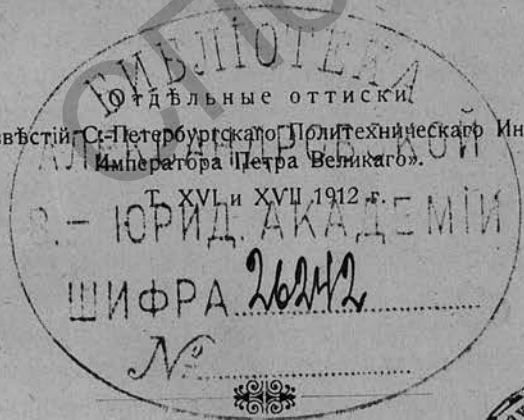


*В. Сухомлин*

В. Твердохлѣбовъ.

ПОСОБІЯ ГОСУДАРСТВА

МѢСТНЫМЪ СОЮЗАМЪ.



С.-ПЕТЕРБУРГЪ.  
1912.



В. Тардучев

Почтовый ящик

М. В. Тардучев



С. П. Тардучев



С. П. Тардучев

1861

## Пособія государства мѣстнымъ союзамъ.

В. Н. Твердохлѣбова.

### § 1.

Однимъ изъ важнѣйшихъ признаковъ экономическаго и культурнаго развитія всякой страны является усложненіе отношеній и ростъ взаимной зависимости индивидуальных хозяйствъ и общественныхъ союзовъ: интересы государства, земства, общинъ все тѣснѣе сплетаются между собой; чѣмъ сложнѣе и разнообразнѣе становятся ихъ функціи, тѣмъ чаще и интенсивнѣе требуется ихъ сотрудничество. Оно выражается въ совмѣстномъ осуществленіи той или иной задачи или въ предоставленіи однимъ союзомъ другому необходимыхъ средствъ—въ послѣднемъ случаѣ мы говоримъ о финансовомъ сотрудничествѣ. Въ зависимости отъ того, откуда исходитъ помощь, мы различаемъ четыре формы финансоваго сотрудничества: 1) участіе государства въ расходахъ мѣстныхъ союзовъ и 2) помощь крупныхъ союзовъ (провинцій) болѣе мелкимъ, 3) сотрудничество однородныхъ мѣстныхъ союзовъ и 4) участіе тѣсныхъ союзовъ въ расходахъ болѣе обширныхъ, въ томъ числѣ государства <sup>1)</sup>. — Третья форма—сотрудничество однородныхъ союзовъ—получила въ послѣднее время значительное развитіе подъ вліяніемъ роста и распространенія коммунальныхъ предприятий: интеркоммунальные цѣлевые союзы, создаваемые для совмѣстнаго осуществленія конкретныхъ задачъ, послужили одной изъ важнѣйшихъ темъ дебатовъ перваго международнаго конгресса по административнымъ наукамъ въ Брюсселѣ.—Четвертая форма

---

<sup>1)</sup> Н. Цытовичъ. Мѣстные расходы Пруссіи, Кіевъ 1898, стр. 300.

сотрудничества — участие мелкихъ союзовъ въ расходахъ болѣе крупныхъ (государства) — лишь въ исключительныхъ случаяхъ встрѣчаетъ сочувствіе въ теоріи и на практикѣ. Правда, А. Вагнеръ рекомендуетъ <sup>1)</sup> привлеченіе нѣкоторыхъ городовъ (Vorzugsstädte), въ которыхъ находятся государственныя учрежденія (университеты и пр.), къ несенію соответственныхъ расходовъ по содержанию этихъ учреждений, при чемъ размѣръ участія въ расходахъ долженъ сообразоваться съ получаемыми выгодами. — Но эти случаи — исключительные; большей частью приходится сокращать участіе мѣстныхъ союзовъ въ общегосударственныхъ расходахъ (на полицію, содержаніе войскъ и т. п.), лежащихъ тяжелымъ бременемъ на мѣстные бюджеты и лишаящихъ экономически слабые союзы возможности удовлетворять самыя насущныя культурныя нужды. Повсюду, особенно въ Австріи и у насъ, раздаются вопли объ освобожденіи городовъ и земствъ отъ взваленныхъ на нихъ разнообразныхъ „обязательныхъ“ расходовъ на учрежденія, находящіяся въ вѣдѣніи правительственныхъ органовъ. И не потому слѣдуетъ освобождать мѣстные союзы отъ указанныхъ расходовъ, что полиція, войско „не входятъ, молъ, въ кругъ задачъ мѣстнаго самоуправления“: современная „государственная“ теорія самоуправленія отказалась отъ разграниченія сферы дѣятельности государства и мѣстныхъ союзовъ по существу; дѣло здѣсь не въ „государственномъ“ характерѣ расходовъ на полицію, войска, тюрьмы, а просто въ нецѣлесообразности порядка, при которомъ мѣстные союзы съ ихъ б. ч. ничтожными источниками дохода обязаны помогать государству; центръ проблемы — не въ обремененіи „чуждыми“ функціями, а въ недостаткѣ средствъ.

Поэтому-то реформа мѣстныхъ финансовъ не можетъ ограничиваться освобожденіемъ городовъ и земствъ отъ „препорученныхъ“ имъ расходовъ: къ государству, какъ болѣе сильному союзу, предъявляются требованія помощи

<sup>1)</sup> А. Wagner. Die finanzielle Mitbeteiligung der Gemeinden an Kulturellen Staatseinrichtungen. 1904.

мѣстнымъ органамъ, участія въ ихъ расходахъ, и чѣмъ дальше, тѣмъ рѣзче вырисовывается сложная и трудная проблема организациі государственнхъ пособій мѣстнымъ союзамъ.

Мѣстные союзы обладаютъ рядомъ преимуществъ (бережливость, знаніе мѣстныхъ условій) предъ государствомъ въ осуществленіи экономическихъ и культурныхъ задачъ, какъ напр. образованіе, общ. призрѣніе, и кругъ ихъ дѣятельности неизбѣжно долженъ расширяться, а съ нимъ растутъ расходы быстрѣе государственныхъ. Между тѣмъ въ отношеніи доходовъ мы здѣсь наталкиваемся на обратный процессъ: на ряду съ децентрализацией управленія и расходовъ происходитъ централизациа доходовъ.

И опять-таки это—неизбѣжный результатъ всего строя современной (экономической) жизни: концентрации промышленности, быстроты обмѣна, подвижности населенія, дифференциациі занятій. Косвенное обложеніе, составляющее главный элементъ государственнаго бюджета, не годится для мѣстныхъ финансовъ, такъ какъ оно выгодно лишь при концентрации взиманія въ крупныхъ предпріятіяхъ, неравномѣрно распределенныхъ по странѣ; приватные акцизы все болѣе стѣсняють оборотъ и постепенно отмѣняются даже во Франціи и Италіи. Общинное подоходное обложеніе приходится ограничивать вслѣдствіе неравномѣрности ставокъ и частаго нынѣ несовпаденія мѣста жительства собственниковъ съ мѣстомъ полученія дохода, въ силу чего одиѣ общины становятся данницами другихъ. Реальные налоги крайне неравномѣрны и мало подвижны, по крайней мѣрѣ въ современной ихъ формѣ, а обложеніе земельной ренты и прироста цѣнности играетъ пока незначительную роль, да и то только въ большихъ городахъ. Города могутъ получать значительные доходы отъ своихъ предпріятій, но чистая прибыль съ нихъ есть косвенное обложеніе, которое по соціально-политическимъ соображеніямъ должно быть ограничиваемо.

Итакъ, ростъ собственныхъ доходовъ мѣстныхъ союзовъ не поспѣваетъ за ростомъ ихъ нуждъ, а передача имъ

новыхъ источниковъ дохода не рѣшаетъ вопроса, такъ какъ наиболѣе подвижные и обильные изъ нихъ цѣлесообразнѣе оставить въ рукахъ государства. Единственнымъ выходомъ изъ создающейся дилеммы являются пособія мѣстнымъ союзамъ со стороны государства.

Мнѣ хотѣлось бы подчеркнуть именно неизбѣжность пособій, какъ постоянного элемента мѣстныхъ бюджетовъ: государство можетъ взять на себя нѣкоторые расходы, которыми оно бесполезно обременяло городъ или провинціи, но все-таки ихъ задачи и расходы должны возрасти, такъ какъ жизнь выдвигаетъ все больше такія задачи, которыя требуютъ децентрализаціи управленія; можно передать имъ нѣкоторые налоги, расширить вообще ихъ податную систему, не стѣснять ихъ въ выборѣ средствъ, и все-таки ростъ ихъ самостоятельныхъ доходовъ встрѣчаетъ препятствія въ промышленной концентраціи, мобилизаціи населенія—при самой широкой податной автономіи мѣстныхъ союзовъ все-таки необходимы государственныя пособія.

Задачи государственныхъ пособій болѣе или менѣе однородны во всѣхъ странахъ, гдѣ они существуютъ: государство стремится съ ихъ помощью обезпечить во всѣхъ, даже бѣднѣйшихъ, мѣстностяхъ страны нѣкоторый національный минимумъ въ осуществленіи насущныхъ потребностей; выдавая пособія, правительство получаетъ возможность косвеннаго понужденія органовъ самоуправленія къ тѣмъ или инымъ мѣропріятіямъ; наконецъ, ими достигается болѣе равномерное распредѣленіе бремени между богатыми и бѣдными мѣстностями: помогая экономически слабымъ провинціямъ, сельскимъ мѣстностямъ, государство предупреждаетъ чрезмѣрную высоту въ нихъ податного бремени. Всѣ эти задачи служатъ проведенію въ жизнь принципа солидарности интересовъ государства и мѣстныхъ союзовъ, принципа, наиболѣе яркимъ выраженіемъ котораго служитъ система пособій.

На ряду съ указанными общими задачами, въ каждой странѣ дѣйствовали и особые мотивы, опредѣлявшіе характеръ

системы и формы пособій; кромѣ того, разнообразіе формъ ихъ въ различныхъ государствахъ зависитъ въ значительной мѣрѣ отъ формы мѣстнаго управленія, отъ роли самоуправления, отношеній его къ центральной власти и т. п.

Мы попытаемся поэтому сначала изучить развитіе пособій въ каждой странѣ въ связи съ ея политическими и социальными условіями съ тѣмъ, чтобы выдѣлить изъ мѣстныхъ условій и специфическихъ мотивовъ тѣ общіе принципы и тенденціи, которые намѣчаются въ современной эволюціи мѣстныхъ финансовъ; сравнительное изученіе опыта другихъ странъ можетъ дать нѣкоторыя практическія указанія для предстоящей у насъ реформы.

## ГЛАВА I.

### Историческое развитіе и современное положеніе госуд. пособій въ важнѣйшихъ государствахъ Западной Европы.

#### § 2. Англія <sup>1)</sup>.

Въ англійскихъ мѣстныхъ финансахъ государственныя пособия играютъ бѣльшую роль, чѣмъ въ прочихъ странахъ, что объясняется характеромъ мѣстнаго управленія Англіи и системой ея коммунальнаго обложенія: въ этой классической странѣ selfgovernment на общественные органы возложено почти все мѣстное управленіе, и потому компетенція ихъ, кругъ задачъ значительно шире, чѣмъ на континентѣ, и расходы чрезвычайно высоки: они составили въ 1907/8 г. 141,3 м. ф., т. е. около 1.330 м. руб. Между тѣмъ

<sup>1)</sup> Kaufmann, о. с. II. к. 4, § 2.—Grice, National and local finance 1910, Ch. 2—6.—S. Webb. Grants in aid 1911.—Труды Ком. о мѣстномъ обложеніи, особенно Memorandum Hamilton'a (С. 9528) и Final Report (Cd. 638)—Minority report of the R. C. on the poor laws (1909). Ch. X.—Chapman, Local government and state aid 1899, Ch. VII—X.—Гензель, Нов. теченія... 1909, стр. 19—70 и мою кн. Обл. гор. недвиж. II, стр. 207—19.

все обложение построено на одномъ основаніи—„видимой“ (гл. обр. недвижимой) собственности; хотя мѣстнымъ сборамъ подлежатъ лица, „занимающія“ собственность (occupiers), но въ значительной мѣрѣ они падаютъ на самихъ собственниковъ недвижимости, которые издавна жалуются на несправедливость указаннаго порядка и требуютъ привлеченія къ несенію мѣстныхъ расходовъ прочихъ категорій дохода (движимаго капитала) или принятія части расходовъ государствомъ на себя; чѣмъ яснѣе была трудность захватить промысловые и проч. доходы съ недвижимости въ рамки реального обложения <sup>1)</sup>, тѣмъ болѣе усиливалась тенденція сбросить часть мѣстныхъ расходовъ на плечи государства. Итакъ, первымъ стимуломъ къ государственнымъ пособіямъ было стремленіе облегчить бремя мѣстныхъ сборовъ, за которые шла въ теченіе всего вѣка борьба между landed и moneyed interest.

Но наряду съ этимъ факторомъ—податнаго распредѣленія—имѣется другой, пожалуй, еще болѣе важный и весьма характерный для англійскаго государственнаго быта: съ усложненіемъ экономическихъ и социальныхъ отношеній прежняя организація мѣстнаго управленія оказалась во всѣхъ отношеніяхъ неудовлетворительной: потребовалась нѣкоторая централизація управленія съ цѣлью большей равномѣрности въ удовлетвореніи потребностей; былъ усиленъ, а въ нѣкоторыхъ случаяхъ впервые созданъ государственный контроль надъ органами самоуправленія. Но вмѣсто того, чтобы заимствовать „бюрократическую систему“ континентальныхъ государствъ, Англія пошла своимъ путемъ: она обезпечила государственный контроль, не нарушая самостоятельности мѣстныхъ союзовъ и не теряя ре-

---

<sup>1)</sup> Система мѣстнаго обложения въ Англіи, вызывающая со всѣхъ сторонъ нареванія, далеко не представляется мнѣ „практически и теоретически наилучшимъ рѣшеніемъ сложной проблемы коммунальнаго обложения“, какъ характеризуетъ ее П. П. Гензель въ своей книгѣ „Новыя теченія въ ком. обложеніи на Западѣ“ 1909, стр. 68.



альныхъ преимуществъ мѣстной инициативы—„правительство, начиная съ 1832 года, въ теченіе трехъ четвертей вѣка покупало права контроля и инициативы по отношенію къ отдѣльнымъ отраслямъ управленія и отдѣльнымъ мѣстнымъ органамъ за ежегодныя пособія—grants in aid; такимъ образомъ были созданы совершенно своеобразныя отношенія между центральной властью и мѣстными органами<sup>1)</sup>. Вліяніе указаннаго специфически англійскаго мотива на развитіе пособій особенно замѣтно, какъ мы увидимъ, въ дѣлѣ народнаго образованія; тотъ же мотивъ выдвигается послѣднее время въ связи съ предполагаемой реформой мѣстнаго управленія.—Но на протяженіи всей исторіи пособій болѣе обращаетъ на себя вниманіе первый указанный выше факторъ—борьба за облегченіе мѣстныхъ сборовъ съ недвижности.

Первый періодъ развитія grants in aid—тридцатые годы—былъ не только эпохой крупныхъ реформъ въ государственномъ и мѣстномъ управленіи, но также эпохой чартизма, народныхъ волненій, ожесточенной борьбы. Результатомъ ихъ былъ между прочимъ ростъ расходовъ на полицію, крайне плохо организованную, и на судебныя и на тюремныя учрежденія<sup>2)</sup>. Всѣ эти расходы падали на мѣстные союзы, вызывая жалобы собственниковъ. Специальная коммиссія (select Committee), созванная въ 1834 г. для обсужденія вопроса о провинціальныхъ (графствъ) сборахъ, пришла къ заключенію, что расходы на судъ, полицію и важнѣйшія дороги имѣютъ общенациональное значеніе и должны покрываться изъ общегосударственныхъ средствъ. Въ слѣдующемъ же году ея пожеланія были отчасти осуществлены: 80 тыс. ф. были ассигнованы на покрытіе половины расходовъ на уголовныя суды и 30 тыс. ф. на перевозку арестантовъ. Осо-

<sup>1)</sup> S. Webb. Grants in aid. 1911, p. 5—6 (нѣсколько панегирическое отношеніе къ описанной системѣ).

<sup>2)</sup> Расх. на тюрьмы сост. 1792 г.—92.319 ф., а въ 1832 г.—177.245 ф. (+ 92%)  
 „ „ суд. арест. — 44.785 „ „ — 127.297 „ (+ 178%)  
 „ „ суд. пресл. — 34.218 „ „ — 157.119 „ (+ 359%)  
 „ „ полиц. (const.)— 659 „ „ — 26.688 „ (+ 4338%)

бенно сильно давала себя знать правительству въ эпоху волнений недостаточная организація полиціи (въ формѣ натуральной повинности населенія и бесплатныхъ должностей констэблей); правительство организовало полицію въ Ирландіи, дало пособіе въ 60 тыс. ф. на лондонскую полицію и, наконецъ, въ 1889 г. взяло на себя  $\frac{1}{4}$  расходовъ на жалованіе и обмундированіе полицейскихъ въ тѣхъ городахъ и графствахъ, которые обяжутся ввести платные штаты полиціи.

Въ сороковыхъ годахъ вопросъ о пособіяхъ былъ поставленъ въ тѣсную связь съ отмѣной хлѣбныхъ пошлинъ: нѣкоторой компенсаціей за предполагавшіяся потери землевладѣльцевъ должно было послужить „облегченіе мѣстныхъ сборовъ на общегосударственныя задачи“; и въ дѣлѣ общественнаго призрѣнія, и въ дорожномъ дѣлѣ правительство (Р. Пиль) стремилось къ централизаціи контроля, болѣе „эффективному“ управленію и облегченію бремени мѣстныхъ сборовъ <sup>1)</sup>. Пособія значительно увеличились: государство взяло на себя половину расходовъ на лѣченіе бѣдныхъ въ Англіи (и ассигновало 10 тыс. ф. на ту же цѣль для Шотландіи) и половину жалованія учителямъ въ школахъ для дѣтей неимущихъ; что касается содержанія уголовно-судебныхъ учреждений, оно было всецѣло возложено на казначейство, которое обязалось, кромѣ того, выплачивать мѣстнымъ органамъ по 4 шил. за содержаніе каждаго заключеннаго въ тюрьмѣ.

Но эти уступки казались недостаточными представителямъ интересовъ землевладѣнія, открывшихъ „крестовый походъ на консолидированный фондъ“, т. е. стремившихся перенести бремя мѣстныхъ расходовъ на средства государства, получающіяся главнымъ образомъ изъ косвеннаго и подоходнаго обложенія (бремя которыхъ падаетъ на массу населенія и на движимый капиталъ). Глашатай ихъ интересовъ, талантливый Дизраэли доказывалъ (1849), что общественное призрѣніе, средства сообщенія, юстиція... имѣють

<sup>1)</sup> См. Grice, о. с., р. 21—5.

„общенаціональное“ значеніе, и нельзя возлагать соотвѣтственные расходы на отдѣльныя мѣстности или отдѣльныя категоріи дохода. Несправедливо облагать только недвижимую собственность, составляющую всего  $\frac{1}{4}$  народнаго имущества; по крайней мѣрѣ половина мѣстныхъ расходовъ должны быть покрыты изъ средствъ казначейства...— Противники возражали имъ, что мѣстные сборы съ землевладѣльцевъ были ихъ исконной обязанностью за дарованныя имъ предкамъ земли (Юмъ), что расходы мѣстныхъ союзовъ содѣйствуютъ росту земельной ренты, между тѣмъ какъ сборы для бѣдныхъ понижаются (Вудъ)... Предложеніе Дизраэли было отвергнуто, но на другой годъ онъ выступилъ съ болѣе скромными требованіями, встрѣтившими сочувствіе значительной части палаты и общества. Впрочемъ, главнымъ стимуломъ къ усиленію пособій въ 50-хъ годахъ были не домогательства тори, а неудовлетворительная организація полиціи: пособие 39-го года оказалось недостаточнымъ, большинство союзовъ не воспользовалось имъ; пришлось обязать всѣ мѣстные союзы къ введенію у себя платныхъ полицейскихъ кадровъ и увеличить пособие на лондонскую полицію (1856 г.)<sup>1)</sup>.

Во второй половинѣ 19-го вѣка расходы мѣстныхъ союзовъ стали расти особенно быстро; главнымъ факторомъ былъ ростъ городовъ и всѣ вызываемыя имъ послѣдствія: жилищная нужда, антисанитарныя условія жизни, повышенный темпъ экономической и культурной жизни и повышенный уровень требованій „жизненныхъ удобствъ“, образованія. Стѣснявшія движеніе дорожныя пошлины и заставы были уничтожены, и содержаніе дорогъ легло на плательщиковъ мѣстныхъ сборовъ, которыхъ пришлось облегчить. Наконецъ, стремясь обезпечить „національный минимумъ“ народнаго образованія во всей странѣ, государство выступило въ 1870 г. съ широкой помощью мѣстнымъ органамъ. Къ этому времени особенно разгорѣлся споръ о мѣстныхъ налогахъ: тори на-

<sup>1)</sup> Кроме того, въ 1855 г. было дано пособие на содерж. подкидышей и на мировые суды.

стаивали на облегчені ихъ, и ихъ представитель Мэсси Лопсъ требовалъ перенесенія на счетъ „консолидированнаго фонда“ по крайней мѣрѣ всѣхъ расходовъ на юстицію, половины расходовъ на полицію и на призрѣніе умалишенныхъ. Либеральное министерство Гладстона относилось отрицательно къ пособіямъ вообще, и Гошенъ въ своемъ извѣстномъ докладѣ 1870 г. доказывалъ, что ростъ мѣстныхъ сборовъ приходится собственно на города, а мѣстное обложеніе сельской недвижимости даже нѣсколько понизилось <sup>1)</sup>.

Тѣмъ не менѣе и при либеральномъ министерствѣ необходимость обезпечить равномѣрное и достаточное удовлетвореніе санитарныхъ и друг. потребностей вызвала все новыя пособія (кромѣ школьныхъ grants 1870 г.): на пожарную команду въ Лондонѣ (1865), на оспопрививаніе—по шиллингу за прививку (vaccination Act 1867 г.), половина жалованія медицинскому и санитарному персоналу (medical officers of health and inspectors of nuisances).

Когда тори стали у власти, они получили возможность осуществить свои требованія, и развитіе пособій пошло болѣе ускореннымъ темпомъ; при министрѣ финансовъ Норкотѣ пособие на полицію было повышено (1874) до половины жалованія и обмундированія, усилена субсидія на лондонскую полицію, тюрьмы всецѣло перешли въ 1887 г. въ вѣдѣніе центральной власти; въ 1874 г. было ассигновано довольно значительное пособие на содержаніе умалишенныхъ—по 4 шил. за человѣка въ недѣлю. Highway Act 1878 г., отмѣнивъ дорожныя пошлины, возложилъ половину расходовъ по устройству и содержанію дорогъ на графство, другую половину на округа и приходы, дорожныя сборы которыхъ сильно возрасли; пришлось ассигновать (уже въ министерство Гладстона) въ 1882 г. для ихъ облегченія пособія въ размѣрѣ половины издержекъ графствъ, всего 250 т. ф. (т. е.  $\frac{1}{4}$  всѣхъ расходовъ).

Мы видѣли, что и при господствѣ либераловъ пособія

---

<sup>1)</sup> Report of... Goschen... on the progressive increase of local taxation P. P. 1870 № 470), см. мою кн. «Облож. гор. недвижим.» Ч. II, стр. 212.

продолжали развиваться, правда, болѣе медленно, чѣмъ при министерствѣ тори; разница была лишь въ темпѣ развитія—система, характеръ пособій, основанія ихъ распредѣленія мало измѣнились до 1888 г. <sup>1)</sup> Среди этихъ многочисленныхъ пособій, создававшихся безъ системы, *ad hoc*, какъ большинство англійскихъ институтовъ, Кауфманъ <sup>2)</sup> различаетъ три группы: 1) *treasury subventions* — заранѣе опредѣленные взносы казначейства на разнообразныя цѣли (признанныя общегосударственными); 2) пособия на народное образованіе и 3) *grants in aid*—пособія (на полицію, юстицію, обществ. призрѣніе, народн. здравіе и пути сообщенія), которыя въ силу измѣнчивости размѣра требовали ежегоднаго вотированія парламентомъ. Первая категория пособій была ничтожна; *grants in aid* представляли довольно хаотическую картину, и автоматическій ростъ большинства изъ нихъ въ силу установленія ихъ размѣра въ опредѣленной долѣ мѣстныхъ расходовъ представлялъ нѣкоторыя неудобства въ бюджетномъ отношеніи.—Но зато система *grants in aid* содѣйствовала улучшенію многихъ отраслей управленія и достигла отчасти поставленныхъ ей цѣлей: она дала возможность усилить контроль и обезпечить минимальный уровень удовлетворенія потребностей: „поставивъ пособие на полицію въ зависимость отъ надлежащаго уровня ея организаціи, много содѣйствовали усиленію ея дѣятельности и поднятію уровня; пособия на оспопрививаніе и регистрацію населенія обезпечили осуществленіе функцій, которыя въ противномъ случаѣ оставались бы въ небреженіи... въ большинствѣ мѣстностей; пособие на дороги вполне оправдано результатами <sup>3)</sup>... Описанная система подверглась въ 1888—1890 г.г. серьезнымъ измѣненіямъ, авторомъ которыхъ былъ Гошенъ.

<sup>1)</sup> Поэтому совершенно непонятны основанія, по которымъ Grice (*National and local finance*, p. 11) дѣлитъ исторію пособій на періоды: 1) 1832—46, 2) 1846—74 и 3) 1874—96 г.

<sup>2)</sup> О. с., 1. 396—7; различіе—не существенно, у англійскихъ писат. не встрѣчается.

<sup>3)</sup> Blunden. *Local taxation and finance* 189, p. 36.

§ 3. Реформа Гошена <sup>1)</sup>.

Талантливый финансист был в это время уже противником своих недавних друзей: ирландский гомруль раздѣлил ихъ, Гошенъ сталъ въ ряды юнионистовъ и вступилъ въ министерство Сольсбери. Уже съ первыхъ шаговъ онъ долженъ былъ сдѣлать нѣсколько уступокъ своимъ новымъ союзникамъ: удвоилъ пособіе на дороги, выгодное землевладѣльцамъ, и предоставилъ фермерамъ право выбора подоходнаго обложенія по дѣйствительному или предполагаемому доходу. Наконецъ въ 1888 г. онъ выступилъ со своимъ знаменитымъ планомъ реформы, главныя черты которой состояли въ слѣдующемъ: цѣлый рядъ прежнихъ grants in aid на сумму въ 2,9 м. ф. подлежалъ прекращенію и вмѣсто нихъ мѣстнымъ союзамъ ассигновались поступления съ опредѣленныхъ источниковъ дохода, а именно: 1) нѣкоторыхъ лиценцій, т. е. патентовъ за право торговли спиртными напитками, табакомъ, за право ношенія оружія, за гербы и т. д.; 2) половина поступленій налога съ наслѣдствъ (движимой собственности) — probate duty; 3) кромѣ того Г. предлагалъ предоставить мѣстнымъ союзамъ взиманіе „лиценцій“ за лошадей, экипажи и велосипеды, т. е. нѣсколько налоговъ на роскошь. Основнымъ мотивомъ реформы представлялась необходимость раздѣленія центральныхъ и мѣстныхъ финансовъ и предоставленія мѣстнымъ союзамъ источниковъ дохода подвижныхъ и способныхъ къ локализации. Самостоятельный мѣстный подоходный налогъ Гошенъ считалъ неосуществимымъ, а передачу доли поступленийъ государственнаго подоходнаго признавалъ нежелательной, такъ какъ послѣдній падаетъ все-таки въ значительной долѣ на недвижимость, обложеніе которой онъ стремился облегчить, и на заработокъ „среднихъ“ классовъ населенія <sup>2)</sup>; поэтому Г. обратился къ probate duty—„единственному налогу,

<sup>1)</sup> Изъ рѣчи Гошена 26-го марта 1888, цит. по мем. Hamilton'a.

<sup>2)</sup> Ср. Memorandum Hamilton'a въ R. C. on loc. tax. 1899 (C. 9528), p. 19 и Grice o. c., Ch. V.

исключительно падающему на движимость<sup>4</sup>; въ виду того, что государственный налогъ съ недвижимыхъ наслѣдствъ—*succession duty*—былъ ниже *probate duty* (3%), Г. уравнивалъ ихъ, повысивъ первый до 1½% и передавъ половину второго (1½%) мѣстнымъ союзамъ, чѣмъ разсчитывалъ компенсировать исключительное обремененіе недвижимости мѣстными сборами. Отдавая органамъ самоуправленія лиценціи, Г. хотѣлъ предоставить имъ свободу установленія ставокъ (въ извѣстныхъ предѣлахъ), т. е. сдѣлать лиценціи мѣстными налогами. Новые налоги должны были съ избыткомъ возмѣстить отмѣняемые *grants in aid*, и излишекъ предназначался для облегченія мѣстныхъ *rates*. Благодаря ассигнованію опредѣленныхъ источниковъ дохода, парламентъ освобождался отъ ежегоднаго вотированія безчисленныхъ субсидій, „отношенія между фискомъ и мѣстными финансами приобрѣтали ясность“. Таковы были задачи, поставленныя реформѣ Гошеномъ.

Правильно или нѣтъ была поставлена самая задача, нужно ли раздѣленіе источниковъ дохода государства и мѣстныхъ союзовъ? — Я не стану пока останавливаться на этомъ вопросѣ, такъ какъ самый принципъ не встрѣчалъ возраженій даже со стороны политическихъ противниковъ его (Гладстона). — Но бѣда въ томъ, что предположенная цѣль не достигалась проектомъ, да и самый проектъ испытывалъ серьезныя измѣненія, пока сталъ закономъ.

Прежде всего реформа касалась только части пособій — она не затронула пособій на начальное образованіе и нѣкоторыхъ другихъ, слѣдовательно, полнаго раздѣленія достигнуто не было; отдавая мѣстнымъ органамъ половину поступлений *probate duty*, Гошенъ связывалъ фискъ<sup>1)</sup> по отношенію къ налогу съ наслѣдствъ, затрудняя возможную реформу; отмѣняя *grants in aid*, онъ лишалъ правительство возможности регулировать съ ихъ помощью дѣятельность мѣстныхъ органовъ; проектъ увеличивалъ средства мѣст-

<sup>1)</sup> Cp. Report by Sir E. Hamilton and Sir G. Murray. R. C. on loc. tax. 1901 (Cd 638), p. 113.

ныхъ союзовъ, но они распредѣлялись не между тѣми союзами, которые наиболѣе въ томъ нуждались—основанія распредѣленія были крайне неудачно установлены.

Если самый проектъ Г., вопреки мнѣнію большинства членовъ Кор. комиссіи 1900 года, нельзя признать удачнымъ даже съ точки зрѣнія поставленныхъ задачъ, то въ дальнѣйшемъ онъ былъ окончательно искаженъ: новые налоги на роскошь (лиценціи за лошадей, экипажи, велосипеды) были отвергнуты, точно такъ же, какъ и право мѣстныхъ союзовъ опредѣлять высоту переданныхъ лиценцій; такимъ образомъ даже „способные къ локализаци“ источники дохода остались въ вѣдѣніи государства—мѣстнымъ органамъ доставались лишь ихъ поступления. Въ чемъ же заключалось преимущество новой системы предъ прежними grants? Система „двухъ кошелековъ“, по мнѣнію Row-Fogo <sup>1)</sup>, абсурдна и производитъ только путаницу: ассигнуя вмѣсто пособій опредѣленные источники дохода, правительство напминало тѣхъ дамъ, которыя держатъ деньги, предназначенныя для различныхъ цѣлей, въ разныхъ кошелкахъ. Черезъ два года—въ 1890 г.—пришлось повысить пособия на пенсіи полицейскимъ чинамъ и на проектировавшейся выкупъ лиценцій съ питейныхъ домовъ, и къ прежнимъ двумъ категоріямъ assigned revenues присоединились добавочные акцизы и таможенная пошлина на пиво и спиртъ, но отмѣна лиценцій была отвергнута, а остатокъ новаго дохода распредѣлился между графствами и городами на тѣхъ же основаніяхъ, какъ и probate duty, и ассигновался почему-то на техническія учебныя заведенія. Отказавшись раньше отъ надбавокъ къ подходящему налогу „изъ опасенія обложить заработокъ“, теперь повышали косвенное обложеніе: Гошенъ творилъ волю своихъ новыхъ друзей.

Вскорѣ онъ пошелъ еще дальше: тотъ самый Гошенъ, который въ 1870 г. доказывалъ съ цифрами въ рукахъ, что ростъ мѣстныхъ сборовъ падаетъ на города, что деревня

<sup>1)</sup> J. Row-Fogo. An essay on the reform of local taxation in England, 1902, p. 296. Ср. также П. Гензель. Цит. соч., стр. 30 и 31.



обложена значительно слабѣе, въ 1896 г. понизилъ вдвое сборы съ сельско-хозяйственныхъ земель, возмѣщая убытокъ мѣстныхъ союзовъ пособіями изъ поступлений налога съ наслѣдствъ (движимости — estate duty), хотя отношенія налоговъ съ тѣхъ поръ не измѣнились (см. докладъ Fowler'a въ 1893 г.); этотъ подарокъ землевладѣльцамъ вызвалъ рѣзкую критику оппозиціи и недовольство въ городскомъ населеніи; оппозиціи удалось ограничить его пятилѣтнимъ срокомъ; впрочемъ, съ тѣхъ поръ льгота возобновлялась, а въ 1899 г. аналогичная льгота была примѣнена къ церковной десятинѣ—tithe rent charge.

Итакъ, реформа 1888—90 и зак. 1896—9 г.г. оказались вредными во всѣхъ отношеніяхъ <sup>1)</sup>: они дали льготу аграріямъ въ ущербъ городскому населенію; они увеличили сумму пособій вдвое и тѣмъ не менѣе оставили мѣстные союзы въ худшемъ финансовомъ положеніи, чѣмъ раньше, вслѣдствіе крайне неравномѣрнаго распредѣленія, на которомъ мы еще остановимся; ассигнуя средства независимо отъ расходовъ, правительство лишилось прекраснаго контрольнаго средства; а главное, вмѣсто ясности отношеній создало невѣроятную путаницу.

#### Нынѣшнее состояніе пособій.

Со времени реформы Гошена прошло двадцать лѣтъ, однако, несмотря на вызываемое ею общее недовольство, система пособій не подверглась существеннымъ измѣненіямъ (за исключеніемъ незатронутыхъ реформой пособій на образованіе). Причины тому лежатъ въ трудности реформы, въ неизбѣжномъ сопротивленіи заинтересованныхъ группъ (аграріевъ), но особенно въ отсутствіи опредѣленной политики въ области субсидій: послѣднія давались не столько для того, чтобы помочь мѣстнымъ органамъ, сколько для того, чтобы отвязаться отъ нихъ, избавиться отъ безпокой-

<sup>1)</sup> Ср. (Minority) Report of Hamilton & Murray; болѣе суровые отзывы у Row-Fogo, Dudley Baxter'a, Sidney Webb'a и др., хорошо изложены ея недостатки у Гензеля, стр. 28—34.

ныхъ жалобъ <sup>1)</sup>; пожалуй, самая запутанность системы способствовала ея долговѣчности; „она, можетъ быть, не просуществовала бы такъ долго, говорятъ Гамильтонъ и Мёррей <sup>2)</sup>, если бы ея неясность и сложность не сдѣлали невозможнымъ для публики ея пониманіе“.

Общая сумма пособій равна нынѣ, по мнѣнію Сидней Уэбба <sup>3)</sup>, почти 30 м. ф. (т. е. приблизительно 280 м. р.), что составляетъ около 3 пенсовъ въ недѣлю на жителя и сокращаетъ мѣстные сборы на 1 шил. 4 пенса съ фунта (теперь они составляютъ въ среднемъ 5 ш. и 8 п. съ фунта или болѣе 28<sup>0</sup>/<sub>100</sub>), но эти среднія не даютъ надлежащаго представленія о пособияхъ, такъ какъ распредѣленіе ихъ крайне неравномѣрно.

Изъ общей суммы ихъ, въ 1908/9 г. достигавшей 28,8 м. ф., 16,4 м. <sup>4)</sup> составляли пособия на начальное образованіе, которыми я займусь подробнѣе дальше, 0,35 м. ф. ассигновались на исправительныя заведенія и промышленныя школы, 0,28 м. — на безработныхъ въ Лондонѣ и 120 др. городахъ по зак. 1905 г., 0,624 м. уплачены взаменъ мѣстныхъ сборовъ съ казенныхъ имуществъ и 11 милліоновъ слишкомъ входили въ Local taxation accounts, т. е. общій фондъ пособій, созданный Гошеномъ. — Какъ же распредѣлялись эти 11 милліоновъ между различными источниками пособій? 4,3 м. поступали съ лиценцій, 2,89 м. съ estate duty — налога съ наслѣдствъ, 1,38 м. съ таможенныхъ пошлинъ и акциза на пиво и спиртъ [остатокъ составляли пособия въ возмѣщеніе половины сборовъ съ сельско-хозяйственныхъ земель (Agricultural rates & tithe rentcharge grants)] <sup>5)</sup>.

Итакъ, Local taxation account не обнимаетъ и половины государственныхъ пособій мѣстнымъ органамъ.

<sup>1)</sup> Ср. остроумныя замѣчанія Row-Fogo, о. с. р. 303—4.

<sup>2)</sup> R. C. on loc. tax. (Cd 638), p. 115.

<sup>3)</sup> S. Webb. Grants in aid, 1911, ch. III, p. 38.

<sup>4)</sup> Въ 1910/11 г. они сост. 18,65 м. ф. См. Williams. Exchequer grants. Ec. Journ. 1911 march.

<sup>5)</sup> Изъ Daily News Year Book, 1911, цит. по Уэббу, р. 29.

Распределение перечисленных дотаций (assigned revenues) происходит по различным основаниям: из поступлений прибавочных налогов на пиво и спирт и налога съ (движимых) наследствъ 80% отдается мѣстнымъ органамъ Англии, 11%—Шотландіи и 9%—Ирландіи; что касается лиценцій, то каждое графство или самостоятельный городъ (county borough) получаетъ сумму поступлений на его территории, а по зак. 1908 г. и взиманіе нѣкоторыхъ лиценцій (на право охоты, за собакъ, экипажи, мужскую прислугу, гербы) передается мѣстнымъ органамъ, чѣмъ отчасти осуществляется первоначальная идея Гошена.

Изъ поступлений нал. съ наследствъ министерство мѣстнаго управленія (Local government board) непосредственно выплачиваетъ пособіе на борьбу съ эпизоотіями и въ возмѣщеніе половины мѣстныхъ сборовъ съ сельско-хозяйственныхъ земель, а изъ питейныхъ доходовъ производятся выплаты на пенсіи полицейскимъ чинамъ, пособіе на столичную полицію и на органы контроля. Лишь остатокъ за этими непосредственными выдачами поступаетъ въ кассы графствъ и городовъ, составляя въ нихъ особый счетъ — Exchequer contribution account, изъ котораго уплачиваются болѣе мелкимъ союзамъ (приходамъ, юніонамъ, дистриктамъ) остальные субсидіи; чистый остатокъ идетъ на пониженіе мѣстныхъ налоговъ. Всѣ эти дотации, замѣнившія прежніе grants in aid, распределяются на тѣхъ же основаніяхъ, какъ grants до 1888 г.

#### § 4. Критика англійской системы пособій и проекты реформы.

Я уже указывалъ главныя возраженія, которыя раздавались противъ реформы 1880—90 г. со стороны противниковъ тогдашняго министерства; краткій періодъ господства либераловъ (1892—95) не могъ, конечно, ничего измѣнить въ системѣ мѣстныхъ финансовъ — и у власти скоро снова и надолго стали консерваторы съ юніонистами. Королевская коммиссія о мѣстномъ обложеніи, состоявшая почти исключительно изъ сторонниковъ правительства, отнеслась очень благосклонно къ существующей системѣ пособій и рекомендовала лишь частичныя, второстепенныя измѣненія, но въ



отдѣльномъ мѣнѣи ея предсѣдателя Бальфура Бёрлей и докладѣ г. Гамильтона и Мёррей мы видимъ отрицательное отношеніе къ ея основнымъ принципамъ. Послѣдніе годы либеральное м-во энергично проводитъ соц. реформы; все чаще раздаются требованія коренной реформы мѣстныхъ финансовъ, уже обѣщанной Ллойдъ-Джорджемъ, а энергія нынѣшняго министерства и прочное правительственное большинство позволяютъ разсчитывать на близкое ея осуществленіе.

а) Ассигнованіе опредѣленныхъ источниковъ дохода для пособій мѣстнымъ союзамъ не достигаетъ цѣли разграниченія государственныхъ и мѣстныхъ финансовъ (да и самая цѣль эта не можетъ считаться общепризнаннымъ требованіемъ), ослабляетъ контроль надъ мѣстными расходами и вноситъ лишь путаницу въ отношенія. „Никакого раздѣленія имперскихъ и мѣстныхъ финансовъ, говоритъ Бальфуръ, не произошло, т. к. почти во всѣхъ статьяхъ имперскаго бюджета приходится все-таки включать суммы для мѣстныхъ органовъ“; онъ полагаетъ, что непосредственныя пособія изъ „консолидированнаго фонда“ (общихъ средствъ казначейства) были бы экономичнѣе „ассигнованныхъ доходовъ“<sup>1)</sup>. „Нужно отмѣнить, заявляетъ еще рѣшительнѣе С. Уэббъ<sup>2)</sup>, систему assigned revenues и вернуться къ прежней формѣ пособій—grants in aid.—Къ тому же выводу пришли въ своемъ докладѣ Кор. комиссіи Гамильтонъ и Мёррей<sup>3)</sup>.

Большинство Кор. комиссіи 1900 г. пыталось защищать эту систему: утвержденіе, что специально назначенные доходы—тѣ же пособія изъ „общаго кошелька“ (гос. казначейства) ошибочно, такъ какъ, молъ, эти доходы получаютъ отъ новыхъ налоговъ (надбавочные нал. на пиво и спиртъ) и измѣняютъ распредѣленіе податнаго бремени (First report, p. 17). Но вѣдь и для повышенія grant in aid потре-

<sup>1)</sup> Sep. recommendation. R. C. l. t. 1901 (Cd 638), p. 70—1.

<sup>2)</sup> O. c., p. 84—5.

<sup>3)</sup> Rep. by Hamilton and Murray, p. 129—131.

бовались бы новые налоги, а распределение бремени между различными категориями плательщиков не имѣть никакого отношенія къ разбираемому нами вопросу <sup>1)</sup>). Трудно понять, почему поступления питейныхъ акцизовъ предназначены для пенсій полицейскимъ чинамъ, а налогъ съ наслѣдствъ— для эпизоотій и возмѣщенія нал. съ сельско-хозяйственныхъ земель!

б) Излишки „ассигнованныхъ доходовъ“ по сравненію съ прежними grants ведутъ къ облегченію мѣстныхъ сборовъ въ сельскихъ мѣстностяхъ, тогда какъ города и особенно Лондонъ находятся въ менѣе выгодныхъ условіяхъ. Впрочемъ, съ 1907 г. излишки исчезли, и графства доплачиваютъ значительныя суммы.

с) До сихъ поръ сохранилась льгота сельскимъ хозяевамъ, уплачивающимъ половину причитающихся съ нихъ сборовъ, а за нихъ (agricult. rates grants) платитъ государство, т. е. все населеніе, между тѣмъ какъ сельскія мѣстности обложены ниже городовъ, и сборы въ нихъ росли менѣе быстро <sup>2)</sup>. Но независимо даже отъ соображеній справедливости, если признать даже необходимымъ такое облегченіе сельскихъ хозяевъ за счетъ другихъ, то все-таки распределение agricultural rates grants слѣдуетъ признать бессистемнымъ и неравномѣрнымъ: они выдаются безъ опредѣленнаго назначенія, взаимнѣ  $\frac{1}{2}$  всѣхъ сборовъ, хотя бы даже эти сборы шли на расходы, приносящіе непосредственную выгоду сельскимъ хозяевамъ: такъ напр., государство оплачиваетъ половину расходовъ на устройство и содержаніе дорогъ <sup>3)</sup>; далѣе означенный порядокъ ведетъ къ тому, что совершенно одинаковые по богатству мѣстные союзы получаютъ различныя пособія въ зависимости отъ отношенія между находящимися въ нихъ сельско-хозяйственными и иными имуществами (Row-Fogo).

<sup>1)</sup> Остроумная критика этой парадоксальной защиты assigned revenues у Row-Fogo, *op. cit.*, p. 297—8; ср. также Гензель, стр. 30—1

<sup>2)</sup> Fowler, *цит. докл.*, Charman, *о. с.*, ch. IX и Row-Fogo, p. 299—301.

<sup>3)</sup> *Rep. by Hamilton and Murray*, 117—118.

d) Основанія распредѣленія дотацій совершенно не соотвѣтствуютъ потребности въ нихъ, такъ какъ пособія закрѣплены въ той пропорціи, въ какой выдавались до 1888 г. grants. Даже большинство комиссіи 1900 г. признало, что „нѣтъ основаній сохранять означенный порядокъ“, что съ теченіемъ времени (съ измѣненіемъ населенія и пр.) онъ сталъ непригоднымъ. Но тотъ порядокъ, который они предлагали взаимнъ существующаго (р. 30), чрезвычайно сложенъ и запутанъ. Предсѣдатель комиссіи Бальфуръ представилъ стройный и глубоко продуманный планъ распредѣленія пособій: нужно, говоритъ онъ, имѣть въ виду всегда экономичность и продуктивность управленія и равномерность по отношенію къ плательщикамъ въ разныхъ союзахъ; во избѣжаніе расточительности пособія не должны въ общемъ превышать половины расходовъ союза на ту или другую цѣль обще-государственнаго характера. Размѣры пособій слѣдуетъ сообразовать съ 1) платежеспособностью союза и 2) съ потребнымъ расходомъ. Населеніе не можетъ служить единственнымъ базисомъ распредѣленія; оцѣночная стоимость имуществъ—лучшее мѣрило платежеспособности: слѣдуетъ давать пособія въ обратнo пропорціональномъ отношеніи къ оцѣночной стоимости на жителя; однако нужно принимать во вниманіе и размѣръ расхода; слѣдовало бы распространить на всѣ пособія принципы aid grant, выдаваемого на элементарныя школы. Такъ напр., пособие на общественное призрѣніе должно было бы состоять изъ двухъ частей: 1) разницы между минимальнымъ расходомъ на бѣдныхъ ( $3\frac{1}{2}$  ш. на жителя) и продуктомъ сбора въ 4 п. съ фунта, 2)  $\frac{1}{3}$  дѣйствительныхъ расходовъ сверхъ означеннаго ( $3\frac{1}{2}$  ш.) минимума <sup>1)</sup>.

Тѣ же мысли развивали въ своемъ докладѣ Гамильтонъ и Мѣррей: руководящими принципами должны быть необходимая потребность (necessity) и платежеспособность (ability); прежде всего нужно выяснитъ необходимый (минимальный) расходъ—standard expenditure—и обезпечитъ его осуществле-

<sup>1)</sup> Separ. recommendations, p. 74—9.

ніе „первоначальнымъ пособіемъ“ (primary grant), въ размѣрѣ разницы между standard expenditure и поступлениями нормального сбора — standard rate; дополнительное пособие должно покрывать  $\frac{1}{3}$  расхода сверхъ минимума <sup>1)</sup>.

Эта идея обезпеченія „національнаго минимума“ и доли участія въ дальнѣйшихъ расходахъ проводится и въ новѣйшихъ проектахъ реформъ: въ биллѣ 1910 о борьбѣ съ нищетою (The prevention of destitution Bill), принципы котораго Уэббъ предлагаетъ распространить на всю систему пособій <sup>2)</sup>, въ предложеніи меньшинства Кор. комиссіи объ общественномъ призрѣніи <sup>3)</sup> и проч.

е) Остается вопросъ о предметахъ назначенія пособій, о томъ, какія функціи мѣстнаго управленія, въ какомъ размѣрѣ и въ какой формѣ получаютъ помощь со стороны государства?

Въ Англіи почти всѣ писатели проводятъ различіе между т. н. „національными“ (общегосударственными) и „мѣстными“ функціями управленія; первыя, молъ, представляютъ лишь бремя для мѣстныхъ плательщиковъ (onerous services), и здѣсь умѣстна помощь со стороны государства, вторыя приносятъ выгоды только жителямъ данной мѣстности (beneficial services) и потому расходы на ихъ осуществленіе должны быть всецѣло покрыты мѣстными сборами. — Съ этимъ разграниченіемъ мы встрѣчаемся на всемъ протяженіи исторіи пособій: еще въ 40-хъ годахъ землевладѣльцы требовали покрытія изъ „консолидированнаго фонда“ части „національныхъ“ расходовъ мѣстныхъ союзовъ, въ 70-хъ гг. много говорили объ этомъ; въ Кор. комиссіи 1900 г. на указанномъ дѣленіи настаивали всѣ члены комиссіи, жалуясь на недостаточное признаніе его въ существующей системѣ <sup>4)</sup>: помощь государства, говорятъ Гамильтонъ и Мёррей, оказывалась безъ надлежащаго разбора <sup>5)</sup>. Къ національнымъ функціямъ относятся:

<sup>1)</sup> P. P. (Cd 638) 1901 Report.—p. 133—4.

<sup>2)</sup> S. Webb., о. с., p. 103—110.

<sup>3)</sup> Minority report. R. C. on the poor laws. V. III, ch. X.

<sup>4)</sup> J. Webb., о. с., p. 103—110.

<sup>5)</sup> R. C. L. T. (Cd 638), p. 123—4 и 129 (1), ср. также ib., p. 11.

общественное призрѣніе, полицію и уголовную юстицію, нар. образованіе, большія дороги („main roads we also consider on the whole to be to some extent a national service and likely to become more“), а Гамильтонъ присоединяетъ сюда еще содержаніе умалишенныхъ и жалованіе санитарной администраціи.

Противъ этого неправильнаго общераспространеннаго мнѣнія<sup>1)</sup>, на которомъ я останавлиюсь въ теоретической части, справедливо возстаетъ С. Уэббъ въ своей послѣдней работѣ: развѣ заботы о бѣдныхъ и образованіе дѣтей, признаваемыя „національными услугами“, не приносятъ особыхъ выгодъ жителямъ данной мѣстности? съ другой стороны, устройство каналовъ, насыпей и шлюзовъ, защищающихъ отъ наводненій цѣлую провинцію... почему-то признается чисто мѣстнымъ расходомъ, который долженъ быть покрытъ непосредственно заинтересованными приходами!

Во всякомъ случаѣ въ исторіи пособій никогда не считались съ дѣленіемъ функций на государственныя и мѣстныя: пособія выдавались на опредѣленныя цѣли, въ осуществленіи которыхъ заинтересована вся страна; дѣленіе функций управленія на „національныя“ и „локальныя“—одна изъ тѣхъ бесполезныхъ классификацій, которыя не основаны на реальныхъ различіяхъ, а играютъ лишь терминологическую роль: опредѣленныя функции называются національными потому, что на ихъ исполненіе даются пособія, а не потому даются пособія, что функции эти имѣютъ національный характеръ.

Изъ отдѣльныхъ категорій пособій, покрываемыхъ изъ assigned revenues, наибольшее значеніе имѣютъ пособія на полицію, на (высшее) образованіе, на дороги, содержаніе умалишенныхъ, обществ. призрѣніе и санитарныя нужды.

(а) Grants in aid на полицію, выдававшіеся до 1888 г., по общему признанію, значительно содѣйствовали улучшенію ея организаціи, но реформа 88 г. ввела бессмысленныя усложненія въ ихъ систему: содержаніе столичной полиціи и пен-

<sup>1)</sup> У насъ его раздѣляетъ проф. Гензель, см. его „Нов. теченія“, гл. I.



сии получаютъ изъ спеціальнаго источника: полиція графствъ и большихъ городовъ содержится изъ фонда субсидій (Exchequer Contributions), въ свою очередь графства должны уплачивать изъ этого фонда половину содержанія полиціи подвѣдомственныхъ имъ городовъ (non County boroughs), что сокращаетъ ихъ средства на уѣздную полицію. Возможность регулированія дѣятельности полиціи центральнымъ вѣдомствомъ значительно сузилась. Поэтому Уэббъ (р. 96), Бальфуръ и др. совѣтуютъ вернуться къ прежней системѣ, причѣмъ послѣдній рекомендуетъ опредѣлить высшій предѣлъ для police grant въ  $\frac{2}{3}$  расхода, „минимальный“ расходъ на полицію, обеспечиваемый государствомъ, въ 1 ш. 4 п. на жителя (Sep. recommend., p. 79).

(в) Въ области дорожнаго дѣла въ Англіи царилъ до сихъ поръ большой безпорядокъ: устройство ихъ было всецѣло предоставлено мѣстнымъ органамъ (съ 88 г.—графствамъ<sup>1)</sup>, и только нынѣ, съ образованіемъ особаго дорожнаго вѣдомства—Road board—и комиссіи по экономич. развитію—Development Commission, можно рассчитывать на проведение давно недостающаго плана и централизаціи въ дорожномъ строительствѣ и на ассигнованіе большихъ средствъ. Посobie, введенное взаменъ дорожныхъ пошлинъ въ 1870 г., не было включено въ 88 г. въ Exchequer Contributions Accounts, но сумма его принимается въ расчетъ при распредѣленіи между графствами „ассигнованныхъ доходовъ“. Она теперь недостаточна и неравномѣрно распредѣляется. Въ комиссіи 1900 г. рекомендовалось довести посobie въ Англіи до половины расходовъ на main roads (т. е. до 1 м. ф.).

е) Посobia органамъ общественнаго призрѣнія<sup>2)</sup>, достигающія значительной суммы въ  $3\frac{1}{2}$  м. ф., служатъ, по мнѣнію С. Уэбба, самымъ яркимъ примѣромъ сложности и аномалій существующей системы пособій. Въ Англіи и Уэльсѣ,

<sup>1)</sup> Main roads (обыкновен. дороги) содержатся графствами ( $17\frac{1}{2}$  т. м. въ 1906 г.), городами (3,6 т. м.) и уѣздами (dural districts— $6\frac{1}{2}$  т. миль).

<sup>2)</sup> R. C. on loc. tax. Fin. Rep. (England & Wales) 1901, p. 24—28, 32 Sep. Recom., p. 76—9 и Fin. Rep. (Scotland) 1902.—R. C. on the poor laws.—Majority and Minority (ch. X) Report.—S. Webb, o. c. ch. IV.

за исключеніемъ столицы, они состоятъ изъ пяти отдѣльныхъ grants: фиксированной по закону 88 г. суммы (1.350 т. ф. въ 1907/8 г.), пособія взаменъ сборовъ съ с.-х. земель по зак. 96 г. (461 т. ф.) и платы за содержаніе умалишенныхъ въ больницахъ (800 т. ф.), затѣмъ небольшого пособія на жалованіе учителямъ въ школахъ для бѣдныхъ дѣтей (25 т.) и исчезающей съ распространеніемъ дарового обученія платы за дѣтей, посылаемыхъ изъ домовъ общественнаго призрѣнія въ народныя школы (2 тыс. ф.).

Лондонъ получаетъ, кромѣ означенныхъ пособій, еще два: 400 т. ф. въ „общій фондъ общ. призрѣнія (Common poor fund), для бѣднѣйшихъ его „юніоновъ“, и столичному управленію пріютами для идиотовъ, заразными больницами и т. д.—Metropolitan Asylum board; всего Лондонъ получаетъ отъ государства до 70% своихъ расходовъ на бѣдныхъ. — Въ Шотландіи половина пособій дается на содержаніе умалишенныхъ (115½ т.) и медицинскую помощь населенію (20 т.), остальную составляютъ фиксированныя общія пособія 88 и 96 г. 126 т. Ирландія получаетъ съ 88 г. на общ. призрѣніе половину нал. съ наслѣдства 316,7 т. (съ 95 г. половину estate duty), а съ 98 г. Agriculture Act grant, кромѣ того пособіе на лѣченіе и обученіе бѣдныхъ дѣтей. Изъ описанныхъ пособій главныя, полученныя въ 88 г., распредѣляются пропорціонально grants 87—8 г. (жалованіе и пенсіи служащимъ въ учрежденіяхъ для бѣдныхъ, а въ Лондонѣ по расчету 4 п. въ день на призрѣваемаго), совершенно не соотвѣтствующихъ нынѣшнимъ расходамъ; отсюда крайняя неравномѣрность ихъ, особенно въ Шотландіи: однѣ мѣстности покрываютъ ими почти весь расходъ, въ другихъ облегченіе плательщиковъ poor rate не достигаетъ и пенни на фунтъ. Такимъ образомъ одна изъ задачъ, которыя преслѣдуются системой пособій—облегченіе плательщиковъ мѣстныхъ сборовъ—не достигается вслѣдствіе ихъ неравномѣрности; а въ Ирландіи пособія распредѣляются такъ, словно правительство нарочно старается усугубить положеніе самыхъ несчастныхъ округовъ, гдѣ населеніе хронически голодаетъ: въ отчетѣ большинства Кор. комиссіи объ общ. призрѣніи 1909 г. приведена инте-

ресная табличка, показывающая, что пособія въ общемъ тѣмъ выше, чѣмъ выше на жителя оцѣночная стоимость имущества въ данномъ „юніонѣ“, т. е. чѣмъ богаче данный округ!

Распредѣля такъ оригинально 3<sup>1</sup>/<sub>2</sub> м. ф. пособій, государство не обезпечило за своими (центральными) органами даже возможности дѣйствительнаго контроля и регулированія расходовъ: первыя два пособія (88-го и 96-го г.г.) выдаются безъ ограниченія на общіе расходы boards of guardians (органовъ общ. призрѣнія); м-ву мѣстнаго управленія до сихъ поръ не удалось добиться отъ нихъ отдѣленія дѣтей отъ взрослыхъ въ домахъ обществ. призрѣнія или улучшенія содержанія неимущихъ больныхъ. Въ столицѣ, хотя министерство и имѣетъ большую возможность контроля и даже можетъ лишить неисправный „юніонъ“ доли въ „Общемъ фондѣ призрѣнія“, оно ни разу, несмотря на вопіющія подчасъ неисправности, скандальныя санитарныя условія и т. д., не воспользовалось этимъ правомъ <sup>1)</sup>. Что касается вліянія на дѣятельность мѣстныхъ органовъ, оно наблюдается, но врядъ ли въ желательномъ направленіи: принятіе всецѣло на счетъ „Общаго фонда“ жалованія служащимъ и по 5 пенсовъ въ день за cadaго призрѣваемаго въ домахъ общ. призрѣнія (indoor paupers), искусственно увеличиваетъ ихъ число вмѣсто помощи бѣднымъ на дому (outdoor relief), болѣе экономичной и цѣлесообразной; всецѣло относя на общій фондъ содержаніе школъ для бѣдныхъ дѣтей, побуждаютъ юніоны не отдавать больныхъ дѣтей въ больницы, такъ какъ тамъ за нихъ получается меньшее пособие. И въ Ирландіи <sup>4</sup>/<sub>5</sub> субсидіи уплачивается безъ всякаго воздѣйствія и контроля со стороны центральнаго правительства, въ Шотландіи безконтрольныя пособія составляютъ всего половину общей суммы, остальную сумму составляютъ пособія на умалишенныхъ и на лѣченіе бѣдныхъ, которыя все-таки связаны хоть съ нѣкоторымъ контролемъ надъ ихъ расходованіемъ. Lunacy grant, уплачиваемый въ размѣрѣ

<sup>1)</sup> Показаніе Оуэна предъ комиссіей, цит. Уэббомъ (стр. 52—3).

4 шил. въ недѣлю за каждаго неимущаго, содержимаго въ домѣ умалишенныхъ, значительно содѣйствовалъ помѣщенію больныхъ въ эти дома, увеличивъ ихъ населеніе съ 16369 въ 1859 г. до 85990 чел. въ 1906. Однако и это пособіе имѣетъ серьезные недостатки организаціи: 1) въ виду того, что за больныхъ платятъ пособіе только въ томъ случаѣ, если они находятся въ домахъ для умалишенныхъ, органы призрѣнія помѣщаютъ въ нихъ нерѣдко лицъ со старческимъ слабоуміемъ и т. п., которыхъ можно было бы дешевле содержать въ простыхъ богадѣльняхъ; 2) и наоборотъ, въ сельскихъ домахъ обществ. призрѣнія, гдѣ содержаніе призрѣваемыхъ обходится дешево (4—5 шил. въ недѣлю), держатъ нерѣдко настоящихъ сумасшедшихъ вмѣстѣ съ прочими бѣдняками, такъ какъ плата въ домахъ умалишенныхъ равна 12 шил. въ недѣлю, и пособіе въ 4 шил. не покрываетъ разницы; 3) наконецъ, пособіе выдается лишь, если содержаніе больного, за вычетомъ платы, получаемой отъ родственниковъ, превышаетъ 4 шил. въ недѣлю: вслѣдствіе этого страннаго правила органамъ призрѣнія невыгодно получать отъ родныхъ больного больше 4 шил., и ихъ плату ограничиваютъ означенной суммой, благотворя такимъ образомъ имущимъ за счетъ государства <sup>1)</sup>.—Въ Шотландіи пособіе выдается на всѣхъ психическихъ больныхъ, содержатся ли они въ домахъ для умалишенныхъ (lunatic asylums) или обыкновенныхъ домахъ призрѣнія, если только центральное вѣдомство (General board of lunacy) признаетъ содержаніе ихъ удовлетворительнымъ; такимъ образомъ достигается контроль, улучшилась организація призрѣнія и избѣгнуты отмѣченные для Англіи недостатки.

Четвертое пособіе, уплачиваемое boards of guardians—на жалованіе учителямъ въ школахъ для бѣдныхъ—улучшило составъ преподавательскаго персонала, но побуждаетъ къ устройству отдѣльныхъ школъ при домахъ обществ. призрѣнія вмѣсто болѣе рациональнаго обученія бѣдныхъ дѣтей

<sup>1)</sup> Minority Report и Webb.

въ общихъ школахъ. Уже въ комиссіи о мѣстномъ обложе-  
ніи рекомендовались нѣкоторыя частичныя улучшенія въ по-  
собіяхъ на обществ. призрѣніе <sup>1)</sup>: большинство находило, ко-  
нечно, прежде всего желательнымъ перераспредѣленіе посо-  
бій сообразно современнымъ условіямъ; особый indoor grant  
для Лондона комиссія признала излишнимъ, рекомендуя урав-  
неніе въ отношеніи пособій Лондона съ остальными мѣст-  
ностями; пособие на умалишенныхъ она совѣтовала распро-  
странить на всѣхъ психически больныхъ призрѣваемыхъ,  
хотя бы они содержались и не въ домахъ для умалишен-  
ныхъ, а въ больницахъ, богадѣльняхъ или особыхъ коттед-  
жахъ, предлагала затѣмъ новыя пособія: на содержаніе ума-  
лишенныхъ ( $1\frac{1}{2}$  стоимости содержанія), на отдѣльное содер-  
жаніе бѣдныхъ дѣтей (по 2 шил. въ нед.) и на устройство  
больницъ и богадѣленъ; эти пособія исчислялись комиссіей  
въ 450 и 470 тыс.; далѣе большинство остановилось на мысли  
объ особыхъ пособіяхъ для бѣднѣйшихъ мѣстностей, но на-  
ходило, что съ ними можно и подождать; да и вообще оно  
скептически отнеслось (р. 33) къ „сложной“ системѣ исчи-  
сленія пособій, основанной на оцѣночной стоимости и  
расходахъ, считая наилучшимъ критеріемъ число призрѣ-  
ваемыхъ (?). Въ противоположность большинству Баль-  
фуръ именно настаивалъ на этой вовсе не столь ужъ „слож-  
ной“ системѣ распредѣленія <sup>2)</sup>.

Съ тѣхъ поръ прошло десять лѣтъ: на очереди реформа  
всей системы мѣстныхъ финансовъ и въ томъ числѣ орга-  
низациіи общественнаго призрѣнія, о которой собранъ анкет-  
ной комиссіей громадный матеріалъ. Вопросъ о пособіяхъ на  
обществ. призрѣніе долженъ разсматриваться при совер-  
шенно измѣнившихся условіяхъ: крупная социальная ре-  
форма—введеніе страхованія старости (old age pensions)—  
въ значительной мѣрѣ освобождаетъ мѣстные органы отъ по-  
мощи бѣднымъ (выше 70 лѣтъ) на дому—outdoor relief, пе-  
ренося ея бремя на казначейство ( $1\frac{1}{2}$  м.); организациія ши-

<sup>1)</sup> Final Report, p. 24—28.

<sup>2)</sup> См. выше.

рокой помощи безработнымъ въ формѣ labour exchanges тоже сокращаетъ расходы boards of guardians. Да и самая организація общ. призрѣнія должна подвергнуться значительнымъ измѣненіямъ: даже большинство Poor law Commission предлагаетъ усиленіе надзора за органами общественнаго призрѣнія.

Гораздо дальше идетъ меньшинство комиссіи (Russel Wakefield, Chandler, Lansbury и Beatrice Webb), рекомендуя передачу всѣхъ функцій нынѣ существующихъ органовъ—boards of guardians—графскимъ и городскимъ совѣтамъ, организацію особаго м-ва труда для попеченія о безработныхъ и вообще способныхъ къ труду (able bodied) и полную реорганизацію субсидій на общ. призрѣніе: онѣ должны выдаваться непосредственно соотвѣтственнымъ органамъ на опредѣленные цѣли въ формѣ grants съ правомъ центральнаго контроля; общая ихъ сумма, устанавливаемая (въ интересахъ устойчивости бюджета) на опредѣленный періодъ (7 лѣтъ), должна распределяться пропорціонально расходамъ и обратно пропорціонально платежеспособности (по схемѣ, предложенной въ 1901 году Бальфуромъ). Пособія на содержаніе стариковъ и лицъ, способныхъ къ труду (able bodied) должны исчезнуть съ переходомъ соотвѣтственныхъ расходовъ къ государству; на бѣдныхъ дѣтей должно выдаваться пособіе мѣстнымъ органамъ народнаго образованія; субсидіи на умалишенныхъ должны распространиться на всѣ категоріи психически ненормальныхъ; такимъ образомъ изъ всѣхъ функцій нынѣшнихъ органовъ общ. призрѣнія остается попеченіе о больныхъ, которое должно быть возложено на мѣстные органы народнаго здравія; компетенція ихъ должна быть расширена и имъ слѣдуетъ передать получаемыя boards of guardians пособія. Итакъ, меньшинство проектируетъ полную реформу фундамента англійскаго мѣстнаго самоуправленія—органовъ общественнаго призрѣнія—и всей мѣстной финансовой системы.

1) R. C. on poor laws.—Majority Report.

2) *Ib.*, V. III Minority Report, особ. гл. X.

§ 5. Пособія на народное образование <sup>1)</sup> занимають особое положеніе въ исторіи англійскихъ субсидій: ихъ не коснулась гошеновская реформа, они быстро росли, составляя теперь больше половины всѣхъ пособій, и, будучи сразу поставлены въ зависимость отъ числа учениковъ, посѣщаемости школъ и т. д., много содѣйствовали улучшенію школьнаго дѣла.

Первая субсидія на начальное образование была выдана въ 1833 г. въ размѣрѣ 20 т. ф. на постройку школъ; пособие выдавалось при условіи, если строители школы затратили не менѣе половины строительной стоимости; увеличивая пособие въ 39 г., правительство создало особую комиссію, которая наблюдала за достаточной просторностью помѣщеній (6 кв. ф. пола на ученика) и вообще за цѣлесообразнымъ расходованиемъ субсидій.—Съ 1846 г. начинаются пособія на добавочное жалованіе учителямъ (15—30 ф.) и ихъ помощникамъ, причѣмъ они обусловливались даровой квартирой и должны были составлять не болѣе трети содержанія; такимъ образомъ поощрялось повышеніе жалованія, а слѣд. и образовательнаго уровня учителей.—Въ 1853 г. впервые ассигнуется пособие на самое содержаніе школъ размѣромъ въ 3—6 шил. въ годъ на ученика (capitation grant); оно должно было выдаваться лишь при условіи, если прочіе доходы школы достигали 14 шил. на ученика или 12 шил. на ученицу и <sup>3</sup>/<sub>4</sub> дѣтей выдержали экзамены; предъявлявшіяся правительствомъ требованія, обусловливавшія выдачу пособій, были собраны въ 1860 г. въ особый сводъ (original Code).—Подъ вліяніемъ Корол. комиссіи, изучавшей въ 1858—61 г. состояніе начальнаго образования и обрисовавшей печальную картину его, перешли къ системѣ „платежей по результатамъ“: въ 1862 г. были отмѣнены пособія на жалованіе учителямъ и на учебныя пособія и установлены, кромѣ capitation grant въ 4 ш. на ученика, дополнительныя субсидіи по 2 ш. 8 п. за каждое успѣшное испытаніе

<sup>1)</sup> London County Council Pap. № 1217.—Education grants. Memorandum by R. Robinson... 11 December 1908 и Grice, p. 65—73.

ученика, посѣтившаго школу не менѣе 200 разъ, въ чтеніи, письмѣ и ариѳметикѣ; черезъ пять лѣтъ установлены были повышенныя пособія при опредѣленныхъ условіяхъ (дополнительныхъ предметовъ въ школѣ и т. д.).

Но лишь съ 1870 г. дѣло народнаго образованія получаетъ серьезный толчокъ: зак. 1870 г., связанный съ именемъ Форстера и прошедшій послѣ серьезной борьбы, создалъ особые выборные органы для начальнаго образованія — school boards — въ тѣхъ округахъ, гдѣ частная инициатива оказывалась недостаточной; этимъ органамъ дано было право установленія принудительныхъ сборовъ и обязательнаго посѣщенія школы; предѣльный срокъ займовъ school boards былъ опредѣленъ въ 50 лѣтъ; они обязаны были отчетностью предъ правительствомъ и могли быть распущены „департаментомъ нар. просвѣщенія“; бѣдные родители могли быть освобождаемы отъ платы за обученіе дѣтей. Создавая принудительные органы, государство усиливало одновременно и пособія (capitation grant до 6 ш. на ученика старше 7 лѣтъ, а экзаменаціонное“ пособие—до 4 ш. и т. п.); стремясь расширить кругъ предметовъ, оно поощряло введеніе географіи, исторіи, геометріи и т. д. специальными пособіями.

Тотъ же зак. 1870 г. ввелъ новый видъ пособій — aid grant добавочную субсидію въ тѣхъ бѣдныхъ округахъ, гдѣ сборъ въ 3 пенса съ фунта оцѣночной стоимости давалъ менѣе 20 ф. или менѣе 7<sup>1</sup>/<sub>2</sub> шил. на ученика; государственная субсидія пополняла доходъ до указаннаго минимума, устанавливая такимъ образомъ новый принципъ распредѣленія пособій.

Въ дальнѣйшемъ развитіи принципъ „платежей по результатамъ“, т. е. по индивидуальнымъ испытаніямъ учениковъ былъ распространенъ въ 1875 г. на дополнительные предметы, какъ грамматика, географія, исторія, вошедшіе уже въ обычную программу элементарныхъ школъ (class subjects), но въ 80-ыхъ гг. эта система была признана не достигающей цѣли (какъ основанная на формальномъ моментѣ экзамена <sup>1)</sup>) и постепенно уступила мѣсто другой—градаціи

<sup>1)</sup> Она подверглась серьезной критикѣ въ комиссіи о нар. образованіи 1888 г.



пособій въ зависимости отъ отзывовъ школьных инспекторовъ (merit grants съ 1882 г.); затѣмъ началась консолидація пособій и упрощеніе: система „платежей по результатамъ“ и поощрительныхъ пособій сыграла свою роль; на мѣсто ихъ стала principal или annual grant, который былъ впослѣдствіи (въ 1900 г.) фиксированъ въ 22 шил. Достигнувъ повышенія уровня школъ, государство обратилось къ другой цѣли — всеобщности начального обученія: для этого необходимо было добиться обязательнаго и бесплатнаго обученія. Англія и здѣсь идетъ обычнымъ ей путемъ: въ 1891 г. школамъ съ бесплатнымъ обученіемъ или платой, пониженной противъ прежняго на 10 ш. съ ученика, было ассигновано пособие въ 10 ш. на ученика — fee grant; понятно, почти все школы воспользовались новымъ закономъ (хотя средняя плата нѣсколько превышала 10 ш.): въ 1893 г. изъ 19515 школъ отказались отъ fee grant всего 132, въ 1907 г. — 73. Сумма пособій быстро возрастала: въ 1871 г. она равнялась 0,9 м. ф., а въ 1895 г. — 6,96 м. м. ф. или половинѣ всехъ расходовъ на школы.

Правительство продолжало расширять задачи, вводя пособия на высшія народныя школы (въ родѣ нашихъ уѣздныхъ училищъ) съ 4-хъ или 3-хъ лѣтнимъ курсомъ, на среднеучебныя заведенія (secondary schools), спеціальныя школы для слѣпыхъ и глухонѣмыхъ (1893) дѣтей и т. д.

Въ комиссіи о мѣстныхъ финансахъ система субсидій вызвала интересную критику; въ 1902 г. она подверглась серьезнымъ измѣненіямъ въ связи съ передачей частныхъ (voluntary) школъ въ вѣдѣніе мѣстныхъ органовъ и повышеніемъ требованій къ школьному дѣлу (повышеніе жалованія учителямъ, расширеніе программъ...). Aid grant, созданный въ 1870 г., былъ совершенно реорганизованъ и поставленъ въ зависимость какъ отъ размѣровъ расходовъ, такъ и отъ платежеспособности мѣстности. Но дифференціація пособия по послѣднему признаку оказалась все-таки недостаточной, и въ 1906/7 г. пришлось оказать спеціальную поддержку мѣстностямъ съ особенно высокими сборами (necessitous areas grant). Изъ недавнихъ мѣръ слѣдуетъ упо-

мянуть также спеціальныя строительныя пособія, установленныя въ 1907 г., на школы въ мѣстностяхъ, не обеспеченныхъ общественной школой.

Пособія возрасли за послѣднее десятилѣтіе еще быстрѣе, чѣмъ раньше: они составляли въ Англіи и Уэльсѣ на голову населенія въ 1884/5 г. — 9 пенсовъ, въ 1894/5 г. — 1 шил. 10<sup>1</sup>/<sub>2</sub> п., въ 1902/3 — 2 ш. 7 п., въ 1903/4 — 4 ш. 1,7 п., 1905/6 — 6 ш. 3,9 п., 1906/7 — 6 ш. 7,2 п., 1907/8 — 6 ш. 4,3 п., облегчая мѣстные сборы на 10<sup>0</sup>/<sub>0</sub><sup>1</sup>). Общая сумма ихъ въ Великобританіи достигаетъ приблизительно 20 м. ф., изъ которыхъ 14 м. приходятся на Англію и Уэльсъ. Несмотря на консолидацію 80-хъ гг., они крайне разнообразны и многочисленны.

Важнѣйшихъ пособій три: annual, aid и free grants, составлявшія въ Англіи и Уэльсѣ 5,65, 2,44 и 2,66, а всего 10,75 м. ф. изъ общей суммы въ 12,9 м. ф. (1907/8).

1) Основное (annual grant) пособие выдается съ 1900 г. въ размѣрѣ 22 шил. на ученика (и 17 ш. школамъ для малолѣтнихъ), что составляетъ приблизительно <sup>3</sup>/<sub>4</sub> расходовъ на ученика (3 ф. 4 ш. 10 п. въ 1906/7 г.). Оно выплачивается независимо отъ степени успѣшности обученія; повидимому, принципъ побужденія къ улучшеніямъ съ помощью grants теряетъ значеніе въ Англіи; т. напр., новѣйшіе законы, усилившіе права центрального контроля и возложившіе новыя обязанности на мѣстные органы (медицинскіе осмотры дѣтей въ 1907 г.) не увеличили, однако, пособій.

2) Free grant въ размѣрѣ 10 ш. на ученика дается вза-мѣнъ платы за обученіе въ школахъ, не взимающихъ платы или понизившихъ ее по меньшей мѣрѣ на 10 ш.

3) Третье крупное пособие—aid grant, впервые данное въ 1870 г. и измѣненное въ 1897 и 1902 г., исчисляется такимъ образомъ: а) 4 шил. выдается на ученика (по среднему числу посѣщеній школы, в) кромѣ того дается 1<sup>1</sup>/<sub>2</sub> пенса на каждые два пенса (на ученика) разницы между минимумомъ расходовъ въ шил. на ученика и поступлениями мѣстнаго

1) Loc. tax. Returns, Year. 1907/8. P. 1910, p. 72.

сбора въ одинъ пенсъ съ фунта; этотъ нѣсколько сложный расчетъ можно выразить слѣдующей простой формулой: все пособіе равно  $11\frac{1}{2}$  шил. на ученика за вычетомъ поступленій на ученика отъ сбора въ  $\frac{3}{4}$  пенса съ фунта (оцѣн. стоим.<sup>1)</sup>). Такимъ образомъ принципъ aid grant 1870 г. сохраненъ, но дифференціація его поставлена въ зависимость отъ поступленій меньшаго сбора въ  $\frac{3}{4}$  пенса (а въ 1870 г.— 3 пенса), поэтому пособіе теперь менѣе выгодно для высоко обложенныхъ мѣстностей.

Кромѣ описанныхъ трехъ grants, существуетъ рядъ мелкихъ: 4) пособіе въ мѣстностяхъ, гдѣ налоги исключительно высоки—necessitous areas grant; оно было опредѣлено въ 1906/7 г. въ  $\frac{3}{4}$  разницы между расходами 1905/6 г. и продуктомъ сбора въ  $1\frac{1}{2}$  ш. съ фунта ( $7\frac{1}{2}\%$ ).

5) Специально строительное пособіе выдается для мѣстностей, не обезпеченныхъ школами, если родители 30 дѣтей школьнаго возраста потребуютъ открытія элементарной школы.

6) Пособія на преподаваніе специальныхъ предметовъ: кулинарнаго искусства (14 ш.), стирки бѣлья (2 ш.), молочнаго хозяйства (2—4 ш.), домоводства вообще (1900 г.  $7\frac{1}{2}$  ш.), садоводства (2 ш.) и др.

7) Установленное еще въ 1870 г. пособіе для мѣстностей съ рѣдкимъ населеніемъ (въ 15 ф. на школу при численности населенія въ районѣ двухъ миль не выше 200 жит. и въ 10 ф. на школу при численности 200—300 ж.) было увеличено въ 1900 г. на 10 ф. для всѣхъ районовъ съ населеніемъ ниже 500 жит.

8) На высшія народныя школы (higherelementary schools) выдается (по своду 1905 г.) на ученика 1-го класса 30 ш., 2-го кл.—45 ш., 3-го и 4-го кл. (если послѣдній признанъ нужнымъ) по 60 ш.; эти пособія не покрываютъ добавочныхъ расходовъ на штатъ преподавателей и учебныя пособія этихъ школъ, число которыхъ въ Англіи невелико (39 въ 1907 г.).

<sup>1)</sup> Robinson. Education grants. L. C. C. № 1217 (1908) p. 4.

9) Специальные школы для слѣпыхъ, глухонѣмыхъ и ненормальныхъ дѣтей получаютъ по 2—4 ф. на ученика.

10) Кромѣ начального образованія, государство начало послѣднее время обращать вниманіе на среднее и высшее образованіе, также техническое и художественное. Въ 1901 г. было признано два типа secondary school (среднеучебныхъ заведеній): А) съ общимъ образованіемъ и В) специально естественно-научнымъ (science); размѣръ пособій часто измѣнялся; въ 1907 г. они были установлены въ размѣрѣ 2 ф. для ученика 10—12 лѣтъ и 5 ф. на уч. 12—18 лѣтъ. Пособія эти составили въ 1906 г. въ Англіи и Уэльсѣ 739 т. ф. Субсидія высшимъ учебнымъ заведеніямъ достигла въ 1907/8 г. 100 т. ф., Лондонскому университету—8 т. ф.; техническія училища получаютъ 10—15 ф. на слушателя; всѣ эти пособія равнялись 513 т. ф. (190<sup>6</sup>/<sub>7</sub>).

Заботясь о подготовкѣ учительскаго персонала для начальныхъ школъ, правительство ассигнуетъ 4—7 ф. на слушателя учительскихъ курсовъ, 2 ф. на поѣздки и др. расходы, 10—15 ф. на стипендіатовъ, а въ колледжахъ—до 53 ф. на слушателя (и 38 ф. на слушательницу). Сумма пособій достигла въ 1906/7 г. 491 т. ф.

Аналогичное распределеніе субсидій мы наблюдаемъ въ Шотландіи (1067, 8, т. ф.) и Ирландіи (1 м. 520 т. ф.).

На промышленныя школы, почему-то подвѣдомственныя министерству внутреннихъ дѣлъ (home office), пошло въ 1906/7

А.	Ш.	Ирл.
(208,2 + 68,7 + 108 — 28,2)		356,7 т. ф.

Пособія на народное образованіе, по общему признанію, представляютъ наиболѣе успѣшную категорію пособій; въ Корол. комиссіи о мѣстномъ обложеніи докладъ большинства только слегка коснулся ихъ, требуя болѣе опредѣленныхъ правилъ и требованій по отношенію къ техническому образованію<sup>1)</sup>; Бальфуръ рекомендовалъ даже воспользоваться принципомъ Necessitous school board grant для реорганизаціи прочихъ пособій и считалъ лишь желательнымъ усилить

<sup>1)</sup> R. C. on loc. tax. Fin. Report (Cd 638) 1901, p. 29.

пособіе въ особенно „нуждающихся“ округахъ <sup>1)</sup>). Далеко не такъ оптимистически смотритъ на эти пособія Сидней Уэббъ <sup>2)</sup>: онъ находитъ, что вся система ихъ чрезчуръ сложна и основанія распредѣленія слишкомъ разнообразны; на ряду съ пособіями изъ общихъ средствъ казначейства сохранились еще предназначенные для неэлементарнаго образованія остатки налоговъ на пиво и спиртъ (whiskey money), распредѣляемые по произвольнымъ нормамъ 1891 г.; недостатки распредѣленія однихъ grants пытаются компенсировать другими, напр.: necessitous schools grant, small population grant, основанныхъ на сомнительныхъ данныхъ и бесполезно (? В. Т.) дробящихъ школы; моментъ платежеспособности, по мнѣнію Уэбба, недостаточно учитывается — разница въ размѣрѣ пособій богатымъ и бѣднымъ дистриктамъ очень невелика, отсюда неравномѣрность распредѣленія, иллюстраціей которой служатъ слѣдующія данныя 1906/7 г.

въ 157 окр. со сборами ниже 10 п. пособія сост. 64,6% расх.

въ 3 ф. 3 ш. на 1 уч.;

въ 97 окр. со сборами отъ 10 п. до 1 ш. 3 п. пособія сост.

53,8% расх. въ 3 ф. 14 ш. 9 п. на 1 уч.;

въ 71 окр. со сборами выше 1 ш. 3 п. пособія сост. 40,2% расх.

въ 4 ф. 18 ш. 9 п. на 1 уч.;

последній недостатокъ заключается въ многочисленности отдѣльныхъ ассигновокъ при уплатѣ разнообразныхъ grants. 327 school boards получаютъ около 100.000 ассигновокъ, между тѣмъ какъ можно было значительно упростить систему платежей путемъ общихъ счетовъ каждаго учебнаго органа въ англ. банкъ и сводныхъ ассигновокъ. Несмотря на указанные недостатки и Уэббъ признаетъ, что education grants имѣютъ серьезныя преимущества предъ прочими: они — не подарки (doles), выдаваемые въ заранѣе опредѣленномъ размѣрѣ, а... соразмѣряются, правда, грубо (roughly) съ резуль-

<sup>1)</sup> *Ib. separ. recommendations by L. Balfour, p. 81.*

<sup>2)</sup> *Op. cit., ch. V.*

татами дѣятельности получающихъ пособія органовъ, добиваясь „національнаго минимума“ въ дѣлѣ образованія.

Исторія пособій мѣстнымъ финансамъ въ Англіи показываетъ намъ, что основная причина роста ихъ та же, что и въ другихъ странахъ, но къ ней присоединяются специфически англійскія особенности: предоставленіе мѣстнымъ органамъ самоуправленія почти всѣхъ функцій управленія, слабая зависимость ихъ въ началѣ 19-го столѣтія отъ центральной власти, которая должна была покупать права контроля и воздѣйствія, и борьба собственниковъ недвижимости и движимаго капитала за мѣстное обложеніе: субсидіи были линіей наименьшаго сопротивленія въ означенной борьбѣ. Безсистемно, создаваясь *ad hoc*, нарастали grants *in aid* запутанной системой, постепенно содѣйствуя организаціи (платной) полиціи, улучшенію учительскаго состава въ школахъ, распространенію бесплатнаго обученія и т. д.— Замѣна части пособій въ 88 г. специально ассигнованными доходами оказалась во всѣхъ отношеніяхъ неудачной, и въ настоящее время раздаются требованія возврата къ спеціальнымъ grants на отдѣльныя нужды мѣстнаго управленія, непосредственно выплачиваемымъ соответственнымъ органамъ; пособия должны быть обусловлены соблюденіемъ опредѣленныхъ требованій центральныхъ вѣдомствъ: въ Англіи усиливается централизація управленія <sup>1)</sup>, въ то время какъ въ другихъ странахъ происходитъ обратный процессъ, рядъ серьезныхъ функцій принимается правительствомъ на себя, въ томъ числѣ страхованіе старости, забота о безработныхъ; контроль надъ мѣстными органами усиливается. — Но еще важнѣе другая характерная черта современности: государство стремится обезпечить равномерное осуществленіе важнѣйшихъ задачъ управленія, обезпечить опредѣленный „національный минимумъ“ во всѣхъ мѣстностяхъ страны; а для этого необходимо распредѣленіе пособій на основаніи двухъ масштабовъ: размѣра расходовъ

<sup>1)</sup> По этому поводу уже раздаются голоса протеста изъ рядовъ либераловъ (Н. Hobhouse и др.).

и платежеспособности; лучшимъ выраженіемъ этой идеи въ Англіи является пользующійся все бѣльшимъ сочувствіемъ проектъ Бальфура: а) основныхъ пособій, обеспечивающихъ въ бѣднѣйшихъ мѣстностяхъ „національный минимумъ“ расходовъ на ту или иную задачу и б) дополнительныхъ пособій, которыя бы покрывали извѣстную долю (не болѣе половины) расходовъ, превышающихъ означенный минимумъ.

### § 6. Франція.

Система государственныхъ пособій мѣстнымъ союзамъ во Франціи значительно отличается отъ англійской, отражая на себѣ централизованный строй ея управленія и тѣсную связь различныхъ органовъ самоуправленія между собой и съ правительственными органами: крайняя административная централизація лишь сравнительно недавно уступила мѣсто нѣкоторой самостоятельности департаментскихъ и общинныхъ совѣтовъ; но и нынѣ префектъ завѣдуетъ всею департаментскимъ хозяйствомъ (правда, съ 1874 г. подъ контролемъ и при участіи департаментскихъ комиссій), составляетъ проектъ бюджета департамента и производитъ расходы; попрежнему органы самоуправленія подлежатъ строгому и детальному административному контролю, а мэры являются, пожалуй, въ большей мѣрѣ нижними органами администраціи, чѣмъ представителями избравшаго ихъ населенія <sup>1)</sup>.

Въ числѣ расходовъ департаментовъ и общинъ видное мѣсто занимаютъ обязательные расходы „общегосударственнаго“ характера, „препорученные“ мѣстнымъ союзамъ; съ другой стороны во Франціи существуютъ, на ряду съ органами самоуправленія, мѣстныя правительственныя учре-

<sup>1)</sup> См. Kaufmann I § 3 Leroy-Beaulieu L'admin. locale en France et en Angleterre 1872, Berthélemy Droit administratif 1902, Лебедевъ Мѣстные налоги, Мѣстное упр. и мѣстныя повинности во Франціи 96, изд. Деп. Окл. сб. т. 1 и Труды междунар. съезда по администр. праву въ Брюсселѣ 1910 г.

ждения; поэтому тамъ раздаются, какъ и у насъ, требованія освободить мѣстные союзы отъ нѣкоторыхъ „общегосударственныхъ“ функцій и расходовъ; поскольку же эти расходы остаются на плечахъ департаментовъ и общинъ, они требуютъ финансоваго содѣйствія со стороны государства.

Но и для другихъ задачъ самоуправленія—культурныхъ, экономическихъ, общественнаго призрѣнія—скромныя средства французскихъ мѣстныхъ союзовъ оказываются далеко недостаточными: дорожные и школьные расходы, а также общественное призрѣние, включая въ него общественную медицину и пенсіи старикамъ, быстро развиваются, а доходный бюджетъ мало приспособляется къ требованіямъ жизни и слишкомъ медленно растетъ. Частнохозяйственные доходы департаментовъ совершенно ничтожны да и у общинъ не велики, т. к. общинныя земли были „націонализованы“ еще во время первой революціи, а коммунальныя предприятия развиваются весьма слабо (отчасти изъ-за противодействія Госуд. Совѣта). Главный источникъ доходовъ—надбавочные сантимы къ прямымъ налогамъ—ограничены закономъ, и всякое превышеніе этихъ нормъ требуетъ специальныхъ разрѣшеній центральной (исполнительной или законодательной) власти; хотя доля общинъ и департаментовъ растетъ довольно быстро, но сами государственные (реальные) налоги, служащіе основаніемъ надбавокъ, неравномѣрны и мало подвижны<sup>1)</sup>. Крупные доходы общинъ, гл. обр. городскихъ, отъ октруа, понизились послѣ закона 1897 г., ограничившаго обложеніе вина, сидра и пива (хотя ихъ замѣнили увеличившіяся taxes municipales).

Въ виду описанной недостаточности средствъ государство приходитъ и во Франціи въ широкой мѣрѣ на помощь мѣстнымъ союзамъ, причемъ организація пособій, какъ уже сказано, вполне соответствуетъ всему строю французскаго мѣстнаго управленія.

<sup>1)</sup> Въ 1910 г. прямые налоги дали казнѣ 550 м. фр. (51%), департаментамъ 255,37 м. фр. (23,69%), а общинамъ 272,2 м. (25<sup>1</sup>/<sub>4</sub>%) Ср. Bul. de Stat. 1911, p. 437 и 443.



Развитіе пособій, замѣчаетъ Кауфманъ (II, S 424), не было связано, какъ въ Англии, съ вопросами коммунальнаго обложенія, потому что во Франціи (общинамъ предоставлено въ достаточной мѣрѣ самостоятельное косвенное обложеніе, а съ другой стороны) нѣтъ той противоположности между подходнымъ государственнымъ налогомъ и мѣстными сборами съ недвижимости, какъ единственной формой мѣстнаго обложенія. Послѣднее обстоятельство чрезвычайно важно, т. к. оно объясняетъ намъ, почему вопросъ о пособіяхъ никогда не былъ боевымъ вопросомъ во Франціи: вокругъ него не ломали копій, его даже не ставили въ общей формѣ ни въ парламентскихъ дебатахъ, ни въ литературѣ: мы не найдемъ ни одной работы о пособіяхъ вообще на французскомъ языкѣ.

Пособія во Франціи никогда не представляли стройной системы, они не подвергались также кореннымъ реформамъ, подобнымъ гошеневской, охватывающимъ всю совокупность ихъ или значительную часть: они появлялись и измѣнялись по мѣрѣ надобности для той или иной конкретной задачи управленія. Тѣсная зависимость мѣстнаго самоуправленія отъ центральной власти дала возможность во Франціи полнѣе и рельефнѣе обнаружиться той органической связи государства и мѣстныхъ союзовъ, которая составляетъ основаніе развитія государственныхъ пособій: детально регулируя дѣятельность и контролируя расходы департаментовъ и общинъ, центральная власть можетъ болѣе детально и болѣе точно опредѣлить долю своего и ихъ участія въ осуществленіи разнообразныхъ задачъ; каковы бы ни были отрицательныя стороны административной централизаціи, онѣ содѣйствовали созданію сложной, но стройной системы распределенія между государствомъ и мѣстными органами функций, расходовъ и средствъ. Въ этой системѣ департаментъ играетъ посредствующую роль: въ административномъ механизмѣ община непосредственно подчинена департаментскимъ властямъ, которыя контролируютъ ея расходы и доходный бюджетъ; и въ области пособій государство распредѣляетъ средства между департаментами, а послѣдніе въ

свою очередь распределяют пособия между общинами; таковы, по крайней мѣрѣ, преобладающій порядокъ.

Другая особенность французской системы, опять-таки объясняемая административной централизацией, заключается въ ничтожной роли дотаций, т. е. пособій, размѣръ которыхъ устанавливается внѣ зависимости отъ расхода мѣстнаго союза на ту или иную задачу; преобладающей формой является участие государства въ расходахъ.

### Дотации.

Къ дотациямъ слѣдуетъ отнести поступающую въ пользу общинъ долю поступлений отъ ряда налоговъ: 8% промысловаго налога,  $\frac{1}{6}$  установленнаго закономъ 8 апрѣля 1910 г. налога съ рудниковъ,  $\frac{1}{20}$  налога на экипажи, лошадей и муловъ и надбавки къ сбору съ рудниковъ (1898), взимаемому для образованія фонда страхованія рабочихъ отъ несчастныхъ случаевъ; вся сумма ихъ составляетъ по проекту росписи на 1912 г. 12,124 м. фр., изъ которыхъ главная доля—8,748 м.—падаетъ на промысловый налогъ; до 1907 г. поступала также  $\frac{1}{4}$  государств. сбора съ велосипедовъ, но по зак. 17 апр. 1906 г. *taxe sur les vélocipedes* отнесена къ косвеннымъ налогамъ, и дотация прекратилась тѣмъ болѣе, что общины имѣютъ право вводить этотъ налогъ въ числѣ *taxes de remplacement des octrois*, разрѣшенныхъ закономъ 1897 г. объ отмѣнѣ акциза на гигиеническіе напитки.

Дотации департаментовъ по размѣрамъ своимъ еще меньше, чѣмъ общинныя, но исторія ихъ представляетъ нѣкоторый интересъ<sup>1)</sup>. Онѣ значатся въ гл. 5 обыкновеннаго бюджета департамента подъ титуломъ *subventions allouées à titre de secours aux départements sur les fonds du ministère de l'intérieur*—пособія департаментамъ изъ средствъ м-ва внутр. дѣлъ (въ бюджетѣ котораго они составляютъ § 20). Это пособие явилось въ 1868 г. на смѣну созданнаго еще въ VI году, изменнаго въ 1816 и 1838 г. „общаго фонда“ (*fonds commun*), изъ котораго бѣднѣйшіе департаменты, истощивъ свои обыч-

<sup>1)</sup> A. Desbats. Le budget départemental. P. 1911, p. 145—57. P. Dubois budget départemental 1906, Grice, Ch. XI и др.

ные доходы, получали средства на осуществление обязательных и некоторых других общепользных (дорожных) расходов; указанный фонд составлялся из надбавочных департаментских сантимовъ, число которыхъ въ 1850 г. повышено было до 7. Распределение *fonds commun* вызвало постоянныя жалобы какъ богатыхъ департаментовъ, приплачивавшихъ въ фондъ, такъ и бѣднѣйшихъ, получавшихъ изъ него; департаменты старались какъ можно больше истратить на тѣ нужды, для которыхъ получались изъ фонда пособія, чтобы увеличить размѣръ послѣднихъ. Въ виду этихъ отрицательныхъ сторонъ *fonds commun* онъ былъ замѣненъ въ 1866 г. пособіями изъ государственнаго казначейства бѣднѣйшимъ департаментамъ, для чего ежегодно ассигновалось 4 м. фр. *fonds de subvention*; т. о. фондъ, составлявшійся изъ взносовъ отдѣльныхъ департаментовъ (*fonds de concours*), уступилъ мѣсто госуд. пособию (*fonds de secours*). Распределение пособия производилось по усмотрѣнію Госуд. Совѣта; палата отвергла поправку *d'Audelarge'a* и *Guillaumin*, предлагавшихъ объективныя критеріи для распределения пособій обратно пропорціонально поступленіямъ надбавочныхъ сантимовъ (идея эта, однако, легла въ основу важнѣйшихъ схемъ распределения пособій во Франціи). Въ 1871 г. пришлось отказаться отъ фиксаціи ежегоднаго ассигнованія въ 4 м. фр., устанавливая ежегодно его размѣръ, и предоставить распределение законодательной власти. Однако споры и жалобы отдѣльныхъ департаментовъ на несправедливое отношеніе къ нимъ продолжались и повтораются ежегодно до сихъ поръ. Въ 1875 г. право на полученіе субсидіи ограничено было департаментами, достигшими предѣльной цифры обложенія (24 обыкновенныхъ надбавочныхъ сантимовъ и 12 чрезвычайныхъ), затѣмъ въ 1887 г. палата приняла, послѣ долгихъ споровъ, предложенное Фальеромъ и Рувье новое распределеніе пособія въ зависимости отъ поступленій сантимовъ, сокращавшее сумму пособій на 400 тыс. фр. и лишавшее ихъ 10 наиболѣе богатыхъ департаментовъ. Съ тѣхъ поръ благосостояніе и финансовое положеніе отдѣльныхъ департаментовъ успѣли зна-

чительно измѣниться, и неравномѣрность распредѣленія чувствуется все сильнѣе; въ 1909 и 1910 г. депутатъ отъ департ. Dordogne г. Sireyjol, жалуясь на неравномѣрность пособій, совершенно справедливо указывалъ, что нельзя основываться при распредѣленіи пособія исключительно на поступленіяхъ надбав. сантима, т. к. со времени кадастра экономическія отношенія рѣзко измѣнились; необходимо учитывать и размѣръ потребностей: лучше всего примѣнить схему распредѣленія дорожныхъ пособій. Ему возражали, что предлагаемая имъ система поведетъ къ возрастанію суммы пособія съ ростомъ департаментскихъ расходовъ и къ протестамъ тѣхъ департаментовъ, доля которыхъ уменьшилась бы (Fernand David) Sireyjol снялъ поправку послѣ того, какъ министр-президентъ обѣщалъ отъ имени правительства „заняться этимъ вопросомъ“<sup>1)</sup>. Исторія описываемой дотации показываетъ нецѣлесообразность пособій, не считающихся съ размѣромъ расхода: несмотря на ничтожные размѣры, оно вызывало и продолжаетъ вызывать вѣчные жалобы и споры.

### § 7. Участіе въ расходахъ.

Эта категорія пособій крайне разнообразна: они разбросаны по смѣтамъ различныхъ вѣдомствъ, но главная часть ихъ сосредоточена въ бюджетѣ м-ва внутреннихъ дѣлъ. Въ департаментскихъ смѣтахъ они значатся въ гл. 5-ой обыкновенныхъ и гл. 11 чрезвычайныхъ доходовъ; въ виду того, что для разбираемаго нами вопроса установленное закономъ 1907 г. дѣленіе расходовъ и доходовъ на обыкновенные и чрезвычайные (единовременные) значенія не имѣетъ, мы разобьемъ изложеніе по категоріямъ задачъ и расходовъ, начавъ съ обязательныхъ расходовъ на полицію и судъ.

#### *Полиція, тюрьмы и судебныя учрежденія.*

Къ числу обязательныхъ расходовъ департамента относятся между прочимъ устройство и содержаніе помѣщеній для

<sup>1)</sup> Annales parlem. Chambre. Débats 1910 11 juillet.

сохранившейся во Франціи отъ стараго строя жандармеріи—политической полиціи, теперь служащей гл. обр. для поддержанія порядка въ деревняхъ; долгое время на департаменты противозаконно возлагалось и предоставленіе квартиръ жандармскимъ офицерамъ, но имъ удалось освободиться отъ незаконно возложеннаго расхода, и съ 1864 г. военное м-во уплачиваетъ департаментамъ вознагражденіе за квартиры офицеровъ по опредѣленному тарифу (отъ 120 до 640 фр.—дешево!), далеко не достигающему дѣйствительной стоимости квартиръ.

Что касается прочей—„мѣстной“—полиціи, расходы по ея содержанію лежатъ на мѣстныхъ союзахъ; государство лишь выдаетъ пособія небольшимъ общинамъ (менѣе 5 тыс. жит.), имѣющимъ своего полицейскаго комиссара, а также Парижу и Ліону на содержаніе муниципальной полиціи.

На постройку тюремъ выдаются пособія еще по зак. 1875 г.: этотъ законъ усилилъ расходы департаментовъ, вводя принципъ одиночнаго заключенія (требующаго увеличенія числа камеръ), и разрѣшилъ выдавать департаментамъ на данную цѣль пособія (факультативныя) въ зависимости отъ расхода и финансоваго благосостоянія: не болѣе  $\frac{1}{2}$  расхода при поступленіи отъ 1 надбавочнаго сантима ниже 20 тыс. фр., не болѣе  $\frac{1}{3}$  расхода при поступленіи 20—40 т. фр. и не болѣе  $\frac{1}{4}$  при поступленіи свыше 40 т. фр.—Мы встрѣчаемся въ этомъ законѣ съ цифрой поступленій надбавочнаго сантима въ качествѣ критерія платежеспособности для установленія доли участія государства въ расходѣ департамента; эта доля обратно пропорціональна платежеспособности. Трудно установить, когда эта идея появилась во Франціи; повидимому, и раньше 75 г. были случаи примѣненія означеннаго принципа, чему способствовало однообразіе французской системы мѣстныхъ налоговъ, однозначность надбавочнаго сантима во всѣхъ концахъ Франціи и централизація мѣстныхъ бюджетовъ, не только департаментскихъ, но и общинныхъ; благодаря этимъ обстоятельствамъ критерій „valeur du centime“ получилъ дальнѣйшее успѣшное примѣненіе, особенно, какъ увидимъ, въ за-

конодательствѣ послѣдняго времени.—Однако пособіе 75 г., вслѣдствіе своего факультативнаго характера, мало способствовало постройкѣ тюремъ новой системы департаментами, и потому зак. 1893 г. предоставилъ имъ возможность освобождаться отъ этой обязанности при условіи передачи казнѣ своихъ тюремныхъ помѣщеній, а въ случаѣ добровольной постройки новой тюрьмы установилъ обязательное пособіе въ максимальномъ размѣрѣ ( $1/2$ ).

Къ той же категоріи относится пособіе департамента на устройство (исправительныхъ) пріютовъ для дѣтей порочныхъ (*vicieux*) и трудно поддающихся воспитанію (*difficiles*) въ размѣрѣ половины расхода (чистой приплаты департамента) (зак. 1904 и 1909 г.).

### Дорожное дѣло.

Франція уже при старомъ режимѣ выгодно отличалась отъ другихъ государствъ организаціей дорожнаго дѣла: какъ и въ Римѣ, хорошія дороги признавались весьма дѣйствительнымъ средствомъ государственной централизаціи; отчасти по той же причинѣ о нихъ заботилась и республика, и имперія. Но съ теченіемъ времени центръ тяжести все болѣе переносится на мѣстное сообщеніе, въ устройствѣ и поддержаніи котораго первенствующая роль принадлежитъ мѣстнымъ союзамъ. Согласно выработанной еще во время 1-й имперіи классификаціи дороги дѣлятся по своему значенію на А) *grande voirie*, включающую національныя и департаментскія дороги, и В) *petite voirie*, къ которой относятся проселочныя д. (*chemin vicinaux*), сельскія (*ruraux*), городскія (*voirie urbaine*) и частныя. Наиболѣе разнообразной по своему значенію представляется категорія *chemins vicinaux*, которую я нѣсколько неточно перевожу терминомъ „проселочныя“: она обнимаетъ, какъ и римская *via vicinalis*, все дороги, соединяющія нѣсколько общинъ между собой или поселки (*hameaux*) съ ихъ центромъ; законъ различаетъ три вида ихъ: а) дороги „большихъ сообщеній“ (*chemins de grande communication*), в) менѣе важныя, но иктересующія нѣсколько общинъ дороги —

chemins d'intérêt commun и с) прочія проселочныя дороги, имѣющія значеніе лишь для отдѣльныхъ общинъ — chemins vicinaux ordinaires.

Изъ перечисленныхъ видовъ дорогъ національныя содержатся всецѣло на счетъ государства, кромѣ улицъ Парижа, отнесенныхъ тоже къ путямъ національнаго значенія, содержимыхъ, конечно, городомъ, при помощи значительнаго государственнаго пособія. По отношенію къ остальнымъ видамъ имѣетъ мѣсто сотрудничество государства и мѣстныхъ союзовъ.

Департаментскія дороги созданы въ 1811 г. изъ прежнихъ королевскихъ дорогъ 3-го класса съ цѣлью облегчить дорожный бюджетъ государства; съ усиленіемъ компетенціи департаментскихъ совѣтовъ они получили постепенно право (зак. 1866 и 1871 г.) перевода департаментскихъ дорогъ въ разрядъ chemins vicinaux; подобный переводъ (déclassement) давалъ возможность возложить часть расходовъ на общины, на промышленныя предпріятія и государство. Понятно, что департаменты широко воспользовались предоставленнымъ имъ правомъ: 66 деп. превратили свои дороги въ chemins vicinaux, заставивъ за заинтересованныя въ дорогахъ общины нести главное бремя ихъ содержанія (что совершенно правильно), такъ что теперь осталось всего 13 тыс. клм. департаментскихъ дорогъ; расходы по ихъ содержанію лежать почти исключительно на департаментѣ, который получаетъ небольшія пособія отъ сосѣднихъ департаментовъ, общинъ (факультативныя), частныхъ лицъ и учрежденій (souscription particulière) и отъ государства (тоже факультативныя). Нѣсколько больше участіе государства въ чрезвычайныхъ расходахъ департамента а) на выкупъ дорожныхъ заставъ (установленіе новыхъ запрещено закономъ 1880 г.) и в) на особыя сооруженія, гл. обр. мосты (ouvrages d'art): для первой цѣли выдается факультативное пособіе въ размѣрѣ  $\frac{1}{4}$  расхода для департаментовъ, гдѣ сантимъ болѣе 40 т. фр.,  $\frac{1}{3}$  расхода при „цѣнности сантима“ отъ 20 до 40 т. фр. и не болѣе  $\frac{1}{2}$  расхода въ остальныхъ — бѣднѣйшихъ — департа-

ментахъ; для второй цѣли по бюджету м-ва общественныхъ работъ ежегодно ассигнуется 1 миллионъ.

Гораздо разнообразнѣе и сложнѣе система пособій на содержаніе и устройство *chemins vicinaux*. Основные принципы при распредѣленіи расходовъ—слѣдующіе: 1) чѣмъ меньше дорога, тѣмъ больше участіе общины въ расходахъ, тѣмъ меньше доля пособій, 2) государство субсидируетъ лишь первоначальное устройство дорогъ. (А) Что касается содержанія ихъ и даже крупнаго ремонта, расходы лежатъ прежде всего на общинѣ и—субсидіарно—на департаментѣ: между тѣмъ какъ для общины эти расходы обязательны, въ департаментскихъ бюджетахъ они относятся къ добровольнымъ.

Согласно закону 1836 г., регулировавшему дорожное дѣло, на дороги большихъ сообщеній—*chemins vicinaux de grande communication*—общинный совѣтъ можетъ назначить не болѣе 2-хъ дней натуральной повинности и не болѣе  $\frac{2}{3}$  поступленій 5 обыкновенныхъ (надбавочныхъ) сантимовъ; относительно второй категоріи интеркоммунальныхъ дорогъ—дорогъ „общаго интереса“—законъ ничего не говоритъ, предоставляя затрачивать на нихъ остальную треть поступленій 5 обыкновен. сантимовъ и 1 день работъ; „обыкновенныя“ проселочныя дороги (*ch. vicinaux ordinaires*), равно какъ сельскія (*ch. ruraux*), лежатъ почти всецѣло на общинѣ, которая можетъ ассигновать, сверхъ вышеуказанныхъ обязательныхъ 5 сантимовъ, 3 факультативныхъ чрезвычайныхъ сантима и другіе источники дохода. Участіе департамента въ расходахъ по содержанію *chemins vic. de grande importance et d'intérêt commun*, хотя и факультативно, однако очень значительно и все болѣе расширяется отчасти по соображеніямъ равномѣрности въ распредѣленіи дорожныхъ расходовъ между отдѣльными общинами; расходы покрываются изъ обыкновенныхъ и специальныхъ сантимовъ, ежегодно вотируемыхъ генеральнымъ совѣтомъ (максимумъ установленъ зак. 1900 г. въ 10 с.). Ростъ департаментскихъ расходовъ на *chemins vicinaux* означенныхъ двухъ категорій приводитъ нѣкоторыхъ изслѣдователей къ требованію по-



собой со стороны государства; однако это пожелание, по словамъ Desbats (р. 546), врядь ли осуществимо въ близкомъ будущемъ.

Значительно меньшую роль играетъ департаментъ въ содержаніи „обыкновенныхъ“ проселочныхъ и сельскихъ дорогъ, ограничиваясь лишь пособиями истощившимъ свои средства общинамъ; генеральный совѣтъ вотируетъ общую сумму, распредѣленіе которой производится департаментской дорожной комиссіей сообразно потребности (выясняемой техническимъ персоналомъ).

В) Устройство дорогъ, требуя значительныхъ единовременныхъ расходовъ, большей частью непосильныхъ общинѣ, происходитъ при широкомъ содѣйствіи не только департаментовъ, но и государства.

Устройство интеркоммунальнаго сообщенія лежитъ на департаментѣ, который получаетъ для этой цѣли средства отъ общинъ (*contingents de communes*) и пособия отъ государства, кромѣ собственныхъ источниковъ дохода; дороги коммунальныя (*ch. vicinaux ordinaires & ruraux*) устраиваются общинами органами при пособияхъ департамента и государства; условіемъ полученія ихъ является использование общиной собственныхъ установленныхъ закономъ средствъ. Государственные пособия на устройство дорогъ появились еще въ 1848 г., когда Національное собраніе 2-й республики ассигновало 6 м. ф. на окончаніе устройства важнѣйшихъ мѣстныхъ дорогъ и улучшеніе второстепенныхъ дорогъ (*chemins de petite communication*); изъ ассигнованной суммы 3 м. распредѣлялись между департаментами поровну, а остальные 3 м.—пропорціально ихъ чрезвычайнымъ ассигнованіямъ на означенную цѣль (до 3 сантимовъ). Главной цѣлью этого пособия было предоставленіе работы безработнымъ; оно вскорѣ исчезло съ тѣмъ, чтобы возобновиться въ 1861 г., на этотъ разъ съ непосредственной задачей улучшенія дорогъ: было ассигновано 25 м. фр. на 7 лѣтъ, причемъ половина ассигнованія распредѣлялась, какъ и въ 48 г., поровну, а другая половина—пропорціально числу чрезвычайныхъ надбавочныхъ сантимовъ, ассигнуемыхъ каждымъ департаментомъ

на устройство chemins vicinaux; новый критерій—высота обложения—былъ гораздо цѣлесообразнѣе примененнаго въ 1848 году, благопріятствовавшаго богатымъ департаментамъ (ср. Desbats, p. 354). Результаты были очень благопріятны: уже въ 1867 г. значилось 72 т. клм. шоссированныхъ chemins de grande communication (изъ 83 т. клм.) и 49 т. клм. chemins d'intérêt communication.—Но изъ chemins vicinaux ordinaires больше половины оставались неустроенными. Поэтому закономъ 1868 г. а) значительно усилены пособія—100 м. на 10 лѣтъ для „обыкновенныхъ“ дорогъ и 15 м. для дорогъ „общаго интереса“—и в) создана „Касса проселочныхъ дорогъ“ для ссудъ общинамъ и департаментамъ на льготныхъ условіяхъ ( $1\frac{1}{4}\%$  интереса и  $2\frac{3}{4}\%$  погашенія въ 30 лѣтъ), всего на сумму въ 200 м. фр.; въ 1879 г. дотація кассы увеличена на 300 м., въ 80-хъ годахъ имѣли мѣсто дальнѣйшія увеличенія; всего передано кассѣ 536 м. Ссуды изъ кассы были, въ сущности, тоже косвенными субсидіями, т. к. касса потребовала приплатъ изъ казначейства въ общемъ на сумму въ 70 м. фр.; съ 1894 г. Касса уничтожена.

Что касается пособій, законъ 1880 г. усилилъ ихъ 80-ти милліоннымъ фондомъ, увеличеннымъ еще въ 81 и 87-мъ г. Предметами расходовъ по устройству дорогъ, дающими право на пособие, являются шоссированіе, выравниваніе склоновъ, расширеніе, устройство мостовъ и т. п. Генеральные Совѣты ежегодно устанавливаютъ планъ работъ а) наиболѣе настоятельныхъ (programme ferme) и в) менѣе важныхъ (programme éventuel), осуществляемыхъ при наличности остатковъ. Изъ общей программы выдѣляются затѣмъ тѣ работы, стоимостью не менѣе 5 тыс. фр., которыя требуютъ пособій, причемъ указывается для каждой категоріи дорогъ доля участія общинъ, департамента и государства. Это доля установлена административнымъ путемъ: согласно декрету 1895 г. <sup>1)</sup> государственное пособие на устройство chemins vicinaux de grande communication et d'intérêt commun обратно про-

<sup>1)</sup> Названный декретъ усилилъ государств. пособие по сравненію съ прежнимъ, установл. декретомъ 1880 г. (10—50% департам. расхода).

порционально поступлениямъ 1 департаментскаго сантима на 1 кв. километръ и колеблется отъ 23,35% всего расхода департамента при поступленіи въ 9 фр. и выше до 61,35% при поступленіи ниже 2 фр.—въ бѣднѣйшихъ департаментахъ (tableau ou barème A); что же касается расходовъ на chemins vicinaux ordinaires, распределение ихъ производится по тѣмъ же принципамъ, на основаніи сложной таблицы B (Desbats, 366): доля общины колеблется отъ 15,45%—при поступленіи коммунальнаго сантима на гектаръ менѣе 0,021 фр.—до 85,45% при поступленіи въ 1,2 фр. и выше; остальной расходъ дѣлится между государствомъ и департаментомъ, причемъ государств. пособие составляетъ 13—72,2% расхода—при поступленіи департаментскаго сантима на кв. километръ менѣе 2 фр.—и всего только 6—16,2% расхода въ богатыхъ департаментахъ съ поступленіемъ сантима въ 15 фр. и выше:

Поступл. ком. сантима на 1 гектаръ.	Доля общины. %	Поступленія департам. сант. на кв. кли.				
		Ниже 2 фр.		15 фр. выше.		
		Доля департ.	Доля госуд. пособій.	Доля департ.	Доля госуд. пособій.	
< 0,021 фр.	15,45%	+ 12,35%	+ 72,2%	100%	68,35%	16,2%
.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....
1,2 фр. и выше	85,45	1,55%	13%	100%	8,55%	6%

Въ этой схемѣ размѣръ помощи, оказываемой высшими союзами низшимъ, детально опредѣляется въ обратномъ отношеніи къ платежеспособности ихъ, причемъ принимается въ расчетъ не абсолютная сумма поступленій съ одного сантима, а относительная платежеспособность—поступленіе налоговъ на единицу пространства (кв. километръ, гектаръ); благодаря внесенію указаннаго критерія (элиминированію пространственнаго фактора податныхъ поступленій), департаменты съ большой площадью и сравнительно рѣдкимъ населеніемъ, которые принуждены относительно больше затрачивать на

устройство дорогъ, получаютъ большее пособіе, чѣмъ при системѣ пособій, сообразующейся съ абсолютной суммой поступлений.

Кромѣ обыкновеннаго пособія можетъ выдаваться и дополнительное на нѣкоторыя спеціальныя работы. Общины могутъ, конечно, увеличивать свою долю расходовъ или обратно—покрывать ее взносами частныхъ лицъ, но если послѣдніе превышаютъ вышеуказанную (въ таблицѣ В) долю общинъ, то на соответственную сумму сокращаются пособія (иначе община не только ничего не приплачивала бы, но даже получала бы излишекъ противъ расхода <sup>1)</sup>).

Желѣзныя дороги мѣстнаго значенія и трамваи.

„Пособія“ государства на постройку мѣстныхъ жел. дорогъ сравнительно недавняго происхожденія: зак. 1865 г. установилъ ихъ въ размѣрѣ  $\frac{1}{4}$ ,  $\frac{1}{3}$  или  $\frac{1}{2}$  расхода департамента, общей суммой не выше 6 м. фр. Но результаты оказались неудачными: развилось спекулятивное строительство, затѣмъ пошли банкротства и т. д.—Поэтому зак. 1880 г. замѣнили единовременныя „пособія“ (на постройку дорогъ) ежегодными въ теченіе всего срока концессіи; выдача пособія обусловлена равнымъ (эквивалентнымъ) ассигнованіемъ департамента или общины, вмѣстѣ съ которымъ оно должно обеспечивать концессионерамъ 5% на затраченный капиталъ. Размѣръ „пособія“ на километръ установленъ изъ 2 элементовъ: постояннаго—500 фр.—и переменнаго— $\frac{1}{4}$  недостающей до 10 тыс. фр. на 1 клм. (или 8 т. фр.) суммы валового дохода; пособіе не должно поднимать послѣдней суммы выше  $10\frac{1}{2}$  т. (или  $8\frac{1}{2}$  т.) фр. Общій максимумъ (съ 1904 г.) опредѣленъ въ 600 т. фр. ежегодно. Если же дорога, получавшая пособія, начинаетъ давать выше 6% на затраченный капиталъ, то излишекъ распределяется пополамъ между гарантировавшими ее доходъ мѣстнымъ союзомъ и государствомъ; т. е. это „пособіе“ (subvention) представляетъ, въ сущ-

<sup>1)</sup> По исторіи дорожныхъ пособій см., кромѣ Desbats, также Simonet, Droit public et administratif 1897.

ности, ссуду по гарантіи. Тѣ же правила примѣняются и къ трамваямъ.

### Народное образованіе.

Народное просвѣщеніе стало предметомъ заботъ французскаго правительства сравнительно недавно: первый „органическій“ законъ о начальномъ обученіи былъ изданъ Гизо въ 1833 г. Каждая община, согласно этому закону, должна имѣть школу, въ которой обучались бы все дѣти за плату или за счетъ общины съ пособіемъ отъ департамента и государства; законъ 1833 г. далъ толчокъ росту школъ, хотя многія его требованія остались на бумагѣ. Республикѣ 48 г. не удалось осуществить провозглашенной ею обязательности нач. обученія; за ней послѣдовала реакція и зак. 1850 г., установившій 2 типа школъ—коммунальныя и вольныя—и отдавшій школу въ руки клерикаловъ<sup>1)</sup>; для покрытія школьныхъ расходовъ общинѣ и департаменту разрѣшалось устанавливать по 2 надбавочныхъ сантима сверхъ обычныхъ доходовъ, а въ случаѣ недостаточности средствъ государство должно было оказывать пособія. Но дѣло нар. образованія не подвигалось до конца 60-хъ годовъ; въ 1867 г. (при Дюрюи) увеличено число школъ, повышено жалованье учителямъ, усилены расходы и установлены пособія государства общинамъ, вводящимъ бесплатное обученіе. Третья республика, ставъ на ноги, усиленно принялась за нар. образованіе: зак. 1879 и 1881 г. установили обязательное бесплатное обученіе въ нар. школахъ и усилили госуд. пособія; наконецъ, зак. 1889 г., лежащій въ основаніи современнаго устройства, слѣд. образомъ распредѣлилъ бремя расходовъ: государство уплачиваетъ жалованье учителямъ и др. служащимъ, а также содержаніе лицъ, подготовляющихся къ учительскому званію, на департаментъ возложено помѣщеніе и содержаніе учительскихъ семинаріевъ, училищной инспекціи, сельско-хозяйственное и техническое образованіе, община должна содержать школы и давать помѣщеніе учителямъ. Т. о. вмѣсто распредѣленія долей расхода

<sup>1)</sup> См. Jolly *Unterrichtswesen in Schönberg's HdB. d. P. Oek. III*, G. 49—550.

произошло раздѣленіе расхода по предметамъ, причѣмъ казна взяла на себя содержаніе личнаго состава, оставивъ общинамъ „вещные“ расходы. Периодическій расходъ по содержанію школьныхъ помѣщеній не особенно обременителенъ, и общины, будучи освобождены отъ главнаго расхода—уплаты жалованья, не нуждаются въ помощи на этотъ предметъ; мало того, прежніе „школьные сантимы“ департаментовъ и общинъ перешли вмѣстѣ съ обязанностью уплаты жалованья къ государству. Но зато постройка школъ (удовлетворяющихъ, вдобавокъ, современнымъ требованіямъ) часто не по силамъ бѣднымъ общинамъ, и потому уже въ 1878 г. были установлены „въ принципѣ“ и регулированы въ 1885 г. государственныя пособія на приобрѣтеніе, постройку и ремонтъ школьныхъ помѣщеній въ размѣрѣ отъ 15 до 80% расхода обратно пропорціонально поступленіямъ съ сантима, причѣмъ общины, гдѣ сантимъ даетъ болѣе 6 тыс. фр., не имѣютъ права на пособіе. Тотъ же зак. 1885 г. разрѣшилъ министру народнаго просвѣщенія принимать на счетъ казны часть платежей по займамъ, заключеннымъ мѣстными союзами на постройку или перестройку школьныхъ зданій, но въ 1893 г. рѣшено выдавать это пособіе не аннуитетами, а капитальной суммой <sup>1)</sup>. Кромѣ указанныхъ пособій, есть рядъ болѣе мелкихъ (на школы для ненормальныхъ дѣтей, на школьную мебель, на дѣтскіе сады и ясли, библіотеки), на которыхъ останавливаться не стоитъ. Вообще въ народномъ образованіи роль пособій, въ противоположность Англій, не велика, т. к. важнѣйшій расходъ лежитъ на казнѣ.

### § 8. Общественное призрѣніе и страхованіе старости.

Ни въ одной отрасли французскаго мѣстнаго управленія государственныя пособія не достигли такого развитія, какъ

<sup>1)</sup> По росписи на 1912 г. на школьно-строительныя пособія ассигнованъ максимумъ въ 5,145+10 м. фр. Тѣ же цифры встрѣчаемъ и въ предшествующіе годы.

Въ 1901 г. изъ 337,7 м. фр. расходовъ на начальное образованіе государство тратило 157,8 м., а общины 79,2 м. фр. (Annuaire stat. 1909).

въ общественномъ призрѣніи, и по вполне понятнымъ причинамъ: съ одной стороны въ организаціи помощи бѣднымъ требуется близость органа управленія къ объекту, индивидуализація помощи, съ другой стороны этотъ расходъ въ большей мѣрѣ, чѣмъ все прочіе, долженъ быть признанъ чистымъ бременемъ (*onerous service*) для мѣстнаго союза. Элементъ мѣстной выгоды играетъ въ немъ меньшую роль, чѣмъ, скажемъ, въ расходахъ на дороги, а потому здѣсь умѣстнѣе и значительнѣе должна быть помощь государства и его регулирующая дѣятельность; въ противоположность государственному страхованію старости, дополняющему и отчасти замѣняющему систему призрѣнія, въ общественномъ призрѣніи въ большинствѣ странъ участіе государства ничтожно. Франція организовала и страхованіе, и призрѣніе на однородныхъ началахъ сотрудничества государства и мѣстныхъ союзовъ (съ чрезмѣрной, свойственной Франціи, регламентаціей мелочей центральной властью). Въ противоположность Англій, гдѣ издавна существуетъ исторически сложившаяся, нынѣ устарѣвшая, организація общественнаго призрѣнія, Франціи не приходится ломать стараго, т. к. до самаго недавняго времени не было организаціи призрѣнія ни государственной, ни мѣстной: до революціи помощь бѣднымъ была исключительно дѣломъ благотворительности; Конвентъ установилъ, правда, въ принципѣ „право всякаго трудоспособнаго на заработокъ, а нетрудоспособныхъ — на призрѣніе“, но фактически только ухудшилъ положеніе, конфисковавъ имущества благотворительныхъ учреждений и не обезпечивъ нуждающимся провозглашенной помощи государства. Директорія вернулась къ прежнему порядку, создавъ лишь два коммунальныхъ органа призрѣнія: *bureau d'hospice* для завѣдыванія больницами, богадѣльнями, пріютами и *bureau de bienfaisance* для помощи на дому, но эти учреждения, не обязательныя для общины, независимыя отъ нея и не имѣвшія опредѣленныхъ источниковъ дохода влачили жалкое существованіе. Призрѣніе бѣдныхъ оставалось благотворительнымъ дѣломъ.

Наполеонъ возложилъ на департаменты содержаніе аре-

стуемыхъ нищихъ и бродягъ (*dépôts de mendicité* 1808) и заботу о сиротахъ и брошенныхъ дѣтяхъ (1811), ассигновавъ даже на послѣднюю цѣль государственное пособіе, законъ 1838 года объ умалишенныхъ обязалъ департаменты строить для нихъ особыя больницы..

Но только III республика поставила общественное призрѣніе въ рядъ важнѣйшихъ государственныхъ задачъ, создавъ въ 1886—8 г. для него особое управление (*Direction de l'assistance et de l'hygiène publique* и Высшій Совѣтъ общественнаго призрѣнія, а въ общинахъ--*bureaux d'assistance*) и признавъ общественное призрѣніе обязанностью публичныхъ союзовъ, прежде всего—общины <sup>1)</sup>. Общаго права на общественное призрѣніе до сихъ поръ во Франціи нѣтъ, но есть такое право для отдѣльныхъ категорій нуждающихся: 1) сиротъ и „покинутыхъ дѣтей“, 2) вдовъ, обремененныхъ семьей, 3) больныхъ, 4) инвалидовъ и неизлѣчимо-больныхъ старше 60-ти лѣтъ, 5) лицъ старше 70-ти лѣтъ и 6) умалишенныхъ. Бесплатная медицинская помощь входитъ т. о. въ систему призрѣнія; къ ней же пристегнута „общественная гигиѣна“, на которую не обращено должнаго вниманія.

Указанныя категоріи неимущихъ подлежатъ попеченію общины по мѣсту жительства (*domicile de secours*), приобретаемому, за нѣкоторыми исключеніями, послѣ годичнаго пребыванія, не имѣющіе такового—попеченію департамента или государства. Департаменты оказываютъ пособія общинамъ, а департаментамъ—государство; расходы казны на обществ. призрѣніе и пенсіи старикамъ быстро возрастаютъ послѣднее время, превышая нынѣ 50 м. фр.

Особенное вниманіе новѣйшее законодательство обращаетъ на призрѣніе дѣтей, бесплатную медицинскую помощь и пенсіи старикамъ и инвалидамъ.

Призрѣніе дѣтей. Установленное закономъ 1811 г. при-

<sup>1)</sup> Кромѣ перечисленныхъ соч. (Grice, Desbats, Dubois, Simonet и др.) см. капитальный трудъ Royal Commission on the poor laws. App. Vol. XXXIII: Foreign and colonial systems of poor relief—1910. (Cd5441).



зрѣніе сиротъ, подкидышей и покинутыхъ дѣтей стало развиваться лишь съ 1869 г., когда оно было включено въ число обязательныхъ расходовъ департамента, а пособия государства увеличены; зак. 1889 г. присоединилъ къ тремъ указаннымъ категоріямъ *enfants assistés* 4-ю—„морально покинутыхъ“ дѣтей. Согласно зак. 1904 г., объединившему предыдущее законодательство, попеченіе о сиротахъ и проч. неимущихъ дѣтяхъ (*service des enfants assistés*) лежитъ на департаментѣ, а расходы покрываются (Art. 45 & 49) изъ специальныхъ фондовъ и продуктовъ работъ дѣтей, полицейскихъ штрафовъ, возмѣщенія расходовъ родными призрѣваемыхъ, другими департаментами или государствомъ за дѣтей *sans domicile de secours*, пожертвованій и т. д.; недостающая для покрытія расходовъ сумма распределяется такъ:  $\frac{2}{5}$  платитъ казна,  $\frac{2}{5}$ —департаментъ и  $\frac{1}{5}$  общины; доля общинъ фиксирована въ 1904 г. и разверстывается между всеми общинами по усмотрѣнію генеральныхъ совѣтовъ; Desbats считаетъ (р. 173) наиболее цѣлесообразнымъ распределеніе пропорціонально числу жителей(?). На казну падаютъ, кромѣ  $\frac{2}{5}$  общаго расхода и содержанія дѣтей *sans domicile de secours*, содержаніе инспекціи и школъ для порочныхъ дѣтей.

На ряду съ призрѣніемъ неимущихъ дѣтей, вниманіе законодателя привлекъ съ 70-хъ гг. страшный  $\%$  смертности (75—80 $\%$ ) отданныхъ кормилицамъ въ деревню дѣтей; особое общество *Société protectrice de l'enfance* было основано для борьбы съ послѣдствіями этого вреднаго французскаго обычая, а въ 1874 г., по иниціативѣ Русселя, установленъ медицинскій надзоръ за кормилицами. причемъ государство приняло на себя половину расхода, а остальную половину несутъ департаменты:  $\frac{3}{8}$ —департаментъ мѣста рожденія ребенка (а для родившихся за границей—государство) и  $\frac{1}{8}$ —департаментъ, гдѣ находится ребенокъ.

Безплатная медицинская помощь.—Хотя нѣкоторые департаменты и общины давно организовали въ своихъ предѣлахъ бесплатную медицинскую помощь, но только зак. 93 г. включилъ ее въ число обязательныхъ расходовъ мѣстныхъ

союзомъ, далъ всякому французу право на нее со стороны общины, гдѣ онъ имѣетъ постоянное мѣсто жительства (*domicile de secours*), департамента или государства. Дѣломъ завѣдываютъ *bureaux d'assistance médicale*, обыкновенный бюджетъ которыхъ составляется изъ содержанія больницъ, жалованія врачебному персоналу, стоимости лекарствъ и одежды. Эти обыкновенные расходы покрываются прежде всего общиной изъ поступлений благотворительнаго сбора съ зрѣлицъ (*droit des pauvres*), особаго фонда, пожертвованій, а также изъ надбавочныхъ сантимовъ къ 4 прямымъ налогамъ и къ октруа, которые должны составлять не менѣе 20% и не болѣе 90% всей недостающей для покрытія расходовъ суммы. Остальная часть покрывается пособіемъ со стороны департамента, причеиъ доля пособій (80—10%) колеблется въ зависимости отъ стоимости общиннаго сантима (отъ 20 до 900 фр.).

Если на покрытіе департаментскихъ расходовъ не хватаетъ обыкновенныхъ средствъ, ассигнуются спеціальныя надбавочныя сантимы, а государство оказываетъ департаменту пособіе въ размѣрѣ 70—10% недостающей суммы въ зависимости отъ поступлений сантима на квадратный километръ отъ 2 до 15 фр. (Art. 26—29).

Приведенная схема пособій (*barème*) была установлена палатой по предложенію финансовой комиссіи, между тѣмъ какъ правительственный законопроектъ предоставлялъ распределеніе пособій генеральнымъ совѣтамъ и центральной исполнительной власти: этимъ палата признала преимущества заранѣе фиксированной нормы пособій предъ усмотрѣніемъ административныхъ властей или даже мѣстныхъ органовъ. Отличіе схемы государственныхъ пособій по зак. 1893 г. отъ пособій на призрѣніе дѣтей заключается въ зависимости пособія отъ степени платежеспособности, причеиъ для департаментовъ послѣдняя опредѣляется на 1 кв. километ. <sup>1)</sup>.

<sup>1)</sup> См. Desbat sp. 180 g. 184.

Во время обсуждения закона схема распределения пособий почти не вызвала возражений, кроме поправки г. Brineard, находившаго излишнимъ введение пространственнаго момента при распределеніи государственныхъ пособій между департаментами: въ дорожномъ дѣлѣ, говорилъ онъ, пространство имѣетъ значеніе, но какое отношеніе имѣетъ оно къ расходамъ на народное здравіе? Почему непременно сообразовать пособие съ поступлениями налога на квадратный километръ? И г. Думэ полагалъ, что доля пособия должна опредѣляться пропорціонально количеству населенія и обратно пропорціонально суммѣ поступленій сантимовъ. Но докладчикъ разъяснилъ палатѣ, что коммиссія, имѣя въ виду опредѣлить относительное благосостояніе каждаго департамента: абсолютная цифра поступленій налоговъ еще ничего не говоритъ <sup>1)</sup>; нужно выяснитъ, сколько поступаетъ на единицу пространства. Палата согласилась съ докладчикомъ, оставивъ безъ вниманія правильное замѣчаніе Думэ (см. ниже).

Чрезвычайные расходы на медицинскую помощь—постройка и ремонтъ больницъ, амбулаторій и т. п. тоже покрываются частью изъ государственныхъ пособій, но здѣсь, понятно, трудно установить заранѣе какія-либо нормы, и потому сумма ихъ опредѣляется на каждый годъ и вотируется парламентомъ въ бюджетномъ порядкѣ (Art. 26). На эту цѣль между прочимъ предназначается согласно закону 1895 г., треть поступленій съ тотализатора (*pari mutuel*).—Соотношеніе расходовъ общинъ, департаментовъ и казны на бесплатную медицинскую помощь въ 1903 г. было 6,63, 3,23 и 1,7 м., всего 11,575 м. фр. Эти цифры показываютъ, какъ слабо еще развита во Франціи эта отрасль общественнаго призрѣнія.

Призрѣніе стариковъ и инвалидовъ.—Еще болѣе недавняго происхожденія законы, регулирующие помощь неимущимъ старикамъ и инвалидамъ: только въ 1899 г. призрѣніе ихъ стало обязательнымъ расходомъ въ числѣ расходовъ на

<sup>1)</sup> Annales Chambre Débats 1892 г. Séance du 11 juin p. 246-3.

бесплатную медицинскую помощь; департаменты и общины, обеспечивавшие своимъ жителямъ старше 70 лѣтъ или инвалидамъ, неспособнымъ къ труду и безъ средствъ, пенсію отъ 90 до 200 фр. въ годъ, получали право на государственное пособие, но не болѣе 50 фр. на пенсію, притомъ, если число пенсій не превышало двухъ на тысячу жителей. Въ 1902 г. минимумъ пенсіи, дающей право на пособие, былъ пониженъ до 50 фр., а максимумъ пособия до 60 фр., а участие общинъ снижено на 10%. Но только зак. 14 іюля 1905 г. поставилъ указанную отрасль общественнаго призрѣнія на правильныхъ основаніяхъ, возложивъ на мѣстные союзы обязанность выдавать неимущимъ лицамъ, достигшимъ 70-лѣтняго возраста, и инвалидамъ опредѣленную пенсію (давъ призрѣваемымъ право требованія таковой отъ общины мѣста жительства) и обеспечивъ осуществленіе этой обязанности значительными пособиями. Размѣръ пенсій, дающей общинѣ право на пособие со стороны департамента, колеблется между 5 и 30 фр., причемъ назначеніе пенсій отъ 20 до 30 фр. можетъ быть опротестовано м-ромъ внутр. дѣлъ и Центральнымъ Совѣтомъ обществ. призрѣнія.— Схема распредѣленія пособій мало отличается отъ описанныхъ выше: пособие департамента общинамъ опредѣляется (въ противоположность зак. 93 г., ограничившемуся максимумомъ) въ зависимости отъ поступленій сантима на жителя, а именно отъ 30 до 90% покрываемаго общинными налогами расхода при поступленіяхъ отъ 20 сантимовъ до 6 сант. на жителя. Въ своихъ департаментахъ, въ случаѣ недостаточности специальныхъ средствъ и „обыкновенныхъ“ сантимовъ, получаетъ пособие отъ казны въ размѣрѣ 50—95% расхода, покрываемаго специальными сантимами, опять-таки въ зависимости отъ valeur du centime отъ 18 до 5 фр. на 100 жителей. Т. о. х-во беретъ на себя не менѣе половины затратъ департаментовъ на пенсіи (поскольку департаменты принуждены назначать для этой цѣли особые надбавочные сантимы), а въ бѣднѣйшихъ департаментахъ покрываетъ расходъ почти сполна. Слѣдуетъ отмѣтить также разницу въ основаніи исчисленія по сравненію съ другими схемами—

„демографическій“ коэффициентъ: „стоимость“ сантимъ приводятъ не къ единицѣ площади, а къ единицѣ населенія. Несомнѣнно, что для расходовъ на общественное призрѣніе, отчасти пропорціональныхъ количеству и густотѣ населенія, данный критерій слѣдуетъ признать болѣе подходящимъ, чѣмъ площадь.—Если на общину по зак. 1905 г. приходится большая доля, чѣмъ по зак. 93 г., то она получаетъ согласно зак. 1907 г., дополнительное пособіе въ размѣрѣ разницы. Кромѣ того, бѣднѣйшія общины, въ которыхъ число пенсій превышаетъ 1% населенія, получаютъ отъ департамента особія дополнительные пособія.

Для пособій на чрезвычайные расходы по постройкѣ богадѣленъ (или по приобрѣтенію продаваемыхъ съ аукціона церковныхъ имуществъ, рекомендуемому цирк. 2 авг. 1906-го г.) установленъ зак. 1905 г. тотъ же критерій распределенія. Въ общемъ, на государство падаетъ около трети расходовъ на пенсіи.

Содержаніе (неимущихъ) умалишенныхъ возложено зак. 1838 г. на департаменты, которые не получаютъ никакихъ пособій на это дѣло отъ государства, кромѣ содержанія умалишенныхъ безъ опредѣленнаго мѣста жительства (*sans domicile de secours*).

Всѣ неимущіе, не входящіе въ какую-либо изъ указанныхъ категорій, могутъ получать помощь отъ *bureaux d'assistance*, но таковая для общинъ не обязательна и не служитъ основаніемъ для государственныхъ пособій. Кромѣ перечисленныхъ расходовъ казны на обществ. призрѣніе и медицину, государство содержитъ спеціальныя заведенія для слѣпыхъ, глухонѣмыхъ и пр.

Къ расходамъ на общественное призрѣніе примыкаютъ во Франціи санитарные, борьба съ эпизоотіями и т. п. Санитарная полиція только съ 1902 г. причислена къ обязательнымъ функціямъ общины; расходы на этотъ предметъ трудно приурочить къ опредѣленной общинѣ; поэтому сумма ихъ распределяется (департаментомъ) между общинами пропорціонально ихъ населенію, а затѣмъ доля департаментскаго и государственнаго пособія въ покрытіи причитающейся на

общину суммы опредѣляется по правиламъ 93 г.; города съ населеніемъ выше 20 тыс. получаютъ пособія, на ряду съ департаментами, только отъ государства.

Наконецъ, недавній зак. 1909 г. ассигноваль ежегодное пособие департаментамъ на борьбу съ эпизоотіями, по 5.200 фр. на департаментъ (жалованіе и разъѣздные ветеринару) и расходы по испытаніямъ, всего 460 тыс. фр. въ годъ.

На ряду съ описанными государственными пособіями и расходами, фиксированными закономъ для опредѣленныхъ задачъ, государство каждый годъ приходитъ на помощь мѣстнымъ союзамъ въ ихъ единовременныхъ или періодическихъ расходахъ на самые разнообразныя предметы управленія, но эти пособія опредѣляются ad hoc законодательными собраніями (чаще всего въ loi des finances) или отдѣльными министерствами и не играютъ серьезной роли.

Между тѣмъ какъ въ Англіи усиливается контроль государства надъ дѣятельностью мѣстныхъ союзовъ, во Франціи наблюдается противоположный процессъ децентрализаціи управленія, особенно замѣтный въ развивающихся послѣднее время областяхъ обществ. призрѣнія и нар. здравія; департаментъ съ его полуадминистративной, полупредставительной организаціей становится центромъ различныхъ отраслей управленія: на него возлагаются обязательныя расходы и къ нему стекаются пособія (subventions) государства и взносы (contingents) общинъ. Дѣятельность департамента и общины такъ тѣсно переплетаются, что часто стирается различіе между расходованіемъ общины съ пособіями департамента и расходованіемъ департамента съ участіемъ (contingents) общинъ.

Описанныя отношенія трудно даже назвать сотрудничествомъ, если подъ этимъ терминомъ подразумѣвать совмѣстную дѣятельность самостоятельныхъ союзовъ; предъ нами одностороннее распредѣленіе государств. властью функций и средствъ между высшими и подчиненными органами.—Надбавочная система мѣстныхъ налоговъ позволила провести въ распредѣленіи средствъ строгую планомѣрность,

сообразуя долю участія высшихъ союзовъ въ расходахъ низшихъ съ платежеспособностью послѣднихъ; критеріемъ послѣдней принята б. ч. сумма поступленийъ съ надбавочнаго сантима къ 4-мъ прямымъ налогамъ (*valeur du centime*), но въ новѣйшихъ законахъ берется не абсолютная сумма, а относительная—а) на единицу площади (дорожное дѣло, бесплатная помощь) или в) на одного жителя (пенсіи старикамъ); при этой системѣ выигрываютъ бѣдные департаменты, рѣдко заселенные (а) или съ бѣднымъ населеніемъ (в).

Хотя французская система пособій тѣсно связана съ особенностями мѣстнаго управленія и мѣстныхъ налоговъ во Франціи, тѣмъ не менѣе многія схемы распределенія, примѣняемыя тамъ, могли бы быть *mutatis mutandis* перенесены въ страны съ самостоятельными мѣстными налогами (лишь бы основанія обложенія и оцѣнки были одинаковы), тѣмъ болѣе, что и въ другихъ странахъ современная эволюція ведетъ не къ раздѣленію, а къ большому сплетенію функцій государства и органовъ самоуправленія, къ взаимной диффузи ихъ интересовъ и экономическихъ силъ, а также къ социальной солидарности отдѣльныхъ входящихъ въ государство союзовъ.

### § 9. Пруссія <sup>1)</sup>.

Мѣстные финансы Пруссіи принято сравнивать съ англійскими и французскими, какъ третій промежуточный типъ; дѣйствительно, прусскіе мѣстные союзы пользуются гораздо болѣею автономіей, чѣмъ французскіе департаменты и общины, не замѣчая, однако, всецѣло, какъ въ Англійи, мѣстной администраціи (имперской и прусской): полиція и рядъ другихъ функцій остаются въ рукахъ правительственныхъ органовъ. Что касается налоговъ, система ихъ имѣетъ смѣ-

<sup>1)</sup> Н. Цытовичъ. Мѣстные расходы въ Пруссіи 1898. Ч. II, v. Reitzenstein Ueber finanzielle Konkurrenz von Gemeinden in (Schmoller's) Jahrb. f. Ges... 11 Jahrg. и D. Kommunale Finanzwesen Schönberg's Hdb. d. P. Oek. III ч. Kaufmann, Grice (Ch. XVII), O. Schwarz B. III v. Schwarz u. Strutz's D. Staatshaushalt u. die Finanzen Preussens. 1904, S. 140—52.

шанный характеръ: надбавочный подоходный налогъ и—съ 1893 г.—самостоятельные реальные налоги. Въ установленіи размѣровъ и формъ обложенія общины пользуются значительной свободой по сравненію съ французскими, поэтому пособия играютъ въ ихъ расходахъ относительно меньшую роль, за исключеніемъ пособій на народное образованіе. Гораздо значительнѣе роль пособій въ бюджетахъ провинцій и уѣздовъ, причемъ, въ противоположность Франціи, форма пособій—дотаціи, не соразмѣряется непосредственно съ величиной расхода; причину этого явленія слѣдуетъ искать какъ въ бѣльшей автономіи мѣстныхъ союзовъ, такъ и въ историческомъ происхожденіи пособій.

### Дотаціи.

Первой дотаціей было ассигнованіе въ 1868 г. вновь присоединенной провинціи Ганноверъ 1<sup>1/2</sup> м. мар. дохода изъ поступленій съ перешедшаго въ прусскую казну ганноверскаго выкупного фонда (61 м.); „пособіе“ это предназначалось на расходы по управленію, культурные, дорожные, меліорационныя; въ 1869 г. Кассельскому округу переданы на тѣ же цѣли доходы бывшей Кургессенской казны (1 м.), а въ 1872 г. Висбаденскому округу — 426 тыс. м. Мотивомъ этихъ пособій было сохраненіе за присоединяемыми провинціями ихъ прежнихъ доходовъ, но уже при обсужденіи данныхъ мѣропріятій правительство указывало на необходимость распространенія дотацій на прочія провинціи съ возложеніемъ на нихъ соотвѣтственныхъ задачъ. Реформа уѣзднаго (Kreisordnung 1873) и провинціального (1875) самоуправления въ шести восточныхъ провинціяхъ вызвала ассигнованіе имъ пособій: въ 1873 г. было назначено 6 м. для провинціальныхъ расходовъ <sup>1)</sup> и 3 м. для уѣздныхъ; послѣдніе распредѣлялись на половину по площади, на половину — по числу жителей уѣздовъ; на тѣхъ же

<sup>1)</sup> Изъ нихъ 1,44 м. распредѣлялись между уѣздами, а остальные 4,56 м. ассигновались провинціямъ, но не расходовались ими до закона 1875 г.



основаніяхъ распредѣлено въ 1875 г. между провинціями единовременное пособіе въ 13,68 м. (накопившееся съ 1873 г.) и ежегодное ассигнованіе, повышенное зак. 75 г. до 13,44 м.м. Дотаціи эти предназначались для опредѣленныхъ расходовъ (какъ и пособіе Ганноверу 68-го), отъ которыхъ освобождалась казна, передававшая вмѣстѣ съ тѣмъ провинціямъ соотвѣтственные фонды (меліораціонный, страховые), заведенія (пріюты для сиротъ, для глухонѣмыхъ) и др. имущества.

При составленіи проекта зак. 73 г. дѣлались предложенія передать провинціямъ часть поступленій отъ поземельнаго налога, но правительство отвергло ихъ на томъ, совершенно правильномъ основаніи, что въ помощи особенно нуждаются бѣднѣйшія провинціи, дающія наименьшія суммы поземельнаго налога, а такъ какъ главной потребностью, на которую предназначались пособія, была постройка дорогъ, тонаиболѣе подходящими масштабами потребности признаны, площадь и населеніе. И въ 74 г. защитники означенной системы основывались на „идеѣ государственнаго цѣлаго“ (Zusammengehörigkeit), требующей помощи бѣднымъ мѣстностямъ со стороны государства; реальная борьба шла между богатымъ западомъ и бѣдными восточными провинціями наиболѣе нуждавшимися въ дорогахъ, меліораціи и т. д.; интересы восточныхъ аграріевъ, хорошо представленныя въ прусскомъ ландтагѣ, дали перевѣсъ системѣ пособій по потребности надъ передачей налоговъ. Но принятый масштабъ былъ крайне неудовлетворительнымъ, такъ какъ 1) „различныя провинціи были до того времени далеко не одинаково снабжены государственными шоссевыми дорогами; 2) пособія предназначались не только для улучшенія, но и для другихъ потребностей, объемъ которыхъ или вовсе не зависитъ отъ поверхности и населенія, или опредѣляется ими лишь въ слабой степени; 3) (данный) „масштабъ не принималъ въ расчетъ платежныхъ силъ отдѣльныхъ провинцій“ (Цытовичъ <sup>1)</sup>). Съ дальнѣйшимъ развитіемъ провин-

<sup>1)</sup> Ср. Цытовичъ, стр. 705—09.

ціальнихъ и уѣздныхъ расходовъ, достигшихъ въ 1901 г. 77 м.м., доля госуд. пособій быстро падала (въ 1901 г. — 46,3%), а налоги возрастали. Подъ впливіємъ многочисленнихъ жалобъ въ 1902 г. дотація провинціямъ была увеличена на 10 м., изъ которыхъ 3 м. спеціально ассигнованы на поспироваііе дорогъ и облегченіе школьныхъ сборовъ, а остальные 7 м. — на расходы по общественному призрѣнію ( $\frac{1}{3}$ , т. е. 2,33 м.) и субвенціи бѣднѣйшимъ уѣздамъ и общинамъ ( $\frac{2}{3}$ , т. е. 4,66 м.); изъ первыхъ трехъ мил. два должны были поступить восточнымъ провинціямъ; для распределенія другихъ 7 м. были установлены новыя основанія, гораздо сложнѣе примѣннаго въ 73 г. критерія площади и населенія, а именно:  $\frac{1}{3}$  распределяется обратно пропорціонально поступленію на душу подоходнаго налога, вторая треть — пропорціонально отношенію мѣстныхъ налоговъ къ государственному и послѣдняя треть — по числу жителей. Оставимъ въ сторонѣ, читаемъ мы въ мотивахъ къ новому закону <sup>1)</sup>, вопросъ о цѣлесообразности избраннаго для пособій 73 и 74 г. масштаба (площади и населенія); во всякомъ случаѣ этотъ общій масштабъ не можетъ быть принятъ въ предлагаемомъ проектѣ потому, что его задача — не децентрализація государств. расходовъ, какъ въ предшествующихъ законахъ о дотаціяхъ, а помощь провинціальнымъ и меньшимъ мѣстнымъ союзамъ въ опредѣленныхъ областяхъ ихъ административной дѣятельности..., облегченіе бремени мѣстныхъ налоговъ и укрѣпленіе союзовъ, отставшихъ въ удовлетвореніи своихъ потребностей изъ-за недостаточной платежеспособности. И дѣйствительно, произведенные расходы, по мнѣнію составителей проекта, не могутъ служить основаніемъ для сравненія, такъ какъ они различно распределяются между провинціями, уѣздами и общинами въ каждой провинціи, а главное, платежеспособность остальныхъ провинцій часто недостаточна для удовлетворенія этихъ расходовъ; что касается размѣра предстоящихъ расходовъ, они не поддаются точному вычисленію.

---

<sup>1)</sup> № 37 Drucks. d. Abg.—H. 1902, цит. у Schwarz'a, S. 199—150.

Поэтому проект останавливается на масштабъ поступленія (на жителя) подоходнаго налога для выясненія платежеспособности населенія данной провинці; количество населенія служитъ критеріемъ потребностей, а отношеніе мѣстныхъ налоговъ къ подоходному показываетъ бремя мѣстнаго обложенія для жителей. Комбинація этихъ трехъ признаковъ признается достаточнымъ выраженіемъ сравнительной потребности союза въ пособіи со стороны государства. Законъ 1902 г. чрезвычайно любопытенъ, свидѣтельствуя о неудовлетворительности упрощенныхъ масштабовъ распредѣленія дотаций по площади и населенію: прусскіе законодатели принуждены были ввести въ расчетъ моментъ платежеспособности, они учли косвенно и расходы мѣстныхъ союзовъ, отражающіеся на высотѣ мѣстныхъ сборовъ. Но взять непосредственно самыя расходы въ основаніе исчисленій они не рѣшились на томъ основаніи, что при этой системѣ не учитывается, молъ, платежеспособность. Этотъ доводъ неоснователенъ: вѣдь возможна комбинація обоихъ моментовъ — соразмѣреніе пособія съ расходомъ и платежеспособностью, какъ показываетъ примѣръ Франціи и Англіи. Законъ 1902 г. вмѣсто послѣдовательной и ясной системы участія въ расходахъ, обратно пропорціональнаго богатству провинціи, создалъ сложную систему „внѣшнихъ признаковъ“; не напоминаетъ ли этотъ процессъ усложненія „внѣшнихъ признаковъ“ доходности въ тарифахъ реального (промысловаго) обложенія вмѣсто перехода къ непосредственному обложенію дохода?

Сумма дотаций провинціямъ, распредѣляемыхъ отчасти по старой системѣ (1873 г.), отчасти по новой (1902 г.), достигаетъ 47½ м., почти вдвое превосходя провинціальныя налоги.

Прежде, чѣмъ перейти ко второй категоріи пособій—участію въ расходахъ, слѣдуетъ остановиться на отмѣненной въ 93-мъ году дотации 1885 г. уѣздамъ по закону Huene<sup>1)</sup>. Она связана съ повышеніемъ имперскаго таможен-

<sup>1)</sup> См. Reitzenstein. Ueber fin. Koukurrenz, S. 181 u. f. и Цытовичъ, стр. 709—23.

наго обложенія въ 79 г.: излишки таможеннаго и табачнаго дохода, сверхъ 130 м.м., распредѣлялись между союзными государствами пропорціонально населенію. Пруссія понизила за счетъ этихъ поступленій классный и подоходный налоги; предполагалась (проектъ 80 г.) также отмѣна низшихъ ступеней класснаго налога и передача уѣзднымъ земствамъ, класснаго и половины поземельнаго и подомоваго налоговъ. Близокъ къ нему былъ и проектъ 81 г. объ употребленіи остатковъ отъ имперскаго штемпельнаго сбора (Цытовичъ, 712), но на ряду съ передачей половины поступленій позем. и подох. нал. предлагались также спеціальныя пособія на содержаніе личнаго состава народныхъ школъ. Однако на дальнѣйшее проведеніе принципа участія въ расходахъ правительство не рѣшилось: это привело бы, молъ, къ помощи тѣмъ общинамъ, гдѣ расходы превышаютъ средній уровень въ государствѣ; удовлетворительнаго общаго масштаба распредѣленія, соотвѣтствующаго потребностямъ, нельзя найти, а установленіе размѣра пособій для каждаго конкретнаго случая не давало бы гарантій равномѣрнаго примѣненія ассигнованныхъ суммъ, и въ то же время требовало бы такого контроля надъ общинными расходами, который не вяжется съ принципами самоуправления.—Эти доводы неубѣдительно (ib. 715): въ основаніе исчисленія пособій можно брать нормальный расходъ на данную потребность, средній уровень ея удовлетворенія; въ спеціальныхъ пособіяхъ на опредѣленную цѣль можно найти достаточно подходящія къ потребности масштабы, учитывающіе и платежеспособность союза.

Оба проекта (1880 и 81 г.г.) были отклонены, но въ 85 г. съ возвышеніемъ сельско-хозяйственныхъ пошлинъ депутатъ центра в. Нуене предложилъ, чтобы изъ причитающейся Пруссіи доли ихъ поступленій остатокъ сверхъ 15 м.м. передавался уѣздамъ, причемъ  $\frac{2}{3}$  его должны были распредѣляться пропорціонально поступленіямъ налоговъ съ недвижимостей, а  $\frac{1}{3}$ —пропорціонально числу жителей.—Аграріи рассчитывали связать выгодное для нихъ повышеніе пошлинъ съ „популярной“ мѣрой облегченія мѣст-

ныхъ надбавокъ. Оппозиція указывала на неопредѣленность источника пособій, вредъ ихъ колебаній для мѣстныхъ бюджетовъ, на незаслуженное пониженіе поземельныхъ сборовъ въ моментъ увеличенія с.-х. пошлинъ, на полную несостоятельность избраннаго масштаба. Но интересы аграріевъ—консерваторовъ и центра—оказались сильнѣе приведенныхъ аргументовъ.—Законъ 85 г. мало облерчилъ податное бремя и не принесъ почти никакой пользы въ школьномъ дѣлѣ, но отмѣнили его только въ 93 г. при реформѣ мѣстнаго обложенія.

#### Участіе въ расходахъ.

Область примѣненія этой формы пособій въ Пруссіи уже, чѣмъ во Франціи; какъ и въ Англіи, единственная отрасль мѣстнаго управленія, гдѣ она играетъ крупную роль, это народное образованіе. Заботы о немъ восходятъ въ Пруссіи еще къ 18-му вѣку: уже *Principia Regulativa* 1736 г. требовали отъ каждой общины устройства и содержанія школы при содѣйствіи церковныхъ фондовъ и признали обученіе обязательнымъ, освобождая бѣдныхъ дѣтей отъ платы; дальнѣйшее законодательство организовало контроль государства, а конституція 50-го г. признала принципъ государств. пособій тѣмъ общинамъ, которыя не въ состояніи удовлетворить школьной потребности въ достаточномъ объемѣ. По мѣрѣ распространенія бесплатности обученія пособия г-ва бѣднѣйшимъ общинамъ увеличивались, достигнувъ въ 72 г. 5,2% расхода; въ 70-хъ г.г. повышеніе жалованія учителямъ потребовало значительнаго усиленія пособій. Въ 85 г. г-во приняло на себя участіе въ пенсіонномъ обезпеченіи учителей по 600 м. на cadaго, а законы 88—89 г.г. провозгласили бесплатность нач. обученія и установили минимумъ учительскихъ окладовъ въ 900 (и 700 для учительницъ) мар., изъ которыхъ государство приняло на себя 500 (300; 150) марокъ на учителя въ общинахъ съ числомъ жителей до 10 тыс. (съ 1908 г.—600 мар., 400, 250), а также 337 (и 187) м. на прибавки къ жалованію за долготѣтную службу.—Благодаря этимъ законамъ доля государства въ

расходахъ быстро поднялась до 31,8% (46,4 м.м.) въ 90—91 г.; но выдача пособій общинамъ (до 10 т. ж.), независимо отъ ихъ платежеспособности, оказалась нецѣлесообразной, т. е. вела къ быстрому росту ихъ, облегчая бюджеты какъ бѣдныхъ, такъ и богатыхъ общинъ. Поэтому зак. 93 г., создавшій пенсіонныя кассы въ каждомъ админ. округѣ, и зак. 97 г., создавшій такія же кассы для срочныхъ прибавокъ жалованія, ограничили пособия государства одной общинѣ максимумомъ въ 25 окладовъ; т. о. крупные города, гдѣ число учителей значительно выше 25, получаютъ пособие лишь на часть комплекта; то же начало проведено въ зак. 99 г. о пособияхъ на обезпеченіе вдовъ и сиротъ учителей.

Кромѣ пособій на личный составъ, государство оказываетъ помощь а) нуждающимся общинамъ и школьнымъ союзамъ на текущіе расходы и б) мелкимъ общинамъ вообще—на постройку школъ, по зак. 1906 г. первая „субвенція“ дается лишь школьнымъ союзамъ съ числомъ школьныхъ мѣстъ не болѣе 25 и распределяется между ними въ административномъ порядкѣ (на 5 лѣтъ); кромѣ того, казна вноситъ половину обязательныхъ ежегодныхъ платежей на образованіе школьно-строительнаго фонда (союзамъ съ числомъ Lehrstellen не болѣе 25) и треть издержекъ на постройку школъ, превышающихъ 500 м. на школу и не покрытыхъ сторонними поступленіями; но послѣдняя субсидія дается только союзамъ съ числомъ школьныхъ мѣстъ не болѣе 7, т. е. б. ч. сельскимъ общинамъ.

И въ другихъ отрасляхъ управленія мы встрѣчаемся съ участіемъ государства въ расходахъ мѣстныхъ союзовъ, но оно не нормируется закономъ, а опредѣляется въ административномъ порядкѣ для cadaго конкретнаго случая.

Итакъ, въ Пруссіи система участія въ расходахъ получила ограниченное примѣненіе—въ школьныхъ расходахъ, причеиъ въ новѣйшемъ законодательствѣ замѣчается стремленіе учесть моментъ платежеспособности правда, весьма суммарнымъ приеиомъ (ограниченіемъ пособия опредѣленнымъ максимумомъ Lehrstellen). Дотации также эволюционируютъ, учитывая косвенно размѣръ потребности, платежеспособ-

ность и относительное бремя мѣстнаго обложенія; однако сложная схема закона 1902 г. все-таки не учитываетъ точно ни одного изъ указанныхъ моментовъ. Въ технику распределенія пособій у Пруссіи нечему учиться: ея мѣстные союзы меньше нуждались въ пособіяхъ, и потому эта сторона ихъ финансовъ не встрѣтила должнаго вниманія законодателя.

### § 10. Пособія въ другихъ странахъ.

Бельгія <sup>1)</sup> имѣетъ развитую систему общинныхъ дотаций, вызванную отмѣной въ 1860 г. коммунальныхъ октруа: лишая общины крупнаго источника доходовъ, Фреръ - Орбанъ, авторъ реформы, предложилъ взамѣнъ уступить имъ 40% почтоваго дохода, 75% таможенной пошлины на кофе и 34% акциза на спиртные напитки и пр.; поступления изъ указанныхъ источниковъ, нѣсколько измѣненныя послѣдующими законами, составили т. н. „общій фондъ“, распредѣлявшійся между общинами пропорціонально окладамъ государственныхъ подомоваго, лично-квартирнаго и промысловаго налоговъ.

Отмѣна октруа была встрѣчена съ радостью, но распределеніе дотаций вызвало протесты и опасенія оппозиціи (клерикаловъ), что сельскія общины потерпятъ отъ реформы; они были правы только въ томъ отношеніи, что там. пошлины платило все населеніе, а пособия получали гл. обр. богатые общины, т.-е. города. Naeyer и de Veht представили принципиальныя соображенія объ опасности дотаций, „превращающихъ общины въ пенсионеровъ государства“, „поощряющихъ расточительность“ и т. д. (Richald).—Законъ 60-го г. привелъ къ значительному увеличенію доходовъ общинъ безъ октруа—сельскихъ—и нѣкоторой задержкѣ въ ростѣ бюджета Брюсселя и др. городовъ.

Законъ 89 г. создалъ на ряду съ „общимъ фондомъ“ другой—„спеціальный фондъ“ изъ поступленій отъ 1) лиценцій за право торговли спиртными напитками и 2) тамо-

<sup>1)</sup> L. Richald. Les finances communales en Belgique T. I, Grice, ch. XII—XIV и Гензель, ц. с., гл. II, стр. 91—101.

женной пошлины на скотъ и мясо. Новый фондъ долженъ былъ распредѣляться между общинами по числу жителей, а поскольку приведенныхъ источниковъ не хватало на норму пособія въ 1 франкъ на жителя, разница покрывается изъ прочихъ таможенныхъ доходовъ. Количество населенія признано было болѣе цѣлесообразнымъ масштабomъ распредѣленія, чѣмъ поступления прямыхъ налоговъ, и зак. 1896 г. примѣнилъ его къ разверсткѣ прироста общаго фонда (остатка сверхъ суммъ, получавшихся общинами въ 95 г.); наконецъ, зак. 1904 и 1906 обезпечили общинамъ опредѣленный процентъ возрастанія фонда: по 10 сантимовъ на жителя, т.-е. около 700 тыс. фр. ежегодно. Указанныя пособія составляютъ значительную долю общинныхъ бюджетовъ (нерѣдко больше налоговъ), обезпечиваютъ ихъ долги и облегчаютъ обложеніе, но масштабъ распредѣленія—поступленія прямыхъ налоговъ—приводилъ къ тому, что больше всего получали богатые общины; колебанія пособія исчезли съ 1906 г., но зато оно совершенно не соразмѣряется съ потребностями и обязательными расходами общинъ; численность населенія тоже слишкомъ неудовлетворительный масштабъ.

Знаетъ Бельгія и другую форму пособій—участіе въ расходахъ: государство затрачиваетъ на проселочныя дороги—*voirie vicinale*—больше, чѣмъ сами общины, провинці также много расходуютъ на нихъ, несмотря на то, что на нихъ всецѣло лежатъ провинціальныя дороги (онѣ не переносятъ ихъ въ разрядъ *chemins vicinaux*, какъ это дѣлаютъ французскіе департаменты).—Пособія государства на начальное обученіе организованы иначе, чѣмъ во Франціи: они выдаются лишь общинамъ, затрачивающимъ на школы не менѣе 4 надбавочныхъ сантимовъ; размѣръ пособія—франкъ на жителя; причемъ оно не можетъ болѣе, чѣмъ вдвое превышать собственный расходъ общины; бѣднѣйшія общины получаютъ дополнительныя пособія. Пенсіи учителямъ падаютъ на государство, провинцію и общину въ отношеніи  $\frac{2}{5} : \frac{1}{5} : \frac{2}{5}$ , а школьно-строительные расходы—б. ч. поровну (по  $\frac{1}{3}$ ). Какъ видимъ, схемы распредѣленія далеко не такъ детализированы, какъ во Франціи, сохранили еще грубый



критерій числа жителей и почти совсѣмъ не учитываютъ платежеспособности.

Голландія <sup>1)</sup>. Въ сосѣдней съ Бельгіей Голландіи госуд. дотаціи вызваны были гл. обр. неравномѣрностью основного источника общинныхъ доходовъ—общеподоходнаго налога; въ 1865 г. были переданы имъ  $\frac{4}{8}$  поступленій госуд. лично-квартирнаго налога, но въ 85 г. его контингентировали, остановивъ ростъ какъ разъ тогда, когда общинные бюджеты особенно быстро росли. Жалобы общинъ вызвали реформу ванъ-Эйка, опредѣлившаго потребную общинамъ (на 1 жителя) сумму для удовлетворенія общегосударственныхъ задачъ и положившаго эту цифру въ основу расчета. Къ этимъ субсидіямъ присоединились въ 1905 г. пособия на народное образованіе. Но жалобы продолжаются, причемъ представители богатыхъ общинъ (городовъ) требуютъ общихъ субсидій (какъ бы въ возмѣщеніе расходовъ на „общегосударственныя“ задачи), другіе (Blankert) находятъ, что субсидировать слѣдуетъ только бѣднѣйшія общины даже въ интересахъ богатыхъ общинъ, т. к. при субсидированіи всѣхъ общинъ затрата государства сильно возрастетъ и увеличить податное бремя богатыхъ мѣстностей въ размѣрѣ, превышающемъ получаемую субсидію: т. о. имъ выгоднѣе не получать субсидій! Какъ бы то ни было, нынѣшняя форма дотацій никого не удовлетворяетъ.

Австрія <sup>2)</sup>.—Въ Австріи тоже вопросъ о пособияхъ ожи-

<sup>1)</sup> I. Blankert, Een blik op de financiën der gemeenten in Verband met het rapport der Staatscommissie voor de gemeente financiën 1908 изложен. мною въ Изв. Моск. Гор. Думы 1909 февр. и П. П. Гензелемъ, ц. с., 88—90.

<sup>2)</sup> (Mischler) Gemeindehaushalt Oest. St.-WB I.—Schnitzler—докл. въ Общ. австр. экономистовъ — 132-ое засѣд. Zt. f. Volksw. S.-Pol. и Verw. XIII.—Urban (Ueber d. Fin. d. territ. Selbstverwaltungskörper), докл. тамъ же 133-е засѣд., ib. XIII.—Пренія въ томъ же общ., ib. XIV.

Sten. Protok. d. Enquête ueber d. Landesfinanzen. Wien. 1908. Статьи объ анкетѣ Mischler'a, Kleinwächter'a J. f. N.-Oek. и unznod St. B. 38 (1909) и Löwenfeld'a Fin-Arch. XXV.

F. Schmid Finanzreform in Oesterreich. Zt. f. St. Erg.-Heft. XXXVII, 1911.

вленно дебатируется послѣдніе годы въ связи съ попытками „оздоровленія“ мѣстныхъ финансовъ, но онъ осложняется здѣсь политической борьбой и особенностями австрійскаго государственнаго строя: на немъ отражается не прекращающаяся борьба между централизмомъ и автономистскими тенденціями отдѣльныхъ областей (Länder). Австрійская Land—промежуточная форма между провинціей, какъ мѣстнымъ союзомъ, и государствомъ, входящимъ въ федерацію: компетенція ея ландтага и исполнительныхъ органовъ гораздо обширнѣе обычной компетенціи органовъ самоуправления, и функціи ея все болѣе растутъ; нужно, впрочемъ, отмѣтить, что указанный ростъ объясняется вовсе не исключительно автономистскими тенденціями, какъ утверждаютъ сторонники централизаціи (Schmid и др.), а также общимъ во всемъ странамъ усложненіемъ экономическихъ и социальныхъ задачъ управления и финансовой нуждой государства. Особенно расширяется дѣятельность области въ дорожномъ и школьномъ дѣлѣ: областныя дороги всецѣло содержатся за счетъ области, а въ расходахъ на начальное обученіе государство ограничивается (по зак. 1869 г.) содержаніемъ учительскихъ семинарій и выдачей стипендій, всѣ же остальные расходы лежатъ на общинѣ и области: между тѣмъ какъ во Франціи казна тратитъ на начальное образованіе 150 м. фр., а въ Пруссіи около 170 м. мар., въ Австріи расходы казны на начальныя школы составили въ 1909 году 2,18 м. кронъ, т. е. менѣе милліона рублей. Понятно, что расходы областей на народныя школы быстро растутъ, достигнувъ въ 1905 году 107,37 м. кронъ или 38% ихъ бюджета (въ Богеміи ростъ ихъ съ 1880 г. по 1904 г. составляетъ около 500%), подыавшагося съ 1862 по 1905 г. съ 14,8 м. до 279,58 м. кронъ. Надбавки къ реальнымъ налогамъ, составляющія основу доходнаго бюджета, поднялись за сорокъ лѣтъ въ 4 слишкомъ раза, достигая въ Буковинѣ 95%, въ Силезіи—84% и т. д. Между тѣмъ помощь со стороны государства ограничивается передачей провинціямъ части поступленій отъ прямыхъ налоговъ (подходнаго) и питейнаго акциза (составившихъ въ 1905 г. 25½ м. кронъ).

Еще затруднительнѣе положеніе общинъ, на которыя законъ (1862) возложилъ тысячу обязанностей, не позаботившись объ ихъ финансовомъ обеспеченіи <sup>1)</sup>; общины получаютъ, какъ мы видимъ, пособія, особенно на школьное дѣло, отъ областей, но эти пособія далеко не достаточны.

Какъ помочь? Одни предлагаютъ расширить базисъ обложенія, т. е. предоставить мѣстнымъ союзамъ право надбавокъ къ подоходному налогу, другіе (Redlich) рекомендуютъ полную передачу имъ реальныхъ налоговъ, но эта идея, навѣянная примѣромъ Пруссіи, совершенно неосуществима въ Австріи, гдѣ реальные налоги играютъ слишкомъ крупную роль въ государственномъ бюджетѣ; къ тому же такая передача ничуть не ослабила бы неравномѣрности доходовъ отдѣльныхъ областей (Urban, Schmid). Тѣмъ же недостаткомъ страдаетъ практикуемая и нынѣ передача (Ueberweisung) областямъ части взимаемыхъ въ каждой изъ нихъ государственныхъ налоговъ. Эту форму дотаций защищали въ происходившей въ 1908 г. анкетѣ объ областныхъ финансахъ представители нѣмецкихъ областей, какъ Нижняя Австрія, Тироль. Города, конечно, тоже настаиваютъ на передачѣ имъ (реальныхъ) налоговъ или части податныхъ поступленій (Ueberweisungen) <sup>2)</sup>. Государство, говорятъ защитники этой точки зрѣнія (Визеръ), должно затрачивать на каждую область столько, сколько оно отъ нея получаетъ. Однако представители большинства (13) областей Австріи высказались противъ системы Ueberweisungen, увеличивающей доходы богатыхъ частей имперіи, и вообще противъ общихъ дотаций, осужденныхъ опытомъ всѣхъ странъ. Они требовали участія государства въ расходахъ мѣстныхъ союзовъ: особенно настаивали они на принятіи на государственный счетъ половины жалованія и пенсій народнымъ учителямъ.

<sup>1)</sup> См. Jarolim. D. Sanierung d. Finanzen d. öest. Gemeinden Brünn. 1908 и мою кн. „Обл. гор. недвиж.“ II § 9.

<sup>2)</sup> См. рѣшенія 6-го съезда представ. австр. городовъ въ 1908 г.

Правительство, однако, не вняло голосу большинства мѣстныхъ представителей и примѣру другихъ странъ, сохранивъ въ проектѣ 1908 г. систему дотаций съ нѣкоторыми, правда, измѣненіями въ пользу южныхъ областей. Впрочемъ, и этотъ проектъ, нѣсколько увеличивавшій госуд. пособия, не прошелъ; появились снова дефициты, и дѣло до сихъ поръ стоитъ на мѣстѣ.

Австрійскіе централисты особенно настаиваютъ на замѣнѣ системы дотаций непосредственнымъ участіемъ государства въ школьныхъ и др. расходахъ, связывая съ этой реформой не только большую равномѣрность въ удовлетвореніи потребностей и контроль за мѣстными финансами, но также ограниченіе областной автономіи (Schmid). Въ этой тенденціи — обратная сторона реформы пособій по принципу (an und für sich вполне правильному) участія г—ва въ расходахъ на отдѣльныя потребности. Каковъ выходъ изъ дилеммы, не намъ рѣшать: здѣсь область политики и субъективныхъ рѣшеній. Замѣчу только, что областная „автономія“ въ Австріи вовсе не обезпечиваетъ правъ слабыхъ національностей и даже усиливаетъ національные раздоры; за нее стоятъ гл. обр. богатыя нѣмецкія области, и врядъ ли она выгодна массѣ австрійскаго населенія.

Предшествующій историческій очеркъ пособій показываетъ намъ, что они стали постояннымъ элементомъ мѣстныхъ бюджетовъ во всѣхъ странахъ. Главной причиной, вызывавшей ихъ, была необходимость обезпечить удовлетвореніе опредѣленныхъ потребностей („общегосударственныхъ“) на всей территоріи государства (Англія, Франція, Пруссія); среди этихъ потребностей первое мѣсто занимали прежде „обязательные“ расходы на полицію, дорожное дѣло, затѣмъ народное образованіе, наконецъ, послѣднее время — общественное призрѣніе. На ряду съ указанной причиной мы встрѣчаемся вездѣ съ другой — неравномѣрностью мѣстнаго обложенія, которая, напр., въ Голландіи, послужила главнымъ мотивомъ развитія субсидій. Иногда пособия появлялись въ связи съ податными реформами (lex Huene), служа возна-

граждениемъ мѣстныхъ союзовъ за лишеніе к.-л. источника дохода (Бельгія въ 1860 г, австрійскія Ueberweisungen).

Въ послѣднемъ случаѣ формой ихъ были дотаціи. Послѣднія преобладаютъ пока въ большинствѣ странъ, вызывая жалобы и осужденіе въ литературѣ. Но тенденція современнаго законодательства, безъ всякаго сомнѣнія, направляется отъ дотацій въ сторону системы участія въ расходахъ: въ Англій скоро возвратятся къ grants in aid; въ школьномъ дѣлѣ субсидіи вездѣ построены по этому принципу, во Франці онѣ примѣняются и въ другихъ областяхъ.

Участвуя въ расходахъ мѣстныхъ союзовъ, государства Европы все больше и детальнѣе стремятся сообразовать долю своего участія съ платежеспособностью мѣстныхъ союзовъ, помогая въ большей мѣрѣ бѣднѣйшимъ союзамъ, причемъ схемы распределенія пособій устанавливаются въ новѣйшихъ законахъ Франціи и Англій не въ административномъ, а въ законодательномъ порядкѣ.

## Глава II.

### § 11. Теорія пособій.

Финансовая литература <sup>1)</sup> удѣляла мало вниманія вопросу о пособіяхъ, причемъ сначала они разсматривались лишь съ точки зрѣнія равномернаго распределенія расходовъ, требуемыхъ общими соображеніями государственной пользы (Ray), и только въ 70-хъ годахъ Нейманъ указалъ впервые на основную ихъ причину — конфликтъ между децентрализаціей управленія и централизаціей доходовъ, къ которой ведетъ усиленіе роли подоходнаго обложенія; еще подробнѣе развилъ эти мысли Рейценштейнъ въ своихъ известнѣйшихъ статьяхъ о „финансовомъ соревнованіи“, гдѣ дана

<sup>1)</sup> См. Цытовичъ. Ч. I, гл. I-я.

наиболѣе подробная для того времени классификація пособій <sup>1)</sup>).

Главнымъ основаніемъ дѣленія Р. считаетъ отношеніе размѣра пособій (Zuwendungen) къ расходамъ мѣстныхъ союзовъ: тѣ пособия, которыя распределяются совершенно независимо отъ размѣра и измѣненія расходовъ, онъ называетъ дотаціями, въ противоположность пособіямъ, построеннымъ „по принципу участія въ расходахъ“ (Zuwendungen nach dem Beteiligungsprinzip). Первая категория—дотаціи, обычно сопутствующая расширенію круга дѣятельности мѣстныхъ союзовъ, можетъ заключаться а) въ передачу вмѣстѣ съ новыми задачами тѣхъ имуществъ, которыя служатъ для ихъ осуществленія, какъ, напр., школьныхъ зданій и т. п. (формальныя дотаціи) или б) въ ассигнованіи денежныхъ суммъ или особыхъ источниковъ дохода въ распоряженіе мѣстныхъ органовъ (матеріальныя дот.).

Что касается участія въ расходахъ, государство можетъ принять на себя долю всего бюджета мѣстныхъ союзовъ (allgemeine Bedürfniszuschüsse) или расходовъ на опредѣленные цѣли (Zuschüsse zu Spezialzwecken); далѣе, оно можетъ соразмѣрять свое участіе только съ величиной расхода (Zuschüsse въ узкомъ смыслѣ слова) или принимать во вниманіе также средства, платежеспособность союза (Subventionen).

Классификація Рейценштейна до сихъ поръ господствуетъ въ теоріи субсидій, и Кауфманъ въ своемъ капитальномъ изслѣдованіи о мѣстныхъ финансахъ принимаетъ ее безъ оговорокъ <sup>2)</sup>. Проф. Цытовичъ, напротивъ, находитъ <sup>3)</sup>, что „намѣреніе привести пособия въ соотвѣтствіе съ размѣромъ потребностей обыкновенно существуетъ у законодателя, даже въ дотаціяхъ, и „вопросъ лишь въ томъ,

<sup>1)</sup> v. Reitzenstein. Ueber finanzielle Konkurrenz von Gemeinden, Kommunalverbänden u. Staat. Schmoller's Jahrb. f. Ges... 11 Jahrg, а также его же D. Kommunale Finanzwesen въ Schönberg's Hdb. d. P. Oek. III.

<sup>2)</sup> R. v. Kaufmann. D. Kommunalfinanzen II, 4 Kap., s. 385—8.

<sup>3)</sup> Цит. соч. стр. 316—17 (примѣч.).

насколько удачно выбранъ масштабъ для осуществленія этого намѣренія“; поэтому онъ предпочитаетъ дѣленіе на общія и спеціальныя пособія или, какъ ихъ называетъ А. Вагнеръ, на періодическія дотации для цѣлей самоуправленія и пособія (Zuschüsse) для отдѣльныхъ расходовъ <sup>1)</sup>. Я полагаю, что оба критерія дѣленія имѣютъ самостоятельное значеніе и не могутъ быть замѣнены одинъ другимъ или подчинены другъ другу. Мы увидимъ въ дальнѣйшемъ, какъ серьезно различіе между распредѣленіемъ пособій въ определенной долѣ расходовъ и по внѣшнимъ признакамъ — населенію, пространству союза и т. п.; Рейценштейнъ совершенно правъ, считая это различіе наиболее важнымъ и характернымъ, но напрасно онъ называетъ дотациями лишь общія пособія: вѣдь распредѣленіе пособій по внѣшнимъ признакамъ возможно и при назначеніи ихъ на спеціальныя цѣли; дотации, какъ и участіе въ расходахъ, могутъ быть общими и спеціальными <sup>2)</sup>. Вообще у Рейценштейна недостаточно точно разграничены разнообразные критеріи, на основаніи которыхъ различаются пособія; впервые такое точное указаніе основаній классификаціи мы встрѣчаемъ у проф. Цытовича, различающаго пособія по продолжительности, предназначенію, способу опредѣленія размѣра и по источнику, изъ котораго они берутся <sup>3)</sup>.

Кромѣ указанныхъ основаній, слѣдуетъ отличать разнообразныя формы опредѣленія общаго размѣра пособій отъ формъ территоріальнаго ихъ распредѣленія, а среди послѣднихъ различныя способы учета платежеспособности и степени обремененности мѣстныхъ союзовъ налогами. Въ своеобразіи этихъ способовъ заключается интересъ новѣйшаго законодательства западныхъ странъ; попытаюсь намѣ-

<sup>1)</sup> А. Wagner. Finanzwissenschaft (1888) I § 49, стр. 102—03.

<sup>2)</sup> Общія и спеціальныя дотации различаетъ Mischler (Ueber die Subjecte der Finanzwirtschaft въ F. A. 1887), но онъ называетъ дотациями всѣ періодическія пособія (постоянныя) въ противоположность временнымъ субвенціямъ.

<sup>3)</sup> Стр. 314 и слѣд.

тить сложную схему пособій, не входя пока въ оцѣнку ихъ съ практической точки зрѣнія:

а) *Источникъ*. Источникомъ пособій могутъ служить общія средства казначейства или спеціально предназначенные доходы: съ особыхъ капиталовъ, имуществъ, поступленія какого-либо налога. Необходимо отличать передачу поступленій съ налога, представляющихъ пособие, отъ передачи самого налога, который становится самостоятельнымъ источникомъ мѣстныхъ доходовъ. Впрочемъ, здѣсь грань между пособиемъ и мѣстнымъ налогомъ подчасъ совѣмъ стирается при надбавочной системѣ мѣстнаго обложенія, сохраняющей за государствомъ оцѣнку и взиманіе налоговъ; единственнымъ различіемъ можно считать право мѣстныхъ союзовъ опредѣлять размѣръ надбавокъ, хотя бы только до извѣстнаго максимума; но тамъ, гдѣ и размѣръ надбавокъ указанъ закономъ, всякое различіе исчезаетъ.

Переданные въ руки мѣстныхъ союзовъ фонды и имущества тоже не могутъ быть отнесены къ пособиямъ: разъ управленіе ими перешло къ коммунальнымъ органамъ, они представляютъ самостоятельный источникъ дохода; поэтому мы не назвали бы пособиями тѣ *fonds de concours*, которые нѣкоторые французскіе писатели (*Jèze*) относятъ къ пособиямъ, хотя и противопоставляютъ періодическимъ *subventions proprement dites*.

б) *Продолжительность*. Наряду съ періодическими субсидіями государство оказываетъ въ экстренныхъ случаяхъ (голодь и др. стихійныя бѣдствія, временныя нарушенія бюджетнаго равновѣсія данной общины или провинціального союза) единовременныя или кратковременныя субсидіи, но если переданный капиталъ становится источникомъ постояннаго дохода, т. е. представляетъ фондъ, причемъ завѣдываніе имъ предоставлено мѣстному органу, то его нельзя причислять къ пособиямъ. Я остановился на этомъ вопросѣ потому, что въ литературѣ часто употребляютъ для обозначенія указанной передачи (*Ueberweisung*) фондовъ, имуществъ или налоговъ терминъ дотація, между тѣмъ какъ желательно разграниченіе этихъ понятій.



с) *Назначеніе*. По назначенію пособія дѣлятся на общія и спеціальныя: къ первымъ мы отнесемъ какъ тѣ случаи, когда помощь оказывается вообще на мѣстныя нужды, такъ и тѣ, когда различныя назначенія указаны въ общихъ чертахъ, безъ обозначенія суммъ, которыя предопредѣляются на каждую потребность въ отдѣльности; спеціальныя же субсидіи предполагаютъ функціональное распредѣленіе общаго фонда между отдѣльными задачами или ассигнуются на какую-либо опредѣленную задачу.

д) *Способъ опредѣленія размѣра*. Общая сумма можетъ зависѣть отъ размѣра расходовъ мѣстныхъ союзовъ или не зависѣть отъ нихъ; въ послѣднемъ случаѣ они называются дотаціями. Если пособія имѣютъ опредѣленный источникъ (напр., поступления к.-л. налога), то ихъ сумма, понятно, не зависитъ отъ расходовъ, слѣдовательно, они могутъ быть только дотаціей. Если же пособія зависятъ отъ расходовъ, то общая сумма выясняется изъ величины отдѣльныхъ пособій.— Впрочемъ, въ томъ случаѣ, когда отдѣльныя пособія опредѣляются расходами мѣстныхъ союзовъ, государство можетъ въ интересахъ устойчивости бюджета установить извѣстный максимумъ для общей суммы ихъ.

е) *Территориальное распредѣленіе*. Пособія могутъ распредѣляться между отдѣльными союзами: а) по внѣшнимъ признакамъ, какъ населеніе, площадь, податныя поступления (такое распредѣленіе только и возможно для дотацій), б) по конкретнымъ потребностямъ каждаго союза, обсуждаемымъ въ смѣтномъ порядкѣ, или с) составлять заранѣе установленную закономъ часть расхода. Это доля можетъ выражаться въ опредѣленномъ процентѣ расхода или въ опредѣленной суммѣ на одного ученика, призрѣваемаго и т. п.

ф) *Дифференціація по платежеспособности*. Государство можетъ дѣлать различіе между отдѣльными союзами по степени ихъ благосостоянія и варьировать пособія въ зависимости отъ 1) высоты того или иного налога, 2) обратно пропорціонально размѣру поступленийъ при одной и той же ставкѣ налога.

Представимъ схематически нашу классификацію пособій:

Помощь государства можетъ выразиться въ

	А) принятія на себя различныхъ задачъ управления или расходовъ.	В) въ пособіяхъ.	С) въ отказѣ отъ к.л. налога или иного источника доходовъ въ пользу мѣстныхъ союзовъ или передачъ налога...
(с) назначеніе:	Общія субсидіи.	Спеціальныя.	
(а) источникъ:	Спеціальнопредназначенный источн. (напр., поступления к.л. налога).	Общія средства казначейства (опредѣленная денежная сумма).	
(b) продолжительность:	Единовременныя.	Періодическія.	
(d) общая сумма:	Не зависитъ отъ расход. мѣст. союза (дотациі).	Зависитъ отъ расходовъ.	
(e) территориальное распределеніе.	по внѣшн. признакамъ: населенію, площади, поступл. налоговъ.	установл. максимум.	неопредѣленная.
		въ установл. закономъ доль расхода.	Въ смѣтномъ пор. об-сужд. кон-кретныхъ нуждъ каждо-го союза.
		опредѣл. % расхода.	опредѣл. сум-ма на 1 объектъ управл.
(f) дифференци- ація по благосо- стоянію союза:	по высотѣ ставокъ того или иного налога.	по размѣру поступленій съ опредѣленной ставки налога.	

### Сравнительная оцѣнка субсидій.

Мы познакомились въ историческомъ очеркѣ съ фактическимъ примѣненіемъ различныхъ формъ субсидій съ многочисленными проектами ихъ реформъ. Теперь врядъ ли встрѣтятся много противниковъ госуд. пособій вообще; хотя

эти пособия нѣсколько ограничиваютъ мѣстное самоуправленіе, но 1) они являются скорѣе спутникомъ и выраженіемъ ограниченной самоуправленія, чѣмъ причиной послѣднихъ: утверждать, что они „представляютъ типичную форму нарушения финансовой автономіи общинъ“<sup>1)</sup>, значить преувеличивать ихъ отрицательную сторону; 2) къ тому-же „коммунальная автономія“ не есть абсолютный принципъ, ради котораго слѣдовало-бы игнорировать интересы цѣлаго, поступаться удовлетвореніемъ социальныхъ потребностей на всемъ протяженіи государства.

Признавая пособия необходимымъ и неизбѣжнымъ явленіемъ современной государственной жизни, попробуемъ произвести сравнительную оцѣнку ихъ и выяснитъ, какія формы лучше прочихъ удовлетворяютъ поставленнымъ имъ задачамъ? Задачи, которыя ставятся государствомъ, были указаны мною во введеніи: облегченіе податного бремени мѣстныхъ союзовъ и равномерное распредѣленіе его, обезпеченіе извѣстнаго минимума въ удовлетвореніи наиболѣе важныхъ потребностей и поощреніе расходовъ на тѣ иныя функціи.

Наиболѣе успѣшное осуществленіе означенныхъ задачъ— вотъ основной критерій, съ точки зрѣнія котораго мы должны оцѣнивать ту или иную систему субсидій: это — принципъ (технической) цѣлесообразности. На ряду съ нимъ государственно-правовая жизнь выдвигаетъ другіе—политическіе—принципы, которые не обладаютъ уже той же безспорностью, тѣмъ же объективнымъ характеромъ; таковы, на примѣръ, принципы возможной самостоятельности и самодѣятельности мѣстныхъ органовъ, нежелательность административнаго усмотрѣнія, вредъ непотизма со стороны законодательныхъ собраній... Въ различныхъ странахъ вышеуказанныя задачи пособій и принципы ихъ организаціи могутъ имѣть различное значеніе въ зависимости отъ мѣстныхъ условий, отъ историческаго развитія и всего строя государственной и экономической жизни; сравнительная оцѣнка самихъ принциповъ и задачъ опять-таки совершенно субъективна и

<sup>1)</sup> C. Conigliani. La riforma delle leggi sui tributi locali 1898, p. 310.

потому я постараюсь ограничиться лишь вопросом о соответствии разнообразных форм пособий поставленным (априорно) принципам и задачам.

Начнем с источника пособий: и в Англии, и в Германии, даже во Франции сохранилась система ассигнования для субсидий поступлений от специальных налогов или из иных источников; при таком порядке получается полная неопределенность размера субсидий; поступления ассигнованного налога могут сильно возрасти в данном году, между тем как потребность не изменилась, и обратно; создается специальный бюджет, нарушающий единство государственной росписи. Эта бесполезная „система двух кошельков“, как ее остроумно называют в Англии, должна уступить место ассигнованию из общих средств казначейства.

Общая субсидия, выдаваемая в помощь местным союзам без обозначения цели назначения, облегчают, правда, местный бюджет; если они различаются в зависимости от степени благосостояния каждого союза, позволяют облегчить бремя налогов в наиболее бедных местностях, содействуя равномерности распределения податных тягот и обеспечивая удовлетворение известного минимума культурных потребностей на всем протяжении государства; но они не дают возможности направлять деятельность местных органов, поощрять определенные категории расходов, контролировать расходование пособий; Английские дотации по закону 88 г. вызывают критику новейших английских исследователей между прочим потому, что лишили центральную власть возможности надлежащего контроля. Если считать желательной указанную задачу, если не опасаться влияния центральной власти на местные органы, то следует отдать предпочтение специальным субсидиям на определенные задачи.

Чем меньше орган самоуправления (община, нпр.), тем большее значение приобретает указанный мотив, для крупных провинциальных союзов он имеет сравнительно меньшее значение. Там, где центральная власть не пользуется доверием населения, регулирование с ее стороны

дѣятельности мѣстныхъ органовъ можетъ, пожалуй, даже оказать вредное вліяніе, лишая спеціальныя субсидіи ихъ преимуществъ.

Итакъ, желательно сообразовать пособія съ расходами мѣстныхъ союзовъ и устанавливать на основаніи дѣйствительныхъ потребностей; въ интересахъ устойчивости бюджета государство можетъ опредѣлить извѣстный максимумъ пособій.

Наиболѣе простымъ способомъ, казалось бы, является установленіе пособій ежегодно въ смѣтномъ порядкѣ для каждаго союза (земства или города)—по обсужденіи ихъ ходатайствъ на отдѣльныя потребности. Здѣсь достигается идеалъ индивидуализаціи пособій.—Но по политическимъ соображеніямъ эту систему слѣдуетъ признать крайне вредной: при сравнительной оцѣнкѣ нуждъ каждаго союза неизбѣженъ субъективизмъ, а слѣдовательно, произволь, а съ нимъ непотизмъ, различныя „вліянія“. Непотизмъ вреденъ не только въ томъ случаѣ, когда рѣшеніе зависитъ отъ исполнительной власти, отъ соотвѣтственныхъ министерствъ, гдѣ должны обитать пороги представители мѣстныхъ органовъ—не менѣе вреденъ непотизмъ законодательныхъ органовъ (Франція), въ которыхъ вліятельный депутатъ добивается разныхъ льготъ для своего города, департамента въ ущербъ другимъ.

Нужны объективныя критеріи распределенія, исключающіе всякій произволь: лучше нѣсколько погрѣшить противъ индивидуализаціи, чѣмъ допускать несправедливыя льготы.

Объективнымъ масштабомъ могутъ служить или какіе-либо внѣшніе признаки потребности (населеніе, площадь....) или величина расходовъ.

### Критерій распределенія пособій.

Подобно тому, какъ въ обложеніи „внѣшніе признаки“ служатъ грубымъ, первобытнымъ приѣмомъ, къ которому прибѣгаютъ за невозможностью выясненія индивидуальной платежеспособности, такъ и при распределеніи пособій къ внѣшнимъ признакамъ обращаются лишь вслѣдствіе вышеуказан-

ныхъ политическихъ неудобствъ, связанныхъ съ индивидуализаціей размѣра пособій тому или иному союзу сообразно конкретной потребности его: ими вполне достигается объективность распредѣленія, но совершенно не учитывается или весьма несовершенно учитывается размѣръ потребности каждаго союза и способность къ ея удовлетворенію. Изъ этихъ признаковъ наиболѣе первобытнымъ является площадь союза, нѣсколько лучше характеризуетъ размѣръ потребности количество населенія; если мы имѣемъ дѣло со специальными пособиями на ту или иную задачу, то можно отдать предпочтеніе въ однихъ случаяхъ площади, въ другихъ — населенію; напримѣръ, въ дорожномъ дѣлѣ ближе опредѣлить потребность признакъ площади, наоборотъ, расходы по народному образованію пропорціональны *ceteris paribus* числу дѣтей школьнаго возраста, слѣдовательно, отчасти всему количеству населенія страны. Однако и тотъ, и другой признаки слишкомъ упрощаютъ задачу распредѣленія: размѣръ потребности зависитъ отъ ряда условій, изъ которыхъ выхватывается только одно; комбинація площади и населенія, примѣняемая закономъ 75 г. въ Пруссіи, нѣсколько приближаетъ пособіе къ дѣйствительной потребности, такъ какъ при болѣе густотѣ населенія увеличивается движеніе по дорогамъ, требуются улучшенія, болѣе частый ремонтъ ихъ и т. д.; и обратно, расходъ на школы увеличивается при равномъ населеніи съ увеличеніемъ площади союза, если желаютъ обезпечить всеобщее обученіе — и здѣсь, слѣдовательно, комбинація площади и населенія лучше улавливаетъ потребность. Но она оставляетъ неучтенной платежеспособность союза кромѣ того переписи населенія происходятъ рѣдко. А между тѣмъ, какъ выяснить внутреннюю миграцію населенія? Поэтому къ указаннымъ двумъ признакамъ присоединяютъ въ различныхъ комбинаціяхъ третій — высоту налоговъ: съ помощью этого признака рассчитываютъ соразмѣрить пособіе и съ величиною расходовъ, и съ платежеспособностью — высота обложенія является функціей обоихъ моментовъ. Разныя комбинаціи признака высоты обложенія съ признакомъ населенія мы видѣли въ дотаціяхъ Пруссіи по *lex Huene* и осо-

бенно по закону 1902 г.: послѣдняя увеличиваетъ не только высоту обложенія вообще, но и степень обременительности мѣстныхъ налоговъ по сравненію съ государственными; чѣмъ тяжелѣе мѣстные налоги, тѣмъ болѣе, очевидно, союзъ нуждается въ пособіи. Но и высота обложенія—крайне неточный признакъ, 1) она не имѣетъ никакого отношенія къ отдѣльнымъ потребностямъ союза, опредѣляя лишь общее бремя мѣстныхъ расходовъ, а попытки выбрать между налогами тотъ, на высоту котораго оказываетъ влияние опредѣленная категория расходовъ, — совершенно безплодны. Итакъ, для специальныхъ субсидій и этотъ признакъ не пригоденъ, а между тѣмъ теперь развиваются, какъ видѣли, именно специальныя субсидіи.

Если внѣшніе признаки—слишкомъ неточный и первобытный масштабъ для опредѣленія потребности каждаго союза въ пособіи, то остается обратиться къ дѣйствительной потребности. Послѣдняя опредѣляется главнымъ образомъ двумя моментами: 1) размѣромъ расхода даннаго союза на субсидируемую отрасль управленія, 2) отношеніемъ этого расхода къ платежеспособности населенія. Оба момента имѣютъ самостоятельное значеніе: какъ при установленіи общей суммы пособій государства, такъ и при территориальномъ распределеніи ихъ между отдѣльными союзами необходимо соразмѣреніе пособій съ расходами, необходимо доленое участіе государства въ расходахъ; только такимъ путемъ сохраняется заинтересованность мѣтнаго населенія въ бережливомъ, экономномъ расходованіи получаемыхъ средствъ. Я не стану повторять уже высказанныхъ выше доводовъ въ пользу означенной системы.

Доля государства въ расходахъ каждаго союза не должна быть неизмѣнной; ее слѣдуетъ варьировать въ зависимости отъ заинтересованности центральной власти въ осуществленіи той или иной задачи управленія, отъ характера расхода и отъ податной силы населенія.

Чѣмъ важнѣе для государства какая-либо задача, тѣмъ больше участіе его въ расходахъ. Вотъ почему пособія на полицію, въ надлежащей организаціи которой особенно заинте-

ресована центральная власть, явились въ Англіи раньше и были относительно выше, чѣмъ прочіе grants in aid. Участіе государства можетъ быть тѣмъ большимъ, чѣмъ меньше опасность расточительнаго расходованія со стороны мѣстнаго союза; въ силу этого соображенія участіе государства въ хозяйственныхъ расходахъ обычно ограничивается незначительной долей, тогда какъ въ оплатѣ личныхъ услугъ, гдѣ контроль расходовъ очень простъ и экономія скорѣе вредна, такъ какъ понижаетъ уровень служащихъ, государство принимаетъ на себя большую долю, иногда даже все жалованье въ послѣднемъ случаѣ доленое участіе государства въ расходѣ замѣняется опредѣленнымъ элементомъ расхода: такъ, напримѣръ, въ Германіи и Россіи государство беретъ на себя жалованіе и (отчасти) пенсіи учителямъ въ народныхъ школахъ; если это жалованіе, какъ во Франціи, непосредственно выплачивается изъ казначейства, то участіе государства окончательно теряетъ характеръ пособія — здѣсь данный элементъ расхода совершенно изъемлется изъ мѣстнаго бюджета.

Чрезвычайно важно соразмѣреніе доли участія съ платежеспособностью населенія. Безъ этого условія участіе государства въ расходахъ вырождается въ помощь, оказываемую наиболѣе богатымъ, а слѣдовательно наименѣе нуждающимся въ помощи союзамъ, такъ какъ эти союзы имѣютъ возможность больше расходовать сами. Тамъ, гдѣ правительство стремится дать сильный толчокъ какой-либо отрасли мѣстнаго управленія, оно говоритъ мѣстнымъ союзамъ: тратьте какъ можно больше; чѣмъ больше вы затратите, тѣмъ больше я дамъ вамъ средствъ; такова приблизительная позиція большинства странъ въ дѣлѣ народнаго образованія, особенно школьнаго строительства. Однако и въ этомъ случаѣ совершенно игнорировать экономическую силу союза — нераціонально: мы видѣли, что Пруссія ограничиваетъ пособія на школы опредѣленнымъ максимумомъ (классовъ), но этотъ абсолютный неупругій предѣлъ возможенъ тамъ, гдѣ крупные (города) союзы сами достаточно заботятся о развитіи образованія и въ поощреніи не нуждаются. — Къ тому же среди



мелкихъ союзовъ есть богатые и бѣдные, а прусская система съ этимъ обстоятельствомъ совершенно не считается: она учитываетъ лишь величину союза.

Критеріемъ относительно платежеспособности служить податныя поступления, исчисляемая на единицу населенія, площади или въ отношеніи къ объекту обложенія. Здѣсь возможны разнообразныя комбинаціи, выдвигающія на первый планъ то абсолютную сумму податныхъ средствъ союза, то относительную его платежеспособность, но преслѣдующія общую цѣль: варьировать пособіе обратно пропорціонально податнымъ средствамъ каждаго союза.

Французская система субсидій на дорожное дѣло (на безплатную медицинскую помощь и пенсіи старикамъ и инвалидамъ) различаетъ общины и департаменты: пособія департаментовъ общинамъ соразмѣряются съ продуктомъ одного надбавочнаго сантима (къ прямымъ налогамъ) на всю общину, слѣдовательно, считаются съ абсолютной финансовой мощью данной общины; по отношенію къ пособіямъ государства департаментамъ принимается нѣсколько иной масштабъ—поступленія на единицу площади, т. е. выдвигается относительное богатство департамента и его жителей, что вполне цѣлесообразно въ отношеніи крупныхъ союзовъ, какъ департаменты.

Французская система наиболѣе полно учитываетъ моментъ платежеспособности, такъ какъ доля участія государства постепенно прогрессируетъ въ обратной пропорціи къ степени богатства союза. Она подчасъ черезчуръ игнорируетъ принципъ заинтересованности союза въ экономномъ расходованіи, доводя пособія до 70—95% расхода. Въ странахъ, гдѣ нѣтъ такого подчиненія мѣстныхъ союзовъ центральной власти, какъ во Франціи, столь высокій размѣръ субсидій представлялъ бы, пожалуй, нѣкоторую опасность.

Другой ихъ недостатокъ заключается въ нѣкоторой схематичности: для разныхъ потребностей произвольно установлена приблизительно одинаковая прогрессія доли въ расходахъ, и остается непонятнымъ, почему, напримѣръ, община: въ которой надбавочный сантимъ даетъ 20 франковъ, полу-

чаетъ именно 80% своего расхода на дорожное дѣло отъ департаментовъ.

Въ этомъ отношеніи система англійскаго aid grant на народныя школы представляетъ преимущество обоснованности: здѣсь устанавливается извѣстный максимумъ пособия, обезпечивающій образование въ бѣднѣйшихъ союзахъ, затѣмъ пособие убываетъ въ зависимости отъ поступленій 1 пени на фунтъ. Еще болѣе продуманную формулу предлагают Гамилтонъ и Мёррей: а) основное пособие, обезпечивающее извѣстный минимумъ расхода на данную потребность, и в) дополнительное, составляющее опредѣленную долю расходовъ союза (на 1 ученика, на 1 больного, на 1 паупера), превышающую означенный минимумъ.

За то по сравненію съ англійскимъ aid grant французская система выгодно отличается большей ясностью, а главное прогрессіей доли участія въ расходахъ.

Предшествующій анализъ и оцѣнка различныхъ формъ государственныхъ пособій съ точки зрѣнія поставленныхъ политическихъ и финансово-техническихъ принциповъ приводитъ насъ къ слѣдующимъ выводамъ:

1) ассигнованіе государствомъ доходовъ съ опредѣленныхъ источниковъ въ качествѣ дотаций мѣстнымъ союзамъ (безъ передачи имъ права оцѣнки, взиманія налоговъ и установленія ставокъ) является остаткомъ старины съ ея спеціальными бюджетами и создаетъ неопредѣленность и неустойчивость мѣстныхъ бюджетовъ; эта бесполезная система должна уступить мѣсто или полной передачѣ означенныхъ источниковъ дохода въ руки мѣстныхъ союзовъ, или выдачѣ пособій въ опредѣленной суммѣ изъ общихъ средствъ казначейства;

2) общія субсидіи не обезпечиваютъ контроля и не даютъ возможности поощрять развитіе желательныхъ для государства отраслей управленія; если нѣтъ особыхъ политическихъ условій, заставляющихъ опасаться подобнаго поощренія, слѣдуетъ отдать предпочтеніе спеціальнымъ субсидіямъ.

3) Дотации—нецѣлесообразная форма пособій; послѣднія должны сообразоваться съ расходами.

4) Установленіе субсидій въ смѣтномъ порядкѣ—вред-

ная система, создающая непотизмъ и произволь. Необходимо распределеніе по объективнымъ основаніямъ.

5) Внѣшніе признаки представляютъ слишкомъ первобытную неравномѣрную форму распределенія; слѣдуетъ отдать предпочтеніе, въ качествѣ критерія распределенія, дѣйствительнымъ расходамъ.

6) Въ интересахъ поддержанія бѣднѣйшихъ союзовъ необходимо варьировать коэффициентъ пособій въ зависимости отъ благосостоянія союза, а

7) лучшей мѣркой послѣдняго служатъ поступления съ одинаковой ставки какого-либо общаго налога, лучше всего — подоходнаго (но за отсутствіемъ его можно воспользоваться и другими — реальными, какъ во Франціи, обложеніемъ недвижимостей, какъ въ Англіи).

8) При опредѣленіи доли участія необходимо установить тотъ культурный минимумъ, который желаютъ обезпечить во всемъ государствѣ и сообразовать съ нимъ максимумъ пособія для бѣднѣйшихъ союзовъ (англійская система); желательно, чтобы этотъ максимумъ не былъ настолько великъ, что лишалъ бы мѣстный союзъ стимула къ экономному расходованію; желательно также соблюдать извѣстную градацию коэффициентовъ пособія въ зависимости отъ богатства союза (Французская система).

---