КРЕДИТЪ ДЛЯ ЗЕМСТВЪ

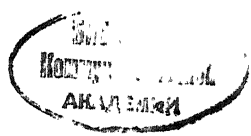
— и —

ГОРОДОВЪ.

М. Я. ГЕРЦЕНШТЕЙНА.

МОСКВА.
Высочайше утвержденное Товарищество Скоропечатня А. А. Левенсонъ
1892.

Дозволено цензурою. Москва, 30 Іюля 1892 г.



417
36

I [1]).

„Общины, за исключеніемъ большихъ городовъ, встрѣчаютъ обыкновенно затрудненія, когда имъ приходится прибѣгать къ кредиту, будетъ ли это для упорядоченія или улучшенія своего финансоваго состоянія, или для чрезвычайныхъ расходовъ, польза которыхъ, часто даже необходимость, неоспорима. Чтобъ облегчить общинамъ реализацію займовъ на выгодныхъ условіяхъ и доставить имъ средства для конверсіи или уплаты старыхъ долговъ, слѣдуетъ сосредоточить эти операціи, привести ихъ къ однообразной формѣ, построить ихъ на системѣ постепеннаго погашенія, чтобы такимъ путемъ согласовать ежегодные платежи съ ресурсами общинъ и построить кредитъ на средствахъ, доставляемыхъ бюджетомъ. Чтобы погасить долги, общины должны растянуть уплату на продолжительное число лѣтъ, какъ это дѣлаетъ государство. Обыкновенно онѣ дѣлаютъ займы для прочнаго помѣщенія, для улучшеній, средства же ихъ заключаются въ ежегодныхъ доходахъ, а не въ свободныхъ капиталахъ, поэтому постепенное пога-

[1]) Статья эта первоначально была помѣщена въ *Русской Мысли* въ іюньской и іюльской книгахъ за 1892 годъ.

шеніе долговъ должно быть основано на уплатѣ изъ доходовъ. Подобное состояніе (то-есть отсутствіе правильно организованнаго кредита) тѣмъ болѣе достойно сожалѣнія, что весьма часто необходимыя работы, полезныя и производительныя улучшенія не производятся за отсутствіемъ общинныхъ рессурсовъ“ [1]).

Эти слова изъ доклада, представленнаго министромъ финансовъ Фреръ - Орбаномъ бельгійскому королю 5 декабря 1860 года при учрежденіи банка для комунальнаго кредита, какъ нельзя лучше характеризуютъ то положеніе, въ которомъ находятся наши города и земства. Въ нѣсколькихъ строкахъ мы находимъ здѣсь прекрасное описаніе того состоянія, въ которомъ находится большая часть общественныхъ органовъ самоуправленія. Отъ послѣднихъ общество ожидаетъ выполненія цѣлаго ряда функцій, для которыхъ почти никогда не хватаетъ средствъ. Само законодательство возложило на нихъ широкій кругъ обязанностей, выполненіе которыхъ во многихъ случаяхъ невозможно безъ кредита [2]).

---

1) *Documents relatifs à l'institution d'une Société du Crédit Communal.* Благодаря любезности управляющаго Crédit Communal, я получилъ возможность воспользоваться этимъ интереснымъ изданіемъ.

2) По ст. 2 Положенія о губернскихъ и уѣздныхъ земскихъ учрежденіяхъ 12 іюня 1890 года, къ предметамъ вѣдомства земскихъ учрежденій относятся: попеченіе объ улучшеніи путей сообщенія, завѣдываніе больницами и благотворительными учрежденіями, попеченіе о призрѣніи бѣдныхъ, больныхъ и сиротъ, участіе въ охраненіи народнаго здравія, развитіе средствъ врачебной помощи, оберегание мѣстностей въ санитарномъ отношеніи, попеченіе о народномъ образованіи, наконецъ,

Для выполненія всѣхъ тѣхъ функцій, которыя перечислены въ ст. 2 Земскаго и Городоваго Положеній, какъ земствамъ, такъ и городамъ предоставлено право облагать населеніе налогами. Получая въ видѣ налоговъ опредѣленныя суммы, земства и города могутъ покрывать ими текущіе расходы. Но, помимо текущихъ расходовъ, возложенныя на земства и города обязанности требуютъ иногда единовременной затраты значительнаго капитала. Когда нужно устроить водопроводъ, ввести газовое освѣщеніе, построить мостъ, устроить больницу, воздвигнуть зданіе для городскихъ и земскихъ учрежденій или для школъ, средства, доставляемыя бюджетомъ, оказываются недостаточными.

Общественнымъ учрежденіямъ приходится въ такомъ случаѣ обращаться къ тому же источнику, къ какому обращается государство, къ займамъ. Воздвигая капитальныя сооруженія, устраивая, напримѣръ, гавань, городъ создаетъ для цѣлаго ряда поколѣній возможность пользоваться удобствами. Весьма естественно, поэтому, что подобные рас-

---

„воспособленіе зависящими отъ земства способами мѣстному земледѣлію, торговлѣ и промышленности".

Къ числу обязанностей, возложенныхъ, согласно ст. 2 Городоваго Положенія, на городское управленіе, принадлежатъ дѣла по внѣшнему благоустройству города, устройство и содержаніе улицъ, площадей, мостовыхъ, садовъ, бульваровъ, водопроводовъ, сточныхъ трубъ, каналовъ, мостовъ, освѣщеніе города, дѣла, касающіяся благосостоянія городскаго населенія, устройство рынковъ, попеченіе объ огражденіи и развитіи мѣстной торговли и промышленности, объ устройствѣ пристаней, устройство благотворительныхъ заведеній, больницъ, театровъ, музеевъ и т. д.

ходы должны быть покрыты частями въ теченіе болѣе или менѣе продолжительнаго періода. Къ тому же, гораздо легче возложить на населеніе налогъ въ размѣрѣ нѣсколькихъ процентовъ произведенной затраты, чѣмъ потребовать ея немедленнаго покрытія посредствомъ налоговъ. Какъ бы правильно ни поступали налоги, какъ бы осторожно ни производили расходы города и земства, они не въ состояніи затратить сразу капиталъ, необходимый для вышеприведенныхъ цѣлей.

Но, помимо потребности въ капиталѣ для производительныхъ затратъ, существующей при самомъ правильномъ поступленіи налоговъ, въ земскомъ и городскомъ хозяйствѣ существуютъ моменты, когда является потребность въ средствахъ для текущихъ расходовъ. Это бываетъ въ тѣхъ случаяхъ, когда по какой-либо причинѣ налоги поступаютъ несвоевременно или же совсѣмъ не поступаютъ. Расходы производятся въ теченіе года частями, доходы же поступаютъ преимущественно въ опредѣленные сроки. Вслѣдствіе такого несовпаденія между временемъ производства расходовъ и временемъ поступленія доходовъ земства часто испытываютъ нужду въ деньгахъ для покрытія текущихъ расходовъ. Особенно сильно ощущается потребность въ кредитѣ въ неурожайные годы или въ случаѣ какихъ-нибудь чрезвычайныхъ народныхъ бѣдствій, когда населеніе обезсилено и не въ состояніи до будущаго урожая вносить налоги. Между тѣмъ, теченія общественной жизни остановить нельзя, не-

обходимо содержать больницы, школы и другія земскія и городскія учрежденія. Единственнымъ источникомъ въ такихъ случаяхъ служитъ кредитъ.

Впрочемъ, едва-ли нужно доказывать, что кредитъ для земствъ и городовъ часто бываетъ не только полезенъ, но составляетъ прямую необходимость.

Но самостоятельные займы, кромѣ столицъ, могутъ дѣлать только Одесса, Варшава, Рига, Тифлисъ и еще нѣкоторые большіе города. Другіе города, а тѣмъ менѣе земства, не могутъ выпускать облигацій, такъ какъ послѣднія едва ли найдутъ сбытъ. Чтобы сдѣлать для нихъ кредитъ доступнымъ, необходимо, чтобы для этого было создано особое кредитное учрежденіе, или же, чтобы банки долгосрочнаго кредита ввели выдачу ссудъ органамъ самоуправленія въ кругъ своихъ обычныхъ операцій.

Такъ какъ въ большинствѣ случаевъ кредитъ необходимъ для капитальныхъ затратъ, окупающихся въ теченіи цѣлаго ряда лѣтъ и даже десятилѣтій, то операція эта должна быть пріурочена къ тѣмъ кредитнымъ учрежденіямъ, которыя сами располагаютъ капиталами на продолжительные сроки, а не къ банкамъ краткосрочнаго коммерческаго кредита.

Однимъ изъ вопросовъ, на который прежде всего слѣдуетъ обратить вниманіе при организаціи такого рода кредита, является вопросъ о характерѣ обезпеченія, которое при этомъ можетъ быть пред-

ставлено. Дѣло въ томъ, что земства и города далеко не всегда обладаютъ недвижимостью, которая могла бы быть отдана въ залогъ, а потому и кредитъ, въ которомъ они нуждаются, лишь въ рѣдкихъ случаяхъ можетъ обезпечиваться недвижимою собственностью. Кромѣ того, по самому характеру принадлежащей имъ недвижимости, едва ли можно признать желательнымъ ея залогъ со всѣми вытекающими изъ залога послѣдствіями. Хозяйство общественныхъ учрежденій построено не на доходѣ отъ земель и домовъ, а на налогахъ, не на собственномъ недвижимомъ имуществѣ, а на платежныхъ силахъ населенія, на бюджетѣ. Даже въ тѣхъ случаяхъ, когда земства и города обладаютъ значительнымъ недвижимымъ имуществомъ, они даютъ ему не то назначеніе, какое даютъ ему частныя лица; они сами пользуются имъ, главнымъ образомъ, для общественныхъ цѣлей, а не для извлеченія дохода.

Если платежныя силы населенія не истощены, если для уплаты процентовъ и погашенія имѣются свободные источники доходовъ, если заемъ дѣлается для производительной цѣли и будетъ способствовать улучшенію общественнаго хозяйства, тогда бюджетъ города или земства, ихъ право собирать налоги и обязанность населенія вносить ихъ служатъ болѣе надежнымъ обезпеченіемъ, чѣмъ то сооруженіе или то предпріятіе, которое создано на занятыя деньги и не только не окупается, но по характеру своему само по себѣ во многихъ слу-

чаяхъ не должно окупаться. Вообще выясненіе вопроса о характерѣ и предѣлахъ отвѣтственности общественныхъ учрежденій за долги тѣмъ болѣе необходимо, что безъ точнаго законодательнаго регулированія нельзя опредѣлить, распространяются ли права кредиторовъ на все имущество, гдѣ бы такое ни оказалось, на всѣ доходы, какой порядокъ взысканія можетъ быть примѣненъ въ случаѣ неплатежа, примѣнимы ли общія узаконенія гражданскаго процесса, т. е. назначеніе администраціи и конкурса, можетъ ли быть увеличено обложеніе для уплаты долговъ и до какихъ предѣловъ, имѣютъ ли кредиторы право назначать въ продажу имущество, удовлетворяющее общественнымъ нуждамъ, какъ зданія для больницъ, гимназій, школъ, казармъ, пріютовъ, лѣчебницъ и т. д. [1])

---

[1]) „Частноправная точка зрѣнія приводитъ къ тому, что община лишилась бы всего своего имущества безъ изъятія, что все ея имущество просто было бы продано съ молотка, что общинѣ пришлось бы нанимать помѣщенія для школъ, церквей, кладбищъ, или всѣ эти учрежденія были бы проданы на сломъ. Въ *цивилистической* послѣдовательности здѣсь не можетъ быть сомнѣнія. Но я не могу подняться до головокружительной высоты jus strictum, она продуктъ той абстрактной юриспруденціи (Begriffsjurisprudenz), которая дѣлаетъ акробатическіе фокусы и съ верховнымъ презрѣніемъ смотритъ на міръ. Такого рода выводы не приносятъ жизни никакой пользы“. „Можно было бы при взысканіи съ общины законодательнымъ путемъ опредѣлить, какого рода имущество не должно быть предметомъ взысканія, это могло бы быть сдѣлано примѣнительно къ Beneficium competentiae или къ ученію о res in commercio и res extra commercium или на подобіе американскихъ законовъ объ усадебной осѣдлости (Heimstattengesetze). Съ самаго начала ясно, что нельзя провести безграничнаго права взысканія съ общины въ томъ смыслѣ, чтобы она была лишена всѣхъ находящихся въ ея владѣніи предметовъ. Неумолимая послѣдовательность гражданскаго права

Дѣло въ томъ, что, при существующей теперь формѣ задолженности, дѣйствующія узаконенія нисколько не препятствуютъ тому, чтобы частное лицо или банкъ, выдавши ссуду городу подъ больницы, казармы или гимназіи, не назначили за неплатежъ процентовъ эти имущества въ продажу, не сдѣлались собственниками этихъ зданій и не предложили городу очистить помѣщенія, лишивши его такимъ образомъ возможности продолжать общественную жизнь. Выясненіе этихъ вопросовъ тѣмъ болѣе необходимо, что общественные интересы и нужды, забота о которыхъ возложена закономъ на земства и города, настоятельно требуютъ точнаго разграниченія между имуществомъ, подлежащимъ залогу и продажѣ, и такимъ, которое ни въ какомъ случаѣ не можетъ быть предметомъ секвестра. Разграниченіе это нисколько не нарушало бы и интересовъ кредиторовъ, такъ какъ они наперед знали бы, что извѣстныя имущества ни въ какомъ случаѣ не могутъ быть употреблены на возмѣщеніе долговъ. Впрочемъ, и въ настоящее время преимущественнымъ обезпеченіемъ городскихъ займовъ (какъ и государственныхъ) служитъ бюджетъ, а не

привела бы въ этомъ случаѣ къ совершенно невозможному состоянію". *F. Meili:* „Rechtsgutachten und Gesetzesvorschlag betreffend die Schuldexecution und den Konkurs gegen Gemeinden". Bern, 1885, стр. 197, 183. Положительное предложеніе автора сводится къ тому, чтобы изъ общиннаго имущества были выдѣлены предметы, необходимые для безостановочнаго теченія общественной жизни, безъ которыхъ община не можетъ выполнять требуемыхъ закономъ функцій; такого рода предметы не должны подлежать взысканію и продажѣ.

принадлежащія городу имущества. Еслибъ обезпеченіемъ займа города Москвы для постройки боенъ и другихъ зданій служили только бойни или зданія городскаго управленія, тогда заемъ былъ бы гораздо менѣе обезпеченъ, чѣмъ въ настоящее время, когда обезпеченіемъ служитъ бюджетъ города Москвы, внесеніе уплаты процентовъ по займу въ смѣту ежегодныхъ расходовъ. Послѣдняго рода обезпеченіе шире и надежнѣе того спеціальнаго обезпеченія, которое могло бы дать земство или городъ, закладывая сооруженіе, построенное на занятыя деньги.

Несмотря, однако, на пользу, которую кредитъ могъ бы во многихъ случаяхъ оказать земствамъ и городамъ, самое тщательное изученіе *Устава Кредитнаго,* въ которомъ собраны узаконенія, касающіяся государственнаго, общественнаго и частнаго кредита, не обнаружитъ ни малѣйшаго признака существованія учрежденій для кредита, которымъ могли бы воспользоваться земства и города, не имѣющіе возможности сдѣлать самостоятельный заемъ путемъ выпуска облигацій. Ни одно изъ дѣйствующихъ у насъ кредитныхъ учрежденій, какъ акціонерныхъ, такъ и общественныхъ и государственныхъ, при настоящей организаціи, не можетъ открывать кредита общественнымъ органамъ управленія. *Земельные* банки выдаютъ ссуды не иначе, какъ подъ залогъ недвижимой собственности [1]); слѣдо-

---

[1]) *Уставъ акціонерныхъ земельныхъ банковъ*, изданіе комитета съѣздовъ. Спб., 1890 г. По ст. 10. „Кругъ дѣйствій банка ограничивается

вательно, они могутъ открыть земству или городу кредитъ не какъ органу управленія, обладающему опредѣленнымъ бюджетомъ и источниками для полученія доходовъ общественно-принудительнымъ путемъ, а лишь какъ владѣльцу недвижимой собственности.

Стоитъ только представить себѣ, въ какое положеніе могли бы быть поставлены земства и города въ случаѣ просрочки платежа при послѣдовательномъ проведеніи принципа залога недвижимости, чтобы убѣдиться, что существующая теперь форма кредита, даже въ тѣхъ случаяхъ, когда имѣется недвижимое имущество, совершенно не соотвѣтствуетъ дѣйствительнымъ нуждамъ. Совмѣстима ли, напримѣръ, съ правильною постановкой земскаго и городскаго хозяйства отдача въ залогъ и вытекающая изъ залоговаго права принудительная продажа зданій, въ которыхъ помѣщаются больницы, гимназіи, казармы, городское управленіе и проч.?

Не могутъ открывать земству кредита и *коммерческіе* банки. Въ числѣ разрѣшенныхъ уставомъ операцій нигдѣ не упоминается о ссудахъ общественнымъ учрежденіямъ. Въ банкахъ можно учесть вексель или торговое обязательство, но ни городъ, ни земство векселей или другихъ торговыхъ обязательствъ выдавать не могутъ, обя-

---

выдачею ссудъ подъ залогъ земель и городскихъ недвижимыхъ имуществъ, принадлежащихъ заемщикамъ на правѣ полной собственности".

зательство же земства, основанное на его платежныхъ силахъ, на его бюджетѣ, не подходитъ подъ требованіе, указанное въ уставахъ торговыхъ и коммерческихъ банковъ. Какъ крупные столичные банки, такъ и провинціальные признаютъ только векселя и обязательства, „на торговыхъ сдѣлкахъ основанныя“, „срочныя торговыя бумаги“ [1]).

Такое же требованіе находимъ мы въ уставахъ *обществъ взаимнаго кредита и городскихъ общественныхъ банковъ*. И тѣ, и другіе учреждаются для установленія „лицамъ всякаго званія, занимающимся торговлей и другими промыслами, необходимыхъ имъ капиталовъ“, или для доставленія „лицамъ всякаго званія и обоего пола возможности выгодно помѣщать ихъ сбереженія и получать въ ссуду необходимые для торговыхъ и промышленныхъ ихъ оборотовъ капиталы“. Если города и земства могутъ иногда получать кредитъ въ обществахъ взаимнаго кредита или въ городскихъ общественныхъ банкахъ, то, главнымъ образомъ, подъ залогъ процентныхъ бумагъ или недвижимаго имущества на условіяхъ, на которыхъ и частныя лица могутъ получать ссуду, обезпеченную залогомъ. Къ тому же, кредитъ этотъ ограниченъ,

---

[1]) Русск. для вн. тор. банкъ, ст. 12а и 15; Спб. междун. коммерч. банкъ, ст. 10а; Волжско-камск. коммерч. банкъ, ст. 11а; Спб. учетный и ссудный банкъ, ст. 14а, Московскій куп. банкъ, ст. 12а; Моск. учетный банкъ, ст. 13а; Спб.-Моск. коммерч. банкъ, ст. 14; Спб.-Азовскій коммерч. банкъ, ст. 14; Россійскій торг. и коммиссіонный банкъ, ст. 14; Орловскій коммерч. банкъ, ст. 11а· Воронѣ. коммерч. банкъ, ст. 11а.

обходится дорого и носитъ характеръ краткосрочнаго, а не долгосрочнаго займа.

Что касается *государственнаго* банка, то обильныя его средства совершенно закрыты для земствъ и городовъ. Такимъ образомъ, ни одно изъ существующихъ у насъ кредитныхъ учрежденій не приспособлено къ тому, чтобы выдавать ссуды общественнымъ органамъ управленія на условіяхъ, соотвѣтствующихъ ихъ потребностямъ.

Въ виду этого, земства вынуждены производить займы на крайне обременительныхъ условіяхъ, расходы ихъ на уплату процентовъ часто вдвое выше, чѣмъ учетный процентъ, существующій въ то же время на денежномъ рынкѣ. Наши города и земства можно уподобить мелкимъ ремесленникамъ и торговцамъ, которые съ трудомъ находятъ деньги изъ 10—12% въ то самое время, когда крупные фабриканты и торговцы свободно учитываютъ векселя изъ 4½—5%, когда въ банкахъ, вслѣдствіе обилія свободныхъ капиталовъ, прекращается уплата процентовъ по текущимъ счетамъ и уменьшаются проценты по вкладамъ, когда капиталисты, пріобрѣтающіе процентныя бумаги, довольствуются 4—4½%. Уѣздныя земства иногда кредитуются у губернскаго, которое въ свою очередь часто вынуждено отказывать въ кредитѣ, иногда получаютъ ссуды изъ капиталовъ, имѣющихъ особое назначеніе, но когда изъ этихъ источниковъ нельзя добыть необходимыхъ средствъ, собранія даютъ полномочія управѣ кредитоваться

у тѣхъ лицъ или учрежденій, которыя согласятся открывать кредитъ, разрѣшая уплачивать до 12% въ годъ [1]).

Далеко не всегда успѣшны ходатайства земствъ и городовъ о кредитѣ предъ правительствомъ; за отсутствіемъ свободныхъ средствъ, правительство вынуждено сильно сокращать кредитъ или даже совершенно отказывать въ немъ. Между тѣмъ бываютъ такія обстоятельства, что необходимо добыть деньги во что бы то ни стало. Тогда остается самая дорогая, самая неудобная, самая случайная форма кредита—займы у частныхъ лицъ, носящіе подчасъ характеръ ростовщическаго кредита.

Но, можетъ быть, законъ не предоставляетъ нашимъ земствамъ и городамъ права заключать займы и, вслѣдствіе этого, не представляется необходимости въ организаціи общественнаго кредита? Если органамъ самоуправленія не предоставлено право выходить за предѣлы бюджета, то незачѣмъ и разрѣшать кредитнымъ учрежденіямъ открывать земствамъ и городамъ кредитъ, незачѣмъ создавать спеціальныхъ источниковъ для снабженія ихъ капиталами.

Обращаясь къ Земскому Положенію, мы находимъ въ немъ цѣлый рядъ законоположеній, опре-

---

[1]) *Воронежское земство 1865—1889 г.* Историко-статистическій обзоръ, составилъ Ф. Щербина. Воронежъ, 1891 г. То, что говоритъ г. Щербина на стр. 342—359 о кредитѣ въ Воронежской губерніи, повторяется во многихъ другихъ губерніяхъ.

дѣляющихъ порядокъ и условія заключенія займовъ. Правда, постановленія земскихъ собраній о займахъ подлежатъ значительнымъ ограниченіямъ; тѣмъ не менѣе, самое право заключать займы, пользоваться кредитомъ высказано въ законѣ совершено ясно и опредѣленно. Къ тому же, въ отношеніи права заключать займы наше законодательство, какъ мы ниже увидимъ, мало отличается отъ западно-европейскихъ.

По ст. 4, „земскія учрежденія имѣютъ право именемъ земства, на основаніи общихъ гражданскихъ законовъ, пріобрѣтать и отчуждать имущества, заключать договоры, вступать въ обязательства, а также вчинать гражданскіе иски и отвѣчать на судѣ по имущественнымъ дѣламъ земства, съ соблюденіемъ правилъ, установленныхъ для казенныхъ управленій“. По ст. 63, губернскимъ земскимъ собраніямъ въ особенности предоставляется (п. 12) *разрѣшеніе займовъ на нужды земства,* а въ числѣ постановленій земскихъ собраній, подлежащихъ, согласно ст. 83, утвержденію министра внутреннихъ дѣлъ, въ п. 8 находимъ постановленіе *„о займахъ,* за исключеніемъ позаимствованій изъ принадлежащихъ земству капиталовъ, имѣющихъ особое назначеніе“. Перечисляя предметы вѣдомства губернскихъ и уѣздныхъ земскихъ собраній, ст. 62 не упоминаетъ о правѣ заключать займы; она говоритъ о временномъ позаимствованіи изъ капиталовъ земства, имѣющихъ опредѣленное назначеніе, а не о самостоятельныхъ зай-

махъ. Такимъ правомъ можетъ пользоваться только губернское земство, и если уѣздное земство пожелаетъ заключить заемъ, то ему, прежде всего, нужно будетъ обратиться къ губернскому земскому собранію.

Обращаясь къ Городовому Положенію, мы видимъ, что и городамъ предоставлено право заключать займы, но право это обставлено нѣкоторыми ограниченіями. По п. 14 ст. 63 городской думѣ предоставляется „обсужденіе предположеній о займахъ и иныхъ обязательствахъ отъ имени городскаго поселенія“, но для дѣйствительности опредѣленій, касающихся займовъ, поручительствъ или гарантій, требуется по ст. 71 „присутствіе въ городскихъ поселеніяхъ, гдѣ общее число гласныхъ не превышаетъ сорока, не менѣе двухъ третей сего числа, а въ прочихъ поселеніяхъ — не менѣе половины и принятіе рѣшенія большинствомъ не менѣе двухъ третей присутствующихъ въ собраніи думы“. Постановленія эти подлежатъ по ст. 78 утвержденію губернатора, если займы и поручительства въ общей сложности съ прежними займами и обязательствами достигаютъ половины итога городскихъ доходовъ за послѣдній истекшій годъ, и по ст. 79 утвержденію Министра Внутреннихъ дѣлъ, если превышаютъ годовой итогъ городскихъ доходовъ за истекшій годъ. Далѣе, по п. 3 ст. 138 уплата причитающихся суммъ по займамъ и выполненіе принятыхъ обязательствъ причисляются къ обязательнымъ расходамъ городскаго поселенія.

Итакъ, мы видѣли, что нашимъ городамъ и земствамъ приходится выполнять весьма широкій кругъ экономическихъ функцій, что законъ возлагаетъ на нихъ широкій кругъ обязанностей, выполненіе которыхъ невозможно безъ затраты большихъ капиталовъ. Въ то же время мы видѣли, что, разрѣшая имъ въ извѣстныхъ случаяхъ заключать займы, законъ не указываетъ, какія учрежденія могли бы открывать кредитъ земствамъ и городамъ, если они не имѣютъ возможности выпускать самостоятельные займы. Этотъ пробѣлъ въ законодательствѣ привелъ къ весьма неблагопріятнымъ послѣдствіямъ: онъ лишилъ наши земства и города средствъ для удовлетворенія тѣхъ потребностей, для которыхъ эти органы самоуправленія призваны къ жизни.

II.

Всѣмъ извѣстно, что во многихъ западно-европейскихъ государствахъ сравнительно небольшіе города и общины съ успѣхомъ выполняютъ возложенныя на нихъ задачи; мы находимъ даже въ городахъ съ небольшимъ населеніемъ хорошія мостовыя, водопроводы, газовое освѣщеніе, хорошія постройки для школъ и т. д.; а такъ какъ подобныя работы требуютъ единовременной затраты большаго капитала, то интересно выяснить, какія учрежденія снабжаютъ города, общины, округа и департаменты кредитомъ.

Одинъ изъ видовъ содѣйствія корпоративному

кредиту выражается въ основаніи для этой цѣли *особыхъ кредитныхъ учрежденій*. Такъ, въ Бельгіи создано Société du Crédit Communal исключительно для выдачи ссудъ общинамъ и провинціямъ на постройку школъ, устройство дорогъ и проч.

Исторія этого банка настолько поучительна, что на ней стоитъ остановиться. Учрежденіе его находится въ связи съ реформой общиннаго обложенія. Вмѣсто доходовъ, которые бельгійскія общины получали отъ octrois, правительство удѣлило въ ихъ пользу опредѣленную долю изъ нѣкоторыхъ общегосударственныхъ доходовъ и создало особый *комунальный фондъ*. Въ пользу этого фонда, вмѣсто octrois, поступило 75% пошлины на кофе, 35% отъ сборовъ со спирта, пива, вина, уксуса и сахара и 41% дохода отъ почтовой регаліи. Съ увеличеніемъ доходовъ отъ этихъ статей возрастала и доля общинъ, такъ что комунальный фондъ быстро увеличивался. Въ 1866 году онъ составлялъ 18 мильоновъ франковъ а въ 1889 г. онъ достигъ уже 30 мильоновъ. Въ 1884 г. средства комунальнаго фонда усилились вслѣдствіе присоединенія части патентнаго сбора съ питейныхъ заведеній и пошлины на ввозимый скотъ и мясо. Одновременно съ созданіемъ комунальнаго фонда былъ основанъ Комунальный Кредитъ, по формѣ акціонерное предпріятіе, въ которомъ акціонерами могутъ быть только общины, пользующіяся кредитомъ. Банкъ этотъ недоступенъ частнымъ лицамъ, имъ могутъ пользоваться только общины, соразмѣрно принадлежащей имъ долѣ въ

государственномъ комунальномъ фондѣ. Хотя банкъ преслѣдуетъ исключительно интересы общинъ, тѣмъ не менѣе, онъ основанъ не на круговой порукѣ и отвѣтственность общинъ за неисправность другихъ не распространяется дальше ихъ доли въ складочномъ капиталѣ. Послѣдній составляется посредствомъ отчисленія пяти процентовъ изъ ссуды, выдаваемой общинѣ, вслѣдствіе чего складочный капиталъ составляетъ не менѣе двадцатой части выпускаемыхъ банкомъ облигацій. Между складочнымъ капиталомъ, количествомъ ссудъ и выпущенныхъ въ обращеніе облигацій установлено такое же отношеніе, какое существуетъ въ большей части иностранныхъ акціонерныхъ земельныхъ банковъ. Для выдачи ссудъ вначалѣ выпускались 4½% облигаціи, потомъ, съ упроченіемъ довѣрія къ новому учрежденію, явилась возможность выпускать болѣе дешевыя бумаги, чему не мало содѣйствовало правительство, разрѣшивши помѣщать въ облигаціяхъ сиротскія суммы и капиталы общественныхъ учрежденій[1]). Несмотря на строгія правила относительно опредѣленія размѣра кредита, банкъ предоставляетъ себѣ право отказать въ ссудѣ; вопросъ о назначеніи ссудъ рѣшается закрытою баллотировкой въ особомъ засѣданіи членовъ правленія и наблюдательнаго комитета. Въ случаѣ раздѣленія голосовъ, ходатайство отклоняется, хотя бы заемъ былъ уже

[1]) Изъ отчета Генеральной сберегательной кассы въ Бельгіи (Caisse Générale d'épargne et de retraite en Belgique) за 1890 годъ видно, что въ облигаціяхъ Общества Комунальнаго Кредита, провинцій, городовъ и общинъ помѣщено 38.633,308 франковъ.

утвержденъ постоянною депутаціей и королемъ. Право банка отказать въ ссудѣ настолько неоспоримо, что министръ внутреннихъ дѣлъ въ циркулярѣ отъ 23 декабря 1868 года, за № 22565, давая губернаторамъ инструкціи для ознакомленія общинъ съ дѣятельностью Crédit Communal, проситъ предупреждать ихъ, что утвержденіе займа не заключаетъ въ себѣ обязательства для банка реализовать заемъ, ибо рѣшеніе этого вопроса предоставлено исключительно банку. Вслѣдствіе этого, министръ предписываетъ воздерживаться отъ расходовъ до тѣхъ поръ, пока заемъ не будетъ утвержденъ банкомъ. Такъ какъ первоначально по ссудамъ былъ установленъ платежъ въ 5%, то, за покрытіемъ расходовъ, получался остатокъ, который предназначался для составленія запаснаго капитала. Акціонеры имѣли лишь право на полученіе пяти процентовъ на складочный капиталъ. Такъ какъ, заключая заемъ, община одновременно съ этимъ отказывается отъ своей доли въ комунальномъ фондѣ въ размѣрѣ, требуемомъ для взноса срочныхъ платежей, то возвратъ ссудъ дѣлается вполнѣ гарантированнымъ. Съ накопленіемъ запаснаго капитала и увеличеніемъ собственныхъ ресурсовъ, банкъ началъ выдавать ссуды авансомъ до реализаціи облигацій и, такимъ образомъ, поставилъ общины внѣ зависимости отъ времени реализаціи.

Въ министерскихъ циркулярахъ мы находимъ цѣлый рядъ предписаній относительно правильнаго

употребленія займа. Такъ, министръ предписываетъ, чтобы Комунальный Кредитъ не выдавалъ денегъ на руки общинѣ, а вносилъ ихъ въ Генеральную сберегательную кассу и извѣщалъ объ этомъ губернатора провинціи; чтобы касса выдавала деньги общинѣ на тѣхъ же условіяхъ, на которыхъ выдаются условные вклады, т.-е. съ предварительнаго разрѣшенія постоянной депутаціи провинціальнаго совѣта; чтобы общинный совѣтъ не могъ дать ссудѣ иного назначенія, чѣмъ то, для котораго разрѣшенъ заемъ и т. д.

Съ 1879 года Общество Комунальнаго Кредита стало выпускать 4% облигаціи, вмѣсто 4½%, и, соотвѣтственно этому, удешевило кредитъ до 4½% съ погашеніемъ въ 66 лѣтъ, а съ 1881 года установило другой срокъ погашенія, въ 33 года, съ уплатой 5¾% въ годъ. Въ 1887 году Общество стало выпускать уже 3% облигаціи и понизило годовые платежи до 4% съ погашеніемъ въ 66 лѣтъ и до 5½% съ погашеніемъ въ 33 года.

Обращаясь къ финансовой сторонѣ дѣятельности Общества, мы видимъ, что въ теченіе всего времени существованія Общества общины-акціонеры получали пять процентовъ на складочный капиталъ, что не помѣшало, однако, скопить запасный капиталъ, превышающій складочный. Мало того, въ 1885 году изъ запаснаго капитала было заимствовано 1.105,917 франковъ и распредѣлено между общинами; сумма эта составляла треть дивиденда, выданнаго съ 1862 по 1885 годы. Изъ отчета за

прошлый годъ [1]) видно, что Общество выдало 142.457,300 франковъ 1,478 общинамъ (всѣхъ общинъ въ Бельгіи насчитываютъ 2,600). Отъ 1861 г. въ первое десятилѣтіе выдано 750 ссудъ, во второе—813, въ третье—1,164 ссуды и въ прошломъ году 127 ссудъ всего 2,854 ссуды. Большая часть этихъ ссудъ выдана небольшимъ общинамъ, а именно: 2412, ссудъ въ суммѣ отъ 1,000 до 50,000 франковъ, 232 ссуды до 100 тысячъ и 210 свыше ста тысячъ. Въ теченіе всего періода общины получили въ видѣ дивиденда 6.818,762 франк. Складочный капиталъ составляетъ 6.610,400 франковъ, а запасный 7.304.,087 франковъ.

Принимая во вниманіе, что Общество Комунальнаго Кредита выплачиваетъ общинамъ дивидендъ и распредѣляетъ между ними часть запаснаго капитала, взимая съ нихъ въ послѣднее время не болѣе 4% въ годъ съ погашеніемъ, можно сказать, что оно съ успѣхомъ выполняетъ свое назначеніе, что ему удалось создать для небольшихъ бельгійскихъ общинъ такой же дешевый кредитъ, какимъ пользуются большіе города.

Желая убѣдиться въ томъ, не связана ли дѣятельность банка, сосредоточенная на операціяхъ съ небольшими общинами, съ убытками, я обратился съ этимъ вопросомъ къ управляющему банкомъ и получилъ отъ него отвѣтъ отъ 16 марта сего года, въ которомъ онъ подтвердилъ, что до

[1]) Compte rendu des opérations et de la situation presenté à l'Assemblée générale des Actionnaires du 2 Février 1892.

послѣдняго дня банкъ не терпѣлъ ни разу убытковъ по выдачѣ ссудъ общинамъ и платежи вносились своевременно [1]). Едва ли подобное можно сказать о какомъ-либо ипотечномъ банкѣ — государственномъ, сословномъ, взаимномъ или акціонерномъ.

Благодаря такой организаціи кредита, общины получили возможность замѣнить прежніе обременительные займы болѣе льготными и получили средства для постройки школъ, устройства удобныхъ путей сообщенія и другихъ общеполезныхъ предпріятій [1]).

Исходя изъ того взгляда, что безъ кредита невозможно правильное теченіе общинной жизни, законодательство во *Франціи* указываетъ общинамъ четыре источника для полученія кредита. Во первыхъ, частные займы; во вторыхъ, самостоятельный выпускъ облигацій; въ третьихъ, государственный кредитъ изъ Caisse des dépôts et consignations; наконецъ, кредитъ въ акціонерномъ земельномъ банкѣ — Société du Crédit foncier de France. Но такъ какъ частный кредитъ дорогъ, непостоянен и носитъ краткосрочный характеръ, а къ самостоятельнымъ выпускамъ могутъ прибѣгать только большіе го-

---

[1]) „Jusqu'à ce moment la Société n'a pas subi la moindre perte et les annuités soussrites ont été régulièrement payées aux échéances".

[1]) Къ этому источнику прибѣгаютъ только небольшія общины, такъ какъ болѣе или менѣе значительные города выпускаютъ самостоятельно облигаціи. Такъ, Брюссель выпускаетъ въ нынѣшнемъ году заемъ въ 40 мил. франковъ на 75 лѣтъ для постройки гавани, для устройства улицъ, соединяющихъ верхнюю часть города съ нижнею, и для содержанія новаго водопровода. Городъ Люксенбургъ также выпускаетъ $3^1/_2\%$ заемъ безъ участія Комунальнаго Кредита.

рода, то для общинъ наиболѣе удобными источниками остаются Caisse des dépôts и Crédit foncier.

Caisse des dépôts есть государственная сохранная касса; въ ней сосредоточено управленіе капиталами цѣлаго ряда другихъ государственныхъ учрежденій,—она хранитъ тюремные капиталы, школьные, залоги по подрядамъ, судебные залоги, фонды военнаго министерства, почетнаго легіона, принимаетъ вклады частныхъ лицъ, обществъ взаимопомощи и вообще цѣлой массы предпріятій, которыя должны по своимъ уставамъ представлять залоги. Наконецъ, въ ней сосредоточилось управленіе капиталами сберегательныхъ кассъ, а также свободныя суммы общинъ и различныхъ учрежденій. Вслѣдствіе этого, въ ней собираются огромные капиталы, бо̀льшая часть которыхъ предназначается на поддержаніе государственнаго кредита посредствомъ покупки государственной ренты. Къ 31 декабря 1891 года общій итогъ вкладовъ достигъ 4.451.840,000 франковъ, изъ коихъ почти три четверти, 3,106 мил. принадлежатъ сберегательнымъ кассамъ. Капиталы сберегательныхъ кассъ помѣщены, главнымъ образомъ, въ государственныхъ бумагахъ, а именно 2,509 мил. въ 3% рентѣ, и около 400 мил. въ билетахъ казначейства. Въ маѣ нынѣшняго года при обсужденіи закона о сберегательныхъ кассахъ во французской палатѣ былъ поднятъ вопросъ о томъ, чтобы капиталы сберегательныхъ кассъ получили нѣсколько иное назначеніе. Вмѣсто того, чтобы покупкой государственной ренты поддержи-

вать государственный кредитъ предложено было часть капиталовъ употреблять на выдачу ссудъ общинамъ и департаментамъ, чтобы такимъ путемъ доставить послѣднимъ дешевый кредитъ и въ то же время дать капиталамъ болѣе выгодное помѣщеніе. Такъ какъ главнымъ источникомъ кредита для общинъ служитъ Crédit foncier, взимающій по ссудамъ свыше 4%, то при установленіи болѣе низкаго процента сберегательныя кассы могли бы съ большимъ успѣхомъ соперничать съ Crédit foncier и доставить задолженнымъ общинамъ сбереженіе въ расходахъ по займамъ въ нѣсколько мильоновъ франковъ въ годъ. Впрочемъ, и теперь не малую пользу извлекаютъ изъ капиталовъ Caisse des dépôts общины и департаменты, такъ какъ они пользуются правомъ кредитоваться въ ней для нѣкоторыхъ общественныхъ предпріятій. Особенное вниманіе обращено во Франціи на устройство путей сообщенія и постройку зданій для низшихъ и среднихъ учебныхъ заведеній. Въ видахъ скорѣйшаго осуществленія этихъ задачъ, на средства Caisse des dépôts учреждена въ 1868 году *особая касса для сельскихъ дорогъ*, располагающая кредитомъ въ 300 мильоновъ франковъ для выдачи ссудъ общинамъ и департаментамъ. Для этой цѣли могутъ быть выпущены и облигаціи, если средства Caisse des dépôts исчерпаны. Изъ того же источника получаетъ средства учрежденная въ 1878 году *касса для постройки школъ* (Caisse des lycées, collèges communaux et

écoles primaires), выдавшая для постройки сельскихъ школъ, коллежей и лицеевъ до 125 милліоновъ франковъ. Ссуды выдаются на сроки до 30 лѣтъ съ постепеннымъ погашеніемъ. На средства этой кассы построено много зданій для народныхъ школъ, комунальныхъ лицеевъ, женскихъ учебныхъ заведеній, вообще всѣхъ тѣхъ школъ, забота о которыхъ возложена на общины. Очевидно, государство считаетъ это дѣло настолько важнымъ, что старается создать источники, изъ которыхъ общины могли бы получать средства на самыхъ льготныхъ условіяхъ. По этимъ ссудамъ выплачивается въ годъ не болѣе $4^0/_0$, включая уже погашеніе, такъ что при уплатѣ $4^0/_0$ въ теченіе 30 лѣтъ весь долгъ окончательно погашается [1]).

На примѣрѣ Франціи мы видимъ, что народныя сбереженія получаютъ весьма производительное назначеніе; они возвращаются въ общины и оказываютъ странѣ огромную услугу. Капиталы идутъ на пользу тѣмъ незначительнымъ общественнымъ единицамъ, которыя сами не въ состояніи разсчитывать на кредитъ.

Желая открыть для нихъ возможно больше источниковъ для снабженія кредитомъ, правительство

---

[1]) „Dictionnaire de l'administration française“, par *Maurice Block*, art. Caisse des dépôts. *Fr. v. Reitzenstein*, „Ueber die finanzielle Konkurrenz von Gemeinden, Kommunalverbanden und Staat“ Jahrb fur Gesetzgeb. von Schmoller 1887. 2 Heft, стр. 108—115. *Его же* „Kommunales Finanzwesen“ въ *Schonberg's Handbuch*, 3 томъ, изд. 1891 года, стр. 747—749. *Eheberg*, „Gemeindefinanzen“ въ *Handwörterbuch der Staatswissenschaften*, 17 выпускъ. Iena, 1891 г.

привлекло къ этому дѣлу и акціонерный земельный банкъ.

По ст. 2 закона 6 іюля 1860 г., ссуды изъ Crédit foncier выдаются „департаментамъ, общинамъ и синдикатамъ съ ипотечнымъ обезпеченіемъ или безъ ипотечнаго обезпеченія, долгосрочныя или краткосрочныя, съ погашеніемъ или безъ погашенія". Законъ 26 февраля 1862 г. разрѣшаетъ выдачу ссудъ благотворительнымъ, религіознымъ и общественнымъ учрежденіямъ. Сверхъ того, банку дозволено для ссудъ, которыя оно выдаетъ на дренажныя работы, заключать съ гарантіей правительства послѣдовательные займы въ формѣ такъ называемыхъ дренажныхъ облигацій (договоръ 28 апрѣля 1858 г. между министрами финансовъ, земледѣлія, торговли и общественныхъ работъ и Crédit foncier). Независимо отъ поземельныхъ облигацій, Обществу дозволено выпускать облигаціи, представляющія собою ссуды, которыя оно выдаетъ департаментамъ, общинамъ и синдикатамъ на общую сумму этихъ ссудъ. Эти облигаціи пользуются всѣми правами, присвоенными поземельнымъ облигаціямъ или закладнымъ листамъ; онѣ называются *комунальными* (ст. 5 закона 6 іюля 1860 г.). Въ настоящее время Crédit foncier выдаетъ ссуду богадѣльнямъ, благотворительнымъ, богоугоднымъ и всякимъ другимъ учрежденіямъ, причисляемымъ къ учрежденіямъ общественной пользы [1]).

[1]) *Crédit foncier de France, Statuts et législation* Paris, 1891 Уставъ этого Общества имѣется и на русскомъ языкѣ въ изданіи комитета

Такъ какъ во Франціи выдано наибольшее число комунальныхъ ссудъ, то интересно остановиться на условіяхъ, на которыхъ Crédit foncier выдаетъ юридическимъ лицамъ ссуды. Выясненіе этого вопроса тѣмъ болѣе важно, что во Франціи кредитъ не поставленъ въ такія тѣсныя рамки, какъ въ Бельгіи, и ссуды не могутъ поэтому носить такой обезпеченности, какую придаетъ участіе общинъ въ комунальномъ фондѣ. Успѣхъ Комунальнаго Кредита въ Бельгіи весьма понятенъ, потому что ограниченіе размѣра ссудъ долею, причитающеюся каждой общинѣ въ государственныхъ налогахъ, равносильно правительственной гарантіи и, въ то же время, не связано съ формализмомъ и неподвижностью государственнаго учрежденія. Изъ справочной книжки банка[1]) видно, что онъ выдаетъ департаментамъ, общинамъ и публичнымъ учрежденіямъ ссуды наличными деньгами, для полученія которыхъ выпускаетъ различнаго рода облигаціи съ преміями и выигрышами или безъ премій, реализуя ихъ самостоятельно, независимо отъ выдачи ссудъ. Размѣръ процентовъ не превышаетъ 4,2% безъ всякихъ коммиссіонныхъ; къ процентамъ присоединяется только погашеніе въ зависимости отъ срока, на который

съѣздовъ представителей учрежденій русскаго земельнаго кредита. Спб., 1885 г. Во Французскомъ изданіи, кромѣ устава, приведено все относящееся къ операціямъ Общества законодательство.

[1]) *Crédit foncier de France, Statuts et renseignements* Paris Janvier 1892.

выдается ссуда. По ссудамъ для постройки школъ процентъ нѣсколько понижается; банкъ взимаетъ вмѣсто 4,2% только 4,1%, но ссуды эти выдаются лишь въ томъ случаѣ, когда община получаетъ отъ государства субсидію для уплаты процентовъ. Краткосрочныя ссуды выдаются на сроки отъ 1 года до 5 лѣтъ, долгосрочныя отъ 5 лѣтъ до 50. Поэтому и размѣръ платежей сильно колеблется: по ссудамъ на 50 лѣтъ годовой платежъ съ погашеніемъ составляетъ 4,80%; платежъ этотъ увеличивается съ сокращеніемъ срока и доходитъ до 22,38% при пятилѣтнихъ ссудахъ. Когда общинѣ приходится занять болѣе или менѣе значительную сумму, размѣръ процентовъ нѣсколько понижается противъ 4,2%. Въ настоящее время Crédit foncier предполагаетъ понизить проценты по комунальнымъ ссудамъ, изъ опасенія соперничества сберегательныхъ кассъ. Хотя на осуществленіе проекта выдавать капиталы сберегательныхъ кассъ въ ссуду общинамъ теперь еще нельзя разсчитывать, но рано или поздно палата можетъ высказаться за такую реформу, и Crédit foncier грозитъ тогда быстрое сокращеніе операцій по комунальному кредиту. Чтобы выдержать соперничество сберегательныхъ кассъ, Crédit foncier предполагаетъ воспользоваться высокимъ курсомъ процентныхъ бумагъ для конверсіи комунальныхъ облигацій и такимъ путемъ подготовить почву для уменьшенія процентовъ по комунальнымъ ссудамъ.

Изъ отчета о дѣятельности Crédit foncier за

1890 годъ видно, что имъ выпущено облигацій на 3.011.845.700 франковъ; около трети всѣхъ выданныхъ обществомъ ссудъ составляютъ ссуды департаментамъ, общинамъ, синдикатамъ *безъ ипотечнаго обезпеченія*. Къ 30 апрѣля нынѣшняго года сумма комунальныхъ ссудъ возросла до 1.164.024.000 франковъ. Соотвѣтственно этому въ обращеніи находится *комунальныхъ облигацій на сумму свыше мильярда франковъ*. Большинство облигацій выпущено изъ 3%. За послѣдніе годы такихъ ссудъ выдано: въ 1884 году 66.023,000 франковъ, въ 1885 г. 50 мил., въ 1886 г. 90 мил., въ 1887 г. 86 мил., въ 1888 г. около 69 мил., въ 1889 г. 115 мил. и въ 1890 г. 77 мил.

Ссуды, выданныя Crédit foncier общинамъ, синдикатамъ и общественнымъ учрежденіямъ въ теченіе періода отъ 1860 по 1890 годъ, распредѣляются слѣдующимъ образомъ: общинамъ выдано 5,330 ссудъ на 1.516.538,864 фр., департаментамъ—318 ссудъ на 193.439,100 фр., синдикатамъ—252 ссуды на 107.755,380 фр., торговымъ камерамъ—69 ссудъ на 131.568,962 фр., церквамъ и консисторіямъ—360 ссудъ на 8.749,479 фр., домамъ для умалишенныхъ, пріютамъ и другимъ учрежденіямъ общественной пользы—248 ссудъ на 10.026,195, а всего выдано въ теченіи 31 года 16,577 ссудъ на сумму 1.968.077,984 франковъ.

Характерная особенность такихъ ссудъ заклю-

частся въ томъ, что онѣ выдаются *безъ залога недвижимой собственности, слѣдовательно, безъ ипотечнаго обезпеченія.*

Въ послѣднее время ссуды общинамъ стали выдавать страховыя общества. Чтобы привлечь кліентовъ, они вступаютъ въ соперничество съ Crédit foncier и охотно помѣщаютъ свои капиталы изъ 4,25 и даже изъ 4% въ ссуды общинамъ [1]).

О высотѣ задолженности французскихъ общинъ можно судить по нѣкоторымъ цифрамъ, приведеннымъ у v. Reitzenstein'a [2]). Въ 1878 году долги городскихъ и сельскихъ общинъ равнялись 2.745.754,306 фр., въ 1886 г. они возросли до 3.020.000,000. Изъ этого количества на Парижъ падаетъ 1.777.914,586, а на остальныя общины 1.242.535,942. Бюджеты общинъ въ 1885 году составляли нѣсколько больше 1 мильярда франковъ; бюджеты департаментовъ 273 милліона, изъ нихъ на уплату долговъ уходило около 35 мил. фр., что соотвѣтствуетъ капитальной суммѣ не менѣе 600 — 650 мил. фр. Такимъ образомъ, долги общинъ и департаментовъ достигаютъ 1.890,000,000 фр., а вмѣстѣ съ Парижемъ составляютъ *три мильярда шестьсотъ семьдесятъ милліоновъ франковъ.* Къ этому надо присоединить долги другихъ юридическихъ лицъ, синдикатовъ, благотворительныхъ учрежде-

---

[1]) *Emile Robert-Coutelle*, „Le crédit foncier de France jugé par lui-même". Paris, 1890 г., стр. 140 и слѣд.

[2]) v. *Reitzenstein*, „Kommunales Finanzwesen" въ *Schönberg's Handbuch*, т. 3, стр. 765.

ній, торговыхъ камеръ и проч., такъ что общая сумма долговъ общественныхъ учрежденій *безъ ипотечнаго обезпеченія* достигаетъ почти четырехъ мильардовъ франковъ.

Я позволю себѣ привести здѣсь нѣсколько строкъ изъ письма управляющаго Crédit foncier, г. Кристофля, отъ 25 марта сего года, за № 34738, въ отвѣтъ на запросъ о рискованности ссудъ, выдаваемыхъ безъ ипотечнаго обезпеченія:

„Изъ препровождаемыхъ мною документовъ вы сейчасъ же убѣдитесь, что необходимость административнаго или законодательнаго утвержденія займа, выдаваемаго лишь при существованіи средствъ для уплаты, съ одной стороны, и налоги, вотируемые ежегодно и въ случаѣ надобности накладываемые властями для уплаты взносовъ банку—съ другой стороны, даютъ такую же надежную гарантію, какъ гарантія, основанная на залогѣ недвижимости“ [1]).

Обращаясь къ *Италіи,* мы видимъ, что наиболѣе распространенною формой комунальнаго кредита была *облигаціонная,* но, признавая ее недоступною для небольшихъ общинъ, а размѣръ процентовъ слишкомъ большимъ, правительство разрѣшило государственной *Сохранной и Ссудной Кассѣ,*

[1]) „Vous reconnaitrez à première vue que, d'une part, la nécessité de l'autorisation administrative ou légale, qui n'est accordée que sur la justification de voies et moyens suffisants, et d'autre part les contributions votées chaque année, et au besoin imposées d'office pour assurer le payement des annuités, constituent une garantie aussi solide que celle qui repose sur un gage immobilier“.

Cassa dei depositi e dei prestiti, организованной по образцу французской Caisse des dépôts, выдавать ссуды общинамъ на льготныхъ условіяхъ. Такъ какъ въ эту кассу поступаютъ капиталы сберегательныхъ и почтовосберегательныхъ кассъ, то она обладаетъ достаточными средствами для того, чтобы открывать кредитъ общинамъ. Съ 1878 года касса выдала много ссудъ для постройки школъ, когда, въ силу закона объ обязательномъ обученіи, общинамъ пришлось понести большіе расходы на школы. Ссуды выдаются на 30 лѣтъ, причемъ взимается не болѣе 2% на ростъ, съ тѣмъ, однако, чтобы убытокъ, происходящій отъ такого низкаго процента, не превышалъ 50,000 франковъ въ годъ. Въ 1888 году минимальный процентъ установленъ въ 2½ и 3% и разрѣшено выдать столько ссудъ, чтобы убытокъ не превышалъ 80,000 лиръ. По пониженному проценту могутъ также получать ссуды товарищества и союзы для оздоровленія мѣстности, для меліоративныхъ работъ и для нѣкоторыхъ другихъ цѣлей. Кромѣ того, въ видахъ сбереженія расходовъ на платежи по займамъ, правительство поощряетъ конверсію прежнихъ долговъ и замѣну ихъ болѣе дешевыми.

Задолженность итальянскихъ общинъ представляетъ для насъ тѣмъ большій интересъ, что общественныя условія въ этой странѣ во многихъ отношеніяхъ приближаются къ нашимъ условіямъ, общины не такъ богаты, какъ во Франціи, не ведутъ такъ правильно своего хозяйства, какъ въ Германіи,

вообще напоминаютъ часто жизнь нашихъ общественныхъ единицъ. Страна эта служитъ, въ то же время, наглядным подтвержденіемъ той пользы, которую приноситъ для общинъ замѣна старыхъ долговъ долгосрочнымъ, правильно организованнымъ кредитомъ изъ спеціально для этой цѣли приспособленныхъ учрежденій. Къ концу 1885 г. долги 4,925 общинъ возросли до 883.138,464 фран., что составляетъ 4.085 фр. на 100 жителей. Изъ этой суммы на 69 главныхъ городовъ провинцій съ населеніемъ въ 4.520,147 жителей падаетъ 580.806,414 фр. или 12,849 на 100 жителей; остальная сумма въ 302.332,050 фр. падаетъ на 4,856 общинъ съ населеніемъ свыше 17 милліоновъ или 1,768 франковъ на 100 жителей. Большая часть долговъ, именно 528 мильоновъ изъ 883 мил., заключена въ облигаціонной формѣ; форма эта особенно преобладаетъ въ займахъ большихъ городовъ. Въ теченіе трехлѣтія отъ 1883 по 1885 г. заключено новыхъ займовъ на 186.854,677 фр., изъ нихъ на 76 мил. въ облигаціонной формѣ, на 60½ мил. изъ Cassa dei depositi e dei prestiti, остальные въ другихъ формахъ изъ различныхъ кредитныхъ учрежденій. Такъ какъ для насъ важны не займы, заключенные въ облигаціонной формѣ, доступной лишь большимъ городамъ, а займы, совершенные при посредствѣ кредитныхъ учрежденій, то интересно привести нѣкоторыя свѣдѣнія о той части долговъ, которые возникли безъ самостоятельнаго выпуска процентныхъ бумагъ. Изъ 354.691,440

фр., составляющихъ сумму не облигаціоннаго долга, около 200 мильоновъ выдано Cassa dei depositi e dei prestiti, свыше 50 мильоновъ выдано сберегательными кассами, около 27½ мил. религіозными и благотворительными учрежденіями, 40 мил. частными лицами, остальная сумма получена изъ самыхъ разнообразныхъ источниковъ, а именно: изъ кооперативныхъ кредитныхъ товариществъ, народныхъ банковъ, эмиссіонныхъ банковъ, банковъ сельскохозяйственнаго и поземельнаго кредита, изъ кассы для содѣйствія общественнымъ работамъ въ Сициліи. Что касается размѣра процентовъ, то съ развитіемъ операцій Cassa dei depositi обнаружилось сильное удешевленіе кредита: въ 1882 г. средній размѣръ процентовъ былъ 5,63, въ 1885 г. онъ понизился до 4,68%. Далѣе, нельзя не отмѣтить, что среди долговъ ипотечные долги, т. е. долги, обезпеченные залогомъ недвижимой собственности, представляютъ сравнительно небольшую величину.

Благодаря Cassa dei depositi, общины въ теченіе десяти лѣтъ отъ 1876 по 1885 г. не только конвертировали старые обременительные займы на 100 мильоновъ, но получили, сверхъ того, для выполненія общеполезныхъ работъ 112½ мильоновъ франковъ. Въ то время, какъ прежде общины платили отъ 6 до 16% въ годъ, касса взимаетъ съ нихъ отъ 5 до 6%, вслѣдствіе чего платежи по займамъ въ 100 мил., достигавшіе прежде свыше 8 мильоновъ франковъ въ годъ, понизились до

5.708,528 фр., то-есть общины получили на одну эту сумму вслѣдствіе конверсіи долговъ при посредствѣ кассы сбереженіе въ 2.374,882 фр. въ годъ. Съ 1885 г. размѣръ процентовъ установленъ въ 5½ въ годъ, но для работъ по оздоровленію мѣстности взимается только 5%. Для постройки школъ размѣръ процентовъ еще болѣе пониженъ и составляетъ не болѣе 3%.

Что касается провинцій, то и онѣ пользуются дешевымъ кредитомъ изъ кассы (около 50 мил. фр. выдано провинціямъ); только незначительная часть провинціальныхъ долговъ обезпечивается недвижимою собственностью. По вычисленіямъ Perozzo, на платежи по долгамъ общинъ и провинцій уходило въ 1881 году болѣе 17% всѣхъ доходовъ, а общая задолженность почти втрое превышала сумму ежегодныхъ доходовъ [1]).

Особенное вниманіе обращено на развитіе общественнаго кредита въ *Германіи*. Прежде всего, правительство открыло общинамъ кредитъ изъ государственнаго учрежденія—имперскаго инвалиднаго фонда. Считая ссуды общинамъ вполнѣ обезпеченными, оно издавна уже выдаетъ имъ капиталы инвалиднаго фонда изъ 4 и 4½%. Къ концу 1889 года за общинами числилось 177 мильоновъ марокъ.

---

[1]) Вышеприведенныя свѣдѣнія о комунальномъ кредитѣ въ Италіи заимствованы изъ изданной министерствомъ земледѣлія, промышленности и торговли *Statistica dei debiti comunali e provinciali per mutui* al 31 Decembre dell'anno 1885. Roma, 1888 и изъ статьи *Perozzo*, „Statistik der verzinslichen Kommunal und Provinzialschulden in Italien“ (*Finanzarchiv* 1884, I).

Ссудами изъ инвалиднаго фонда пользуются какъ большіе города, такъ и незначительныя общины. Большіе города прибѣгали къ этому источнику въ прежнее время, когда не могли разсчитывать на реализацію самостоятельныхъ займовъ. Въ настоящее время они погашаютъ свои долги инвалидному фонду, выпуская облигаціи, платежи по которымъ ниже платежей, которые выплачивались инвалидному фонду. Городскія облигаціи охотно пріобрѣтаются публикой, онѣ считаются весьма надежнымъ помѣщеніемъ капиталовъ сберегательныхъ кассъ. Такъ, значительную часть выпускаемаго въ нынѣшнемъ году городомъ Потсдамомъ займа пріобрѣтаютъ сберегательныя кассы.

Если заемъ имѣетъ цѣлью какія-нибудь прочныя улучшенія, городскія и сельскія общины имѣютъ возможность прибѣгнуть къ содѣйствію мелioративныхъ банковъ—Landeskultur-Rentenbanken. Въ силу § 33 закона 13 мая 1879 г. объ учрежденіи такого рода банковъ, банки могутъ выдавать мелioративныя ссуды *безъ ипотечнаго обезпеченія* городскимъ и сельскимъ общинамъ и различнаго рода публичнымъ товариществамъ (Wassergenossenschaften, Deichgenossenschaften, Waldgenossenschaften). Нѣкоторыя изъ этихъ учрежденій, какъ, напримѣръ, баварская Landeskultur-Rentenanstalt, основанная по закону 21 апрѣля 1884 г. для мелioративныхъ цѣлей, оказали огромныя услуги сельскому хозяйству. Обезпеченіемъ ссуды служитъ ипотека въ предѣлахъ первой половины оцѣнки имѣнія, но

общинамъ и меліоративнымъ товариществамъ выдаются ссуды безъ ипотечнаго обезпеченія [1]).

Займы для общеполезныхъ цѣлей пользуются въ Германіи большимъ покровительствомъ, особенно если къ нимъ прибѣгаютъ провинціи, округа, общины, союзы, общества и товарищества. Особыя провинціальныя вспомогательныя кассы (Provinzialhilfskassen) издавна снабжаютъ общины и частныхъ лицъ дешевымъ кредитомъ [2]).

Чтобы содѣйствовать развитію кредита для сельскихъ общинъ и союзовъ, правительства маленькихъ государствъ въ Германіи еще въ началѣ вѣка разрѣшали государственнымъ земельнымъ банкамъ выдавать ссуды юридическимъ лицамъ безъ ипотечнаго обезпеченія. Давая общую характеристику этимъ банкамъ, Феликсъ Гехтъ [3]) считаетъ большою заслугой, что они содѣйствовали не только развитію поземельнаго кредита, но и создали для общинъ и публичныхъ корпорацій возможность получать необходимые для нихъ капиталы въ тѣхъ

---

[1]) *Heinrich Haag* въ „Die Landwirthschaft in Bayern". Munchen, 1890, стр. 649 и слѣд. Gesetz betreffend die Errichtung von Landeskultur Rentenbanken, Gesetzsammlung fur die konighchen Preussischen Staaten, ausgegeben zu Berlin, 21 Iuni 1879, № 26.

[2]) *Walter Schiff*, „Zur Frage der Organisation des landw. Kredites in Deutschland und Oesterreich". Leipzig, 1892.

[3]) *Felix, Hecht*, „Die staathchen und provinziellen Bodenkreditinstitute in Deutschland". Leipzig, 1891. В. I, стр. 626, 19, 20. Въ первомъ томѣ изложена исторія этихъ банковъ и приведены статистическія данныя объ ихъ дѣятельности, во второмъ—законодательство. *Osius*, „Die kommunalstandische Landeskreditkasse zu Kassel". Leipzig. (раньше появилась въ *Schmoller's Jahrbuch*).

случаяхъ, когда они не имѣли свободной отъ долговъ недвижимой собственности и не могли поэтому воспользоваться ипотечнымъ кредитомъ.

Такъ, въ герцогствѣ Ольденбургскомъ государственному поземельному кредитному учрежденію (Bodencreditanstalt), находящемуся въ вѣдѣніи министерства внутреннихъ дѣлъ, разрѣшено по ст. 4 устава „выдавать политическимъ общинамъ и прочимъ общиннымъ союзамъ, равно какъ и товариществамъ, дѣйствующимъ по утвержденнымъ правительствомъ уставамъ, ссуды и *безъ ипотечнаго обезпеченія*“. Въ Ганноверѣ, по закону 24 іюля 1875 года, ст. 6, въ тѣхъ случаяхъ, когда общины не слишкомъ обременены налогами, мѣстному банку Landescreditanstalt, носящему также государственный характеръ, разрѣшается выдавать ссуды безъ ипотечнаго обезпеченія. Кредитная касса въ Касселѣ (основана въ 1832 году), по закону 31 октября 1833 года, ст. 6, получила разрѣшеніе выдавать ссуды безъ ипотечнаго обезпеченія общинамъ, если онѣ докажутъ, что обладаютъ средствами для уплаты процентовъ и погашенія по займу. Такія ссуды преимущественно должны выдаваться тѣмъ общинамъ, которыя нуждаются въ кредитѣ для постройки, улучшенія и расширенія зданій для школъ. Landesbank въ Висбаденѣ (основанный въ 1840 году) также разрѣшаетъ общинамъ ссуды безъ ипотеки. Такія же ссуды выдаютъ Landständische Bank des Königlich Sächsischen Markgrafthums

Oberlausitz, Herzogliche Landesbank въ Альтенбургѣ, Landeskreditanstalt въ Саксенъ-Мейнингенѣ, Landeskreditkasse въ княжествѣ Шварцбургъ-Рудольштадтъ и Landeskreditkasse въ княжествѣ Шварцбургъ-Зондергаузенъ. Всѣ эти банки—учрежденія государственныя; главная ихъ операція есть выдача ссудъ подъ земли, а въ нѣкоторыхъ случаяхъ и подъ городскую недвижимую собственность. Они въ значительной мѣрѣ облегчили выкупъ крестьянскихъ угодій, а въ послѣднее время сосредоточили свою дѣятельность на выдачѣ ипотечныхъ ссудъ. Уставъ не только разрѣшаетъ выдачу ссудъ общинамъ, но даже предписываетъ взимать въ нѣкоторыхъ случаяхъ по такимъ ссудамъ меньшій процентъ, чѣмъ по ипотечнымъ. Для полученія необходимыхъ средствъ банки выпускаютъ закладные листы и облигаціи.

Наконецъ, выдача ссудъ общинамъ, провинціямъ, сельско-хозяйственнымъ и мелиоративнымъ обществамъ безъ ипотечнаго обезпеченія входитъ въ кругъ обычныхъ операцій акціонерныхъ земельныхъ банковъ [1]).

---

[1]) Такъ какъ мнѣ не удалось найти изданія, въ которомъ были бы собраны уставы акціонерныхъ земельныхъ и смѣшанныхъ банковъ, выпускающихъ закладные листы и облигаціи, и свѣдѣнія объ ихъ дѣятельности, какъ это сдѣлано Гехтомъ по отношенію къ государственнымъ провинціальнымъ земельнымъ банкамъ, то мнѣ пришлось обратиться непосредственно къ самимъ банкамъ. Всѣ сдѣланныя въ статьѣ указанія о дѣятельности нѣмецкихъ банковъ заимствованы изъ присланныхъ ими уставовъ, отчетовъ и другихъ документовъ. Въ сочиненіи

Пункты 3 и 4 статьи 2 устава Прусскаго Центральнаго акціонернаго Общества земельнаго кредита опредѣляютъ его операціи слѣдующимъ образомъ: для поднятія поземельнаго кредита, *комунальнаго кредита и улучшенія культуры земель*, Общество, кромѣ выдачи ссудъ владѣльцамъ домовъ и имѣній, выдаетъ *провинціямъ, округамъ, городамъ, меліоративнымъ обществамъ и всякаго рода корпораціямъ ссуды и безъ ипотечнаго обезпеченія*, если только по закону или вслѣдствіе законнымъ порядкомъ полученнаго разрѣшенія они имѣютъ право заключать займы; Общество можетъ принять на себя также уплату долговъ этихъ учрежденій. Для этой цѣли оно выпускаетъ комунальныя облигаціи въ количествѣ, не превышающемъ суммы выданныхъ комунальныхъ ссудъ. Къ 1 января 1891 года выдано такихъ ссудъ на 22.945,715 мар., а облигацій выпущено на 21.432,800 марокъ. Ссуды общинамъ безъ ипотеки считаются болѣе обезпеченными, чѣмъ ссуды частнымъ лицамъ подъ залогъ недвижимости, вслѣдствіе чего банкъ выпускаетъ для такого рода ссудъ облигаціи, приносящія $3^1/_2\%$, тогда какъ закладные листы приносятъ 4, $4^1/_2$ и даже 5%. Въ Пруссіи эту операцію производятъ также Preussische Boden Central Actienbank (ст. 14, пунктъ h устава),

---

ихъ, посвященныхъ поземельному кредиту въ Германіи, на эту сторону ихъ дѣятельности не обращено достаточно вниманія, вслѣдствіе чего я счелъ необходимымъ ознакомиться съ уставами всѣхъ ипотечныхъ учрежденій.

Preussische Hypotheken - Actienbank, Schlesische Boden Credit Actienbank (п. 3 ст. 11 устава), Deutsche Hypothekenbank Berlin (п. 4 ст. 13 устава).

Изъ ипотечныхъ банковъ другихъ нѣмецкихъ государствъ самый крупный Süddeutsche Boden Creditbank. Цѣль банка—поднятіе поземельнаго кредита, *комунальнаго кредита и улучшеніе сельскаго хозяйства*. Банкъ выдаетъ ссуды провинціямъ, округамъ, сельскимъ и городскимъ обществамъ, сельско-хозяйственнымъ союзамъ и товариществамъ безъ ипотечнаго обезпеченія (п. 2 и 3 ст. 5). Комунальные займы занимаютъ видное мѣсто въ Actien Gesellschaft für Boden und Communal Credit in Elsass-Lothringen. Около четверти выданныхъ банкомъ ссудъ составляютъ ссуды, выданныя безъ ипотечнаго обезпеченія округамъ, провинціямъ и проч. (п. 3 ст. 3 устава). Ссуды безъ ипотечнаго обезпеченія выдаютъ также: Braunschweig Hannowerische Hypotheken Bank (п. 3 ст. 5 устава), Communalbank des Königreichs Sachsen, Deutsche Grundkreditbank Gotha (пун. 2 ст. 12 устава), Rheinische Hypothekenbank (ст. 9 уст.), Pfälzische Hypothekenbank.

Изъ смѣшанныхъ банковъ операцію выдачи ссудъ общинамъ, городамъ, различнаго рода обществамъ, союзамъ и товариществамъ безъ ипотечнаго обезпеченія производятъ: Bayerische Hypothe-

ken und Wechselbank, Bayerische Vereinsbank, Vereinsbank Nürnberg (п. 7 ст. 3 устава), Anhalt-Dessauische Landesbank и Mecklenburgische Hypotheken und Wechselbank.

Такимъ образомъ, семнадцать акціонерныхъ банковъ въ Германіи предоставляютъ себѣ право выдавать городамъ, округамъ, общинамъ, меліоративнымъ товариществамъ и всякаго рода общественнымъ учрежденіямъ, имѣющимъ по закону право обложенія и право заключать займы, ссуды, не требуя того обезпеченія, безъ котораго невозможна выдача ссудъ частнымъ лицамъ. Вслѣдствіе этого, Sbrojavacca [1]), перечисляя операціи земельныхъ банковъ въ Германіи, отмѣчаетъ выдачу ссудъ общинамъ и корпораціямъ, какъ одну изъ операцій, встрѣчающихся во многихъ банкахъ. Такъ какъ процентъ, приносимый комунальными облигаціями, часто ниже процента, приносимаго обезпеченными ипотекою закладными листами, то не подлежитъ сомнѣнію, что публика, пріобрѣтающая процентныя бумаги, считаетъ комунальныя ссуды болѣе обезпеченными, чѣмъ ссуды, выдаваемыя подъ залогъ земель и домовъ.

Обращаясь къ *Австріи*, мы видимъ, что и здѣсь акціонерные земельные банки выдаютъ общинамъ и всякаго рода корпораціямъ ссуды безъ ипотеч-

---

[1]) *Appunti di statistica e legislatione comparata sugli istitute de credito fondiario.* Roma, 1884, стр. 52.

наго обезпеченія. Вмѣсто ипотеки они довольствуются обязательствомъ должниковъ выплачивать долгъ посредствомъ обложенія членовъ налогами. Комунальный кредитъ развитъ въ Centralbodenkreditbank, Oesterreichische Hypothekenbank, Bukovinaer и Oesterreichische Bodenkreditanstalt. Основаніемъ для такого рода кредита, какъ поясняетъ Шиффъ, служитъ то обстоятельство, что юридическія лица часто вполнѣ кредитоспособны, но не обладаютъ свободнымъ отъ долговъ недвижимымъ имуществомъ, которое могло бы быть отдано въ залогъ. Такъ какъ настоящій ипотечный кредитъ, несмотря на кредитоспособность, для нихъ закрытъ, имъ должна быть открыта возможность пользоваться кредитомъ безъ обезпеченія недвижимостью. О размѣрахъ такого рода кредита можно судить по отчетамъ банковъ. Къ 1891 году Bodenkreditanstalt выдало общинамъ и корпораціямъ 71.592,310 гульденовъ.

Корпоративный кредитъ составляетъ также одну изъ операцій *сберегательныхъ кассъ*.

Въ *Венгріи* комунальный кредитъ достигъ большаго развитія въ Ungarische Hypothekenbank in Budapest. Пункты 3 и 4 статьи 6 устава замѣняютъ ипотечное обезпеченіе общинъ обезпеченіемъ, какимъ служитъ бюджетъ органовъ самоуправленія. Изъ отчета за 1891 годъ видно, что комунальныя ссуды занимаютъ въ этомъ банкѣ первое мѣсто; ихъ выдано на 51,$_8$ мильоновъ фло-

риновъ, тогда какъ число ипотечныхъ ссудъ не превышаетъ $36,_8$ милліоновъ флориновъ.

Комунальный кредитъ извѣстенъ и въ другихъ европейскихъ странахъ. Такъ, изъ отчета Danske Landmannsbank въ Копенгагенѣ за 1891 годъ видно, что къ началу нынѣшняго года этимъ банкомъ выдано 357 комунальныхъ ссудъ на сумму свыше 9 мил. кронъ. Для выдачи такого рода ссудъ банкъ выпускаетъ $3^1/_2\%$ комунальныя облигаціи. По дополненію 9 и 10 къ уставу (онъ изданъ на нѣмецкомъ языкѣ) банку предоставлено право выдавать ссуды датскимъ общинамъ за ихъ гарантіей и выпускать для этой цѣли особыя комунальныя облигаціи.

Вообще сфера дѣятельности земельныхъ банковъ въ западно-европейскихъ странахъ не исчерпывается выдачею ссудъ подъ залогъ недвижимой собственности; среди обычныхъ операцій комунальный кредитъ настолько укоренился, что при учрежденіи земельныхъ банковъ въ другихъ частяхъ свѣта, какъ, напримѣръ, въ Египтѣ, сфера ихъ дѣятельности распространяется и на ссуды общинамъ. Въ уставѣ Crédit foncier Egyptien (Alexandrie, 1880) банку разрѣшено выдавать въ Египтѣ ссуды различнаго рода ассоціаціямъ и общественнымъ учрежденіямъ съ обезпеченіемъ ипотекою или безъ такого обезпеченія. Crédit foncier de France нашелъ возможнымъ

распространить свою дѣятельность на Алжиръ и колоніи. То же самое находимъ и въ уставѣ поземельнаго банка въ Санта-Фе (Ley autorizando la fundacio del banco de crédito territorial y agricola de Santa-Fé Buenos Aires 1888).

III.

Въ предъидущихъ главахъ мы познакомили съ различными кредитными учрежденіями, являющимися на помощь общинамъ, когда послѣднія нуждаются въ кредитѣ и не могутъ выпускать самостоятельныхъ займовъ. Такъ какъ условія выдачи комунальныхъ ссудъ значительно отличаются отъ условій, на основаніи которыхъ совершаются ипотечныя сдѣлки, то мы считаемъ полезнымъ познакомить съ правилами, которыми руководствуются банки при выдачѣ такого рода ссудъ, а также привести нѣкоторые образцы заключаемыхъ съ общинами договоровъ.

Въ *Бельгіи* правительство съ своей стороны приняло всѣ мѣры къ тому, чтобы упрочить Общество Комунальнаго Кредита, и въ цѣломъ рядѣ циркуляровъ министръ внутреннихъ дѣлъ предписываетъ губернаторамъ распространять среди общинъ спеціально для этого изданныя брошюры объ условіяхъ кредита въ Обществѣ, даетъ указанія относительно документовъ, необходимыхъ для полученія ссуды, и разсылаетъ образцы, согласно которымъ

должны быть составлены постановленія общинъ. Считая кредитъ не только полезнымъ, но во многихъ случаяхъ необходимымъ, министры финансовъ и внутреннихъ дѣлъ усердно пропагандируютъ это учрежденіе.

Вотъ образецъ постановленія, необходимаго для заключенія займа:

Въ виду невозможности покрыть издержки, необходимыя для (указывается цѣль займа), посредствомъ обыкновенныхъ доходовъ общинный совѣтъ постановляетъ произвести для общины заемъ при посредствѣ Общества Комунальнаго Кредита въ суммѣ (указывается сумма). Заемъ производится на основаніи устава и правилъ этого Общества съ обязательствомъ для общины ежегодно уплачивать въ теченіе 66 лѣтъ не свыше пяти процентовъ на занятый капиталъ, выплачиваемыхъ по четвертямъ впередъ. Чтобы облегчить уплату взносовъ и сдѣлать полученіе ихъ болѣе удобнымъ, община предоставляетъ министру финансовъ производить эту уплату въ соотвѣтствующіе сроки въ кассу Общества. Квитанціи Общества возвращаются общинному сборщику податей вмѣсто наличныхъ денегъ, причитающихся общинѣ на ея долю въ общинномъ фондѣ, созданномъ въ силу закона 18 іюля 1860 года. Общество Комунальнаго Кредита при выдачѣ ссуды удерживаетъ пять процентовъ изъ суммы займа и взамѣнъ того записываетъ общину въ книги Общества какъ собственника (указывается число акцій, въ зависимости

отъ суммы) оплаченныхъ акцій по тысячѣ франковъ или купоновъ отъ акцій, оплаченныхъ по сто франковъ.

Настоящее постановленіе должно быть сообщено постоянной депутаціи провинціальнаго совѣта и утверждено королемъ, согласно ст. 76 п. 1 закона 31 марта 1836 г.

Для полученія ссуды въ Crédit foncier de France требуются слѣдующіе документы: копія постановленія, утверждающаго заемъ, и документа, подтверждающаго право на заключеніе займа (законъ, декретъ или постановленіе префекта); свидѣтельство муниципальнаго сборщика податей о суммѣ четырехъ главныхъ прямыхъ налоговъ и о раскладкѣ налога, введеннаго для уплаты займа; выпись ординарныхъ доходовъ и расходовъ общины по отчетамъ за послѣдніе три года; вѣдомость о долгахъ и бюджетъ текущаго года. Если, по разсмотрѣніи всѣхъ этихъ документовъ, совѣтъ банка постановляетъ выдать ссуду, онъ увѣдомляетъ объ этомъ мэра и заключаетъ съ нимъ договоръ. Вотъ текстъ нѣкоторыхъ статей договора:

Нижеподписавшіеся, управляющій Crédit foncier de France, анонимнаго общества, находящагося въ Парижѣ по улицѣ Капуциновъ 19, дѣйствующій отъ имени Crédit foncier въ силу полномочій, переданныхъ ему совѣтомъ управленія въ засѣданіи отъ такого-то числа съ одной стороны, и г-нъ

мэръ общины дѣйствующій

отъ имени этой общины въ силу постановленія муниципальнаго совѣта такого-то числа съ другой стороны, заключаютъ договоръ въ нижеслѣдующемъ: Crédit foncier ссужаетъ общинѣ уполномоченной на это (указанъ характеръ полномочія) тогда-то сумму въ франковъ. Эта сумма вносится въ Парижѣ въ государственное казначейство на счетъ общины въ сроки, которые будутъ указаны мэромъ съ предувѣдомленіемъ за дней и съ указаніемъ одного изъ нижеслѣдующихъ чиселъ мѣсяца: 5, 15 или 25-го. Община выплачиваетъ свой долгъ Crédit foncier въ теченіе лѣтъ, начиная съ 31 посредствомъ взноса въ годъ суммы въ франковъ, выплачиваемыхъ по полугодіямъ—31 января и 31 іюля каждаго года. Въ эту сумму включаются, кромѣ погашенія, проценты въ размѣрѣ (указывается размѣръ процентовъ) въ годъ.

За суммы, уплачиваемыя до 31 января или 31 іюля, община платитъ (указывается размѣръ процентовъ, выплачиваемыхъ общиною за авансы) со дня выдачи ссуды до наступленія 31 января или 31 іюля, внося проценты къ наступленію полугодія.

Собственно говоря, уставы редактированы слишкомъ сжато, чтобы по нимъ можно было ознакомиться съ условіями, на которыхъ выдаются ссуды общинамъ. Даже такіе важные вопросы, какъ размѣръ процентовъ, взимаемыхъ на ростъ, или сроки, на которые выдаются ссуды, опредѣлены

въ уставахъ весьма немногихъ банковъ. Для ближайшаго ознакомленія съ интересовавшими меня вопросами необходимо было обратиться къ самимъ договорамъ, которые мнѣ не безъ труда удалось получить отъ нѣкоторыхъ банковъ.

Въ *Германіи* всего болѣе разработаны правила въ Pfälzische Hypothekenbank. Подъ комунальными ссудами разумѣются только тѣ ссуды, которыя выданы публичнымъ корпораціямъ, имѣющимъ право облагать своихъ членовъ налогами (§ 1). Испрашивающіе ссуды должны доказать, что они по закону имѣютъ право на заключеніе займовъ и обладаютъ средствами, необходимыми для покрытія процентовъ и погашенія по займу (§ 2). Для обезпеченія требованій, вытекающихъ изъ договора займа, банкъ можетъ поставить условіемъ залогъ и прямую передачу свободныхъ доходовъ, далѣе ипотеку надъ недвижимою собственностью корпораціи, равно какъ и ограниченія въ правѣ распоряженія относительно ея продажи и обремененія долгами (§ 3). Насколько ссуды обезпечены ипотекою, банкъ можетъ выпускать закладные листы или комунальныя облигаціи. Если нѣтъ ипотечнаго обезпеченія, банкъ выпускаетъ только облигаціи (§ 4). Община, получающая ссуду, несетъ всѣ расходы, возникающіе отъ заключенія займа, обезпеченія его, уплаты процентовъ и возврата его и вознаграждаетъ банкъ за убытки, происходящіе отъ невыполненія обязательствъ (§ 5).

У д-ра Гехта [1]) мы встрѣчаемъ нѣкоторыя поясненія для комунальныхъ займовъ.

Для ознакомленія съ финансовымъ состояніемъ общины необходимо представленіе перечня имущества и долговъ ея къ 31 декабря года, предшествующаго займу; необходимы также свѣдѣнія о высотѣ налоговъ. До выдачи ссуды необходимо также представленіе надлежащаго доказательства, что постановленіе о заключеніи займа согласно съ законами и что на него получено правительственное разрѣшеніе, если оно требуется по закону.

Pfälzische Hypothekenbank (какъ и Rheinische Hypothekenbank), различаетъ два вида ссудъ, а именно ссуды публичнымъ корпораціямъ пользующимся по закону самостоятельнымъ правомъ обложенія (общины, округа, также религіозныя общины) и ссуды товариществамъ и сельско-хозяйственнымъ союзамъ. Первый видъ ссудъ вслѣдствіе правильной постановки общиннаго хозяйства не связанъ ни съ какимъ рискомъ и не причинилъ банку никакихъ убытковъ; правильность хозяйства поддерживается существованіемъ государственнаго надзора, а своевременное выполненіе обязательствъ по займамъ существованіемъ самостоятельнаго права облагать населеніе налогами. При отсутствіи поземельной собственности, кото-

---

[1]) *Die Pfalzische Hypothekenbank in Ludwigshafen* 1890, стр. 28 30—32, 69.

рая можетъ быть отдана въ залогъ, обезпеченіемъ займа служитъ залогъ доходовъ, или поручительство зажиточныхъ членовъ общины. Банкъ выдаетъ ссуды небольшимъ общинамъ, такъ какъ болѣе или менѣе крупныя общины выпускаютъ самостоятельные займы и съ этою цѣлью вступаютъ въ соглашенія съ банками или синдикатами банкировъ. Ссуды выдаются преимущественно для постройки школъ, водопроводовъ, церквей. Что касается втораго вида ссудъ, выдаваемыхъ товариществамъ, организованнымъ на началахъ самопомощи, не носящимъ принудительнаго характера, то для опредѣленія ихъ кредитоспособности необходимо ознакомиться съ кредитоспособностью отдѣльныхъ членовъ, съ мѣстными условіями, съ составомъ управленія, съ порядкомъ счетоводства, періодически собирать такого рода свѣдѣнія, чтобы имѣть возможность при уменьшеніи кредитоспособности или при сокращеніи числа членовъ потребовать возврата ссуды. Такъ какъ для этихъ ссудъ банку не предоставлено права выпуска облигацій, то онъ ограничиваетъ въ настоящее время свою дѣятельность выдачей ссудъ корпораціямъ, имѣющимъ право обложенія [1]).

Въ уставахъ другихъ банковъ мы находимъ ана-

[1]) Какъ сообщаетъ Der deutsche oekonomist (№ 502 отъ 30 Іюля 1892), Pfälzische Hypothekenbank имѣетъ въ виду распространить свою дѣятельность и на товарищества, корпораціи и союзы, не пользующіеся по закону правомъ обложенія (die ein gesetzliches Umlagerecht nicht besitzen). Для измѣненія въ этомъ смыслѣ устава банка назначено на 6 Августа чрезвычайное общее собраніе акціонеровъ.

логичныя постановленія. Банки обыкновенно требуютъ, чтобы на полученіе ссуды послѣдовало разрѣшеніе властей; ссуды разрѣшаются лишь тѣмъ обществамъ и корпораціямъ, которыя могутъ облагать своихъ членовъ налогами, члены которыхъ не могутъ по своему желанію выйти изъ общества; общины должны указать, изъ какихъ источниковъ предполагается покрывать платежи. По представленіи этихъ документовъ, банки заключаютъ каждый разъ особый договоръ съ представителями общины, содержаніе котораго видоизмѣняется сообразно съ характеромъ обезпеченія, избраннаго банками.

Извлеченіе изъ проспекта Preussische Central Bodenkredit Actiengesellschaft отъ мая 1892 г. ознакомитъ еще нагляднѣе съ условіями выдачи такого рода ссудъ въ Германіи.

Ссуды безъ ипотечнаго обезпеченія провинціямъ, округамъ, городамъ, меліоративнымъ обществамъ и всякаго рода корпораціямъ выдаются наличными безъ всякой потери для реализаціи облигацій. Чтобы возвратить Обществу его затраты и потерю по реализаціи облигацій, погашеніе начинаетъ производиться по прошествіи нѣсколькихъ лѣтъ послѣ выдачи ссудъ. Получая платежи въ выговоренномъ для роста и погашенія размѣрѣ и не производя погашенія въ теченіе нѣсколькихъ лѣтъ, Общество имѣетъ возможность возвратить себѣ всѣ расходы и потерю на курсѣ. Ссуды выдаются на различные сроки, въ зависимости отъ которыхъ и устанавливается погашеніе; по сдѣлкамъ, заключеннымъ въ

1892 году, погашеніе начинается съ 1 января 1898 года. Съ возвышеніемъ курса комунальныхъ облигацій погашеніе начинается раньше и ссуда погашается быстрѣе. Сверхъ роста, соотвѣтствующаго процентамъ, приносимымъ облигаціями (3½%), и погашенія, измѣняющагося въ зависимости отъ срока, на который выдается ссуда (отъ ½ до 1¼% и больше), банкъ взимаетъ въ свою пользу ежегодно на покрытіе расходовъ ½%. Испрашивающая ссуду община или учрежденіе должны представить надлежащее доказательство своей кредитоспособности; они должны представить обществу: 1) отчетъ о выполненіи росписи за послѣдній годъ; 2) бюджетъ текущаго года; 3) вѣдомость долговъ и имущества. Округа, города и общины должны указать количество населенія и размѣръ налоговъ, государственныхъ и мѣстныхъ. Нужно также указать, можетъ ли быть представлено ипотечное обезпеченіе.

Полученіе капитала чрезъ посредство Общества имѣетъ преимущество передъ самостоятельнымъ выпускомъ займа въ виду того, что при незначительности займа каждой отдѣльной общины издержки по изготовленію облигацій, реализаціи ихъ, оплатѣ купоновъ и возобновленію купонныхъ листовъ значительно превышаютъ расходы, которые имѣетъ Общество. Кромѣ того, весьма затруднительно разсчитывать на реализацію незначительныхъ займовъ, выпускаемыхъ небольшими общинами. Вслѣдствіе этого, кредитъ чрезъ посредство Общества обходится дешевле, чѣмъ при самостоятель-

номъ выпускѣ. Въ послѣднемъ случаѣ потеря при реализаціи и расходы были бы больше, чѣмъ премія, которую Общество беретъ въ свою пользу сверхъ роста и погашенія.

Дѣйствительно, кредитъ для общинъ обходится въ этомъ банкѣ очень дешево, вслѣдствіе чего правительство „неоднократно въ общественныхъ интересахъ обращало вниманіе нуждающихся въ кредитѣ мелiоративныхъ обществъ на это учрежденіе. Кредитъ въ этомъ акціонерномъ банкѣ обходится гораздо дешевле, чѣмъ въ прусскихъ государственныхъ Landeskultur-Rentenbanken; онъ обходится въ $3{,}_{61}\%$, тогда какъ въ силезскомъ и познанскомъ банкахъ онъ обходится номинально въ $4{,}_{2}\%$, въ дѣйствительности же еще нѣсколько дороже“ [1]).

Весьма понятно, почему кредитъ акціонернаго банка подчасъ оказывается дешевле самостоятельнаго займа. Если банку удается выпускать $3^1/_2\%$ облигаціи, а при выпускѣ самостоятельнаго займа пришлось бы выпустить 4% облигаціи по курсу, не превышающему курса $3^1/_2\%$ облигацій банка, то, безъ всякаго сомнѣнія, выгоднѣе произвести заемъ чрезъ посредство банка и выплачивать ему ежегодно $^1/_5\%$, чѣмъ выпускать самостоятельный заемъ, поглощающій на ростъ не на $^1/_5$, а на цѣлую $^1/_2\%$ больше.

Въ виду того, что въ этомъ центральномъ кре-

---

[1]) *Walter Schiff*, стр. 37—38.

дитномъ учрежденіи комунальныя ссуды считаются совершенно нерискованными, оно удовлетворяется небольшою премiей въ $^1/_2$%, тогда какъ при ипотечныхъ ссудахъ премія выше и ссуда обходится дороже. Письмомъ отъ 7 іюня сего года правленіе банка прямо удостовѣряетъ, что до сихъ поръ банкъ не терпѣлъ убытковъ отъ этой операціи и что, въ виду государственнаго контроля, которому въ Германіи подчинены корпораціи, связанный съ нею рискъ весьма незначителенъ (Das Risico ist bei der Staatsaufsicht, der die im Art 2 № 3 unseres Statuts erwähnten Korporationen in Deutschland unterstehen, unserer Ansicht nach ein äusserst geringes. Verluste sind uns bisher nicht entstanden).

При полученіи ссуды община или корпорація выдаетъ банку освобожденное отъ оплаты гербовымъ сборомъ обязательство, въ которомъ перечислены основные пункты договора.

Прусское центральное акціонерное Общество земельнаго кредита въ Берлинѣ выдало общинѣ ссуду въ сто тысячъ марокъ наличными деньгами (для наглядности я беру конкретный примѣръ). Относительно этого капитала между кредиторомъ и должникомъ заключены слѣдующія условія:

1. Община обязуется выплачивать со срока 1 января 1892 г. ежегодно 4,950 марокъ, составляющихъ $4^{19}/_{20}$ процентовъ на нарицательный капиталъ, полугодовыми взносами по 2,475 марокъ. Платежи за первую половину года вносятся въ

апрѣлѣ, за вторую половину—въ октябрѣ въ кассу банка или назначенныя для этого банкомъ мѣста, съ отнесеніемъ расходовъ по пересылкѣ на счетъ должника.

2. Съ 1 января 1898 года, до котораго платежи засчитываются цѣликомъ въ проценты, изъ годоваго платежа въ $4^{19}/_{20}\%$

на погаш. поступ. ($1^1/_4\%$ на капит.). . 1,250 мар.
„ ростъ „ ($3^1/_2$ „) „ . . 3,500 „
„ расходы по упр. ($^1/_5$ „) „ . . 200 „

Въ погашеніе поступаютъ также проценты на погашенную часть капитала, такъ что весь долгъ погашается въ 39 лѣтъ, начиная съ 1 января 1898 года, причемъ послѣдній полугодовой взносъ взимается въ меньшемъ размѣрѣ, чѣмъ предшествующіе.

3. Съ 1 января 1898 года, до котораго должнику не предоставлено право досрочнаго погашенія долга, ему разрѣшается съ предувѣдомленіемъ за годъ, заканчивающійся всегда въ концѣ сентября, вносить, кромѣ срочныхъ платежей, еще сверхсрочное погашеніе полностью и частями. При сверхсрочныхъ погашеніяхъ банкъ можетъ закруглять погашеніе на 1,000 марокъ въ ту или другую сторону.

4. Если установленные въ договорѣ платежи не будутъ внесены въ теченіе шести мѣсяцевъ послѣ наступленія срока платежа, банкъ имѣетъ право потребовать въ видѣ исключенія возврата всего капитала съ трехмѣсячнымъ предувѣдомленіемъ.

Въ другихъ случаяхъ банкъ не имѣетъ права требовать возврата капитала до срока.

Имѣющіеся у меня договоры и обязательства другихъ германскихъ банковъ мало отличаются отъ вышеприведеннаго. Поэтому я не буду приводить другихъ образцовъ договоровъ и полученныхъ отъ правленій банковъ писемъ, въ которыхъ высказанъ взглядъ ихъ на эту операцію. Въ этомъ отношеніи всѣ они сходятся въ томъ, что ссуды общинамъ и корпораціямъ безъ ипотечнаго обезпеченія на столько же обезпечены, какъ ссуды, выдаваемыя частнымъ лицамъ подъ залогъ недвижимой собственности.

Въ *Австріи* наибольшее развитіе получила эта операція въ Allgemeine Oesterreichische Boden-credit anstalt (основано въ 1865 году). Къ началу прошлаго года банкъ, какъ было уже указано, выдалъ общинамъ подъ залогъ недвижимости и налоговъ (gegen Verpfändung von Realitäten und Umlagen) 71.592,310 гульденовъ, гораздо больше, чѣмъ всѣ земельные банки въ Германіи, вмѣстѣ взятые. Я позволю себѣ поэтому привести общій взглядъ на комунальныя ссуды, высказанный самимъ банкомъ на основаніи продолжительнаго опыта въ письмѣ отъ 10 іюня сего года за № 378: „По уставу мы имѣемъ право выдавать ссуды общинамъ, имѣющимъ по закону и вслѣдствіе законнымъ образомъ полученнаго разрѣшенія право заключать займы съ ипотечнымъ обезпеченіемъ или безъ ипотечнаго обезпеченія съ уплатой процентовъ и капитала посредствомъ налоговъ (ge-

gen Deckung ihrer Verzinsung und Rückzahlung mittelst Umlagen auf die Steuern). Когда приходится вступать въ сдѣлку не съ большими общинами, представляющими сами по себѣ полную гарантію, мы налагаемъ запрещеніе на принадлежащее общинѣ недвижимое имущество, чтобы обезпечить себѣ старшинство предъ позже заключенными въ другомъ мѣстѣ займами. Во всѣхъ случаяхъ мы сохраняемъ за собою право пользоваться статьей 88 нашего устава для полученія условленныхъ срочныхъ платежей по займу. Если община къ сроку не уплачиваетъ капитала или процентовъ по займу, намъ даровано право заставить ее произвести требуемую уплату посредствомъ законныхъ принудительныхъ мѣръ, существующихъ для взиманія прямыхъ налоговъ (die schuldige Zahlung mittelst der für die Einhebung der Umlagen auf die directen Steuern bestehenden gesetzlichen Zwangsmittel einbringen zu lassen). Такъ какъ, кромѣ того, выдача такихъ ссудъ производится лишь по основательномъ обсужденіи платежныхъ силъ общины, то мы до сихъ поръ не терпѣли убытковъ по этой отрасли нашей дѣятельности. Думаемъ, что мы приняли всѣ предосторожности къ тому, чтобы и въ будущемъ избавить себя отъ такихъ убытковъ“.

Договоры, заключаемые этимъ банкомъ съ общинами, гораздо тщательнѣе разработаны, чѣмъ договоры, образцы которыхъ мы выше привели. Предоставленное банку преимущество примѣнять

къ неисправнымъ должникамъ тѣ же мѣры, какія примѣняются въ случаѣ неуплаты налоговъ, равносильно отождествленію платежей прямымъ налогамъ; конечно, оно можетъ быть допущено лишь при существованіи самаго тщательнаго контроля надъ общинами и при значительныхъ ограниченіяхъ въ правѣ заключать займы.

Замѣчательно, что банкъ сохраняетъ за собою это право по отношенію къ общинамъ, какъ при выдачѣ ссудъ безъ ипотечнаго обезпеченія, такъ и при ссудахъ съ залогомъ недвижимаго имущества. Договоры слишкомъ пространны, чтобы я могъ привести ихъ цѣликомъ; приведу нѣкоторыя статьи.

По ст. 3 договора община обязуется заботиться о томъ, чтобы при составленіи росписи на будущій годъ необходимыя для уплаты по займу деньги были своевременно обезпечены и чтобы банку ежегодно до истеченія января была представлена утвержденная роспись. По ст. 4 община по требованію банка должна представить доказательство, что ею внесены платежи по другимъ долгамъ, а по ст. 8 банкъ можетъ примѣнить предоставленное ему по ст. 88 устава право не только для полученія срочнаго платежа, но и для досрочнаго погашенія всего долга. Этотъ договоръ представляетъ вообще значительный интересъ еще и потому, что въ немъ мы наталкиваемся на одновременное существованіе спеціальной ипотеки съ общимъ обезпеченіемъ, какое представляютъ платежныя силы населенія.

Не слѣдуетъ, впрочемъ, думать, что широкое развитіе кредита въ западно-европейскихъ странахъ объясняется существованіемъ безграничнаго права заключать займы безъ разрѣшенія правительственной власти. Въ принципѣ государственная власть при самомъ широкомъ самоуправленіи сохраняетъ за собою право контролировать финансовое состояніе общинъ и предупреждать ихъ задолженность. Различіе заключается только въ конкретныхъ постановленіяхъ, ограничивающихъ право заключать займы, въ принципѣ же самостоятельность общинъ въ этомъ дѣлѣ не встрѣчаетъ нигдѣ признанія. Въ *Англіи* мы встрѣчаемъ цѣлый рядъ ограниченій въ зависимости отъ размѣра долга, отъ срока займа, отъ цѣли, для которой онъ производится, и отъ самой его формы; соотвѣтственно съ этимъ установлены различныя ограниченія. Совѣтъ графства можетъ производить займы лишь съ согласія Local Government Board; если же сумма долговъ превышаетъ десятую часть подлежащей обложенію со стороны графства собственности, требуется утвержденіе парламента [1]). Разрѣшеніе можетъ быть получено также отъ другихъ центральныхъ органовъ, какъ Education Board, или же въ формѣ спеціальныхъ актовъ парламента. Если же заемъ дѣлается изъ государственныхъ средствъ, ходатайство подлежитъ пред-

---

1) *Henry Hobhouse and E. L. Fanshawe*, „Handbook to the local government Act“. 1888, стр. 119—123, XIX.

варительному утвержденію со стороны public work loan commissioners.

Во *Франціи* общинные совѣты могутъ самостоятельно заключать займы, если проценты и погашеніе долга можетъ быть произведено изъ дополнительнаго налога въ теченіе пяти лѣтъ въ размѣрѣ, дозволенномъ общинамъ безъ разрѣшенія высшихъ властей, или если уплата долга можетъ быть произведена изъ ординарныхъ доходовъ; въ послѣднемъ случаѣ срокъ займа не долженъ превышать 30 лѣтъ. Въ другихъ случаяхъ, въ зависимости отъ размѣровъ вызываемаго займомъ новаго обложенія и срока погашенія, требуется утвержденіе префекта, государственнаго совѣта или президента республики. Что касается права департаментовъ и общинъ на заключеніе займовъ, то генеральные совѣты могутъ разрѣшать займы на срокъ до 15 лѣтъ. Для займовъ на болѣе продолжительный срокъ требуется законодательное постановленіе. Я не стану приводить здѣсь всѣхъ ограниченій, установленныхъ во французскомъзаконодательствѣ относительно права общинъ и департаментовъ заключать займы; важно отмѣтить тотъ фактъ, что во Франціи право это подвергнуто весьма существеннымъ ограниченіямъ.

Въ *Бельгіи* постановленія генеральнаго совѣта о займахъ подлежатъ утвержденію постоянной провинціальной депутаціи и разрѣшенію короля; безъ такого утвержденія могутъ заключаться займы на сумму до 5,000 фр., или если заемъ не превы-

шаетъ десятой части ординарныхъ доходовъ и 50,000 франковъ. Въ *Голландіи* постановленія общиннаго совѣта о займахъ подлежатъ утвержденію провинціальной депутаціи [1]). Въ *Пруссіи* для заключенія займовъ города должны исходатайствовать разрѣшеніе правительства [2]). Для займовъ сельскихъ общинъ нужно разрѣшеніе правительственнаго президента [3]). Займы округовъ также подлежатъ утвержденію высшихъ властей [4]). Нѣсколько шире права общинъ въ Швейцаріи и Соединенныхъ Штатахъ, но и здѣсь установлены ограниченія для предупрежденія усиленной задолженности.

Такимъ образомъ, развитію кредита и возникновенію различнаго рода кредитныхъ учрежденій для снабженія общинъ необходимыми капиталами нисколько не препятствуетъ существованіе ограниченій въ правѣ заключать займы.

IV.

Прежде чѣмъ перейти къ бюджетамъ нашихъ земствъ и городовъ, я приведу еще нѣкоторыя свѣдѣнія о задолженности общинъ въ нѣкоторыхъ

---

[1]) v. Reitzenstein l. c.

[2]) Stadte-Ordnung fur die sechs ostlichen Provinzen der Preussischen Monarchie, § 50 и 3

[3]) Landgemeindeordnung v. 1891. Herausg. v. D-r Menzen. Hannover, стр. 114.

[4]) Kreisordnung von 13 дек. 1872, ст. 176, п. 5.

странахъ въ связи съ цѣлями, для которыхъ заключены займы.

Въ *Англіи* въ 1886 году насчитывалось 28,401 отдѣльная община съ населеніемъ въ 28 мильоновъ. Сумма доходовъ составляла 56 мильоновъ, расходовъ 54 мильона; изъ этой суммы 11.623,295 ф., т.-е. $20,_{77}\%$ получено отъ займовъ. Общая сумма долговъ достигла въ 1886 году до 181.490,000 фунтовъ, что составляетъ около двухъ мильярдовъ рублей.

Изъ общаго бюджета въ 56 мильоновъ фунт. на Лондонъ падаетъ 10 мильоновъ отъ доходовъ и $3^1/_2$ мил. отъ займовъ, на остальныя общины 34 мил. общихъ доходовъ и $8^1/_3$ отъ займовъ. На Лондонѣ числится долговъ около 38 мил. фунтовъ или около 400 мил. рублей, на остальныхъ общинахъ $143^1/_2$ мил. фунтовъ или около 1,500 мильоновъ при бюджетѣ въ $42^1/_2$ мил. фунтовъ. Платежи по займамъ отнимаютъ въ общемъ $22,_4\%$ бюджета. Аналогичныя данныя представляетъ Шотландія. Общая сумма общинныхъ долговъ составляетъ $23^1/_2$ мил. фунтовъ при бюджетѣ въ 8 мильоновъ.

Интересно выяснить, для какихъ цѣлей заключены займы. Изъ $11^1/_2$ мильоновъ, полученныхъ въ 1885—1886 гг. отъ займовъ, израсходовано: на водопроводъ 1.741,496 ф., на доки, плотины, гавани 576,692 ф., на улучшеніе путей сообщенія 2.694,502 ф., на водостоки 1.307,854 ф., на школы 1.563,055 ф., на газовое освѣщеніе 690,556 фунт.

Общая сумма затратъ для этихъ цѣлей равняется: на водопроводы 31.870,895 ф., на доки, плотины, гавани 29.119,812 ф., на улучшеніе путей сообщенія 28.642,170 ф., на водостоки 17.799,980 ф., на школы 16.098,216 ф., на газовое освѣщеніе 14.431,509 фунтовъ.

Многія изъ этихъ предпріятій даютъ значительный доходъ и нисколько не обременяютъ населенія, другія преслѣдуютъ общеполезныя, санитарныя цѣли. Такъ, отъ водопроводовъ и газоваго освѣщенія получается ежегодно 5.405,000 фунтовъ, т.-е. почти 10% всего бюджета. Этого дохода не существовало бы, еслибы не было произведено капитальныхъ затратъ; затраты же эти были возможны только подъ условіемъ заключенія займовъ, такъ какъ бюджетные доходы никогда не въ состояніи покрыть сразу капитальныя затраты [1]).

Въ Англіи въ бюджетъ ежегодно вносится опредѣленная сумма для ссудъ общинамъ, но гораздо болѣе значительныя суммы выдаются изъ государственнаго казначейства посредствомъ выпуска билетовъ, приносящихъ $2^1/_7$ или $2^1/_4\%$. По ссудамъ на 20 лѣтъ общины выплачиваютъ на ростъ $3^1/_2\%$, на 30 лѣтъ $3^3/_4\%$, а свыше 40 лѣтъ $4^1/_4\%$. Отдѣльная община не можетъ ежегодно получать болѣе 100.000 фунтовъ. Изъ этого источника выдано ссудъ $50^1/_2$ мил. фунт., но часть уже погашена и долговъ остается $28^1/_2$ мил. или около 300 мильоновъ руб.

[1]) *P. G. Craigie*, „Local taxation in Great Britain“ Bulletin de l'Inst. ntern. de statistique“. T. III. 2 Livraison Rome, 1888

Значительный интересъ представляетъ также задолженность городскихъ и сельскихъ общинъ въ *Соединенныхъ Штатахъ*. Долги городовъ поражаютъ своими размѣрами. При постройкѣ города устраиваются всѣ тѣ приспособленія и сооруженія, которыя имѣются въ старыхъ городахъ,—устраиваются мостовыя, водопроводы, газовое или электрическое освѣщеніе, водостоки и проч. Все это дѣлается раньше, чѣмъ строются дома. Отсюда огромная задолженность, но, съ другой стороны, отсюда и огромныя, непонятныя даже для западно-европейцевъ, а тѣмъ болѣе для насъ удобства въ самыхъ маленькихъ городахъ. Долги 127 городовъ въ 1866 году при бюджетѣ въ 64 мил. дол. составляли 221 мил. долларовъ, въ 1876 году при бюджетѣ въ 112 мил. долги возросли до 644 мил. дол. Въ 1880 году долги отдѣльныхъ штатовъ (а не союза) равнялись 234 мил., графствъ 123 мил., городовъ до 700 мильоновъ, а всего задолженность достигла 1.057,000,000 долларовъ или свыше 2 мильярдовъ рублей.

Интересно привести цифры долговъ отдѣльныхъ городовъ: Балтимора имѣла долгу 36 мил., Вашингтонъ 25 мил., Бостонъ 46 мил., Нью-Орлеанъ 23 мил., Нью-Йоркъ 91 мил., Чикаго $12^1/_2$ мил., Филадельфія 57 мил. долларовъ [1]).

Не менѣе поучительна задолженность большихъ

[1]) *Richard von Kaufmann*, „Staats-und Localfinanzen der Vereinigten Staaten von Nordamerica“. Allgemeines Statist. Archiv von Georg v. Mayr. Jahrg. 1890. 1. Halbband. Tubingen, 1890

городовъ въ *Германіи*. Такъ, долги Берлина очень велики, но долги эти образовались отъ займовъ для производительныхъ цѣлей, а именно: для канализаціи израсходовано около 80 мильоновъ, для водопровода около 40 мил., для газоваго освѣщенія 22½ мил., для боенъ 11½ мил. и для рынковъ около 17 мил. марокъ. Подобныя же затраты сдѣланы въ другихъ городахъ. Въ Гамбургѣ на канализацію затрачено 20.720,400 мар. и на водопроводъ 14 мил.; во Франкфуртѣ на канализацію 11½ мил., и на водопроводъ 14 мил.; въ Бреславлѣ на канализацію 7½ мил. и на водопроводъ свыше 6 мил.; въ Мюнхенѣ на канализацію 5 мил. и на водопроводъ 7 мил.; въ Кельнѣ на канализацію 3½ мил. и на водопроводъ 3 мильона.

Въ 1888—1889 г. на постройку зданій для школъ потрачены значительныя суммы: Берлинъ израсходовалъ 2½ мил., Гамбургъ болѣе 1 мил., Мюнхенъ 600,000 м., Дрезденъ 434,000 м., Кёнигсбергъ 520,000 м., Магдебургъ около 600,000 марокъ [1]).

Не смотря на высоту задолженности большихъ городовъ, долги все продолжаютъ возрастать. Такъ, изъ росписи города Берлина на 1892—1893 годъ видно, что городу предстоитъ заключить новый заемъ въ 45 мил. марокъ для общественныхъ предпріятій. Сумма долговъ къ концу марта

---

[1]) *Neefe*, „Städtisches Jahrbuch deutscher Stadte“. Breslau, 1890.

сего года насчитывается въ 238.462,301 м., изъ нихъ 187.689,765 мар. составляютъ долгъ, лежащій на городскихъ сооруженіяхъ, а 50.772,536 составляютъ долгъ общей городской кассы. Бюджетъ города достигаетъ 80.601.146 мар., такъ что задолженность равняется тройному годовому бюджету.

Въ самое послѣднее время, въ теченіе нынѣшняго года, городъ Магдебургъ, сверхъ существующихъ займовъ въ 17 мильоновъ, выпускаетъ 4% новый заемъ въ 33 мил. марокъ по курсу 100¾ для устройства гавани, боенъ, расширенія водопровода, газоваго завода, устройства электрическаго освѣщенія, рынковъ, каналовъ, постройки мостовъ и проч. Городъ Дисбургъ выпускаетъ 3½% заемъ на 5 мил., Ротердамъ 3½% заемъ въ 3 мил. флорин., Амстердамъ 3½% заемъ на 6 мильоновъ для постройки новой биржи, школъ и расширенія асфальтовой мостовой, Людвигсгафенъ 4% заемъ на 2 мил. мар., городъ Бергенъ въ Норвегіи 1½ мил. кронъ изъ 4% по курсу 98 за 100, городъ Мангеймъ выпускаетъ 4% заемъ на 4 мил. марокъ по курсу 101, Нюрнбергъ 4% заемъ на 1¾ мил. мар. по курсу 102, городъ Кёнигсбергъ выпускаетъ новый 4% заемъ въ 2 мил. марокъ по курсу 101,70 для постройки боенъ [1]).

Въ Германіи многіе города съ сравнительно небольшимъ населеніемъ имѣютъ довольно крупные

---

[1]) *Frankfurter Zeitung.* Биржевой отдѣлъ за январь, февраль и мартъ. *Der deutsche Oekonomist.* 1892.

долги. Такъ изъ Staatshandbuch Kürschner'a за 1891 годъ мы видимъ, что

Колбергъ въ Помераніи	съ населен. въ	17,039	ж. имѣетъ	долгу	1 212,850 м.
Крефельдъ въ Рейнской пров.	„	105.371	„ „	„	8.735,800 „
Дицъ въ Гессенѣ	„	3,659	„ „	„	280,000
Дуршау въ Вестфаліи	„	11,666	„ „	„	600,000 „
Эссенъ въ Рейнской пров	„	78,723	„ „	„	5 359,500 „
Фленсбургъ въ Шлезвигѣ	„	36.873	„ „	„	2.062,712 „
Фрейбургъ въ Баденѣ	„	48.788	„ „	„	10.348,616 „
Гиссенъ въ Гессенѣ	„	20,812	„ „	„	3.350,095 „
Герлицъ въ Силезіи	„	62,137	„ „	„	5.123,175 „
Гейдельбергъ въ Баденѣ	„	31,737	„ „	„	4.127,366 „
Гейльброннъ въ Вюртембергѣ	„	29,941	„ „	„	3.160,000 „
Галле въ Саксоніи	„	100,346	„ „	„	9 620,631 „
Карлсруэ въ Баденѣ	„	73.496	„ „	„	12 025.517 „
Лейпцигъ	„	345,896	„ „	„	42.687.292 „

Въ общемъ на уплату по долгамъ городамъ въ Пруссіи приходилось выплачивать въ годъ по вычисленіямъ Herrfurth'a за 1883—1884 годъ 26¾ мил. мар., сельскимъ общинамъ 7¾ м., всего 34½ мил., что соотвѣтствуетъ долгу въ 600—650 мил. марокъ. Съ тѣхъ поръ долги особенно большихъ городовъ сильно возросли [1]).

Дѣлая обзоръ городскаго хозяйства большихъ европейскихъ городовъ, Керези опредѣляетъ долги Берлина, Вѣны, Будапешта, Копенгагена, Мюнхева, Стокгольма, Лейпцига, Тріеста, Кёнигсберга и Христіаніи къ концу 1877 года въ 428 мил. фр.; чрезъ четыре года къ концу 1881 года долги возросли до 538½ мильоновъ франковъ, то-есть почти на 6,4% въ годъ, тогда какъ населеніе этихъ

---

[1]) *Herrfurth*, „Die Finanzlage der Stadte und Landgemeinden in Preussen“ Finanzarchiv. 1884. 2 Heft.

городовъ въ общемъ возростало ежегодно только на 3%. Черезъ пять лѣтъ, въ 1886 году, задолженность этихъ городовъ, какъ видно изъ нижеприводимой таблицы, заимствованной изъ другаго сочиненія того же автора, снова возросла [1]).

Задолженность большихъ городовъ въ Западной Европѣ во франкахъ:

Города.	Населеніе.	Общая сумма долговъ.	На человѣка.
Парижъ	2.237,213	1.768.653,400	768,55
Берлинъ	1.349,063	217.730,546	161,38
Вѣна.	759,066	136.870,704	180,31
Будапештъ. . . .	432,375	42.050,632	97,25
Миланъ	461,212	79.585,696	220,32
Бреславль	301,795	37.051,413	122,77
Копенгагенъ . . .	289,000	41.880,037	144,91
Мюнхенъ	265,500	53.691,038	202,23
Дрезденъ	249,220	26.861,004	107,75
Прага	177,498	37.744,807	212,65
Кёнигсбергъ . . .	157,660	11.071,211	70,23
Франкф. н. Майнѣ	156,000	53.813,656	344,96
Тріестъ	152,093	12.784,278	84,06
Венеція	147,347	8.186,926	55,56
Христіанія. . . .	134,036	16.614,341	123,85
Болонья	131,928	9.564,087	72,49
Нюренбергъ . . .	118,411	17.451,161	147,34
Барменъ	108,000	11.339,415	104,99

---

[1]) *Joseph Korosi*, „Der Haushalt europaischer Grossstadte“ Finanzarchiv. 1884. 1 Heft, стр. 262.

Его же, „Bulletin annuel des finances des grandes villes“. Année 1886. Изд. 1890.

Чтобы освѣтить вопросъ о задолженности большихъ городовъ и о причинахъ, приводящихъ къ быстрому ея увеличенію, я приведу нѣкоторыя выписки изъ интересной статьи Ленинга Die Verwaltung der Stadt Berlin in den Jahren 1881—1888 [1]). Кромѣ налоговъ, важную составную часть бюджета города Берлина составляютъ барыши, доставляемые городскимъ водопроводомъ, газовымъ освѣщеніемъ и центральнымъ скотопригоннымъ дворомъ. Отъ 1882—1883 до 1888—1889 гг. они возвысились отъ 4.840,251 мар. до 7,525,868 марокъ. Наибольшій доходъ приноситъ газовое освѣщеніе. Несмотря на то, что съ 1884 года освѣщеніе города производится безвозмездно, городъ получалъ въ 1882—1883 г. 4.374,801, въ 1888—1889 годахъ 4,295,958, а съ присоединеніемъ суммы, которую долженъ былъ бы уплатить самъ городъ, излишекъ дохода достигаетъ 5.827,752 марокъ. Отъ водопровода остается 2.229,268 марокъ, отъ скотопригоннаго рынка 535,192 марки. Кромѣ того, городъ извлекаетъ ежегодно доходъ отъ нѣкоторыхъ частныхъ предпріятій, какъ отъ конки, общества электрическихъ работъ и другихъ обществъ, выплачивающихъ городу по контракту извѣстную ренту. Съ другой стороны, городъ производитъ крупныя затраты. Такъ, на постройку школъ въ сравнительно короткій періодъ израсходовано

---

[1]) *Conrad's* Jarbucher fur Nationalok. u Stat 1892, январь.

12.710,000 мар., на урегулированіе улицъ и постройку мостовъ городъ израсходовалъ отъ 1882 до 1889 г. не менѣе 59.484,470 марокъ, главнымъ образомъ, на расширеніе улицъ и соединеніе новыми улицами стараго города съ новымъ, на регулированіе теченія рѣки Шпрее, на постройку прекрасныхъ мостовъ. Нѣкоторыя изъ этихъ затратъ сдѣланы изъ средствъ городской кассы, на счетъ обычныхъ доходовъ города, но гораздо больше выполнено на средства, добытыя посредствомъ займовъ. Для различнаго рода общественныхъ работъ въ Берлинѣ учреждена особая главная касса городскихъ сооруженій (Hauptkasse der städtischen Werke), къ числу которыхъ относятся газовые заводы, водопроводныя сооруженія, канализація, оросительныя поля, центральный скотный рынокъ, центральныя бойни, городскіе рынки. Всѣ эти крупныя предпріятія, объясняетъ Ленингъ, не принадлежатъ къ чисто промышленнымъ предпріятіямъ; они предназначены не для того, чтобы давать городу барыши, а для удовлетворенія потребностей, которыя совсѣмъ не могли быть удовлетворены или не въ полной мѣрѣ могли быть удовлетворены частными предпринимателями. Но если они и служатъ публичнымъ цѣлямъ, они, прежде всего, приносятъ пользу отдѣльнымъ лицамъ, которыя по этой причинѣ и оплачиваютъ расходы, связанные съ организаціей этихъ работъ. Такимъ образомъ, издержки по устройству и эксплоатаціи оплачиваются доходами. Благодаря бе-

режливости въ расходахъ и правильной постановкѣ дѣла, городскія предпріятія не только вполнѣ оплачиваютъ проценты и погашеніе по займамъ, заключеннымъ для ихъ устройства, но даютъ значительный излишекъ, поступающій на покрытіе городскихъ нуждъ. Такъ, газовое освѣщеніе въ 1888—1889 г. давало доходовъ 21.090,562 мар., изъ которыхъ, за покрытіемъ расходовъ, осталось 4.295,958 мар., водопроводъ давалъ 9.030,480 мар., изъ которыхъ въ городскую кассу поступило за покрытіемъ расходовъ свыше 2 мильоновъ. Конечно, не всѣ предпріятія окупаются съ первыхъ лѣтъ; иногда проходитъ значительный промежутокъ времени, въ теченіе котораго городу приходится кое-что приплачивать для содержанія предпріятія.

Займы, заключенные съ 1886 года, были сдѣланы изъ 3½%; на погашеніе и уплату процентовъ въ 1888—89 г. было израсходовано 9.113,416 марокъ, изъ которыхъ только 1.729,870 м. было покрыто изъ городской кассы, а остальная сумма изъ городскихъ предпріятій.

На примѣрѣ Берлина наглядно можно видѣть, какъ много можно сдѣлать хорошаго при умѣломъ распоряженіи капиталами, полученными отъ займовъ. Кому приходилось посѣщать Берлинъ въ началѣ семидесятыхъ годовъ и теперь, тотъ сразу пойметъ, какое благодѣтельное дѣйствіе оказалъ притокъ капиталовъ къ городскому самоуправленію. На занятыя деньги городу удалось создать цѣлый рядъ грандіозныхъ сооруженій, которыя, не на-

лагая на плательщиковъ налоговъ никакихъ тягостей, даютъ всему городскому населенію возможность пользоваться хорошими мостовыми, прекраснымъ освѣщеніемъ, здоровою водой, прекрасными садами и парками, канализаціей, удобными рынками и т. д.

Быстрое увеличеніе населенія въ большей части городовъ вызвало значительные расходы для постройки школъ, больницъ и для другихъ производительныхъ затратъ, которыя могли быть покрыты только посредствомъ займовъ. Къ этому же средству прибѣгали въ Германіи округа и провинціи для полученія средствъ, необходимыхъ для проведенія шоссейныхъ дорогъ и выполненія другихъ работъ. Безъ займовъ ни города, ни провинціи не могли бы выполнять возложенныхъ на нихъ обязанностей. Поэтому Гампъ [1]) придаетъ такого рода займамъ большое значеніе и объясняетъ ухудшеніе условій ипотечнаго кредита въ Германіи, между прочимъ, увеличеніемъ запроса на кредитъ со стороны общинъ.

V.

Мы видѣли, какія разнообразныя учрежденія снабжаютъ городскія и сельскія общины кредитомъ въ западно-европейскихъ странахъ, познакомились съ ихъ дѣятельностью и организаціей, съ

[1]) *Гампъ*, „Der landwirthschaftliche Kredit und seine Befriedigung“ Berlin. 1883.

размѣрами выданныхъ ими ссудъ, съ условіями, на которыхъ онѣ выдаются. Задолженность дѣйствительно доходитъ во многихъ случаяхъ до очень большихъ размѣровъ, но за то города имѣютъ цѣлый рядъ удобствъ, устроили для городскихъ жителей такія приспособленія, о которыхъ не мечтаютъ даже наши столичные жители.

Обратимся теперь къ земскимъ и городскимъ смѣтамъ и долгамъ нашихъ городовъ. Мы увидимъ, что и смѣты, и размѣръ долговъ сравнительно очень незначительны, что въ свою очередь привело къ тому, что наши органы самоуправленія не въ состояніи были до сихъ поръ выполнить многихъ изъ возложенныхъ на нихъ обязанностей.

До сихъ поръ при обзорѣ учрежденій для комунальнаго кредита мы говорили о кредитѣ, доступномъ для общинъ. Теперь же, когда переходимъ къ нашему самоуправленію, вмѣсто общинъ выступаютъ земства. Это весьма понятно. Наши сельскія общества представляютъ слишкомъ незначительныя и небогатыя финансовыя единицы, чтобы служить достаточнымъ обезпеченіемъ для кредита; въ ихъ обязанности не входитъ забота о тѣхъ именно сторонахъ жизни, для которыхъ разсчитана организація кредита. Заботы о народномъ образованіи и народномъ здравіи, вызывающія наибольшіе расходы, возложены на земства, а не на сельскія общества. Изъ общей суммы мірскихъ расходовъ, составлявшихъ въ 1881 году 32.185,691 руб., административные расходы,

къ которымъ относятся содержаніе сельскаго управленія и расходы по благоустройству, поглощали 22.517,329 руб., а хозяйственные расходы, какъ наемъ пастуховъ, осушка полей и проч., не болѣе 9.668,362 руб.

Самое распредѣленіе расходовъ показываетъ, что сельскія общества не соотвѣтствуютъ тѣмъ требованіямъ, которыя необходимы для организаціи кредита. На народное здравіе по всѣмъ 46 губерніямъ затрачивается не болѣе 898,503 руб., изъ которыхъ нѣсколько менѣе половины—392,242 р. расходуется въ 12 не-земскихъ губерніяхъ. „Одинъ этотъ фактъ,—справедливо замѣчаетъ составитель работы центр. стат. комитета,—самъ по себѣ показываетъ, что степень участія крестьянскихъ обществъ въ дѣлѣ народнаго образованія въ извѣстной мѣрѣ обусловливается дѣятельностью земствъ на томъ же поприщѣ“. Въ среднемъ мірскіе расходы составляютъ 9,$_{7}$%, а земскіе—90,$_{3}$ всѣхъ расходовъ на народное образованіе; по мѣрѣ уменьшенія мірскихъ расходовъ на этотъ предметъ увеличиваются расходы земствъ. За то расходы на жалованье должностнымъ лицамъ занимаютъ весьма видное мѣсто. Изъ 14.776,329 руб. волостныхъ расходовъ на жалованье уходитъ 6.692,927 р., а изъ 17.409,362 р. сельскихъ расходовъ эта статья поглащаетъ—7.741,000 р. или болѣе 45% всѣхъ волостныхъ и сельскихъ расходовъ [1]).

[1]) *Мірскіе расходы крестьянъ за 1881 годъ*. Изд. центр. стат. ком. Спб., 1886 г.

Въ виду этого, въ дальнѣйшемъ изложеніи мы будемъ говорить о земствахъ, а не о сельскихъ обществахъ. Изъ 43 мильоновъ рублей, составляющихъ доходъ земствъ въ 34 земскихъ губерніяхъ за 1885 годъ, на губернскіе сборы падаетъ около 9 мил. или 21% и на уѣздные около 34 мил. или 79% всѣхъ сборовъ. Сумма эта распредѣляется слѣдующимъ образомъ:

Доходъ съ земель.	28.164,543 р.
Сборъ съ городскихъ недвижимыхъ имуществъ.	2.334,570 „
Сборъ съ жилыхъ домовъ въ уѣздахъ.	444,275 „
„ „ фабрикъ, заводовъ, торговыхъ и промышленныхъ заведеній	3.417,975 „
„ „ прочихъ имуществъ. .	330,373 „
„ „ торговыхъ документовъ.	3.584,391 „
Прочіе доходы (пошлины, штрафы, доходы съ недвижимыхъ имуществъ и капиталовъ, съ учрежденій и предпріятій).	2.215,962 „
Остатки и зачеты	2.687,280 „
а всего доходы достигаютъ	43.179,733 р.

Присоединяя къ этой суммѣ доходъ 14 губерній, въ которыхъ не введены земскія учрежденія, Области Войска Донскаго, Лифляндской и Эстляндской губерній, получимъ, что доходы губер-

ній Европейской Россіи достигаютъ 50.168,395 руб., а вмѣстѣ съ Сибирью и Закавказскимъ краемъ равняются 53.838,909 руб. [1]). Цифры эти свидѣтельствуютъ о крайней незначительности бюджетовъ нашихъ земствъ въ сравненіи съ западноевропейскими бюджетами, и если, тѣмъ не менѣе, часто приходится слышать жалобы на тягость налоговъ, то причина этого лежитъ не въ абсолютной ихъ величинѣ, а въ неравномѣрности обложенія.

Разсматривая движеніе бюджета за семнадцатилѣтній періодъ, мы видимъ, что смѣта отъ 1871 до 1887 года возросла отъ 20.046,416 руб. до 44.131,775 руб., т.-е. увеличилась больше, чѣмъ вдвое. Весьма важно опредѣлить, во-первыхъ, какъ эта сумма распредѣляется между обязательными расходами и необязательными; во-вторыхъ, на какіе предметы расходуются поступающіе въ распоряженіе земствъ сборы и другіе доходы.

Годъ.	Обязательные расходы.	Необязательные расходы.	Общая сумма расходовъ.
1871	11.462,356	8.584,060	20.046,416
1874	13.068,696	12.806,892	25.875,588
1877	13.542,740	16.711,320	30.254,060
1880	15.059,665	20.014,430	35.074,095
1883	16.565,505	24.728,220	41.293,725
1887	17.425,504	26.706,271	44.131,775

1) *Земскія повинности.* Т. I. Земскія доходныя смѣты и раскладки на 1885 г. Составлено подъ руководствомъ Скалона. Изданіе департамента окладныхъ сборовъ, Спб., 1888 г.

Изъ этой таблицы видно, что обязательные расходы въ 1871 году превосходили необязательные; они составляли 11.462,356 рублей, а необязательные 8.584,060 рублей. Съ развитіемъ земскаго хозяйства это отношеніе видоизмѣняется и, при бюджетѣ въ 44 мильона въ 1887 г., обязательные расходы составляютъ только около 17½ мил. рублей. Такимъ образомъ, чрезъ 17 лѣтъ обязательные расходы поглощаютъ изъ смѣты менѣе 40%, вмѣсто 56% [1]).

Бюджеты отдѣльныхъ губерній за истекшій 1891 годъ представляютъ еще болѣе наглядное доказательство преобладанія необязательныхъ расходовъ надъ обязательными. Такъ:

	Обязател. расходовъ.	Необязател. расходовъ.
Въ Екатериносл. губ. (губ. смѣта)	109,948	999.619
„ Уфимской „ „ „	68,524	142,669
„ Симбирской „ „ „	57,645	146,007
„ Черниговской „ „ „	8,257	292,090
„ Тверской „ „ „	56,555	269,720
„ Псковской „ „ „	47,687	170,194
„ Орловской „ „ „	15,025	154,845
„ Владимірской „ „ „	97,127	260,587

То же самое находимъ мы въ бюджетахъ многихъ уѣздныхъ земствъ.

Такъ какъ на Западѣ кредитъ служилъ преимущест-

---

[1]) *Сводъ свѣдѣній о доходахъ и расходахъ по земскимъ смѣтамъ и раскладкамъ за время съ 1871 по 1880 г. включительно.* Изд. хозяйств. департ. минист. внутрен. дѣлъ. Спб., 1884 г., за позднѣйшіе годы изд. 1885, 1887 и 1890 гг.

венно для нѣкоторыхъ цѣлей, то интересно выяснить, на какія нужды расходуются земскіе доходы. Для ознакомленія съ земскими расходами приведемъ небольшую нижеслѣдующую таблицу: стр. 82.

Изъ этой таблицы расходовъ земствъ по статьямъ видно, что земскіе бюджеты сильно отличаются отъ мірскихъ бюджетовъ, что главнѣйшіе расходы падаютъ на народное здравіе и призрѣніе и на народное образованіе; эти двѣ статьи поглощаютъ свыше 18 милл. Кромѣ того, изъ этой таблицы видно, что расходы на эти предметы изъ года въ годъ увеличиваются и въ теченіе пяти лѣтъ возросли отъ 15.675,449 р. до 18.310,921 руб.

Для ознакомленія съ финансовымъ состояніемъ земствъ необходимо, кромѣ точнаго опредѣленія рессурсовъ, даваемыхъ бюджетными доходами, выяснить, во-первыхъ, какими капиталами, имѣющими спеціальное назначеніе, обладаютъ земства; во-вторыхъ, исправно ли поступаютъ сборы съ предметовъ обложенія, каковъ размѣръ недоимокъ, числящихся за плательщиками, въ сравненіи съ окладомъ.

Общая сумма капиталовъ земствъ въ 34 губерніяхъ составляла въ 1887 году — 73.186,045 руб. Сумма эта распредѣляется на слѣдующія главныя статьи: продовольственный капиталъ губернскій —14.015,050, уѣздный—1.610,464, сословный мѣщанскій и сельскихъ обществъ—9.558,075, благотворительный—9,340,439; на народное образованіе—2.053,498; страховой капиталъ—20.100,221;

Расходы.	1881 г.	1882 г.	1883 г.	1884 г.	1885 г.
Мѣстн. гражд. управ.	1.487,779	1.469,803	1.464,006	1.464,172	1.496,986
Крестьянск. учрежд.	1.359,130	1.318,358	1.331,216	1.374.169	1.380,591
Мировыя учрежд. . .	4.448,923	4.519,504	4.586,614	4.625,428	4.654,135
Земское управл. . .	4.626,404	3.670,427	3.728,343	3.977,194	4.125,168
Подводная повин. . .	4.308,331	4.462,629	4.534,999	4.593,279	4.618.051
Постойная „ . .	2.465,574	2.640,457	2.666,004	2.595.166	2.771,860
Дорожная „ . .	164,075	148,677	160,534	130,477	162,510
Народн. здр. и призр.	9.924,819	10.218,444	10.574,174	11.431,737	11.478,992
Народное образован.	5.750,630	6.110,067	6.354,459	6.695,865	6.831,929
Разные	4.061,047	4.502,226	4.214,982	4.161,985	4.448,079
Непредвидѣнные . .	1.011,189	874,907	1.012,735	3.082,075	988,951
Всего .	37.998,234	39.949,516	41.293,725	42.131,538	43.248,089

запасный на непредвидѣнныя надобности (содержаніе дорогъ и пр.)—6.678,136. Обладаютъ ли земства еще имуществами, помимо капиталовъ, имѣющихъ спеціальное назначеніе, приносятъ ли эти имущества доходъ и какой именно, этого по публикуемымъ Хозяйственнымъ Департаментомъ свѣдѣніямъ опредѣлить нельзя. Земскіе доходы составляются изъ трехъ крупныхъ статей: сборовъ съ земель, съ прочихъ недвижимыхъ имуществъ и съ торговыхъ документовъ. Среди бюджетныхъ источниковъ доходовъ мы не находимъ ни доходовъ съ недвижимыхъ имуществъ и оброчныхъ статей, ни доходовъ отъ земскихъ капиталовъ, т.-е. тѣхъ двухъ рубрикъ, которыя имѣются въ отчетахъ о денежныхъ оборотахъ городскихъ кассъ.

Можно думать, что принадлежащія земствамъ недвижимыя имущества по самому характеру своему не приносятъ и не должны приносить дохода. Капиталы же несомнѣнно приносятъ доходъ, такъ какъ только благодаря этому доходу земства имѣютъ возможность содержать нѣкоторыя учрежденія.

Что касается недоимокъ, то оставшаяся къ 1884 году недоимка въ земскихъ сборахъ составляетъ уже болѣе половины окладныхъ назначеній сборовъ и весьма недалека отъ того, чтобы сравниться съ цифрой всѣхъ окладныхъ поступленій. Въ общемъ итогѣ недоимка составляетъ 37_9% всѣхъ назначеній. Въ 10 губерніяхъ она выше 40%, въ 19 губерніяхъ она составляетъ отъ 30 до 40%,

въ пяти губерніяхъ она составляетъ отъ 22_5, до 30% [1]). Весьма интересно было бы прослѣдить, увеличивается ли процентъ недоимокъ изъ года въ годъ, въ какой мѣрѣ это явленіе надо считать общимъ, или же оно не носитъ общаго характера, видоизмѣняясь сообразно съ урожаями въ отдѣльныхъ губерніяхъ и мѣстностяхъ. Точно также интересно было бы остановиться на сравненіи смѣтныхъ назначеній съ дѣйствительными поступленіями какъ губернскихъ, такъ и уѣздныхъ земскихъ сборовъ по отдѣльнымъ статьямъ и на выясненіи причинъ накопленія недоимокъ. Но вопросы эти выходятъ за предѣлы поставленной мною задачи. Къ тому же, при практическомъ осуществленіи предлагаемой мною организаціи кредита, едва ли можно будетъ ограничиться общею характеристикой земскихъ бюджетовъ; тогда необходимо тщательное изученіе всѣхъ рессурсовъ даннаго губернскаго или уѣзднаго земства, его доходовъ и расходовъ, его имущества, его долговъ, его недоимокъ, чтобы на основаніи этихъ данныхъ сдѣлать оцѣнку его кредитоспособности и выяснить, въ состояніи ли будетъ земство безъ обремененія населенія непосильными налогами своевременно оплачивать проценты по ссудѣ, приведетъ ли заемъ къ поднятію земскаго хозяйства или же для достиженія этой цѣли необходимы болѣе широкія государственныя мѣропріятія.

[1]) *Доходы и расходы губернскихъ и уѣздныхъ земствъ за 1883 годъ.* Изд. центр. статистич комитета. Спб., 1886 г.

Обращаясь къ бюджетамъ нашихъ городовъ, мы видимъ, что въ 1889 году обыкновенные доходы 686 городовъ составляютъ 38.894,338 рублей, чрезвычайные—14.483.037 р., а всего—53.377,375 р. Присоединяя къ нимъ 5.315,663 руб., составляющіе доходъ 115 городовъ Царства Польскаго, мы получимъ, что во всѣхъ городахъ Россійской имперіи за 1889 годъ доходы не превышали 58.693,038 руб. Расходы въ этомъ году составляли 57.677,464 руб. Если исключить Петербургъ, Москву, Одессу, Варшаву и Ригу, бюджеты которыхъ составляютъ 25.745,000 р., то доходы всѣхъ остальныхъ городовъ составляютъ нѣсколько менѣе 33 мил.

Общая сумма городскихъ капиталовъ имперіи и Царства Польскаго составляла въ 1889 году 34.006,636 руб., а общая сумма городскихъ долговъ простиралась до 34,605,608 руб. Наибольшіе долги числятся на Москвѣ, Одессѣ, Варшавѣ, Петербургѣ и Ригѣ, именно около 21 милл. руб., такъ что за остальными городами числится долговъ 13.770,000 рублей [1]).

Если сравнить бюджеты нашихъ городовъ за двадцать лѣтъ, то мы увидимъ, что доходы отъ 1870 до 1889 гг. возросли отъ 17.738,105 до 53.377,375 руб., т.-е. увеличились больше чѣмъ втрое. Особенно замѣтно увеличеніе бюджетовъ,

---

[1]) *Отчетъ о денежныхъ оборотахъ городскихъ кассъ.* Изд. хоз. департ. министерства внутреннихъ дѣлъ. Спб., 1890 г. (въ изданіи этомъ собраны свѣдѣнія за 1889 г.).

если сравнить доходы нашихъ городовъ за послѣднія 50 лѣтъ [1]). Доходы 554 городовъ въ среднемъ равнялись:

Въ 1840—1843 гг.	6.531,000 р.
„ 1844—1848 „	7.409,900 „
„ 1849—1853 „	8.822,700 „
„ 1854—1858 „	10.422,200 „
„ 1870—1874 „	20.764,500 „
„ 1875—1879 „	31.967,800 „
„ 1880—1884 „	39.114,300 „

Несмотря, однако, на такое увеличеніе, абсолютная величина бюджетовъ нашихъ городовъ, судя по нижеприводимой таблицѣ, не должна быть признана высокой по сравненію съ западно-европейскими городами. Точно также и размѣръ числящихся за ними долговъ не долженъ быть признанъ высокимъ. По смѣтѣ 1889 года на уплату процентовъ и погашенія израсходовано было 2.940,780 руб., что составляетъ 5,₅%. Съ доходами и долгами главнѣйшихъ городовъ знакомитъ нижеслѣдующая таблица.

	Доходы.	Долги.
С.-Петербургъ	8.102,301	2.789,922
Москва	7.625,975	5.877,805
Одесса	3.744,669	4.727,466
Варшава	3.573,912	6.364,498
Рига	2.791,014	1.074,932
Кіевъ	1.558,171	671,004

[1]) *Статистика доходовъ и расходовъ городовъ.* Изд. центр. стат. ком. Спб., 1887 г.

	Доходы	Долги
Харьковъ	907,440	673,698
Казань.	633.469	136,208
Севастополь	504,960	751,515
Самара.	478,517	372,800
Либава.	478,108	247,000
Ревель.	338,147	648,837
Херсонъ.	316,158	395,803
Воронежъ	309,386	1.010,092
Екатеринославъ . . .	260,657	183,549
Курскъ.	256,184	437,097
Кременчугъ	255,755	301,011
Елисаветградъ. . . .	252,428	136,209
Минскъ	241,637	162,060
Орелъ	234,852	773,406
Митава	234,642	220,073
Рыбинскъ	230,049	164,100
Тамбовъ	204,812	330,629

Съ того времени долги нѣкоторыхъ городовъ, особенно столицъ, сильно возросли.

Долги городовъ возростаютъ вообще тѣмъ быстрѣе, чѣмъ больше общественныхъ сооруженій, требующихъ капитальныхъ затратъ. Въ большинствѣ нашихъ губернскихъ городовъ не имѣется газоваго освѣщенія; мостовыя, притомъ, самыя несовершенныя, занимаютъ весьма незначительную часть площади улицъ. То же относится и къ другимъ капитальнымъ сооруженіямъ [1]).

[1]) *Сборникъ свѣдѣній о настоящемъ состояніи городскаго хозяйства въ главнѣйшихъ городахъ Россіи.* Составили П. Алабинъ и П. Коноваловъ. Самара, 1889 г.

Бюджеты нашихъ городовъ дѣйствительно не велики, но какъ мало сдѣлали за то городскія управленія для доставленія удобствъ жителямъ.

Сдѣлаемъ теперь попытку примѣнить къ нашему общественному строю тѣ принципы организаціи корпоративнаго кредита, которые положены въ основаніе дѣйствующихъ на Западѣ кредитныхъ учрежденій. Нельзя ли путемъ снабженія нашихъ земствъ и городовъ правильно организованнымъ дешевымъ кредитомъ вывести ихъ изъ хроническаго недуга, не позволяющаго имъ дать населенію то, что должны давать органы самоуправленія? При этомъ слѣдуетъ имѣть въ виду, что кредитъ окажется благодѣтельнымъ лишь въ томъ случаѣ, когда имъ не станутъ злоупотреблять, когда будутъ приняты мѣры къ тому, чтобы полученные въ видѣ ссуды капиталы имѣли, дѣйствительно, производительное назначеніе и не привели къ еще большему разоренію земства или города.

Опасность, угрожающая общинамъ отъ сильной задолженности, сознавалась давно уже выдающимися государственными дѣятелями. Я не могу не привести здѣсь отзыва прусскаго министра фонъ-Штейна отъ 1829 г.: „Чрезвычайно опасно ввѣрять право продавать общинное имущество и дѣлать долги однимъ городскимъ гласнымъ и ставить

въ зависимость судьбу будущихъ поколѣній отъ быстроты, поспѣшности, легкомыслія или, можетъ быть, своекорыстныхъ побужденій собранія городскихъ гласныхъ. Значительный городъ Шмидсбергъ, вблизи котораго я проводилъ часть лѣта, представляетъ печальный примѣръ общественной единицы, разрушенной своими представителями. Легкомысленные долги, необдуманная продажа значительнаго лѣснаго имущества, невыносимое бремя общинныхъ тягостей, побуждающее къ эмиграціи,— вотъ печальная картина, которую представляетъ прежде столь зажиточный городъ Шмидсбергъ. Въ свою очередь это оказываетъ вредное вліяніе на окрестныя деревни, имѣвшія въ городѣ рынокъ для своихъ продуктовъ. Поэтому я считаю необходимымъ для обезпеченія благосостоянія общинъ, чтобы для продажи собственности и заключенія займовъ требовалось согласіе магистрата и государственныхъ властей“ [1]).

Въ такомъ же положеніи очутились нѣкоторыя общины въ Швейцаріи вслѣдствіе увлеченія желѣзнодорожными предпріятіями. Принявши на себя гарантію по желѣзнодорожнымъ обязательствамъ въ надеждѣ на доходность новыхъ дорогъ и на возвышеніе благосостоянія населенія вслѣдствіе проведенія желѣзнодорожныхъ путей, общины эти

---

[1]) Цит. у *Merli*, „Die ökonomische Lage der Gemeinde Turbenthal“, Zurich, 1888, стр. 48. Въ этой брошюрѣ прекрасно изображено положеніе, въ которомъ очутилась небольшая швейцарская община, принявшая на себя гарантію по желѣзнодорожному займу.

должны были придти къ полному разоренію, еслибъ на помощь не пришло государство. Не мало подобныхъ примѣровъ представляютъ Италія и Сѣверо-Американскіе Штаты; непомѣрные долги приводили нѣкоторыя общины къ тому, что они изыскивали всякіе способы отказаться отъ принятыхъ на себя обязательствъ и отказывались платить проценты. Точно также и у насъ желѣзнодорожная гарантія саратовскаго земства представляетъ примѣръ весьма опаснаго увлеченія. Но всѣ эти факты не говорятъ еще противъ обезпеченности гарантій городовъ или земствъ вообще. Для уплаты по гарантіи по тамбово-саратовской желѣзной дорогѣ пришлось сразу больше чѣмъ удвоить сборы, а нѣкоторымъ уѣздамъ пришлось принять на себя ежегодно по нѣсколько десятковъ тысячъ рублей. Стоитъ сравнить бюджеты Саратовской губерніи за послѣднія 20 лѣтъ, чтобы убѣдиться, что земство взвалило на себя непосильное бремя. Въ 1880 г. одинъ расходъ по гарантіи составлялъ 426,000 руб., тогда какъ всѣ расходы по губерніи, какъ губернскіе, такъ и уѣздные, въ 1871 году составляли 739,000 р.

Мы уже видѣли, что хотя законъ и признаетъ за земствами и городами право заключать займы, но обставилъ это право большими ограниченіями. Далѣе, по новому Земскому Положенію, право это принадлежитъ губернскому, а не уѣзднымъ земскимъ собраніямъ.

Принимая во вниманіе различный составъ уѣзд-

ныхъ и губернскихъ земскихъ собраній, отсутствіе солидарности, а часто даже антагонизмъ, существующій между уѣздными и губернскими собраніями, слѣдуетъ полагать, что губернское земское собраніе будетъ весьма осторожно относиться къ ходатайствамъ уѣздныхъ собраній о займахъ и будетъ санкціонировать ихъ въ тѣхъ только случаяхъ, когда заемъ будетъ имѣть своею цѣлью производительную затрату.

Хотя существующія въ законѣ ограниченія и безъ того будутъ препятствовать чрезмѣрной задолженности, но я считалъ бы полезнымъ обставить право заключенія займовъ еще нѣкоторыми болѣе существенными ограниченіями. Считая увеличеніе задолженности безъ производительнаго употребленія капиталовъ величайшимъ бѣдствіемъ, я находилъ бы умѣстнымъ поставить непремѣннымъ условіемъ каждаго займа предварительное разрѣшеніе не только министерства внутреннихъ дѣлъ, утвержденіе котораго теперь требуется лишь въ нѣкоторыхъ случаяхъ, но и министерства финансовъ.

Такъ какъ, по новому Положенію, по ст. 21 правилъ для составленія земскихъ смѣтъ, всѣ сборы поступаютъ въ уѣздныя казначейства, а не въ земскія управы, такъ какъ, кромѣ того, по статьѣ 26, земскіе капиталы хранятся, по усмотрѣнію земскаго собранія, въ мѣстныхъ казначействахъ или въ государственномъ банкѣ, его конторахъ и отдѣленіяхъ, а текущія средства земства и вообще

поступающіе въ доходъ его земскіе сборы хранятся и расходуются, по распоряженіямъ подлежащей земской управы, губернскимъ и уѣзднымъ казначействами, а согласно ст. 27 тѣхъ же правилъ, „ближайшія указанія относительно порядка составленія и классификаціи земскихъ смѣтъ, а равно отпуска земскихъ суммъ“ преподаются министромъ внутреннихъ дѣлъ, то, въ случаѣ выдачи ссудъ изъ кредитнаго учрежденія, казначейства могли бы принять на себя уплату причитающихся платежей по долгамъ. Если, въ случаѣ несвоевременной уплаты процентовъ и погашенія, казначействамъ будетъ предписано удерживать причитающіяся кредитному учрежденію суммы, то въ виду незначительности обязательныхъ расходовъ останется вполнѣ достаточная сумма для уплаты кредитному учрежденію, которое открыло бы кредитъ земству. Если же вслѣдствіе неурожая или другой подобной причины поступленіе земскихъ сборовъ въ казначейства будетъ временно сокращено и земство будетъ совершенно лишено средствъ для своевременнаго выполненія обязательствъ, то ему могла бы быть сдѣлана такая же отсрочка и разсрочка, какая дѣлается землевладѣльцамъ, пострадавшимъ отъ неурожая или другихъ бѣдствій.

Точно такой же порядокъ уплаты могъ бы быть установленъ при займахъ городовъ. Согласно ст. 24 и 26 Правилъ о составленіи, разсмотрѣніи и исполненіи городскихъ смѣтъ (прил. къ ст. 140 новаго Городоваго Положенія отъ 11 Іюня 1892

года) казначейства могли бы принять на себя всѣ разсчеты съ выдававшимъ ссуду кредитнымъ учрежденіемъ и производить уплату изъ имѣющихся въ казначействѣ принадлежащихъ городамъ суммъ.

Если къ существующимъ уже въ законѣ ограниченіямъ присоединить указанное выше требованіе, чтобы каждая ссуда была утверждена, кромѣ министерства внутреннихъ дѣлъ, еще министерствомъ финансовъ, и принять во вниманіе, что кредитное учрежденіе, будетъ ли то государственное или частное, станетъ разборчиво относиться къ ходатайствамъ о ссудахъ, что оно тщательно будетъ изслѣдовать, въ состояніи ли будетъ земство или городъ выносить платежи по займамъ, великъ ли ихъ бюджетъ, въ какомъ состояніи хозяйство земства или города, не числится ли за ними большихъ недоимокъ въ казенныхъ и иныхъ сборахъ, провѣритъ по бюджету, изъ какого источника будутъ покрываться платежи, то мы придемъ къ заключенію, что ссуды земствамъ и городамъ будутъ представлять не меньше обезпеченія, чѣмъ ссуды подъ недвижимыя имущества.

Все это, само собою разумѣется, относится лишь къ тѣмъ случаямъ, когда города и земства будутъ заключать займы и принимать на себя обязательства, платежи по которымъ не превышаютъ бюджетныхъ средствъ. Если, вслѣдствіе крупнаго займа, придется сразу удвоить бюджетъ города, губернскаго или уѣзднаго земства, то можно напередъ сказать, что они попадутъ въ такое же по-

ложеніе, въ какое попало саратовское земство съ желѣзнодорожною гарантіей.

Такъ какъ для обезпеченія займа платежи должны быть внесены въ смѣту обязательныхъ расходовъ, то, принимая во вниманіе группировку бюджета, можно съ увѣренностью сказать, что существующіе уже обязательные расходы не будутъ служить препятствіемъ къ увеличенію смѣты обязательныхъ расходовъ на сумму причитающихся платежей, предполагая, конечно, что земствамъ и городамъ будутъ выдаваться ссуды въ размѣрахъ, соотвѣтствующихъ ихъ платежнымъ силамъ, и на цѣли, способствующія увеличенію доходности и упорядоченію ихъ хозяйства.

Богатый опытъ иностранныхъ кредитныхъ учрежденій приводитъ къ убѣжденію, что выдача ссудъ земствамъ, городамъ, обществамъ и общественнымъ учрежденіямъ съ соблюденіемъ должной осторожности, предупреждающей чрезмѣрную задолженность, могла бы удовлетворить назрѣвшей потребности въ кредитѣ безъ ущерба для кредитныхъ учрежденій, которыя взяли бы на себя иниціативу въ этомъ дѣлѣ.

Такую иниціативу принялъ на себя московскій земельный банкъ. Выработавши проектъ особыхъ правилъ для выдачи ссудъ земствамъ, городамъ, обществамъ и общественнымъ учрежденіямъ, банкъ обратится съ ходатайствомъ въ Министерство Финансовъ о разрѣшеніи производить эту операцію съ тѣмъ, однако, ограниченіемъ, чтобы ссуды вы-

давались лишь въ такомъ размѣрѣ, при которомъ платежи составляютъ не свыше пяти процентовъ бюджета. Къ московскому банку присоединились харьковскій земельный банкъ и тифлисскій дворянскій банкъ; оба они постановили разработать этотъ вопросъ къ ближайшему общемусобранію. Насколько мнѣ извѣстно, это пока единственныя попытки практическаго разрѣшенія давно наболѣвшаго вопроса объ организаціи кредита для земствъ и городовъ.

Въ заключеніе я позволю себѣ высказать свое глубокое убѣжденіе, что наши земства и города только тогда въ состояніи будутъ правильно выполнять возложенныя на нихъ функціи, когда получатъ доступъ къ организованному дешевому кредиту, и что вслѣдствіе этого я считаю вопросъ объ организаціи общественнаго кредита однимъ изъ важнѣйшихъ вопросовъ нашего самоуправленія.

