П. ГЕНЗЕЛЬ.

НОВЫЙ ВИДЪ МѢСТНЫХЪ НАЛОГОВЪ:

„СПЕЦІАЛЬНОЕ ОБЛОЖЕНІЕ“

ВЪ АНГЛІИ, АМЕРИКѢ, ГЕРМАНІИ и ДРУГИХЪ СТРАНАХЪ.

«Betterment tax, special assessments, Beiträge».

(Съ приложеніемъ библіографическаго указателя).

Дублет
Гос. Публ. Б-ка
Обмен

С.-ПЕТЕРБУРГЪ.
Типографія В. Киршбаума, Дворц. площ., д. М-ва Финансовъ.
1902.

БИБЛИОТЕКА
КОММУНИСТИЧЕСКОЙ
АКАДЕМИИ.
227
30

Оглавленіе.

	Стр.
Предисловіе	I
Введеніе	1—4
Спеціальное обложеніе въ Англіи	5—43
Спеціальное обложеніе въ Соединенныхъ Штатахъ Америки	44—71
Спеціальное обложеніе въ Германіи	72—160
a) въ Пруссіи	79—140
b) въ другихъ государствахъ Германіи, а именно, въ Саксоніи 141, Баденѣ 145, Гессенѣ 148, Вюртембергѣ 152, Баваріи 153, Гамбургѣ 154 и въ мелкихъ государствахъ Германіи 156	140—157
c) общій обзоръ спец. обложенія въ Германіи	157—160
Спеціальное обложеніе во Франціи	161—166
Спеціальное обложеніе въ Бельгіи	166—168
Очеркъ теоріи спеціальнаго обложенія	168—181
Примѣнимо-ли у насъ, въ Россіи, спеціальное обложеніе?	181—184
Указатель литературы, использованной авторомъ	184—193

ПРЕДИСЛОВІЕ.

Предметомъ нашего изслѣдованія является вопросъ о «спеціальномъ обложеніи»,—о томъ новомъ видѣ коммунальныхъ доходовъ, который за послѣдніе годы возбудилъ среди финансистовъ и муниципальныхъ дѣятелей значительный интересъ. Въ эпоху грандіознаго развитія городского строительства, въ эпоху необычайной и азартной спекуляціи на земельные участки, въ эпоху нарожденія грознаго бича современныхъ общинъ—квартирной нужды,—вопросъ о спеціальномъ обложеніи получилъ особенно жгучій характеръ: для многихъ городовъ отказъ отъ спеціальнаго обложенія въ значительной степени равносиленъ отказу отъ дальнѣйшаго совершенствованія въ области внѣшняго благоустройства.

Изслѣдуя причины возникновенія, общественныя и экономическія условія существованія и самое значеніе интересующаго насъ вида мѣстныхъ рессурсовъ, мы останавливаемся, главнымъ образомъ, на трехъ странахъ: Англіи, Соединенныхъ Штатахъ Америки и Германіи. Англія привлекла наше вниманіе, какъ государство, въ которомъ съ наибольшей выпуклостью и съ наибольшей ясностью выступаютъ преимущественно соціальныя условія, породившія и развившія идею спеціальнаго обложенія. Въ Соединенныхъ Штатахъ мы заинтересовались техникой этого обложенія, такъ какъ тамъ оно получило весьма широкое примѣненіе Германія же имѣла для насъ, главнымъ образомъ, то значеніе, что здѣсь всего рельефнѣе выступаетъ картина экономическихъ причинъ, вызвавшихъ къ жизни изслѣдуемый нами финансовый институтъ; Пруссіи мы посвятили особенно много мѣста, къ чему обязывала насъ важность выдающейся реформы коммунальнаго обложенія отъ 1893 года, и гдѣ мы старались оттѣнить положеніе «спеціальныхъ сборовъ» въ системѣ мѣстныхъ налоговъ. Въ концѣ мы сдѣлали еще обзоръ спеціальнаго обложенія во Франціи и Бельгіи; сколько нибудь тщательно ознакомиться съ изучаемымъ институтомъ въ другихъ странахъ намъ не позволили находившіеся въ нашемъ распоряженіи матеріалы, ибо иначе пришлось бы довольствоваться лишь отрывочными и едва-ли полными свѣдѣніями... Если, въ заключеніе, авторъ пытался дать еще небольшой теоретическій очеркъ

спеціальнаго обложенія, то онъ думалъ лишь намѣтить основныя черты этого института, теоретическая конструкція котораго выяснена въ наукѣ далеко недостаточно, и провести нѣсколько параллелей, рисующихъ общія условія возникновенія и развитія спеціальнаго обложенія.

Авторъ вполнѣ сознаетъ недостатки своего изслѣдованія. . Можетъ быть, нѣкоторымъ извиненіемъ послужитъ значительная трудность собиранія матеріаловъ по интересующему насъ вопросу, особенно касательно континента Европы, — въ виду отсутствія относящихся сюда монографій. Достаточно будетъ сказать, что сами магистраты часто затрудняются дать надлежащія указанія о взимаемыхъ у нихъ спеціальныхъ сборахъ,—настолько это еще вопросъ не выясненный и не разработанный! Вотъ почему авторъ съ тѣмъ большей признательностью вспоминаетъ лицъ, которыя оказали ему содѣйствіе въ собираніи матеріаловъ или личными разъясненіями облегчили задачу изслѣдованія. Авторъ считаетъ пріятнымъ долгомъ высказать искреннюю и сердечную благодарность своему глубокоуважаемому учителю проф. И. Х. Озерову, не только давшему толчекъ къ разработкѣ вопроса о «спеціальномъ обложеніи», но и постоянно поддерживавшему автора при встрѣчаемыхъ имъ затрудненіяхъ. Мы не можемъ не быть признательными также проф. E. Dubois въ Гентѣ, г. Senatssecretär D-r Hagedorn въ Гамбургѣ, директору статистическаго бюро во Франкфуртѣ на М. D-r H. Bleicher, D-r Spielmann'у въ Висбаденѣ, издателю «The Municipal Journal and London», а также всѣмъ представителямъ коммунальныхъ управленій, къ которымъ мы обращались или пользовались ихъ книгохранилищами. Съ живѣйшей благодарностью вспоминаемъ мы еще дирекцію библіотеки «Gehe Stiftung» въ Дрезденѣ, гдѣ мы встрѣтили столь любезный и внимательный пріемъ. Наконецъ, намъ пріятно выразить признательность М. М Ѳедорову, пріютившему нашъ трудъ на страницахъ редактируемаго имъ «Русскаго Экономическаго Обозрѣнія» [1]), откуда и перепечатано настоящее изслѣдованіе.

Пав. Гензель.

Москва,
25 сентября 1901 г.

[1]) № 6 и 11 за 1901 г.
№ 1, 2 и 12 за 1902 г.

Спеціальное обложеніе, какъ источникъ коммунальныхъ доходовъ.

Введеніе.

Различные вопросы муниципальнаго хозяйства начинаютъ все болѣе интересовать современное общество. Оно и понятно. Городамъ принадлежитъ нынѣ первенствующая роль въ развитіи страны: они являются разсадниками культуры и двигателями общественнаго прогресса... Сельское населеніе покидаетъ свои деревни, бѣжитъ въ города и ищетъ тамъ заработка [1]). Въ крупныхъ центрахъ находятъ пріютъ огромныя, иногда милліонныя массы жителей. Городская жизнь безпрестанно усложняется. Достаточно бѣглаго взгляда на хозяйство какого-нибудь передового города Западной Европы, чтобы понять громадную сложность его дѣятельности. „Городъ, говоритъ Гуго [2]), доставляетъ всѣмъ своимъ жителямъ чистую воду, онъ освѣщаетъ содержащіяся въ чистотѣ и порядкѣ улицы, равно какъ и дома гражданъ Онъ отопляетъ его газовую кухню, приводитъ въ движеніе его подъемную машину и снабжаетъ его телефономъ. Онъ возитъ его по главнымъ улицамъ къ городской ратушѣ, гдѣ гражданинъ принимаетъ участіе во всѣхъ городскихъ учрежденіяхъ, въ городскую баню, городскую картинную галлерею, къ городскіе парки; онъ даже стираетъ его бѣлье. Если у него есть дѣти, то городъ заботится о воспитаніи ихъ,—по окончаніи начальной школы, — въ техническихъ и другихъ высшихъ учебныхъ заведеніяхъ. Если онъ заболѣваетъ заразительною болѣзнью, городъ помѣщаетъ его въ свою больницу, дезинфекцируетъ его жилище, платье и домашнюю обстановку и даетъ его семьѣ пріютъ въ своихъ собственныхъ домахъ на все время эпидеміи. Когда онъ умираетъ, городъ хоронитъ его на городскомъ кладбищѣ и воздвигаетъ на его могилѣ, по указанію оставшихся послѣ него родныхъ,

---

[1]) См. Goldstein „Berufsgliederung und Reichtum“ 1897, стр. 19—43.

[2]) К Гуго „Новѣйшія теченія въ англійскомъ городскомъ самоуправленіи“, пер. съ нѣм. 1898 г., стр. 370.

или простой крестъ или великолѣпный памятникъ. Со дня рожденія и до самой могилы гражданинъ окруженъ заботливою дѣятельностью города". Отсюда понятно всякому, какія поистинѣ колоссальныя средства необходимы современному культурному городу, чтобы выполнить подобныя задачи. Обычными источниками муниципальныхъ доходовъ служатъ: налоги, прибыль отъ городскихъ предпріятій, движимой и недвижимой собственности. За послѣднія два — три десятилѣтія на Западѣ, по примѣру Сѣверной Америки, мало по малу начинаетъ завоевывать право гражданства новый видъ коммунальныхъ рессурсовъ— такъ называемое „спеціальное обложеніе" („special assessments"). Оно находитъ теперь примѣненіе въ Соединенныхъ Штатахъ, Англіи, Франціи, Бельгіи, Пруссіи, Саксоніи, Баденѣ, Гессенѣ, Вюртембергѣ, Баваріи, Брауншвейгѣ, въ австралійскихъ колоніяхъ и въ другихъ государствахъ. Наша цѣль—изслѣдовать исторію спеціальнаго обложенія въ различныхъ странахъ, провести общія параллели въ развитіи названнаго института, выяснить тѣ факторы, подъ вліяніемъ которыхъ онъ распространяется нынѣ все болѣе и болѣе, и, наконецъ, указать на соціальныя и экономическія условія его существованія

Представители науки и политическіе дѣятели уже давно обращали вниманіе на то необычайное явленіе, что цѣнность земель, безъ всякой затраты труда и капитала со стороны собственниковъ, возрастаетъ все болѣе и болѣе. Этотъ даровой прибавокъ цѣнности обыкновенно называютъ вмѣстѣ съ Дж. Ст. Миллемъ „не заслуженнымъ приростомъ цѣнности" („unearned increment"). Опытъ и статистическія данныя свидѣтельствуютъ, что подобное увеличеніе цѣнности особенно сильно сказывается въ городахъ, между тѣмъ какъ сельская земельная собственность подвержена указанному явленію въ значительно меньшей степени. Приведемъ для иллюстраціи нѣсколько примѣровъ. Сидней Веббъ, пользуясь надежными оффиціальными данными, исчисляетъ ежегодный приростъ цѣнности лондонскихъ участковъ въ 45 милліоновъ рублей [1]); необходимо при этомъ имѣть въ виду, что въ упомянутую цифру не входитъ стоимость вновь сооруженныхъ зданій.—Фреезе на основаніи свѣдѣній, собранныхъ берлинскимъ магистратомъ за время съ 1868—1877 годъ съ цѣлью произвести реформу квартирнаго налога, констатируетъ поразительный ростъ наемной платы въ 18 кварталахъ Берлина (изъ каждаго квартала выбрано по 2—3 улицы, т. е. всего 45 улицъ); хотя данныя Фреезе относятся исключительно къ такимъ недвижимостямъ, гдѣ за это время не производилось никакихъ передѣлокъ, то все же доходность

---

[1]) Webb, S. «The London Programme», London 1891, стр. 194.

означенныхъ домовъ увеличилась на 36,52% до 106,74% [1]). Такимъ образомъ, капитализируя эту сумму, можно утверждать, что въ теченіе 12 лѣтъ стоимость названныхъ недвижимостей, которыя, повторяемъ, отнюдь не перестраивались за это время, возросла на 58,37%, что должно составить по крайней мѣрѣ 60 милл. марокъ. Всѣмъ извѣстно, какъ приливъ населенія поднимаетъ цѣну на земли. Напримѣръ, въ Sioux City, въ городѣ, имѣющемъ 20,000 жителей, но быстро растущемъ, акръ земли со 100 рублей дошелъ въ продолженіе трехъ лѣтъ до 1,500 рублей; и это было на 3 версты отъ центра, а въ ближайшихъ пригородахъ акръ стоилъ уже 45,000 руб., въ самомъ же центрѣ даже 400,000 рублей. Точно такъ же въ маленькомъ городкѣ Salina (Kansas) стоимость участковъ удвоилась въ теченіе нѣсколькихъ мѣсяцевъ и т. д. [2]) Подобныхъ примѣровъ можно привести множество. Чѣмъ объяснить такое явленіе? Въ дѣлѣ образованія незаслуженнаго прироста цѣнности дѣйствуютъ двѣ причины. Первая изъ нихъ заключается въ томъ, что, по мѣрѣ роста населенія, увеличивается спросъ на землю для построекъ. Земля представляетъ собою естественную монополію, а потому владѣльцы городскихъ участковъ, говоря словами Милля, „богатѣютъ во снѣ, нисколько не трудясь, ничѣмъ не рискуя, и ничего не затрачивая“. Что такое обогащеніе дѣйствительно зависитъ просто отъ внѣшнихъ обстоятельствъ, можно лучше всего видѣть на увеличеніи цѣнности незастроенныхъ и не приносящихъ дохода участковъ. Они дорожаютъ подобно вину, которое отъ продолжительнаго лежанія становится цѣннѣе. Конечно, спекуляція иногда баснословно взвинчиваетъ стоимость земли. Такъ, напримѣръ, въ 1872 году въ Берлинѣ одна компанія скупила большой пустырь по 45 тал. за кв. саж., а черезъ четыре мѣсяца продала его по 109½ тал. за кв. саж.; другое общество пріобрѣло землю по 29 тал. а отдало ее вслѣдъ за тѣмъ по 80½ тал. за кв. саж.— Другая же причина,—и это для насъ имѣетъ особый интересъ,— земля очень часто возвышается вслѣдствіе различныхъ городскихъ мѣропріятій, какъ то расширенія улицъ, прокладки новыхъ проѣздовъ, санитарныхъ улучшеній въ данной мѣстности и т. д —Подобныя мѣропріятія приносятъ, повидимому, пользу всему обществу и притомъ всѣмъ въ одинаковой степени; но это неправильно: чаще всего въ этихъ случаяхъ получаютъ спеціальную выгоду именно земельные собственники прилегающихъ участковъ. Вѣдь извѣстно, какъ сооруженіе новой улицы или улучшеніе и расширеніе существующей поднимаетъ цѣнность окружающей земли; мало того, устройство по

---

[1]) Freese, H. «Wohnungsnoth und Absatzkrisis въ Conrad's Jahrbücher», 1893, Band 61, стр 653

[2]) Dawson, W H «The Unearned Increment». London 2-nd ed, стр 65.

сосѣдству какого-нибудь общественнаго учрежденія иногда до невѣроятія увеличиваетъ стоимость близлежащихъ участковъ. Вотъ одинъ характерный примѣръ. Въ 1845 году въ Вульвичѣ (Woolwich) земля въ 250 акровъ оцѣнивалась въ 150 тысячъ рублей (ежегодный доходъ составлялъ всего 7,500 руб.). Въ то время туда перенесли арсеналъ, вслѣдствіе чего возникла потребность построить до 5,000 новыхъ домовъ. Тогда тотъ же участокъ сталъ давать слишкомъ 140,000 рублей ежегоднаго дохода. Къ 1890 году собственникъ названной земли получилъ съ нея болѣе десяти милліоновъ рублей; въ послѣдующія 20 лѣтъ ожидали выручить еще десять милліоновъ [1]) Замѣтимъ, кстати, что тѣ или иныя соціальныя и юридическія условія могутъ въ значительной степени содѣйствовать подобному обогащенію. Укажемъ на городъ Квинстоунъ въ Ирландіи. Его крупныя затраты на сооруженіе улицъ, дренажа, канализаціи и проч. обогатятъ лэндлорда, на землѣ котораго построенъ городъ, когда прекратится срокъ аренды; лэндлордъ не истратилъ здѣсь ни гроша, а нынѣшніе нанимателя, путемъ налоговъ заплатившіе за все это, уйдутъ ни съ чѣмъ [2]). Если въ наше время въ городахъ нерѣдко предпринимаются различныя сооруженія или улучшенія, напр., прокладка новыхъ улицъ, устройство хорошихъ мостовыхъ, общественныхъ парковъ и т. п., то это, какъ понимаетъ всякій, влечетъ за собою болѣе или менѣе значительное возрастаніе цѣнности прилегающихъ участковъ. Слѣдовательно, въ такихъ случаяхъ затраты общины не всѣмъ доставляютъ одинаковую пользу: извѣстному кругу земельныхъ собственниковъ тутъ достаются спеціальныя выгоды. Впрочемъ, мы имѣемъ аналогичное явленіе, когда, положимъ, земство проводитъ шоссе: владѣльцы сосѣднихъ имѣній пріобрѣтаютъ отъ этого преимущественную выгоду. Конечно, кромѣ земельныхъ собственниковъ, и другія группы лицъ могутъ быть спеціально заинтересованы въ томъ или иномъ общинномъ мѣропріятіи; какой-нибудь владѣлецъ кирпичнаго завода не можетъ, пожалуй, вести своего дѣла, если въ данной мѣстности нѣтъ благоустроенной дороги.

Считаясь съ указаннымъ фактомъ, города и другіе союзы публичнаго характера начинаютъ все болѣе утилизировать въ налоговыхъ цѣляхъ подобный незаслуженный приростъ цѣнности, который происходитъ отъ общественныхъ мѣропріятій. Въ культурныхъ странахъ нынѣ все болѣе распространяются особые сборы, коими какъ-бы возмѣщаются чрезвычайныя выгоды, даруемыя извѣстнымъ категоріямъ лицъ вслѣдствіе тѣхъ или иныхъ мѣстныхъ улучшеній. Такіе сборы и составляютъ то, что мы разумѣемъ подъ „спеціальнымъ обложеніемъ“.

---

[1]) Dawson, ук. соч., стр. 23.

[2]) ib

Спеціальное обложеніе въ Англіи.

Въ Англіи спеціальное обложеніе признано закономъ лишь очень недавно: до девяностыхъ годовъ истекшаго (XIX) столѣтія мы можемъ говорить только о прецедентахъ, гдѣ, повидимому, дѣйствительно встрѣчаются единичныя попытки облагать земельныхъ собственниковъ соотвѣтственно тѣмъ выгодамъ, какія они получаютъ отъ извѣстныхъ коммунальныхъ мѣропріятій. Нѣкоторые изъ этихъ прецедентовъ насчитываютъ нынѣ даже сотни лѣтъ Однако, трудно искать въ нихъ сознательнаго проведенія идеи спеціальнаго обложенія, а тѣмъ менѣе думать, что въ названныхъ случаяхъ имѣлось въ виду утилизировать въ налоговыхъ цѣляхъ незаслуженный приростъ цѣнности. Подобная мысль совершенно чужда тому времени. Но какъ бы то ни было, жизнь и въ прежнія эпохи создавала такія положенія, когда возникалъ вопросъ о привлеченіи къ несенію расходовъ на тѣ или иныя мѣстныя улучшенія лицъ, непосредственно заинтересованныхъ въ нихъ; здѣсь, конечно, и открывался путь къ осуществленію спеціальнаго обложенія Остановимся нѣсколько на канализаціонныхъ сборахъ [1]). Они всегда составляли повинность земельныхъ собственниковъ и падали на нихъ даже въ томъ случаѣ, когда участокъ сдавался въ аренду [2]). Законами 1427 и 1531 годовъ коммисіямъ, завѣдывавшимъ водостоками, предоставлено право сооружать или исправлять плотины, канавы, мосты, рвы, сточныя трубы и т. п., которые пострадали отъ наводненія, а расходы на означенныя мѣропріятія возлагать на землевладѣльцевъ, получающихъ отъ этого какую-либо выгоду; распредѣленіе же издержекъ совершалось соразмѣрно съ величиною каждаго участка, что въ то время являлось обычнымъ масштабомъ коммунальнаго обложенія [3]). Да и вообще, вся система мѣстныхъ налоговъ была издавна построена въ Англіи на основаніяхъ, выработанныхъ для налога въ пользу бѣдныхъ (poor rate), т е. опиралась на принципъ налогоспособности [4]). Но иногда принимался въ соображеніе и моментъ пользы, пріобрѣтаемой плательщиками отъ извѣстныхъ затратъ общины. Такъ, на основаніи Surrey and Kent Sewers Act 1809 года, коммисіи могли назначать опредѣленные округи, которые по ихъ мнѣнію пользуются особыми выгодами канализаціи (но не далѣе 200 ярдовъ отъ соору-

---

[1]) См. Assessments according to benefits (betterment or melioration). Докладъ Harrison'a по порученію лондонскаго графскаго совѣта 29 мая 1893, стр. 5—14

[2]) Впослѣдствіи же это постановленіе стало въ значительной степени мертвой буквой, ибо лэндлорды путемъ контрактовъ переносили названную повинность на арендаторовъ.

[3]) См. «Report of the Poor Law Commissioners on Local Taxation» fol. edit. 1843, стр. 11, 26, 39

[4]) ib , стр. 27

женія) и привлекать таковые къ обложенію. Гораздо дальше идетъ Metropolitan Sewers Act 1848 года. Названнымъ закономъ коммисіямъ предписывается разбить городъ на подобные же канализаціонные округи: расходы по исправленію каналовъ, поддержанію ихъ въ исправности и т. п. возмѣщаются коммисіями самостоятельно въ каждомъ такомъ округѣ взиманіемъ канализаціоннаго сбора (District Sewers Rate). Но когда расширеніе или улучшеніе существующаго канала доставляетъ нѣкоторымъ участкамъ или владѣніямъ особую выгоду, не распространяющуюся на всѣхъ прочихъ собственниковъ даннаго округа, то съ заинтересованныхъ владѣльцевъ разрѣшается взимать „спеціальный канализаціонный сборъ“ (Special Sewers Rate) на покрытіе расходовъ по сему сооруженію. Этотъ сборъ выплачивается въ теченіе 20—30 лѣтъ. Здѣсь поступаютъ слѣдующимъ образомъ. Предположенныя по смѣтѣ издержки разверстываются на отдѣльныхъ плательщиковъ смотря по длинѣ фронта каждаго участка; если же длина фронта, по мнѣнію коммисіи, не соотвѣтствуетъ выгодамъ, получаемымъ собственниками, то она изыскиваетъ какой-нибудь иной подходящій масштабъ; впрочемъ, сборъ не долженъ превышать въ годъ 6 пенсовъ за футъ фронта и лишь для участковъ, выходящихъ на большія площади, онъ можетъ доходить до 1 шиллинга. Равнымъ образомъ, Westminster Sewers Act 1834 года и Marylebone Streets Act 1813 года разрѣшаютъ коммисіямъ привлекать въ подлежащихъ приходахъ къ несенію расходовъ на новыя мѣстныя сооруженія тѣ участки, которые пользуются выгодами отъ даннаго мѣропріятія. Однако, позднѣйшіе законы о водостокахъ совсѣмъ упускаютъ изъ вида идею спеціальнаго обложенія [1]).

Что же касается другихъ прецедентовъ, то можно указать на интересный законъ 1662 года, разрѣшившій открыть нѣсколько улицъ въ Вестминстерѣ, а расходы возмѣстить по добровольной подпискѣ; но если бы таковая не дала нужныхъ средствъ, то предписывалось разложить издержки на заинтересованныхъ собственниковъ, соотвѣтственно получаемымъ каждымъ изъ нихъ выгодамъ. Пять лѣтъ спустя прошелъ аналогичный актъ. Онъ имѣлъ цѣлью возстановить Лондонъ послѣ опустошившаго его пожара: владѣльцы домовъ привлекались къ несенію издержекъ на переустройство города и были обложены соразмѣрно той пользѣ, какую они извлекали отъ этого обширнаго переустройства [2]), потребовавшаго крупныхъ затратъ. Надо,

[1]) Seligman «The Betterment Tax“ въ его Essays in Taxation 2 nd ed. стр. 348, пр. 1.

[2]) Въ законѣ указываются свойства этой выгоды: ... „as the houses now remaining and to be rebuilt will receive more or less advantage in the value, of their rents by the liberty of air and free recourse of trade and other conveniences by such regulation and enlargement“.

впрочемъ, замѣтить, что въ Англіи лэндлордъ, отдавая свою пустопорожнюю землю для застройки городскими зданіями, обязанъ проложить въ той мѣстности улицы и соорудить водостоки; но нерѣдко онъ вступаетъ въ соглашеніе съ лицомъ, арендующимъ у него землю для возведенія тамъ построекъ, и поручаетъ ему выполнить названную повинность лэндлорда [1]). Кромѣ вышеупомянутыхъ, существовало еще нѣсколько налоговъ, гдѣ, повидимому, проглядываетъ идея спеціальнаго обложенія. Таковы сборы за освѣщеніе и охрану улицъ (Lighting and Watching Rate). Здѣсь законъ предписываетъ взимать съ незастроенныхъ участковъ втрое меньше, чѣмъ съ застроенныхъ, ибо предполагается, что первые не пользуются выгодами освѣщенія и охраны улицъ въ той мѣрѣ, какъ вторые [2]).

Было бы излишне болѣе останавливаться на всѣхъ этихъ „прецедентахъ“ спеціальнаго обложенія, которые въ безчисленномъ множествѣ приводитъ отчетъ лондонскаго графскаго совѣта [3]). Добиваясь утвержденія парламентомъ билля, коимъ узаконялось спеціальное обложеніе, названный совѣтъ пытался всѣми силами оправдать свой проектъ. Здѣсь возникалъ вопросъ о томъ, что билль затрагиваетъ старинныя права и привилегіи англійскихъ лордовъ, а потому нужно было отыскать въ вѣковыхъ хартіяхъ аналогичныя постановленія и этимъ путемъ убѣдить консервативный парламентъ въ правотѣ внесеннаго проекта. Для насъ несомнѣно, однако, что вся система мѣстнаго обложенія была построена по образцу налоговъ въ пользу бѣдныхъ. Послѣдній исчисляется по наемной платѣ [4]) и падаетъ на арендатора (occupier) данной недвижимости. И всякій разъ, когда возникала потребность въ томъ или иномъ мѣропріятіи или учрежденіи, то необходимыя для этого средства получались установленіемъ налога въ столько-то пенсовъ съ каждаго фунта стерлинговъ rateable value.—По тому же способу взимались и налоги за освѣщеніе и охрану улицъ, за содержаніе библіотекъ, музеевъ, за водопроводъ и т. д. [5]). Тутъ нѣтъ надобности входить въ подробности того, какъ организована система этихъ сборовъ или каково ихъ историческое происхожденіе. Намъ важно отмѣтить только, что

---

[1]) Sargant, C H. „Urban Rating“ London, 1890, стр. 136

[2]) Report of the Poor Law Commissioners, стр. 26.

[3]) Цитированный выше, отъ 23 мая 1893 года.

[4]) Правильнѣе говоря—по чистому доходу (rateable value) съ данной недвижимости, который опредѣляется слѣдующимъ образомъ: изъ наемной платы (annual value) вычитается сумма уплачиваемыхъ нанимателемъ налоговъ и сборовъ и, такимъ образомъ, опредѣляютъ gross estimated rental; изъ послѣдняго же вычитаютъ сумму издержекъ, потребныхъ на поддержаніе недвижимости въ исправности (на починки въ домѣ, страхованіе и пр.), и въ остаткѣ получается искомый чистый доходъ—rateable value.

[5]) Report of the Poor Law Commissioners, стр. 13.

все бремя мѣстныхъ налоговъ тяготѣло на арендаторахъ-нанимателяхъ домовъ (occupiers) Англійское сознаніе какъ будто совершенно игнорировало мысль, что развитіе муниципальнаго благоустройства и прогрессъ городской жизни важно для интересовъ не однихъ лишь нанимателей, а что въ этомъ отношеніи лэндлорды и собственники домовъ заинтересованы отнюдь не меньше. Даже болѣе: обычными контрактами лэндлорды слагаютъ съ себя всякія подати и, поэтому, не платятъ никакихъ мѣстныхъ налоговъ; подобными же податными льготами пользуются и собственники домовъ.—Если же въ нѣкоторыхъ случаяхъ какъ будто дѣлались попытки провести идею спеціальнаго обложенія—хотя бы въ зародышномъ видѣ,—то этотъ зародышъ въ тѣ времена не достигъ, да и не могъ достичь, какъ мы увидимъ ниже, надлежащаго расцвѣта. Такое движеніе встрѣтило бы рѣшительный отпоръ въ средѣ тѣхъ классовъ населенія, которымъ принадлежала руководящая роль и въ администраціи, и въ законодательствѣ.

Краткій очеркъ исторіи мѣстнаго управленія съ достаточною наглядностью покажетъ намъ, что мѣстное самоуправленіе было совершенно неспособно произвести цѣлесообразную реформу городскихъ налоговъ и что муниципальное хозяйство было обречено на упадокъ и эксплоатировалось въ угоду небольшихъ группъ вліятельныхъ гражданъ.

Въ концѣ XV вѣка городское самоуправленіе мало-по-малу переходитъ въ руки замкнутыхъ корпорацій, допускавшихъ въ свою среду лишь наиболѣе вліятельные и чуждые демократическихъ теченій элементы населенія. Этому процессу сознательно содѣйствовала королевская власть, ибо, оказывая исключительное покровительство узкому кругу избирателей, она желала обезпечить себѣ господство въ парламентѣ. Общимъ послѣдствіемъ такого порядка вещей было то, что корпораціи попали въ руки тѣсныхъ, самоизбирающихся группъ, которыя завѣдывали городскими финансами, преслѣдуя собственныя выгоды, и что большинство жителей было лишено всякаго участія въ самоуправленіи... Въ этихъ корпораціяхъ, которыми усердно пользовались для политическихъ цѣлей и крупные лорды, финансовое управленіе было облечено строгой тайной; судебное производство отличалось крайнимъ пристрастіемъ; присяжные засѣдатели могли избираться только изъ среды привилегированныхъ, полноправныхъ гражданъ, классовое чувство которыхъ дѣлало въ нѣкоторыхъ городахъ невозможнымъ осужденіе кого бы то ни было изъ ихъ среды и т. д. [1]). Съ теченіемъ времени неурядица все росла, и общественные инте-

[1]) Гуго „Новѣйшія теченія“ .. стр. 14 сл. Sinzheimer, Der Londoner Grafschaftsrat. 1900. B. 1, стр 28 сл.

ресы и классы населенія, не принимавшіе участія въ управленіи, очень сильно терпѣли отъ дѣятельности городскихъ корпораціи и ихъ приверженцевъ въ лицѣ профессіональныхъ юристовъ, парламентскихъ агентовъ и тому подобныхъ господъ.

Насколько игнорировались интересы плательщиковъ податей, показываютъ слѣдующіе факты. По словамъ Джона Макдоналля, постановленія, прошедшія преимущественно въ царствованіе Георга III и Георга IV съ цѣлью поднять внѣшнее благоустройство Лондона („to pave, cleanse, light, water and embellish") преисполнены доброжеланіями по отношенію къ лэндлордамъ (..studded with various acts of favouritism to landlords...) Попросту, плательщиковъ податей вынуждали вносить деньги на улучшеніе и украшеніе владѣній лордовъ: послѣдніе же нерѣдко ставили на концахъ улицъ ворота и распоряжались городскими проѣздами, какъ своими частными садами .. Въ ту эпоху въ приходѣ Ст. Панкрасѣ существовало шестнадцать управленій по замощенію улицъ, а изъ нихъ одиннадцать были самоизбирающимися и заполнялись представителями тамошняго лэндлорда. Эти управленія наградили населеніе такими долгами, которые еще десятки лѣтъ спустя выплачивались мѣстными органами самоуправленія. Въ результатѣ получалось, что лэндлорды мостили улицы въ предѣлахъ своихъ владѣніи за счетъ нанимателей (occupiers); между тѣмъ, устраивая на концахъ такихъ улицъ ворота, собственники дѣлали мѣстность менѣе шумною и получали поэтому болѣе высокую арендную плату. Нерѣдко можно было встрѣтить разныя привилегіи въ пользу тѣхъ или иныхъ вліятельныхъ лицъ. Такъ, актомъ 1827 года первый и крупнѣйшій среди лондонскихъ лордовъ лордъ Гросвеноръ освобожденъ отъ уплаты за сооруженіе улицъ въ его владѣніи, ибо эта повинность была переложена на строителей домовъ; кромѣ того, законъ разрѣшилъ Гросвенору поставить на любой изъ этихъ улицъ ворота [1]). Рѣшительные протесты противъ невѣроятныхъ безпорядковъ муниципальнаго самоуправленія дали поводъ къ изданію новаго городоваго положенія 1835 года (Municipal Corporations Act 5 & 6 Will. IV c. 76), не коснувшагося, впрочемъ, англійской столицы. Названный законъ уничтожилъ замкнутыя корпораціи и распространилъ право участія въ выборахъ на всѣхъ тѣхъ, которые въ качествѣ нанимателей дома или содержателей лавки или склада уплачивали въ теченіе трехъ лѣтъ налогъ въ пользу бѣдныхъ. Однако, новые органы со всѣхъ сторонъ наталкивались въ своей дѣятельности на многочисленныя препятствія, открывшіяся имъ въ видѣ всевозможныхъ мѣстныхъ частныхъ актовъ и привилегій, коими въ изобиліи были надѣлены различныя общества и частныя лица. И всякій разъ, когда возни-

[1]) Banfield, Frank «The Great Landlords of London». London (1888), стр. 30 сл.

калъ вопросъ о принесеніи частныхъ интересовъ въ жертву высшимъ и неотложнымъ нуждамъ общества, то судъ, администрація и парламентъ спѣшили защитить интересы частныхъ лицъ Здѣсь не могло быть рѣчи о спеціальномъ обложеніи, ибо это должно было затронуть тѣхъ, къ которымъ такъ благоволилъ и законъ, и мѣстное самоуправленіе

Вообще, для введенія спеціальнаго обложенія наименѣе благодатную почву—въ соціальномъ отношеніи—представлялъ изъ себя Лондонъ. Лондонскій Сити и связанныя съ нимъ гильдіи располагали громадными средствами, а потому никогда ни передъ чѣмъ не останавливались, чтобы провалить всякую враждебную имъ реформу не только путемъ воздѣйствія на парламентъ, но и путемъ подкуповъ и другихъ незаконныхъ средствъ. Благодаря этому имъ и удалось избѣжать распространенія на нихъ городового положенія 1835 года. Члены гильдій принадлежали къ самымъ вліятельнымъ и богатымъ классамъ и имѣли въ своихъ рядахъ около 150 членовъ парламента. И если оффиціальное разслѣдованіе доказало, что всѣ доходныя мѣста, крупныя траты и вознагражденія по дѣламъ Сити достаются членамъ гильдій и ихъ родственникамъ и что они ежегодно выбрасываютъ до милліона рублей на роскошные банкеты и т. д., то все-таки парламентъ никогда не соглашался произвести реформу управленія Сити, и прежніе порядки остались въ силѣ и понынѣ.

Между тѣмъ благоустройство Лондона заставляло желать многаго: улицы находились въ самомъ жалкомъ состояніи, безъ освѣщенія и стѣсняли движеніе; канализація дѣйствовала далеко неудовлетворительно; санитарная часть представляла серьезныя опасности и т. п. Да оно и не могло быть иначе при той системѣ, или лучше сказать при томъ хаосѣ, какой представляло изъ себя управленіе столицы. Упорядочить это дѣло долженъ былъ законъ, извѣстный подъ названіемъ „Metropolis Management Act“ 1855 года, не коснувшійся, однако, корпораціи Сити. Площадь внѣ Сити была раздѣлена по границамъ приходовъ на 38 округовъ; въ вѣдѣніе послѣднихъ перешли всѣ дѣла, предоставленныя приходамъ, а именно: мѣстная канализація, сооруженіе улицъ, устройство мостовыхъ, уличное освѣщеніе, санитарная часть и другія компетенціи. Одновременно учрежденъ особый столичный строительный комитетъ (Metropolitan Board of Works), имѣвшій цѣлью объединить систему канализаціи и иныхъ общественныхъ работъ. Реформа обставила выборы въ реорганизованныя приходскія управленія очень стѣснительными предписаніями и населеніе поэтому не интересовалось ими. Извѣстенъ, напримѣръ, актъ, что въ 70-хъ годахъ въ одномъ приходѣ съ 3,000 жителей, имѣвшихъ право голоса, на выборы явилось лишь шесть человѣкъ, изъ нихъ трое по долгу службы; эти избиратели выбрали приход-

ское управленіе, состоящее почти изъ 36 членовъ. Понятно, какъ отъ этого страдали интересы города: благоустройство Лондона, особенно по части санитарныхъ мѣропріятій, впередъ совсѣмъ не подвигалось. Дѣло въ томъ, что участіе въ выборахъ было предоставлено только лицамъ, занимающимъ домъ съ доходностью не менѣе 40 ф. стерл., потому избраніе членовъ приходскаго управленія попало въ зависимость почти исключительно отъ лавочниковъ и домовладѣльцевъ, которые, по замѣчанію Гуго [1]), какъ разъ очень сильно заинтересованы въ томъ, чтобы санитарныя предписанія не приводились въ исполненіе Вредно сказывалось, конечно, и отсутствіе правильнаго публичнаго контроля за органами самоуправленія. Отсюда вполнѣ естественны скандалы, коими ознаменовалась въ концѣ концовъ дѣятельность упомянутаго строительнаго комитета [2]). Поэтому нѣтъ ничего удивительнаго, что въ парламентъ стали неоднократно поступать билли, требовавшіе для Лондона единаго и центральнаго представительнаго органа самоуправленія. Парламентская коммисія установила по сему поводу, что корпорація Сити израсходовала громадныя суммы на учрежденіе и поддержку мнимыхъ политическихъ обществъ, имѣвшихъ цѣлью агитировать противъ подобныхъ биллей: корпорація наняла для этого цѣлую армію агентовъ, устраивала митинги, печатала ложные отчеты, составляла подложныя петиціи И все таки реформа не могла быть осуществлена, такъ что корпорація Сити сохранила полную независимость и прежнюю организацію [3]).

Зато преобразованіе управленія въ графствахъ, предпринятое въ концѣ восьмидесятыхъ годовъ, побудило консервативное правительство поднять вопросъ о даровании Лондону (внѣ Сити) улучшенной системы управленія по тому образцу, какой былъ предложенъ для графствъ. Вновь учрежденный совѣтъ лондонскаго графства, организованный на демократическихъ началахъ, энергично взялся за свое дѣло и въ короткое время достигъ поразительныхъ результатовъ. Между прочимъ, въ числѣ основныхъ задачъ графскій совѣтъ поставилъ цѣлью добиться узаконенія спеціальнаго обложенія, но осуществить эту задачу ему удалось лишь послѣ ожесточенной политической борьбы Впрочемъ, мы слишкомъ забѣжали впередъ..

Никогда жизнь не предъявляла къ муниципальнымъ управленіямъ столь сложныя и разностороннія требованія, какія мы встрѣчаемъ въ

[1]) „Новѣйшія теченія“, стр. 46.

[2]) Онъ избирался членами приходскихъ управленій. Противъ комитета поднялись жалобы на существованіе подкуповъ при заключеніи строительныхъ контрактовъ, затѣмъ на растрату двухъ съ половиною милл. руб. при урегулированіи русла Темзы и т. д. См. Sinzheimer, D-r. L «Der Londoner Grafschaftsrat». I Band. Stuttgart, 1900, стр. 108 сл.

[3]) Гуго, Новѣйшія теченія, стр 52.

наше время Никогда города не придавали такого крупнаго значенія санитарнымъ мѣропріятіямъ и дѣлу общественной гигіены. Никогда вопросъ о совершенныхъ путяхъ сообщенія. широкихъ улицахъ, трамваяхъ, коммунальныхъ желѣзныхъ дорогахъ не принималъ столь жгучій характеръ. Никогда городскимъ управленіямъ не открывались такія задачи въ области народнаго просвѣщенія, какъ нынѣ, гдѣ муниципалитеты строятъ школы, библіотеки, музеи и т. д. Подобныя требованія возникаютъ, растутъ и усложняются, можно сказать, на нашихъ глазахъ [1]). На-ряду съ прогрессомъ, которыи современные города вносятъ въ общественную и интеллектуальную жизнь народа, нельзя не отмѣтить рядъ темныхъ сторонъ: квартирныя бѣдствія, развитіе пролетаріата, возрастаніе смертности и пр.

Все это испытали города Англіи. Вопросъ о разселеніи жителей и жилищныя условія приняли угрожающій характеръ, особенно въ Лондонѣ. Во второй половинѣ XIX вѣка парламентъ неоднократно занимается этимъ вопросомъ и издаетъ цѣлое множество законовъ, извѣстныхъ подъ именемъ Schaftesbury Acts, коими органы самоуправленія уполномочивались строить дома для рабочихъ Болѣе радикальныя мѣры были предложены въ рядѣ санитарныхъ законовъ, гдѣ приходскимъ управленіямъ давалось право требовать исправленія и улучшенія нездоровыхъ домовъ и строеній: при неисполненіи домовладѣльцами подобныхъ предписаній приходскія управленія должны были сами, за счетъ домовладѣльцевъ, улучшить гигіеническія условія дома. Но, какъ легко понять, всѣ эти постановленія остались мертвой буквой, ибо члены управленій почти поголовно состояли изъ такихъ элементовъ, которымъ было дорого не здравіе жителей, а высокій доходъ отъ домовъ и скученность населенія [2]). Даже болѣе, согласно оффиціальному изслѣдованію, приходскіе чиновники безнаказанно торговали антисанитарными зданіями и искусно отставляли всѣхъ тѣхъ сотоварищей, которые не дѣйствовали съ ними рука объ руку.—По той же причинѣ не большій успѣхъ имѣлъ и законъ Artizan's and Labourer's Dwelling Act 1868 года, которымъ разрѣшалось сносить опасныя въ какомъ-либо отношеніи зданія. Впрочемъ, новеллой 1879 года этотъ актъ дополненъ въ томъ смыслѣ, что собственникъ дома могъ требовать покупки самоуправленіемъ недвижимости по рыночной цѣнѣ (fair market value), когда не желалъ произвести требуемыя отъ него исправленія; если благодаря этому домовладѣльцы стали въ меньшей степени противодѣйствовать упомянутымъ законамъ, то приходскія управленія еще болѣе чуждались ихъ, ибо при всякомъ протестѣ противъ антисанитарнаго зданія имъ угрожала опасность, что домовладѣлецъ потребуетъ экспропріаціи своей недвижи-

[1]) Ср. Bucher, Prof, Die wirtschaftlichen Aufgaben der modernen Stadtgemeinde, Leipzig 1898, стр. 4

[2]) См Aschrott, P. „Die Arbeiterwohnungsfrage in England“ въ Band XXX d. Schriften d. Vereins f. Socialpolitik, 1886, стр. 104 сл.

мости.— Немного пользы принесли и такъ называемые Cross Acts, которые разрѣшали экспропріировать цѣлые комплексы участковъ, оказывавшихся вредными въ санитарномъ отношеніи, и предоставлять затѣмъ перестройку данной мѣстности согласно требованіямъ гигіены. Хотя это дѣло было возложено въ Лондонѣ—на Metropolitan Board of Works, а въ другихъ крупныхъ городахъ—на санитарныя коммисіи, но необычайная стоимость подобныхъ мѣропріятій явилась здѣсь почти непреодолимымъ препятствіемъ. Указывая на значительную выгоду, пріобрѣтаемую въ такихъ случаяхъ сосѣдними участками, въ королевской коммисіи рекомендовали примѣненіе тутъ спеціальнаго обложенія (betterment'a), чѣмъ, по мнѣнію свѣдущихъ лицъ, можно было бы въ значительной степени облегчить осуществленіе названныхъ актовъ [1]). Эта идея и была проведена въ новѣйшихъ законахъ о жилищахъ для рабочихъ: гдѣ, по мнѣнію экспертовъ, сломъ опаснаго или антисанитарнаго строенія сопряженъ съ выгодой для сосѣднихъ участковъ, тамъ отъ заинтересованныхъ домовладѣльцевъ можетъ быть потребованъ соотвѣтствующій взносъ [2]). Впрочемъ, по смыслу закона, коммунальное управленіе, уничтожая вредныя зданія (obstructive buildings), дѣйствуетъ въ частныхъ интересахъ сосѣднихъ домовладѣльцевъ и, какъ бы въ качествѣ negotiorum gestor'a, требуетъ вознагражденія за сдѣланное улучшеніе [3]).

Между тѣмъ въ Англіи все чаще стали раздаваться голоса противъ аномальной системы мѣстнаго обложенія, гдѣ все податное бремя тяготѣетъ на нанимателяхъ; при этомъ постоянно указывалось на тѣ группы лицъ, которымъ многочисленныя затраты коммунальныхъ управленій приносятъ крупныя выгоды. Еще въ 1866 году коммисія нижней палаты докладывала парламенту по поводу мѣстнаго управленія и налоговъ въ Лондонѣ, что „всѣ доходы и займы столичнаго строительнаго комитета (M. Board of Works) почти цѣликомъ ушли на удовлетвореніе такихъ неотложныхъ нуждъ, которыя игнорировались прежними органами самоуправленія, а также на осуществленіе обширныхъ улучшеній постояннаго характера, чѣмъ увеличивается цѣнность недвижимой собственности: полезный эффектъ этихъ столь крупныхъ сооруженій будетъ чувствоваться еще много лѣтъ послѣ того, когда покроются произведенные расходы". Поэтому коммисія предлагала „возложить часть издержекъ на инженерныя работы и другія улучшенія постояннаго характера на представителей недвижимаго

[1]) Ib, стр. 116 сл.—Мы подчеркиваемъ то обстоятельство, что жилищныя условія и квартирная нужда оказали немаловажное вліяніе на преобразованіе лондонскаго самоуправленія (какъ средства ослабить эти темныя стороны городской жизни) и въ значительной степени содѣйствовали развитію идеи спеціальнаго обложенія.

[2]) См также Olshausen und Reincke „Uber Wohnungspflege in England", Braunschweig, 1897, стр. 21.

[3]) Эти взносы потому и носятъ названіе private improvement rates Cf. Hund 9, London Local Government, London, 1897, стр. 962, 990—2.

капитала въ столицѣ съ тѣмъ, чтобы налогъ выплачивался нанимателемъ (occupier'омъ), который, въ свою очередь, пользовался бы правомъ вычитать его изъ наемной платы, какъ это предусмотрѣно въ подоходномъ налогѣ". И, дѣйствительно, въ слѣдующемъ году корпораціей Сити былъ выработанъ билль, въ которомъ предлагалось обложить собственниковъ недвижимостей сборомъ въ 6 пенсовъ съ фунта стерл. (т. е. rateable value) на покрытіе расходовъ по мѣстнымъ сооруженіямъ. Однако, парламентъ призналъ этотъ проектъ мѣрою—слишкомъ радикальной [1])...

Тѣ же самые упреки дѣлалъ мѣстной системѣ обложенія извѣстный политическій дѣятель и министръ Гошенъ. Онъ указывалъ въ своемъ отчетѣ (1872 г.), что освобожденіе собственниковъ недвижимыхъ имуществъ отъ налоговъ противорѣчитъ основнымъ началамъ здравой политики, и горячо ратовалъ въ пользу реформы коммунальныхъ сборовъ. Однако, предложенія Гошена остались безъ послѣдствій.

Много лѣтъ спустя, въ 1886 году, В. Саундерсъ предложилъ въ палатѣ общинъ слѣдующую резолюцію: „Система обложенія никоимъ образомъ не можетъ быть признана справедливой, если владѣльцы земель и домовъ, возрастающихъ въ цѣнности благодаря строительнымъ работамъ и другимъ улучшеніямъ, не привлекаются къ несенію податного бремени, какъ это рекомендовалось королевскою коммисіей по вопросу о жилищахъ для рабочихъ". Резолюція была передана на разсмотрѣніе одной изъ парламентскихъ коммисій (Select Committee on Town Holdings). Въ послѣдней свѣдущія лица находили желательнымъ, чтобы все бремя мѣстныхъ налоговъ или часть оныхъ было перенесено на лэндлордовъ и чтобы существующіе на сей счетъ контракты между земельными собственниками и occupier'ами, гдѣ вторые обязываются платить налоги, возложенные на первыхъ, были признаны недѣйствительными. Эти эксперты оправдывали свои требованія тѣмъ, что лэндлорды въ настоящее время изъяты отъ коммунальнаго обложенія, что они пользуются выгодами отъ расходованія налоговъ не только на мѣстныя улучшенія, но и на многія другія цѣли, и, наконецъ, что городскіе сборы возросли настолько, насколько лица, связавшія себя упомянутыми контрактами, не могли предусмотрѣть заранѣе [3]). Но и эти заявленія не получили дальнѣйшаго движенія.

Тѣмъ не менѣе агитація противъ несправедливостей мѣстнаго обложенія отнюдь не умолкала. Одни, напримѣръ, Дж. Ст. Милль, состоявшій тридцать лѣтъ тому назадъ предсѣдателемъ Land Tenure Reform Association настаивали, чтобы весь незаслуженный приростъ цѣнности земли, получаемый собственниками безъ затраты труда и

[1]) Dawson, ук. соч, стр. 35 сл.

[2]) См. „Reports and speeches on local taxation" by G. Goschen, London, 1872, стр. 172 сл., 201 сл.

[3]) Sargant, Urban rating, стр. 60 сл.

капитала и образующійся лишь вслѣдствіе роста населенія и его благосостоянія поступалъ въ пользу государства [1]). Другіе, хотя бы Д. Т. Роджерсъ, возмущались чрезмѣрнымъ обремененіемъ нанимателей коммуналь ными налогами. „Всѣмъ извѣстенъ фактъ, пишетъ онъ, что собственники совсѣмъ не несутъ мѣстныхъ сборовъ: все тяготѣетъ на occupier'ахъ. Безъ дорогъ земля не имѣла бы ровно никакой цѣны, а между тѣмъ occupier долженъ сооружать, расширять и исправлять ихъ. Вѣдь если бы тамъ не существовало надлежащаго дренажа, то мѣстность была бы необитаема; а между тѣмъ тотъ же occupier обязанъ платить и устроить это сооруженіе, которое является первоначальнымъ источникомъ земельной ренты и впослѣдствіи еще болѣе увеличиваетъ ее. Никто не жилъ бы тамъ, если бы туда не была проведена вода, а между тѣмъ и за это платитъ occupier. И вотъ наниматель въ отвѣтъ на громадныя издержки, произведенныя имъ на всѣ подобныя сооруженія. долженъ вносить въ виду наличности этихъ улучшеній. повышенную арендную плату, да къ тому же нести и болѣе высокое обложеніе. Въ городахъ occupier поставленъ въ гораздо худшія условія, чѣмъ ирландскій арендаторъ до реформъ Land Act'a. ибо если ему и приходилось платить лэндлорду проценты за затраты изъ собственнаго капитала, то все-таки бремя мѣстныхъ налоговъ дѣлилось между обѣими сторонами [2])".—Наконецъ, третьи домогались реформы коммунальнаго обложенія, выступая на политической аренѣ. Въ 1887 году Гладстонъ, коснувшись въ одной изъ своихъ рѣчей относительно the Thames Embankment [3]), высказался въ слѣдующихъ выраженіяхъ: „На чьи средства построено это колоссальное и долговѣчное сооруженіе? Вмѣсто того, чтобы возложить расходы, какъ требовала справедливость, на представителей недвижимаго капитала, ихъ возложили до послѣдняго шиллинга на нанимателей, другими словами, эти издержки возмѣстили, главнымъ образомъ, или за счетъ заработка рабочаго люда, чѣмъ усилили нужду въ рабочей семьѣ, или же за счетъ торговли и промышленности, въ которыхъ нуждается наша великая столица [4])". Точно также одинъ изъ членовъ парламента сэръ Рес-

[1]) См. Walker «Land and its rent» London 1883, стр 124 сл.

[2]) I E Thorold Rogers, „Six centuries of work and wages" Vol. II London 1884, стр. 533.

[3]) Это—урегулированіе набережной Темзы, обошедшееся свыше 20 милл руб. Столь крупныя издержки неудивительны, если принять во вниманіе, что покупка одного дома, стоявшаго на пути и принадлежавшаго герцогу Нортумберландскому, потребовала до 5 милл. рублей. Дѣло въ томъ, что герцогъ опираясь на содѣйствіе парламента, ни на какихъ условіяхъ не рѣшался отчудить свое родовое владѣніе. Многимъ казалось недопустимымъ, чтобы коммунальное управленіе снесло дворецъ, который въ теченіе трехъ столѣтій принадлежалъ славнымъ герцогамъ.. Но наслѣдникъ упорствовавшаго герцога оказался болѣе сговорчивымъ и уступилъ родовое владѣніе за 500,000 фунт стерл. См. Report of the Metropolitan Board of Works за 1888 г, стр. 22

[4]) Dawson, ук. соч. стр. 29 пр.

сель на митингѣ, собравшемся по вопросу объ улучшеніи жилищъ для рабочихъ, возмущался несправедливымъ распредѣленіемъ податеи: „классъ нанимателей, говорилъ онъ, ежегодно вноситъ въ Лондонѣ до 800,000 фунт. стерл на различныя крупныя улучшительныя работы, которыя содѣйствуютъ увеличенію цѣнности владѣній лэндлордовъ; а между тѣмъ лэндлорды не платятъ здѣсь ни единаго гроша“ [1]) . Нечего говорить, что англійская система мѣстнаго обложенія осуждалась и въ многочисленныхъ памфлетахъ, и на страницахъ періодической печати, и въ средѣ тѣхъ слоевъ населенія, которымъ приходилось расплачиваться за привилегированное положеніе лэндлордовъ и собственниковъ домовъ. Но интересно отмѣтить, между прочимъ, слѣдующее движеніе: въ обществѣ все чаще слышатся голоса въ пользу обложенія городскимъ поимущественнымъ налогомъ пустопорожнихъ земель, которыя, постоянно возрастая въ цѣнѣ, лишь увеличиваютъ нужду въ квартирахъ и не участвуютъ въ несеніи коммунальныхъ расходовъ. Въ этомъ смыслѣ рѣшительно высказывалась, напримѣръ, королевская коммисія о жилищахъ для бѣдныхъ [2]). Съ другой стороны, теперь нерѣдко раздается мнѣніе, что земли, лежащія вокругъ городскихъ стѣнъ, должны облагаться городскими налогами, ибо ростъ благосостоянія и благоустройства самого города влечетъ за собою сильный подъемъ цѣнности окрестныхъ земель [3] .

Итакъ, политическимъ дѣятелямъ открылся широкій просторъ для крупныхъ и благодѣтельныхъ реформъ въ области муниципальнаго хозяйства. Однако, благоустройство англійскихъ городовъ подвигалось лишь очень медленно, въ Лондонѣ же можно было говорить даже о регрессѣ... И если мы присмотримся, то увидимъ, что общественное сознаніе довольно вѣрно понимало скрытую причину этой неурядицы и запущенности: это — безобразная организація мѣстнаго самоуправленія. На самомъ дѣлѣ, безконечный рядъ биллей, которые вносились въ парламентъ, имѣли цѣлью реформировать аномальный строй городского управленія. Такіе проекты представлялись: въ 1860 году сэромъ Д. К. Льюисомъ, въ 1867/8 г.—Д. С. Миллемъ, въ 1869—1870 году—С. Вугстономъ, въ 1875 г.—лордомъ Элько, въ 1880 г.—Д. Ф. Б. Фертомъ, и въ 1884 году — министромъ внутреннихъ дѣлъ кабинета Гладстона сэромъ В. Гаркортомъ [4]). Напримѣръ, билль 1884 года заключалъ въ себѣ основанія превосходной метропольной конституціи и принятіе его принесло бы крупныя выгоды милліонамъ лондонскихъ

---

[1]) ib. Ср еще Graham G. C. „Taxation local amd imperial“ London, 1899, стр. 21 сл.

[2]) Webb, The London Programme, стр 164. Sinzheimer, ук. соч стр. 187.

[3]) Ср. Westminster Review 1888. Vol. 129 стр. 444 статья Local and Imperial Taxes.

[4]) См. Шоу „Городскія управленія въ Западной Европѣ“, пер. 1898 г., стр. 198 Sinzheimer, стр. 432—439.

БИБЛИОТЕКА КОММУНИСТИЧЕСКОЙ АКАДЕМИИ.

жителей. Но вѣдь въ этихъ случаяхъ серьезно затрагивались интересы нѣкоторыхъ вліятельныхъ группъ англійскаго общества, и онѣ проваливали подобные билли... Такъ было и съ проектомъ Гаркорта, гдѣ корпораціи Сити еще разъ удалось одержать верхъ.

Уступая громкимъ требованіямъ населенія [1]), торійское министерство въ 1888 г. рѣшилось внести законопроектъ, реформирующій мѣстное самоуправленіе. Дѣло въ томъ, что въ силу закона 1867 г сельскіе избирательные округи, получили болѣе широкія парламентскія права, а потому они оказали значительное воздѣйствіе на преобразованіе системы земскаго самоуправленія на демократическихъ началахъ. Воспользовавшись этимъ движеніемъ, правительство провело реформу управленія въ графствахъ и предложило аналогичную систему для городовъ, имѣющихъ свыше 50,000 жителей. Такимъ образомъ, Лондонъ и другіе крупные города были преобразованы въ самостоятельные графства, во главѣ которыхъ находится совѣтъ, состоящій изъ 118 совѣтниковъ и 19 ольдерменовъ. Право участія въ выборахъ предоставлено всякому, кто живетъ на разстояніи не далѣе 15 миль (22 съ половиною версты) отъ метрополя и занимаетъ домъ съ доходностью минимумъ десять фунт. стерл. (97 р.) или владѣетъ какимъ-нибудь зданіемъ, лавкой и т. п., или кто, проживъ въ графствѣ 12 мѣсяцевъ, правильно вносилъ налогъ въ пользу бѣдныхъ и другіе сборы [2]). Однако, корпорація Сити сохранила свои прежнія привилегіи и распорядки [3]). Что же касается приходскихъ управленій, то ихъ компетенціи остались неизмѣненными. Въ теоріи всѣ дѣла чисто мѣстнаго характера подлежатъ имъ, а дѣла, имѣющія общее значеніе—для всего Лондона переходятъ къ совѣту графства; но

---

[1]) Нельзя не отмѣтить, между прочимъ, дѣятельность лиги Municipal Reform League, которая выставила въ 1880 г слѣдующій девизъ: «общественныя потребности и интересы лондонцевъ требуютъ центральнаго демократическаго управленія». См. Contemporary Review 1888. Vol. 53 статью лорда Hobhouse'a „Local Selfgovernment for London" стр 773 сл.—Всестороннее изслѣдованіе о причинахъ и мотивахъ реформы 1888 года у Sinzheimer'a, 3 Abschn. Кар. 2 и 3. Ср. Redlich. D-r „Englische Localverwaltung", Leipzig, 1901, стр 223, сл.сл.

[2]) Этотъ цензъ соотвѣтствуетъ общимъ требованіямъ, какія предъявляются къ англійскимъ избирателямъ вообще. Подробности можно найти у Шоу, «Городскія управленія» стр. 203 сл.

[3]) Надо, впрочемъ, замѣтить, что, благодаря настойчивости рабочихъ и либеральной партіи, гильдіи мало по малу измѣняютъ свою политику; онѣ начинаютъ затрачивать крупныя суммы на пріобрѣтеніе парковъ, поддерживаютъ техническія учебныя заведенія и вечерніе классы даже далеко за предѣлами Лондона, а также отпускаютъ значительныя средства на содержаніе политехническихъ институтовъ и „народныхъ дворцовъ" для подростающихъ рабочихъ (см. Шоу стр. 192). Но, несомнѣнно, гильдіи жертвуютъ здѣсь меньшимъ для того, чтобы удержать большее.

фактически точнаго разграниченія задачъ не существуетъ, такъ что въ данномъ отношеніи господствуетъ нѣкоторый хаосъ [1]).

Говоря про совѣтъ лондонскаго графства, Бленденъ замѣчаетъ[2]): „Это новое учрежденіе было воодушевлено стремленіемъ послужить на пользу общественному благу: тотчасъ же вслѣдъ за своимъ появленіемъ на свѣтъ въ 1888 году оно не замедлило проявить такой духъ предпріимчивости, какой подобалъ потомкамъ отцовъ средневѣковаго Сити, но который, къ несчастью, въ теченіе 200 лѣтъ оставался почти совершенно неизвѣстнымъ лондонскому управленію". И, дѣйствительно, учрежденіе центральнаго демократическаго органа управленія оказало самыя благія послѣдствія для милліоннаго населенія. Въ лондонскомъ графскомъ совѣтѣ, чутко прислушивающемся къ нуждамъ города, образовалось особое прогрессивное теченіе, характернымъ выраженіемъ котораго служитъ лондонская программа [3]). Прогрессивная партія задалась цѣлью добиться такого порядка самоуправленія, который обезпечилъ бы каждому жителю столицы возможность извлечь наибольшія выгоды изъ общественныхъ учрежденій. Задача прогрессистовъ—обращать вниманіе общества на несправедливое возвышеніе налоговъ и препятствовать, гдѣ только возможно, увеличенію размѣра податей графства до тѣхъ поръ, пока парламентъ не переложитъ ихъ бремя на тѣ плечи, на которыхъ оно должно лежать. Въ числѣ основныхъ пунктовъ лондонская программа заключаетъ въ себѣ цѣль—„стремиться къ облегченію плательщикамъ налоговъ податного бремени путемъ спеціальнаго обложенія или betterment'a" (по терминологіи англичанъ), т. е. обложенія того прироста цѣнности, какой пріобрѣтаетъ частная недвижимая собственность отъ городскихъ улучшеній. Мало того, совѣтъ рѣшилъ отклонять всякое осуществленіе крупныхъ и дорогихъ мѣръ городского благоустройства, пока не будетъ введено болѣе справедливое распредѣленіе податей или признанъ принципъ betterment'a.

Конечно, совѣтъ графства долженъ былъ вступить въ ожесточенную борьбу со старинными правами и могущественными собственниками лордами. Въ это время (1890 годъ) совѣтъ имѣлъ въ виду предпринять обширныя инженерныя сооруженія, въ числѣ которыхъ на первомъ мѣстѣ стоялъ такъ называемый „Strand Improvement". Здѣсь хотѣли снести комплексъ зданій, мѣшавшихъ движенію, между Холливель-Стритъ и Страндомъ, а также проложить новую улицу вдоль сѣверной стороны церкви св. Маріи на Страндѣ [4]). Какъ писалъ

---

[1]) См. The London Manual за 1899—1900, стр. 243.

[2]) Blunden «Local taxation and Finance» 1895, стр. 91.

[3]) Она помѣщена у Гуго «Новѣйшія теченія» стр. 63 сл

[4]) Планъ можно найти въ журналѣ „London" Vol. VI № 227 (1897), стр. 455.

герцогъ Аргейльскій [1]), въ этомъ мѣропріятіи заинтересовано населеніе не только одного Лондона, но можно сказать, даже всего Соединеннаго Королевства. Дѣло въ томъ, что англійскій банкъ, фондовая биржа, доки, соборъ св. Павла, судъ — все сосредоточено въ этомъ мѣстѣ. Но доказывая всеобщность интереса въ этомъ предпріятіи, благородный герцогъ хотѣлъ увѣрить, что вслѣдствіе этого, въ данномъ случаѣ несправедливо примѣнять спеціальное обложеніе (betterment tax)! Тѣмъ не менѣе графскій совѣтъ передалъ проектъ въ одну изъ своихъ коммисій для проведенія соотвѣтствующаго закона.

Составители проекта опредѣлили площадь (betterment area), въ предѣлахъ коей предполагалось привлечь заинтересованныхъ собственниковъ къ несенію расходовъ на расширеніе Странда, и этимъ путемъ покрыть отнюдь не болѣе половины причитающихся издержекъ. Впрочемъ, при опредѣленіи границъ названной площади приходилось, конечно, по возможности избѣгать „всякаго опаснаго противника“; да и вообще страхъ передъ протестами и враждебными петиціями въ парламентъ заставлялъ базировать проектъ на самыхъ скромныхъ основаніяхъ. Размѣры спеціальнаго сбора (betterment tax) проектировалось установить сообразно съ приращеніемъ цѣнности, пріобрѣтаемымъ каждымъ участкомъ благодаря произведенному сооруженію. Исчисленіе выгодъ, полученныхъ отдѣльными собственниками, поручалось особому третейскому судьѣ (standing arbitrator), который рѣшалъ бы и всѣ споры и возраженія, заявляемые заинтересованными лицами [2]).

Однако, проектъ имѣлъ одинъ существенный недостатокъ: онъ не выработалъ точно опредѣленныхъ правилъ для производства оцѣнокъ владѣній, такъ что арбитратору былъ предоставленъ слишкомъ широкій просторъ для исчисленія прироста цѣнности, полученнаго участками. Но надо замѣтить, что составители проекта находились, по справедливому замѣчанію Криппса, „въ несчастномъ положеніи человѣка, который хотѣлъ угодить каждому и, въ концѣ концовъ, никому не угодилъ“ [3]).

Наконецъ, билль поступилъ въ парламентъ. Въ нижней палатѣ проектъ вызвалъ горячія пренія [4]). Одни доказывали, что принципъ

[1]) The Duke of Argyll «The Betterment Tax» въ Contemporary Review. June 1890, стр 915.

[2]) Напримѣръ, недовольные могли даже доказывать, что приращеніе цѣнности ихъ участка произошло отъ какой-либо иной причины

[3]) Подробности проекта изложены также у Hallgarten'a «Die communale Besteuerung des unverdienten Werzuwachses in England» Stuttgart 1899 изъ Münchener Volkswirtsch. Studien v. Brentano und Lotz.

[4]) Парламентскіе дебаты 18 марта 1890. Hansard's Parliamentary Debates 1890 Vol. II стр. 1118 сл. London Street (Strand Improvement) Bill.

betterment'a „ложенъ, несправедливъ и непрактиченъ". Если же другіе возражали на это и, ссылаясь на опытъ Америки, на свидѣтельства лучшихъ авторитетовъ въ финансовыхъ вопросахъ и на аналогичные прецеденты въ англійскомъ законодательствѣ, утверждали (sir I. Lubbock-London University), что „билль представляетъ собою благородную попытку ввести лучшую и болѣе справедливую систему обложенія", то убѣдить противниковъ проекта не удалось. Послѣдніе очень одобряли билль, но.. только безъ параграфа 28, которымъ узаконялся принципъ betterment'a. Тогда одинъ изъ членовъ палаты общинъ (г. Кримеръ) привелъ, съ цѣлью доказать справедливость спеціальнаго обложенія, слѣдующій, уже нѣсколько знакомый намъ, примѣръ: до сооруженія набережной Темзы недвижимыя имущества, выходившія къ рѣкѣ, не имѣли почти никакой цѣны, ибо болотистая мѣстность и вонючая грязь по берегамъ заставляла людей бѣжать оттуда. Но, благодаря устройству набережной и прекрасныхъ проѣздовъ, доходность прилегающихъ имуществъ возросла на 25—60 ; если бы здѣсь примѣнили спеціальное обложеніе, то не было бы столь тяжелаго переобремененія плательщиковъ податей. „Я никогда не могъ понять, продолжалъ ораторъ, что лэндлордамъ позволили присвоить себѣ столь крупныя выгоды отъ Thames Embankment, когда это является достояніемъ столицы... Я достовѣрно знаю, что цѣнность владѣній по сосѣдству съ Темзой возросла за послѣднія 25 лѣтъ почти вдвое и именно благодаря устройству набережной". Однако, большинство стояло на сторонѣ противниковъ пресловутаго § 28. Даже правительство, въ лицѣ министра Ритчи, неблагопріятно отозвалось о биллѣ. Проекту ставились два упрека: что онъ внесенъ въ качествѣ частнаго билля (т. е. въ видѣ ходатайства, возбужденнаго частными лицами или корпораціями въ ихъ частномъ или мѣстномъ интересѣ), тогда какъ его слѣдовало представить въ качествѣ публичнаго билля, ибо имъ затрагиваются широкіе общественные интересы [1]); затѣмъ, что парламентъ не сочувствуетъ тому принципу, который предложенъ въ § 28, тѣмъ болѣе что проектъ не принимаетъ во вниманіе не увеличеніе цѣнности нѣкоторыхъ участковъ, а, наоборотъ, паденіе ихъ цѣны (worsement) именно вслѣдствіе муниципальнаго мѣропріятія, гдѣ слѣдовало бы вознаграждать потерпѣвшихъ. Въ концѣ концовъ, билль, по предложенію Баумана, одного изъ наиболѣе ярыхъ противниковъ betterment'a, былъ переданъ особой парламентской коммисіи. Здѣсь

[1]) Дѣло въ томъ, что частный билль (private bill) можетъ быть внесенъ всякимъ гражданиномъ; публичные же билли (public bills) представляются только членами парламента и нуждаются въ предварительномъ одобреніи проекта палатой. Порядокъ обсужденія для нихъ не одинаковъ. Надо замѣтить, что путемъ частныхъ биллей проведена большая часть прогрессивныхъ мѣръ въ области муниципальнаго хозяйства. (См. Гуго, «Нов. теченія» стр. 364).

проектъ безповоротно былъ отклоненъ [1]). Такому печальному исходу особенно содѣйствовалъ Бауманъ [2]). Тѣмъ не менѣе совѣтъ графства не унялся и прибѣгнулъ къ крайнему средству. 28 іюля 1891 года онъ вотировалъ слѣдующую резолюцію: „Принимая во вниманіе исключительное положеніе квартиронанимателей столицы, съ 1853 года обязывавшихся контрактами уплачивать налоги, взимаемые для погашенія займовъ, заключенныхъ на производство новыхъ сооруженій и лишенныхъ возможности перелагать всю сумму или часть этихъ налоговъ на собственниковъ,—совѣтъ графства считаетъ несправедливымъ обременять квартиронанимателей новыми налогами для новыхъ мѣропріятій и поэтому отказывается предпринимать въ настоящее время подобныя новыя сооруженія“ [3]). Въ виду этого совѣтъ отказался отъ большинства задуманныхъ имъ городскихъ улучшеній, доходившихъ по смѣтамъ до 10 милл. руб.

Годъ спустя въ Лондонѣ общество неоднократно стало требовать прокладку новой улицы къ Тоуерскому мосту. Обсуждая этотъ вопросъ, графскіи совѣтъ обратился къ изысканію средствъ на покрытіе расходовъ по этому мѣропріятію: одни совѣтовали прибѣгнуть къ системѣ такъ называемаго recoupment'a [4]), другіе настаивали на примѣненіи спеціальнаго обложенія. Въ послѣднемъ случаѣ предлагалось покрыть нѣкоторую часть издержекъ, утилизируя въ налоговыхъ цѣляхъ 50% незаслуженнаго прироста цѣнности; половину же расходовъ рекомендовалось возмѣстить установленіемъ новаго по-

---

[1]) Статью о betterment'ѣ вычеркнули на томъ основаніи, что повышеніе цѣнности коснулось якобы лишь владѣній, выходящихъ на улицу, а потому признано нежелательнымъ обременять прочіе участки, занесенные въ betterment area

[2]) См. Hansard's Parl Debates 1890. Vol. III стр. 1506 сл.

[3]) Гуго, «Нов. теченія» стр. 363.

[4]) Эту систему рекомендовала примѣнить и упомянутая выше парламентская коммисія взамѣнъ вычеркнутой ею статьи о betterment'ѣ. Сущность recoupment'a заключается въ томъ, что городъ скупаетъ тѣ участки, которые по его мнѣнію, возрастутъ въ цѣнѣ вслѣдствіе муниципальнаго сооруженія а по исполненіи такового продаетъ ихъ; разницу въ цѣнѣ городъ употребляетъ на покрытіе расходовъ. Однако, какъ показалъ опытъ, цѣна участковъ искусственно взвинчивается настолько, что городъ обыкновенно остается въ значительномъ убыткѣ; выигрываютъ отъ этой системы, конечно, опять-таки тѣ же собственники. Къ тому же, скупая участки, городъ часто долженъ поневолѣ вознаграждать и торговцевъ, и промышленниковъ за нарушеніе ихъ интересовъ, причиненное экспропріаціей, не говоря уже о возможныхъ здѣсь злоупотребленіяхъ со стороны городскихъ чиновниковъ, когда они скупаютъ участки, дѣлаютъ неправильныя оцѣнки и т. д. Тѣмъ не менѣе система recoupment'a неоднократно примѣнялась при сооруженіи улицъ въ 60-хъ, 70-хъ годахъ и позднѣе. (См. Sinzheimer ук. соч стр. 98 сл.). Однако, сколько-нибудь благопріятные результаты были въ этихъ случаяхъ рѣдкими исключеніями (ib. 189—201).

земельнаго налога, который бы привлекъ къ обложенію и незастроенные участки (пустыри).

Кромѣ этого проекта въ графскомъ совѣтѣ былъ возбужденъ вопросъ о соединеніи, посредствомъ моста, улицы Кромвеля съ противоположной частью города. Такъ какъ въ этой мѣстности нѣтъ прямого пути въ центръ, то отъ подобнаго сооруженія ожидали громадныхъ выгодъ для тамошнихъ участковъ. Вслѣдствіе чего совѣтъ представилъ въ парламентъ соотвѣтствующій билль, гдѣ проектировалось одну треть расходовъ по возведенію моста покрыть путемъ спеціальнаго обложенія, а остальныя двѣ трети возложить поровну на приходъ Фульхамъ и совѣтъ графства. Разница этого проекта отъ предыдущаго (Strand Improvement) заключалось въ томъ, что въ немъ общая сумма betterment'a, подлежащая взысканію съ собственниковъ заинтересованныхъ участковъ, была опредѣлена заранѣе. Такимъ образомъ, арбитратору оставалось только разложить весь сборъ на отдѣльныхъ собственниковъ, смотря по выгодамъ, полученнымъ каждымъ.

Парламентскіе дебаты по этому поводу приняли ярко выраженную политическую окраску [1]). Героемъ дня былъ извѣстный намъ Бауманъ. Онъ просилъ палату отклонить второе чтеніе, такъ какъ находилъ билль невыносимымъ и черезчуръ радикальнымъ. Ораторъ не хочетъ допустить осуществленіе проекта, ибо тогда онъ могъ бы найти подражаніе во всемъ соединенномъ королевствѣ... Но если существующая система обложенія нуждается въ реформѣ, если хотятъ внести революцію въ законы о налогахъ, то это должно исходить отъ лица правительства, а не вноситься въ качествѣ частнаго билля, заявлялъ Бауманъ. Онъ предлагалъ систему recoupment'a и доказывалъ, что приходъ Фульхамъ можетъ только выиграть, если прибѣгнетъ къ послѣднему способу: черезъ какіе-нибудь два года рента съ выкупленныхъ участковъ должна возрасти настолько, что приходъ съ избыткомъ покроетъ свои расходы. „Но намъ говорятъ, продолжалъ ораторъ, что betterment прекрасно дѣйствуетъ въ Америкѣ. Однако, это очень любопытно, какъ наши современные прогрессисты любятъ ссылаться на Америку,—на страну, которая управляется изъ всѣхъ государствъ, управляемыхъ народами англо-саксонской крови, самымъ развратнымъ и самымъ тираническимъ образомъ“.. Указывая на отсутствіе гарантій въ дѣлѣ установленія спеціальныхъ сборовъ, Бауманъ утверждаетъ: „этотъ билль такъ дуренъ, такъ чудовищенъ, что, по моему убѣжденію, ни одна коммисія не согласится одобрить его, а поэтому я предлагаю не брать на себя отвѣтственности и понапрасну не возлагать труда на плечи парла-

[1]) The Parliamentary Debates. Authorised Edition. 1892. Vol. III стр. 1533 сл. Засѣданіе нижней палаты 28 апрѣля 1892 года.

ментской коммисіи.. Вражда и ненависть лондонскаго графскаго совѣта къ лэндлордамъ слишкомъ хорошо извѣстна, чтобы мнѣ останавливаться на этомъ. Истинно говорю вамъ, если предыдущій совѣтъ графства бичевалъ васъ плетьми, то нынѣшній совѣтъ будетъ насылать на насъ скорпіоновъ... Я прошу консервативную партію поддержать меня и отказать въ утвержденіи билля, который долженъ внести революцію во все законодательство о коммунальномъ обложеніи, и который современемъ непремѣнно приведетъ къ развращенію, биржевой спекуляціи и, въ концѣ концовъ, ко всеобщему и небезосновательному недовольству". Наоборотъ, сторонники проекта указывали на прецеденты спеціальнаго обложенія, на полную его справедливость и на крайнюю желательность предложеннаго билля, и доказывали, что система recoupment'a—вредна и опасна, какъ это уже извѣстно изъ дѣятельности столичнаго строительнаго комитета. Однако, противники betterment'a не скупились на выраженія; напримѣръ, Лотеръ высказался слѣдующимъ образомъ: „Столь чудовищное и зловредное предложеніе не можетъ удостоиться утвержденія парламента. Вѣдь это не что иное, какъ проектъ взыскивать разбойничью подать направо и налѣво („it is nothing but a roving scheme for levying blackmail right and left"). Тѣмъ не менѣе билль поступилъ на разсмотрѣніе парламентской коммисіи, но послѣдняя не замедлила отклонить его.

Несмотря на неоднократныя неудачи, энергія графскаго совѣта не упадала Въ 1893 году онъ снова представилъ въ парламентъ обширнѣйшій проектъ городскихъ улучшеній, подъ названіемъ London Improvements Bill, гдѣ предполагалось затратить свыше 50 милліоновъ рублей. Билль, конечно, опять таки заключалъ въ себѣ статью о признаніи принципа betterment'a. По проекту площадь взиманія betterment'a была ограничена предѣлами „limits of deviation"; по словамъ лорда Hobhouse'a [1]), подъ этимъ общеизвѣстнымъ техническимъ выраженіемъ разумѣютъ слѣдующее: если, напримѣръ, требуется земля для проведенія дороги, то въ распоряженіе строителей отдается извѣстное пространство, которымъ они могутъ распоряжаться свободно, то есть отступить вправо или влѣво, но не далѣе опредѣленныхъ границъ, носящихъ названіе limits of deviation. То же самое хотѣли примѣнить и здѣсь, такъ чтобы въ указанныхъ предѣлахъ третейскій судья, отъ имени графскаго совѣта, могъ назначить спеціальное обложеніе для всѣхъ или для тѣхъ или иныхъ собственниковъ, смотря по выгодамъ каждаго.

Впослѣдствіи же проектъ былъ сильно урѣзанъ, и совѣтъ рѣшилъ ограничиться однимъ важнѣйшимъ сооруженіемъ, а именно,

[1]) «The House of Lords and Betterment» въ «Contemporary Review» Vol. 65 за 1894 г. стр. 440.

устройствомъ проѣзда къ Тоуерскому мосту (Tower Bridge Southern Approach Improvement). Обложеніемъ путемъ betterment tax предполагалось утилизировать здѣсь половину того приращенія цѣнности, которое пріобрѣтали соотвѣтствующіе участки, причемъ выплата сбора разсрочивалась такъ, чтобы ежегодно взыскивалось по три % назначенной суммы вплоть до полнаго погашенія ея Вмѣстѣ съ тѣмъ заинтересованнымъ лицамъ предоставлено самое широкое право апелляціи; споры разрѣшаются третейскимъ судьей—арбитраторомъ. Въ такомъ видѣ проектъ предсталъ передъ нижней палатой. Здѣсь опять поднялись нападки. Одинъ изъ членовъ парламента утверждалъ, что нельзя вводить новой и несправедливой системы обложенія, нельзя никакому органу управленія въ Соединенномъ Королевствѣ предоставить право—измѣнять налоговую систему, т. е. то право, которое, согласно конституціонному режиму, должно принадлежать парламенту и только парламенту. На это возражали, что графскій совѣтъ отнюдь не проситъ автономіи въ дѣлѣ установленія налоговъ; но если бы палата рѣшила, что бремя издержекъ на проектируемыя улучшенія не должно упасть на группу лицъ, получающихъ отсюда выгоды, то это шло бы въ разрѣзъ съ предложеніями всѣхъ безъ исключенія парламентскихъ коммисій послѣ 1886 года и вплоть до сего дня, которыя касались сего вопроса. Билль перешелъ на разсмотрѣніе парламентской коммисіи. Тутъ происходили горячіе споры. Какъ замѣчаетъ Гобхоузъ, можно было подумать, что дѣло идетъ о крупной борьбѣ между правительствомъ и оппозиціей. Наконецъ, все-таки совѣщаніе большинствомъ одного голоса одобрило проектъ и возвратило его парламенту. Послѣ этого, въ нижней палатѣ дебаты не носили уже такого пристрастнаго характера, такъ какъ многіе, входившіе прежде въ составъ оппозиціи, одобряли билль: большинство—въ сто почти голосовъ (216 противъ 118)—высказалось за него. Законопроектъ перешелъ въ верхнюю палату, въ эту „вторую шеренгу крупныхъ землевладѣльцевъ и всѣхъ вообще владѣльцевъ монополій“, какъ выражается Гуго.

При обычныхъ обстоятельствахъ билль съ большими или меньшими измѣненіями былъ бы переданъ въ коммисію послѣ вторичнаго чтенія. Но негодованіе, возбужденное проектомъ—узаконить принципъ betterment'а было настолько велико, что лордъ Портсмутъ предложилъ сразу отклонить билль. Лордъ Онсло, извѣстный противникъ лондонскаго графскаго совѣта, и герцогъ Аргейльскій произнесли пламенныя рѣчи. Первый изъ нихъ убѣждалъ палату высказаться въ томъ смыслѣ, что проектъ, вводящій эту невѣдомую систему обложенія, не можетъ быть внесенъ въ качествѣ частнаго билля; но если бы парламентъ согласился съ предложеніемъ графскаго совѣта, то слѣдовало бы требовать вознагражденія за уменьшеніе цѣнности нѣ-

которыхъ участковъ (worsement). „Графскіи совѣтъ, восклицалъ герцогъ Аргейльскій, добивается у парламента такихъ полномочій, чтобы самовольно назначать и площадь обложенія и самихъ плательщиковъ. Неужели же собственники извѣстной мѣстности должны быть предоставлены въ распоряженіе безпредѣльной власти какого то муниципальнаго учрежденія“ [1]). „Конечно, замѣчаетъ по этому поводу Гобхоузъ, если послушаешь противниковъ билля, то подлинно покажется, что графскій совѣтъ просилъ безпредѣльной власти, а не строго ограниченнаго права облагать, согласно рѣшенію независимаго третейскаго судьи. Что же касается вопроса о томъ, можно ли вносить подобное предположеніе къ качествѣ частнаго билля или нѣтъ, то, собственно говоря, тутъ дѣло шло лишь о томъ, нельзя ли отклонить проектъ безъ подробнаго разсмотрѣнія его“.—Палата лордовъ не допустила обсужденіе статьи о betterment'ѣ и вычеркнула ее. Въ такомъ „исправленномъ видѣ“ (amended) билль снова перешелъ въ палату общинъ. Но здѣсь и на этотъ разъ принципъ betterment'а былъ поддержанъ громаднымъ большинствомъ 221 противъ 88, такъ что законопроектъ вернулся въ верхнюю палату. Лордъ Гобхоузъ,— сторонникъ графскаго совѣта, — просилъ присоединиться къ мнѣнію палаты общинъ Но противъ этого выступили многіе члены парламента. Лордъ Онсло находилъ принципъ betterment'а прямо таки „свирѣпымъ въ своей ненависти къ несчастнымъ собственникамъ, которые подпали бы подъ его дѣйствіе (savage in its ferocity to the unfortunate owners affected by it)“. Лордъ Сольсбюри отзывался о проектѣ, какъ о самомъ несправедливомъ предложеніи, какое когда либо было сдѣлано. Онъ обрушился также на limits of deviation и отказывался уразумѣть ихъ, такъ какъ, по его мнѣнію, это нѣчто неопредѣленное и вполнѣ зависимое отъ произвола графскаго совѣта. „Трудно понять, говоритъ на сей счетъ Гобхоузъ, какъ столь простая вещь, вродѣ limits of deviation могла повести къ подобному извращенію билля. Мнѣ это обстоятельство совершенно ясно, и, если бы я захотѣлъ высказаться въ желательномъ для лорда Сольсбюри смыслѣ, то не сумѣлъ бы лучше передѣлать этотъ пунктъ“.

Однако, соображенія ораторовъ одержали верхъ, и благородные лорды отказались утвердить билль. Тогда лордъ Морлей предложилъ обсудить спорный вопросъ въ соединенной коммисіи обѣихъ палатъ, чтобы выяснить, на какихъ условіяхъ парламентъ согласится санкціонировать проектъ. Противъ такого предложенія высказалось пра-

---

[1]) Подробности парламентскихъ дебатовъ изложены также въ статьѣ лорда Гобхоуза «The House of Lords and Betterment» въ «Contemporary Review» March 1894 Vol. 65. Эта статья послужила поводомъ къ интересной полемикѣ между Гобхоузомъ и герцогомъ Аргейльскимъ. См апрѣльскую и майскую книжки того же журнала за 1894 г.

вительство, но лорды согласились; тѣмъ не менѣе, нижняя палата воспротивилась.

Итакъ, проектъ графства не увѣнчался успѣхомъ. По этому поводу, понятно, заговорили въ печати, въ столицѣ и далеко за ея предѣлами. Герцогъ Аргейльскій писалъ въ „Times'ѣ“ [1]), что онъ, лично, не противъ принципа betterment'а, но опасается только, что „dolus latet in generalibus“; впрочемъ, въ названной газетѣ онъ уже соглашался съ необходимостью тщательно изслѣдовать этотъ вопросъ, хотя передъ тѣмъ въ парламентѣ предпочелъ просто отвергнуть его безъ разсмотрѣнія. Герцогъ, по его словамъ, вотировалъ противъ параграфа о betterment'ѣ только потому, что находилъ его противнымъ здравому смыслу и справедливости [2]). Далѣе, Бауманъ въ своей работѣ, посвященной спеціальному обложенію, громитъ систему betterment'а и воздаетъ хвалу recourment'у, хотя въ этомъ случаѣ онъ значительно хладнокровнѣе разсматриваетъ данный вопросъ, чѣмъ въ свое время въ парламентѣ [3]). Наконецъ, лордъ Онсло возмущается въ одномъ памфлетѣ настойчивостью лондонскаго графскаго совѣта: „Постоянные неудачные проекты, представляемые только ради партійныхъ цѣлей, дѣлаютъ желательнымъ, чтобы всѣ знали, что эти вещи происходятъ лишь отъ происковъ, которые примѣняетъ графскій совѣтъ въ сообщничествѣ съ правительствомъ, преслѣдующимъ тѣ же партійныя цѣли, чтобы этимъ путемъ забить (fasten) верхнюю палату. Онсло взываетъ къ плательщикамъ податей Лондона—порицательно относится (condemn) къ графскому совѣту и правительству [4]).

Интересно будетъ указать еще на статью въ „Quarterly Review“ [5]), которую по справедливости можно назвать апологіей противниковъ betterment'а. „Совѣтъ лондонскаго графства,—читаемъ мы тамъ,—желаетъ при помощи betterment'а, по своей прихоти или капризу, подчинить извѣстныхъ собственниковъ какому-то исключительному обложенію на томъ основаніи, что, будто бы, ихъ владѣнія улучшились

[1]) На страницахъ Таймса велась обширная полемика по вопросу о спеціальномъ обложеніи.

[2]) Статья Гобхоуза Vol. 65 «Cont. Review» стр. 445.

[3]) Baumann, Arthur, «Betterment, worsement and recourment» London 1894. Многія замѣчанія Баумана заслуживаютъ вниманія, хотя пристрастность его сужденій несомнѣнна.

[4]) Замѣтимъ, что вопросъ о betterment'ѣ затрагивался не только публицистами и политическими дѣятелями, но дебатировался и на страницахъ спеціально-научныхъ журналовъ. См., напримѣръ, „Law Quarterly Review“ за 1893 и 1894 гг. статьи: Адамса, скептически относящагося къ „new-fangled doctrine of betterment», и Смита, разсматривающаго юридическую сторону вопроса и доказывающаго, что идея «betterment'а» построена на здравомъ основаніи, но что способъ и объемъ примѣненія ея должны быть очень точно опредѣлены».

[5]) За 1894 г № 355 Art. VIII «Betterment and Local Taxation».

вслѣдствіе мѣропріятій, предпринятыхъ не ради этихъ собственниковъ, а въ интересахъ цѣлаго квартала и даже всей столицы. Многіе ссылаются на Америку; но вѣдь тамъ несправедливость—дѣло совсѣмъ обычное, ибо тамъ нѣтъ палаты лордовъ. Если предлагаютъ какое-нибудь улучшеніе, то обыкновенно поводомъ къ тому является то, что недвижимости, граничащія съ предпринимаемымъ сооруженіемъ, уже много лѣтъ страдали отъ величайшей муниципальной небрежности, и что поэтому слѣдуетъ возстановить равновѣсіе между этими и болѣе облагодѣтельствованными участками. Если совѣтъ лондонскаго графства воздаетъ должное за свое продолжительное и убыточное нерадѣніе, то, очевидно, онъ выполняетъ лишь актъ простой справедливости. Но betterment вовсе не представляетъ изъ себя одинъ изъ способовъ подобнаго вознагражденія, какъ, можетъ быть, думаютъ нѣкоторые; наоборотъ, здѣсь имѣется въ виду нанести новое и усиленное зло". Далѣе авторъ цитируемой статьи высказываетъ такія опасенія, что, казалось бы, населеніе должно неминуемо погибнуть, если допустить осуществленіе betterment'a. Здѣсь указывается на громадные риски и убытки, которые принесетъ эта система обложенія: мѣстность, подпавшая подъ дѣйствіе betterment'a, должна лишиться жителей; на опустошенной землѣ появятся, пожалуй, фабрики и мануфактуры, которыя изгонятъ мирныхъ сосѣдей; многія лавки будутъ вынуждены прекратить свои операціи и т. д. Понятно, что „Quarterly Review" не упускаетъ случая разгромить третейскаго судью-арбитратора—„этого ложнаго пророка и спекулянта"; не забытъ, конечно, также и упрекъ, что вмѣсто „фантастическаго unearned increment" могутъ быть вредъ и убытки. Наконецъ, идетъ перечисленіе тѣхъ заслугъ, которыя благородные лорды пріобрѣли передъ родиной въ средніе вѣка; указывается на недостойное политическое соперничество торгово-промышленнаго класса съ аристократіей; затѣмъ слѣдуетъ выводъ, что лорды, какъ земельные собственники, по полной справедливости, не уплачиваютъ налоговъ. „Проектъ (совѣта графства),—говорится дальше,—чистый абсурдъ и какъ гнусенъ онъ ни былъ, онъ не построенъ ни на какомъ принципѣ, наоборотъ, онъ даже замѣчателенъ отсутствіемъ какого бы то ни было принципа. Первое основаніе для протеста противъ того, что, статья о betterment'ѣ вносится въ качествѣ частнаго билля и по иниціативѣ муниципальнаго учрежденія заключается въ томъ, что betterment является проектомъ, по которому большинство коммуны хочетъ себѣ на выгоду заставить страдать меньшинство. Это явно противорѣчитъ справедливости и всѣмъ традиціямъ муниципальнаго законодательства. Люди, имѣющіе толкъ въ этихъ дѣлахъ, отлично понимаютъ, что betterment лишь простой предлогъ; большинство изъ тѣхъ, кто защищалъ отвергнутый нынѣ билль, представляло изъ себя

невинную приманку, которая сладко распѣвала о правѣ и справедливости и вовлекла бы неосмотрительныхъ людей въ опасный водоворотъ общественной неправды и общественнаго грабительства". Далѣе авторъ статьи упрекаетъ представителей совѣта графства въ томъ, что они такъ ужасно искажаютъ весь тонъ лондонской соціальной политики и, не предпринимая новыхъ сооруженій, возбуждаютъ и поддерживаютъ ненависть къ лэндлордамъ. Большимъ нападкамъ подвергся, разумѣется, и сэръ Леббокъ, который осмѣлился замѣтить въ парламентѣ, что „слѣдовало бы часть расходовъ на муниципальныя мѣропріятія возложить на тѣхъ, которые пріобрѣли спеціальную имущественную выгоду за счетъ своихъ согражданъ". „Да развѣ сэръ Леббокъ не знаетъ, что эти получатели выгодъ также возмѣщаютъ причитающуюся на ихъ долю часть расходовъ путемъ обычныхъ налоговъ?"—восклицаетъ „Review". Затѣмъ слѣдуетъ рѣзкій упрекъ полковнику Hughes, который предлагалъ воспользоваться случаемъ и сдѣлать опытъ. „Чего еще недоставало,—пишетъ тотъ же авторъ,—развѣ община существуетъ только ради того, чтобы подвергать ея членовъ экспериментамъ?" „Въ верхней палатѣ,—читаемъ мы дальше,—лордъ Гобхоузъ, со свойственнымъ ему заблужденіемъ (with all the usual error), выразилъ мнѣніе, что „билль предписываетъ собственникамъ лишь удѣлять часть пріумноженной цѣнности ихъ имущества.. и что справедливость принципа, положеннаго въ основаніе проекта, не подлежитъ сомнѣнію". Это—чистая ложь,—замѣчаетъ авторъ статьи,—такъ какъ проектъ является лишь маской, чтобы обольщать и обманывать народъ и не различать членовъ обѣихъ палатъ парламента. Проектъ предлагаетъ и трактуетъ о налогахъ (rates); но вѣдь то, что онъ на самомъ дѣлѣ предлагаетъ, есть конфискація. По словамъ Гобхоуза, палата лордовъ должна бы „раздѣлять чувства жителей Лондона, что имъ удѣляютъ слишкомъ мало вниманія въ столь важномъ финансовомъ вопросѣ". „Но вѣдь лорды едва ли могутъ сочувствовать такимъ людямъ, болтовня которыхъ равняется лепету ребенка", возражаетъ „Quarterly Review".—Если названный журналъ столь рѣзко и даже саркастически критикуетъ слова защитниковъ betterment'а, то, наоборотъ, мнѣнія противниковъ спеціальнаго обложенія превозносятся до небесъ. Лордъ Онсло сразу доказалъ, говорится тамъ, что статья о betterment'ѣ была лишь простымъ предлогомъ для облегченія плательщиковъ податей, и нашелъ страннымъ перевертывать вверхъ дномъ всю систему мѣстнаго обложенія ради незначительнаго увеличенія городскихъ доходовъ. Глубокаго одобренія заслужило, конечно, заявленіе герцога Аргейльскаго, „мудро" назвавшаго betterment „невѣроятной безсмыслицей". Авторъ цитируемой нами статьи приходитъ къ выводу, что рѣчь герцога доказала отсутствіе у жителей Лондона какихъ бы то ни было познаній

въ политической экономіи и государствовѣдѣніи. Послѣ того легко можно себѣ представить, какимъ нападкамъ подвергся членъ парламента и выдающійся дѣятель въ совѣтѣ графства Саундерсъ, который нашелъ, что „однимъ изъ основныхъ началъ англійской конституціи является то, что лорды не обязаны считаться съ налогами". „Quarterly Review" воздаетъ похвалу палатѣ лордовъ, такъ какъ она не допустила осуществленіе betterment'a: „когда возбужденная и неопытная демократія угрожаетъ личной свободѣ и имущественнымъ правамъ, то лорды всегда настойчиво будутъ защищать своиственныя Британіи права собственности и самообложенія, падающаго на всѣхъ подданныхъ совершенно одинаково; и они будутъ отстранять конфискующую горячку (the temporary confiscating craze), которая такъ опасно охватываетъ столь многихъ членовъ совѣта лондонскаго графства". В заключеніе авторъ статьи говоритъ: „Надо пожелать, чтобы палата лордовъ избрала собственную коммисію и дала обществу точныя свѣдѣнія относительно существа этого дѣла; палата же общинъ можетъ только поблагодарить, что ее удержали отъ столь необдуманной и опасной ошибки. То, что мы сказали въ этои статьѣ, конечно, консервативно, но вмѣстѣ съ тѣмъ все-таки и здраво, прогрессивно-либерально. Мы надѣемся, что, когда жители Лондона потрудятся всесторонне обсудить это дѣло, то они ясно поймутъ и увидятъ всю ложь, несправедливость и безуміе этой новой, не англійской, непрактичной и столь жалкой системы обложенія, именуемой „betterment".

Вотъ въ какомъ видѣ рисовали спеціальное обложеніе противники betterment'a. Намъ казалось необходимымъ нѣсколько подробнѣе остановиться на статьѣ „Quarterly Review", ибо здѣсь мы получаемъ довольно ясное представленіе о той борьбѣ, какую вызвалъ этотъ вопросъ. Оно и неудивительно: проектъ графскаго совѣта серьезно затрогивалъ интересы англійскихъ лордовъ и представителей недвижимаго капитала и заставлялъ ихъ до крайности бороться за свои привилегіи и преимущества.

Однако, англійское свободное слово не замедлило раскрыть истинные мотивы, руководившіе противниками betterment'a и совѣта графства. Пристрастность сужденій, высказываемыхъ ими, нашла должную оцѣнку въ словахъ лорда Гобхоуза: „тѣмъ, кто живетъ въ свѣтлой атмосферѣ палаты лордовъ, легко забыть,—но этого не забываетъ ни графскій совѣтъ, ни сами жители Лондона,—какъ много благородныхъ, добрыхъ дѣлъ было предложено палатѣ лордовъ, которая съ презрѣніемъ отвергала ихъ. Въ 1893 году, сверхъ обычныхъ представленій, совѣтъ пять разъ ходатайствовалъ въ парламентѣ о неотложныхъ своихъ нуждахъ: и пять разъ палата общинъ удовлетворяла эти ходатайства, а палата лордовъ пять разъ отказывала Чѣмъ же объяснить такую удивительную противоположность мнѣній?

Это объясняется тѣмъ, что, какъ знаетъ всякій лондонецъ, симпатіи нижней палаты находятся на сторонѣ жителей Лондона, а симпатіи верхней палаты направлены противъ нихъ. Я замѣчу только, продолжаетъ Гобхоузъ, что слѣдовало бы спросить тѣхъ, которые соглашаются со справедливостью принципа betterment'а, но отвергаютъ методъ его примѣненія, какой лучшій методъ могли бы они предложить сами. Но вѣдь у насъ на поминѣ не было подобныхъ предложеній, а только всеобщее отрицаніе" [1]). За этими разоблаченіями слѣдовали и другія. Напримѣръ, муниципальный журналъ „Лондонъ" въ нумерѣ отъ 15 февраля 1894 года приводитъ, по словамъ Hallgarten'а [2]), цѣлый списокъ „грѣшныхъ дѣлъ" благородныхъ лордовъ. Здѣсь описывается и ихъ непримиримая вражда и недовѣрчивость къ графскому совѣту, и ихъ противодѣйствіе всѣмъ благимъ начинаніямъ совѣта; названный журналъ упрекаетъ лордовъ въ томъ, что они, наслѣдуя родовыя земли, наслѣдуютъ вмѣстѣ съ тѣмъ и вражду къ интересамъ всего народа".

Необходимо упомянуть еще о томъ, что вопросъ о спеціальномъ обложеніи дебатировался въ ассоціаціи муниципальныхъ корпорацій. Послѣдняя въ іюнѣ 1894 года назначила изъ представителей 28 англійскихъ городовъ особую коммисію для разслѣдованія этого вопроса Та приняла резолюцію „предложить одобрить отчетъ, подписанный большинствомъ членовъ коммисіи, гдѣ указывается, что принципъ betterment'а можетъ съ пользой и удобствомъ быть примѣненъ на вполнѣ справедливыхъ основаніяхъ". Вообще, въ средѣ этого совѣщанія справедливость спеціальнаго обложенія не оспаривалась: разногласія происходили только по поводу технической стороны дѣла [3]).

Между тѣмъ, идея спеціальнаго обложенія нашла защиту также въ лицѣ корпораціи города Манчестера, которая и вошла въ 1894 году съ соотвѣтствующимъ ходатайствомъ въ парламентъ. Этотъ билль представлялъ изъ себя копію проекта лондонскаго графскаго совѣта отъ 1893 года. Отмѣчая подобный фактъ, вновь избранный глава кабинета лордъ Розбери указалъ на банкетѣ, данномъ ему столицей, что теперь опять возникаетъ вопросъ о возрожденіи принципа betterment'а, котораго чуждались въ теченіе сотенъ лѣтъ. Особенный интересъ представляетъ собою то заявленіе либеральнаго премьеръ-министра, что одинъ изъ прежнихъ противниковъ спеціальнаго обложенія, а именно предсѣдатель коммисіи палаты общинъ, перешелъ въ число сторонниковъ betterment'а и поддерживаетъ билль, представленный Манче-

---

[1]) Гобхоузъ, ук. статья, стр. 452.

[2]) Die Kommunale Besteuerung etc., стр. 131.

[3]) См. Report on Town Improvements (Betterment) 25 Aug. 1894 (Appendix N).

стеромъ [1]). Въ свою очередь, и совѣтъ лондонскаго графства снова внесъ проектъ 1893 года. Такимъ образомъ, въ законодательномъ учрежденіи Англіи находились въ то время два совершенно аналогичныхъ билля. Послѣдніе были переданы парламентской коммисіи, которая сочла нужнымъ ввести нѣсколько существенныхъ поправокъ, не вычеркнувъ, однако, параграфа о betterment'ѣ. Наиболѣе важной поправкой было внесеніе статьи о worsement'ѣ, то есть о вознагражденіи за уменьшеніе цѣнности нѣкоторыхъ участковъ, причиненное городскимъ мѣропріятіемъ; въ этихъ случаяхъ предложено руководствоваться общими правилами вознагражденія, примѣняемыми при экспропріаціи. Надо замѣтить, что нѣкоторые члены совѣщанія находили излишнимъ принципъ betterment'a, такъ какъ, по ихъ словамъ, обычные налоги уже утилизируютъ всякое увеличеніе доходности; но на это былъ данъ отвѣтъ, что доходъ, подвергающійся обложенію (rateable value), часто вовсе не возрастаетъ, въ то время какъ цѣнность участка поднимается иногда въ очень значительной степени, и наоборотъ. Тогда было предложено замѣнить betterment системой recourment'a, противъ котораго категорически не высказывался и графскій совѣтъ. Однако, эксперты дали отрицательный отзывъ, ибо способъ recourment'a нерѣдко ведетъ къ убыткамъ, особенно, когда возникаетъ вопросъ о вознагражденіи торговыхъ интересовъ [2]); часто же здѣсь приходится имѣть дѣло со спекулятивными махинаціями и прямыми злоупотребленіями, вродѣ подкупа чиновниковъ и пр.

Особенно строгому и всестороннему разсмотрѣнію подвергся билль въ спеціальной коммисіи палаты лордовъ [3]). Обширный отчетъ коммисіи посвященъ подробному изслѣдованію вопроса о спеціальномъ обложеніи. Надо замѣтить, что отзывы экспертовъ, среди которыхъ фигурировали, главнымъ образомъ, представители совѣта графства, гласили далеко не утѣшительно. Они указывали на крайнюю трудность, подчасъ невозможность учесть приростъ цѣнности участковъ, производимый общественнымъ мѣропріятіемъ; далѣе—на тѣ усложненія, которыя пріобрѣталъ интересующій насъ вопросъ благодаря своеобраз-

---

[1]) Hallgarten, ук. соч. стр. 132.

[2]) Дѣло въ томъ, что, пользуясь recourment'омъ, городъ скупаетъ всѣ сосѣдніе участки, которые должны повыситься въ цѣнѣ; тогда, разумѣется, приходится выкупать и торговыя помѣщенія, и склады, и проч., лежащіе по сосѣдству, что для предпринимаемаго улучшенія можетъ быть вовсе и не нужно. Слѣдовательно, при означенной системѣ городъ часто дѣлаетъ совершенно непроизводительныя затраты: спекулируя на поднятіе цѣнности земли, онъ нарушаетъ теченіе торговли и т. п. Къ тому же, скупивъ промышленныя предпріятія, община не всегда оказывается въ состояніи продать ихъ впослѣдствіи.

[3]) Report on Town Improvements (Betterment) отъ 15 августа 1894 года. Здѣсь можно найти множество чрезвычайно цѣнныхъ указаній относительно спеціальнаго обложенія.

нымъ условіямъ англійскаго землевладѣнія; въ третьихъ—на гадательный характеръ „площади обложенія“, куда не занесены многіе изъ несомнѣнно заинтересованныхъ участковъ; наконецъ—на вопросъ о вознагражденіи за worsement, справедливость чего, при наличности betterment'а, трудно отрицать и т. д. [1]). Итакъ, отчетъ коммисіи наглядно показываетъ, что примѣненіе системы betterment'а сопряжено съ довольно значительными затрудненіями,—затрудненіями, которыя какъ замѣчаетъ Hallgarten, конечно, всего менѣе были склонны преуменьшать лорды. Тѣмъ не менѣе, названный отчетъ очень цѣненъ, ибо „онъ разсѣялъ тотъ туманъ, за которымъ скрывались причины ненависти и преувеличеній въ этомъ дѣлѣ“ [2]). Какъ бы то ни было, коммисія верхней палаты, гдѣ главное участіе принималъ лордъ Сольсбюри, сдѣлала важное открытіе Она признала слѣдующее: „Принципъ betterment'а самъ по себѣ не является несправедливымъ, и собственниковъ, которымъ достаются подобныя выгоды, можно бы по справедливости привлечь къ такому обложенію“. Столь лестный отзывъ, разумѣется, благопріятно повліялъ на палату лордовъ. Однако, она сочла нужнымъ ввести рядъ ограничительныхъ условій, изъ коихъ главнѣйшія: во 1-хъ, признаніе worsement'а, то есть права плательщика betterment charge требовать компенсаціи за ухудшеніе цѣнности какого-либо изъ принадлежащихъ ему сосѣднихъ участковъ; во 2-хъ, предоставленіе плательщику права потребовать выкупа его недвижимости по первоначальной оцѣнкѣ (и безъ нарушенія существующихъ контрактовъ), если находитъ, что обложеніе не соотвѣтствуетъ возрастанію цѣнности [3]), и нѣкоторыя другія ограниченія.

Совѣтъ лондонскаго графства, вполнѣ естественно, пытался протестовать противъ стѣсненій, введенныхъ въ билль 1894 года. Зато корпорація города Манчестера оказалась значительно болѣе уступчивой и согласилась на сдѣланныя лордами поправки. Такимъ образомъ, 25 августа 1894 г. прошелъ первый англійскій законъ о спеціальномъ обложеніи, названный Manchester Corporation Act (57 & 58 Vict. chap. 209) [4]). Скажемъ въ краткихъ словахъ о томъ, при какихъ обстоятельствахъ былъ возбужденъ этотъ билль. Нѣсколько собственниковъ, а именно представители крупной фирмы Manchester Corn Exchange Company, добровольно выразили согласіе внести 3,000 фунт. стерл. съ тѣмъ, чтобы городъ проложилъ новую улицу, въ которой

---

[1]) Болѣе подробный обзоръ отчета сдѣланъ у Hallgarten'а, ук. соч., стр 134—154.

[2]) Блёнденъ, ук. соч. стр. 92

[3]) Впрочемъ, въ видѣ компромисса, лорды допустили, уклоненіе отъ закона объ экспропріаціи (Land Clauses Act) въ томъ смыслѣ, что при подобной принудительной покупкѣ участка графство не обязано вознаграждать за торговые интересы.

[4]) The Parliamentary Debates for 1894. Vol. XXIX.

они были заинтересованы, стоимостью въ 12 — 13 тысячъ фунтовъ. Приростъ же цѣнности, ожидавшійся въ семъ случаѣ для участковъ названныхъ владѣльцевъ, оцѣнивался примѣрно въ 6,000 фунтовъ. Въ общемъ, проектъ Манчестера былъ построенъ на очень скромныхъ основаніяхъ, ибо большинство изъ затронутыхъ собственниковъ относились къ нему благопріятно и многіе даже добровольно соглашались дать городу субсидію [1]). Поэтому, истинная или, по крайней мѣрѣ, важнѣйшая цѣль для возбужденія передъ парламентомъ вопроса о примѣненіи здѣсь спеціальнаго обложенія заключалась въ желаніи добиться признанія принципа betterment'a, дабы пользоваться имъ при будущихъ мѣропріятіяхъ города. Вслѣдствіе чего манчестерское муниципальное управленіе одно время сильно сомнѣвалось, предложить ли подобный билль, ибо опасалось, что парламентская борьба обойдется жителямъ гораздо дороже, чѣмъ самый доходъ отъ betterment'a. Мы воздержимся отъ описанія главнѣйшихъ чертъ упомянутаго манчестерскаго закона [2]), ибо въ слѣдующемъ году былъ утвержденъ новый билль—London County Council Act, большинство постановленій котораго одинаково съ предыдущимъ.

Дѣло въ томъ, что совѣтъ лондонскаго графства, не видя иного исхода въ дорогостоящей и многолѣтней борьбѣ за признаніе принципа спеціальнаго обложенія, рѣшился пойти на компромиссъ: въ парламентскую сессію 1895 года совѣтъ снова внесъ свой проектъ объ устройствѣ проѣзда къ Тоуерскому мосту, но уже съ нѣкоторыми модификаціями статьи о betterment'ѣ сообразно съ постановленіями манчестерскаго акта. И, несмотря на уступки, сдѣланныя лондонскимъ графствомъ, парламентъ, то есть, главнымъ образомъ, палата лордовъ, внесла рядъ стѣснительныхъ поправокъ. Недаромъ, одинъ изъ членовъ нижней палаты, возмущаясь ограниченіями, введенными въ билль, не только не усматривалъ въ этомъ компромисса, но и считалъ все дѣло потеряннымъ: „если бы совѣтъ лондонскаго графства, говорилъ онъ, согласился на подобный компромиссъ, то я хотѣлъ бы лишь умыть себѣ руки“ [3])... Отсюда видно, что поправки, сдѣланныя парламентомъ, сильно исказили первоначальный проектъ графства и въ значительной степени умалили практическое значеніе билля о betterment'ѣ. 6 іюля 1895 года въ этомъ искаженномъ видѣ проектъ получилъ силу закона; вскорѣ послѣ того было издано нѣсколько дополнительныхъ постановленій, касавшихся, впрочемъ, исключительно формальной стороны дѣла.

---

[1]) См. ук. отчетъ 15 авг. 1894 г., вопр. 612 сл.

[2]) Гуго, ук. соч. стр. 366 описываетъ его въ общихъ чертахъ.

[3]) Засѣданіе 27 мая 1895 г. London County Council (Tower Bridge Southern Approach) Bill, Parl. Debates Vol 34, стр. 338 сл.

Содержаніе лондонскаго акта таково [1]): совѣтъ графства предписываетъ принять законъ о betterment'ѣ и составляетъ списокъ участковъ, подлежащихъ обложенію. Министерство по дѣламъ мѣстнаго управленія назначаетъ независимаго третейскаго судью-эксперта (arbitrator) для «первоначальной» оцѣнки стоимости всѣхъ земельныхъ участковъ, которые, какъ предполагается, должны повыситься въ цѣнѣ; производство указанной оцѣнки происходитъ при содѣйствіи заинтересованныхъ сторонъ, причемъ всѣ расходы несетъ городское управленіе. Но послѣднее можетъ требовать уплаты спеціальнаго сбора не ранѣе, какъ черезъ годъ, и не позднѣе, чѣмъ черезъ три года по выполненіи предпринятаго сооруженія. Налогъ уплачивается въ теченіе $33^1/_3$ лѣтъ въ размѣрѣ трехъ процентовъ въ годъ съ половины всего прироста цѣнности, полученнаго участкомъ благодаря муниципальному мѣропріятію [2]). Всякое заинтересованное лицо можетъ въ теченіе трехъ мѣсяцевъ обжаловать постановленіе совѣта графства по слѣдующимъ основаніямъ: 1) если оно находитъ, что возвышеніе цѣнности участка—мимолетно; или, 2) если по мнѣнію истца, размѣръ налога исчисленъ неправильно и подлежитъ измѣненію; или, наконецъ, 3) если оно вообще по какой-либо небезосновательной причинѣ протестуетъ противъ привлеченія его участка къ спеціальному обложенію. Всѣ споры и иски разсматриваются и разрѣшаются упомянутымъ выше третейскимъ судьей [3]), причемъ всѣ расходы падаютъ на графскій совѣтъ; впрочемъ, въ случаѣ признанія иска неуважительнымъ, судебныя издержки дѣлятся пополамъ или, въ видѣ исключенія, даже цѣликомъ возлагаются на истца, если жалоба предосудительна и явно безосновательна. Если какой нибудь собственникъ владѣетъ участкомъ, цѣнность котораго упадаетъ вслѣдствіе предпринятыхъ городомъ улучшеній, то этотъ убытокъ (worsement) долженъ быть вычтенъ изъ увеличившейся цѣнности другого, принадлежащаго ему участка размѣръ убытка опредѣляется все тѣмъ же арбитраторомъ, расходы же несетъ графскій совѣтъ [4]). Но, если собственникъ не желаетъ вести подобнаго процесса, а между тѣмъ недоволенъ исчисленнымъ для него налогомъ, то онъ можетъ требовать, чтобы муниципальное управленіе купило

---

[1]) Нѣмецкій перев. этого закона помѣщенъ у Hallgarten'a ук. соч., стр. 190 сл.

[2]) Слѣдовательно, городу выплачивается половина «незаслуженнаго» прироста цѣнности; впрочемъ, согласно § 19 Sect. 36, весь долгъ собственника обложеннаго участка можетъ быть погашенъ единовременно, а именно, въ 33-кратномъ размѣрѣ ежегоднаго сбора.

[3]) Въ противность лондонскому акту, манчестерскій законъ допускаетъ право апелляціи къ особому жюри.

[4]) Совѣтъ лондонскаго графства обязанъ возмѣщать этотъ убытокъ лишь для участковъ, находящихся въ предѣлахъ «площади обложенія».

его недвижимость по „первоначальной“ оцѣнкѣ, о которой говорилось выше Если графскій совѣтъ не удовлетворитъ это требованіе. то онъ теряетъ право на налогъ и долженъ возмѣстить всѣ издержки, произведенныя собственникомъ въ данномъ случаѣ [1]). Надо замѣтить еще, что сборъ за betterment возлагается исключительно на представителей недвижимаго капитала, вслѣдствіе чего арбитраторъ можетъ отмѣнить контракты, въ которыхъ собственникъ договаривается съ какимъ-либо другимъ заинтересованнымъ лицомъ отстранять себя отъ несенія указаннаго сбора. Что же касается до многочисленныхъ издержекъ, которымъ, какъ видно изъ изложеннаго, подвергается графскій совѣтъ при примѣненіи betterment'a, то по этому поводу Гуго замѣчаетъ (стр. 366) слѣдующимъ образомъ: „расходамъ городскаго управленія нѣтъ конца; они такъ велики, что ни одинъ общественный органъ не могъ бы покрыть ихъ всѣ; зато такой порядокъ очень удобенъ для собственниковъ, расходы которыхъ всегда возмѣщаются“

Такимъ образомъ, съ изданіемъ лондонскаго акта 1895 года завершилась упорная борьба за признаніе принципа betterment'a. И эта борьба требовала необычайнаго мужества и усилій: достаточно сказать, что лондонскому графскому совѣту эта парламентская борьба (1893—1895 г.) обошлась въ.. 90,000 рублей [2])! Конечно, трудно ожидать сколько-нибудь выдающихся финансовыхъ результатовъ отъ разрѣшеннаго нынѣ спеціальнаго обложенія: въ данномъ случаѣ стѣсненія, введенныя парламентомъ, почти совершенно уничтожаютъ надежды, возлагавшіяся графскимъ совѣтомъ. Но не въ этомъ суть: проведеніе принципа betterment'a является событіемъ значительной важности, ибо имъ знаменуется поворотъ къ болѣе справедливому распредѣленію бремени мѣстнаго обложенія... Мы еще не знаемъ въ точности, въ какомъ направленіи осуществится реформа городскихъ налоговъ: въ этомъ отношеніи центръ тяжести вопроса лежитъ въ общественныхъ и экономическихъ условіяхъ страны. Несомнѣнно, однако, что идея спеціальнаго обложенія начинаетъ привлекать все большее вниманіе.

Въ 1896 году совѣтъ лондонскаго графства представилъ въ парламентъ проектъ новыхъ обширныхъ мѣропріятій, которыя и были разрѣшены въ слѣдующемъ году (London County Council Improvements Act=60 & 61 Vict. chap. 262). По смѣтамъ общая сумма расходовъ по означеннымъ сооруженіямъ превышаетъ восемь милліоновъ рублей, и здѣсь также дозволено примѣнить спеціальное обложеніе [3]).

[1]) Этотъ пунктъ является, очевидно, едва ли не самымъ стѣснительнымъ для примѣненія спеціальнаго обложенія.

[2]) Hallgarten, ук. соч., 165

[3]) См. Annual report of the proceedings of the (London County) Council for 1897—1898, стр 77 сл.

Въ 1898 году городъ Глазго представилъ билль, включавшій статью о betterment'ѣ: тутъ предполагалось привлечь къ обложенію лишь одного земельнаго собственника. Но оказалось, что противъ проекта выступилъ не этотъ собственникъ, а ассоціація землевладѣльцевъ, возставшая противъ попытки узаконить для Глазго специальное обложеніе, такъ что муниципальное управленіе этого города послѣдовало совѣту парламентской коммисіи и вычеркнуло статью о betterment'ѣ [1]).

Итакъ, признаніе принципа спеціальнаго обложенія въ Англіи осуществилось лишь благодаря необычайной энергіи лондонскаго графскаго совѣта, во что бы то ни стало рѣшившагося уничтожить или, по крайней мѣрѣ, сгладить несправедливости мѣстнаго обложенія. Только опираясь на сочувствіе громаднаго большинства лондонскихъ жителей, совѣтъ могъ рѣшиться на подобный шагъ. Зато онъ нажилъ непримиримыхъ враговъ среди представителей высшаго англійскаго общества: лордъ Сольсбюри недавно подвергъ жестокой критикѣ и графскій совѣтъ, и лондонское управленіе; даже былъ составленъ проектъ уничтожить этотъ молодой органъ самоуправленія, но выборы 1898 года не допустили осуществленія намѣреній недоброжелательнаго правительства.

Чѣмъ же объяснить рѣзкіе нападки на графскій совѣтъ? Между тѣмъ названное учрежденіе высоко ставится въ глазахъ иностранныхъ ученыхъ и политическихъ дѣятелей. Какъ свидѣтельствуетъ Сидней Веббъ, едва ли проходитъ засѣданіе совѣта, чтобы на немъ не присутствовалъ какой-нибудь иноземный министръ, или американскій общественный дѣятель, или нѣмецкій администраторъ, или французскій экономистъ: всѣ они преисполнены желаніемъ поучиться тому, какъ управляется величайшій въ свѣтѣ городъ. Не знаютъ это учрежденіе только англійскіе министры и англійскіе профессора политической экономіи [2]). „За три года моей службы, пишетъ Веббъ, я, кажется, ни разу не видалъ въ залѣ засѣданій совѣта кого-нибудь изъ консервативныхъ министровъ, или изъ начальствующихъ лицъ гражданскаго вѣдомства, или кого-нибудь изъ нашихъ профессоровъ политической экономіи. Ни лордъ Сольсбюри, ни Ритчи, ни Бальфуръ, ни Чемберленъ ни разу не соизволили взглянуть на это учрежденіе, которое они теперь такъ сильно желаютъ уничтожить".

Строго придерживаясь вполнѣ объективнаго отношенія къ интересующему насъ вопросу, мы приведемъ нѣсколько важнѣйшихъ фактовъ изъ дѣятельности лондонскаго графскаго совѣта, который, напомнимъ, насчитываетъ всего какихъ-нибудь десять лѣтъ; и, не-

[1]) Hallgarten, ук. соч., стр. 16*.

[2]) Цитировано по статьѣ Sidney Webb'a "The Work of the London County Council" въ „Contemporary Review". Январь 1895 г.

смотря на короткій промежутокъ времени, совѣтъ, воспринявъ въ свою среду выдающихся дѣятелей, быстро повернулъ все русло лондонскаго управленія и достигъ многаго. Ему всецѣло обязано дѣло общественнаго призрѣнія своимъ нынѣшнимъ расцвѣтомъ; достаточно указать на знаменитый лондонскій домъ умалишенныхъ, въ которомъ содержатся болѣе 3,000 человѣкъ и который въ настоящее время сдѣлался образцомъ для всего свѣта. Графскому совѣту принадлежитъ громадная заслуга по переустройству Лондона въ смыслѣ устраненія пагубныхъ ночлежныхъ домовъ, зловредныхъ закоулковъ и притоновъ разврата. Несмотря на ожесточенную опозицію, совѣтъ добился законовъ, давшихъ ему широкія права по санитарному надзору: онъ вѣдаетъ нынѣ необъятную область общественной гигіены, начиная съ устраненія антисанитарныхъ построекъ и оздоровленія скученныхъ кварталовъ, и кончая надзоромъ за молочными, бойнями, фруктовыми лавками и пр. Совѣтъ провелъ нѣсколько биллей, направленныхъ къ улучшенію жилищныхъ условій рабочей массы, построилъ рядъ колоній для рабочихъ и пріобрѣлъ большіе участки для устройства дальнѣйшихъ колоній; путемъ особыхъ соглашеній съ желѣзнодорожными компаніями введены спеціальные поѣзда для рабочихъ, чтобы облегчить послѣднимъ доступъ въ центральныя части столицы изъ пригородныхъ мѣстностей. Достигая поразительныхъ результатовъ въ дѣлѣ оздоровленія города, совѣтъ въ теченіе десяти лѣтъ устроилъ сорокъ четыре парка и сквера, такъ что въ настоящее время число ихъ достигло 87, занимающими площадь почти въ 1,500 десятинъ; здѣсь устраиваются теперь дѣтскія игры, развлеченія, музыка и эти мѣры вызываютъ всеобщее одобреніе. Неоцѣнимую пользу нынѣ доставляетъ усовершенствованная совѣтомъ пожарная команда, ибо опасность отъ пожаровъ понизилась очень чувствительно; бѣдное населеніе Лондона прекрасно знаетъ, какъ цѣнить подобную вещь. Но, чтобы еще болѣе улучшить противопожарное дѣло, совѣтъ возбудилъ вопросъ о сліяніи восьми разнородныхъ компаній водоснабженія и о выкупѣ ихъ въ руки центральнаго органа самоуправленія; съ этой цѣлью, а также, главнымъ образомъ, въ видахъ устраненія нежелательной эксплоатаціи населенія со стороны водопроводныхъ компаній, доставляющихъ сквернную воду за дорогую цѣну, совѣтъ представилъ въ парламентъ восемь биллей и предпринялъ серьезную борьбу, не закончившуюся по сію пору: въ настоящее время для всесторонняго изслѣдованія возбужденнаго вопроса назначена парламентомъ спеціальная коммисія [1]).—Принимая во вниманіе полную неудовлетворительность лондонскихъ частныхъ трамваевъ, эксплоатировавшихъ и публику, и своихъ служащихъ, граф-

[1]) См. „The London Manual“ за 1899—1900 г. Отдѣлъ: London's Water Supply.

скій совѣтъ добился у парламента разрѣшенія муниципализировать трамвайныя предпріятія; такимъ образомъ, съ 1 января 1899 года графскій совѣтъ перенялъ около 35 верстъ частныхъ линій, ввелъ значительныя улучшенія и частью замѣнилъ конную тягу электрической.—Нельзя обойти молчаніемъ еще одно скромное, но высокополезное учрежденіе графскаго совѣта, именно Public Control Department. Этотъ „департаментъ публичнаго контроля“ ежегодно провѣряетъ до 2 милліоновъ гирь, мѣръ длины и пр.; онъ строго слѣдитъ за торговлею углемъ и, благодаря неустанному надзору [1]), число констатированныхъ обмановъ со стороны торговцевъ упало съ 444 въ 1890 году до 84 въ 1899 году; ежегодно департаментъ обходитъ до 7,000 булочныхъ и наблюдаетъ за вѣсомъ продаваемаго хлѣба и чистотой въ помѣщеніяхъ; далѣе, онъ контролируетъ качество находящагося въ продажѣ керосина и принимаетъ мѣры къ пониженію опасности отъ употребленія керосиновыхъ лампъ; наконецъ, департаментъ вѣдаетъ дѣло покровительства животнымъ, ветеринарный надзоръ, наблюденіе за частными воспитательными домами и за соблюденіемъ закона о продолжительности рабочаго дня для служащихъ моложе 18 лѣтъ въ торговыхъ заведеніяхъ.—Однако, дѣятельность графскаго совѣта этимъ далеко не ограничивается: онъ приступилъ къ выполненію крайне сложной задачи—поднять техническое образованіе и, несмотря на хаосъ учрежденій, которыя завѣдовали симъ дѣломъ, достигъ замѣтнаго успѣха. Учрежденное совѣтомъ центральное „управленіе по техническому образованію (Technical Education Board)“ открыло и поддерживаетъ цѣлый рядъ политехниковъ, десятки классовъ для рабочихъ, коммерческихъ школъ, начальныхъ училищъ, и даже учреждаетъ новый университетъ; притомъ, тратя на это дѣло милліоны рублей, совѣтъ нашелъ возможнымъ не взимать налога, разрѣшеннаго ему для означенной цѣли.—Наконецъ, графскій совѣтъ предпринялъ огромное число городскихъ улучшеній, стоимость коихъ за время съ 1889 по 1899 годъ выражается въ крупной суммѣ въ слишкомъ 35 милліоновъ рублей, причемъ въ четырехъ случаяхъ онъ получилъ право примѣнить спеціальное обложеніе, а именно: при сооруженіи двухъ проѣздовъ къ Тоуерскому мосту (южнаго, стоимостью въ 394,000 фунт. стерл., сѣвернаго, стоимостью въ 216,500 фунтовъ), при расширеніи улицы Tottenham-court-road (53,860 фунтовъ) и при сооруженіяхъ на Странднѣ (569,130 фунтовъ).

Нашъ перечень далеко не полонъ, но уже и отсюда можно судить, какую поистинѣ колоссальную работу совершаетъ лондонскій

---

[1]) Департаментъ провѣряетъ вѣсъ угля во время его доставки на домъ; въ 1899 году было сдѣлано 45,277 такихъ повѣрокъ, 1,150 осмотровъ помѣщеній, гдѣ торгуютъ углемъ; констатировано 896 нарушеній. См. ib. стр. 127

графскій совѣтъ; однако, онъ все еще не доволенъ предоставленными его вѣдѣнію многочисленными задачами: ему тѣсно въ предѣлахъ закона и онъ безпрестанно домогается болѣе обширныхъ полномочій [1]). Благодаря этимъ то притязаніямъ совѣтъ и навлекаетъ на себя ненависть со стороны нѣкоторой части лондонскаго общества. Его упрекаютъ въ томъ, что онъ обращаетъ слишкомъ много вниманія на бѣдные приходы и дѣлаетъ попытки усилить податное бремя въ болѣе состоятельныхъ частяхъ Лондона. Подобная тактика не можетъ, конечно, прійтись по вкусу такимъ людямъ, которые были болѣе чѣмъ довольны прежними распорядками, а нынѣ чувствуютъ, что мѣстное управленіе перестаетъ служить ихъ частнымъ интересамъ. Такъ, напримѣръ, графскій совѣтъ нажилъ себѣ злѣйшаго врага въ лицѣ вліятельныхъ лондонскихъ подрядчиковъ Дѣло въ томъ, что совѣтъ, желая оказать покровительство рабочему труду и избавить трудящійся классъ отъ эксплоататорскихъ поползновеній подрядчиковъ,—самъ, за свой счетъ, съ большимъ успѣхомъ предпринялъ рядъ сооруженій, прежде поручавшихся подрядчикамъ; зато, сберегая общественное достояніе и покровительствуя бѣдному населенію, совѣтъ вызвалъ противъ себя сильную агитацію со стороны этихъ подрядчиковъ. Аналогичные протесты противъ дѣятельности графскаго совѣта мы слышимъ и отъ лавочниковъ, и торговцевъ, которые едва ли могутъ сочувствовать бдительному надзору департамента контроля,—и отъ акціонеровъ различныхъ водопроводныхъ, трамвайныхъ и прочихъ компаній, къ которымъ совѣтъ предъявляетъ болѣе строгія, чѣмъ они того желали бы, требованія,—и, наконецъ, отъ домовладѣльцевъ и лэндлордовъ, которые нынѣ уже вынуждены считаться съ притязаніями общественной гигіены и улучшать допущенныя ими антисанитарныя и вредныя условія квартирнаго размѣщенія. — Поэтому, совѣтъ никогда не могъ бы развить свою дѣятельность и произвести столь крупный переворотъ въ муниципальной политикѣ, если бы онъ не опирался на сочувствіе такому направленію со стороны широкихъ слоевъ лондонскаго населенія [2]). Выясненіе этого вопроса важно для нашей темы, почему мы, останавливаясь на изображеніи соціальныхъ условій англійской городской жизни, не отступаемъ, какъ можетъ показаться, отъ интересующаго насъ предмета. Нѣтъ, иначе мы не могли бы понять, почему органъ мѣстнаго самоуправленія вноситъ прогрессивныя теченія, борется противъ несправедливой системы обложенія и не боится затронуть интересы многихъ вліятельныхъ

---

[1]) Вотье, М. „Мѣстное управленіе Англіи". Переводъ. Спб. 1896, стр. 325.

[2]) Насколько велико сочувствіе населенія прогрессивнымъ теченіямъ графскаго совѣта показываютъ послѣдніе выборы, гдѣ прогрессисты получили подавляющее большинство; и это—въ Лондонѣ, который въ парламентъ поставляетъ почти только однихъ консерваторовъ.

лицъ, занимающихъ привилегированное положеніе: причина такой политики графства коренится въ измѣненіи избирательнаго права, привлекшемъ къ участію въ муниципальномъ хозяйствѣ широкіе слои населенія и заставившемъ откликнуться на требованія новыхъ группъ избирателей. Въ числѣ этихъ требованій было, какъ мы видѣли, желаніе имѣть болѣе справедливое распредѣленіе мѣстнаго податного бремени Отсюда понятно, какъ тѣсно связанъ вопросъ объ организаціи городскихъ налоговъ и всего финансоваго хозяйства съ той или иной системой муниципальнаго управленія.

Однако, то броженіе, которое зародилось въ нѣкоторыхъ слояхъ лондонскаго общества противъ графскаго совѣта, а также сильное движеніе противъ неудовлетворительной постановки хозяйства въ приходскихъ управленіяхъ не осталось безъ слѣда. Въ іюлѣ 1899 года прошелъ билль, реорганизующій систему управленія въ Лондонѣ; мы говоримъ о London government Act 1899, вступившемъ въ силу 1 ноября 1900 года Вмѣсто прежнихъ приходскихъ управленій учреждены 28 самостоятельныхъ органовъ „метропольныхъ бурговъ“ (metropolitan boroughs) въ составѣ мэра, не болѣе 10 ольдерменовъ и шестикратнаго числа городскихъ совѣтниковъ. Выборы этихъ лицъ происходятъ на общихъ избирательныхъ началахъ, т. е. на условіяхъ, аналогичныхъ съ избраніемъ въ графствахъ (см. выше) [1]). Вновь учреждаемые совѣты бурговъ принимаютъ въ свое вѣдѣніе всѣ дѣла, имущества и полномочія упраздняемыхъ приходовъ и прочихъ комитетовъ, которымъ поручались тѣ или иныя области городского

---

[1]) Слѣдовательно, выборы въ новые бурги организованы на болѣе демократичныхъ началахъ, чѣмъ избраніе въ приходскія управленія до закона 5 марта 1894 года, уничтожившаго, какъ извѣстно, прежній высокій цензъ (въ 40 фунтовъ) для избирателей въ приходскихъ управленіяхъ и воспринявшаго общія начала избирательнаго права. Эти общія начала сильно демократизованы: въ избирательные списки заносятся всѣ достигшіе 21 лѣтняго возраста городскіе обыватели, какимъ бы то ни было образомъ лично занимавшіе, къ 15 іюля, домъ или часть дома въ теченіе 12 мѣсяцевъ и притомъ проживавшіе въ самомъ городѣ или не далѣе 7 миль отъ его границы; затѣмъ, всѣ лица, владѣющія на правѣ собственности или найма, независимо даже отъ личнаго проживанія или пользованія, недвижимымъ имуществомъ, приносящимъ не менѣе 10 фунтовъ годового дохода; наконецъ, необходимымъ условіемъ избирательнаго права является требованіе, чтобы въ теченіе того же срока этими лицами уплачивался налогъ въ пользу бѣдныхъ, а равно всѣ мѣстные сборы, причитавшіеся къ 5 января съ занимаемаго ими имущества. Въ списки заносятся на одинаковыхъ основаніяхъ и женщины. но, напримѣръ, жильцы меблированныхъ комнатъ, съемщики коекъ (lodgers), совершеннолѣтніе дѣти, живущіе въ квартирѣ своихъ родителей, избирательными правами не пользуются. См. „Мѣстное управленіе и мѣстныя повинности въ Англіи“. Изд. Мин Финансовъ. Спб. 1897, стр. 92 сл. и Redlich, Dr „Englische Localverwaltung“ Leipzig 1901, стр 264 сл.

благоустройства [1]). Вмѣстѣ съ тѣмъ къ отдѣльнымъ бургамъ переходитъ рядъ задачъ и полномочій, остававшихся до сихъ поръ въ рукахъ совѣта лондонскаго графства, изъ которыхъ важнѣйшія суть: сломъ опасныхъ строеній, наблюденія за обществами водоснабженія, пріобрѣтеніе территоріи для цѣлей бурга, изданіе нѣкоторыхъ обязательныхъ постановленій и пр. Впрочемъ, министерству по дѣламъ мѣстнаго самоуправленія предоставлено право, по ходатайству совѣта графства или большинства бурговъ, переносить извѣстныя полномочія отъ совѣта къ бургамъ, и наоборотъ [2]). Лондонскіе бурги, по новому закону, въ правѣ вносить билли въ парламентъ и защищать свои интересы на общихъ основаніяхъ, установленныхъ для бурговъ (boroughs) вообще [3]). Взимавшіеся до сихъ поръ въ пользу приходовъ налоги— general rate и poor rate передаются новымъ бургамъ, причемъ эти сборы объединяются въ одинъ налогъ подъ названіемъ „general-rate", къ которому примѣняются всѣ законоположенія, установленныя для налога въ пользу бѣдныхъ. Всѣ сборы, взимаемые въ бургѣ, вносятся въ одинъ окладной листъ, дабы уменьшить безпокойство плательщика. Каждый метропольный бургъ даетъ отчетъ особымъ контролерамъ, назначаемымъ министерствомъ по дѣламъ мѣстнаго управленія. — Реформа отнюдь не касается корпораціи лондонскаго Сити, которая, поэтому, сохраняетъ прежнія привилегіи. Таковы, въ общихъ чертахъ, постановленія новаго закона

Слѣдовательно, реформа коснулась почти исключительно преобразованія мелкихъ мѣстныхъ органовъ — приходскихъ управленій. Полномочія послѣднихъ, какъ уже указывалось, чрезвычайно обширны [4]), но все дѣлопроизводство представляло изъ себя невѣроятный хаосъ. Къ тому же приходы были слишкомъ дробными единицами, неприспособленными къ мѣстнымъ нуждамъ и условіямъ, съ недостаточною отчетностью и неудовлетворительнымъ личнымъ составомъ. Несомнѣнно, однако, что на преобразованіе приходскихъ

[1]) На этомъ основаніи новымъ бургамъ поручаются заботы по содержанію въ исправности и освѣщенію улицъ, канализаціи, народному здравію, по санитарной части, содержанію бань, прачешенъ, общественныхъ библіотекъ и наблюденію за кладбищами. См. «The London Manual» 1899—1900, стр. 243 сл.

[2]) Точно такимъ же образомъ могутъ быть переносимы полномочія отъ совѣта графства къ управленію Сити (или наоборотъ), если объ этомъ хлопочутъ обѣ стороны.

[3]) Надо, впрочемъ, замѣтить, что, согласно закону Borough Funds Act 1872 года, городскія управленія не имѣютъ права возбуждать ходатайства о разрѣшеніи устроить собственные газо-или водопроводы, если въ городѣ уже существуетъ разрѣшенная парламентомъ частная компанія; другими словами, города не имѣютъ права конкуррировать съ частными предпріятіями этого рода, разъ послѣднія разрѣшены парламентомъ. См. тотъ же Manual, стр. 31.

[4]) Ихъ ежегодный бюджетъ доходитъ до 25 милл. р.; бюджетъ же всѣхъ лондонскихъ органовъ самоуправленія равняется около 125 милл. р.

управленій оказала сильное давленіе рабочая партія [1]). Она рѣзко осуждала дѣятельность приходовъ, ибо видѣла, что столь важныя задачи, какъ содержаніе и улучшеніе улицъ, сломъ опасныхъ и нездоровыхъ строеній, санитарная часть, канализація и пр. совершенно игнорировались этими „темными мѣстными управленіями, члены которыхъ, числомъ до 3,000 человѣкъ, избирались только номинально изъ лицъ никому неизвѣстныхъ, безотвѣтственныхъ и не подчиненныхъ отчетности". „Правда, пренебреженіе своимъ дѣломъ со стороны приходовъ сберегаетъ деньги, говорили представители рабочихъ, однако, въ результатѣ это даетъ только ухудшеніе въ положеніи бѣдныхъ, распространеніе среди нихъ болѣзней и нужды Приходъ, который избираетъ сонное приходское управленіе, можетъ быть и находитъ, что отъ этого уменьшаются налоги, но вѣдь отъ этого возрастаетъ смертность". Указывая на крупныя издержки приходовъ и на обширныя задачи, предоставленныя ихъ вѣдѣнію, рабочая партія жаловалась, что приходы только въ правѣ выполнять всѣ эти задачи, а на самомъ дѣлѣ они ими пренебрегаютъ: „Къ несчастію тѣ, которые всего болѣе страдаютъ отъ небрежности приходовъ, слишкомъ слабы. Тутъ нѣтъ надлежащаго демократическаго контроля; поэтому, вполнѣ естественно, почти всѣ приходы не заботились о своихъ важнѣйшихъ общественныхъ задачахъ и сильно запустили то, что они взяли на себя".

Съ другой стороны, корпорація Сити была заинтересована въ томъ, чтобы поддержать рабочую партію въ указанномъ направленіи, ибо преобразованіе мелкихъ единицъ лондонскаго управленія давало возможность оградить свои собственные интересы. Лондонская демократія требовала сліянія Сити съ графскимъ совѣтомъ; въ томъ же смыслѣ высказалась и одна изъ парламентскихъ коммисій 1894 года, доказавшая настоятельную необходимость для Лондона въ центральномъ демократичномъ органѣ самоуправленія [2]). Тогда, выступивъ съ поддержкою требованій рабочей партіи въ дѣлѣ преобразованія приходскихъ управленій и измѣнивъ свою политику въ интересѣ рабочихъ, корпорація Сити сумѣла отразить дѣлаемыя противъ нея нападки и, послѣ реформы 1899 года, обезпечить себѣ самостоятельность на многіе десятки лѣтъ.

Такимъ образомъ, новый законъ о мѣстномъ управленіи въ Лондонѣ является, какъ замѣчаетъ „Муниципальный Журналъ" [3]), компромиссомъ партій, который въ нѣкоторыхъ отношеніяхъ долженъ

[1]) Устраненіе Vestrydom'a (приходовъ) явилось однимъ изъ важнѣйшихъ требованій «лондонской программы», о которой мы говорили выше.

[2]) См. Report of the Commissioners .. (upon) the Amalgamation of the City and County of London 1894, стр. 13 сл.

[3]) The Municipal Journal and London, March 3 d, 1899.

даже удручающе подѣйствовать на „умѣренныхъ“ и преподнести сюрпризъ для прогрессистовъ. Какъ бы то ни было, законъ 1899 года представляетъ изъ себя нѣкоторую реакцію противъ графскаго совѣта. Послѣднему не порученъ учетъ и контроль надъ бургами, а это дѣло, какъ ни странно, возлагается на особыхъ чиновниковъ министерства. Функціи между бургами и совѣтомъ строго не разграничены, а потому возможны столкновенія; мало того, бурги съ успѣхомъ могутъ противодѣйствовать разнымъ начинаніямъ графскаго совѣта, ибо имъ принадлежитъ право самостоятельно вносить билли въ парламентъ. Поэтому, можно сказать, что новый актъ явился до нѣкоторой степени реакціей противъ прогрессивнаго совѣта графства, а съ другой стороны, онъ представляетъ собою уступку въ пользу прогрессивной партіи, ибо реформируетъ устарѣвшія приходскія управленія.

Что же касается до вліянія, которое законъ 1899 года долженъ оказать на примѣненіе спеціальнаго обложенія, то нынѣ рѣшить этотъ вопросъ очень затруднительно. Можетъ быть, бурги съ ихъ демократическимъ представительствомъ будутъ значительно содѣйствовать реформѣ городскихъ налоговъ и, въ частности отстаивать betterment tax; но едва ли мы въ правѣ ожидать большей послѣдовательности въ дѣлѣ примѣненія спеціальнаго обложенія со стороны разрозненныхъ бурговъ, чѣмъ со стороны центральнаго органа, хотя бы совѣта графства, если бы ему принадлежало руководящая роль надъ бургами, ибо теперь послѣдніе могутъ воспротивиться тому или иному мѣропріятію графства и даже, въ нѣкоторыхъ случаяхъ, протестовать передъ парламентомъ противъ допущенія системы betterment'а. Несомнѣнно однако, что залогомъ развитія спеціальнаго обложенія должна послужить постоянно растущая потребность во многочисленныхъ и дорогихъ улучшеніяхъ, въ которыхъ такъ нуждаются современные крупные города; впрочемъ, многое зависитъ и отъ того насколько удачными окажутся опыты betterment'а, предпринятые лондонскимъ графскимъ совѣтомъ.

На этомъ мы закончимъ изслѣдованіе вопроса о спеціальномъ обложеніи въ Англіи. Намъ удалось подмѣтить тѣ соціальныя и экономическія силы, которыя вызвали къ жизни интересующій насъ видъ обложенія. Мы видѣли борьбу интересовъ различныхъ классовъ населенія за и противъ осуществленія принципа betterment'а и отраженіе этой борьбы въ муниципальномъ законодательствѣ. Сдѣланный нами очеркъ, уже, повидимому, довольно ясно намѣчаетъ какія условія общественнаго и хозяйственнаго свойства необходимы для возникновенія и развитія спеціальнаго обложенія. Разсмотрѣніе вопроса въ другихъ странахъ должно еще рельефнѣе освѣтить эту картину.

Спеціальное обложеніе въ Соединенныхъ Штатахъ Америки.

Первые американскіе законы, признававшіе принципъ спеціальнаго обложенія, появились болѣе двухсотъ лѣтъ тому назадъ Вновь заселяемые города нуждались въ разнообразныхъ сооруженіяхъ: въ устройствѣ улицъ, насыпей, дамбъ и т. п. Эта потребность удовлетворялась привлеченіемъ гражданъ къ несенію натуральной повинности; но иногда община прибѣгала къ установленію спеціальныхъ сборовъ Такъ, въ 1657 году первая мощеная улица, Brouwer Straate въ Новомъ Амстердамѣ (Нью-Іоркѣ), была замощена за счетъ спеціальнаго обложенія: по ходатайству заинтересованныхъ домовладѣльцевъ, городъ назначилъ двухъ лицъ, которымъ поручили предпринять названное сооруженіе, а расходы разложить по справедливому масштабу (proportionably) на всѣхъ домовладѣльцевъ упомянутой улицы. Три года позднѣе для перестройки дамбы вдоль одного канала, Heere Gracht, смежныя земли были обложены единовременнымъ сборомъ въ 40 флориновъ за rod (около 5½ кв. саж.). Въ данномъ случаѣ соотвѣтствующаго ходатайства со стороны земельныхъ собственниковъ не было: ихъ просто даже не спрашивали объ этомъ Понятно, что нашлись недовольные. Какой то булочникъ, на котораго возложили наибольшую сумму сбора, сталъ заявлять, что ему нѣтъ никакой выгоды отъ произведеннаго сооруженія и даже нанесенъ убытокъ; онъ клялся, что не заплатитъ налога. Тогда протестующаго булочника засадили для острастки часа на два въ тюрьму, гдѣ онъ и поспѣшилъ дать согласіе на внесеніе назначеннаго сбора [1]). Такъ было въ эпоху голландскаго господства [2]). Впрочемъ, и во времена англійскаго владычества эта система обложенія не была забыта. Въ 1691 году Нью-Іоркъ получилъ право „взимать со всѣхъ домовъ, расположенныхъ въ городѣ, спеціальные сборы, смотря по тѣмъ выгодамъ, которыя пріобрѣтаютъ эти дома отъ всякаго рода сооруженій, прокопокъ, улучшеній и тому подобныхъ мѣропріятій вообще, и, главнымъ образомъ, отъ устройства водостоковъ, дренажей, клоакъ, а также отъ замощенія улицъ и выравниванія“ [3]). Этотъ законъ

---

[1]) Durand, E. D, „The Finances of New-York City.“ New-York, 1898, стр. 12.

[2]) Какъ утверждаетъ Джонъ Рэ, покрытіе расходовъ на городскія улучшенія путемъ спеціальнаго обложенія было настолько общеупотребительнымъ, въ Америкѣ, что этотъ методъ очень рано признавался обычнымъ правомъ; такъ, напр, если сооружали новый колодезь, то повсюду обыкновенно половину издержекъ возлагали на ближайшихъ собственниковъ. См. его статью въ „Contemporary Review“. Vol. 57 за 1890 г. стр. 644.

[3]) Black, G. „The History of Municipal Ownership of Land on Manhattan Island въ Studies in History, Econ. & P. Law of Columbia College Vol. I. New-York 1891, стр, 18.

носилъ названіе „акта для урегулированія построекъ, улицъ, переулковъ, пристаней, доковъ и аллеи города Нью-Іорка". Магистрату (мэру и ольдерменамъ) предписывалось наблюдать за благоустройствомъ ввѣреннаго города и предпринимать всевозможныя улучшенія; расходы же на означенныя мѣропріятія было разрѣшено покрывать за счетъ домовладѣльцевъ всего города, взиманіемъ съ нихъ принудительныхъ сборовъ, соразмѣряемыхъ съ выгодами каждаго (in proportion to the benefit they shall receive thereby [1]). Однако, этотъ важный законъ имѣлъ, какъ надо думать, лишь временное значеніе. Подобно аналогичному акту, изданному, если мы припомнимъ, въ 1667 г. для возстановленія Лондона послѣ большого пожара,—акту, которому процитированный нью-іоркскій законъ слѣдуетъ почти слово въ слово и съ котораго послѣдній просто на просто скопированъ, законъ 1691 года имѣлъ, повидимому, точно также преходящее значеніе—произвести переустройство города. Этимъ, должно быть, въ значительной степени объясняется причина того, почему названный нью-іоркскій актъ (насколько можно судить по имѣющимся у насъ матеріаламъ) мало по малу совсѣмъ вышелъ изъ употребленія Тѣмъ не менѣе, въ Америкѣ идея спеціальнаго обложенія не была оставлена и тамъ, не въ примѣръ Англіи, она позднѣе нашла благодатную почву. «Въ Англіи, замѣчаетъ Рэ [2]), зародышъ спеціальнаго обложенія не развился,—онъ заглохъ, такъ какъ его задушила все губящая склонность законодательства покровительствовать реальной собственности; но въ Америкѣ оно выросло и расцвѣло и мало по малу стало переходить изъ одного штата въ другой, такъ что теперъ едва ли найдется въ Соединенныхъ Штатахъ такой городъ, который не пользовался бы спеціальнымъ обложеніемъ».

Послѣ революціи, въ 1787 году, для Нью-Іорка былъ изданъ новый законъ, не только подтвердившій, но и значительно расширившій начала, положенныя въ основаніе акта 1691 года. Здѣсь магистрату предоставляется право распредѣлять суммы, потребныя на различныя городскія инженерныя работы, уже не на всѣхъ домовладѣльцевъ города, а на тѣхъ только, которые пріобрѣтаютъ исключительныя выгоды отъ того или иного мѣропріятія; это постановленіе указываетъ на происшедшій за то время ростъ города, гдѣ интересы отдѣльныхъ собственниковъ уже дифференцировались.

Далѣе, законъ предписалъ избирать пять безпристрастныхъ домовладѣльцевъ и поручать имъ учетъ тѣхъ выгодъ, которыя достаются на долю каждаго владѣнія отъ отдѣльныхъ предпринятыхъ общиной работъ; подобная оцѣнка, произведенная этими свѣдующими

[1]) Rosewater. V. „Special Assessments" въ Studies of Columbia College Vol II New-York 1893, стр. 23

[2]) Rae, J въ ук. статьѣ, стр 645.

лицами подъ присягою, подлежала утвержденію коммунальнаго управленія, послѣ чего взиманіе сбора считалось формально узаконеннымъ и, въ случаѣ невнесенія налога, выполнялось принудительно (продажею имущества). Въ тѣхъ случаяхъ, когда дѣйствительные расходы на данное мѣропріятіе превосходили смѣту, то магистратъ назначалъ дополнительную раскладку спеціальнаго обложенія. Таковы важнѣйшія постановленія закона 1787 года. Впрочемъ, вслѣдъ затѣмъ изданъ цѣлый рядъ совершенно аналогичныхъ актовъ, примѣнительно то къ тѣмъ, то къ другимъ мѣстнымъ улучшеніямъ, что свидѣтельствуетъ о желаніи муниципалитета опираться на авторитетъ законодательнаго учрежденія штата при производствѣ дорогостоящихъ городскихъ работъ. Законъ 1807 года сдѣлалъ еще шагъ впередъ: онъ предписалъ избирать на 4 года коммисію изъ трехъ членовъ съ исключительнымъ полномочіемъ сооружать по широко разработанному плану улицы, скверы и общественныя дороги, а расходы на это дѣло покрывать взиманіемъ спеціальнаго обложенія съ заинтересованныхъ землевладѣльцевъ, пропорціонально выгодамъ каждаго; интересно, что законъ разрѣшилъ покрывать, путемъ спеціальнаго обложенія, даже издержки на пріобрѣтеніе территоріи, потребной для прокладки путей сообщенія [1]). — Если мы сопоставимъ этотъ актъ съ необычайнымъ ростомъ населенія Нью-Іорка въ то время (въ 1786 году населеніе города равнялось 23,164 жителямъ, а въ 1820 году уже 123,706 жителямъ), то поймемъ, что быстрый толчекъ въ примѣненіи спеціальнаго обложенія вызывался неотложными требованіями экономическаго характера—потребностью раздвинуть площадь и границы растущаго города. Дѣйствительно, съ тѣхъ поръ special assessments сдѣлались одною изъ важнѣйшихъ статей муниципальнаго бюджета: въ 1830 году этимъ путемъ городъ получилъ 202,301 доллар., что составляетъ почти половину дохода отъ всѣхъ прочихъ налоговъ, взимавшихся въ Нью-Іоркѣ [2]). Надо замѣтить, что спеціальное обложеніе практиковалось не только при всякаго рода дорожныхъ улучшеніяхъ, но и при сооруженіи набережныхъ и пристаней, путемъ привлеченія въ этихъ случаяхъ къ налогу прибрежныхъ собственниковъ. Кипучая дѣятельность муниципалитета происходила при ожесточенной борьбѣ партій городскаго общества: если въ предыдущую эпоху одинъ и тотъ же мэръ оставался на своемъ посту по нѣсколько четырехлѣтій, то теперь, съ 1801 по 1823 годъ, смѣнилось девять мэровъ; демократическая партія одержала въ 1804 году верхъ въ городскомъ управленіи и съ чрезвычайнымъ единодушіемъ отстаивала своихъ кандидатовъ [3]).

---

[1]) Розвотеръ, ук. соч., ст. 24 сл., и Дюрандъ, ук. соч., стр. 32.

[2]) Дюрандъ, стр. 32.

[3]) Дюрандъ, стр. 40.

Въ 1813 году законы о спеціальномъ обложеніи были пересмотрѣны и распространены еще на три города штата Нью-Іорка, а именно, на Альбани Гудзонъ, Скенектэди [1]). Наиболѣе совершенную систему обложенія выработалъ Нью-Іоркъ, гдѣ признавались два вида „special assessments". а именно: во-первыхъ, сборы за сооруженіе новыхъ улицъ и площадей, когда планъ обложенія и оцѣнщики назначались высшимъ судебнымъ установленіемъ и имъ же утверждалась раскладка налога; во-вторыхъ, сборы за всѣ прочія городскія улучшенія, какъ то: замощеніе существующихъ улицъ, проведеніе канализаціи, возведеніе набережныхъ и проч., когда общинный совѣтъ самолично назначалъ оцѣнщиковъ и утверждалъ ихъ оцѣнки. Въ обоихъ же случаяхъ облагались лишь тѣ участки, которые пріобрѣтали спеціальныя выгоды.

Въ 1839 и въ слѣдующемъ 1840 годахъ введены правила, имѣвшія цѣлью охранить интересы плательщиковъ. Поэтому, въ случаѣ жалобы со стороны заинтересованныхъ лицъ, оцѣнка производилась уже особой коммисіей экспертовъ, публиковавшихъ свой отчетъ во всеобщее свѣдѣніе для выслушанія претензій недовольныхъ пересмотрѣнною раскладкой.

Конечно, возраженій противъ системы спеціальнаго обложенія было не мало: протестующіе противъ принципа betterment'a прибѣгали или къ политической борьбѣ, или къ суду, добиваясь отмѣны ненавистныхъ имъ сборовъ. Но эти протесты не имѣли успѣха. Еще въ 1813 году нью-іоркскій судъ рѣшилъ, что такъ какъ спеціальное обложеніе согласуется съ выгодами каждаго плательщика, то эту систему нельзя опорочить съ точки зрѣнія конституціи, тѣмъ болѣе, что о «налогѣ» въ собственномъ смыслѣ сего слова здѣсь не можетъ быть рѣчи „Тутъ нѣтъ несправедливости или жестокости, сказалъ судья, и общее начало всякаго закона, что тотъ, кто получаетъ выгоду, долженъ нести и ея бремя,—это начало вполнѣ согласовано съ требованіями и науки, и религіи..." [2]).

Наибольшаго напряженія достигла оппозиція противъ спеціальнаго обложенія въ серединѣ сороковыхъ годовъ истекшаго столѣтія, когда созванъ былъ конгрессъ для пересмотра конституціи штата. Одинъ изъ представителей партіи, агитировавшей противъ special assessments, адвокатъ Murphy предлагалъ на конгрессѣ два слѣдующихъ ограниченія въ дѣлѣ примѣненія спеціальныхъ сборовъ: 1) до-

[1]) Законодательство о спеціальномъ обложеніи въ 20 городахъ штата Нью-Іорка и судебныя рѣшенія приводитъ Browne, W. «The Law of assessement and taxation» Rochester 1887. Ch. III.

[2]) Rae, въ указ. статьѣ, стр. 647. Рѣшительную защиту спеціальное обложеніе, въ смыслѣ его конституціонности, нашло также въ одномъ громкомъ процессѣ въ 1831 г.

пускать ихъ только въ томъ случаѣ, если большинство землевладѣльцевъ будетъ требовать извѣстнаго улучшенія въ данной мѣстности и если на это согласятся двѣ трети членовъ общиннаго совѣта, 2) воспретить взиманіе налога за извѣстное улучшеніе, произведенное въ данномъ городѣ или селеніи иначе, какъ на общихъ основаніяхъ, установленныхъ для налоговъ вообще, т. е., не иначе какъ съ цѣнности владѣнія и періодически каждый годъ. Цѣль этого предложенія ясна. Если бы конституція приняла первое ограниченіе, то спеціальное обложеніе фактически должно бы прекратиться; если же допустить второе ограниченіе, то это равносильно воспрещенію special assessments. Однако, Murphy усиленно рекомендовалъ свое предложеніе, мотивируя его тѣмъ, что такимъ путемъ удастся ввести опредѣлительность въ обложеніе и устранить существующую гадательность. Дѣйствующая система спеціальныхъ сборовъ, по мнѣнію оратора, „нездорова“ (unsound) въ своемъ основаніи, ибо допускаетъ лишь арбитрарное рѣшеніе. „Это есть налогъ, говорилъ онъ, а налогъ, чтобы быть справедливымъ, долженъ быть равномѣрнымъ. Но такъ какъ всякое общественное улучшеніе даетъ выгоды цѣлой мѣстности, то, слѣдовательно, о спеціальныхъ выгодахъ не можетъ быть и рѣчи“. Указывая далѣе, что его предложеніе не имѣетъ въ виду городскія работы въ интересахъ отдѣльныхъ индивидовъ, онъ предлагалъ предоставить, поэтому, всему обществу оцѣнить, дѣлается ли данное улучшеніе въ интересахъ только нѣкоторыхъ частныхъ лицъ, или цѣлаго общества. Но, какъ извѣстно, конституція 1846 года отличается ярко выраженнымъ демократическимъ характеромъ, а потому въ такомъ законодательномъ собраніи предложеніе, подобное сдѣланному адвокатомъ Murphy, потерпѣло, естественно, полную неудачу.

Вслѣдствіе этого неуспѣха оппозиція подняла аттаку за признаніе спеціальнаго обложенія противнымъ духу новой конституціи. Однако, высшій судъ въ Нью-Іокѣ въ 1851 году, отмѣняя рѣшеніе низшей инстанціи, разъ навсегда провозгласилъ спеціальное обложеніе вполнѣ согласованнымъ съ постановленіями конституціи, такъ какъ оно зиждется на правѣ верховной власти взимать принудительные сборы [1]).

Впрочемъ, въ началѣ сороковыхъ годовъ примѣненіе спеціальнаго обложенія значительно падаетъ сравнительно съ тѣмъ, что оно было въ тридцатыхъ годахъ Доходъ отъ special assessments въ 1837 году достигъ въ Нью-Іоркѣ крупной суммы (1.113,838), что почти покрывало всю сумму прочихъ налоговъ, взимавшихся въ названномъ городѣ; въ пятидесятыхъ годахъ доходъ отъ спеціальнаго обложенія опять сильно возросъ, дойдя до 2.378,817 долларовъ въ 1855 году. Такія

[1]) Розвотеръ, ук. соч., стр 28.

колебанія объясняются то ослабленіемъ, то усиленіемъ дѣятельности муниципалитета. Сороковые годы не отличаются прогрессивнымъ движеніемъ городского хозяйства, и въ населеніи довольно ясно сказывалось недовольство противъ существовавшей системы коммунальнаго управленія: новый уставъ 1849 года построенъ на широкихъ демократическихъ основаніяхъ [1]) и былъ принятъ съ удивительнымъ единодушіемъ (19,339 голосовъ, противъ 1,478); это указываетъ на полное несочувствіе жителей господствовавшимъ распорядкамъ. Введеніе новаго устава содѣйствовало значительному подъему хозяйственной дѣятельности нью-іоркскаго муниципалитета. Послѣдній, чтобъ облегчить производство городскихъ улучшеній, измѣнилъ систему контрактовъ на подобныя мѣропріятія. До сего времени подрядчикамъ выплачивались слѣдуемыя имъ за произведенныя работы суммы послѣ того, какъ собственники внесли причитающіеся съ нихъ „спеціальные сборы". Такая система имѣла крупныя неудобства: подрядчики должны были имѣть на готовѣ довольно большіе капиталы; конкурренція среди этихъ лицъ оказывалась, поэтому, очень незначительной; городскія работы обходились дороже нормальнаго и т д. Съ 1852 года городское управленіе стало выпускать особыя облигаціи, срокомъ на три—четыре года, оплачивая такимъ путемъ подрядчиковъ; слѣдовательно, оказалось возможнымъ удешевить осуществленіе многихъ мѣстныхъ улучшеній. Однако, возлагавшіяся надежды оправдались очень мало, ибо, благодаря запущенности счетоводства, а подъ конецъ и злоупотребленіямъ среди чиновниковъ, система спеціальнаго обложенія далеко не давала необходимыхъ средствъ. Особенно неблагопріятно повліялъ въ этомъ смыслѣ законъ 1858 года, изданный подъ предлогомъ введенія большей справедливости и правильности; здѣсь special assessments подлежали отмѣнѣ, если лицо, подвергнутое этому обложенію, могло передъ судомъ доказать, что при установленіи обложенія допущенъ подлогъ или неправильности; благодаря неясности самого закона, многимъ удавалось выхлопотать себѣ, часто совершенно неосновательно, сложеніе возложенныхъ на нихъ спеціальныхъ сборовъ [2]). Что же касается прочихъ болѣе мелкихъ нововведеній этой эпохи, то мы на нихъ можемъ и не останавливаться [3]).

Къ концу шестидесятыхъ годовъ примѣненіе спеціальныхъ сборовъ достигло невѣроятнаго напряженія. Въ бюджетѣ соотвѣтствующая статья показывала цифру свыше 9.000,000 долларовъ. Такихъ затратъ на городскія инженерныя работы, какія сдѣланы въ это время, еще не видано было въ исторіи Нью-Іорка: прокладывалась

[1]) Всѣ главнѣйшія должности замѣщались народнымъ голосованіемъ, а не общиннымъ совѣтомъ, какъ раньше См. Дюрандъ, стр 69.

[2]) Дюрандъ, ук. соч., стр. 108 сл.

[3]) См. Розвотеръ, ук. соч., стр. 29 сл

масса новыхъ улицъ, исправлено безчисленное множество мостовыхъ, истрачены многіе милліоны на расширеніе двухъ главнѣйшихъ улицъ (Broadway и Sixth Avenue). На-ряду съ этимъ поднялась спекулятивная горячка на земельные участки, городской бюджетъ возросъ чуть ли не вдвое, населеніе согнулось подъ бременемъ возросшихъ налоговъ... и въ суды посыпались жалобы на муниципальное управленіе. Это была эпоха знаменитаго Твида и его сообщниковъ, то есть эпоха открытаго грабежа и мошенничества . [1]). Никогда еще, кажется, въ этой странѣ злоупотребленія среди административныхъ сферъ не достигали столь баснословныхъ размѣровъ, какъ во времена господства Твида (Tweed Ring). Выборы въ 1868 году представляли сплошной обманъ: десятки тысячъ избирателей записаны въ число гражданъ за мѣсяцъ до выборовъ, что оказалось дѣломъ трехъ судей, принадлежавшихъ къ сообществу Твида; пресса была подкуплена; расточаемыя направо и налѣво суммы ставили во главѣ администраціи и законодательства лицъ, угодныхъ Твиду, его клевретамъ и пресловутому обществу Таммани Холлъ [2]), состоявшему изъ подонковъ мѣстнаго населенія. При такихъ условіяхъ неудивительны скандалы, коими ознаменовалась дѣятельность Твида Къ какимъ, напримѣръ, уловкамъ прибѣгалъ этотъ человѣкъ Въ 1868 году онъ добился закона, который давалъ право городскому контролеру (имъ былъ Твидъ) провѣрять правильность взимаемыхъ съ гражданъ сборовъ и, въ случаѣ признанія жалобъ основательными, слагать налоги, покрывая недостающую сумму выпускомъ облигацій. Твидъ широко воспользовался предоставленнымъ правомъ: входя въ соглашеніе съ жалобщиками, онъ регулярно бралъ въ свою пользу 55% сдѣланной скидки, такъ что къ концу года (1868) такихъ недоимокъ скопилось свыше 5.000,000 рублей. Отсюда легко себѣ представить, до какихъ злоупотребленій доходило дѣло со спеціальнымъ обложеніемъ. Не говоря уже о подрядахъ, которые, разумѣется, сдавались своимъ людямъ,

[1]) Названный Твидъ извѣстенъ въ исторіи какъ одинъ изъ феноменальныхъ расточителей общественнаго достоянія Тѣ злоупотребленія чиновниковъ въ 50-хъ годахъ, о которыхъ говорили мы выше, являлись первыми опытами этого Твида. Послѣдній, занимая въ шестидесятыхъ годахъ постъ въ муниципальномъ управленіи, образовалъ кружокъ преданныхъ ему лицъ и посвятилъ себя дѣлу разграбленія городского имущества. Въ короткое время городъ лишился десятковъ милліоновъ Благодаря независимой части тамошней прессы, Твида удалось, наконецъ, привлечь къ отвѣтственности Но вліятельные друзья, его сумѣли добиться смягченія приговора, коимъ Твидъ осуждался къ двѣнадцатилѣтнему тюремному заключенію; его осудили всего на одинъ годъ и къ вознагражденію гражданскихъ истцовъ въ размѣрѣ 6.000,000 долларовъ. Твидъ убѣжалъ въ Испанію, которая, однако, выдала его. Онъ умеръ въ тюремномъ заключеніи 12 апрѣля 1878 г.

[2]) Это одна изъ вліятельныхъ организацій въ Соединенныхъ Штатахъ; въ ея дѣятельности господствуетъ девизъ „побѣдителю принадлежитъ добыча“.

клевреты Твида скупали участки, которые затѣмъ, подъ предлогомъ расширенія улицы, отчасти экспропріировались; вознагражденіе же за подобное отчужденіе съ лихвой вознаграждало этихъ господъ. Нерѣдко же въ окладныхъ листахъ по отношенію то къ тѣмъ, то къ другимъ лицамъ допускались ошибки, что вело къ сложенію спеціальныхъ сборовъ и выпуску облигацій; сколько процентовъ отъ такихъ скидокъ удерживалъ себѣ Твидъ, имѣющіеся у насъ матеріалы не указываютъ. Достаточно только сказать, что этимъ путемъ Tweed Ring наградилъ городъ долгомъ въ размѣрѣ около 45.000,000 рублей [1]). Въ общемъ, двухлѣтнее царствованіе названнаго сообщества увеличило городской долгъ слишкомъ на 120 милліоновъ рублей [2]). И этого, кажется, достаточно, чтобы иллюстрировать положеніе вещей при Твидѣ.

Вскорѣ раздались протесты противъ неслыханныхъ злоупотребленій. Въ 1870 году въ законодательномъ собраніи штата, впервые послѣ 24 лѣтъ снова получила преобладаніе демократическая партія. Одна изъ фракцій этой партіи, именовавшая себя „Young Democracy", выступила противъ сообщества Твида. Однако, подавить всю неурядицу сразу не удавалось: подкупы дѣлали свое дѣло [3]). Даже и послѣ низложенія главнаго виновника злоупотребленія не прекратились, ибо Таммани Холлъ не выпускало изъ рукъ бразды правленія.

Со временемъ произошла реорганизація мѣстнаго управленія, введены болѣе строгія условія контроля и приняты мѣры къ устраненію нежелательнаго совмѣстительства должностей муниципалитета. Въ 1880 году учреждена временная коммисія, уполномоченная „рас-

---

[1]) Надо замѣтить, что Твидъ занялъ мѣсто начальника бюро публичныхъ работъ; этимъ объясняется то, почему въ это время система спеціальнаго обложенія внесла такую массу злоупотребленій. „it became a means both of direct plunder and indirect gain (Дюрандъ, стр 142).

[2]) См. Дюрандъ ук соч главу The Tweed Ring. Растрата этого сообщества исчисляется въ 50 милліоновъ долларовъ, которые никогда не были возмѣщены Насколько хорошо жилось сообщникамъ Твида, показываетъ хотя бы фактъ выдачи нѣсколько лѣтъ сряду дивиденда отъ 2,500 до 3,500 % (sic!) по акціямъ нью іоркской компаніи печатнаго дѣла, работавшей исключительно на муниципалитетъ

[3]) Напримѣръ, назначенная для повѣрки отчетовъ магистрата (за 1869 г.) спеціальная коммисія изъ шести лицъ, подъ предсѣдательствомъ извѣстнаго милліонера Астора, донесла, что «всѣ финансовыя операціи ведутся самымъ корректнымъ и честнымъ образомъ». Такія вещи, конечно, крайне затрудняли всякую борьбу противъ даже столь очевидныхъ злоупотребленій. Всякое судебное вмѣшательство ни къ чему не приводило, ибо всѣ судьи состояли кліентами Твида. Пытаясь огласить дѣйствія Твида, демократическая партія навлекла на себя внушительныя нарекалія, такъ что ей снова пришлось уступить первенство въ законодательномъ собраніи штата въ пользу республиканцевъ.

путать сѣти злоупотребленій (appointed to the task of untangling the meshes of corruption), допущенныхъ при установленіи спеціальныхъ сборовъ". Наконецъ, въ 1882 году произведена кодификація узаконеній о спеціальномъ обложеніи (Consolidation Act 1882).

Въ Нью-Іоркѣ практикуются двѣ системы special assessments, смотря по тому, идетъли рѣчь о городскихъ улучшеніяхъ въ тѣсномъ смыслѣ, или же о сооруженіи новыхъ улицъ и площадей. Остановимся на разсмотрѣніи первой системы, примѣняемой при замощеніи, исправленіи и регулированіи улицъ, при сооруженіи колодцевъ и водоемовъ, при прокладкѣ канализаціонныхъ трубъ, при улучшеніи городскихъ скверовъ и т. п. Департаментъ, завѣдующій городскими работами, сообщаетъ сумму, затраченную на то или иное мѣропріятіе, въ особое бюро ассесоровъ (board of assessors): послѣднее составляется изъ 4 незаинтересованныхъ гражданъ, время отъ времени назначаемыхъ податнымъ присутствіемъ (commissioners of taxes and assessments). Названное бюро представляетъ по каждому дѣлу особо упомянутый счетъ расходовъ, сообщенный департаментомъ, на утвержденіе городского контролера, который, насчитывая проценты за выданныя ассигновки, опредѣляетъ дѣйствительныя издержки на данное мѣропріятіе. Бюро ассесоровъ распредѣляетъ цѣликомъ или частью (смотря по предписанію муниципалитета) сумму этихъ издержекъ между участками, пріобрѣтающими спеціальныя выгоды отъ произведеннаго сооруженія. Приступая къ означенной раскладкѣ, бюро опредѣляетъ ту площадь, въ предѣлахъ которой лежатъ недвижимости, заинтересованныя въ улучшеніи (betterment area), и разверстываетъ между ними требуемую сумму, смотря по выгодамъ, полученнымъ каждымъ собственникомъ [1]); однако, спеціальный сборъ, назначаемый по отношенію къ отдѣльнымъ владѣніямъ, не долженъ превышать сумму дарованной выгоды и отнюдь не превосходить половины стоимости (assessed valuation) соотвѣтствующей недвижимости О раскладкѣ публикуется во всеобщее свѣдѣніе. Заинтересованныя лица пользуются правомъ подавать возраженія въ теченіе 30 дней; если же бюро не согласится съ заявленіями апеллирующаго плательщика, то дѣло передается на разрѣшеніе особой инстанціи board of revision and cor-

[1]) Въ нѣкоторыхъ случаяхъ, напримѣръ при прокладкѣ канализаціи, опредѣлять „площадь обложенія" не приходится, ибо обычно городъ расплановывается на отдѣльные канализаціонные дистрикты, которые и служатъ «площадью обложенія». Надо замѣтить, что установленіе сборовъ за вторичное замощеніе улицы (т. е. если уже разъ взимался за это сборъ) допускается лишь тогда, когда о такомъ мѣропріятіи ходатайствуетъ большинство домовладѣльцевъ этой улицы (Dillon, «Municipal corporations» стр. 961 прим.). Въ результатѣ подобнаго ограниченія въ дѣлѣ примѣненія спеціальнаго обложенія получается крупнѣйшее обремененіе города займами, заключенными на предметъ вторичнаго замощенія проѣздовъ (Дюрандъ, стр. 330 сл.).

section. Эта инстанція состоитъ изъ городского контролера, рекордера [1]) и муниципальнаго юрисконсульта; они разсматриваютъ поданныя возраженія, приглашаютъ экспертовъ и утверждаютъ раскадку (что наступаетъ ео ipso черезъ 30 дней), либо возвращаютъ ее въ бюро ассесоровъ; послѣ утвержденія недовольнымъ, конечно, открытъ путь къ суду Таковы постановленія закона. Однако, на практикѣ, по словамъ Розвотера (стр. 55 сл.), допускаются болѣе широкія толкованія. Напримѣръ, въ тѣхъ случаяхъ, когда „площадь обложенія" обнимаетъ собою лишь граничащіе съ сооруженіемъ участки, то раскладка совершается просто по длинѣ фронта (фасада) владѣній. Если же участки находятся не на одинаковомъ разстояніи отъ предпринятаго сооруженія, то ихъ распредѣляютъ по поясамъ; тогда сборъ сообразуютъ съ отдаленностью каждаго пояса и съ размѣрами отдѣльныхъ участковъ, иными словами, назначаются различные оклады на футъ длины фронта или квадратный футъ площади участковъ, понижая оклады по мѣрѣ увеличенія разстоянія отъ сооруженія. Но тамъ, гдѣ различіе въ мѣстоположеніи имѣетъ нѣкоторыя специфическія особенности, тамъ производится особый учетъ этихъ индивидуальностей. Иной характеръ носитъ система спеціальнаго обложенія, когда дѣло идетъ о сооруженіи новыхъ улицъ, или о расширеніи, закрытіи, или суженіи существующихъ, о возведеніи парковъ и т. п. [2]). Такъ какъ здѣсь обычно возникаетъ вопросъ объ экспропріаціи частной собственности, то, конечно, требуются иныя формальности Этимъ дѣломъ завѣдуетъ „бюро по сооруженію улицъ" (board of streets openings and improvements), состоящее изъ мэра, городского контролера, завѣдующаго публичными работами, предсѣдателя департамента общественныхъ парковъ и президента ольдерменовъ. Означенное бюро вырабатываетъ проектъ мѣропріятія и опредѣляетъ, какая часть расходовъ должна быть покрыта путемъ спеціальнаго обложенія; обыкновенно, предписывается покрыть указаннымъ образомъ всю сумму издержекъ Когда все это сдѣлано, высшему суду (supreme court) предоставляется назначать оцѣночную коммисію (commissioners of estimate and assessment) изъ трехъ лицъ, причемъ одинъ членъ утверждается по предложенію магистрата, другой по ходатайству заинтересованныхъ собственниковъ, а третій избирается изъ числа свѣдущихъ лицъ, которыя не занесены въ списокъ кандидатовъ ни отъ самоуправленія, ни отъ собственниковъ. Члены названной коммисіи даютъ присягу и въ теченіе четырехъ мѣ-

[1]) Рекордеръ (синдикъ) замѣненъ съ 1898 г. предсѣдателемъ бюро мѣстныхъ улучшеній.

[2]) Большинство трехъ четвертей собственниковъ вдоль улицы, гдѣ имѣетъ быть произведено сооруженіе, пользуются правомъ требовать отъ города выполненія даннаго мѣропріятія.

сяцевъ опредѣляютъ размѣры выгодъ и убытковъ, происходящихъ для отдѣльныхъ собственниковъ отъ проектируемаго мѣропріятія, компенсируя выгоды и убытки и подробно означая все это въ своемъ отчетѣ; здѣсь долженъ быть составленъ планъ и показаны участки, подлежащіе обложенію или экспропріаціи [1]). Затѣмъ весь проектъ передается на разсмотрѣніе департамента публичныхъ работъ и выставляется для свѣдѣнія публики Проектъ остается тутъ 30 дней которые предназначаются для подачи жалобъ и возраженій. Послѣ того оцѣночная коммисія можетъ сдѣлать соотвѣтствующія исправленія и въ теченіе десяти дней обязана представить проектъ дѣлопроизводства на утвержденіе высшаго суда. Если здѣсь большинство затронутыхъ собственниковъ выразятъ протестъ противъ выработаннаго плана, то, по ихъ требованію, дѣлопроизводство пріостанавливается. Но когда подобнаго протеста не дѣлается, то судъ выслушиваетъ отдѣльныя петиціи и, если ихъ находятъ справедливыми, то предлагаетъ прежней или новой оцѣночной коммисіи пересмотрѣть дѣло; если же протесты оказываются неосновательными, то проектъ получаетъ утвержденіе и становится обязательнымъ какъ для муниципальнаго управленія, такъ и для заинтересованныхъ собственниковъ. Сборъ вносится въ теченіе 60 дней, иначе начисляется пеня въ размѣрѣ 7% въ годъ; если assessment не будетъ выплаченъ въ продолженіе трехъ лѣтъ, то недвижимость продается съ публичнаго торга. Иногда допускается разсрочка платежа сбора на 20 лѣтъ, причемъ, однако, ежегодно насчитываются проценты (7%) съ невыплаченной суммы.

Когда дѣло касается закрытія улицы, то процедура почти такая же.

Нельзя не сознаться въ практичности описанной нью-іоркской системы спеціальнаго обложенія; правда, постановленія закона не лишены нѣкоторой сложности и даже запутанности, однако, результаты примѣненія этой системы оказываются вполнѣ благопріятными: такимъ путемъ Нью-Іоркъ удачно покрываетъ свои крупные расходы на улучшеніе улицъ, проѣздовъ и другія мѣстныя мѣропріятія; достаточно указать, что за 1893—96 г. за счетъ спеціальнаго обложенія въ Нью Іоркѣ производилось улучшеній ежегодно въ среднемъ на 4.266,000 долларовъ, т. е. болѣе 8 милліоновъ рублей въ годъ.

Въ заключеніе слѣдуетъ упомянуть о тѣхъ измѣненіяхъ, которыя внесъ новый законъ объ управленіи Нью-Іоркомъ (The Greater New-York Charter 1897) въ систему муниципальныхъ органовъ, завѣдующихъ городскими публичными работами.

Съ 1 января 1898 года каждый изъ 22 сенаторіальныхъ дистриктовъ Нью-Іорка получаетъ „бюро мѣстныхъ улучшеній“ (board

[1]) Во всякомъ случаѣ, сборъ и здѣсь не можетъ превосходить половины цѣнности даннаго владѣнія

of local improvements) (въ составѣ предсѣдателя бурга и 4—5 членовъ отъ обѣихъ палатъ въ муниципалитетѣ, представляющихъ данный дистриктъ), которому принадлежитъ иниціатива въ возбужденіи вопросовъ о всевозможныхъ улучшеніяхъ въ данной мѣстности. Свои предположенія названное бюро представляетъ въ центральное „бюро общественныхъ улучшеній“ (board of public improvements), состоящее изъ предсѣдателя, шести начальниковъ коммунальныхъ департаментовъ общественныхъ работъ, мэра, контролера, юрисконсульта и президента соотвѣтствующаго бурга [1]) Здѣсь разсматривается представленный проектъ и, въ случаѣ утвержденія, передается на заключеніе городского совѣта; если послѣдній дастъ свое согласіе [2]), то бюро мѣстныхъ улучшеній пріобрѣтаетъ право осуществить предложенныя мѣропріятія. Затѣмъ центральному бюро общественныхъ улучшеній принадлежитъ право, съ согласія городского совѣта, издавать инструкціи по производству публичныхъ работъ. Хотя учрежденіемъ новыхъ органовъ имѣлось въ виду устранить возможность злоупотребленій, но на самомъ дѣлѣ тутъ устранили всякую отвѣтственность органовъ, не говоря уже о невѣроятной сложности установленнаго дѣлопроизводства [3]). Благодаря этому, думается намъ, и вопросъ о примѣненіи спеціальнаго обложенія также усложняется въ значительной степени.

Наконецъ, не лишнее будетъ отмѣтить, что по закону 1895 г. муниципалитетъ можетъ покрывать часть расходовъ, которую онъ беретъ на себя при извѣстныхъ улучшеніяхъ, выпускомъ облигацій, что и было сдѣлано въ 1896 году на сумму 8 0,000 долларовъ [4]).

На этомъ мы закончимъ описаніе системы спеціальнаго обложенія въ Нью-Іоркѣ, гдѣ оно выработалось наиболѣе совершеннымъ образомъ и гдѣ принятъ методъ, послужившій прототипомъ для другихъ штатовъ Америки.

Хотя идея спеціальнаго обложенія уже давно нашла примѣненіе въ штатѣ Нью-Іоркѣ, но тѣмъ не менѣе въ другихъ штатахъ Америки она получила осуществленіе значительно позднѣе; по крайней мѣрѣ здѣсь, за рѣдкими исключеніями, спеціальные сборы пріобрѣли дѣйствительное значеніе не ранѣе второй половины истекшаго столѣтія И вездѣ special assessments первоначально были встрѣчены съ большимъ противодѣйствіемъ и неоднократными протестами, но въ

---

[1]) Къ этому присутствію переходятъ всѣ дѣла, находившіяся до сего времени въ завѣдываніи board of streets openings and improvements

[2]) При большинствѣ голосовъ пяти шестыхъ выполненіе проекта становится обязательнымъ.

[3]) Дюрандъ, стр. 203.

[4]) Тамъ же, стр 212.

концѣ концовъ эта система обложенія одержала верхъ, такъ какъ люди примирились съ нею, и она распространилась почти на всѣ штаты американскаго союза [1]). Въ настоящее время трудно будетъ назвать болѣе трехъ четырехъ штатовъ, да двухъ территорій, которые не признавали бы спеціальнаго обложенія и не санкціонировали бы его законодательнымъ или судебнымъ путемъ. За послѣднія 15—20 лѣтъ въ Америкѣ, повидимому, совсѣмъ не возникало споровъ относительно special assessments, отсюда можно сдѣлать тотъ выводъ, что тамъ общественное мнѣніе, наконецъ, повсюду согласилось, что спеціальное обложеніе разумно и справедливо. Но это произошло далеко не безъ борьбы [2])...

Присматриваясь къ тому, какъ спеціальные сборы мало по малу завоевывали себѣ признаніе въ муниципалитетахъ различныхъ штатовъ, мы наталкиваемся на одно характерное явленіе. Въ штатахъ съ развивающеюся промышленностью, съ быстро растущей городской жизнью special assessments вводятся довольно рано; здѣсь они удостаиваются санкціи закона, лишь въ самыхъ рѣдкихъ случаяхъ не находятъ поддержки въ судебныхъ инстанціяхъ и обычно скоро пріобрѣтаютъ болѣе или менѣе важное финансовое значеніе. Не то мы видимъ въ штатахъ земледѣльческаго характера, гдѣ нѣтъ кипучей городской промышленной жизни, гдѣ вся мысль населенія сосредоточена на благодатныхъ плантаціяхъ и обильныхъ продуктахъ земли. Тутъ мало простора для объединенной дѣятельности, жители не нуждаются въ крупныхъ центрахъ, города развиваются вяло. Легко понять, что при такихъ условіяхъ спеціальное обложеніе не находитъ благопріятной для себя почвы: если и дѣлаются попытки ввести его, то оно мало встрѣчаетъ сочувствія и натыкается на препятствія, создаваемыя конституціями и судебными приговорами. И дѣйствительно, сѣверо-американскій союзъ самой природой какъ бы разбитъ на двѣ половины: различіе въ климатѣ, почвенныхъ условіяхъ, географическомъ положеніи, наконецъ, даже въ историческомъ происхожденіи [3]) наложило печать на экономическій и соціальный строй сѣвера и юга. Конечно, это не могло не отражаться и на финансовой организаціи обѣихъ половинъ страны; въ частности, до нѣкоторой степени это сказалось также въ вопросѣ о примѣненіи спеціальнаго обложенія. Современемъ, однако, преобладаніе сѣвера, начавшееся послѣ окончанія гражданской войны (1865 г.), возникновеніе промышленности и ростъ торговыхъ сношеній повели за собой нарожденіе городскихъ центровъ съ кипучею дѣятельностью и на югѣ; тогда южные муниципалитеты начи-

[1]) Ук. статья Рэ, стр. 645

[2]) Тамъ же, стр. 646 сл.

[3]) Напримѣръ, институтъ рабства, господствовавшій на югѣ, наложилъ сильный отпечатокъ на весь соціальный строй. Ср. Ripley «The financial History of Virginia 1609—1776», въ Studies of Columbia College Vol IV, стр. 165.

наютъ мало по малу заимствовать у своихъ передовыхъ собратьевъ систему спеціальнаго обложенія, которое встрѣчаетъ теперь уже болѣе сочувственное отношеніе. Помѣщаемый нами ниже очеркъ развитія special assessments въ разныхъ штатахъ союза до извѣстной степени подтверждаетъ высказанныя соображенія [1]).

Всѣ шесть штатовъ новой Англіи довольно рано вводятъ спеціальное обложеніе Въ Массачусетсѣ городъ Чарльстоунъ еще въ 1781 году получилъ право примѣнять этотъ методъ при возстановленіи города, передъ тѣмъ опустошеннаго пожаромъ. Въ Бостонѣ же, гдѣ даже въ 17 вѣкѣ находятъ прецеденты спеціальныхъ сборовъ, названная система обложенія принимается въ 1830-хъ годахъ при сооруженіи канализаціонныхъ трубъ; особенно важное значеніе она получила со времени изданія статута 1865 года, нашедшаго поддержку въ судебныхъ рѣшеніяхъ [2]). Въ Вермонтѣ, находящемся подъ сильнымъ вліяніемъ Нью-Іорка, special assessments впервые примѣнены въ 1804 году при урегулированіи бухты Otter. Города и селенія, пользующіеся правами самоуправленія, согласно дарованнымъ хартіямъ, могутъ взимать спеціальные сборы; послѣдніе становятся все болѣе и болѣе важнымъ источникомъ мѣстныхъ рессурсовъ [3]), ихъ конституціонность признана судомъ въ 1872 году [4]). Въ Родъ-Эйландѣ городъ Провиденсъ закономъ 1854 года уполномочивается „прокладывать, расширять и выпрямлять улицы, покрывая свои издержки не по прежнему способу, а по новому, а именно, возлагая не свыше половины расходовъ на заинтересованныхъ собственниковъ"; высшій судъ призналъ такое постановленіе согласнымъ съ основными законами штата. Впрочемъ, уже раньше Провиденсъ примѣнялъ спеціальное обложеніе при устройствѣ тротуаровъ и дренажей [5]). Въ Коннектикутѣ еще въ первой половинѣ истекшаго столѣтія хартіи большинства, если не всѣхъ городовъ, допускали взиманіе special assesments, которые въ 1854 году поддержаны судебнымъ рѣшеніемъ. Въ Нью-Гемпширѣ и Мэнѣ спеціальное обложеніе введено законами 1870 и 1872 годовъ [6]).

---

[1]) Мы пользуемся здѣсь, главнымъ образомъ, тремя слѣдующими источниками: Rosewater «Special assessments» Chapt. II, Dillon «Commentaries on the law of Minicipal Corporations» 4-th edit. Boston 1890. Vol II Chapt. 18 и 19, Desty «The American Law of Taxation» St.-Paul 1884. Chapt. 33, 34 Vol II, болѣе подробно развить этотъ пунктъ не позволяютъ намъ ни мѣсто, ни имѣющіеся у насъ матеріалы.

[2]) Розвотеръ 34, Диллонъ 917, 987.

[3]) Wood, F. „History of Taxation in Vermont въ Studies of Columbia College 1894. Vol IV, стр. 111.

[4]) Ib. стр. 31 Розвотеръ 36, Диллонъ 921, 938.

[5]) Розвотеръ 35, Диллонъ 920, Дести 1,367.

[6]) Розвотеръ 35, 36,

Если мы будемъ отыскивать систему betterment'a въ промышленномъ штатѣ Пенсильваніи, то увидимъ, что здѣсь уже законами 18 вѣка санкціонируется интересующій насъ методъ обложенія. Согласно акту 1700 года, губернаторъ имѣлъ право назначать коммисіи для сооруженія и регулированія улицъ и набережныхъ; расходы на означенныя мѣропріятія должны были покрываться разверсткою потребныхъ суммъ на прилегающія владѣнія, смотря по длинѣ фасада таковыхъ. Впрочемъ, съ 1769 года подобныя издержки было предписано покрывать путемъ цѣлевого налога, взимаемаго на общихъ основаніяхъ, то есть по стольку-то процентовъ съ имущественной массы жителей (поимущественный налогъ) Такимъ образомъ, въ Филадельфіи до 1854 года не практиковалось спеціальное обложеніе при улучшеніяхъ улицъ и тому подобныхъ мѣропріятіяхъ. Зато оно нашло примѣненіе въ пригородахъ упомянутаго города со времени инкорпораціи ихъ въ началѣ истекшаго столѣтія Точно также и Питсбургъ съ тридцатыхъ годовъ сталъ пользоваться системою special assessments. Судебныя рѣшенія неоднократно подтверждаютъ конституціонность спеціальныхъ сборовъ, такъ что въ названномъ штатѣ они нынѣ имѣютъ значительное распространеніе [1]). Въ Нью-Джерси городъ Ньюаркъ заимствуетъ у Нью Іорка (сосѣдній штатъ) идею спеціальнаго обложенія въ 1836 году; несмотря на попытки заинтересованныхъ лицъ протестовать противъ этой системы, судебныя рѣшенія неоднократно поддерживали ее. За послѣднее время она получила въ Нью-Джерси такое распространеніе, что въ нѣкоторыхъ городахъ дала поводъ къ эксцессамъ, на почвѣ которыхъ муниципалитеты были близки къ банкротству вслѣдствіе крупнѣйшихъ недоимокъ [2])

Въ Мериландѣ городъ Балтимора, этотъ крупный торговый центръ, пріобрѣтаетъ еще въ 1838 году право возлагать издержки по сооруженію новыхъ улицъ на владѣльцевъ прилегающихъ недвижимостей. Въ данномъ случаѣ судьи также рѣшительно отказались видѣть въ подобной системѣ обложенія нарушеніе принциповъ конституціи и сослались на рѣшенія, провозглашенныя въ Нью-Іоркѣ [3]). Что же касается штата Делавера, то тутъ главный городъ Вильмингтонъ въ 1857 году пріобрѣлъ право взимать special assessments при извѣстныхъ мѣстныхъ улучшеніяхъ [4]). Едва ли, однако, здѣсь эти сборы получили широкое развитіе, чѣмъ, надо полагать, объясняется отсутствіе судебныхъ процессовъ, возбуждающихъ вопросъ о

---

[1]) Розвотеръ 36, Диллонъ 914, Дести 1,375.

[2]) Объ этомъ ниже См. Диллонъ, стр. 927—932, Розвотеръ 38, Дести 1,371.

[3]) Розвотеръ 38, Диллонъ 919, Дести 1,332.

[4]) Розвотеръ 39.

неконституціонности обложенія [1]). Наконецъ, special assessments признаны конгрессомъ Соединенныхъ Штатовъ, предоставившимъ въ 1865 году городу Вашингтону (округъ Колумбія, гдѣ законодательная власть принадлежитъ конгрессу) право привлекать адъяцентовъ къ несенію расходовъ на инженерныя работы въ улицахъ; высшій судъ союза утвердилъ означенный законъ, такъ что спеціальное обложеніе нашло съ тѣхъ поръ широкое примѣненіе въ американской столицѣ [2]).

Special assessments рано и довольно легко привились также въ центральныхъ штатахъ сѣвера. Въ Мичиганѣ, напримѣръ, они вводятся въ городѣ Детройтѣ статутомъ 1827 года Въ промышленномъ штатѣ Огейо хартія города Клевеланда узаконяетъ въ 1836 году примѣненіе спеціальнаго обложенія, которое нашло рѣшительную защиту въ судебныхъ инстанціяхъ: „законы этого рода.—замѣтилъ главный судья (1855 г.),—не новость въ нашемъ штатѣ. Они ведутъ свое происхожденіе почти съ первыхъ дней нашего законодательства и постоянно примѣнялись все въ большихъ размѣрахъ вплоть до сего времени“ Наконецъ, рядомъ актовъ, начиная съ 1846 года, special assessment вводятся при сооруженіи дренажей, а также за поливку улицъ [3]). Вообще города Огейо пользуются этимъ методомъ обложенія довольно усиленно Въ Иллинойсѣ городъ Чикаго со времени его инкорпораціи въ 1837 году обладалъ правомъ привлекать адъяцентовъ къ несенію расходовъ на мѣстныя улучшенія. Въ виду возникшихъ одно время споровъ о конституціонности обычнаго тамъ масштаба обложенія,—по длинѣ фронта,—конституція штата въ 1870 году санкціонировала принципъ спеціальнаго обложенія и дала ему широкую постановку [4]). Нынѣ въ Иллинойсѣ въ мѣстныхъ бюджетахъ спеціальные сборы играютъ важную роль.[5]) Въ Чикаго же (1,1 милліонъ жителей) они даютъ свыше 12 милліоновъ рублей (1891 г.), что составляетъ 21% его бюджета или половину обыкновенныхъ доходовъ, получаемыхъ нашими пятью крупнѣйшими городами, или нѣсколько болѣе одной пятой части всѣхъ доходовъ (обыкновенныхъ и чрезвычайныхъ) всѣхъ около 700 русскихъ городовъ (1890 г.)!— Въ Индіанѣ хартіи нѣсколькихъ городовъ допускаютъ взиманіе special assessments: Лауренсбурга и Вевей 1846 года, Перу 1848 года, а равно въ Индіанаполисѣ они введены съ 1852 года для канализа-

[1]) Согласно цензу 1890 г. Вильмингтонъ совсѣмъ не взималъ въ предшествующемъ году спеціальныхъ сборовъ. Названный городъ имѣетъ нынѣ населеніе въ 70,000 жителей.

[2]) Розвотеръ 38.

[3]) Подробности см Wilcox „Municipal Government in Michigan and Ohio“ въ Studies of Columbia College Vol V. New-York 1896, стр. 137, 130, 61. Розвотеръ 45, Диллонъ 920, Дести 1,263 сл.

[4]) Розвотеръ 46. Диллонъ 926. Дести 1,263 сл Seligman „Essays“ 288 прим.

[5]) Подробное описаніе системы спец. обложенія въ Иллинойсѣ даетъ книга Mason & Fuller «Sp.assessments in Illinois». Chicago 1898.

ціонныхъ сооруженій и съ 1857 г. для прочихъ улучшеній [1]). Городъ Мильвуоки, въ штатѣ Висконзинѣ, еще въ инкорпораціонномъ актѣ 1846 года пріобрѣтаетъ право взимать спеціальные сборы при сооруженіи и улучшеніи улицъ, устройствѣ тротуаровъ и, нѣсколько позднѣе, набережныхъ; законность этихъ постановленій неоднократно засвидѣтельствована судами То же самое мы видимъ и въ Миссури съ 1853 года [2]), и въ Іовѣ (города Ліонсъ 1855 г. и Моунтъ-Плезантъ 1856 г.) [3]). Только въ Миннезотѣ конституція 1863 года прямо высказалась противъ спеціальнаго обложенія, такъ что законъ 1861 г., допускавшій его, потерялъ силу; „однако, потребность въ этой системѣ обложенія, говоритъ Розвотеръ, ощущалась въ быстро растущихъ городахъ запада настолько сильно, что въ 1869 году оказалось необходимымъ измѣнить конституцію и даровать законодательной власти полномочіе предоставить муниципалитетамъ право устанавливать спеціальные сборы". Затѣмъ, и болѣе удаленные штаты Канзасъ (городъ Ливенвортъ 1864 г.) и Небраска (Омаха 1873 г.) прибѣгаютъ къ этой системѣ обложенія, причемъ послѣдній въ 1875 г даже санкціонируетъ ее конституціей [4]).

Несравненно труднѣе прививалось спеціальное обложеніе на югѣ: здѣсь не только законодательство значительно позднѣе стало вводить его, но и отношеніе судебной власти нерѣдко оказывалось гораздо менѣе благопріятнымъ. При этомъ, если прислушаться къ произносимымъ приговорамъ, то можно замѣтить, мы сказали бы какъ будто нѣкоторую тенденціозность въ толкованіяхъ, ибо въ сѣверныхъ штатахъ совершенно идентичныя постановленія конституціи суды часто были склонны толковать въ благопріятномъ для спеціальнаго обложенія смыслѣ, а въ южныхъ, наоборотъ, въ неблагопріятномъ. Однако, впослѣдствіи и на югѣ, вѣроятно въ сильной степени подъ вліяніемъ требованій времени, воззрѣнія законодательства и судей склоняются въ пользу спеціальныхъ сборовъ, и они за послѣднее время получаютъ все большее признаніе.

Въ штатѣ Кентукки городъ Луисвилль имѣлъ въ своей хартіи 1831 года постановленіе, допустившее эти сборы, но оно было признано противнымъ конституціи и недѣйствительнымъ. Судъ выразилъ мнѣніе, что такъ какъ означенные сборы не всеобщи и не сообразованы съ имуществомъ плательщика, то они не могутъ быть названы налогами, а потому незаконны, ибо заявляютъ притязаніе на экспропріацію безъ соотвѣтственнаго вознагражденія. Впрочемъ, въ 1840 году по отношенію къ городу Лексингтону судъ уже призна-

1) Розвотеръ 47. Диллонъ 938. Дести 1,368.
2) Розвотеръ 47. Диллонъ 924, 936 Дести 1,370.
3) Розвотеръ 48. Диллонъ 919. Дести 1,261, 1,368.
4) Розвотеръ 48, 49. Диллонъ 925, 920.

валъ законность спеціальнаго обложенія, дѣлая ту фикцію, что въ предѣлахъ площади обложенія дѣйствуетъ quasi—муниципалитетъ. Хотя впослѣдствіи еще возникали споры и недоразумѣнія по сему поводу, однако, позднѣйшія рѣшенія здѣсь высказываются въ пользу конституціонности сборовъ [1]). Въ кодексѣ штата зап. Виргиніи 1868 года предусмотрѣны special assessments исключительно за сооруженіе тротуаровъ, но судебнымъ рѣшеніемъ они признаны неправомѣрными [2]). Въ чисто земледѣльческомъ штатѣ Алабамѣ хартія приморскаго города Мобиль отъ 1866 года даетъ право взимать спеціальные сборы, однако, судъ отказался утвердить это постановленіе, назвавъ его недѣйствительнымъ (void and of no effect). Когда въ 1890 году опять возникъ аналогичный вопросъ такъ какъ другой городъ того же штата, Бирмингамъ, воспользовался даннымъ ему закономъ 1885 года полномочіемъ облагать адъяцентовъ за сооруженіе тротуаровъ, то судъ слѣдующимъ образомъ рѣшилъ дѣло: въ виду того, что налогъ вродѣ спеціальныхъ сборовъ не былъ извѣстенъ въ налоговой системѣ штата ни до, ни послѣ конституціи 1875 г., то, слѣдовательно, ограниченія конституціи касаются лишь налоговъ самого штата, а не муниципальныхъ сборовъ [3]). Аналогичное оправданіе привелъ судъ въ Сѣверной Каролинѣ по поводу одного закона 1881 года, коимъ дозволялось расходы по охранѣ города раскладывать на заинтересованныхъ лицъ [4]). Судя по даннымъ ценза 1890 года, надо полагать, что спеціальное обложеніе въ этомъ штатѣ никакого финансоваго значенія не имѣетъ. Въ Южной Каролинѣ признано неконституціоннымъ постановленіе привлекать къ несенію издержекъ по сооруженію одной новой улицы собственниковъ, получающихъ выгоду отъ означеннаго мѣропріятія Chancellor Dunkin поддерживалъ въ данномъ случаѣ мнѣніе, что указанные сборы не могутъ быть оправданы съ точки зрѣнія права поземельнаго верховенства: но это и не налоги, ибо они лишены справедливости и опредѣленности; наконецъ, по его словамъ, подобная система находится въ противорѣчіи съ общими началами обложенія и обычаями страны и нарушаетъ правило, что обложеніе должно быть соразмѣрно (ratably and proportionably to) съ цѣнностью земель и домовъ. Поэтому судъ отказался санкціонировать новый методъ обложенія, гдѣ „принимаются во вниманіе выгоды, получаемыя владѣльцами недвижимостей отъ мѣстнаго улучшенія“ [5]).

[1]) Розвотеръ 39. Диллонъ 918, 925, 932, 958.

[2]) Розвотеръ 39.

[3]) Розвотеръ 41. Диллонъ 919.

[4]) Розвотеръ 42 Дести 1253. 4. 186.

[5]) Что же касается сборовъ за сооруженіе сточныхъ трубъ, дренажей и т. п., то они уже издавна примѣнялись въ городахъ Южной Каролины, но оправдывались исключительно полицейскими соображеніями (under police power). Розвотеръ 43. Диллонъ 921. Дести 1,376. 1,244.

Въ двухъ сосѣднихъ штатахъ Арканзасѣ и Теннеси судьба спеціальнаго обложенія была довольно своеобразна. Хотя здѣсь уже довольно рано (въ серединѣ истекшаго вѣка) созрѣла мысль о необходимости примѣнять его, однако, благодаря постановленіямъ конституціи, которая требуетъ, чтобы налоги точно сообразовывались съ цѣнностью имуществъ всякая попытка ввести другой, болѣе справедливый масштабъ обложенія клеймилась судами какъ незаконная и недѣйствительная [1]). Если мы обратимъ вниманіе на другіе южные штаты, то увидимъ, что за послѣднее время спеціальные сборы начинаютъ прививаться тамъ Такъ, въ Техасѣ приморскій городъ Гальвестонъ въ 1871 году получаетъ право примѣнять спеціальное обложеніе, а позднѣе (1883 г.) и Гаустонъ, причемъ суды высказываются въ благопріятномъ смыслѣ. Наконецъ, то же самое мы видимъ въ Виргиніи (городъ Норфокъ), во Флоридѣ (съ 1877 г.) и Георгіи (1881 г)[2]). Впрочемъ, въ двухъ южныхъ штатахъ Миссиссипи и Луизіанѣ спеціальные сборы введены значительно раньше, а именно: въ первомъ изъ нихъ суды еще въ 1853 году отказались признать неконституціонность хартіи Абердина отъ 1846 года, гдѣ разрѣшено облагать адъяцентовъ за мѣстныя улучшенія. Это рѣшеніе нашло рѣшительное подтвержденіе, когда возникъ вопросъ о правѣ облагать владѣльцевъ недвижимостей за сооруженіе защищающихъ ихъ плотинъ, въ которыхъ такъ нуждаются низкія мѣста Миссиссипи. Что же касается Луизіаны [3]), то тамъ городъ Нью-Орлеанъ въ 1832 году получилъ право возлагать расходы по прокладкѣ новыхъ улицъ на сосѣдніе участки. Одно время подобное обложеніе судомъ было опротестовано, но вскорѣ послѣ этого опять поддержано, особенно въ отношеніи сборовъ за возведеніе плотинъ, что дало толчекъ къ значительному распространенію этихъ сооруженій [4]).

Если мы обратимся къ штатамъ запада, то увидимъ, что въ Калифорніи съ 50-хъ годовъ, т. е. со времени признанія ея, какъ самостоятельнаго штата, спеціальное обложеніе (по нью-іоркскому образцу) нашло широкое примѣненіе въ Санъ-Франциско и Сакраменто, такъ что въ 1879 году оно санкціонировано и конституціей [5]) Въ штатѣ Орегонѣ городъ Портландъ въ своей хартіи 1851 года, а въ

---

[1]) Розвотеръ 44 Диллонъ 907, 921, 927. Дести 1,253 1,264. Едва-ли, однако, спеціальное обложеніе играетъ въ этихъ штатахъ сколько-нибудь значительную роль, ибо въ годъ ценза 1890 г главные города Арканзаса и Теннеси не получали дохода отъ special assessments.

[2]) Розвотеръ 42 Дести 1,252. Диллонъ 925.

[3]) См. Saunders «The Law of Taxation in Louisiana» 1887. Part IV. Ch I, стр. 286—294.

[4]) Розвотеръ 40. Диллонъ 919, 924, 913. Дести 1,145, 1368, 182.

[5]) Розвотеръ 50. Диллонъ 923

Утѣ городъ Сольтъ-Лэкъ-Сити съ 1865 года пріобрѣтаютъ право взимать спеціальные сборы. Наконецъ, въ восьмидесятыхъ годахъ цѣлый рядъ западныхъ штатовъ и территорій санкціонируетъ спеціальное обложеніе въ изданныхъ ими актахъ о муниципальномъ устройствѣ, а именно: Невада (1881 г.), Дакота, Идаго, Монтана, Ваомингъ (1887 года), Ута (1888 г.), Вашингтонъ (1889 г.). Относительно Колорадо мы должны сказать, что здѣсь спеціальные сборы, сообразуемые съ выгодами отдѣльныхъ плательщиковъ, признаны судомъ неконституціонными, хотя взиманіе таковыхъ за сооруженіе тротуаровъ и сточныхъ трубъ поддержано судебною властью [1]).

Такимъ образомъ, спеціальное обложеніе проникло мало по малу почти во всѣ штаты Америки; нѣкоторые изъ нихъ санкціонировали его конституціей, напримѣръ, Иллинойсъ, Миннезота, Арканзасъ, Калифорнія, Небраска, Огейо, Родъ-Эйландъ. Въ другихъ же штатахъ, какъ замѣчаетъ Рэ, спеціальные сборы фактически также признаны конституціей, ибо суды единогласно высказались въ ихъ пользу. Недаромъ одинъ ученый юристъ приходитъ къ выводу, что „спеціальное обложеніе нынѣ укоренилось прочнѣе, чѣмъ какая-либо другая доктрина американскаго права“ („it is now as firmly established as any other doctrine of American law“) [2]).

Теперь намъ необходимо нѣсколько подробнѣе остановиться на техникѣ спеціальнаго обложенія въ Соединенныхъ Штатахъ. Вопервыхъ, въ какихъ, главнымъ образомъ, случаяхъ оно находитъ примѣненіе? [3]). 1) При сооруженіи новыхъ улицъ; здѣсь, чаще всего, особое жюри или коммисія производитъ оцѣнку экспропріируемыхъ земель и прочихъ расходовъ и разверстываетъ издержки между собственниками участковъ, заинтересованныхъ въ данномъ сооруженіи. Точно такимъ же образомъ покрываютъ расходы на выравниваніе, замощеніе (булыжникомъ или торцемъ), передѣлку, расширеніе, удлиненіе улицъ и тому подобныя мѣропріятія; даже издержки на уличныя тумбы, а также разсадку деревьевъ возмѣщаются этимъ путемъ. Однимъ словомъ, всякое сооруженіе, которое дѣлаетъ улицу болѣе совершенной или удобной, допускаетъ установленіе спеціальныхъ сборовъ. По аналогіи ихъ примѣняютъ также при улучшеніи шоссейныхъ дорогъ и урегулированіи русла и береговъ рѣкъ въ связи, напримѣръ, съ устройствомъ землечерпательныхъ машинъ и т. п. 2) Тротуары почти постоянно возводятся за счетъ адъяцентовъ,

---

[1]) См Розвотеръ 49 сл., Диллонъ 990.

[2]) См. Диллонъ стр. 911, пр 2.

[3]) Мы до извѣстной степени компилируемъ здѣсь по даннымъ профессора Cooley «A. Treatise on the Law of Taxation including the law of local assessments» 2 ed. 1886. Chapt. XX.

притомъ соразмѣрно длинѣ фасада ихъ владѣній [1]). 3) Въ расходахъ на устройство общественныхъ парковъ и бульваровъ обычно принимаютъ участіе домовладѣльцы цѣлаго квартала, поскольку каждый изъ нихъ заинтересованъ въ подобномъ сооруженіи. 4) Издержки на устройство въ общественномъ интересѣ дренажей, водостоковъ, и т. п., а также на осушеніе болотистыхъ мѣстностей обычно возмѣщаются привлеченіемъ владѣльцевъ окружныхъ недвижимостей. Впрочемъ, очень часто муниципалитеты сооружаютъ сточныя трубы и каналы частью на средства города, а частью за счетъ адъяцентовъ. ибо предполагается, что выгоды собственниковъ въ этихъ случаяхъ не соотвѣтствуютъ высокимъ расходамъ. 5) Плотины, насыпи и набережныя возводятся нерѣдко на счетъ спеціальныхъ сборовъ съ лицъ, пріобрѣтающихъ защиту для своихъ земель отъ наводненій; наибольшее распространеніе эта система получила. какъ легко понять, въ низкихъ мѣстахъ Миссиссипи. 6) Прокладка водопроводныхъ трубъ обыкновенно совершается на средства владѣльцевъ прилегающихъ участковъ, такъ какъ здѣсь имѣются въ виду ихъ выгоды въ хозяйственномъ и противопожарномъ отношеніяхъ (напримѣръ, въ Чикаго, Филадельфіи и др). 7) Въ нѣкоторыхъ штатахъ за городами признано право облагать адъяцентовъ за постановку уличныхъ фонарей (Чикаго) и даже за самое освѣщеніе улицъ [2]), однако, послѣдній методъ почти не имѣетъ примѣненія на практикѣ (Цинциннати). 8) Нерѣдко можно встрѣтить спеціальные сборы за поливку улицъ, напримѣръ, въ Ст.-Луисѣ, Ст-.Полѣ, Спрингфильдѣ Масс. и др. 9) Наконецъ, были случаи привлеченія домовладѣльцевъ къ несенію расходовъ по устройству въ ихъ сосѣдствѣ общественныхъ зданій и присутственныхъ мѣстъ, когда это влекло за собою увеличеніе спроса на квартиры въ данной мѣстности. Въ общемъ же, сфера special assessments ограничивается тѣми улучшеніями и мѣропріятіями, которыя производятъ муниципалитеты на своихъ улицахъ, причемъ, надо замѣтить, города далеко не всегда пользуются всею полнотой предоставленныхъ имъ полномочій. Второй вопросъ: отъ кого зависитъ и каковы вообще условія назначенія спеціальныхъ сборовъ Обычно, коммунальное управленіе, возбуждая вопросъ о взиманіи

---

1) Ср. Дести 1,364 сл , 1,239

2) Такое странное, на первый взглядъ, положеніе находитъ оправданіе, если принять во вниманіе практику Англіи. Освѣщеніе улицъ и переулковъ есть наиболѣе надежное средство для предупрежденія всякаго рода преступленій: «фонарь стоитъ городового» и съ этимъ согласится всякій начальникъ полиціи. Извѣстно, напримѣръ, какую пользу оказало дѣлу общественной безопасности введеніе лучшаго освѣщенія въ Вайтчепелѣ послѣ пресловутаго «Джека-потрошителя» (см. Гуго, Нов. теченія, 228). Отсюда вполнѣ очевидны выгоды домовладѣльцевъ отъ городского освѣщенія.

сборовъ, не нуждается въ согласіи заинтересованныхъ владѣльцевъ. Однако, для защиты своихъ интересовъ этимъ лицамъ иногда даются особыя права. Такъ, въ Джерси Сити, а по нѣкоторымъ вопросамъ и въ Клевеландѣ, требуется либо соотвѣтствующее ходатайство со стороны большинства затронутыхъ собственниковъ, либо, при отсутствіи такового, наличность въ городской думѣ не простого, а усиленнаго большинства, отстаивающаго проектируемое мѣропріятіе. Аналогично въ Ст-Луисѣ: если о данномъ сооруженіи не ходатайствуютъ мѣстные домовладѣльцы, то иниціатива должна исходить отъ лица бюро общественныхъ улучшеній, и, въ случаѣ протестовъ какого-либо заинтересованнаго лица, мѣропріятіе должно быть одобрено въ думѣ большинствомъ ¾ голосовъ. Въ Балтиморѣ, Клевеландѣ, Новомъ Орлеанѣ, Омахѣ и Санъ-Франциско относительно всѣхъ или только нѣкоторыхъ видовъ улучшеній непремѣнно требуется ходатайство или согласіе со стороны большинства затрогиваемыхъ владѣльцевъ [1]). Третій вопросъ: въ чемъ заключается процедура спеціальнаго обложенія и что служитъ масштабомъ обложенія? Почти повсюду принято увѣдомлять заинтересованныхъ лицъ о проектируемомъ мѣропріятіи съ той цѣлью, чтобы они могли, если желаютъ, высказать свои соображенія за или противъ проекта, а также относительно самого плана обложенія; однако, тамъ, гдѣ сборъ таксированъ разъ навсегда (напримѣръ, за прокладку водопроводныхъ трубъ въ Филадельфіи по 1 доллару съ фута), такого предварительнаго увѣдомленія и совѣщанія не производится.—По общему правилу, обложенію подлежатъ всѣ тѣ участки, которые, какъ предполагается, получаютъ выгоды отъ даннаго сооруженія. Въ Вашингтонѣ, Новомъ Орлеанѣ и Бостонѣ сюда зачисляются всѣ смежныя съ мѣропріятіемъ владѣнія, въ Филадельфіи же лишь тѣ изъ нихъ, которыя подлежатъ обще-поимущественному налогу [2]). Что же касается масштабовъ обложенія, то здѣсь практикуется слѣдующее. Расходы по сооруженію разверстываются между плательщиками либо цѣликомъ, либо частью, либо фиксируются опредѣленные оклады. Такъ [3]), въ

[1]) Розвотеръ, 61

[2]) Интересно отмѣтить, что отъ спеціальнаго обложенія обычно не освобождаются церкви и университеты, хотя бы ихъ хартіи гарантировали ихъ отъ всякихъ налоговъ. Такъ, напримѣръ, Броунскій университетъ, несмотря на его привилегію (exempted from all taxes), не былъ освобожденъ отъ сбора, ибо «special assessments, по рѣшенію суда,—не налоги (taxes), а простое возмѣщеніе издержекъ за дарованіе выгодъ». Точно также въ Нью-Іоркѣ участокъ, принадлежащій церкви, освобожденъ не былъ: «Муниципальное управленіе наградило плательщика, замѣтилъ судья, а затѣмъ облагаетъ, чтобы получить этотъ даръ обратно; assessment не есть обремененіе, а простой эквивалентъ за дарованную выгоду».

[3]) Мы приводимъ названіе городовъ лишь для примѣра, хотя аналогичную процедуру можно найти во многихъ другихъ мѣстахъ.

Филадельфіи полагается за прокладку канализаціонныхъ трубъ по 1½ доллара, а водопроводныхъ трубъ по 1 доллару за каждый футъ фасада владѣнія Въ Бостонѣ и Клевелэндѣ сборъ за проведеніе сточныхъ трубъ не долженъ превышать двухъ долларовъ съ фута. Въ Клевелэндѣ и С.-Луисѣ спеціальное обложеніе не можетъ превосходить 25% стоимости даннаго владѣнія, а въ Санъ-Франциско—50%. Далѣе, нѣкоторые статуты предписываютъ, чтобы часть издержекъ городъ бралъ на себя. Поэтому, въ Вашингтонѣ половину расходовъ несетъ община, въ Клевелэндѣ же по меньшей мѣрѣ половина издержекъ по перемощенію улицъ и не менѣе 2% при всѣхъ прочихъ сооруженіяхъ падаетъ на муниципалитетъ. Вообще, при замощеніяхъ на адъяцентовъ почти повсюду возлагаютъ отъ 33⅓ до 100% расходовъ, причемъ цѣликомъ они возмѣщаются въ Буффало, Балтиморѣ, Рочестерѣ, Денверѣ, Ст. Іозефѣ, Сеттлѣ и др. городахъ. Иногда же община беретъ на себя ту часть издержекъ, которая приходится на извѣстное пространство улицы, то есть, обычно, на перекрестки (какъ практикуется въ Клевелэндѣ, Новомъ Орлеанѣ и Омахѣ) или на полотно дороги свыше извѣстнаго максимума; напримѣръ, въ Бостонѣ расходы по сооруженію улицъ падаютъ на адъяцентовъ лишь за ширину въ 50 футовъ, а свыше этого максимума несетъ муниципалитетъ, въ каковой пропорціи издержки и дѣлятся между городомъ и прилегающими владѣніями. Наконецъ, почти повсюду трамвайныя компаніи обязаны либо сами мостить полотно принадлежащей имъ желѣзной дороги, либо уплачивать соотвѣтствующую сумму; въ Филадельфіи же онѣ должны мостить все полотно улицы, разъ ихъ вагоны проходятъ тамъ [1]). Когда сумма расходовъ опредѣлена, то ее разверстываютъ согласно существующему постановленію. Законнымъ масштабомъ, по общему правилу, является размѣръ той выгоды, какую получаетъ отъ мѣропріятія каждый плательщикъ; показателемъ же этой выгоды почти вездѣ служитъ длина фасада облагаемаго владѣнія. Лишь въ очень рѣдкихъ случаяхъ мы находимъ распредѣленіе участковъ по поясамъ съ различными въ каждомъ изъ нихъ окладами за единицу мѣры длины или поверхности. Иногда, особенно если дѣло идетъ о сооруженіи дренажа или сточныхъ каналовъ, городъ разбивается на нѣсколько частей—дистриктовъ, гдѣ отдѣльные участки несутъ издержки по мѣропріятію, смотря по количеству пропространства, занимаемаго каждымъ владѣніемъ [2]) Въ нѣкоторыхъ же

[1]) Другими словами, получается, что улицы мостятся за счетъ лицъ, пользующихся трамваями Цѣлесообразность такой системы косвеннаго обложенія очень сомнительна.

[2]) Расходы по урегулированію рѣки Миссисипи были возмѣщены спеціальнымъ обложеніемъ: по 10 центовъ съ акра (одна треть десятины) земли, отстоящей не далѣе 10 миль отъ рѣки, и по 5 центовъ съ акра для участковъ, расположенныхъ въ томъ же графствѣ, но дальше 10 миль.

штатахъ масштабомъ для разверстки является стоимость участка (часто за вычетомъ стоимости строеній) или та сумма, во сколько владѣніе оцѣнено для обложенія общепоимущественнымъ налогомъ Спеціальные сборы обыкновенно разсматриваются какъ гипотечный долгъ, лежащій на данномъ участкѣ [1]), хотя въ статутахъ нѣкоторыхъ городовъ они составляютъ также предметъ личнаго обязательства. Что же касается порядка выплаты сбора, то здѣсь господствуетъ чрезвычайное разнообразіе въ однихъ городахъ допускается разсрочка, въ другихъ—неплатежъ въ теченіе установленнаго срока ведетъ за собою начисленіе пени, а затѣмъ и принудительную продажу владѣнія, въ третьихъ, окладные листы вручаются подрядчику, который выполнилъ мѣропріятіе и который тогда пользуется правомъ принудительнаго взысканія по окладнымъ листамъ. Таковы важнѣйшія черты техники спеціальнаго обложенія въ Соединенныхъ Штатахъ [2].

„Теперь спрашивается, говоритъ Рэ, какъ оправдалось спеціальное обложеніе въ жизни (т. е. въ Америкѣ)? Получило ли общество отъ него матеріальныя выгоды? Не повело ли оно къ отяготительному лихоимству и не вызвало ли неудовольствія среди частныхъ собственниковъ, подвергнутыхъ ему? Насколько я могу удостовѣрить, въ Америкѣ нигдѣ не было серьезныхъ и продолжительныхъ протестовъ противъ него Въ началѣ оно всегда вызывало оппозицію, и многіе страшились его, такъ какъ чувствовали, что здѣсь возможны злоупотребленія и что въ неосторожныхъ рукахъ (in hands unguided by ideas of fairness) оно можетъ превратиться въ большое зло. Но, какъ эти люди убѣдились на опытѣ, оно примѣнялось не безъ должнаго вниманія къ частнымъ правамъ, и, вслѣдствіе этого, выгоды такого обложенія вполнѣ очевидны. Оно, несомнѣнно, въ значительной степени облегчаетъ улучшенія, ибо это — наиболѣе удобный способъ покрывать расходы, причиненные улучшеніемъ,—а это, какъ извѣстно, самое значительное затрудненіе въ такихъ вещахъ. Одинъ тотъ фактъ, что оно получило всеобщее признаніе среди столь практичнаго и развитого народа, насчитывающаго притомъ въ своей средѣ такое множество частныхъ собственниковъ, какъ американцы, такой фактъ подтверждаетъ въ достаточной степени, что спеціальное обложеніе дало прекрасные результаты. Послѣ всесторонняго и подробнаго разсмотрѣнія оно было принято почти въ 40 законодательныхъ собраніяхъ, столь же независимыхъ, какъ Викторія и Ново-Зеландія, или какъ Англія и Франція“... И, дѣйствительно, результаты, достигнутые при помощи спеціальнаго обложенія, превосходятъ ожиданія

[1]) Ср. Bourroughs A treatise on the law of taxation 1877, стр. 448.

[2]) Подробности см. Розвотеръ, стр 59—67. Диллонъ § 161 et passim, Дести § 179 et passim. Maltbie «Municipal functions» (въ Municipal Affairs, Dec. 1898) Chapt VII. Rae, въ 57 Vol, Contemporary Review

Практичный умъ американцевъ внушилъ имъ мысль, что инымъ способомъ крайне трудно, чтобы не сказать почти невозможно, произвести сколько-нибудь обширныя улучшенія и приноровиться къ требованіямъ жизни въ городахъ, которые растутъ съ такою быстротой.

Конечно, дѣло не обходилось безъ недоразумѣній, эксцессовъ и даже злоупотребленій Пока жизнь не выработала надлежащей системы обложенія, разные пріемы оказывались неудачными и вызывали справедливыя нареканія. Извѣстны, напримѣръ, жалобы, какія раздавались по поводу аномалій при взиманіи special assessments въ Чикаго. Дѣло въ томъ, что тамъ назначеніе и взиманіе сбора происходило до окончанія работъ; смѣты же составлялись небрежно, такъ что часто взыскивалось гораздо больше того, чѣмъ слѣдовало. Были годы, когда плательщикамъ возвращалось до трехъ милліоновъ рублей лишка сравнительно съ тѣмъ, во что дѣйствительно обходились сооруженія. Поэтому, съ 1892 года разверстка спеціальнаго обложенія стала производиться уже послѣ заключенія контракта на данный подрядъ или мѣропріятіе, такъ что прежнія аномаліи стали исчезать [1]).

Нельзя не упомянуть о безразсудномъ примѣненіи системы спеціальнаго обложенія, что имѣло довольно прискорбные результаты. На этой почвѣ произошла quasi—несостоятельность нѣкоторыхъ городовъ штата Нью-Джерси [2]). Напримѣръ, городъ Элизабетъ, пользуясь правомъ цѣликомъ раскладывать на адъяцентовъ издержки на мѣстныя улучшенія. выпустилъ безумное количество городскихъ облигацій и перестроилъ весь городъ: были проведены сотни новыхъ улицъ, замощены торцомъ и, надо замѣтить, понапрасну истрачены милліоны. Муниципалитетъ, въ сущности говоря, обратился къ спекуляціи и главное вниманіе устремилъ на пригородныя части и пустынныя мѣстности, разсчитывая на поднятіе цѣнъ; но этого не было, и собственники, сгибаясь подъ бременемъ непомѣрнаго обложенія, стали отказываться отъ уплаты налога, предпочитая принудительную продажу ихъ имущества... Къ довершенію зла судъ призналъ все обложеніе недѣйствительнымъ, ибо оно не соразмѣрялось съ выгодами плательщиковъ. Такимъ образомъ, вся эта неурядица тяжело отразилась на финансахъ города, и еще много лѣтъ спустя чувствовалось тяжелое бремя крупнаго долга, коимъ наградилъ тамошнихъ жителей спекулятивный муниципалитетъ

Нѣчто аналогичное имѣло мѣсто и въ Бруклинѣ, гдѣ городъ выпустилъ безчисленное множество облигацій, а между тѣмъ, благодаря системѣ разсрочекъ и крупнымъ недоимкамъ, платить городскіе

[1]) См. Розвотеръ стр. 71. Въ 1897 г. для Иллинойса изданъ новый законъ, регулирующій взиманіе спеціальнаго обложенія и направленный къ устраненію прежнихъ аномалій (см. ук. книгу Mason & Fuller).

[2]) Диллонъ, стр. 928—932 прим.

долги было нечѣмъ. Впрочемъ, оффиціальный отчетъ доказываетъ, что Бруклинъ пострадалъ не отъ примѣненія спеціальныхъ сборовъ, а «вслѣдствіе того, что городское управленіе за счетъ адъяцентовъ предприняло ненужныя и незаконныя (fraudulent) сооруженія и притомъ въ такое время, когда матеріалы и работа стоили такъ дорого отъ этого богатѣли только подрядчики и муниципальные чиновники, и городъ и собственники обѣднѣли» [1]). Понятно, поэтому, что возможность злоупотребленій при системѣ спеціальнаго обложенія (какъ и во всѣхъ другихъ вещахъ) явилась наиболѣе сильнымъ аргументомъ въ устахъ противниковъ этого вида мѣстныхъ рессурсовъ [2]).

Въ заключеніе, намъ необходимо привести статистику спеціальнаго обложенія, наглядно показывающую серьезное значеніе special assessments въ финансовой системѣ американскихъ городовъ. Къ сожалѣнію, вполнѣ надежныхъ цифръ мы не имѣемъ. Тѣ данныя, которыя приведены въ цензѣ 1890 года отчасти не полны: во 1-хъ, отсутствуютъ показанія спеціальныхъ сборовъ относительно многихъ крупныхъ городовъ, а, во 2-хъ. свѣдѣнія едва ли правильны (вѣроятно, преуменьшены, для нѣкоторыхъ же городовъ завѣдомо неправильны), ибо счетоводство не вездѣ одинаково, тѣмъ болѣе, что въ бюджетахъ нерѣдко не показываются цифры спеціальнаго обложенія, особенно, если, напримѣръ, расходы цѣликомъ возлагаются на адъяцентовъ. Тѣмъ не менѣе мы должны довольствоваться тѣмъ, что имѣемъ [3]).

Семьдесятъ крупнѣйшихъ или важнѣйшихъ въ административномъ отношеніи городовъ, относительно коихъ въ цензѣ имѣются данныя о взимаемыхъ ими спеціальныхъ сборахъ, имѣли въ 1889—1890 годъ (въ тысячахъ долларовъ):

Обыкновенныхъ доходовъ	182,813,7
Доходовъ отъ обыкновенныхъ налоговъ	115,166,7
Доходъ отъ special assessments [4])	14,676,1
Спеціальное обложеніе составляетъ въ процентахъ ко всѣмъ обыкновеннымъ доходамъ (ст. 3 : 1).	8,02%
Спеціальное обложеніе составляетъ въ процентахъ къ доходу отъ обыкновенныхъ налоговъ (ст 3 : 2)	12,74%

Гораздо нагляднѣе статистика, составленная Розвотеромъ по отчетамъ городовъ свыше 100,000 жителей. Онъ указываетъ на крайнюю трудность подобныхъ вычисленій: бухгалтерія отдѣльныхъ муниципалитетовъ представляетъ крайнее разнообразіе; далѣе, обыкновенно

[1]) Цитировано по Розвотеру, 75.

[2]) Ср. Baumann, Betterment etc, стр. 108

[3]) Census Bulletin. June 22, 1891. № 82. Приводимая таблица составлена нами по этому источнику.

[4]) Изъ нихъ: special assessments за сооруженіе улицъ и мостовъ= 13.296,035 дол., а special assessments за канализаціонныя сооруженія=1.380,057 долларовъ.

въ бюджетахъ совсѣмъ не показываются цифры спеціальнаго обложенія, если сооруженіе цѣликомъ производится за счетъ адъяцентовъ, особенно при устройствѣ тротуаровъ; въ 3-хъ, когда подрядчику вручаются окладные листы въ уплату за сооруженіе, то нерѣдко въ книгахъ вовсе не записывается спеціальное обложеніе, и т. д. Поэтому, приводимыя ниже цифры скорѣе оказываются преуменьшенными.

Статистика муниципальныхъ доходовъ за 1891 бюджетный годъ (въ тысячахъ долларовъ [1])

Названіе городовъ	1 Число жителей по цензу 1890 года	2. Доходы повсѣмъ статьямъ бюджета (обык + чрезв.	3 Доходъ отъ обыкновенныхъ налоговъ	4 Доходъ отъ special assessments.	5. Процентное отношеніе дохода отъ спеціальнаго обложенія къ суммѣ всѣхъ доходовъ города (ст 4 : 2) %	6. Процентное отношеніе дохода отъ спеціальнаго обложенія къ суммѣ дохода отъ обыкновенныхъ налоговъ (ст 4 : 3). %	7. Sp. ass. на 1 жит въ долл
Нью-Іоркъ Н. І. . . .	1.515,301	86,838	30,733,8	2,541,9	2,93	8,28	1,7
Чикаго Иллин. . .	1 099,850	30,247	9,199,8	6,407	21,21	69,63	5,8
Филадельфія Пенс.. .	1 046,964	23,400	12,137	1,063	4,11	8,79	1,0
Бруклинъ Н. І . .	806,343	23,061,7	9,405,7	284	1,24	3,02	0,35
Ст Луисъ Миссур .	451,770	10,014,6	3,405	339	3,39	9,99	0,75
Бостонъ Масс [2]) .	448,477	24,650	9,653	38,6	0,16	0,4	0,09
Балтимора Мер.. . .	434,439	10,273	3,125,8	142	1,38	4,55	0,32
Санъ-ФранцискоКал.[3])	298,997	5,317	2,517,5	1,348,9	25,36	53,52	4,5
Цинциннати Ог. . . .	296,908	7 082	2,825,7	519,7	7,34	18,42	1,8
Клевеландъ Огейо. .	261,353	4,539	1,412,8	499	11	35,41	1,9
Буффало Н. І.[4]) . . .	255,664	9,979,7	2,846	2,451	24,56	86,12	9,6
Питтсбургъ Пенс . .	238,617	4,650,9	2,711	87,8[5])	—[5])	—[5])	—
Вашингтонъ Окр. К..	230,392	6,293	2,290	134	2,13	5,85	0,58
Дитройтъ Мич. . . .	205,876	3,642	2,481	223,8	6,15	9,02	1,8
Мильвуоки Виск. . .	204,468	7,987	1,963,9	455	5,7	23,17	2,23
Ньюаркъ Н. Дж. .	181,830	5,286,8	1,819	176	3,33	9,69	0,98
Миннеаполисъ Мин. .	164,738	4,583	1,305,8	669	14,6	51,47	4,0
Джерси Сити Н. Дж..	163,003	3,536,6	967,7	295,7	8,37	30,56	1,8
Омаха Небр..	140,452	1,194	761	461,8	38,67	60,68	3,3
Рочестеръ Н. І. . . .	133,896	3,878,9	1,676,9	461,5	11,89	27,52	3,5
Ст. Поль Минн . . .	133,156	5,598,6	1,103,8	561,9	10,03	51,08	4,2
Провиденсъ Р. Эйл. .	132,146	7,473,9	2,097	47,7	0,64	2,28	0,36
Денверъ Колор. . . .	106,713	1,566	731	191,8	12,24	26,23	1,8
Индіанаполисъ И. . .	105,436	1,181,8	525	306,8	26	58,41	2,9
Аллегани Пенс. . . .	105,287	1,630	617	75	4,61	12,18	0,7
Итого 24 города (безъ Питтсбурга) . . .	8.923,459	289,253,6	105,601,1	19,694,1	6,81	18,65	2,2

[1]) Процентныя вычисленія и подсчетъ сдѣланы нами
[2]) Всего за 9 мѣсяцевъ.
[3]) По цензу, за 1889 г.
[4]) За 18 мѣсяцевъ
[5]) Въ 1891 году взиманіе спеціальнаго обложенія временно прекращено, за 1892 г поступило special assessments на 1,029 тыс. долларовъ

Статистика special assessments, расклассифицированныхъ по предметамъ ихъ полученія, за 1891 г. (въ тысячахъ долларовъ):

Названіе городовъ	Общая сумма special assessments [1])	За городскія инженерныя работы (мощеніе, выравниваніе улицъ и т. п.).	За прокладку канализаціонныхъ трубъ и устройство дренажа.	За прокладку водопроводныхъ трубъ.	За поливку улицъ.	За сооруженіе тротуаровъ.	За постановку уличныхъ фонарей.	За сооруженіе новыхъ улицъ и аллей.
Нью-Іоркъ	2.126,9	1,275	—	—	—	—	—	851,6
Чикаго.	8.790	4 868	2.363	479	—	562,8	88,9	428
Филадельфія . .	1.063	553	259,7	217,5	—	22,8	—	10
Бруклинъ . . .	284	190,6	66,6	—	—	10,9	8	4,6
Ст.-Луисъ . .	339	—	—	—	161,8	—	—	177
Бостонъ [2])	38,6	—	26,9	—	—	11,8	—	—
Балтимора . .	142	—	—	—	—	—	—	142
Цинциннати . .	519,7	464,7	55,7	—	—	—	—	—
Буффало [3]) . .	3.378	2.285,6	909,7	—	32,8	38,4	1,9	98,6
Дитройтъ . . .	223,8	164	42	—	—	2,7	—	14,9
Мильвуоки	455	212	96	88	18,5	5,8	—	32
Ньюаркъ . . .	176	47	86,9	—	—	—	—	9,8
Миннеаполисъ . .	669	315,6	—	93	80	179,8	—	—
Омаха	461,8	360,5	57	—	—	43,9	—	—
Ст. Поль	561,9	312	102,8	—	42	35	—	12
Провиденсъ . . .	47,7	4	28,9	—	—	12	—	1,6
Денверъ . . .	191,8	79	181	—	—	2,5	—	—
Индіанаполисъ . .	388,9	365	13,9	—	—	10,2	—	1,7
Аллегани	98,9	72	24,6	—	—	—	—	2

Спеціальное обложеніе по своему характеру имѣетъ значеніе экстраординарныхъ рессурсовъ. Поэтому, статистика за одинъ какой-нибудь годъ не даетъ еще надлежащаго понятія о дѣйствительномъ значеніи special assessments въ финансахъ городовъ Соединенныхъ Штатовъ. Колебанія же поступленій очень значительны, какъ видно изъ предлагаемой ниже таблицы (въ тысячахъ долларовъ)—по Розвотеру, стр. 82:

Годы.	Нью-Іоркъ. Смѣтныя назначенія спеціальныхъ сборовъ (по Дюранду, 373 стр.)	Чикаго	Филадельфія.	Омаха.	Провиденсъ Сумма спеціальныхъ сборовъ только за прокладку канализац трубъ.
		Общая сумма назначенныхъ ко взысканію спеціальныхъ сборовъ.			
1887 . . .	1 967	3.160	444,5	[5])	26,7
1888	2.174,9	3.656	1 076,7	1.470	43,9
1889. . . .	1 854,5	4 220,9	1.085	892	32
1890. . .	1.994	6 987	[5])	1.032	27
1891	2.522,8 [4])	8,790	1.063	461,8	28,9 [6])

[1]) Несоотвѣтствіе нѣкоторыхъ цифръ съ тѣми, какія приведены въ предыдущей таблицѣ, объясняется, по словамъ Розвотера, тѣмъ, что сумма, полученнаго въ одномъ году, (что—въ первой таблицѣ),—не есть еще сумма назначеннаго ко взысканію въ семъ году сбора (что—во второй); отсюда и разница.

[2]) За 9 мѣсяцевъ.

[3]) За 18 мѣсяцевъ.

[4]) За время 1892—1898 гг. ежегодно въ среднемъ 3,959,8 тыс. долларовъ.

[5]) Розвотеру учесть не удалось.

[6]) Въ 1881 г. эта статья показывала 104,8 тыс. долларовъ.

Спеціальное обложеніе въ Германіи

„Съ какою грустью,—грустью о дорогомъ, но невозвратно минувшемъ прошломъ,—вспоминаютъ многіе нѣмцы о Германіи начала нынѣшняго столѣтія. Величественные дубовые и буковые лѣса покрывали едва ли не половину площади имперіи, главная масса населенія размѣщалась по небольшимъ селеніямъ, разбросаннымъ среди цвѣтущихъ нивъ, занимаясь земледѣліемъ и скотоводствомъ, и лишь небольшая часть жила въ городахъ. Но это были большею частью мирные, патріархальные города, съ небольшимъ населеніемъ, безъ лихорадочной суеты, безъ крупной фабричной дѣятельности. Жили въ этихъ городахъ все больше мѣстные уроженцы, жили тамъ, гдѣ родились и умерли ихъ отцы и дѣды, и надѣялись они, что здѣсь же останутся жить и дѣти ихъ. Не сбылись эти ожиданія, и теперь остается лишь съ поэтической меланхоліей вспоминать о тѣхъ семьяхъ, которыя всѣми нитями своей исторіи, своихъ воспоминаній и привычекъ были привязаны къ тому же клочку земли, который неразрывными узами приковалъ къ себѣ еще отцовъ и дѣдовъ ихъ“ [1]).

Быстро измѣнилась эта картина. Конецъ 60-хъ и начало 70-хъ годовъ знаменуется для Германіи сильнымъ подъемомъ хозяйственной, интеллектуальной и политической дѣятельности Вмѣсто мирныхъ селъ страну заполоняютъ крупные города съ лихорадочной промышленной жизнью и съ быстро растущимъ числомъ жителей; сельское населеніе бѣжитъ въ эти крупные центры, и села не могутъ уже удержать своихъ уроженцевъ...

Вотъ что говорятъ намъ объ этомъ германскія переписи съ 1871 года [2]):

Годъ переписи 1 декабря	Городское населеніе (число жителей въ поселеніяхъ съ 2,000 жителей и болѣе)		Сельское населеніе	
	абсолютное число	% ко всему населенію имперіи	абсолютное число	% ко всему населенію имперіи
1871.	14 790.798	36,1	26 219,352	63,9
1875.	16 657,172	39,0	26.070,188	61,0
1880.	18 720,530	41,4	26.513,531	58,6
1885. . . .	20 478.777	43,7	26.376,927	56,3
1890.	23 243,299	47,0	26.185,241	53,0

Слѣдовательно, за двадцатилѣтіе 1871—1890 гг. сельское населеніе уменьшилось даже абсолютно; въ 1871 году оно составляло $^2/_3$ всего населенія, а въ 1890 году лишь немногимъ болѣе $^1/_2$. Въ городахъ же число жителей возросло необычайно за 20 лѣтъ—на 57%.

[1]) Этими словами начинаетъ г. Синицкій свою статью „Города германской имперіи“ въ сборникѣ статей, вып. V (1897) изъ „изв. московск. город. думы“ стр. 120.

[2]) Ib., стр. 121.

Такое явленіе, конечно, не могло не оказать сильнаго вліянія на экономическую жизнь городовъ: въ частности, оно вызвало рядъ серьезныхъ соціальныхъ вопросовъ: квартирную нужду, болѣе сложное коммунальное хозяйство, новыя, чисто городскія потребности и пр. Усиленная лихорадочная дѣятельность въ городахъ потребовала громадныхъ затратъ со стороны муниципальныхъ самоуправленій, вынужденныхъ слѣдовать за учащеннымъ темпомъ городской дѣятельности. Это повело къ весьма замѣтному обремененію мѣстнаго бюджета и рѣзко отразилось на возрастаніи податного бремени [1]). Такое отягченіе городскихъ жителей привлекло всеобщее вниманіе и заставило говорить о себѣ [2]). Съ другой стороны, города не могли сразу приспособиться къ новымъ условіямъ и пріютить у себя нахлынувшія массы пришлаго населенія: отсюда ужасныя квартирныя бѣдствія и неслыханная спекуляція на городскіе дома и земли, памятная еще до сихъ поръ. Недаромъ, Ад. Вагнеръ на эйзенахскомъ конгрессѣ для

---

[1]) Приводимъ нѣкоторыя статистическія данныя, чтобы дать возможность читателю понять, насколько сильно и рѣзко возросло податное бремя городскихъ жителей Пруссіи именно въ 70-хъ годахъ (преимущественно въ началѣ)

Города (крупнѣйшіе)	Мѣстные городскіе налоги составляли на душу населенія, въ германскихъ маркахъ				
	1869	1875	1880/1	1883/4	1888/90[3])
Берлинъ	13,78	21,88	20,84	22,21	22,34
Бреславль . . .	11,64	15,30	16,03	16,25	16,78
Кельнъ	12,67	22,35	23,41	22,27	16,87
Кенигсбергъ . .	10,72	10,24	11,19	11,45	12,08
Франкфуртъ/М. .	19,18	20,11	26,59	32,92	34,55
Ганноверъ . . .	6,61	10,44	10,19	11,40	11,73
Данцигъ	9,18	13,26	14,75	15,13	14,02
Барменъ	9,38	14,55	14,67	13,59	12,05
Эльберфельдъ .	10,19	14,55	14,66	16,11	16,89
Дюссельдорфъ .	8,85	11,98	15,02	17,09	15,83

	Мѣстныхъ городскихъ налоговъ приходилось на душу въ маркахъ				
	1849a	1869b	1876b	1880/1.	1883/4
Въ гор Пруссіи:					
безъ Берлина	3,35	5,65	8,21	9,19	10,07
вкл. Берлинъ.	3,77	6,47	9,58	10,53	11,46

Примѣчаніе a=въ 8 старыхъ провинціяхъ только. b=безъ Гогенцоллерна, гдѣ, впрочемъ, обложеніе на душу ниже средняго.

Статистика взята изъ XVI Ergänzungsheft zur Zeitschrift d. Kon. Preuss Statist. Bureau's „Beiträge zur Finanzstatistik d Gem in Preussen" v. Herrfurth u v Tzschoppe, Berlin 1884

[2]) Ср Reitzenstein «D Kommunalsteuersystem Frankreichs & die Reform in Preussen» въ XII Schriften d Vereins f. Soc 1877, стр 181

[3]) Изъ Neefe's Statist Jahrbuch D Stadte2 Jahrg 1892, стр. 384 сл. Вообще возрастаніе городскихъ расходовъ въ 70-хъ годахъ относительно далеко опередило возрастаніе государственныхъ расходовъ Пруссіи за тотъ же періодъ времени. См Gneist „Die preussische Finanzreform" Berlin 1881, стр. 52 сл

обсужденія соціальнаго вопроса протестовалъ противъ того, что законодательство не дѣлаетъ никакого различія между сельскою и городскою земельною собственностью и тѣмъ самымъ порождаетъ въ городахъ большія затрудненія въ дѣлѣ улучшенія благосостоянія массъ [1]). И этотъ протестъ. до того времени въ Германіи почти не удостоивавшійся вниманія [2]), получаетъ откликъ и признаніе.

На самомъ дѣлѣ острая квартирная нужда, такъ сильно ощущавшаяся въ то время въ крупныхъ германскихъ городахъ, содѣйствовала необычайному развитію спекуляціи на городскіе участки. Насколько велика была эта спекуляція, доказательствомъ служитъ тотъ фактъ, что въ Берлинѣ и другихъ центрахъ основывались спеціальныя компаніи исключительно съ цѣлью скупать и перепродавать земельные участки: на двѣ герм мили (14 верстъ) вокругъ Берлина вся земля была скуплена ради спекулятивныхъ цѣлей; въ Дрезденѣ пространство, занимающее цѣлую милю отъ восточныхъ до южныхъ воротъ города, было скуплено по высокимъ цѣнамъ и переходило изъ однѣхъ рукъ въ другія, оставаясь незастроеннымъ и т д. [3]). Всякій понимаетъ. что возрастаніе цѣнъ на земли вело къ увеличенію цѣнъ на жилыя помѣщенія Слѣдовательно, спекуляція лишь подливала масло въ огонь и еще болѣе обостряла квартирныя бѣдствія. Къ тому же, спекулянты умышленно оставляли пустыри незастроенными, именно желая вздуть по мѣрѣ силъ и возможности спросъ на землю. Однимъ словомъ, здѣсь воочію сказались всѣ тѣ темныя стороны, съ которыми связанъ институтъ земельной собственности въ современныхъ большихъ городахъ [4]).

Съ другой стороны, въ обществѣ мало по малу складывалось правильное воззрѣніе, что многія мѣстныя улучшенія, которыя муниципалитеты производятъ въ общественномъ интересѣ, преимущественно идутъ на пользу и даютъ исключительную выгоду небольшой группѣ лицъ—тѣмъ же домовладѣльцамъ и собственникамъ город-

[1]) Verhandlungen der Eisenach. Versammlung zur Besprech. d. socialen Frage 1872 Debatten über Wohnungsnoth, стр. 233 сл

[2]) Тамъ же, стр. 199.

[3]) См. рефератъ д-ра Энгеля на эйзенахскомъ конгрессѣ 1872 г, стр. 180.

[4]) Вотъ, какъ характеризуетъ этотъ институтъ проф. Ад. Вагнеръ: „Нельзя отрицать, что частное землевладѣніе, въ особенности мало стѣсняемое строительными уставами, недостаточно обложенное налогами и находящееся въ полномъ распоряженіи владѣльца, ведетъ къ самымъ нежелательнымъ послѣдствіямъ экономическаго и соціальнаго характера. Оно приноситъ владѣльцу безъ всякаго, или почти безъ всякаго, съ его стороны труда громадные барыши создаетъ за счетъ третьихъ лицъ возрастаніе дохода и имущества, и едва ли оправдывается какимъ бы то ни было изъ тѣхъ мотивовъ, которые сколько-нибудь убѣдительны по отношенію къ современнымъ видамъ частной земельной собственности“

скихъ участковъ. Д-ръ Алекс. Мейеръ еще въ 1866 году писалъ по этому поводу слѣдующее [1]): „Совмѣстная жизнь многихъ людей ни на чемъ не отражается такъ, какъ на цѣнѣ земли . Что такое сдѣлалъ собственникъ, что его владѣніе такъ сильно возросло въ цѣнѣ? Онъ рѣшительно ничего не дѣлалъ. Зато сотни тысячъ трудолюбивыхъ людей поселились въ той мѣстности, они трудятся и питаются, покупаютъ и продаютъ и борятся за клочекъ земли, чтобы имѣть возможность дѣйствовать тамъ. . Именно то обстоятельство, которое увеличиваетъ доходность земли. требуетъ въ свою очередь расходовъ на предупрежденіе всякихъ опасностей и вреда, чтобы еще болѣе увеличить эту пользу; да развѣ я отказался бы поэтому удѣлить всего какую-нибудь десятую часть безконечно возросшаго дохода моего на покрытіе этихъ издержекъ?.. Коммунальные налоги предполагаютъ существованіе мѣстнаго общежитія, общежитіе предполагаетъ хорошо оплачиваемый трудъ, а такой трудъ предполагаетъ высокую цѣнность земли. Общинные налоги идутъ на пользу, главнымъ образомъ, земельному собственнику“.

Эта идея нашла благодатную почву въ тѣхъ событіяхъ, которыя имѣли мѣсто въ большихъ городахъ Германіи въ началѣ 70-хъ годовъ: квартирныя мытарства жителей никогда не достигали такихъ размѣровъ, какъ это было, напримѣръ, въ Берлинѣ въ апрѣлѣ 1872 года Если прежде, около 40-хъ годовъ, и ощущался сильный недостатокъ въ жилыхъ помѣщеніяхъ, то это бѣдствіе коснулось исключительно самыхъ бѣдныхъ слоевъ. Наоборотъ, въ ту эпоху, о которой говоримъ мы, все низшее, среднее и болѣе зажиточное городское населеніе испытывало эти невзгоды. Столбцы газетъ были наполнены событіями такого рода: „Augsburger Allgemeine Zeitung“ безъ преувеличеній писала, что въ Берлинѣ многія семейства были вынуждены нанимать квартиры на однѣ сутки; до 1,500 человѣкъ остались безъ крова; люди бросались въ рабочіе дома и искали тамъ пріюта, сотни же семействъ переселились въ сосѣднія деревушки; констатированы случаи самоубійства подъ вліяніемъ квартирныхъ бѣдствій... Описанные эпизоды подтверждаются и оффиціальными данными: 6 апрѣля 233 семейства должны были пріютиться въ рабочемъ домѣ, а 50 семействъ, по полицейскимъ свѣдѣніямъ, расположились бивакомъ или въ желѣзно-дорожныхъ вагонахъ въ открытомъ полѣ. Въ нѣкоторыхъ кварталахъ половина жителей перемѣнила за эти дни свои квартиры. Какъ утверждаютъ, болѣе 200,000 человѣкъ были вынуждены въ теченіе самаго короткаго промежутка времени переселиться въ новыя помѣщенія, благодаря безобразному взвинчиванію квартирной платы [2]).

[1]) Preussische Jahrbücher 1866. Bd. 18, стр. 170, статья „D Prinzip d. Communalsteuern“.

[2]) Указ. рефератъ Энгеля, стр. 166 сл.

Такъ было въ Берлинѣ, когда поднялась спекулятивная горячка. Однако, во многихъ другихъ крупныхъ городахъ Германіи повторилась та же исторія, и раздавались тѣ же жалобы, напримѣръ: въ Дрезденѣ, Мюнхенѣ, Бреславлѣ, Кельнѣ, Лейпцигѣ, Фрейбургѣ и др. [1]). За короткое время по этому вопросу народилась цѣлая литература, происходили народныя собранія, проектировались многочисленныя мѣры для подавленія столь крупнаго бѣдствія. Если въ шестидесятыхъ годахъ для разрѣшенія квартирнаго вопроса видѣли единственное средство—взаимопомощь или основаніе строительныхъ обществъ [2]), то болѣе рѣшительныя требованія предъявлялись теперь. 24 сентября 1871 г состоялся въ Берлинѣ, по предложенію рабочей партіи, большой митингъ въ присутствіи 5,000 – 6,000 человѣкъ, гдѣ большинствомъ всѣхъ голосовъ противъ одного была принята слѣдующая резолюція: „Митингъ объясняетъ квартирную нужду и вздорожаніе наемной платы въ большихъ городахъ прямымъ слѣдствіемъ нынѣшнихъ соціальныхъ условій, которыя позволяютъ поземельнымъ собственникамъ эксплоатировать рабочій людъ (auszubeuten) и сооружать квартиры не для потребностей населенія, а ради безшабашной спекуляціи... Въ виду существующей нынѣ въ Берлинѣ квартирной нужды, собраніе объявляетъ оскорбительной для берлинскаго населенія политику оффиціальныхъ учрежденій, если бы они осмѣлились ни въ чемъ не повинныя семьи рабочихъ направлять въ рабочіе дома, взамѣнъ того, чтобы временно пріютить ихъ. Митингъ рѣзко порицаетъ безпечность городскихъ учрежденій и санитарной полиціи, которыя до сего времени ничего не сдѣлали, чтобы должнымъ образомъ предупредить развитіе заразныхъ болѣзней и въ предотвращеніе сего требовать отъ домовладѣльцевъ приведенія въ сколько-нибудь безопасное для здоровья состояніе принадлежащихъ имъ помѣщеній, часто напоминающихъ собою зачумленныя конуры...“ Нѣсколько дней спустя состоялся большой митингъ, созванный по иниціативѣ центральнаго совѣта обществъ германскихъ ремесленниковъ и союза мѣстныхъ берлинскихъ цеховъ, чтобы протестовать противъ заявленія магистрата и полицейскаго начальства, будто бы квартирной нужды не существуетъ, а также противъ постановленій предыдущаго собра-

[1]) Тамъ же, стр 170

[2]) Такъ, напримѣръ, гласитъ резолюція конгресса нѣмецкихъ экономистовъ въ Гамбургѣ въ 1867 году: „Квартирный вопросъ можетъ быть разрѣшенъ только въ томъ случаѣ, если удастся привлечь частную предпримчивость (Privatspeculation) къ сооруженію построекъ, особенно же малыхъ и дешевыхъ квартиръ. Эту цѣль должны имѣть въ виду частныя лица, общества и правительственныя учрежденія и лишь содѣйствовать облегченію нужды“ (тамъ же, стр. 192). См. также „Die Wohnungsfrage“ mit bes Rücksicht auf die arbeitenden Klassen vom Centralverein in Preussen f. d Wohl d. arbeitenden Klassen, Berlin 1865, особенно докладъ D-r Huber.

нія рабочихъ отъ 24 сентября, гдѣ требованія доходили до уничтоженія института земельной собственности, ибо такое движеніе могло бы остановить собственниковъ отъ затраты капиталовъ на постройку новыхъ квартиръ Здѣсь была принята слѣдующая резолюція: „Послѣ того какъ собраніе въ точности выяснило наличность крупной и незаслуженной квартирной нужды, оно твердо надѣется, что оффиціальныя учрежденія сдѣлаютъ все, что возможно, чтобы временно пріютить неимѣющихъ крова безъ вреда для ихъ здоровья и чести". Пасхой 1872 года состоялось новое собраніе берлинскихъ ремесленниковъ, на которомъ Шульце-Деличъ выступилъ съ проектомъ основать строительныя товарищества. Ту же идею Шульце проводилъ въ августѣ 1872 года въ Бреславлѣ на 13 конгрессѣ германскихъ промышленныхъ и экономическихъ товариществъ, гдѣ цѣлый день происходили совѣщанія по поводу „квартирной нужды, столь рѣзко ощущаемой въ крупныхъ городахъ и промышленныхъ округахъ". Резолюція гласила: „конгрессъ признаетъ, что путемъ образованія ссудосберегательныхъ товариществъ можно будетъ привлечь на продолжительное число лѣтъ крупные капиталы, и этимъ путемъ снабдить средствами строительныя товарищества, которыя могли бы легче удовлетворить потребность въ жилыхъ помѣщеніяхъ даже и для состоятельныхъ классовъ". Требованія другихъ собраній, а именно созываемыхъ по иниціативѣ рабочей партіи, шли, конечно, гораздо дальше [1]).

Такой серьезный и назрѣвшій вопросъ, какъ квартирный вопросъ, не остался, разумѣется, безъ разсмотрѣнія на эйзенахскомъ конгрессѣ для обсужденія соціальнаго вопроса 6 и 7 окт. 1872 года. Даже болѣе. Рефератъ доктора Энгеля, подъ заглавіемъ „квартирная нужда", составилъ главную часть трудовъ названнаго конгресса. Талантливо и изящно нарисовавъ картину того крупнаго бѣдствія, которое испытывало городское населеніе въ ту эпоху, докладчикъ не могъ, однако, подыскать рѣшительныхъ и дѣйствительныхъ мѣръ къ обузданію „деспотичной власти домохозяина" [2]) (Zuchtherrschaft eines Hausherrn") и пагубной дѣятельности спекулянта ростовщика (Baustellenwucher oder Baustellenjobber): онъ опирался, главнымъ образомъ, на содѣйствіе правительства, муниципальныхъ управленій и строительныхъ товариществъ въ дѣлѣ сооруженія новыхъ квартиръ. Во время

[1]) Тотъ же рефератъ Энгеля на эйзенахскомъ конгрессѣ 1872 г., стр. 191—199.

[2]) Обычные печатные контракты, заключавшіеся въ то время между домовладѣльцами и нанимателями содержали, между прочимъ, слѣдующее обязательство: „§ 11 движимость, которую наниматель вноситъ въ квартиру, не должна быть ни пріобрѣтаема въ разсрочку, ни принадлежать (или б. заложена) третьимъ лицамъ, а обязательно находиться въ полной собственности нанимателя, который во все время контракта обезпечиваетъ этою движимостью правильную уплату денегъ за наемъ квартиры. Безъ разрѣшенія домовладѣльца, наниматель не имѣетъ права взять изъ квартиры ни одной вещи, пока вся слѣдуемая

преній Ад. Вагнеръ возбудилъ вопросъ о необходимости ввести болѣе раціональное обложеніе городской земельной собственности, какъ средство для подавленія квартирной нужды. Онъ требовалъ, во-первыхъ, чтобы въ городахъ расходы на сооруженіе улицъ, канализаціи, водопроводовъ, уличнаго освѣщенія и т. п. по возможности цѣликомъ и непосредственно возлагались на собственниковъ домовъ и земель. Затѣмъ, чтобы пустыри (Baustellen) облагались такимъ высокимъ налогомъ, чтобы отбить всякую охоту оставлять ихъ ради спекуляціи незастроенными. Въ третьихъ, Вагнеръ настаивалъ на необходимости привлечь къ обложенію тотъ незаслуженный выигрышъ, который получаютъ собственники, благодаря простой конъюнктурѣ, т. е. вслѣдствіе счастливаго стеченія обстоятельствъ. Въ четвертыхъ,—чтобы подомовый налогъ былъ организованъ, какъ въ Австріи, или, по крайней мѣрѣ, взимался, какъ въ Берлинѣ, съ валового дохода (т. е съ уплачиваемой нанимателями квартирной платы), но зато быстро улавливалъ бы возвышеніе валовой прибыли и прогрессивно облагалъ бы подобное возвышеніе доходности, которое происходитъ отъ конъюнктуры, а не отъ новыхъ затратъ капитала. Наконецъ (требовалъ Ад. Вагнеръ), слѣдовало бы построить цѣлесообразную систему налоговъ на обращеніе, взимаемыхъ при продажѣ пустырей и строеній, и притомъ такъ, чтобы особенно сильно поражалась та часть прибыли, которая, просто въ силу конъюнктуры, приросла къ покупной цѣнѣ, уплаченной въ свое время нынѣшнимъ владѣльцемъ. На-ряду съ реформой обложенія земельной собственности въ городахъ, Вагнеръ предлагалъ расширеніе и улучшеніе путей сообщенія и дальнѣйшее развитіе права экспропріаціи, что, по его мнѣнію, могло бы сильно содѣйствовать подавленію квартирной нужды [1]). Большинство членовъ конгресса вполнѣ соглашалось съ мнѣніемъ названнаго ученаго, хотя нѣкоторые и выражали опасеніе, какъ бы усиленіе податного бремени для собственниковъ не отразилось на повышеніи цѣнъ на квартиры.

Такимъ образомъ ясно, что ослабленіе квартирныхъ бѣдствій, возникшихъ благодаря необычайному приливу населенія, могло быть осуществлено застройкой тѣхъ частей городской территоріи, которыя оставались незастроенными,—а съ другой стороны, расширеніемъ

по сему контракту наемная плата не выплачена полностью § 13. Наниматель и до своего отказа обязанъ безпрепятственно допускать во всякое время осмотръ к вартиры и т. д " Одна газета замѣчаетъ по этому поводу: „говоря безъ шутокъ, наниматель, безъ разрѣшенія домовладѣльца, не имѣетъ права ни продать старьевщику старое платье, ни подарить нищему свои брюки: разъ они внесены въ домъ,—значитъ заложены домовладѣльцу; только душа нанимателя, голая душа принадлежитъ ему одному, да и ту хозяинъ норовитъ выселить (exmittiren).. " ib, стр 177.

[1]) Тамъ же, дебаты, стр. 241 сл.

и улучшеніемъ путей сообщенія. Между тѣмъ, какъ мы видѣли, бюджеты городовъ были напряжены до послѣдней крайности. Поэтому, нѣтъ ничего удивительнаго, если союзъ обществъ германскихъ архитекторовъ и инженеровъ [1]), обсуждая столь современный для этой эпохи вопросъ о застройкѣ городовъ и о городскихъ инженерныхъ сооруженіяхъ, усматривалъ единственно правильнымъ исходомъ изъ возникавшихъ здѣсь для муниципалитетовъ финансовыхъ затрудненій возложеніе всѣхъ расходовъ на постройку новыхъ улицъ на собственниковъ прилегающихъ участковъ Видя для цѣлей раціональнаго расширенія городовъ потребность въ разработанномъ строительномъ уставѣ, названный конгрессъ требовалъ расширенія, по мѣрѣ возможности, права экспропріации и импропріации городскихъ участковъ, принадлежащихъ частнымъ лицамъ, чтобы тѣмъ самымъ не порождать затрудненій въ дѣлѣ составленія городского плана. Кромѣ того, „городской общинѣ, гласила принятая собраніемъ резолюція, должно быть предоставлено право требовать возмѣщенія расходовъ на сооруженіе новыхъ улицъ со всѣми принадлежностями (mit Zubehor) съ собственниковъ прилегающихъ участковъ. Что же касается до формы обложенія, которую можно было бы рекомендовать для этой цѣли, то лучше всего оказались бы особые „нормальные взносы“ (Normalbeitrage, т. е. заранѣе установленные, смотря по роду сооруженія) за каждый метръ длины фронта участка, въ особенности, когда передъ тѣмъ произведено урегулированіе участковъ [2]) Если прусскій законъ 2 іюля 1875 года (о которомъ мы будемъ говорить ниже) воспринялъ мысль, высказанную на конгрессѣ архитекторовъ и, санкціонировавъ спеціальное обложеніе, возложилъ на земельную собственность новыя податныя тягости, то онъ явился откликомъ на жалобы населенія по поводу возрастанія мѣстныхъ налоговъ, львиная доля которыхъ шла на сооруженіе путей сообщенія, т. е. косвеннымъ образомъ попадала въ карманъ тѣхъ же собственниковъ. Отсюда мы видимъ причинную связь названнаго закона съ тѣми событіями, какія мы иллюстрировали выше. Въ Пруссіи [3]) уже и раньше неоднократно разда-

[1]) Конгрессъ состоялся въ Берлинѣ 25 сентября 1874 года

[2]) Stubben J. Handbuch der Architektur IV Theil 9 Halbband „Der Städtebau“ стр. 554. Замѣчу, что позднѣе, а именно въ сентябрѣ 1885 года, также и der Deutsche Verein fur offentliche Gesundheitspflege (конгрессъ въ Фрейбургѣ), изслѣдовавшій вопросъ о расширеніи городовъ съ гигіенической точки зрѣнія, требовалъ въ своей резолюціи, чтобы всѣ издержки на уличныя сооруженія покрывались за счетъ собственниковъ прилегающихъ участковъ (тамъ же, стр 555). Такимъ образомъ, люди практики считали единственнымъ средствомъ раціональнаго расширенія городовъ и улучшенія ихъ благоустройства возложеніе проистекающихъ отсюда расходовъ на заинтересованныхъ собственниковъ

[3]) Мы и въ дальнѣйшемъ будемъ имѣть въ виду лишь Пруссію, оставляя разсмотрѣніе спеціальнаго обложенія въ другихъ государствахъ Германіи пока въ сторонѣ.

вались жалобы на то, что обязанность муниципальныхъ управленій заботиться о постройкѣ и поддержаніи въ исправности улицъ и площадей является непомѣрнымъ бременемъ, способнымъ, при постоянномъ ростѣ городовъ, сдѣлаться невыносимымъ и повести, наконецъ, къ полному крушенію городскихъ финансовъ [1]). Въ Ландтагѣ не разъ высказывались пожеланія урегулировать это дѣло и пріити на помощь коммунальнымъ управленіямъ [2]); вслѣдствіе чего прусское правительство выработало новый проектъ дорожнаго устава и представило его въ 1865 году въ палату депутатовъ, которая, однако, отклонила проектъ. Хотя въ слѣдующемъ году опять былъ возбужденъ этотъ вопросъ, но онъ, послѣ разсмотрѣнія въ коммисіяхъ обѣихъ палатъ, не получилъ дальнѣйшаго хода, такъ что все дѣло осталось безъ движенія [3]) Только въ 1875 году правительство снова внесло подобный проектъ, гдѣ на-ряду съ узаконеніями, регулирующими строительную часть, вводилось и спеціальное обложеніе. Изъ мотивовъ къ сему проекту ясно, что правительство въ данномъ случаѣ преслѣдовало цѣль согласовать интересы общинныхъ управленій и интересы затрагиваемыхъ здѣсь собственниковъ, придерживаясь, впрочемъ, аналогичныхъ постановленій вюртембергскаго строительнаго устава отъ 6 окт. 1872 года и баденскаго закона отъ 20 февраля 1868 года. Проектъ предоставлялъ общинамъ право посредствомъ мѣстнаго статута возлагать на собственниковъ прилегающихъ участковъ расходы на сооруженіе новыхъ улицъ со всѣми принадлежностями. Въ мотивахъ правительства означенное правило оправдывается слѣдующими словами: „Необходимость въ этомъ отношеніи (т. е. въ дѣлѣ постройки улицъ) прійти на помощь общинамъ и облегчить тѣ финансовыя затрудненія, которыя испытываютъ онѣ въ подобныхъ случаяхъ, въ особенности когда дѣло идетъ о крупныхъ городахъ,— эта необходимость со всѣхъ сторонъ признана совершенно неотложной, только относительно способовъ, кои дѣйствительно могли бы облегчить такія затрудненія, воззрѣнія далеко не согласны между собою“. Далѣе мы читаемъ слѣдующія объясненія правительства [4]): „Палатою господъ въ свое время было предложено зачитывать въ сумму, слѣдуемую собственнику за отчужденіе участка въ цѣляхъ проведенія улицы, тотъ приростъ цѣнности, который пріобрѣтаетъ, вслѣдствіе предпринятаго сооруженія, остальная, т. е. неэкспропріированная часть земли даннаго владѣльца. Однако, коммисія нижней

---

[1]) Комментарій Friedrichs'a къ „Gesetz betr. Anlegung und Veranderung von Strassen und Plätzen in Stadten und ländlichen Ortschaften v. 2 Juli 1875“ 4 Aufl. Berlin 1894 стр. 1.

[2]) Drucksachen d. preussischen Abgeordneten Hauses 1875. № 23 стр. 8.

[3]) Friedrichs, введеніе.

[4]) Мы воспроизводимъ текстъ съ сокращеніями.

палаты уже тогда неблагопріятно высказалась по поводу этого способа. И на самомъ дѣлѣ: онъ противорѣчитъ существующимъ на этотъ счетъ яснымъ положеніямъ общаго закона объ экспропріаціи отъ 11 іюля 1874 года [1]) и оказывается крайне несправедливымъ, ибо тому лицу, которое лишается своего владѣнія, зачитываются полученныя выгоды, тогда какъ прочіе собственники получаютъ эти выгоды даромъ Непримѣнимъ здѣсь и другой способъ—система такъ называемаго recourment'a, гдѣ община экспропріируетъ землю, потребную для сооруженія улицы, а также смежную съ нею, затѣмъ продаетъ послѣднюю по повышенной цѣнѣ,—ибо это не согласуется съ принципами, коими въ сихъ случаяхъ всегда руководилось правительство, а съ другой стороны,—толкаетъ самоуправленіе на путь нежелательной спекуляціи. Поэтому проектъ примыкаетъ скорѣе къ регламенту отъ 31 дек. 1838 года, изданному для г Берлина [2]), и открываетъ общинамъ возможность издать мѣстный статутъ, на основаніи котораго онѣ могутъ требовать возмѣщенія расходовъ не только на замощеніе, но и на экспропріацію земли, осушеніе ея и пр. Такимъ образомъ, правительство не видитъ нужды въ томъ, чтобы принуждать общины вводить подобные статуты Благодаря же существованію такихъ общихъ мѣстныхъ узаконеній, избѣгается возможность произвольныхъ и неравномѣрныхъ сборовъ (Beiträge), которые, однако, могутъ взиматься лишь съ момента сооруженія постройки на подлежащемъ обложенію участкѣ, ибо только тогда собственники имѣютъ настоящую выгоду. Такое правило, существующее и въ аналогичныхъ уставахъ Бадена и Вюртемберга, соотвѣтствуетъ принципу, принятому въ послѣднихъ проектахъ дорожнаго устава, а именно: тѣ, которые получаютъ особыя выгоды отъ сооруженія новыхъ путей сообщенія, или отъ исправленія существующихъ, должны, смотря по полученнымъ выгодамъ, дѣлать соотвѣтствующіе взносы (Präzipual-beiträge) на покрытіе расходовъ по сему сооруженію или по содержанію таковаго въ исправности".

Означенный параграфъ проекта, узаконявшій спеціальное обло-

[1]) Замѣчу, впрочемъ, что при разсмотрѣніи упомянутаго закона о правѣ экспропріаціи, представители большихъ городовъ подали петиціи именно въ пользу зачета подобнаго незаслуженнаго прироста цѣнности, какъ въ этомъ смыслѣ и высказалась палата господъ.

[2]) Этотъ регламентъ даетъ муниципалитету право „при сооруженіи новой улицы или при удлиненіи существующей, требовать отъ предпринимателя даннаго сооруженія или отъ собственниковъ граничащихъ участковъ возмѣщенія расходовъ на первоначальное замощеніе улицы". Надо замѣтить, что подобный регламентъ представлялъ собою почти единичное явленіе. Впрочемъ, во вновь завоеванныхъ частяхъ существовали аналогичныя постановленія, напримѣръ, Décret relatif aux dépenses du pavé des rues dans les nouveaux quartiers du 11 janv. 1809 Ср. Archiv für Verwaltungsrecht v. Stolp. Band XXI № 175.

женіе, встрѣтилъ въ ландтагѣ полное сочувствіе [1]). Раздавались даже голоса въ пользу расширенія тѣхъ принциповъ, какіе положены въ основу сего параграфа. Такъ, депутатъ Гакенъ, намѣчая идею ecourment'a, считалъ необходимымъ расширить право экспропріаціи и даровать общинамъ возможно широкія полномочія въ этомъ отношеніи. Даже депутатъ Микель, сдержанно относившійся къ идеѣ спеціальнаго обложенія вообще, соглашался съ тѣмъ, что въ столь вопіющемъ случаѣ (in diesem krianten Falle), какой затрагиваетъ проектъ, оно дѣйствительно цѣлесообразно. Проектъ былъ переданъ на обсужденіе парламентской коммисіи. Послѣдняя не только доброжелательно отнеслась къ проекту правительства, но сочла нужнымъ даже расширить его въ нѣкоторыхъ отношеніяхъ. Такъ, напримѣръ, на собственниковъ было возложено несеніе расходовъ на устройство уличнаго освѣщенія и т. д. Коммисія оправдывала это тѣмъ соображеніемъ, что законопроектъ предусматривалъ лишь право общины ввести подобное правило въ статутъ, а потому стѣснять ее въ этомъ отношеніи нежелательно [2]), если бы муниципалитетъ сталъ угнетать собственниковъ такимъ постановленіемъ, то онъ самъ себѣ повредилъ бы, ибо отбилъ бы охоту застраивать участки и вызвалъ бы квартирную нужду. Впрочемъ, коммисія ввела максимумъ податной обязанности владѣльцевъ, ограничивъ его 26 метрами ширины улицы, т. е. такъ, что собственники каждой стороны улицы обязаны платить за устройство лишь за 13 метровъ ширины ея, а остальныя издержки падаютъ на общину [3]). Такимъ образомъ означенный параграфъ, въ редакціи коммисіи, въ третьемъ чтеніи былъ принятъ нижнею палатой безъ преній и прошелъ безъ измѣненій въ палатѣ господъ.

Итакъ, § 15 закона 2 іюля 1875 года получилъ слѣдующій видъ [4]): „При сооруженіи новой или продолженіи уже существующей улицы, если таковая предназначается для застроенія. а также при сооруженіи построекъ на уже существующихъ, но до тѣхъ поръ не застроенныхъ улицахъ и частяхъ оныхъ, мѣстнымъ статутомъ можетъ быть постановлено, чтобы съ предпринимателя новаго сооруженія или съ пограничныхъ собственниковъ, — съ послѣднихъ же

---

[1]) Stenograph Berichte d preuss Abgeordn. Hauses 1875. Bd. I, стр 73 сл.

[2]) Несомнѣнно правительство поступило очень политично, предоставляя общинамъ самимъ ввести спеціальное обложеніе, т. е. не навязывая его и тѣмъ самымъ не стѣсняя автономію мѣстныхъ самоуправленій; иначе, противныя проекту партіи могли бы возбудить вопросъ о вводимомъ проектомъ ограниченіи автономіи, о нежелательномъ вмѣшательствѣ правительства и пр.

[3]) Drucksachen d. Abg. Hauses 1875, № 279.

[4]) § 15 обстоятельно комментированъ у Germershausen'a «Das Wegerecht in Preussen». Bd 1 Berlin 1900. § 52.

лишь тогда, когда они приступаютъ къ постройкѣ зданія на новой улицѣ,—взимался извѣстный сборъ или соотвѣтствующее возмѣщеніе за всѣ тѣ расходы, которые потребны на пріобрѣтеніе территоріи (собств.: „Freilegung"), первоначальное проложеніе, осушеніе и устройство освѣщенія улицы, а равно и на временное—не свыше пяти лѣтъ—ея содержаніе. Но такіе собственники и домовладѣльцы обязаны нести издержки не болѣе какъ за (свою) половину улицы, или же, если улица шире 26 метровъ, то не болѣе какъ за 13 метровъ ея ширины. При исчисленіи относящихся сюда расходовъ складываются всѣ издержки на общее устройство улицы, а также и на содержаніе ея; полученная сумма распредѣляется между пограничными собственниками пропорціонально длинѣ фасада каждаго изъ принадлежащихъ имъ участковъ. Ближайшія постановленія, въ указанныхъ симъ закономъ предѣлахъ, установляются мѣстнымъ статутомъ. Относительно его утвержденія, возможности оспариванія и обнародованія установлены правила въ § 12", т. е. статутъ утверждается окружнымъ совѣтомъ (постановленіе котораго можетъ быть обжаловано въ теченіе 21 дня въ провинціальный совѣтъ), а затѣмъ по утвержденіи публикуется во всеобщее свѣдѣніе [1]).

[1]) Приведу (въ сокращенномъ видѣ), для примѣра, одинъ изъ такихъ мѣстныхъ статутовъ, а именно изданный 19 марта 1877 г. для Берлина, послужившій образцомъ для многихъ другихъ городовъ, хотя Friedrichs не считаетъ его вполнѣ совершеннымъ. Глава I. „Объ обязанностяхъ пограничныхъ собственниковъ возмѣщать расходы на сооруженіе улицъ". § 1 Когда община предпринимаетъ сооруженіе новой улицы или продолженіе существующей, то собственники обязаны, какъ только они приступаютъ къ возведенію зданія на ихъ участкѣ, возмѣстить городскому управленію всѣ тѣ издержки, которыя пошли на „очищеніе" (Freilegung), первоначальное проложеніе, замощеніе и осушеніе (т. е. уличные каналы) улицы. § 2. Къ расходамъ на „очищеніе" улицы относятся также и расходы на пріобрѣтеніе территоріи, потребной для проведенія улицы и тротуара Участки, уступленные собственниками безвозмездно, оцѣниваются самостоятельно; стоимость ихъ впослѣдствіи вычитается изъ дебета соотвѣтствующихъ собственниковъ. § 3. Къ расходамъ на первоначальное проложеніе и замощеніе относятся также и расходы на устройство проѣзда къ сосѣднимъ улицамъ, и на сооруженіе переходовъ и переѣздовъ (Ueberfahrts-und Übertritts-brücken). Издержки на матеріалъ, который идетъ на мощеніе улицы, ежегодно опредѣляется приговоромъ общины, причемъ ею устанавливается такса по стольку то германскихъ марокъ за каждый квадратный метръ замощеннаго пространства. Эта такса должна быть двухъ родовъ: для главныхъ улицъ и для переулковъ (въ 1888 г. эта такса составляла для главныхъ улицъ 14 мар., а для переулковъ 13 мар. за квадр метръ Расходы по содержанію возмѣщались по 0,20 марки за квадр. метръ въ годъ или единовременно 0,80 мар. за квадр. метръ уличной территоріи), однако, такса эта не должна превышать дѣйствительной стоимости простѣйшаго способа мощенія § 4. Счетъ расходовъ на предпріятіе ведется за каждую часть онаго (Strassenteil) въ отдѣльности; подъ частью же предпріятія здѣсь понимается то пространство, сооруженіе котораго начато въ одно и то же время. § 5 Податная обязанность собственниковъ огра-

Законъ 2 іюля 1875 года, получившій названіе Bauflúchtliniengesetz, имѣлъ въ виду урегулировать дѣло расширенія городовъ и застройки вновь возникающихъ городскихъ мѣстностей. До того времени установленіе строительныхъ плановъ и распланировка улицъ поручались вѣдѣнію полицейскаго начальства; однако, это не давало достаточныхъ гарантій и далеко не всегда соотвѣтствовало нуждамъ мѣстнаго населенія. Поэтому новый законъ передалъ указанную отрасль въ руки общинныхъ управленій, требуя, однако, для дѣйствительности состоявшихся по сему поводу постановленій согласія полицейскаго управленія; послѣднее, въ случаѣ несогласія, пользуется правомъ апеллировать къ высшей инстанціи [1]).

Даруя общинамъ право устанавливать распланировку улицъ и площадей, названный законъ облегчаетъ также и сооруженіе ихъ и съ этой цѣлью вводитъ спеціальное обложеніе. Оно можетъ быть примѣнено въ трехъ случаяхъ: 1) при сооруженіи новой улицы (т. е. вновь распланированной), 2) при удлиненіи существующей и, наконецъ, 3) при застройкѣ такой улицы (или извѣстной части ея), которая хотя и занесена уже на планъ и формально существуетъ, но до сихъ поръ оставалась незастроенной. Что же касается формы, въ какой можетъ быть осуществлено спеціальное обложеніе, то въ этомъ отношеніи законъ предоставляетъ общинному управленію троякое право: или a) возложить на пограничныхъ собственниковъ постройку улицы и ея содержаніе въ исправности въ теченіе пяти лѣтъ—какъ натуральную повинность; или b) требовать возмѣщенія расходовъ, произведеныхъ на это дѣло общиной, или же c) возложить на собственниковъ извѣстный сборъ, смотря по величинѣ сихъ издержекъ. Комментаторъ къ закону 2 іюля, Фридрихсъ считаетъ единственно раціональнымъ методъ b), ибо способъ a) нецѣлесообразенъ, такъ какъ въ данномъ случаѣ не получается единства въ дѣлѣ мощенія и устройства, а методъ c) недостаточно выгоденъ въ финансовомъ отношеніи,

---

ничивается расходами на сооруженіе 26 метровъ ширины улицы; издержки на остальную часть (сверхъ 26 метровъ ширины) несетъ община. § 6. Всѣ расходы по сооруженію улицы распредѣляются между пограничными собственниками, пропорціонально длинѣ фронта каждаго участка, подлежащаго обложенію. § 7. До уплаты причитающагося по предыдущему параграфу сбора не можетъ быть выдано разрѣшенія на застройку участка; исключеніе дѣлается лишь для тѣхъ, которые внесутъ достаточное обезпеченіе § 8. Магистрату принадлежитъ право дѣлать разсрочку уплаты сего сбора, не далѣе, впрочемъ, какъ на два года... Глава II. „Возмѣщеніе расходовъ на содержаніе улицы". § 11. Всѣ дѣйствительныя издержки на поддержаніе улицы въ исправности или цѣликомъ возлагаются на пограничныхъ собственниковъ, или же возмѣщаются по особой таксѣ (Normalbeitrag) и т. д.

[1]) Friedrichs, введеніе.

такъ какъ допускаетъ установленіе лишь низкихъ ставокъ сбора, разсчитанныхъ на цѣлый рядъ подобныхъ случаевъ.

Слѣдовательно, роль спеціальнаго обложенія по закону 1875 года — довольно скромна: оно находитъ примѣненіе при расплановкѣ улицъ, т. е. при установленіи такъ наз. Baufluchtlinien (строительныхъ линій, за предѣлы которыхъ строить запрещено). Къ тому же, къ обложенію привлекаются лишь тѣ собственники, участки которыхъ непосредственно граничатъ съ сооружаемой улицей; многіе же владѣльцы, часто не менѣе заинтересованные, остаются необложенными, если ихъ участки не выходятъ на эту улицу [1]). И, несмотря на столь скромное призваніе спеціальнаго обложенія по закону 2 іюля, цѣлый рядъ городскихъ управленій не замедлили воспользоваться предоставленнымъ имъ правомъ и издали соотвѣтствующіе мѣстные статуты. Цифры дохода, полученнаго общинами на основаніи § 15 сего закона, показываютъ, что во многихъ городахъ спеціальное обложеніе дало вполнѣ удовлетворительные финансовые результаты Вотъ эти данныя, въ герм. маркахъ, относящіяся къ 1877—1878 году (т. е. вслѣдъ за введеніемъ новаго закона въ дѣйствіе), въ городахъ съ числомъ жителей свыше 10,000 [2]):

Названіе городовъ свыше 10,000 жителей 1877/8 г.	Взносы адъяцентовъ въ возмѣщеніе расходовъ по сооруженію улицъ, согласно § 15, закон 2 іюля 1875 г	Общій доходъ отъ мѣстныхъ налоговъ эти города имѣли въ 1876/7 г
	Марки	
Берлинъ	944,128	20.725,701
Франкфуртъ/М.	333,505	2.048,948
Киль	41,653	502,875
Барменъ	31,202	1.258,084
Данцигъ	23,899	1.304,610
Эльберфельдъ	23,897	1.171,894
Кассель	23,807	818,149
Альтона	19,934	1.177,988
Кольбергъ	18,957	88,924
Дюссельдорфъ	17.836	930,660
Ганноверъ	17,409	1.043,911
Эренфельдъ	7,317	133,129
Кельнъ	6,319	2.908,320
Гильдесгеймъ	4,780	172,568
Ст. Іоганнъ	4,300	108,396
Шарлоттенбургъ	3,554	342,645
Штральзундъ	3,175	186,936
Эссенъ	2,985	861,977

[1]) Bruch. „Gemeindebeiträge und Gemeindesteuern, въ XII Schr. d. Vereins f Socialpol. 1877, стр. 32.

[2]) Статистика заимствована у Herrfurth'a „Beiträge zur Finanzstatistik d. Gemeinden in Preussen". Berlin 1878 (2 Hefte).

Названіе городовъ свыше 10,000 жителей 1877/8 г	Взносы адъяцентовъ въ возмѣщеніе расходовъ по сооруженію улицъ, согласно § 15, закон 2 іюля 1875 г	Общій доходъ отъ мѣстныхъ налоговъ эти города имѣли въ 1876/7 г.
	Марки.	
Оснабрюкъ	2,849	241,369
Гиршбергъ Силез	2,487	87,678
Шлезвигъ	1,778	156,765
Мальштатъ Бурбахъ	1,527	138,663
Эрфуртъ	1,205	491,892
Боннъ	945	507,613
Неймюнстеръ	748	119,816
Фульда	600	94,393
Лонгернхъ	458	114,223
Заганъ	309	40,460
Швейднитцъ	152	101,406
Итого 29 город свыше 10,000 жит. изъ всего 170 гор „ 10,000 „	1.541,715=4,07%	37 879,993=100%

Надо, впрочемъ, замѣтить, что приведенная таблица не даетъ намъ полнаго представленія о той роли, какую получило спеціальное обложеніе въ городахъ Пруссіи на основаніи закона 1875 года. Указанные сборы, какъ видно, дали 4,07% общаго дохода отъ коммунальныхъ налоговъ; но при этомъ нельзя упускать изъ вида, что по закону собственники обязаны дѣлать причитающіеся съ нихъ взносы лишь тогда, когда они приступаютъ къ застройкѣ своихъ участковъ; слѣдовательно, въ таблицу не попали суммы спеціальнаго облаженія, имѣющія поступить современемъ[1]). Къ сожалѣнію, подобной статистики за послѣдующіе годы у насъ не имѣется.

Во всякомъ случаѣ, на примѣрѣ Берлина мы можемъ составить себѣ представленіе о благодѣтельномъ вліяніи закона 2 іюля въ смыслѣ расширенія муниципальной дѣятельности по сооруженію улицъ и площадей. Берлинскій магистратъ прямо констатируетъ этотъ фактъ [2]) и на цифрахъ объясняетъ значеніе Baufluchtliniengesetz'a. Расходы города по инженернымъ строительнымъ работамъ (Tiefbau) за время 1868—1872 г. ежегодно составляли въ среднемъ 900,000 мрк. Съ 1874 по 1878 г. въ среднемъ ежегодно уже 4.050,000 мрк., а въ 1878 году даже 6 500,000 мрк; кромѣ того, по словамъ отчета, благодаря названному закону, безвозмездная уступка территоріи подъ

[1]) Впрочемъ, городское управленіе можетъ по поводу сооруженія новой улицы войти въ соглашеніе съ частнымъ предпринимателемъ: послѣдній предоставляетъ въ распоряженіе общины необходимыя суммы, а она, по окончаніи мѣропріятія, обычнымъ порядкомъ взыскиваетъ сборы и выплачиваетъ ихъ предпринимателю. См. Deutsche Gemeinde-Zeitung 1899, стр. 77 и ср. Germershausen, ук. соч. Bd. I, стр. 400

[2]) Verwaltungsbericht des Magistrats zu Berlin pro 1876.

улицы со стороны заинтересованныхъ собственниковъ увеличилась замѣтнымъ образомъ (auffallig gewachsen) [1]). Впрочемъ, для Берлина регламентъ 31 декабря 1838 года имѣлъ то преимущество передъ закономъ 2 іюля, что расходы по замощенію могли быть истребованы вслѣдъ за окончаніемъ работъ; теперь же лишь тогда, когда собственники испрашиваютъ разрѣшеніе на застройку участка[2]); зато по закону 1875 года на пограничныхъ собственниковъ падаютъ уже всѣ расходы по устройству улицы, т е. включая издержки на пріобрѣтеніе территоріи, замощеніе, дренажъ и пр.

Такимъ образомъ, 2 іюля 1875 года прошелъ первый законъ, санкціонировавшій спеціальное обложеніе для городовъ всей прусской монархіи [3]). Какъ мы видѣли, онъ обязанъ своимъ возникновеніемъ цѣлому ряду причинъ экономическаго характера. Находясь подъ непосредственнымъ впечатлѣніемъ необычайнаго обогащенія строителей-спекулянтовъ, сознавая тѣ крупныя выгоды, какія получали собственники отъ устройства новыхъ улицъ и прочихъ городскихъ инженерныхъ сооруженій, и видя, наконецъ, непрерывный ростъ и безъ того тяжелаго податного бремени, общественное мнѣніе настоятельно требовало принятія мѣръ противъ тѣхъ печальныхъ событій муниципальной жизни, которыя имѣли мѣсто въ то время. Здѣсь умѣстно привести характерное замѣчаніе одного бывшаго бюргермейстера, который на 111 страницахъ своей памфлетической брошюры [4]) разражается противъ „либераловъ“, столь виновныхъ, по мнѣнію автора, въ безобразномъ повышеніи мѣстныхъ налоговъ, идущихъ, главнымъ образомъ, для цѣлей ненужныхъ и неразсчетливыхъ дорогъ: „Вопль (Nothgeschrei) общинъ по поводу ужасныхъ расходовъ на сооруженіе улицъ побудилъ издать законъ 2 іюля 1875 года... Но онъ явился слишкомъ поздно. Общины уже впали въ долги, и наступилъ всеобщій крахъ; большія строительныя компаніи, спекулянты-грюндеры не могли ужъ быть привлечены къ обложенію“... Нельзя, конечно, отрицать, что этотъ законъ, какъ нерѣдко бываетъ со всякаго рода законами, появился съ опозданіемъ, когда уже рѣзко

[1]) Verwaltungsbericht des Magistrats zu Berlin pro 1878.

[2]) Это—одна изъ слабыхъ сторонъ закона, ибо городское управленіе, соорудивъ извѣстную улицу, иногда очень долго не могло возмѣстить своихъ расходовъ, если собственники воздерживались отъ застройки. Съ другой же стороны, за этимъ правиломъ скрывался мотивъ—воспрепятствовать устройству улицъ, въ которыхъ не чувствовалось еще нужды Можетъ быть, при отсутствіи такого условія законъ встрѣтилъ бы упорное сопротивленіе.

[3]) Что же касается до нѣкоторыхъ мѣстныхъ постановленій, тамъ и сямъ проводившихъ идею спеціальнаго обложенія, то объ этомъ мы скажемъ ниже

[4]) Schmitz, J. „Wo die Ursache der hohen Belastung der Gemeinden mit Communalabgaben zu suchen, und worin besteht das wahre Mittel zur Abhulfe? Hagen W. 1879, стр 106.

сказались пробѣлы узаконеній о мѣстныхъ налогахъ. Но все же онъ далъ коммунамъ возможность, какъ писала одна газета, „требовать въ данномъ случаѣ возмѣщенія, хотя бы части, расходовъ на дорого стоющія уличныя сооруженія, и притомъ съ тѣхъ лицъ, которыя получаютъ отсюда столь громадную выгоду. А сколько милліоновъ, на которые земельная собственность возросла въ цѣнѣ, благодаря городскимъ сооруженіямъ,—перешло въ карманы строителей-спекулянтовъ, ни одного гроша не истратившихъ на это дѣло,—не истратившихъ даже, можетъ быть, потому, что они не жили въ самомъ городѣ,—тогда какъ плательщики налоговъ должны были выворачивать карманы и поддерживать равновѣсіе бюджета [1])“...

До сихъ поръ мы говорили о спеціальномъ обложеніи въ Пруссіи лишь постольку, поскольку оно нашло выраженіе въ законѣ 2 іюля 1875 г. Однако, эта идея была отмѣчена и нѣкоторыми другими законодательными актами [2]) Такъ, напримѣръ, § 13 Kreisordnung отъ 13 декабря 1872 г разрѣшаетъ такъ назыв. „Mehr- und Minderbelastung“, то есть дозволяетъ облагать соотвѣтственно въ большей или меньшей степени тѣ части уѣзда (общины, самостоятельныя помѣстья и пр.), которыя въ соотвѣтственно большей или меньшей мѣрѣ пользуются выгодами отъ извѣстнаго земскаго учрежденія, напримѣръ, отъ постройки или содержанія шоссе, желѣзной дороги больницы и т. п. [3]) Совершенно аналогичное постановленіе имѣется въ Provinzialordnung отъ 29 іюня 1875 г. (§ 110) въ примѣненіи къ провинціальнымъ учрежденіямъ и мѣропріятіямъ [4]); такимъ образомъ, въ этихъ случаяхъ дѣлается отступленіе отъ принципа равномѣрности обложенія и для тѣхъ раіоновъ, которые пользуются особыми выгодами отъ коммунальныхъ учрежденій, оклады налоговъ увеличиваются соотвѣтствующимъ образомъ. Здѣсь ясно выступаетъ идея спеціальнаго обложенія [5]), хотя учетъ выгодъ производится по отношенію не къ отдѣльнымъ плательщикамъ, а цѣлымъ раіонамъ и общинамъ, но этимъ, быть можетъ, законодатель имѣлъ въ виду отстранить лицепріятное отношеніе къ тѣмъ или инымъ плательщикамъ. Появленіе указанныхъ параграфовъ объясняется, главнымъ образомъ, развитіемъ земской дорожно-строительной дѣятельности, вслѣдствіе чего потребность въ спеціальномъ обложеніи сказалась воочію: неда-

---

[1]) Zum Entwurf eines Gesetzes über Communalsteuern mit Beziehung auf die Gutachten des Vereins für Sozialpolitik. Leipzig 1878. Abdruck aus der „Kieler Zeitung“, стр 18.

[2]) См. Germershausen „Das Wegerecht“ I, стр. 558.

[3]) См. Brauchitsch M v. „Die neuen preussischen Verwaltungesetze“, 15 изд. Berlin 1900. 2 томъ, стр. 42 сл., 375 сл.

[4]) Тамъ же, стр. 248 см. Цытовичъ Н. „Мѣстные расходы Пруссіи“, Кіевъ 1898, стр. 640, 369, 390.

[5]) Ср. Neumann, Fr. „Die Steuer“ Bd 1 Leipzig 1887, стр. 330 сл.

ромъ земства и ранѣе прибѣгали praeter legem къ такъ называемымъ „Interessentenchausseebeitrage“, особенно въ виду неудобствъ установленія обычныхъ прежде шоссейныхъ пошлинъ за пользованіе дорогой.—Mehr-und Minderbelastung отдѣльныхъ раіоновъ и классовъ населенія признано также въ Landgemeindeordnung für die 7 östl. Provinzen отъ 3 іюля 1891 г. (§ 14); [1]), но такъ какъ вопросы обложенія имѣли въ этомъ законѣ лишь преходящее значеніе, то мы на немъ останавливаться не будемъ [2]).

Что же касается другихъ мѣропріятій земства, допускающихъ примѣненіе спеціальнаго обложенія, напримѣръ, при осушеніи болотъ, прорытіи каналовъ и т. п, то въ Пруссіи (да и другихъ государствахъ) эта потребность не безъ успѣха удовлетворяется образованіемъ особыхъ, то принудительныхъ, то добровольныхъ товариществъ изъ заинтересованныхъ лицъ, которыя на общія средства выполняютъ мѣропріятія указаннаго рода. Упомянемъ прусскій Deichgesetz отъ 28 января 1848 г., коимъ въ опредѣленныхъ случаяхъ предписывается составлять подобныя товарищества для цѣлей укрѣпленія земель отъ наводненій; участники такихъ товариществъ обязаны дѣлать опредѣленные взносы въ общую кассу и этимъ путемъ покрывать расходы на устройство плотинъ [3]). Аналогичное значеніе имѣютъ „водныя товарищества“, урегулированныя закономъ 1 апрѣля 1879 г.; участіе въ подобномъ товариществѣ можетъ быть сдѣлано обязательнымъ тамъ, гдѣ это необходимо для цѣлей культуры земли (см. парагр. 65 закона). Наконецъ, важныя постановленія въ указанномъ направленіи имѣются также въ лѣсохранительномъ законѣ отъ 6 іюня 1875 г. Когда лѣсной площади угрожаетъ опасность (отъ размыва и т. п., то администрація имѣетъ право предписать принятіе мѣръ къ устраненію опасности, а расходы возлагаются на заинтересованныхъ лѣсовладѣльцевъ въ соотвѣтствіи съ тѣмъ приращеніемъ цѣнности, какое получаетъ лѣсъ, благодаря принятымъ мѣрамъ [4]). Кромѣ того, въ видахъ поддержанія и правильной эксплоатаціи лѣсныхъ богатствъ, могутъ быть образованы принудительныя (съ согласія большинства участниковъ) товарищества, причемъ причитающіяся съ участниковъ суммы приравниваются къ общественнымъ податямъ и взыскиваются административнымъ порядкомъ.

Въ городскихъ же общинахъ, которыя, какъ извѣстно, пользуются значительной долей автономіи, спеціальные сборы (Interessenten-

---

[1]) Brauchitsch, M v, ук. соч. 14 изд., томъ 3. Берлинъ 1897, стр 160.

[2]) См комментарій Keil'я 1896 г. стр. 106, 35 сл. Интересъ для насъ могутъ имѣть еще §§ 128—138 этого закона, гдѣ говорится о распредѣленіи податной тягости между отдѣльными общинами, объединенными для удовлетворенія какой-либо общей потребности (особенно § 130).

[3]) Brauchitsch, M v., ук. соч., 13 изд., томъ 4. Берлинъ 1897, стр. 139 сл. сл.

[4]) Тамъ же, стр. 107 сл., 250 сл.

zuschusse) также нашли примѣненіе: таковы встрѣчающіеся тамъ и сямъ сборы за устройство и пользованіе канализаціей, водопроводомъ и пр.; общаго же узаконенія по сему предмету не было вплоть до коммунальнаго закона 1893 г [1]). Городовыя положенія, дѣйствующія въ различныхъ частяхъ Пруссіи, содержатъ однообразное правило [2]), коимъ муниципальныя управленія уполномачиваются (съ надлежащаго утвержденія въ административномъ порядкѣ) издавать общеобязательные статуты по мѣстнымъ дѣламъ и учрежденіямъ, поскольку это не предопредѣлено закономъ. Къ такимъ предметамъ вѣдомства принадлежитъ, по разъясненію министерства, „право привлекать извѣстные классы населенія къ несенію расходовъ (частью или цѣликомъ) по мѣропріятіямъ, предпринимаемымъ въ интересахъ общины, напримѣръ домовладѣльцевъ къ несенію издержекъ по сооруженію тротуаровъ и сточныхъ камней“ [3]).

На этомъ основаніи изданъ рядъ мѣстныхъ статутовъ, гдѣ узаконяются спеціальные сборы, главнымъ образомъ, за устройство тротуаровъ и канализаціи. Едва ли, впрочемъ, здѣсь возникалъ вопросъ объ обложеніи незаслуженнаго прироста цѣнности, ибо такая идея не могла получить признанія въ средѣ прусскихъ городскихъ общинъ, составленныхъ почти исключительно изъ представителей домовладѣльческаго класса. Въ большинствѣ случаевъ сборы за устройство тротуаровъ замѣнили, нерѣдко на очень выгодныхъ для домовладѣльцевъ условіяхъ, натуральную повинность, а канализаціонные сборы установлены даже не во всѣхъ городахъ, соорудившихъ канализацію (Бреславль, Данцигъ и др.), въ другихъ же муниципалитетахъ введены почти вездѣ весьма скромные сборы [4]), далеко не соотвѣтствующіе той крупной выгодѣ, которую влечетъ за собою для владѣльцевъ земельныхъ участковъ—сооруженіе канализаціи.

Въ эпоху столь крупнаго развитія хозяйственной жизни прусскихъ городовъ, конечно, сильно сказались пробѣлы узаконеній по мѣстному обложенію. Разнообразіе коммунальныхъ сборовъ, ихъ несовершенство и устарѣлость [5]), отсутствіе какой-либо общей системы или общей кодификаціи вызвали многочисленныя петиціи, представленія депутатовъ ландтага, оживленные дебаты и въ прессѣ, и въ

[1]) Leidig, Dr E „Preussisches Stadtrecht“ Berlin 1891, стр. 325 сл.

[2]) § 11 d. Stadte-Ordnung fur d. 6 ostlichen Provinzen, § 11 Stadte Ordnung für Westfalen, § 10 d. S O. fur d Rheinprovinz, § 17 и 18 S. O für Schleswig-Holstein, § 3 d S. O. für Frankfurt a M — Собраніе городовыхъ положеній издано Dr. Stolp'омъ. Berlin 1870—1875.

[3]) Kotze, O. „Die Preussischen Stadte-Ordnungen“ Berlin 1883, стр. 251.

[4]) Авторъ дѣлаетъ это заключеніе на основаніи болѣе 20 относящихся сюда статутовъ.

[5]) Многое не было разработано въ дѣйствовавшихъ законоположеніяхъ, напримѣръ, вопросъ объ обложеніи юридическихъ лицъ, акціонерныхъ компаній и проч.

обществѣ. Насколько общество серьезно отнеслось къ указанному вопросу, можно судить хотя бы по тому обстоятельству, что болѣе чѣмъ скудная до того времени литература по общиннымъ налогамъ обогатилась цѣлымъ рядомъ обширныхъ и выдающихся сочиненій [1]). Даже нижняя палата 17 апрѣля 1875 года сочла необходимымъ выставить на видъ прускому правительству неотложную потребность въ составленіи законопроекта по коммунальному обложенію. Правительство пошло на-встрѣчу пожеланію, высказанному палатою, тѣмъ болѣе, что петиціи въ этомъ смыслѣ осаждали парламентъ.

Мы нѣсколько подробнѣе остановимся на внесенныхъ въ ландтагъ проектахъ (поскольку они имѣютъ отношеніе къ нашей темѣ), чтобы выяснить себѣ тѣ теченія, какія господствовали въ ту эпоху по вопросу о мѣстномъ обложеніи, и ту роль, какая отводилась при этомъ идеѣ спеціальнаго обложенія.

Составленный въ 1876 году проектъ былъ переданъ на разсмотрѣніе мѣстныхъ властей и, въ исправленномъ затѣмъ видѣ, представленъ передъ палатою депутатовъ въ сессію 1877—1878 года [2]) Исходя изъ того положенія, что большинство задачъ мѣстнаго управленія носитъ характеръ хозяйственныхъ услугъ, прусское правительство не считало возможнымъ упускать изъ вида въ предполагаемой имъ системѣ обложенія идею „Leistung und Gegenleistung“ (услуги—возмездія)[3]. Оставляя въ силѣ обычные въ то время добавочные сборы къ государственнымъ прямымъ налогамъ, проектъ требовалъ, чтобы прибавки къ классному и классифицированному подоходному налогу отнюдь не допускались безъ одновременныхъ прибавокъ къ поземельному и подомовому сборамъ, и наоборотъ; при этомъ рекомендовалось усилить: въ городахъ—значеніе подомового, а въ сельскихъ общинахъ—значеніе поземельнаго налога. Въ мотивахъ это оправдывается

---

[1]) Въ 1877 г. вышла извѣстная работа Friedberg'a „Die Besteuerung der Gemeinden“, очень цѣнные „Zehn Gutachten uber Communalsteuerfrage“ herausg. v Verein fur Socialpolitik. Leipzig 1877 Въ слѣдующемъ году. крупный трудъ проф. Bilinski „D Gemeindebesteuerung und deren Reform“ Leipzig, работа Ад. Вагнера „Die Kommunalsteuerfrage“, брошюра „Zum Entwurf eines Gesetzes uber Communalsteuern“ Затѣмъ труды R Gneist'a по тому же вопросу и т. д. Замѣтимъ, что въ докладныхъ запискахъ министра финансовъ прусскому ландтагу сдѣланы ссылки на эти сочиненія; слѣдовательно, мнѣнія названныхъ ученыхъ, несомнѣнно, оказали давленіе на правительство.

[2]) Этотъ проектъ съ мотивами, приложеніями, заключеніями парламентской коммиссіи и проч отпечатанъ въ „Anlagen zu den Berichten des Hauses der Abgeordneten“ 189²/₃ г. томъ 5, стр 2561—2649, чѣмъ я и пользуюсь ниже.

[3]) Подъ этимъ терминомъ разумѣютъ такую систему обложенія, гдѣ сборы и налоги съ гражданъ, т е. извѣстныя услуги съ ихъ стороны предполагаютъ, въ свою очередь, извѣстное возмездіе со стороны общины въ видѣ тѣхъ или иныхъ выгодъ или услугъ См Лебедевъ, проф „Мѣстные налоги“. С.-Петерб. 1886, стр. 55 сл.

тѣмъ, что „въ городахъ расходы общинъ прямо или косвенно идутъ, главнымъ образомъ, въ пользу домовладѣльцевъ, а въ селахъ—въ пользу земельныхъ собственниковъ". Итакъ, разъ въ систему обложенія проникаетъ идея „услуги-возмездія", то здѣсь, конечно, открывается путь къ признанію принципа спеціальнаго обложенія Эта мысль дѣйствительно и пробивается въ § 8 проекта: въ тѣхъ случаяхъ, когда извѣстное предпріятіе или извѣстное учрежденіе приноситъ болѣе или менѣе значительную выгоду только одной части общинной территоріи или только какому-нибудь одному классу мѣстнаго населенія, то общинѣ разрѣшается (съ подлежащаго утвержденія правительствомъ) облагать эту часть территоріи или этотъ классъ плательщиковъ соотвѣтственно въ большемъ или меньшемъ размѣрѣ. Подъ такими учрежденіями или предпріятіями проектъ разумѣлъ всякаго рода пути сообщенія, канализаціи, очистку улицъ, противопожарное дѣло и т. п., то есть, гдѣ извѣстный классъ, и главнымъ образомъ владѣльцы недвижимостей, получаетъ спеціальныя выгоды „Принятіе означеннаго правила, читаемъ мы въ мотивахъ, можетъ показатся опаснымъ въ виду разнообразія интересовъ различныхъ группъ населенія, однако, нельзя не оцѣнить того, что подобное предписаніе во многихъ случаяхъ принесетъ плодотворные результаты и въ особенности, дастъ возможность, безъ нежелательнаго обремененія другихъ класовъ, выполнить такія общинныя мѣропріятія, которыя прямо и преимущественно служатъ на пользу единичнымъ классамъ мѣстнаго населенія."

Парламентская коммисія, разсматривавшая этотъ проектъ, сочувственно отнеслась къ принципу „услуги-возмездія". И если она болѣе, чѣмъ правительство, настаивала на усиленіи сборовъ съ представителей недвижимаго капитала, пожинающихъ львиную долю отъ дѣятельности общиннаго управленія, то она не имѣла въ виду перенести на земельную собственность всю податную тягость, какъ это требованіе выставлялось у нѣкоторыхъ безусловныхъ поборниковъ начала Leistung und Gegenleistung Въ ландтагѣ и въ коммисіи съ разныхъ сторонъ раздавались голоса въ пользу установленія самостоятельной системы мѣстныхъ налоговъ, построенныхъ на этомъ принципѣ: реальные налоги, какъ ихъ утвердилъ законъ 1861 года, совершенно не отвѣчаютъ потребностямъ и условіямъ жизни; поземельный налогъ аммортизировался и не способенъ развиваться далѣе, подомовый—вполнѣ стаціонаренъ и не растетъ по мѣрѣ роста общины; когда же, черезъ каждыя 15 лѣтъ дѣлаютъ переоцѣнки, то происходящее отсюда усиленіе обложенія всегда тяжело ощущается, какъ будто вводится новый обременительный налогъ. Къ тому же, кромѣ отсутствія какой бы то ни было автоматичности, поземельный и подомовый сборы (говорилось тамъ) не утилизируютъ такіе источники

какъ, напримѣръ, пустыри въ городскихъ поселеніяхъ, гдѣ они по временамъ необычайно возрастаютъ въ цѣнѣ и вмѣстѣ съ тѣмъ ускользаютъ отъ обложенія, разъ владѣлецъ не приступаетъ къ застройкѣ. Это способствуетъ развитію спекуляціи и удерживаетъ собственниковъ отъ затратъ на возведеніе новыхъ зданій; вслѣдъ же затѣмъ хронически наступаетъ перепроизводство, что служитъ источникомъ зла хронической нужды то въ квартирахъ, то въ городскомъ ипотечномъ кредитѣ, или напасти—то для квартиранта, то для домовладѣльца. Поэтому коммисія требовала установленія самостоятельной системы коммунальныхъ налоговъ, къ которымъ можно было бы привлечь, кромѣ собственниковъ домовъ и земель, еще и торгово-промышленныя предпріятія. Противъ этого однимъ изъ членовъ коммисіи было высказано то соображеніе, что подобный планъ трудно осуществимъ на практикѣ, повелъ бы къ ожесточенной борьбѣ партій [1]), нарушилъ бы исторически укоренившуюся систему добавочныхъ къ государственнымъ налогамъ сборовъ и т. п. Одинъ изъ оппонентовъ настаивалъ на подоходномъ обложеніи въ пользу общинъ, комбинированномъ съ реальными налогами, т. е. указывалъ на необходимость принимать въ соображеніе задолженность; онъ согласенъ, если застроенные и незастроенные участки, а также торгово-промышленныя предпріятія будутъ обложены сильнѣе особымъ сборомъ, чѣмъ въ настоящее время, но и только... Что же касается до § 8, гдѣ, какъ мы видѣли, имѣются зачатки спеціальнаго обложенія, то, несмотря на сдѣланныя возраженія, большинство членовъ считало полезнымъ расширить мысль, положенную въ основу сего параграфа. Представители этого взгляда предлагали не только усиленіе податного бремени для собственниковъ, которые пользуются исключительными выгодами отъ извѣстныхъ учрежденій или мѣропріятій общины, но и введеніе особыхъ самостоятельныхъ сборовъ. Такое предложеніе нашло рѣшительный протестъ среди представителей правительства, такъ какъ, по ихъ словамъ, означенное правило вводитъ систему цѣлевыхъ налоговъ [2]), не оправдывающуюся въ Англіи, гдѣ отъ нея всячески стараются освободиться. „Никакъ нельзя рекомендовать, говорили коммисары правительства, обремененіе земельныхъ

---

[1]) Здѣсь имѣется въ виду очень странная на первый взглядъ петиція вестфальскаго городового съѣзда, въ составъ коего входили представители 36 городовъ Вестфаліи (въ томъ числѣ всѣ города свыше 6,000 жителей), гдѣ постановлено ходатайствовать противъ дарованія автономіи мѣстнымъ самоуправленіямъ въ дѣлѣ установленія налоговъ, ибо это вноситъ необычайную борьбу.

[2]) Подъ этой системой разумѣютъ такую организацію налоговъ, гдѣ сборы взимаются для отдѣльныхъ цѣлей или задачъ общины самостоятельно, напримѣръ, налогъ въ пользу бѣдныхъ (poor rate), налогъ для цѣлей городского освѣщенія и т. д

собственниковъ особыми сборами; вредныя стремленія (Separationsgelüste), которыя домогаются отдѣлить интересы собственниковъ отъ интересовъ другихъ группъ мѣстнаго населенія, слѣдовало бы скорѣй подавлять, чѣмъ потворствовать имъ". Но вопреки заявленіямъ представителей правительства, коммисія большинствомъ голосовъ, отмѣтивъ недостатки добавочныхъ сборовъ къ реальнымъ налогамъ, постановила: исправить § 8 въ томъ смыслѣ, чтобы допустить, въ случаяхъ предусмотрѣнныхъ тамъ, взиманіе спеціальныхъ сборовъ („besondere Beiträge") и даровать общинамъ право устанавливать также пошлины (Gebühren) за пользованіе извѣстными коммунальными учрежденіями или услугами со стороны мѣстныхъ управленій

Такимъ образомъ, уже этотъ проектъ обнаруживалъ стремленіе привлечь представителей недвижимаго капитала къ несенію податныхъ тягостей соотвѣтственно тѣмъ выгодамъ, какія выпадаютъ на ихъ долю отъ дѣятельности общинъ. Но если въ этомъ смыслѣ правительство и не рѣшалось дѣйствовать болѣе энергичнымъ образомъ, то засѣданія парламентской коммисіи, состоявшей изъ 21 члена, не оставляютъ мѣста сомнѣнію, что обществу не было чуждо требованіе облагать представителей недвижимой собственности соотвѣтственно даруемымъ имъ на общественный счетъ выгодамъ и принять мѣры противъ спекуляціи на городскіе участки [1]). Однако, проектъ вторично не былъ внесенъ въ палату депутатовъ, и дѣло коммунальнаго обложенія осталось попрежнему неурегулированнымъ

Тѣмъ не менѣе потребность къ улучшенной и однообразной системѣ мѣстнаго обложенія чувствовалось все настоятельнѣе. Это сознавало прусское правительство, а потому представило 2 декабря 1878 года въ ландтагъ новый проектъ, впрочемъ, вполнѣ сходный съ предыдущимъ. Имѣя въ виду заключенія упоминаемой выше коммисіи, правительство произвело изслѣдованіе, какую роль въ мѣстномъ бюджетѣ могутъ играть спеціальные сборы и пошлины, и составило относящуюся сюда статистику для городовъ съ числомъ жителей свыше 10,000. Кромѣ того, былъ сдѣланъ запросъ у оберъ-президентовъ, окружныхъ управленій, земскихъ и городскихъ управъ болѣе крупныхъ общинъ о томъ, слѣдуетъ ли, на-ряду съ разрѣшеніемъ для мѣстныхъ самоуправленій вводить спеціальные сборы и пошлины, составить общее узаконеніе по этому предмету Отвѣтъ гласилъ, что разнообразіе сихъ сборовъ и разнообразіе воззрѣній на этотъ счетъ въ различныхъ мѣстностяхъ не допускаетъ общаго и однообразнаго для всѣхъ узаконенія тѣмъ болѣе, что подходящіе сюда случаи пре-

---

[1]) Въ коммисіи былъ предложенъ налогъ на пустыри съ цѣлью противодѣйствовать спекуляціи.

дусмотрѣны въ цѣломъ рядѣ спеціальныхъ законовъ [1]). Поэтому было бы непрактично и нежелательно стѣснять самоуправленія мелочными предписаніями, хотя и необходимо установить, въ видѣ общаго правила, право взимать подобные сборы на-ряду съ общими налогами по слѣдующимъ соображеніямъ: „Постоянное возрастаніе податной тягости общинъ указываетъ на то, что онѣ прямо вынуждены до послѣдней степени использовать существующіе источники коммунальныхъ налоговъ, чтобы удовлетворить насущныя потребности. Названные выше особые налоги и спеціальные сборы способны найти широкое примѣненіе и могутъ не только значительно облегчить податное бремя населенія, но и дать возможность осуществить въ общественномъ интересѣ такія неотложныя коммунальныя мѣропріятія, которыя въ противномъ случаѣ остались бы невыполненными въ виду недостатка средствъ и невозможности увеличить дозволенные источники дохода. На-ряду съ этимъ надо придать особый вѣсъ тому, чтобы проектируемый законъ разрѣшилъ общинамъ издавать обязательныя постановленія въ смыслѣ принудительнаго пользованія извѣстными коммунальными учрежденіями, въ цѣляхъ общаго блага, а также въ смыслѣ обязательной уплаты за это пользованіе, что въ извѣстныхъ случаяхъ, напримѣръ, при сооруженіи канализаціи и водопровода прямо-таки почти неизбѣжно". Послѣ такихъ отзывовъ, правительство редактировало § 8 въ томъ видѣ, какъ это было установлено предыдущей коммисіей, и, сверхъ того, ввело слѣдующій параграфъ (§ 32): „Общинамъ предоставляется, съ разрѣшенія подлежащей правительственной власти, взимать на-ряду съ обычными налогами особыя подати и спеціальныя сборы за пользованіе со стороны частныхъ лицъ коммунальными учрежденіями, мѣропріятіями и сооруженіями. Принудительное пользованіе подобными учрежденіями и сооруженіями [2]) (напр., обязательное присоединеніе къ канализаціи, водопроводу и т. п.) можетъ быть установлено общиннымъ приговоромъ, не иначе впрочемъ, какъ съ утвержденія оберъ-президента".

Парламентская коммисія отнеслась съ сочувствіемъ къ проекту. Во время преній выяснилось, что не только система коммунальныхъ налоговъ нуждается въ коренной реформѣ, но и вся область государственнаго обложенія, а также узаконенія о самоуправленіи, о путяхъ сообщенія и училищномъ дѣлѣ. Трудно сказать, съ чего слѣ-

---

[1]) Таковы: Adjazentenbeiträge 2 іюля 1875 г., Marktstandsgelder 26 апрѣля 1872 г., Schlachthausabgaben 18 марта 1868 г и т. д.

[2]) О пошлинахъ (Gebühren und Sporteln) здѣсь не упоминается съ тою цѣлью, чтобы не допускать взиманіе таковыхъ для оплаты полицейскихъ и правител. актовъ и т. п. иначе, какъ на основаніи спеціальнаго закона (см. законъ 25 апрѣля 1825 г.). Тутъ до извѣстной степени подчеркивается различіе между Beiträge и Gebühren

дуетъ начать реформу; поэтому всѣ партіи одинаково сочувственно должны привѣтствовать осуществленіе, хотя бы на первое время, перваго шага обширнаго реформаторскаго плана. „Этотъ проектъ, говорилось тамъ, не носитъ узко-политическаго характера; было бы совершенно односторонне придавать ему въ цѣломъ или въ частяхъ значеніе реакціоннаго предложенія, или навязывать ему либеральныя тенденціи“ Отстаивая мысль о необходимости сохранить существующую широкую автономію мѣстнаго самоуправленія, коммисія, въ лицѣ нѣкоторыхъ ея членовъ, предлагала умѣрить пылъ извѣстныхъ общинъ отягчать слишкомъ сильно недвижимую собственность. Съ другой же стороны, коммисія требовала принятія мѣръ противъ того нежелательнаго явленія, которое наблюдалось, главнымъ образомъ, въ прирейнскихъ мѣстностяхъ, гдѣ, благодаря превосходству въ избирательныхъ собраніяхъ представителей мелкаго недвижимаго капитала, все налоговое бремя сваливалось на движимый капиталъ, т. е. на подоходное обложеніе: необычайно крупныя прибавки къ подоходному налогу вели къ явно ложнымъ декларациямъ, роняли казенныя поступленія, увеличивали неравномѣрность и пр. Поэтому, коммисія считала полезнымъ поставить размѣръ прибавокъ къ реальнымъ налогамъ въ зависимость отъ прибавокъ къ подоходному, другими словами—требовать, чтобы прибавки къ подоходному налогу не взимались безъ соотвѣтствующихъ прибавокъ къ реальнымъ налогамъ. Что же касается до §§ 8 и 32, коими вводилось спеціальное обложеніе, то коммисія нашла необходимымъ еще болѣе расширить полномочія, предоставленныя въ нихъ общиннымъ управленіямъ [1]). Такъ, напримѣръ, согласно ходатайству кенигсбергскаго магистрата, коммисія полагала совершенно не требовать согласія правительственной власти въ дѣлѣ установленія различныхъ сборовъ, ибо „уже самая сущность городского самоуправленія предполагаетъ, что община самостоятельно можетъ устанавливать тарифъ, положимъ, за доставляемый газъ, воду и т. д.“ Однако, и этотъ проектъ потерпѣлъ ту же участь, какъ и первый [2]).

3 ноября 1879 года прусское правительство снова представило свой проектъ, дополнивъ его согласно указаніямъ предыдущей коммисіи [3]) Въ мотивахъ проекта на этотъ разъ спеціальному обложе-

[1]) Правда, одинъ членъ замѣтилъ, что § 8 даетъ мѣсто войнѣ всѣхъ противъ всѣхъ, напримѣръ, вооружаетъ жителей окраинъ противъ обывателей центра. Коммисія же не согласилась съ этимъ доводомъ, ибо случаи, предусмотрѣнные названнымъ параграфомъ, вполнѣ возможны, а во избѣжаніе огульнаго примѣненія указаннаго правила предусмотрѣно утвержденіе правительственной власти (Aufsichtsbehörde).

[2]) См. Anlagen zu den Berichten d. Hauses der Abgeordneten 5 Sess. d. 17 Legisl. per 189²/₃ г., томъ V, 2649–2698.

[3]) Тамъ же, томъ 5, стр. 2698—2826

нію отводится почетное мѣсто: повторяя тѣ доводы, которые въ свое время по сему поводу высказали мѣстныя власти, правительство не только усиленно рекомендуетъ развитіе спеціальныхъ сборовъ, но и считаетъ полезнымъ предоставить общинамъ право требовать принудительное пользованіе извѣстными учрежденіями и сооруженіями, напримѣръ, обязательное присоединеніе къ канализаціи, водопроводу и т. д., и взимать за это соотвѣтствующіе сборы.

Когда проектъ поступилъ на обсужденіе парламентской коммисіи, то она подробно остановилась на вопросѣ о томъ, какую роль слѣдуетъ предоставить реальному и подоходному обложенію въ системѣ коммунальныхъ налоговъ. Большинство склонялось къ той мысли, что подомовый и поземельный сборы должны взиматься непремѣнно такъ какъ дѣятельность общинъ идетъ на пользу, главнымъ образомъ, недвижимой собственности, однако, возложить на нее всю податную тягость не представляется возможнымъ, такъ какъ это повело бы къ разоренію, въ виду задолженности большой части недвижимыхъ имуществъ. По этому поводу въ ландтагъ поступилъ рядъ петицій прирейнскихъ городовъ, гдѣ главная масса домовъ принадлежитъ людямъ малаго достатка, ткачамъ, ремесленникамъ и т. п., обременена ипотеками и находится въ незавидномъ состояніи. Такое положеніе, доказывалъ одинъ изъ депутатовъ, сильно усугубляется реальнымъ обложеніемъ; въ тѣхъ городахъ, отличающихся промышленнымъ развитіемъ, домовладѣльцы поставлены въ зависимость отъ промышленной конъюнктуры; въ эпоху заминокъ и кризисовъ ихъ квартиры пустуютъ, и задолженные собственники разоряются. Поэтому-то въ той мѣстности общины всѣми силами стараются не взимать добавочныхъ сборовъ къ подомовому налогу, а перенести податную тягость на движимый капиталъ. Съ этими доводами большинство совѣщанія не согласилось, признавъ описанныя условія ненормальными: именно, городскія строенія представляютъ собою наиболѣе удобный объектъ обложенія; то простое обстоятельство, что участокъ земли въ городѣ можетъ быть отданъ подъ застройку, всегда повышаетъ его цѣну; здѣсь, слѣдовательно, создается въ силу тѣснаго сожительства большой массы населенія значительный приростъ цѣнности, вполнѣ удобный для обложенія. На этомъ основаніи коммисія признала необходимымъ, чтобы взиманіе прибавокъ къ подомовому налогу было сдѣлано обязательнымъ. Относительно же спеціальнаго обложенія, совѣщаніе осталось при прежнихъ заключеніяхъ, добавивъ только [1]), что взысканіе спеціальныхъ сборовъ должно производиться административнымъ путемъ на общихъ основаніяхъ, установленныхъ для взысканія налоговъ вообще.

[1]) Объ этомъ ходатайствовалъ берлинскій магистратъ.

Однако, и этотъ, третій по счету, проектъ не пошелъ далѣе коммисіи ландтага Дѣло въ томъ, что правительство рѣшило осуществить обширную реформу государственныхъ налоговъ, что, конечно, должно было произвести коренной переворотъ въ финансовомъ строѣ мѣстныхъ самоуправленій. Какъ возвѣщалось въ тронной рѣчи 14 ноября 1882 года, правительство имѣло въ виду предоставить для цѣлей коммунальнаго хозяйства существующіе источники государственнаго дохода и одновременно совершенно реорганизовать податную систему общинъ [1]).

Тѣмъ не менѣе, чтобы удовлетворить до извѣстной степени неотложной потребности въ новыхъ источникахъ коммунальныхъ средствъ, правительство провело въ 1885 году законъ, получившій характерное названіе Kommunalsteuernothgesetz vom 27 Juli 1885, который распространилъ податную обязанность на юридическія лица, акціонерныя компаніи, коммандитныя товарищества и т. д.

Здѣсь мѣстнымъ управленіямъ открылся довольно богатый налоговой источникъ. Но если упомянутый законъ и урегулировалъ многіе спорные вопросы на цѣломъ пространствѣ прусской монархіи, то онъ все же совершенно не упорядочилъ и не объединилъ все то разнообразіе налоговыхъ системъ, которыя существовали тогда въ различныхъ частяхъ Пруссіи [2]). Полная реформа мѣстнаго обложенія завершилась только въ началѣ 90-хъ годовъ.

Такимъ образомъ, прослѣдивъ въ историческомъ порядкѣ три проекта по коммунальному обложенію въ Пруссіи, мы замѣчаемъ въ нихъ характерное теченіе, сказавшееся въ стремленіи усилить значеніе спеціальнаго обложенія. Если въ первомъ проектѣ правительство почти не рѣшалось провести эту идею, можно сказать даже чуждалось ея, то подъ вліяніемъ требованій сего вида сборовъ со стороны парламентскихъ коммисіи, мѣстныхъ властей и представителей самоуправленія, правительство сочло нужнымъ развить и даже дать широкую постановку означеннаго вопроса.

Выше мы уже указали на основныя причины того движенія, которое требовало усиленія коммунальной податной тягости по отношенію къ недвижимой собственности, пожинавшей, по общему убѣжденію, гораздо болѣе того, что сѣяла [3]). И дѣйствительно, проекты,

---

[1]) Anlagen, указ. 5 томъ, стр. 2828

[2]) Reitzenstein v. въ Schonbergs Handbuch d. Polit. Oekonomie 4 Aufl B. III, 2 стр 87.

[3]) Еще въ 60-хъ годахъ Faucher и другіе нѣмецкіе представители фритредерства принимали за аксіому, что коммунальными налогами должны быть исключительно реальные налоги съ недвижимой собственности въ общинѣ, ибо, по ихъ мнѣнію, цѣнность и доходность этихъ имуществъ создается и ежегодно увеличивается благодаря затратамъ коммуны.

несомнѣнно, преслѣдуютъ цѣль увеличить мѣстные сборы съ земли и домовъ, да и въ мотивахъ правительства и особенно въ заключеніяхъ парламентскихъ коммисій неоднократно повторяется мысль о существующихъ льготахъ, коими пользуются представители недвижимаго капитала. Достаточно указать, напримѣръ, что расходы всѣхъ прусскихъ городовъ на пути сообщенія, которые, какъ это подчеркивалось всѣми, служатъ главнѣйшимъ образомъ интересамъ названнаго класса,—эти расходы далеко не покрывались доходами отъ подомоваго и поземельнаго налоговъ, какъ видно изъ слѣдующей таблицы [1]) за 1883 – 1884 г, въ герм. маркахъ:

	Налогъ		Расходы на пути сообщенія [2])	
	поземельный	подомовый.	обыкновенные	чрезвычайные
Города Пруссіи:				
включая Берлинъ . .	3 119,069	20 430.772	31 921,119	9 288,100
безъ Берлина	3.107,428	14.772,506	24.287,762	8.846,550

Правда, въ ландтагъ поступали петиціи о необходимости облегчить податное бремя, лежащее на земельныхъ собственникахъ, которымъ приходится платить налоги вдвойнѣ,—и какъ плательщикамъ реальныхъ налоговъ, и какъ плательщикамъ подоходнаго и класснаго налоговъ Они выставляли на видъ крайнюю обременительность реальнаго обложенія, не дѣлающаго вычета долговъ. Какъ извѣстно, развитіе городской жизни, періодъ спекуляціи, быстрое возрастаніе цѣнъ на городскіе участки,—все это заставляло возводить крупныя—„казарменныя“ постройки, затрачивать огромныя суммы и дѣлать большіе расходы, но на какія средства? обычно, на занятый капиталъ [3]).

Слѣдовательно, не считаться съ задолженностью недвижимой собственности было нельзя: это дало бы поводъ къ безконечнымъ протестамъ. Въ данномъ случаѣ, гораздо политичнѣе и цѣлесообразнѣе оказалось прибѣгнуть къ налогамъ, построеннымъ на идеѣ спеціальнаго обложенія, чему и было положено начало закономъ 2 іюля 1875 года. Неудивительно поэтому, что лежащая въ основѣ упомянутаго закона мысль получила дальнѣйшее развитіе въ послѣдующихъ проектахъ прусскаго правительства. Намъ возразятъ, что проекты не осуществились. Да, это такъ, но развѣ можно было бы выяснить себѣ причины столь широкаго признанія принципа спеціальнаго обложенія въ реформѣ 1893 года, если игнонировать исторію интересующаго

[1]) Изъ оффиціальной статистики Herrfurth und Tzschoppe „Beiträge zur Finanzstatistik“.

[2]) За вычетомъ имѣющихся по этой статьѣ доходовъ; расходы на газовое освѣщеніе улицъ не включены.

[3]) Ср. Eberstadt „Stadtische Bodenfragen“ Berlin 1894, стр. 10, 66 et passim.

насъ вопроса. Проекты не осуществились не потому, что въ нихъ проводилось спеціальное обложеніе (вѣдь, къ этому ландтагъ или, точнѣе, коммисія ландтага, состоявшая изъ 21 члена, относилась еще болѣе сочувственно, чѣмъ само правительство), а, главнымъ образомъ, потому, что они далеко не разрѣшали трудную задачу реформировать финансовый строй прусскихъ общинъ: это была скорѣе простая кодификація, такъ какъ состояніе государственныхъ финансовъ не давало возможности уступить реальные налоги въ пользу коммунъ [1]) и дать имъ ту организацію, какая была необходима для осуществленія *реформы* мѣстнаго обложенія [2]) На самомъ дѣлѣ, при тогдашнихъ обстоятельствахъ проекты могли лишь кодифицировать то, что уже существовало раньше, т. е тѣ же прибавочные сборы къ государственнымъ подоходному, классному и реальнымъ налогамъ, ту же систему коммунальныхъ сборовъ, ту же автономію мѣстнаго самоуправленія и т. д. [3]). Тогда съ высоты трона была признана необходимость осуществить реформу, а не простую кодификацію, какъ государственнаго, такъ и мѣстнаго обложенія. То, что было узаконено 27 іюля 1885 года, разрѣшило лишь частные спорные вопросы, давно назрѣвшіе и уже въ серединѣ 70-хъ годовъ возбужденные въ палатѣ депутатовъ.

Какъ мы уже упоминали выше, проекты прусскаго правительства породили довольно большую литературу по вопросу о мѣстномъ обложеніи. Въ этихъ сочиненіяхъ „спеціальнымъ сборамъ“ отводилось не мало вниманія, а потому намъ казалось умѣстнымъ дать нѣсколько общихъ характеристикъ тѣхъ требованій и тѣхъ мыслей, какія высказывались авторами различныхъ направленій по интересующему насъ предмету.

Прежде всего намъ придется остановиться на цѣнномъ изданіи общества соціальной политики „Die Kommunalsteuerfrage“ Leipzig 1877. 10 Gutachten und Berichte и здѣсь, главнымъ образомъ, на работахъ

---

[1]) Замѣтимъ, между прочимъ, что объ этомъ было чрезвычайно много петицій со стороны общинъ 888 магистратовъ и думъ ходатайствовали передъ ландтагомъ о передачѣ половины подомоваго налога въ пользу коммунъ. Подобное же пожеланіе относительно государственнаго поземельнаго налога высказалось множествомъ земледѣльческихъ обществъ въ ихъ резолюціяхъ и петиціяхъ. Gneist „Die Preussische Finanzreform“ Berlin, 1881, стр. 73.

[2]) Gneist, ib., стр. 77 сл.

[3]) Это сознавалось и правительствомъ и парламент. коммисіями. Изъ преній хотя бы по вопросу о реальныхъ налогахъ, видно, какъ трудно оказывалось ввести какія-либо поправки въ систему добавочныхъ сборовъ къ государственнымъ налогамъ. Всѣ убѣждались, что реформа мѣстнаго обложенія невозможна безъ кореннаго преобразованія государственнаго податного строя. Ср. Adickes. „D. Kommunalabgabengesetz vom 14. VII. 1893“, стр. 56.

Бруха [1]), директора статистическаго бюро въ Бреславлѣ, и Гоффмана [2]), ибо они всего обстоятельнѣе разсматриваютъ вопросъ о спеціальномъ обложеніи.

Брухъ исходитъ изъ того положенія, что въ задачахъ государства и коммуны нѣтъ принципіальнаго различія, но что принципъ „услуги-возмездія“ можетъ найти въ общинѣ особенно широкое примѣненіе. Названный авторъ не считаетъ правильнымъ мысль, что община, привлекая недвижимую собственность къ несенію реальныхъ налоговъ, осуществляетъ принципъ Leistung-Gegenleistung [3]): тутъ было бы гораздо правильнѣе и естественнѣе развить спеціальное обложеніе „Цѣлесообразная система такихъ спеціальныхъ сборовъ“, говоритъ Брухъ, дастъ возможность сократить въ коммунальныхъ финансахъ прямые налоги или, по крайней мѣрѣ, предотвратить ихъ чрезмѣрное разростаніе до такихъ ненормальныхъ размѣровъ, какъ добавочные сборы въ 300—500% къ подоходному налогу“, что наблюдалось тогда во многихъ городахъ Пруссіи. По мнѣнію указаннаго писателя, такая система могла бы состоять изъ „спеціальныхъ сборовъ“: a) падающихъ на недвижимую собственность: 1) съ адъяцентовъ [4]), 2) за очистку и поливку улицъ, 3) за дренажъ и канализацію, 4) за водопроводъ, 5) за проведеніе газа, 6) въ качествѣ возмѣщенія военнаго постоя въ мирное время, 7) за содержаніе пожарной команды съ учрежденій ипотечнаго кредита и противопожарныхъ ассоціацій; b) падающихъ на владѣльцевъ лошадей: 1) взамѣнъ подводной повинности (Vorspannleistung); c) падающихъ на торговый промыселъ: 1) со страховыхъ отъ огня обществъ на содержаніе пожарной команды, 2) за устройство гавани, подъемныхъ кранов и проч., 3) за простой скота на рынкахъ и ярмаркахъ; d) падающихъ на промышленныя предпріятія 1) за удаленіе отбросовъ на бойняхъ и т. д.

„Какая крупная разница должна получиться въ налоговомъ строѣ, поясняетъ Брухъ, если, напримѣръ, покрыть громадныя издержки на городскую канализацію и дренажъ большихъ городовъ путемъ спеціальныхъ сборовъ съ домовладѣльцевъ, или если покрыть путемъ обычныхъ налоговъ“. Такъ какъ расходы на училищное дѣло, призрѣніе бѣдныхъ и полицію составляютъ въ среднемъ половину

---

[1]) „Gemeindebeitrage und Gemeindesteuern unter besonderer Berucksichtigung grossstadtischer Verhältnisse“.

[2]) „Ist ein besonderes Kommunalsteuerwesen nothwendig?“.

[3]) Брухъ имѣетъ здѣсь въ виду мотивы правительства, что реальные налоги должны вознаградить общину за расходы на пути сообщенія и т. п. мѣропріятія, служащія интересамъ недвижимой собственности. Но, очевидно, мотивы проекта въ данномъ случаѣ крайне проблематичны.

[4]) Т. е. съ пограничныхъ собственниковъ тои улицы, гдѣ производятся улучшенія.

всѣхъ расходовъ общинъ, то Брухъ предлагалъ половину смѣтныхъ издержекъ возмѣщать подоходнымъ обложеніемъ, а другую половину при помощи реальныхъ налоговъ и спеціальныхъ сборовъ

Обратимся къ работѣ Гоффмана. Онъ полагаетъ, что коммунальные доходы слѣдуетъ ставить въ тѣсную связь съ предметами расхода, причемъ исходнымъ пунктомъ должно служить то соображеніе, чьи интересы имѣются въ виду—цѣлаго общества или отдѣльныхъ индивидовъ. Поскольку дѣло идетъ о частныхъ интересахъ, то названный авторъ требуетъ взиманія не однѣхъ пошлинъ (Gebuhren), но и рекомендуетъ подчасъ образованіе принудительныхъ товариществъ (Zwangsgenossenschaften) и взиманіе особыхъ поземельныхъ сборовъ за дарованіе извѣстныхъ выгодъ. „Даже вся широкая область „путей сообщенія“,—говоритъ онъ,—изобилуетъ примѣрами, гдѣ рядомъ съ выгодами, предоставляемыми всѣмъ обывателямъ, стоятъ исключительныя выгоды, получаемыя лишь нѣкоторыми“. За обложеніе такихъ исключительныхъ выгодъ горячо ратуетъ Гоффманъ: „производится ли парцелляція участковъ, прокладывается ли тамъ улица, чтобы образовать участки для застройки,—продолжаетъ онъ,—такая спекуляція можетъ уменьшить существующую нужду въ квартирахъ и, слѣдовательно, имѣть общественное значеніе, но что при этомъ спекулянтъ получаетъ очень крупный подарокъ, понятно всякому. Примѣръ такого совмѣщенія частныхъ и общественныхъ выгодъ отмѣченъ въ давно желанномъ (lang ersehntes) прусскомъ законѣ 2 іюля 1875 года, благодаря которому община можетъ требовать вознагражденія за дарованныя ею исключительныя выгоды“... Упомянутый авторъ находитъ совершенно неудовлетворительными существующіе реальные налоги, гдѣ переоцѣнки производятся лишь черезъ каждыя 15 лѣтъ По вопросу же о томъ, какую часть бюджета слѣдуетъ покрывать подоходнымъ обложеніемъ и какую реальными налогами, Гоффманъ предлагаетъ для этого мѣркой то отношеніе, въ какой выгоды общества стоятъ къ исключительнымъ выгодамъ домовладѣльцевъ. Говоря о томъ, что прусское правительство въ своихъ проектахъ было вынуждено заставить общины прибѣгнуть къ реальному обложенію, онъ замѣчаетъ, что такое принужденіе оказывается необходимымъ только въ виду превосходства домовладѣльцевъ въ городскомъ самоуправленіи: „когда отпадетъ эта привилегія земельныхъ собственниковъ и когда городовое положеніе обезпечитъ такое представительство, при которомъ истинные интересы общины получатъ преобладаніе, тогда государство вполнѣ спокойно можетъ сохранить нынѣшнюю автономію коммунъ въ дѣлѣ собиранія и расходованія своихъ средствъ. Въ сколько-нибудь значительной степени этой свободой не злоупотребляли до сего времени. Благосостояніе государства не пострадало отъ такой автономіи общинъ“. Если оба

эти автора рѣшительно отстаиваютъ идею спеціальнаго обложенія (впрочемъ, болѣе или менѣе въ томъ же смыслѣ высказались и прочіе референты, которые касались сего вопроса [1]), то менѣе благопріятно сужденіе австрійскаго ученаго профессора Билинскаго [2]). Защищая воззрѣніе, что какъ для государственнаго, такъ и для коммунальнаго обложенія мыслимъ лишь принципъ налогоспособности [3]), названный ученый замѣчаетъ: „на самомъ дѣлѣ можетъ случиться, что извѣстныя лица или классы было бы цѣлесообразно привлечь къ „спеціальнымъ сборамъ", напримѣръ, къ сооруженію улицъ и т. п. Но какъ бы то ни было, мнѣ ясно, что какъ и при примѣненіи пошлинъ, такъ и mutatis mutandis при спеціальныхъ сборахъ могутъ происходить злоупотребленія, такъ что этимъ путемъ можно не только затруднить оборотъ, но и вообще снять съ извѣстныхъ классовъ налоговое бремя, которое гораздо правильнѣе должно бы лежать совсѣмъ на другихъ. Однимъ словомъ, надо опасаться, что выборъ пошлинъ и ихъ высота приведетъ весь пошлинный принципъ къ абсурду и что мѣсто справедливыхъ налоговъ заимутъ спеціальные сборы... Поэтому, „законодатель заранѣе долженъ установить, какіе мѣстныя пошлины и спеціальные сборы допустимы и какіе нѣтъ" [4]).

Д-ръ Фридбергъ [5]) высказался по данному вопросу положительнѣе Билинскаго, хотя онъ также признаетъ главнымъ принципомъ коммунальнаго обложенія—налогоспособность; но онъ модифицируетъ свое основное положеніе: „однако, говоритъ онъ, тѣхъ лицъ, которыя отъ дѣятельности общины получаютъ выгоды въ видѣ приращенія цѣнности или доходности ихъ имуществъ, слѣдовало бы привлекать къ несенію податной тягости сверхъ обычнаго и притомъ

---

[1]) Резолюція конгресса гласила. „Въ городахъ и сельскихъ общинахъ слѣдуетъ взимать преимущественно: 1) спеціальные сборы съ заинтересованныхъ лицъ; 2) реальные налоги, главн обр., съ земли и домовъ; 3) личные налоги со всѣхъ самостоятельныхъ обывателей общины". Выводы общества соціальной политики вообще нельзя считать выводами теоретиковъ, недостаточно знакомыхъ съ практикой. Замѣтимъ, что одновременно (въ октябрѣ 1877 г.) Landesoekonomiekollegium постановила резолюцію: „рядомъ съ надлежащимъ образомъ организованными коммунальными налогами желательно выработать развитую систему спеціальныхъ сборовъ и пошлинъ". Gneist, Finanzreform, стр. 274.

[2]) L. Ritter v. Bilinski, Die Gemeindebesteuerung und deren Reform Leipzig 1878.

[3]) Стр. 126. Если люди ухватываются за одну какую-нибудь точку зрѣнія, то здѣсь, думается намъ, лежитъ серьезная опасность односторонняго сужденія: они или осуждаютъ все то, что не соотвѣтствуетъ ихъ симпатіямъ, или съ готовностью принимаютъ все то, что подходитъ подъ излюбленную точку зрѣнія. Это и сказывается въ работѣ Билинскаго.

[4]) Тамъ же, стр. 186.

[5]) Dr. Friedberg „Die Besteuerung der Gemeinden". Berlin 1877.

по соразмѣрности съ полученными ими выгодами“ [1]). Указывая далѣе на то, что различныя коммунальныя улучшенія и мѣропріятія служатъ преимущественно интересамъ домовладѣльцевъ, и видя въ этомъ проявленіе конъюнктурной прибыли, Фридбергъ считаетъ безусловно желательнымъ утилизировать въ налоговыхъ цѣляхъ эти выгоды, но не путемъ повышенія обычныхъ реальныхъ налоговъ, а при помощи, такъ называемыхъ „Sociallasten“, развитыхъ на югѣ Германіи.

Укажемъ еще на брошюру Адольфа Вагнера [2]), гдѣ онъ требуетъ развитія подомоваго обложенія въ связи съ налогомъ на участки подъ застройку (Baustellen), который, по его мнѣнію, долженъ бы покрывать главную часть „хозяйственныхъ расходовъ общины“: въ противоположность государству, говоритъ онъ, въ общинѣ въ дѣлѣ обложенія очень важно то обстоятельство, что здѣсь сравнительно больше затратъ производится именно въ области матеріально-хозяйственной дѣятельности—на пути сообщенія, такъ называемыя, Verkehrsanlagen, и т. д. Отъ этого спеціальную выгоду регулярно получаютъ собственники, которымъ тутъ достается болѣе всего въ видѣ приращенія цѣнности и сокращенія расходовъ, притомъ безъ всякой ихъ личной дѣятельности. Поэтому-то принципіально слѣдуетъ сильнѣе облагать недвижимый капиталъ въ коммунальномъ бюджетѣ, чѣмъ въ государственномъ, чтобы компенсировать указанныя выгоды [3]). Стоя на такой точкѣ зрѣнія, Вагнеръ рекомендуетъ развитую систему спеціальнаго обложенія; даже болѣе: онъ горячо ратуетъ въ пользу обложенія „лично незаслуженнаго прироста цѣнности городской недвижимой собственности“ и, главнымъ образомъ, пустырей.

Наконецъ, остановимся нѣсколько на работѣ Гнейста, посвященной вопросу о коммунальномъ обложеніи [4]),: „первымъ дѣломъ, говоритъ онъ, слѣдуетъ вполнѣ согласиться съ признаннымъ нынѣ положеніемъ, что въ общинномъ хозяйствѣ такъ называемый пошлинный принципъ [5]) столько же имѣетъ право на существованіе, сколько и способенъ получить дальнѣйшее развитіе. Вездѣ, гдѣ устройство газопровода, водопровода, путей сообщенія и т. п. приноситъ отдѣльнымъ индивидамъ опредѣленную реальную выгоду, тамъ, по общему правилу, слѣдуетъ покрывать расходы не путемъ налоговъ, а по возможности цѣликомъ за счетъ заинтересованныхъ лицъ. Какъ

---

[1]) Тамъ же, стр. 10

[2]) Ad. Wagner, „Kommunalsteuerfrage“. Leipzig 1878.

[3]) Тамъ же, стр. 25.

[4]) Gneist, Rud. „Die Preussische Finanzreform durch Regulirung der Gemeindesteuern“. Berlin 1881.

[5]) Какъ ясно изъ примѣчанія къ этому мѣсту, Гнейстъ подводитъ подъ пошлинный принципъ и „спеціальные сборы“, каковы, напр., Adjacentenbeiträge, стр. 271, прим. 22.

уже и теперь болѣе крупные города покрываютъ половину своихъ издержекъ на пути сообщенія посредствомъ спеціальныхъ сборовъ (Interessentenbeiträge), то коммунальныя управленія и надзирающія правительственныя инстанціи должны наблюдать за тѣмъ, чтобы этотъ принципъ нашелъ цѣлесообразное примѣненіе для облегченія общинныхъ налоговъ“ [1]).

Такимъ образомъ, въ эту эпоху, среди ученыхъ финансистовъ и практиковъ господствовало довольно согласное воззрѣніе, требовавшее развитія спеціальнаго обложенія въ коммунальномъ хозяйствѣ. Если въ этомъ теченіи научной мысли можно до извѣстной степени усматривать выраженіе общественнаго мнѣнія, то, какъ мы увидимъ ниже, интересы различныхъ соціальныхъ группъ, дѣйствительно, выдвигали на первый планъ такую систему мѣстныхъ налоговъ, гдѣ идея спеціальнаго обложенія должна была получить широкое признаніе. Однако, реформа общинныхъ финансовъ не получила осуществленія, и это дѣло попрежнему осталось неурегулированнымъ вплоть до начала 90-хъ годовъ.

Между тѣмъ, развитіе промышленной жизни Пруссіи вызывало потребность въ улучшеніи и распространеніи путей сообщенія. Создавались фабрики и заводы, увеличивалось производство, расширялся сбытъ добываемыхъ и обрабатываемыхъ продуктовъ, а это требовало новыхъ усиленныхъ затратъ со стороны мѣстныхъ общинъ на дорожное дѣло. Вполнѣ естественно, если въ серединѣ 80-хъ годовъ провинціальный ландтагъ прусской провинціи Саксоніи возбуждаетъ передъ правительствомъ ходатайство разрѣшить различнымъ общинамъ, входящимъ въ составъ провинціи, взимать съ собственниковъ промышленныхъ предпріятій особый сборъ на дорожное дѣло соразмѣрно изнашиванію ими коммунальныхъ путей сообщенія. Правда, уже раньше ганноверскій законъ объ общинныхъ дорогахъ, отъ 26 февраля 1877 года [2]), содержалъ подобное постановленіе, дозволяя привлекать къ несенію спеціальныхъ сборовъ тѣхъ фабрикантовъ, горнопромышленниковъ и заводчиковъ, которые въ теченіе продолжительнаго времени значительно изнашиваютъ пути сообщенія [3]).

---

[1]) Тамъ же, стр. 60 сл.

[2]) Законъ этотъ первоначально былъ изданъ 28 іюля 1851 г. но измѣненъ 26 февраля 1877 г. Подобное же постановленіе находится въ Wegeordnung für Herzogtum Lauenburg, отъ 7 февр. 1876 г. См. v. Reitzenstein „D. deutsche Wegerecht in seinen Grundzügen“. Freiburg i. B. 1890, стр. 128.

[3]) Этотъ вопросъ обстоятельно разсматривается у Germershausen'a, Das Wegerecht und die Wegeverwaltung in Preussen. Bd. 1. Berlin 1900. § 35.

Дѣло въ томъ, что установленіе обычныхъ въ прежнія времена шоссейныхъ пошлинъ оказывалось крайне стѣснительнымъ для развитія торговли и промышленности и вызывало многочисленныя нареканія; вслѣдствіе чего, закономъ 27 мая 1874 года, онѣ были отмѣнены для государственныхъ шоссейныхъ дорогъ, а этому примѣру послѣдовали нѣкоторыя провинціи и многіе уѣзды [1]) Такое обстоятельство лишь усилило потребность въ спеціальныхъ сборахъ Къ тому же развитіе промышленной жизни требуетъ болѣе совершенныхъ путей сообщенія; между тѣмъ, тѣ натуральныя повинности, при помощи которыхъ сельскія общества и другіе союзы обычно сооружали свои дороги, нынѣ не только оказываются недостаточными, но и являются даже препятствіемъ для усовершенствованія дорожной техники. Въ газетѣ der Landwirt (№ 95, отъ 26 ноября 1889 года) одинъ специалистъ указываетъ, что въ настоящее время для самихъ же лицъ, на которыхъ возложена дорожная повинность, выгоднѣе сооружать пути сообщенія не натурой, а за плату, и такіе примѣры, по добровольному соглашенію заинтересованныхъ, дѣйствительно имѣли мѣсто [2]). Такимъ образомъ, если жизнь предъявляетъ болѣе строгія требованія къ дорожной техникѣ, и если отправленіе дорожной повинности натурой тому служитъ тормозомъ, то вполнѣ естественно, когда возбуждается вопросъ о привлеченіи промышленныхъ предпріятій къ несенію расходовъ на пути сообщенія, отъ которыхъ они получаютъ выгоды. Отсюда и объясняется вышеупомянутое ходатайство Саксонской провинціи. Законъ 28 мая 1887 года предоставилъ Саксоніи тѣ же права, какія предусмотрѣны въ указанномъ ганноверскомъ законѣ. Но на этомъ законодательство не остановилось: въ обѣихъ палатахъ прусскаго ландтага представители различныхъ партій выражали пожеланія, чтобы правительство выработало подобные же проекты для другихъ провинцій [3]). Это и дало поводъ цѣлому ряду такихъ законодательныхъ актовъ [4]). Вотъ, напримѣръ, текстъ закона 14 мая 1888 года, изданнаго для Вестфальской провинціи: § 1. „Когда общественная дорога подвергается продолжительному и значительному изнашиванію вслѣдствіе устройства или эксплоатаціи фабрикъ, горныхъ заводовъ, каменеломенъ, кирпичныхъ заводовъ и тому подобныхъ предпріятій, то союзы, на счетъ которыхъ устраивается и

---

[1]) Цитовичъ, проф. „Мѣстные расходы Пруссіи въ связи съ теоріей мѣстныхъ расходовъ“. Кіевъ 1898, стр. 647.

[2]) См. Berichte über die Zustände und die Reform d. ländlichen Gemeindewesens in Preussen въ Schriften des Vereins f. Socialpolitik B. 44—1890 г. стр. 131 сл. и 137 сл

[3]) „Deutsche Gemeinde-Zeitung“ за 1888 г., стр. 42.

[4]) Id., за 1897 г., № 42 статья „D. Gesetzgebung über d. Vorausleistungen der Gewerbetreibenden zum Wegebau“.

содержится дорога [1]), могутъ требовать съ предпринимателей въ возмѣщеніе причиняемыхъ сими предпріятіями лишнихъ издержекъ, соотвѣтствующіе сборы на поддержаніе данной дороги, если только при этомъ не взимаютъ шоссейныхъ пошлинъ. § 2. Право требовать сіи сборы (§ 1) не принадлежитъ государству или провинціи. § 3. Если требованіе мѣстнаго союза не будетъ исполнено добровольно, то, по жалобѣ союза, дѣло рѣшается относительно общинныхъ дорогъ въ сельскихъ округахъ—уѣздной управой (Kreisausschuss), а въ городахъ свыше 10,000 жителей окружнымъ управленіемъ (Bezirksausschuss [2]). Надо замѣтить, что въ нѣкоторыхъ провинціяхъ право требовать подобные сборы (см. выше законъ 14 мая 1888 г., § 2) предоставлено только общинамъ и самостоятельнымъ помѣстьямъ (сюда относятся провинціи: Саксонія. Бранденбургъ, Шлезвигъ-Гольштинія, Гессенъ-Нассау), въ другихъ—оно простирается также на уѣздныя земства (Померанія. Силезія, Вестфалія), въ третьихъ—отсюда не исключены и провинціальныя земства (Ганноверъ, Рейнская провинція) [3]).

Реформа коммунальнаго обложенія въ Пруссіи осуществилась закономъ 14 іюля 1893 года, въ широкой степени признавшимъ и развившимъ принципъ спеціальнаго обложенія. Прежде чѣмъ выяснить основныя начала этой реформы и освѣтить причины ея организаціи, намъ необходимо принять во вниманіе рядъ фактовъ и условій, при наличности которыхъ она прошла.

Всѣмъ извѣстенъ тотъ фактъ, что земельная собственность все болѣе и болѣе впадаетъ въ задолженность, и въ этомъ отношеніи рѣзкій темпъ приняла за послѣднее время и недвижимая собственность въ городахъ Вотъ относящіяся сюда цифры по всѣмъ городамъ Пруссіи (въ милл. марокъ) [4]).

Годы	Сумма вновь заключенныхъ ипотекъ	Сумма погашенныхъ ипотекъ	Превышеніе суммы новыхъ ипотекъ надъ погашенными	% погашенныхъ въ семъ году ипотекъ къ суммѣ вновь заключенныхъ %
	Въ милл. марокъ			
1886	1.005	571	434	57
1887	1,128	561	567	50

[1]) Дорожная повинность, т. е. обязанность содержать и строить дороги, регламентируется въ различныхъ частяхъ Пруссіи неодинаково. Чаще всего (de facto почти вездѣ) эта повинность возложена на общины и самостоятельныя помѣстья, территорія которыхъ прилегаетъ къ дорогѣ. См. Цитовичъ „Мѣстные расходы“, стр. 625—657.

[2]) Эти сборы представляютъ собою offentliche Abgaben, каковое качество признано за ними закономъ „Ergänzungsgesetz, betr die Vorausleistungen zu Wegebauten vom 11 Juli 1891“, такъ что взысканіе ихъ, давность и проч. совершается по постановленіямъ, аналогичнымъ для обыкновенныхъ налоговъ. Adickes „Kommunalabgabengesetz“, стр 266. пр 1

[3]) Цитовичъ, ук соч., стр. 641.

[4]) Изъ „Statistisches Jahrbuch Deutscher Städte“ v. Neefe 1900, стр. 13.

Годы.	Сумма вновь заключенныхъ ипотекъ	Сумма погашенныхъ ипотекъ.	Превышеніе суммы новыхъ ипотекъ надъ погашенными.	% погашенныхъ въ семь годъ ипотекъ къ суммѣ вновь заключенныхъ.
	Въ милл. марокъ.			%
1888	1,347	624	723	46
1889	1,485	670	815	45
1890	1,380	671	709	49
1891	1,445	686	759	48
1892	1,487	736	751	50
1893	1,456	771	685	53
1894	1,612	869	743	54
1895	1,677	991	686	59
1896	1,643	892	751	54
1897	1,799	878	921	49
1886—1897	17,464	8,920	8,544	51
Ежегодно въ среднемъ	1,455	743	712	51

Итакъ, въ теченіе 12 лѣтъ (1886—1897 гг.) въ Пруссіи задолженность городской недвижимости возросла на громадную сумму—17.464.000,000 мрк., изъ которыхъ погашено за то же время всего 8.920.000,000; слѣдовательно, задолженность въ среднемъ ежегодно возрастаетъ на 712 милліоновъ марокъ. Въ 1890 году ипотечный долгъ одного Берлина составлялъ баснословную сумму—3.542.063,051 мрк. [1]).

Мы имѣли уже случаи замѣтить, какъ тяжело обрушиваются реальные налоги на задолженную собственность и въ какой степени возрастаетъ эта неуравнительность по мѣрѣ роста задолженности. Этотъ фактъ не можетъ возбуждать сомнѣній, ибо реальные налоги падаютъ на облагаемый ими объектъ, сообразуясь лишь съ такъ называемой Ertragsfähigkeit (т. е. съ тѣмъ валовымъ доходомъ, какой при нормальныхъ условіяхъ можетъ приносить данный объектъ) и не принимаетъ во вниманіе ни задолженность, ни тѣ перемѣны, какія происходятъ въ періодъ отъ одного кадастра до другого [2]). Отсюда, фактъ задолженности, несомнѣнно, долженъ былъ оказать вліяніе на структуру налоговой системы. Съ другой же стороны, надо имѣть въ виду, что въ прусскомъ общинномъ самоуправленіи представители недвижимаго капитала имѣютъ рѣшительный перевѣсъ надъ прочими категоріями избирателей. Если прибавить сюда широкую автономію, коей пользуются прусскія коммуны, то для насъ не можетъ быть ничего удивительнаго въ томъ, что муниципалитеты стали перелагать податное бремя съ реальныхъ налоговъ на подоходные [3]), ибо въ подоходномъ обложеніи, которое къ тому же падаетъ на всѣ источники

[1]) Eberstadt, R. „Städtische Bodenfragen", стр 53.

[2]) См между прочимъ Neumann F. „D. personlichen Steuern von Einkommen" Tubingen. 1896, гл V.

[3]) Ср. Jastrow „Socialpolitisches Centralblatt" 1893, № 21, стр. 246.

дохода, производится вычетъ долговъ [1]) Статистическія данныя подтверждаютъ указанное сбрасываніе податного бремени:

	Пруссія	
	1883/4. Всѣ города	1891/2 Города [1], свыше 10.000 жит.
Реальные налоги составляли [2]):		
милліоны марокъ	16,8	16,7
% къ общей суммѣ налоговъ .	15,5	13,0
на жителя, въ марк.	1,77	2,00
Подоходное обложеніе составляло [3])		
милліоновъ марокъ . . .	85,9	103,9
% къ общей суммѣ налоговъ .	79,17	81,24
на жителя, въ маркахъ . .	9,07	12,53
Общій доходъ отъ налоговъ, милл. мар.	108,5	127,9
Число жителей, въ тысячахъ.	9,469	8,293

Еще яснѣе предстанетъ предъ нами это явленіе, если сдѣлать подобный же разсчетъ, но по отношенію лишь къ поземельному и подомовому налогамъ:

	Пруссія	
	1883/4 Всѣ города	1891/2 Города свыше 10,000 жителей
Поземельный налогъ, въ милл. мар. . .	1,99	0,59
Подомовый налогъ, въ милл. мар. . . .	7,2	6,5
Итого	9,19	7,09
Что составляетъ въ % къ общей суммѣ дохода отъ налоговъ	8,47	5,54
Или на одного жителя, въ марк. . . .	0,97	0,85
Подоходное обложеніе:		
въ % къ общей суммѣ налоговъ . .	79,17	81,24
на одного жителя	9,07	12,53

Надо замѣтить, что сбрасываніе налогового бремени съ реальныхъ объектовъ на подоходные въ нѣкоторыхъ мѣстностяхъ достигало очень внушительныхъ размѣровъ, напримѣръ, особенно въ прирейнскихъ городахъ, гдѣ, благодаря общественнымъ условіямъ [4]).

---

[1]) Neumann. „die personlichen Steuern", стр. 80.

[2]) Мы не имѣемъ полной статистики за 1891/2 г. для всѣхъ городовъ Пруссіи, равно какъ отдѣльной статистики для городовъ свыше 10,000 жит. за 1883/4 г. Этотъ разсчетъ сдѣланъ нами по оффиціальнымъ даннымъ (Herrfurth „Beiträge z. Finanzstatistik" 1884 и Anlagen z d. Berichten d. A. H. 1892/3 г., II томъ, zu № 7, B) Тѣ данныя за 1891/2 г., которыя имѣются для городовъ менѣе 10,000 жит., еще нагляднѣе подтверждаютъ сдѣланный выводъ, но они не совсѣмъ полны.

[3]) Къ реальнымъ налогамъ отнесены: добавочные проценты къ государственнымъ поземельному, подомовому, промысловому и прочіе реальные, а къ подоходнымъ: добавочные проценты къ государственнымъ классному и классифицированному, подоходному, мѣстные подоходные, квартирный (взимаемый, впрочемъ, лишь въ 4 городахъ) и проч. личные налоги. Такая классификація принята въ прусской статистикѣ.

[4]) Болѣе или менѣе зажиточное среднее сословіе (Mittelstand) является тамъ господствующимъ въ муниципальномъ управленіи

реальные налоги отнюдь не пользовались симпатіей, а за то добавочные сборы къ государственному подоходному обложенію сплошь и рядомъ составляли 300% [1]) и болѣе. Недаромъ, въ ландтагѣ депутаты изъ прирейнскихъ мѣстностей, защищая такую политику, возставали противъ проекта правительства усилить значеніе реальныхъ налоговъ въ коммунальныхъ финансахъ. Насколько же рѣзко сказалось подобное сбрасываніе податного бремени, служитъ доказательствомъ правительственный циркуляръ отъ 29 сентября 1892 года, коимъ рекомендовалось усилить реальное обложеніе, ибо постоянный ростъ прибавокъ къ подоходному налогу ведетъ къ потрясенію государственныхъ финансовъ, къ ложнымъ деклараціямъ, недовольству и т. д. [2]). Интересно, что Рудольфъ Гнейстъ еще въ 1878 году требовалъ принятія мѣръ противъ того, чтобы „въ коммунальномъ обложеніи милліоны марокъ не сбрасывались съ представителей недвижимаго капитала на плательщиковъ подоходнаго налога“: онъ объяснялъ это нежелательное явленіе тягостью реальныхъ налоговъ и превосходствомъ собственниковъ въ мѣстномъ самоуправленіи [3]). Точно также 14 лѣтъ спустя проф. Enneccerus, сравнивая данныя статистики, констатируетъ тотъ же фактъ: „въ городахъ доходъ чрезмѣрно обремененъ общинными сборами, во многихъ изъ муниципалитетовъ подоходное обложеніе является единственнымъ, въ другихъ — почти что единственнымъ и почти вездѣ явно преобладающимъ. Наоборотъ, реальные налоги во многихъ случаяхъ совершенно устранены или, по крайней мѣрѣ, оттѣснены (zurückgedrengt) такъ, что они участвуютъ сравнительно въ слишкомъ ничтожномъ размѣрѣ“ [4]). Это аномальное явленіе усуглублялось еще тѣмъ, что расходы общинъ на пути сообщенія (въ широкомъ смыслѣ), которые, по общему признанію, служатъ главнымъ и преимущественнымъ образомъ интересамъ представителей недвижимой собственности, увеличивались необычайно быстро. Другими словами, получалось то, что по мѣрѣ того, какъ коммуны затрачивали все новыя и новыя суммы въ интересахъ земельныхъ собственниковъ, послѣдніе прилагали усилія къ тому, чтобы уменьшить свое податное бремя за счетъ прочихъ плательщиковъ податей. Вотъ относящіяся сюда цифры:

---

[1]) См. данныя, приведенныя хотя бы у Schmitz'a, указ. брош., стр. 15 сл.

[2]) Проф. Enneccerus иллюстрируетъ въ своей книгѣ „die Steuerreform in Staat und Gemeinde“ (Marb. 1892)—„den Krebsschaden übermässiger kommunalen Einkommensteuerzuschläge“, стр. 31 сл.

[3]) Gneist, R. „Zur Steuerreform in Preussen“, 1878, стр. 4

[4]) „Steuerreform“, стр. 31. Даже тотъ плюсъ, который получился въ подоходномъ обложеніи вслѣдствіе реформы 24 іюля 1891 года, общины пытались утилизировать для цѣлей пониженія мѣстныхъ реальныхъ налоговъ. См. статью R. Friedberg „Zur Reform d. Gemeindebesteuerung“ въ Conrad's Jahrbücher 3 F. 4 B 1892, стр. 327.

	Пруссія.	
	1883/4 всѣ города имѣли.	1892/3 города свыше 10000 жителей
Verkehrsanlagen:		
расходъ, милл. марокъ	31,92	52,08
доходъ, милл. марокъ	6,87	10,18
чистый расходъ, милл. марокъ. . . .	25,04	41,90
Реальные налоги, милл. марокъ . .	16,8	16,7
Доля реальныхъ налоговъ въ расходахъ на пути сообщенія въ %	66.72	39,93

Такимъ образомъ, въ числѣ основныхъ вопросовъ, которые предстояло разрѣшить реформѣ 1893 года, былъ вопросъ объ устраненіи сбрасыванія податного бремени на плательщиковъ подоходнаго налога и о привлеченіи представителей недвижимой собственности къ несенію податеи соотвѣтственно получаемымъ ими выгодамъ. Это необходимо имѣть въ виду, чтобы понять причины того, почему новый законъ о мѣстномъ обложеніи такъ широко развилъ идею спеціальнаго обложенія

Мы уже видѣли, какъ ясно сознавало прусское правительство невозможность произвести реформу коммунальнаго обложенія безъ передачи государственныхъ реальныхъ налоговъ въ пользу общинъ. Дѣло въ томъ, что подъ вліяніемъ перерожденія народно-хозяйственной жизни, система государственнаго реальнаго обложенія все болѣе теряетъ подъ собою почву и уступаетъ мѣсто системѣ налоговъ. построенной на подоходномъ началѣ [1]). Общины по самому свойству ихъ хозяйства способны въ значительно большей степени приноровлять реальные налоги къ мѣняющимся условіямъ жизни: на болѣе узкомъ полѣ онѣ легче подмѣчаютъ пробѣлы существующаго у нихъ обложенія, гораздо проще производятъ кадастры, быстрѣе схватываютъ обнаружившіяся потребности и т д. Съ другой стороны, реальные налоги отличаются постоянствомъ дохода, чего далеко нельзя сказать про подоходное обложеніе, когда оно ограничено предѣлами небольшой территоріи, каковы община или уѣздъ [2]).

Сознаніе непригодности реальныхъ налоговъ въ государственномъ бюджетѣ, постоянныя жалобы, опасность уронить казенныя поступленія отъ подоходнаго обложенія въ виду роста коммунальныхъ надбавокъ къ нему, наконецъ, вредное вліяніе устарѣвшихъ сборовъ на хозяйственную жизнь народа,—все это побудило прусское правительство выработать законопроектъ, согласно которому государство

---

[1]) Въ нашу задачу не входитъ выясненіе этого процесса Означенный вопросъ всесторонне разработанъ въ книгѣ И. Х. Озерова „Главнѣйшія теченія въ развитіи прямого обложенія въ Германіи“, Спб. 1899.

[2]) Neumann „Die persönlichen Steuern“... стр. 11.

отказывалось въ пользу общинъ отъ дальнѣйшаго обложенія земли, зданій и промысловъ. Одновременно въ прусскій ландтагъ былъ внесенъ проектъ новыхъ правилъ относительно организаціи коммунальныхъ налоговъ. Оба эти законопроекта были приняты, съ несущественными измѣненіями, законодательными собраніями и утверждены верховною властью 14 іюля 1893 года.

Въ первомъ параграфѣ закона о мѣстныхъ налогахъ мы встрѣчаемъ такое постановленіе: „Общинамъ предоставляется право, для покрытія расходовъ и удовлетворенія мѣстныхъ потребностей, взимать, согласно съ постановленіями сего закона, пошлины (Gebühren) и спеціальные сборы (Beitrage) [1]), косвенные и прямые налоги, а также требовать отправленія натуральныхъ повинностей". Здѣсь слѣдуетъ обратить вниманіе на порядокъ, который устанавливается закономъ относительно различныхъ источниковъ коммунальнаго дохода: на первомъ мѣстѣ стоятъ пошлины и спеціальные сборы, а на послѣднемъ—налоги. До сего времени ни одинъ общій (конститутивный) законъ Пруссіи не указывалъ въ числѣ источниковъ общиннаго дохода пошлины и спеціальные сборы: законъ же 14 іюля 1893 года ставитъ ихъ на первомъ мѣстѣ, что крайне характерно [2]). Замѣчу, впрочемъ, что по поводу означеннаго параграфа въ ландтагъ поступило цѣлое множество петицій - преимущественно отъ лица ассоціацій домовладѣльцевъ (Stadtischer Haus-& Grundbesitzervereine). Они ходатайствовали объ отмѣнѣ реальнаго обложенія вообще и о замѣнѣ его подоходнымъ налогомъ, хотя бы въ связи съ поимущественнымъ, указывая при этомъ на фактъ задолженности. Въ петиціи Dr. Stolp'a, основателя «der Deutschen Gemeindezeitung», проектъ правительства подвергся рѣзкой критикѣ, и выставлялось требованіе—совсѣмъ устранить реальные налоги и базировать всю систему коммунальныхъ сборовъ на прибавкахъ къ государственнымъ подоходному и поимущественному налогамъ И, дѣйствительно, реальные налоги, при столь ярко выраженномъ противъ нихъ движеніи, не могли быть сдѣланы главнымъ и основнымъ источниковъ общинныхъ рессурсовъ. Между тѣмъ, съ различныхъ сторонъ и различными партіями выдвигался старый лозунгъ фритредерской школы, что коммунальные налоги должны

[1]) „Beitrage" въ дословномъ переводѣ значатъ „взносы"; это и есть то, что мы разумѣемъ подъ спеціальнымъ обложеніемъ. При цитированіи указаннаго закона мы пользуемся переводомъ, сдѣланнымъ нашимъ министерствомъ финансовъ, измѣняя, впрочемъ, иногда неточность редакціи и сбивчивость терминовъ Лучшее изданіе съ превосходнымъ историческимъ введеніемъ и богатымъ комментаріемъ, на нѣмецкомъ языкѣ—Adickes „D. Kommunalabgabengesetz vom 14 Juli 1893" Berlin 1894 (цитируется ниже Adickes, K. A. G.).

[2]) Въ мотивахъ прямо говорится, что пошлины и спеціальные сборы указываются не просто ради полноты, а именно съ цѣлью придать имъ большее значеніе, чѣмъ какое они имѣли до сихъ поръ въ коммунальномъ бюджетѣ. См. Adickes K A. G. стр. 237.

строиться въ началѣ „услуги—возмездія". Если мы вдумаемся, почему законъ 1893 года придалъ такое важное значеніе пошлинамъ и спеціальнымъ сборамъ, то увидимъ, что это явилось результатомъ слѣдующаго компромисса. Государство заявило притязаніе на подоходное обложеніе, общинамъ же открылись всѣ прочіе источники бюджетныхъ средствъ. Здѣсь реформа, очевидно, должна была разрѣшить сложный вопросъ, какъ устранить конфликтъ, происходящій отъ оперированія казны и общинъ на однихъ и тѣхъ же податныхъ источникахъ: какъ мы указывали выше, единственно возможнымъ и правильнымъ исходомъ было—передача реальныхъ налоговъ въ пользу общинъ на-ряду съ усиленіемъ значенія подоходнаго обложенія въ качествѣ казеннаго рессурса. Однако, реальные налоги вызываютъ рѣшительный протестъ въ лицѣ наиболѣе вліятельныхъ представителей мѣстнаго самоуправленія - владѣльцевъ недвижимой собственности Напротивъ, интересы представителеи движимаго капитала и другихъ группъ не допускаютъ возможности, чтобы собственники сбрасывали съ себя главную тягость коммунальнаго бюджета, львиная доля котораго идетъ имъ на пользу. Кромѣ того, если реальное обложеніе при нормальныхъ условіяхъ (при отсутствіи задолженности, при точномъ кадастрѣ и т. д.) давало большую возможность слагать съ себя податное бремя и перелагать его на нанимателей квартиръ, покупателей и др., то, при измѣнившихся условіяхъ, такая возможность не только исчезала, но и самое обложеніе часто раззорительнымъ образомъ дѣйствовало на тѣхъ же собственниковъ. Въ этомъ отношеніи для послѣднихъ спеціальное обложеніе даетъ нѣкоторое преимущество, ибо всегда сопряжено съ непосредственными выгодами; къ тому же, при численномъ превосходствѣ владѣльцевъ домовъ и земель въ мѣстномъ самоуправленіи, такіе сборы, если они предоставлены свободному усмотрѣнію общинъ, не могутъ внушать опасенія. Отсюда мы получаемъ ключъ къ пониманію того явленія, почему въ ландтагѣ представители интересовъ земле-и домовладѣльцевъ такъ возставали отнюдь не противъ спеціальнаго обложенія вообще [1]), а лишь противъ обязанности примѣнять его въ тѣхъ или иныхъ случаяхъ, выставляя на видъ стѣсненіе мѣстной автономіи. Поэтому ландтагъ вполнѣ одобрилъ постановленія законопроекта, чтобы удовлетвореніе коммунальныхъ потребностей, путемъ обложенія прямыми налогами, было сокращено по мѣрѣ возможности: общины должны, прежде всего, обратиться

[1]) Если мы припомнимъ, въ Англіи этотъ вопросъ принялъ очень острую форму, и спеціальное обложеніе вызвало рѣзкіе протесты со стороны земельныхъ собственниковъ, столь обезпеченныхъ тамъ въ податныхъ вещахъ вообще. Но въ Пруссіи общественныя условія имѣютъ иную форму и организацію, что и сказалось въ интересующемъ насъ вопросѣ.

къ другимъ источникамъ, которыми онѣ до сихъ поръ или не пользовались, или пользовались въ недостаточной степени, а именно, ко взиманію пошлинъ за пользованіе различными мѣстными учрежденіями, содержимыми въ общихъ интересахъ, и къ спеціальному обложенію (§§ 4—7 проекта и 4—10 закона) [1]) Но зато, какъ только возникалъ вопросъ объ *обязанности* устанавливать въ подлежащихъ случаяхъ подобные пошлины и спеціальные сборы, то поднимались протесты и въ петиціяхъ, и въ парламентской коммисіи, а также и въ самомъ ландтагѣ Не останавливаясь на тѣхъ пространныхъ преніяхъ, которыя происходили въ палатѣ депутатовъ по поводу принужденія вводить пошлины, мы коснемся лишь парламентскихъ дебатовъ относительно «спеціальныхъ сборовъ». Правительственный проектъ параграфа 7 (съ исправленіями редакціоннаго характера въ коммисіи) гласилъ слѣдующимъ образомъ: «§ 7, пунктъ 1. Общинамъ предоставляется право для покрытія расходовъ на устройство и содержаніе учрежденій, сооружаемыхъ въ общественномъ интересѣ, взимать спеціальные сборы съ тѣхъ изъ землевладѣльцевъ и промышленниковъ, которые отъ сего получаютъ особыя хозяйственныя выгоды. Эти сборы должны быть соразмѣрны получаемымъ выгодамъ Пунктъ 2. Спеціальные сборы, по общему правилу, должны взиматься въ томъ случаѣ, если бы иначе расходы, включая издержки на уплату процентовъ и погашеніе затраченнаго капитала, пришлось покрывать налогами». Вотъ противъ второго пункта этого параграфа и были направлены главнѣйшія возраженія. Депутатъ д-ръ Эннекцерусъ, отъ имени своей партіи, предлагалъ зачеркнуть названный пунктъ, утверждая, что правительство имѣетъ въ своихъ рукахъ различныя средства для предупрежденія чрезмѣрнаго роста прямыхъ налоговъ, а потому всякая обязанность вводить пошлины не только не желательна, но и прямо таки опасна, ибо стѣсняетъ автономію общинъ и должна породить безконечные споры о томъ, имѣются ли на-лицо особыя выгоды отдѣльныхъ лицъ или отдѣльныхъ классовъ: ораторъ просилъ питать болѣе довѣрія къ общиннымъ управленіямъ [2]). Однако, одинъ изъ депутатовъ, Ганзенъ, тонко выяснилъ, къ чему, собственно, вело предложеніе Эннекцеруса: «Господа, заявилъ онъ, предложеніе депутата Эннекцеруса, дѣйствительно, подкупаетъ съ перваго взгляда: онъ желаетъ устранить принужденіе и вмѣсто того даровать общинамъ свободу дѣйствія. Это, конечно, вещь довольно желательная, но, поразъ-

[1]) Законъ 14 іюля воспрещаетъ покрывать расходы на такія учрежденія, какъ канализація, водопроводъ и т. п путемъ обычныхъ налоговъ, какъ это практиковалось до того времени, и прямо предписываетъ, чтобы въ подобныхъ случаяхъ обязательно взимались или пошлины, или спеціальные сборы. См Adickes „K. A G“, стр 168 прим., 247

[2]) Stenographische Berichte d. Hauses d. Abgeordneten 1893, томъ IV, стр. 1971.

думавъ, я бы обратился съ просьбой отклонить это предложеніе Чтобы быть краткимъ, укажу лишь, что именно это принужденіе, которое выражено въ словахъ „должны взиматься", необходимо, чтобы защитить меньшинство, представленное въ общинѣ, отъ посягательствъ со стороны господствующаго большинства. Вѣдь легко можетъ случиться, что господствующая въ данное время партія приступитъ къ такимъ мѣропріятіямъ, которыя идутъ на пользу лишь небольшой кучкѣ, составленной изъ среды этого большинства, напримѣръ, къ устройству дорого стоящей набережной и т. п., и что эта господствующая партія, не стѣсненная въ свободѣ дѣйствій, не подумаетъ установить сборовъ за подобное сооруженіе. Что здѣсь мы имѣемъ дѣло съ насиліемъ надъ меньшинствомъ, нечего и доказывать»... Поэтому Ганзенъ просилъ отклонить предложеніе Эннекцеруса, съ чѣмъ и согласилось большинство ландтага [1]). Но зато палата депутатовъ приняла заключеніе коммисіи, направленное къ обезпеченію правъ частныхъ лицъ, и дополнила § 7 проекта (§ 9 въ законѣ) слѣдующими постановленіями: «Планъ учрежденія [2]). съ подробною смѣтой расходовъ, долженъ быть представленъ на всеобщее разсмотрѣніе. Постановленіе общины относительно взиманія сборовъ должно быть объявлено обычнымъ порядкомъ во всеобщее свѣдѣніе съ указаніемъ, куда и на какое время представленъ для разсмотрѣнія планъ со смѣтою расходовъ; при этомъ должно быть обозначено, что въ теченіе извѣстнаго времени—не менѣе 4 недѣль—можно предъявлять общинному управленію возраженія противъ сего постановленія. Если дѣло идетъ объ устройствѣ чего-либо такого, что касается только отдѣльныхъ землевладѣльцевъ или промышленниковъ, то взамѣнъ объявленія во всеобщее свѣдѣніе представляется вполнѣ достаточнымъ простое увѣдомленіе заинтересованныхъ лицъ. Для дѣйствительности постановленія требуется утвержденіе подлежащей власти [3]). На сей предметъ общинное управленіе должно представить въ подлежащее присутственное мѣсто свое постановленіе, съ относящимися къ оному данными и съ указаніемъ, послѣдовали ли

[1]) Въ палатѣ господъ, въ первомъ чтеніи, предложеніе Эннекцеруса одержало даже верхъ, однако, при второмъ чтеніи, 2 пунктъ § 7 былъ возстановленъ ибо по заявленію парламентской коммисіи, безъ этого невозможно проведеніе принципа „услуги—возмездія", да и общины совсѣмъ не способны вводить подобные спеціальные сборы и пошлины, если имъ предоставить свободу дѣйствія.. См Adickes „K A G." стр. 257. Здѣсь мы находимъ новое подтвержденіе мысли, развитой нами на примѣрѣ Англіи, что осуществленіе спеціальнаго обложенія встрѣчаетъ серьезное препятствіе, когда представители недвижимаго капитала играютъ въ управленіи господствующую роль....

[2]) Т. е. проектъ того мѣропріятія, гдѣ предполагается взимать „спеціальные сборы".

[3]) Т. е, по § 77, для городовъ—окружной управы, для сельскихъ общинъ—уѣздной управы.

противъ сего возраженія въ теченіе установленнаго срока, и какія именно. Рѣшеніе подлежащаго присутственнаго мѣста должно быть объявлено заинтересованнымъ лицамъ такимъ же порядкомъ, какъ и самое постановленіе общины. Противъ рѣшенія подлежащаго присутственнаго мѣста заинтересованнымъ сторонамъ предоставлено право апелляціи». Столь широкая защита правъ частныхъ лицъ мотивировалась слѣдующимъ соображеніемъ: въ законѣ 2 іюля 1875 г., установившемъ спеціальное обложеніе, также имѣлись прочныя гарантіи для частныхъ лицъ, ибо раскладка сбора устанавливается мѣстнымъ статутомъ, надлежаще утвержденнымъ, и контрибуентамъ принадлежитъ право, не застраивая своего участка, не платить установленнаго для нихъ сбора. Подобную же защиту интересовъ частныхъ лицъ имѣлось въ виду создать въ данномъ случаѣ и въ новомъ законѣ.

Что же касается до § 15 закона 2 іюля 1875 года, то въ положеніи 14 іюля 1893 года (§ 10), указанный параграфъ былъ не только подтвержденъ, но и дополненъ: расходы на устройство и сооруженіе новыхъ улицъ должны отнынѣ распредѣляться не по длинѣ фасада прилегающихъ участковъ, а по какому-нибудь иному масштабу, преимущественно по пространству земли, занимаемому каждымъ владѣніемъ. Это оправдывалось тѣмъ, что прежній масштабъ (длина фасада) не только не всегда соотвѣтствовалъ справедливому распредѣленію податной тягости, но и побуждалъ возводить негигіеничныя зданія, устраивать квартиры по преимуществу въ глубинѣ дворовъ [1]), лишь бы не переплачивать за длинный фасадъ; теперь общинамъ предоставляется свободный выборъ масштаба обложенія Интересно, что въ парламентской коммисіи (а также и въ засѣданіи верхней палаты) раздавались голоса въ пользу расширенія тѣхъ рамокъ, какія установлены закономъ 1875 г., напримѣръ, въ смыслѣ привлеченія къ несенію расходовъ также и тѣхъ собственниковъ, которые возвели зданія до сооруженія улицы и которые получаютъ значительныя выгоды отъ расширенія или улучшенія существующей улицы. Противъ этого высказался министръ финансовъ, такъ какъ, по его словамъ, правительство само обсудитъ, слѣдуетъ ли измѣнить законъ 2 іюля 1875 г., или нѣтъ. Такимъ образомъ, согласно дебатамъ въ ландтагѣ и единогласному толкованію комментаторовъ [2]), покрытіе расходовъ на сооруженіе новыхъ и проектированныхъ улицъ должно происходить на основаніи § 15 закона 2 іюля 1875 г.; но тамъ, гдѣ названный законъ не имѣетъ силы, т. е. гдѣ дѣло идетъ о существу-

[1]) На это указывало въ 1887 г. собраніе des deutschen Vereins für öffentliche Gesundheitspflege во Франкфуртѣ М. См. Adickes, „K. A. G.“, стр. 294.

[2]) См. Adickes, „K. A. G.“ стр. 297 и F. Nöll „K. A. G.“, Berlin 1894. стр. 22 сл.

ющихъ, „историческихъ" улицахъ, тамъ подобные расходы могутъ быть покрыты въ соотвѣтствіи съ вышеописаннымъ § 9 или § 20 закона 14 іюля 1893 г., другими словами, путемъ спеціальнаго обложенія на общихъ основаніяхъ [1]).

Kommunalabgabengesetz проводитъ идею спеціальнаго обложенія еще и въ другой формѣ, что и выражено въ § 20. Онъ гласитъ: „Прямые общинные налоги должны разверстываться на точныхъ и равномѣрныхъ основаніяхъ между всѣми плательщиками. Если дѣло идетъ о такихъ учрежденіяхъ, которыя приносятъ болѣе или менѣе значительную выгоду только одной части общинной территоріи или только одному какому-нибудь классу мѣстнаго населенія и если при этомъ не взимаются спеціальные сборы, согласно §§ 9 и 10 настоящаго закона, то общинѣ разрѣшается облагать эту часть общинной территоріи или этотъ классъ плательщиковъ соотвѣтственно въ большемъ или меньшемъ размѣрѣ. При установленіи такого болѣе повышеннаго или болѣе льготнаго обложенія (Mehr-oder Minderbelastung) слѣдуетъ принимать въ соображеніе, главнымъ образомъ, тѣ расходы, которые потребуются на сооруженіе и содержаніе этихъ учрежденій за вычетомъ ожидаемаго съ нихъ дохода. Постановленіе общины по сему предмету должно быть представлено на утвержденіе надзирающихъ инстанцій въ установленномъ порядкѣ". Въ сущности говоря, этотъ параграфъ заимствовалъ и обобщилъ тѣ постановленія, которыя, какъ мы уже знаемъ, были признаны для уѣздныхъ земствъ въ § 13 der Kreisordnung 13 дек. 1872 г., а для провинціальныхъ земствъ въ § 110 der Provinzialordnung 29 іюня 1875 г., гдѣ предусматривается аналогичная Mehr-und Minderbelastung [2]). Вводя подобное правило въ положеніе 14 іюля 1893 г., законодатель имѣлъ въ виду предоставить общинамъ всѣ средства къ проведенію спеціальнаго обложенія, когда извѣстные члены или классы населенія получаютъ особую выгоду отъ коммунальныхъ мѣропріятій: онѣ могутъ или взимать спеціальные сборы (§§ 9, 10), или же увеличить для этихъ лицъ ставки платимыхъ ими прямыхъ налоговъ и тѣмъ самымъ уравновѣсить выгоды и пожертвованія всѣхъ плательщиковъ (§ 20)

Такимъ образомъ, законъ 14 іюля 1893 года широко развилъ идею спеціальнаго обложенія. Даже болѣе: онъ разрѣшилъ общинамъ облагать незаслуженный приростъ цѣнности, который пріобрѣтаютъ земельные участки отъ установленія строительныхъ линій

[1]) Что же касается до недостатка Baufluchtliniengesetz'a, допускающаго взысканіе спеціальныхъ сборовъ лишь послѣ сооруженія зданія и вводящаго, такимъ образомъ, общину въ убытки въ видѣ потери процентовъ на затраченный капиталъ (см. выше), то этотъ недостатокъ имѣлось въ виду сгладить установленіемъ параграфа 27, коимъ вводится особый налогъ на незастроенные участки-пустыри. Adickes, „K. A. G"., стр. 300.

[2]) Ср. Adickes, «K. A. G.» комментарій къ § 91 п. 3.

(Baufluchtlinien). Это выражено въ § 27:... «Недвижимыя имущества, стоимость которыхъ увеличилась, благодаря установленію строительныхъ линій (такъ наз. участки для застройки—Bauplatze), могутъ быть привлечены къ болѣе высокому, по сравненію съ другими недвижимыми имуществами, обложенію, соразмѣрно, однако, указанному увеличенію цѣнности. Это дополнительное обложеніе должно быть урегулировано посредствомъ особаго статута». Здѣсь, слѣдовательно, по отношенію къ налогамъ, падающимъ на недвижимую собственность, принято правило, аналогичное постановленіямъ о пошлинахъ и спеціальныхъ сборахъ, что тѣ лица, которыя извлекаютъ изъ общинныхъ мѣропріятій особую выгоду, обязаны нести и болѣе тяжелое податное бремя. Въ мотивахъ къ § 27 такое усиленіе обложенія оправдывается тѣмъ, что «подобные участки постоянно сильно возрастаютъ въ цѣнѣ, благодаря дѣятельности общины и безъ всякаго содѣйствія собственника. Высота незаслуженнаго прироста, особенно въ быстро растущихъ общинахъ, нерѣдко чрезвычайно значительна, иногда же прямо баснословна. Гдѣ обнаруживается такой оборотъ дѣла, тамъ обыкновенно разражается лихорадочный торгъ на участки подъ застройку. Послѣдніе становятся предметомъ спекуляціи, скупаются частными лицами или разнаго рода строительными компаніями, выгодно перепродаются или удерживаются въ надеждѣ на дальнѣйшее поднятіе въ стоимости. Вслѣдствіе этого, часто развивается необычайное и вредное увеличеніе цѣнъ на пустыри, чему все-таки до нѣкоторой степени можетъ противодѣйствовать болѣе высокое обложеніе, ибо въ такихъ случаяхъ владѣльцы должны считаться не только съ процентами на капиталъ, пошедшій на скупку, но и съ налогомъ, а потому скорѣе рѣшатся продать свои участки. Во всякомъ случаѣ общинѣ открывается здѣсь новый источникъ дохода, который безъ особаго обремененія плательщиковъ вводитъ вполнѣ справедливое обложеніе, носящее притомъ чисто коммунальный характеръ". Въ парламентской коммиссіи различныя партіи одобряли эту мысль проекта, тѣмъ болѣе что налогъ на пустыри удобно замѣнялъ поимущественное обложеніе, которое одинаково падаетъ и на бездоходные участки. Какъ и слѣдовало ожидать, названный параграфъ вызвалъ весьма оживленные дебаты въ ландтагѣ. Въ нижней палатѣ депутаты „правой" внесли предложеніе отклонить проектъ; они указывали, что иначе общины станутъ слишкомъ усердно устанавливать строительныя линіи и безъ нужды расширять границы съ цѣлью отыскать новые источники дохода; въ крайнемъ случаѣ можно было бы требовать обложенія лишь послѣ сооруженія улицы. Противъ такого предложенія рѣшительно высказался д-ръ Алекс. Мейеръ (Берлинъ), одинъ изъ вождей свободомыслящихъ: «Если вы примите, говорилъ онъ, предложеніе г. ф. Буха, то вы уничтожите самую

цѣль проекта. Когда городъ соорудитъ улицу, то спекуляція давнымъ давно успѣетъ снять всѣ сливки. Мы хотимъ обложить какъ разъ тотъ приростъ цѣнности, который накопляется такъ незамѣтно, въ тиши . а, между тѣмъ, спекуляція набрасывается на такіе участки... Склонность спекулировать подобнымъ образомъ нигдѣ не развита такъ сильно, какъ у насъ въ Германіи... Тотъ, кто владѣетъ участкомъ подъ застройку, только тогда рѣшается отчудить его, когда приростъ цѣнности достаточно великъ: отсюда получается нѣкоторая склонность воздерживаться отъ застройки пустырей. Въ этомъ обстоятельствѣ мы должны искать одну изъ причинъ квартирной нужды,— причину—не единственную, даже, можетъ быть, не главнѣйшую,—но, во всякомъ случаѣ,—очень существенную, отчего чувствуется недостатокъ въ квартирахъ, и населеніе не имѣетъ хорошихъ и дешевыхъ квартиръ. Съ точки зрѣнія соціальной политики, я придаю усиленному обложенію пустырей большое значеніе...: чтобы не переплачивать налога, разсчетъ заставляетъ собственника приступить здѣсь къ застройкѣ—къ сооруженію сначала небольшихъ домовъ, помѣщеній для рабочихъ и мелкаго люда, а это должно повести къ ослабленію скученности въ прочихъ частяхъ города“ .. Поэтому, д-ръ Мейеръ просилъ поддержать проектъ, съ чѣмъ согласился и другой депутатъ д-ръ Брюэль. Послѣдній указывалъ на крайнюю обременительность поземельнаго обложенія, а потому считалъ желательнымъ введеніе такихъ податей, которыя могутъ содѣйствовать облегченію поземельнаго налога, тѣмъ болѣе, что здѣсь преслѣдуется цѣль—противодѣйствовать спекуляціи. Заявленіе д-ра Мейера поддерживалъ и министръ финансовъ [1]). Въ концѣ концовъ § 27 былъ принятъ ландтагомъ въ редакціи парламентской коммиссіи и вошелъ въ составъ закона 14 іюля 1893 г.

Легко замѣтить, что § 27 редактированъ крайне неудачно: по точному смыслу, обложенію подлежитъ лишь тотъ приростъ цѣнности, который обязанъ своимъ возникновеніемъ исключительно установленію строительныхъ линій [2]). Но какъ обнаружить это? какъ доказать въ случаѣ процесса? И. дѣйствительно, тѣ общины, которыя пытались воспользоваться параграфомъ 27, впослѣдствіи обычно отказывались отъ него, напримѣръ, Берлинъ, ибо, въ случаѣ процесса община всегда оставалась въ накладѣ [3]). Поэтому, вопреки ожиданіямъ, города обратили чрезвычайно серьезное вниманіе на налогъ, взимаемый при продажѣ недвижимостей (Umsatzsteuer von Immobilien).

---

[1]) Дебаты 25 апрѣля 1893 г. Stenograph Berichte d. H. d. Abg 1893 Bd IV, стр 2,026 сл.

[2]) См Ausführungs-Anweisung Art 18 у Nöll K A G., стр. 277

[3]) См. „Deutsche Gemeinde Zeitung“ за 1900 г., стр. 192, статья „Grundsteuer vom gemeinen Wert“ Jochmus'a

По существу дѣла, этотъ сборъ можетъ въ значительной степени выполнить ту же цѣль и дать тѣ же результаты, какіе ожидались отъ налога на пустыри, на что и указывалось въ ландтагѣ [1]). Kommunalabgabengesetz провелъ идею спеціальнаго обложенія также и относительно промысловаго налога. Согласно § 31, общинамъ разрѣшается дѣлать различіе въ ставкахъ (скалѣ) промысловаго обложенія и въ процентахъ (т. е. въ размѣрѣ добавочныхъ сборовъ, которые выражаются въ процентахъ),—„если отдѣльныя отрасли промысловъ не въ одинаковомъ размѣрѣ извлекаютъ выгоду отъ общинныхъ учрежденій или вызываютъ со стороны общинъ особые расходы. и если при этомъ сіе не уравновѣшено по правиламъ, указаннымъ въ §§ 4, 9, 10 или 20 настоящаго закона". Другими словами, выгоды, получаемыя извѣстными промышленниками отъ общины, могутъ быть возмѣщены увеличеніемъ промысловаго обложенія, поскольку это не достигается путемъ пошлинъ, спеціальныхъ сборовъ или прочихъ налоговъ.

Такимъ образомъ, въ прусской реформѣ 1893 года законодатель какъ бы пронизываетъ всю систему коммунальныхъ налоговъ идеей спеціальнаго обложенія, которому онъ пытается придать въ области общинныхъ финансовъ самое серьезное значеніе. Мы видѣли, что пока законодательство не ограничивало право общинъ устанавливать добавочные сборы къ государственнымъ прямымъ налогамъ и не стѣсняло ихъ въ выборѣ источниковъ обложенія,—въ результатѣ получался переводъ всего обложенія на доходъ, т. е. сбрасываніе податного бремени съ реальныхъ налоговъ на подоходные. Законъ 1893 года реагируетъ противъ подобныхъ поползновеній общинныхъ управленій, и эта реформа наглядно подтверждаетъ мысль, которую мы развивали выше, что понижательная тенденція въ реальномъ обложеніи и повышательная въ подоходномъ,—не могли остаться безъ ограниченія, и что при этомъ необходимымъ слѣдствіемъ должно было явиться развитіе идеи спеціальнаго обложенія. Эти наши теоретическія соображенія дѣйствительно оправдываются, какъ въ мотивахъ, такъ и въ самой конструкціи параграфовъ 54—59 означеннаго закона.

Мысль названныхъ постановленій клонится къ тому, чтобы усилить значеніе реальныхъ налоговъ и поставить размѣръ ихъ въ зависимость отъ подоходнаго обложенія. § 54 гласитъ: „Процентныя отчисленія (надбавки) въ пользу общины съ установленныхъ государствомъ реальныхъ налоговъ по общему правилу должны производиться въ размѣрѣ, не меньшемъ того, въ которомъ взимаются над-

[1]) См. Noll K. A. G. стр. 29, прим. 3; Adickes K. A. G., стр. 315.

бавки къ государственному подоходному налогу, но и не большемъ, чѣмъ эти надбавки, увеличенныя наполовину. Если реальные налоги не превышаютъ 100%, то допускается или оставленіе подоходнаго налога свободнымъ, или привлеченіе его въ меньшемъ, противъ указаннаго въ первой части настоящаго параграфа, размѣрѣ. Если съ установленныхъ государствомъ реальныхъ налоговъ взимается болѣе 150%, а съ государственнаго подоходнаго налога уже берется 150%, то за каждый лишній процентъ къ реальнымъ налогамъ можно взимать 2% съ государственнаго подоходнаго налога [1]). По общему правилу реальные налоги не могутъ быть увеличены болѣе, чѣмъ на 200%". Въ параграфѣ 55 воспрещается отступать отъ изложеннаго постановленія или взимать подоходный налогъ свыше 100% иначе, какъ съ особаго разрѣшенія надзирающей инстанціи и обязательно при наличности особыхъ на то основаніи; но „въ томъ и въ другомъ случаѣ слѣдуетъ исходить изъ того, что тѣ издержки общины, которыя приносятъ пользу преимущественно недвижимой собственности и промышленнымъ предпріятіямъ, должны быть покрыты по общему правилу реальными налогами, поскольку онѣ не возмѣщаются, согласно постановленіямъ параграфовъ 4, 9, 10 и 20. Къ числу такихъ издержекъ относятся, главнымъ образомъ, расходы на устройство и содержаніе улицъ и дорогъ, на водопроводныя и канализаціонныя сооруженія, а также на проценты и погашеніе по займамъ, заключеннымъ для такихъ цѣлей". Въ параграфѣ 56 мы читаемъ: „Та сумма, которая должна быть покрыта реальными налогами, вносится въ видѣ налоговъ поземельнаго, подомоваго и промысловаго: послѣдніе, по общему правилу, подлежатъ одинаковымъ процентнымъ надбавкамъ. Если же владѣльцы недвижимыхъ имуществъ (земель или домовъ) или промышленники извлекаютъ отъ общинныхъ учрежденій особенную выгоду или если они причиняютъ общинѣ особые расходы, то подлежащая къ поступленію въ видѣ реальныхъ налоговъ сумма (§§ 54, 55), поскольку она не пополнена, согласно правиламъ §§ 4, 9, 10 и 20, должна быть распредѣлена на соотвѣтственно иныхъ основаніяхъ,

---

[1]) Въ видѣ схемы этотъ параграфъ выразится такъ:

Если реальныхъ налоговъ взимается	То подоходное обложеніе можетъ взиматься въ размѣрѣ % (государствен. оклада)
Не свыше 100	0—100
Отъ 100 до 150	не менѣе $^2/_3$ оклада (процентовъ) реальнаго обложенія и не свыше $^1/_1$ этого оклада.
150	не менѣе 100 и не свыше 150
160	„ „ $106^2/_3$ „ „ „ 170
180	„ „ 120 „ „ „ 210
200	„ „ $133^1/_3$ „ „ „ 250

а именно: процентныя надбавки къ поземельному и подомовому налогамъ соотвѣтственно увеличиваются или уменьшаются, но не болѣе чѣмъ въ 2 раза, сравнительно съ надбавками къ промысловому налогу, и наоборотъ".

Цѣль этихъ постановленій ясна: законодатель требуетъ, чтобы представители недвижимаго и движимаго капитала несли тѣ издержки общины, которыя преимущественно служатъ ихъ интересамъ, поскольку такое возмѣщеніе расходовъ не достигнуто взиманіемъ пошлинъ и спеціальныхъ сборовъ. Здѣсь мы, несомнѣнно, опять имѣемъ дѣло съ проявленіемъ идеи спеціальнаго обложенія, хотя и далеко не въ чистомъ видѣ На самомъ дѣлѣ: стремленіе сихъ узаконеній привлечь домовладѣльцевъ и промышленниковъ къ возмѣщенію тѣхъ выгодъ, какія они имѣютъ отъ дѣятельности общины, конечно, крайне проблематично. Вѣдь реальные налоги считаются лишь съ такъ называемои Ertragsfähigkeit облагаемыхъ объектовъ, причемъ, слѣдовательно, выгоды отдѣльныхъ плательщиковъ совершенно не принимаются во вниманіе [1]). Но интересъ приведенныхъ постановленій заключается въ томъ, что законодатель вынуждаетъ прибѣгать къ спеціальному обложенію (или пошлинамъ), иначе это грозитъ увеличеніемъ реальныхъ налоговъ, т. е., по идеѣ законодателя, приведетъ къ тому же результату. Въ мотивахъ правительства высказывается мысль. что одна часть расходовъ общинъ преслѣдуетъ общегосударственныя цѣли (училищное дѣло, призрѣніе бѣдныхъ), что и должно покрываться подоходнымъ обложеніемъ (по принципу налогоспособности), а другая часть расходовъ, которые имѣютъ въ виду хозяйственныя цѣли (напр., Verkehrsanlagen), должна, наоборотъ, „покрываться тѣми, которымъ это идетъ на выгоду, и притомъ соразмѣрно съ сими выгодами". Съ другой же стороны, проектъ правительства защищаетъ интересы фиска, а потому противодѣйствуетъ разрастанію мѣстнаго подоходнаго обложенія и выдвигаетъ впередъ реальные налоги. Между тѣмъ общественное движеніе противъ реальныхъ налоговъ, какъ мы увидимъ, чрезвычайно сильно; поэтому теоретически мы можемъ утверждать, что спеціальному обложенію предстоитъ широкое развитіе, поскольку это основывается на законѣ 14 іюля 1893 года.

Какъ же отнесся ландтагъ къ изложеннымъ выше постановленіямъ, въ которыхъ, какъ бы въ фокусѣ, выражаются основныя начала прусской реформы? Во-первыхъ, коммисія нижней палаты сузила предложенія правительства и, какъ разъ въ томъ смыслѣ, въ какомъ

---

[1]) Напримѣръ, община можетъ дѣлать крупныя затраты на благоустройство лишь одной части своей территоріи,—тогда какъ реальное обложеніе разложится на всѣхъ плательщиковъ въ одинаковой пропорціи.

это выгодно для плательщиковъ реальныхъ налоговъ [1]). Во-вторыхъ, нѣкоторые депутаты изъ „центра“ и, именно, представители изъ Рейнланда и Вестфалена произвели сильную аттаку противъ проекта. Такъ, депутатъ Мисъ (М. Гладбахъ) на примѣрѣ своего роднаго города доказывалъ, какъ тяжело, особенно въ западныхъ провинціяхъ, должно упасть реальное обложеніе на „среднее сословіе“ (Mittelstand), если дозволить столь высокій предѣлъ для реальныхъ налоговъ—200%, и предлагалъ понизить его до 150%: „положеніе дѣла, говорилъ онъ, вообще ухудшается для мелкихъ и среднихъ представителей недвижимой собственности и измѣняется въ пользу капитала“ Предложеніе Миса поддерживалъ депутатъ Шмитцъ (Эркеленцъ): «Этимъ вы предотвратите, утверждалъ онъ, опасность, что наши мелкіе и средніе собственники будутъ еще въ большей степени раззоряться (zerrieben) движимымъ капиталомъ, въ какой это совершается нынѣ»; ораторъ указывалъ, какъ тяжело отзовется реформа на задолженной собственности, какъ вредно заставлять переводить подоходное обложеніе на реальное,—какъ ошибочно мнѣніе, что дѣятельность общинъ, а не внѣшнія обстоятельства, лежащія внѣ силъ общинъ, содѣйствуетъ подъему цѣнъ на земли... (оживленныя одобренія въ центрѣ). Въ томъ же смыслѣ высказались еще два депутата, защищавшихъ интересы „der kleinen Existenzen, des Mittelstandes in Stadt und Land“. Министръ финансовъ д-ръ Микель отвѣчалъ этимъ ораторамъ изъ Рейнланда и Вестфалена: „У васъ на родинѣ, говорилъ онъ имъ, обычно, безъ всякаго повода, вся масса коммунальныхъ налоговъ переводится исключительно или въ очень значительной степени на подоходное обложеніе Чѣмъ это объяснить? А вотъ чѣмъ: оцѣнки дохода настолько низки, что имущіе классы вовсе не противодѣйствуютъ переводу обложенія на доходъ, тѣмъ болѣе, что имущіе классы состоятъ, главнымъ образомъ, именно изъ земельныхъ собственниковъ и промышленниковъ, которые преимущественно и уплачиваютъ подоходный налогъ... Вотъ почему въ этихъ провинціяхъ такъ несочувственно относятся къ мысли объ усиленіи мѣстныхъ реальныхъ налоговъ“... Дѣйствительно, увеличеніе прибавокъ къ подоходному налогу не давало фиску возможности усилить значеніе этого источника дохода, чего не трудно было бы достигнуть, если предоставить общинамъ, главнымъ образомъ, реальное обложеніе. Какъ бы то ни было, несмотря на рѣзкую аттаку извѣстной фракціи „центра“ нижней палаты, упомянутые параграфы были приняты значительнымъ большинствомъ. Мало того: ландтагъ рѣшительно высказался противъ

[1]) Намп цитированъ выше текстъ самого закона, который, впрочемъ, представляетъ собою редакцію парламентской коммиссіи; правительственный же проектъ еще сильнѣе подчеркивалъ реальное обложеніе. См. Adickes, К А G стр. 373 сл.

попытки вычеркнуть ту часть § 56, гдѣ предписывается увеличить обложеніе для тѣхъ собственниковъ или промышленниковъ, которые извлекаютъ отъ общинныхъ учрежденій особую выгоду. Въ сущности говоря, аргументы противниковъ были, какъ справедливо замѣтилъ министръ финансовъ, лишь повтореніемъ аргументовъ противъ спеціальнаго обложенія, что здѣсь будто бы возможны несправедливости и партійное отношеніе. Однако, ландтагъ громаднымъ большинствомъ высказался въ пользу редакціи коммисіи и тѣмъ самымъ еще разъ подтвердилъ идею спеціальнаго обложенія.

Резумируя сказанное, мы приходимъ къ выводу, что развитіе идеи спеціальнаго обложенія въ законѣ 14 іюля 1893 года явилось результатомъ общественныхъ и экономическихъ условій коммунальной жизни Пруссіи. Теченія противъ реальныхъ налоговъ и противъ чрезмѣрнаго разрастанія въ общинахъ подоходнаго обложенія, съ одной стороны,—и развитіе хозяйственной дѣятельности общинъ съ другой,—привели къ построенію системы мѣстныхъ налоговъ преимущественно въ началѣ „Leistung und Gegenleistung“, гдѣ, слѣдовательно, спеціальное обложеніе должно было получить яркое выраженіе. На самомъ дѣлѣ современнымъ общинамъ открываются многочисленныя и важныя хозяйственныя задачи, осуществленіе которыхъ, имѣя въ виду интересъ цѣлаго общества, обычно влечетъ за собою извѣстныя экономическія выгоды отдѣльныхъ слоевъ населенія. Здѣсь спеціальное обложеніе получаетъ свою самостоятельную raison d'être, помимо практической цѣли, какую ему придавали составители закона,—ослабить чрезмѣрное обремененіе податныхъ источниковъ прямыми налогами, особенно подоходнымъ [1]). „Постановленія закона (1893 г.), читаемъ мы въ мотивахъ правительства, покоятся, главнымъ образомъ, на началѣ, что всѣ издержки, которыя служатъ на пользу отдѣльнымъ членамъ общины или отдѣльнымъ классамъ населенія, или вызываются ими, — должны соотвѣтственно покрываться по принципу „услуги-возмездія“, — прочіе же расходы возмѣщаются преимущественно по масштабу налогоспособности. Правильное примѣненіе перваго принципа во всѣхъ подходящихъ случаяхъ тѣмъ необходимѣе, что иначе, когда издержки на цѣли, имѣющія въ виду выгоды отдѣльныхъ лицъ или обусловливаемыя ими, покрываются изъ общихъ средствъ коммуны, — это является непозволительной тратой общинныхъ средствъ и ведетъ къ несправедливому распредѣленію податной тягости населенія. Расходы такого рода должны покрываться пошли-

[1]) Ср „Записку о реформѣ мѣстныхъ налоговъ въ Пруссіи, въ 1893 г.“ проф. О. Эйхельмана. Спб. 1894 г., стр. 30 сл.

нами и спеціальными сборами, а въ налоговой сферѣ—также реальными налогами или соотвѣтственнымъ усиленіемъ обложенія (Mehrbelastung).

Какъ привилась реформа 1893 г. въ жизни? Она встрѣтила и безусловныхъ защитниковъ, и ярыхъ противниковъ: все зависитъ отъ того, какую точку зрѣнія принимаютъ ея критики. „Berl. Polit. Nachrichten“ оффиціозно сообщаютъ... „Большое число общинъ организовало свою систему обложенія, въ общемъ, въ духѣ и направленіи коммунальнаго закона, особенно въ смыслѣ усиленія реальнаго обложенія и ослабленія подоходнаго. Равнымъ образомъ, въ большомъ числѣ мѣстностей нашли цѣлесообразное примѣненіе постановленія о пошлинахъ и спеціальныхъ сборахъ. Конечно, въ нѣкоторыхъ общинахъ борьба интересовъ оказала задерживающее вліяніе [1])“. Несомнѣнно, однако, что представители недвижимаго капитала съ необыкновеннымъ одушевленіемъ возстаютъ противъ закона 1893 г. [2]); люди болѣе безпристрастные часто относятся съ нерѣшительностью, но есть много лицъ, которыя безусловно отстаиваютъ реформу [3]). Пробѣжимъ нѣсколько отзывовъ, не упуская, конечно, изъ вида нашей работы [4]).

Едва ли не самымъ рѣшительнымъ противникомъ реформы придется назвать Landgerichtsrath a. D. C. Merlo—автора книжки: Die Grund-(Haus-) Besitzer unter dem Kommunalabgabengesetz 2 изд., Köln. 1894. Онъ является ярымъ защитникомъ интересовъ представителей недвижимаго капитала. Мерло упрекаетъ этихъ собственниковъ въ томъ, что они не умѣютъ, какъ слѣдуетъ, отстаивать свои интересы и далеко не достаточно воздѣйствуютъ на правительство и ландтагъ при посредствѣ ассоціацій домовладѣльцевъ. Онъ утверждаетъ, что прежде поземельный и подомовый налоги оправдывались принципомъ налогоспособности; теперь же, когда этотъ принципъ оказался непригоднымъ для подобной мотивировки, то стали приводить мотивы

---

[1]) Цитировано по „Deutsch Gemeinde-Zeitung“ 1895 г., стр. 233 сл.

[2]) Burgermeister Jochmus по поводу реформы говоритъ: „Тогда разразилась въ городахъ ожесточенная борьба между домо- и землевладѣльцами съ одной стороны, и людьми, не имѣющими ни дома, ни земли, съ другой. Эта борьба теперь нѣсколько притихла, но все же жалобы собственниковъ оттого не заглохли“. (D Gem. Zeitung 1900, стр. 191)

[3]) Напр., проф. Эннекцерусъ: „Если нѣкоторые вопросы, говоритъ онъ, можетъ быть и не разрѣшены, то весь планъ выполненъ прямолинейно, цѣлесообразно и справедливо“. Онъ считаетъ реформу самымъ выдающимся законодательнымъ актомъ, какой только имѣлъ мѣсто въ Пруссіи за все столѣтіе въ этой области (Die Steuerreform in Staat und Gemeinde, стр. 87).

[4]) Мы отнюдь не имѣемъ въ виду разсмотрѣніе мнѣнія всѣхъ или даже большинства авторовъ, касавшихся сего вопроса: выбираемъ лишь наиболѣе типичныя.

„услуги—возмездія“ (стр. 72). Доказывая, какъ тяжело падаютъ реальные налоги на недвижимую собственность (особенно задолженную), Мерло жестоко осуждаетъ ихъ, хотя бы они находились въ завѣдываніи общинъ. И несмотря на эту рѣзкую критику, достигающую своего апогея при обсужденіи §§ 54, 55, Мерло значительно мягче относится къ §§ 4, 9, 10 и 20 (т. е. пошлинамъ и спеціальнымъ сборамъ, стр. 96): „Какъ уже замѣчено выше, пишетъ онъ, введеніе въ законъ пошлинъ и спеціальныхъ сборовъ слѣдуетъ разсматривать, какъ значительное улучшеніе существовавшихъ порядковъ, но весь вопросъ сводится къ тому, какъ будутъ выполнены эти постановленія: если господа бюргермейстеры, у которыхъ изобрѣтательность въ дѣлѣ установленія налоговъ развита положительно въ опасной степени, уже теперь преподносятъ подобные планы, то отсюда недовольство по поводу новаго закона уже въ *цѣломъ* его объемѣ скоро станетъ всеобщимъ“... (стр. 58).

„А что, иронизируетъ Мерло, придется платить тѣмъ собственникамъ, дома которыхъ расположены вблизи общественнаго сада или площади, гдѣ играетъ музыка, гдѣ на улицахъ горитъ электрическое освѣщеніе, гдѣ проложена безшумная мостовая, гдѣ проходитъ городская конка или трамваи, а по близости имѣется пожарное депо“—Въ общемъ же Мерло не выставляетъ себя противникомъ специальнаго обложенія, требуя только, чтобы спеціальныя выгоды были несомнѣнны и значительны, напримѣръ, при сооруженіи улицъ, водопровода и канализаціи (стр. 112 сл.). Зато онъ рѣшительно возстаетъ противъ обложенія „незаслуженнаго прироста цѣнности“, котораго онъ, впрочемъ, совсѣмъ и не признаетъ Вотъ заключительныя слова Мерло: „Законъ о коммунальномъ обложеніи въ своихъ основныхъ чертахъ направленъ преимущественно противъ недвижимой собственности.. Пусть они (т. е. заблуждающіеся люди) провѣрятъ, не замѣняли ли въ свое время поземельный и подомовый налоги, хотя и въ несовершенномъ видѣ, современное подоходное обложеніе, а потому не могутъ быть сохранены и теперь, когда введенъ высокій подоходный налогъ; пусть они провѣрятъ, не является ли совершенно неудачной попытка мотивировать—за отпаденіемъ прежняго—новымъ предлогомъ, что реальные налоги удерживаются, на основаніи принципа „услуги-возмездія“; вѣдь во всѣхъ случаяхъ, гдѣ можно утверждать, что значительная часть расходовъ общины идетъ на пользу недвижимой собственности, тамъ умѣстно обложеніе только путемъ пошлинъ и спеціальныхъ сборовъ (§§ 4, 9, 10) и Mehrbelastung въ подоходномъ налогѣ, согласно § 20, а равно путемъ косвенныхъ налоговъ съ недвижимости, напр., налога за переходъ имущества (Umsatzsteuer),—но никогда нельзя допускать такого универсальнаго обложенія, какое имѣется въ поземельномъ, подомовомъ и т. п. нало-

гахъ. И вотъ именно, вслѣдствіе безжалостнаго выполненія закона въ нѣкоторыхъ большихъ городахъ въ ущербъ недвижимому капиталу, я нисколько не стѣсняюсь сказать, что мнѣ неизвѣстенъ ни одинъ законъ, вродѣ Kommunalabgabengesetz'a, который заключалъ бы въ себѣ столь рѣзкое нарушеніе имущественныхъ правъ одного класса гражданъ.... Эта провѣрка (т. е. поскольку общинныя затраты идутъ на пользу собственникамъ и промышленникамъ) доказала бы, что въ общинѣ съ развитою системою налоговъ, построенной на пошлинномъ принципѣ, нельзя найти оправданія даже для 1% реальныхъ налоговъ"...

Мнѣніе Мерло тѣмъ интереснѣе для насъ, что оно ясно выражаетъ стремленія представителей недвижимой собственности; мы видимъ здѣсь подтвержденіе тѣхъ мыслей, которыя развиты у насъ выше, и, несомнѣнно, спеціальное обложеніе должно получить въ будущемъ еще болѣе широкое распространеніе, по мѣрѣ того, какъ будетъ возрастать движеніе противъ реальныхъ налоговъ. Насколько же сильно это движеніе, можно судить по рѣзкой брошюрѣ Мерло, изданной von den Provinzialverbanden der rheinisch-westfälischen, schlesischen, brandenburgischen und sächsischen Grundbesitzervereine, sowiedem Bunde schlesischer Haus-und Grund-besitzer Vereine zu Breslau (Koln, 1896) въ отвѣтъ на памятную записку министерства, отъ 4 апрѣля 1896 года, по поводу выполненія Kommunalabgabengesetz'a. Въ этой брошюрѣ „городскіе аграріи" устами Мерло возмущаются заявленіемъ министровъ финансовъ и внутреннихъ дѣлъ, что „домовладѣльцы пытаются обратить въ свою пользу всю выгоду реформы и сдѣлать ее орудіемъ въ интересахъ своихъ единомышленниковъ и въ ущербъ всѣмъ прочимъ плательщикамъ подоходнаго налога". Брошюра возстаетъ почти исключительно противъ реальныхъ налоговъ (§§ 54—56 „K. A. G.") и требуетъ отмѣны ненавистнаго домовладѣльцамъ обложенія, чего они будутъ добиваться, пользуясь всѣми законными ходами. Кромѣ того, и въ ландтагѣ, правда неуспѣшно, предлагались измѣненія въ дѣйствующемъ законѣ [1]) или подавались жалобы и петиціи [2]). Центральный союзъ ассоціацій домовладѣльцевъ Германіи выпустилъ въ концѣ 1890 года воззваніе, въ которомъ онъ требуетъ „справедливости и еще разъ справедливости": здѣсь агитируется въ пользу вычета долговъ, устраненія подомоваго и поземельнаго обложенія общинами и т. д. Въ соотвѣтственности съ этимъ воззваніемъ въ ландтагъ поступило до 40,000 петицій, а также прошеніе на

[1]) См. брошюру „Die Stellung der rheinisch-westfalischen Haus- & Grundbesitzer Vereine zu den Antragen Meyerbusch & Mies-Bachem betr. Abänderung des K. A. G., Koln, 1897. Автору и этого памфлета представляется необходимымъ отмѣна реальныхъ налоговъ и замѣна ихъ въ подлежащихъ случаяхъ пошлинами и спеціальными сборами, стр. 14 сл.

[2]) Deutsche Gemeinde-Zeitung, 1896, стр. 87.

высочайшее имя съ болѣе чѣмъ 10,000 подписями, гдѣ высказываются точно такія же жалобы на несправедливость и обременительность реальнаго обложенія [1]). И теперь это движеніе противъ реальныхъ налоговъ едва ли меньше: въ іюлѣ 1900 года, по словамъ газетъ, союзъ ассоціаціи домовладѣльцевъ постановилъ резолюцію: всѣми силами бороться противъ несправедливостеи закона 14 іюля 1893 г.

На XXI бранденбургскомъ городовомъ съѣздѣ первыи бюргермеистеръ Detleffen-Custrin заявилъ, что „теперешнее примѣненіе новаго закона, по крайнеи мѣрѣ у нихъ, непремѣнно должно повести за собою въ короткій промежутокъ времени разореніе среднихъ и мелкихъ домовладѣльцевъ [2]). Онъ доказывалъ, что въ этомъ виноваты реальные налоги и предлагалъ слѣдующее: вмѣсто подлежащихъ отмѣнѣ реальныхъ налоговъ желательно введеніе особаго общиннаго поимущественнаго налога на-ряду съ небольшимъ усиленіемъ подоходнаго обложенія, а равно возможно широкое развитіе косвенныхъ налоговъ, пошлинъ и спеціальныхъ сборовъ, согласно §§ 4, 9 и 10 и Mehrbelastung по § 20, а также налога на пустыри и за переходъ имущества, которые прямо падаютъ на недвижимую собственность.— На ганноверскомъ городовомъ съѣздѣ 9. VI 1896 года, сенаторъ Риссмюллеръ прочелъ рефератъ „Uber die Erfahrungen, welche seit Erlass des K. A. G. in den Stadtgemeinden mit den Realsteuern gemacht sind“ [3]). Доказывая нежелательность и обременительность реальнаго обложенія, особенно въ виду задолженности земельной собственности, и соглашаясь, что устранить реальное обложеніе нельзя при существующихъ условіяхъ коммунальнаго бюджета, референтъ требовалъ, чтобы реальные налоги опирались исключительно на принципъ „услуги—возмездія“. Взамѣнъ усиленія реальнаго обложенія или подоходнаго обложенія свыше 100%, Риссмюллеръ отстаивалъ такую мысль: „желательно, по мѣрѣ возможности, использовать всѣ тѣ источники, которые по закону должны эксплоатироваться предпочтительно предъ прямыми налогами, а именно, кромѣ доходовъ отъ общиннаго имущества, пошлины, спеціальные сборы или Mehrbelastungen и косвенные налоги .. Особаго вниманія заслуживаютъ налоги на пустыри и за переходъ имуществъ. Мысль, лежащая въ основѣ обоихъ этихъ налоговъ,—поразить незаслуженный приростъ цѣнности; необходимо изслѣдовать, нельзя ли вмѣсто трудно осуществимаго налога на пустыри такъ построить налогъ за переходъ имуществъ, чтобы онъ поражалъ приростъ цѣнности“...

По справедливому замѣчанію одной газеты [4]), недовольство про-

[1]) Schriften des Centralverbandes der Haus- & städtischen Grundbesitzer Vereine Deutschlands, v. Dr Strauss. II Bd Leipzig 1891, стр. 354 сл

[2]) D. Gemeinde-Zeitung 1896, № 45, стр. 261.

[3]) № 28, 29 d Deutch Gemeinde-Zeitung 1896 и № 25, стр. 148.

[4]) „Schlesische Zeitung“ цитируемъ по D. Gemeinde-Zeitung, 1896, стр. 87, № 15.

тивъ реальнаго обложенія увеличилось еще и потому, что какъ разъ передъ вступленіемъ въ силу реформы (1 апрѣля 1895 г.) были произведены переоцѣнки для подомового обложенія, базированныя на повышеніи наемной платы за квартиры Приводя цѣлый рядъ точныхъ статистическихъ данныхъ, газета утверждаетъ: „если домовладѣльцы нынѣ жалуются, то они какъ разъ забываютъ, что прежде городскія учрежденія не устремляли вниманія на реальные налоги; и этой свободой отъ обложенія, которая сама по себѣ была незаконна, домовладѣльцы пользовались цѣлые годы подрядъ; поэтому они не могутъ теперь жаловаться на то, что реальные налоги нынѣ начинаютъ занимать должное мѣсто въ городскихъ бюджетахъ".

Болѣе радикальную точку зрѣнія отстаиваютъ авторы другихъ направленій Такъ, Ястровъ, критикуя реформу, доказываетъ, что реальное обложеніе земли и домовъ не можетъ считаться удовлетворительнымъ вообще [1]) (несправедливо въ частности и по отношенію къ торгово-промышленному классу), ибо оно отнюдь не приспособлено къ тому, чтобы привлекать недвижимую собственность къ несенію податного бремени соотвѣтственно получаемымъ ею въ общинахъ выгодамъ. Онъ гораздо болѣе одобрительно относится къ пошлинамъ и спеціальнымъ сборамъ, которые способны, по его мнѣнію, до извѣстной степени сгладить несовершенства реальнаго обложенія, и желаетъ ихъ распространенія; но Ястровъ при этомъ опасается лишь того, что домовладѣльцы, пользуясь своимъ преобладаніемъ въ мѣстномъ самоуправленіи, не допустятъ широкаго развитія этихъ налоговъ [2]). Надо замѣтить, что въ началѣ 90-хъ годовъ во многихъ городахъ Пруссіи опять произошла усиленная спекуляція на городскіе участки, особенно въ Берлинѣ, вслѣдствіе чего люди разныхъ направленій единогласно протестовали противъ этого нежелательнаго явленія [3]). Проектъ расширенія границъ Берлина вызвалъ невѣроятную спекуляцію, такъ что, напримѣръ, Berlin-Wilmersdorfer Terraingesellschaft выручило (1892 г.) чистой прибыли отъ простой перепродажи участковъ 1.959,000 марокъ, а Berlin-Charlottenburger Bauverein—2 808,389 мар. Это обстоятельство, между прочимъ, послужило поводомъ Ад. Дамашке прочесть на публичномъ засѣданіи всеобщаго союза квартиронанимателей въ Дрезденѣ 9, XI 1895 г. рефератъ,

[1]) Теперь и въ средѣ рабочихъ существуетъ движеніе противъ подомоваго и поземельнаго налоговъ въ ихъ современной организаціи, ибо обложеніе домовъ въ соотвѣтствіи съ нормальною доходностью (Nutzungswert) падаетъ сильнѣе на дома, занимаемые бѣднымъ людомъ, какъ на дома, обычно наиболѣе доходные.... См К. Trimborn & D-r Thissen „Die Thatigkeit der Gemeinden auf socialem Gebiete" Köln 1900, стр. 55 сл.

[2]) „Socialpolitisches Centralblatt" Bd II, № 21, за 1892/3 г.

[3]) См. Arons „Gesetzgeberische Massnahmen" въ Socialpol. Centralblatt Bd. II, стр. 63 сл.

доводы котораго единогласно были приняты собраніемъ: Дамашке отстаивалъ не только спеціальное обложеніе, но и широкое развитіе налога на пустыри (Bauplatzsteuer); „это—налогъ, говорилъ онъ, невзиманіе коего въ болѣе крупныхъ общинахъ представляется прямо таки непонятнымъ“.

Итакъ, если принять во вниманіе всѣ тѣ разнообразныя теченія, которыя господствуютъ теперь въ Пруссіи по вопросу о коммунальныхъ налогахъ, то нельзя не признать, что спеціальному обложенію предстоитъ широкая будущность. Едва ли можно еще сомнѣваться, что теперешніе реальные налоги все болѣе и болѣе теряютъ подъ собою почву: современемъ не меньшую роль, какую они нынѣ играютъ въ мѣстныхъ бюджетахъ, будутъ выполнять спеціальные сборы, налоги на пустыри и за переходъ недвижимыхъ имуществъ [1]).

Но былъ ли, спросятъ насъ, выполненъ законъ 14 іюля 1893 г. въ полномъ соотвѣтствіи съ тѣми принципами, какіе положены въ его основу, и оправдалъ ли онъ надежды составителей его? Прусское правительство произвело изслѣдованіе по этому поводу и сопоставило данныя, относящіяся къ году до и послѣ вступленія въ силу новаго закона [2]), т. е. за $189^4/_5$ и $189^5/_6$ гг Однако, по отношенію къ интересующему насъ вопросу названная статистика не можетъ намъ дать полнаго и всесторонняго освѣщенія, тѣмъ болѣе, что годичный опытъ примѣненія закона едва ли даетъ право на какія-либо рѣшительныя утвержденія. Приведемъ, впрочемъ, и эти данныя. Доходъ отъ спеціальнаго обложенія (Beitrage) возросъ за годъ на 16,63%, но тѣмъ не менѣе сумма этого дохода по всѣмъ городамъ Пруссіи въ общей смѣтѣ дохода отъ налоговъ осталась совсѣмъ незначительной—всего 2,24%, противъ 2,2% за предыдущій годъ. Ничтожность этой суммы объясняется, главнымъ образомъ, тѣмъ, что изъ 1,169 городовъ Пруссіи спеціальные сборы взимались лишь въ 207 противъ 186 [3]) за предыдущій годъ. Впрочемъ, и самое увеличеніе

---

[1]) Ср „Studien uber die weitere Entwicklung des Gemeindesteuerwesens“ von F Adickes, Tubingen 1894, особенно гл. 2 с. и 3.

[2]) Denkschrift vom 4 April 1896 über die Ausführung des Kommunalabgabengesetzes vom 14 Juli 1893 въ Drucksachen № 130 des preuss Abgeordneten Hauses B. III, стр. 1997—2105 (извлеченіе оттуда въ Schanz's Finanz-Archiv, XIII Jahrg).

[3]) Изъ нихъ взимали:

	Число взимавшихъ городовъ
Города свыше 10,000 жит..	
въ $189^4/_5$ г.	78
„ $189^5/_6$ „	89
Города менѣе 10,000 жит.:	
въ $189^4/_5$ г.	108
„ $189^5/_6$ „	118

абсолютной цифры спеціальнаго обложенія на 16,63% или 755,000 м. выпадаетъ въ размѣрѣ 4/5 на три города, а именно: Берлинъ (290,000), Шарлоттенбургъ (167,000), Дюссельдорфъ (135,000 мар.) [1] —Налогъ на пустыри установили 43 города, и по смѣтамъ онъ долженъ былъ дать свыше 1 милл. марокъ, однако, почти вездѣ это осталось мертвой буквой [2]) Что же касается пошлинъ, то хотя доходъ отъ нихъ и возросъ на 16,67%, но полнаго и широкаго развитія онѣ не получили въ годъ, слѣдующій за вступленіемъ въ силу закона, чего въ сущности и нельзя было ожидать за такой короткій промежутокъ времени, ибо различныя хозяйственныя мѣропріятія и сооруженія не могли возникнуть по мановенію руки. Наоборотъ, реальное обложеніе, очевидно, должно было достигнуть чрезвычайно сильнаго напряженія при значительномъ паденіи подоходнаго налога, такъ какъ въ этомъ заключалась одна изъ главнѣйшихъ цѣлей реформы. Какъ мы старались доказать выше, законъ 1893 г. неминуемо толкаетъ общинныя управленія на усиленіе и развитіе всевозможныхъ сборовъ, поскольку этимъ путемъ возможно ослабить реальное обложеніе. Это обстоятельство рельефно сказалось на установленіи цѣлаго ряда налоговъ, занесенныхъ прусскою статистикой въ отдѣлъ косвенныхъ налоговъ, такъ что правительство, распоряженіемъ отъ 22 декабря 1894 г., сочло нужнымъ умѣрить изобрѣтательность магистратовъ: дѣло въ томъ, что общины стали проектировать безконечное число подобныхъ налоговъ, въ большинствѣ случаевъ дорого стоящихъ и мало доходныхъ, напримѣръ, на велосипеды, автоматы, верховыхъ лошадей, кошекъ, гусей, голубей и пр. [3]). То же самое имѣло, конечно, мѣсто относительно налоговъ на увеселенія и на собакъ... Зато необыкновенное сочувствіе получилъ налогъ за переходъ имуществъ (Umsatzsteuer): вмѣсто 19 городовъ, кои взимали его въ 189⁴/5 году, въ слѣдующемъ году его взимали уже 239 городовъ и 359 сельскихъ общинъ. Оказалось даже, что воспрещеніе облагать свыше 1% съ продажной суммы или варьировать ставки для застроенныхъ и незастроенныхъ участковъ—выставлялось какъ нѣчто крайне стѣснительное. Такъ, поммернскій городовой съѣздъ единогласно принялъ резолюцію ходатайствовать объ устраненіи названныхъ ограниченій,

---

[1]) Нельзя, впрочемъ, не замѣтить, что въ рубрику пошлинъ (Gebühren) несомнѣнно, попали такіе налоги, которые скорѣе подходятъ подъ спеціальные сборы; это зависитъ отъ неустановившейся терминологіи.

[2]) По подсчетамъ налогъ на пустыри могъ бы дать въ Берлинѣ 2,2 милл. мар., но въ виду громадной массы опротестованныхъ окладныхъ листовъ (79%) муниципалитетъ отказался отъ обложенія. См. Soziale Praxis № 25 за 1896, стр. 691. Налогъ на пустыри замѣненъ нынѣ въ Берлинѣ повышеніемъ налога за переходъ имуществъ (съ ½ до 1% продажной суммы).

[3]) Въ Рейдтѣ (на Рейнѣ) проектировали ввести налогъ на монокли!?

дабы дать общинамъ возможность широко развить этотъ видъ обложенія [1]).

Вотъ статистика, показывающая выполненіе закона 14 іюля 1893 г. (герм. марки):

	Города				Всѣ города	Пруссія.
	свыше 10,000 жителей		менѣе 10,000 жителей			
	1894/5	1895/6	1894/5.	1895/6	1894/5	1895/6
Число городовъ . .	202	202	967	967	1,169	1,169
Общая сумма дохода отъ налоговъ .	178.892,593	205.245,297	27.208,676	31.599,290	206.101,269	236.844,587
Изъ нихъ покрыто путемъ: пошлинъ (Gebuhren) . .	18.454,177	21.585,287	1.407,768	1.595,296	19.861,945	23.180,583
спеціальныхъ сборовъ (Beiträge) . .	4.181,539	4.850,360	359,048	445,112	4.540,587	5.295,472
косвенныхъ налог. (включая Umsatzsteuer) . .	10.123,984	17.342,147	904,420	1.643,937	11.028,404	18.986,084
налоговъ на пустыри . .	—	1.048,100	15,579	16,858	15,579	1.064,958
Betriebssteuer	125,116	918,605	60,335	192,510	185,451	1.111,115
Къ общей суммѣ доходовъ отъ налоговъ, эти налоги составляютъ въ процентахъ .	18,4	22,3	10,1	12,4	17,3	21,0
Подоходное обложеніе (включая квартирный налогъ) городское .	113.448,099	90.028,476	19.111,147	14.687,135	142.559,246	104.715,611
или въ % къ общей суммѣ	69,0	43,9	70,3	46,5	69,2	44,2
Реальное обложеніе, т. е. поземельный, подомовый, промысловый налогъ	22.440,940	69 366,477	5 335,237	12.979,252	27.776,177	82.345,689
или въ % къ общей суммѣ	12,6	33,8	19,6	41,1	13,5	34,8

[1]) Matthes въ Sociale Praxis № 42, V B. за 1896 г., стр. 1123.

Если главнѣйшею цѣлью реформы было намѣреніе привлечь представителеи недвижимаго капитала къ несенію податной тягости соотвѣтственно получаемымъ ими выгодамъ и ослабить значеніе подоходнаго обложенія, то осуществленіе этой цѣли удалось лишь при необычайныхъ затрудненіяхъ въ общественныхъ условіяхъ: этому съ крайнимъ упорствомъ противодѣйствовалъ классъ домовладѣльцевъ [1]). Въ запискѣ правительства указывается по сему поводу „Агитацію противъ выполненія закона о коммунальныхъ налогахъ, которую ведутъ ассоціаціи домовладѣльцевъ, объединенныя въ одинъ союзъ, слѣдуетъ считать нежелательной особенно потому, что она вызываетъ протесты и движеніе среди остального невладѣльческаго населенія и должна лишь обострить борьбу интересовъ: едва ли подлежитъ сомнѣнію, что домовладѣльцы, пытаясь обратить реформу въ свою пользу и въ ущербъ всѣмъ прочимъ плательщикамъ подоходнаго налога, всего болѣе вредятъ сами себѣ, ибо весьма вѣроятно, что благодаря этому поднимется нежелательный рѣзкій протестъ (Ansturm) противъ дарованнаго имъ преобладанія въ мѣстномъ самоуправленіи.... Повидимому, все облегченіе государственнаго реальнаго обложенія пошло въ городахъ исключительно въ пользу домовладѣльцевъ“... Поэтому правительство принимало рѣшительныя мѣры и, напримѣръ, распоряженіемъ отъ 4 ноября 1894 года, предписало оберъ-президентамъ и регирунгсъ-президентамъ по общему правилу всегда отказывать утвержденіе прибавокъ къ подоходному налогу свыше 100% и, по мѣрѣ возможности, устанавливать вмѣсто этого пошлины, спеціальные сборы и косвенные налоги.

Что же касается до пошлинъ и спеціальныхъ сборовъ, то доходъ отъ нихъ въ прусской статистикѣ показанъ для отдѣльныхъ округовъ (Regierungsbezirke) въ слѣдующихъ цифрахъ:

Названіе округовъ	Число городовъ въ округѣ	Сумма пошлинъ въ германскихъ маркахъ:		Сумма спеціальныхъ сборовъ (Beiträge) въ маркахъ	
		за 1894/5 г	за 1895/6 г	за 1894/5 г	за 1895/6 г
Кенигсбергъ	48	573,789	629,321	40,356	50,686
Гумбинненъ	19	312,090	344,854	9,555	7,491
Данцигъ	12	759,412	739,066	23,149	23,200
Маріенвердеръ	45	220,995	236,721	295,562	301,205
Потсдамъ	73	978,389	909,348	177,190	344,551
Франкфуртъ	65	346,315	411,932	78,224	112,369

[1]) Ассоціаціи домовладѣльцевъ сдѣлали попытку протестовать противъ всякаго обложенія домовъ и земель, разъ оно не имѣло въ виду непосредственныя выгоды собственниковъ. По ихъ толкованію, законъ 1893 г. якобы требуетъ, чтобы они уплачивали лишь тѣ налоги, доходы отъ которыхъ поступаютъ въ ихъ пользу. Рѣшеніемъ Oberverwaltungsgericht'а отъ 30 мая 1896 г. всѣ подобныя притязанія признаны совершенно неосновательными, ибо по § 54 домовладѣльцы обязаны нести реальные налоги безусловно, не допуская изъятій. См. Social Praxis № 44 за 1896 г., стр. 1172.

Названіе округовъ	Число городовъ въ округѣ	Сумма пошлинъ въ германскихъ маркахъ		Сумма спеціальныхъ сборовъ (Beitrage) въ маркахъ	
		за 1894/5 г	за 1895/6 г	за 1894/5 г	за 1895/6 г.
Штеттинъ	36	1 248,578	1 354,468	197	457
Кеслинъ	23	58,552	59,321	23,027	30,719
Штральзундъ	14	284,429	385,848	54,415	48,250
Позенъ	86	265,064	282,466	3,910	9,380
Бромбергъ	46	—	10,358	852	2,315
Бреславль	55	1 229,022	1 605,092	53,342	48,846
Лигнитцъ	49	380,336	578,246	66,532	90,036
Оппельнъ	46	253,418	352,830	5,388	40,055
Магдебургъ	48	1.445,215	1 564,291	13,268	23,745
Мерзебургъ	71	91,013	254,395	38,751	37,934
Эрфуртъ	23	57,328	106,943	26,657	30,623
Шлезвигъ	54	1.686,477	1 727,318	491,119	487,426
Ганноверъ	10	29,797	60,531	—	—
Гильдесгеймъ	10	78,794	79,368	12,190	21,780
Люнебургъ	9	59,185	71,765	729	530
Штаде	5	11,700	22,720	9,580	19,200
Оснабрюкъ	5	200,082	207,379	4,400	6,000
Аурихъ	3	67,045	86,480	2,086	1,070
Мюнстеръ	20	15,948	19,410	—	—
Минденъ	19	107,500	143,130	20,593	18,862
Арнсбергъ	38	1 258,514	1 359,557	67,769	106,429
Кассель	62	173,541	212,322	72,099	97,217
Висбаденъ	40	1.946,115	1.969,244	470,628	450,393
Кобленцъ	24	265,272	282,298	10,150	7,800
Дюссельдорфъ	64	380,838	865,598	481,376	607,300
Кёльнъ	15	2.310,624	2 937,003	92,432	105,988
Тріеръ	14	53,494	58,323	83,068	51,790
Ахенъ	15	381,814	442,976	36,764	46,512
Берлинъ	1	2 331,260	2 809,661	1 775,229	2.065,313
Итого въ Пруссіи	1.169	19.861,945	23.180,583	4.540,587	5.295,472

Эта статистика, конечно, далеко еще не освѣщаетъ истиннаго значенія спеціальныхъ сборовъ въ мѣстныхъ бюджетахъ, ибо деталей отдѣльныхъ цифръ мы не имѣемъ. Можно только сказать, что Берлину спеціальное обложеніе даетъ около 4,7% всего дохода отъ коммунальныхъ налоговъ. Чтобы показать, однако, что законъ 14 іюля 1893 года далъ значительный импульсъ развитію спеціальнаго обложенія, мы остановимся на данныхъ, имѣющихся у насъ относительно 42 болѣе крупныхъ городовъ Пруссіи [1]). Въ гер-

[1]) Мы здѣсь воспользовались слѣдующими источниками: 1) Статьей Witte „Vorschläge zur Deckung der Kosten der öffentlichen Entwässerungsanlagen“ въ „D. Gemeinde-Zeitung“ за 1899 г., стр. 145 сл; 2) Сборникомъ „Ortsgesetze etc.“ gesammelt v. Dr Stolp за 30 лѣтъ; 3) Jahrbücher Deutsch Städte von Neefe, passim; 4) статьей Brückner'a въ Sociale Praxis за 1893 г. № 31 „Zur Frage der Kanalisationsabgaben“ и приложеніемъ къ № 19 Munchener Gemeinde-Zeitung за 1893 г. Кромѣ того, г. Stadtsekretär Witte, Wandsbek, любезно предоставилъ въ распоряженіе автора около 40 мѣстныхъ статутовъ, собранныхъ магистратомъ города Вандсбека.

манскихъ городахъ, почти вездѣ, присоединеніе къ канализаціи считается обязательнымъ для всѣхъ владѣній; это, конечно, единственно рациональный способъ улучшенія санитарнаго состоянія данной мѣстности. При этомъ нѣкоторые прусскіе города эксплоатируютъ канализацію за свой счетъ, дѣлая пользованіе ею безплатнымъ и даже сооружая ее на общегородскія средства. Послѣ проведенія закона 1893 года изъ упомянутыхъ 42 городовъ—30 издали новые статуты, привлекающіе собственниковъ къ несенію расходовъ по канализаціи, и, такимъ образомъ, установили вновь или усовершенствовали систему канализаціонныхъ сборовъ, а именно: 14 городовъ ввели ежегодные сборы, соразмѣряемые преимущественно съ доходностью владѣній (Бреславль 1895 г., Ветцларъ 1893 г., Ганноверъ 1898 г., Гильдесгеймъ 1895 г., Зестъ 1898 г., Кельнъ 1896 г., Кенигсбергъ Пр. 1895 г., Магдебургъ 1895 г., Мюльгаузенъ Тюр. 1894 г., Познань 1894 г., Потсдамъ 1893 г., Шнеидемюль 1896 г., Эрфуртъ 1895 г., Эссенъ 1894 г.); 3 города установили лишь одни единовременные сборы (Висбаденъ 1900 г., и собственно за сооруженіе водостоковъ: Ландсбергъ н/В. 1895 г., Мейдерихъ 1895 г.); 13 городовъ установили какъ ежегодные, такъ и единовременные сборы (Аахенъ 1895 г., Барменъ 1899 г., Боннъ 1894 г., Вандсбекъ 1900 г., Гаспе 1893 г., Дюссельдорфъ 1894—1897 г., Кассель 1894 г., Кобленцъ 1894 г., Крефельдъ 1892—1895 г., Франкфуртъ М. 1897 г., Шарлотенбургъ 1896 г.[1]), Штеттинъ 1894 г., Эльберфельдъ 1895 г.). Остальные же 12 городовъ остались (поскольку объ этомъ говорятъ наши матеріалы) при прежней системѣ канализаціонныхъ сборовъ, а именно: 6 городовъ взимали ежегодно извѣстный сборъ за пользованіе канализаціей, сообразуясь преимущественно съ доходностью владѣній (Берлинъ съ 1879 г.[2]), Бромбергъ съ 1886 г., Геттингенъ съ 1886 г., Дортмундъ съ 1887 г., Катовицъ съ 1884 г., Швельмъ съ 1890 г.); 4 города взимали лишь единовременные сборы за сооруженіе канализаціи (Альтона съ 1893 г., Дуисбургъ съ 1888 г., Ганау съ 1892 г., Франкфуртъ н/О. съ 1885 г.); наконецъ, въ 2 городахъ взимались какъ единовременные, такъ и ежегодные сборы (Ратеновъ съ 1888 г., Лигнитцъ съ 1892 г.). Отсюда видно, что законъ о коммунальномъ

---

[1]) Въ Шарлоттенбургѣ по статуту 1885—1890 гг. взимались лишь единовременные сборы. По уставу же 1896 г. введено: единовременный сборъ въ 50 марокъ за каждый метръ фасада и ежегодный — по 2 марки за метръ фасада; кромѣ того, ежегодно назначается на покрытіе расходовъ по эксплоатаціи, на погашеніе капитала и пр., сборъ соразмѣряемый съ доходностью владѣнія.

[2]) Впрочемъ, въ Берлинѣ, послѣ серьезной борьбы съ представителями недвижимаго капитала, удалось повысить съ 1 апр. 1895 г. канализационный сборъ съ 1% до 1½% доходности владѣній, хотя магистратъ добивался 2%, ибо канализація тамъ приноситъ городу убытокъ.

обложеніи значительно содѣйствовалъ развитію канализаціонныхъ сборовъ.

Интересно, что въ Пруссіи теперь все болѣе начинаютъ сознавать необходимость взимать при сооруженіи и эксплоатаціи канализацій, какъ ежегодные сборы (преимущественно на покрытіе расходовъ по эксплоатаціи), такъ и единовременные (преимущественно на покрытіе расходовъ по сооруженію), ибо это представляетъ значительныя выгоды: канализированіе оказывается возможнымъ даже тамъ, гдѣ участки незастроены; сберегаются издержки на аммортизацію затраченнаго капитала; достигается цѣлесообразное распредѣленіе пожертвованій плательщиковъ податей общины [1]). Кромѣ того, законъ 1893 года побудилъ нѣкоторыя городскія управленія взять на себя, напримѣръ, очистку улицъ (Гнѣзенъ 1897 г., Дуисбургъ 1893 г., Ст. Іоганнъ 1896 г., Кельнъ 1895 г., Кенисбергъ 1899 г., и др.), причемъ часть расходовъ была возложена на собственниковъ прилегающихъ участковъ [2]), а также сооруженіе тротуаровъ за счетъ общины съ привлеченіемъ заинтересованныхъ домовладѣльцевъ къ несенію издержекъ (Швельмъ 1894 г., Оппельнъ 1893 г., Грефенхайниxенъ 1896 г., Ландсбергъ 1895 г., Бригъ 1898 г. и др.).

Мы, конечно, далеки отъ мысли преувеличивать современное значеніе спеціальнаго обложенія для прусскихъ общинъ: главнымъ и почти исключительнымъ образомъ оно примѣняется при устройствѣ новыхъ улицъ и канализаціонныхъ сооруженій, давая вполнѣ благопріятные результаты Нельзя, однако, не указать на тѣ препятствія, какія встрѣчаются въ дѣлѣ распространенія этого вида коммунальныхъ сборовъ. Во 1-хъ, отсутствіе навыка оперировать съ обложеніемъ этого рода, т. е. затрудненія техническаго характера. Въ этомъ отношеніи значительной помѣхой служатъ тѣ ограниченія, которыми прусскій ландтагъ хотѣлъ оградить интересы плательщиковъ спеціальныхъ сборовъ: если община желаетъ воспользоваться § 9 закона 14 іюля, то она должна предварительно составить планъ обложенія, выслушать заявленныя претензіи, представить его на утвержденіе, иногда мѣсяцами ждать отвѣта и т. д. [3]). Это пріобрѣтаетъ

[1]) Одни единовременные сборы обременяютъ общину расходами по эксплоатаціи; взиманіе же однихъ ежегодныхъ сборовъ ведетъ къ обремененію нанимателей, хотя домовладѣльцы имѣютъ спеціальную выгоду.

[2]) Вообще же очистка улицъ городомъ сопряжена со значительными затрудненіями техническаго характера Ср „D. Gemeinde-Zeitung“ 1888, стр 233. Иногда трамвайныя общества субсидируютъ общины, которыя взяли на себя очистку улицъ. Напримѣръ, въ Берлинѣ очистка улицъ (1890—1891 г.) обошлась городскому управленію 1,980 тыс. марокъ, изъ нихъ 107,7 тыс. внесли трамвайныя общества Тамъ же, 1891, стр. 190.

[3]) См. статью Kummert'a „Die Unterhaltung der Burgersteige“ въ „Deutsch. Gemeinde-Zeitung“ 1899, стр. 43.

смыслъ только при какихъ-либо грандіозныхъ мѣропріятіяхъ; поэтому, напримѣръ, города устанавливали иногда, вмѣсто спеціальныхъ сборовъ, пошлины („Gebühren“ по § 4 K. A. G.), чтобы упростить формальности, хотя de facto эти пошлины, не что иное, какъ спеціальные сборы [1]).—Во 2-хъ, отчасти фактъ быстраго распространенія налога за переходъ недвижимостей (Umsatzsteuer), который въ значительной степени замѣнилъ собою обложеніе незаслуженнаго прироста цѣнности. Наконецъ, въ 3-хъ, и это наиболѣе существенно,—общественныя условія, т. е. то обстоятельство, что въ прусскихъ общинахъ господство принадлежитъ классу домовладѣльцевъ. Какъ уже указывалось выше, представители недвижимаго капитала, пользуясь широкой автономіей самоуправленія и располагая преобладающимъ вліяніемъ, почти вездѣ проявляли рѣшительное стремленіе облегчить обложеніе земли и строеній не только за счетъ подоходнаго обложенія, но и за счетъ промысловаго. Отсюда вполнѣ понятны тѣ заслуженные упреки, которыми прусское правительство осыпало домовладѣльцевъ, что они ради своихъ партійныхъ интересовъ извращаютъ цѣли и задачи новаго закона. Характерно, напримѣръ, что въ Потсдамѣ муниципалитетъ ссылался на Mehrbelastung, подъ которую онъ подводилъ проектированные спеціальные сборы за канализацію и водопроводъ, а потому значительно урѣзалъ поземельное и подомовое обложеніе; эти сборы должны были взиматься съ 1 апрѣля 1895 года, а домовладѣльцы позаботились уже съ 1 января набавить цѣны на квартиры. Такое явленіе вполнѣ естественно, ибо 49 гласныхъ изъ домовладѣльцевъ были въ состояніи заглушить всѣ протесты остальныхъ 11 гласныхъ—недомовладѣльцевъ [2]). По свидѣтельству одного бюргермейстера, во многихъ городахъ оказалось чрезвычайно затруднительнымъ соблюсти требуемое закономъ соотношеніе между реальнымъ и подоходнымъ обложеніемъ. Даже болѣе ассоціаціи домовладѣльцевъ, а за ними, конечно, и сплоченное большинство въ городскихъ управленіяхъ, упорствовали противъ всякаго увеличенія податного бремени въ видѣ усиленія реальнаго обложенія или установленія канализаціонныхъ сборовъ; домовладѣльцы

[1]) Однако, рѣшеніемъ суда (Entsch d. Ob. V Gerichts отъ 14 дек. 1898 г.) это признано неправильнымъ: судъ отказалъ городу Гнѣзену въ правѣ принуждать домовладѣльцевъ уплачивать „пошлины“ за очистку улицъ; по мнѣнію суда, здѣсь умѣстно взиманіе лишь специальныхъ сборовъ, но требуемыя § 9 K. A. G. формальности соблюдены не были. См. „Archiv für Verwaltungsrecht“ von Stolp, томъ XXV, № 145. Не нужно, впрочемъ, думать, что общинамъ не предоставлено право вводить специальные сборы посредствомъ обязательныхъ постановленій (Ortsstatute), но послѣдніе подлежатъ (согласно § 9) утвержденію надзирающихъ инстанцій. Ср. Noll, K. A. G., стр. 173, прим. 5 къ § 69 и особенно Germershausen „Das Wegerecht“ Bd 1, стр. 563 сл., 59.

[2]) См. Sociale Praxis B. III, 1895, стр. 123.

смотрѣли на уничтоженіе государственнаго реальнаго обложенія, какъ на подарокъ („Liebesgabe“) въ ихъ пользу, и протестовали противъ мысли, что они получаютъ отъ мѣропріятій общинъ болѣе выгодъ, чѣмъ прочіе жители. Послѣ реформы изъ 106 городовъ свыше 20,000 жителей лишь 8 стали взимать реальныхъ налоговъ на большую и 6 городовъ на равную сумму, во всѣхъ же остальныхъ доходъ отъ реальнаго обложенія оказался ниже дохода отъ подоходнаго [1]). Точно также распространеніе такого рода сборовъ, гдѣ затрагиваются интересы домовладѣльцевъ, задерживалось по той же причинѣ въ очень значительной степени, напримѣръ, сборовъ за очистку улицъ и т. п. Канализаціонные сборы введены въ большинствѣ городовъ, имѣющихъ канализацію, однако, это нерѣдко сопровождалось недовольствомъ и часто осуществлялось лишь послѣ тяжелой борьбы съ домовладѣльцами [2]). Но зато изъ этихъ 106 городовъ 74 установили вновь пошлины за разрѣшительныя свидѣтельства на возведеніе новыхъ построекъ, на что домовладѣльцы, естественно, смотрятъ другими глазами...

Вотъ еще одинъ характерный примѣръ. Въ гор. Олигсъ (Рейнская пров.) существуетъ мѣстный статутъ 1888 г. (по зак. 2 іюля 1875 г.), возлагающій несеніе расходовъ на новыя улицы на собственниковъ прилегающихъ участковъ. Въ 1892 году предстояло взыскать такихъ спеціальныхъ сборовъ на довольно крупную сумму, но городская дума особымъ постановленіемъ сочла нужнымъ истребовать всего лишь 25% назначенныхъ окладовъ. Надзирающія правительственныя инстанціи опротестовали это рѣшеніе: оказалось, что многіе срочные оклады вовсе не были собраны. Поэтому, провинціальный совѣтъ не допустилъ, чтобы 94 домовладѣльцамъ были списаны со счетовъ 12,946 марокъ спеціальныхъ сборовъ, ибо это противно утвержденному статуту и несправедливо по отношенію къ прочимъ плательщикамъ городскихъ налоговъ [3]). Приведенный примѣръ, по

---

[1]) Ib., Bd V, № 42, стр. 1121, статья Burgermeister'a Matthes „D. Durchführung des K A. G. in Preussen“.

[2]) Тамъ же, стр. 1118 По тому же источнику изъ городовъ свыше 20,000 жителей, 13 взимаютъ канализаціонные сборы по доходности владѣнія (½—1% Nutzungswert), 9 городовъ по соразмѣрности съ подомовымъ налогомъ, 5—по длинѣ фасада и т. д. Вообще, если до реформы 1893 г муниципалитеты явно силились покрывать расходы на канализацію изъ общебюджетныхъ средствъ, то законъ 14 іюля сильно реагируетъ противъ этого стремленія; однако, въ средѣ коммунальныхъ управленій противодѣйствіе настолько сильно, что еще далеко не вездѣ канализаціонные сборы покрываютъ издержки на канализацію.

[3]) Замѣтимъ, кстати, что та же община воспротивилась установленію налога за переходъ имуществъ, хотя по сдѣланнымъ подсчетамъ за 15 лѣтъ „незаслуженный приростъ цѣнности“ выразился тамъ въ суммѣ отъ 60—70% первоначальной стоимости недвижимыхъ имуществъ.

справедливому замѣчанію одного журнала [1]), наглядно показываетъ, какъ господство одной партіи вредно отзывается на интересахъ другихъ жителей, представляющихъ меньшинство въ самоуправленіи. Другой примѣръ Городское управленіе Шарлоттенбурга въ 1894 году проектировало сдѣлать заемъ на устройство путей сообщенія вмѣсто того, чтобы возложить расходы на собственниковъ прилегающихъ участковъ. Министерство внутреннихъ дѣлъ отказалось утвердить этотъ заемъ, требуя, чтобы издержки такого рода покрывались изъ текущихъ средствъ города и, „поскольку дѣло идетъ о новыхъ улицахъ, возлагались на адъяцентовъ. Въ Шарлоттенбургѣ къ спекулянтамъ относятся повидимому не достаточно строго (mit den Bauspeculanten nicht streng genug zu verfahren). Поэтому, слѣдуетъ обсудить вопросъ, нельзя ли и расходы на проектируемыя улицы возложить на адъяцентовъ", таковъ былъ отвѣтъ министерства [2])

Тѣмъ не менѣе, за послѣднее время изъ среды и домовладѣльческаго класса слышатся рѣшительныя заявленія въ пользу спеціальнаго обложенія. Напримѣръ, одинъ домовладѣлецъ [3]), выражающій, по его словамъ, стремленія и желанія домовладѣльцевъ и ихъ ассоціацій, требуетъ „развитой системы сборовъ съ адъяцентовъ", при условіи, конечно,.. чтобы этимъ путемъ были уменьшены налоги съ земли и строеній [4]); въ числѣ прочихъ нововведеній, предлагаемыхъ названнымъ авторомъ, почетное мѣсто отводится обложенію незаслуженнаго прироста цѣнности, получаемаго спекулянтами отъ перепродажи недвижимостей, а равно налогу за переходъ имуществъ. — Съ другой же стороны, вопросъ о спеціальномъ обложеніи начинаетъ все настоятельнѣе стучаться въ двери, когда заходитъ рѣчь о расширеніи границъ отдѣльныхъ городовъ. «Во всякомъ здоровомъ хозяйственномъ предпріятіи, говоритъ Бурмейстеръ [5]), расходы должны покрываться изъ результатовъ этого предпріятія. Здѣсь (то есть при расширеніи городовъ) результаты идутъ въ пользу отчасти земледѣльцевъ, отчасти всей общины. Вполнѣ цѣлесообразно, чтобы отдѣльные

[1]) Sociale Praxis № 2 стр. 42, V Jahrgang.

[2]) „Deutsche Gemeinde-Zeitung", 1894, стр 118.

[3]) Pabst, „Zur Beseitigung der kommunalen Grund- & Gebäudesteuer. Betrachtungen eines Hausbesitzers", въ Zeitschrift f. d. ges. Staatswissenschaft Bd. 55 и 56 за 1899 и 1900 гг.

[4]) Та же мысль усердно защищается въ брошюрѣ „Die Stellung der Rheinisch-Westfalischen Haus & Grundbesitzervereine etc." Köln 1897. Здѣсь мы читаемъ слѣдующее: „Можетъ быть, наконецъ, восторжествуетъ то воззрѣніе, что общинныя затраты, которыя идутъ на пользу, главнымъ образомъ, недвижимой собственности (а также торговли и промышленности), должны покрываться не за счетъ реальныхъ налоговъ, а постоянно только путемъ спеціальнаго обложенія (§§ 4, 9, 10, 20 K. A. G.)."

[5]) Burmeister „Moderne Stadterweiterungen" въ Holtzendorffs Deutsche Zeit- & Streitfragen Hamburg 1887.

собственники, выгадывая на возрастаніи цѣнности ихъ участковъ, брали на себя расходы по тѣмъ сооруженіямъ, благодаря которымъ возникаютъ эти выгоды: по устройству проѣздовъ, дренажа и т. д. Это нисколько не касается гражданъ, населяющихъ старыя части города. Къ тому же, означенное возрастаніе цѣнности обыкновенно значительно превосходитъ соотвѣтствующія затраты»... Дѣйствительно, этотъ вопросъ сдѣлался крайне жгучимъ въ Пруссіи (да и въ другихъ государствахъ), и съ разныхъ сторонъ дѣлаются предложенія разрѣшить его въ томъ или иномъ смыслѣ. Обычно непреодолимымъ препятствіемъ бываетъ прихотливое упорство отдѣльныхъ землевладѣльцевъ по поводу экспропріаціи участковъ, необходимой для урегулированія вновь инкорпорируемыхъ частей города [1]). Если во Франціи и Бельгіи уже изданы соотвѣтствующіе законы, то въ Пруссіи къ тому была сдѣлана попытка въ видѣ такъ называемаго lex Adickes, который въ обѣихъ палатахъ ландтага не встрѣтилъ столь значительнаго сопротивленія, какъ можно было ожидать; однако, въ виду окончанія сессіи проектъ этотъ не прошелъ всѣхъ стадій дѣлопроизводства [2]) По проекту, предполагалось дозволить коммунальнымъ управленіямъ производить въ присоединяемыхъ частяхъ территоріи перераспредѣленіе (Umlegung) цѣлаго комплекса владѣній (Ackerbauland), согласно требованіямъ строительной полиціи, другими словами такъ, чтобы каждый владѣлецъ получилъ совершенно одинаковыхъ размѣровъ участокъ, но распланированный примѣнительно ко вновь сооружаемымъ улицамъ; если объ этомъ ходатайствовало большинство заинтересованныхъ землевладѣльцевъ (считая по занимаемой площади), то община можетъ возложить на нихъ несеніе расходовъ по мѣропріятію (включая расходы на экспропріацію построекъ и т. д.), иначе всѣ издержки падаютъ на нее. Тотъ же принципъ примѣняется по отношенію къ такъ называемой Zonenenteignung, гдѣ переустройству подвергаются цѣлые комплексы уже застроенныхъ участковъ.

На этомъ мы закончимъ изслѣдованіе спеціальнаго обложенія въ Пруссіи и перейдемъ къ разсмотрѣнію интересующаго насъ вопроса въ другихъ государствахъ германской группы.

---

[1]) Ср. Gruber, Fr. & M. „Anhaltspuncte für die Verfassung neuer Bauordnungen“ Wien 1893, стр. 17 сл.

[2]) См. статью Adickes „Umlegung und Zonenenteignung als Mittel rationeller Stadterweiterungen“ въ Braun's Archiv f sociale Gesetzgebung, Bd. VI. за 1893 г.

Спеціальное обложеніе въ другихъ государствахъ Германіи.

Саксонія Въ коммунальныхъ бюджетахъ Саксоніи спеціальное обложеніе играетъ болѣе или менѣе значительную роль. Согласно изслѣдованію саксонскаго министерства внутреннихъ дѣлъ въ 1878 году, во многихъ сельскихъ общинахъ этого государства система мѣстныхъ налоговъ построена на началѣ услуги—возмездія. Даже болѣе: извѣстная часть расходовъ покрывается исключительно только за счетъ тѣхъ классовъ населенія, въ интересахъ которыхъ преимущественно дѣлаются означенныя затраты; напримѣръ, общины, привлекающія къ обложенію не однихъ лишь земельныхъ собственниковъ, тѣмъ не менѣе издержки на пути сообщенія покрываютъ исключительно за счетъ землевладѣльцевъ, разверстывая подобные расходы либо по числу кадастровыхъ единицъ (Steuereinheiten), либо (что является болѣе грубымъ масштабомъ) по числу полей, принадлежащихъ отдѣльнымъ владѣльцамъ [1]). Вообще же при широкой автономіи, коей пользуются саксонскія общины, система обложенія представляетъ пеструю картину. Впрочемъ, закономъ 12 января 1870 г. установлено общее правило, согласно которому могутъ быть привлекаемы къ несенію спеціальныхъ сборовъ владѣльцы каменоломенъ, фабрикъ, мельницъ и т. п. предпріятій, соотвѣтственно изнашиванію ими коммунальныхъ дорогъ, т. е. сообразно той пользѣ, какую они имѣютъ отъ мѣстныхъ путей сообщенія [2]). Что же касается городскихъ поселеній, то здѣсь сборы съ адъяцентовъ получили довольно широкое примѣненіе, и, въ видахъ болѣе однообразнаго нормированія этого дѣла, издано 8 января 1890 года соотвѣтствующее министерское распоряженіе [3]), коимъ должны руководствоваться подлежащія инстанціи при утвержденіи мѣстныхъ статутовъ. Тутъ разъясняется, что возмѣщеніе расходовъ на сооруженіе улицы (включая дренажъ и устройство освѣщенія) можетъ быть истребовано не ранѣе, какъ адъяцентъ приступитъ къ застройкѣ своего участка, причемъ эти издержки разверстываются по длинѣ фасада каждаго владѣнія; равнымъ образомъ, и содержаніе улицы въ чистотѣ не должно возлагаться на адъяцента ранѣе застройки участка.

---

[1]) Bosse, v., Geheim. Regierungsrath, „Die Gemeindebesteuerung im Kön. Sachsen“. 1890, стр 24.

[2]) Ludwig Wolf. «Die Gesetzgebung über Wegebau und Expropriation im Kon Sachsen». Leipzig 1892, стр 197 сл.

[3]) Тамъ же, стр. 225 и сл.

За послѣднее время въ Саксоніи все съ большею ясностью сказывается тенденція развить спеціальное обложеніе. Когда въ 1878 г. былъ введенъ государственный подоходный налогъ, то общины, воспользовавшись казенными оцѣнками, буквально наперерывъ начали вводить дополнительное къ государственному подоходное обложеніе, которое стало завоевывать все большее и большее сочувствіе [1]). Конечно, необходимость облагать особо представителей недвижимаго капитала въ виду тѣхъ спеціальныхъ выгодъ, какія достаются имъ отъ дѣятельности коммунальныхъ управленій,—сознавалась вполнѣ, тѣмъ болѣе что, благодаря росту задолженности, многія крупныя недвижимости давали всего нѣсколько пфенниговъ подоходнаго налога [2]). Тѣмъ не менѣе явное предпочтеніе отдавалось подоходному обложенію, въ пользу котораго усиленно ратовали саксонскія ассоціаціи домовладѣльцевъ [3]). Недаромъ, въ 1890 году мѣстныхъ налоговъ всѣхъ видовъ (Gemeinde-, Armen-, Kirchen- und Schulanlagen, sowie Bezirkssteuern) взималось на 30,1 милл. марокъ, изъ коихъ 20,2 милл. мар. приходилось на долю подоходнаго налога, причемъ во всѣхъ 143 городахъ взималось на 19,6 милл. марокъ, изъ коихъ 14,5 милл. приходилось на подоходный налогъ. Такая политика коммунальныхъ управленій вызывала нареканія [4]). Такъ, бюргеймейстеръ д-ръ Рюгенъ еще въ 1883 году доказывалъ въ одной докладной запискѣ [5]), какъ опасно оставлять безъ ограниченій мѣстное подоходное обложеніе и какъ важно взамѣнъ этого передать общинамъ поземельный налогъ; кромѣ того, касаясь вопроса о спеціальныхъ сборахъ, Рюгенъ совѣтовалъ облегчать ихъ выплату чрезъ посредство мелioраціоннаго банка или аналогичнаго учрежденія и этимъ путемъ содѣйствовать возможно большему распространенію сборовъ съ адъяцентовъ. Далѣе, въ 1890 году ассоціація квартиронанимателей, состоящая изъ болѣе 4,000 членовъ, подала дрезденскому магистрату петицію, въ которой заявляется рѣзкій протестъ противъ столь льготнаго положенія домовладѣльцевъ и противъ постояннаго возрастанія подоходнаго обложенія.... «Выгоды землевладѣльцевъ отъ затратъ на городскія инженерныя работы, на устройство мостовъ и уличнаго освѣщенія, водопровода и канализаціи, бульваровъ и т. п. прямо бросаются въ глаза

---

[1]) «Die Gemeindebesteuerung im Kon. Sachsen» v. D-r Fischer въ Zeitschrift f. Praxis, Gesetzgebung d Verw. in Sachsen. Bd I. Leipzig. 1880, стр. 109 и сл.

[2]) Тамъ же, стр. 112 и сл.

[3]) См, между прочимъ, брошюрки Г. А Мюллера, агитировавшаго въ пользу подоходнаго обложенія и утверждавшаго, что домовладѣльцы платятъ въ десять разъ болѣе налоговъ, чѣмъ квартиронаниматели.

[4]) См. „Die Gemeindeverhältnisse im Kon. Sachsen“ въ Fischer's Zeitschrift f. Praxis. Ges. d. Verw. Bd. 15 Freiberg 1894, стр. 291 и сл.

[5]) Документы совѣта гор. Дрездена № 15, за 1883 г., особенно стр 82 и сл.

(читаемъ мы тамъ).... Конечно, говорится далѣе, польза отъ подобныхъ затратъ всеобщая, но на-ряду со всеобщей пользой, которая наравнѣ со всѣми прочими жителями достается и земельнымъ собственникамъ, послѣдніе имѣютъ спеціальную выгоду за счетъ прочихъ: это болѣе быстрое возрастаніе цѣнности земли. Капиталы, затраченные на землю, начинаютъ приносить прогрессивно растущій доходъ, выплачиваемый, однако, квартирантами въ видѣ все повышающейся квартирной платы. Отсюда, за тѣ удобства, какія даетъ городъ, квартиранты расплачиваются вдвойнѣ: разъ, въ видѣ возросшихъ налоговъ, а въ другой разъ въ видѣ повышенной квартирной платы. Не справедливо ли поэтому, чтобы домовладѣльцы вносили эквивалентъ за полученныя ими спеціальныя выгоды и несли болѣе тяжелое податное бремя, чѣмъ это было бы при иныхъ условіяхъ?» [1]). Къ тому же выводу приходитъ и Боссе и настаиваетъ на усиленіи обложенія земельной собственности: тамъ, гдѣ выгоды отдѣльныхъ владѣльцевъ поддаются учету, необходимо примѣнять пошлинный принципъ, въ противномъ же случаѣ надлежитъ увеличивать реальное обложеніе. Наконецъ, проф Нейманъ, [2]) доказывая полную настоятельность передачи реальныхъ налоговъ въ пользу общинъ, рѣшительно высказывается въ пользу широкаго развитія спеціальныхъ сборовъ; кромѣ того, онъ признаетъ необходимымъ установленіе налога на пустыри съ цѣлью утилизировать незаслуженный приростъ цѣнности, подобно тому какъ это происходитъ въ сборахъ съ адъяцентовъ.

Вообще, ненормальность перенесенія всей податной тягости на доходъ,—ненормальность, которую мы склонны объяснять именно общественными условіями,—сознавалась ясно. Поэтому, нѣтъ ничего удивительнаго, если распоряженіемъ 15 января 1895 года саксонское министерство внутреннихъ дѣлъ предложило подвѣдомственнымъ инстанціямъ принять мѣры противъ чрезмѣрнаго разростанія мѣстнаго подоходнаго обложенія. Указывая на городовое положеніе, гдѣ говорится, что каждый членъ общины обязанъ въ надлежащей мѣрѣ («verhältnissmässig») участвовать въ несеніи коммунальныхъ расходовъ, министерство констатируетъ, что главная масса мѣстныхъ расходовъ идетъ въ пользу земельныхъ собственниковъ и промышленниковъ; поэтому, если и имѣются разногласія въ податныхъ вопросахъ, то все же въ настоящее время едва ли существуетъ разногласіе мнѣній въ томъ, что по самому существу и задачамъ саксонскихъ общинъ основ-

---

[1]) См. брошюру названной ассоціаціи „Die Reform des städtischen Steuerwesens". Dresden. 1890, стр. 11 и сл.

[2]) Fr Neumann. „Zur Gemeindesteuerreform in Deutschland mit bes. Bez. auf sachsische Verhaltnisse". Tübingen 1895, стр. 31, 44 сл., 56.

нымъ принципомъ обложенія должно являться не одно лишь начало налогоспособности, но что во всякомъ случаѣ принципъ услуги—возмездія долженъ также найти примѣненіе» [1]).

Такое положеніе вещей, очевидно, не могло не содѣйствовать развитію идеи спеціальнаго обложенія. Объ этомъ свидѣтельствуютъ многочисленныя требованія общей реформы коммунальныхъ налоговъ, затѣмъ различные проекты въ указанномъ направленіи, наконецъ, и самые факты. Въ началѣ 90-хъ годовъ былъ возбужденъ и поставленъ на очередь налогъ на пустыри въ Дрезденѣ: это мотивировалось тѣмъ, что незастроенные участки, не внося городу никакихъ налоговъ (въ виду бездоходности), выгадываютъ отъ дѣятельносли муниципалитета и неизмѣнно возрастаютъ въ цѣнѣ; кромѣ того, имѣлось въ виду противодѣйствовать спекуляціи [2]). Однако, проектъ былъ отклоненъ, главнымъ образомъ, по тому соображенію, что такая мѣра едва ли способна сдерживать спекуляцію, каковые результаты достигаются гораздо лучше налогами на обращеніе (за переходъ имущества) [3]). Если и дѣйствительно отъ ничтожнаго налога въ 5‰ трудно ожидать подобныхъ результатовъ, то все же очень важно было въ данномъ случаѣ признаніе того принципа, что незаслуженное обогащеніе должно нести особыя податныя обязанности [4]).

Чтобы судить о практическомъ значеніи спеціальнаго обложенія въ Саксоніи, достаточно привести слѣдующіе примѣры. Въ Дрезденѣ [5]) взносы адъяцентовъ за сооруженіе канализаціи, улицъ и тротуаровъ (включая взносы трамвайныхъ компаній) достигли въ 1899 году почтенной суммы, слишкомъ 2,3 милл. марокъ; въ 1898 году весь расходъ на городскія инженерныя работы (Tiefbau) равнялся 5,8 милл. марокъ, изъ коихъ почти 2 милліона покрыты взносами однихъ адъяцентовъ-домовладѣльцевъ. Въ названномъ городѣ съ 1893 года установлены спеціальные сборы за очистку улицъ въ размѣрѣ 10 пфенниговъ за квадр. метръ уличной площади (учитывается по длинѣ фасада) ежегодно или въ 20-кратномъ размѣрѣ (т. е. 2 марки) при уплатѣ разъ навсегда; правда, это—очень скромный налогъ, но все же онъ даетъ городу ежегодно свыше 150 тыс. марокъ [6]). Далѣе,

---

[1]) Fischer's Zeitschrift, Band XVI за 1895 г., стр 203 и сл.

[2]) Mittеilungen des Allg Miethbewohner-Vereins, Dresden. 1896. № 11.

[3]) Дебаты см. Finanz Archiv, т. XV за 1898 г., стр 325. Замѣтимъ кстати, что налогъ за переходъ имуществъ существуетъ во всѣхъ городахъ Саксоніи и большинствѣ сельскихъ общинъ и даетъ значительный доходъ.

[4]) Ср Pohle въ „Socialpolitisches Centralblatt", 1893. II № 32.

[5]) Техника спеціальнаго обложенія въ Дрезденѣ заслуживаетъ вниманія: см. статутъ Дрездена отъ 23 дек. 1856 г., измѣненный 30 марта 1897 г, а равно регулятивы отъ 10 окт. 1871 г и 13 окт. 1869 г. Всѣ они имѣются въ „Sammlung der Ortsgesetze der Stadt Dresden". 1894—1899.

[6]) Verwaltungsbericht der Stadt Dresden für 1899, стр. 303 и сл.

Лейпцигъ получаетъ съ адъяцентовъ за сооруженіе и замощеніе улицъ до 870,000 мар. и за очистку улицъ свыше 77,000 мар. (за 1897 г.).—Интересный примѣръ спеціальнаго обложенія встрѣтился намъ въ Плауенѣ, гдѣ $^2/_5$ всѣхъ расходовъ на сооруженіе одного моста черезъ рѣку возложены на сосѣднихъ домовладѣльцевъ, смотря по длинѣ фасада каждаго владѣнія [1]). Кстати, названный городъ, имѣющій всего 60 тыс. жителей, выручаетъ съ адъяцентовъ за городскія инженерныя работы свыше 150 тыс марокъ (за 1897 г.).

Баденъ. Спеціальное обложеніе въ Баденѣ представляетъ для насъ тотъ особый интересъ, что именно въ этомъ государствѣ германской группы впервые прошелъ законъ, привлекающій адъяцентовъ къ несенію расходовъ на сооруженіе новыхъ улицъ и послужившій образцомъ для цѣлаго ряда аналогичныхъ законовъ въ другихъ государствахъ Германіи Къ тому же, баденское законодательство весьма широко развило идею спеціальнаго обложенія и въ этомъ отношеніи заняло одно изъ первыхъ мѣстъ. Мы остановимся на законѣ 20 февраля 1868 года, коимъ городскія управленія, съ разрѣшенія правительства, уполномочиваются взыскивать частью или цѣликомъ издержки по возведенію новыхъ или еще незастроенныхъ улицъ съ адъяцентовъ, когда послѣдніе приступаютъ къ застройкѣ своихъ участковъ; впрочемъ, къ платежу подобнаго сбора могутъ быть привлечены даже владѣльцы застроенныхъ уже участковъ, разъ новое сооруженіе обѣщаетъ имъ особенно значительную выгоду. Такимъ же путемъ община въ правѣ покрывать расходы по устройству канализаціи, а равно и тротуаровъ, водостоковъ и т. п., хотя бы это касалось существующихъ „историческихъ“ улицъ [2]). Указанное постановленіе мотивировалось, главнымъ образомъ, слѣдующимъ соображеніемъ: по общему правилу обязанность—сооружать проѣзды,—естественно, лежитъ на коммунальныхъ управленіяхъ; однако, прокладка новыхъ улицъ имѣетъ для прилегающихъ владѣльцевъ прямо-таки неисчислимую цѣнность и безъ всякаго ихъ содѣйствія въ такой степени внезапно обогащаетъ ихъ, что представляется вполнѣ справедливымъ возлагать на нихъ въ подобныхъ случаяхъ издержки по сооруженію и поддержанію проѣздовъ и притомъ въ тотъ моментъ, когда они реализуютъ свою выгоду, т. е. со времени застройки своихъ участковъ [3]).—Въ новѣйшей редакціи цитированнаго закона, помѣченной 6 іюля 1896 года, введено интересное постановленіе, гдѣ

[1]) „Ortsgesetze“ gesammelt v. Stolp, Bd. 29 за 1898 г.

[2]) См. параграфы 9, 12, 13 названнаго закона у Wielandt'a „Neues Badisches Bürgerbuch“ 5 изд. Heidelberg. 1891. 2 томъ, стр. 702 и сл.

[3]) См. въ „Zeitschrift f. Badische Verwaltung und Verwaltungs-Rechtspflege“ статью «Über die sog. sachartige Natur der Kostenbeiträge» Jahrgang 25. Heidelberg 1893, стр. 44.

общинамъ дается право, по собственной иниціативѣ производить такъ назыв. „Umlegung der Grundstücke", другими словами, размежевывать и перераспредѣлять незастроенные участки частныхъ владѣльцевъ, если такое перераспредѣленіе желательно въ общественныхъ интересахъ, напримѣръ, когда это необходимо для продолженія какой-либо дороги, ведущей въ центръ города и т. п. Процедура подобнаго перераспредѣленія, нуждающагося въ утвержденіи административнымъ порядкомъ, совершается слѣдующимъ образомъ. Муниципалитетъ проектируетъ въ данной мѣстности улицу; если бы распланировка владѣній отдѣльныхъ собственниковъ оказалась мало подходящей къ проектируемой улицѣ, то городское управленіе сливаетъ весь комплексъ участковъ въ одну массу, экспропріируетъ землю, необходимую для проведенія улицы, а остальную территорію распредѣляетъ между прежними владѣльцами примѣнительно къ проектируемой улицѣ, но соображаясь вмѣстѣ съ тѣмъ съ размѣрами и расположеніемъ прежнихъ ихъ участковъ [1]).

Что же касается земскихъ путей сообщенія, то уже въ законѣ 1884 года введено постановленіе, на основаніи котораго подлежащіе общины или уѣзды въ правѣ привлекать владѣльцевъ каменоломенъ, горныхъ заводовъ и т. п. предпріятій къ платежу спеціальныхъ сборовъ, когда означенныя лица въ болѣе или менѣе значительной степени изнашиваютъ мѣстные пути сообщенія; размѣръ подобныхъ сборовъ, имѣющихъ назначеніе уменьшать издержки коммунальныхъ управленій на поддержаніе, генеральный ремонтъ и самое сооруженіе тѣхъ дорогъ,—долженъ соотвѣтствовать выгодамъ, получаемымъ этими плательщиками отъ существованія данныхъ путей. Наконецъ, право общинъ взимать специальные сборы вообще категорически выражено въ законахъ 1879 года о коммунальномъ управленіи и налогахъ. Какъ городовое положеніе, такъ и положеніе для среднихъ и мелкихъ общинъ, содержатъ однообразное правило, гласящее нижеслѣдующее: § 72 «Когда осуществленіе какого-либо мѣропріятія или сооруженія, производимаго въ интересахъ общины, въ значительной степени приноситъ особую выгоду отдѣльнымъ промышленнымъ предпріятіямъ, или отдѣльнымъ земельнымъ владѣніямъ, или отдѣльнымъ частямъ коммунальной территоріи, то заинтересованныя въ сихъ случаяхъ лица или владѣльцы подлежащихъ участковъ могутъ быть привлекаемы къ платежу спеціальныхъ сборовъ (besondere Beitrage) на покрытіе соотвѣтствующей части расходовъ по возведенію или содержанію въ исправности даннаго сооруженія. Размѣръ податной обязанности въ сихъ случаяхъ опредѣляется, поскольку это не предусмот-

[1]) См. цитированное «Bürgerbuch» Wielandt'a 6 изд. Heidelberg. 1900. 2 томъ, стр. 874 сл.

рѣно другими законоположеніями, мѣстнымъ статутомъ или постановленіемъ общины, утверждаемымъ правительствомъ. Возникающіе тутъ споры разрѣшаются административными судами по смыслу статута или постановленія общины».

Далѣе § 74: «точно также (§ 72) спеціальному обложенію могутъ быть подвергнуты тѣ лица и предпріятія, которыя усиленно пользуются извѣстными коммунальными учрежденіями или предпріятіями и тѣмъ самымъ вообще причиняютъ общинѣ расходы или причиняютъ ихъ въ большей степени, чѣмъ то могло бы быть при нормальныхъ условіяхъ», § 75. «Общимъ масштабомъ для установленія спеціальныхъ сборовъ (§§ 72 и 74) служитъ объемъ спеціально дарованной выгоды или же способъ и размѣры чрезмѣрнаго пользованія коммунальными учрежденіями и высота причиняемыхъ здѣсь общинѣ экстренныхъ издержекъ» [1]).

Отсюда видно, сколь широкую постановку дало спеціальному обложенію баденское законодательство [2]). Правительство оправдывало цитированные параграфы тѣмъ, что вызванныя современнымъ развитіемъ городской жизни мѣропріятія, въ родѣ канализаціи, очистки, орошенія и освѣщенія улицъ, сооруженія новыхъ проѣздовъ внѣ и внутри застроенной территоріи, а также мостовъ и переходовъ и т. п., по полной справедливости допускаютъ установленіе спеціальныхъ сборовъ. Подходящіе сюда случаи настолько разнообразны, что оказывается необходимымъ и цѣлесообразнымъ предоставить взиманіе спеціальнаго обложенія усмотрѣнію коммунальныхъ управленій, т. е. мѣстной автономіи.

Если, такимъ образомъ, въ Баденѣ раньше, чѣмъ въ Пруссіи спеціальное обложеніе получило яркое признаніе, то завершеніе всей реформы коммунальныхъ налоговъ по прусскому образцу, другими словами, въ смыслѣ передачи государственныхъ реальныхъ налоговъ въ пользу общинъ, дальнѣйшаго развитія пошлинъ, спеціальныхъ сборовъ и прочихъ налоговъ смѣшаннаго характера,—составляетъ въ Баденѣ лишь вопросъ времени. Дѣйствительно, агитація въ пользу устраненія реальныхъ налоговъ въ государственномъ бюджетѣ находитъ все больше и больше приверженцевъ, и раздаются голоса за передачу реальнаго обложенія мѣстнымъ самоуправленіямъ [3]). Реформы съ начала 1880 годовъ сводятся, въ результатѣ, къ тому, что госу-

[1]) Текстъ, мотивы и пр. см. у Wielandt'a „Die Badische Gemeindegesetzgebung" 3 изд. Heidelberg 1893, стр. 238 сл. et passim.

[2]) Что же касается товарищескихъ взносовъ, „Sociallasten" и т. п. сборовъ, то мы оставляемъ ихъ безъ разсмотрѣнія, ибо это завело бы насъ слишкомъ далеко См., особенно, Wassergesetz отъ 26 іюня 1899 г.

[3]) Philippovich, D-r. v. „Der badische Staatshaushalt in 1868—89". Freiburg 1889, стр. 187 и сл.

арство развиваетъ и обезпечиваетъ за собою общеподоходное и общеимущественное обложеніе. Въ виду этого въ Баденѣ явно выступаетъ стремленіе построить систему государственныхъ налоговъ на началѣ налогоспособности, тогда какъ для коммунальныхъ налоговъ выставляется иной принципъ. Вотъ что говоритъ по этому поводу баденскій министръ финансовъ въ послѣднихъ запискахъ о прямыхъ налогахъ въ Баденѣ. «По смыслу дѣйствующаго законодательства привлеченіе къ мѣстному обложенію не только не должно исключительно или преимущественно опираться на принципъ налогоспособности, но, наоборотъ, руководящимъ началомъ для распредѣленія коммунальныхъ налоговъ долженъ служить объемъ тѣхъ выгодъ, какими пользуется плательщикъ отъ коммунальныхъ учрежденій»[1]).

Въ заключеніе, мы упомянемъ, что въ столицѣ Бадена, Карлсруэ за счетъ спеціальнаго обложенія была получена сумма въ 486,744 мар. (по отчету за 1898 г.), что для города въ 92,000 жителей весьма значительно.

Великое герцогство Гессенъ. Развитіе гессенскихъ городовъ, столь явно обнаружившееся въ 70 годахъ истекшаго столѣтія, вызвало настоятельную потребность въ урегулированіи дѣла расширенія городовъ. Такъ, Майнцъ получилъ по закону 23 іюня 1875 года (дополн. 28 дек. 1876 г.) право расширить городскую территорію и перенести городскія укрѣпленія. Подобное мѣропріятіе требовало, конечно, громадныхъ расходовъ, и муниципальная касса лишилась бы многихъ милліоновъ или, скорѣе, не оказалась бы въ состояніи предпринять такое дѣло, если бы въ данномъ случаѣ не было разрѣшено примѣнить спеціальное обложеніе и болѣе совершенное право экспропріаціи, чѣмъ то допускалось по стариннымъ законамъ. Майнцъ получилъ право аналогичное тому, какое даровано прусскимъ муниципалитетамъ по закону 2 іюля 1875 года, а именно: право возложить на адъяцентовъ всѣ расходы по пріобрѣтенію территоріи, потребной для новыхъ проѣздовъ, по сооруженію и дренированію улицъ, включая издержки по шоссированію оныхъ и устройству тротуаровъ; впрочемъ, половину расходовъ, причитающихся за пространство свыше 16 метровъ ширины улицы, или 12 метровъ при площадяхъ, беретъ на себя городъ. Если о проведеніи улицы ходатайствуетъ большинство адъяцентовъ (считая по длинѣ фасада), то уже всѣ издержки падаютъ на нихъ, причемъ магистратъ можетъ предписать даже асфальтированіе подобной улицы за ихъ счетъ. Расходы распредѣляются между адъяцентами по длинѣ фасада ихъ владѣній и могутъ быть взысканы не ранѣе того, какъ владѣлецъ будетъ хода-

[1]) Denkschrift (erste) über die Reform d direkten Steuern in Baden 1896, стр. 21 (перепечатана въ Finanz-Archiv'ѣ).

тайствовать о разрѣшеніи застроить участокъ. Собственно, все дѣло расширенія города Майнца распадается на двѣ операціи: 1) по застройкѣ той территоріи, которая была занята крѣпостными укрѣпленіями, и 2) по урегулированію „новаго города", т. е. того пространства, какое образовалось между старой и новой линіей укрѣпленій. Первая операція была произведена по принципу recourment'a: городъ скупилъ у военнаго министерства укрѣпленную территорію за сумму около 7 милл. марокъ (и у частныхъ владѣльцевъ на 850 тыс. м.), срылъ ее, провелъ тамъ улицы, каналы и проч. и продалъ частнымъ лицамъ за 11 милл. мар. (по 1900 годъ еще осталось продать на 2½ милл.). Затѣмъ, закономъ 25 февраля 1873 года разрѣшено взыскать единовременно съ земельныхъ владѣльцевъ въ „новомъ городѣ" сумму въ 500,000 гульденовъ (875,000 мар.) на покрытіе издержекъ по снесенію крѣпостныхъ укрѣпленій. Этотъ сборъ мотивировался тѣмъ, что владѣльцы тамошнихъ участковъ получаютъ значительную выгоду отъ срытія укрѣпленій и пр.; при этомъ всѣ участки были распредѣлены по шести поясамъ, и каждому поясу, по мѣрѣ удаленія отъ линіи прежнихъ укрѣпленій, назначался все меньшій контингентъ налога [1]). Въ результатѣ, Майнцъ снесъ городскія укрѣпленія и возвелъ на этомъ мѣстѣ цѣлый новый кварталъ, причемъ городское управленіе не только вернуло всѣ издержки, но даже получило избытокъ почти въ 1 милл. марокъ.—Что же касается урегулированія „новаго города", то здѣсь—то именно, и нашелъ примѣненіе законъ 23 іюня 1875 года. До 1900 года Майнцъ израсходовалъ на сооруженіе улицъ, каналовъ и т. д., въ „новомъ городѣ" на 1,8 милл. марокъ, изъ коихъ адъяцентами выплачено уже на 513 тыс. марокъ; послѣдняя сумма, конечно, должна возрасти по мѣрѣ дальнѣйшей застройки участковъ, и какъ намъ любезно сообщили въ майнцскомъ городскомъ управленіи, есть основаніе предполагать, что главнѣйшая масса издержекъ будетъ покрыта взносами адъяцентовъ. Такимъ образомъ, это грандіозное мѣропріятіе Майнца произведено безъ несправедливаго и нежелательнаго обремененія прочихъ плательщиковъ податей: благодаря примѣненію спеціальнаго обложенія означенные крупные расходы возложены на плечи тѣхъ, которымъ само мѣропріятіе доставило значительную имущественную выгоду.

Имѣя въ виду примѣръ Майнца, промышленный городъ Оффенбахъ также возбудилъ ходатайство о предоставленіи ему подобныхъ

---

[1]) Этотъ налогъ названъ ausserordentliche Kommunalsteuer; первый поясъ участковъ долженъ внести 111,111 гульденовъ, а шестой, т. е. наиболѣе отдаленный—55,555 гульденовъ. Означенный контингентъ разверстывается между отдѣльными владѣльцами даннаго пояса, смотря по числу квадр. метровъ каждаго участка, выплата же налога по желанію разсрочивается не далѣе 50 лѣтъ, причемъ насчитываются 5%.

же полномочій. Кромѣ того, обѣ палаты ландтага поставили на видъ правительству неотложность изданія новаго строительнаго устава; здѣсь указывалось, что столь важные и назрѣвшіе вопросы, какъ сооруженіе новыхъ улицъ въ связи съ вопросомъ объ экспропріаціи и особенно о покрытіи расходовъ на это дѣло, совершенно не урегулированы. Поэтому, земскіе чины ходатайствовали не только о внесеніи соотвѣтствующаго законопроекта, но и о скорѣйшемъ разрѣшеніи возбужденнаго вопроса. Дѣйствительно, въ слѣдующую сессію проектъ былъ выработанъ. Правительство мотивировало его тѣмъ, что существующее законодательство по сему предмету, не предусматривая настоятельныхъ требованій гигіены, совсѣмъ „не модифицируетъ то устарѣвшее положеніе, что общины всецѣло обязаны сооружать и поддерживать коммунальные пути сообщенія. Если, говорилось здѣсь, это положеніе вполнѣ сохранило свое значеніе во многихъ мѣстахъ, то все же нерѣдко оно становится сильнѣйшимъ тормозомъ, особенно въ болѣе крупныхъ городахъ, гдѣ населеніе быстро увеличивается, гдѣ поэтому открывается необходимость сооружать новыя улицы и даже цѣлые кварталы. Здѣсь-то обязанность возводить новые проѣзды, освѣщать ихъ и канализировать, является прямо таки непосильнымъ бременемъ и грозитъ мѣстнымъ бюджетамъ явнымъ банкротствомъ. Но если спросить себя, на кого же можно переложить это бремя, то здѣсь рѣчь можетъ идти только объ адъяцентахъ, которые отъ прокладки новыхъ улицъ получаютъ, благодаря возвышенію цѣнности ихъ владѣній, наибольшую выгоду. Съ особенною ясностью это сказалось въ Майнцѣ: возможность осуществить проектъ расширенія города тамъ прямо зависѣла отъ того, будутъ ли переложены издержки муниципалитета на заинтересованныхъ землевладѣльцевъ; вотъ почему для Майнца и были изданы законы 23 іюня 1875 года и 28 декабря 1876 года». Таковы мотивы [1]). Въ ландтагѣ же пренія сводились преимущественно лишь къ вопросу о большей или меньшей самостоятельности общинъ въ дѣлѣ изданія соотвѣтствующихъ статутовъ. Но, вообще, въ данномъ случаѣ правительство проявило значительную сдержанность, такъ что нѣкоторые депутаты высказывали даже пожеланія, чтобы муниципалитетамъ, по крайней мѣрѣ, дано было право обсудить министерскую инструкцію, дабы «ужъ не слишкомъ все столь односторонне предписывалось правительствомъ» [2]).

[1]) Въ мотивахъ, между прочимъ, ясно подчеркивается мысль, что однимъ изъ главнѣйшихъ поводовъ изданія новаго закона является необходимость облегчить разрѣшеніе квартирнаго вопроса.

[2]) Pfaff, „Die Allgemeine Bauordnung für Hessen“. Mainz. 1883 и 1890. (2 части) введеніе.

Такимъ образомъ, для вел. герцогства гессенскаго былъ изданъ законъ 30 апрѣля 1881 года, коимъ коммунальныя управленія уполномочиваются издавать статуты на предметъ устройства новыхъ или удлиненія существующихъ улицъ [1]). Какъ и въ цитированномъ выше майнцскомъ законѣ, мѣстныя управленія въ правѣ возлагать расходы по сооруженію проѣздовъ на адъяцентовъ, но не болѣе чѣмъ за 16 (или 12) метровъ ширины улицы. Однако, чтобы не освобождать, по словамъ мотивовъ, города отъ всякихъ издержекъ и не побуждать ихъ къ чрезмѣрному обремененію адъяцентовъ, законъ возлагаетъ расходы по болѣе совершенному замощенію (а не простому шоссированію), устройству освѣщенія и самое содержаніе улицъ въ исправности на коммунальныя управленія. Какъ интересную подробность, необходимо отмѣтить, что спеціальное обложеніе при сооруженіи троттуаровъ допущено, наоборотъ, въ очень широкой степени: спеціальные сборы могутъ взиматься не только за сооруженіе троттуаровъ, но и за содержаніе ихъ въ исправности, причемъ обложенію могутъ подлежать даже владѣльцы незастроенныхъ участковъ и на «историческихъ», т. е. существующихъ и застроенныхъ улицахъ, что не допустимо относительно спеціальныхъ сборовъ за прочія уличныя сооруженія [2]). Закономъ 1881 года воспользовались всѣ крупнѣйшіе города Гессена [3]), причемъ болѣе широкое развитіе спеціальное обложеніе получило въ общемъ въ статутахъ именно наиболѣе населенныхъ городовъ, что и понятно, такъ какъ потребность въ въ немъ тамъ сказывалась всего сильнѣе. Примѣненіе спеціальнаго обложенія предусмотрѣно также въ новомъ Kunststrassengesetz, вступившемъ въ силу съ 1 апрѣля 1897 г. [4]). Адъяценты могутъ привлекаться къ несенію издержекъ за сооруженіе вновь и поддержаніе въ исправности проѣзжихъ дорогъ (Ortsdurchfahrten) на тѣхъ же основаніяхъ, какія предусмотрѣны въ общемъ строительномъ уставѣ; кромѣ того, окружныя управленія въ правѣ взимать спеціальные сборы съ содержателей промышленныхъ предпріятій, которые въ значительной степени изнашиваютъ пути сообщенія [5]).

---

[1]) Этотъ законъ вкратцѣ изложенъ также у Zeller'a „Handbuch d. Verfassung und Verwaltung im Grossherzogtum Hessen". Darmstadt. 1885. Bd. I, стр. 271, сл.

[2]) Кромѣ, впрочемъ, сборовъ за сооруженіе каналовъ или водостоковъ; домовладѣльцы могутъ быть привлекаемы къ несенію расходовъ по устройству водостоковъ во всѣхъ частяхъ общины, если такой обычай существовалъ и ранѣе

[3]) См. II часть цитированнаго сочиненія Пфаффа.

[4]) „Deutsche Gemeinde Zeitung" за 1897 г, стр. 105 и сл.

[5]) Добавимъ, что въ Гессенѣ предпринята обширная реформа коммунальнаго обложенія, причемъ вопросъ о спеціальныхъ сборахъ поставленъ такъ же широко, какъ это сдѣлано въ прусскомъ законѣ 1893 г. Ср. записку v. Krug'a, отпечатанную въ Finanz-Archiv'ѣ за 1897 г. и новѣйшіе законы.

Вюртембергъ. Спеціальное обложеніе имѣетъ въ Вюртембергѣ сравнительно скромное значеніе: согласно закону 26 октября 1872 года на адъяцентовъ могутъ быть возложены расходы по пріобрѣтенію территоріи, необходимой для проведенія новыхъ улицъ, а равно и по планировкѣ таковыхъ. Впрочемъ, эта повинность адъяцентовъ можетъ быть расширена въ томъ смыслѣ, что на нихъ общины въ правѣ возлагать издержки за очистку, орошеніе и пр. коммунальныхъ проѣздовъ [1]). Спеціальное обложеніе мотивировалось въ данномъ случаѣ тѣмъ, что прокладка новыхъ улицъ въ быстро растущихъ общинахъ обычно внезапно обогащаетъ владѣльцевъ прилегающихъ участковъ: здѣсь не только оказывается цѣлесообразнымъ утилизировать въ налоговыхъ цѣляхъ подобное незаслуженное обогащеніе отдѣльныхъ собственниковъ за счетъ прочихъ гражданъ, но и доставить городамъ новый источникъ доходовъ для устройства дальнѣйшихъ проѣздовъ и расширенія коммунальной территоріи [2]). Та же мысль о необходимости въ этомъ дѣлѣ провести болѣе справедливое распредѣленіе податной тягости явилась руководящимъ мотивомъ и въ ландтагѣ при санкціонированіи правительственнаго проекта.

Вюртембергское министерство внутреннихъ дѣлъ осмотрительно относится къ ходатайствамъ общинъ утвердить мѣстный статутъ, регулирующій интересующій насъ вопросъ. Впрочемъ, даже въ крупныхъ городахъ на адъяцентовъ возлагаются (со времени застройки участка) не болѣе одной трети до ¾ всѣхъ расходовъ по пріобрѣтенію уличной территоріи [3]). Тѣмъ не менѣе въ Штутгартѣ [4]) спеціальное обложеніе фигурируетъ въ городскомъ бюджетѣ далеко не на послѣднемъ мѣстѣ. За 189⅞ годъ адъяцентами внесено за сооруженіе и поддержаніе улицъ около 135 тыс. мар. и по отдѣлу канализаціи до 260 тыс. мар. Кромѣ того, установленный съ 1891 года ежегодный спеціальный сборъ за очистку улицъ въ размѣрѣ 25 пфен. за кв. метръ уличной территоріи далъ 64 тыс. марокъ.

Добавимъ, въ заключеніе, что и въ Вюртембергѣ ясно сознается непригодность реальнаго обложенія и что и здѣсь дѣлаются попытки реформировать налоговую систему по прусскому образцу. Говоря о полной настоятельности произвести коренную реформу государственнаго обложенія, д-ръ Целлеръ [5]) утверждаетъ, что „одновременно

---

[1]) Haagen „Die Besteuerungsrechte der Amtskorperschaften und Gemeinden in Württemberg". Stuttgart. 1888. стр. 173.

[2]) См. богатый комментарій Dr. Bitzer „Neue allg. Bauordnung für Kön. Württemberg". Stuttgart. 1872, стр. 187 и сл.

[3]) Schindler, v „Neue allg. Bauordnung etc.". Stuttgart. 1896. стр. 40.

[4]) Статутъ помѣщенъ въ комментаріи къ строительному уставу въ изданіи Schütz'a, 2 изд. Stuttgart. 1890.

[5]) Zeller, Dr. «Zur Württembergischen Steuerreform» въ Zeitschrift f. d. gesammte Staatswissenschaft. Tübingen. 1896. Jahrg. 52. стр. 153.

съ этой реформой должна быть измѣнена система мѣстныхъ налоговъ. Тѣ прямыя и косвенныя выгоды (продолжаетъ онъ), которыя достаются владѣльцамъ земель, домовъ и промышленныхъ заведеній, благодаря извѣстнымъ мѣропріятіямъ общины, оправдываютъ до нѣкоторой степени усиленное обложеніе лицъ означенныхъ катогорій; поскольку это не удается осуществить установленіемъ пошлинъ и спеціальныхъ сборовъ, здѣсь слѣдовало бы даже въ реальныхъ налогахъ учитывать объемъ интереса отдѣльныхъ плательщиковъ, хотя бы и въ грубой степени, а именно по количеству кадастровыхъ единицъ".

Баварія. Идея спеціальнаго обложенія до послѣдняго времени оставалась почти совершенно чуждой баварскому законодательству. Спеціальные сборы установлены тамъ и сямъ развѣ лишь за сооруженіе и эксплоатацію канализаціи [1]), причемъ мы встрѣчаемъ преимущественно единовременные сборы въ размѣрѣ 12—15 марокъ за метръ фасада. Что же касается взносовъ адъяцентовъ за устройство городскихъ проѣздовъ, то этотъ вопросъ урегулированъ совсѣмъ недавно, а именно въ строительномъ уставѣ отъ 29 іюля 1895 года, изданномъ спеціально для Мюнхена. Здѣсь постановляется, что владѣльцы незастроенныхъ земель только тогда могутъ пріобрѣсти право на застройку своихъ участковъ, когда прилегающая улица либо готова, либо сооруженіе ея въ опредѣленный срокъ обезпечено. И вотъ, въ 1895 году впервые было опредѣлено, что если городское управленіе за свой счетъ соорудитъ улицу, то расходы оно въ правѣ возложить на адъяцентовъ, не ранѣе, впрочемъ, какъ они приступятъ къ застройкѣ своихъ владѣній. Вообще же, право экспропріаціи и установленія спеціальныхъ сборовъ тутъ крайне ограничено, отчего дѣятельность муниципалитета по прокладкѣ новыхъ проѣздовъ чрезвычайно стѣснена [2]). Раньше (а это правило дѣйствуетъ для всѣхъ прочихъ общинъ Баваріи и понынѣ) сооруженіе улицъ предоставлялось соглашенію заинтересованныхъ лицъ съ городскимъ управленіемъ, которому отнюдь не принадлежало право спеціальнаго обложенія. Это неудобство нѣсколько смягчено тѣмъ, что застраивать участки вдоль незамощенныхъ улицъ по общему правилу воспрещено, такъ что сами адъяценты непосредственно заинтересованы въ сооруженіи прилегающихъ проѣздовъ; кромѣ того, по иниціативѣ ланд-

[1]) Обзоръ канализаціонныхъ сборовъ въ Баваріи сдѣланъ въ статьѣ Münchener Gemeinde Zeitung, Beilage zu № 19 за 1893 г.—Въ Мюнхенѣ нынѣ взимаютъ: единовременно 12 мар. за каждый метръ фасада, и еще 20 мар. за присоединеніе къ канализаціи; кромѣ того, ежегодно по $^1/_5$% съ каждыхъ 100 марокъ наемной платы. Независимо отъ сего домовладѣлецъ обязанъ возмѣстить расходы по сооруженію домовой вѣтки (Anschlussleitung) плюсъ 5%.

[2]) Ср комментарій v. Borscht'a къ Bauordnung f. München v. 29 Juli 1895. München. 1896, стр. 261.

тага, частнымъ предпринимателямъ предоставлено брать на себя возведеніе извѣстной улицы съ тѣмъ, чтобы соотвѣтствующая часть расходовъ взыскивалась впослѣдствіи (т. е. со времени застройки) съ прочихъ сосѣдей [1]).

Система коммунальнаго обложенія въ Баваріи обнаруживаетъ нѣкоторую отсталость; въ частности неразвитымъ осталось и спеціальное обложеніе [2]). Если поэтому баварская налоговая система проявляетъ значительную консервативность, то въ этомъ отношеніи существеннымъ факторомъ явились, несомнѣнно, особыя условія развитія мѣстнаго обложенія. Послѣднее образуется изъ прибавокъ къ государственнымъ прямымъ налогамъ и, главнымъ образомъ, изъ косвенныхъ налоговъ. При такихъ условіяхъ, очевидно, нѣтъ достаточно сильнаго стимула для реформы, и, какъ справедливо по сему поводу замѣчаетъ Ад. Вагнеръ [3]), чрезмѣрная консервативность баварскаго законодательства о прямыхъ налогахъ, вѣроятно объясняется именно необычайнымъ развитіемъ косвеннаго обложенія... Однако, существующіе источники мѣстныхъ рессурсовъ достигли сильнаго напряженія, почему за послѣднее время замѣчаются попытки отыскать новые налоговые источники (такъ, въ 1898 году общинамъ дозволено ввести налогъ за переходъ недвижимыхъ имуществъ и пр. [4]). Мы имѣемъ всѣ основанія думать, что въ недалекомъ будущемъ спеціальное обложеніе получитъ въ Баваріи значительно большее признаніе [5]).

Гамбургъ. Потребность въ спеціальномъ обложеніи не могла не сказаться въ Гамбургѣ послѣ знаменитаго пожара въ 1842 году, опустошившаго почти ¼ города. Крупные расходы, потребные на переустройство сгорѣвшей мѣстности, удалось понизить примѣненіемъ вновь изданнаго въ 1844 году закона объ экспропріаціи. Въ тѣхъ случаяхъ, когда, вслѣдствіе отчужденія извѣстной части вла-

[1]) См. § 81 d. Bauordnung v. 19 Sept. 1881 и § 62 d. Bauordnung v 31 Juli 1890 (комментарій v. Hermann'a).

[2]) Мы не будемъ останавливаться на сборахъ, упоминаемыхъ въ Gemeinde Ordnung отъ 29 апрѣля 1869 г. (§§ 55, 56). Здѣсь рѣчь идетъ скорѣе о „товарищескихъ взносахъ". Гораздо большій интересъ имѣетъ для насъ старинный законъ временъ французскаго владычества (16 сентября 1807 г.), по нынѣ дѣйствующій въ баварскомъ Пфальцѣ.—тутъ узаконены спеціальные сборы съ владѣльцевъ лѣсовъ, рудниковъ и т. п, за устройство или улучшеніе различныхъ путей сообщенія (см. v. Reitzenstein „Wegerecht", стр. 129.

[3]) Finanzwissenschaft—1899. I Hb IV Th., стр. 189 Какъ къ фактору, задержавшему развитіе спеціальнаго обложенія, надо отнести существованіе въ Баваріи т. н. Pflasterzoll, дающаго значительный доходъ: это—сборъ съ ввозимыхъ въ общину продуктовъ, который, по идеѣ, долженъ служить эквивалентомъ за пользованіе коммунальными проѣздами.

[4]) Ср. тамъ же, стр. 191.

[5]) Мы ограничимся здѣсь только еще ссылкой на обстоятельную статью Dr. Kaufmann'a «Gemeindebesteuerung in Bayern» въ Finanz-Archiv. 1897.

дѣнія подъ новое сооруженіе или проѣзды, остальная часть участка возвышается въ цѣнѣ, то это возрастаніе цѣнности засчитывается земельному собственнику въ счетъ той суммы, какая причитается ему за экспропріированную полосу земли [1]). Въ 1865 году [2]) установлены спеціальные сборы за прокладку городскихъ сточныхъ трубъ и за сооруженіе троттуаровъ, причемъ обложенію подлежатъ всѣ домовладѣльцы такой улицы, гдѣ городъ предпринимаетъ указанныя сооруженія.

Сборъ за устройство каналовъ равнялся 5 марк. кур. за каждый футъ фасада (и 4 шил. кур. за кв. футъ площади троттуара), не считая возмѣщенія издержекъ, по тарифу, за обязательное присоединеніе къ городской канализаціи. Но если возникаетъ потребность расширить какую-либо улицу, то одна треть расходовъ по пріобрѣтенію необходимой полосы земли разверстывается между владѣльцами противоположныхъ участковъ, смотря по длинѣ фасада; впрочемъ, въ эту сумму никоимъ образомъ не заносятся издержки по экспропріаціи строеній, а лишь незастроенной территоріи, причемъ вообще максимумомъ податной обязанности, причитающейся на каждый футъ фасада, является плата за три кв. фута отчуждаемой земли. Тѣмъ не менѣе, спеціальные сборы не въ достаточной степени покрывали издержки города. Поэтому въ 1875 году сенатъ, указывая на значительные дефициты, требовалъ увеличенія канализаціоннаго сбора до 30 марокъ за метръ фасада; однако, дума (бюргерштафтъ) воспротивилась этому [3]), и сборъ установленъ въ размѣрѣ 21 марки за метръ, притомъ владѣльцы незастроенныхъ участковъ вносятъ лишь 9 мар., доплачивая остальныя 12 мар. при застройкѣ. Наконецъ, 23 іюня 1882 года прошелъ новый законъ, аналогичный прусскому Baufluchtliniengesetz'у отъ 1875 года. При сооруженіи новыхъ улицъ или удлиненіи существующихъ, адъяценты обязаны возмѣстить всѣ издержки по пріобрѣтенію территоріи, устройству и замощенію проѣзда, какъ только они приступаютъ къ застройкѣ своихъ участковъ. Кромѣ того, здѣсь подтверждается съ незначительными уклоненіями постановленія законовъ 1844 и 1865 гг. по вопросу объ экспропріаціи, о которыхъ только что говорилось.

Въ заключеніе упомянемъ о спеціальныхъ сборахъ, взимаемыхъ въ Гамбургѣ по закону 18 сентября 1885 года подъ именемъ Deichbeiträge. Упразднивъ существовавшія раньше товарищества, гамбург-

---

[1]) См. Baumeister R. «Stadterweiterungen». Berlin. 1876, стр. 406.

[2]) Baupolizeigesetz v. 3 Juli. 1865.

[3]) См. Verhandlungen zwischen Senat und Burgerschaft. 1875, стр. 194. Законъ 21 іюля 1875 г., Hamb. Gesetzsammlung. № 21. Главнѣйшимъ мотивомъ противъ повышенія сбора выставлялось то, что всѣ жители заинтересованы въ устройствѣ канализаціи, а потому значительныя приплаты самого города вполнѣ основательны.

ское управленіе взяло на себя все дѣло осушенія низкихъ мѣстностей и установило на покрытіе расходовъ спеціальный сборъ съ заинтересованныхъ владѣльцевъ, въ размѣрѣ ½‰ съ цѣнности каждой недвижимости. Означенный сборъ выплачивается ежегодно и узаконенъ пока на 30 лѣтъ; въ 1899 году по этой статьѣ полученъ доходъ въ 125,615 марокъ.

Мелкія государства Германіи. Въ цѣломъ рядѣ мелкихъ государствъ германской группы имѣются законы, аналогичные прусскому Baufluchtliniengesetz'у отъ 2 іюля 1875 года. Перечислимъ существеннѣйшіе. Герц. Ангальтъ законъ отъ 1 октября 1871 года; какъ особенность отмѣтимъ, что главнѣйшіе города названнаго герцогства (Кётенъ, Баленштедтъ) возлагаютъ на адъяцентовъ даже расходы на разсадку деревьевъ вдоль улицъ. Княж. Рейссъ ст. лин., гдѣ городъ Грейцъ, по статуту отъ 31 мая 1873 г. взыскиваетъ съ адъяцентовъ издержки по замощенію новыхъ улицъ и притомъ вслѣдъ за окончаніемъ работъ [1]). Княж. Шварцбургъ-Рудольштадтъ и Шварцбургъ-Зондерсгаузенъ — законы 10 декабря 1878 г. и 2 мая 1881 г. Герцогство Саксенъ-Кобургъ Гота, гдѣ городъ Кобургъ имѣетъ статутъ отъ 11 декабря 1874 г. [2]), а городъ Нейштадтъ на Г.—отъ 15 мая 1891 г. [3]). Въ названномъ герцогствѣ вопросъ о сооруженіи улицъ и застройкѣ общинной территоріи урегулированъ закономъ 23 мая 1888 г. Особаго интереса заслуживаетъ система спеціальнаго обложенія, примѣненнаго при расширеніи города Готы по статуту отъ 9 апрѣля 1870 г.: участки во вновь присоединяемой территоріи были распредѣлены на десять поясовъ, и въ каждомъ поясѣ назначены различные оклады на кв. метръ, смотря по близости участковъ къ сооружаемымъ проѣздамъ; по этому масштабу и разверстываются издержки по проведенію улицъ и пр. [4]). Великое герцогство Саксенъ-Веймаръ-Эйзенахъ—статутъ города Веймара отъ 29 октября 1875 г., пересмотрѣнный въ 1891 году [5]); далѣе статутъ городъ Іены отъ 22 іюня 1881 года [6]) Не безызвѣстно спеціальное обложеніе и въ вел. герцог. Ольденбургскомъ, но здѣсь оно

[1]) Stolp «Ortgesetze etc.». Bd. 5, за 1874 г.

[2]) Тамъ же, томъ 7.

[3]) Тамъ же, томъ 22.

[4]) Тамъ же, томъ 1.

[5]) Тамъ же, томъ 22.

[6]) Этотъ статутъ подвергся жестокимъ нападкамъ со стороны проф. Книпа (Dr. F. Kniep, Rechtliche Bedenken betr. des Bauplanes bez. Statut. d. Stadt Iena 1897, nebst Nachtrag 1898). Названный ученый пытается доказать всю нецѣлесообразность и даже явную беззаконность подобнаго статута, который, замѣтимъ кстати, мало чѣмъ отличается отъ всѣхъ прочихъ аналогичныхъ германскихъ статутовъ. Послѣ того, какъ судебныя инстанціи высказались въ пользу магистрата Іены, проф. Книпъ обрушился на германскіе административные су-

осуществляется почти исключительно въ формѣ такъ наз. Mehr-und Minderbelastung [1]). Зато гораздо болѣе широкую постановку имѣетъ спеціальное обложеніе въ герцогствѣ Брауншвейгскомъ. Здѣсь не только оно практиковалось еще съ 60-хъ годовъ, но въ 1899 году произведена обширная реформа коммунальнаго обложенія по прусскому образцу, причемъ почти дословно повторяются тѣ же постановленія о спеціальныхъ сборахъ, какія мы читаемъ въ прусскомъ законѣ 14 іюля 1893 года [2]). Наконецъ, упомянемъ, что и города Бременъ и Любекъ примѣняютъ спеціальное обложеніе. Что же касается Эльзаса-Лотарингіи, то тамъ остались въ силѣ нѣкоторые прежніе (французскіе) законы по сему предмету; въ Страсбургѣ же мы находимъ законъ 21 мая 1879 года, аналогичный прочимъ германскимъ Baufluchtlinien gesetz'амъ [3]).

Общій обзоръ спеціальнаго обложенія въ Германіи.

Какъ мы видѣли, спеціальное обложеніе примѣняется въ различныхъ государствахъ Германіи, главнымъ образомъ, при сооруженіи новыхъ улицъ, а также при устройствѣ и эксплоатаціи канализаціи. При этомъ повсюду мы наблюдаемъ совершенно аналогичныя постановленія, какъ въ Пруссіи, такъ и въ Баденѣ, какъ въ Гессенѣ, такъ и въ Вюртембергѣ и т. д.; разница только въ деталяхъ, и не болѣе... Даже основанія и мотивы изданія относящихся сюда законовъ (пожалуй, даже время ихъ изданія) вездѣ болѣе или менѣе однообразны. Тѣмъ не менѣе, повсюду мы отмѣчаемъ общее стремленіе, общую тенденцію развить этотъ видъ коммунальныхъ доходовъ и придать ему въ качествѣ мѣстнаго рессурса важное значеніе. Такое явленіе находитъ свое прямое объясненіе въ томъ необычайномъ расширеніи хозяйственной дѣятельности городскихъ общинъ, какое происходитъ въ наше время: осуществленіе многихъ крупныхъ мѣропріятій, въ которыхъ ощущается настоятельная нужда, оказалась бы невозможнымъ безъ примѣненія спеціальнаго обложенія по причинѣ либо рѣзкихъ протестовъ противъ несправедливаго распредѣленія податной тягости, либо невозможности покрыть крупные расходы изъ текущихъ средствъ [4]). Но это неполное объясненіе: серь-

---

ды, которые, по его мнѣнію, такъ мало защищаютъ основу существующаго правового порядка—право собственности и открываетъ чиновничьему элементу путь беззаконнаго своевластія.

[1]) См. брошюру Kollman'a „Die Kommunalbelastung in Oldenburg". Stuttgart. 1884 (изъ Finanz-Archiv, 18[2]4).

[2]) См. Finanz Archiv 1899, стр. 819 сл. (§§ 4, 9, 10, 17).

[3]) Выдержки см. у Stübben'a, стр. 531.

[4]) Подчеркнемъ, напримѣръ, слѣдующее обстоятельство. По общему правилу въ Германіи спеціальные сборы установлены, главнымъ образомъ, за сооруженіе новыхъ улицъ, и въ этомъ отношеніи они привились довольно легко.

езнымъ факторомъ развитія спеціальныхъ сборовъ является фактъ перехода государственной налоговой системы къ подоходному обложенію въ связи съ агитаціей противъ реальнаго обложенія, находящаго все больше и больше противниковъ.. Что система реальнаго обложенія, какъ источникъ государственнаго дохода, все болѣе теряетъ подъ собою почву, не подлежитъ никакому сомнѣнію, и этого вопроса мы касались при изложеніи прусской реформы 1893 года. „Вообще, правильно говоритъ по этому поводу г. Фишеръ [1]), въ европейскихъ государствахъ явно выступаетъ общая тенденція: устраненіе реальныхъ налоговъ изъ системы государственнаго обложенія и введеніе («Ausgestaltung») общеподоходнаго налога, какъ главнаго податного источника. Если Пруссія теперь идетъ въ этомъ направленіи, и даже становится во главѣ того всеобщаго движенія, которое требуетъ полнаго устраненія реальныхъ налоговъ въ государственномъ бюджетѣ, то это является не чѣмъ-либо случайнымъ или произвольнымъ, а, наоборотъ, вполнѣ обоснованнымъ и неизбѣжнымъ (als eine innerlich begründete, dem allgemeinen Entwicklungsgange entsprechende Notwendigkeit). Если это такъ, то государство не можетъ не относиться крайне ревниво къ своему главному податному источнику: поэтому повсюду на-ряду со стремленіемъ—предоставить государству подоходное обложеніе—проводится мысль о необходимости передать реальные налоги въ пользу общинъ, которыя къ реальному обложенію приспособляются, несомнѣнно, гораздо легче. Пруссія уже осуществила эту реформу; она проводится и въ Саксоніи; этому примѣру послѣдовалъ Брауншвейгъ; то же самое наблюдается и въ Гессенѣ, Баденѣ и т. д. Тѣмъ не менѣе реальные налоги мало удовлетворяютъ и современныя общины. Укажемъ хотя бы на такіе недостатки реальнаго обложенія, какъ на невозможность произвести вычетъ долговъ или учесть моментъ „фундированности“ даннаго налогового источника (то есть выдѣлить тотъ элементъ, который пред-

---

Здѣсь не трудно прослѣдить вліяніе извѣстныхъ общественныхъ условій: классъ домовладѣльцевъ (или, по крайней мѣрѣ, значительная часть его) тутъ не только не противодѣйствовалъ введенію спеціальныхъ сборовъ за прокладку новыхъ проѣздовъ, но считалъ это даже цѣлесообразнымъ въ собственныхъ интересахъ, чтобы не увеличивать свою податную обязанность, да еще на такой предметъ, который лишь усиливаетъ конкурренцію среди самихъ же домовладѣльцевъ (застройка новыхъ кварталовъ и т. п.) Но можно легко предсказать, что будь спеціальное обложеніе построено во всѣхъ этихъ Baufluchtliniengesetzахъ на болѣе широкихъ и радикальныхъ основаніяхъ, то оно едва ли нашло бы сколько-нибудь значительное распространеніе при той избирательной системѣ, какая господствуетъ въ германскихъ городахъ.

[1]) «Die Ertragssteuern und deren Stellung bez. Berechtigung im Staats- und Gemeindesteuersystem» въ Zeitschrift f. Praxis & Gesetzgebung d. Verwaltung, v. Dr. Fischer. Bd. 15. Freiburg 1894, стр. 25.

ставляетъ собою так. наз. Arbeitsertrag), не говоря уже о затрудненіяхъ, съ коими сопряжено производство кадастра... Неудивительно, поэтому что при крупной задолженности недвижимой собственности, представители недвижимаго капитала, преимущественно заинтересованные въ этомъ вопросѣ и имѣющіе къ тому же наибольшее вліяніе, съ успѣхомъ агитируютъ противъ реальнаго обложенія. Подъ вліяніемъ этихъ условій выработывается своеобразная конструкція мѣстныхъ финансовъ: общины повсемѣстно начинаютъ придавать серьезнѣйшее вниманіе частноправовымъ источникамъ коммунальнаго дохода (эксплоатація за счетъ города водопровода, газоваго и электрическаго освѣщенія и пр. [1]); съ другой же стороны, нынѣ явно выступаетъ стремленіе развить въ коммунальномъ бюджетѣ пошлины, спеціальные сборы и рядъ налоговъ смѣшаннаго характера (на роскошь, на обращеніе и др.). Этотъ источникъ съ перваго взгляда не обѣщаетъ обильныхъ доходовъ; но это неправильно, ибо уже и теперь эти разнообразные налоги (не говоря о частноправовыхъ источникахъ) даютъ, напримѣръ, въ саксонскихъ и баварскихъ городахъ, какъ высчитываетъ д-ръ Блейхеръ [2]), болѣе, чѣмъ всѣ прочіе налоги.

Таковы основныя причины повсюду отмѣченной нами тенденціи развить спеціальное обложеніе. Дѣйствительно, всѣ новѣйшіе законы о коммунальныхъ налогахъ вводятъ, по примѣру Пруссіи, особые параграфы, регламентирующіе вопросъ объ установленіи спеціальныхъ сборовъ. Если до послѣдняго времени этотъ видъ мѣстныхъ доходовъ почти не былъ извѣстенъ въ Германіи, то за послѣдніе годы онъ начинаетъ пріобрѣтать все большее значеніе, и дальнѣйшее развитіе спеціальнаго обложенія гарантировано въ современныхъ городахъ постояннымъ ростомъ потребности въ крупныхъ хозяйственныхъ мѣропріятіяхъ.

Ниже авторъ дѣлаетъ попытку представить статистику спеціальнаго обложенія въ крупнѣйшихъ городахъ Германіи. Эта статистика составлена по отчетамъ отдѣльныхъ муниципалитетовъ и имѣетъ цѣлью лишь иллюстрировать финансовое значеніе интересующихъ насъ сборовъ въ мѣстныхъ бюджетахъ. Болѣе полныя и обстоятельныя данныя (за $189^6/_7$ г.) читатель найдетъ въ упомянутой статьѣ г. Блейхера, пользовавшагося непосредственными донесеніями комму-

[1]) Тутъ, конечно, имѣется другая опасность: наряду съ проведеніемъ начала, извѣстнаго подъ именемъ муниципальнаго соціализма, возможно скрытое обложеніе, напримѣръ, назначеніе при монопольной эксплоатаціи газоваго освѣщенія такихъ цѣнъ на газъ, что онѣ будетъ приносить городу лихвенный дивидендъ.

[2]) Statistisches Jahrbuch Deutscher Städte 8 Jahrgang, Кар. XIX (gebühren, Beiträge etc.), стр. 207. Въ этой статьѣ д-ръ Блейхеръ приводитъ, между прочимъ, обстоятельныя данныя относительно техники спеціальнаго обложенія въ крупнѣйшихъ городахъ Германіи.

нальныхъ управленій. Мы приводимъ только три рубрики, занося въ нихъ тѣ цифры, которыя, поскольку намъ удалось установить это, могутъ быть отнесены къ спеціальному обложенію. Повторяемъ, мы имѣетъ въ виду лишь иллюстрировать наше изложеніе и не беремъ на себя совершенно непосильную намъ работу—дать строго провѣренную статистику спеціальнаго обложенія: вѣдь сами магистраты затрудняются установить сумму взимаемыхъ ими спеціальныхъ сборовъ...

Годы	Названіе города.	Число жителей, въ тысячахъ.	Общая сумма спеціальнаго обложенія въ марк (столбцы 4, 5, 6, 7)	Пли на 1 жителя въ маркахъ.	Спеціальные сборы за городскія инженерныя работы (Tiefbau) сооруженіе, замощеніе улицъ, тротуаровъ и пр въ марк.	Канализаціонные сборы въ марк.		Сборы за очистку улицъ въ марк.
						Единовременные	Періодическіе	
	1	2	3.		4	5.	6.	7
189⁸/₉ . . .	Берлинъ .	1,809	6.309,696	3,5	1.068,675[1])	154,346	4.895,805	190,870[2])
1899 . . .	Гамбургъ .	674,8	426,540	0,6	170,990[3])	255,550	—	—
1899 .	Мюнхенъ .	452	1.741,380	3,85	832,616	260,435	592,644	55,685
189⅞ . . .	Бреславль .	408	410,797	1,0	32,610[4])	25,359	352,828	—
1899 . . .	Дрезденъ .	392	2 483,185	6,3	2 329,109[5])		—	154,076
1899 . . .	Кельнъ .	357,6	1.369,898	3,8	844,941	142,407	382,550	—[6])
1899 . .	Франкфуртъ на Майнѣ	252	779,835	3,3	423,835	133,765	222,235	—
1⁹⁰⁰/₉₀₀ . .	Ганноверъ .	237	1.947,694	8,2	600,632	445,478	901,584	—
1⁹⁰⁰/₉₀₀ . .	Магдебургъ	224,9	?	—	?[7])	—	136,671	—
189⁸/₉ . . .	Дюссельдорфъ . .	201	915,106	4,5	423,737	301,143	190,226	—
1899 . . .	Хемнитцъ .	181	396,031	2,2	396,031[8])		—	—
1⁸⁹⁸/₉ . . .	Кенигсбергъ Пр. . . .	174	224.481	1,3	66,304	—	158,177	—
1897/8 . . .	Штутгартъ .	173 ок.	502,427	2,9	180,840	257,451		63,976
1⁹⁰⁰/₉₀₀ . .	Штеттинъ .	160	752,070	4,7	318,922[9])	80,144[10])	209,799	143,205

[1]) Изъ нихъ съ адъяцентовъ по статуту ⁷/₁₀ мр. 77 г =761,340; по соглашенію 283,188 м.

[2]) Изъ нихъ 188,763=взносы трамвайныхъ компаній.

[3]) Въ томъ числѣ 125,615 м=Deichbeiträge.

[4]) Изъ нихъ внесено трамв. компаніею 27,566 м.

[5]) Изъ нихъ внесено трамв. компаніею 652,483 м.

[6]) За 189⅞ годъ получено по этой статьѣ 243,948 м.; въ 1898 г. сборъ отмѣненъ.

[7]) По даннымъ Блейхера за 189⁶/₇ г. получено до 373,000 м.

[8]) Изъ нихъ за сооруженіе площадей и мостовъ 23,876 м. За сооруженіе улицъ и каналовъ 187,359 м., за урегулированіе русла рѣки съ адъяц. 95,495 м.

[9]) Изъ нихъ внесено госуд. фискомъ 235,339 м.

[10]) Кромѣ того, получено за счетъ одной акціонерной компаніи 502,990 м.

Спеціальное обложеніе во Франціи.

Идея—облагать земельныхъ собственниковъ, участки которыхъ возвысились въ цѣнѣ отъ общественныхъ сооруженій,—не оставалась чуждой французскому законодательству уже съ давнихъ поръ. Пьеръ Клеманъ [1]) сообщаетъ въ своемъ сочиненіи, посвященномъ исторіи полиціи при Людовикѣ XIV, что 31 декабря 1672 года издано слѣдующее повелѣніе государственнаго совѣта: собственникамъ домовъ, расположенныхъ вдоль улицы Арцисъ, предписывалось возмѣстить извѣстную часть расходовъ, ушедшихъ на сломъ зданій на противоположной сторонѣ улицы, и притомъ каждому въ соотвѣтствіи съ полученными отъ сего мѣропріятія выгодами. Мало того, это единичное постановленіе вскорѣ сдѣлалось общимъ правиломъ, и, напримѣръ, 27 мая 1678 года повелѣно взыскать съ заинтересованныхъ домовладѣльцевъ сумму въ 27,515 ливровъ, потребныхъ на расширеніе улицы Нефъ-Сенъ-Рошъ. Вообще же, судя по даннымъ, приводимымъ однимъ авторомъ [2]), спеціальное обложеніе примѣнялось во второй половинѣ XVII и первой половинѣ XVIII вѣковъ довольно часто, преимущественно въ Парижѣ, но почти исключительно при дорожныхъ сооруженіяхъ.

Болѣе позднее законодательство, которое проводило идею спеціальнаго обложенія, имѣло въ виду, главнымъ образомъ, цѣли культуры земли. Такъ, законъ 14 флореала XI года предоставляетъ право устраивать ирригаціонныя сооруженія и покрывать происходящіе отсюда расходы соотвѣтственно той пользѣ, какую въ данномъ случаѣ получаетъ каждый заинтересованный землевладѣлецъ; подобные платежи послѣднихъ приравниваются къ государственнымъ налогамъ [3]). Гораздо радикальнѣе относится къ обложенію незаслуженнаго прироста цѣнности законъ 16 сентября 1807 года, нормировавшій, собственно, вопросъ объ осушеніи болотъ. Здѣсь имѣлось такое правило (арт. 30): „если вслѣдствіе осушенія болотъ, или прокладки новыхъ улицъ, или сооруженія новыхъ площадей, или устройства набережныхъ или вообще какихъ-либо общественныхъ работъ, будь онѣ предприняты департаментомъ или общиною по приказанію или съ утвержденія правительства,—если вслѣдствіе подобныхъ сооруженій въ значительной степени возрастутъ въ цѣнѣ владѣнія частныхъ

---

[1]) Цитируемъ со словъ Lavallée, «De la compensation de plus-value en matière de travaux publics». Paris. 1886, стр. 4.

[2]) Alfred des Cilleuls „Origines et developpement du régime des travaux publics en France". Paris. 1895, стр. 103. Art. 12. прим. 110.

[3]) „Traité théorique et pratique des travaux publics" par Perriquet, томъ II, Paris, 1883, стр. 408, 471

земельныхъ собственниковъ, то эти собственники могутъ быть подвергнуты спеціальному обложенію, однако отнюдь не свыше половины доставшагося имъ приращенія цѣнности". Опредѣленіе числа лицъ, подлежащихъ обложенію, учетъ выгодъ и установленіе оклада налога поручается въ этихъ случаяхъ особой коммисіи, причемъ выслушиваются заинтересованныя лица [1]). Такимъ образомъ, этотъ законъ далъ спеціальному обложенію широкую постановку, но на практикѣ онъ не получилъ достаточнаго примѣненія. Онъ былъ примѣненъ, какъ сообщаетъ Леонъ Ококъ [2]) не болѣе 20 разъ: это было, преимущественно, въ Парижѣ, Ліонѣ, Гренобліѣ и Тулузѣ при осуществленіи нѣкоторыхъ крупныхъ дорожныхъ сооруженій. Впрочемъ, колоссальныя городскія улучшенія, предпринятыя во времена второй имперіи въ Парижѣ, Ліонѣ и Марсели произведены безъ примѣненія закона 1807 года [3]). Что же касается самого государства, то оно пользовалось означеннымъ закономъ весьма рѣдко; но особенно удачно въ этомъ отношеніи оказалось урегулированіе русла Сены, гдѣ фискъ, благодаря спеціальному обложенію, возвратилъ себѣ нѣсколько милліоновъ франковъ [4]).

Наконецъ, идея спеціальнаго обложенія отмѣчена въ законѣ 21 іюня 1865 года, урегулировавшемъ дѣло образованія различныхъ меліораціонныхъ товариществъ (associations syndicales): послѣднія составляются добровольно или принудительно, смотря по цѣли, преслѣдуемой ими, причемъ издержки распредѣляются между товарищами по принципу спеціальнаго обложенія [5]).

Какъ бы то ни было, для насъ несомнѣнно, что условія коммунальной жизни во Франціи далеко не могли благопріятствовать развитію спеціальнаго обложенія. Находясь подъ сильнымъ и непосредственнымъ давленіемъ центральнаго правительства, мѣстное самоуправленіе отнюдь не пользовалось достаточной свободой дѣйствія Зави-

---

[1]) Batbie, «Traité théorique et pratique de droit public et administratif", tome 7, Paris, 18[6]5, стр 204 сл.

[2]) Aucoc, L. «Conférences sur l'administration et le droit administratif» 3 изд. Paris 1886. II томъ, стр. 732 сл.

[3]) Правительство Наполеона удовольствовалось въ данномъ случаѣ болѣе скромной мѣрой: оно примѣнило систему recoupment'a и широко использовало право экспропріаціи, предусмотрѣнное декретомъ 26 марта 1852 года (см. Ококъ, ук. соч., стр. 591). Этимъ путемъ, какъ утверждаютъ, удалось, напримѣръ, понизить расходы по прокладкѣ Авеню де л'Опера въ Парижѣ, предположенной по смѣтѣ въ 45 милл. фр.,—на 12 милл. фр. См. Meyn „Stadterweiterungen", стр. 48.

[4]) Ококъ, ук. соч., стр. 734.

[5]) См. тамъ же, стр. 656—728. До изданія закона 1865 г. существовало 2,029 принудительныхъ товариществъ, которыя взыскали въ 1862 г. товарищескихъ взносовъ на сумму свыше 4 милл. фр.

симость отъ центральнаго правительства явно сказалась и на организаціи мѣстнаго прямого обложенія, которое, какъ извѣстно, составляется почти исключительно изъ добавочныхъ сборовъ къ государственнымъ налогамъ. Такой порядокъ вещей не могъ не содѣйствовать консервативному отношенію къ коммунальной налоговой системѣ. Съ другой стороны, недостатокъ автономіи въ связи съ внѣшнимъ давленіемъ правительства сильно повліялъ на развитіе мѣстнаго косвеннаго обложенія, что, естественно, приводило къ тому же результату. Впрочемъ во Франціи вообще представители недвижимаго капитала не могутъ пожаловаться на чрезмѣрное обремененіе прямыми налогами, и въ этомъ смыслѣ законодательство въ теченіе истекшаго столѣтія относилось къ нимъ благосклонно.

Какое колоссальное развитіе получило коммунальное косвенное обложеніе, показываютъ слѣдующія цифры, заимствованныя нами изъ оффиціальнаго отчета министерства внутреннихъ дѣлъ (22 публикація) за 1899 годъ: октруа взимали 1,051 община (изъ всего 36,175) на громадную сумму въ 322,9 милліоновъ франковъ, а между тѣмъ добавочныхъ сантимовъ (т. е. прямыхъ налоговъ) по всѣмъ общинамъ взималось всего на 192,8 милл. франковъ [1]). И если противъ октруа (привратныхъ сборовъ при ввозѣ товаровъ въ городъ) ведется уже многія десятилѣтія упорная борьба, если надъ уничтоженіемъ ихъ думали лучшіе умы французскаго общества, если, наконецъ, народъ проливалъ кровь, добиваясь отмѣны ненавистныхъ октруа, то эти сборы все-таки оказывались настолько живучими, что временная отмѣна ихъ, постоянно столь радостно привѣтствуемая населеніемъ, оказывалась невозможной, и народу вновь налагали это тяжелое бремя: замѣнить октруа прямыми налогами было дѣломъ еще болѣе труднымъ, ибо такая мѣра вздымала могущественные и вліятельные ряды французовъ и требовала къ отвѣту администрацію государства. Національное собраніе вотировало въ 1791 году полную отмѣну октруа и замѣну ихъ прямыми налогами: съ недвижимой и движимой собственности, а также патентнымъ сборомъ съ торговли и промысловъ. Но въ результатѣ города лишились обильныхъ источниковъ дохода и не оказались въ состояніи выполнять свои важнѣйшія задачи; поэтому шесть лѣтъ спустя директорія опять возстановила октруа, и города. одинъ за другимъ, наперерывъ стали вводить ихъ [2]). При Наполеонѣ общины, уже поставленныя въ непосредственную зависимость отъ центральнаго правительства, лишились права завѣдывать

[1]) Въ 1877 г., по даннымъ, приводимымъ у Леруа Болье, всѣ общины за исключеніемъ Парижа взимали октруа на сумму 124½ милл. фр. и только 116 милл. фр. добавочныхъ сантимовъ.

[2]) См. Guignard «De la suppression des octrois et de leur remplacement» Paris, 1888, стр. 38, сл.

привратными сборами, ибо, подъ предлогомъ господствовавшихъ въ этомъ дѣлѣ неурядицъ, государство передало администраціи взиманіе октруа. Съ тѣхъ поръ послѣднія получили весьма значительное развитіе [1]), и правительство, не желая расширенія мѣстной автономіи, не только не противодѣйствовало этому, но даже скорѣе предпочитало косвенные налоги, при которыхъ податное бремя не такъ сильно ощущается населеніемъ, и гдѣ труднѣе ожидать сопротивленія со стороны плательщиковъ податей. Недаромъ Леруа Больё жалуется, что удобство черпанія изъ этого источника дало возможность произвести громаднѣйшія перестройки при Наполоонѣ III и этимъ путемъ незамѣтно расхитить коллосальную сумму денегъ. Позднѣйшіе законы опять возвратили завѣдываніе сборомъ октруа муниципальнымъ совѣтамъ, но за центральной администраціей всегда оставалось право утвержденія и вліяніе въ этомъ дѣлѣ. Въ 60-хъ годахъ, когда въ Бельгіи были устранены привратные сборы, то во Франціи, подъ впечатлѣніемъ сего примѣра, образовалось сильное движеніе въ пользу отмѣны октруа и появились многочисленные проекты [2]). Среди нихъ нельзя не упомянуть предложенія М Барраля, который, намѣчая идею спеціальнаго обложенія, требовалъ, чтобы издержки на крупныя городскія инженерныя работы возмѣщались за счетъ собственниковъ недвижимыхъ имуществъ, и чтобы вообще расходы на улучшеніе и украшеніе городовъ покрывались только доходомъ отъ прямыхъ налоговъ. Что же касается до анкеты, произведенной въ 1869 году по вопросу объ отмѣнѣ октруа, то она удостовѣрила, что существеннымъ шагомъ въ этомъ направленіи должна быть децентрализація коммунальнаго управленія и расширеніе мѣстной автономіи [3]). Однако, катастрофа 1870—71 гг. надолго заставила забыть эти планы; тѣмъ не менѣе за послѣднее время агитація въ пользу

[1]) См. данныя, приводимыя у Leroy Beaulieu „Traité de la science des finances". 6 изд Paris. 1899, т. I, стр 803

[2]) Сильно агитировали въ этомъ смыслѣ также представители аграріевъ, ибо они прекрасно понимали, какъ сильно тормозятъ привратные сборы потребленіе земледѣльческихъ продуктовъ и, слѣдовательно, самое развитіе земледѣлія.

[3]) Здѣсь, очевидно, ясно сознается мысль, что та или иная налоговая система неразрывно связана съ тѣми или иными условіями управленія. Намъ припоминается также справедливыя слова министра Ш. Рожье, сказанныя имъ въ палатѣ депутатовъ 2 іюня 1859 г. „Для развитія общественной нравственности, по моему мнѣнію (говорилъ онъ), не безразлично то обстоятельство, сознаетъ ли плательщикъ тяжесть налога; если гражданинъ вноситъ его непосредственно (т. е. въ видѣ прямого налога), то онъ будетъ присматриваться къ этому дѣлу и слѣдить за представителями власти. Онъ постарается наблюсти за тѣмъ, чтобы налогъ, который онъ не безъ усилій отдаетъ изъ своего кармана, нашелъ надлежащее примѣненіе. Общественная нравственность выигрываетъ отъ такого порядка вещей. Въ свободныхъ странахъ, какъ Соед. Штаты, преобладаютъ прямые налоги"... (Guignard, ук. соч., стр. 56 сл., 167).

реформы мѣстнаго обложенія выступила съ новой силой. И если развитіе спеціальнаго обложенія, давно признаннаго во Франціи и неоднократно поддержаннаго судебными рѣшеніями, сильно тормозилось общественными и историческими условіями вырастанія налоговой системы, то при первыхъ реформаторскихъ попыткахъ спеціальное обложеніе должно занять выдающееся мѣсто.

Впрочемъ, нельзя преуменьшать и современное значеніе спеціальныхъ сборовъ въ бюджетахъ французскихъ общинъ. Во Франціи уже издавна существовало правило, что домовладѣльцы обязаны сооружать и поддерживать въ исправности проѣзды, находящіеся передъ ихъ владѣніями [1]). Въ истекшемъ же столѣтіи сдѣланъ былъ рядъ попытокъ перевести эту натуральную повинность въ денежную. Закономъ 25 іюня 1841 года это осуществлено: городская дума имѣетъ право переводить подобную натуральную повинность въ денежную и возлагать на адъяцентовъ расходы по сооруженію и поддержанію въ исправности улицъ по особому тарифу, утверждаемому королемъ; эти взносы адъяцентовъ получаютъ характеръ муниципальныхъ налоговъ [2]). Многіе города воспользовались указаннымъ закономъ, въ томъ числѣ и Парижъ, гдѣ, такимъ образомъ, коммунальное управленіе беретъ на себя сооруженіе улицъ и троттуаровъ и возлагаетъ часть издержекъ на адъяцентовъ [3]). Въ результатѣ столица Франціи получаетъ съ адъяцентовъ за счетъ городскихъ инженерныхъ работъ довольно значительный доходъ, а именно 4.238,764 франка за 1897 годъ, не считая крупныхъ взносовъ газовой компаніи, а также государства и департамента Сены. Наконецъ, слѣдуетъ упомянуть о спеціальныхъ сборахъ за очистку улицъ, практикуемыхъ въ Парижѣ и дающихъ свыше 3 милл. фр. ежегодно Первоначально (съ 1853 г.) этотъ сборъ взимался добровольно съ тѣхъ домовладѣльцевъ, которые желали освободить себя отъ натуральной повинности—чистить прилегающіе проѣзды; но 20 лѣтъ спустя означенная такса сдѣлана обязательной, такъ какъ иначе происходила масса неудобствъ, и очистка города преуспѣвала очень мало. Сборъ равняется отъ 4—70 сантимовъ за кв. метръ улицы въ годъ, смотря по классу мѣстности и по расположенію и роду облагаемыхъ владѣній [4]).

---

[1]) См. Block, M et de Pontich „Administration de la ville de Paris". Paris 1884, стр. 332 сл.

[2]) Hardy, «Des droits de la ville de Paris en matière de premier pavage». Paris 1889, стр. 18 сл. См. еще законъ 7 іюня 1845 г. о сооруженіи троттуаровъ у Thorlet, Traité des travaux communaux Paris 1894, стр. 299.

[3]) Подробности см. въ цитированной книгѣ Block et Pontich, стр. 334—351, а также въ отчетѣ Петунникова „Мостовыя въ главныхъ городахъ Европы", Москва, м. гор. дума, 1876.

[4]) См. Block et Pontich, стр. 351 сл., а также путевыя замѣтки А. Никитина „Очерки городского благоустройства заграницей". Спб. 1891.

Что же касается департаментовъ и сельскихъ общинъ Франціи, то и они, по словамъ Леруа Болье, имѣютъ довольно развитую систему спеціальнаго обложенія, примѣняемаго, главнымъ образомъ, при дорожныхъ сооруженіяхъ; между прочимъ, законъ допускаетъ привлекать къ обложенію содержателей промышленныхъ предпріятій, въ значительной степени изнашивающихъ мѣстные пути сообщенія [1])

Тѣмъ не менѣе, если всмотрѣться, то легко замѣтить, что спеціальное обложеніе въ главной своей массѣ замѣнило во Франціи натуральную повинность: та мысль, что здѣсь утилизируется въ налоговыхъ цѣляхъ незаслуженный приростъ цѣнности (какъ то подчеркивалось, напримѣръ, въ нѣмецкихъ Baufluchtliniengesetz'ахъ), повидимому, осталась чуждой и мало согласуется съ исторіей возникновенія этихъ сборовъ. Наоборотъ, за послѣднее время эта идея начинаетъ привлекать серьезное вниманіе: недаромъ, хотя бы въ парижскомъ муниципалитетѣ, многіе гласные теперь требовали широкаго примѣненія давно забытаго закона 26 сентября 1807 года, гдѣ предусмотрѣно обложеніе незаслуженнаго прироста цѣнности...

Бельгія. Спеціальные сборы играютъ въ бельгійскомъ коммунальномъ бюджетѣ болѣе или менѣе значительную роль. Отчасти они замѣнили собою существовавшую ранѣе натуральную повинность, отчасти они вызваны были необходимостью облегчить удовлетвореніе становившейся все болѣе жгучей потребности улучшать и сооружать новые мѣстные пути сообщенія, а отчасти спеціальное обложеніе мотивировалось здѣсь намѣреніемъ утилизировать въ налоговыхъ цѣляхъ незаслуженный приростъ цѣнности.

Французскій законъ, отъ 26 сентября 1807 года, о которомъ мы только что говорили, въ Бельгіи совершенно вышелъ изъ употребленія; зато законами 1 іюля 1858 и 15 ноября 1867 г. общинамъ дано широкое право примѣнять систему recourment'a путемъ такъ называемой «exprorpriation par zones» [2]). Впрочемъ, мы находимъ примѣры примѣненія спеціальнаго обложенія и въ чистомъ видѣ, напримѣръ, при сооруженіи канала Кемпена (по закону 10 февраля 1843 года),

---

[1]) Leroy Beaulieu, Traité, I, стр. 118 сл.

[2]) См. Giron, A. „Le droit public de la Belgique", Bruxelles 1884, стр. 376 сл. и Meyn „Stadterweiterungen", стр. 52. Замѣтимъ, что названный законъ получилъ очень широкое примѣненіе, особенно въ Брюсселѣ; результаты—въ большинствѣ случаевъ вполнѣ благопріятные. Недаромъ, поэтому городскія управленія возлагали на этотъ законъ большія надежды и отстаивали его со значительнымъ единодушіемъ: особенно сильно подчеркивалась необходимость утилизировать въ интересахъ населенія то возрастаніе цѣнности земель, какое происходитъ отъ общественныхъ мѣропріятій, и не оставаться лишь нѣмымъ свидѣтелемъ незаслуженнаго обогащенія частныхъ собственниковъ.

гдѣ прибрежные владѣльцы на протяженіи 5 километровъ по обѣ стороны канала были привлечены къ платежу въ теченіе 25 лѣтъ особаго сбора, варьировавшагося отъ 2 до 0,40 франковъ съ гектара, смотря по отдаленности каждаго участка отъ сооружаемаго канала [1]). Въ шестидесятыхъ годахъ истекшаго столѣтія въ средѣ коммунальныхъ управленій ясно обнаружилось стремленіе развить спеціальные борыс Это явленіе стоитъ, надо думать, въ тѣсной связи съ отмѣной октруа, замѣненныхъ, по закону 19 іюля 1860 года, дотаціями государства [2]); послѣднее обязалось взамѣнъ уничтожаемыхъ привратныхъ сборовъ выплачивать общинамъ извѣстную часть дохода, получаемаго имъ по нѣкоторымъ статьямъ косвеннаго обложенія (кофе, вина, спирта, пива, уксуса, сахара и части почтоваго дохода). Однако, эти дотаціи не оказались настолько эластичными, чтобы приспособиться къ постоянно растущимъ нуждамъ коммунальной жизни. Между тѣмъ правительство не желало замѣнить октруа прямыми налогами, отлично понимая, что такая мѣра неминуемо потребуетъ пониженія избирательнаго ценза и расширенія круга общинныхъ избирателей [3]). Поэтому коммунальныя управленія были вынуждены установить рядъ мѣстныхъ сборовъ, въ томъ числѣ, главнымъ образомъ, «спеціальные сборы» подъ тѣмъ или инымъ названіемъ [4]). Ниже мы постараемся въ общихъ чертахъ описать технику спеціальнаго обложенія въ Бельгіи. Довольно распространеннымъ надо признать сборъ за мощеніе улицъ, производимое за счетъ города; обычно адъяценты уплачиваютъ единовременно отъ 7 до 40 франковъ за кв. метръ соотвѣтствующей половины улицы, причемъ иногда встрѣчается извѣстный максимумъ податной обязанности, т. е. если улица шире, напримѣръ, 16 метровъ, то за пространство сверхъ этого максимума сбора не взимается; значительно рѣже встрѣчаются сборы за мощеніе, соразмѣряемые съ длиною фасада каждаго владѣнія. Взамѣнъ этого налога, а иногда на-ряду съ нимъ, мы нерѣдко встрѣчаемъ особый сборъ, взимаемый единовременно по случаю сооруженія или капитальной передѣлки частныхъ строеній; онъ сообразуется преимущественно съ размѣрами застраиваемой площади или вмѣстимости зданія, рѣже по длинѣ фасада или цѣнности участка, однако почти вездѣ ставки варьируются смотря по мѣстоположенію владѣнія [въ

[1]) Leemans, H. „Des impositions communales en Belgique", 2 éd., Bruxelles, 1866, стр. 103 сл.

[2]) Ср. Richali, Les finances communales en B. стр. 76 сл.

[3]) Приведенный мотивъ высказывался въ объяснительной запискѣ проекта реформы октруа (Leroy Beaulieu, Traité, 6 éd., стр. 812 сл.)

[4]) Ср. Montigny, L. „Principes de finance et de comptabilité communales". Gand, 1898, стр. VII. Согласно конституціи, общины не стѣснены въ установленіи мѣстныхъ налоговъ, однако, ихъ постановленіе по сему предмету нуждается въ королевскомъ утвержденіи.

Брюсселѣ, напримѣръ, въ мѣстности перваго класса сборъ равенъ одному франку съ куб. метра сооружаемаго зданія [1])]. Во многихъ городахъ названный сборъ мотивированъ именно необходимостью покрывать за его счетъ расходы по возведенію улицъ, почему онъ въ такихъ случаяхъ и взимается только тогда, когда соотвѣтствующій проѣздъ сооруженъ за счетъ общины [2]); иногда же подобный налогъ оправдываютъ возрастаніемъ цѣнности участка, реализуемымъ, очевидно, при застройкѣ владѣнія, почему такой единовременный сборъ тогда носитъ обычно характерное названіе „taxe de plus-value". Очень распространены еще спеціальные сборы за сооруженіе канализаціи: чаще всего они устанавливаются въ видѣ твердаго оклада за каждый метръ фасада, хотя нерѣдко примѣняютъ и болѣе сложную систему обложенія. Сильно распространены также сборы за устройство и содержаніе троттуаровъ, соразмѣряемые преимущественно съ длиною фасада, а иногда города просто возлагаютъ на адъяцентовъ извѣстную часть расходовъ на сей предметъ. Что же касается спеціальныхъ сборовъ за очистку улицъ и за освѣщеніе проѣздовъ, то они пока еще скорѣе являются исключеніемъ Чтобы дать понять о распространенности спеціальныхъ сборовъ въ Бельгіи, мы приведемъ слѣдующія цифры: на основаніи сводки, сдѣланной Больи (указ. соч) въ 1880 г. относительно 74 городовъ Бельгіи, мы насчитали 25 общинъ, взимающихъ сборы по случаю возведенія новыхъ построекъ, 24—взимающихъ канализаціонные сборы, 19—за сооруженіе улицъ, и 30—за устройство троттуаровъ.

Упомянемъ еще, что и въ Бельгіи извѣстны спеціальные сборы съ владѣльцевъ торфяныхъ заводовъ, каменоломенъ, рудныхъ копей и т. п. промышленныхъ предпріятій, которыя усиленно изнашиваютъ мѣстные пути сообщенія. Относящіяся сюда постановленія закона 19 марта 1866 года построены на совершенно одинаковыхъ основаніяхъ, какъ и аналогичные прусскіе законы [3]).

Очеркъ теоріи спеціальнаго обложенія.

Спеціальное обложеніе завоевываетъ за послѣднее время все болѣе и болѣе широкое право гражданства. Мы встрѣчаемъ его въ Соединен-

[1]) Въ тѣхъ случаяхъ, когда дѣло идетъ объ улицахъ, открытыхъ за счетъ города, означенный сборъ удваивается Текстъ и мотивы брюссельскаго статута у Bollie «Traité des taxes communales». 1881. № 45.

[2]) Тамъ же. Ср. еще статутъ Эттербека, цитированный у Леманса, стр. 105. Здѣсь обстоятельно мотивируется необходимость утилизировать въ налоговыхъ цѣляхъ незаслуженный приростъ цѣнности отъ сооруженія или улучшенія городскихъ проѣздовъ; названная община и имѣла въ виду эту цѣль, устанавливая «сборъ за возведеніе построекъ». См. еще Velghe, Etude sur les taxes de bâtisse, Bruxelles 1898 стр 4 сл.

[3]) Исторію и мотивы этого закона у Dupont, Les impôts communaux en B. Liège 1900 стр. 682 сл.

ныхъ Штатахъ. Англіи, Франціи, Бельгіи, Пруссіи, Саксоніи, Баденѣ, Гессенѣ, Вюртембергѣ, Баваріи, Брауншвейгѣ, Голландіи, Канадѣ [1]), въ австралійскихъ колоніяхъ [2]) и въ другихъ государствахъ. Правда, во многихъ изъ этихъ странъ оно находится лишь въ зачаточномъ состояніи, однако, вездѣ можно подмѣтить общую тенденцію, выражающуюся въ стремленіи развить спеціальное обложеніе. Въ этой главѣ мы постараемся указать на главнѣйшія причины упомянутой тенденціи и нарисовать въ самыхъ общихъ чертахъ очеркъ теоріи этого новаго, выростающаго вида обложенія.

Намъ должна броситься въ глаза одна довольно характерная черта: спеціальное обложеніе развивается не въ бюджетѣ государства, а почти исключительно въ бюджетахъ мѣстныхъ самоуправленій и, главнымъ образомъ, городскихъ общинъ. Если мы вдумаемся въ этотъ фактъ, то увидимъ, что самая природа городского хозяйства ведетъ къ тому. Спеціальное обложеніе неразрывно связано съ извѣстными хозяйственными мѣропріятіями даннаго субъекта, надѣленнаго финансовою властью. А задачи, носящія хозяйственный характеръ, на первомъ мѣстѣ открываются, конечно, современнымъ городамъ, даже земству онѣ присущи въ значительно меньшей степени. На самомъ дѣлѣ, совмѣстная жизнь огромныхъ массъ населенія, какія скопляются въ наше время въ крупныхъ центрахъ, выдвигаетъ рядъ серьезныхъ задачъ хозяйственнаго характера, безъ выполненія которыхъ невозможенъ ни культурный прогрессъ, ни самое общежитіе. Вспомнимъ только какое важное значеніе имѣетъ для современныхъ городовъ санитарное состояніе отдѣльныхъ кварталовъ, или благоустроенные пути сообщенія, или обезпеченіе населенія продуктами продовольствія и т. д Эти вопросы пріобрѣтаютъ столь крупное значеніе, что они заставляютъ до мелочей регламентировать условія общежитія. Муниципалитеты вмѣшиваются нынѣ даже въ такія области дѣятельности гражданъ, гдѣ, казалось бы, возможенъ полный просторъ индивидуализма: общины регулируютъ и квартирное размѣщеніе жителей, и постройку домовъ, и пользованіе водой, и необъятную область общественной гигіены и пр., и пр Коммунальныя управленія не увлекаются здѣсь идеями соціализма, онѣ подчиняются лишь тѣмъ требованіямъ, какія диктуются самымъ фактомъ современнаго городского общежитія... [3])

Съ другой же стороны, выполненіе многихъ хозяйственныхъ задачъ муниципальной жизни сталкивается съ однимъ интереснымъ мо-

[1]) Въ Канадѣ (особенно въ Онтаріо) мы находимъ довольно радикальное примѣненіе системы спеціальнаго обложенія. См. статью Bellot'a „The Principes of betterment“ въ The Westminster Review, томъ 141, за 1894 г., стр 408 сл.

[2]) См объ этомъ въ только что цитированной статьѣ, а также замѣтки въ книгѣ Webb'a „The London programme“, стр 167 сл.

[3]) Ср. Weber, A. F. „The growth of Cities“. New-York, 1899, стр. 435 сл

ментомъ: осуществленіе того или иного общественнаго мѣропріятія далеко не всегда оказываетъ одинаково полезный эффектъ для всей массы населенія, а приноситъ, въ зависимости отъ условій мѣста и времени, нѣкоторыя спеціальныя выгоды отдѣльнымъ группамъ населенія Другими словами, полезный эффектъ многихъ такихъ мѣропріятій отражается не только на всемъ населеніи, но и спеціально на нѣкоторыхъ группахъ жителей, принося имъ исключительную выгоду въ видѣ или увеличенія ренты, или улучшенія хозяйственной конъюнктуры, или возрастанія ихъ богатства. Слѣдовательно, различныя затраты общины нерѣдко влекутъ за собою незаслуженныя преимущества для отдѣльныхъ жителей. Въ такомъ положеніи чаще всего находятся, конечно, представители недвижимаго капитала: они, пользуясь своимъ монопольнымъ положеніемъ, всего естественнѣе выгадываютъ отъ улучшеній, которыя производятся въ данной мѣстности, и пріобрѣтаютъ отсюда исключительную прибыль—въ видѣ незаслуженнаго прироста цѣнности принадлежащаго имъ участка. Спеціальное обложеніе и утилизируетъ въ налоговыхъ цѣляхъ подобный прибавокъ цѣнности; съ этой точки зрѣнія нельзя не признать удачнымъ выраженіе Розвотера, что спеціальное обложеніе превращаетъ возрастаніе цѣнности земли изъ незаслуженнаго въ заслуженное. Намъ же ясно теперь, почему этотъ видъ мѣстныхъ налоговъ примѣнялся до сихъ поръ почти исключительно по отношенію къ недвижимой собственности. Между тѣмъ, постоянный ростъ хозяйственныхъ мѣропріятій и улучшеній въ современныхъ общинахъ, особенно въ быстро развивающихся городахъ, настоятельно выдвигаетъ вопросъ о примѣненіи спеціальнаго обложенія: въ пользу этого приципа начинаютъ выступать не только широкіе слои населенія, плечи которыхъ гнутся подъ бременемъ все новыхъ затратъ общинъ, но и до нѣкоторой степени сами собственники недвижимостей, добивающіеся равномѣрности въ распредѣленіи возложенныхъ на нихъ податей .. [1]). Наконецъ, и съ фискальной точки зрѣнія, спеціальное обложеніе пріобрѣтаетъ важное значеніе: осуществленіе многихъ городскихъ улучшеній часто оказывается невозможнымъ за недостаткомъ средствъ, а въ этомъ отношеніи спеціальные сборы, являясь удобнымъ и справедливымъ видомъ обложенія, оказываютъ серьезную услугу [2]).

[1]) Эта мысль ясно проводится въ брошюрѣ; „Die Stellung der Rheinisch-Westfalischen Haus & Grundbesitzer-Vereine etc. betr Abanderung des K. A G.“ Köln, 1897, авторъ которой доказываетъ, что вся масса плательщиковъ реальныхъ налоговъ никогда не можетъ имѣть „спеціальную“ выгоду отъ сооруженія улицъ, а лишь только нѣкоторые классы и извѣстные ограниченные районы Поэтому мы встрѣчаемъ здѣсь рѣшительное требованіе, чтобы подобныя издержки возмѣщались отнюдь не путемъ реальныхъ налоговъ, а исключительно посредствомъ спеціальнаго обложенія.

[2]) Вспомнимъ только, какое крупное значеніе имѣютъ для представителей недвижимаго капитала въ городахъ такія общественныя мѣропріятія, какъ городская канализація, или городской водопроводъ Безъ этихъ мѣропріятій не-

Таковы основныя причины отмѣченной нами тенденціи—развить и усилить примѣненіе спеціальныхъ сборовъ въ коммунальныхъ финансахъ.

Конструировать теорію спеціальнаго обложенія — дѣло не легкое. Въ финансовой литературѣ это все еще terra incognita: тѣ единичныя попытки, какія были сдѣланы нѣкоторыми учеными, чтобы теоретически выяснить названный видъ обложенія, обнаруживаютъ полнѣйшія противорѣчія Перефразируя слова Лоренца Штейна, высказанныя имъ по поводу существующихъ опредѣленій пошлинъ, можно утверждать, что почти каждый ученый понимаетъ спеціальные сборы по своему и даетъ свое собственное опредѣленіе.

Въ теоретическомъ очеркѣ намъ предстоитъ выяснить три вопроса: 1) что такое спеціальное обложеніе, 2) въ чемъ его отличіе отъ другихъ видовъ обложенія, 3) какое мѣсто занимаютъ спеціальные сборы въ классификаціи публичныхъ доходовъ? Сюда же мы включимъ нашу попытку подойти къ разрѣшенію вопроса о переложеніи спеціальныхъ сборовъ

1. Опредѣленіе спеціальнаго обложенія. Какіе основные моменты встрѣчаемъ мы, когда имѣемъ дѣло со спеціальными сборами? Во-первыхъ, наличность извѣстнаго общественнаго мѣропріятія или улучшенія, служащаго основаніемъ для установленія спеціальныхъ сборовъ, говоря иначе, наличность извѣстнаго публичнаго интереса въ предпринимаемомъ общиной или государствомъ улучшеніи.

Вторымъ моментомъ является: наличность реальной выгоды отъ произведеннаго общиной мѣропріятія, и притомъ такой выгоды, которая выпадаетъ на долю плательщиковъ назначеннаго здѣсь обложенія, имѣетъ объективное значеніе [1]) и представляется въ видѣ увеличенія цѣнности объекта, подлежащаго обложенію. Поясним нашу мысль. Спеціальное обложеніе всегда предполагаетъ извѣстное приращеніе цѣнности въ объектѣ, подлежащемъ обложенію, и только тогда (по крайней мѣрѣ теоретически) сборъ можетъ быть названъ «спеціальнымъ» (въ техническомъ смыслѣ), когда онъ утилизируетъ въ налоговыхъ цѣляхъ это приращеніе цѣнности, и, стало быть, не превосходитъ его. Лишь въ этомъ случаѣ и въ этомъ объемѣ *теорія*

мыслимы современныя казарменныя постройки въ пять, шесть и болѣе этажей Слѣдовательно, проведеніе канализаціи или водопровода даетъ возможность настроить на небольшомъ клочкѣ земли десятки квартиръ и извлекать изъ этого клочка такой доходъ, который при отсутствіи удобныхъ средствъ для спуска нечистотъ или для подачи воды былъ совершенно немыслимъ. Можно ли послѣ этого отрицать справедливость спеціальнаго обложенія при осуществленіи указанныхъ мѣропріятій? (ср., кромѣ того, Voigt, Dr. „Grundrente und Wohnungsfrage in Berlin und seinen Vororten“ I. Jena 1901. стр. 137)

[1]) Мы хотимъ сказать, что выгода не должна носить индивидуальный характеръ, а имѣть болѣе общее значеніе—независимо отъ личности получающаго выгоду

констатируетъ существованіе спеціальнаго обложенія, относя всякій излишекъ сверхъ дарованной выгоды къ налогамъ общаго типа, т. е. которые взимаются союзомъ публично-правового характера въ силу предоставленной ему финансовой власти. Конечно, на практикѣ подъ видомъ спеціальнаго обложенія нерѣдко взимаются подобные налоги, напримѣръ, налогъ, падающій на недвижимую собственность подъ предлогомъ перестилки троттуара, когда для владѣльца тутъ (такіе случаи возможны) нѣтъ никакой реальной выгоды; но это объясняется тѣмъ, что налоги отнюдь не являются строго логическими величинами, и ихъ организація зависитъ отъ множества конкретныхъ условій соціальнаго и экономическаго свойства. Если почти всѣ опредѣленія налоговъ страдаютъ удивительною шаткостью, то это, думается намъ, въ значительной степени объясняется именно желаніемъ различныхъ авторовъ во что бы то ни стало уложить всевозможныя (въ сущности нелогическія) формы налоговъ, какія вырабатываются практикой, въ строго логическія рамки теоріи. Но въ такомъ случаѣ, возразятъ намъ, теорія совсѣмъ разойдется съ практикой.. Мы утверждаемъ, что иначе и быть не можетъ. Если теорія призвана установить точныя понятія, независимыя отъ конкретныхъ условій мѣста и времени,— то эти понятія всегда будутъ отличны отъ понятій, вырабатываемыхъ практикой жизни, гдѣ вѣчная смѣна феноменовъ, гдѣ постоянное вторженіе новыхъ элементовъ, гдѣ ни одно явленіе не существуетъ въ чистомъ видѣ. Когда теорія намъ дастъ строго логическія понятія и точныя величины, то она окажетъ довольно важныя услуги: эти понятія и величины будутъ служить надежнымъ масштабомъ для уясненія и оцѣнки конкретныхъ явленій жизни,—иначе мы рискуемъ смѣшивать сходныя лишь по внѣшности явленія... Поэтому, конструируя теорію спеціальнаго обложенія, мы пытались заключить его въ рѣзко очерченныя рамки и придать ему (поскольку лежало въ нашихъ силахъ) строго опредѣленное понятіе [1]).

Идемъ дальше. Третьимъ моментомъ является: взиманіе извѣстныхъ принудительныхъ сборовъ, обусловленныхъ дарованіемъ выгодъ. Подчеркиваемъ здѣсь, что взиманіе должно быть принудительнымъ [2]), независимымъ отъ воли плательщика, ибо въ противномъ случаѣ сборъ получилъ бы гражданско-правовой характеръ. Когда же мы въ нашу формулу вводимъ выраженіе „обусловленныхъ дарованіемъ выгодъ“, то желаемъ оттѣнить то обстоятельство, что спеціальные сборы всегда предполагаютъ существованіе извѣстнаго масштаба;

---

[1]) Замѣтимъ, что наука не можетъ отказываться отъ конструированія основныхъ теоретическихъ понятій: въ какомъ плачевномъ положеніи находились бы мы, если бы вынуждены были отказаться отъ всякой попытки дать себѣ отчетъ въ томъ, надъ какими величинами мы оперируемъ. ...

[2]) Т. е. регулируемымъ одностороннимъ воздѣйствіемъ власти.

другими словами, спеціальное обложеніе невозможно безъ нѣкотораго предварительнаго кадастра, въ которомъ не были бы зарегистрованы единицы этого масштаба. Можетъ быть, мысль не ясна,—то поясникъ примѣромъ. Когда, какъ въ англійскомъ betterment'ѣ, исчисляются выгоды, полученныя каждымъ участкомъ, или когда обложеніе совершается по длинѣ фасада, или по цѣнности, или доходности недвижимости, то всѣ эти свѣдѣнія (т. е. количество выгоды, длина фасада, цѣнность, доходность) должны быть предварительно зарегистрованы, слѣдовательно, долженъ существовать кадастръ, что логически неизбѣжно, разъ спеціальные сборы обусловливаются существованіемъ извѣстныхъ выгодъ. Отсюда понятно, что требованіе, чтобы спеціальные сборы точно соразмѣрялись съ выгодами, полученными каждымъ плательщикомъ,—есть лишь наше пожеланіе или идеалъ, а никакъ не характерная черта названнаго вида обложенія. Таковы три основныхъ момента въ спеціальномъ обложеніи. Попытаемся объединить ихъ и дать общее опредѣленіе. Подъ спеціальнымъ обложеніемъ мы разумѣемъ взиманіе государствомъ или другими союзами публично-правового характера такихъ принудительныхъ сборовъ, которые обусловлены и ограничены суммою реальныхъ и объективныхъ выгодъ, пріобрѣтаемыхъ объектомъ обложенія отъ общественнаго мѣропріятія или улучшенія. Проще: подъ спеціальнымъ обложеніемъ мы разумѣемъ взиманіе принудительныхъ сборовъ въ предѣлахъ того приращенія цѣнности, которое пріобрѣтается объектомъ обложенія благодаря общественному мѣропріятію [1]). Изъ этого опредѣленія видно, что для насъ несущественны многіе изъ такихъ моментовъ, какіе нѣкоторыми авторами приписываются спеціальному обложенію. Напримѣръ, указаніе, что спеціальные сборы уплачиваются единовременно и полностью („paid once and for all“ у Seligman'a „Essays in Taxation“ 1897 г. стр. 304), вовсе не важно, ибо это зависитъ отъ конкретныхъ условій—отъ характера даннаго мѣропріятія: если оно слагается изъ ряда послѣдовательныхъ дѣйствій, то логически мыслимы сборы, взимаемые періодически, какъ то имѣетъ мѣсто

[1]) Выставляя такое опредѣленіе, мы хотимъ сказать, что всѣ прочіе источники финансовыхъ рессурсовъ, не укладывающіеся въ указанныя нами рамки, не могутъ быть (теоретически) отнесены къ разряду «спеціальныхъ сборовъ». Можетъ быть, въ жизни подъ этимъ названіемъ будутъ взиматься самые разнообразные налоги, но въ такомъ случаѣ теорія должна выяснить, что̀ составляетъ спеціальное обложеніе, а что̀ относится къ другимъ формамъ обложенія. Выясненіе этого вопроса важно въ томъ смыслѣ, что иначе мы не можемъ выяснить вліяніе даннаго вида обложенія на экономическую и даже соціальную жизнь народа. Сравните нѣчто аналогичное въ господствующемъ нынѣ воззрѣніи на такъ наз. фискальныя монополіи: здѣсь вѣдь теоретикъ констатируетъ наличность налогового элемента, хотя явленіе само по себѣ всецѣло напоминаетъ одинъ изъ видовъ государственныхъ предпріятій или регалій.

при ежегодныхъ сборахъ за очистку улицъ и т. д Далѣе, условіе, чтобы доходъ отъ спеціальнаго обложенія шелъ на покрытіе расходовъ по мѣропріятію [1]),—несущественно, ибо теоретически возможно спеціальное обложеніе, дающее фиску больше того, что стоитъ самое мѣропріятіе. Если выставляютъ названный моментъ, то этимъ указываютъ въ сущности лишь на мотивъ, коимъ обычно руководствуются при установленіи спеціальныхъ сборовъ; но вѣдь всякій такой мотивъ имѣетъ относительное значеніе и едва ли можно имъ характеризовать существо спеціальнаго обложенія. Въ третьихъ, съ нашей точки зрѣнія не имѣетъ никакого вѣса требованіе, чтобы спеціальные сборы соразмѣрялись или соотвѣтствовали выгодамъ, полученнымъ каждымъ плательщикомъ, какъ на томъ особенно настаиваетъ Селигманъ. Это лишь доброе пожеланіе, которому нельзя не сочувствовать, но и не болѣе... Въ четвертыхъ, для насъ не можетъ возникнуть сомнѣній относительно методовъ обложенія, практикуемыхъ при взиманіи спеціальныхъ сборовъ,—обстоятельство, которое обыкновенно смущаетъ теоретиковъ Какъ согласовать, напримѣръ, спеціальное обложеніе, когда имъ лишь возмѣщаются издержки, произведенныя на сооруженіе улицы (Beiträge въ прусскомъ законѣ 2 іюня 1875 года), или когда спеціальные сборы взимаются пропорціонально дарованнымъ выгодамъ (англійскій betterment) [2])? Съ нашей точки зрѣнія ясно, что какъ въ томъ, такъ и въ другомъ случаѣ мы имѣемъ дѣло со спеціальнымъ обложеніемъ и притомъ въ томъ объемѣ, въ какомъ выгоды плательщиковъ не превышаютъ возложеннаго на нихъ налога [3]). Даже такой выдающійся теоретикъ, какъ проф Селигманъ, долженъ былъ, благодаря неправильной постановкѣ вопроса, допустить нѣкоторыя натяжки: разсматривая различныя формы спеціальнаго обложенія, онъ постоянно наталкивается на созданныя имъ самимъ затрудненія, ибо въ своемъ опредѣленіи онъ требуетъ, чтобы масштабомъ спеціальнаго обложенія былъ размѣръ выгоды, полученной плательщикомъ [4]).

---

[1]) . «to defray the cost of a specific improvement», тамъ же, у Seligman'a.

[2]) Hallgarten вынужденъ поэтому сказать, что спеціальное обложеніе принимаетъ здѣсь „Zwitterstellung“.

[3]) Несомнѣнно, однако, что въ техническомъ отношеніи спеціальные сборы по американскому (или аналогично—прусскому) образцу стоятъ гораздо выше сравнительно съ англійскимъ betterment'омъ, который все-таки въ значительной степени проблематиченъ. Поэтому на практикѣ, по крайней мѣрѣ въ настоящее время, американскій образецъ долженъ оказаться гораздо болѣе плодотворнымъ. Ср. Report on Town Improvements 15 Aug. 1894, вопр. № 3124 сл.

[4]) Такъ, говоря о Sewers Rate (канализаціонный сборъ) въ Англіи, Селигманъ утверждаетъ, что это не «special assessment», а «special tax», ибо въ первомъ случаѣ (special assessment) принципомъ обложенія является особая выгода, а во второмъ—налогоспособность (sewers rate соразмѣрялась съ до-

2. Въ чемъ заключается отличіе спеціальнаго обложенія отъ другихъ видовъ обложенія, а именно, А) отъ налоговъ общаго типа и В) пошлинъ?

А) Если мы присмотримся, то увидимъ, что спеціальные сборы имѣютъ много общаго съ налогами: оба вида обложенія носятъ общественно-правовой (публичный) характеръ, оба являются принудительными платежами жителей, оба устанавливаются одностороннимъ воздѣйствіемъ органа, надѣленнаго финансовою властью. Но, съ другой стороны, нельзя не замѣтить характерныхъ отличій. Во-первыхъ, взиманіе налога общаго типа никогда не связывается и не обусловливается извѣстнымъ общественнымъ мѣропріятіемъ, наличность котораго, однако, необходима, когда дѣло идетъ о спеціальныхъ сборахъ. Во-вторыхъ, послѣдніе всегда предполагаютъ нѣкоторую реальную и объективную выгоду, получаемую плательщикомъ отъ даннаго общественнаго мѣропріятія и ограничиваются ея предѣлами, а этихъ условій налогъ не знаетъ. Замѣтимъ, кстати, что въ литературѣ дѣлаются попытки разграничить „цѣлевые налоги“ („Zwecksteuern“. „special taxes“), т. е. одинъ изъ частныхъ видовъ налоговъ общаго типа и спеціальные сборы („Beiträge“, „special assessments“). Спрашивается, какая между ними разница? Такъ какъ цѣлевые налоги представляютъ собою лишь частный видъ налоговъ общаго типа, то здѣсь вполнѣ примѣнимы только что сдѣланныя разсужденія. Цѣлевые налоги, во-первыхъ, не обусловливаются извѣстнымъ общественнымъ мѣропріятіемъ, они лишь мотивируются той или иной потребностью общежитія и взимаются ради опредѣленной цѣли. Въ этомъ и заключается ихъ отличіе отъ спеціальныхъ сборовъ, ибо для послѣднихъ мотивировка не имѣетъ значенія, а равно и та цѣль, ради которой взимается сборъ; но отнимите мотивъ или моментъ цѣли въ цѣлевомъ налогѣ, и онъ лишится своего специфическаго признака [1]). Во-вторыхъ, реальная и объективная учету выгода, наличность которой необходима при спеціальныхъ сборахъ, отнюдь не составляетъ

ходностью и размѣрами недвижимости). А мы спросимъ, почему же обычные масштабы при special assessments, вродѣ длины фасада и т. п., въ большей степени указываютъ на выгоду плательщиковъ? Если, напр., налогъ на дома сообразуется съ числомъ оконъ, и на основаніи этого признака заключаютъ о налогоспособности, то почему же здѣсь съ одинаковымъ успѣхомъ не примѣнить масштабъ—длину фасада и т. п.? Итакъ, ставъ на точку зрѣнія проф. Селигмана, недалеко до отрицанія спеціальнаго обложенія въ жизни вообще.

[1]) Иногда подъ предлогомъ цѣлевого налога взимаются всевозможные сборы, напримѣръ, въ англійскомъ poor rate; но вѣдь теорія не можетъ назвать подобное обложеніе цѣлевымъ налогомъ. Оно будетъ таковымъ лишь постольку, поскольку доходъ отъ него поступаетъ ради опредѣленной цѣли, и поскольку мотивъ его взиманія точно оправдывается мотивируемыми затратами.

существеннаго момента цѣлевого налога; какъ замѣчаетъ Розвотеръ, и богатый уплачиваетъ налогъ въ пользу бѣдныхъ, и слѣпой— налогъ на освѣщеніе улицъ. Конечно, тѣ сборы, которые на практикѣ иногда взимаются подъ названіемъ цѣлевыхъ налоговъ, могутъ на самомъ дѣлѣ теоретически представлять собою спеціальные сборы, напримѣръ, sewers rates (канализаціонные сборы); но въ такомъ случаѣ должны быть налицо всѣ тѣ моменты, которыми мы характеризовали понятіе спеціальнаго обложенія, т. е. сборъ не долженъ превосходить суммы реальной выгоды, какую получаетъ плательщикъ отъ сооруженія канализаціи [1]).

В) Значительно сложнѣе, конечно, провести границу между спеціальными сборами и пошлинами, ибо и самое понятіе послѣднихъ относится къ числу наиболѣе спорныхъ вопросовъ финансовой науки. Если подъ пошлиной разумѣли плату за услуги государства [2]), то это опредѣленіе можетъ повести къ нелѣпымъ заключеніямъ. Развѣ съ этой точки зрѣнія не правильно средневѣковое возрѣніе, что осужденный на изгнаніе обязанъ платить пошлину за актъ изгнанія; впрочемъ, на томъ же основаніи легко было помириться съ мыслью, что осужденный на смерть долженъ былъ платить за услугу палача— быть повѣшеннымъ.. Конечно, теперь для насъ подобный аргументъ кажется по меньшей мѣрѣ смѣшнымъ, но какъ понимать «услугу

---

[1]) Въ Западной Европѣ значительно распространены особые коммунальные сборы со страховыхъ компаній на содержаніе и улучшеніе мѣстныхъ пожарныхъ депо (см. Oegg, Finanz. Archiw 1894). Здѣсь также извѣстный кругъ интересентовъ (т. е. страховыхъ компаній) уплачиваетъ сборъ въ цѣляхъ осуществленія мѣропріятія, доставляющаго имъ особую выгоду, именно, понижая рискъ въ дѣлѣ страхованія отъ пожаровъ. Однако, мы затруднились бы подвести подобный сборъ подъ понятіе «спеціальнаго обложенія», какъ оно охарактеризовано выше. Вѣдь, незаслуженный приростъ цѣнности, утилизируемый спеціальнымъ обложеніемъ, предполагаетъ наличность извѣстной естественной монополіи объекта, подлежащаго спеціальному сбору Этотъ моментъ отсутствуетъ въ указанномъ налогѣ со страховыхъ компаній. Такъ, всего болѣе заинтересованы въ правильномъ функціонированіи пожарной команды владѣльцы незастрахованныхъ имуществъ; если бы тутъ осуществлялся принципъ спеціальнаго обложенія, то послѣднее должно бы падать на домовладѣльцевъ того квартала, гдѣ расположено пожарное депо, и притомъ въ тѣмъ большей прогрессіи, чѣмъ ближе данное владѣніе расположено къ депо. Мы отнюдь не высказываемся за или противъ подобной системы, но иллюстрируемъ только, что вышеуказанный налогъ со страховыхъ обществъ не отождествляется съ понятіемъ «спеціальнаго обложенія». Сборъ съ этихъ компаній вполнѣ аналогиченъ, напримѣръ, сбору съ купечества на содержаніе коммерческихъ училищъ, или биржъ, сбору съ фабрикантовъ на устройство классовъ для рабочихъ и т. д, то есть подходитъ подъ типъ так наз цѣлевыхъ налоговъ.

[2]) Roscher (System d. Finanzwissenschaft, 1886, стр. 94) называетъ пошлинами „Abgaben, die für einzelne obrigkeitliche Handlungen von denen, welche die Handlung unmittelbar veranlasst haben, gezahlt worden".

государства»? Этой путаницѣ понятій не мало содѣйствовала крайняя трудность уложить въ общія рамки пошлины, носящія административно-судебный характеръ (пошлины паспортныя, судебныя, за регистрацію при вступленіи въ бракъ и пр.) и пошлины народнохозяйственнаго характера (почтовыя, телеграфныя и пр. пошлины). Нѣкоторые же авторы считаютъ спеціальные сборы лишь особымъ видомъ пошлинъ (А. Вагнеръ и др.). Попробуемъ разобраться въ этомъ сложномъ вопросѣ, хотя мы и не ждемъ вполнѣ удовлетворительныхъ результатовъ.

Какъ пошлины, такъ и спеціальные сборы носятъ публично-правовой характеръ, тѣ и другіе устанавливаются одностороннимъ воздѣйствіемъ государства или иного органа, надѣленнаго финансовою властью. Но нельзя не отмѣтить между ними существенныхъ отличій. Такъ, пошлина всегда предполагаетъ со стороны плательщика извѣстный актъ, обосновывающій взиманіе пошлины, т. е пошлина невозможна тамъ, гдѣ она не вызывается дѣйствіями плательщика; такого же момента мы не встрѣчаемъ въ понятіи спеціальныхъ сборовъ, ибо они взимаются независимо отъ какихъ бы то ни было дѣйствій контрибуента. Далѣе спеціальные сборы характеризуются своею принудительностью въ томъ смыслѣ, что обложеніе совершается безъ всякаго соображенія съ волею или желаніемъ плательщика, тогда какъ пошлина подобнымъ моментомъ не характеризуется. Даже болѣе: отсутствіе принудительности [1]) (въ этомъ смыслѣ) служитъ естественной гарантіей того, что подъ названіемъ пошлины не будутъ взиматься обыкновенные налоги; недаромъ, Рау требовалъ, чтобы пошлины взимались лишь за такія услуги правительства (Regierungshandlungen), которыя были бы не менѣе необходимы даже тогда, когда за это не взималось бы никакой платы. Въ третьихъ, разъ пошлины связаны съ извѣстнымъ актомъ плательщика, что и служитъ основаніемъ для взиманія ихъ, то онѣ въ противоположность спеціальнымъ сборамъ не нуждаются въ кадастрѣ [2]). Въ четвертыхъ, наличность реальной объективной выгоды составляетъ главнѣйшій и наиболѣе характерный моментъ спеціальнаго обложенія; въ пошлинѣ же этотъ

[1]) Принудительность пошлинъ выражается въ томъ, что онѣ должны быть уплачены, если контрибуентъ обращается къ государству за услугой; вѣдь и въ косвенныхъ налогахъ лицо уплачиваетъ принудительный сборъ, разъ оно потребляетъ обложенный продуктъ. Но какъ въ томъ, такъ и въ другомъ случаѣ платежъ самъ по себѣ принудительный и установляемый односторонне ставится, однако, въ зависимость отъ воли плательщика. Если же государство принуждаетъ гражданина прибѣгать къ той или иной услугѣ государства, то здѣсь всегда опасность, что пошлина можетъ превратиться въ налогъ.

[2]) Отсюда слѣдуетъ, между прочимъ, что взиманіе спеціальныхъ сборовъ невозможно безъ существованія извѣстнаго (специфическаго) мѣстнаго мѣропріятія или улучшенія, тогда какъ пошлины не связаны подобнымъ моментомъ.

моментъ можетъ отсутствовать, ибо здѣсь услуга государства можетъ имѣть субъективное или нематеріальное значеніе. Наконецъ, критеріемъ для спеціальнаго обложенія служитъ размѣръ реальной выгоды, получаемой плательщикомъ отъ извѣстнаго общественнаго мѣропріятія, тогда какъ критеріемъ для пошлины является сумма тѣхъ пожертвованій, которыя несетъ государство съ цѣлью удовлетворять данной потребности общежитія. Принимая эту наиболѣе распространенную теорію пошлиннаго принципа („Kostentheorie“) [1]), считающую предѣломъ пошлины сумму вызываемыхъ извѣстной услугой государства издержекъ, мы находимъ нужнымъ сдѣлать нѣсколько замѣчаній. Обычныя возраженія противъ этой теоріи объясняются, главнымъ образомъ, кажется, тѣмъ, что ученые не вполнѣ уясняютъ себѣ самое существо пошлинъ. Теоретически ихъ значеніе выражается въ томъ, что онѣ призваны не служить источникомъ государственнаго дохода, а лишь явиться средствомъ для удовлетворенія извѣстной потребности общежитія, когда при этомъ интересы отдѣльныхъ гражданъ являются побудительной причиной, чтобы обратиться къ услугамъ государства. Понимая такимъ образомъ сущность пошлинъ, нельзя не придерживаться вышеуказанной Kostentheorie Разъ пошлина служитъ источникомъ дохода, а не предназначена исключительно на покрытіе цѣликомъ или частью расходовъ, сопряженныхъ съ удовлетвореніемъ данной потребности общежитія, то съ теоретической точки зрѣнія она превращается въ налогъ [2]). Конечно, подъ видомъ пошлинъ нерѣдко взимаются всевозможные налоги, но вѣдь теоретикъ не можетъ смѣшивать одно понятіе съ другимъ, хотя бы терминологія практики и не соотвѣтствовала этому. Мы, однако, не принимаемъ другую изъ упомянутыхъ нами теорій, Nutzungstheorie, согласно коей критеріемъ пошлины является не сумма потребныхъ расходовъ, а размѣръ тѣхъ выгодъ или пользы, какую пріобрѣтаютъ контрибуенты отъ оплаченной пошлиной услуги государства. Но какъ понимать эту выгоду, какъ оцѣнить ее, какъ учесть ее, если она имѣетъ субъективное значеніе? Это все такіе вопросы, которые дѣлаютъ Nutzungstheorie крайне проблематичной.

---

[1]) Противъ нея написана м проч. обстоятельная статья Otto Ehlers'a „Die Stellung der Gebühr im Abgabensystem“ Finanz-Archiv. 1896. Jahrg 13. B. II, но защищаемая имъ «Nutzungstheorie» допускаетъ, по нашему мнѣнію, еще большія возраженія.

[2]) Итакъ, пошлина лишь постольку является таковою, поскольку доходы отъ нея не превышаютъ расходовъ на то учрежденіе или услуги, которыя служатъ основаніемъ для взиманія ея. Замѣтимъ, что было бы нелѣпостью соразмѣрять каждое взиманіе пошлины съ суммой издержекъ, упедшихъ на каждую услугу въ отдѣльности; критеріемъ можетъ служить только вся масса доходовъ, отъ извѣстной пошлины и вся масса потребныхъ по сей статьѣ расходовъ, иначе онъ, очевидно, теряетъ всякій смыслъ....

3. Переходимъ къ третьему изъ поставленныхъ нами вопросовъ: какое мѣсто занимаютъ спеціальные сборы классификаціи публичныхъ доходовъ? Предыдущее изложеніе уже отвѣтило на поставленный вопросъ Намъ остается подвести лишь итоги. Мы, конечно, не можемъ изложить подробную классификацію государственныхъ доходовъ, какъ это дѣлаетъ съ присущей ему ясностью проф. Селигманъ [1]); ограничимся изложеніемъ лишь тѣхъ доходовъ, которые принудительно собираетъ государство (община и т. д.) въ силу принадлежащаго ему права обложенія. Налоги какъ бы обрамляютъ собою прочіе два вида обложенія: пошлины и спеціальные сборы. Подъ понятіе „налоговъ“ мы подводимъ принудительно взыскиваемые съ гражданъ платежи, поскольку они не покрываютъ части или всей суммы расходовъ по оказанію опредѣленной услуги государства (гдѣ мы ищемъ границу для пошлинъ) и поскольку они не возмѣщаются реальными выгодами, пріобрѣтаемыми объектомъ обложенія благодаря данному общественному мѣропріятію (гдѣ мы ищемъ границу для спеціальныхъ сборовъ). Необходимо замѣтить далѣе, что спеціальное обложеніе нерѣдко имѣетъ значеніе экстраординарныхъ рессурсовъ, что вполнѣ соотвѣтствуетъ обычному мотиву установленія спеціальныхъ сборовъ — найти средства для покрытія расходовъ по извѣстному мѣропріятію. Это обстоятельство имѣетъ серьезное финансовое значеніе: то или иное улучшеніе или сооруженіе оказывается возможнымъ произвести безъ переобремененія населенія заключеніемъ займовъ и безъ повышенія существующихъ налоговъ, такъ какъ болѣе или менѣе значительная часть издержекъ можетъ быть возмѣщена единовременными спеціальными сборами [2]).

4. Изслѣдованіе вопроса о вліяніи той или иной системы обложенія на общежитіе является одною изъ существеннѣйшихъ задачъ финансовой науки. Однако, такое изслѣдованіе невозможно, если не выясненъ вопросъ о переложеніи налоговъ, т. е. если финансистъ не установилъ того, на чьи плечи будетъ переложенъ налогъ и кто

---

[1]) Классификація проф. Селигмана въ схемѣ выражается такъ:

Доходы. . . { Добровольные . . . . . Приношенія (gifts)
Изъ договоровъ (contractual)... Государственныя имущества и казенные промыслы ... Цѣны
Принудительные въ силу: { государствен. верховенства (eminent domain) экспропріація . . . . . ;
карательнаго права (penal power) . штрафы и взысканія
права обложенія (taxing power). . . . . { спеціальные сборы. пошлины. налоги.

[2]) Теоретически спеціальное обложеніе утилизируетъ «незаслуженный приростъ цѣнности». Но спрашивается, не возникаетъ ли так. наз. «двойное обложеніе», осуждаемое въ теоріи и на практикѣ, когда наряду со спеціальными сборами взимаются и другіе налоги, падающіе на тотъ же «незаслуженный приростъ цѣнности», напримѣръ, когда этотъ приростъ, создаваемый дѣятельностью

будетъ въ дѣйствительности нести его [1]). Сознавая всю трудность рѣшенія этой задачи относительно спеціальнаго обложенія, мы попытаемся въ общихъ чертахъ лишь намѣтить рѣшеніе интересующей насъ проблемы. Для простоты анализа допустимъ, что спеціальные сборы взимаются только съ представителей недвижимаго капитала. Здѣсь возникаютъ два вопроса: могутъ ли домовладѣльцы переложить сборъ на нанимателей принадлежащихъ имъ квартиръ и, во-2-хъ, можетъ ли сборъ быть переложенъ на послѣдующихъ пріобрѣтателей данной недвижимости, которая была подвергнута спеціальному обложенію.

Остановимся на первомъ случаѣ. Положимъ, что городъ предпринимаетъ извѣстное улучшеніе и взимаетъ съ заинтересованныхъ собственниковъ спеціальные сборы. Оставимъ въ сторонѣ вопросъ, улучшились ли конъюнктурныя условія данныхъ участковъ или нѣтъ? [2]). Все сводится къ тому, составитъ ли спеціальный сборъ налогъ на конъюнктурную прибыль, т. е. на незаслуженный приростъ цѣнности, или же онъ войдетъ въ составъ издержекъ производства. Такъ какъ теоретически спеціальное обложеніе всегда утилизируетъ конъюнктурную выгоду, получаемую собственникомъ отъ извѣстнаго общественнаго мѣропріятія, то, очевидно, сборъ всегда уменьшаетъ

общины, фигурируетъ одинъ разъ, какъ объектъ обложенія для общеподоходнаго обложенія (какъ единовременный выигрышъ доходъ контрибуента), а другой разъ, какъ объектъ для «спеціальнаго обложенія». Конечно, не всякое «двойное обложеніе всегда и безусловно представляется нераціональнымъ съ точки зрѣнія соціальной политики, тѣмъ болѣе, что почти всякій налогъ можетъ создать на-ряду съ подоходнымъ извѣстный конфликтъ, или «двойное» обложеніе; отрицать же бо́льшую налогоспособность за «незаслуженнымъ приростомъ», чѣмъ за нормальнымъ доходомъ плательщика, трудно. Далѣе, теоретически подоходному налогу можетъ подлежать только та часть «незаслуженнаго прироста», которая остается за вычетомъ относящагося сюда „спеціальнаго“ обложенія (иначе никакого выигрыша или дохода, подлежащаго налогу, нѣтъ, а потому и не съ чего взимать подоходный налогъ), такъ что подоходный налогъ взимается здѣсь лишь съ чистаго, никакими сборами не обремененнаго, незаслуженнаго прироста цѣнности. Что же касается реальныхъ налоговъ, то они, при обычной организаціи ихъ, не создаютъ на-ряду со спеціальными сборами т. наз. двойное обложеніе: реальные налоги считаются съ нормальной доходностью объекта и не утилизируютъ экстраординарное возрастаніе цѣнности, почему, напримѣръ, даже пересмотръ кадастра можетъ принять во вниманіе развѣ лишь увеличеніе доходности (именно, съ того капитала, на какой „незаслуженно“ возросла недвижимость), но отнюдь не самый незаслуженный приростъ (что, очевидно, не одно и то же).

[1]) Ср Seligman, „On the shifting and incidence of taxation» въ Publ. of the Americ. Econ. Assoc. 1892, стр. 7.

[2]) Напримѣръ, одинъ домъ можетъ быть законтрактованъ на много лѣтъ за одну и ту же арендную плату Цѣнность участка можетъ возрасти, но доходъ остается тотъ же. Другой домовладѣлецъ, не связанный контрактомъ, можетъ повысить наемную плату въ виду улучшенія и т. д.

размѣръ этой выгоды, другими словами, выгода собственника, независимо отъ того, реализовалъ ли онъ ее, или нѣтъ, уменьшается вслѣдствіе обложенія. Здѣсь, думается намъ, переложенія не бываетъ. На самомъ дѣлѣ: если въ виду произведеннаго общиной мѣропріятія конъюнктурныя условія дома улучшаются, и онъ возрастаетъ въ цѣнѣ или въ доходности, то все-таки конъюнктурная прибыль домовладѣльца сокращается, если на него возложенъ спеціальный сборъ; не будь послѣдняго, и домовладѣлецъ использовалъ бы конъюнктурную прибыль цѣликомъ... Но этотъ вопросъ получаетъ совершенно иную окраску, когда мы имѣемъ дѣло съ налогами, которые перелагаются. Если пудъ сахара, стоящій 2 р., облагается акцизомъ въ 1 р., то купецъ продастъ его за 3 рубля, т. е переложитъ налогъ на потребителя и выручитъ тѣ же 2 рубля [1]). И при нормальныхъ условіяхъ такъ бываетъ обычно вездѣ, гдѣ налогъ входитъ въ составъ издержекъ производства Такимъ образомъ, мы полагаемъ, что спеціальные сборы по своей природѣ непереложимы. Законъ спроса и предложенія имѣетъ здѣсь то значеніе, что имъ опредѣляется, изъ какого источника будетъ покрыто спеціальное обложеніе, а на вопросъ о переложеніи, онъ (законъ) вліянія, повидимому, не оказываетъ. Дѣло вотъ въ чемъ: если вслѣдствіе благопріятныхъ условій домовладѣлецъ получитъ, по причинѣ произведеннаго городомъ улучшенія, болѣе высокую наемную плату, то изъ этого излишка доходности онъ будетъ уплачивать спеціальное обложеніе; если по какимъ-либо причинамъ доходность дома не увеличится отъ городского мѣропріятія, то обложеніе упадетъ на капиталъ (т. е. уменьшитъ существовавшій доходъ), хотя и будетъ компенсировано возрастаніемъ цѣнности данной недвижимости. Тутъ нельзя говорить о переложеніи налога: какъ въ первомъ, такъ и во второмъ случаѣ домовладѣлецъ не досчитается въ своемъ карманѣ суммы уплаченнаго имъ спеціальнаго обложенія, ибо при отсутствіи послѣдняго онъ выручилъ бы соотвѣтственно больше [2]).

Посмотримъ теперь, перелагаются ли спеціальные сборы на покупателя недвижимости, которая была подвергнута этому обложенію. Намъ думается, что нѣтъ, и вотъ почему. Какъ указывалось выше, вопросъ о переложеніи спеціальныхъ сборовъ стоитъ внѣ

[1]) Иначе (разсуждаемъ теоретически), купецъ не можетъ торговать.

[2]) Напримѣръ, какое-нибудь общественное мѣропріятіе настолько улучшило положеніе даннаго дома, сравнительно передъ другими конкурентами, что домовладѣлецъ получилъ возможность увеличить наемную плату. Произвольно повышать послѣднюю онъ не можетъ, слѣдовательно, разъ община истребовала отъ него извѣстную сумму спеціальнаго обложенія, то домовладѣлецъ долженъ уже поступиться частью возросшаго дохода своего; между тѣмъ, не будь этого обложенія, и домовладѣлецъ могъ бы цѣликомъ положить себѣ въ карманъ увеличенную наемную плату.

условій спроса и предложенія; между тѣмъ, цѣна всякой недвижимости опредѣляется именно спросомъ и предложеніемъ, почему, слѣдовательно, мы теоретически не допускаемъ переложенія спеціальныхъ сборовъ съ продавца на покупателя. Въ данномъ случаѣ наши разсужденія были бы аналогичны только что сдѣланнымъ.

Итакъ, по своей природѣ спеціальное обложеніе непереложимо. На этомъ мы закончимъ теоретическій очеркъ интересующаго насъ вопроса.

Примѣнимо ли у насъ, въ Россіи, спеціальное обложеніе?

Спеціальное обложеніе у насъ неизвѣстно. Если въ нѣкоторыхъ городахъ Россіи мы встрѣчаемъ сборы за ремонтъ мостовыхъ, то это является рѣдкимъ исключеніемъ, самый же доходъ отъ нихъ совершенно ничтоженъ. За послѣднее время въ русской періодической печати неоднократно высказывалась мысль о необходимости введенія у насъ спеціальнаго обложенія. Эта потребность очевидна всякому. Полное отсутствіе внѣшняго благоустройства въ нашихъ городахъ, не только провинціальныхъ, но и столичныхъ, слишкомъ извѣстно, чтобы на этомъ останавливаться еще болѣе [1]). Между тѣмъ состояніе муниципальныхъ финансовъ у насъ, за немногими исключеніями, крайне незавидно. Оперированіе городовъ на однихъ и тѣхъ же податныхъ источникахъ, что и государственное казначейство, ведетъ къ обоюдной невыгодѣ и сильно стѣсняетъ правильное развитіе мѣстной налоговой системы. Съ другой же стороны, является крайне несправедливымъ покрывать расходы по различнымъ коммунальнымъ улучшеніямъ и мѣропріятіямъ изъ общихъ бюджетныхъ средствъ: въ этомъ отношеніи совершенно справедливъ упрекъ, что наши муниципалитеты, обращая главное вниманіе на центральныя части города, дѣйствуютъ несправедливо по отношенію къ обывателямъ окраинъ, несущихъ точно такія же податныя обязанности, какъ и жители центра Все это говоритъ въ пользу узаконенія у насъ спеціальнаго обложенія, и намъ остается только послѣдовать примѣру культурныхъ странъ, гдѣ нынѣ уже въ достаточной степени убѣдились въ крайней трудности, если не невозможности, сколько-нибудь значительно поднять

[1]) Напримѣръ, въ Москвѣ до 300,000 кв. саж. незамощеныхъ городскихъ проѣздовъ: «большинство изъ нихъ, оффиціально заявлялъ въ 1895 г. московскій городской голова, весной и въ дождливое время почти не проѣздно, и живущіе тамъ должны вязнуть часто въ невылазной грязи; не только проѣздъ, но и проходъ по нѣкоторымъ изъ такихъ улицъ представляется крайне затруднительнымъ; тамъ не рѣдкость встрѣтить не высыхающія за все лѣто озера грязи или такія промоины, черезъ которыя переѣхать опасно».. См. докладъ № 188 фин. коммисіи и гор. управы 9 сентября 1899 г.

внѣшнее благоустройство городскихъ общинъ безъ примѣненія спеціальнаго обложенія. Недаромъ въ средѣ и нашихъ городскихъ самоуправленій начинаютъ сознавать ту же мысль: они нерѣдко входятъ въ соглашеніе съ тѣми или иными домовладѣльцами относительно участія послѣднихъ въ расходахъ по различнымъ мѣстнымъ улучшеніямъ; далѣе, дѣлались попытки учитывать специальныя выгоды, получаемыя отдѣльными собственниками отъ извѣстныхъ коммунальныхъ мѣропріятій, въ оцѣнкахъ недвижимостей, подлежащихъ оцѣночному сбору[1]); наконецъ, о томъ свидѣтельствуютъ неоднократные проекты переложить натуральную повинность по замощенію улицъ, лежащую на домовладѣльцахъ-адъяцентахъ, въ денежную. Нуждается въ спеціальномъ обложеніи и наше земство: не располагая достаточными свободными средствами и желая удовлетворить потребность населенія въ устройствѣ какого-нибудь шоссе, земство нынѣ вынуждено заключать условія съ собственниками участковъ, гдѣ должна пройти новая дорога, и требовать съ нихъ нѣкотораго возмѣщенія издержекъ взамѣнъ тѣхъ выгодъ, которыя должно доставить имъ подобное сооруженіе; но часто добиться такого соглашенія нельзя. Вопросъ о спеціальномъ обложеніи въ земствѣ возникаетъ и при замѣнѣ денежнымъ сборомъ натуральной дорожной повинности, не говоря уже о попыткахъ привлекать къ усиленному обложенію тѣхъ владѣльцевъ промышленныхъ предпріятій, которые значительно изнашиваютъ земскіе пути сообщенія.

Наше законодательство не признаетъ спеціальнаго обложенія; даже болѣе, города, какъ это неоднократно разъяснено сенатомъ, не имѣютъ права замѣнять натуральную повинность по замощенію улицъ денежной, иначе какъ «по соглашенію съ домовладѣльцами», чѣмъ очевидно отрѣзывается всякій путь къ установленію спеціальныхъ сборовъ, хотя бы даже только за замощеніе городскихъ проѣздовъ [2]). Если же мы рѣшительно отстаиваемъ необходимость узаконенія этого вида коммунальныхъ налоговъ въ Россіи, то мы не ожидаемъ прогресса въ этомъ отношеніи, разъ наше городское самоуправленіе будетъ находиться въ тѣхъ же условіяхъ, что и нынѣ, т. е. при тѣхъ же стѣсненіяхъ автономіи и при томъ же узкомъ кругѣ избирателей... Какъ мы доказывали въ нашемъ изслѣдованіи, спеціальное обложеніе встрѣчало всегда наибольшую оппозицію въ классѣ земле- и домовладѣльцевъ, а между тѣмъ именно этому-то классу и принадлежитъ господствующая роль въ нашихъ думахъ [3]);

---

[1]) См. у Д Семенова, Городское самоуправленіе. Спб. 1901, стр. 272 сл.

[2]) Ср. кромѣ того ст 584 п. 9. т. X, ч. 1, свод. зак., изд. 1900 г.

[3]) Не свидѣтельствуетъ ли о томъ же то поразительное единодушіе, съ какимъ наши думы воспользовались правомъ отмѣнить натуральную повинность по замощенію улицъ, лежащую по закону на домовладѣльцахъ.

если къ завѣдыванію городскими дѣлами не будутъ привлечены широкіе слои мѣстнаго населенія, то, какъ справедливо замѣчаетъ „Вѣстникъ Финансовъ“ [1]), «въ хозяйственной дѣятельности городовъ можно ожидать прежняго преобладанія сословныхъ интересовъ, которое отодвигало на задній планъ общія нужды городского населенія и городского благоустройства“ [2]). Всякій не предубѣжденный человѣкъ долженъ сознаться, что городовое положеніе 1892 года, сузившее кругъ городскихъ избирателей, породило въ нашихъ думахъ инертность и застой; оно и понятно: должное вниманіе къ общественному дѣлу можетъ существовать только въ томъ случаѣ, если интересы широкихъ слоевъ населенія получаютъ въ управленіи откликъ и признаніе, если люди сознаютъ, что ихъ интересы потерпятъ ущербъ, когда они не удѣлятъ имъ достаточнаго вниманія и не постараются защитить ихъ... Реформа городского самоуправленія необходима: необходимо расширить кругъ городскихъ избирателей [3]). Будемъ надѣяться, что реформа пройдетъ безъ урѣзокъ и ограниченій, столь нежелательныхъ въ серьезномъ и важномъ общественномъ вопросѣ....

Литература, использованная авторомъ.

Rosewater, V „Special Assessments“ New-York 1893 изъ „Studies in History, Economics Public Law“ Vol II № 3 (новое изданіе безъ перемѣнъ, 1898 г.)[4]).
Hallgarten, R. Die kommunale Besteuerung des unverdienten Wertzuwachses in England“ Stuttgart 1899 изъ Munchener Volkswirtsch. Studien, 32 St.
Seligman, E. Prof. „The Theory of Betterment“ въ Festgaben für Karl Knies, Berlin 1896.

---

[1]) № 2 за 1897 г., стр. 84.

[2]) Какъ вредно отзывается односторонній составъ нашихъ думъ и городскихъ избирателей, прекрасно иллюстрируетъ г. Шрейдеръ на страницахъ „Народнаго Хозяйства“ за 1900 годъ.

[3]) Не замѣнятъ городское самоуправленіе никакіе административные органы. Это, очевидно, отрѣзало бы путь къ реформамъ въ области городского хозяйства и крайне стѣснило бы правильное и цѣлесообразное развитіе мѣстныхъ бюджетовъ (въ частности обострило бы ненормальное оперированіе государства и городовъ на однихъ и тѣхъ же податныхъ источникахъ). Давно назрѣлъ у насъ вопросъ о привлеченіи въ составъ думъ квартиронанимателей въ связи съ проектомъ передать въ пользу городовъ квартирный налогъ. Если эта мѣра будетъ осуществлена (безъ цензовъ, конечно, и т. п. ограниченій, способныхъ парализовать благое дѣйствіе реформы), то она не только дастъ базисъ для новыхъ податныхъ источниковъ, но и направитъ, какъ показываетъ опытъ Запада, муниципальную хозяйственную дѣятельность въ новое болѣе жизненное русло...

[4]) Вопросу о спеціальномъ обложеніи посвящены еще слѣдующія монографіи: на голландскомъ языкѣ - Sleutelaar „Belasting van Waardevermeerdering“ изд. Groningen Scholtens & Zoon, 1900 352 pp; на итальянскомъ языкѣ-

Озеровъ, И. „Спеціальное обложеніе"—статья въ Энцикл. слов. Брокгауза и Ефрона, полут. 61.

Г. „Спеціальное обложеніе въ коммунальномъ хозяйствѣ"—статья въ „Русскихъ Вѣдомостяхъ", отъ 1 іюля 1900 г.

Гуго, К. (Hugo, C) „Новѣйшія теченія въ англійскомъ городскомъ самоуправленіи". Перев съ нѣм 1898 г

Dawson, W H „The Unearned Increment" London, 2nd ed.

Assessments according to benefits (betterment or melioration)—докладъ Harrison a, 29th May 1893 изд. London County Council

Report on Town improvements (Betterment) of the Select Committee of the House of Lords, 15th of August 1894 (292).

Report of the Poor Law Commissioners on Local Taxation, with appendices fol edit London 1843

Sinzheimer, Dr L „Der Londoner Grafschaftsrat" Ein Beitrag zur stadtischen Socialreform Bd. I Stuttgart 1900.

Redlich, Dr. Josef „Englische Localverwaltung" Leipzig 1901.

Gneist, R. Selfgovernment, Communalverfassung u. Verwaltungsgerichte in England, 3te Aufl Berlin 1871

Hobhouse, Lord „The House of Lords and Betterment" въ Contemporary Review Vol 65 March 1894

Argyll, Duke of, „The House of Lords and Betterment" ibidem April 1894

Hobhouse, Lord „The House of Lords and Betterment" ibidem May 1894

Rae, John, „The Betterment Tax in America" ibidem May 1890

Argyll Duke of „The Betterment Tax" ibidem June 1890

Rae, John, „Betterment: A. Reply" ibidem July 1890.

Bellot, „The principles of betterment" въ the Westminster Review, vol. 141, April 1894.

Baumann, A „Betterment, worsement and recoupment" London 1894

„Betterment" статья въ Palgrave's Dictionary of Political Economy, London 1894.

„Betterment and Local Taxation" статья Art. VIII въ „The Quarterly Review", № 355, Vol. 178 London. January 1894

Adams, John R. „Betterment" статья въ „The Law Quarterly Review", Vol. IX London, July 1893.

Smith, Ch. V „Betterment in its legal aspect" ibidem, Vol. X April 1894.

Blunden „Local taxation and finance" London. 1895.

Cannan „History of local rates in England" London. 1896.

Fowler, H. „Return Local taxation" 10 April 1893 Парлам акты. London 1893 H. C. № 168

Goschen, G. „Reports and speeches on local taxation" London. 1872

Graham. I C & Warmington M D „Taxation local and imperial and local Government" London, 1899.

Contributti speciali per i lavori di miglioramento" Studio di Finanza Da Riccardo Dalla Volta, Firenze, Bocca 1896 pp 68—Roncali „Special assessments" Torino 1896.—Дальнѣйшія литературныя указанія по вопросу о коммунальномъ обложеніи читатель найдетъ въ указанныхъ сочиненіяхъ Roswater'a и Hallgarten'a, а также Neumann'a Fr. „Zur Gemeindesteuerreform in Deutschland etc Tübingen 1895 и въ обширномъ указателѣ Brooks'a „A bibliography of municipal problems and city conditions" 2nd ed New-York 1901 (изданіе журнала „Municipal Affairs" Vol. V, № 1)

Sargant, Ch. H. „Urban Rating etc“ London, 1890
O'Meara, Z. „Municipal taxation at home and abroad“ London, 1894
Hobhouse, Lord. „Local taxation of rents in London“ въ Contemporary Review, Vol 54 july 1888
Bastable, C F. „The taxation of ground rents“ въ The Economic Journal, Vol. III, London, june 1893
„Local and imperial taxes“ статья въ Westminster Review Vol. 129 London 1888.
Webb, S. „The London programme“ London. 1891
Webb, S. „The Work of the London County Council“ въ Contemporary Review, Vol 67 january 1895
A Review of the first year's work of the London County Council April & May 1890.
Dolman, Fr. „Municipalities at work“. London. 1895.
Hobhouse, Lord. „Local Self-Government for London“ въ Contemporary Review. Vol 53 June 1888
Clifford, Fr. „A History of Private Bill Legislation“ 2 тома, London 1885 и 1886 г.
„Le socialisme municipal à Londres“ въ Musée social, V année № 9, Paris 1900
Шоу, А (Shaw, A.) „Городскія управленія въ Западной Европѣ“, перев. Москва. 1899.
Вотье, М. (Vauthier, M.) „Мѣстное управленіе Англіи“, перев. СПБ. 1896
„Мѣстное управленіе и мѣстныя повинности въ Англіи“ Изд Министерства Финансовъ (деп. окл сборовъ) СПБ. 1897
Report of the Commissioners . the amalgamation of the City and County of London 1894 (парл. акты).
Hunt, J. „London Local Government“, 2 тома (сборникъ законовъ) London 1897.
Banfield. Frank „The Great Landlords of London“, London (1888)
Walker F. „Land and its rent“ London. 1883
Aschrott, P. „Die Arbeiterwohnungsfrage in England“, въ Schriften des Vereins fur Socialpolitik, Band 30. 1886
Olshausen und Reincke. „Ueber Wohnungspflege in England .“ Braunschweig 1897
Hansard's „Parliamentary Debates“ (authorised edition), главнымъ образомъ, 1890 г. Vol II, III, 1892 г Vol III; 1893 г. Vol. XI и XII; 1894 г. Vol. VII, XXVII, XXVIII, XXIX, 1895 г Vol XXXIV
„The Municipal Journal and London“ („London“)—еженедѣльный журналъ.
„The London Manual“ за 1899—1900 г
Annual reports of the proceedings of the London County Council за рядъ лѣтъ.
Proceedings of the Conference on the Local government and taxation Committee of London County Council London 1893—94.
Reports of the Metropolitan Board of Works за нѣкоторые годы.
Durand, E. D „The Finances of New-York City“ New-York. 1898
Mason. G. A. & Fuller, F B „The Law of special assessment and special taxation for local improvements in the state of Illinois“ Chicago. 1898
Ely, R. „Taxation in American States and Cities“. New-York. 1888.
Dillon Commentaries on the law of Municipal Corporations“ 4-th edit. 2 тома. Boston 1890 (Vol. II, Chapt. 18 и 19).
Desty „The American law of taxation“ 2 тома, Saint Paul 1884 (Vol. II, Chapt. 33 и 34).
Cooley, Th. „A Treatise on the law of taxation including the law of local assessments“ 2-nd ed 1886 (Chapt. XX)
Browne, W. „The law of assessment and taxation“. Rochester, 1887 (Ch III).

Wood, F „History of taxation in Vermont“ въ Studies in History etc of the Columbia College, Vol IV, New-York 1894.
Wilcox, Municipal government in Michigan and Ohio“, ibidem, Vol V New-York 1895 г.
Black, G „The history of municipal ownership of land on Manhattan Island, ibidem Vol I, New-York 1891 г
Saunders, „The law of taxation in Louisiana“ 1887
Bourroughs. „A treatise on the law of taxation“. 1877
Maltbie, M „Municipal Functions“ въ „Municipal Affairs“ Vol. II, № 4, New-York, December 1898
Census Bulletin (U. S A) June 22, 1891. № 82
Bruch, „Gemeindebeitrage und Gemeindesteuern“ въ Schriften des Vereins fur Socialpolitik, Vol XII, 1877
Baumeister, R „Stadterweiterungen in techn., baupol. u. wirtschaftl. Beziehung“. Berlin 1876 (Kap 19)
Friedrichs, Комментарій къ „Gesetz betr Anlegung u Veranderung von Strassen u. Platzen in Stadten und landlichen Ortschaften vom 2 juli 1875 4-te Aufl Berlin 1894
Drucksachen des preussischen Abgeordnetenhauses, pro 1875, № 23 и № 29 Berlin 1875.
Stenographische Berichte des preussischen Abgeordnetenhauses, pro 1875, Bd. I
Bering, „Rechte der Anlieger nach dem Gesetz v. 2 Juli 1875 Berlin 1875
Germershausen, „Das Wegerecht und die Wegeverwaltung in Preussen“ (въ Handbucher d. preuss. Verw rechts Bd. 1) 2-te Aufl Berlin 1900
„Zehn Gutachten uber Communalsteuerfrage“ въ Schriften d Vereins fur Socialpolitik, Band XII, Leipzig 1877.
Friedberg, „Die Besteuerung der Gemeinden“ Berlin 1877.
Bilinski, L. v. „Die Gemeindebesteuerung und deren Reform“ Leipzig 1878.
Wagner, Ad. „Die Kommunalsteuerfrage“. Leipzig 1878.
„Zum Entwurf eines Gesetzes über Kommunalsteuern .“ оттискъ, Leipzig 1878.
Gneist, R. „Die preussische Finanzreform durch Regulirung der Gemeindesteuern“. Berlin 1881
Gneist, R. Zur Steuerreform in Preussen, Berlin 1878.
Schmitz, J „Wo die Ursache der hohen Belastung der Gemeinden zu suchen etc“? Hagen i W 1879
Meyer, D-r A „Das Prinzip d. Kommunalsteuern“ въ Preussische Jahrbücher Bd. 16 за 1866 г.
Anlagen zu den Berichten des Hauses der Abgeordneten (Preussen) 1892/93 г. Band V pp. 2561—2828.
Reitzenstein, v. „Das deutsche Wegerecht in seinen Grundzugen“ Freiburg i B. 1890
Цытовичъ, Н „Мѣстные расходы Пруссіи въ связи съ теоріей мѣстныхъ расходовъ“. Кіевъ 1898.
„Die Gesetzgebung uber die Vorausleistungen der Gewerbetreibenden zum Wegebau“ статья въ Deutsche Gemeinde Zeitung, за 1897 г., № 42.
Berichte über die Zustände und die Reform des landlichen Gemeindewesens in Preussen въ Schriften des Vereins f. Socialpolitik, Bd 44. Leipzig. 1890 (также Bd 43)
Friedrichs, R. „Die Kreisabgaben im Geltungsbereiche d Kreisordnung v. 13 Dezember 1872 Berlin 1882.

Brauchitsch, M. v. „Die neuen preussischen Verwaltungsgesetze“ 4 Bande (13—15 Aufl.). Berlin. 1897—1900

Keil, Dr. „Landgemeindeordnung f 7 ostl. Provinzen vom 3 Juli 1891“ (комментарій). Freiburg i B 1896.

Leidig, Dr E. „Preussisches Stadtrecht“. Berlin 1891.

Loening „Lehrbuch d deutschen Verwaltungsrechts“. Leipzig. 1884

Kotze, O „Die preussischen Städte-Ordnungen“ (комментарій). Berlin. 1883

Adickes „Das Kommunalabgabengesetz v. 14 Juli 1893“ Berlin 1894.

Anlagen zu den Berichten des preuss. Abg. Hauses за $189^2/_3$ г. II Band.

Stenographische Berichte uber d Verhandlungen d. preuss. Abg. Hauses за $189^2/_3$ г Bd. III und IV

Комментарій къ закону 14 іюля 1893 г. Noll'я, Schwarz O и W. и другихъ.

Мѣстное обложеніе и мѣстныя повинности въ Пруссіи (законъ 14 іюля 1893 г.) Изданіе Министерства Финансовъ. СПБ 1894.

Записка о реформѣ мѣстныхъ налоговъ въ Пруссіи, въ 1893 году, проф. О. Энхельмана. Изданіе М-ва Финансовъ. СПБ. 1894.

Озеровъ. И Прусская податная реформа по закону 1893 г. 14 іюля. „Русская Мысль“, январь, 1896 г.

Schoen, P Das Recht der Kommunalverbande in Preussen. (Ergbd. zu Ronne's Staatsrecht.) Leipzig. 1897.

Enneccerus, L Die Steuer-reform in Staat & Gemeinde Marburg. 1892

Strauss, W., «Die preussische Steuerreform und ihre geschichtliche Entwicklung» Berlin. 1893

Schön, «Die geschichtliche Entwicklung des Communalabgabenwesens in Preussen» въ Hirth's Annalen Bd 28. 1895

Friedberg, «Zur Reform d Gemeindebesteuerung in Preussen» въ Jahrbucher f. Nationaloekon. & Statistik. 3 F 4 B 1892

Другія работы по поводу реформы 1893 г Gerlach, O (Jena 1893), Strutz (Berlin 1892); Oertel (Breslau 1893) и проч.

Denkschrift v. 4 April 1893 über die Ausfuhrung des Kommunalabgabengesetzes v. 13 VII 1893 въ Drucksachen № 130 d. preuss. Abg Hauses B. III, стр. 1997—2105 (перепечатано въ Finanz Archiv, XIII Jahrgang).

Anliegerbeiträge zu d. Strassenherstellungskosten въ «Deutsche Gemeinde Zeitung» № 42, 43, 44 за 1893 г.

Witte, „Vorschlage zur Deckung der Kosten der offentlichen Entwässerungsanlagen“, ibidem, pp 145 f. за 1899 г.

«Zum Verhaltniss der § 9 und 10 des K A G v. 14. VII. 93 und Baufluchtliniengesetzes v. 2 Juli 1875» ibidem, № 13 и 20, за 1894 г.

«Die Strassenreinigungspflicht» ibidem, pp. 121 f., 135 f., 141 f за 1898 г

Kummert, «Die Unterhaltung der Burgersteige», ibidem, за 1899 г

Рефераты по поводу реформы 1893 г. Detleffen'a, ibidem, № 45 за 1896 г. и Rissmuller'a, ibidem № 28 и 29 за 1896 г.

Iochmus, „Grundsteuer vom gemeinen Wert“, ibidem, за 1900 г.

Iastrow, «Die Grund,—Gebäude,—Gewerbesteuer und d Kommunalabgabengesetz» въ Socialpolitisches Centralblatt Bd II № 21 за $189^2/_3$ г.

«Die Steuerrelation im preuss Kommunalabgabenentwurf» ibidem, pp. 425 f за 1893 г.

Pohle, «Zur Besteuerung der Konjunkturengewinne an Baustellen», ibidem, pp. 380 f. за 1883 г.

Arons, «Gesetzgeberische Massnahmen», ibidem, Bd. II pp. 63 f.

Bruckner. «Zur Frage d. Kanalisationsabgaben» въ Sociale Praxis № 31 за 1893 г.

Matthes, Bürgermeister, «Die Durchfuhrung des K. A. G. in Preussen», ibidem, Bd. V, № 42 за 1896 г.

Merlo, C. «Die Grund (Haus-) Besitzer unter dem K. A. G. vom 14 VII, 1893. 2 изд. Koln 1894.

Merlo, C. «Die ministerielle Denkschrift v. 4 VI 1896 uber K. A. G. (herausgegeben v. d. Verbanden d. Haus- und Grundbesitzer-Vereine). Köln. 1896.

Pabst, „Zur Beseitigung der Kommunalen Grund- und Gebaudesteuer". Betrachtungen eines Hausbesitzers, въ Zeitschrift f. d. ges. Staatswissenschaft. Bd 55 и 56 за 1899 и 1900 г.

«Die Stellung der Rheinisch-Westfalischen Haus- und Grundbesitzervereine... betr. Abanderung d. K. A. G.». Koln. 1897.

Schriften des Centralverbandes der Haus- und Städtischen Grundbesitzervereine Deutschlands за рядъ лѣтъ, особенно Bd. II, Leipzig 1891.

Verhandlungen der Eisenacher Versammlung zur Besprechung d. socialen Frage 1872 (Debatten über Wohnungsnoth и, особенно, Referat v. Dr Engel).

Freese, H. «Wohnungsnoth und Absatzcrisis» въ Conrad's Jahrbucher Bd 61, за 1893 г.

«Wohnungsnoth, die, der armeren Klassen in deutschen Grosstadten und Vorschlage zu deren Abhulfe» Gutachten und Berichte d. Vereins f. Socialpolitik, 2 Bd. Leipzig. 1886

Walter zur Nieden, «Gebaudesteuer und Wohnungsfrage in Preussen» въ Schmoller's Jahrb. XXIV. 1900, Heft I

Eberstadt, R. «Stadtische Bodenfragen». Berlin 1894.

Voigt, Dr P. „Grundrente und Wohnungsfrage in Berlin und seinen Vororten", I Theil. Jena. 1901.

Trimborn, K. und Thissen, Dr. „Die Thätigkeit der Gemeinden auf socialem Gebiete». Koln. 1900

Bücher, K. Prof. «Die wirtschaftlichen Aufgaben der modernen Stadtgemeinde» Leipzig. 1898.

Weber, A. F. „The Growth of cities in the nineteenth century" A study in statistics. New-York 1899

Bleicher, Dr. H. «Gebuhren, Beitrage und bes. Abgaben für Benutzung gemeindlicher Einrichtungen» въ Neefe's Stat. Jahrb. Deutscher Städte, 8 Jahrg. Kap. XIX.

Herrfurth L., Beitrage zur Finanzstatistik der Gemeinden in Preussen. 2 Hefte Berlin 1878.

Herrfurth L. und v. Tzschoppe «Beitrage zur Finanzstatistik der Gemeinden in Preussen» изъ XVI Erganzungsheft zur Zeitschrift des Konigl. preuss. stat. Bureaus, Berlin. 1884

Neefe's, «Statistisches Jahrbuch Deutscher Städte". Breslau за всѣ вышедшіе годы (1890 ff.).

Синицкій, «Города Германской имперіи» въ сборникѣ статей вып. V (1897 г.) изъ «Извѣстій моск. гор. думы»

Adickes, «Umlegung und Zonenenteignung als Mittel rationeller Stadterweiterungen въ Braun's Archiv f. sociale Gesetzgebung, Bd VI за 1893 г.

Burmeister, „Moderne Stadterweiterungen" въ Holtzendorff's Deutsche Zeit- und Streitfragen. Hamburg 1887.

Stübben, J. «Der Stadtebau» въ Handbuch der Architektur IV Teil, 9 Halbband 1890.

Meyn, „Stadterweiterungen in rechtlicher Beziehung". 1893.

Oegg, Fr. „Die Heranziehung der Feuerversicherungsunternehmungen zu den Kosten des Feuerloschwesens" въ Finanz Archiv XI Jahrg 1894. Bd. II

Herrfurth. „Heranziehung der Versicherungsgesellschaften zu den Gemeindeabgaben in Preussen". Berlin 1895.

Bosse, v „Die Gemeindebesteuerung im Kön. Sachsen". Leipzig 1890.

Fischer, Dr. „Die Gemeindebesteuerung im Kon Sachsen" въ Zeitschrift für Praxis, Gesetzgeb. d Verwaltung in Sachsen. Bd. I Leipzig. 1880.

„Die Gemeindeverhältnisse im Kon. Sachsen", ibidem, Bd. XV, Freiberg 1894.

Neumann, Fr., Prof „Zur Gemeindesteuerreform in Deutschland mit besonderer Beziehung auf sächsische Verhaltnisse". Tubingen. 1895

Ludwig-Wolf, „Die Gesetzgebung uber Wegebau und Expropriation im Kon. Sachsen", 3te Aufl, Leipzig 1892

Три брошюрки G. A Müller'a: 1) Beitrag zur Reform d. Abgabenmodus. 2) Replik... über Reform d Abgabenmodus, 3) Zur Steuerreform fur d. Stadt Dresden. Dresden 1879—80

Vortrag (des Burgermeisters Dr. Rüger vom 11 Juni 1883), die stadtischen Finanzen betr., Dresden 1883 и рядъ другихъ записокъ изъ документовъ города Дрездена (Berichte, Vorträge, Entwürfe etc).

„Sammlung der Ortsgesetze der Stadt Dresden" 3 Theile, Dresden 1894—99.

„Zur Reform des stadtischen Steuerwesens" herausgeg. v. Allg Miethbewohnerverein. Dresden 1890

Mitteilungen des Allgem. Miethbewohner-Vereins zu Dresden, за рядъ лѣтъ

Wielandt, Dr. „Die Badische Gemeindegesetzgebung" 3te Aufl. Heidelberg. 1893.

„Neues Badisches Burgerbuch" 2 Bde. 5te und 6te Aufl. Heidelberg. 1891, 1900.

„Uber d. sogen sachartige Natur der.. Kostenbeitrage" въ Zeitschrift f. Badische Verwaltung und Verwaltungs-Rechtspflege. Jahrgang 25 Heidelberg. 1893.

„D Staatsrecht des Grossh. Baden" in Marquardsen's Handbuch d öff. Rechts 1895.

Landgraff. „Eine Badische Gemeindesteuer" in Faucher's Vierteljahrsschrift Bd. 28. 1869.

Denkschrift (erste u. zweite) uber die Reform d direkten Steuern in Baden (v Buchenberger) 1896. (перепечатаны въ Finanz Archiv'ѣ).

Philippovich, Dr, „Der badische Staatshaushalt in 1868/1889". Freiburg. 1889.

Pfaff, Fr „Die Allgemeine Bauordnung fur d Grh. Hessen" 2 Theile, Mainz 1883/1890

Zeller, Dr. W. „Handbuch d. Verfassung & Verwaltung im Grh. Hessen. 2 Bde. Darmstadt 1885.

Krug, v „Denkschrift zur Steuerreform im Grh. Hessen". Finanz Archiv XIV Jahrg 1897.

Haagen, G, „Die Besteuerungsrechte d. Amtskörperschaften & Gemeinden im Kon. Württemberg".. Stuttgrt. 1888

Bitzer, Dr., „Neue Allg Bauordnung für Kon. Wurttemberg" Stuttgart. 1872

Комментаріи къ Allg. Bauordnung: Schüz (Stuttgart 1890), v. Schindler (1896).

Zeller, Dr „Zur Württembergischen Steuerreform" въ Zeitschrift f d gesammte Staatswissenschaft Jahrg. 52. Tübingen. 1896

Borscht, v. „Bauordnung für Munchen v. 29. Juli 1895" München 1896.

Beilage zu № 19 der „Münchener Gemeinde Zeitung" за 1893

Bauordnung für Bayern vom 30 Aug 1877, vom 19 Sept 1881 vom 31 Juli 1890.
Kaufmann Dr, „Gemeindebesteuerung & Massenconsum in d. 7 grössten Städten d rechtsrheinischen Bayern“ Finanz Archiv 14 Jahrg 1897.
Troltsch, W „Die bayerische Gemeindebesteuerung seit Anfang d 19 Jahrhunderts Abtlg. I München. 1891
Baupolizeigesetze v Hamburg vom 3 Juli 1865, 21 Juli 1875, 24 Juni 1882, nebst bezügl „Verhandlungen zwischen Senat u Bürgerschaft“.
Kniep, Dr F., „Rechtliche Bedenken betr des Bauplanes bez. Statut der Stadt Jena“. 1897 Nachtrag hierzu, 1898—двѣ брошюры.
Kollmann, P „Die Kommunalbelastung im Grh Oldenburg“ Stuttgart 1884 (оттискъ изъ Finanz Archiv).
„Ortsgesetze etc.“, gesammelt von Dr. Stolp, Jahrgang 1 bis 30 (1870 f.f.).
„Archiv des Verwaltungsrechts“ von Dr. Stolp Bd. XVI—XXV, Berlin. 1893—1899
Aucoc, L. „Conférences sur l'administration et le droit administratif“, 3 vol. Paris 1882—1886.
Lavallée, A, „De la compensation de plus-value en matière des travaux publics“. Paris 1886.
Des Cilleuls, Alfred, „Origine et developpement du régime des travaux publics en France“. Paris. 1895
Perriquet, „Traité théorique et pratique des travaux publics“, tome II, Paris 1883.
Christophle, „Traité théorique et pratique des travaux publics“, tome II Paris 1890.
Batbie, „Traité théorique et pratique de droit public et administratif“, tome VII. Paris 1885.
Hardy, „Des droits de ville de Paris en matiére de premier pavage“. Paris 1859
Block, M. et de Pontich, „Administration de la ville de Paris“. Paris. 1884
Rowe, Leo, „Die Gemeindefinanzen von Berlin und Paris“. Iena 1893 (aus d Abhandl. v. Dr. Conrad. 5. H. Bd. VIII)
Thorlet, L. Traidé des travaux communax Paris. 1894
Cadoux, G. „Les finances de la ville de Paris de 1795 à 1900“. Paris, 1900
Петунниковъ „Мостовыя въ главныхъ городахъ Европы“, отчетъ моск гор. думѣ, Москва 1876
Никитинъ, А „Очерки городскаго благоустройства заграницей“. Путевыя замѣтки. СПБ. 1891.
Guignard „De la suppression des octrois et de leur remplacement“, Paris. 1885
Органы мѣстнаго управленія и мѣстныя повинности во Франціи. Изд. Министерства Финансовъ. СПБ. 1898
Leemans, H. „Des impositions communales en Belgique“ 2me édit. Bruxelles 1866
Bollie I „Traité théorique et pratique des taxes communales“. Bruxelles 1881.
Richali, L „Les finances communales en Belgique“ 2 tomes, Bruxelles. 1893.
Dupont, H. „Les impôts communaux en Belgique“. Liège. 1900.
Montigny, L. „Principes de finance et de comptabilité communales“ Gand. 1898.
Velghe, O, „Etude sur les taxes communales de bâtisse dans l'agglomération Bruxelloise“ Bruxelles. 1898.
Giron, A. «Le droit public de la Belgique». Bruxelles 1884.
Reitzenstein, v. (Trudinger, J.). «Das kommunale Finanzwesen» въ Schönbergs Handbuch d. Polit. Oekonomie. 4 Aufl. 1898. III. Bd. 2 Th
Eheberg, «Gemeindefinanzen» въ «Handworterbuch der Staatswissenschaften», Vol. IV

Seligman, E, Prof. «Essays in taxation» 2nd ed. New-York. 1897
«On the Shifting and incidence of taxation» въ Public. of the Americ. Econ. Association. 1892.
Neumann, Fr I. «Die Steuer: Bd. I Die Steuer und das offentliche Interesse». Leipzig. 1887.
Neumann, Fr I., «Die progressive Einkommensteuer im Staats-und Gemeindehaushalt» Leipzig. 1874.
Neumann, Fr. I, Ertragssteuern oder persönliche Steuern vom Einkommen und Vermögen? Freiburg i. Br. 1876.
Neumann, Fr. I., «Die personlichen Steuern vom Einkommen, verb mit Ertrags- od. mit Vermogenssteuer mit bes. Beziehung auf wurttembergische Verhaltnisse». Tubingen. 1896
Adickes, F. «Studien uber die weitere Entwicklung des Gemeindesteuerwesens». Tübingen. 1894.
Paul-Dubois, L., «Essai sur les finances communales». Paris. 1898
Лебедевъ, В. А «Мѣстные налоги». Опытъ изслѣдованія теоріи и практики мѣстнаго обложенія Спб 1886
Свѣшниковъ «Основы и предѣлы самоуправленія» Спб 1892
Ивановскаго „Организація мѣстнаго самоуправленія". Казань. 1886.
Dr Fischer, «Die Ertragssteuern und deren Stellung bez. Berechtigung im Staats- und Gemeindesteuersystem» въ Zeitschrift f Praxis und Gesetzgebung d Verwaltung Bd 15 Freiburg. 1894
Ehlers, O. «Die Stellung der Gebühr im Abgabensystem» Finanz Archiv 1896. Jahrg. 13
Etienne, «Realbesteuerung in der Gemeinde» въ Zeitschrift f. d. ges. Staatswissenschaft v. Schaffle. 1896. Bd 52.
Учебники Ad. Wagner (Finanzwissenschaft); Paul Leroy-Beaulieu (Traité 6 ed. 1899); W. Roscher (System d F 1886); S Cohn (System d. F 1889). Lorenz Stein (Lehrbuch d F.) etc.
«Матеріалы, относящіеся до новаго общественнаго устройства въ городахъ Имперіи». Изд. Мин. Вн. Дѣлъ, 6 томовъ (преимущ т. I—II). Спб 1877—83 г
Статьи Гр. Шрейдера, «Изъ практики городского управленія» въ «Народномъ хозяйствѣ», за 1900 г
Его же, статья „Муниципальные этюды" въ «Русскомъ Богатствѣ» Ноябрь 1896
Семеновъ, Дм „Городское самоуправленіе". Очерки и опыты. Спб. 1901.
Г „Спеціальное обложеніе въ городскомъ хозяйствѣ", статья въ „Курьерѣ", отъ 21 ноября 1901 г.
Фесенко, П. «Участіе квартирохозяевъ въ городскомъ управленіи», Русск Экон. Обозрѣніе, № 3, за 1900 г
Мейенъ, В. «Натуральная и денежная дорожныя повинности», тамъ же, № 3. за 1901 г.
Фесенко, П. «Къ вопросу о реформѣ городскихъ общественныхъ управленій», ч. I и II, Харьковъ, 1890
«Вѣстникъ Финансовъ» за 1897 г, № 2, статья «Городовое положеніе заграницей».
„Финансы крупнѣйшихъ русскихъ городовъ". Изданіе моск. гор. думы. Москва, 1894
„Сборникъ очерковъ по городу Москвѣ". Изданіе моск. гор. думы къ нижегородской выставкѣ 1896 г. Москва 1897 г.

„Сборникъ статей по вопросамъ, относящимся къ жизни русскихъ и иностранныхъ городовъ“ (изд „Изв. моск. гор думы“), съ 1895 г.

Алабинъ и Коноваловъ. „Сборникъ свѣдѣній о настоящемъ состояніи городского хозяйства въ главнѣйшихъ городахъ Россіи“. Самара 1889 [1]).

Отмѣтимъ еще слѣдующія книги, которыя дошли до насъ уже послѣ того, какъ настоящее изслѣдованіе было заключено:

Hugo, C «Die deutsche Stadteverwaltung» Stuttgard 1901, (собранъ богатый матеріалъ по первоисточникамъ).

Royal Commission on local taxation. First und Final reports, London 1899 (parl. pap C.—9141) and 1901 (pp. Cd. 638), and Memoranda, London 1899 (parl. pap. C.—9528).

Fairlie, I. Prof. Municipal Administration. New-York. 1901

Damaschke, Ad. Aufgaben der Gemeindepolitik. 4 umg Aufl Jena. 1901.

Schriften d. Vereins fur Socialpolitik Untersuchungen uber die Wohnungsfrage Bd. 94—98. Leipzig. 190½.

Климентовъ, П. Муниципальное движеніе въ Англіи. Томскъ. 1902

Gomme, L., Lectures on the principles of local government. London, 1897.

Champan, S., Local government and state aid. London, 1899

Eaton, D., The government of municipalities New-York 1899 (много о дѣятельности Tammany Hall).

Шрейдеръ, Г. И., „Наше городское общественное управленіе“. Т. I. Спб. 1902.

БИБЛ... ...ЧЕСКОЙ АКАДЕМИИ.

---

[1]) Другія изъ использованныхъ авторомъ сочиненія отчасти цитированы въ текстѣ настоящаго изслѣдованія.

ОПЕЧАТКИ.

Стран.	Строка	Напечатано:	Надо:
7	12 снизу	несомнѣно	несомнѣнно
10	3 „	актъ	фактъ
13	примѣч. 3	Hund 9 .	Hunt J .. и Gneist, Selfgovernment, 3 Auft, стр 141,793
14	примѣч. 3	прим. 2)	прим 3)
19	примѣч. 3	Werzuwachses	Wertzuwachses
45	16 снизу	теперъ	теперь
53	3 сверху	раскадку	раскладку
54	7 снизу	болѣе 8	около 8
54	15 сверху	находять	находитъ
55	12 снизу	8 0,000	800,000
69	7 сверху	и городъ	а городъ
79	1 .	улучшенемъ	улучшеніемъ
98	5 снизу	означнаго	означеннаго
106 и 107	нѣсколькоразъ:	Цитовичъ	Цытовичъ
133	прм. 1	Social	Sociale
142	11 и 15 снизу	Рюгенъ	Рюгеръ,
148	1 сверху	арство. обезпечиваетъ	дарство .. обезпечиваетъ
159	прим. 2	gebuhren	Gebuhren
161	13 снизу	и покрывать	и разверстывать
167	7 сверху	борыс	сборы
175	2 снизу	учету	—
176	прим. 1	Archiw	Archiv
176	„ 2	worden	werden
176	6 снизу	возрѣніе	воззрѣніе
179	2 сверху	сборы классификации	сборы въ классификаціи
180	прим, 1	ъв	въ