

М.П. Щепкин

**Опыты изучения
общественного хозяйства и
управления городов**

Часть вторая

**Москва
«Книга по Требованию»**

УДК 304
ББК 60.5
М11

М11 **М.П. Щепкин**
Опыты изучения общественного хозяйства и управления городов: Часть вторая
/ М.П. Щепкин – М.: Книга по Требованию, 2021. – 334 с.

ISBN 978-5-458-03185-1

ISBN 978-5-458-03185-1

© Издание на русском языке, оформление
«YOYO Media», 2021

© Издание на русском языке, оцифровка,
«Книга по Требованию», 2021

Эта книга является репринтом оригинала, который мы создали специально для Вас, используя запатентованные технологии производства репринтных книг и печати по требованию.

Сначала мы отсканировали каждую страницу оригинала этой редкой книги на профессиональном оборудовании. Затем с помощью специально разработанных программ мы произвели очистку изображения от пятен, клякс, перегибов и попытались отбелить и выровнять каждую страницу книги. К сожалению, некоторые страницы нельзя вернуть в изначальное состояние, и если их было трудно читать в оригинале, то даже при цифровой реставрации их невозможно улучшить.

Разумеется, автоматизированная программная обработка репринтных книг – не самое лучшее решение для восстановления текста в его первоизданном виде, однако, наша цель – вернуть читателю точную копию книги, которой может быть несколько веков.

Поэтому мы предупреждаем о возможных погрешностях восстановленного репринтного издания. В издании могут отсутствовать одна или несколько страниц текста, могут встретиться невыводимые пятна и кляксы, надписи на полях или подчеркивания в тексте, нечитаемые фрагменты текста или загибы страниц. Покупать или не покупать подобные издания – решать Вам, мы же делаем все возможное, чтобы редкие и ценные книги, еще недавно утраченные и несправедливо забытые, вновь стали доступными для всех читателей.

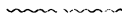


Серия Книжный Ренессанс

www.samizday.ru/reprint

ОГЛАВЛЕНИЕ.

ПРЕДИСЛОВІЕ.	Стр.
I. О городскихъ налогахъ въ Москвѣ.	1—156
1. Значеніе и сущность современной общины въ Западной Европѣ, стр. 1—5.	
2. Главныя начала общинной податной системы, стр. 5—10.	
3. Общинные налоги въ Англіи, Франціи и Германіи, стр. 10—30.	
4. Проекты мѣстнаго обложенія: Ю. Фаухера, Р. Гнейста, Фридриха и А. Вагнера, стр. 30—74.	
5. Обзоръ городскихъ налоговъ въ Москвѣ: мѣстные налоги—съ огородниковъ, разнощиковъ, за рабочихъ людей, тепловой сборъ, адресный, съ извозчиковъ, трактирный, стр. 75—116.	
6. Вопросъ о городскихъ налогахъ и о займѣ въ Городской Думѣ, стр. 117—132.	
7. Преобразование городскихъ налоговъ въ Москвѣ: установленіе квартирнаго налога, стр. 133—156.	
II. Историческій очеркъ города Москвы по содержанию городской полиціи . .	157—214
III. Преобразование городской полиціи въ Москвѣ въ 1881 г.	215—246
IV. Открытое письмо Московскому городскому головѣ, Б. Н. Чичерину. . . .	246—266
V. Что такое „Домъ Градскаго Общества“ въ Москвѣ? Смутный эпизодъ изъ исторіи городскихъ учреждений въ Москвѣ	267—299
VI. Новый планъ статистики и примѣненіе его къ Московскому городскому хозяйству. По Отто Гауснеру.	300—326



П Р Е Д И С Л О В І Е.

Издавая второй томъ „Опытовъ изученія общественнаго хозяйства и управленія городовъ“, составитель считаетъ необходимымъ предпослать здѣсь слѣдующее замѣчаніе:

Половина издаваемаго тома занята обзоромъ вопроса о городскихъ налогахъ въ Москвѣ. Этому обзору предпослано изложеніе общинныхъ, т. е. мѣстныхъ городскихъ налоговъ въ нѣкоторыхъ государствахъ Западной Европы. Оно составлено по сочиненію Фридберга—*Die Besteuerung der Gemeinden*, которое въ очень краткомъ видѣ представляетъ весьма ясное и полное изложеніе предмета *).—Обзоръ городскихъ налоговъ собственно въ Москвѣ и ихъ преобразование изложено по тѣмъ докладамъ, которые составитель „Опытовъ“, бывши гласнымъ Думы, представлялъ въ разное время на ея разсмотрѣніе какъ лично отъ себя, такъ и отъ лица комиссій, въ коихъ онъ предсѣдательствовалъ. Нѣкоторыя отдѣльныя части докладовъ этихъ комиссій, писанныя исключительно составителемъ настоящихъ „Опытовъ“, приведены

*) Эта книжка была издана нами отдѣльно въ 1878 г. подъ заглавіемъ: „О городскихъ налогахъ въ Москвѣ“.

VIII

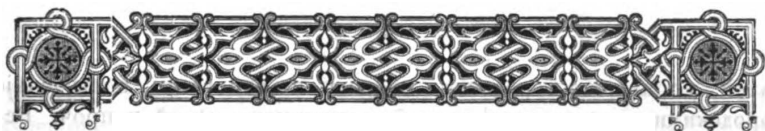
здѣсь въ дословномъ текстѣ.—Тоже самое надо сказать и о статьѣ о преобразованіи городской полиціи въ 1881 г.

Многіе статьи и замѣтки по городскому хозяйству Москвы и другихъ городовъ не могли войти въ этотъ второй томъ „Опытовъ“ и оставлены до слѣдующаго выпуска.

М. Щ.

Москва.

6 декабря 1883 г.



Городскихъ налоговъ въ Москвѣ.

I.

Значеніе и сущность современной общины въ Западной Европѣ.

Въ послѣднее время почти во всѣхъ государствахъ Европы утвердилось сознаніе, что для дѣйствительныхъ успѣховъ государственной жизни необходимо создать и упрочить мѣстное самоуправленіе. Но если всѣ согласны между собою въ практической необходимости самоуправления, то все-таки взгляды на значеніе и сущность его весьма различны, и только въ наше время, благодаря въ особенности изслѣдованіямъ Гнейста—о самоуправленіи въ Англии, этотъ вопросъ сталъ предметомъ тщательнаго изученія и отчасти уже выяснилась самая сущность дѣла. По мнѣнію Гнейста и его послѣдователей*), самоуправленіе есть ни что иное, какъ „земское и общинное управленіе, существующее, на основаніи закона въ государствахъ и дѣйствующее посредствомъ почетныхъ должностей.... Предметы вѣдомства мѣстнаго самоуправления тѣ же, что и вообще внутренняго государственнаго управленія страной: служба присяжныхъ, мѣстная полиція и народное благосостояніе, воинская повинность, постоянная и подводная повинность, разверстка прямыхъ государственныхъ по-

*) Гнейстъ: «Самоуправленіе».—Gneist: Selfgovernment. 3 изд.—Валькеръ: «Самоуправленіе и податная система вообще и податная реформа въ Россіи»—Walker: Die Selbstverwaltung des Steuerwesens im Allgemeinen und die russische Steuerreform, 1869 г.—Мейеръ: ст. «Административное право».—Meier: Verwaltungsrecht въ «Энциклопедіи» Гольтцендорфа. 2 изд.—Лѣнингъ: ст. «Община».—Löning: Gemeinde въ сокращенномъ Государственномъ Словарѣ Блунтцли—Bluntschli.—На противъ, въ пользу большей самостоятельности общинъ: Братеръ: ст. «Община».—Brater: Gemeinde въ «Государственномъ Словарѣ» Блунтцли и Братера.

датеи, управление городскими сборами и налогами, пользование городскими имуществами для общественных цѣлей и проч. Все это—отправленія государственной власти, предоставленныя мѣстному управленію, дѣйствующему посредствомъ мѣстныхъ обывателей и при помощи собственныхъ податныхъ средствъ околота⁴. Какъ ни вѣрны эти начала, прямо извлеченныя изъ англійскаго самоуправленія, но было бы ошибочно и односторонне признать, что они исчерпываютъ понятіе о самоуправленіи вообще, что ясно открывается изъ разсмотрѣнія важнѣйшей единицы самоуправления—общины.

Исторія представляетъ намъ общины прежде всего въ видѣ товариществъ, союзовъ, основанныхъ на общихъ житейскихъ интересахъ и на пользованіи общими имуществами. Въ средневѣковую пору неурядицы въ западно-европейскихъ государствахъ эти общественныя учрежденія приобрѣли важное политическое значеніе, стали уже государствами въ государствахъ; потомъ они были подавлены въ неравной борьбѣ съ сильной государственною властью *).

Побѣда новой государственной власти была до того рѣшительна, что не только навсегда было сокрушено политическое значеніе общинъ, но даже управленіе ихъ собственными дѣлами утратило свою самостоятельность и перешло въ руки должностнаго государственнаго чиновничества. Таково до сихъ поръ устройство Франціи, тогда какъ въ Германіи, ранѣе сознавшей сдѣланнныя промахи, „Городовымъ Положеніемъ“ Штейна и его послѣдователей было возвращено общинамъ, хотя съ нѣкоторыми ограниченіями, управленіе ихъ собственными дѣлами.

Какія же именно дѣла предоставлены вновь вѣдомству мѣстныхъ общественныхъ управленій? Если они совершенно тождественны въ мѣстными дѣлами государственнаго управленія странною, то опредѣленіе Гнейста вполне удовлетворительно. Если же существуютъ еще сверхъ того какія-либо особыя дѣла, свойственныя только общинамъ, то опредѣленіе его слишкомъ односторонне.

*) Объ этомъ историческомъ процессѣ см. относящіяся сюда замѣчанія В. Рошера: «Наука о народномъ хозяйствѣ» въ примѣненіи къ земледѣлію в пр. пер. М. Щепкина и Э. Циммерманна.

Сейчасъ было сказано, что община возникла прежде всего на основаніи общаго имущества и общихъ, по преимуществу хозяйственныхъ, житейскихъ интересовъ. Первый изъ этихъ предметовъ въ наше время имѣеть довольно второстепенное значеніе въ городскихъ общинахъ; второй же сохраняетъ свою полную жизненную силу и естественно долженъ тѣмъ болѣе увеличиваться въ объемъ, чѣмъ настойчивѣе развивающееся раздѣленіе труда побуждаетъ людей жить въ сообществѣ. Но поставивъ такое положеніе, можно легко впасть въ противоположное заблужденіе и принять общину за товарищество, предназначенное для достиженія однихъ только хозяйственныхъ цѣлей. Дѣятельность общиннаго союза не ограничивается только дѣлами исключительно хозяйственнаго свойства, но имѣеть въ виду и удовлетвореніе болѣе широкихъ культурныхъ потребностей людей. Нѣтъ такой культурной цѣли, достиженіе которой на основаніи законовъ возбранялось бы общинѣ и въ этомъ отношеніи одно изъ отрядныхъ проявленій современной образованности состоитъ въ томъ, что въ общинѣ равномѣрно развивается двоякаго рода дѣятельность: съ одной стороны чисто-хозяйственная, а съ другой—попеченіе о народномъ образованіи.

Но если дѣятельность общины можетъ распространяться на всѣ области человѣческой жизни, то чѣмъ же, спрашивается, общинное управленіе будетъ отличаться отъ управленія государственнаго? Государство, какъ цѣльный организмъ, связующій разрозненное противоположными частными интересами общество, объемлетъ собою совокупность всѣхъ подданныхъ, и потому дѣятельность такого организма опредѣляется тѣми отправленіями, которыя служатъ ко благу великаго цѣлаго во всей его совокупности. Такъ какъ у государства, преслѣдующаго общія цѣли, нѣтъ пригоднаго учрежденія для того, чтобы заняться мѣстными особенностями и дѣлами, то при естественномъ ходѣ вещей рядомъ съ нимъ непремѣнно разовьется независимое отъ него мѣстное самоуправленіе, если только оно не будетъ подавляемо насильственнымъ образомъ. Слѣдовательно, назначеніе этого мѣстнаго учрежденія состоитъ въ томъ, чтобы дополнить собою власть государственную и осуществить частные, мѣстные интересы въ предѣлахъ общаго государственнаго единства. Въ этомъ смыслѣ каждая община имѣеть свои особые мѣстные интересы, которые должны быть противопологаемы не государственнымъ, а такимъ же особымъ мѣстнымъ интересамъ другихъ общинъ.

Къ этому возрѣнію не подходитъ опредѣленіе Гнейста: онъ слишкомъ узко понимаетъ эти особыя общественныя управленія для завѣдыванія мѣстными дѣлами страны. То, что онъ разумѣетъ подъ „самоуправленіемъ“, на самомъ дѣлѣ есть ни болѣе, какъ распространеніе на общины государственнаго управления, или замѣна государственнаго чиновничества общественными почетными должностями. По его опредѣленію сельскія и городскія общины составляютъ не мѣстныя, а чисто-правительственныя учрежденія, которымъ только поручено исполнить задачи внутренняго государственнаго управления страной. Бросающаяся въ глаза противоположность между государственнымъ самоуправленіемъ и управленіемъ мѣстными дѣлами не могла, конечно, совсѣмъ ускользнуть отъ такого проницательнаго изслѣдователя, какъ Гнейстъ, который въ своей книгѣ и противопоставляетъ „правительственное“ самоуправленіе „хозяйственному“. Предоставляя послѣднее общинамъ, онъ понимаетъ его однако только въ смыслѣ государственнаго порученія и возникновеніе его считаетъ какъ бы разрывомъ со старыми добрыми началами самоуправленія, тогда какъ мѣстное самоуправленіе глубоко коренится въ бытовыхъ особенностяхъ общинной жизни.

Само собою разумѣется, что взаимныя отношенія государственнаго и мѣстнаго управления должны быть опредѣлены путемъ закона, при чемъ государственной власти, въ силу идеи государственнаго единства, непременно должно быть предоставлено право верховнаго надзора. Во всемъ остальномъ должно быть признано за общее правило, что община есть независимый союзъ для управления мѣстными дѣлами и что ему въ этихъ предѣлахъ должна быть предоставлена полная самостоятельность.

Изъ предыдущаго видно, что подъ словомъ „самоуправленіе“ стараются разумѣть два совершенно различныя понятія: съ одной стороны, участіе гражданъ въ государственномъ управленіи посредствомъ предоставленныхъ отъ государства почетныхъ должностей, а съ другой стороны, самостоятельное управленіе мѣстными дѣлами общины. Съ этой послѣдней точки зрѣнія и надлежитъ признать, что будущность общинныхъ управленій условливается болѣе широкою свободою и независимостію ихъ отъ государственной власти. Безразборчивое сліяніе „предоставленнаго“ и „дѣственнаго“ круга дѣйствій общиннаго управленія должно уступить мѣсто разграниченію одной области отъ другой. Воисходствіе именно этого безразборчиваго сліянія и укоренилась въ важ-

нѣшей области мѣстнаго самоуправленія—финансовой, та путаница, устранить которую возможно только энергическимъ и разумнымъ преобразованиемъ общинныхъ уставовъ и податной системы.

Къ сожалѣнiю, эта важная сторона общиннаго управленія разработана слабѣе всего и сложилась болѣе случайно, вслѣдствiе лишь временныхъ потребностей, а не путемъ законодательства, основаннаго на твердыхъ однажды выработанныхъ началахъ. Въ этомъ упущенiи повинна не одна только практика, но и теорiя. При томъ предпочтенiи, которое доселѣ отдавалось государственному управленiю передъ общиннымъ, становится понятно, что важнѣйшiе писатели о финансахъ ограничивались исключительно изложенiемъ ученiя о государственныхъ финансахъ, и только въ наше время признана также возможность ученiя о финансахъ общественныхъ, которое нынѣ уже включено въ систему финансовой науки*).

Желая способствовать восполненiю этого пробѣла, Фридбергъ въ предлагаемомъ ниже очеркѣ выяснилъ основныя начала общинной податной системы. Какъ основныя начала государственной податной системы вытекаютъ изъ понятiя о самомъ государствѣ, и потому изложенiе ея входитъ скорѣе въ область государственнаго права, нежели въ науку о финансахъ; точно также и основныя правила общиннаго обложенiя должны быть выведены изъ понятiя о самой общинѣ, изъ самаго существа ея.



II.

Главныя начала общинной податной системы.

Согласно приведеннаго выше объясненiя, можно опредѣлить общину въ смыслѣ обязательнаго товарищества, имѣющаго цѣлью управленiе мѣстными дѣлами. Для достиженiя этой цѣли ей не-

*) См. Рау-Вагнера: «Наука о финансахъ»—*Rau-Wagner: Finanzwissenschaft*. Изд. 2, I кн. I гл. 2 отд. §§ 38—49.—Л. Штейна: «Наука о финансахъ»—*L. Stein: Finanzwissenschaft*. 3. изд. Стр 79, 82 и 141—152.

обходимы матеріальныя средства, которыя могутъ быть добыты двоякимъ путемъ: или путемъ кредита, которымъ она пользуется какъ всякая личность, т. е. посредствомъ займа, или же путемъ принудительныхъ сборовъ съ отдѣльныхъ частныхъ хозяйствъ, т. е. посредствомъ мѣстныхъ налоговъ. Само собою разумѣется, что первымъ способомъ нельзя пользоваться во всякое время и что къ нему можно прибѣгать только въ рѣдкихъ, чрезвычайныхъ случаяхъ, для покрытія чрезвычайныхъ расходовъ на тѣхъ же основаніяхъ, на которыхъ правительства заключаютъ государственныя займы. Второй же источникъ доходовъ предназначается именно для покрытія постоянныхъ, изъ году въ годъ повторяющихся расходовъ общиннаго управленія. Дѣйствія, распоряженія его бываютъ двоякаго рода. Или они вызываются какимъ нибудь лицомъ, членомъ общины, прибѣгающимъ, въ собственномъ личномъ интересѣ, къ услугамъ общиннаго управленія, и въ такомъ случаѣ это лицо обязано, въ вознагражденіе за оказанную ему услугу, внести особую плату, въ видѣ пошлины. Или же эти дѣйствія имѣютъ болѣе общее значеніе и вызываются нравственно культурными цѣлями всей общины, и тогда должны оплачиваться всѣми членами ея, посредствомъ обязательнаго для всѣхъ налога.

Этотъ послѣдній взглядъ, въ примѣненіи къ государственному обложенію, приводитъ къ тому заключенію, что каждый гражданинъ, въ мѣрѣ своей личной податной способности, обязанъ нести государственныя повинности; тогда какъ въ общинной податной системѣ, кромѣ этого общаго положенія, имѣетъ силу еще и другое. Дѣло въ томъ, что нѣкоторые писатели предлагали высказанныя сейчасъ основанія государственной податной системы свести къ началу личнаго вознагражденія за оказываемыя государствомъ услуги, т. е. къ началу пошлинъ, или частныхъ вносовъ. Но, во-первыхъ, этотъ взглядъ коренится въ ложномъ пониманіи государства, ибо здѣсь оно признается не за нравственный союзъ людей, а только за матеріальное товарищество, которому каждый обязанъ содѣйствовать лишь въ мѣрѣ какой нибудь извлекаемой имъ отъ него выгоды. Во вторыхъ, здѣсь упускается изъ виду, что дѣйствія государственнаго управленія болѣею частью не имѣютъ никакой мѣновой цѣнности и что по этому нѣтъ никакой возможности соразмѣрить между собою оказываемую какому нибудь лицу услугу съ подобающимъ за нее вознагражденіемъ, въ видѣ пошлины. Нѣсколько иначе представ-