

Проф. И. Х. Озеровъ.

ОСНОВЫ ФИНАНСОВОЙ НАУКИ.

Выпускъ II.

БЮДЖЕТЪ.—ФОРМЫ ВЗИМАНІЯ.—МѢСТНЫЕ ФИНАНСЫ.—
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КРЕДИТЪ.

Курсъ лекцій, читанный въ Московскомъ
и С.-Петербургскомъ университетахъ.

Изданіе 3-е, дополненное.



Типографія Т-ва И. Д. Сытина, Пятницкая улица, свой домъ.
МОСКВА.—1910.

БЮДЖЕТЪ.

У государства, какъ и всякаго другаго союза публичнаго характера, есть извѣстныя потребности, для удовлетворенія которыхъ оно нуждается въ матеріальныхъ средствахъ. Собираніе и расходование этихъ средствъ всегда составляло одну изъ важнѣйшихъ функций всякаго правительства.

Въ каждомъ сколько-нибудь сложномъ частномъ хозяйствѣ или въ крупномъ промышленномъ предпріятіи составленіе смѣты предстоящихъ доходовъ и расходовъ является необходимой потребностью для успѣшнаго веденія дѣла. Вѣдь надо же знать, какими средствами располагаетъ хозяйство и на что оно ихъ затрачиваетъ. Государство, какъ хозяйство болѣе сложное, распоряжающееся гораздо болѣе большими средствами и удовлетворяющее большее количество потребностей, чѣмъ частное или акціонерное предпріятіе, гораздо больше послѣднихъ нуждается въ составленіи смѣты доходовъ и расходовъ. Поэтому мы очень рано видимъ попытки со стороны правительства составлять смѣты, гдѣ дается цифровое выраженіе предстоящихъ поступлений и расходовъ. Уже при доменальномъ строѣ, когда доходы королей получались только изъ частно-правовыхъ источниковъ, каковы домены, лены и проч., когда личные расходы королей не отдѣлялись отъ расходовъ по управленію государствомъ, — уже въ это время глава государства дѣлалъ такія смѣты. Но что такое эти смѣты? Онѣ имѣли особый характеръ: это были смѣты частнаго лица; король могъ отступать отъ нихъ, видоизмѣнять ихъ по своимъ соображеніямъ. Это — домашнее счетоводство королевскаго хозяйства, какъ говоритъ Штейнъ.

Но и тогда нѣкоторые доходы, именно такъ называемыя субсидіи, король могъ получать только съ согласія сословій. Въ этомъ случаѣ къ чисто хозяйственному значенію смѣты присоединялось желаніе короля убѣдить народныя представительства въ необходимости извѣстныхъ расходовъ и тѣмъ добиться у нихъ согласія на назначеніе или увеличеніе субсидій. Получивъ согласіе сословій и собравъ деньги, король уже распоряжался ими, какъ хотѣлъ. Ни о какой государственной отчетности, ни о какомъ государственномъ контролѣ не было и рѣчи ¹⁾.

До XIX вѣка на континентѣ Европы мы видимъ только однѣ попытки сообщить бюджету правовой характеръ. Но съ этого времени начинается быстрое развитіе идеи бюджета отъ частно-правовой, чисто-хозяйственной смѣты короля до идеи о высшемъ законодательномъ актѣ, точно обозначающемъ всѣ статьи расходовъ и доходовъ государства и имѣющемъ связующее для правительства значеніе въ сферѣ финансоваго хозяйства, — актѣ, исполненіе котораго обезпечено строгой отвѣтственностью исполнительной власти и контролемъ. Но сознаніе обязательности бюджетнаго законодательства для исполнительной власти

¹⁾ Контроль былъ тогда своимъ, домашнимъ дѣломъ.

только постепенно и медленно прокладывало себѣ дорогу, и въ исторіи, даже и за послѣднее время, бывали случаи нарушенія конституціонныхъ правъ народныхъ представительствъ. Интересный въ этомъ отношеніи конфликтъ былъ въ Пруссіи въ 1862 году, и онъ продолжался 4 года. Палата депутатовъ отвергла кредиты, предложенные правительствомъ на организацію арміи (обязательная воинская повинность). Бисмаркъ представилъ бюджетъ прямо Верхней Палатѣ, та возгирала его, и налоги собирались цѣлыхъ четыре года безъ санкціи Нижней Палаты. Въ оправданіе онъ говорилъ: „Конституція не даетъ на этотъ случай рѣшенія, компромиссъ не удался, произошелъ конфликтъ, а послѣдній—вопросъ силы, и кто имѣетъ въ рукахъ силу, тотъ пойдетъ въ этомъ направленіи». Послѣдовавшія историческія событія: война датская, австрійская, побѣда подъ Кениггрецомъ, основаніе сѣверо-германскаго союза расположили Нижнюю Палату въ пользу правительства, и она легализовала незаконный сборъ налоговъ. Вильгельмъ просилъ извиненія передъ ландтагомъ: «Въ послѣдніе годы бюджетъ не могъ быть установленъ съ согласія народныхъ представителей. Публичнымъ расходамъ недостаетъ легальнаго базиса», и просилъ легализаціи, говоря, что этимъ «конфликтъ будетъ навсегда исчерпанъ»... Въ моменты такихъ столкновеній исходъ зависитъ отъ количества оружія противниковъ: въ Англіи, вѣроятно, Нижняя Палата выиграла бы, правительство осталось бы безъ средствъ, въ Англіи нѣтъ арміи — билль о ней утверждается ежегодно парламентомъ — слѣдовательно, разъ бюджетъ былъ бы не принятъ, страна осталась бы безъ арміи и правительству не на что было бы опираться въ борьбѣ съ народными представителями. Далѣе, англійское общество болѣе пропитано конституціоннымъ духомъ и, несомнѣнно, отказалось бы платить нѣкоторыя виды налоговъ, разъ не принятъ бюджетъ.

Болѣе подробно мы остановимся на развитіи идеи бюджета въ Англіи. Но объ этомъ мы будемъ говорить далѣе, а теперь перейдемъ къ разсмотрѣнію бюджета и росписи въ современномъ правовомъ государствѣ.

Подъ бюджетомъ разумѣется планъ веденія государственнаго хозяйства на данный періодъ времени ¹⁾.

Подъ росписью мы разумѣемъ цифровое выраженіе плана веденія хозяйства на данный періодъ времени, разсмотрѣнное законодательными учрежденіями и утвержденное законодательной властью ²⁾. «Смѣта или роспись, — говоритъ А. Вагнеръ, — есть числовое выраженіе въ деньгахъ, обзоръ въ опредѣленномъ, болѣе или менѣе систе-

¹⁾ Слово «бюджетъ» — англійское: budget — означаетъ мѣшокъ, заключающій бумаги и счета. Такъ называется въ Англіи рѣчь канцлера казначейства (министръ финансовъ) въ Палатѣ Общинъ, содержащая цифровой отчетъ объ истекшемъ финансовомъ годѣ и предположенія на будущій.

²⁾ Но такое значеніе бюджетное право приобретаетъ лишь при народныхъ представителяхъ.

«Бюджетное право народнаго представительства, — говоритъ проф. Еллинекъ, — имѣетъ огромное значеніе для правильнаго веденія государственнаго финансоваго хозяйства. Одинъ изъ главнѣйшихъ недостатковъ абсолютныхъ государствъ заключается въ безконтрольности ихъ финансовъ, для чего безусловно необходимъ совершенно самостоятельный, независимый отъ правительства органъ надзора и контроля. Хотя абсолютныя государства и публикуютъ свои бюджеты, однако, нѣтъ никакихъ гарантій, что фактическое выполненіе ихъ хотя бы приближалось къ публикуемымъ смѣтамъ».

По словамъ проф. Шанца, «въ абсолютныхъ монархіяхъ бюджетъ не что иное, какъ только административная инструкторія, указывающая распорядокъ взысканія и расходованія государственныхъ средствъ».

матическомъ порядкѣ вѣроятныхъ поступленій и выдачь (доходовъ и расходовъ) въ хозяйствѣ общественаго союза на будущій періодъ (годъ), съ выводомъ баланса между двумя порядками этихъ цифръ». Изъ этихъ опредѣленій видно, что роспись относится къ бюджету, какъ часть къ общему; въ этомъ смыслѣ роспись есть только приложение бюджетнаго закона къ данному конкретному случаю. Бюджетъ опредѣляетъ общія нормы составления и утверждения финансоваго плана, а роспись означаетъ собою самый финансовый планъ на данный періодъ времени. Роспись составляетъ частное выраженіе въ цифрахъ плана веденія государственнаго хозяйства.

Цѣль бюджета и росписи — держатъ расходы въ равновѣсїи съ доходами, такъ какъ только при такомъ условїи возможно правильное веденіе государственнаго хозяйства.

Первоначально составлялось нѣсколько росписей отдѣльно по разнымъ источникамъ доходовъ: по отдѣльнымъ монополїямъ, регалїямъ, по доходамъ съ доменъ. Балансы сводились также отдѣльно для каждаго изъ этихъ видовъ дохода, такъ что каждая статья дохода составляла нѣчто цѣлое. Только остатки поступали въ центральную кассу, въ вѣдѣніе короля. Точно также почти для каждой потребности служилъ отдѣльный источникъ дохода, а иногда изъ одного источника удовлетворялось нѣсколько потребностей. Неудобства такого порядка очевидны: иногда приходилось на ту или другую потребность слишкомъ много средствъ, иногда слишкомъ мало; слѣдовательно, государство то могло быть слишкомъ расточительно въ удовлетворенїи нѣкоторыхъ потребностей, то должно было быть слишкомъ экономно.

Въ то же время иногда составлялись смѣты и по территорїямъ — областямъ, изъ которыхъ дѣлилась извѣстная страна: каждая область собирала и тратила свои доходы отдѣльно, и только остатки отсылались въ центральную кассу. Бюджеты областей, въ которыхъ представлялись вѣ доходы и вносились вѣ расходы, въ томъ числѣ и расходы по взиманїю доходовъ, по управленїю областью, относятся къ такъ называемымъ валовымъ бюджетамъ (*брутто-бюджетамъ*). Балансы при этомъ составлялись отдѣльно по территорїямъ. Въ центральномъ же финансовомъ управленїи составлялись бюджеты за вычетомъ тѣхъ суммъ, которыя расходовались по отдѣльнымъ отраслямъ управленїя или въ отдѣльныхъ территорїяхъ. Такіе бюджеты называются чистыми (*нетто-бюджетами*).

Съ объединеніемъ управленія исчезаютъ отдѣльные бюджеты — съ начала прошлаго столѣтія отдѣльныя финансовыя управленія уже соединяются подъ общимъ руководствомъ министра финансовъ. Доходы отъ различныхъ источниковъ собираются въ одну кассу, и такимъ образомъ водворяется одна центральная касса, куда стекаются вѣ доходы и откуда производятся вѣ расходы. Бюджетъ государства теперь состоитъ не изъ балансовъ территорїальныхъ росписей и смѣтъ по отдѣльнымъ отраслямъ управленїя, а изъ вѣхъ доходовъ и расходовъ. Это такъ называемое въ настоящее время *валовые (brutto) бюджеты*. Впрочемъ, иногда бюджеты составляются такъ, что изъ доходовъ заранѣе исключаются расходы по взиманїю ихъ. Это будетъ *netto-бюджетъ*. Такой порядокъ, однако, неудобенъ тѣмъ, что онъ не показываетъ степени производительности данной отрасли дохода: изъ него не видно, сколько данный источникъ приноситъ государству дохода и сколько тратится на собираніе послѣдняго ¹⁾.

¹⁾ Вюртембергъ имѣетъ систему нетто-бюджетовъ, такъ какъ тамъ взиманіе налоговъ находится въ рукахъ мѣстныхъ общинъ, и послѣднія представляютъ госуд. казначейству лишь чистый доходъ (Haesckel).

Итакъ, въ современномъ государствѣ составляетъ одинъ валовой бюджетъ. Единство бюджета есть основной принципъ современнаго государства, выработанный въ исторіи, и диктуется онъ интересами экономіи, а объединяющимъ бюджетъ элементомъ при нынѣшнемъ государственномъ строѣ является Министерство Финансовъ.

Бюджетъ всегда составляется на опредѣленное время. Первоначально роспись составлялась на болѣе или менѣе продолжительный періодъ, именно на 2—3 года и болѣе. Теперь всѣ государства переходятъ къ годовому бюджету. Основаніемъ для такого измѣненія служить измѣнившаяся экономическая жизнь народовъ. Прежде жизнь текла медленнымъ темпомъ, экономическое положеніе подданныхъ, отношеніе классовъ и группъ государства, между которыми, въ концѣ-концовъ, распределяются поступления и расходы страны, были болѣе или менѣе постоянными. Поэтому доходы и расходы государства отличались большою устойчивостью: тогда можно было надѣяться, что за 2—3 года не измѣнятся существенно ни тѣ, ни другіе. Теперь жизнь течетъ быстро, матеріальное положеніе гражданъ, цѣлыхъ классовъ мѣняется, а съ ними измѣняются и источники государственнаго хозяйства и поступления отъ нихъ. Необходимо чаще пересматривать и измѣнять, примѣняясь къ условіямъ жизни, распределеніе доходовъ и расходовъ между отдѣльными членами, классами и группами населенія. Въ государствѣ съ народнымъ представительствомъ годовые бюджетные періоды имѣютъ, сверхъ того, значеніе ручательства за ежегодный созывъ сессіи Палаты. Согласіе послѣднихъ на установленіе болѣе продолжительныхъ періодовъ было бы равносильно отказу ихъ отъ ежегоднаго контролированія не только финансоваго хозяйства, но и всей администраціи.

Бюджетный или финансовый годъ начинается въ разныхъ странахъ въ различное время, что зависитъ отъ момента созыва Палаты. Съ 1 января бюджетный годъ начинается во Франціи, Бельгіи, Австріи; съ 1 апрѣля — въ Англіи, Германіи, Даніи; съ 1 іюля — въ Италіи, Испаніи, Соединенныхъ Штатахъ, Канадѣ. Роспись заключается послѣднимъ днемъ бюджетнаго года, но само собою разумѣется, что всѣ счета по государственному хозяйству за извѣстный бюджетный періодъ не могутъ быть вполне сведены какъ разъ къ сроку окончанія послѣдняго, поэтому принято назначать еще счетный періодъ, продолжающійся нѣсколько долѣе бюджетнаго. Такъ, на примѣръ, въ Бельгіи дополнительный срокъ для исполненія бюджета продолжается до 31 октября слѣдующаго года. Въ другихъ государствахъ эти сроки обыкновенно короче.

Въ числѣ общихъ вопросовъ, касающихся бюджета, большое значеніе имѣетъ вопросъ: кому принадлежитъ и должна принадлежать инициатива въ установленіи проекта росписи? Она принадлежитъ правительству, въ совокупности взятому, съ министромъ финансовъ во главѣ. Народное представительство заявляетъ также притязаніе на инициативу въ бюджетѣ, ссылаясь на то, что бюджетъ подвергается

Система чистаго бюджета дѣйствуетъ и въ Германской Имперіи по той причинѣ, что обще-имперскіе налоги, за исключеніемъ таможенныхъ сборовъ и солянаго акциза, взимаются въ отдѣльныхъ государствахъ, входящихъ въ составъ Имперіи, въ пользу которыхъ поступаетъ извѣстный процентъ валового сбора, въ имперское же казначейство вносится лишь чистый сборъ (стр. 50). (Справка о порядкѣ составленія и разсмотрѣнія бюджета въ нѣкоторыхъ иностранныхъ государствахъ).

всесторонней критикѣ Палаты, что собственно народные представители опредѣляютъ размѣръ доходовъ и расходовъ. На это возражаютъ, что при неудачѣ извѣстной мѣры правительство не могло бы быть ответственнымъ за то, чего оно не предлагало. И на континентѣ депутаты Нижней Палаты пользуются правомъ вносить поправки въ проектъ росписи (т. е. увеличивать расходы), но не въ Англии, гдѣ резолюціей Палаты Общинъ отъ 1865 г. окончательно признано, что инициатива въ дѣлѣ финансовыхъ законопроектовъ принадлежитъ исключительно королѣ. Принципъ этотъ, неоднократно высказывавшійся съ 1706 г., былъ слѣдующимъ образомъ формулированъ standing order'омъ Палаты Общинъ 20 марта 1866 г.: «Палата не будетъ принимать никакихъ заявленій о необходимыхъ для удовлетворенія государственныхъ потребностей суммахъ и не будетъ разсматривать ни одного проекта, имѣющаго въ виду вотированіе субсидіи или расхода на счетъ казны, уплачиваемыхъ изъ консолидированнаго фонда или изъ суммъ, назначаемыхъ парламентомъ, если эти расходы или субсидіи не испрашиваются правительствомъ».

Устрашеніе парламентской инициативы въ дѣлѣ ассигнованія новыхъ кредитовъ или увеличенія предложенныхъ правительствомъ назначеній не лишаетъ, однако, Палату права предложить правительству учредить, путемъ особаго закона, какую-либо новую должность или испросить въ увеличенномъ размѣрѣ кредитъ на ту или иную потребность, удовлетвореніе которой представляется Палатѣ недостаточно обезпеченнымъ. Значеніе усвоеннаго англійскимъ парламентомъ порядка заключается въ томъ, что онъ охраняетъ равновѣсіе бюджета отъ всякихъ неожиданностей парламентскаго обсуждения или постановленія. Согласно англійской конституціонной практикѣ, право парламента сводится лишь къ *исключенію или уменьшенію* испрашиваемыхъ правительствомъ кредитовъ. («Правительство предлагаетъ, парламентъ соизволяетъ». Уже упом. справка, стр. 30.)

Въ этихъ видахъ Палатѣ запрещалось даже принимать петиціи, если съ выполненіемъ послѣднихъ связывалось новое повышеніе расходовъ.

Но на практикѣ, по мѣрѣ возрастающаго участія въ политической жизни представителей болѣе широкихъ народныхъ массъ, границы, поставленныя закономъ и обычаемъ парламентской инициативѣ въ дѣлѣ государственныхъ расходовъ, нерѣдко нарушаются, и въ англійскомъ бюджетѣ начинаютъ появляться расходы, вызванные предложеніями отдѣльныхъ депутатовъ (стр. 56) ¹⁾. Формально въ Англии всѣ вотируемыя парламентомъ суммы являются какъ бы подаркомъ, субсидіей со стороны Общинъ королѣ. Парламентъ просимыя суммы можетъ разрѣшить или отказать въ нихъ, но Палата по своей инициативѣ не можетъ увеличить испрашиваемыя правительствомъ кредиты или включить новые, о которыхъ правительство не просило.

Утвержденіе бюджета въ правовомъ государствѣ принадлежитъ законодательной власти. Въ частности, въ конституціонныхъ государствахъ это право принадлежитъ народному представительству, а въ тѣхъ государствахъ, гдѣ есть двѣ Палаты, главную роль играетъ Палата Общинъ.

¹⁾ Опасность парламентской инициативы заключается въ боязни чрезмѣрныхъ расходовъ путемъ внесенія поправокъ въ интересахъ избирателей. Повсюду правительству стремится реагировать противъ этой тенденции, естественной въ странахъ демократическихъ (Greef. «L'écon. publique et la science des finances», 1907, стр. 481).

По английскому праву финансовые законы могут исходить только от Палаты Общин. Резолюцией 1866 года Палата Общин постановила: право вотировать денежные суммы королю принадлежит одним Общинам. Лорды не имеют права вносить поправки в эти законопроекты: они могут только принять или отвергнуть их в том виде, в каком последние были переданы им из Палаты Общин. Их согласие — формального характера ¹⁾. Оно требуется для того, чтобы облечь решение Палаты Общин в законную форму. Практически обход этого закона относительно проектов, *возбуждаемых* самой Палатой Лордов, но побочно касающихся и финансовых вопросов, совершается так: «Билль, возбужденный тем или другим лордом, вносится в Палату Лордов, отпечатывается со всеми своими как главными, так и побочными статьями, и в таком виде обсуждается Палатою Лордов; но при третьем чтении все статьи, которыми нарушается привилегия Палаты Общин, т. е. в данном случае затрагивающие бюджетные вопросы, разрешение новых средств и т. п., вычеркиваются, и проект, переданный, однако, так, чтобы его можно было понять, несмотря на выпущенные места, передается в Палату Общин. Эти выпущенные места отпечатываются, однако, красными чернилами по распоряжению последней, с примечанием, что они должны быть включены в проект при обсуждении его в Палате Общин: эти места признаются просто белыми строчками, и предполагается, что они не составляют части билля, формально вотированного Палатою Лордов, и что, следовательно, не была нарушена ни одна из привилегий Палаты Общин. Между тем последние имеют таким образом в своем распоряжении полный билль со всеми содержащимися в нем постановлениями; по обсуждении его в Палате Общин в него включаются слова, напечатанные красными чернилами, если только они одобряются Палатою Общин». (*Эссенз*. «Основныя начала государственнаго права», ч. II, стр. 336.)

В Соединенных Штатах финансовый законопроект должен исходить из Палаты представителей, Сенат же может вносить в него поправки, как и во все другие законопроекты. Комментаторы объясняют это тем, что сенаторы здесь не наследственные, а выборные, следовательно, они не теряют своей чуткости и своей связи с населением. В некоторых кантонах Швейцарской федерации обе Палаты поставлены на одинаковую ногу в бюджетном законодательстве ²⁾. Сенат во Франции настаивает на своем праве вносить поправки к финансовым законам, предложенным Палатой, но Палата оспаривает это право.

Право утверждения бюджета очень важно: кто имеет «шнур» от денежнаго кошелька, тот имеет власть». Без денег исполнительная власть править не в состоянии, а денег она получить не может, пока не утвержден бюджет. Это заставляет правительство правильно созывать народные представительства, а последние, благодаря этому, имеют возможность контролировать правительственный механизм. Право вотирования бюджета есть «средство защиты и оплот»

¹⁾ Резолюцией Палаты Общин еще от 3 июля 1678 г. было постановлено: «Дарование всех налогов и субсидий... исключительно принадлежит Палате Общин... и эти кредиты не могут быть ни изменены, ни уменьшены Палатою Лордов» (*Dreyfus*. «Les budget», 1882).

²⁾ В Швейцарии права палат и по тексту конституции настолько уравнены, что даже право первоначальнаго рассмотрения бюджета осуществляется ими поочередно: в одном году оно принадлежит одному собранию, в следующем году — другому (Справка..., стр. II).

свободы». По выраженію Бональдо, это настоящая хартія конституціонныхъ государствъ. Кромѣ того, вотированіе бюджета представительными собраніями составляетъ одинъ изъ существенныхъ элементовъ государственнаго кредита. Лишь тогда, когда финансы государства подчинены серьезному контролю общества, когда они составляютъ предметъ обсужденія, за которымъ всё могутъ слѣдить, государственный кредитъ получаетъ вѣрную и твердую почву, переставая зависѣть отъ личнаго довѣрія, питаемаго дѣловыми сферами къ тому или иному министру финансовъ. Достаточно въ этомъ отношеніи указать на то, что въ Австріи однимъ изъ важнѣйшихъ побужденій даровать конституцію въ октябрѣ 1860 г. было стремленіе укрѣпить государственный кредитъ: конституція была введена послѣ объявленія, въ 1860 г., займа въ 200 мил. флориновъ, подписка на который не превзошла 75 мил. флор. (справка стр. 14). Въ современномъ государствѣ бюджетъ имѣетъ не одно хозяйственное значеніе; онъ—огромная сила въ борьбѣ народнаго представительства съ посягательствами исполнительной власти. «Въ настоящее время, — говоритъ Эсменъ, — бюджетъ преслѣдуетъ не экономическія цѣли и вовсе не задается мыслью уподобить государство благоразумному отцу семейства, составляющему ежегодно смѣту доходовъ и расходовъ на слѣдующій годъ. Это прежде всего узда, посредствомъ которой представительныя собранія держатъ въ своихъ рукахъ исполнительную власть, или скорѣе — ихъ лучшая охрана противъ возможности узурпаціи съ ея стороны. Безъ денежныхъ средствъ она не можетъ просуществовать ни одного дня и такимъ образомъ принуждена изъ года въ годъ обращаться за ними къ представительнымъ собраніямъ. При парламентскомъ образѣ правленія возможность отказа въ вотированіи бюджета является естественной и высшей санкціей правилъ и обычаевъ этой правительственной системы». (Эсменъ. «Основныя начала государственнаго права», 328.) Поэтому право устанавливать бюджетъ ревниво охраняется въ правовомъ государствѣ, особенно въ Англіи, гдѣ и выросло бюджетное право во время продолжительной борьбы королевской власти съ сословнымъ представительствомъ ¹⁾.

Но не весь бюджетъ нуждается въ ежегодномъ утвержденіи. Опытъ показалъ, что извѣстная часть доходовъ и расходовъ измѣняется изъ года въ годъ очень мало и носитъ постоянный характеръ, и часть эта просто переносится изъ росписи одного бюджетнаго года въ роспись слѣдующаго. Поэтому обыкновенно роспись дѣлать на двѣ части: 1) постоянную или консолидированную и 2) мѣняющуюся. Консолидированную часть дохода въ Англіи составляютъ поземельный налогъ, акцизы (кромѣ налога на чай), нѣкоторые другіе палогы и такіе доходы, которые утверждены парламентомъ разъ навсегда. Къ постояннымъ расходамъ, удовлетворяемымъ изъ консолидированнаго фонда, относятся: проценты по государственному долгу, расходы на содержаніе Двора и жалованіе членамъ королевской фамиліи, содержаніе судей, спикера палаты, ген.-контролера, пенсіи. Консолидированная часть росписи не вотируется ежегодно, а только доводится до свѣдѣнія законодательной власти. Такъ какъ роспись имѣетъ въ настоящее время связующее значеніе для исполнительной власти и безъ утвержденія ея должна бы остановиться вся правительственная машина, то дѣленіе

¹⁾ Во Франціи палата въ 1877 г. отказалась обсуждать бюджетъ, и реакціонное правительство должно было пасть (Greef, стр. 488).

росписи на консолидированную и мѣняющуюся часто имѣеть очень большое значеніе для правильнаго теченія государственной жизни. При указанномъ нами подраздѣленіи росписи, въ случаѣ отверженія ея Палатой, все-таки доходы, заключающіеся въ консолидированной части бюджета, продолжали бы собираться, расходы изъ консолидированнаго фонда производились бы, и такимъ образомъ конфликтъ исполнительной власти съ законодательной не произвелъ бы полной остановки государственнаго механизма, которая такъ вредно могла бы отразиться на интересахъ всей націи. Самый характеръ расходовъ, отнесенныхъ на консолидированный фондъ, говоритъ за то, что они должны быть болѣе или менѣе устойчивы, напримѣръ, должно же платить проценты по государственнымъ долгамъ, необходимо не останавливать судебного механизма государства и т. д.

Есть попытки ученыхъ дать такому фактическому дѣленію бюджета на двѣ части теоретическое обоснованіе: такъ, Штейнъ предлагаетъ дѣленіе росписи на Staatsbudget и Regierungsbudget. Staatsbudget — не что иное, какъ консолидированная, а Regierungsbudget — мѣняющаяся часть бюджета. По мнѣнію Штейна, послѣдняя можетъ быть отвергнута, какъ выраженіе недовѣрія къ правительству, но съ первой этого сдѣлать нельзя¹⁾: несмотря на конфликтъ исполнительной власти съ законодательной, государство, какъ цѣлое, должно продолжать существовать, и изъ-за этого конфликта существованіе цѣлаго не можетъ быть поставлено на карту. Итакъ, бюджетъ можетъ вести къ конфликтамъ. Уменьшить опасность этихъ конфликтовъ лучше всего можно такимъ подраздѣленіемъ бюджета, какъ въ Англіи, но тогда консолидированная часть его должна періодически пересматриваться: такъ въ Нидерландахъ каждыя 10 лѣтъ имѣеть мѣсто пересмотръ консолидированной части. Попытки ввести такое подраздѣленіе были сдѣланы во Франціи, въ Пруссіи.

По бельгійскому бюджетному праву всѣ доходные законы должны быть ежегодно утверждаемы парламентомъ²⁾. Здѣсь въ первый разъ въ европейской конституціи проводится строгое положеніе, что всѣ доходы и расходы государства должны быть включаемы ежегодно въ вотируемый бюджетъ (1830). По этому типу построено бюджетное право Испаніи, Португаліи, Австро-Венгрии, Пруссіи, Германской имперіи, Балканскихъ государствъ. Въ 1850-хъ годахъ была попытка подраздѣлнить

У Непринятіе консолидированной части бюджета палатами можетъ поставить на карту, — говоритъ Л. Штейнъ, — существованіе всего государства. Это то же, что выпустить изъ организма всю кровь, — законодательное собраніе не имѣеть права рѣшать вопросъ о бытіи или небытіи государства.

²⁾ Art. III. «Les impôts au profit de l'Etat sont votés annuellement. Les lois qui les établissent n'ont la force, que pour un an, si elles ne sont renouvelées...»

110. Никакой налогъ въ пользу государства не можетъ быть установленъ иначе, какъ закономъ. Никакая провинціальная повинность или подать не можетъ быть установлена иначе, какъ съ согласія провинціального совѣта. Никакая общинная повинность или подать не можетъ быть установлена иначе, какъ съ согласія общиннаго совѣта. Законъ опредѣляетъ пзятія, необходимость которыхъ будетъ показана опытомъ, относительно провинціальныхъ и общинныхъ налоговъ.

111. Налоги въ пользу государства голосуются ежегодно. Законы, ихъ устанавливающіе, имѣють силу лишь на одинъ годъ, если они не возобновлены.

112. Не можетъ быть устанавлиемо привилегій относительно налоговъ. Никакое пзятіе отъ налога или уменьшеніе его не можетъ быть установлено иначе, какъ закономъ. (Бельг. конст. 7 февр. 1831 г. Тексты конституціи).

По французской конст. 3 сент. 1791 г., ст. I Государственные налоги ежегодно обсуждаются и устанавлиются законодательнымъ корпусомъ, и не могутъ оставаться въ силѣ долѣ послѣдняго дня слѣдующей сессіи, если они не возобновлены положительнымъ образомъ.

прусскій бюджетъ иначе, и на этой почвѣ происходили конфликты, какъ мы уже упоминали (при Бисмаркѣ). Правда, какъ нѣкоторые указываютъ, съ выдѣленіемъ изъ бюджета консолидированной части исполнительная власть можетъ сдѣлаться менѣе уступчивой въ своихъ столкновеніяхъ съ народными представителями, зная, что этимъ она не ставитъ на карту существованія цѣлаго. Въ Англіи, гдѣ парламентскій режимъ упрочился, быть-можетъ, потому и нашли возможнымъ нѣсколько ослабить узду; въ другихъ же странахъ, гдѣ парламентскій режимъ только еще прививается, парламентъ не хочетъ выпустить изъ своихъ рукъ этого сильнаго, но и опаснаго средства: самая возможность отказа бюджета уже дѣлаетъ правительство болѣе послушнымъ парламенту. Въ Англіи черты боевого характера бюджета въ настоящее время стираются, въ другихъ же странахъ онѣ болѣе сохраняются.

Дѣленіе бюджета на консолидированную и мѣняющуюся части имѣетъ еще ту выгоду, что при такомъ дѣленіи остается больше времени на обсужденіе мѣняющейся части. Мѣняющаяся часть росписи играетъ очень большую роль въ бюджетѣ страны: она должна удовлетворять вновь нарождающимся или вызваннымъ какими-нибудь экстраординарными случаями, на примѣръ, войной, потребностямъ. Поэтому очень важно устроить ее такъ, чтобы въ случаѣ нужды легко можно было увеличить доходы государственнаго казначейства, не потрепая существующаго экономического уклада страны. Прежде для такихъ экстраординарныхъ случаевъ собирались въ казначейскихъ подвалахъ запасы золота, которые и употреблялись во время нужды. Теперь предпочитаютъ оставлять эти запасы въ карманахъ гражданъ, но вводится система, при которой та же цѣль достигается съ меньшей правильностью и быстротой: это — подоходный налогъ. Стоитъ только увеличить ставки послѣдняго сообразно съ нуждой въ средствахъ, и поступления быстро увеличатся, не производя никакой пертурбаціи въ жизни страны. Въ Англіи, на примѣръ, извѣстно, что каждый пенсъ налога на фунтъ стерлинговъ приноситъ приблизительно $2\frac{1}{2}$ милліона фунтовъ стерлинговъ дохода. Зная это, очень легко, увеличивая или уменьшая окладъ налога, приравливать поступления къ потребностямъ государства въ денежныхъ средствахъ, что создаетъ эластичность доходнаго бюджета. Обыкновенно окладъ налога составлялъ 5 — 7 пенсовъ, а во время Крымской войны онъ былъ поднятъ до 16 пенсовъ. Въ Англіи подоходный налогъ и пошлина на чай отнесены къ мѣняющейся части бюджета и подлежатъ ежегодному утвержденію со стороны парламента.

У насъ недостатокъ эластичности бюджета приводилъ нерѣдко къ тому, что вновь нарождающіяся *государственные* потребности относились на счетъ земскихъ и мѣстныхъ средствъ, за невозможностью удовлетворить ихъ изъ средствъ общегосударственныхъ. (См. «Мѣстные финансы».)

Отъ консолидированной части росписи слѣдуетъ отличать *нормальную* часть ея. Иногда для извѣстныхъ расходовъ на определенное время (обыкновенно нѣсколько лѣтъ) устанавливается извѣстная сумма денегъ, которая въ теченіе этого времени не можетъ быть ни уменьшена, ни увеличена: при нормальной смѣтѣ учрежденіе, въ пользу котораго такая смѣта установлена, не можетъ входить съ просьбой о дополнительномъ кредитѣ, но зато остатки отъ смѣты остаются въ томъ же учрежденіи. Такая часть росписи называется *нормальной*. У насъ въ 1873 году былъ установленъ нормальный бюджетъ для Военнаго и Морскаго Министерствъ. Въ Морскомъ Министерствѣ онъ существовалъ съ 1873 года до іюня 1879 года и затѣмъ съ 1886 года,

въ теченіе десяти лѣтъ, до 1895 года. Въ Военномъ — съ 1874 по 1879 годъ и съ 1889 по 1893 годъ, но уже въ 1879 году послѣднее затребовало сверхсмытныхъ кредитовъ. Неудобство нормальнаго бюджета заключается въ томъ, что онъ является, какъ показываетъ опытъ, преградой противъ уменьшенія расходовъ, но не противъ увеличенія ихъ: перѣдко, если оказываются особыя нужды, испрашиваются новыя дополнительные кредиты. Хотя надо замѣтить, что при установленіи нормальныхъ бюджетовъ именно имѣлось въ виду бороться съ ростомъ расходовъ нѣкоторыхъ вѣдомствъ.

У насъ высшая контрольная коммисія, установившая дѣйствующій порядокъ смѣтъ въ 1862 году, высказалась противъ нормальныхъ смѣтъ, такъ какъ при введеніи ихъ законодательныя учрежденія устраняются отъ необходимаго контроля бюджета, и онѣ не служатъ никакимъ облегченіемъ для государственнаго казначейства.

При нормальныхъ смѣтахъ допускается передвиженіе кредита изъ одного главнаго подраздѣленія въ другое (но по тому же вѣдомству).

У насъ при существованіи нормальныхъ смѣтъ въ настоящее время общему порядку разсмотрѣнія бюджета подлежатъ лишь $\frac{3}{4}$ его, а остальная четверть, строго говоря, изъята изъ этого разсмотрѣнія общимъ смѣтнымъ порядкомъ (Кашкаровъ. «О разсмотрѣніи нашего государственнаго бюджета», «Русское Экономическое Обзорѣніе», № 10, 1901. О предѣльн. бюдж. см. Кузьминъ-Караваевъ въ Доклад. бюдж. ком. 2-ой Г. Д.).

Съ 1 янв. 1909 г. бюджетъ военнаго вѣдомства подчиненъ общему смѣтному порядку.

Всѣ сбереженія въ военномъ предѣльномъ бюджетѣ не поступали въ распоряженіе госуд. казначейства, а причислялись къ особому запасному фонду, изъ котораго военный министръ могъ черпать нужныя ему суммы.

Въ военномъ бюджетѣ расходныя исчисленія дѣлаются по нормамъ, напр., отопленіе каменнымъ углемъ не предусматривается, а всѣ исчисленія дѣлаются на дрова. Эти нормы превышаютъ дѣйствительную потребность и остатки идутъ на другія нужды.

Бюджетъ не есть актъ матеріальнаго законодательства: онъ не создаетъ новыхъ правовыхъ положеній, а даетъ только цифры; его задача — не отграниченіе правъ и обязанностей, а регулированіе хозяйственной дѣятельности государства. Затѣмъ бюджетъ не есть предметъ свободнаго законодательства: въ немъ есть части, которыя исключаютъ такое законодательство (консолидированная часть): всякое измѣненіе въ консолидированной части приходится особымъ закономъ. Разрѣшеніе конфликтовъ тамъ, гдѣ нѣтъ подраздѣленія бюджета на части консолидированную и мѣняющуюся, возможно лишь путемъ взаимныхъ уступокъ правительства и Палаты другъ другу, что зависитъ отъ ихъ силы.

Но тамъ, гдѣ всѣ налоги должны быть ежегодно вновь вогтируемы, бюджетъ является и законодательнымъ актомъ по существу, такъ какъ онъ устанавливаетъ новыя права и обязанности.

Кромѣ дѣленія на консолидированную и мѣняющуюся части, роспись дѣлится еще на двѣ: въ одной помѣщаются обыкновенные доходы и расходы, въ другой — чрезвычайные (обыкновенный и чрезвычайный бюджеты).

Для лучшаго контроля росписи необходимо, чтобы отдѣльныя ея части располагались въ извѣстномъ систематическомъ порядкѣ, и по

возможности слѣдуетъ избѣгать перемены въ системѣ размѣщенія доходовъ и расходовъ, чтобы не затруднять сличенія содержанія росписи за разные періоды времени. Роспись имѣетъ обычно видъ таблицы, гдѣ и размѣщаются въ известномъ послѣдовательномъ порядкѣ доходы и расходы; рядомъ иногда проставляются и соответствующія цифры предыдущаго года. Роспись, какъ доходная, такъ и расходная, подраздѣляется на главы, отдѣлы, параграфы и т. д., и это подраздѣленіе чрезвычайно важно.

Современное правовое государство требуетъ, чтобы средства, внесенныя въ роспись, расходовались согласно своему назначенію. Это создаетъ необходимость *специализаціи* расходовъ (кредитовъ). Роспись указываетъ со всеми подробностями, какое назначеніе въ ней дается вотированнымъ налогамъ, такъ что исполнительная власть не можетъ сдѣлать изъ нихъ никакого иного употребленія. Обыкновенно статьи росписи по главнымъ подраздѣленіямъ расходовъ вотируются отдѣльно ¹⁾, и ассигновки ни въ какомъ случаѣ не должны быть переносимы изъ одной статьи въ другую ²⁾. Это сильно стѣсняетъ исполнительную власть, результатомъ чего являются столкновенія и постоянная борьба между народными представительствами и правительствомъ. Первые стремятся все болѣе сократить и ограничить произволъ исполнительной власти въ хозяйственной сферѣ государства: они стремятся сузить расходныя статьи, дать меньше мѣста произволу исполнительной власти; послѣдняя, наоборотъ, добивается, чтобы суммы вотировались по болѣе крупнымъ подраздѣленіямъ и чтобы дальнѣйшее распоряженіе ими всецѣло принадлежало ей.

На почвѣ специализаціи бюджета долго велась во Франціи въ эпоху реставраціи борьба между народнымъ представительствомъ и монархической властью. Стремленіе правительства къ уменьшенію специализаціи было ни чѣмъ инымъ, какъ замаскированнымъ желаніемъ избавиться отъ народнаго контроля въ расходованіи государственныхъ суммъ. Въ 1817 году было введено вотированіе суммъ по министерствамъ.

Въ сенатусконсултѣ 1852 г. мы читаемъ: «Бюджетъ расходовъ представляется законодательному корпусу съ административными подраздѣленіями его на главы и статьи. Онъ (бюджетъ) вотируется по министерствамъ. Распредѣленіе по главамъ кредита, открытаго каждому министерству, производится декретомъ императора, изданнымъ въ Государственномъ Совѣтѣ. Переносъ суммъ изъ одной главы въ другую можетъ быть разрѣшенъ особымъ декретомъ, изданнымъ въ той же формѣ». Этимъ постановленіемъ уже ограничивались права народнаго представительства специализировать кредиты ³⁾. Въ вопросѣ о специализаціи кредита нельзя установить общихъ правилъ—все зависитъ здѣсь отъ такта и взаимнаго довѣрія исполнительной и законодательной

¹⁾ «Каждое отдѣльное голосованіе («вотъ») есть назначеніе известной суммы на известную цѣль, что и обязываетъ правительство употреблять эти суммы только на указаннныя цѣли, безъ всякихъ отступленій» (проф. *Лебедевъ*). Поэтому воспрещается произвольное передвиженіе суммъ, хотя бы послѣднія и являлись результатомъ сбереженія, изъ однѣхъ расходныхъ статей въ другія.

²⁾ Исключеніе для нормальныхъ смѣтъ, какъ уже было упомянуто.

³⁾ При Наполеонѣ I бюджетъ вотировался цѣликомъ (симптомъ финансовой политики цезаризма). Въ 1827 году кредиты министерствъ подраздѣляются на секціи съ отдѣльными вотами. 2-я имперія возвращается къ традиціямъ цезаризма: число вотъ сокращается (въ 1861 г. только 50). Въ 3-ю республику всѣ бюджетно-правовыя приобрѣтенія всѣхъ предшествующихъ правительствъ вновь включаются въ бюджетъ, и специализація доходитъ до 700 вотъ.

власти другъ къ другу. Въ прусскомъ бюджетѣ до 2.000 воть, во Франціи—700 1).

Суммы расходованія располагаются въ росписяхъ по двумъ системамъ: *реальной* и *министеріальной*. Реальная система состоитъ въ томъ, что расходы распределяются по предметамъ, на которые они идутъ, напримѣръ, всѣ расходы на образованіе, въ какомъ бы министерствѣ они ни совершались, заносятся вмѣстѣ подъ одну рубрику, конечно, съ подраздѣленіемъ. По реальной системѣ расходы распределяются въ Англіи. Министеріальная система — когда расходы заносятся въ роспись не по предмету ихъ назначенія, а по министерствамъ. По министеріальной системѣ роспись составляется у насъ. Для полнаго обзоренія расходовъ по какому-нибудь предмету реальная система удобнѣе, но для цѣлей администраціи пригоднѣе система министеріальная.

Теперь мы перейдемъ къ разсмотрѣнію порядка *составленія росписи*. Обыкновенно министръ финансовъ, по совѣщаніи съ другими министрами, составляетъ общую роспись предполагаемыхъ доходовъ и расходовъ на предстоящій бюджетный годъ 2). Росписи разсматриваются палатами представителей или законосовѣщательными собраніями, по большей части въ двухъ инстанціяхъ, а иногда и болѣе, напр., во Франціи сначала особою бюджетною комиссіею палаты представителей, а потомъ Палатою и Сенатомъ. По разсмотрѣніи законодательными или законосовѣщательными учрежденіями, роспись утверждается Верховною властью и составляетъ законъ въ формальномъ смыслѣ этого слова. Бюджетный законъ содержитъ въ себѣ: 1) обзореніе государственныхъ доходовъ; 2) кредиты, назначаемые по отдѣльнымъ отраслямъ управленія; 3) заявленіе, что не могутъ быть взимаемы никакіе иные доходы, кромѣ тѣхъ, на взиманіе которыхъ правительство уполномочено бюджетомъ, и 4) постановленіе, что установленная бюджетомъ сумма расходовъ не должна быть превышаема безъ крайней необходимости. Два момента — приготовленіе и исполненіе бюджета — должны быть какъ можно ближе одинъ къ другому.

1) На практикѣ за послѣднее время спеціализація бюджетовъ особенно усилилась во Франціи, гдѣ число голосуемыхъ параграфовъ росписи однихъ государственныхъ доходовъ и расходовъ достигло къ 1900 г. 1.003. Значительно менѣе спеціализированъ бюджетъ Англіи, въ которой голосуемыхъ подраздѣлений смѣтъ было въ началѣ 1890 г. всего около 200, за исключеніемъ, правда, всѣхъ консолидированныхъ статей расхода. На крупное число голосуемыхъ главъ раздѣлены также германскій и прусскій бюджеты; бюджетъ Пруссіи заключаетъ до 2.000 параграфовъ, но въ действительности въ Пруссіи спеціализація кредитовъ проведена еще полнѣе, такъ какъ на практикѣ выработалось и прочно установилось правило, что всѣ органы управленія, до самыхъ низшихъ, должны строго придерживаться въ своихъ расходахъ всѣхъ, даже мелкихъ назначеній своихъ частныхъ смѣтъ, изъ совокупности которыхъ составились смѣты отдѣльныхъ министерствъ (стр. 58).

(Приложенія къ запискѣ мин. финансовъ по проекту правилъ о разсмотрѣніи государственной росписи и финансовыхъ смѣтъ).

2) Процессъ составленія росписи начинается съ заявленій, подаваемыхъ отдѣльными правительственными органами, о расходахъ и доходахъ, предвидимыхъ въ будущемъ году въ сферѣ, подлежащей ихъ вѣдѣнію. Эти заявленія сводятся по министерствамъ, объединяются въ общую роспись и затѣмъ представляются на утвержденіе въ законодательномъ порядкѣ. Для удобства обзоренія финансового плана необходимо, чтобы *всѣ* доходы и расходы были показаны въ р., но иногда по какимъ-либо соображеніямъ составляются спеціальныя росписи въ качествѣ приложенія къ р. общей, напр., росп. чрезвычайныхъ расходовъ военнаго времени.

При цифровомъ выраженіи доходовъ и расходовъ послѣдніе должны представляться въ росписи въ ихъ дѣйствительной величинѣ, но если трудно опредѣлить точно эти цифры, тогда берутся или среднія величины за извѣстный періодъ, или же, особенно для доходовъ, проставляются цифры предшествующаго года (такъ называемое автоматическое исчисленіе). Иногда съ извѣстной надбавкой (система мажорации), вычисляемой на основаніи средняго прироста дохода за нѣсколько послѣднихъ лѣтъ, или поступления отъ каждаго источника обсуждаются отдѣльно, и ставки опредѣляются индивидуально.

Такіе избытки, какъ слѣдствіе преуменьшенныхъ исчисленій доходовъ, даютъ возможность правительствамъ распоряжаться ими независимо отъ желанія народныхъ представителей. И съ этой цѣлью иногда правительства нарочно исчисляютъ преуменьшенно доходныя смѣты (*Лебедевъ*. «Фин. право», I, 677). Но, съ другой стороны, такое пониженное исчисленіе доходовъ, по словамъ венгерскаго министра финансовъ, составляетъ скрытый резервъ, который вызываетъ необходимость располагать достаточными средствами на случай нужды («В. Фин.», 1904, № 43, стр. 143). Во Франціи, когда волѣдствіе пониженныхъ исчисленій косвенныхъ налоговъ бюджетныя поступления систематически стали превышать смѣтныя предположенія, *Леонъ Сэй* въ 1883 г. рѣзко возсталъ противъ этого, говоря, что этимъ создается «запасъ для какого угодно употребленія». Здѣсь рядомъ съ явнымъ бюджетомъ появляется скрытый, ускользающій отъ должнаго контроля.

Во Франціи и Бельгіи при исчисленіи доходовъ въ бюджетъ заносится высшая изъ ожидаемыхъ къ поступленію суммъ, но въ виду возможности недопоступленія ея полностью извѣстная цифра показывается въ числѣ расходовъ подъ рубрикой «недоимки» (*fond de non-valeur*).

Администрація перѣдко прибѣгаетъ къ преуменьшеніямъ доходовъ въ тѣхъ цѣляхъ, чтобы, получивъ такимъ способомъ излишки доходовъ надъ расходами, войти въ среднѣ или концѣ бюджетнаго года въ законодательное учрежденіе съ ходатайствомъ о дополнительныхъ ассигновкахъ на тѣ или другія потребности. Это обычно такія потребности, которыя законодательнымъ учрежденіямъ кажутся не очень настоятельными: кредиты на эти потребности, будучи внесены одновременно со всѣми другими ассигновками, обыкновенно не получаютъ одобренія законодательнаго учрежденія, которое, имѣя передъ собой болѣе настоятельную потребность, чѣмъ тѣ, удовлетворенія которыхъ добивается правительство, естественно бываетъ склонно отклонить послѣднія, особенно, когда онѣ могутъ повлечь за собой повышение налогового бремени.

Иначе обстоитъ дѣло, когда уже по утвержденію смѣты правительство входитъ съ ходатайствомъ о дополнительныхъ ассигновкахъ изъ превышенія доходовъ надъ расходами. Съ одной стороны, законодательнымъ учрежденіямъ нѣтъ особой нужды экономичать, такъ какъ въ ихъ распоряженіи уже находится опредѣленная сумма превышенія доходовъ надъ расходами, слѣдовательно, не можетъ быть мѣста опасенію, что правительственное предложеніе можетъ привести къ увеличенію налогового бремени. Это соображеніе, естественно, располагаетъ законодательныя учрежденія къ нѣкоторой щедрости. Съ другой стороны, отсутствуетъ возможность сравненія между степенью настоятельности испрашиваемыхъ правительствомъ кредитовъ и другихъ кредитовъ, такъ какъ законодательныя учрежденія имѣютъ передъ собой не полную смѣту, какъ въ началѣ года, а частичную, въ которой приведены данныя лишь по кредитамъ, вносимымъ правительствомъ дополнительно къ общей смѣтѣ и источникамъ, изъ которыхъ эти кредиты должны быть покрыты. Все это ведетъ къ неблѣсообразному расходованію народныхъ средствъ. Вотъ почему *Штурмъ*, *Деруа-Бодье* и другіе финансисты возражаютъ такъ сильно противъ, съ одной стороны, преуменьшенія доходовъ, а съ другой — внесенія въ течение года правительствами крупныхъ дополнительныхъ кредитовъ.

У насъ за послѣднее время, т. е. въ министерства *И. А. Вишнеградскаго* и *С. Ю. Витте*, примѣнялась система преуменьшеннаго исчисленія государственныхъ доходовъ, что, конечно, давало возможность заканчивать годъ съ большими избытками дѣйствительнаго поступления доходовъ надъ смѣтными предположеніями, а это производило вне-

чатлѣнне финалсоваго преуспѣяннн Россн. Государственный Совѣтъ неоднократно обращалъ вниманн С. Ю. Внтте на эту сторону и предлагалъ ему принять мѣры къ болѣе точному исчисленн смѣтныхъ предположеннй. (См. объ этомъ въ моей книгѣ «Очерки экон. и фин. жизни Россн и Запада», М., 1904, стр. 431—436, затѣмъ диаграмму за періодъ 1882—1901 гг., иллюстрирующую отношенн дѣйствительныхъ поступленн къ смѣтнымъ, въ моей кн. «Экономическая Россн и фин. политика на переходѣ XIX и въ началѣ XX вѣка», М., 1905, стр. 239, а также «Отчетъ по дѣлопроизводству Госуд. Совѣта», за 1902—1903 гг., т. I, стр. 450 и далѣе.)

Такъ, на 1903 г. по смѣтѣ департамента таможенныхъ сборовъ было назначено 214,6 милл. руб., департаментъ госуд. экономн повысилъ исчисленн до 218,6 милл. руб., а поступило въ 1903 г. таможенныхъ сборовъ 241,4 милл. руб. Ослабивая точность смѣтныхъ предположенн мин. финансовъ, департаментъ госуд. экономн находилъ, что «расчеты финалсоваго вѣдомства объ ожидаемомъ размѣрѣ таможеннаго дохода основываются на соображеннхъ слишкомъ общаго характера. Департаментъ еще въ 1901 г. призналъ подобный способъ оправданн смѣтныхъ исчисленн недостаточнымъ и вызывающимъ постоянныя разномыслн съ контрольнымъ вѣдомствомъ, выразивъ пожеланн, чтобы въ объяснительныхъ запискахъ помѣщались подробныя соображенн, основанныя на статистическихъ свѣдѣннхъ, относящихся къ отдѣльнымъ группамъ товаровъ. Это пожеланн осталось невыполненнымъ, и объяснительная къ новой смѣтѣ записка составлена по прежнему приему съ примѣненнмъ къ выводу ожидаемаго въ 1903 г. дохода указаннаго смѣтными правилами исчисленн по трехлѣтней сложности. Надлежитъ имѣть въ виду, что исчисленн по трехлѣтней сложности примѣняется согласно смѣтнымъ правиламъ лишь къ доходамъ случайнымъ, а никакъ не къ столь крупнымъ поступленнмъ, какъ таможенныя пошлины съ привозныхъ товаровъ, занимающія третье мѣсто въ госуд. росписи обыкновенныхъ доходовъ. Въ этомъ случаѣ скорѣе могъ бы быть употребленъ приемъ, относящійся собственно къ доходамъ неокладнымъ, по которымъ исчисленн должно основываться вообще на законоположеннхъ и правилахъ, опредѣляющихъ порядокъ и размѣръ сборовъ: въ тѣхъ же случаяхъ, когда размѣръ дохода зависнть отъ обстоятельствъ измѣняющихся, приводнтся дѣйствительно поступленн года, предшествующаго составленн смѣты, съ принятнмъ при этомъ въ соображенн увеличенн или упадка дохода въ теченн послѣднихъ 5 лѣтъ. Примѣннн этотъ способъ исчисленн надлежало бы, конечно, принять въ расчетъ и то, что въ 1900 г. послѣдовало повышенн пошлинъ на многіе и прнтюмъ весьма важныя по количеству ввоза и размѣру таможеннаго обложенн товары, влѣдствне чего таможеннй доходъ возросъ въ общемъ итогѣ приблизительно на 8 милл. руб. въ годъ. Съ такой поправкой общій приемъ опредѣленн неокладныхъ смѣтныхъ доходовъ привелъ бы финалсовое вѣдомство къ необходимости значительнаго увеличенн включенной въ смѣту предположительной цифры поступленн таможенныхъ пошлинъ» (Отчетъ Госуд. Сов. за 1902—1903 гг., Пет., 1904, т. I, стр. 451).

Если при составленн смѣты доходы нарочно проставляются въ пониженномъ размѣрѣ, то въ результатѣ исполненн росписн будутъ, конечно, излишки, и положенн финансовъ окажется блестящимъ — такъ исчисляются у насъ въ смѣтахъ таможенныя пошлины, а также и другія поступленн. Такой порядокъ очень вреденъ: слѣдствнемъ его являются непредвидѣнныя излишки, которые могутъ быть потрачены на удовлетворенн менѣе важныхъ потребностей, между тѣмъ какъ иногда потребности очень важныя остаются безъ удовлетворенн только потому, что при сведенн росписн для нихъ не оказалось средствъ, влѣдствне приниженнаго исчисленн смѣтныхъ доходныхъ предположенн (см. «По поводу докладовъ мин. фин.» въ моихъ «Очеркахъ экон. и фин. жизни Россн и Запада», М., 1904 г.). Излишкамъ же дается уже другое назначенн, иногда внѣ всякаго согласованн съ общими потребностями страны (особенно это бываетъ тамъ, гдѣ слабъ контроль населенн страны надъ бюджетомъ).

Исполнительная власть вообще не желаетъ выпускать расходованн средствъ изъ своихъ рукъ и борется сначала въ прямой формѣ противъ превалирующаго значенн народнаго представительства въ этомъ правѣ; затѣмъ, когда позиціи здѣсь уже взяты, борьба совершается въ области спеціализаціи кредитовъ, вводится преуменьшенный способъ исчисленн смѣтныхъ доходовъ, образуются

такъ наз. «негласные бюджеты» (см. объ этомъ въ моей кн.: «Какъ расходуются въ Россіи народныя деньги?»). То же самое — въ сферѣ обложения: противники борются сначала противъ введенія самаго негоднаго имъ налога, затѣмъ, если это не удалось въ самомъ началѣ, дѣлаются всевозможныя лазейки.

Кассовое устройство.

Разрѣшенныя законодательной и собранныя исполнительной властью суммы должны гдѣ-нибудь храниться и отсюда выдаваться по мѣрѣ надобности для расходовъ. Этой цѣли удовлетворяютъ государственныя казначейства или замѣняющіе ихъ въ послѣднее время банки. Прежде, когда каждая территорія составляла свою роспись, сама собирала свои доходы, производила расходы, и только излишки отсылались королю, — въ каждой такой территоріи были отдѣльныя кассы, и только для избыточныхъ суммъ была центральная касса. Въ то же время при каждомъ лицѣ, завѣдующемъ отдѣльною отраслью дохода, изъ которой оно оплачивало опредѣленныя категоріи расходовъ, имѣлись также особыя кассы, которыя опять-таки отсылали въ центральную кассу только остатки, если таковые имѣлись. Это — періодъ такъ называемой *децентрализации кассъ*.

Территориальныя кассы и особыя кассы по отдѣльнымъ отраслямъ дохода были весьма неудобны: такъ какъ деньги были разбросаны по разнымъ кассамъ, то правительство не могло знать, сколько у него въ данное время денегъ, — для отвѣта на этотъ вопросъ нужно было собирать свѣдѣнія у отдѣльныхъ кассъ. Контроль надъ движеніемъ и собираніемъ суммъ былъ весьма затруднителенъ. Въ однихъ вѣдомствахъ могъ ощущаться недостатокъ, въ другихъ, наоборотъ, былъ избытокъ средствъ. Поэтому съ развитіемъ государственной жизни и централизаціи государственной власти, отдѣльныя кассы уступаютъ мѣсто одной центральной кассѣ. Это — вторая стадія развитія кассовой системы (*единство кассы*).

Въ настоящее время всѣ суммы сосредоточиваются въ отдѣльномъ вѣдомствѣ (обыкновенно Мин. Финансовъ), которое завѣдуетъ всѣми финансовыми ресурсами государства. При такой системѣ всегда точно извѣстно, сколько у государства въ данное время средствъ, — контроль удобнѣе. Но и такое устройство кассъ имѣетъ большіе недостатки. Отдѣльныя кассы государства требуютъ много расходовъ на содержаніе служебнаго персонала, на доставку и храненіе суммъ. Между тѣмъ измѣнить это было трудно, съ этимъ приходилось мириться, пока развитіе кредита не вызвало къ жизни банковъ. Съ появленіемъ послѣднихъ трудъ храненія и перевозки казенныхъ денегъ съ большимъ удобствомъ и экономіей могъ быть переданъ банкамъ: охраняя свои деньги, банкъ естественно можетъ охранять и деньги государства. Имѣя въ разныхъ частяхъ государства свои отдѣленія, банки могутъ снабжать его деньгами всюду, даже не перевозя ихъ. Мало того, государственныя суммы вмѣсто того, чтобы лежать даромъ въ кладовыхъ казначейства, теперь могутъ усилить средства банковъ и такимъ образомъ питать промышленный кредитъ страны. По этимъ соображеніямъ въ настоящее время, съ развитіемъ банковской сѣти въ городахъ, государства переходятъ къ третьей стадіи кассоваго устройства, къ такъ называемой *банковской системѣ*.

Сборщики государственныхъ доходовъ вносятъ въ банки или ихъ отдѣленія всѣ полученныя ими суммы на текущій счетъ государственнаго казначейства. Банкъ хранитъ эти деньги и производитъ уплаты по мѣрѣ надобности. Онъ — *кассиръ государства*. Здѣсь госу-

дарственные средства виолнѣ сливаются со средствами банка. Уплату за счетъ государства банкъ производитъ или посредствомъ переводовъ по книгамъ, если кредиторы государства имѣютъ въ банкѣ текущіе счета, или посредствомъ чековъ и т. д., или непосредственной выдачей. Государству банкъ или уплачиваетъ извѣстную сумму, какъ въ Бельгій, за пользование государственнымъ деньгами съ момента ихъ поступления въ банкъ и до момента выдачи кредиторамъ государства — за этотъ періодъ банкъ свободно можетъ распоряжаться этими деньгами, — или въ вознагражденіе за пользование деньгами государственнаго казначейства даромъ ведетъ счетоводство, какъ въ Англии. Такимъ образомъ достигается быстрота въ передвиженіи суммъ, легкость отчета и извѣстное сбереженіе на наймѣ чиновниковъ и въ расходахъ по перевозкѣ и пересылкѣ денежныхъ суммъ.

К О Н Т Р О Л Ь .

Послѣднимъ, но очень важнымъ колесомъ въ бюджетномъ механизмѣ государства является контроль. Развитие идеи закономѣрнаго бюджета создаетъ идею *государственнаго* контроля, и послѣдній — продуктъ историческаго развитія. Уже въ то время, когда короли для удовлетворенія государственныхъ потребностей довольствовались средствами частно-правового характера (доходы отъ доменъ и т. д.), они производили по временамъ ревизіи своихъ кассъ. Но этотъ контроль былъ домашнимъ средствомъ удостовѣряться въ состояніи королевской кассы. Въ то же время территориальныя кассы имѣли свой контроль. Впослѣдствіи, когда короли стали пользоваться средствами, ассигнуемыми сословіями, присоединился сюда и контроль особыхъ сословныхъ комиссій, которыя, однако, болѣе заботились о томъ, чтобы предупредить взиманіе и установленіе неразрѣшенныхъ коронѣ налоговъ послѣ того, какъ были израсходованы уже дарованныя субсидіи. Въ стремленіи же контролировать самое расходованіе суммъ сословія терпѣли крушеніе (*Градовскій*, 400). По мѣрѣ усиленія королевской власти эти комиссіи стали утрачивать свое значеніе, сдѣлавшись простою формальностью. Но съ водвореніемъ закономѣрнаго управления въ XIX столѣтіи институтъ контроля быстро развился и сдѣлался необходимымъ звеномъ современнаго государственнаго хозяйства. Первымъ развился здѣсь контроль *послѣдующій*, при существованіи котораго контролируется исполненіе сметы: дѣйствительно ли денежные суммы израсходованы на тѣ задачи, на которыя онѣ были ассигнованы? Но такой контроль имѣетъ значеніе болѣе для казначеевъ, которые вносятъ залогъ; крупными же суммами обыкновенно распоряжаются министры, а они никакихъ залоговъ не вносятъ. Противъ ихъ болѣе крупныхъ злоупотребленій послѣдующій контроль не дѣйствителенъ, онъ не гарантируетъ цѣлости государственныхъ суммъ: если министръ растратитъ большія суммы, то какъ ихъ взыскать съ него?

Поэтому въ настоящее время веюду наблюдается тенденція къ введенію контроля *предварительнаго*, какъ болѣе дѣйствительнаго, хотя въ то же время и послѣдующій контроль остается и развивается. Предварительнымъ контролемъ провѣряется самая выдача суммъ изъ государственнаго казначейства или банка, гдѣ послѣдній замѣняетъ казначейство: контроль удостовѣряется, законна ли выдача денегъ, законно ли расходованіе имѣющихъ быть выданными сеудъ на такой-то предметъ и т. д., и, если находить незаконнымъ, можетъ отказать въ выдачѣ, слѣдовательно, предупредить во-время злоупотребленіе государственными средствами. Такимъ образомъ есть два контроля:

предварительный и послѣдующій. Контроль первоначально—домашняя мѣра короля, результатъ известной уже финансовой техники, а теперь онъ—продуктъ правового государства, пышно расцветившейся на почвѣ развивающихся правъ народнаго представительства ¹⁾.

Другое требованіе, предъявляемое къ современному контролю,—онъ долженъ быть документальнымъ: все требованія на выдачу денежныхъ суммъ непременно должны поступать въ государственннй контроль со всеми разъясненіями и ссылками на законы, на основаніи котораго эти требованія предъявляются. Раньше контроль обыкновенно находился въ рукахъ самого же правительства; теперь контроль—учрежденіе, отъ него независимое. Въ конституціонныхъ странахъ контролеръ назначается палатой и ею только можетъ быть смѣненъ. Только народному представительству даетъ онъ отчетъ и представляетъ свои замѣчанія относительно исполненія росписи.

Далѣе контроль долженъ быть публичнымъ. И дѣйствительно, въ Западной Европѣ все отчеты и замѣчанія контроля по исполненіи росписи публикуются. Публикуются также отчеты и замѣчанія комиссіи, назначаемыхъ палатой для просмотра донесеній контроля и министровъ объ исполненіи росписи.

Въ случаѣ отказа предварительнаго контроля утвердить ассигновку на выдачу денегъ въ Англіи министръ, испрашивающій средства, обращается въ высшій судъ, который можетъ заставить генераль-контролера дать разрѣшеніе на выдачу требуемой суммы. Въ Бельгіи, Голландіи, Италиі, Португаліи, Чили, Японіи—если контроль откажется дать визу, т. е. утвердить ассигновку, то министръ можетъ представить ее (ассигновку) вновь, но тогда уже Совѣтъ Министровъ беретъ требованіе подъ свою отвѣтственность. Въ такомъ случаѣ контроль даетъ условную визу и объ инцидентѣ доноситъ палатѣ депутатовъ.

Если бюджетъ исполненъ согласно закону, тогда законодательное учрежденіе даетъ министру финансовъ окончательную очистку (*absolutum*) посредствомъ простаго постановленія.

Контроль во Франціи лежитъ на *Cour des comptes*. Высшіе члены его пользуются несмѣняемостью. *Cour des comptes* во Франціи подготавливаетъ отчетность для парламента, провѣряетъ отчеты отдѣльныхъ исполнителей, и этотъ отчетъ счетной палаты вмѣстѣ съ отчетомъ Министерства Финансовъ по исполненіи бюджета представляется парламенту (*loi de réglemant*).

Особая комиссія изъ членовъ парламента, *Conseil d'état* и *Cour des comptes* сличаетъ отчеты министровъ (но не индивидуальныя отчеты исполнителей) съ общимъ отчетомъ Мин. Фин.

Во Франціи послѣ удостовѣренія въ правильности исполненія бюджета проводится особый такъ называемый счетный законъ ²⁾ о томъ, что бюджетъ исполненъ согласно съ закономъ. Такимъ образомъ во Франціи бюджетъ утверждается и заключается самостоятельнымъ законодательнымъ актомъ.

Надо замѣтить, что организація контроля находится въ тѣсной связи съ политическими условіями: онъ—никогда въ абсолютной монархіи и другую фizioномію имѣетъ въ представительной странѣ. Въ первой контроль носитъ болѣе счетный характеръ, но и здѣсь теперь

¹⁾ См. «Истѣя финансоваго хозяйства въ XIX в.» въ моихъ «Очеркахъ»...

²⁾ Но счетный законъ, которымъ утверждается исполненіе бюджетовъ, продѣлываетъ иногда только черезъ 7—8, даже 10 лѣтъ по выполненіи бюджета. При такомъ порядкѣ вещей, конечно, контроль является мало дѣйствительнымъ, самое воспоминаніе о злоупотребленіяхъ ослабѣваетъ, рѣшенія по нимъ дѣлаются призрачными, уменьшается и отвѣтственность. *Бессонъ* (272).

онъ получаетъ большее развитіе подъ вліяніемъ экономическаго факта— задолженности государствъ. Постановку контроля той или иной страны можно понять только въ связи съ политической организаціей ея, и Бессонъ воплотилъ правъ, когда онъ утверждаетъ, что по колебалиямъ бюджетной теоріи можно прослѣдить измѣнительное направленіе въ той или иной странѣ примѣненій принципа раздѣленія властей (32). Правовой режимъ, ставя управление національными средствами подъ контроль общественнаго мнѣнія, представляетъ этимъ самымъ лучшее обезоднимъ словомъ, общественный надзоръ за финансами, какъ онъ существуетъ въ большинствѣ странъ съ представительнымъ правленіемъ, позволяеть кредиторамъ государства соразмѣрять объемъ своихъ ссудъ съ прочностью ихъ помѣщенія, успокаиваетъ всегда склонные къ тревогѣ капиталы и такимъ образомъ осуществляетъ первое условіе государственнаго кредита (73). При старомъ порядкѣ во Франціи контроль счетной палаты облекался самой непроницаемой тайнственностью: такъ, когда однажды король пожелалъ сдѣлать справку въ архивахъ, порученныхъ охранѣ счетныхъ чиновъ, то онъ вынужденъ былъ лично явиться въ счетную палату, «чтобы избѣжать вреда и случайностей, которыя могли послѣдовать отъ открытія и выноса этихъ дѣлъ» (109). Конечно, такая постановка контроля не могла укрѣпить государственнаго кредита. При старомъ режимѣ во Франціи царили злоупотребленія: не было ни одного исполнителя, который бы не употреблялъ болѣе или менѣе открыто фондовъ своей кассы для личныхъ коммерческихъ или банковыхъ операцій. Какъ ни запиралась въ то время казна, ее легко было отперть отмычкой, а отмычки были разныя: козенныя, нѣжныя, женскія (124). Фальсифицированъ былъ и опубликованный бюджетъ Неккера, который остроумно охарактеризовалъ пѣкто Моренъ. «Читали ли вы синія дѣтскія сказки?» спрашивалъ Моренъ одного знакомаго, показывая на синій переплетъ отчетовъ Неккера (172) ¹⁾.

Англійскій бюджетъ.

При изученіи теоріи бюджета англійскій бюджетъ представляетъ особый интересъ потому, что Англія — колыбель конституціоннаго бюджетнаго права. Здѣсь впервые это право проведено со всею строгостью, и установленъ строгій контроль за тѣмъ, чтобы никакая сумма, неразрѣшенная парламентомъ, не могла быть израсходована. Но такое устройство англійскій бюджетъ получилъ не сразу, а въ теченіе очень продолжительнаго времени. Издавна англійскіе короли пользовались извѣстными, закономъ или обычаемъ установленными, средствами, необходимыми для того, чтобы государство могло исполнять лежащая на немъ обязанности. Такими средствами были доходы отъ доменъ и съ леновъ, которые король, какъ сюзеренъ лицъ, держащихъ отъ него земли, — вассаловъ духовныхъ и свѣтскихъ, — взималъ по разнымъ случаямъ: при переходѣ леновъ изъ однихъ рукъ въ другія, при опекуновѣ надъ малолѣтними дѣтьми вассала и пр. Уже въ это время короли составляли себѣ смѣты доходовъ и расходовъ. Но это были смѣты частнаго лица: король могъ отступать отъ нихъ, видоизмѣнять ихъ по своимъ соображеніямъ; никакого контроля надъ его смѣтами не было. Такимъ образомъ короли первоначально имѣли самостоятельный источникъ доходовъ, изъ котораго и покрывались безконтрольно расходы,

¹⁾ См. Бессонъ. «Бюджетный контроль во Франціи и за границей». Историческое и критическое изслѣдованіе финансоваго контроля. Переводъ С. Халотина. Петербургъ.

необходимые, какъ на собственное содержаніе, такъ и по управленію государствомъ. Но когда функціи государства, какъ союза публичнаго характера, стали расширяться, когда короли стали вести войны и болѣе роскошную жизнь, то частно-правовые доходы ихъ оказались недостаточными, и они начали обращаться къ подданнымъ за средствами, сначала въ видѣ дарованія имъ субсидій на время войны, а потомъ и въ мирное время. При этомъ, конечно, не обходилось безъ злоупотребленій, что приводило королей въ столкновеніе съ высшими сословіями въ государствѣ. Результатомъ этой борьбы въ области финансоваго хозяйства и получился нынѣшній бюджетъ Англій.

Уже въ Великой Хартіи вольностей говорилось, что король ни въ какомъ случаѣ не можетъ требовать отъ націи субсидій деньгами или войскомъ, не получивъ на это разрѣшенія отъ парламента. Правда, этотъ парламентъ не былъ похожъ на существующій нынѣ: онъ былъ только съѣздомъ королевскихъ вассаловъ. Но права сословій перѣдко нарушались королями, если только послѣдніе чувствовали себя достаточно сильными, и потому парламенту приходилось подтверждать ихъ снова. Такъ, статутомъ 1297 года парламентъ опять постановилъ: всякій налогъ пущдается въ согласіи архіепископовъ, епископовъ, графовъ, бароновъ, рыцарей, горожанъ и т. д.

Въ виду этого смѣты, которыя король и ранѣе составлялъ для себя, какъ мы уже упоминали, теперь приобрѣли еще другое назначеніе: убѣдить сословія въ необходимости извѣстныхъ расходовъ и тѣмъ добиться согласія на увеличеніе или назначеніе новыхъ субсидій. Но, назначивъ субсидію королю, сословное представительство оканчивало свою роль: первоначально оно нисколько не вмѣшивалось въ расходованіе королемъ полученныхъ суммъ. Въ попытки сословныхъ представителей установить контроль надъ употребленіемъ суммъ терпѣли крушеніе.

Не имѣя возможности легальнымъ путемъ, т. е. съ согласія парламента, получить нужныя имъ средства, короли иногда пытались обходить законъ: они обращались къ подданнымъ съ просьбой о подаркахъ и добровольныхъ приношеніяхъ. Эти подарки постепенно превратились въ родъ поимущественно-принудительнаго обложенія, при чемъ даже точно опредѣлялось, сколько каждый долженъ подарить. Такъ, при Эдуардѣ IV лордъ-мэръ платилъ 30 фун., альдерменъ — 10—20 фун., богатые граждане — 5 фун., богатая вдова — 10 фун. При Генрихѣ VIII подарки эти практиковались съ особенной настойчивостью; взысканіе производилось безъ послабленія. Лондонъ вздумалъ было однажды не выолнить королевскаго требованія. Генрихъ VIII велѣлъ схватить главныхъ виновниковъ, двухъ альдерменовъ. Одного изъ нихъ долго держали въ тюрьмѣ, держали до тѣхъ поръ, пока онъ не выкушалъ себя взисомъ значительной суммы; другой былъ насильно отданъ въ военную службу и попалъ въ плѣнъ къ шотландцамъ. Одного богатаго еврея, отъ котораго король требовалъ приношенія, но получилъ отказъ, посадили въ тюрьму и здѣсь ежедневно выдергивали по зубу, требуя отъ него согласія на даръ.

Въ виду этого актомъ 1628 года парламентъ постановилъ: «Никто изъ свободныхъ людей не можетъ быть принужденъ къ какому бы то ни было дару, есудѣ, приношенію или налогу безъ согласія пароднаго представительства, выраженнаго актомъ парламента». Въ парламентскомъ актѣ 1689 года, положенномъ въ основаніе англійскаго банка, упомянуто, что банку запрещается давать королю или его наслѣдникамъ есуды безъ согласія парламента, и за нарушеніе этого пункта управляющій и самый банкъ подвергаются строгому наказанію — денежному

штрафу втрое болѣе ссуженной суммы. Мало того, по взгляду англійскаго парламента, собирать и расходовать можно только суммы, законнымъ образомъ разрѣшенныя парламентомъ. Этотъ принципъ проводится здѣсь очень твердо: правительству строго воспрещается даже испрашивать дарственныхъ приношеній, организація подписокъ и получение ссудъ безъ разрѣшенія парламента. Въ концѣ XVIII вѣка, передъ началомъ войны съ Франціей, правительство предположило сформировать корпусъ волонтеровъ и расходъ на содержаніе его покрыть національною подпискою, но парламентъ вмѣшался, отмѣтивъ, что позаймствование денегъ у народа въ видѣ ссуды, пожертвованія или подписки, безъ согласія парламента противно основнымъ началамъ конституціи.

Однако расходы государства все увеличивались. Беневоленціи, или добровольныя приношенія, переименованныя народомъ въ малеволенціи, не могли удовлетворять потребности королей въ средствахъ. Они все чаще и чаще обращались за средствами къ сословнымъ представителямъ, все чаще приходилось увеличивать приношенія и назначать новые источники доходовъ. Тогда сословія стали энергично требовать отчетовъ въ израсходованныхъ суммахъ. Пока король не требовалъ денегъ, парламентъ молчалъ; но какъ только король обращался къ нему за новыми суммами, парламентъ ставилъ ему вопросъ: куда дѣвались назначенныя ему деньги? Конечно, короли сопротивлялись такому вторженію въ свое право распоряжаться деньгами, но сословія до тѣхъ поръ не давали своего согласія на новые налоги, пока король не уступалъ. Такъ постепенно вырастаютъ принципы отвѣтственности и отчетности въ финансовомъ управленіи государства. По мѣрѣ того, какъ мы приближаемся къ современному правовому государству, мы замѣчаемъ, что идея вмѣшательства народнаго представительства въ финансовое хозяйство страны все болѣе развивается: уже не ограничиваются требованіемъ отъ правительства отчетовъ, на какіе предметы истрачены деньги, а, давая разрѣшеніе на расходованіе суммъ, опредѣляютъ, на какія цѣли и сколько можетъ изтратить правительство. Отсюда такъ называемое «усвоеніе» средствъ на опредѣленные, точно указанныя бюджетнымъ закономъ предметы расходованія. Вслѣдствіе постоянныхъ столкновеній парламента съ королемъ въ Англии раньше, чѣмъ въ другихъ государствахъ, развилось понятіе о бюджетѣ, какъ о законодательномъ актѣ. Уже при Карлѣ II вошелъ въ употребленіе актъ усвоенія, которымъ на каждый предметъ государственныхъ потребностей назначалась особая, опредѣленная сумма.

Теперь мы перейдемъ къ рассмотрѣнію современнаго финансоваго механизма Англии ¹⁾, при чемъ сначала будемъ говорить о порядкѣ составленія и утвержденія бюджета, а затѣмъ — о расходованіи ассигнованныхъ суммъ.

Въ Англии смѣты составляются въ каждомъ вѣдомствѣ подъ надзоромъ министровъ, затѣмъ все онѣ поступаютъ въ государственное казначейство, гдѣ и сводится въ общую роспись. Здѣсь ни одинъ расходъ не будетъ внесенъ въ бюджетъ безъ предварительнаго согласія лорда казначейства. Смѣты въ Англии отличаются чрезвычайной подробностью и образуютъ нѣсколько фоліантовъ. Въ нихъ не ограничиваются перечисленіемъ только главныхъ статей, но разбиваютъ каждую статью на нѣсколько подраздѣленій съ небольшими суммами.

¹⁾ См. «Научное Слово», 1903, ст. II. Гензеля, кн. VI—VIII.

Это дѣлается съ тою цѣлью, чтобы устранить всякій произволъ въ расходованіи суммъ и облегчить контролю наблюдение за правильнымъ расходованиемъ. Въ 1891—1892 гг. отдѣльныхъ главъ, по которымъ для каждой требовалось особое утверждение палаты, было 143 (эти главы соотвѣтствуютъ §§ нашихъ смѣтъ и росписей, т.-е. здѣсь не допускается передвиженіе суммъ изъ одной главы въ другую).

Бюджетный годъ въ Англіи начинается съ 1 апрѣля и кончается 31 марта, при чемъ идутъ льготныя сроки для исполненія росписей¹⁾. Въ счетъ расходовъ даннаго финансоваго года включаются только тѣ выдачи, которыя произведены въ данномъ году, а не расходы, которые слѣдуетъ выполнить по смѣтѣ, но фактически еще не произведенные. Всѣ средства, оставшіяся неизрасходованными послѣ 31 марта, считаются свободными ресурсами государственнаго казначейства. Впрочемъ, если хотять какую-нибудь сумму изъять изъ этого порядка, то ее переводятъ до 31 марта на текущій счетъ генералъ-плательщика — обыкновенно 31 марта на его счетъ переводится до 2 милліоновъ фунтовъ стерлинговъ для покрытія оставшихся невыполненными кредитовъ. Должность генералъ-плательщика свойственна только англійскому финансовому хозяйству. Она состоитъ въ томъ, что всѣ расходы государства совершаются черезъ руки генералъ-плательщика, — изъ англійскаго банка деньги идутъ только на его имя, а онъ уже передаетъ ихъ расходующимъ вѣдомствамъ.

Инициатива составленія смѣтъ и всякихъ законопроектовъ, касающихся финансовъ, резолюціей отъ 20 марта 1866 года предоставлена коронному правительству. Поэтому Палата не можетъ заниматься обезужденіемъ предложеній этого рода, исходящихъ отъ ея отдѣльныхъ членовъ. Точно также министры не обязаны отвѣчать въ парламентѣ на вопросы, касающіеся проектовъ новаго обложенія, если они считаютъ ихъ несвоевременными. Въ силу этого закона всѣ смѣты доходовъ и расходовъ составляются отдѣльными министрами съ министромъ финансовъ во главѣ.

Въ Англіи собственно три смѣты: военная, морская и гражданскаго управленія съ департаментами, завѣдующими доходами. Составленные смѣты отсылаются въ казначейство, во главѣ котораго стоитъ канцлеръ казначейства (министръ финансовъ); на обязанности его и лежитъ составленіе общей смѣты по всѣмъ отраслямъ управленія. Тамъ смѣты министровъ просматриваются канцлеромъ казначейства, иногда измѣняются и сокращаются при участіи и съ согласія подлежащихъ вѣдомствъ, что легко достигается, благодаря солидарности министровъ (въ Англіи — единое министерство). Затѣмъ смѣты печатаются и послѣ тропной рѣчи, которой открывается годичная сессія парламента и въ которой король проситъ у послѣдняго средствъ на управленіе стра-

¹⁾ Англія вовсе не знаетъ недоимокъ: здѣсь не существуетъ никакихъ льготныхъ сроковъ для поступленія сборовъ, и всѣ прямыя налоги уплачиваются впередъ за цѣлый годъ. Сборщики рассылаютъ повѣстки въ январѣ, т.-е. за 3 мѣсяца до начала финансоваго года, если же уплата не послѣдуетъ, сборщикъ сообщаетъ Департаменту Внутреннихъ Доходовъ, который выдаетъ исполнительный листъ, и затѣмъ слѣдуетъ опять и продажа имущества неисправнаго плательщика (29). Въ Англіи эта строгость взысканія не дожитя тяжело на бѣдный классъ, такъ какъ онъ совершенно освобожденъ отъ прямыхъ налоговъ: налоги доходный и подоомовый, при существованіи въ нихъ Existenzminimum'a, падаютъ на сравнительно достаточные классы, такъ: отъ подоходнаго обложенія прежде освобождались всѣ лица съ доходомъ ниже 150 L., а теперь даже съ доходомъ ниже 160 L.; подоомовый налогъ также не вносится съ домовъ, наемная плата которыхъ ниже 20 L. въ годъ (30). Р. П. Каменскій. «Государственное хозяйство Англіи за шесть лѣтъ управленія министерства тори» (1887/8—1892/3), Спб., 95.

ной, смѣты представляются въ парламентъ, въ Палату Общинъ. Палата назначаетъ два Комитета (1) Снабженія и (2) Путей и Средствъ. Въ первомъ изъ нихъ обсуждаются представляемыя министрами смѣты — какъ велики спеціальныя ассигнованія, которыя должны быть вотированы по требованію правительства для государственныхъ нуждъ въ текущемъ году, какъ они опредѣлены въ смѣтахъ. Комитетъ Путей и Средствъ опредѣляетъ, какимъ образомъ могутъ быть добыты средства, необходимыя для покрытія ассигнованій, намѣченныхъ Комитетомъ Снабженія. Въ составъ каждаго изъ этихъ Комитетовъ входитъ вся Палата Общинъ, всякій желающій изъ ея членовъ; разница отъ обыкновенныхъ засѣданій Палаты Общинъ заключается въ томъ, что въ Комитетахъ Снабженія и Путей и Средствъ пресѣдательствуетъ не президентъ палаты, а другой предсѣдатель, избранный ея членами изъ своей среды.

Представленныя министрами смѣты Палата Общинъ передаетъ сначала въ Комитетъ Снабженія; послѣдній, по мѣрѣ обсуждения ихъ, передаетъ въ Комитетъ Путей и Средствъ. Комитетъ Путей и Средствъ, открывъ свои засѣданія, прежде всего разрѣшаетъ правительству позаймствование необходимыхъ на текущіе расходы суммъ изъ консолидированнаго фонда: бюджетный годъ оканчивается 31 марта, а къ этому времени еще не утвержденъ бюджетъ на слѣдующій годъ¹⁾. Чтобы правительственный механизмъ не остановился, Комитетъ Путей и Средствъ разрѣшаетъ позаймствовать на время, до утвержденія бюджета, изъ суммъ консолидированнаго фонда необходимыя средства, при чемъ эти разрѣшенія должны быть впоследствии утверждены парламентомъ. Затѣмъ Комитетъ Путей и Средствъ обсуждаетъ смѣты, которыя уже прошли въ Комитетъ Снабженія, облекаетъ ихъ въ форму билля и представляетъ парламенту. Здѣсь голосованіе отдѣльных назначеній выражается формулой: «Назначается его величеству для такой-то цѣли сумма, не превышающая столькоихъ-то фунтовъ стерлинговъ». Въ парламентѣ билль проходитъ обѣ палаты²⁾ и получаетъ силу парламентскаго акта. При этомъ Палата Общинъ можетъ отвергнуть или измѣнить билль, и тогда онъ снова возвращается въ Комитетъ Снабженія, по она не можетъ, какъ сказано выше, прибавить ни одного пенса, такъ какъ расходы могутъ быть разрѣшаемы лишь по требованію правительства. Палата Лордовъ можетъ только утвердить или отвергнуть билль, такъ какъ въ Англіи твердо установился порядокъ, что все государственное хозяйство ведетъ Палата Общинъ, поэтому всѣ законодательныя финансовыя мѣры исходятъ отъ нея. Согласіе Палаты Лордовъ — формальнаго характера, просто, чтобы облечь рѣшеніе Палаты Общинъ въ законодательную форму.

Смѣты обыкновенно раздѣляются на извѣстное количество главъ, число которыхъ по вебмъ отраслямъ государственнаго управленія достигло за послѣднее время цифры 200. Онѣ обсуждаются и вотируются каждыя отдѣльно: противъ каждой главы показана ассигнуемая на нее сумма; каждая глава разбита на нѣсколько статей, съ указаніемъ слѣдующихъ по нимъ суммъ. Наконецъ къ смѣтамъ прилагаются объяснительныя записки, въ которыхъ выясняются, на примѣръ, причины

1) Бюджетъ вносится въ апрѣлѣ, а палогы подоходный и на чай вотируются съ 1 авг. по 1 авг., и бюджетъ до этого срока уже проходитъ всѣ стадіи.

2) Всѣ принятыя законопроекты, связанныя съ доходнымъ бюджетомъ, объединяются въ одинъ билль, и Палата Лордовъ можетъ или отвергнуть цѣликомъ (слѣд., отвергнуть весь бюджетъ) или принять... Это дѣлается съ 1861 г. (въ 1860 г. Палата Лордовъ отвергла билль, принятый Нижней Палатой, объ уничтоженіи налога на бумагу).

увеличенія той или иной смѣты, увеличенія или уменьшенія того или иного дохода.

Но не всё государственные доходы и расходы, какъ было уже сказано выше, вотируются ежегодно парламентомъ. Съ одной стороны, многіе налоги, доставляющіе около $\frac{1}{3}$ — $\frac{1}{4}$ всего государственнаго дохода — поземельный, питепельный, акцизы, — установлены и взимаются въ силу постоянныхъ законовъ безъ ежегоднаго вотированія ¹⁾. Суммы, получающіяся такимъ путемъ, образуютъ такъ называемый консолидированный фондъ, и эта часть бюджета вносится въ парламентъ только для свѣдѣнія послѣдняго. Если бы парламентъ не утвердилъ бюджета, то эта часть его продолжала бы взиматься, по налогу на чай, подоходный налогъ не взимались бы, такъ какъ они утверждаются на одинъ годъ. Съ другой стороны, существуетъ цѣлая категория государственныхъ расходовъ изъ консолидированнаго фонда, которые также установлены и утверждены постоянными законами, а именно: проценты по государственному долгу, расходы на содержаніе двора и членовъ королевской фамилии, жалованье и пенсіи судьямъ и нѣкоторымъ другимъ чиновникамъ. Все эти доходы и расходы государства постоянны и только доводится до свѣдѣнія парламента при обсужденіи смѣты. Если бы парламентъ не утвердилъ бюджета, они продолжали бы производиться, по расходамъ на содержаніе арміи и флота правительство производить не могло бы.

Въ то время, какъ Комитеты разсматриваютъ смѣты, министръ финансовъ произноситъ въ Нижней Палатѣ рѣчь, въ которой излагаетъ результаты истекшаго года и смѣты доходовъ и расходовъ наступающаго. Эта рѣчь и есть собственно англійскій бюджетъ. Она не печатается официально, а въ частномъ изданіи (у *Hansard'a* и въ газетахъ).

Въ концѣ сессіи, когда комитеты закончатъ свои занятія, изготовляется общій билль, въ которомъ перечисляются подробно всё голосованія Палаты Общинъ съ показаніемъ вотиروанныхъ суммъ. Въ концѣ прибавляется, что разрешаемыя пособія и средства не должны быть выданы или употреблены на какой-либо иной предметъ, кромѣ указаннаго. Когда этотъ билль пройдетъ всё стадіи, т.-е. Нижнюю и Верхнюю Палаты, и получитъ утвержденіе короля, то онъ облекается въ билль усвоенія (Appropriation Bill). Биллемъ усвоенія парламентъ назначаетъ суммы на строго опредѣленные цѣли въ распоряженіи короля ²⁾, а король передаетъ ихъ уже въ распоряженіе министра финансовъ.

Чтобы нагляднѣе показать механизмъ передачи денегъ парламентомъ въ распоряженіе государственной власти, приведемъ слѣдующій примѣръ. Правительство предложило купить картину за 70.000 фун. стерл. и представляетъ въ Палату Общинъ смѣту на эту сумму. Палата Общинъ въ Комитетѣ Снабженія утверждаетъ этотъ расходъ, т.-е. признаетъ его умѣстнымъ или необходимымъ; затѣмъ смѣта переходитъ въ Комитетъ Путей и Средствъ, который назначаетъ сумму въ 70.000 фун. стерл. изъ консолидированнаго фонда. Но этого еще недостаточно для полученія денегъ изъ консолидированнаго фонда: головчаніе 70.000 фун. стерл. Комитетъ Путей и Средствъ облекаетъ въ форму билля, который долженъ пройти черезъ обѣ палаты, получить

¹⁾ По расходамъ 16 $\frac{2}{3}$ %, а по доходамъ до 50% — консолид. фондъ (Redlich, «Recht und Technik d. englischen Parlamentarismus», 1905).

²⁾ Король принимаетъ эти суммы со слѣдующей формулой: «Le roi remercie ses bons sujets, accepte leur benevolence et ainsi le veut»...

одобрение короля, и тогда только 70.000 фун. стерл. могут быть употреблены на уплату за картину.

Если случится, что въ теченіе года возникнутъ новыя потребности, которыя не были предусмотрены при составленіи годичной росписи, то въ іюль и затѣмъ въ февралѣ, до 31 марта слѣдующаго года, т.-е. до начала новаго бюджетнаго года, представляются дополнительныя смѣты, которыя обсуждаются и голосуются послѣ основныхъ смѣтъ и включаются въ актъ усвоенія вмѣстѣ съ суммами, назначенными по основнымъ смѣтамъ. Экстраординарныя надобности покрываются въ Англіи изъ двухъ специальныхъ фондовъ: одинъ въ 1.300 тыс. фун. включается въ смѣту на экстраординарныя нужды Военнаго и Морского Мин., а другой въ 120 тыс. ф.—на нужды гражданскаго управленія.

Итакъ, суммы разрѣшены парламентомъ королю. Король предоставляетъ ихъ къ услугамъ казначейства, съ правомъ пользоваться этими средствами по мѣрѣ надобности. Но деньги еще не въ карманѣ министра финансовъ, не въ кассахъ, подвѣдомственныхъ ему, зависящихъ отъ него, а въ рукахъ независимаго частнаго учрежденія, частнаго акціонернаго банка (вѣдь банкъ Англіи — частное учрежденіе, а не государственное, какъ у насъ). Казалось бы, разъ суммы разрѣшены министру финансовъ, онъ могъ бы прійти и брать, сколько ему угодно. Но нѣтъ, онъ поставленъ отъ денежнаго сундука на почтительное разстояніе; при томъ же у этого сундука стоитъ очень почтенная и внушительная фигура генераль-контролера. Этотъ почтенный джентльменъ — существо очень придирчивое, формалистъ: какъ только министр финансовъ къ деньгамъ, эта фигура — съ вопросомъ: «По какому праву?» А у него ключи отъ сундука, и банкъ не выдастъ безъ его разрѣшенія ни одного пенса. Такимъ путемъ предупреждается опасность, чтобы министр финансовъ не произвелъ неодобренныхъ парламентомъ расходовъ.

Итакъ, передъ дверями англійскаго банка стоитъ джентльменъ съ парламентскимъ актомъ въ рукахъ, гдѣ перечислены всѣ статьи, по которымъ дано парламентомъ разрѣшеніе расходовать государственныя деньги; и только тогда, когда генераль-контролеръ убѣдится, что требованіе согласно съ парламентскимъ актомъ, министр финансовъ можетъ получить деньги изъ банка. Намъ необходимо поэтому ближе ознакомиться съ этими двумя учрежденіями, стоящими на пути министра финансовъ къ денежному сундуку, то-есть съ англійскимъ банкомъ и контролемъ, ибо они имѣютъ огромное значеніе въ финансовомъ механизмѣ Англіи.

Англійскій банкъ.

Англійскій банкъ — учрежденіе независимое отъ правительства, просто акціонерное предпріятіе. Управляющій и директоры банка выбираются акціонерами его на одинъ годъ. Всѣ другіе банки Англіи имѣютъ въ немъ свои счета. Англія показала здѣсь, что государственныя банки могутъ быть употреблены на нѣчто лучшее, чѣмъ выпускъ бумажныхъ денегъ, не имѣющихъ реальной цѣнности, — англійскій банкъ сдѣлался теперь необходимымъ членомъ въ организмѣ финансоваго управленія страны: сюда стекаются и отсюда расходуются всѣ государственныя суммы.

Каждое центральное податное учрежденіе, вѣдающее извѣстную отрасль государственныхъ доходовъ (например, таможенные сборы, подоходный налогъ и т. п.), имѣетъ въ англійскомъ банкѣ текущій

счетъ, изъ коихъ слагается общій текущій счетъ государственнаго казначейства. Все слѣдующее въ казну платежи въ Лондонъ вносятся плательщиками непосредственно въ кассы подлежащихъ податныхъ учреждений, которыя обязаны ежедневно всю свою свободную наличность помѣщать на текущій счетъ въ банкѣ.

Въ провинціяхъ государственные доходы взимаются сборщиками, которые немедленно переводятъ по векселямъ поступающія къ нимъ суммы въ Лондонъ подлежащему податному учрежденію, а это послѣднее вноситъ ихъ на текущій счетъ казначейства въ англійскомъ банкѣ. Если въ мѣстахъ нахождения сборщика имѣется отдѣленіе банка, то поступающія суммы вносятся въ это отдѣленіе, которое занемъ переводитъ ихъ въ Лондонъ. Поступившія въ банкъ деньги послѣдній можетъ расходовать, какъ ему угодно. Онъ только долженъ во всякую минуту оплачивать по заявленію правительства его требованія.

Относительно покрытія мѣстныхъ расходовъ изъ поступающихъ къ провинціальнымъ сборщикамъ доходовъ установленъ слѣдующій порядокъ: по общему правилу сами сборщики лишь препровождаютъ взсканныя деньги, но они могутъ производить также нѣкоторые мѣстные платежи до 1.000 фун. стерл., а по морскому вѣдомству — до 100 фун. стерл. Въ такомъ случаѣ они пересылаютъ въ центральное учрежденіе въ Лондонъ, завѣдующее извѣстной отраслью доходовъ, напр., Board of Inland Revenue, вексель и оплаченный счетъ расходовъ. Центральное учрежденіе посылаетъ вексель въ банкъ на текущій счетъ казначейства, а счетъ препровождается въ то вѣдомство, по которому сдѣланъ въ провинціи расходъ. Послѣднее обязано перевести со своего текущаго счета у генераль-плательщика значительную въ счетъ суммы на текущій счетъ государственнаго казначейства. Напримѣръ, сборщикъ таможенныхъ пошлинъ, собравши 200 фун. стерл., 100 фун. стерл. изъ нихъ изстратилъ по Морскому Министерству. Тогда онъ отсылаетъ въ центральное таможенное управленіе въ Лондонъ вексель на 100 фун. стерл. и счетъ расходовъ въ 100 фун. стерл. Центральное таможенное учрежденіе вексель препровождаетъ въ банкъ на текущій счетъ государственнаго казначейства, а счетъ — въ Морское Министерство, которое тогда обязано перевести со своего счета у генераль-плательщика 100 фун. стерл. на текущій счетъ государственнаго казначейства. Такимъ образомъ въ англійскій банкъ стекаются все суммы государства.

Съ другой стороны, отсюда же все онѣ и расходуются: генераль-плательщикъ обращается ежедневно съ требовательною вѣдомостью въ государственное казначейство объ отпускѣ ему потребной по приблизительному расчету суммы для расходовъ на данный день. Требовательныя вѣдомости генераль-плательщика передаются казначействомъ государственному контролеру, который по разсмотрѣніи ихъ дѣлаетъ распоряженіе о переводѣ требуемой суммы съ текущаго счета государственнаго казначейства на текущій счетъ генераль-плательщика. Произведенныя выдачи денегъ генераль-плательщику разсматриваются, какъ произведенные расходы, да онѣ и подходятъ къ дѣйствительнымъ расходамъ, потому что въ концѣ каждаго дня у генераль-плательщика на рукахъ остается небольшой остатокъ, и обыкновенно оказывается, что обривизованный отчетъ дѣйствительныхъ расходовъ на 80—90 мил. фун. стерл. представляетъ противъ выданныхъ генераль-плательщику изъ консолидированнаго фонда разность немногимъ большую двухсотъ или трехсотъ тыс. фун. стерл. Разсматривать выдачи, сдѣланныя генераль-плательщику, какъ окончательные расходы, выгодно тѣмъ, что въ концѣ каждаго дня, черезъ часъ или два по разнесеніи счетовъ

по книгамъ, можетъ быть изготовленъ правильный отчетъ о состояніи всего государственнаго хозяйства. Этими особыми удобствами и объясняется созданіе въ механизмѣ движенія государственныхъ суммъ Англии должности генераль-плательщика.

Всѣ вѣдомства, по мѣрѣ надобности въ денежныхъ средствахъ, направляютъ къ генераль-плательщику свои требовательныя вѣдомости, съ указаніемъ § росписи, по которому требуемая сумма ассигнована. Генераль-плательщикъ, однако, удовлетворяетъ предъявленныя къ нему требованія не прежде, какъ удостовѣрившись, что требуемый кредитъ разрѣшенъ въ установленномъ порядкѣ, для этого въ бюро генераль-плательщика ведутся книги по отдѣльнымъ разрѣшеннымъ на текущій счетъ кредитамъ. Свои требованія онъ направляетъ къ канцлеру казначейства, а этотъ послѣдній уже посылаетъ въ англійскій банкъ требованіе объ отпускѣ суммъ, предварительно, однако, подписанное генераль-контролеромъ.

Платежи, разрѣшенные генераль-плательщику, производятся: 1) трансфертами по книгамъ. Всѣ платежи между учрежденіями, имѣющими отдѣльные текущіе счета въ банкѣ, производятся трансфертами съ одного счета на другой; тѣмъ же способомъ производятся платежи и въ томъ случаѣ, если кредиторъ казны имѣетъ въ банкѣ свой текущій счетъ. Расчеты между различными вѣдомствами производятся простыми трансфертами по книгамъ генераль-плательщика; 2) векселями — этимъ способомъ производятся заграничные платежи; 3) чеками. Это наиболѣе употребительный способъ платежей. Всѣ, за малыми исключениями, платежи, которые производятся генераль-плательщикомъ, совершаются чеками на банкъ. По закону платежи на сумму свыше 50 фун. стерл. обязательно совершаются чеками, при платежахъ отъ 5 до 50 фун. стерл. получателю принадлежитъ право выбора между чеками и наличными деньгами, и только суммы ниже 5 фун. стерл. выплачиваются наличными деньгами.

Контроль за поступленіемъ доходовъ сосредоточивается въ казначействѣ. Всѣ податныя учрежденія доставляютъ казначейству ежедневныя вѣдомости о внесенныхъ въ банкъ на текущій счетъ суммахъ; съ своей стороны банкъ доставляетъ казначейству ежедневныя вѣдомости о поступленіяхъ на его текущій счетъ. Простое сличеніе тѣхъ и другихъ вѣдомостей даетъ возможность обнаружить всякую неправильность въ дѣйствіяхъ банка или податныхъ учреждений.

Что касается расходовъ, то генераль-плательщикъ ежедневно доставляетъ въ казначейство вѣдомости о томъ, сколько взято въ этотъ день съ текущаго счета казначейства для удовлетворенія потребности того или другого вѣдомства. Эти вѣдомства свѣряются со свѣдѣніями, доставленными банкомъ о суммахъ, списанныхъ съ текущаго счета казначейства на текущій счетъ генераль-плательщика, — и здѣсь простое сличеніе указываетъ правильность или неправильность движенія суммъ. Благодаря такому порядку получается единственная въ свѣтѣ централизація движенія суммъ по финансовому хозяйству.

Выгоды этой системы: ею достигается прозрачность въ движеніи суммъ¹⁾, уменьшается кассовая наличность, упрощается администрація, переводы суммъ производятся быстрѣе и обходятся дешевле. Но

1) Канцлеръ казначейства уже 1 апрѣля имѣетъ въ рукахъ кассовый готовый отчетъ за только что окончившійся годъ. Смѣтные доходы представляются очень точно, и несоответствіе между исполненіемъ росписи и смѣтными предположеніями очень ничтожно (колеблется въ предѣлахъ между $\frac{1}{2}$ —2 $\frac{1}{2}$ %; на этотъ % поступленія превышаютъ предположенія), см. П. Гензель. «Науки. Ст.», 1903 г.

для этого требуется, чтобы банкъ былъ не просто транспортнымъ институтомъ для переводовъ государственныхъ денегъ изъ одной кассы въ другую, а чтобы онъ былъ сдѣланъ платежнымъ учрежденіемъ.

Велѣдствіе сліянія государственныхъ средствъ со средствами банка всѣ наличность кассы поставлена къ услугамъ кредита народнаго хозяйства; самая наличность, которую банкъ долженъ держать для производства платежей, сведена теперь къ минимуму велѣдствіе того, что самыя платежныя формы, въ которыхъ банкъ выполняетъ платежи за счетъ государства, приняли форму частныхъ платежей. Прибыли банка отъ пользованія средствами государства съ 1806 года Филипповичъ опредѣляетъ въ 9,5 милл. фун. стерл. 1); эта сумма иначе была бы потеряна, теперь же она пошла на питаніе промышленнаго кредита — съ такой организаціей финансовое хозяйство выступаетъ изъ своего изолированнаго положенія, его средства сливаются со средствами частныхъ хозяйствъ. Денежный рынокъ создавался въ Англии въ значительной степени на средства государственнаго казначейства. Въ среднемъ банкъ располагаетъ для кредита постоянной суммой около 40 мил. руб. велѣдствіе помѣщенія у него государственныхъ средствъ. Банкъ Англии пользуется этими деньгами безвозмездно, но зато онъ даромъ ведетъ счетоводство; его выгоды на процентахъ достигаютъ 120 тыс. фун. стерл. въ годъ.

Теперь мы перейдемъ къ разсмотрѣнію положенія государственнаго контроля въ финансовомъ механизмѣ Англии.

Государственный контроль въ Англии.

Раньше, какъ мы видѣли, король тратилъ, какъ хотѣлъ, деньги, ассигнованныя ему сословіями. Пока король не выходилъ изъ границъ ассигнованнаго ему кредита, сословія не предлагали ему вопросовъ, куда онъ истратилъ деньги; если же король предъявлялъ имъ новое требованіе, сословія задавали ему вопросъ: куда онъ истратилъ назначенныя суммы и почему ему нужны еще деньги? Расточительность королей, заставлявшая ихъ выходить изъ рамокъ ассигнованныхъ средствъ, была причиною того, что парламентъ все чаще и чаще долженъ былъ ставить королямъ вопросъ, куда они издержали деньги; но въ общемъ Палата Общинъ, говоритъ Ансонъ (стр. 313), стремилась болѣе предупредить незаконное обложженіе, чѣмъ незаконное расходваніе. Съ Карла II начинается усвоеніе суммъ къ потребностямъ, и отчетность строится такъ, чтобы можно было контролировать не только размѣры расходванія денегъ, но и расходванія на опредѣленные дѣли. Отсюда и развился предварительный контроль.

Во главѣ нынѣшняго контроля стоитъ генераль-контролеръ, который, какъ и его помощникъ, назначается короной беззачно («during his good behaviour», т.-е. пока онъ себя хорошо ведетъ). Онъ — лицо совершенно независимое отъ правительства: при всей важности его должности онъ не занимаетъ мѣста въ кабинетѣ министровъ. Правительство не можетъ удалить контролера отъ должности, онъ несетъ отвѣтственность только передъ парламентомъ. Онъ несмѣяемъ и можетъ быть удаленъ короной только послѣ петиціи обѣихъ палатъ (Besson, 427), ему опредѣлено содержаніе изъ консолидированнаго фонда, а не изъ ежегодно вотируемыхъ суммъ; онъ не можетъ быть членомъ парламента, а по идеѣ долженъ стоять внѣ партій. Но если бы генераль-контролеръ вздумалъ злоупотребить своей властью и отка-

1) Philippovich. „Die Bank v. England“.

заль въ выдачѣ суммъ, на которыя имѣетъ законное право исполнительная власть, то эта власть можетъ обратиться къ помощи суда, именно — въ Высшую Судебную Палату, которая можетъ приудить его выдать правительству разрѣшенные парламентомъ деньги. Рѣшеніе судебной палаты окончательно.

Генераль-контролеръ утверждаетъ платежи или на основаніи какого-нибудь постояннаго акта — для расходовъ изъ консолидированнаго фонда (уплата процентовъ по государственному долгу), или на основаніи акта усвоенія — для текущихъ расходовъ. Генераль-контролеръ долженъ удостовѣриться, есть ли разрѣшеніе на производство даннаго расхода, соблюдены ли всѣ формальности ¹⁾. Въ 1811 году король сошелъ съ ума, актъ же о регентствѣ не былъ изданъ. Англія въ это время вела войну съ Франціей, и парламентъ разрѣшилъ выдать милліонъ фунтовъ стерлинговъ на жалованье флоту, но не было подписи короля. Лордъ Гренвиль, бывший тогда въ должности, соотвѣтствующей теперешней должности генераль-контролера, отказался дать ассигновку на банкъ, такъ какъ онъ не получилъ приказа, скрѣпленнаго королевской печатью, а король не могъ приложить руки, такъ какъ былъ сумасшедшимъ; клерки же королевской печати говорили, что они не могутъ, не нарушивъ присяги, выдать патентъ за королевской печатью. Видите: деньги ассигнованы, парламентъ разрѣшилъ ихъ выдачу, затрудненіе — чисто технического свойства. Юристы, бывшіе сами членами министерства, рѣшили, что и лордъ Гренвиль и клерки правы, — лордъ Гренвиль хотѣлъ, чтобы поспѣшили съ биллемъ о регентствѣ.

Всѣ требованія по разрѣшеннымъ кредитамъ направляются къ генераль-плательщику, а онъ сначала обращается къ казначейству, а затѣмъ къ генераль-контролеру, но послѣдній провѣряетъ этотъ требуемый кредитъ лишь en bloc, не входя въ это время въ разсмотрѣніе, какое употребленіе сдѣлаетъ изъ этого ген.-плательщикъ (Besson, 533).

Но генераль-контролеръ не только слѣдитъ за тѣмъ, чтобы изъ банка выдавались только суммы, разрѣшенныя парламентомъ, онъ смотритъ также, чтобы выданныя деньги расходовались именно на то, на что онѣ были ассигнованы. Это происходитъ такъ: выдавая разрѣшеніе, контролеръ оставляетъ у себя замѣтку о выданныхъ суммахъ; въ то же время каждое министерство и каждое лицо, снабженное государственными суммами, обязаны представлять тому же генераль-контролеру отчеты въ расходованіи ихъ. Онъ просматриваетъ эти отчеты, свѣряетъ ихъ со своими замѣтками и такимъ образомъ удостовѣряется, были ли деньги израсходованы на тѣ предметы, на

¹⁾ Въ своемъ показаніи передъ комитетомъ, изслѣдовавшимъ вопросъ о постановахъ контроля, генераль-контролеръ слѣдующимъ образомъ опредѣлилъ свои обязанности: «Я — чиновникъ парламента. Моя обязанность — засвидѣтельствовать правильность счетовъ и доложить о нихъ парламенту. Что касается моихъ докладовъ, то я смотрю на свою обязанность широко. Я не только считаю своимъ долгомъ доносить объ очевидныхъ нарушеніяхъ парламентскихъ ассигновокъ, о какой-либо неправильности счетовъ и т. п., но и обо всемъ томъ, что касается счетовъ, что можетъ быть важно для парламента въ интересахъ экономіи. Такимъ образомъ въ мою обязанность я включаю и донесенія о бесполезныхъ тратахъ, о ненужныхъ расходахъ, хотя бы и разрѣшенныхъ парламентомъ. Конечно, мнѣ приходится дѣйствовать очень осторожно. Критика административныхъ дѣйствій во всемъ, что касается общей ихъ административной дѣятельности. Если, однако, результатомъ этой дѣятельности является бесполезная трата общественныхъ денегъ, я считаю своимъ долгомъ указать на это парламенту, хотя бы сами счета были въ полномъ порядкѣ» (см. «Вѣстн. Фин.», 1903, № 16).

которые онѣ были предназначены, или нѣтъ, и подтвержденъ ли каждый платежъ надлежащимъ оправдательнымъ документомъ ¹⁾).

Наконецъ генераль-контролеръ составляетъ докладъ парламенту по каждой главѣ смѣты, обращая вниманіе на каждую неправоильность. Контрольные отчеты поступаютъ въ Палату Общинъ. Последняя назначаетъ Комитетъ, который просматриваетъ ихъ — провѣряются даже самые ничтожные расходы, до 120 фун. стерл., — докладываетъ Палатѣ свои заключенія, обращаетъ вниманіе на каждую неправоильность и при этомъ предлагаетъ мѣры, какія должны быть приняты въ данномъ случаѣ.

Упомянутый Комитетъ (Public Accounts Committee) былъ учрежденъ въ 1862 году и состоитъ обыкновенно изъ 15 членовъ. Предсѣдателемъ его состоитъ по обычаю членъ оппозиціи. Комитетъ избирается въ началѣ каждой парламентской сессіи; на засѣданіяхъ его присутствуютъ генераль-контролеръ и представитель государственнаго казначейства (Treasury). Функция этого Комитета по контролю за исполненіемъ бюджета и провѣркой смѣты чрезвычайно важна — здѣсь сидятъ обычно знатоки бюджетнаго дѣла, — безъ него же Палатѣ Общинъ, состоящей изъ 670 членовъ, было бы трудно осуществлять контроль, входить во всѣ подробности исполненія бюджета («В. Ф», 1903, № 16). Всѣ отчеты публикуются.

Во Франціи законъ объ утвержденіи исполненія росписи голосуется обычно спустя 5 — 7 лѣтъ, а то и болѣе (см. Бессонъ, стр. 271).

Изъ разсмотрѣнія англійскаго контроля мы видимъ, что въ Англии строго проведенъ контроль предварительный и послѣдующій, документальный и, наконецъ, публичный; контрольная власть сильна и независима отъ правительства. Въ результатѣ такой системы контроля получается то, что англійскіе отчеты — самые точные въ мірѣ: каждый пенсъ расходуетъ согласно съ актомъ парламента.

Кассовое устройство и контроль въ Бельгіи.

Бельгія — второе государство, гдѣ обязанности государственнаго кассира исполняетъ банкъ и гдѣ такъ же, какъ и въ Англии, проведенъ строгій контроль государственныхъ суммъ. Всѣ средства казны въ Бельгіи находятся въ акціонерномъ бельгійскомъ национальномъ банкѣ. Последній обязанъ имѣть отдѣленія въ главныхъ городахъ каждаго судебного округа и другихъ важнѣйшихъ пунктахъ государства (45 отдѣленій); кромѣ того, онъ обязанъ открывать отдѣленія вездѣ, гдѣ правительству найдеть это нужнымъ. Начальники отдѣлений назначаются королемъ по представленію банка. Банкъ ежедневно сообщаетъ министерству о размѣрахъ государственной наличности.

Различіе между англійской и бельгійской системами кассъ сводится къ слѣдующему: англійскій банкъ ведетъ все государственное счетоводство за свой счетъ, въ Бельгіи банкъ этого не дѣлаетъ — имъ занимаются здѣсь особые государственные чиновники. Зато англійскій банкъ ничего не платитъ за пользованіе деньгами государства, а бельгійскій уплачиваетъ около 2,5 милліона франковъ. Такимъ образомъ государство ухитряется здѣсь получать еще нѣкоторый доходъ съ государственныхъ суммъ.

¹⁾ Провѣрка отчетовъ со стороны генераль-контролера въ Англии производится не всѣхъ, а на выборку, такъ относительно таможенныхъ пошлинъ по два порта въ годъ подлежатъ повѣркѣ.

Во главѣ контроля въ Бельгiи стоитъ Счетная Палата, въ составъ которой входятъ: президентъ, 6 совѣтниковъ и секретарь. Члены Счетной Палаты зависятъ исключительно отъ Нижней Палаты и во всякое время могутъ быть ею уволены. Они не могутъ быть членами той или иной палаты, не должны быть въ родствѣ между собой и съ министрами, не должны принимать никакихъ должностей съ казеннымъ содержаніемъ, не могутъ участвовать ни въ какихъ промышленныхъ предпріятіяхъ. Такимъ путемъ законодательная власть старается поставить контроль въ полную независимость отъ правительства. Контроль здѣсь — послѣдующій и предварительный: всякое предписаніе о выдачѣ денегъ прежде ихъ уплаты препровождается при всѣхъ документахъ, опредѣляющихъ права кредиторовъ казны, въ Счетную Палату, которая, провѣривъ предписаніе, признавъ его правильнымъ и отмѣтивъ разрѣшительную выдачу въ своихъ книгахъ, отсылаетъ для производства уплаты. Но предварительный контроль въ Бельгiи простирается не на всѣ ассигновки: онъ не касается расходовъ постоянного характера (консолидированныхъ). Засѣданія Счетной Палаты публичны, ея отчеты печатаются.

Различіе въ организациіи государственнаго контроля въ Англiи и Бельгiи состоитъ въ слѣдующемъ: въ Англiи генераль-контролеръ и его помощникъ назначаются короной безсрочно, пожизненно; въ Бельгiи члены Счетной Палаты избираются палатой депутатовъ на 6 лѣтъ и могутъ быть ею же смѣщаемы. При неразрѣшеніи выдачи по ассигновкѣ въ Англiи можно обращаться въ Высшую Судебную Палату; въ Бельгiи, если Счетная Палата не разрѣшитъ выдачи, то соответствующій министръ обращается въ совѣтъ министровъ. Если послѣдній найдетъ требованіе правильнымъ и возьметъ его подъ свою ствѣтственность, тогда Счетная Палата должна дать разрѣшеніе, но она доводитъ объ этомъ до свѣдѣнія палаты депутатовъ.

Бюджетъ въ Россіи.

Еще въ 1645 г. есть свѣдѣнія объ общей смѣтѣ и объ отдѣльныхъ городскихъ смѣтахъ, присылавшихся въ Москву для составленія общей. Но опредѣленныхъ правилъ для составленія этихъ смѣтъ тогда не было, балансъ не подводился. Приказы взымали сборы, покрывали свои расходы, а избытки, если таковыя оказывались, оставались въ приказѣ. Если же случались дефициты, то приказъ просилъ помощи у другого приказа; общей кассы не было. Правительство не знало, сколько средствъ у него въ различныхъ провинціальныхъ кассахъ. При Петрѣ I созывались особые губернаторскіе съѣзды для сокращенія мѣстныхъ расходовъ, чтобы полученными такимъ путемъ суммами покрыть государственный дефицитъ, и тогда были обнаружены въ нѣкоторыхъ губерніяхъ остатки, которыми воспользовались для центральнаго управленія.

Гласность принципиально исключалась изъ финансоваго хозяйства: «Чтобы тайна ихъ (финансовъ), какъ главнаго перва государства, оставалась скрытой отъ всѣхъ иностранцевъ, слѣдуетъ допускать къ финансовымъ дѣламъ только дѣйствительныхъ тайныхъ совѣтниковъ» (*Люберасъ* въ своихъ мотивахъ объ учрежденіи коллегій). Въ 1722 г. камеръ-коллегія составила росписъ доходовъ и расходовъ; извѣстны и другія росписи за царствованіе Петра I. Манифестомъ объ учрежде-

ни министерствъ 8 сентября 1802 года на Министерство Финансовъ возложена была обязанность ежегодно составлять на основаніи смѣтъ министровъ подробную роспись доходовъ и расходовъ, по какимъ-либо правиламъ для составленія этихъ министерскихъ смѣтъ и росписи министерства финансовъ до 1811 года издано не было.

Финансовое хозяйство страны и теперь еще почиталось великою государственною тайною. Когда министръ финансовъ, на основаніи манифеста 8 сентября 1802 года, представилъ Правительствующему Сенату отчетъ о своихъ дѣйствіяхъ за 1802 годъ, и Сенатъ замѣтилъ ему, что въ отчетѣ недостаетъ свѣдѣній о государственныхъ доходахъ и расходахъ, то министръ финансовъ отвѣтилъ, что, по принятому правилу, государственные доходы и расходы считаются государственною тайною. Затѣмъ министръ финансовъ вошелъ съ представленіемъ въ Комитетъ Министровъ и просилъ разрѣшить, слѣдуетъ ли представлять Сенату отчетъ съ показаніемъ государственныхъ доходовъ и расходовъ, или почитать государственные финансы въ числѣ дѣлъ, подлежащихъ тайнѣ. Комитетъ Министровъ въ Высочайшемъ присутствіи положилъ: «Генеральныя свѣдѣнія обо всѣхъ государственныхъ доходахъ и расходахъ, объ оборотахъ государственнаго казначейства и ассигнаціоннаго банка, а также и по монетному передѣлу и вышнимъ переводамъ суммъ — почитать въ числѣ дѣлъ, тайнѣ подлежащихъ, и оныхъ въ отчетъ Правительствующему Сенату не включать, а подносить о томъ особые счета прямо Его Императорскому Величеству на соизволеніе, кому угодно будетъ поручить просмотрѣть и провѣрить ихъ» (Печеринъ. «Историческій обзоръ росписей государственныхъ доходовъ и расходовъ съ 1803 по 1843 годъ включительно», стр. 2).

Существенное значеніе для развитія финансовой системы Россіи имѣлъ «Планъ финансовъ» Сперанскаго, который впоследствии былъ положенъ въ основу «Наказа» министру финансовъ. Въ этомъ планѣ Сперанскій, между прочимъ, говоритъ: «Всѣ приходы и расходы должны быть учреждаемы ежегодно смѣтою въ порядкѣ, особенно для сего установленномъ». Расходы Сперанскій дѣлилъ на: *необходимые* — тѣ, безъ коихъ внутренняя и внѣшняя безопасность существовать не могутъ; *полезные* — кои принадлежатъ къ гражданскому усовершенствованію; *избыточные* — кои принадлежатъ къ нѣкоторой роскоши и великолѣпью государства; *излишніе и бесполезные* — кои употребляются на предметы для правительства посторонніе.

Согласно «Наказу», утвержденному 25 іюня 1811 года, министерства ежегодно не позже 15 ноября представляютъ министру финансовъ свои смѣты, составленныя по разнообразнымъ формамъ. На основаніи этихъ смѣтъ министръ финансовъ составлялъ общую роспись государственныхъ доходовъ и расходовъ, которую и вносилъ въ Государственный Совѣтъ; здѣсь она разсматривалась въ особомъ комитетѣ и восходила черезъ общее собраніе на Высочайшее утвержденіе. Согласно «Наказу», смѣты впоследствии дѣйствительно вносились въ Государственный Совѣтъ, за исключеніемъ 1813 и 1814 гг. — смѣты на эти годы велію было внести не въ Государственный Совѣтъ, а въ секретный Комитетъ Финансовъ (Коркуновъ. «Государственное право», т. 2, 1893 г., стр. 90).

Съ появленіемъ «Наказа» начинается у насъ *правильное* ежегодное составленіе росписей. Правила, установленныя въ немъ, дѣйствовали до 1862 года. Во все это время роспись держалась настолько тайнѣ, что, когда Александру II (тогда еще наследнику) въ періодъ его ученія нужно было сообщить свѣдѣнія о финансахъ, гр. Канкринъ

не рѣшился дать этихъ свѣдѣній безъ особаго Высочайшаго разрѣшенія. Государь разрѣшилъ это и поручилъ министру финансовъ составить краткое обзорѣніе нашихъ финансовъ, особенно источниковъ доходовъ.

Отчеты объ исполненіи росписи также не публиковались и, только благодаря позднѣйшимъ работамъ государственнаго контроля, имѣются статистическія свѣдѣнія объ этой дореформенной эпохѣ («Стат. Временникъ Россійской имперіи» 1866 г. и *Печеринъ*).

Хотя по закону росписи ежегодно составлялись и утверждались, но дѣйствовавшія до 1862 года правила составленія ихъ были крайне недостаточны: ¹ смѣты не содержали всѣхъ средствъ и потребностей, «да и то, что входило въ оныя, не подкрѣплялось выводами, нужными ² для повѣрки назначеній» (*Лебедевъ*). Не было положительныхъ правилъ о томъ, какими доказательствами должны быть подкрѣпляемы требованія, на основаніи какихъ именно законоположеній они могли быть ³ внесены въ смѣту. Специализація кредитовъ плохо соблюдалась или вовсе не соблюдалась: суммы, испрошенныя на одинъ предметъ, могли, подъ видомъ свободныхъ остатковъ, быть израсходованы на другіе предметы или же отчислялись въ особые такъ называемые экономическіе капиталы, собственныя средства управленій, дальнѣйшее расхищаніе которыхъ и вовсе ускользало отъ Государственнаго Совѣта. ⁴ Періодъ дѣйствія смѣты былъ неограниченъ. Поэтому, хотя росписи утверждались Высочайшею властью, онѣ не были безусловно обязательны къ исполненію, такъ какъ, во-первыхъ, не представляли точныхъ данныхъ; во-вторыхъ, не могли быть провѣрены, ибо расходы производились одновременно по разнымъ смѣтамъ и изъ разныхъ суммъ, находившихся въ распоряженіи министровъ, изъ которыхъ одніе подлежали государственной отчетности, другія — нѣтъ. Министры нерѣдко вытребовывали всѣ ассигнованныя имъ суммы и держали ихъ въ своихъ кассахъ неизрасходованными по нѣскольку лѣтъ. Сверхсмѣтные кредиты ниже 300 рублей производились соответствующими министрами по соглашенію съ министромъ финансовъ и въ особыхъ ежемѣсячныхъ вѣдомостяхъ только доводились до свѣдѣнія Государственнаго Совѣта. По дополнительнымъ назначеніямъ свыше 300 рублей требовалось утвержденіе Государственнаго Совѣта, но по издержкамъ, требовавшимъ быстроты и тайны, министры прямо испрашивали Высочайшее разрѣшеніе. Кассы были децентрализованы.

При такихъ порядкахъ въ финансахъ страны существовала полная анархія. Настоятельная нужда въ реформѣ сознавалась всеми, и въ 1856 году былъ командированъ въ Западную Европу Валеріанъ Александровичъ Татариновъ для ознакомленія съ бюджетнымъ дѣломъ въ другихъ государствахъ. По возвращеніи Татариновъ представилъ генераль-контролеру отчетъ. На основаніи его записокъ генераль-контролеръ поднесъ на Высочайшее утвержденіе одобренный высшею комиссіей проектъ улучшеній по разнымъ отраслямъ финансоваго хозяйства. Относительно составленія росписи въ этомъ проектѣ говорилось, что необходимо провести слѣдующія начала: ¹ составленіе смѣты по системѣ, однообразной для всѣхъ управленій, съ приведеніемъ всѣхъ данныхъ, нужныхъ для удостовѣренія въ необходимости назначенія; ² тщательное отдѣленіе въ смѣтѣ расходовъ по взиманію доходовъ отъ общихъ государственныхъ расходовъ; ³ отдѣленіе постоянныхъ расходовъ отъ временныхъ; ⁴ одновременное разсмотрѣніе и утвержденіе смѣты съ разсмотрѣніемъ послѣдняго отчета по исполненію смѣты, какъ матеріала, представляющаго лучшее мѣрило для послѣдующихъ назначеній; ⁵ сохраненіе при исполненіи росписи главныхъ

подраздѣленій ея и перемѣщеніе лишь въ сферѣ подраздѣленій второстепенныхъ; (6) заключеніе смѣтъ въ опредѣленный срокъ, послѣ чего всѣ неизрасходованные кредиты уничтожаются, а оставшіяся суммы поступаютъ въ счетъ свободныхъ ресурсовъ государственнаго казначейства. Мы видимъ, что въ этомъ проектѣ намѣчается полный переходъ къ дѣйствующимъ въ Западной Европѣ правиламъ относительно установленія и исполненія росписи.

Для обсужденія проекта была назначена «спеціальная коммисія» изъ депутатовъ всѣхъ управленій. Ею выработаны правила 22 мая 1862 года о составленіи, разсмотрѣніи, утвержденіи и исполненіи государственной росписи, дѣйствующія и въ настоящее время. Въ этихъ правилахъ подтверждаются главнѣйшія требованія проекта Татаринова: роспись есть исчисленіе всѣхъ расходовъ и доходовъ государства; она составляется на основаніи частныхъ смѣтъ министерствъ и главныхъ управленій. Доходы и расходы въ смѣтахъ министерствъ и главныхъ управленій дѣлятся на параграфы, параграфы — на статьи. Въ росписи показываются только отдѣлы и §§ въ видѣ свода изъ смѣтъ, всѣ же 4 дѣленія (еще — статьи и пункты) приводятся въ смѣтахъ отдѣльныхъ вѣдомствъ, при чемъ одинаковые доходы одной и той же категории, но находящіеся въ разныхъ смѣтахъ, заносятся вездѣ подъ одинъ и тѣ же параграфы, статьи и пункты для удобства ихъ сведенія въ одну общую роспись.

Съ установленіемъ новыхъ сборовъ и съ отбѣной нѣкоторыхъ изъ прежнихъ систематическое распредѣленіе доходовъ было нарушено, нѣкоторые доходы второстепеннаго характера остались въ видѣ отдѣльныхъ статей, и въ публикуемыхъ ежемѣсячныхъ свѣдѣніяхъ объ исполненіи росписи эти доходы соединялись вмѣстѣ; но такой порядокъ былъ неудобенъ для составленія Р. на будущій годъ, такъ какъ не было предъ глазами точныхъ, распредѣленныхъ по статьямъ Р. данныхъ о поступленіи доходовъ. Правилами 1891 г. постановлено, что, въ случаѣ исключенія изъ смѣты какого-либо дохода, мѣсто послѣдняго остается незамѣщеннымъ впредь до новаго внесенія такого же дохода. Новые доходы, не угнѣвающиеся въ прежнихъ статьяхъ, помѣщаются въ концѣ росписи или смѣтъ, безъ параграфовъ и статей, и затѣмъ размѣщаются въ росписи по соображеніямъ министра финансовъ и государственнаго контролера. Строгое соблюденіе дѣленій росписи на параграфы и статьи необходимо для контроля и для сравненія статей по годамъ: легко можно справиться, сколько по той же статьѣ было израсходовано въ прежніе года; это очень удобно также для научныхъ цѣлей вообще и статистическихъ въ частности.

Государственная роспись проходитъ обязательно Государственный Совѣтъ. На основаніи утверждаемой Верховной властью росписи отыраваются министрамъ и главнымъ управленіямъ кредиты. Не допускается расходъ, непоказанный въ росписи или неразрѣшенный Верховною властью экстраординарнымъ кредитомъ въ законодательномъ порядкѣ. По параграфамъ не допускается никакого перемѣщенія — такимъ образомъ устанавливается специализація кредитовъ; исключеніе составляетъ 1882 г., въ которомъ было допущено перемѣщеніе кредитовъ. Всѣ суммы, которыя раньше не включались въ роспись, теперь въ нее включаются. Экономическіе капиталы отдѣльныхъ министерствъ были обращены въ государственное казначейство, и въ первый годъ составленія росписи по новымъ правиламъ экономическихъ капиталовъ поступило въ казну 42 мил. рублей, которые раньше расходовались безконтрольно по усмотрѣнію министровъ. Теперь министры денегъ на руки

не получают: они дают только ассигновки, и по этим ассигновкам деньги выдаются из расходных касс. Право распоряжения кредитом ограничивается известным сроком. Наконец, постепенно начинается проводиться единство бюджета.

Постепенно в госуд. р. были включены госуд. земский сбор (с 1845 г.), обороты выкупной операции (с 1885 г.), прибыли Госуд. банка и обороты по ликвидации бывших кредитных установлений (с 1887 г.). Бюджет Царства Польскаго окончательно был включен в общую р. с 1876 г., с 1884 г. и бюджет гражданского управления Закавказскаго края, и теперь только роспись В. К. Финляндскаго остается еще самостоятельной. Роспись по закону 1 января 1862 г., публикуется во всеобщее свѣдѣніе въ «Правит. Вѣстникъ» и при «Сенатскихъ Вѣдом.» въ краткомъ видѣ, а затѣмъ подробная общая р. въ формѣ приложенія къ краткой р. разсылается при «Сенатскихъ Вѣдомостяхъ». Рядомъ съ госуд. р. существуютъ росписи мѣстныхъ бюджетовъ (провинціального, земскаго, общиннаго и т. д.). Сказанное о государственной р. приложимо и къ росписямъ другихъ финансовыхъ организмовъ, конечно, съ нѣкоторыми видоизмѣненіями.

Насколько и передъ реформой глубоко еще было убѣжденіе въ необходимости скрывать финансы страны, показываетъ слѣдующій фактъ. Указъ объ обнародованіи государственной росписи былъ отправленъ къ тому начальнику отдѣленія, у котораго хранились документы, — Ключареву, Н. П.; послѣдній, какъ только получилъ указъ, явился къ министру финансовъ Рейтерну: «Не ошибка ли это, дѣйствительно ли роспись подлежитъ публикованію?» На утвердительный отвѣтъ Ключаревъ сказалъ, что обнародованіе росписи повлечетъ за собою революцію, что, не желая быть причастнымъ столь страшному дѣлу, онъ подаетъ въ отставку и немедленно проситъ уволить его отъ службы. При этомъ было имъ подано заранѣе заготовленное прошеніе объ отставкѣ. Никакія увѣщанія со стороны министра не помогли, и опубликованіе росписи было поручено другому лицу (*Блюкъ*. «Финансы Россіи», II т., 78).

Итакъ, съ введеніемъ реформы 1862 года наша роспись получила тѣ черты, какія она носитъ на Западѣ. Далѣе мы увидимъ, что и въ другихъ частяхъ финансоваго механизма реформы 1860-хъ годовъ сдѣлали крупныя измѣненія. Остановимся еще на разсмотрѣніи порядка составленія и утвержденія смѣты по правиламъ 22 мая 1862 г.

Учрежденія, подвѣдомственные министерствамъ и главнымъ управленіямъ, доставляютъ послѣднимъ расписанія доходовъ и расходовъ на будущій годъ. Если расходы низшихъ и среднихъ инстанцій не подлежатъ быстрому измѣненію и нѣтъ надобности требовать ежегодно расписанія, то министерства и главныя управленія могутъ установить періодическое, черезъ 2—3 года, доставленіе своихъ предположеній. Подвѣдомственные учрежденія обязаны въ такомъ случаѣ доставлять только свѣдѣнія о перемѣнахъ, если таковыя случаются. На основанія расписаній низшихъ и среднихъ учреждений министерства и главныя управленія составляютъ смѣты объ ожидаемыхъ по ихъ вѣдомствамъ доходахъ и предстоящихъ расходахъ. Эти смѣты дѣлятся на четыре части: перечень, подробную смѣту, приложенія и объяснительную записку. Онѣ отсылаются одновременно въ Министерство Финансовъ, въ государственный контроль и въ Государственный Совѣтъ не позже 15 сентября. Дополненія къ смѣтамъ допускается дѣлать не позже 15 октября.

Министръ финансовъ, по полученіи смѣтъ изъ министерствъ и главныхъ управленій, провѣряетъ ихъ съ точки зрѣнія финансоваго хозяйства всего государства и составляетъ общую государственную роспись доходовъ и расходовъ. Составленную такимъ образомъ роспись министр финансовъ представляетъ не позже 1 ноября вмѣстѣ со своими замѣчаніями и заключеніями на разсмотрѣніе Государственнаго Совѣта.

Государственный контроль, получивъ смѣты министровъ, въ томъ числѣ и смѣту министра финансовъ, провѣряетъ ихъ съ точки зрѣнія законности и исполненія смѣты предыдущаго года и дѣлаетъ замѣчанія ¹⁾; затѣмъ, не позже 1 октября онъ представляетъ на разсмотрѣніе Государственнаго Совѣта отчетъ за ближайшій смѣтный годъ, а не позже 1 ноября вноситъ туда же приложения къ отчету съ объяснительной запиской ²⁾.

Департаментъ государственной экономіи, по полученіи общей росписи, отчета государственнаго контролера объ исполненіи росписи предыдущаго года и замѣчаній министра финансовъ и государственнаго контролера на смѣты министра финансовъ и остальныхъ министерствъ, разсматриваетъ послѣднія вмѣстѣ съ тѣми министрами, по смѣтамъ которыхъ были сдѣланы замѣчанія. Въ случаѣ несогласія того или другаго министра со сдѣланными Государственнымъ Совѣтомъ замѣчаніями, дѣло разсматривается вновь въ присутствіи министра финансовъ и государственнаго контролера. При этомъ дѣло осложняется тѣмъ, что между нашими министрами нѣтъ солидарности — у насъ не было министерства, а были министры. Департаментъ государственной экономіи поэтому долженъ прежде всего установить еще эту солидарность, а потомъ уже разсматривать роспись. На Западѣ же солидарность — первое условіе существованія кабинета, поэтому тамъ не можетъ быть коренныхъ разногласій между министрами. Сдѣлавъ заключеніе по возникшимъ разногласіямъ, департаментъ государственной экономіи разсматриваетъ государственную роспись. Но, влѣдствіе малочисленнаго состава, департаменту государственной экономіи нельзя назначать комиссій, и потому дѣло разсмотрѣнія иногда очень затягивается: роспись на 1867 годъ была утверждена въ общемъ собраніи лишь 27 марта; роспись на 1868 годъ — 28 февраля 1868 г. Въ парламентскихъ же государствахъ многочисленный составъ палаты позволяетъ назначать

1) Ст. 945. Государственный контроль: 1) повѣряетъ финансовыя смѣты и представленія объ ассигнованіи сверхсмѣтныхъ кредитовъ министерствъ и главныхъ управленій, а также подчиненныхъ его повѣркѣ земскихъ, городскихъ и частныхъ установленій, и представляетъ или сообщаетъ о результатахъ повѣрки по принадлежности; 2) повѣряетъ отчетность по оборотамъ денежныхъ и матеріальныхъ капиталовъ, находящихся въ завѣдываніи отчетныхъ передъ нимъ установленій; 3) производитъ, по особымъ на то положеніямъ, фактическую повѣрку денежныхъ и матеріальныхъ капиталовъ, сооружений, построекъ и другихъ операцій, а также нѣкоторыхъ предметовъ, подлежащихъ оплатѣ налогами и иными сборами, и эксплуатация казенныхъ и подчиненныхъ его надзору частныхъ желѣзныхъ дорогъ; 4) наблюдаетъ за правильностью разассигнованія и передвиженія по кассамъ и смѣтнымъ подраздѣленіямъ назначенныхъ по финансовымъ смѣтамъ или дополнительно открытыхъ кредитовъ; 5) наблюдаетъ за правильностью и дѣлесообразностью смѣтной классификаціи всѣхъ отчетныхъ передъ нимъ капиталовъ; 6) изыскиваетъ мѣры къ усовершенствованію правилъ и формъ счетоводства и отчетности, а также устанавливаетъ, по соглашенію съ подлежащими вѣдомствами, необходимыя въ этомъ дѣлѣ порядки, не требующія законодательнаго разрѣшенія.

2) Въ виду важности безошибочнаго составленія р., обычно рекомендуется разсматривать ее вмѣстѣ съ отчетомъ госуд. контроля объ исполненіи смѣты за предыдущій годъ, такъ какъ такой способъ обсужденія р. даетъ матеріалъ для критики предположеній какъ по расходамъ, такъ и доходамъ.

для скорѣйшаго разсмотрѣнія росписи отдѣльныя комиссіи. Изъ департамента государственной экономіи роспись, вмѣстѣ съ замѣчаніями послѣдняго, вносится въ общее собраніе Государственнаго Совѣта, откуда она идетъ на Высочайшее утвержденіе.

На практикѣ установился нѣсколько иной порядокъ составленія и утвержденія росписи: смѣты министровъ и главноуправляющихъ, съ замѣчаніями министра финансовъ и государственнаго контролера, вносятся въ департаментъ государственной экономіи безъ проекта общей росписи. Общая роспись составляется министромъ финансовъ уже тогда, когда смѣты отдѣльныхъ министровъ и главныхъ управленій пройдутъ черезъ департаментъ государственной экономіи, и въ нихъ будутъ сдѣланы соответствующія измѣненія. Роспись въ такомъ видѣ поступаетъ въ общее собраніе Государственнаго Совѣта и оттуда представляется на Высочайшее утвержденіе («Государственное счетоводство и финансовая отчетность въ Англіи». *Вунге*, 7) ¹⁾.

Мнѣніемъ Госуд. Совѣта 8 мая 1895 г. разрѣшено вносить финансовыя смѣты на такіе новые кредиты, которые ко времени составленія смѣты не могутъ быть оправданы законами: это — кредиты условныя, и распорядиться ими предоставляется министрамъ лишь по утвержденіи ихъ въ установленномъ порядкѣ, для осуществленія которыхъ эти кредиты испрашиваются.

Вѣдомства составляютъ еще и смѣты о состоящихъ въ нихъ распоряженіяхъ специальныхъ средствахъ, но приходъ и расходъ специальныхъ средствъ въ государственную роспись не включаютъ ²⁾.

¹⁾ Выс. утв. мн. Гос. Сов. 29 дек. 1904 г. по каждому вѣдомству образуются особыя совѣщанія съ участіемъ представителей Мин. Фин. и госуд. контроля для предварительнаго выясненія и устраненія возраженій по смѣтамъ.

Деп. гос. экономіи у насъ выполняетъ и работу по разрѣшенію разногласій отдѣльныхъ вѣдомствъ съ Мин. Фин. и госуд. контролемъ, т.-е. выполняетъ ту роль, которую на Западѣ выполняетъ кабинетъ министровъ.

Разсмотрѣніе бюджета въ парламентѣ вмѣстѣ съ работой парламентскихъ же финансовыхъ комиссій беретъ во Франціи отъ 9 до 10 мѣс., въ Италіи — отъ 7 до 8, въ Англіи меньше (3—4 мѣс.), такъ какъ Верхняя Палата разсматриваетъ бюджетъ только въ цѣломъ. У насъ Гос. Сов. тратитъ на это около 3 мѣс.

²⁾ Изъ отчета государственнаго контроля прилагается вѣдомость объ оборотахъ по специальнымъ капиталамъ, состоящимъ въ распоряженіи правительственныхъ учрежденій.

Этихъ капиталовъ къ 1907 г. оставалось на 525,3 милл. руб., сверхъ того, числилось въ долгу ихъ на 107,4 милл. руб. Какъ видно отсюда, дѣло идетъ объ очень крупныя суммы.

Расходовъ изъ специальныхъ капиталовъ въ 1906 г. было произведено на 205,8 милл. руб.

Специальные капиталы растутъ. Такъ, въ 1902 году ихъ было 531,7 милл. руб., а къ 1907 году — уже 632,7 милл. руб., считая въ томъ числѣ и 107,4 милл. руб., находящіяся въ долгахъ; также и расходы изъ специальныхъ средствъ возрастаютъ: въ 1901 г. эти расходы составляли 198,4 милл. руб., а въ 1906 г. — 227,4 милл. руб.

Въ числѣ этихъ специальныхъ средствъ числятся капиталы самаго разнообразнаго характера: есть капиталы стипендіальные, эмеритальные и т. д., но есть и поступления налогового характера: напр., по смѣтѣ Министерства Внутреннихъ Дѣлъ значится губернской и земской дорожный сборъ въ губерніяхъ Царства Польскаго (1.613 тыс. руб., доходъ за 1906 г., § 21), страховой сборъ и другія поступления по страховой операціи по Министерству Внутреннихъ Дѣлъ — 5.264 тыс. руб. § 22), или процентный сборъ съ гуртовъ рогаго скота, прогоняемаго по трактамъ и перевозимаго по желѣзнымъ дорогамъ (§ 26 Министерства Внутреннихъ Дѣлъ). Доходъ отъ него за 1906 годъ — 4.067 тыс. руб. и т. д. Конечно, въ числѣ специальныхъ средствъ значится и продовольственный капиталъ — 86,5 милл. руб. (поступленія въ него за 1906 г.).

Но отчетъ государственнаго контроля не даетъ достаточныхъ свѣдѣній, какъ расходуются эти громадные специальные средства. Такъ, по смѣтѣ Святѣйшаго

Въ настоящее время нѣкоторыя постановленія смѣтныхъ правилъ утратили свое значеніе; такъ, замѣчанія финансового и контрольнаго вѣдомствъ и представленія въ Государственный Совѣтъ отвѣтныхъ замѣчаній министерствъ съ объединеніемъ дѣятельности министерствъ считаются утратившими силу. Измѣнены также сроки составленія и разсмотрѣнія смѣты и росписи, а именно сроки представленія смѣты въ законодательныя учрежденія опредѣлены между 1 и 25 сентября, а проекта государственной росписи — 1 октября; для окончательнаго разсмотрѣнія Государственной Думой проекта росписи установленъ срокъ 1 декабря.

Составленные вѣдомствами проекты смѣты въ настоящее время разсматриваются въ совѣщаніяхъ изъ представителей вѣдомства, составившаго смѣту, мин. фин. и государ. контроля. Если произойдутъ разногласія, то представители указанныхъ вѣдомствъ докладываютъ своему начальству, и если подлежащіе министры и госуд. контролеръ не придутъ къ соглашенію по вопросамъ, возбуждившимъ разногласія, то вѣдомствами, составившими смѣту, вносятся представленія въ Совѣтъ Мин. на разрѣшеніе (Высочайше одобрено 19 сентября 1906 г.).

Роспись заключается послѣднимъ днемъ бюджетнаго года, то-есть 31 декабря. Льготный срокъ для заключенія кредитовъ дается до 30 апрѣля, а для Военнаго Министерства до 31 мая. Съ наступленіемъ этихъ сроковъ кредиты уничтожаются, а оставшіяся суммы считаются свободными ресурсами государственнаго казначейства. Съ 1889 г. льготный срокъ для доходовъ отмѣненъ, такъ что съ этого времени въ число доходовъ за истекшій бюджетный годъ зачисляются лишь тѣ доходы, которые фактически поступили за данный смѣтный періодъ въ государственное казначейство. Расходы у насъ въ р. показываются по министерствамъ (министеріальная система), въ Англіи же въ смѣтѣ гражданскихъ расходовъ послѣдніе разнятся не по министерствамъ, а по предметамъ. Это объясняется тѣмъ, что въ Англіи предметы *отдѣловъ*, при образованіи новаго кабинета, распределяются по взаимному соглашенію новыхъ министровъ.

Сверхсмѣтные кредиты бывають *дополнительные* — по предметамъ, вошедшимъ въ составъ смѣты, и *экстраординарные* — по предметамъ, въ смѣту не вошедшимъ. При испрашиваніи сверхсмѣтныхъ кредитовъ требуются такія же данныя, какъ и при испрашиваніи кредитовъ смѣтныхъ. Сверхсмѣтные экстраординарные кредиты назначаются на тѣ расходы, которые не могли быть предусмотрѣны при составленіи росписи. При испрашиваніи этихъ кредитовъ министры должны указать, почему предметъ и размѣры кредита не могли быть предусмотрѣны

Синода числится выданной заимобразно въ казну сумма въ 4.300 тыс. руб. На какия цѣли она выдана, для чего, — это совершенно неизвѣстно.

Недостаточно понятенъ характеръ нѣкоторыхъ сборовъ: напр., по главному интендантскому управленію въ 1906 г. поступило 388 тыс. руб. сборовъ въ пользу провіантскихъ смотрителей за сохраненіе продуктовъ, и изъ этой суммы имъ выдано 248,4 тыс. руб. Изъ страхового сбора также числится выданными въ ссуду 5.208 тыс. руб. (§ 22 Мин. Ви. дѣль), но неизвѣстно, для чего, для какой цѣли.

Между тѣмъ у насъ есть данныя, какъ расходуются охотничій капиталъ и нѣкоторые другіе капиталы — не всегда согласно со своимъ назначеніемъ.

Было бы желательнo просить правительство иначе расклассифицировать по поступлениямъ спеціальныя средства, особенно выдѣливъ тѣ изъ нихъ, которыя носятъ налоговый характеръ, напр., кромѣ упомянутыхъ, можно указать еще сборъ со скотовладельцевъ для прекращенія чумы въ Привислянскихъ губ. (Мин. Ви. дѣль, § 17), поступило его въ 1906 году почти 305 тыс. руб., сборъ за право охоты (§ 37, Мин. Ви. Дѣль), поступило его 317 тыс. въ 1906 г. (см. Докладъ бюджетной комиссіи о спец. средствахъ).

при составлении смѣтъ и почему расходъ не можетъ быть отложенъ до будущаго года. Это дѣлается съ цѣлью сократить число испрашиваемыхъ экстраординарныхъ кредитовъ, такъ какъ они вообще не могутъ быть разсматриваемы съ такой внимательностью, какъ годовая роспись. Министръ, испрашивающій сверхсмѣтный кредитъ, долженъ предварительно снестись съ министромъ финансовъ и государственными контролеромъ и затѣмъ уже передать дѣло въ департаментъ государственной экономіи ¹⁾. Разсмотрѣніе сверхсмѣтныхъ кредитовъ приурочивается къ 1 апрѣля, 15 октября и 1 декабря. Къ этому времени министръ финансовъ доставляетъ свѣдѣнія о состояніи государственной кассы и, соотвѣтственно съ этимъ, о возможности или невозможности удовлетворить испрашиваемые кредиты.

Сверхсмѣтные кредиты теперь у насъ замѣняются условными кредитами, т. е. въ росписи вносятся такіе ассигнованія, предметы которыхъ еще не утверждены въ законодательномъ порядкѣ, и, слѣдовательно, дѣйствительное расходование наступитъ лишь при выполненіи этого условія. Такой порядокъ лучше открытій потомъ кредита въ сверхсмѣтномъ порядкѣ: здѣсь все-таки учитывается будущая цифра расходовъ. По Выс. утв. м. П. С. (8 мая 1895 г.) предметомъ условнаго кредита можетъ быть только потребность неотложная, и притомъ она должна быть представлена и разъяснена до сведения и утвержденія росписи.

26 окт. 1908 г. подтверждено вѣдомствамъ о необходимости точнаго соблюденія постановленій Высочайше утвержденнаго, 8 мая 1895 года, мѣстнаго Государственнаго Совѣта о порядкѣ занесенія въ смѣты условныхъ кредитовъ, согласно коимъ: а) къ условному отпуску допускается заносить лишь такіе кредиты, которые предусматриваютъ потребности вполне неотложныя, не допускающія ни въ какомъ случаѣ отсрочки до слѣдующаго смѣтнаго періода, б) предметомъ условнаго кредита не могутъ служить мѣропріятія, требующія, по ихъ государственному значенію или по значительности предусматриваемыхъ расходовъ, обширной предварительной разработки и подробнаго обсужденія въ высшихъ государственныхъ учрежденіяхъ, и в) крайнимъ срокомъ внесенія въ законодательныя учрежденія оправдывающихъ испрашиваемые вѣдомствами условные кредиты представленій полагается 1 ноября предшествующаго смѣтному году. II. Въмѣнить вѣдомствамъ въ обязанность соединять однородные условные кредиты въ одномъ представленіи. III. Обратитъ вниманіе вѣдомствъ на необходимость приведенія въ представленіяхъ объ испрошеніи новыхъ кредитовъ подробныхъ объясненій и данныхъ, которыя выясняли бы предметъ вполне исчерпывающимъ образомъ.

Первоначально у насъ росписи составлялись съ чрезвычайной подробностью — до дробей копеекъ; съ 1872 года ограничиваются рублями. По правиламъ 1862 года указывались расходы по взиманію доходовъ; съ 1873 года это уничтожено, такъ какъ эти свѣдѣнія недостаточны точны ²⁾. Въ томъ же 1873 году были установлены нормальные бюджеты для Министерствъ Военнаго и Морского, о которыхъ мы говорили раньше.

По первоначальному плану В. А. Татаринова предполагалось установить соотвѣтствіе §§ смѣтъ со статьями р., чтобы такимъ образомъ легко было обозрѣть, изъ какихъ источниковъ составляется та или иная доходная статья р. Но постепенно §§ смѣтъ перестали соотвѣтствовать статьямъ р. Вслѣдствіе этого въ 1891 г. прежнія статьи р. были названы параграфами, и между ними и параграфами смѣтъ было установлено соотвѣтствіе, такъ что теперь одинъ и тотъ же доходъ обозначенъ подъ однимъ и тѣмъ же параграфомъ какъ въ смѣтѣ, такъ и въ р., которая подраздѣляется теперь на 9 отдѣловъ и 37 параграфовъ. Кромѣ того, р. дѣлится на двѣ большія части: 1) обыкновенные доходы и 2) чрезвычайные ресурсы. Отдѣлы, на

¹⁾ Не всегда соблюдалась правила объ испрошеніи сверхсмѣтныхъ кредитовъ чрезъ Гос. Совѣтъ, какъ этого требуютъ смѣтныя правила (Всеп. отч. Госуд. контр. за 1892, стр. 151).

²⁾ Въ Р. 1863—1867 гг. издержки взиманія показывались по многимъ государственнымъ доходамъ.

которые подраздѣляется р. слѣдующіе: I — прямые налоги, II — косвенные, III — пошлины, IV — правительственные регалии, V — казенныя имущества и капиталы, VI — отчужденіе госуд. имущества, VII — выкупные платежи, VIII — возмѣщеніе расходовъ госуд. казначейства, IX — доходы разнаго рода. Затѣмъ эти отдѣлы подраздѣляются на §§, напр., во II отдѣлѣ шесть §§: § 4 — питейный доходъ, § 5 — табачный, § 6 — сахарный, § 7 — нефтяной. Передвиженіе же кредитовъ по §§ у насъ допускается не иначе, какъ по испрошеніи разрѣшенія въ законодательномъ порядкѣ.

Въ государственный контроль и въ Государственный Совѣтъ смѣты Министерства Императорскаго Двора не доставляются (стр. 14). (Высочайше утвержденныя 22 мая 1862 г. правила о составленіи, разсмотрѣніи, утвержденіи и исполненіи госуд. росписи и финанс. смѣты).

За исходную цифру для опредѣленія ежегоднаго итога смѣты обыкновенныхъ расходовъ Военнаго Министерства на пятилѣтіе 1904—1908 гг. принимается сумма въ 309.800.000 р., ассигнованная по смѣтамъ сего министерства на 1903 г. согласно правиламъ Высочайше утвержденнымъ 2 іюля 1899 г. Къ этой должествующей повторяться въ теченіе пятилѣтія суммѣ добавляется на новыя мѣропріятія военнаго вѣдомства, а также на дополнительные, сверхъ обыкновенныхъ, расходы по содержанію войскъ на Дальнемъ Востокѣ 130.000.000 р. и, кромѣ того, — 1.550.000 руб. на устройство и содержаніе Владикавказскаго кадетскаго корпуса, а также на возведеніе новыхъ зданій для Воронежскаго вещевого склада (стр. 71).

Указанныя выше недостатки особенно замѣтны, если прослѣдить, какъ сгруппированы въ росписи такіе общіе для всѣхъ вѣдомствъ расходы, какъ содержаніе центральной и мѣстной администраціи, строительныя расходы, наемъ и содержаніе казенныхъ зданій.

Раздѣленіе расходовъ по содержанію центральной администраціи и издержекъ на мѣстную администрацію не соблюдено для всѣхъ вѣдомствъ. Оно отсутствуетъ въ росписи по вѣдомству Святѣйшаго Синода и Министерства Иностранныхъ Дѣлъ, Морскому, Народнаго Просвѣщенія, Юстиціи и по главному управленію Государственнаго коннозаводства.

Наименованіе «строительныя расходы» встрѣчается лишь въ вѣдомствѣ Святѣйшаго Синода и Министерствахъ Народнаго Просвѣщенія и Юстиціи. Статьи этой нѣтъ въ росписи для Министерствъ Иностранныхъ Дѣлъ, Путей Сообщенія и для Главнаго Управленія Торговаго Мореплаванія. По Военному Министерству въ этой статьѣ помѣщены также и расходы по ремонту зданій. По Министерству Морскому и Вн. Дѣлъ означенныя издержки слиты съ расходами по найму и содержанію зданій (стр. 33).

Нашъ бюджетъ нуждается въ хорошей расходной классификаціи, такъ какъ безъ этого невозможно научная обработка его, а между тѣмъ такая разработка чрезвычайно важна, и, напр., во французскомъ контрольномъ отчетѣ приводятся статистическія таблицы, иллюстрирующія ходъ финансоваго хозяйства ¹⁾.

¹⁾ Въ настоящее время составлена новая классификація государственныхъ расходовъ. Параграфовъ у насъ теперь 431 (на 1907) вмѣсто 595, т.-е. значительное сокращеніе (см. схему этой классификаціи въ «Вѣстн. Фгн.», 1906, № 42). Годованіе будетъ по этимъ параграфамъ. Къ росписи на 1907 г. приложенъ предметный сводъ расходовъ.

Номера — по росписи, а по отдѣльнымъ смѣтамъ это параграфы (отъ 2¹/₂ тыс. руб. № 232, до 417.838 тыс. руб. № 204).

Литература: «Финансовое право», В. А. Лебедева, изд. II, т. I, вып. III. «Преобразование гос. отчетности по системѣ смѣтъ», 1861 г., ч. I. Обзоръ бюджетнаго законодательства въ Россіи за 1862—1890 гг. Изд. госуд. канцеляріи, 1891. «Сборникъ дѣйствующихъ узаконеній о составленіи, разсмотрѣніи и утвержденіи смѣтъ финансовыхъ и земскихъ повинностей», 1892. Г. Каменскій. «Государственное хозяйство Англии за шесть лѣтъ управленія министерства торгъ 1887—1888 и 1892—1893», Петерб., 1895. Н. Х. Бунге. «Государственное счетоводство и финансовая отчетность въ Англии», Петерб., 1890. Anson. The Law and Custom of the constitution, 1892. P. Dubois. Evaluation des dépenses et des recettes dans le budget de l'Etat, Rennes., 1902. Nitti. Il bilancio dello stato dal 1862 al 1896—1897, Napoli, 1900. O. Schwarz. Formelle Finanzverwaltung in Preussen und Reich, Berl., 1907.

Приведу нѣсколько статей изъ правилъ о составленіи, разсмотрѣніи, утвержденіи и исполненіи госуд. росписи и финансовыхъ смѣтъ мин. и главныхъ управленій.

1. Государственная роспись есть исчисленіе: а) всѣхъ предстоящихъ по государству расходовъ и б) источниковъ къ ихъ удовлетворенію. Государственная роспись составляется изъ частныхъ финансовыхъ смѣтъ Министерствъ и главныхъ управленій.

2. Въ финансовыя смѣты Министерствъ и главныхъ управленій не вносятся: а) доходы и расходы сословій или обществъ на ихъ собственные надобности, а также суммы, назначаемыя на удовлетвореніе губернскихъ и частныхъ земскихъ повинностей; б) расходы и доходы отдѣльныхъ благотворительныхъ учреждений, содержащихся независимо отъ частныхъ приношеній, изъ особыхъ, закономъ указанныхъ, источниковъ или на счетъ пособій, правительствомъ даруемыхъ и в) денежные средства, для специальныхъ цѣлей опредѣленныя, къ коимъ преимущественно относятся пожертвованія и такого рода доходы, кои, состоя подъ контролемъ правительства, не составляютъ, однакоже, принадлежности казны; но о сихъ специальныхъ средствахъ и удовлетворяемыхъ изъ нихъ потребностяхъ представляются при финансовыхъ смѣтахъ особыя приложения. Сборы и доходы вышеупомянутыхъ трехъ разрядовъ, неподлежащіе внесенію въ финансовыя смѣты, помечованы въ особомъ къ сей статьѣ приложенномъ подробномъ расписаніи.

4. Доходы и расходы въ финансовыхъ смѣтахъ Министерствъ и главныхъ управленій распределяются, по утвержденной для каждой смѣты формѣ, на параграфы, а сіи послѣдніе — на статьи.

17. По составленіи Министерствами и главными управленіями, по установленнымъ формамъ, финансовыхъ смѣтъ, онѣ разсматриваются Совѣтами Министровъ и главноуправляющихъ и, въ печатныхъ экземплярахъ, одновременно препровождаются въ Министерство Финансовъ, въ Государственный контроль и въ Государственный Совѣтъ. Срокъ этого представленія опредѣляется 1 сентября, а для министерства военнаго и для главнаго управленія военно-учебныхъ заведеній не позже 1 октября.

22. Государственный контроль съ своей стороны, по полученіи финансовыхъ смѣтъ, въ томъ числѣ и смѣты Министерства Финансовъ, повѣряетъ послѣднія противъ существующихъ законоположеній и затѣмъ по всѣмъ вообще смѣтамъ производитъ повѣрку смѣтныхъ предположеній противъ дѣйствительнаго исполненія предыдущихъ смѣтъ.

24. Государственный контроль представляетъ на разсмотрѣніе Государственнаго Совѣта не позже 1 ноября какъ замѣчанія Государственнаго контроля на финансовыя смѣты предстоящаго года, такъ и составленный ими общій по исполненію финансовыхъ смѣтъ отчетъ по тому смѣтному періоду, ревизія оборотовъ котораго должна быть къ этому времени государственными контролемъ окончена.

Примѣчаніе. Для того, чтобы Департаментъ Экономіи Государственнаго Совѣта могъ заблаговременно приступить къ разсмотрѣнію финансовыхъ смѣтъ, министръ финансовъ и государственный контролеръ могутъ представлять свои замѣчанія по финансовымъ смѣтамъ отдѣльно, по мѣрѣ ихъ разсмотрѣнія, не ожидая внесенія въ Государственный Совѣтъ государственной росписи и общаго по исполненію финансовыхъ смѣтъ (ст. 24) отчета.

27. Приложенія о специальныхъ средствахъ управленій, доставляемыя при финансовыхъ смѣтахъ, разсматриваются въ Государственномъ Совѣтѣ, собственно въ тѣхъ видахъ, чтобы помннутыя средства распределяемы были на тѣ именно потребности, на кои они предназначены, и чтобы распределеніе сіе совершаемо

было согласно съ существующими для ихъ расходования правилами и постановлениями.

Примѣчаніе. О специальныхъ средствахъ духовнаго вѣдомства приложений Государственному Совѣту не представляется.

34. Дѣйствіе расходныхъ смѣтъ начинается съ 1 января и продолжается включительно до 31 декабря того года, который дастъ наименованіе смѣтѣ.

35. Если къ 31 декабря не будетъ по кредитамъ на содержаніе управленій произведено дѣйствительныхъ по статьямъ смѣты расходовъ, а по кредитамъ хозяйственно-операционнымъ не будетъ сдѣлано распоряженій къ заготовленію предметовъ или къ совершенію работъ (т. е. по операціямъ контрактнымъ не будетъ произведено торговъ, а по операціямъ, производимымъ хозяйственнымъ образомъ, не будетъ дано предписаній начальства), то всѣ по статьямъ симъ кредиты уничтожаются.

49. Предметомъ кредита экстраординарнаго можетъ быть такой расходъ, который, по существу своему, не могъ быть предвидѣнъ при составленіи и утвержденіи смѣты дѣйствующей и безъ крайняго вреда не можетъ быть отложенъ до смѣты будущей.

50. При требованіи кредитовъ сверхсмѣтныхъ, какъ дополнительныхъ, такъ и экстраординарныхъ, приводятся однородныя, смотря по роду расходовъ, подробности и данныя, кои установлены при испрошеніи кредитовъ смѣтныхъ. По кредитамъ экстраординарнымъ, независимо сего, должны быть приводимы причины, по коимъ расходъ сей не могъ быть предвидѣнъ при составленіи смѣты дѣйствующей и не можетъ быть отложенъ до смѣты будущей.

«Обзоръ бюджетнаго законодательства Россіи за 1862—1890 гг.»

8 марта 1906 г. изданы «Правила о порядкѣ разсмотрѣнія государственной росписи доходовъ и расходовъ». Часть ихъ вошла и въ наши основные законы. Я и разсмотрю ихъ вмѣстѣ.

Предварительное ознакомленіе съ финансовыми смѣтами Министерствамъ предоставляется возлагать на образуемые при Гос. Сов. и Гос. Думѣ особыя комиссіи изъ своихъ членовъ.

Роспись доходная голосуется по параграфамъ, а расходная — по номерамъ.

Кредиты на расходы Мин. Императорскаго Двора вмѣстѣ съ состоящими въ его вѣдѣніи учрежденіями, если они не превышаютъ ассигнованій, утв. 29 дек. 1905 г., обсужденію не подлежатъ ¹⁾.

Въ ст. 72 основныхъ законовъ говорится, что «при обсужденіи государственной росписи не подлежатъ исключенію или сокращенію назначенія на платежи по государственнымъ долгамъ и по другимъ принятымъ на себя Россійскимъ государствомъ обязательствамъ». Относительно государственнаго долга это понятно, потому что самое разрѣшеніе займа зависитъ отъ Думы, но, повидимому, опредѣленіе самыхъ условій заключенія займа (съ указаніемъ комитета о финансахъ см. ниже) изъято изъ компетенціи Думы.

Именно «соображеніе времени и условій займовъ» отнесены къ вѣдѣнію комитета финансовъ (по указу 28 марта), слѣдовательно, послѣдній можетъ опредѣлять условія займа, паложить на государственное казначейство какія угодно обязательства и Дума не можетъ ихъ сократить. Здѣсь, очевидно, и контроль надъ такъ называемой банковской провизіей изъять изъ вѣдѣнія Думы.

Сверхъ того, правительство, по положенію объ учрежденіи Думы, можетъ принять на себя много другихъ обязательствъ, какъ, напр., дать концессіи на постройку желѣзныхъ дорогъ съ гарантіей правительства (вѣдѣнію Думы подлежатъ только дѣла о постройкѣ желѣзныхъ дорогъ непосредственнымъ распоряженіемъ казны и за ея счетъ), слѣдовательно, выдача концессіи, съ принятіемъ на себя государственнымъ

¹⁾ Сравни съ японской констит. (66). Расходы по содержанію императорскаго дома покрываются ежегодно изъ средствъ государственнаго казначейства въ предѣлахъ нмѣ установленной для этого суммы, безъ испрошенія согласія имперскаго парламента за исключеніемъ случаевъ, когда увеличеніе этой суммы признано будетъ необходимымъ

казначействомъ извѣстныхъ обязательствъ, изъята изъ вѣдѣнія Думы, и опять эти обязательства Думой не могутъ быть сокращены. Правда, въ п. б. § 31 учрежд. о Госуд. Думѣ къ вѣдѣнію послѣдней отнесены и денежныя изъ казны ассигнованія, но гарантія дохода желѣзной дороги будетъ ли подведена сюда? Наконецъ эта гарантія можетъ выражаться и не въ денежныхъ изъ казны ассигнованіяхъ (п. б.) и не въ отчужденіи части государственныхъ доходовъ или имущества (п. 2), что подлежитъ вѣдѣнію Думы, а въ предоставленіи, напр., на продолжительный срокъ права эксплуатаціи земли, не дававшей пока дохода (напр., при постройкѣ жел. дор. въ Сибири), вѣдь, повидимому, такая желѣзнодорожная концессія изъята изъ вѣдѣнія Думы, и разъ она дана, разъ государство приняло на себя такое обязательство, Дума ничего не можетъ сдѣлать.

Думѣ придется очищать Авгіевы конюшни нашихъ смѣтъ, вотъ почему особенно можно протестовать противъ § 8 бюджетныхъ правилъ, въ силу котораго при обсужденіи проекта государственной росписи не могутъ быть исключаемы или измѣняемы такіе доходы и расходы, которые внесены въ проектъ росписи на основаніи дѣйствующихъ законовъ, положеній, штатовъ, расписаній, а также Высочайшихъ повелѣній въ порядкѣ Верховнаго управленія послѣдовавшихъ. Возникающіе при этомъ въ Государственной Думѣ и Государственномъ Совѣтѣ предположенія объ измѣненіи дѣйствующихъ законовъ, положеній, штатовъ, расписаній, а также Высочайшихъ повелѣній, на основаніи коихъ внесены въ роспись доходы и расходы, и объ ассигнованіи средствъ на новыя, не относившіяся ранѣе на средства казны потребности — получать дальнѣйшее движеніе въ порядкѣ для разсмотрѣнія законодательныхъ дѣлъ установленномъ 1).

Если по каждому пункту нашихъ росписей надо приводить въ движеніе весь сложный механизмъ установлений для разсмотрѣнія законодательныхъ дѣлъ, то очищенія нашихъ смѣтъ придется ждать очень долго, быть-можетъ, пройдутъ десятки лѣтъ. Итъ, здѣсь надо произвести эту очитку en bloc просто опущеніемъ многихъ смѣтныхъ ассигнованій при голосованіи. Подумайте только, по Высочайшимъ повелѣніямъ назначено много пенсій и пособій, которыя утратили всякое значеніе въ настоящее время, и, чтобы ихъ вычеркнуть, нужна сложная процедура.

Эта трата денегъ, бесполезная съ точки зрѣнія народныхъ интересовъ — гнойный наростъ, его надо снять скорѣе. Здѣсь нуженъ ножъ хирурга, а новыя бюджетныя правила вынимаютъ этотъ ножъ изъ рукъ народнаго представительства и, слѣдовательно, гнойный наростъ будетъ долго еще держать страну въ лихорадочномъ состояніи.

§ 13 бюджетныхъ правилъ отъ 8 марта гласитъ: «Если государственная роспись не будетъ утверждена къ началу смѣтнаго періода, то остается въ силѣ послѣдняя установленнымъ порядкомъ утвержденная роспись съ тѣми измѣненіями, какія обуславливаются исполненіемъ, послѣдовавшимъ послѣ ея утвержденія узаконеній» 2). И этотъ

1) По японской констит. (§ 67). Расходы уже установленные и вызываемые согласно конституціи осуществленіемъ полномочій, принадлежащихъ императору, равно какъ и расходы, вызванные постановленіями закона или законными обязательствами правительства, не могутъ быть ни отмѣнены ни уменьшены имперскимъ парламентомъ безъ согласія правительства.

2) Сравни съ японской констит. (§ 71). Въ томъ случаѣ, если имперскій парламентъ не втировалъ бюджета, или послѣдній не могъ быть составленъ, правительство примѣняетъ бюджетъ предыдущаго года (см. «Современныя конституціи» переводъ подъ редакціей В. Гессена и В. Польде). Также черногорск. констит.

параграфъ перенесенъ въ основные законы (§ 74 этихъ послѣднихъ). Въ такомъ случаѣ, впредь до обнародованія новой росписи, по постановленіямъ Совѣта Министровъ въ распоряженіе Министерствъ и главныхъ управленій открываются постепенно кредиты въ размѣрахъ дѣйствительной потребности, не превышающіе, однако, въ мѣсяцъ, во всей ихъ совокупности, $\frac{1}{12}$ части общаго по росписи итога расходовъ.

Слѣдовательно, страна можетъ управляться безъ бюджета.

Государственные займы для покрытія какъ смѣтныхъ, такъ и сверхсмѣтныхъ расходовъ разрѣшаются порядкомъ, установленнымъ для утвержденія государственной росписи доходовъ и расходовъ. По займамъ для покрытія расходовъ въ случаѣ, указанномъ въ ст. 74, т. е. неутвержденія бюджета и вступленія въ силу старой росписи разрѣшаются Государемъ Императоромъ въ порядкѣ Верховнаго управленія. Слѣдовательно, повидимому, если въ бюджетѣ дефицитъ (напр., населеніе прониклось конституционнымъ духомъ и не желаетъ платить налоговъ, а при развитіи прямого обложенія это возможно), то этотъ дефицитъ можетъ быть покрываемъ займами безъ согласія Думы.

Займы на потребности военнаго времени или на особія приготовленія, предшествующія войнѣ, не нуждаются въ санкціи Думы (§ 76 осн. зак.). Въ той же 76 статьѣ осн. зак. категорически говорится, что «время и условія совершенія государственныхъ займовъ опредѣляются въ порядкѣ Верховнаго управленія».

Смѣты Мин. Двора въ суммѣ, не превышающей кредитъ по росписи на 1906 годъ, не подлежатъ обсужденію ни Государственной Думой, ни Государственнаго Совѣта. Точно также не подлежатъ ихъ обсужденію такія измѣненія въ этихъ кредитахъ, которыя обусловливаются постановленіемъ учреждений объ Императорской фамилии соотвѣтственно прясшедшимъ въ ней переменамъ.

Между тѣмъ право отказа въ утвержденіи бюджета чрезвычайно важно, и особенно оно важно на первое время, когда идетъ вопросъ о политическомъ устроеніи Россіи, когда старый режимъ будетъ бороться съ новымъ. Это орудіе играло крупную роль въ укрѣпленіи правъ народныхъ представителей на Западѣ. Затѣмъ, когда это право будетъ закрѣплено, въ такомъ остромъ орудіи, быть-можетъ, не будетъ столь большой необходимости и мы видимъ, какъ на Западѣ бюджетъ начинаетъ дѣлиться на 2 части, такъ называемую консолидированную, вносимую въ палату только для свѣдѣнія и заключающую въ себѣ тѣ части доходовъ и расходовъ, безъ которыхъ государство, какъ государство, не можетъ существовать, и другую часть, такъ называемый бюджетъ правительства, и эту часть палата можетъ отвергнуть и тѣмъ заставить правительство уйти въ отставку.

И у насъ, уже если на то пошло, можно было бы провести такое раздѣленіе бюджета на 2 части.

Въ бюджетъ у насъ и теперь не входятъ доходы и расходы вѣдомства учреждений Императрицы Маріи, удѣльныхъ и кабинетныхъ земель.

Наши бюджетныя права страдаютъ и другими крупными дефектами; такъ считается возможнымъ заключать безъ вѣдома Г. Думы торговые договоры, какъ это было сдѣлано въ 1907 г. съ Италией, а вѣдь здѣсь рѣчь идетъ о вопросахъ обложенія, и, слѣдовательно, весь общій таможенный тарифъ имѣетъ быть сведенъ къ 0 путемъ сепаратныхъ торговыхъ договоровъ.

(§ 162). Если народная скупщина распущена или засѣданія ея отсрочены до рѣшенія вопроса о бюджетѣ, то остается въ силѣ бюджетъ прошлаго года и на слѣдующій годъ. Почти подобное по испанской конституціи (ст. 85).

Казна можетъ обяываться гарантїей по частнымъ желѣзнымъ дорогамъ безъ вѣдома Г. Думы, хотя здѣсь рѣчь идетъ о новыхъ государственныхъ расходахъ. Считается возможнымъ устанавливать желѣзнодорожные тарифы опять безъ вѣдома Г. Думы и т. д.

Наши бюджетныя правила не допускаютъ и образованія особыхъ думскихъ комиссій съ привлеченіемъ стороннихъ лицъ для изслѣдованія тѣхъ или другихъ отраслей народнаго хозяйства (такой точки зрѣнія держится правительство). А такія парламентскія комиссіи въ Европѣ сыграли крупную роль.

Англійскія парламентскія комиссіи собираютъ материалы для законодательной дѣятельности парламента, и опѣ имѣютъ право приглашать свидѣтелей, свѣдущихъ лицъ и опрашивать ихъ подъ присягой, имѣютъ право требовать документы, относящіеся къ изслѣдуемому ими вопросу (Redlich, «Recht und Technik des englischen Parlamentarismus», стр. 451). Эти парламентскія комиссіи имѣютъ право отпраляться на мѣсто для осмотра или собиранія свѣдѣній, если выполнение задачи требуетъ такого обслѣдованія на мѣстѣ (454). Каждое приглашенное лицо парламентской комиссіей можетъ быть опрошено подъ присягой.

Правда, въ настоящее время для законодательной дѣятельности въ Англіи больше значенія имѣютъ правительственныя комиссіи, такъ называемыя «королевскія», въ нихъ участвуютъ члены обѣихъ палатъ; но чтобы у насъ правительственныя комиссіи стали на должную высоту, нужно вокругъ нихъ создать благоприятную атмосферу.

См. болѣе подробное изложеніе и критику этихъ правилъ въ моей «*Финансовой реформѣ въ Россіи*».

Кассовое устройство въ Россіи.

Теперь мы перейдемъ къ разсмотрѣнію кассоваго устройства въ Россіи. Мы говорили, что устройство кассоваго дѣла обыкновенно проходитъ три ступени: первая ступень — кассы децентрализованныя: территориальныя и по отдѣльнымъ вѣдомствамъ; вторая ступень характеризуется централизацией кассъ въ рукахъ одного вѣдомства — Министерства Финансовъ; третья ступень — банковая система государственныхъ кассъ: всѣ суммы государства сосредоточиваются въ банкахъ и сливаются съ банковыми суммами. Россія также отчасти прошла, отчасти еще проходитъ эту смѣну кассовыхъ системъ, и мы постараемся прослѣдить ее, что будетъ также иллюстраціей къ изложенной выше теоріи кассоваго устройства.

До 1862 года кассовое дѣло въ Россіи находилось на первой ступени развитія, оно не было централизовано. Каждое Министерство и даже отдѣльныя управленія имѣли свои кассы; многіе сборы и расходы производились внѣ вѣдѣнія Министерства Финансовъ; Министерства, какъ мы сказали выше, получали свои кредиты прямо на руки. Кромѣ того, они имѣли свои собственныя средства въ формѣ разнаго рода капиталовъ, эти средства не входили въ общія финансовыя смѣты и, слѣдовательно, находились внѣ соотношенія съ общимъ государственнымъ бюджетомъ. Вслѣдствіе этого не было извѣстно, сколько суммъ хранится въ данную минуту въ кассахъ Министерства Финансовъ и въ кассахъ, отъ него независимыхъ. Вообще же въ кассахъ Министерства Финансовъ находилось меньше одной трети всѣхъ суммъ, а свыше двухъ третей находилось въ кассахъ другихъ вѣдомствъ. Слѣдовательно, Министерство Финансовъ не знало точной цифры всѣхъ государственныхъ средствъ. Насколько дѣло шло враз-

бродъ, видно изъ того, что нѣкоторые управления помѣщали свои собственные средства въ формѣ процентныхъ вкладовъ въ кредитныя учрежденія, а правительство въ то же время занимало большія суммы для своихъ надобностей. Обыкновенно Министерства сразу выбирали ассигнованные имъ кредиты, и эти деньги иногда лежали десятки лѣтъ безъ употребленія. Къ тому же многочисленность кассъ и ихъ разнохарактерность способствовали частымъ растратамъ: отчетность и ревизію трудно было произвести. Здѣсь на конкретномъ примѣрѣ мы видимъ всѣ неудобства, происходящія отъ децентрализаціи кассъ. Эти неудобченія ясно указывали на необходимость реформы, въ смыслѣ сосредоточенія государственныхъ суммъ въ одномъ вѣдомствѣ.

В. А. Татариновъ, о командировкѣ котораго для изученія финансоваго дѣла въ Западной Европѣ мы уже говорили, въ своихъ матеріалахъ, разработанныхъ комиссіей, коснулся также кассоваго дѣла. На основаніи его матеріаловъ комиссія пришла къ слѣдующему заключенію: необходимо единство кассы, т. е. сосредоточеніе всѣхъ денежныхъ средствъ въ рукахъ Министерства Финансовъ и удовлетвореніе государственныхъ потребностей также исключительно изъ тѣхъ же рукъ по требованіямъ учреждений, имѣющихъ право распоряжаться ассигнованными имъ кредитами, — необходимо передать всѣ капиталы разныхъ управленій въ государственное казначейство. Татариновъ предлагалъ ввести даже банковую систему кассъ, но проектъ ея не былъ у него достаточно разработанъ. Въ результатъ была установлена система единства кассъ съ 1864 года въ С.-Петербургской губерніи, а съ 1866 г. и во всей Россіи.

Всѣ доходы въ настоящее время сосредоточиваются въ кассахъ Министерства Финансовъ, и изъ этихъ кассъ уплачиваются суммы, причитающіяся кредиторамъ казны, по предписаніямъ управленій, имѣющихъ право распоряжаться кредитами. Выдача производится не иначе, какъ по ассигновкамъ министровъ или уполномоченныхъ ими распорядителей. Сами Министерства теперь не получаютъ на руки для своихъ расходовъ никакихъ суммъ, кромѣ авансовъ, отпускаемыхъ въ счетъ смѣты по особымъ правиламъ.

Кассы раздѣляются на приходныя и расходныя. Кассы приходныя: кассы специальныхъ сборщиковъ и уѣздныя казначейства. Кассы расходныя: губернскія казначейства, главное казначейство въ Петербургѣ, касса государственной комиссіи погашенія долговъ и уѣздныя казначейства по порученіямъ губернскаго.

Кассы специальныхъ сборщиковъ взимаютъ доходы горные, монетныя, пробирныя, таможенные, почтовые, лѣсные, желѣзныхъ дорогъ, телеграфныя, крѣпостныя и т. д. Онѣ пересылаютъ собранныя ими суммы въ губернскія или уѣздныя казначейства (въ городахъ не менѣе двухъ разъ въ недѣлю, а внѣ городовъ — разъ въ недѣлю). Уѣздными казначействами взимаются налоги: поземельный, съ торговли и промысловъ, питейный, табачный, сахарный, квартирный и т. д. Кассы специальныхъ сборщиковъ и уѣздныхъ казначействъ подлежатъ непосредственной отчетности передъ Государственнымъ контролемъ.

Главное казначейство производитъ уплаты по расходамъ центральныхъ управленій. Платежи изъ главнаго и петербургскаго губернскаго казначейства могутъ производиться чеками на государственный банкъ — по правиламъ 1862 года въ государственномъ банкѣ хранятся на текущемъ счету всѣ свободныя суммы государства, которыя въ извѣстные сроки пересылаются казначействами. На основаніи Высочайше утвержденного 29 апрѣля 1896 года мнѣнія Государственнаго Совѣта

о слияніи кассовой наличности казначействъ съ оборотною наличностью государственнаго банка, всѣ превышенія дневныхъ поступленій специальныхъ средствъ и депозитовъ надъ расходами, кромѣ процентныхъ бумагъ, списываются казначействами въ расходъ и зачисляются въ суммы банка на текущій счетъ специальныхъ средствъ и депозитовъ, открытій въ каждомъ казначействѣ въ числѣ другихъ банковыхъ операций. Въ случаѣ же недостачи дневныхъ поступленій для удовлетворенія расходовъ изъ названныхъ источниковъ, недостающія суммы перечисляются изъ оборотной наличности государственнаго банка въ специальные средства и депозиты, съ соответственнымъ уменьшеніемъ означеннаго текущаго счета, остатокъ котораго къ концу дня выражаетъ денежную наличность специальныхъ средствъ и депозитовъ по казначейству.

Казначейства — органы исключительно исполнительные: они собираютъ государственные доходы, хранятъ ихъ, пересылаютъ изъ одного казначейства въ другое, производятъ платежи, представляютъ казенной палатѣ вѣдомости о накопившихся недоимкахъ, но сами не могутъ ни слагать ихъ, ни дѣлать разрочекъ. Кромѣ того, казначейства производятъ продажу гербовой бумаги, марокъ, бандеролей, выдаютъ свидѣтельства и патенты по акцизнымъ сборамъ, свидѣтельства на право торговли, билеты на торгово-промышленныя заведенія.

Итакъ, съ 1860-хъ годовъ мы вступили во второй фазисъ развитія кассовой системы: кассы централизованы, сосредоточены въ одномъ вѣдомствѣ. Мало того, правилами 1862 года установлена связь государственныхъ казначействъ съ банкомъ — казначейства пересылаютъ избытки въ государственный банкъ. Связь эта, первоначально очень слабая, усилена упомянутымъ закономъ 1896 г. Въ 1888 году казначействами было переведено въ банкъ 252 мил. руб., въ 1889 г. — 235 мил. руб., въ 1890 г. — 293 мил. руб., слѣдовательно, только $\frac{1}{3}$ — $\frac{1}{4}$ всѣхъ поступленій попадаетъ въ банкъ, а остальные суммы праздно лежатъ въ казначействахъ.

Система кассъ для собиранія и выдачи государственныхъ суммъ имѣетъ тѣсную связь съ экономическимъ состояніемъ страны. Когда недостаточно банковыхъ отдѣленій, тогда, конечно, Министерству Финансовъ нужно имѣть специальные учрежденія для собиранія доходовъ и производства расходовъ. Поэтому организація системы отдѣльныхъ государственныхъ казначействъ была необходима въ 1860-хъ годахъ, но съ этого времени жизнь измѣнилась, и умѣстная нѣкогда система кассоваго устройства теперь оказывается отжившей свое время. Комиссія для пересмотра устава государственнаго банка, работавшая въ 1893 году, выдвинула этотъ вопросъ. Въ комиссіи этой говорилось: «Сорокъ лѣтъ назадъ, когда усовершенствованные пути сообщенія и средства сношеній даже и въ Европейской Россіи были еще большою рѣдкостью, а банковыя учрежденія съ ограниченной сферою дѣятельности существовали лишь въ столицахъ и немногихъ портовыхъ городахъ, казнѣ было необходимо имѣть свои специальные органы и учрежденія для собиранія доходовъ, храненія суммъ и производства расходовъ. Теперь, когда отдѣленія банка размножились, а пути сообщеній и сношеній усовершенствовались, наступаетъ время дальнѣйшаго развитія мысли о замѣнѣ ассигновокъ чеками и о переходѣ отъ казначейской системы государственныхъ кассъ къ банковской».

Въ комиссіи далѣе указывалось на неудобство системы казначействъ и на преимущества банковской системы государственныхъ кассъ. Казначейства, — говорилось, — учрежденія бюрократическія, дѣйству-

ють тяжело; сношенія съ ними частныхъ лицъ требуютъ затраты большаго времени, чѣмъ съ банками; присутственные часы въ нихъ менѣе продолжительны, чѣмъ въ банкахъ. Моментъ наибольшаго поступления государственныхъ доходовъ не всегда совпадаетъ съ моментомъ наибольшей потребности въ средствахъ для удовлетворенія государственныхъ нуждъ, а такъ какъ государственный сужды должны удовлетворяться безотлагательно, то даже при бюджетѣ съ реальнымъ превышеніемъ доходовъ надъ расходами иногда можетъ возникать кассовый дефицитъ, который можетъ причинить финансамъ существенныя затрудненія: при системѣ государственныхъ казначействъ такой дефицитъ иногда требуетъ отъ государства значительныхъ суммъ, уплачиваемыхъ въ видѣ процентовъ на занятыя деньги. При банковской системѣ государственныхъ кассъ дѣло въ такихъ случаяхъ зачастую сводится къ веденію текущаго счета банка съ казной, вполне обеспеченному безусловно вѣрнымъ, въ концѣ концовъ, поступленіемъ государственныхъ доходовъ. При этой системѣ достигается возможное сокращеніе суммы денегъ, потребной для производства платежей: всѣ денежные расчеты между отдѣльными вѣдомствами и учреждениями могутъ дѣлаться простыми переводами по книгамъ банка, такимъ же путемъ могутъ производиться расчеты и съ частными лицами, имѣющими счетъ въ государственномъ банкѣ. Съ лицами, не имѣющими текущаго счета въ банкѣ, расчетъ производится посредствомъ чековъ, что представляетъ значительныя преимущества для частныхъ лицъ: чеки можно передавать другимъ лицамъ, размѣнывать и учитывать въ другихъ банковыхъ учрежденіяхъ, тогда какъ по ассигновкѣ можно получить деньги только изъ того казначейства, на которое она выдана.

Государственные казначейства до послѣдняго времени играли у насъ только пассивную роль: находящіяся въ нихъ суммы лежать непроизводительно, не принося пользы ни казнѣ, ни торгово-промышленному обороту, а между тѣмъ тѣ же суммы при банковской системѣ государственныхъ кассъ могли бы идти на удовлетвореніе кредита. Не менѣе важны, по словамъ упомянутой комиссіи, выгоды банковской системы государственныхъ кассъ въ смыслѣ сокращенія государственныхъ расходовъ. Губернскія и уѣздныя казначейства требуютъ значительныхъ расходовъ на свое содержаніе и не приносятъ сами по себѣ никакого дохода; государственный банкъ, принявъ на себя веденіе казначейскихъ операцій, въ то же время останется активнымъ органомъ, а прибылями отъ своихъ операцій онъ можетъ покрыть издержки своего управленія и еще принести значительные доходы. Теперь и банковыя отдѣленія и казначейства должны держать непроизводительно нѣкоторую сумму денегъ, при объединеніи же кассъ вмѣсто двухъ мертвыхъ капиталовъ потребовался бы только одинъ; затѣмъ, при сляніи кассъ уменьшилась бы потребность пересылки денежныхъ знаковъ. Но помимо этого, исключеніе изъ бюджета расходовъ на содержаніе губернскихъ и уѣздныхъ казначействъ представитъ сбереженіе около 4 милліоновъ. На основаніи такихъ соображеній комиссіей предлагался слѣдующій проектъ реформъ:

Департаментъ государственнаго казначейства въ Министерствѣ Финансовъ сохраняетъ свой составъ и сферу дѣятельности — наблюденіе за приходомъ и расходомъ всѣхъ кассъ — и остается главнымъ распорядителемъ кредитовъ. Главное казначейство и касса государственной комиссіи погашенія долговъ упраздняется, передавая свои операціи государственному банку въ Петербургѣ.

Въ губерскихъ городахъ учреждаются конторы государственнаго банка; онѣ ведутъ отчетность по правиламъ банка, но въ казначей-

свой части подчиняются департаменту государственного казначейства. Въ уѣздныхъ городахъ открываются отдѣленія государственнаго банка. Въ казначейскомъ отношеніи они производятъ всѣ операціи уѣздныхъ казначействъ по приему и выдачѣ денегъ, подчиняясь губернскимъ контрорамъ банка, какъ распорядительнымъ учрежденіямъ. Кассы специальныхъ сборщиковъ, говорившій въ комиссіи, продолжаютъ существовать, но послѣдовательное проведеніе принципа единства кассы требуетъ возможно большаго распространенія оплаты специальныхъ сборовъ по системѣ штемпельныхъ марокъ и тому подобныхъ знаковъ, столь удачно испытанныхъ на почтовыхъ, гербовыхъ и акцизныхъ маркахъ, бандероляхъ и т. п. Продажа этихъ знаковъ можетъ быть съ большимъ удобствомъ сосредоточена въ губернскихъ и уѣздныхъ банковыхъ учрежденіяхъ, куда и специальные сборщики передаютъ собранныя ими суммы по тѣмъ же правиламъ, какія дѣйствуютъ теперь для передачи денегъ кассами специальныхъ сборщиковъ въ казначейства.

Наконецъ въ важнѣйшихъ селеніяхъ и волостяхъ устраиваются агентства банка. Агенты принимаютъ до известной суммы казенныя и банковыя платежи и собираютъ также окладные сборы, являясь къ плательщикамъ лично въ указанные для того сроки. Чѣмъ больше сроковъ, говоритъ комиссія, тѣмъ меньшей будетъ возможность накопленія недоимокъ, которая далеко не всегда возникаютъ только по неимѣнію средствъ уплаты, — иногда деньги у плательщика есть, но срокъ уплаты не наступилъ, а когда онъ наступитъ, плательщикъ истратитъ деньги на другія потребности.

Кромѣ приема и сбора казенныхъ платежей, агенты выскиваютъ и получаютъ суммы, слѣдующія госуд. банку по его коммерческимъ операціямъ ¹⁾. Агенты собираютъ также, по порученію банка, разныя свѣдѣнія о кредитоспособности, а по порученію податныхъ инспекторовъ свѣдѣнія, необходимыя для раскладки казенныхъ сборовъ. Многія формы меліоративнаго, промышленнаго, мелкаго торговаго кредита оказываются возможными только при помощи агентовъ, которые, съ одной стороны, будутъ доставлять банку свѣдѣнія о кредитоспособности клиентовъ, съ другой же — слѣдить за своевременнымъ взысканіемъ слѣдуемыхъ банку платежей. Только такимъ путемъ возможно будетъ разсѣяніе кредита въ населеніи, что имѣлось въ виду реформой государственнаго банка 1894 года.

Но этой реформѣ, къ сожалѣнію, не удалось осуществиться, а между тѣмъ она была бы очень желательна и по вышеприведеннымъ соображеніямъ и еще въ виду тѣхъ новыхъ операцій, которыя введены были въ сферу государственнаго банка по уставу 6 іюня 1894 г. Промышленный кредитъ, предметныя ссуды, кредитъ для кустарей, мелкихъ торговцевъ, — всѣ эти операціи только и возможны при близкомъ соприкосновеніи администраціи банка съ лицами, ищущими кредита; только при этомъ послѣднемъ условіи банкъ имѣлъ бы возможность наблюдать за дѣйствительнымъ употребленіемъ ссуды согласно цѣлямъ ея выдачи, только въ этомъ случаѣ онъ въ состояніи былъ бы опредѣлить кредитоспособность мелкаго торговца, ремесленника и кустика, которые по новому уставу могутъ получать ссуды до 300 р. безъ всякаго обезпеченія съ ихъ стороны. По проекту реформы, для обезпеченія банка агенты его должны были бы вносить денежный залогъ, вмѣсто чего они могли, однако, соединяться въ общества съ круговой порукой другъ за друга. За дѣйствіями агентовъ банка наблюдаютъ податные инспектора.

¹⁾ См. о госуд. банкѣ въ отдѣлѣ «Госуд. кредитъ».

Далѣ въ комисіи поднимался вопросъ и объ уничтоженіи казенныхъ палатъ — вмѣсто нихъ предполагалось учредить губернскіе и уѣздные съѣзды податныхъ инспекторовъ, организованные на подобіе съѣздовъ мировыхъ судей, и вѣдѣнію ихъ поручить вопросы о возвратѣ денегъ, неправильныхъ взысканныхъ, льготахъ по платежамъ налоговъ, о сложении недоимокъ и проч. Казенныя палаты, учрежденныя въ 1775 году, первоначально завѣдывали государственными доходами, казначейскою и контрольною частью. Онѣ вѣдали также ревизскую часть, очень важную въ то время, когда крестьяне были обложены подушною податью. Съ 1776 года казеннымъ палатамъ были поручены дѣла о рекрутской повинности, имъ же были подчинены казенные крестьяне. Такъ продолжалось до 1860-хъ годовъ XIX вѣка. Затѣмъ, постепенно отъ казенной палаты отнимается одна функція за другой: въ 1866 году отъ нея отошло акцизное дѣло, которое передано въ особыя акцизныя управления, затѣмъ отошло и контрольное дѣло, переданное въ контрольныя палаты. Уставъ о воинской повинности освободилъ казенныя палаты отъ рекрутской части, и въ казенной палатѣ осталось тогда вмѣсто пяти отдѣленій только два — казначейское и ревизское¹⁾. Но послѣднее, съ отмѣной подушной подати, потеряло свое фискальное значеніе. Другія функціи казенныхъ палатъ остаются при нихъ или какъ остатки прежней организаціи, или мало касаются финансоваго дѣла, таковы: приписка мѣщанъ къ мѣщанскимъ обществамъ, дѣла по выдачѣ пособій нижнимъ чинамъ. Главная функція ихъ — наблюденіе за казначейскою частью: онѣ — первая инстанція по жалобамъ на податныхъ инспекторовъ, на нихъ лежитъ производство торговъ по казеннымъ подрядамъ и поставкамъ, наложеніе взысканій за нарушеніе уставовъ казеннаго управленія. Казенныя палаты не собираютъ никакихъ доходовъ, а только наблюдаютъ за поступленіемъ ихъ.

Россія крайне бѣдна банковыми учрежденіями, въ особенности отдѣленіями государственнаго банка, и это вредно отражается на экономической жизни населенія: негдѣ приобрести процентныя бумаги, обмѣнять ихъ, положить вкладъ на храненіе и т. д. Поэтому нельзя не отмѣтить попытки, которая сдѣлана у насъ теперь, — возложить веденіе нѣкоторыхъ банковыхъ операцій на казначейства²⁾. Попытка эта была сдѣлана съ 1 января 1897 г., первоначально только на 3 года, и новый порядокъ окончательно утвержденъ лишь въ 1900 году. До 1897 г. на уѣздномъ казначействѣ лежали: приемъ и выдача суммъ государственнаго казначейства, продажа гербовыхъ знаковъ, уплата процентовъ по нѣкоторымъ государственнымъ процентнымъ бумагамъ, размѣнъ денегъ и нѣкоторыя другія операціи. Въ тѣхъ городахъ, гдѣ были учрежденія государственнаго банка, казначейства держали много денегъ, сдавая излишки мѣтному учрежденію государственнаго банка на текущій счетъ, а казначейства, находящіяся въ городахъ, гдѣ не было государственнаго банка, должны были держать большія суммы у себя въ кассахъ.

Первая попытка возложить на казначейства производство банковыхъ операцій возникла въ 1890 году по поводу предполагавшагося упраздненія петрозаводскаго отдѣленія государственнаго банка; здѣсь

1) Съ введеніемъ квартирнаго налога въ 1893 г., реформой промысловаго обложенія въ 1898 г. и введеніемъ новаго порядка взиманія окладныхъ сборовъ съ крестьянъ — функція казенныхъ палатъ значительно расширились, что видно будетъ изъ другихъ мѣстъ курса.

2) См. интересную статью въ «Вѣстникѣ Финансовъ» 1901 г., № 10, «Банковья операціи казначействъ».

предполагалось все банковые операции, кроме учетной, возложить на казначейство; затѣмъ этотъ же вопросъ былъ возбужденъ въ комиссіи, учрежденной для пересмотра устава государственнаго банка. Этимъ имѣлось въ виду привлечь къ банковымъ операциямъ до 600 казначействъ, а тогда, слѣдовательно, стало бы возможнымъ развивать банковыя операции и въ такихъ мѣстностяхъ, гдѣ до того времени кредитныхъ учреждений не было. Вопросъ относительно возложенія на казначейства веденія нѣкоторыхъ банковыхъ операций былъ рѣшенъ въ утвердительномъ смыслѣ, и для этого были выработаны особыя правила: 29 апрѣля 1896 года, какъ было уже упомянуто, утверждены были правила объ объединеніи кассовой наличности казначействъ съ обращеніемъ ея въ оборотную наличность государственнаго банка (1), и съ 1897 года на казначейства было возложено веденіе нѣкоторыхъ банковыхъ операций. Съ этого времени наблюденіе за ходомъ банковыхъ операций, выполняемыхъ казначействами, возложено было на учрежденія государственнаго банка, хотя казначейства и остались попрежнему въ подчиненіи у департамента государственнаго казначейства и казенныхъ палатъ. Усиленіе состава казначействъ отнесено на счетъ прибыли государственнаго банка. Кассовая наличность казначействъ съ этого времени числится на балансъ банка въ его оборотныхъ средствахъ. Теперь уже введены слѣдующія банковыя операции въ казначействахъ, гдѣ не существуетъ учреждений государственнаго банка: размѣнъ денегъ, покупка и продажа процентныхъ бумагъ, но только за счетъ своего портфеля, а не въ комиссіонной формѣ, за счетъ портфеля казначейства покупаютъ и продаютъ 4⁰/₁₀₀ ренты и билеты государственнаго казначейства (серіи). Они покупаютъ бумаги на полпроцента ниже, а продаютъ на полпроцента выше курса, сообщаемого имъ учрежденіемъ государственнаго банка, но зато никакого комиссіоннаго вознагражденія не берутъ. Имѣется въ виду ввести покупку и продажу процентныхъ бумагъ на комиссіонномъ основаніи. Далѣе на казначейство возложена оплата купоновъ, процентныхъ бумагъ, вышедшихъ въ тиражъ погашенія, и билетовъ государственнаго казначейства истекшихъ сроковъ, оплата ассигновокъ горныхъ управленій (последняя оплачивается безъ всякаго учета по полной стоимости), переводъ денежныхъ суммъ (не менѣе 25 р., но для лицъ, дѣлающихъ черезъ казначейство крупныя переводы, допускается исключеніе). За переводъ до 500 руб. взимается 25 коп., отъ 500 до 1.000 р. — 40 коп. На казначейства возложено полученіе платежей по векселямъ — банковое учрежденіе отправляетъ векселя въ казначейство по мѣсту жительства векселедателя или плательщика, и казначейство требуетъ по этому векселю уплаты. Казначейства занимаются продажей билетовъ государственнаго казначейства новыхъ выпусковъ, а также приемовъ и выдачей суммъ за счетъ государственнаго банка по его коммерческимъ операциямъ, такъ что лицо, проживающее въ уѣздѣ, когда ему придется уплатить какую-нибудь сумму по векселю или судѣ, можетъ представить ее въ казначейство. На казначействахъ же лежитъ приемъ суммъ, причитающихся крестьянскому поземельному банку. Въ виду

1) Въ силу Высоч. утвержд. мн. Государ. Совѣта 29 апр. 1896 г., поступившія по казначействамъ въ оборотныя средства государственнаго банка превышенія дневныхъ поступленій суммъ государственнаго казначейства надъ дневными расходами изъ сихъ суммъ, оставаясь на мѣстѣ въ казначействахъ, зачисляются банкомъ на текущій счетъ департамента государственнаго казначейства по с.-петербургской конторѣ банка.

Суммы, употребленныя казначействами изъ оборотныхъ средствъ государственнаго банка (ст. 1) на расходы государственнаго казначейства, въ случаѣ недостатка для ихъ покрытія дневныхъ поступленій государственныхъ доходовъ, списываются банкомъ съ текущаго счета департамента госуд. казначейства.

того, что въ казначействахъ, находящихся въ городахъ, гдѣ есть учрежденія государственнаго банка, размѣръ кассовой наличности весьма ограниченъ, они могутъ выдавать кредитору ордеръ на мѣстное учрежденіе государственнаго банка; учрежденія государственнаго банка также могутъ принимать отъ своихъ кліентовъ суммы, подлежащія взносу въ мѣстное казначейство. Такимъ образомъ плательщики избавляются отъ необходимости принимать деньги въ банковыхъ учрежденіяхъ только для того, чтобы сдать ихъ въ казначейство. Съ 1901 года были допущены приемъ вкладовъ на текущіе счета, со второй половины 1904 года — приемъ на хранение процентныхъ бумагъ, а въ 1907 году банковыя операціи были расширены введеніемъ приема суммъ на условные текущіе счета. Кругъ операцій казначействъ въ мѣстностяхъ, гдѣ имѣется банковое учрежденіе, — уже.

Посмотримъ теперь, какое значеніе въ жизни получили эти вновь возложенныя на казначейства операціи. Обороты казначействъ сильно увеличились: они въ 1896 году составляли 7 миллиардовъ рублей, а въ 1897 году ¹⁾ — 12 миллиардовъ рублей, т. е. увеличеніе на 71⁰/₀, обороты же казначействъ за счетъ государственнаго банка въ періодъ 1897 — 1899 гг. составляли отъ 40 до 47⁰/₀. Если же взять обороты за періодъ съ 1897 — 1906 гг., то цифра оборотовъ 1906 г. (23,5 миллиардовъ) по сравненію съ 1897 годомъ болѣе на 11.929,6 милл. руб., что составляетъ 109,9⁰/₀ цифры оборотовъ 1897 года. Особенно сильное развитіе получила переводная операція: въ 1897 году принято казначействами 397 тысячъ переводовъ на сумму 327 миллионъ, а въ 1906 г. принято переводовъ 600 тысячъ на сумму 700 миллионъ рублей. Операція полученія денегъ по векселямъ, учтеннымъ и принятымъ на комиссію банковыми учрежденіями, введенная въ казначейства съ 1 іюня 1898 г., сразу привилась въ широкихъ размѣрахъ. Такъ, въ 1899 г. казначействами получено векселей изъ банковыхъ учрежденій 404 тысячи на сумму 75 милл. рублей, а въ 1906 г. 725 тысячъ на сумму 175 миллионъ. Оплачиваются черезъ казначейства болѣею частью мелкіе векселя: средняя валюта векселя въ 1899 г. — 187 руб. Любопытно, что въ западной половѣ имперіи — 12 прибалтійскихъ и 10 губерній Царства Польскаго — поступило 68⁰/₀ всего числа векселей, да въ малороссійскихъ и южныхъ губерніяхъ съ Закавказьемъ — 20,6⁰/₀, следовательно, на эти районы съ населеніемъ въ 60 миллионъ

¹⁾ По билетамъ и телеграммамъ было переведено въ 1897 году 372,8 милл. руб., а въ 1906 году — 934,4 милл. руб.

Въ 1898 году прислано было учтенныхъ векселей для инкассо на 23,3 милл. руб., а въ 1906 году — на 103,7 милл. руб. Комиссіонныхъ векселей было въ 1898 году переслано на 2,9 милл. руб., а въ 1906 году — на 66,2 милл. руб.

По текущимъ счетамъ разныхъ лицъ и учрежденій въ 1901 году поступило 33,4 милл. руб., а въ 1906 году — 418,7 милл. руб.

Число казначействъ, въ котор. производится банковыя операціи, увелич. до 736.

По финансовымъ результатамъ по производимымъ въ казначействахъ операціямъ выражаются въ систематическомъ убыткѣ, а именно — этотъ убытокъ за 1906 г. составилъ 1.610 тыс. руб., между тѣмъ прибыль государственнаго банка за 1906 годъ составляетъ 20,8 милл. руб.

Изъ того, что банковыя операціи, возложенныя на казначейства, растутъ, ясно, что эти операціи отвѣчаютъ требованіямъ времени: у насъ недостаточно отдѣленій государственнаго банка, а между тѣмъ промышленное развитіе требуетъ болѣе густой сѣти банковыхъ учрежденій, и надо, конечно, какъ говорить и делегація по повѣркѣ годового отчета государственнаго банка въ своемъ докладѣ за 1906 г., увеличить число операцій, производимыхъ въ казначействахъ, — это сократитъ убыточность этихъ операцій для государственнаго банка, — и затѣмъ такъ поставить нѣкоторыя казначейства, гдѣ болѣе привилась нѣкоторые банковыя операціи, чтобы казначейства могли въ мелкихъ центрахъ до известной степени замѣнять банковыя учрежденія.

приходится почти 89% общего числа векселей, присланных въ казначейства въ 1899 г., а на всю остальную Европейскую Россію съ населеніемъ въ 53 милліона—11,1%. Здѣсь ярко сказывается, читаемъ мы въ *Вѣстникъ Финансовъ*, большая культурность, большее распространеніе грамотности и преобладаніе торгово-промышленной дѣятельности въ широкихъ слояхъ населенія запада и юга; наоборотъ, въ слабомъ развитіи вексельныхъ операцій центральныхъ и восточныхъ губерній Россіи отражается земледѣльческій характеръ послѣднихъ.

Уже тотъ фактъ, что вся наличность средствъ, находящихся въ казначействахъ, съ введеніемъ новыхъ правилъ составляетъ оборотную наличность государственнаго банка, которою онъ можетъ пользоваться для своихъ банковыхъ операцій, является крупнымъ нововведеніемъ въ нашей экономической жизни. Если въ странахъ, богатыхъ капиталами—Англіи, Бельгіи—стремятся утилизировать въ интересахъ кредита свободную наличность государственнаго казначейства, то тѣмъ больше, тѣмъ настоятельнѣе чувствовалась эта потребность у насъ—въ странѣ, бѣдной капиталами, гдѣ нужно дорожить каждой копейкой. Конечно, у насъ эта реформа могла бы совершиться нѣсколькими путемъ—путемъ передачи казначейскихъ функций отдѣленіямъ государственнаго банка, увеличеніемъ сѣти послѣднихъ, при полномъ уничтоженіи казначействъ; но реформа пошла не такимъ путемъ, а путемъ реформированія казначействъ, приданія этимъ послѣднимъ характера банковыхъ учрежденій. Въ концѣ-концовъ, сущность дѣла отъ этого не мѣняется, передать ли функции казначейства банковымъ отдѣленіямъ, или изъ казначействъ сдѣлать банковыя отдѣленія, по здѣсь можетъ быть одно возраженіе: казначейства до послѣдняго времени у насъ погружены были въ полную рутину. Пока на нихъ лежать простѣйшія банковыя операціи, они еще могутъ съ ними справиться, но при бѣдности Россіи банковыми учрежденіями необходимо расширить банковыя операціи, возлагаемыя на казначейства, — этого требуетъ промышленное развитіе Россіи. И спрашивается—это дальнѣйшее расширеніе операцій казначействъ не наткнется ли на препятствія, коренящіяся въ самомъ духѣ ихъ, который выработался здѣсь всей предшествующей исторіей? Спрашивается, дѣлесообразно ли вливать новое вино въ старые мѣлки, отъ этого не испортится ли это новое здоровое вино? Въ самомъ дѣлѣ, сложныя банковыя операціи требуютъ извѣстной быстроты, извѣстной техники, общаго духа, которыми, нѣтъ сомнѣнія, казначейства въ данное время не обладаютъ. Возможно ли будетъ казначействамъ привить это новое направленіе, не будетъ ли старая закваска вредить новымъ, симпатичнымъ теченіямъ нашей банковской политики?

Въ дальнѣйшемъ предстоитъ введеніе въ кругъ казначейскихъ операцій такихъ болѣе сложныхъ банковыхъ функций, какъ комиссіональная продажа и покупка процентныхъ бумагъ, выдача ссудъ подъ залогъ цѣнныхъ бумагъ, приемъ вкладовъ срочныхъ, безсрочныхъ и на текущій счетъ, приемъ процентныхъ бумагъ на храненіе, а далѣе, быть-можетъ, выдача ссудъ разнаго рода, учетъ векселей. Вѣроятно, разъ реформа пошла по пути, только что нами указанному, то въ дальнѣйшемъ возможно будетъ прибавить только нѣкоторыя функціи, а отъ другихъ придется отказаться. Въ самомъ дѣлѣ, чрезвычайно рискованно было бы возложить на казначейства выдачу ссудъ за счетъ государственнаго банка или поручить имъ учетъ векселей; а между тѣмъ расширеніе послѣдней операціи на глухіе уголки нашего отечества, воплотитъ допустимое съ точки зрѣнія банковской техники, было бы крайне желательнымъ для Россіи, для оживленія торговыхъ и промышлен-

ныхъ оборотовъ. Нѣкоторые городскіе банки, напр., Черниговскій ¹⁾, блестяще развили свои операціи только потому, что сумѣли создать себѣ кліентуру среди мелкихъ торговцевъ и промышленниковъ. Выращиваніе нашей промышленности особенно подчеркиваетъ необходимость созданія кредита для мелкихъ торговцевъ и промышленниковъ, и потому крайне было бы желательно учрежденіе сѣти банковыхъ отдѣленій, конторъ по разнымъ угламъ Россіи, съ широкимъ развитіемъ учетной операціи. Быть-можетъ, новый духъ — конечно, мало-по-малу — и преодолѣетъ старыя традиціи, впитанныя казначействами.

Циркуляромъ Мин. Финан. 1904 г. (Указатель прав. распоряж. по Мин. Фин. 1904, № 15) въ казначействахъ введена операція пріема процентныхъ бумагъ на храненіе.

Такимъ образомъ при возложеніи казначейскихъ функций на банкъ результатомъ было бы: ① утилизация госуд. банкомъ праздно лежащихъ средствъ въ нѣсколько мил. руб. (minimum 53 мил. руб.); ② государственный банкъ значительно увеличилъ бы свои средства — извѣстная часть государственныхъ суммъ отличается прикрѣпленностью, напримѣръ, англійскій банкъ располагаетъ суммой около 40 мил. руб.; ③ банковая децентрализація содѣйствовала бы привлеченію къ государственному кредиту провинціальныхъ мелкихъ капиталовъ; ④ уменьшился бы рискъ при храненіи денегъ; ⑤ сократилось бы количество служащихъ; ⑥ страна могла бы быть покрыта цѣлой сѣтью банковыхъ учрежденій — примѣромъ можетъ служить Шотландія, гдѣ на каждое мѣстечко въ 700 жителей есть отдѣленіе банка или его агента.

Контроль въ Россіи.

Мы видѣли, что главнѣйшія черты современнаго контроля сводятся къ слѣдующему: контроль долженъ быть предварительный и послѣдующій, документальный; контроль, далѣе, долженъ быть учрежденъ, независимымъ отъ исполнительной власти; наконецъ, онъ долженъ быть публиченъ.

Если мы обратимся къ контролю, бывшему у насъ до реформъ 1860-хъ годовъ и дѣйствующему теперь, то увидимъ большую разницу. Во Франціи разказывается, какъ курьезъ, что тамъ въ XVIII вѣкѣ, когда должности продавались, всякое должностное лицо могло купить должность своего собственнаго контролера. То же было до 1860-хъ гг. у насъ, съ тою только разницей, что у насъ не нужно было платить за право контроля надъ самимъ собою, — оно было установлено закономъ, какъ это мы сейчасъ увидимъ.

До 1811 года въ Россіи не было самостоятельнаго контрольнаго учрежденія, на обязанности котораго лежало бы наблюденіе за правильнымъ поступленіемъ доходовъ и производствомъ расходовъ согласно закону. Въ этомъ году было учреждено главное управленіе ревизіи государственныхъ счетовъ, съ генераль-контролеромъ во главѣ. Съ этого времени до 1862 г. контроль у насъ былъ устроенъ слѣдующимъ образомъ.

При казенныхъ налатахъ имѣлись особыя счетныя отдѣленія, куда губерскія и уѣздныя учрежденія посылали ежемѣсячно вѣдомости, а по окончаніи года присылались книги и отчеты для ревизіи. Казенная палата, на основаніи этихъ матеріаловъ, составляла «генеральный отчетъ» о приходѣ, расходѣ и остаткахъ суммъ по губерціи. Эти отчеты посылались въ соотвѣтствующіе департаменты министерствъ, министер-

¹⁾ См. мою книгу «Экономическая Россія и ея финансовая политика». 1905.

ства же отъ себя посылали въ государственный контроль краткіе отчеты, составленные ими на основаніи «генеральных отчетовъ» казенныхъ палатъ. *Документовъ при этомъ никакихъ не прилагалось.* На основаніи такихъ отчетовъ, не подкрепленныхъ документами, государственный контроль и долженъ былъ дѣлать свои выводы. Очевидно, контроль вполне зависѣлъ отъ Министерствъ. Уполномоченный наблюдать за правильностью употребленія суммъ, контроль не былъ вооруженъ ни правами, ни средствами для исполненія своихъ обязанностей. Доставляемые ему иногда черезъ 5—6 лѣтъ, отчеты министерствъ давали полную картину движенія суммъ, но картину, построенную на данныхъ, доставленныхъ самими же министрами. Провѣрить эти отчеты, за неизмѣнимъ документовъ, не было никакой возможности. Если министръ писалъ, что на одного больного тратится въ больницу столько-то, то контролю оставалось ограничиться этими свѣдѣніями: почему столько, а не меньше — этого ему не дано было знать. Ему ничего не оставалось, какъ переписать свѣдѣнія, доставленные министерствомъ, и представить ихъ въ видѣ своего отчета. Ревизія контроля была чисто внѣшняя: она состояла въ подсчитываніи и сличеніи цифровыхъ данныхъ.

Итакъ, контрольная власть не была вооружена ни правомъ, ни средствами для производства ревизіи. Кто же контролировалъ? Контролировали счетныя отдѣленія казенныхъ палатъ; но при этомъ казенныя палаты, во-первыхъ, были въ значительной степени судьями въ своемъ собственномъ дѣлѣ (*Лебедевъ, II, 525*); во-вторыхъ, имъ приходилось контролировать распоряженія министерствъ — своего начальства. Далеко контролировали отдѣленія департаментовъ; но они также или повѣряли дѣйствія своихъ директоровъ, или распоряженія министра, отъ котораго зависѣли. Такимъ образомъ ревизію могли производить либо учрежденія сами себѣ, либо низшія учрежденія контролировали дѣйствія своихъ начальниковъ. «Какимъ образомъ госуд. контроль можетъ опѣнивать правильность распоряженій и выгодность хозяйственныхъ предпріятіи, не имѣя въ виду ни контрактовъ, ни торговыхъ листовъ, ни справочныхъ цѣнъ, ни актовъ объ освидѣтельствованіи и приѣмѣ, никакихъ документовъ, убѣждающихъ въ необходимости принятія тѣхъ или другихъ мѣръ, и даже не имѣя въ виду доказательствъ матеріальнаго исполненія распоряженій, т.-е. прихода-расходныхъ счетовъ, удостоверяющихъ, что деньги выданы или приняты и поставленное имущество записано въ кредитъ?» («Преобразов. Госуд. Отчетности», 48).

Отчетныя управленія противъ валовыхъ израсходованныхъ суммъ писали: «Такое-то заготовленіе совершено съ подряда, подрядъ заключенъ на законномъ основаніи, принятія цѣны не превышаютъ цѣнъ справочныхъ», и затѣмъ проставляли цѣны. Контроль, не имѣя данныхъ, не могъ провѣрить и долженъ былъ эти цифры перенести въ свой *ревизионный* отчетъ (пудъ муки обошелся въ 3 р., содержаніе больного въ 18 к. въ день, повторять на вѣру... Мы имѣемъ здѣсь дѣло не съ *ревизіей*, а съ *разсмотрѣніемъ* отчетовъ, основанныхъ на *удостовереніи* самого отчетнаго управленія. Если бы еще цифры генер. отчетовъ были вѣрны, — но и этого нѣтъ: было вскрыто полное несогласіе генер. отчетовъ съ подлинными книгами (путемъ мѣстной ревизіи). Въ сущности, слѣд., управленія оставались безотчетными... Вотъ Россія до Крымской кампаніи!..

Весь контроль былъ въ рукахъ *самыхъ* отчетныхъ управленій (51). Контроль могъ развѣ лишь убѣдиться, что *предметъ* расходованія былъ разрѣшенъ, и только... Комиссія изъ чиновъ госуд. контроля, ревизовавшая *по подлиннымъ* документамъ Морское Министер-

ство, нашла много упущений, что было раньше не замѣчено... Въ Мин. Вн. Дѣль къ 1856 г. накопилось до 13 тысячъ необревизованныхъ счетовъ, для чего была назначена особая коммиссія... Министръ Юстиціи не доставляло счетовъ съ 1843 г.

Если припомнить изложенное выше о составленіи росписи, мѣнно, что значительная часть суммъ находилась въ рукахъ министровъ въ видѣ экономическихъ и другихъ капиталовъ, которые не подлежали никакому контролю; что министры часто вытребовывали всѣ ассигнованные кредиты и держали ихъ у себя или отдавали изъ процентомъ; что сроковъ для исполненія смѣтъ не было,—то можно утверждать, что до 1862 года у насъ игнорировались всякія правила государственнаго контроля. Во Франціи до 1822 года также не знали сроковъ для заключенія смѣтъ: передъ революціей, при Людовикѣ XV, хотя онъ царствовалъ цѣлыхъ 59 лѣтъ, производились расходы по смѣтамъ, которыя были составлены еще при Людовикѣ XIV (*Stourm.* 526) ¹⁾

Неудивительно, что при такихъ порядкахъ вездѣ царствовали произволъ и злоупотребленія. Коммиссія въ 50 годахъ открыла полное несоотвѣтствіе расходовъ по отчетамъ съ расходами по книгамъ.

Въ 50 годахъ, какъ было уже сказано, для изученія бюджетнаго дѣла въ Западной Европѣ былъ командированъ Татариновъ. Матеріалы, добытые его трудами, легли въ основу совершенныхъ въ 1863—1866 гг. преобразованій въ организациі всего финансоваго механизма, а также и въ устройствѣ контроля. Въ своихъ матеріалахъ Татариновъ предлагалъ, во-первыхъ, ввести контроль предварительный, такъ какъ только таковой можетъ предупредить злоупотребленія, контроль же послѣдующій въ состояніи только раскрыть уже совершенное злоупотребленіе, а не предупредить его; далѣе онъ предлагалъ производить ревизіи по подлиннымъ документамъ. При существовавшихъ до 1864 года порядкахъ контролировались собственно только кассы, а для распорядительныхъ властей не было контроля. Татариновъ предлагалъ установить контроль и для распорядителей, для чего необходимо было создать сильный, вполне независимый отъ исполнительной власти контрольный органъ. Предложенія Татаринова, одобренныя Верховной Властью ²⁾, разсматривались сначала въ Комитетѣ Министровъ, затѣмъ были переданы въ „спеціальную коммиссію“, которою и выработаны дѣйствующія въ настоящее время правила.

Во главѣ контроля въ настоящее время стоитъ Государственный Контролеръ, который пользуется властью министра. Органомъ контроля въ губерніяхъ являются контрольныя палаты; онѣ не принадлежатъ къ общимъ губернскимъ мѣстамъ, а исключительно къ вѣдомству государственнаго контроля, только отъ него зависятъ и ему даютъ отчетъ въ произведенныхъ документальныхъ ревизіяхъ ³⁾.

¹⁾ Газеты въ Англии въ настоящее время уже 4 апрѣля публикуютъ полные отчеты по исполненію росписи за годъ, кончающійся 31 марта, а краткій публикуется въ тотъ же день вечеромъ (*Штурмъ*, 135).

²⁾ На докладѣ Татаринова государь Александръ II положилъ резолюцію: «По важности сего дѣла желаю, чтобы оно было прочтано въ Совѣтѣ Министровъ. Я со своей стороны совершенно раздѣляю вашъ взглядъ и желаю бы, чтобы и прочіе министры убѣдились въ необходимости приступить къ радикальному улучшенію какъ нашего счетоводства, такъ и вообще финансоваго системы нашей» («Преобр. госуд. отчет.», 100).

³⁾ Ст. 1134. Контрольныя палаты по предметамъ своего вѣдомства, хотя и дѣйствуютъ во всей губерніи подобно казеннымъ палатамъ и другимъ губернскимъ учрежденіямъ, но къ общимъ мѣстамъ губернскимъ не причисляются, а принадлежатъ къ особымъ установленіямъ вѣдомства государственнаго кон-

Правилами 1862 года контроль у нас установлен документальный, послѣдующій: все губернска и уѣздныя казначейства, а также и кассы специальныхъ сборщиковъ составляютъ къ концу каждаго мѣсяца отчетныя вѣдомости о поступившихъ доходахъ и произведенныхъ расходахъ. Эти вѣдомости въ началѣ слѣдующаго мѣсяца представляются въ контрольныя палаты вмѣстѣ со всеми относящимися къ нимъ документами. Кроме того, не позже 15 числа каждаго мѣсяца, слѣдующаго за отчетнымъ, все распорядительныя управления, по требованію которыхъ поступали доходы и производились расходы, представляютъ оправдательные документы.

Государственный контролеръ обязанъ представлять свой отчетъ объ исполненіи годовой росписи не позже конца слѣдующаго года, ко времени разсмотрѣнія въ Госуд. Совѣтѣ смѣты на будущій годъ, для пользованія имъ при разсмотрѣніи этихъ смѣтъ.

Но роль контроля не ограничивается послѣдующей ревизіей: онъ разсматриваетъ смѣты, ихъ согласіе съ закономъ и дѣлаетъ на нихъ замѣчанія. По сверхсмѣтнымъ чрезвычайнымъ кредитамъ спрашиваютъ мнѣніе контроля только по требованію Государственнаго Совѣта, когда есть основанія полагать, что контроль имѣетъ какия-нибудь важныя свѣдѣнія и можетъ сдѣлать какия либо замѣчанія.

Въ проектѣ преобразования было внесено и установленіе предварительнаго контроля, цѣль котораго — устранять неправильныя или излишніе расходы. По велѣдствію сильныхъ возраженій со стороны нѣкоторыхъ министровъ, преимущественно министра финансовъ, этотъ пунктъ проекта былъ отклоненъ. Между тѣмъ документальная ревизія имѣетъ дѣло только съ формальными данными, которымъ можетъ вовсе не соответствовать дѣйствительность: можно, напр., представить все законныя документы — до свѣдѣтельства о томъ, что исполненіе соответствуетъ исполнѣ проектамъ и смѣтамъ по постройкѣ зданія, которое и не начинало строиться, или росписку пріемщика въ полученіи провіанта, который вовсе не поставлялся (примѣры бывали). Отклоненный по проекту *предварительный* контроль былъ впервые примѣненъ во время ахалтекинской экспедиціи въ 1880 году и оказалъ, по признанію Скобелева, большія услуги ему, не только избавляя его отъ ответственности за ненужныя траты, но и отъ необходимости особенно пристально вникать, въ ущербъ чистоты военной дѣятельности, въ разныя денежныя требованія.

Въ настоящее время принципъ предварительной ревизіи получаетъ все большее развитіе: такъ, государственному контролю дано право предварительной ревизіи денежныхъ и матеріальныхъ оборотовъ по эксплуатаціи и постройкѣ всехъ казенныхъ и нѣкоторыхъ частныхъ желѣзныхъ дорогъ. Предварительному контролю подлежатъ также расходы по устройству и улучшенію коммерческихъ портовъ, операціи по постройкѣ казармъ и др. 1900 годъ характеризуется сильнымъ развитіемъ предварительнаго фактическаго контроля, который вводител при продовольствіи войскъ, сооруженіи новыхъ построекъ, напримеръ, зданія Московскаго Университета, новаго Политехникума въ Петербургѣ.

троли. Состоя въ зависимости отъ государственнаго контролера и отдавая ему отчетъ въ своихъ дѣйствіяхъ, онъ производитъ ревизію мѣстныхъ оборотовъ самостоятельно и окончательно, въ границахъ, ниже указанныхъ.

1136. Соответственно съ предметами дѣйствій государственнаго контроля (учр. мин.), контрольныя палаты обязаны: 1) наблюдать за правильностью движенія и сохранностью денежныхъ и матеріальныхъ капиталовъ и 2) составлять особыя соображенія о выгоды или невыгоды хозяйственныхъ операціи, независимо отъ законности ихъ производства.

этот предварительный контроль был проведен даже относительно Парижской выставки.

Еще более важный *фактический* контроль первоначально применялся къ внезапному освидѣтельствуванію казначействъ и кассъ специальныхъ сборщиковъ для удостовѣренія цѣлости казенныхъ суммъ. Вслѣдствіи онъ получилъ болѣе обширное примѣненіе: контрольные учрежденія получили право посылать своихъ чиновниковъ для присутствованія при провѣркѣ наличности матеріаловъ въ складахъ военного вѣдомства, производимой чинами послѣдняго, право провѣрять на мѣстѣ таможенные досмотры товаровъ, участвовать при ревизіи чинами акцизнаго вѣдомства винокуренныхъ заводовъ, право присутствовать на торгахъ при продажахъ, отдачѣ въ арендное содержаніе казенныхъ оброчныхъ статей или при продажѣ казеннаго имущества. Еще большее значеніе для выгодъ казны имѣетъ фактический контроль при эксплуатаціи желѣзныхъ дорогъ и при разныхъ казенныхъ постройкахъ, особенно вслѣдствіе строгой системы, какую онъ получаетъ въ этихъ случаяхъ. Достаточно указать, что онъ применялся къ такимъ постройкамъ, какъ сооруженіе храма Спасителя въ Москвѣ, къ сооруженію въ послѣднее время всѣхъ казенныхъ дорогъ, къ крѣпостнымъ сооруженіямъ на западной границѣ и проч.

Говоря о фактическомъ контролѣ, нельзя не упомянуть объ услугахъ, оказанныхъ государству во время послѣдней турецкой войны *полевымъ контролемъ*, имѣвшимъ исключительно характеръ фактического ревизіоннаго учрежденія. Имѣя ближайшимъ назначеніемъ оберегать матеріальные интересы казны, полевой контроль явился въ то же время оберегателемъ довольства и здоровья войскъ и дѣлалъ немалымъ повтореніе печальныхъ проявленій корысти и хищенія во время крымской войны („Вѣстникъ Европы“, январь, 1889 г.).

Нѣкоторые учрежденія у насъ не подлежатъ вѣдѣнію государственнаго контроля, именно: 1) Министерство Императорскаго Двора и Удѣловъ; 2) Собственная Его Императорскаго Величества Канцелярія по учрежденіямъ Императрицы Маріи; 3) государственныя кредитныя установленія и иностранное отдѣленіе особенной канцеляріи Министерства Финансовъ по кредитной части, въ оборотахъ ея по кредитнымъ операціямъ за границей 1); 4) хозяйственное управленіе при Св. Синодѣ по специальнымъ средствамъ духовнаго вѣдомства и суммамъ, отпускаемымъ изъ казны на духовно-учебныя заведенія 2); 5) Министерство Иностранныхъ дѣлъ въ чрезвычайныхъ издержкахъ на предметы, тайнѣ подлежащіе и извѣстные Его Императорскому Величеству; 6) министерства и главныя управленія относительно суммъ, ассигнуемыхъ на извѣстное Его Величеству употребленіе.

Итакъ, постановка русскаго государственнаго контроля оставляетъ желать очень многого. Нѣкоторые отрасли, какъ мы видѣли, не подчинены государственному контролю, изъяты изъ его вѣдѣнія, и въ этомъ отношеніи особеннаго упоминанія заслуживаетъ канцелярія Министер-

1) Поэтому мы не имѣемъ свѣдѣній о томъ, какъ и по какому курсу производится погашеніе, какъ велики и куда идутъ излишки, остающіеся за погашеніемъ и уплатою процентовъ, вслѣдствіе разницы въ курсѣ, по которому предполагено произвести уплаты, съ тѣмъ, по какому онъ дѣйствительно произведенъ. Такиа остатки должны быть непременно, ибо расходы по сибѣтѣ госуд. кредита вычисляются обыкновенно по весьма низкому курсу, а между тѣмъ платежи дѣлаются по курсамъ болѣе высокимъ (*Брусскій. «Госуд. долги», 1884 года, стр. 265 и особенно примѣч. 2-е.*)

2) Свѣдѣнія объ этихъ суммахъ и вообще о средствахъ церковныхъ учрежденій и церковнаго управленія можно получить изъ ежегоднаго Всеподданнѣйшаго Отчета Оберъ-Прокур. Свят. Синода по вѣд. православи. исповѣданія.

ства Финансовъ по кредитной части. Государственный контроль не повѣряетъ документально платежей по займамъ, и до 1879 г. въ отчетахъ государственнаго контроля платежи по займамъ проставлялись по смѣтному назначенію; только съ этого времени Министерство Финансовъ стало давать свѣдѣнія о дѣйствительныхъ расходахъ по этой статьѣ, но оно не обязано представлять документы. Такое изъятіе чрезвычайно важнаго отдѣла финансоваго управленія вызываетъ большія сомнѣнія. Въ самомъ дѣлѣ, задолженность наша за границей очень обширна, и желательнo было бы, чтобы государственный контроль особенное вниманіе обращалъ на операциі по кредитной части, что могло бы имѣть хорошее вліяніе на нашъ кредитъ. Кромѣ того, государственный контроль не снабженъ у насъ достаточными средствами для выполненія своихъ задачъ. Такъ, учрежденія, представляя свою отчетность въ контроль, могутъ не прилагать документовъ, необходимыхъ для ревизіи, и за это контроль не можетъ налагать взысканій. Вотъ какъ рисуется положеніе дѣлъ г. В. Саковичъ („Государственный контроль въ Россіи“, ч. I, 2-е изданіе, стр. 171): „Контроль можетъ только требовать непредставленные документы и жаловаться соответствующему начальству. По требованія контроля, вслѣдствіе отсутствія великой отвѣтственности, могутъ быть очень долго неисполняемы и даже оставляемы безъ отвѣта. Если, въ лучшемъ случаѣ, послѣ долгихъ ожиданій, неоднократно повтореній, удастся, наконецъ, собрать всѣ нужные документы, если расходъ будетъ признанъ неправильнымъ, и контроль потребуетъ объясненія отъ распорядителя, то требованіе это можетъ постигнуть та же участь, т.-е. будутъ получены неполные и уклончивые отвѣты... Если контроль налагаетъ начеть, то постановленіе его не имѣетъ силы безъ согласія начальства того лица или мѣста, которая подлежатъ начету. Если подлежащее начету мѣсто не согласится съ постановленіемъ совѣта государственнаго контроля или начеть сдѣланъ на губернатора, то дѣло переносится въ Сенатъ... Вообще понятіе о правахъ контроля выражается въ русскомъ законодательствѣ весьма неопредѣленно“¹⁾.

Такая постановка государственнаго контроля въ Россіи, несомнѣнно, требуетъ кореннаго видоизмѣненія: во-первыхъ, необходимо подчинить государственному контролю тѣ учрежденія, которыя изъяты изъ его вѣдѣнія, а во-вторыхъ, необходимо снабдить государственный контроль болѣе дѣйствительными средствами для выполненія его высокой цѣли²⁾.

Хотя Государственный Контролеръ и вошелъ въ Совѣтъ Министровъ (что, конечно, совершенно неправильно), но его ревизіонная дѣятельность и въ какомъ отношеніи не подлежитъ компетенціи Совѣта Министровъ (Выс. ук. 14 апрѣля 1906 г.). См. объ этомъ мою книгу: „Какъ расходуются народныя деньги въ Россіи“.

По смѣтѣ государственнаго контроля расходы на 1909 г. исчисляются въ суммѣ свыше 10 милл. руб. (10.645 тыс. руб.).

Сравнительно съ суммой нашего бюджета цифра эта не такъ велика, но при томъ положеніи, которое занимаетъ въ настоящее время контроль, спрашивается, окупаетъ ли, такъ сказать, онъ себя, приносить ли онъ странѣ дѣйствительную пользу: вѣдь все-таки 10 милл.—

¹⁾ См. также Головачевъ. «Десять лѣтъ реформъ», 1872 г.

²⁾ По ближайшее разслѣдованіе открытокъ по отчетности унцисей обыкновенно не приводило ли къ какимъ положительнымъ результатамъ, ибо, въ случаѣ подчета одежды, надлежало еще опредѣлить мѣсто ея пропаян, срокъ и стоимость недостающей вещи и указать лица, на которое должна падать отвѣтственность за утрату, а для этого документальная отчетность, въ большей части случаевъ, не представляла достаточныхъ данныхъ (стр. 73, Всепод. Отчетъ гос. контр. за 1873 г.).

не малая сумма, и при обсужденіи смѣты государственнаго контроля слѣдовало бы перенести вопросъ въ другую плоскость и высказать тѣ пожеланія, которые должны быть положены въ основу реорганизациі нашего контроля.

Вѣдь здѣсь, какъ и во многихъ другихъ отрасляхъ, мы имѣемъ дѣло съ недостаточной продуктивностью затрачиваемыхъ казной средствъ, и эта продуктивность могла бы быть значительно повышена.

Здѣсь, если хотите, въ маломъ отражается русскій расходный бюджетъ. Контроль вообще находится въ тѣсной связи съ политическимъ устройствомъ страны.

У насъ многія учрежденія изъяты изъ его вѣдѣнія: изъяты государственныя банки по своимъ коммерческимъ операціямъ, и дѣло доходило здѣсь до того, что иногда цѣлыя крупныя организаціи, считаемыя государственными банкомъ, скрывались отъ государственнаго контроля, напримѣръ, персидскій банкъ. За послѣднее время была тенденція изымать изъ вѣдѣнія контроля нѣкоторыя крупныя операціи. Такъ, напримѣръ, изъ вѣдѣнія контроля были изъяты общественныя работы, производившіяся въ 1891—1892 годахъ Анненковымъ, и только когда по нимъ обнаружались недочеты, туда были допущены государственныя контролеры. Восточно-китайская дорога, на которую казна израсходовала нѣсколько сотъ милліоновъ, также была изъята изъ вѣдѣнія контроля. Дѣлалось это подъ разными предлогами: въ первомъ случаѣ подъ тѣмъ предлогомъ, что общественныя работы — дѣло живое, нельзя связывать его съ формализмомъ, во второмъ случаѣ, что восточно-китайская дорога — дорога де частная (хотя вся она строилась на казенныя средства), и что если подчинить ее государственному контролю, то ясно будетъ, что эта дорога правительственная. Какъ будто, — замѣтимъ отъ себя, — китайцы и весь свѣтъ не знали, на какия средства строится восточно-китайская дорога.

Итакъ, была тенденція изымать изъ вѣдѣнія контроля нѣкоторыя операціи.

Кромѣ того, и положеніе органовъ контроля относительно распорядителей кредитовъ было весьма печальнымъ. Намъ не безызвѣстны факты, какъ тотъ или иной распорядитель кредита требовалъ удаленія того или иного контролера, находя его слишкомъ придирчивымъ, и нѣкоторые распорядители кредитовъ попросту прямо указывали поименно, кого они желали имѣть при себѣ въ качествѣ контролера. Такъ было при постройкѣ, напримѣръ, Гагръ.

Реакція въ организаціи контроля достаточно ясно обнаруживалась у насъ за послѣднее время. Такъ, одно время предполагалось даже для восточно-китайской дороги выбирать одного изъ членовъ правленія этой дороги изъ его наличнаго состава, по соглашенію министра финансовъ съ государственнымъ контролеромъ, и его сдѣлать завѣдующимъ контрольной частью, а уже этотъ завѣдующій долженъ представлять лицо, которое и назначается правленіемъ общества главнымъ контролеромъ дороги, опять съ утвержденія министра финансовъ. Но здѣсь создавалась полная подчиненность контроля тѣмъ органамъ распорядительнаго вѣдомства, дѣйствія котораго подлежатъ повѣркѣ, и контроль терялъ всякую независимость отъ распорядителей власти. И государственный контролеръ въ 1902 году, — къ чести его надо сказать, — не пошелъ на это.

Такія тенденціи организаціи контроля не могли содѣйствовать выполненію имъ своихъ великихъ задачъ.

Жизнь требовала контроля, безъ контроля чувствовалась какая-то пеловкость, но въ то же время режимъ не уживался съ самостоятель-

ностью контроля. Вот почему одной рукой как бы развивали контроль, увеличивали его штаты, а другой — «обезвреживали».

Такое «обезвреживание» весьма характерно проявлялось хотя бы в слѣдующихъ чертахъ нашего контроля: у насъ существуетъ такъ называемый фактическій контроль, — такъ, напримѣръ, при постройкѣ зданий откомандировываются чины контроля для наблюденія за постройками, для надзора за доброкачественностью употребляемыхъ матеріаловъ, — и чины контроля имѣютъ здѣсь дѣло съ техникой, но эти чины обычно или перѣдко — юристы по образованію, ничего общаго не имѣющіе со строительнымъ дѣломъ, и, конечно, они часто смотрятъ и не понимаютъ или не видятъ, какъ ихъ обманываютъ, надъ ними издѣваются, а иногда это они и видятъ, но, чтобы не скомпрометировать себя, дѣлаютъ видъ, что они этого не замѣчаютъ.

Нѣкоторые контролеры-юшцы, откомандировываемые для фактического контроля, на первыхъ порахъ не знали даже, съ какого конца мѣрить дерево, чтобы установить, что толщина его соответствуетъ указанной въ договорѣ съ поставщикомъ. Известны случаи, какъ, напримѣръ, при производствѣ пробныхъ испытаній для опредѣленія нормъ потребления топлива на казенныхъ пароходахъ жестоко одурачивались эти фактические контролеры, и нормы иногда выводились прямо умопрачительныя, а между тѣмъ по этимъ нормамъ исчисляется размѣръ расходовъ того или другого казеннаго парохода на топливо.

Конечно, толковые контролеры черезъ нѣкоторое время успѣваютъ пріобрѣсти нѣкоторыя элементарныя свѣдѣнія по технике и т. п., но все это беретъ время.

Итакъ, казалось бы, фактическій контроль — хорошій институтъ, но онъ въ практикѣ «обезвреживается» для распорядителей кредитовъ.

Или, далѣе, относительно нѣкоторыхъ отраслей нашего государственнаго хозяйства контроль долженъ заявить заранее, что и когда онъ желаетъ провѣрить. Такъ, напримѣръ, въ правилахъ о провѣркѣ наличія матеріальныхъ капиталовъ интендантскаго вѣдомства говорится, что «порядокъ и сроки провѣрокъ опредѣляются окружнымъ интендантомъ по соглашенію съ государственнымъ контролемъ», для чего назначается коммиссія изъ довѣренныхъ лицъ, и «наканунѣ дня, назначеннаго для провѣрки имущества, окружной интендантъ, на основаніи предварительнаго соглашенія съ представителемъ отъ государственнаго контроля, объявляетъ лично председателю коммиссіи, когда именно и какіе роды матеріаловъ должны быть провѣрены».

При такихъ условіяхъ всегда можно «почиститься», зная напередъ, что такой-то магазинъ подлежитъ провѣркѣ.

Это кажется мелочью, а на самомъ дѣлѣ опять-таки уменьшаетъ продуктивность работы контроля.

Бумажное дѣлопроизводство, въ концѣ-концовъ, съѣло нашъ контроль. Все дѣло стало сводиться къ тому, чтобы были чистешкѣ документы, и въ этомъ отношеніи выработалась техника: стали представляться документы о постройкахъ, которыя не были сооружены, документы на такихъ языкахъ, которыхъ не существуетъ, расписки несуществующихъ лицъ, — и контроль, за невозможностью живого дѣла, ушелъ въ разсмотрѣніе документовъ, ушелъ въ простую ариметику, и даже у лучшихъ людей въ контрольѣ стали опускаться руки.

Далѣе распорядители кредитовъ стали стремиться увязить контроль въ своихъ распорядительныхъ дѣйствіяхъ. И имѣю въ виду привлечение чиновъ государственнаго контроля въ качествѣ членовъ въ разныя организаціи при желѣзныхъ дорогахъ. Здѣсь чины контроли сидятъ вмѣстѣ съ желѣзнодорожной администраціей и, въ концѣ-

концовъ, становятся соучастниками тѣхъ или другихъ распоряженій, и, въ случаѣ неудачи, нецѣлесообразности или нехозяйственности этихъ послѣднихъ, имъ приходится молчать, сознавая, что часть вины лежитъ на нихъ. Это красною нитью стало проходить за послѣднее время сначала внизу, а дѣло кончилось тѣмъ, что и самого государственнаго контролера увязили или утопили въ Совѣтъ Министровъ, сдѣлавъ его членомъ кабинета. Правда, когда покойный Д. А. Философовъ, бывшій государственный контролеръ, запротестовалъ противъ такого порядка, то Совѣтъ Министровъ разъяснилъ, что ревизіонная дѣятельность государственнаго контролера не подлежитъ компетенціи Совѣта Министровъ, и что государственный контролеръ въ этой своей области совершенно независимъ. Но спрашивается, какъ можетъ государственный контролеръ раскрывать злоупотребленія въ сферѣ дѣятельности того или другого министра, если онъ самъ является членомъ кабинета, и, слѣдовательно, по идеѣ долженъ поддерживать этотъ кабинетъ? Вѣдь всякія такія разоблаченія злоупотребленій, конечно, не могутъ быть пріятны кабинету, и не въ мѣру ретиваго государственнаго контролера глава кабинета постарается убрать. Вотъ это обстоятельство, вмѣстѣ съ отсутствіемъ несмѣняемости государственнаго контролера, у насъ, конечно, обезсиливаетъ всю дѣятельность контроля.

Вотъ почему у насъ множество злоупотребленій, незаконныхъ поборовъ, взяточничества, а спросите въ контролѣ, много ли у нихъ такихъ дѣлъ, — и вы не найдете. Звякаетъ золото, идущее, въ цѣляхъ подкупа, въ другія руки, — и контроль не слышитъ. Переходятъ изъ рукъ въ руки крупныя пачки бумажекъ, — и контроль не видитъ...

Но даже если контроль обнаружилъ отсутствіе оправдательныхъ документовъ по тому или другому расходованію средствъ (обычно такъ мягко на официальномъ языкѣ называется злоупотребленіе казенными деньгами), начинается бумажная переписка, виновное лицо долго не отвѣчаетъ на запросы контроля, идутъ на него жалобы, дѣло доходитъ до соответствующаго министра, и иногда требуется нѣсколько лѣтъ, чтобы только получить нужное объясненіе, такъ какъ опять въ нашемъ законодательствѣ предусматривательно, въ цѣляхъ, быть-можетъ, «обезвреживанія» контроля, не установлены обязательные сроки отвѣтовъ на запросы контроля, а пока отвѣтовъ нѣтъ, начеть не налагается, и пройдетъ немало лѣтъ иногда, прежде чѣмъ контроль будетъ въ состояніи наложить начеть, а затѣмъ, если дѣло касается крупной шуки, дѣло переходитъ въ Сенатъ, тамъ оно пролежитъ нѣсколько лѣтъ, пока не выйдетъ Высочайшій манифестъ, слагающій начеть, или виновное лицо можетъ за это время умереть.

Мы хотѣли здѣсь просто только иллюстрировать безсиліе русскаго контроля, малую производительность его труда. Вотъ почему, несмотря на всю выработанность нашего контроля съ вишней стороны, даже на его болѣе строгія формы, чѣмъ въ Западной Европѣ, жизнь кишмишитъ у насъ злоупотребленіями: безхозяйственностью казенныхъ операций, безцѣльнымъ, непроизводительнымъ расходованіемъ средствъ со стороны казны и такъ далѣе.

Разматривая послѣдовательно исторію роеписи, кассоваго дѣла и контроля, мы видѣли, что во всемъ финансовомъ механизмѣ Россіи въ 60-хъ годахъ были произведены коренныя реформы. Наше финансовое хозяйство представляетъ двѣ совершенно различныя картины: до 60-хъ годовъ и послѣ — въ началѣ 60-хъ годовъ оно вступило на новый путь, приняло начала, проведенныя въ финансовомъ хозяйствѣ Западной

Европы. Чтобы понять причину такой смѣны формъ финансоваго хозяйства, мы должны бросить взглядъ на экономическую и социальную строй Россіи того времени, ибо мы знаемъ, что финансовая политика диктуется экономической и зависящей отъ нея социальной структурой страны.

Въ экономическомъ отношеніи Россія еще въ началѣ XIX вѣка была страной съ натуральнымъ хозяйствомъ. Но съ этого времени она быстро стала развиваться: натуральное хозяйство смѣняется денежнымъ, Россія выступаетъ со своимъ хлѣбомъ на мировой рынокъ, развивается фабричная промышленность. Вместе съ тѣмъ расширяется дѣятельность государства и увеличивается его потребность въ средствахъ: бюджетъ Россіи быстро растетъ.

Параллельно съ такимъ расширеніемъ дѣятельности государства и увеличеніемъ его оборотныхъ средствъ долженъ былъ измѣниться и финансовый механизмъ. Между тѣмъ мы этого не видимъ: съ 1811 г. до 60-хъ годовъ въ финансовомъ управленіи страны почти не произошло перемѣнъ. Такая ненормальная задержка, обусловленная тогдашнимъ социальнымъ строемъ страны, не могла не отразиться губительно на финансовомъ хозяйствѣ—мы уже видѣли, къ какимъ ненормальностямъ привела она какъ въ составленіи и исполненіи смѣты, такъ и въ кассовомъ дѣлѣ и контролѣ. Вотъ что говоритъ знатокъ русскихъ финансовъ Блюхъ о тогдашнемъ финансовомъ положеніи Россіи: „Во всѣхъ частяхъ тогдашней исполнительной, финансовой и судебной администраціи, при наружной благообразной обстановкѣ, расхищеніе казенныхъ и общественныхъ суммъ, злоупотребленіе властью... были обыденными, рѣдко кого поражающими явленіями. Каждое вѣдомство было государствомъ въ государствѣ—*Status in Statu*... (Блюхъ, II т., 69). Ежегодное составленіе и утвержденіе росписи было лишь формальностью, такъ какъ всякое Министерство производило свои расходы помимо росписи, каждое вѣдомство требовало себѣ столько сверхсмѣтныхъ и дополнительныхъ ассигнованій, сколько оно хотѣло (70). Никакого порядка въ государственномъ хозяйствѣ невозможно было отыскать“.

При такихъ обстоятельствахъ естественно, что государственное хозяйство не могло идти правильно: съ 1845 года въ нашемъ бюджетѣ начались хроническіе дефициты ¹⁾, ежегодно возрастающіе, которые заставляли сильно задумываться нашихъ финансистовъ того времени. Вдобавокъ Россіи еще пришлось въ это время вступить въ войну съ Западной Европой.

«Крымская война, — говоритъ Блюхъ, характеризуя социальную строй тогдашняго русскаго общества, — не могла не кончиться погромомъ для насъ: въ этой войнѣ мы встрѣтились лицомъ къ лицу съ Западомъ, зрѣлымъ въ умственной, политической и экономической

1)	Годы.	Доходы.	Расходы.	Дефициты.
	1844	181.514.500	181.514.500	— — —
	1845	190.923.500	205.401.536	14.478.036
	1846	192.368.000	213.706.668	21.338.668
	1847	191.595.000	236.609.912	45.014.912
	1848	196.566.857	242.004.420	45.437.563
	1849	202.612.000	260.170.309	57.558.309
	1850	202.120.000	285.639.850	83.569.850
	1851	217.820.000	257.358.713	39.538.713
	1852	220.716.000	243.340.094	22.624.094
	1853	224.308.000	276.754.991	52.446.991
	1854	220.060.000	332.264.219	112.204.219
	1855	206.860.000	447.244.078	240.384.078
	1856	210.700.000	518.015.279	307.315.279
	1857	226.678.000	275.097.333	48.419.333

жизни. Этой зрѣлости мы противопоставили населеніе, вѣками закрѣ-
пощенное, лишенное свѣта просвѣщенія, привычное къ ярму рабства.
У этого населенія, лишеннаго человѣческихъ правъ, конечно, умствен-
ной и политической зрѣлости быть не могло. Рядомъ съ нимъ шель
классъ рабовладѣльцевъ, знавшій только свои имущественные и со-
словные интересы, которые считались имъ главными столпами и устоями
отечества. У этой замкнутой касты трудно доискаться чего-либо, вы-
ходящаго за предѣлы обычныхъ отравленій, измѣненныхъ инстинктовъ
и барскихъ потребностей. Въ кастѣ чиновниковъ всякаго рода и вида
бюрократическая система привилась до такой степени крѣпко, что
дѣйствительная жизнь почти не существовала или существовала лишь
въ видѣ извѣстнаго объекта для бюрократическихъ манипуляцій. Третье
сословіе въ то время занимало лишь терпимое положеніе, а униженіе,
пластомъ лежавшее на крѣпостномъ населеніи, въ достаточной степени
давило и торговопромышленный міръ“ (*Блюхъ*. Т. II, 24).

Для характеристики положенія Россіи въ интересующую насъ эпоху
я приведу еще нѣсколько выдержекъ изъ одной записки того времени.

«Благопріятствуетъ ли развитію духовныхъ и вещественныхъ силъ
Россіи нынѣшнее (1855) устройство разныхъ отраслей нашего государ-
ственного управленія? — спрашиваетъ авторъ. — Отличительныя черты
его заключаются въ повсемѣстномъ недостаткѣ истины, въ недобѣри
правительства къ своимъ собственнымъ орудіямъ и въ пренебреженіи
ко всему другому. Многочисленность формъ подавляетъ сущность адми-
нистративной дѣятельности и обезличиваетъ всеобщую официальную
ложь. Взгляните на годовые отчеты — вездѣ сдѣлано все возможное,
вездѣ приобрѣтены успѣхи, вездѣ водворяется, если не вдругъ, то по
крайней мѣрѣ, постепенно, должный порядокъ. Взгляните на дѣло,
всмотритесь въ него, отдѣлите сущность отъ бумажной оболочки, то,
что есть, отъ того, что кажется, правду отъ неправды или полу-
правды, — и рѣдко гдѣ окажется прочная, плодотворная польза. Сверху —
блескъ, внизу — гниль. Въ твореніяхъ нашего официального многосло-
вія нѣтъ мѣста для истины: она загашена между строками. Но кто изъ
официальныхъ читателей всегда можетъ обращать вниманіе на между-
строчія?» (стр. 354. „Дневникъ графа Петра Александровича Валуева“.
„Думы русскаго“, 1855 г., въ „Русск. Старинѣ“, 1891, кн. 5)

„Недобѣрчивость и нескрепность всегда сопровождаются внутрен-
ними противорѣчіями. Управленіе доведено, по каждой отдѣльной части,
до высшей степени централизаціи, но взаимныя связи этихъ частей
малочисленны и шатки. Каждое министерство дѣйствуетъ по возмож-
ности особнякомъ и ревностно примѣняется къ правиламъ древней
системы удѣловъ. Централизація имѣть цѣлью невозможно большее

Годы.	Доходы.	Расходы.	Дефициты.
1858	232.566.000	247.877.000	15.311.000
1859	230.736.835	260.201.177	— — —
1860	232.630.238	293.307.338	15.677.150
1861	334.148.013	336.360.706	2.212.693
1862	295.861.839	310.619.739	14.757.899
1863	332.160.090	347.867.860	15.707.769

Итого. 1.153.996.556

(*Печеринъ*. «Историческій обзоръ росписей госуд. доходовъ и расходовъ
съ 1844 по 1863 г. включительно», стр. 220—231).

Когда дефициты стали повторяться, то при разсмотрѣніи смѣты на 1850 г.
было рекомендовано замаскировать дефицитъ, такъ какъ это де «можетъ имѣть
неблагопріятныя послѣдствія», для чего и предлагалось не вносить въ роспись
расходовъ Военнаго Министерства подъ тѣмъ предлогомъ, что будто бы расходы
этого вѣдомства не могли быть еще приведены въ положительную извѣстность
(«Ист. Вѣст.», 1885 г., июнь. «Столѣтіе дефицитовъ» *Усовъ*).

влияніе высшихъ властей на все подробности управления и на этомъ основаніи значительно стѣсняетъ въ іерархическомъ порядкѣ власть административныхъ инстанцій. Но масса дѣлъ, нынѣ восходящихъ до главныхъ начальствъ, превосходить ихъ силы. Они по необходимости должны предоставлять значительную часть этихъ дѣлъ на произволь своихъ канцелярій, такимъ образомъ судьба представленій губернскихъ начальниковъ и генераль-губернаторовъ весьма нерѣдко зависитъ не отъ гг. министровъ, но отъ столоначальниковъ того или другого министерства (стр. 355).

„Вездѣ преобладаетъ у насъ стремленіе сѣять добро силой; вездѣ пренебреженіе и нелюбовь къ мысли, движущейся безъ особаго на то приказанія; вездѣ опека надъ малолѣтними. Вездѣ противоположеніе правительства народу, казеннаго частному, вмѣсто ознаменованія ихъ естественныхъ и неразрывныхъ связей. Пренебреженіе къ каждому изъ насъ въ особенности и къ человѣческой личности вообще водворилось въ законахъ (стр. 357). Государственные люди нашего вѣка въ глазахъ народа распредѣлены на разряды, подобно казеннымъ памятникамъ, измѣнены табелью о рангахъ, расцѣнены цѣной отличій, помѣщаемыхъ въ памятныхъ книжкахъ.

„А въ Россіи такъ легко сѣять добро, русскій умъ такъ воспримчивъ, русское сердце такъ благодарно. Россія—гладкое поле, гдѣ воля правительства не встрѣчаетъ преградъ. Не скажете ли оно народу: да будетъ истина межъ нами! и не вспомнитъ ли краснорѣчивыхъ словъ, сопровождающихъ гербъ одного изъ древнихъ русскихъ народовъ: „Уму нуженъ просторъ!“ (стр. 358).

По поводу этой записки Е. П. Высочество генераль-адмиралъ Константинъ Николаевичъ издалъ слѣдующій приказъ на имя управляющаго Морскимъ Министерствомъ вице-адмирала Врангеля въ декабрѣ 1855 года: „Въ одной весьма замѣчательной запискѣ о нынѣшнихъ тяжелыхъ обстоятельствахъ Россіи, при указаніи причинъ, которые довели насъ до нынѣшняго бѣдственнаго положенія, между прочимъ сказано: „Многочисленность формъ подавляетъ у насъ сущность административной дѣятельности и обезпечиваетъ всеобщую официальную ложь. Взгляните на годовые отчеты — вездѣ сдѣлано всевозможное, вездѣ приобрѣтены успѣхи, вездѣ водворяется, если не вдругъ, то, по крайней мѣрѣ, постепенно должный порядокъ. Взгляните на дѣло, вемотритесь въ него, отдѣлите сущность отъ бумажной оболочки, то, что есть, отъ того, что кажется, правду отъ неправды или полуправды,—и рѣдко гдѣ окажется прочная плодотворная польза. Сверху—блескъ, внизу—гниль. Въ твореніяхъ нашего официального многословія нѣтъ мѣста для истины, она затаена между строками, но кто изъ официальныхъ читателей всегда можетъ обращать вниманіе на междустрочіе?“ Прошу ваше превосходительство сообщить эти правдивыя слова всеѣмъ лицамъ и мѣстамъ морского вѣдомства, отъ которыхъ въ началѣ будущаго года мы ожидаемъ отчетовъ за нынѣшній годъ, и повторить имъ, что я требую въ упомянутыхъ отчетахъ не похвалы, а истины, и въ особенности откровеннаго и глубоко обдуманнаго изложенія недостатковъ каждой части управления и сдѣланныхъ въ ней ошибокъ, и что тѣ отчеты, въ которыхъ будетъ нужно читать между строками, будутъ возвращены мной съ большою гласностью“ (стр. 359). „Думы русскаго“, 1855 г.).

Расходы на Крымскую войну только ускорили кризисъ. Долги Россіи росли съ каждымъ годомъ: въ 1852 году они равнялись 1.043 милл. р., въ 1862 г. — 1.553 милл. руб., слѣдовательно, они увеличились на 48,87% (*Минимумъ*. „Русскій государственный кредитъ“, стр. 250).

Это-то положеніе вещей и повело къ реформѣ. Вотъ чѣмъ объясняетъ необходимость опубликованія росписи комитетъ финансовъ въ своемъ засѣданіи 26 декабря 1862 года:

„Дефициты, начавшіеся у насъ съ 1845 года ¹⁾, покрывались преимущественно займами изъ кредитныхъ установленій. Отъ нихъ правительство получало ежегодно значительныя суммы за умѣренный процентъ, безгласно, какъ бы незамѣтнымъ образомъ. Велѣдствіе этого оно къ заграничнымъ займамъ обращалось умѣренно. При такомъ порядкѣ государственнй кредитъ могъ поддерживаться, даже возвышаться, безъ всякаго, такъ сказать, прямого обращенія правительства къ общественному мнѣнію съ объявленіемъ о такихъ доходахъ и расходахъ: факты замѣняли мѣсто объявленій. Русское правительство платило по займамъ исправно, занимало умѣренно, фонды его возвышались въ цѣнѣ, купоны по опыту реализовались обыкновенно по хорошему, а иногда и по весьма выгодному вексельному курсу. При всемъ этомъ кредитъ могъ поддерживаться и улучшаться и безъ публикаціи росписи.

„Но теперь обстоятельства измѣнились. Банки не только не могутъ поддерживать государственное казначейство, а, напротивъ, велѣдствіе усиленныхъ востребованій капиталовъ, затраченныхъ въ значительной степени на покрытіе прежнихъ дефицитовъ, были поставлены въ невозможность продолжать обычныя ссуды частнымъ лицамъ, даже сами затруднились въ возвратѣ вкладовъ, такъ что, несмотря на усилія государственнаго казначейства, должны были быть закрыты. Малый успѣхъ послѣднихъ нашихъ займовъ, паденіе курса на наши фонды, печальныя сужденія въ нашихъ и иностранныхъ журналахъ, частныя корреспонденціи байкировъ,—все это слишкомъ ясно доказывало, что довѣріе къ нашему финансовому положенію вкоренилось въ общественномъ мнѣніи. Довѣріе же можетъ быть возстановлено не иначе, какъ полною откровенностью правительства относительно своихъ финансовъ. Слѣное довѣріе по преданію, основанное на неопредѣленныхъ, но общепринятыхъ понятіяхъ о ресурсахъ Россіи, не имѣетъ уже прежней силы; возстановить его въ нашъ вѣкъ публичности невозможно, но оно можетъ быть возстановлено на другихъ основаціяхъ, конечно, не вдругъ, а постепенно. Первый шагъ къ этому есть обнародованіе росписи. Объявленіе дефицита въ 15.000.000 рублей не произведетъ особеннаго впечатлѣнія какъ по сравненію съ извѣстными въ настоящее время дефицитами другихъ государствъ, такъ и потому, что при смутныхъ слухахъ о положеніи нашихъ финансовъ всѣ убѣждены, что есть значительный дефицитъ.

„По всемъ enimъ соображеніямъ, комитетъ финансовъ убѣжденъ, что публикованіе росписи не можетъ быть долѣе откладываемо безъ существеннаго и, можетъ-быть, несправимаго вреда для государственныхъ финансовъ“ (Печеринъ. „Историческій обзоръ росписей государ-

1) Дефицита не было только въ 1859 г., по росписи котораго доходы превысили расходы на 20,5 мил. руб., по случаю наддачи на торгахъ откупщиками питейно-откупной суммы по 40 мил. руб. на трехлѣтіе съ 1859 по 1862 г. включительно (стр. 220. Печеринъ. «Истор. обзоръ росписей госуд. доходовъ и расходовъ», т. II). Съ 1844 по 1863 г. включительно дефицитъ составлялъ 1.153 мил. руб. и покрывался внѣшними займами, внутренними изъ госуд. кред. установленій, выпусками кред. билетовъ и билетовъ госуд. казначейства.

ственныхъ доходовъ и расходовъ съ 1844 по 1863 годъ включительно», стр. 205—207) ¹⁾.

Этотъ докладъ былъ утвержденъ, и роспись, какъ мы знаемъ, съ 1862 года стала публиковаться. Въ мотивахъ, приведенныхъ для доказательства необходимости публикаціи росписи, нельзя не видѣть также мотивовъ вообще для реформъ того времени.

Литература: М. Фридманъ. „Наша финансовая система“. Library of Congress Select List of References in the budget of foreign countries, Washingt., 1904. А. Rizzi. Il bilancio della Prussia, considerato dal punto di vista contabilita di stato, Roma, 1904 (Bertero).

De Hamini. La materia e la forma del bilancio inglese, Torino (Roux), 1904. М. Боголюбовъ. «Финансы, правительство», 1907. Н. Matton. «Précis de droit budgetaire belge» 1908. «Вопросы госуд. хозяйства и бюджетнаго права», изд. кн. П. Долгорукова и Петрункевича, 1907. «Доклады бюджетной комиссіи 3-й Г. Думы». «Отчетъ по исполненіи госуд. росписи и «замѣчанія» счетной палаты въ Пруссіи». Геймана («В. Ф.», 1908, № 52).

СПбГу

¹⁾ «Если Россія, — говоритъ Бессонъ, — публикуетъ свой бюджетъ, то она дѣлаетъ это вовсе не для того, чтобы дать удовлетвореніе принципамъ, которые отрицаются ея политическимъ устройствомъ. Контроль со стороны общественнаго мнѣнія вовсе и не входитъ въ намѣренія государственной власти неограниченной монархіи. Эта гласность имѣетъ одну лишь цѣль — обезпечить капиталы, упрочить положеніе, созданное русскимъ бумагамъ на международномъ рынкѣ, и проложить дорогу будущимъ займамъ».

ФОРМЫ ВЗИМАНІЯ.

Мы видѣли, какъ и кѣмъ устанавливаются доходы и расходы государства, какъ хранятся собранныя суммы, какъ контролируется точное исполненіе бюджетнаго закона. Но теперь другой вопросъ: какъ взимаются эти установленные доходы? Самый масштабъ, которымъ опредѣляется размѣръ суммы, причитающейся съ каждаго плательщика, мы оставимъ въ сторонѣ. Смыслъ этихъ масштабовъ имѣетъ свою очень интересную исторію: сначала такимъ масштабомъ была общая имущественная масса; затѣмъ послѣдняя распадается на отдѣльныя формы,—поземельное владѣніе, обладаніе недвижимостью, капиталомъ, размѣръ жалованья; выступаютъ, какъ объекты обложенія,—потребленіе хлѣба, водки, табаку, сахару, объемъ пользованія почтовыми учрежденіями, желѣзными дорогами и т. д. Все это имѣетъ свою исторію, и опредѣляющимъ моментомъ здѣсь являются интересы разныхъ группъ, экономической уровеньъ страны и проч. Но этотъ вопросъ—вопросъ о мѣрѣ, которой измѣряется налоговоспособность плательщика, разсматривается въ другомъ мѣстѣ. Допустимъ, что налоговоспособность плательщика измѣрена, и займемся самымъ моментомъ, какъ сумма, назначенная съ того или иного плательщика, переходитъ въ кассу государства. Это вопросъ о формахъ взиманія. Мы ограничимся здѣсь только формами взиманія *прямыхъ* налоговъ, оставляя налоги на потребленіе въ сторонѣ: взиманіе послѣднихъ представляетъ меньшій интересъ.

На первыхъ порахъ государство слабо, нѣтъ у него достаточно органовъ, ему некому поручить взиманіе налоговъ и, сознавая свое безсиліе, оно не рѣшается брать на себя этой задачи, зная, что своими органами ему не дотянуться до плательщика, а если и дотянется, то сами эти органы настолько ненадежны, что не гарантируютъ поступленія въ казну требуемой суммы. Отсюда стремленіе государства найти посредника между собой и плательщикомъ, найти ответственную организацію, на которую можно бы положиться и которая обезпечила бы правильное поступленіе доходовъ въ пользу государства. Для этого оно пользуется обыкновенно какими-нибудь уже готовыми организаціями: напримѣръ, при взиманіи налога съ покореннаго народа побѣдителемъ просто опредѣляется сумма, которую побѣжденный народъ долженъ дать, и послѣдній уже собираетъ ее, какъ знаетъ. Государство для взиманія налоговъ въ этотъ періодъ низкой финансовой техники пользуется чаще всего естественными союзами, а если ихъ нѣтъ, то создаетъ искусственные.

Естественными союзами являются городъ и деревенская община. Правительство назначаетъ извѣстную сумму, какую оно должно получить съ даннаго города или общины, и эти союзы должны въ извѣстный срокъ собрать ее. Имъ (союзамъ) предоставляется право разложить

эту сумму по своему усмотрению. Назначая общую сумму налога, государство руководствуется каким-нибудь масштабом, но этот масштаб имеет значение только для определения окладов цѣлыхъ такихъ союзовъ (у насъ—соха, дворъ, душа). Но разъ окладъ определенъ для известной территоріи или союза, то онъ уже теряетъ всякую обязательность—внутри даннаго района или союза заинтересованныя лица могутъ раскладывать определенную для нихъ сумму, какъ имъ угодно, государственнѣй масштабъ при этой формѣ взиманія имѣетъ только фиктивное счетное значеніе. Государство само знаетъ, что масштабъ, которымъ оно пользуется, не есть дѣйствительная единица. Поэтому иногда оно оказываетъ даже давленіе на союзы, чтобы они не пользовались въ своихъ *внутреннихъ* раскладкахъ между собой этимъ фиктивнымъ масштабомъ, подчеркивая при этомъ все условное значеніе его и рекомендуя другой: у насъ, напримеръ, государство, разлагая между союзами общую сумму налога по сохамъ, дворамъ или душамъ, рекомендовало населенію обложеніе „по животамъ и промысламъ“, т.-е. вообще по имущественному состоянію.

Итакъ, государство не рѣшается взять на себя взываніе налоговыхъ суммъ: ему это не подъ силу, у него нѣтъ надежнаго чиновничества, оно боится, что, взявъ въ свои руки эту операцію, само ничего не выиграетъ, а только ослабитъ платежныя силы населенія—его чиновники будутъ разорять народъ взятками и неправильными раскладками палогового бремени. Въ этотъ періодъ государство только присматривается къ тому, какъ союзы раскладываютъ между собою налоговую сумму, и иногда даетъ совѣты. Государство предоставляетъ союзу и развертку и взиманіе, а себѣ оставляетъ лишь назначеніе окладовъ. Только время отъ времени, лѣтъ черезъ 30—40 и болѣе оно снова измѣряетъ землю, переписываетъ дворы или подсчитываетъ души—здѣсь государство соприкасается съ плательщикомъ, но это очень простая операція, въ остальномъ же никакой связи между плательщикомъ и государствомъ не существуетъ.

Самый полный типъ устраненія государствомъ себя отъ взиманія—порученіе этимъ союзамъ и развертки, и взиманія, и возложеніе на нихъ отвѣтственности за уплату требуемой суммы. Весь союзъ отвѣчаетъ за уплату ея. Это *круговая порука*. Здѣсь между плательщикомъ и государствомъ стоитъ такой союзъ, плательщикъ заклоняется отъ государства союзомъ.

Въ эту эпоху круговая порука и для правительства и для такихъ союзовъ очень выгодна. Государство, вѣдѣвшее низкой финалсовой техники, прибѣгаетъ къ союзу, который круговой порукой гарантируетъ полностью уплаты требуемой суммы. Съ другой стороны, союзъ беретъ на себя эту гарантію, какъ средство защиты себя отъ административнаго вмѣшательства въ свои внутреннія дѣла, что имѣетъ большое значеніе при отсутствіи въ странѣ развитого чувства законности и законныхъ гарантій—община смотритъ на круговую поруку, какъ на гарантію отъ чиновническаго произвола, и охотно беретъ ее на себя.

Въ это время не только всѣ прямые налоги обезпечены круговой порукой, но даже косвенные. Отсюда развивается т. п. окладъ въ косвенныхъ налогахъ: правительство, устранивъ своихъ агентовъ, поручаетъ собирать весь сборъ самоуправляющимся союзамъ, подъ круговой порукой или безъ нея, но съ возложеніемъ отвѣтственности на лица, избранныхъ самимъ союзомъ для взиманія. Эти лица обычно-

венно избираются изъ состоятельнаго населенія, своимъ имуществомъ обезпечиваютъ правильность поступленийъ и отвѣчаютъ за недоборы. Таковы были у насъ кабацкіе сборы: на каждый кабакъ правительство назначало извѣстный окладъ, опредѣляемый по наибольшему поступленію въ одно изъ предыдущихъ лѣтъ. Для сбора этихъ денегъ избирались головы и цѣловальники, которые должны были собирать кабацкія деньги „съ прибавкой противъ прошлыхъ лѣтъ“. Для этого цѣловальники могли дѣйствовать „безстрашно и въ томъ приборѣ никакаго себѣ опасенія не держать, а главное—питуховъ отъ кабака не отгонять“. При недоборѣ же правительство взыскивало недостающую сумму съ головъ и цѣловальниковъ ¹⁾.

Такимъ образомъ круговая порука есть признакъ и слѣдствіе малаго развитія финансовой техники, когда у центральной власти, такъ сказать, руки коротки, и эта власть останавливается передъ стѣнами средневѣковаго города въ Германіи и передъ общиной у насъ.

Развитіе государства характеризуется сближеніемъ его съ плательщикомъ: органы государства развиваются, и оно начинаетъ покушаться взять въ свои руки нѣкоторыя операціи по взиманію. Труднѣе всего, конечно, справиться въ разверткой, и она сохраняется дольше въ рукахъ союзовъ. Но государство понемногу начинаетъ давать извѣстныя нормы: какъ раскладывать, по какому масштабу, какъ учитывать количество единицъ, съ которыхъ причитается налогъ. Эти нормы сначала неопредѣленны, но затѣмъ онѣ становятся все опредѣленнѣе и все ближе охватываютъ объектъ обложенія. А разъ такъ, разъ государство вмѣшалось въ эту внутреннюю сферу обложенія со своими нормами, разъ оно настолько выросло, что сдѣлалось компетентнымъ въ созданіи этихъ нормъ,—оно уже не можетъ оставить на союзѣ отвѣтственность за уплату суммы, причитающейся съ даннаго союза. Союзъ можетъ и долженъ отвѣчать только тогда, когда онъ совершенно свободенъ въ своей дѣятельности, но онъ не можетъ быть отвѣтственнымъ, когда ему предписываются нормы извѣстныя.

Такое положеніе, очевидно, есть переходный моментъ: государство уже не такъ пассивно, но еще и не вполне активно; оно дѣлаетъ попытку подойти къ плательщику, но не рѣшается стать съ нимъ лицомъ къ лицу. Сумма опредѣляется государствомъ, но развертывается она между отдѣльными плательщиками не имъ, а общинами, хотя и по указанному правительствомъ масштабу; государство же развертываетъ ее только между общинами. Но такъ какъ государство отказалось отъ полнаго нейтралитета въ сферѣ раскладки внутри общины, то и круговая порука снимается съ союза. Союзъ раскладывается по нормѣ, указанной правительствомъ, но затѣмъ роль его кончается: каждый плательщикъ отвѣчаетъ за взносъ налога лично. Очевидно, здѣсь необходимы строгія нормы, иначе фискалъ могъ бы потерпѣть крупныя убытки. Здѣсь уже масштабъ сдѣланъ обязательнымъ для раскладки внутри общины, но самый учетъ, измѣреніе, опредѣленіе количества платежныхъ единицъ остаются въ рукахъ общины, города. У насъ, напримѣръ, государственныя поземельныя налоги устанавливаются слѣдующимъ образомъ: общая сумма налога съ каждой губерніи опредѣляется помноженіемъ общаго числа десятинъ, подлежащихъ обложенію, на средній по губерніи окладъ, устанавливаемый законодательнымъ порядкомъ, налога съ десятины удобной

¹⁾ См. «Общую картину обложенія въ XVII в.» въ моихъ «Очеркахъ».

земли и лѣса. Сумма налога, назначенная на губерцію, распределяется между уѣздами губернскимъ земскимъ собраніемъ соответственно количеству и цѣнности земель каждаго уѣзда, а въ предѣлахъ уѣзда эта сумма раскладывается между отдѣльными плательщиками уѣздной земскою управой на основаніяхъ, установленныхъ уѣзднымъ земскимъ собраніемъ для раскладки мѣстныхъ земельных сборовъ (порядокъ этотъ опредѣленъ въ законѣ).

Здѣсь, на этомъ примѣрѣ, мы видимъ, что правительство даетъ квоту, которой долженъ придерживаться союзъ, но внутренняя раскладка остается еще въ рукахъ послѣдняго. Мы видимъ, какъ масштаб мѣняется свое значеніе: изъ фиктивного онъ превращается въ дѣйствительный, получаетъ реальное значеніе. Государство связываетъ руки союзу и развязываетъ себѣ, но самое производство оцѣночной операциі оно еще не рѣшается взять на себя. Итакъ, съ поднятіемъ финансовой техники, государство старается ближе стать къ плательщику, чтобы лучше использовать платежеспособность гражданъ. Оно теперь переходитъ черезъ городскую стѣну, не останавливаясь передъ ней, какъ въ старину, но и община теряетъ интересъ въ автономности обложенія: она открываетъ свои ворота для государственныхъ сборщиковъ безъ страха и боязни, будучи увѣрена, что надъ ними есть контроль закона ¹⁾; община иногда сама проситъ о снятіи круговой поруки и, слѣд., о передачѣ обложенія въ руки правительства.

Но если государство, развивъ свои собственные органы, суживаетъ роль союзовъ по возложеннымъ на нихъ задачамъ въ сферѣ государственныхъ финансовъ, то, съ другой стороны, эти союзы получаютъ больше самостоятельности въ своей собственной сферѣ и развиваютъ смѣлѣе свою собственную финансовую организацію (см. далѣе прусскую коммунальную реформу 1893 г.).

Наконецъ государство настолько окрѣпло, что беретъ всю операцию оцѣнки въ свои руки: производится кадастръ земли, недвижности, опредѣляется квота обложенія. Государство становится въ непосредственныя отношенія къ плательщику—примѣромъ такого обложенія можетъ служить подоходный налогъ, гдѣ государство старается охватить весь доходъ плательщика и, сообразуясь съ нимъ, опредѣлить полагающуюся съ него платежъ.

Итакъ, при этой системѣ государство само опредѣляетъ квоту обложенія съ каждой единицы, но не устанавливаетъ оклада, то-есть оно не опредѣляетъ, сколько данный источникъ дохода долженъ дать. Государство само не знаетъ, сколько оно получитъ, оно только говоритъ: такой-то имѣетъ столько-то, поэтому онъ долженъ заплатить столько-то. Но и здѣсь не исключается пользованіе услугами самоуправляющихся союзовъ: они въ той или иной формѣ привлекаются къ участию въ процессѣ обложенія, принимаютъ участіе при оцѣнкѣ и измѣреніи платежеспособности лицъ по опредѣленнымъ, предписаннымъ строгими правилами, масштабамъ. Вѣдь никто не можетъ оказать лучшаго содѣйствія въ этомъ отношеніи, какъ эти самоуправляющіеся союзы, близко знающіе мѣстные условія. Но собственно оцѣнка теперь производится государственными чиновниками или подъ ихъ контролемъ, союзы же только помогаютъ имъ.

Иногда органамъ общины поручается и самое взиманіе, но только чисто механическое, такъ какъ оцѣнка производится или государствомъ

1) Къ моменту указанныхъ измѣненій обычно это уже бываетъ такъ.

или при его участіи, и самая квота опредѣляется имъ. Слѣдовательно, въ отличіе отъ предшествующихъ формъ здѣсь государство опредѣляетъ, сколько каждый долженъ платить. Роль общины сводится теперь до подсобной роли, до содѣйствія государству, но содѣйствіе это очень важно: оно практикуется чуть ли не во всеми фискалами. Примѣромъ такого участія союза въ качествѣ помощника государства могутъ служить мѣстные оцѣночныя комиссіи: на примѣръ, въ Пруссіи оцѣнка облагаемыхъ доходовъ и назначеніе оклада съ отдѣльныхъ плательщиковъ производится общинными комиссіями изъ плательщиковъ подоходнаго налога подъ предѣлательствомъ правительственнаго чиновника.

Въ это время обыкновенно въ государствѣ создаются особые спеціальныя органы для взиманія. Такіе органы уже существуютъ на Западѣ: они не зависятъ отъ полиціи, нерѣдко оплачиваются извѣстнымъ % съ собранной ими суммы. Таковъ порядокъ во Франціи; въ Англіи же они отмѣнены съ 1891 года по слѣдующимъ соображеніямъ: во-первыхъ, въ то время, какъ въ маленькихъ, бѣдныхъ приходдахъ должность оплачивается очень плохо, въ большихъ и богатыхъ она даетъ громадные доходы, особенно тамъ, гдѣ декларируютъ свои доходы желѣзныя дороги и другія промышленныя акціонерныя предпріятія; во-вторыхъ, при увеличеніи квоты обложенія и плата сборщикамъ повышается безъ всякаго увеличенія труда съ ихъ стороны (Озеровъ. „Подоходный налогъ въ Англіи“, 194). Здѣсь фиксирована при реформѣ та плата, которую сборщики получили отъ процентнаго вознагражденія въ послѣдній годъ передъ реформой.

Итакъ, въ развитіи формъ взиманія налоговъ можно наблюдать три фазиса. Первый—финансовая техника государства мало развита, и государство поручаетъ весь сборъ естественному или искусственному, образованному имъ союзу—городу или общинѣ подъ круговой порукой, а само опредѣляетъ только общую сумму, которую требуетъ отъ союза. Круговая порука тогда нужна какъ государству, такъ и общинѣ: государству, чтобы обезпечить себѣ доходы; общинѣ, чтобы защитить себя отъ произвола государственныхъ чиновниковъ. Второй фазисъ: финансовая техника поднимается, страна покрывается съѣтъю государственныхъ учреждений, государство беретъ на себя часть функций, которыя прежде принадлежали союзу; оно даетъ квоту обложенія, но самый процессъ его еще оставляетъ въ рукахъ союза, хотя и наблюдать за нимъ и опредѣляетъ его болѣе или менѣе строгими нормами. Здѣсь круговая порука снимается: она уже болѣе и неумѣтна при вмѣшательствѣ государства, и не нужна для самой общины—законность и строгій контроль обезпечиваютъ ей правильное обложеніе государственнымъ органами. Наконецъ третій фазисъ развитія формъ взиманія—государство веѣ функции оцѣнки и взиманія забираетъ въ свои руки. Союзъ теперь можетъ играть только роль помощника государственныхъ органовъ. Такимъ образомъ исторія развитія формъ взиманія обнаруживаетъ постоянную тенденцію государства къ сближенію его съ плательщикомъ.

Наши пріемы взиманія характеризуются очень примитивными формами—у насъ еще до послѣдняго времени функционировала круговая отвѣтственность: до реформы 1899 г. взиманіе окладныхъ сборовъ съ крестьянъ находилось въ рукахъ общихъ органовъ—полиціи и земскаго начальника, и только самая незначительная роль отведена была податному инспектору. А между тѣмъ потребность въ выдѣленіи особыхъ органовъ взиманія чувствуется сильно: общіе органы слишкомъ заняты, чтобы слѣдить за платежеспособностью гражданъ, ихъ забота

сводится къ тому, чтобы только побольше собрать. Столкновения между общими органами очень часты: земекій начальникъ даетъ крестьянамъ отерочку по взносу платежей, а исправникъ за эту отерочку штрафуетъ.

Но и у насъ наблюдается стремленіе государства ближе стать къ плательщику — результатомъ этой тенденціи, между прочимъ, является законъ 23 іюня 1899 года. Мы разберемъ его болѣе подробно, но для этого необходимо бросить взглядъ на исторію взиманія въ Россіи до этого закона.

Взиманіе податей до реформы 1861 г.

Въ XVI и XVII вв. у насъ постепенно смѣнился масштабъ прямого обложения: сначала это была соха, затѣмъ дворъ. Но онъ всегда былъ очень грубой единицей обложения, годной только для того, чтобы дать правительству возможность сдѣлать приблизительный подсчетъ суммъ, которая могла быть выбрана съ данной территоріи при существовавшихъ условіяхъ народно-хозяйственнаго быта. Этимъ объектомъ пользовалось только правительство: „Какова бы ни была единица обложения,—говоритъ Бржескій,—принятая для исчисления правительственнаго оклада, раскладочная система оставалась въ полной силѣ“ (Бржескій. „Недоимочность и круговая порука“, 13). Она обуславливалась невозможностью для правительства вѣдаться съ каждымъ отдѣльнымъ тягломъ, входитъ въ подробную отѣнку платежеспособности каждаго отдѣльнаго лица. „Уровень матеріальнаго достатка тяглыхъ людей въ разсматриваемую эпоху былъ крайне низокъ, и не было средствъ разобратся въ опредѣленіи разнообразныхъ отѣнковъ налогоспособности каждаго отдѣльнаго плательщика, да въ этомъ не было и надобности—къ услугамъ правительства была община, дѣятельность которой сглаживала недостатки дѣйствовавшей податной системы“ (13).

Тутъ было извѣстное совпаденіе интересовъ правительства и общины: правительство, не имѣя надежнаго чиновничества и будучи заинтересовано въ безнедоимочномъ поступленіи доходовъ, охотно предоставляло общинѣ опредѣлять податную долю каждаго своего члена подъ круговой отвѣтственностью всей общины; община, заинтересованная въ правильномъ распредѣленіи оклада между своими членами, дорожила этимъ правомъ, боясь вмѣшательства приказной администраціи. Община была драгоценнымъ, незамѣнимымъ сотрудникомъ правительства: задача послѣдняго состояла въ томъ, чтобы установить окладъ; задача общины — въ томъ, чтобы распредѣлить его между плательщиками „по животамъ и промысламъ“, то-есть принимая во вниманіе всѣ тѣ признаки, которыми опредѣлялась налогоспособность каждаго плательщика.

Кто же производилъ раскладку внутри общины? Въ болѣе отдаленное время, при малочисленности населенія, раскладка податей производилась всѣмъ міромъ, но съ увеличеніемъ населенія и усложненіемъ процесса обложения такой порядокъ сдѣлался неудобнымъ, и раскладка перешла къ выборнымъ окладчикамъ или къ мірекимъ властямъ: старостамъ, сотскимъ, избираемымъ изъ лучшихъ людей на извѣстный срокъ.

Но уже въ это время перѣдко бывали случаи столкновений и злоупотребленій внутри общины: болѣе богатые и вліятельные члены ея, пользуясь своими семейными и другими связями, старались свалить

налоговое бремя на слабых и маломощных. Иногда для этой цели богатые отписывались в платежи налогов от людей менее состоятельных и бедных, при чем подкупными воеводами они достигали того, что платили сравнительно меньшую долю оклада, чем их бедные однообщественники. Бедные тогда подавали челобитья, чтобы богатым приказали тянуть тягло вместе с ними. Так было в Чердынском уезде, Пермской губернии: здешние богатые крестьяне, подкупив воеводу и отделившись, платили сравнительно незначительную долю оклада, а вся тяжесть падала на людей бедных. Последнее со старостой Васькой Заехиним подали челобитную государю о том, чтобы они велись богатым, которые „самовольством“ отписались, тянуть тягло со „средними и молотчими крестьянами вместе, заодно, в сваль“. Государь удовлетворил их жалобу.

В виду таких злоупотреблений, в наказах воеводам предписывалось охранять бедных от насилия и обид богатых, но воеводы сами принимали сторону последних. Поэтому правительство часто, вопреки своим наказам, предписывало воеводам не вмешиваться в мирскую раскладку; правительство, видимо, колебалось: под влиянием недоимок оно то предписывало воеводам вмешиваться в сбор податей, то, когда на воеводу сыпался отовсюду жалобы, оно спешило отменить свои предписания. В сущности и то и другое было опасно: бедные одни не могли защитить себя от давления богатых, а пустить воеводу—значило пустить, что называется, козла в огород. Поэтому царь иногда грозил опалой воеводам за вмешательство в крестьянскую раскладку.

Нередко случалось, что тягловые союзы образовывались совершенно случайно: составители писцовых книг по своему личному усмотрению иногда заносили в один оклад плательщиков, не только не имевших внутренней хозяйственной общности, но даже живших на далеком расстоянии друг от друга. Члены союза в таких случаях, конечно, тяготились одни другими и подавали челобитные о том, чтобы их поставили в один оклад с другими плательщиками, имевшими с ними экономическую связь.

Итак, много злоупотреблений происходило в общинах, но самостоятельность ее, вследствие тех выгод, которые получала фискаль, сохранялась.

Взиманием податей в черных волостях (черная волость—крестьянская община, зависевшая непосредственно от государства—противопологалась владельческому, и в этом смысле самое население черной волости получало название волостных людей) завывали выборные земские власти, различные цфловальники, десятские, сотские и даже земский судейка. В дворцовых селах, вотчинах и поместьях взиманием податей завывали приказчики. Собранные деньги сборщики доставляли в уездный город—в земскую, посадскую или уездную избу. Некоторые общины, на основании жалованных грамот, могли доставлять налоги прямо в Москву „мимо воеводу и приказных людей“. Общины, которые не имели права посылать деньги в Москву, иногда просили об этом, соглашаясь даже платить больше, только бы им позволили доставлять деньги прямо в Москву, минуя местную администрацию. Здесь мы наглядно видим, как община сама предлагает свои услуги по взиманию налогов, только бы избавиться от чиновников и сохранить свое самоуправление.

В борьбе со злоупотреблениями воевод центральное правительство пыталось посылать сборщиков из Москвы, но последние были не лучше местной администрации—это объясняется общим низким

уровнем тогдашняго служилаго класса. Между тѣмъ недоимки росли. Тогда правительство рѣшило распространить и сдѣлать общамъ обычай давать общинамъ право доставлять свои подати прямо въ Москву (въ началѣ царствованія Петра В.) „самимъ мимо воеводъ и приказныхъ людей“. „А воеводамъ во всякіе доходы, безъ указа, нѣкоторыми дѣлами вступаться не велѣно... для того, что, по ихъ воеводскимъ прихотямъ, были многіе ненадобные сборы и держаны въ расходъ на ихъ прихоти, и тѣми своими прихотями и сборами они, воеводы, настоящіе денежные сборы остапавливали и запускали многую доимку“.

Зато теперь стало выдвигаться значеніе тѣхъ выборныхъ лицъ, которыя завѣдывали сборомъ податей. Этимъ лицамъ теперь вмѣняется въ обязанность собирать аккуратно казенныя деньги подь страхомъ кнута, конфискаціи имущества и ссылки въ Азовъ: „Буде они, земскіе старосты и судейки и цѣловальники, съ товарищи... тѣмъ... доходамъ учинять хотя малую доимку, и имъ за то быть въ жестокомъ наказаніи, биты кнутомъ и сосланы будутъ съ женами и дѣтymi въ ссылку въ Азовъ, на вѣчное житье, а дома ихъ и животы взяты будутъ на насъ, великаго государя, безповоротнo“ (*Бржескій*, 31). Для того, чтобы обезпечить имущественную отвѣтственность выборныхъ, предписывается: „Къ денежному сбору въ цѣловальники и въ сборщики по очереди выбирать... добрыхъ и знатныхъ и пожиточныхъ людей“ (тамъ же). Но „добрые“ и богатые люди уклонялись отъ выборныхъ должностей: вѣдь они рисковали имѣть крупныя непріятности съ однообщинниками, стоять на правезѣ и, въ кондѣ-кондѣвъ, потерять свое имущество, поэтому богатые нерѣдко откупались извѣстной суммой, не желая разоряться. Въ выборные шли преимущественно неблагонадежныя въ имущественномъ отношеніи люди, которые „сборными деньгами корытовались, торговали, за собой держали, брали взятки“ (31). Правительство строго наказывало лучшихъ людей за уклоненіе отъ выборныхъ должностей: ихъ велѣно было посылать въ Москву,сылать на вѣчное житье въ Азовъ, „чтобы на нихъ смотря впредь инымъ изъ братьи отбиваться отъ очередныхъ службъ было неповадно“ (32). Очевидно, какой могъ быть порядокъ взиманія налоговъ, когда выборные рисковали всѣмъ своимъ имуществомъ: они стремились, во что бы то ни стало, добрать съ наиболѣе состоятельныхъ требуемую сумму налога, а тогда мирволили состоятельнымъ. Только послѣ взысканій съ выборныхъ отвѣтственность падала на всю общину: „А буде тѣ выборные люди и земскіе старосты... тѣхъ стрѣлецкихъ денегъ на... сроки по окладу сполна не выплютъ и тѣ деньги доправлены будутъ на земскихъ старостахъ и на всѣхъ посадскихъ и на уѣздныхъ людяхъ безъ всякой пощады“ (*Бржескій*). „Недоимочность и круговая порука сельскихъ обществъ“ (29).

Относительно времени возникновенія круговой поруки мнѣнія ученыхъ раздѣляются, но, во всякомъ случаѣ, въ XVII в. она уже была.

Такимъ образомъ все податное дѣло подь конецъ XVII вѣка было передано въ руки тягловыхъ союзовъ, подь отвѣтственностью за недоимки сперва выборныхъ лицъ, а потомъ всей общины.

Порядокъ взысканія недоимокъ былъ слѣдующій: за недоимку прежде всего отвѣчалъ самъ недоимщикъ — его ставили на правезѣ, т.-е. выводили на площадь и били батогами, на ночь сажали въ тюрьму и на слѣдующій день снова били. Это продолжалось до тѣхъ поръ, пока недоимщикъ не уплачивалъ денегъ. Такое обращеніе съ недоимщикомъ объясняется тѣмъ, что государство смотрѣло на него, какъ на лицо, не желавшее платить, ослушника царской воли: « А тѣхъ ослуш-

никовъ... бить батогами и сажать въ тюрьму, а изъ тюрьмы выходя, бить на правожѣ нещадно, покамѣта они государевы деньги не заплатятъ" (25). Если изъ недоимщика не удавалось выколотить денегъ, тогда требованіе обращалось къ выборнымъ: послѣднихъ постигала та же участь, что и недоимщиковъ, т.-е. правожѣ, а затѣмъ, какъ было сказано, ссылка; послѣ выборныхъ отвѣчалъ иногда воевода, иногда же прямо община.

Въ XVIII вѣкѣ вводится новая единица обложенія—душа. Теперь подворный переписи замѣняются ревизіями. Введеніе подушной подати сдѣлало необходимымъ постоянное наблюденіе за передвиженіемъ податного населенія, въ результатъ чего явилась строгая паспортная система. Правительство смотрѣло на подушный налогъ, какъ на счетный приемъ для распредѣленія всей суммы налога между союзами. Община же могла разложить между своими членами назначенную съ нея сумму, какъ ей угодно.

Вообще крестьянинъ того времени интересовалъ правительство не самъ по себѣ—до него правительству не было дѣла, а постольку, поскольку онъ давалъ средства для государственной машины. И мы видимъ, какъ нарушеніемъ правовыхъ интересовъ крестьянъ, именно: созданіемъ тяглого союза, прикрѣпленіемъ къ нему крестьянина (паспортная система), уничтоженіемъ его индивидуальной свободы крестьянство приравнивается къ своей функціи для выработки податей.

„Крестьянинъ XVIII столѣтія,—говоритъ Бржескій,—это не что иное, какъ аппаратъ для выработки подати; если этотъ аппаратъ находился въ крѣпостной зависимости, то онъ, кромѣ подати, вырабатывалъ въ пользу помѣщика оброкъ и отбывалъ различнаго рода повинности" (82). Когда фискъ и выказывалъ нѣкоторую заботливость о крестьянахъ, то въ основѣ ея были интересы фискальнаго свойства, а вовсе не сознаніе обязанностей, лежащихъ на немъ относительно этого слова.

Какъ на итогъ развитія круговой поруки въ XVIII вѣкѣ, можно смотрѣть на слѣдующій сенатскій указъ 1783 года: „Подушный сборъ собирается и въ доимкѣ остается не съ лица или не съ *помѣщика*, но на цѣлыхъ волостяхъ, селахъ и деревняхъ, кошъ крестьяне... платить отъ одной ревизіи до другой какъ сами за себя, такъ за умершихъ, престарѣлыхъ и малолѣтнихъ по собственной между собой раскладкѣ" (99). Бржескій видитъ въ этомъ актѣ какъ бы консолидацію законодательства о круговой поруки.

Что касается раскладки подушной подати въ XVIII вѣкѣ, то у крестьянъ государственныхъ и дворцовыхъ она производилась старостами при участіи земскихъ комиссаровъ. У крестьянъ, принадлежавшихъ помѣщикамъ и вотчинникамъ, обязанность раскладки и взиманія податей лежала на владѣльцахъ или ихъ управителяхъ; поэтому владѣльческіе крестьяне до 1861 года не знали круговой поруки, какъ это видно изъ отзывовъ, данныхъ членами губернскихъ комитетовъ редакціоннымъ комиссіямъ, выработавшимъ положеніе 19 февраля 1861 года. Спрашивается—почему? Потому, что помѣщикъ самъ опредѣлялъ размѣръ налога и могъ, слѣдовательно, сообразоваться съ налогоспособностью каждаго крестьянина: онъ стоялъ близко къ крестьянину, зналъ его лучше и могъ поэтому справиться съ раскладкой.

Кульминаціоннаго пункта круговая порука достигла въ XIX вѣкѣ въ законѣ 28 ноября 1833 года о порядкѣ взиманія денежныхъ сборовъ съ казенныхъ крестьянъ. Этотъ законъ представляетъ полную систематическую разработку правилъ, касающихся всѣхъ сторонъ податного дѣла. Казенныя селенія, составляющія волость, дѣлятся на сельскія и

мірскія общества. За исправный и безнедоимочный сборъ отвѣчаетъ общество, а если недоимки увеличатся до годового оклада, то онѣ взыскиваются со всей волости. Дѣлая сельское и волостное общество отвѣтственнымъ за правильное поступленіе сборовъ, законъ 1833 года надѣляетъ его обширными правами въ области податныхъ распоряжковъ: общество могло продать имущество недоимщика, кромѣ рабочаго скота, сѣмянъ, рабочихъ орудій, необходимой одежды; могло отдать его самого въ солдаты и сослать на поселеніе.

Въ 1838 году 30 апрѣля было учреждено Министерствомъ Государственныхъ Имуществъ. Съ этого времени наблюденіе за сборомъ податей, находившееся въ XVIII в. въ рукахъ общихъ административныхъ органовъ, передается вновь учрежденной губернской палатѣ государственныхъ имуществъ, при которой была учреждена новая должность окружного начальника. Обязанности его были весьма обширны: „Окружной начальникъ печется и отвѣтствуетъ“, чтобы всѣ денежные сборы вносились своевременно и безнедоимочно; онъ не допускаетъ притѣненій и вымогательствъ со стороны сборщиковъ; наблюдаетъ, чтобы сельскими властями были употреблены всѣ мѣры для взысканія недоимокъ; назначаетъ и смѣняетъ сельскихъ и волостныхъ писарей и ихъ помощниковъ; въ случаѣ злоупотребленій онъ устраняетъ отъ должности лицъ волостного и сельскаго управления, — словомъ, всѣ стороны хозяйственно-правовой жизни крестьянъ сдѣлалъ подвѣдомственными окружному начальнику. Благодаря такому устройству надзора за взиманіемъ податей, поступления въ казну увеличились, недоимки уменьшались. Такимъ образомъ въ 30-хъ годахъ полиція была совершенно устранена отъ взиманія податей съ казенныхъ крестьянъ.

Достижни кульминаціоннаго пункта въ законѣ 1833 года, процессъ развитія круговой поруки получилъ позднѣе обратное движеніе: она начала сокращаться. Первымъ шагомъ въ этомъ движеніи былъ законъ 1861 года.

Взиманіе послѣ реформы 1861 года.

Въ редакціонныхъ комиссіяхъ много говорилось за, а еще больше противъ круговой поруки для обезпеченія исправнаго поступленія оброка съ временно-обязанныхъ крестьянъ въ пользу помѣщиковъ. Затѣмъ дѣло это было передано въ губернскіе комитеты. Здѣсь, какъ сказано выше, было установлено, что въ помѣщичьихъ имѣніяхъ не было круговой поруки—помѣщикъ самъ раскладывалъ и взималъ казенные сборы на ряду съ оброкомъ въ свою пользу.

Члены губернскихъ комитетовъ говорили, что „начала круговой поруки нѣтъ въ обычаѣ нашего народа“. „Круговое ручательство есть зло, порожденное общиннымъ владѣніемъ землею... Справедливость требуетъ, чтобы человѣкъ не былъ крѣпокъ ни лицу, ни землѣ, ни обществу, потому что всякое личное укрѣпленіе есть насиліе“. Нѣкоторые члены высказались за круговую поруку именно потому, что она — единственное обезпеченіе помѣщика. Редакціонныя комиссіи пришли къ выводу, что для обезпеченія правильнаго поступленія лежащихъ на крестьянахъ повинностей, какъ въ отношеніи помѣщиковъ, такъ и въ отношеніи казны, должна быть установлена круговая порука, состоящая въ томъ, что, въ случаѣ оказавшейся на комъ-либо изъ крестьянъ недоимки общество пополняетъ ее раскладкой на прочихъ исправныхъ своихъ членовъ.

Для обезпеченія помѣщиковъ была установлена въ 1861 г. круговая порука въ тѣхъ обществахъ, въ которыхъ существуетъ общинное владѣніе землей, а для обезпеченія фиска круговая порука была введена во всѣхъ общинахъ безъ исключенія. Поэтому каждое сельское общество при общинномъ, подворномъ и участковомъ владѣніи землю получаетъ общій окладной листъ и связано круговой порукой за cadaго изъ своихъ членовъ по отбыванію казенныхъ, земскихъ и мірскихъ повинностей. Здѣсь нужно обратить вниманіе на то, что круговой порукой связывается уже не вся волость, а одно сельское общество. Это — шагъ впередъ по сравненію съ закономъ 1833 года.

Дальнѣйшее сокращеніе области круговой поруки мы видимъ въ законѣ 17 ноября 1869 года. По этому закону примѣненіе круговой поруки ограничивалось селеніемъ или даже частью селенія при условіи отдѣльнаго владѣніи землей (особый надѣлъ), тогда какъ по закону 1861 года круговая порука простиралась на все сельское общество. Между тѣмъ сельское общество не всегда было хозяйственнымъ союзомъ: по административнымъ соображеніямъ въ одно сельское общество нерѣдко включалось нѣсколько различныхъ селеній съ отдѣльнымъ землепользованіемъ, не связаннымъ никакими общими интересами. Нѣкоторыя изъ такихъ обществъ состояли изъ значительнаго числа селеній: въ Казанской губерніи есть общества, состоящія изъ 13 селеній, въ Повгородской изъ 20, въ Вятской изъ 30, въ Томскомъ уѣздѣ изъ 45, въ Повѣнецкомъ изъ 63, при чемъ селенія эти нерѣдко раскинуты на большомъ разстояніи. Въ Ярославской губерніи даже 192 селенія составляли одно общество, связанное круговой порукой. Въ законѣ 1869 года проведено ограниченіе круговой поруки союзомъ, связаннымъ хозяйственными интересами.

Затѣмъ законъ 17 ноября 1869 года освобождаетъ отъ круговой поруки по *окладнымъ сборамъ*, но не по *выкупнымъ платежамъ* тѣ селенія бывшихъ помѣщичьихъ и удѣльныхъ крестьянъ, въ которыхъ числится менѣе 40 ревизскихъ душъ. При условіи общиннаго владѣніи круговая порука по выкупнымъ платежамъ сохранилась и въ селеніяхъ съ числомъ ревизскихъ душъ менѣе 40. Получалась пестрота: бывшіе помѣщичьи и удѣльные крестьяне въ селеніяхъ съ числомъ ревизскихъ душъ менѣе 40 освобождались отъ круговой поруки по казеннымъ платежамъ, но были связаны ею по выкупнымъ, если у нихъ было общинное землевладѣніе. Селенія съ подворнымъ владѣніемъ землей не были связаны круговой порукой по выкупнымъ платежамъ, а только по казеннымъ, — слѣд., по однимъ платежамъ селеніе было связано круговой порукой, по другимъ — нѣтъ. Полиція на практикѣ не разбирала, къ какой категоріи принадлежитъ селеніе и по какимъ сборамъ оказались недоѣмки, а по своему усмотрѣнію примѣняла круговую поруку тамъ, гдѣ ея вовсе не было. Установленное закономъ ограниченіе круговой поруки оставалось, такимъ образомъ, мертвою буквой.

Необходимо было устранить эту пестроту въ обложеніи и взиманіи и установить какой-нибудь общій порядокъ; необходимо было объединить, унифицировать обложеніе и взиманіе налоговъ. Съ этой цѣлью и была предпринята реформа взиманія 23 іюня 1899 года. По законѣ 23 іюня сдѣлать, кромѣ этого, еще шагъ на пути сокращенія круговой поруки: по статьѣ 36 „при общинномъ пользованіи землей каждое селеніе или часть селенія, получающія отдѣльный окладной листъ, отвѣчаютъ круговую порукой за всѣхъ домохозяевъ въ исправной уплатѣ окладныхъ сборовъ, если селенію или части селенія отведенъ

надѣль на шестьдесятъ или болѣе ревизскихъ душъ“. Такимъ образомъ норма 60 ревизскихъ душъ по закону 99 г. получала разграничивающее значеніе: ниже этой нормы крестьяне не связаны круговой порукой ни по какимъ платежамъ; слѣдовательно, часть крестьянъ была освобождена отъ круговой поруки. Далѣе министру финансовъ было предоставлено „по истеченіи года послѣ введенія въ дѣйствіе настоящаго узаконенія войти въ соображеніе вопроса о возможности отмены круговой поруки по уплатѣ окладныхъ сборовъ и предположенія свои по сему предмету внести на законодательное разсмотрѣніе установленнымъ порядкомъ“.

Что же заставляетъ правительство оставить эту форму взиманія и въ чемъ существенные ея недостатки? Если круговая порука при извѣстномъ состояніи народнаго хозяйства и государственнаго механизма умѣстна и даже, какъ мы видѣли, не можетъ быть безъ ущерба, какъ для государства, такъ и для общины, замѣнена иной формой взиманія, то съ теченіемъ времени она становится неумѣстной и смѣняется другими формами. Экономическія и государственныя условія у насъ назрѣли для замѣны круговой поруки вышшими, болѣе совершенными формами взиманія, а насильственное сохраненіе этого института создавало массу неудобствъ.

Уже въ то время, когда круговая порука является естественной, даже рациональной формой взиманія, она имѣетъ нѣкоторыя темныя стороны. При существованіи круговой поруки „никто не увѣренъ въ возможности сохранить свой, добытый тяжкимъ трудомъ, достатокъ. Это не можетъ не отразиться на народной предпринимчивости и трудолюбіи, задерживая ростъ благосостоянія сельскаго населенія. Даже для фиска описанные приемы взысканія представляются явно убыточными: за каждый лишній рубль, добытый такимъ способомъ взиманія податей, казна лишается, быть-можетъ, десятковъ рублей, которые поступили бы въ видѣ косвенныхъ налоговъ при болѣе бережномъ отношеніи къ платежнымъ силамъ народа“. Уже въ 1767 году графъ Воронцовъ говорилъ по поводу круговой поруки: „Обыкновенно у насъ нынѣ прямыя хлѣбопалцы многимъ отягощаются передъ лѣнниками, что весьма несправедливо и со вредомъ великимъ, какъ то: когда бѣдные или, справедливо назвать, лѣнники, не заплатятъ государственную подать или владѣльческую, то оную собираютъ съ неправыхъ и тѣмъ самымъ добрые поселяне огорчаются, а лѣнники даютъ поводъ больше лѣниться“.

Но эти общіе недостатки круговой поруки позднѣе усиливаются дифференціаціей сельскаго населенія, рѣзкимъ имущественнымъ раздѣленіемъ его, характеризующимъ современное состояніе деревни, и на почвѣ этого раздѣленія совершается масса злоупотребленій. Прекрасное описаніе существующихъ сельскихъ порядковъ мы находимъ у Бржегскаго („Недоимочность и круговая порука“), данными котораго мы и воспользуемся. Пользуясь круговою порукою, болѣе достаточные домохозяева всегда имѣютъ возможность прижать слабѣйшихъ. Подъ предлогомъ круговой поруки бѣдные получаютъ нерѣдко менѣе того количества земли, на которое они имѣютъ право; вдовы съ малолѣтками или юлошами-сыновьями почти всегда обижены при раздѣлѣ земли; земля лучшихъ качествъ тоже достается болѣе зажиточнымъ. При возраженіи со стороны обиженныхъ слышится всегда одинъ и тотъ же отвѣтъ: „ты—недоимщикъ, слабосильный, а мы за тебя плати подати и отбывай повинности“; послѣ этого обиженный молчитъ, хотя на самомъ дѣлѣ его же въ первую голову нарядаютъ для исполненія какой-либо натуральной повинности, а недоимки и текущіе платежи

взыщутъ, если возможно, съ него же, не уплативъ ни гроша за обремененную землю при раздѣлѣ ея домохозяевамъ (стр. 412). Отбиралъ себѣ лучшія земли, богатеи производятъ развертку податей и мірскихъ сборовъ такимъ образомъ, что бѣдные должны платить съ десятины посява 12⁰/₀ ея доходности, а богатые въ 30 разъ меньше — 0,4⁰/₀ (стр. 404). Естественно, что на бѣднѣйшихъ накаплиются недоимки, а этого только и нужно богатеямъ, чтобы отобрать у бѣдняковъ послѣднее. Первымъ шагомъ къ достиженію этого является продажа движимости и скота за недоимки. По буквѣ закона это крайняя мѣра взысканія, а на практикѣ—наиболѣе обыкновенная. Чтобы не лишиться скота, крестьяне занимаютъ у богатыхъ на всякихъ условіяхъ, какія тѣмъ вздумается предложить. Кромѣ высокаго процента по ссудамъ, деревенскій ростовщикъ старается обезпечить ссуду залогомъ, при чемъ берутся всѣ предметы крестьянскаго обихода: пенька, масло, сѣмя конопляное, холсты, платье, обувь и т. п. Ссуды даются иногда подъ будущій урожай.

Всего оригинальнѣе, что эти вопіющія обиды, чинимыя деревенскими богатыми своимъ слабѣйшимъ односельчанамъ, подъ предлогомъ круговой поруки и покрытія недоимокъ, не всегда влекутъ за собой погашеніе недоимокъ за счетъ болѣе состоятельныхъ — зажиточныя лица, даже богачи, владѣющіе собственной землей, ведущіе крупную торговлю, содержатели почтовыхъ трактовъ и т. п. оказываются сплошь и рядомъ крупными недоимщиками. Въ Ардатовскомъ уѣздѣ, Симбирской губерніи, въ 1893 году числилось около 2000 состоятельныхъ недоимщиковъ съ общей суммой недоимки въ 60.000 руб. Въ числѣ недоимщиковъ часто оказываются должностныя лица сельскаго управленія: старшины, старосты, сборщики, предсѣдатели и члены волостныхъ судовъ, и къ нимъ не примѣняются мѣры принудительнаго взысканія. Въ случаѣ недоимокъ очень рѣдко богатые привлекаются къ круговой отвѣтственности.

Взысканіе недоимокъ обыкновенно обращается на мелкіе состоятельныхъ, но неправыхъ плательщиковъ: забираютъ безъ разбора все, что найдется,—самовары и проч., сваливаютъ въ кучу и держатъ, пока не будетъ внесена недоимка. Одинъ податной инспекторъ въ 80-хъ годахъ нашель въ одной волости Курской губерніи недоимку за сельскимъ писаремъ въ 72 рубля, а также крупныя недоимки и за другими состоятельными лицами, но къ нимъ ни разу не была примѣнена мѣра принудительнаго взысканія, тогда какъ къ мелкимъ недоимщикамъ примѣнялись самыя строгія мѣры и сгоняли даже скотъ для продажи (стр. 255—256). А когда по какой-либо причинѣ слагались недоимки, то этой льготой пользовались богатые и въ томъ случаѣ, если за ними не было недоимокъ. По разверткѣ причитающаяся доли льготы засчитывалась имъ въ счетъ будущихъ платежей (409).

Естественнымъ поэтому является вопросъ: какимъ же образомъ сельскій міръ можетъ такъ дѣйствовать? Отвѣтъ вполне авторитетный данъ въ 1887 году Министерствомъ Внутреннихъ дѣлъ, которое въ представленіи Государственному Совѣту, характеризуя состояніе крестьянскаго самоуправленія, высказало: „Волостные и сельскіе сходы, которымъ обычай и законъ ввѣряютъ охрану интересовъ самоуправляющихся крестьянскихъ обществъ и контроль надъ выборными должностными лицами, обратились почти вездѣ въ послушныя орудія міроѣдовъ, кулаковъ и кабатчиковъ. Лучшіе элементы крестьянства утратили въ борьбѣ съ означенными выше лицами всякое вліяніе на крестьянскую среду. Міроѣды и кулаки, опираясь на многочисленную категорию обдѣланныхъ и задолжавшихъ имъ крестьянъ, которыхъ они держатъ

въ тяжелой экономической зависимости, являются, хотя и не всегда открыто, действительными руководителями всѣхъ рѣшеній общественныхъ сходовъ, назначаятъ и смѣняютъ по своему усмотрѣнiю выборныхъ должностныхъ лицъ, покрываютъ злоупотребленiя сихъ послѣднихъ и, при ихъ содѣйствiи, устраиваютъ свои личные дѣла, перѣдко въ ущербъ интересамъ цѣлаго общества...“ „На сходахъ,—резюмируетъ эти отзывы В. И. Чичеринъ,—господствуютъ горлапы и мироѣды, въ должности выбираются люди, совершенно къ нимъ непригодные, права не обезпечены, твердыхъ правилъ нѣтъ, многое совершается вопреки закону. Рѣшенiя случайны и произвольны, нерѣдко они пронеходятъ подъ влиянiемъ попойки и т. д.“ (Никольскiй. „Личность въ общинномъ быту“ „Русское Экономическое Обозрѣнiе“ 1898 г., № 1).

Въ виду всего этого при обсужденiи закона 23 iюня 1899 года поднимался въ Государственномъ Совѣтѣ вопросъ о полномъ упраздненiи круговой поруки, которая, какъ указывалось министромъ финансовъ, вовсе не обезпечиваетъ правильнаго поступленiя платежей: состоятельные домохозяева не платятъ и дожидаются того момента, когда наступитъ принудительное взысканiе, богатымъ выгодно переждать срокъ и заставить другихъ платить за себя, чѣмъ самимъ платить за другихъ. Но круговая порука была удержана на нѣкоторое время по слѣдующимъ соображенiямъ: только въ томъ-де случаѣ, если на общинѣ будетъ лежать круговая отвѣтственность, можно ожидать правильной раскладки сельскимъ сходомъ податей между отдѣльными членами, при отсутствii же ея раскладка будетъ находиться въ зависимости отъ того, какая партiя одержитъ верхъ на сельскомъ сходѣ. Отсюда возможны случаи переложенiя налогового бремени богатыми на завѣдомо неспособныхъ нести его. Обезпечить же правильность раскладки инымъ путемъ, напримѣръ, точнымъ указанiемъ въ законѣ основанiй и прiемовъ раскладки, совершенно невозможно, въ виду крайняго разнообразiя хозяйственныхъ условiй, которыми опредѣляются платежныя силы крестьянскаго населенiя въ различныхъ частяхъ Имперiи. Теперь для раскладки нѣтъ никакихъ нормъ: крестьяне, смотря по мѣстнымъ условiямъ, избираютъ самые разнообразныя масштабы—падѣль, усадебную землю, скотъ, иногда даже лошади. И правительство не можетъ вмѣшаться въ жизнь крестьянъ, чтобы предписать имъ извѣстную норму.

Если государственнiй поземельный налогъ и дополнительный раскладочный съ промышленности взимаются съ отдѣльныхъ лицъ по раскладкамъ, то здѣсь точно опредѣлены объектъ и основанiя разверстки (по цѣнности имуществъ и т. д.). При этомъ разверстка производится извѣстными учреждениями (земскими управами, городскими управами и т. д.), тогда какъ при раскладкѣ сборовъ съ крестьянъ выборъ основанiй раскладки зависитъ отъ сельскаго схода, и разверстка производится непосредственно самими плательщиками, заинтересованными въ томъ, чтобы облегчить себѣ податныя тягости. При уничтоженiи круговой поруки неправомерности въ раскладкѣ могутъ сдѣлаться общимъ явленiемъ: пользующiеся преобладающимъ значенiемъ на сельскомъ сходѣ домохозяева будутъ выбирать такiя основанiя раскладки, которыя сами по себѣ будутъ заключать начала неравномерности обложенiя. Для наблюденiя же за правильностью раскладки при такихъ условiяхъ пришлось бы создать сложное законодательство, понадобилась бы цѣлая свѣта финансовыхъ агентовъ, на что потребовалось бы около 13 милл. руб. Для правительства не по средствамъ были такiе расходы, и оно временно отступило передъ коренной реформой по финансовымъ соображенiямъ.

Министерство Финансовъ приводило также нѣкоторые аргументы въ пользу круговой поруки, что она де благотворный факторъ въ крестьянской средѣ: вноситъ начала взаимопомощи. Такъ, общество, не уменьшая земельного пая семьи, въ которой умеръ единственный работникъ, — бабья семья, — принимаетъ иногда на себя уплату всего окладныхъ платежей. Но нужно сказать, что все это было бы очень хорошо, если бы круговая порука такъ дорого не обходилась и населенію и правительству: если община снятиемъ платежей облегчить одного крестьянина въ годъ, то внутренней борьбой — давленіемъ сильныхъ на слабыхъ, которое въ ней, какъ мы видѣли, происходитъ — она разоритъ тысячи.

Необходимость удержанія круговой поруки уже обуславливалась нерациональностью всей податной системы: это не имущественный налогъ, а налогъ на личность и заработокъ. Земля не источникъ дохода, а средство пропитанія; отсюда необходимость удержанія круговой поруки, какъ единственнаго обезпеченія правильнаго поступленія платежей. За нее стоитъ моментъ низкой финансовой техники, противъ — народно-хозяйственные интересы (необезпеченность для крестьянъ пользованія своимъ имуществомъ) и даже фискальные: круговая порука не устраиваетъ недоимокъ, но зато разоряетъ крестьянъ и тѣмъ уменьшаетъ поступления въ казну косвенныхъ налоговъ и проч.

Итакъ, круговая порука — историческое наслѣдіе, результатъ низкой финансовой техники. На Западѣ она, по крайней мѣрѣ, соединилась съ защитой населенія отъ произвола административной власти: у насъ и того не было: уездный исправникъ вносилъ сюда этотъ произволъ и, такимъ образомъ, община, будучи связана круговой порукой, не получала за это никакого эквивалента.

Высочайшимъ указомъ 12 марта 1903 года, наконецъ, отмѣнена круговая порука по взиманію всехъ окладныхъ сборовъ съ крестьянъ¹⁾ (окладныхъ государственныхъ, земскихъ и мірскихъ сборовъ), а указомъ 5 октября 1906 года она отмѣнена повсемѣстно. Эту мѣру нельзя не привѣтствовать, и давно уже ее ожидали; вмѣстѣ съ этимъ, несомнѣнно, расширяется просторъ для развитія личной предпримчивости.

Мѣстные органы по надзору за взиманіемъ окладныхъ сборовъ.

Наблюденіе за поступленіемъ *выкупныхъ платежей* съ сельскихъ обществъ по положенію 19 февраля 1861 года было возложено на мировыхъ посредниковъ. Ихъ обязанность состояла въ томъ, что, если въ установленные закономъ льготные сроки по взносу выкупныхъ платежей, 15-го января и 15-го марта, послѣдніе не были внесены, они, мировые посредники, обязаны были принять мѣры для пополненія платежей, а въ извѣстныхъ случаяхъ и ходатайствовать о льготахъ по взносу ихъ. При этомъ мировой посредникъ могъ принять слѣдующія мѣры взысканія: онъ могъ предписать сельскому начальству несостоятельнаго общества никого не увольнять изъ селенія по паспортамъ, безъ письменнаго согласія на то мирового посредника, и не возобновлять паспортовъ крестьянамъ, находящимся въ отлучкѣ; онъ могъ

¹⁾ «Уплата окладныхъ сборовъ возлагается на отвѣтственность каждаго отдѣльнаго домохозяина въ селеніяхъ какъ съ общиннымъ, такъ и съ подворнымъ владѣніемъ землею».

уволить должностных лицъ, избранныхъ обществомъ, и назначить другихъ по своему усмотрѣнiю; могъ распорядиться, чтобы общество поставило неисправныхъ крестьянъ на заработки по контрактамъ; наконецъ, онъ могъ произвести черезъ полицiю опись крестьянскаго движимаго имущества, за исключенiемъ того, что необходимо въ крестьянскомъ хозяйствѣ. Принятiе той или другой мѣры зависѣло отъ усмотрѣнiя мирового посредника, который въ данномъ случаѣ долженъ былъ руководствоваться мѣстными удобствами. Такъ какъ дѣятельность мировыхъ посредниковъ сосредоточивалась на крестьянскомъ дѣлѣ, и они имѣли возможность знать хозяйственный строй крестьянъ, потому что на нихъ лежала обязанность надзора за крестьянскими должностными лицами и установленiями, распоряжающимися раскладкой и взиманiемъ платежей въ сельскихъ обществахъ, то порученiе именно имъ наблюденiя за взносами выкупныхъ платежей можно считать наиболѣе рациональнымъ. Мировые посредники дѣйствовали попечительно, но усѣбно.

Относительно остальныхъ сборовъ съ бывшихъ помѣщичьихъ крестьянъ полицiя *самостоятельно* могла побуждать сельское общество ко взносу недоимки и продавать движимое имущество для пополненiя ея. Такимъ образомъ по положенiю 19 февраля 1861 года устанавливается различный порядокъ надзора за взносомъ выкупныхъ платежей и прочихъ казенныхъ сборовъ. По отношенiю къ первымъ распорядительная власть возлагалась на мирового посредника, по отношенiю ко вторымъ—на уѣздную полицiю.

Въ 1874 году 27 iюня институтъ мировыхъ посредниковъ былъ упраздненъ и замѣненъ уѣздными по крестьянскимъ дѣламъ присутствiями. Податной надзоръ тогда былъ переданъ уѣздной полицiи. Эта передача совершилась не потому, что прежнiй институтъ былъ негоденъ, а потому, что не было въ уѣздѣ другой единоличной власти, которой можно было бы поручить надзоръ за взиманiемъ податей, а поручать его коллегiальному учрежденiю признавалось неудобнымъ. По мнѣнiю Главнаго Комитета „предметъ этотъ болшею частью требуетъ быстрой распорядительности, которой отъ коллегiи ожидать невозможно“. Въ тѣхъ губернiяхъ (Виденская, Гродненская, Ковенская, Киевская, Подольская, Волынская), гдѣ мировые посредники остались, надзоръ за *всеми* сборами былъ объединенъ въ ихъ рукахъ.

Закономъ 30 апрѣля 1885 года введенъ новый органъ—представитель финансоваго вѣдомства—податной инспекторъ, обязанности котораго по закону также соприкасались съ дѣломъ взиманiя съ крестьянъ окладныхъ сборовъ, но были слишкомъ неопредѣленны. Податные инспекторы, „обнаруживъ неправильность дѣйствiй правительственныхъ или общественныхъ установленiй по взиманiю или распределенiю казенныхъ сборовъ, не дѣлаютъ по этому поводу никакихъ распоряженiй собственной властью, но о замѣченной ими неправильности доносятъ казенной палатѣ“. вмѣстѣ съ тѣмъ „податные инспектора, участки которыхъ не будутъ ограничиваться предѣлами города или части онаго, участвуютъ, съ правомъ голоса, въ засѣданiяхъ мѣстныхъ уѣздныхъ сѣздовъ, уѣздныхъ по крестьянскимъ дѣламъ присутствiй, сѣздовъ по крестьянскимъ дѣламъ и сѣздовъ мировыхъ посредниковъ—по тѣмъ дѣламъ, которыя имѣютъ отношенiе ко взиманiю казенныхъ сборовъ и вообще къ отбыванiю населенiемъ денежныхъ повинностей“. При этомъ „означенныя присутствiя могутъ поручать инспекторамъ повѣрку дѣйствiй сельскихъ и волостныхъ должностныхъ лицъ по раскладкѣ, взиманiю и расходованiю денежныхъ сборовъ“.

Этимъ закономъ функціи податныхъ инспекторовъ по надзору за уплатой крестьянами сборовъ обозначены крайне неопредѣленно. Податные инспектора должны были играть въ уѣздѣ очень жалкую роль: они наблюдаютъ, но ничего предпринять не могутъ; только доносятъ. Если случайно что-нибудь замѣтятъ. Такая роль могла только внушить недовѣріе и подозрѣніе въ тѣхъ органахъ, за которыми они были призваны наблюдать. Далѣе, они участвуютъ съ правомъ голоса въ различныхъ присутствіяхъ; эти присутствія *могутъ* поручить податнымъ инспекторамъ повѣрку дѣйствій сельскихъ и волостныхъ должностныхъ лицъ, но опять-таки могутъ и не поручить. Во всякомъ случаѣ, положеніе неопредѣленное. Но фактъ тотъ, что съ 1885 года у насъ явились два органа, призванные наблюдать за поступленіями съ крестьянъ окладныхъ сборовъ, — уѣздная полиція и податной инспекторъ. Хотя власть полиціи была шире и сильнѣе власти податныхъ инспекторовъ, но въ виду того, что у полиціи очень много другихъ дѣлъ, а податные инспектора по своему спеціальному положенію органовъ фиска должны были стать ближе къ крестьянству и могли его знать лучше, — естественно, что практика должна была предоставить податному инспектору гораздо большій кругъ дѣйствій, чѣмъ законъ, который на первыхъ порахъ ограничился созданіемъ должности, предоставивъ практикѣ опредѣлить кругъ ея дѣйствій. А если такъ, если силою вещей кругъ дѣйствій податного инспектора долженъ былъ расширяться, то естественно, что эти двѣ власти должны были приходить въ столкновеніе, такъ какъ сферы ихъ дѣйствій совпадали.

По закону 12 іюня 1889 года мѣстные учрежденія по крестьянскимъ дѣламъ были преобразованы: былъ введенъ институтъ земскихъ начальниковъ. Государственнымъ Совѣтомъ былъ поднятъ тогда вопросъ о передачѣ попеченій о своевременномъ и исправномъ поступленіи податей и сборовъ земскому начальнику. Министерство Внутреннихъ дѣлъ указало на это, „что сохраненіе стараго порядка въ силѣ имѣетъ значеніе лишь временной мѣры“, и что оно „въ существѣ раздѣляетъ мысль о желательности освобожденія исправника отъ тѣхъ которыхъ его по этой части обязанностей, съ возложеніемъ сихъ послѣднихъ на земскихъ начальниковъ“. Но передача не произошла влѣдствіе того, что Министерство Внутреннихъ дѣлъ боялось на первое время чрезмѣрно усложнить дѣятельность земскихъ начальниковъ, хотя нѣкоторыя полномочія имъ и были даны въ дѣлѣ взиманія налоговъ съ крестьянъ: земскіе начальники должны вносить на утвержденіе уѣзднаго съѣзда мірскіе приговоры объ установленіи или измѣненіи порядка сбора и хранения казенныхъ, земскихъ и мірскихъ сборовъ съ крестьянъ, а также порядка учета должностныхъ лицъ крестьянскаго общественаго управленія и волостныхъ правленій въ означенныхъ суммахъ. На земскихъ начальниковъ можетъ быть возложено уѣзднымъ съѣздомъ представленіе заключенія послѣднему по сообщенію исправниковъ о продажѣ движимаго имущества крестьянъ для пополненія недоимокъ.

Такимъ образомъ наступило троевластіе въ надзорѣ за взиманіемъ окладныхъ сборовъ — полиція, земскій начальникъ и податной инспекторъ. Большее значеніе имѣли исправникъ и земскіе начальники. Изложенныя выше полномочія послѣднихъ по отношенію къ взиманію и принадлежащее имъ общее право разсмотрѣнія и утвержденія всѣхъ приговоровъ волостного и сельскаго сходовъ открыли земскимъ начальникамъ широкое поле для вмѣшательства въ дѣло взиманія съ крестьянъ окладныхъ сборовъ. Неизбѣжнымъ послѣдствіемъ этого явилось крайне разнообразное отношеніе земскихъ начальниковъ къ взиманію сборовъ. Въ то время, какъ одинъ совершенно устранился отъ

всякаго участія во взиманіи сборовъ съ крестьянъ, другіе, напротивъ того, стремились къ возможно широкому проявленію своей дѣятельности въ этой сферѣ. Все зависѣло отъ возрѣній представителей власти на свои обязанности: въ однихъ мѣстахъ все дѣло находилось въ рукахъ земскихъ начальниковъ, въ другихъ — въ рукахъ исправника; получалась путаница въ вопросѣ о томъ, кто же является дѣйствительнымъ органомъ податного надзора. Эта неопредѣленность вносила безпорядокъ во взаимныя отношенія упомянутыхъ лицъ и очень часто возбуждала пререканія между земскимъ начальникомъ и исправникомъ о предѣлахъ власти. Бывали случаи, что одинъ и тѣ же должностныя лица крестьянскаго управленія подвергались дисциплинарному взысканію со стороны какъ исправника, такъ и земскаго начальника: исправникъ наказывалъ за то, что эти лица допускали отсрочки взысканія, разрѣшенныя земскимъ начальникомъ; земскій начальникъ наказывалъ за ослушаніе его распоряженій, за принятіе круглыхъ мѣръ взысканія, несмотря на данную имъ отсрочку. Вполнѣ понятно, что сельскія власти, получая отъ земскаго начальника и исправника нерѣдко противоположныя предписанія, пріучались бездѣйствовать, изощрялись въ укрывательствѣ имущества плательщиковъ отъ мѣръ взысканія и, въ оправданіе своего бездѣйствія, ссылались на распоряженія другого начальства. Ненормальность такого положенія дѣлъ не могла не обратиться на себя вниманія правительства. Министерство Внутреннихъ дѣлъ циркуляромъ отъ 26 іюня 1896 года обратило вниманіе на то, что часто земскіе начальники совершенно устраняются отъ надзора за взиманіемъ податей, и все дѣло сосредоточивается въ рукахъ полиціи. Циркуляръ предписываетъ земскимъ начальникамъ принимать возможно большее участіе въ надзорѣ, допуская полицію только въ крайнихъ случаяхъ (*Брѣскій*. „Недоимочность и круговая порука сельскихъ обществъ“, 319).

Эта неопредѣленность роли въ уѣздѣ податного инспектора вызвала пошутки яенге опредѣлить ее. Въ 1890 году херсонскій губернаторъ привлекъ податныхъ инспекторовъ къ ближайшему участію въ наблюденіи за поступленіемъ податей съ тѣмъ, чтобы воспользоваться собранными ими свѣдѣніями о платежныхъ силахъ населенія, а также ихъ помощью по повѣркѣ правильности волостного и сельскаго счетоводства. Опытъ удался, и получилось одобреніе императора Александра III. Поэтому циркуляромъ отъ 4-го мая 1892 года министръ внутреннихъ дѣлъ призналъ дѣятельность херсонскаго губернатора заслуживающей подражанія. Въ отвѣтъ на этотъ циркуляръ въ нѣкоторыхъ губерніяхъ были сдѣланы опыты совмѣстной дѣятельности всѣхъ трехъ учрежденій по надзору за взиманіемъ окладныхъ сборовъ. Выразились эти опыты въ слѣдующихъ формахъ: 1) устраивались періодическія совѣщанія между податнымъ инспекторомъ, уѣзднымъ исправникомъ и земскимъ начальникомъ подъ предѣлательствомъ уѣзднаго предводителя дворянства, съ участіемъ иногда и предѣлателей уѣздныхъ земскихъ управъ. На этихъ совѣщаніяхъ, происходившихъ разъ въ годъ, или по полугодіямъ или даже ежемѣсячно, опредѣлялось, какая сумма окладныхъ сборовъ можетъ быть взыскана съ крестьянъ въ текущемъ году; 2) устраивались совѣщанія уѣзднаго исправника съ податнымъ инспекторомъ; 3) податной инспекторъ сообщалъ уѣздному исправнику о хозяйственномъ положеніи недоимочныхъ селеній, указывая при этомъ зажиточныхъ крестьянъ. Поручавшаяся податнымъ инспекторамъ ревизія сельскихъ и волостныхъ управленій повліяла на уменьшеніе растратъ; ихъ изслѣдованія показали, что недоимки числятся нерѣдко за вполнѣ состоятельными и даже должностными лицами сельскаго управленія.

Въ такомъ положеніи застала реформа 23 іюня 1899 года мѣстные органы по надзору за взиманіемъ окладныхъ сборовъ и ихъ взаимоотношеніе: главнымъ дѣйствующимъ лицомъ въ этой драмѣ былъ исправникъ, у котораго иногда захватывать власть земскій начальникъ, а ивмью роль игралъ податной инспекторъ.

Итакъ, существовавшій до закона 23 іюня 1899 г. порядокъ взиманія сборовъ былъ основанъ на правилахъ положенія 19 февраля 1861 г. о крестьянахъ, вышедшихъ изъ крѣпостной зависимости, позднѣйшія же измѣненія и дополненія касались только подробностей. Опытъ показалъ полную неудовлетворительность постановки этого дѣла. Министръ финансовъ въ Государственномъ Совѣтѣ заявилъ, что взиманіе податей съ крестьянъ производится въ настоящее время на крайне нераціональныхъ основаніяхъ. Дѣйствующія правила не полны и не согласованы между собой. Безъ достаточныхъ основаній взиманіе выкупныхъ платежей отличается отъ порядка, установленнаго для взиманія государственнаго поземельнаго палого и земскихъ сборовъ, но практика выработала вполне опредѣленные приемы; именно этими-то вполне опредѣленными приемами, выработанными полиціей, и внесены тотъ неурядокъ, который такъ тяжело отзывается на крестьянскомъ населеніи. Важныя гарантіи, установленныя въ законахъ, не соблюдаются. Административный произволъ замѣнилъ законодательную норму; причина — сосредоточеніе взиманія сборовъ въ рукахъ полиціи. Пока дѣло было въ рукахъ мировыхъ посредниковъ, оно шло еще довольно разумно и поспешительно, но съ 1874 года выступилъ на сцену убаданный исправникъ. Эта фигура имѣла роковое вліяніе, съ ней воцарился произволъ. Нельзя не признать возмутительною продажу безъ разбора перваго попавшагося подъ руку имущества неправныхъ крестьянъ за недоимки неисправныхъ плательщиковъ: полиція, не разбирая хозяина, продаетъ огульно всякое имущество, которое только можетъ быть продано. „Въ недоимочной деревнѣ буквально стоитъ стонъ и плачъ,—говорило въ Государственномъ Совѣтѣ,— имущество поселянъ идетъ за бездѣлю, крестьянинъ червѣко лишается послѣдней коровы, необходимой ему для обработки полевого надѣла. Нужно ли удивляться, что подобныя мѣры вносятъ деморализующее начало въ народное сознаніе?“ Податной инспекторъ не измѣнилъ положенія вещей: ему отведено мало мѣста въ этой сферѣ. Преобразованія 1889 года не внесли также ничего существеннаго въ эту область: права земскаго начальника въ этой сферѣ были неопредѣленны и вели къ еще большей путаницѣ.

Механическое перенесеніе правъ, принадлежащихъ мировымъ посредникамъ, на исправника не имѣло оправданія въ характерѣ должности послѣдняго. Мировой посредникъ — органъ, вся дѣятельность котораго сосредоточивается около крестьянскаго дѣла. Онъ имѣетъ возможность знать хозяйственныя условія населенія, ему принадлежитъ наблюденіе за крестьянскими должностными лицами и установленіями, которые раскладываютъ и собираютъ крестьянскія подати. Поэтому его вмѣшательство въ это дѣло, въ случаѣ недоимки, умѣстно и успѣшно. Не то полиція. Вслѣдствіе особыхъ условій полицейская служба у насъ не можетъ привлекать людей съ достаточнымъ умственнымъ и нравственнымъ цензомъ, дорожащихъ законобѣрностью своихъ дѣйствій (Бржескій, 301—302). Обремененные самыми разнообразными и сложными запятіями, убаданные исправники не имѣютъ ни времени, ни возможности входить въ крестьянскую жизнь, знакомиться съ ея условіями, что такъ необходимо для успѣшнаго веденія такого дѣла, какъ взиманіе податей. Въ большинствѣ случаевъ они

смотрѣли на свою обязанность, какъ на обязанность побольше собрать, не разбирая, какъ это оградится на экономическомъ положеніи населенія.

Нерѣдко и высшее начальство такъ смотрѣло на ихъ обязанности: „При обычныхъ условіяхъ хозяйственной жизни населенія,—говоритъ Вржескій,—когда по имѣющимся свѣдѣніямъ урожай не слишкомъ склонился въ ту или другую сторону отъ обычной нормы, успешное поступленіе оклада и недопмокъ служить для исправника и подвѣдомственныхъ ему чиновъ полиціи въ глазахъ губернскаго начальства какъ бы аттестаціей распорядительности и энергіи; неуспѣшное поступленіе, напротивъ того, является поводомъ къ увольненію отъ должности тѣхъ чиновъ, которые въ силу этого признаются бездѣтельными. „Успѣшность“ и „неуспѣшность“ опредѣляются чисто ариометическимъ путемъ — цифровыми данными о поступленіи сборовъ по уѣзду“ (304). Одинъ губернаторъ въ 1894 году, указывая исправникамъ на то, что поступленіе сборовъ съ 1 января по 1 ноября 1894 года было почти на 60 тысячъ рублей меньше поступленія ихъ за тотъ же періодъ времени 1893 г., замѣчаетъ: „Дѣятельность власти, обязанной надзоромъ за правильнымъ отправленіемъ сихъ повинностей, окончателно выразится къ началу предстоящаго года, и тогда виновные въ бездѣйствіи будутъ подвергнуты строгимъ взысканіямъ, до признанія ихъ нестерпимыми на службѣ“ (305). Въ другомъ такого же рода циркулярѣ говорится, что „виновные въ томъ (бездѣятельности) будутъ или вовсе устранены отъ должности или перемѣнены на низшія“ (305). Извѣстенъ даже такой случай: губернаторъ одной изъ черноземныхъ губерній, еще не вполне оправившихся отъ недородовъ 1891 и 1892 годовъ, издалъ въ октябрѣ 1894 года циркуляръ, въ которомъ, въ виду окончанія уборки хлѣбовъ и обильнаго урожая, предписывалось исправникамъ: „Безотлагательно приять самыя энергичныя мѣры къ болѣе успѣшному пополненію по ввѣреннымъ имъ уѣздамъ слѣдующихъ съ населенія податей и сборовъ, какъ по окладамъ текущаго года, такъ равно и недопмокъ, накопившихся за прежнее время, съ тѣмъ, чтобы въ продолженіе текущаго *октября мѣсяца* было взыскано не менѣе годового оклада“ (306). Когда одинъ изъ исправниковъ рѣшился представить губернатору о невозможности выполнить циркуляръ, то онъ былъ устраненъ отъ должности.

А разъ дѣло поставлено на такую почву, что непоступленіе сборовъ грозитъ исправнику удаленіемъ отъ службы, то ужъ, конечно, онъ не станетъ справляться съ тѣмъ, какъ взысканіе сборовъ отразится на экономическихъ интересахъ населенія: онъ будетъ брать, пока есть, что взять. Можно только удивляться изобрѣтательности полиціи при взысканіи налоговъ. Вотъ что писалъ одинъ изъ исправниковъ приставамъ: „Въ самое удобное время для сбора податей, въ январѣ, со всего уѣзда собрали денегъ 34 тысячи рублей... 19 тысячъ рублей собраны благодаря проѣзду моего помощника, который, приѣзжая въ деревню, *хотя бы даже въ ночное время*, требовалъ къ себѣ старосту и настоятельно приказывалъ немедленно приступить къ сбору податей: и тамъ, гдѣ помощникъ исправника останавливался только на нѣсколько часовъ,—и то въ нѣкоторыхъ мѣстахъ—сборъ доходилъ до 100 рублей, тамъ же, гдѣ г. помощникъ пробылъ еутки, сборъ подымался значительно“ (306). Циркуляръ заканчивался замѣчаніемъ, что „о дѣятельности каждаго пристава по взысканію недопмокъ я буду доносить г. начальнику губерніи два раза въ мѣсяць“. Не нужно объяснять, что означала сія замѣтка.

Итакъ, неорганизованность надзора за взиманіемъ податей вела къ реформѣ. Но какъ поступить? Устранить полицію? Государствен-

ный Совѣтъ привѣтствовали изытіе взыскаія изъ рукъ урядниковъ и приставовъ. Но къмъ замѣнить ихъ? Былъ проектъ — податными инспекторами, то-есть передать все дѣло въ руки Министерства Финансовъ, такъ какъ опытъ всѣхъ странъ свидѣтельствуеъ, что взиманіе налоговъ на правильныхъ основаніяхъ производится только тамъ, гдѣ оно находится всецѣло въ рукахъ фиска, ибо для общей администраціи взиманіе — дѣло побочное, и едва ли она можетъ удѣлять ему достаточно вниманія. Но, хотя вполне справедливо было бы передать все дѣло взиманія органамъ Министерства Финансовъ, тѣмъ не менѣе нашли, что осуществленіе этого проекта, требуя большого числа финансовыхъ агентовъ и огромныхъ затратъ (около 13—15 милліоновъ рублей), можетъ совершиться только постепенно, къ чему и должны бытъ направлены всѣ стремленія правительства.

Съ другой стороны, при проведеніи реформы было принято за правило, что она должна быть строго консервативна: реформа касается крестьянъ, класса особенно консервативнаго; кромѣ того, нельзя произвести коренной реформы безъ соответствующаго намѣненія законодательства, нормирующаго крестьянскій бытъ. „Министерство Внутреннихъ дѣлъ занято этой реформой, а реформа взиманія имѣетъ лишь временное значеніе, но все-таки она лучше существовавшаго раньше порядка“ (Рѣчь С. Ю. Витте въ Государственномъ Совѣтѣ). Велѣдствіе такихъ теченій реформа вылилась въ особую форму: неправникъ устраняется вовсе въ качествѣ руководящаго органа и остается только въ роли органа исполнителя, подъ руководствомъ податнаго инспектора.

При разборѣ самаго положенія 23 іюня 1899 года мы остановимся болѣе подробно на обязанностяхъ того и другого органа, а теперь ограничимся указаніемъ на то, что по новому закону все взиманіе налоговъ съ крестьянскихъ надѣльныхъ земель дѣлится на два періода: 1) *Окладной годъ съ прибавкой льготнаго срока*, когда уплата повинностей ввѣрена, главнымъ образомъ, сельскому обществу, сельскимъ и волостнымъ должностнымъ лицамъ. Въ этотъ періодъ надзоръ по взиманію и принятіе какихъ-либо необходимыхъ мѣръ возлагаются на земскаго начальника; но и податной инспекторъ наблюдаетъ за строгою закономѣрностью взывканій и за точнымъ исполненіемъ мѣстными установленіями и должностными лицами установленнаго закономъ порядка взиманія. 2) По окончаніи льготнаго срока, когда надоборъ превращается въ недоимку, — на сцену выстѣпаетъ податной инспекторъ. Но какъ въ первомъ періодѣ податной инспекторъ, такъ во второмъ періодѣ земскій начальникъ вполне не устраняется; теперь послѣдній играетъ роль наблюдательную, совѣщательную: напримѣръ, при описи имущества недоимщиковъ податной инспекторъ совѣщается съ земскимъ начальникомъ (*Еропкинъ*. „Податная реформа“, «Русская Мысль», 1899 г., июнь и июль). Такимъ образомъ и теперь нѣтъ единства въ надзорѣ, и теперь осталось двоевластіе — податной инспекторъ и земскій начальникъ. Ни тотъ, ни другой органъ не будутъ чувствовать себя вполне отвѣтственными за дѣло взиманія — возможно, что одинъ органъ будетъ полагаться на другой; затѣмъ, земскій начальникъ настолько заваленъ дѣлами, что ему едва ли будетъ время подробно входить въ это дѣло; наконецъ, это не вяжется съ характеромъ власти земскаго начальника: вѣдь власть его попечительная, а этимъ она лишь уродуется. Возможность споровъ между податнымъ инспекторомъ и земскимъ начальникомъ о власти не устранена. Говорятъ, что и теперь все будетъ зависѣть отъ личныхъ отношеній

податного инспектора и земскаго начальника, по роли их все-таки разграничиваются, функции болѣе опредѣляются.

Прежде, чѣмъ перейти къ подробному разсмотрѣнію функций земскаго начальника и податного инспектора по надзору за взиманіемъ окладныхъ сборовъ, мы займемся нѣкоторыми другими вопросами, касающимися взиманія, именно: раскладкой окладныхъ сборовъ, сроками уплаты послѣднихъ, распределеніемъ сборовъ между казной и земствомъ и, наконецъ, вопросомъ о сложеніи недоимокъ. Мы дѣлаемъ это отступленіе по слѣдующимъ соображеніямъ: во-первыхъ, при болѣе подробномъ разсмотрѣніи роли податного инспектора и земскаго начальника намъ придется оперировать съ понятіями о раскладкѣ и срокахъ платежей, слѣдовательно, нужно ознакомиться съ ними; во-вторыхъ, положеніе о порядкѣ взиманія 23 іюня 1899 года касается и земскихъ сборовъ—по вопросу о распределеніи поступленій между казной и земствомъ; наконецъ закономъ 23 іюня дано болѣе рациональное рѣшеніе вопроса о сложеніи недоимокъ.

Раскладка окладныхъ сборовъ.

До настоящаго времени законъ предоставлялъ сельскимъ обществамъ производить раскладку окладныхъ платежей, лежащихъ на нихъ, вполне самостоятельно. Имъ же принадлежалъ и выборъ основаній для разверстки, при чемъ общества пользовались самыми различными масштабами: подати распределялись по надѣлу—пахотной землѣ, по размѣру сѣнокоса и отчасти лѣса¹⁾; во многихъ селеніяхъ основаніемъ раскладки служила усадебная земля, пастбище—усадебной землей, въ качествѣ масштаба, общества пользовались обыкновенно для привлеченія къ платежу окладныхъ сборовъ лицъ, не занимающихся сельскимъ хозяйствомъ, а добывающихъ себѣ средства къ жизни отхожими промыслами; въ южныхъ губерніяхъ: Херсонской, Бессарабской, Саратовской, Астраханской масштабъ для раскладки служатъ скотъ—столько-то съ головы; въ нѣкоторыхъ мѣстахъ: Красноярскій уѣздъ, Астраханской губерніи, Меленковскій—Владимирскій, Верхнеуральскій и Троицкій уѣзды, Оренбургской губерніи, раскладка производится по количеству душъ мужского населенія, при чемъ старики и подростки принимаются за „половинныя души“. Въ Лодейнопольскомъ уѣздѣ, Олонецкой губерніи, гдѣ *доходы* получаютъ преимущественно отъ лодчества, раскладка производится по лодкамъ. Въ нѣкоторыхъ мѣстахъ сборы развертываются по степени зажиточности домохозяевъ, признаками которой служатъ скотъ, постройки, количество засѣваемой земли—здѣсь, очевидно, вводится принципъ подоходности.

Раскладка мірскихъ сборовъ (о нихъ см. далѣе) производится на тѣхъ же основаніяхъ, какъ и раскладка земскихъ и государственныхъ. Но сборъ на пастуховъ производится обыкновенно по количеству головъ скота, сборъ на почныхъ караульныхъ—поровну съ каждаго двора, на училища—по количеству дѣтей школьнаго возраста. Иногда сборъ дѣлится на разряды: въ селѣ Ичкѣ, Борзенскаго уѣзда, Черниговской губерніи, сельскій сборъ дѣлится на разряды отъ 25 коп. до 3 руб. на дворъ.

Въ основаніе веѣхъ системъ раскладки податей общества принимаютъ обыкновенно начало одинаковаго податнаго мѣрила для веѣхъ однопосельчанъ и начало пропорціональности обложенія. Уклоненія отъ начала пропорціональности обложенія допускаются только въ пользу

¹⁾ Смотря по тому, что играетъ болѣе крупную роль въ данной мѣстности.

тѣхъ крестьянъ, которыхъ сельскій сходъ признаеть слабосильными въ имущественномъ или въ семейномъ отношеніи и нуждающимися во временной льготѣ. Это фактическое обложеніе было легализировано въ 1887 году: по разъясненію Сената отъ 22-го мая этого года принятіе того или другого масштаба для раскладки зависить отъ сельскаго схода, но самая раскладка должна быть произведена уравнительно между плательщиками, согласно принятымъ самимъ обществомъ основаніямъ, и ни въ какомъ случаѣ не должны быть допускаемы для разныхъ плательщиковъ различныя основанія обложенія. Данные, собранныя податной инспекціей для коммисіи А. А. Рихтера, показали, что населеніе очень успѣшно справляется съ раскладкой податей. Въ мотивахъ къ проекту закона 23 іюня 99 года мы также находимъ весьма благопріятную аттестацію сельскаго самоуправленія въ этой сферѣ: „Дѣятельность сельскаго схода,—говорится въ опубликованной официальной запискѣ къ проекту,—безусловно не можетъ быть замѣнена безъ ущерба для дѣла дѣятельностью другого органа правительственной или общественной власти“.

Въ 1889 году, съ изданіемъ положенія о земскихъ начальникахъ, право сельскихъ обществъ устанавливать масштабы для раскладки и производить самую раскладку было ограничено. Земскіе начальники, на основаніи 71 статьи Положенія 12 іюня 1889 года, были уполномочены представлять къ отмѣнѣ, а уѣздные съѣзды—отмѣнять приговоры сельскихъ сходовъ въ трехъ случаяхъ: во-первыхъ, если они, по мнѣнію земскаго начальника и съѣзда, не согласны съ закономъ; во-вторыхъ, клонятся къ ущербу интересовъ сельскаго общества и, въ-третьихъ, нарушаютъ права отдѣльныхъ лицъ. Далѣе, въ статьѣ 32 того же Положенія говорится, что земскій начальникъ представляетъ на утвержденіе уѣзднаго съѣзда приговоры волостного и сельскаго сходовъ, относящіяся до установленія или измѣненія *порядка взиманія и храненія казенныхъ, земскихъ и мірскихъ сборовъ*. Такимъ образомъ явилась возможность вмѣшательства со стороны уѣздныхъ съѣздовъ въ распоряженія сельскаго общества по дѣламъ о разверткахъ казенныхъ и земскихъ сборовъ, и въ нѣкоторыхъ мѣстностяхъ всѣ приговоры о раскладкѣ признавались подлежащими, на основаніи 32 статьи Положенія о земскихъ начальникахъ, утвержденію уѣзднаго съѣзда. Но это вмѣшательство уѣздныхъ съѣздовъ было принято въ 1889 году не безъ оговорокъ. Государственный Совѣтъ, замѣчая, что сельскія общества являются полными собственниками отведеннаго имъ надѣла и несутъ круговую отвѣтственность по уплатѣ сборовъ, высказалъ убѣжденіе, „что разрѣшеніе вопроса, о которомъ идетъ рѣчь (вмѣшательство земскаго начальника и уѣзднаго съѣзда), требуетъ крайней осторожности. Еще во времена крѣпостнаго права, когда помѣстные дворяне являлись полноправными распорядителями личности и всего имущества крѣпостныхъ людей, лучшіе помѣщики никогда не позволяли себѣ вмѣшиваться въ имущественныя дѣла подчиненнаго имъ сельскаго міра. Такія лица удерживались преимущественно сознаніемъ, что послѣдній является въ семь отношеній единственнымъ компетентнымъ судьей. Между тѣмъ помѣщики того времени несомнѣнно имѣли полную возможность несравненно ближе изучить своихъ крестьянъ, нежели создаваемые органы крестьянскаго управленія“.

По положенію 23 іюня 1899 года, „раскладка окладныхъ сборовъ должна быть произведена уравнительно съ примѣненіемъ ко всемъ домохозяевамъ одинаковыхъ основаній обложенія“ (ст. 13). Относительно развертки въ статьѣ 14 говорится: „Основаніемъ раскладки окладныхъ сборовъ (статья 13) служатъ размѣръ, качество почвы и

удобство расположенія надѣльной земли, находящейся во владѣннн отдѣльных домохозяевъ. Въ случаѣ надобности, въ основаніе раскладки могутъ быть полагаемы, по усмотрѣнію схода, и другіе, согласныя съ установившимися мѣстными обычаями, признаки платежной способности дворовъ, какъ-то: число работниковъ, количество рабочаго скота, па-земледѣльческіе заработки и промыслы“ и т. п. (ст. 14). Здѣсь не перечисляются всѣ основанія разверстки, да ихъ и не считали нужнымъ перечислить: нельзя свести все разнообразіе жизни къ простой формулѣ.

Нужно замѣтить, что до Положенія 23 іюня мы не встрѣчаемъ постановленій о томъ, какъ должна разверстка относиться къ имуществу, не входящему въ надѣль. Теперь объ этомъ говоритъ статья 15: „При раскладкѣ окладныхъ сборовъ не должны быть принимаемы въ соображеніе цѣнность и доходность принадлежащаго отдѣльнымъ домохозяевамъ недвижимаго имущества, не входящаго въ составъ надѣла, а также цѣнность принадлежащаго къ этому имуществу инвентаря“.

Интересно, къ какому результату приведетъ эта статья. Можно думать, что она нерѣдко будетъ служить поводомъ къ неудовольствіямъ, недоразумѣніямъ и вмѣшательству земскаго начальника: трудно опредѣлить при раскладкѣ платежную способность двора, обрабатывающаго сверхъ надѣла еще и собственную землю; трудно раздѣлить инвентарь между собственной и надѣльной землей въ одномъ и томъ же крестьянскомъ хозяйствѣ, когда хозяйство той и другой земли составляетъ часто одно цѣлое. Этой статьей въ значительной мѣрѣ устраняется изъ крестьянской раскладки принципъ подоходности обложенія, и дается широкое поле для вмѣшательства земскаго начальника въ интересы частныхъ лицъ.

Далѣе: „Сельскому или селенному сходу предоставляется понижать платежи тѣхъ домохозяевъ, которые, вслѣдствіе исключительно неблагоприятныхъ хозяйственныхъ условий, не въ состояніи уплатить причитающіеся съ нихъ сборы, или даже въ крайнихъ случаяхъ освободить ихъ отъ платежей; сложенная сумма разверстывается между остальными домохозяевами на установленныхъ въ раскладочномъ приговорѣ основаніяхъ (стт. 13 и 15)“ (ст. 16). Это практиковалось обществами и раньше, слѣдов., 16 статья только легализовала существовавшее фактическое положеніе дѣла.

Мы видѣли, что по Положенію о земскихъ начальникахъ послѣднимъ было дано широкое право вмѣшательства въ разверстку сельскимъ обществомъ податей. Но по закону 23 іюня земскій начальникъ можетъ обжаловать приговоръ сельскаго схода только въ случаѣ несогласія его съ закономъ (ст. 19). Податной же инспекторъ можетъ обжаловать приговоръ только въ случаѣ нарушенія казеннаго интереса (ст. 20).

Относительно періода времени, на который составляется раскладка податей, нужно замѣтить слѣдующее: до закона 23 іюня она обыкновенно—въ 90% всѣхъ случаевъ—составлялась на одинъ годъ; теперь узаконяется *ежегодная* раскладка (ст. 11). Мотивомъ для такого узаконенія служитъ быстрая измѣняемость налоговой способности плательщиковъ при современныхъ экономическихъ условіяхъ.

Наконецъ, закономъ 23 іюня установлены *письменные* приговоры относительно раскладки (ст. 17), что раньше существовало лишь на практикѣ.

Сроки уплаты окладныхъ сборовъ.

Ужъ А. Смитъ въ своихъ тахім'ахъ говорилъ: «Каждый налогъ долженъ вѣдаться въ такое время и такимъ способомъ, какіе представляютъ наиболѣе удобствъ для плательщика» (*Джурн.* „Основныя начала финансовой науки“, 272). Дѣйствительно, вопросъ объ установленіи сроковъ уплаты окладныхъ сборовъ очень важенъ: отъ удачнаго разрѣшенія его въ значительной мѣрѣ зависитъ успѣшное поступленіе податей. На Западѣ для уплаты сборовъ устанавливаются обыкновенно годичные, шестимѣсячные, трехмѣсячные и даже мѣсячные сроки. Рабочіе союзы тамъ приравниваютъ уплату членскихъ взносовъ обыкновенно ко времени полученія рабочими заработной платы: сборщики этихъ союзовъ ждутъ своихъ членовъ у воротъ при выходѣ съ фабрикъ и сейчасъ же требуютъ взноса. Такимъ образомъ, здѣсь уплата происходитъ еженедѣльно, и короткіе сроки удобнѣе тѣмъ, что легче уплачивать нѣсколько разъ по незначительной суммѣ, чѣмъ одинъ разъ—большую. На Западѣ есть спеціальныя сборщики, на обязанности которыхъ лежитъ только сборъ податей, у насъ же сборъ этотъ находится въ рукахъ общихъ органовъ, которые заняты другими дѣлами и не могутъ посвящать себя исключительно этому.

По положенію 1861 года, годовой платежъ съ крестьянъ окладныхъ сборовъ былъ раздѣленъ на двѣ равныя доли, и взносы приурочены къ двумъ срокамъ: за первое полугодіе сборъ долженъ былъ поступать до 1 марта, а за второе—до 1 января, при чемъ предоставлялась еще 15-дневная льгота, по 16 число того и другого мѣсяца. Но вскорѣ выяснилось, что требованіе уплаты годового оклада по полугодіямъ обременительно для крестьянъ, такъ какъ оно часто не соответствуетъ условіямъ хозяйственнаго строя дашной мѣстности, и закономъ 8 мая 1867 года сельскимъ обществамъ предоставлено назначать свои частныя сроки, но въ предѣлахъ, установленныхъ закономъ. По законъ этотъ остался безъ всякихъ послѣдствій: большинство сельскихъ обществъ даже не знало объ его существованіи.

Вслѣдствіе ходатайствъ и жалобъ на несоответствіе времени сбора платежей съ хозяйственными условіями различныхъ губерній, въ 1878 году были измѣнены сроки взноса окладныхъ сборовъ: для взноса податей за первое полугодіе былъ установленъ предѣльный срокъ 30 июня, а для второго полугодія—31 декабря, льготные же сроки отмѣнены. Губернскимъ по крестьянскимъ дѣламъ приуветвіямъ предоставлено въ предѣлахъ этихъ общихъ сроковъ устанавливать частныя, но только по дѣльмъ волостямъ.

По закону 1867 года, *каждое сельское общество* имѣло право установить свои частныя сроки, но нужно замѣтить, что общества не воспользовались этимъ правомъ. По закону 1873 года, губерніскія по крестьянскимъ дѣламъ приуветвія могли устанавливать обязательныя частныя сроки только для *цѣлыхъ* волостей, что постановлено было для однообразія. Но въ составъ волости нерѣдко входятъ селенія съ разнородными хозяйственными условіями: чисто земледѣльскія и съ промышленнымъ характеромъ; какъ рѣдкое исключеніе, волость состоитъ изъ одного сельскаго общества, но есть волости, объединяющія нѣсколько десятковъ и даже сотни селеній: 207 селеній— въ одной волости Новгородской и Пермской губерній; 299 селеній въ Пековской губерніи; 339 селеній— въ Вятской; въ Пековской губерніи въ среднемъ приходится на волость 111 селеній. Меньшій составъ волости

въ южныхъ губерніяхъ — отъ 7 до 12 селеній. Этотъ новый законъ оказался неудобнымъ и потому примѣнялся мало, какъ и законъ 1867 года.

Податнымъ инспекторамъ поздне было поручено изслѣдовать и донести казеннымъ палатамъ, вездѣ ли установлены частные сроки. По ихъ изслѣдованіямъ оказалось, что частные сроки были установлены только для 28 губерній, да и то не повсемѣстно, такъ какъ нѣкоторыя волости, даже цѣлыя уѣзды признали и *полугодовые* сроки, установленные закономъ, соответствующимъ ихъ хозяйственнымъ условіямъ. Лишь въ шести изъ этихъ 28 губерній взысканіе податей производилось въ установленные частные сроки, число которыхъ въ этихъ губерніяхъ колебалось отъ 6 до 10, и только въ Подольской губерніи были введены *ежемесячные* взносы равными долями.

Поступленія окладныхъ суммъ не совпадаютъ съ назначеніями къ поступленію по отдѣльнымъ губерніямъ, и иногда разница бываетъ очень большая: въ Витебской губерніи съ марта по май было назначено къ поступленію 32%, а вносилось — 4,8%. Причина такого несоответствія поступленія съ частными сроками, помимо общаго тяжелаго экономическаго положенія населенія, какъ главной причины, во-первыхъ, въ слабомъ надзорѣ со стороны мѣстныхъ органовъ взиманія—перѣдко самое существованіе такихъ сроковъ было неизвѣстно имъ; во-вторыхъ, въ недостаточной согласованности частныхъ сроковъ съ платежною способностью населенія; въ-третьихъ, сроки иногда назначались не только для цѣлыхъ волостей, но даже уѣздовъ, находящихся въ разныхъ хозяйственныхъ условіяхъ; разъ назначенные сроки надолго сохранялись, а между тѣмъ, теперь экономическія условія, благодаря проведенію желѣзныхъ дорогъ и развитію фабричной промышленности, быстро мѣняются.

Требованіе закона о вносѣ податей равными долями за каждое полугодіе почти ни въ одной губерніи не исполнялось: въ среднемъ по 42 губерніямъ поступало за первые 6 мѣсяцевъ только 29,6% годового оклада. За 14 лѣтъ (1880 — 1893)¹⁾ среднія поступленія окладныхъ сборовъ по мѣсяцамъ представляются въ слѣдующемъ видѣ:

Октябрь	19,0%	Іюнь	4,7%
Декабрь	17,0%	Май	4,6%
Ноябрь	15,4%	Январь	4,2%
Сентябрь	11,4%	Августъ	2,7%
Мартъ	5,1%	Іюль	2,0%
Апрѣль	4,7%		

Изъ этой таблицы видно, что главная часть окладныхъ сборовъ — 63% — поступаетъ осенью и въ декабрь. Это обусловливается тѣмъ, что Россія — страна преимущественно земледѣльческая и главные средства для уплаты налоговъ получаютъ отъ продажи хлѣба осенью. Отсюда необходимость установленія частныхъ сроковъ для избѣжанія такъ называемыхъ крестьянскихъ (низкихъ) цѣнъ при спѣшной продажѣ хлѣба для уплаты податей.

Экономическія отношенія сильно отражаются на времени поступленія налога: гдѣ есть заработки въ какой-нибудь періодъ года, тамъ въ это время и подати поступаютъ — въ Киевской губерніи въ іюнѣ покрывается 21,6% оклада, а въ Подольской 26%, благодаря зара-

¹⁾ См. «Поступленіе каз. окладн. сборовъ съ сельскихъ сословій по мѣс. (за 14-лѣтній періодъ — съ 1880 по 1893 г.)» и то же самое за 21-лѣтній пер. съ 1880 по 1900 г. Пет., 1903. (Изд. деп. окл. сб.).

боткамъ на свеклосахарныхъ заводахъ, хотя пертурбаціоннымъ моментомъ являются здѣсь сложившіеся порядки податного надзора, обычно стремящагося къ очисткѣ податей къ концу года.

Закономъ 23 іюня 99 года требованіе взноса годового оклада равными долями по полугодіямъ отмѣнено, а установлены частные сроки, не менѣе *двухъ*, при чемъ послѣдній срокъ не можетъ быть назначенъ позже 1-го декабря (ст. 41). Частные сроки и подлежащая уплатѣ въ эти сроки доли оклада опредѣляются теперь, какъ общее правило, *приговорами сельскихъ сходовъ*, а не губерскими учрежденіями, и не для всей волости, а для каждаго *отдѣльнаго общества* (ст. 42). Предоставленіе обществамъ права устанавливать частные сроки вызвано желаніемъ приурочить уплату податей ко времени полученія крестьянами денежныхъ средствъ—самимъ плательщикамъ лучше всего извѣстно, когда имъ удобнѣе платить. Эта мѣра, можетъ-быть, ослабитъ острый характеръ крестьянскихъ продажъ хлѣба изъ-за взноса податей, такъ какъ вниманіе будетъ производиться болѣе равномерно въ теченіе всего года.

Законъ 23 іюня предоставилъ также сходу право назначать для *отдѣльныхъ* домохозяевъ въ различные сроки различныя доли оклада, по соображеніямъ платежной способности каждаго въ разное время года (ст. 45).

Приговоры сельскаго схода о назначеніи сроковъ представляются, однако черезъ земскаго начальника на утвержденіе съѣзда. Послѣднему принадлежитъ и теперь право отмѣнять назначеніе обществомъ сроки и устанавливать другіе по своему усмотрѣнію (ст. 43). Сроки, установленные уѣзднымъ съѣздомъ, отдичаются отъ сроковъ, назначаемыхъ общественными приговорами, тѣмъ, что въ первомъ случаѣ доли взносов, приурочиваемыя къ тому или иному сроку, должны быть *одинаковы* для всѣхъ домохозяевъ, общества же въ правѣ установить *разныя* доли взносовъ для отдѣльныхъ домохозяевъ. Если установленные уѣзднымъ съѣздомъ сроки или доли оклада неудобны для общества, послѣднее можетъ ходатайствовать передъ съѣздомъ и губерскимъ присутствіемъ объ установленіи другихъ (ст. 44). Статьями 43 и 44 можетъ сильно тормозиться дѣйствіе предыдущихъ, ибо ими все дѣло раскладки, въ концѣ-концовъ, можетъ перейти изъ рукъ общества въ руки уѣздныхъ съѣздовъ и губернскихъ присутствій, которые уже обнаружили свою несостоятельность въ этомъ дѣлѣ.

Очень любопытны данныя о вліяніи срока взиманія налоговъ съ крестьянъ на хлѣбныя цѣны: когда сроки эти сосредоточиваются на осеннихъ мѣсяцахъ, что заставляетъ крестьянъ выбрасывать въ усиленномъ количествѣ хлѣбъ на рынокъ, то осеннія цѣны низко падаютъ; когда же сроки болѣе равномерно распределяются среди года, то такая разница между осенними и зимними цѣнами сглаживается ¹⁾.

Земскій сборъ.

Положеніемъ 23 іюня 1899 года установленъ одинаковый порядокъ взиманія для государственнаго поземельнаго налога, выкупныхъ платежей и земскаго сбора (ст. 1). Надо замѣтить, что во многихъ сельскихъ обществахъ и до изданія этого закона существовали обычай совмѣстной развертки казенныхъ и земскихъ сборовъ; если же случилось, что тѣ и другіе распределялись разновременно, то это происходило

¹⁾ «Статистическій Ежегодникъ Вятской губ.» за 1900 г. Вятка, 1903 г., изд. Вятской губ. земской управы, стр. 322—23.

въ большинствѣ случаевъ потому, что самыя окладныя листы присылались плательщикамъ не въ одно время. Но, когда можно было, крестьянскія общества разверстывали все сборы въ одно время; даже мѣрскіе сборы, по свидѣтельству податныхъ инспекторовъ, разверстывались приблизительно въ тѣ же сроки, что и казенные, и земскіе. Такимъ образомъ новый законъ только легализируетъ, обобщаетъ и дѣлаетъ обязательнымъ фактически существовавшій и ранѣе порядокъ.

Для каждаго селенія или части его, если послѣдняя владѣетъ землей отдѣльно, составляется казенной палатой одинъ общій окладной листъ, гдѣ показываются отдѣльно казенный и земскій сборы (ст. 3).

Свѣдѣнія о суммѣ земскихъ сборовъ съ земель каждаго общества доставляются земскими управами не позднѣе 15-го января мѣстнымъ казначействамъ (ст. 7). Противъ этой статьи возражаютъ, что губернаторъ не успѣетъ опротестовать, если найдетъ это нужнымъ, земскія раскладки, такъ какъ производство послѣднихъ нерѣдко затягивается за 1-е февраля, когда по закону земскія собранія закрываются. Но нужно замѣтить, что можно принять мѣры къ болѣе раннему созыву земскихъ собраній. Если земскими управами къ сроку не будутъ представлены упомянутыя свѣдѣнія, то казначейства проставляютъ на окладныхъ листахъ окладъ прошлаго года. Если текущій окладъ больше прошлагодичнаго, то недостающая сумма будетъ внесена въ окладъ слѣдующаго года, если же онъ меньше сравнительно съ прошлагодичнымъ, то излишняя сумма засчитывается въ будущіе платежи (ст. 8). По волеизъявленію правленій окладныя листы рассылаются не позже 25 января, а послѣднія не позже недѣли по полученіи отсылаютъ ихъ въ селенія (ст. 9 и 10).

Поступающія въ казначейства суммы распределяются между земствомъ и казною на основаніи закона 22 мая 1899 года. Прежде, чѣмъ излагать эти правила, мы дадимъ краткую исторію распределенія поступающихъ въ казначейства суммъ между земствомъ и казною. Эта исторія очень интересна: она является отраженіемъ отношенія правительства къ земству.

По уставу о земскихъ повинностяхъ изданія 1857 года (ст. 90), суммою, вносимою плательщикомъ, прежде всего покрывались земскіе сборы, а затѣмъ уже казенные; но если плательщикъ самъ указывалъ, въ какой сборъ онъ желаетъ внести уплачиваемую сумму, то ее туда и заносили (Уставъ о податяхъ, ст. 39). Съ введеніемъ земскихъ учреждений былъ возбужденъ правительствомъ вопросъ объ измѣненіи существовавшаго порядка зачета платежей, поступавшихъ въ казначейства. Министръ финансовъ выразилъ опасеніе, что преимущественное пополненіе земскихъ сборовъ, повсемѣстно увеличившихся съ введеніемъ земствъ, между прочимъ, на удовлетвореніе потребностей необязательныхъ, окажетъ неблагоприятное вліяніе на поступленіе казенныхъ сборовъ. По его предложенію и былъ установленъ законъ 27 февраля 1867 года, которымъ уничтоженъ приоритетъ земскихъ сборовъ, но за плательщикомъ оставлено было право указывать, куда онъ вноситъ свой платежъ. Если же плательщикъ этого не сдѣлалъ, тогда не вся сумма, а только 12% поступленій, соотвѣтственно существовавшему въ то время отношенію общей суммы земскихъ сборовъ къ суммѣ казенныхъ податей, зачисляется въ земскіе сборы, а остальное поступаетъ въ казну. Министру финансовъ было предоставлено разрѣшать по просьбамъ земствъ отчислять и высшій % въ тѣхъ губерніяхъ, гдѣ размѣръ земскаго сбора былъ выше 12%. Но это только на бумагѣ. На бумагѣ оставалось также право плательщиковъ заявлять,

въ какой сборъ они вносятъ свой платежъ, на дѣлѣ же плательщики составляли заявленія по указанію лицъ, принимавшихъ платежи, т.-е. полиціи, а послѣдняя была заинтересована въ томъ, чтобы собирать прежде всего государственные налоги, такъ какъ за нихъ она несла отвѣтственность.

Между тѣмъ оклады земскихъ сборовъ съ каждымъ годомъ росли, тогда какъ государственныхъ, напротивъ, уменьшались: въ 1872 году въ 34 губерніяхъ казенные окладные сборы составляли 105,5 милл. рублей, а земскіе—16,9 милл. рублей; въ 1898 году первые упали до 91,7 милл. руб., а послѣдніе поднялись до 53,9 милл. руб., т.-е. въ 1872 году земскіе сборы составляли 13% общей совокупности сборовъ, а въ 1898—37%. А законъ 1867 года оставался въ силѣ, и земство попрежнему получало только 12% всѣхъ поступлений. Понятно, что земства стали изыскивать средства увеличить свои поступления; отсюда борьба казны и земства изъ-за распредѣленія между ними вносимыхъ въ казначейство суммъ. Иногда земства стремились заинтересовать сборщиковъ въ поступленіи своихъ налоговъ, отчисляя въ ихъ пользу особія суммы въ видѣ процентнаго вознагражденія, но Сенатъ опротестовывалъ эту мѣру. Тогда земства стали выдавать тѣ же суммы сборщикамъ, но только въ скрытой формѣ—въ формѣ квартирныхъ или дорожныхъ денегъ. Подъ вліяніемъ такихъ условий поступления весьма различно распредѣлялись между казною и земскою кассой: въ то время, какъ въ однихъ губерніяхъ, даже уѣздахъ, отдавалось предпочтеніе казеннымъ сборамъ, въ другихъ, наоборотъ, раньше поступали земскіе—все зависѣло отъ отношенія губернской и уѣздной администраціи къ земству. Но вообще успѣшнѣе поступали сборы казенные: въ Переяславскомъ уѣздѣ Владимирской губерніи за пятилѣтіе 1888—1892 гг. казна получила около 3% сверхъ оклада, земство же не дополучило 38% поступлений; изъ одного волостного правленія (Витская губ.) поступило въ госуд. казначейство 9.000 рублей, а въ земство изъ нихъ только 7 руб. 71 коп.

Уже вкорѣ по паденіи закона 1867 года земскія учрежденія стали ходатайствовать и жаловаться на неудобства его. Число ходатайствъ и жалобъ еще болѣе увеличилось, когда земствамъ были закрыты обходы закона, о которыхъ мы говорили. Въ этихъ жалобахъ земства указывали, что существующая система распредѣленія поступающихъ въ казначейства суммъ отводитъ земскому обложенію второстепенную роль, что заявленія плательщиковъ находятся подъ вліяніемъ пріемщиковъ взносов, а они отвѣтственны прежде всего за исправное поступленіе государственныхъ налоговъ. Законность, повидимому, соблюдена, а между тѣмъ, распредѣленіе поступающихъ суммъ несправедливо и совершается вовсе не согласно духу закона. Между тѣмъ, говорится въ этихъ жалобахъ, окладные сборы имѣютъ гораздо большее значеніе въ мѣстномъ хозяйствѣ, чѣмъ въ государственномъ: въ то время, какъ въ государственныхъ финансахъ окладные сборы играютъ очень незначительную роль, для финансовъ земства они нерѣдко бывають единственнымъ источникомъ. Поэтому крупный недостатокъ ставить иногда земство въ очень трудное положеніе: оно должно или приостановить производство расходовъ и прекратить нѣкоторыя свои функціи, или прибѣгать къ другимъ средствамъ—занимать изъ капиталовъ страхового и продвояльственнаго или у губернскаго земства, просить пособій у правительства, вводить повышенное исчисленіе доходныхъ смѣтъ. На ряду съ жалобами одни земства ходатайствовали о томъ, чтобы поступленіе казенныхъ и земскихъ сборовъ было поставлено въ одинаковыя условія; другія просили о

томъ, чтобы было установлено преимущество земскихъ сборовъ передъ казенными въ порядкѣ пополненія тѣхъ и другихъ, т.-е. о приоритетѣ земскихъ сборовъ; нѣкоторые земства ходатайствовали о повышеніи отчисленій въ пользу земствъ до 15%, 20% и даже 50% всѣхъ поступленій; другія просили о разрѣшеніи выдачи вознагражденія полиціи за успѣшное взысканіе недоимокъ. Губернскія земства—Исковское (1873 г.), Таврическое (1876, 1884, 1885), Костромское, Саратовское просили объ учрежденіи особыхъ сборщиковъ или приставовъ для взысканія земскихъ сборовъ.

Вслѣдствіе этихъ жалобъ и ходатайствъ во второй половинѣ 80-хъ годовъ при Министертвѣ Финансовъ была образована особая коммисія, которая выработала правила распредѣленія поступающихъ въ госуд. казначейство суммъ между казною и земствомъ. Въ 1891 году проектъ коммисіи былъ представленъ въ Государственный Совѣтъ, но не получилъ утвержденія. Признавая дальнѣйшую отсрочку рѣшенія этого вопроса нежелательной, тѣмъ болѣе, что ходатайства земскихъ собраній объ измѣненіи существовавшаго порядка распредѣленія поступающихъ суммъ между казною и земствомъ становились все настойчивѣе, министры внутреннихъ дѣлъ и финансовъ представили вновь этотъ вопросъ на разрѣшеніе Государственнаго Совѣта. Высочайше утвержденнымъ 22-го мая 1899 года мѣняемъ Государственнаго Совѣта и были установлены новыя правила распредѣленія суммъ, поступающихъ въ уплату казеннаго сбора. Главнѣйшія изъ нихъ слѣдующія:

„Земскіе сборы съ земель крестьянскихъ обществъ вносятся плательщиками нераздѣльно съ государственнымъ поземельнымъ налогомъ и выкупными платежами.

„Въ губерніяхъ, въ коихъ введено положеніе о земскихъ учрежденіяхъ, вносимые въ казначейство поземельные сборы распредѣляются между казною и земствомъ пропорціонально общимъ по каждому уѣзду годовымъ окладамъ слѣдующихъ въ доходъ казны сборовъ (поземельнаго налога и выкупныхъ платежей) и земскихъ поземельныхъ сборовъ, при чемъ размѣръ отчисленія въ доходъ земства не можетъ быть менѣе опредѣленнаго процента.

„Если произведенными взносами, подлежащимъ ихъ распредѣленію, покроются сполна окладъ и недоимки по сборамъ, слѣдующимъ въ доходъ казны или въ доходъ земства, то оставшая часть взноса зачитывается на пополненіе оставшагося непокрытымъ сбора.

„Размѣръ наименьшаго отчисленія въ доходъ земству изъ поступающихъ въ казначейства взносовъ на уплату текущихъ окладовъ и недоимокъ поземельныхъ сборовъ опредѣлить на 1899—1901 гг. въ 20% по взносамъ съ облагаемыхъ выкупными платежами земель крестьянскихъ обществъ и въ 90% со всѣхъ остальныхъ земель.»¹⁾ Министру финансовъ предоставлено этимъ закономъ въ тѣхъ случаяхъ, когда нормы эти окажутся недостаточными для проведенія равновѣсія земскихъ доходовъ съ расходами, право увеличивать отчисленія въ земскіе сборы за предѣлы, установленныя общими правилами, но только до назначенія новыхъ нормъ, т.-е. не болѣе, чѣмъ на три года.

Что касается права плательщика давать назначеніе дѣлаемымъ имъ взносамъ, то, такъ какъ цѣль новаго закона состояла въ томъ, чтобы прекратить вліяніе низшихъ административныхъ органовъ на плательщиковъ, оно уничтожено для крестьянъ, на которыхъ обычно-

¹⁾ На 3-летіе 1907—1909 гг. размѣръ наименьшаго отчисленія въ доходъ земствъ изъ поступающихъ въ казначейства взносовъ текущихъ окладовъ и недоимокъ поземельныхъ сборовъ опредѣленъ въ 90% (Ук. пр. расп. по М. Ф., 1908, № 11).

венно вліяла полиція, для частныхъ же владѣльцевъ оно сохранено потому, что здѣсь нѣтъ опасности вліянія пріемщиковъ податей. Такимъ образомъ устранена конкуренція между казной и земствомъ въ полученіи окладныхъ сборовъ.

Закономъ 12 марта 1903 г. установлены новыя правила о распредѣленіи поступающихъ въ казначейство взносовъ, въ уплату сборовъ съ крестьянскихъ надѣльныхъ земель, между казной и земскими учрежденіями. По этому закону прежде всего покрывается сполна по каждой отдѣльной окладной единицѣ окладъ земскаго сбора, а по поселеніямъ, на которыхъ числится разороченной въ установленномъ порядкѣ недоимка земскаго сбора,—также и эта недоимка, но въ размѣрѣ не свыше 20⁰/₀ оклада. За пополненіемъ въ этихъ предѣлахъ слѣдующихъ въ доходъ земства платежей, всѣ остальные поступающія суммы поземельныхъ сборовъ обращаются на покрытие сполна оклада государственныхъ сборовъ и разороченной недоимки этихъ послѣднихъ въ размѣрѣ не свыше 20⁰/₀ оклада. За покрытіемъ этихъ платежей, идущихъ въ доходъ казны, дальнѣйшими поступленіями по той же окладной единицѣ возмѣщаются остальные числящіяся на оной недоимки сначала по земскимъ, а затѣмъ по государственнымъ сборамъ.

Новый порядокъ создаетъ для земствъ болѣе благоприятныя условія, чѣмъ правила 22 марта 1899 г.

На 1905 и 1906 г. мѣся. Гос. Совѣта Выс. утв. 30 мая 1905 г. распредѣленіе окладныхъ поступленийъ между земствами и государствомъ установлено не по правиламъ 12 марта 1903 г., а въ томъ видѣ, какъ оно было опредѣлено на 1899—1901 гг. (см. выше Сб. Херсон. Земства, 1905, авг.).

По положенію 26 авг. 1907 г. размѣръ взысканій продовольственныхъ долговъ установленъ въ 100⁰/₀ оклада казенныхъ и земскихъ сборовъ, по губерскимъ присутствіямъ предоставлена возможность собственною властью повышать это взысканіе до 300⁰/₀ оклада. Прежде дѣйствовавшій порядокъ (норма 250⁰/₀) измѣненъ здѣсь въ порядкѣ верховнаго управленія. Повышеніе нормы объясняется отчасти выкупныхъ платежей, но новая норма, пожалуй, выше прежней.

Сложеніе недоимокъ.

Вопросъ о предоставленіи крестьянамъ льготъ по платежу окладныхъ сборовъ до 1894 года былъ очень мало разработанъ. Изъ 108,5 милл. рублей общей суммы недоимки къ концу 1894 года только 2⁰/₀ были отерочены или разорочены, относительно тѣхъ частей остальныхъ 106 милл. рублей губернаторами были возбуждены ходатайства о предоставленіи льготъ, но большая часть подлежала немедленному взысканію. Между тѣмъ взыскать дѣйствительно всю причитающуюся сумму было совершенно невозможно: въ 128 уѣздахъ недоимки въ среднемъ по уѣзду значительно превышали въ 1894 году годовою окладъ; въ 29 уѣздахъ онѣ составляли болѣе трехъ годовыхъ окладовъ; въ 10—доходили до 4 годовыхъ окладовъ; въ 3-хъ уѣздахъ до 6—7 окладовъ и въ Орехомъ уѣздѣ до 984⁰/₀. Обыкновенно недоимки росли до тѣхъ поръ, пока не снимались по манифестамъ, и поэтому крестьяне ждали послѣднихъ. Въ 1883 году по манифесту 15 мая было сложено около 40 милл. рублей недоимокъ изъ 65, числившихся на крестьянахъ въ то время ¹⁾).

Закономъ 7 февраля 1894 года былъ открытъ путь для выхода изъ недоимочнаго кризиса, вызваннаго, главнымъ образомъ, неурожаями 1891 и 1892 годовъ. Законъ точно опредѣляетъ порядокъ воз-

¹⁾ Иавѣстный статистикъ В. П. Орловъ объяснялъ ростъ недоимокъ въ одной изъ волостей Верейскаго уѣзда упадкомъ ищщенства («Дѣло», 1886, № 7, стр. 147—8).

бужденія ходатайствъ объ отсрочкѣ и разсрочкѣ недоимокъ по выкупнымъ платежамъ, устанавливаетъ обязательное разслѣдованіе хозяйственнаго положенія и платежныхъ средствъ сельскаго общества, для котораго испрашивается льгота, и опредѣляетъ высшій размѣръ недоимки, которая можетъ быть ежегодно взыскиваема съ недоимщика. Этимъ же закономъ допущена отсрочка недоимокъ до окончанія выкупной операціи, съ уплатой затѣмъ этихъ недоимокъ ежегодными взносами въ размѣрѣ годового оклада. Этотъ законъ получилъ широкое распространеніе: изъ 104 милл. руб. недоимокъ по выкупнымъ платежамъ, числившихся къ 1-му января 1898 года, разсрочено и отсрочено выкупныхъ недоимокъ по 1 ноября 1898 года въ 24.300 селенійхъ на сумму 67,5 милл. руб.

Но, освободивъ крестьянское населеніе отъ гнета недоимокъ, законъ 1894 года не могъ предупредить образованія новыхъ вельдствіе непосильности платежей. Эту цѣль и преслѣдовалъ законъ 13 мая 1896 года—имъ установлены правила, дающія возможность посредствомъ переерочки на одну изъ указанныхъ въ законѣ сроковъ всего или только части непогашеннаго выкупного платежа, съ отсрочкой остальной его части на будущее время, уменьшить существующіе оклады до такого предѣла, при которомъ взносъ ихъ могъ бы производиться крестьянами безъ напряженія податныхъ силъ ¹⁾.

Законъ 23-го іюня 1899 года сдѣлалъ еще одинъ крупный шагъ для доставленія крестьянамъ своевременной отсрочки и разсрочки платежей казенныхъ сборовъ. Эти отсрочки до сихъ поръ разрѣшались не иначе, какъ министромъ финансовъ по соглашенію съ министромъ внутреннихъ дѣлъ,—теперь нашли возможнымъ не доводить вопросъ о податныхъ льготахъ во всѣхъ случаяхъ до центральныхъ правительственныхъ учрежденій.

Я не буду излагать порядка, установленнаго закономъ 23 іюня 99 г., а отмѣчу, какъ этотъ вопросъ стоитъ по позднѣйшему закону 12 марта 1903 г. 1) „Въ случаяхъ временнаго затрудненія отдѣльныхъ домохозяевъ въ уплатѣ причитающейся съ нихъ по частному сроку доли оклада государственныхъ и земскихъ сборовъ, земскому начальнику, по ходатайствамъ подлежащихъ домохозяевъ и по соглашенію съ податнымъ инспекторомъ, предоставляется отсрочить этимъ хозяевамъ уплату означенной доли оклада до одного изъ слѣдующихъ частныхъ сроковъ, въ предѣлахъ окладного года.

2) „Въ случаѣ постигнаго отдѣльныхъ домохозяевъ значительнаго бѣдствія, земскій начальникъ представляетъ управляющему казенной палатой объ отсрочкѣ пострадавшимъ домохозяевамъ уплаты причитающихся съ нихъ государственныхъ и земскихъ сборовъ за предѣлы окладного года.

3) „Управляющему казенною палатою предоставляется немедленно сдѣлать распоряженіе о приостановленіи взысканія окладныхъ сборовъ съ пострадавшихъ домохозяевъ (ст. 2 сего отд.). Ему же, по соглашенію съ губернаторомъ, предоставляется разсрочка или отсрочка текущаго оклада государственныхъ и земскихъ сборовъ, въ размѣрѣ не свыше половины оклада и на срокъ не свыше трехъ лѣтъ.

4) „При несогласіи губернатора съ управляющимъ казенною палатою, а также въ случаѣ необходимости предоставить льготу въ уплатѣ оклада государственныхъ и земскихъ сборовъ въ большемъ размѣрѣ и на большій срокъ, чѣмъ указано въ ст. 3 сего отдѣла.

¹⁾ См. далѣе «Выкупную операцію».

управляющей казенной палатой входит съ представлениемъ къ министру финансовъ, который разрѣшаетъ дѣло по соглашенію съ министромъ внутреннихъ дѣлъ“.

Такъ какъ законъ 23 іюня 1899 г. долженъ былъ войти въ силу съ 1-го января 1900 года и поэтому его пришлось бы сразу примѣнить къ взысканію неотсроченныхъ недоимокъ за предшествовавшій періодъ, то для упорядоченія взиманія закономъ 10 декабря 1899 года было постановлено приостановить взиманіе недоимокъ въ 1900 году. Далѣе, въ виду того, что на крестьянахъ лежитъ особенно много неотсроченныхъ и неперсроченныхъ недоимокъ по платежу земскихъ сборовъ, которыя (недоимки) земства принимаютъ во вниманіе при составленіи росписи и, слѣдовательно, законъ 10 декабря могъ бы тяжело отразиться на поступленіяхъ земскихъ сборовъ,—тѣмъ же закономъ постановлено, чтобы въ теченіе 1900 года распредѣленіе между казною и земствомъ поземельныхъ платежей производилось не пропорціонально годовымъ окладамъ казенныхъ и земскихъ сборовъ (законъ 22 марта 1899 года), а пропорціонально взаимному соотношенію оклада казенныхъ платежей къ суммѣ оклада земскаго сбора плюсъ благонадежная къ поступленію въ данномъ году часть недоимокъ.

Что касается земскихъ сборовъ, то до сего времени земства были совершенно автономны относительно своего бюджета. По существующимъ узаконеніямъ сложеніе безнадежныхъ недоимокъ по земскимъ сборамъ принадлежало земскимъ собраніямъ—губернскимъ и уѣзднымъ. Такъ какъ земскія собранія созываются только къ концу года, когда весь окладъ долженъ быть уже внесенъ, то они не могли своевременно доставить крестьянамъ пущихъ имъ облегченій. Въ виду этого проектировалось право отсрочки и персрочки передать земскимъ управамъ, но это предложеніе было опротестовано министромъ внутреннихъ дѣлъ, который указывалъ, что земскія управы—органы исполнительные.

Далѣе, по 85 ст. казенная палата имѣетъ право слагать со счетовъ *по безнадежности* недоимки на всякую сумму. Нельзя не одобрить такой радикальной мѣры, но нужно замѣтить, что она стала возможной только при болѣе правильной постановкѣ податного надзора. Закономъ 12 марта 1903 г. еще болѣе расширены права мѣстныхъ учреждений (казенной палаты) по сложенію недоимокъ не только государственныхъ, но даже и земскихъ сборовъ, на всякую сумму.

Но совсѣмъ понятно только, почему въ данномъ случаѣ земскія учреждения устранены отъ своего законнаго права вѣдать разсрочку, отсрочку и сложеніе недоимокъ по своимъ сборамъ: вѣдь это дѣло исключительно земское. Въ настоящее же время, помимо земскихъ учреждений, по представленію податного инспектора и по соглашенію съ губернаторомъ управляющей казенною палатой можетъ разсрочить или отсрочить уплату недоимокъ государственныхъ и земскихъ сборовъ на срокъ не свыше 3 лѣтъ.

Закономъ 10 мая 1904 г. положено признать земскія недоимки казенными и возмѣстить ихъ земству изъ госуд. казначейства въ теченіе 5 лѣтъ, и на первый годъ на это ассигнованъ 1 милл. руб. („В. Ф.“, 1904, № 27). Эта мѣра вполнѣ справедливая: образование земскихъ недоимокъ объясняется въ значительной степени порядкомъ, существовавшимъ ранѣе по взиманію сборовъ съ крестьянъ, когда все усердіе полиціи направлялось на взысканіе сборовъ въ пользу казны.

По манифесту 11 августа 1904 г. сложены всѣ недоимки, накопившіяся на крестьянскихъ надѣльныхъ земляхъ въ выкупныхъ, зем-

скихъ въ земскихъ губ. — (эти только въ земскихъ губ.) и другихъ окладныхъ сборахъ. Земства, въ силу этого манифеста, за сложеніе земскихъ недоимокъ должны быть вознаграждены изъ госуд. казначейства согласно закону 10 мая 1904 г. (см. По поводу закона 10 мая 1904 г. въ „Сар. З. Нед.“. 1905, № 1).

Теперь мы вернемся къ разсмотрѣнію организаціи надзора за взиманіемъ по законамъ 23 іюня 1899 г. и 12 марта 1903 г.

Взиманіе окладныхъ сборовъ.

Выше мы сказали, что ближайшій надзоръ за взиманіемъ окладныхъ сборовъ принадлежитъ у насъ по закону 99 г. земскому начальнику и податному инспектору. При этомъ мы указали главныя сферы ихъ дѣйствій: на земскаго начальника возлагается надзоръ за взиманіемъ до тѣхъ поръ, пока окладъ не обратится въ недоимку, съ этого же момента главная роль принадлежитъ податному инспектору.

Во главѣ ¹⁾ надзора за взиманіемъ въ губерніи по положенію 23 іюня 1899 года стоитъ губернаторъ, но ближайшій надзоръ принадлежитъ управляющему казенной палатой. О неправильныхъ дѣйствіяхъ волостного и сельскаго управленія послѣдній доводитъ до свѣдѣнія земскаго начальника, а о неправильныхъ дѣйствіяхъ и упущеніяхъ земскихъ начальниковъ доносить губернатору (ст. 25 зак. 12 марта 1903 г.). Теперь же мы перейдемъ къ опредѣленію сферы дѣйствія земскаго начальника и податного инспектора.

Взиманіе возложено на волостное и сельское начальство подъ руководствомъ земскаго начальника и податного инспектора (ст. 27).

Земскій начальникъ наблюдаетъ за своевременной разсылкой волостными правленіями окладныхъ листовъ и за исполненіемъ сельскими сходами правилъ о раскладѣ. На земскомъ начальникѣ лежитъ также понужденіе всѣхъ лицъ сельскаго и волостного управленія къ точному выполненію правилъ взиманія окладныхъ сборовъ (ст. 34).

Но и въ этотъ періодъ, который мы отмѣтили, какъ періодъ дѣятельности земскаго начальника, возлагаются извѣстныя обязанности и на податного инспектора. „На податного инспектора возлагается попеченіе о правильномъ счетоводствѣ по окладнымъ сборамъ въ селеніяхъ и волостяхъ“ (ст. 31). „Податной инспекторъ производитъ повѣрку учетныхъ приговоровъ волостныхъ и сельскихъ сходовъ“ (ст. 32). Онъ наблюдаетъ за ходомъ поступления сборовъ по частнымъ срокамъ и о недоборахъ сообщаетъ срочныя вѣдомости управляющему казенною палатою, съ краткимъ объясненіемъ причинъ этихъ недоборовъ и принятыхъ для пополненія ихъ мѣръ (ст. 29). Въ случаѣ неправильныхъ дѣйствій должностныхъ лицъ волостного или сельскаго управленія по взиманію окладныхъ сборовъ или неисполненія означенными должностными лицами лежащихъ на нихъ по сему предмету обязанностей, податной инспекторъ сообщаетъ объ этомъ земскому начальнику для направленія дѣятельности сихъ лицъ и для наложенія на нихъ въ подлежащихъ случаяхъ взысканій по ст. 62 Пол. о зем. нач. О распоряженіяхъ своихъ по сему предмету земскій начальникъ доводитъ до свѣдѣнія податного инспектора. Если земскій начальникъ, по сообщенію податного инспектора, не приметъ необходимыхъ мѣръ къ устраненію замѣченныхъ неправильностей или упущеній, то податной инспекторъ доводитъ объ этомъ до свѣдѣнія управляющаго казенною палатою

¹⁾ Мы изложимъ здѣсь законъ 23 іюня 1899 г. съ тѣми измѣненіями, которыя внесены въ порядокъ взиманія актомъ 12 марта 1903 г.

(ст. 30). Податной инспекторъ не имѣетъ активной власти, онъ только доноситъ земскому начальнику. Не говоря о томъ, что это — лишняя проволочка, можно спросить: а если земскій начальникъ и податной инспекторъ будутъ въ пререканіяхъ, будетъ ли земскій начальникъ принимать во вниманіе заявленія податного инспектора? Конечно, нѣтъ. Податной инспекторъ доведетъ до свѣдѣнія управляющаго казенной палатой, а послѣдній и самъ ничего сдѣлать не можетъ, кромѣ какъ довести до свѣдѣнія губернатора; слѣдовательно, опять все дѣло вверху будетъ зависѣть отъ взаимныхъ отношеній губернатора съ управляющимъ казенной палатой, а внизу — отъ отношеній между земскимъ начальникомъ и податнымъ инспекторомъ. Законъ самъ предвидитъ столкновенія въ этой сферѣ дѣйствій земскаго начальника и податного инспектора и рѣшеніе ихъ пререканій вручаетъ уѣздному съѣзду (ст. 35).

Доля оклада не уплаченная въ частный срокъ (см. ниже), становится *недоборомъ* (ст. 47). Для пополненія *недобора* сельскимъ сходомъ или старшиной, подъ наблюденіемъ земскаго начальника, могутъ быть принимаемы слѣдующія мѣры: „1) обращеніе на пополненіе недобора наемной или арендной платы за сданныя неисправнымъ домохозяиномъ землю или строенія, а также всякаго дохода отъ недвижимаго имущества какъ принадлежащаго неисправному домохозяину на правѣ личной собственности, такъ и состоящаго въ его пользованіи изъ состава надѣльной земли; 2) наложеніе ареста на заработную плату, получаемую неисправнымъ домохозяиномъ или членами его семьи, кромѣ женщинъ и малолѣтнихъ, а также на всякія иныя денежныя суммы, принадлежащія неисправному домохозяину или предтоящія къ полученію имъ въ теченіе ближайшаго времени; 3) опредѣленіе къ неисправному домохозяину опекуна, безъ разрѣшенія котораго ему не дозволяется отчуждать что-либо изъ его имущества до пополненія недобора, или назначеніе, вмѣсто неисправнаго хозяина, старшимъ въ домѣ другого члена той же семьи (это отмѣнено 12 марта 1903 года и указъ 5 октября 1906 года) и 4) продажа той же части движимаго имущества неисправнаго домохозяина, которая достаточна для обезпеченія пополненія недобора“ (ст. 50).

„Въ случаѣ наложенія ареста для пополненія недобора на означенную въ п. 2 ст. 50 заработную плату, съ рабочаго можетъ быть удерживаемо при каждой отдѣльной расплатѣ не болѣе одной трети причитающейся ему суммы, если онъ холостъ, и не болѣе одной четверти, если онъ женатъ или вдовъ, но имѣетъ дѣтей“ (ст. 52). Въ этой статьѣ нѣтъ никакихъ исключеній, такъ что, если, напримѣръ, рабочій — сынъ работаетъ на фабрикѣ нѣскольکو лѣтъ и даже не имѣетъ никакого отношенія къ своей общинѣ и землѣ, которой пользуется его отецъ, то все-таки съ него могутъ взыскать для пополненія недонмки $\frac{1}{3}$ или $\frac{1}{4}$ его жалованья. Является вопросъ, справедливо ли это, есть ли достаточно мотивовъ лишать совершенно отдѣливагося работника его заработка за недонмку его родителей. Помимо того, что это деморализующе можетъ дѣйствовать на частную инициативу, — хватитъ ли рабочему $\frac{2}{3}$ или $\frac{3}{4}$ оставшагося жалованья на содержаніе себя и семьи: мы знаемъ, что заработная плата не слишкомъ балуетъ нашихъ рабочихъ. Такой порядокъ имѣлъ свой *raison d'être* лишь при натуральномъ хозяйствѣ, когда вся семья жила вмѣстѣ и результатъ труда всѣхъ членовъ составлялъ нѣчто нераздѣльное.

Опредѣленный *минимумъ* вещей крестьянина не подлежитъ продажѣ на пополненіе недобора. Главнѣйшіе предметы, не подлежащіе продажѣ, слѣдующіе: «1) ежедневная одежда и совершенно необходимая домаш-

няя утварь; 2) хлѣбъ и овощи, необходимыя для продовольствія семьи въ теченіе трехъ мѣсяцевъ; 3) одна корова, а въ мѣстностяхъ, гдѣ въ крестьянскомъ обиходѣ коровы замѣняются козами и овцами, двѣ козы или овцы и необходимый для этого скота кормъ; 4) топливо на трехмѣсячное отопленіе жилья семьи; 5) земледѣльческія и промысловыя орудія, безусловно необходимыя для поддержанія хозяйства на надѣльной землѣ, а также соответственное количество рабочего скота и необходимый для этого скота кормъ; 6) сѣмена въ количествѣ, необходимомъ для посѣва на надѣльной землѣ“ (ст. 55).

Пункты 2 и 3 говорятъ, что топливо и хлѣбъ оставляются крестьянину только на 3 мѣсяца. Откуда же онъ возьметъ на остальное время, если хлѣбъ и топливо будутъ проданы, напримѣръ, въ мартѣ? Опись и оцѣнка имущества, назначеннаго къ продажѣ, утверждаются земскимъ начальникомъ.

При перечисленіи неотчуждаемаго *minimum'a* въ 55 статьѣ, очевидно, принималось во вниманіе земледѣльческое населеніе. Но, кромѣ земледѣльческаго, у насъ есть еще населеніе, живущее отъ промысловъ. Объ этомъ классѣ въ положеніи 23 іюня не упоминается, по 56-ой статьёю министру финансовъ, по соглашенію съ министрами внутреннихъ дѣлъ и юстиціи, предоставляется пополнять списокъ того, что не можетъ быть отчуждаемо. Интересно, какъ воспользуется Министерство финансовъ правомъ, даннымъ этой статьёю.

До сихъ поръ мы говорили о средствахъ, принимаемыхъ сельскими обществами и волостными старшинами для пополненія недобора по частнымъ срокамъ, которые устанавливаются на основаніи 41 и 42 стт. сельскими сходами.

Недоборъ неуплаченный къ 1 февраля ¹⁾, считается *недоимкой*. Не позже 2 недѣль по наступленіи указаннаго въ предыдущей (71) статьѣ срока, уѣздное казначейство сообщаетъ податному инспектору списокъ недоимочныхъ селеній, съ обозначеніемъ числящейся за каждымъ изъ нихъ недоимки окладныхъ сборовъ, а волостной старшина сообщаетъ списокъ недоимщиковъ по каждому селенію съ указаніемъ размѣра числящейся на каждомъ неисправномъ домохозяинѣ недоимки и объясненіемъ о принятыхъ имъ мѣрахъ къ ея пополненію (ст. 72).

2) Распоряженіе взысканіемъ *недоимокъ* окладныхъ сборовъ возлагается на податного инспектора.

3) Принятіе одной или нѣсколькихъ изъ указанныхъ въ ст. 50 мѣръ, для взысканія недобора съ неисправнаго домохозяина, лежитъ на обязанности волостного старшины лично, либо чрезъ должностныхъ лицъ волостного и сельскаго общественнаго управленія.

Ст. 72. ²⁾ „Не позже двухъ недѣль послѣ 1 января податному инспектору должны быть сообщаемы: уѣзднымъ казначействомъ — списокъ селеній, по коимъ числится недоимка окладныхъ сборовъ, съ обозначеніемъ размѣра оной, а волостнымъ старшиною — списокъ недоимщиковъ по каждому селенію, съ указаніемъ размѣра числящейся на каждомъ неисправномъ домохозяинѣ недоимки и объясненіемъ о принятыхъ имъ мѣрахъ къ ея пополненію.

4) Если числящаяся на неисправномъ домохозяинѣ недоимка окладныхъ сборовъ не превышаетъ двадцати процентовъ причитающагося съ него оклада государственныхъ и земскихъ сборовъ, и податной инспекторъ убѣдится, что пополненіе этой недоимки вполнѣ обеспечи-

¹⁾ А по закону 12 марта 1903 г. — къ 1 янв. (ст. 71).

²⁾ Статьи приведены мной въ сокращеніи.

вается мѣрами, означенными въ ст. 50 сего положенія, то ему предоставляется сдѣлать распоряженіе о пополненіи недоимки, въ указанные имъ частные сроки, совмѣстно съ текущимъ окладомъ. Въ тѣхъ случаяхъ, когда недоимка неисправнаго домохозяина превышаетъ двадцать процентовъ слѣдующаго съ него оклада сборовъ или пополненіе ея, по мнѣнію податнаго инспектора, не обеспечивается означенными въ ст. 50 сего положенія мѣрами, податной инспекторъ приступаетъ ко взысканію недоимки порядкомъ, ниже указаннымъ, если только не послѣдуетъ распоряженія со стороны управляющаго казенною палатою объ ограниченіи взысканія этой недоимки мѣрами, означенными въ ст. 50.

А. 1) Для взысканія недоимокъ въ селеніяхъ съ общиннымъ пользованіемъ землею примѣняются слѣдующія мѣры: а) отобраніе, по предложенію земскаго начальника, селеніемъ, къ которому принадлежитъ неисправный домохозяинъ, полевой земли его; б) сдача въ аренду съ торговъ означенной земли и в) продажа принадлежащихъ недоимщику строеній, не составляющихъ необходимости въ его хозяйствѣ.

2) Отобраніе у неисправнаго домохозяина полевой земли производится селеніемъ, къ которому она принадлежитъ, на срокъ, по усмотрѣнію схода, не свыше, однако, шести лѣтъ, съ обязательствомъ уплатить единовременно всю числящуюся на неисправномъ домохозяинѣ недоимку. Въ приговорѣ схода по сему предмету должны быть указаны какъ количество отбираемой отъ недоимщика полевой земли (вся или часть), такъ и срокъ отобранія ея.

3) Отобранная у неисправнаго домохозяина земля передается сходомъ отдѣльнымъ домохозяевамъ, или распределяется между всѣми домохозяевами, или оставляется въ нераздѣльномъ пользованіи всего селенія. Причитающійся за эту землю текущій окладъ взимается съ подлежащихъ домохозяевъ въ размѣрѣ, опредѣленномъ раскладочнымъ приговоромъ.

4) Въ случаѣ отказа селенія, къ которому принадлежитъ неисправный домохозяинъ, отобрать у него полевую землю на указанныхъ въ ст. 2 сего отдѣла основаніяхъ, уѣздный сѣздъ, по представленію податнаго инспектора, дѣлаетъ распоряженіе о сдачѣ полевой земли недоимщика въ аренду съ торговъ, при чемъ опредѣляетъ ту часть земли домохозяина, которая подлежитъ сдачѣ съ торговъ, долю годового оклада, причитающуюся на сдаваемую землю, срокъ, на который она сдается, сроки и порядокъ взноса арендныхъ за землю платежей, а также мѣры противъ возможной неискренности арендатора. Срокъ аренды не долженъ превышать шести лѣтъ.

5) Къ участию въ торгахъ на сдачу въ аренду полевой земли неисправнаго домохозяина допускаются одни только члены того сельскаго общества, къ которому принадлежитъ недоимщикъ. Если же торги эти не состоятся, то назначаются вторые торги, въ коихъ уже могутъ участвовать и постороннія обществу лица.

6) При безуспѣшности означенныхъ въ ст. 2 и 4 сего отдѣла мѣръ, податной инспекторъ дѣлаетъ распоряженіе о продажѣ принадлежащихъ недоимщику строеній, не составляющихъ необходимости въ его хозяйствѣ. Къ продажѣ строеній неисправнаго домохозяина можетъ быть приступлено не прежде, какъ по утвержденіи податнымъ инспекторомъ, по соглашенію съ земскимъ начальникомъ, описи и оцѣнки назначаемаго въ продажу имущества.

Б. 7) Для взысканія недоимокъ въ селеніяхъ съ подворнымъ (наслѣдственнымъ) владѣніемъ землею примѣняются слѣдующія мѣры: а) отобраніе, по предложенію земскаго начальника, селеніемъ, къ которому принадлежитъ неисправный домохозяинъ, полевой земли его;

б) сдача въ аренду съ торговъ означенной земли; в) продажа принадлежащихъ неисправному домохозяину строеній, не составляющихъ необходимости въ его хозяйствѣ, и г) продажа подворнаго участка недоимщика съ публичнаго торга.

8) Указанныя въ пп. а, б и в мѣры взысканія примѣняются съ соблюденіемъ правилъ по взысканію недоимокъ въ селеніяхъ съ общиннымъ пользованіемъ землею, только что приведенныхъ нами.

9) При безуспѣшности указанныхъ въ пп. а и в ст. I сего отдѣла мѣръ и въ случаѣ, если торги на сдачу въ аренду полевой земли неисправнаго домохозяина не состоялись (п. б ст. I сего отд.), податной инспекторъ входитъ съ представленіемъ въ уѣздный съѣздъ о продажѣ подворнаго участка недоимщика съ публичнаго торга.

Если всѣми указанными мѣрами числящіяся на отдѣльныхъ домохозяевахъ или подворныхъ владѣльцахъ недоимки не будутъ покрыты полностью, то казенная палата слагаетъ со счетовъ, по безнадежности къ поступленію, непополненный остатокъ недоимки государственныхъ и земскихъ сборовъ на всякую сумму. По представленію податнаго инспектора управляющему казенною палатою, по соглашенію съ губернаторомъ, предоставляется разсрочка или отсрочка уплаты недоимокъ государственныхъ и земскихъ сборовъ на срокъ не свыше трехъ лѣтъ⁴.

Съ отмѣной круговой поруки по уплатѣ окладныхъ сборовъ законъ 12 марта 1903 г. отмѣнилъ и обязанность сельскихъ обществъ уплачивать за лѣченіе въ больницахъ своихъ сочленовъ, что, несомнѣнно, стѣсняло многихъ пользоваться больницами.

Итоги реформы 23 іюня 1899 года.

Ихъ можно свести къ слѣдующимъ:

1) *Круговая порука закономъ 23 іюня 99 г. была сокращена*, въ ней пробита чувствительная брешь: этимъ во многихъ пунктахъ фискаль всталъ въ непосредственное соприкосновеніе съ плательщикомъ. Здѣсь сдѣлана была фискомъ какъ бы проба, достаточно ли онъ подготовленъ къ этой операціи, почему онъ и выступалъ сначала не по всей линіи, а только въ нѣкоторыхъ пунктахъ. Здѣсь Министерство Финансовъ пошло такимъ же пробнымъ путемъ, какимъ оно пло въ вопросѣ о введеніи винной монополіи, золотой валюты, и какимъ идетъ теперь въ реформированіи промыслового налога. Министерство пробуетъ силы и, въ предѣлахъ этой пробы, дѣлаетъ улучшенія. 12 марта 1903 г. круговая порука совсѣмъ снята.

2) Новымъ закономъ устранена огульная продажа имущества неисправныхъ плательщиковъ.

3) Устранена отъ надзора за взиманіемъ полиція — это важный шагъ.

4) Конечной цѣлью дальнѣйшей реформы выставлено созданіе института специальныхъ сборщиковъ: при введеніи нынѣшней реформы только бюджетныя затрудненія стояли на пути для проведенія этой цѣли. Но затрудненія эти еще и теперь не исчезли и, надо полагать, не скоро исчезнутъ, а здѣсь много помогло бы соединеніе съ банкомъ, о которомъ мы говорили. Но плось устраненія полиціи уменьшить тѣмъ минусомъ, который явился въ формѣ расширенія функцій земскихъ начальниковъ за счетъ полиціи. Дѣло взиманія, такимъ образомъ, раздѣлено между двумя Министерствами — Финансовъ и Внутреннихъ Дѣлъ. Въ этомъ — неудовлетворительность нынѣшней организаціи: она допу-

скаеть двоевластїе, слѣдовательно, даетъ возможность пререканїй. Эта своеобразная реформа явилась, какъ мы указывали, компромиссомъ двухъ направлений—одного, что нужно вручить все дѣло финансовому вѣдомству, другого — что реформа должна быть строго консервативна, что нельзя быстро ломать строй крестьянской жизни. Эта реформа—этапъ по пути освобожденїя *финансовыхъ операций отъ чужезластїя*.

Какъ мы видѣли, упомянутый законъ во многомъ является кодификаціонной работой: онъ или только кодифицируетъ раньше изданныя постановленїя или легализируетъ фактическое положенїе вещей. Таковы его постановленїя относительно основанїй обложенїя, сроковъ, письменности раскладочныхъ приговоровъ, допущенїя облегченїя платежей для нѣкоторыхъ маломощныхъ крестьянъ. Больше рѣшительный шагъ сдѣланъ въ правильномъ и удобномъ установленїи частныхъ сроковъ, которые теперь опредѣляются по приговорамъ ¹⁾.

Въ литературѣ есть указанїя, что новый порядокъ взысканїя окладныхъ сборовъ съ крестьянъ благопрїятно отозвался на хлѣбныхъ цѣнахъ: крестьянамъ нѣтъ теперь необходимости осенью сразу сбывать большїя количества хлѣба, что ранѣе и вело къ сильному пониженїю цѣны на рынкѣ.

Во взиманїи окладныхъ сборовъ по закону 23 іюня 1899 года видную роль, какъ мы видѣли, играетъ податной инспекторъ, въ обложенїи же промышленности и торговли этому институту также принадлежала значительная роль со времени его введенїя. Далѣе, Западная Европа показываетъ, что взиманїе налоговъ, въ концѣ-концовъ, переходитъ въ вѣдѣніе органовъ Министерства Финансовъ, однимъ изъ которыхъ является у насъ податной инспекторъ. Несомнѣнно, что и у насъ взиманїе, въ концѣ-концовъ, перейдетъ въ руки податного инспектора, поэтому намъ необходимо остановиться на этомъ институтѣ и обстоятельнѣе разсмотрѣть его исторїю и современное положенїе.

Отмѣнена круговая порука повсемѣстно съ 1 янв. 1907 г. (5 окт. 1906 г.). Тогда же отмѣнена и отдача неисправнаго плательщика въ заработки и опредѣленїе къ нему опекуна какъ особая мѣры взысканїя сборовъ съ сельскихъ обывателей (5 окт. 1906 г.).

Мы изложили порядокъ взиманїя окладныхъ сборовъ съ крестьянъ. Какъ же поступаютъ сборы съ частныхъ владѣльцевъ? Для нихъ у насъ нѣтъ сборщиковъ, и они вносятъ налоги прямо въ казначейства, которыя находятся въ вѣдѣнїи казенныхъ палатъ.

Податной инспекторъ.

Отмѣна подушной подати въ 1882 году вызвала увеличенїе другихъ существовавшихъ ранѣе налоговъ и введенїе новыхъ: увеличенъ существующій налогъ съ недвижимыхъ имуществъ, введенъ налогъ съ наследства въ 1882 г., дополнительные сборы съ торговли въ 1885 г., сборъ съ доходовъ отъ денежныхъ капиталовъ. При этомъ чувствительно обнаружился недостатокъ въ мѣстной организаціи податного надзора, а вѣдь при плохомъ надзорѣ весь налогъ можетъ обратиться въ фикцію; такъ у насъ налогъ съ наследства даетъ всего 5 милл. руб. а въ Англїи тотъ же налогъ даетъ 150 милл. руб., то-есть въ 30 разъ болѣе,—эта незначительность поступленїй объясняется въ значительной степени недостаточнымъ надзоромъ. Масса имуществъ переходитъ по

¹⁾ При изложенїи этого отдѣла авторъ пользовался обстоятельными матеріалами деп. окл. сборовъ.

наслѣдству съ пониженной, фиктивной оцѣнкой, въ 15—20 разъ ниже дѣйствительной цѣнности.

Недостаточность мѣстной организаціи надзора и вызвала созданіе закономъ 30 апрѣля 1885 года института податныхъ инспекторовъ. Ихъ обязанности по этому закону были: 1) Постоянное наблюденіе за правильностью торговли въ назначенныхъ имъ участкахъ. 2) Участіе въ качествѣ чиновниковъ казенныхъ палатъ въ генеральныхъ повѣркахъ торговли. 3) Предѣлательствованіе въ уѣздныхъ податныхъ присутствіяхъ, образуемыхъ для раскладки дополнительнаго сбора съ торговли и промышленности. 4) Содѣйствіе казеннымъ палатамъ по приведенію въ извѣстность цѣнности и доходности имуществъ, подлежащихъ обложенію въ доходъ казны. 5) Исполненіе порученій казенныхъ палатъ. Точно опредѣлены права податныхъ инспекторовъ лишь относительно торговли и промышленности, остальные же неясны, такъ какъ законъ не указывалъ опредѣленно на какіе-либо предметы вѣдомства податнаго инспектора, отмѣчая только исполнительную роль его въ отношеніи казенныхъ палатъ. О замѣченныхъ неправильностяхъ въ раскладкѣ и взиманіи казенныхъ сборовъ они должны были доносить казенной палатѣ, не дѣлая распоряженій,—такая неточность и неполнота въ опредѣленіи обязанностей и правъ податныхъ инспекторовъ объясняются тѣмъ, что законодатель хотѣлъ, чтобы сама жизнь создала содержаніе новому институту.

Податной инспекторъ, по мысли закона,—исполнительный органъ казенныхъ палатъ. Содержаніе функцій этого органа опредѣлялось вначалѣ мѣстными отношеніями, хотя съ значительными препятствіями, такъ какъ уѣздныя власти старались на первыхъ порахъ держаться подалеже отъ такого органа, который можетъ и даже долженъ доносить о неправильностяхъ, касающихся казеннаго интереса.

Въ 1897 году по закону 6 января былъ введенъ институтъ помощниковъ податныхъ инспекторовъ.

Болѣе точно опредѣленъ кругъ дѣятельности податныхъ инспекторовъ и ихъ помощниковъ незадолго до реформы взиманія по закону 24 мая 1899 года, которымъ не отмѣняется, а только дополняется законъ 1885 года. Въ него, между прочимъ, вошло много наказовъ и инструкцій, данныхъ въ разное время для опредѣленія дѣятельности податнаго инспектора. При обнародованіи этого закона министромъ финансовъ и Государственнымъ Совѣтомъ была дана очень лестная аттестація институту податныхъ инспекторовъ. Отмѣчалось, что учрежденіе должности податнаго инспектора оказалось мѣрою вполне целесообразною. Какъ ближайшіе исполнительные органы казенныхъ палатъ, эти должностныя лица въ значительной степени содѣйствовали водворенію болѣе правильныхъ пріемовъ при исчисленіи и взиманіи податей и пошлинъ. Трудами ихъ собраны разностороннія данныя объ экономическомъ положеніи населенія, положенныя въ основу многихъ реформъ, проведенныхъ за послѣднее время въ финансовомъ законодательствѣ. Оцѣнивая по достоинству полезную дѣятельность института податныхъ инспекторовъ, Государственный Совѣтъ призналъ весьма желательнымъ обставить его условіями, обезпечивающими дальнѣйшее его развитіе.

По закону 24 мая требуется отъ податныхъ инспекторовъ и ихъ помощниковъ образовательный цѣль—университетское образованіе по какому-либо факультету. Въ видѣ исключенія могутъ быть допускаемы къ этой должности и лица, не окончившія высшаго учебнаго заведенія, но проявившія въ теченіе продолжительной службы по вѣдомству ка-

зенныхъ палатъ выдающіеся способности и отличное знаніе податного дѣла. Для этого они должны представить М-ву Финансовъ рекомендаціи управляющихъ казенными палатами.

Далѣе, закономъ 24 мая болѣе точно опредѣлены функціи помощниковъ податныхъ инспекторовъ: послѣдніе или состоятъ при податномъ инспекторѣ, имѣя общее съ нимъ мѣстопребываніе, и въ своей дѣятельности подчиняются его указаніямъ, или управляющіе казенными палатами разграничиваютъ какъ районъ, такъ и предметы дѣятельности между податными инспекторами и ихъ помощниками соответственно мѣстнымъ условіямъ. Въ этомъ случаѣ помощники дѣйствуютъ на правахъ податныхъ инспекторовъ, только подъ общимъ наблюденіемъ послѣднихъ.

Порядокъ надзора за податными инспекторами и отношеніе ихъ къ управляющимъ казенными палатами до сихъ поръ не были точно опредѣлены, поэтому между ними нерѣдко возникали недоразумѣнія. Теперь разъяснено, что руководство, непосредственный надзоръ и ревизія дѣлопроизводства податныхъ инспекторовъ и ихъ помощниковъ принадлежатъ въ каждой губерніи управляющему казенной палатой.

Новымъ закономъ приняты также мѣры для поднятія престижа податныхъ инспекторовъ: для этого признано необходимымъ, чтобы, въ случаѣ упущеній и неправильныхъ дѣйствій, дознаніе на мѣстѣ производилъ самъ управляющій казенной палатой или его помощникъ. Только при совершенной невозможности для управляющаго казенной палатой или его помощника произвести лично означенное дознаніе, оно можетъ быть поручено одному изъ начальниковъ отдѣленій казенной палаты, тогда какъ раньше разслѣдованія по обвиненіямъ податныхъ инспекторовъ нерѣдко производились чиновниками, стоявшими ниже ихъ по служебному положенію.

Закономъ 24 мая 1899 года на податныхъ инспекторовъ возлагаются слѣдующія обязанности: 1) Участіе въ привлеченіи имуществъ и лицъ къ обложенію прямыми налогами и въ исчисленіи окладовъ сихъ налоговъ. 2) Наблюденіе за взиманіемъ прямыхъ налоговъ въ пользу казны и за исполненіемъ общественными и сословными учрежденіями установленныхъ правилъ относительно счетоводства по казеннымъ сборамъ, храненія собранныхъ съ плательщиковъ суммъ и передачи ихъ по принадлежности. 3) Соудѣйствіе казеннымъ палатамъ по приведенію въ извѣстность случаевъ перехода безмездными способами имуществъ, подлежащихъ оплатѣ пошлинами въ пользу казны, а также состава и цѣнности сихъ имуществъ и другихъ данныхъ, необходимыхъ для правильнаго исчисленія пошлннъ. 4) Соудѣйствіе казеннымъ палатамъ по обнаруженію и преслѣдованію нарушеній уставовъ о крѣпостныхъ пошлинахъ и гербовомъ сборѣ. 5) Собираніе свѣдѣній о состояніи промышленности, объ экономическомъ положеніи населенія, его платежныхъ средствахъ и отбываемыхъ имъ денежныхъ и натуральныхъ повинностяхъ. 6) Сообщеніе казеннымъ палатамъ объ обнаруженныхъ случаяхъ взиманія съ населенія сборовъ, запрещенныхъ или неустановленныхъ въ законномъ порядкѣ. Примѣръ незаконнаго обложенія съ формальной стороны можно видѣть въ способѣ обложенія пѣкоторыми земствами торговли и промышленности, о чемъ скажемъ ниже.

Нельзя не отмѣтить здѣсь създовъ податныхъ инспекторовъ, еще болѣе оживившихъ этотъ и безъ того энергичный институтъ. Циркуляромъ деп. окл. сб. отъ 3 февраля 1895 г. рекомендовано въ цѣляхъ объединенія дѣятельности податной инспекціи созывать не менѣе одного раза въ годъ съѣзды податныхъ инспекторовъ въ предѣлахъ

губ., такъ какъ усложняющіяся задачи требуютъ взаимнаго обмѣна мѣстными.

На содержаніе податныхъ инспекторовъ въ 1909 г. ассигновано 1.578.400 р., на содержаніе помощниковъ — 266.000; на расходы по служебнымъ разъѣздамъ — 588.300 руб., а всего — 2.933.400 руб. (Смѣта расходовъ деп. окл. сборовъ на 1909 г.).

Финансовыя учрежденія.

При разсмотрѣніи формъ взиманія мы останавливались на функціяхъ низшихъ учрежденій и органовъ — сельскаго схода, сельскихъ и волостныхъ должностныхъ лицъ, земскихъ начальниковъ, податныхъ инспекторовъ, и отчасти пришлось коснуться функцій казначействъ, уѣзднаго съѣзда и казенной палаты. Это — учрежденія мѣстныя, уѣздныя и губернскія. Для завѣдыванія же финансами страны обычно уже рано существуютъ особыя учрежденія, но на первыхъ порахъ они не сосредоточены въ одномъ вѣдомствѣ. Съ теченіемъ времени финансовое управленіе централизуется, и большая часть финансовыхъ учрежденій переходитъ въ вѣдѣніе Министерства Финансовъ. Во главѣ его стоитъ министръ финансовъ, задачи котораго нашимъ законодательствомъ опредѣляются такъ;

„Въ пріумноженіи государственныхъ доходовъ министръ финансовъ наблюдаетъ, чтобы новыя способы: 1) не осушали источниковъ внутренняго государственнаго богатства; 2) чтобы распределялись уравнительно на все состоянія и промыслы, но мѣръ выгодъ каждому; 3) чтобы не прикасались къ капиталамъ, нужнымъ для произведенія доходовъ по казеннымъ и частнымъ заведеніямъ, промысламъ, оборотамъ и дѣламъ, но отдѣлялись отъ чистыхъ ихъ прибытковъ, и 4) чтобы образъ взиманія ихъ былъ для правительства сопряженъ съ наименьшими издержками, а для частныхъ людей не былъ притѣнителен“ (ст. 473, т. I, ч. II, кн. V, изд. 1892 г.).

Итакъ, наше государственное хозяйство состоитъ въ вѣдѣніи Министерства Финансовъ, и только завѣдываніе сравнительно незначительною частью государственныхъ средствъ находится въ рукахъ другихъ вѣдомствъ. Министерство Финансовъ дѣлится на слѣдующія центральныя учрежденія: 1) Департаментъ таможенныхъ сборовъ. Онъ печатаетъ прекрасныя „Обзоры внѣшней торговли“. 2) Департаментъ торговли и мануфактуръ, который печется о развитіи торговли и мануфактурной промышленности и завѣдуетъ ихъ обложеніемъ. Онъ печатаетъ матеріалы для торгово-промышленной статистики — „Сводъ товарныхъ цѣнъ на главныя русскія и иностранныя рынкахъ“ и массу другихъ очень цѣнныхъ изданій. 3) Департаментъ неокладныхъ сборовъ, переименованный недавно, вслѣдствіе введенія казенной винной монополіи, въ Главное Управленіе неокладныхъ сборовъ и казенной продажи питей, завѣдуетъ акцизами съ вина, табака и сахара, а также винной монополіей и прочими неокладными сборами. Главное управленіе ежегодно издаетъ свои очень цѣнные, полныя и подробныя отчеты. 4) Департаментъ окладныхъ сборовъ завѣдуетъ поступленіемъ прямыхъ налоговъ, за исключеніемъ налоговъ съ торговли и промысловъ. Въ его вѣдѣніи находятся также земскія повинности въ неземскихъ губ., наследственный налогъ, а недавно къ нему перешли и гербовые сборы, крѣпостныя пошлины, завѣдываніе которыми ранѣе сосредоточивалось въ Деп. неокл. сборовъ (хорошіе отчеты). 5) Департаментъ государственнаго казначейства, въ вѣдомствѣ котораго находится главное казначейство. Предметы вѣдомства департамента: движеніе казенныхъ суммъ по приходамъ и расходамъ всехъ казна-

чействъ, главное счетоводство приходо въ и расходо въ, ревизія кассовыхъ оборотовъ главнаго казначейства и казенныхъ палатъ, составленіе смѣты и „кассоваго отчета“ по всей имперіи. 6) Желѣзнодорожными тарифами завѣдуютъ: Совѣтъ по тарифнымъ дѣламъ, Комитетъ и Департаментъ желѣзнодорожныхъ дѣлъ. 7) Кредитною частью управляютъ: Совѣтъ государственныхъ кредитныхъ установленій, который наблюдаетъ за всѣми государственными кредитными установленіями, Государственная коммиссія погашенія долговъ (Она учрежд. по ман. 1810 г., была первоначально независимой отъ Мин. Фин., но съ 1817 г. она потеряла свою независимость. Она ведетъ долговую книгу, совершаетъ оплату купоновъ по нѣкоторымъ займамъ), Особая Кредитная Канцелярія, она же завѣдуетъ налогомъ на капиталъ. Денежное регулированіе находится въ рукахъ госуд. банка.

Кромѣ Министерства Финансовъ, и въ другихъ нашихъ Министерствахъ есть учрежденія, завѣдующія хозяйственной частью страны. Въ составъ Министерства Земледѣлія и Государственныхъ Имуществъ входятъ: 1) Департаментъ государственныхъ земельныхъ имуществъ; 2) Лѣсной департаментъ (печатаетъ отчеты); 3) Горный департаментъ (печ. отчеты). Въ Министерствѣ Внутреннихъ Дѣлъ—Главное управленіе почтъ и телеграфовъ; при немъ издается почтово-телеграфная статистика. Въ составъ Министерства Путей Сообщенія входитъ Департаментъ желѣзныхъ дорогъ.

Мин. Земл. 6 мая 1905 г. преобразовано въ Главное Управленіе землеустройства и земледѣлія, при чемъ всѣ установленія по горной части переданы въ М. Ф., а къ составу новаго Главнаго Управленія присоединено Переселенческое Управленіе М. Вн. Д. На главноуправляющаго возложено дѣлопроизводство вновь же образованнаго Комитета по земельнымъ дѣламъ, состоящаго подъ предѣлительствомъ особо назначеннаго лица изъ Мин. Двора и Удѣловъ, Вн. Д., Фин. и Юстиц., Госуд. контр. и главноупр. землеустройствомъ. Этотъ Комитетъ завѣдуетъ всѣми земельными дѣлами. На его же разсмотрѣніе поступаютъ годовые отчеты Госуд. Двор. Зем. и Крестьян. банковъ.

27 ок. 1905 г. образовано отдѣльное Министерство Торговли и Промышленности. Созданіе такого Министерства мотивировалось развитіемъ торговли и промышленности въ Россіи и особенно ролью рабочаго вопроса. Новому Министерству переданы всѣ установленія по части торговли и промышленности, за исключеніемъ вѣдающихъ дѣло о промысловомъ налогѣ и о сборахъ, взимаемыхъ съ торговли и промышленности, равно за исключеніемъ агентовъ Министерства Финансовъ за границею, всѣ установленія по горной части, совѣтъ по тарифнымъ дѣламъ, тарифный комитетъ и департаментъ желѣзнодорожныхъ дѣлъ, за исключеніемъ отдѣленій, вѣдающихъ финансовыя расчеты казны съ частными желѣзнодорожными обществами; 2) сему же Министерству переданы изъ Министерства Внутреннихъ Дѣлъ всѣ дѣла, относящіяся до купеческихъ обществъ и купеческихъ ремесленныхъ управъ; 3) включено въ составъ Министерства Торговли и Промышленности Главное Управленіе торговаго мореплаванія и портовъ, и подчинено министру торговли и промышленности; 4) вмѣстѣ съ тѣмъ дѣла о государственномъ промысловомъ налогѣ и сборахъ, взимаемыхъ съ торговли и промысловъ, переданы въ вѣдѣніе Департамента окладныхъ сборовъ, а дѣла о финансовыхъ расчетахъ казны съ частными желѣзнодорожными обществами—въ вѣдѣніе Особой канцеляріи по кредитной части.

Въ Мин. Торг. и Пром. перешли всѣ установленія по горной части, а также Главн. Упр. торговаго мореплаванія и портовъ съ под-

чиненіемъ его особому товарищу Мин. Торг. и Пром. Агенты Мин. Фин. остаются попережнему въ вѣдѣніи Мин. Фин. (19 ноября 1905 г.).

Совѣтъ по тарифн. дѣламъ, тарифный комитетъ и департаментъ ж.-д. повелѣно (29 марта 1906 г.) оставить въ составѣ Мин. Фин.

Есть у насъ еще т. н. Комитетъ финансовъ (съ 1806 г.). Главными предметами его вѣдѣнія были способы покрытія чрезвычайныхъ, преимущественно военныхъ, издержекъ, государственныхъ росписи доходовъ и расходовъ, податная система, внѣшнія и внутреннія кредитныя операціи и денежное обращеніе. Начиная со второй половины мпувшаго столѣтія, труды Комитета финансовъ сосредоточиваются въ области государственнаго кредита и денежнаго обращенія; вмѣстѣ съ тѣмъ, занятія Комитета дѣлаются болѣе постоянными, и онъ становится собраніемъ лицъ, призванныхъ къ совѣтному съ мнѣстромъ финансовъ обсужденію главнѣйшихъ вопросовъ кредитной политики. Особый характеръ Комитета, какъ совѣщательнаго собранія, вызываемаго по мѣрѣ надобности, служить объясненіемъ того обстоятельства, что его составъ и компетенція не были опредѣлены до настоящаго времени законодательнымъ порядкомъ и что въ сводѣ законовъ имѣются лишь нѣкоторыя отрывочныя указанія на мѣсто, занимаемое Комитетомъ въ строѣ нашего государственнаго управленія.

Дѣла о займахъ теперь отошли въ вѣдѣніе Г. Думы и Г. Совѣта, по ближайшее соображеніе времени и условій совершенія рѣшено сохранить въ вѣдѣніи Комитета финансовъ. Къ занятіямъ Комитета отнесено обсужденіе въ порядкѣ управленія другихъ дѣлъ, касающихся государственнаго кредита, а равно вопросовъ денежнаго обращенія.

„Сверхъ того, Мы предоставляемъ Себѣ, — читаемъ мы въ Выс. Указѣ 28 марта 1906 г., — передавать на предварительное разсмотрѣніе Комитета финансовъ дѣла по финансовой части, подлежащая разрѣшенію въ законодательномъ порядкѣ.

Въ сихъ видахъ постановляемъ слѣдующія правила:

1) Комитетъ финансовъ есть высшее совѣщательное учрежденіе по дѣламъ государственнаго кредита и финансовой политики.

2) Комитетъ финансовъ состоитъ изъ предсѣдателя и членовъ, назначаемыхъ по Высочайшему усмотрѣнію. Кроме того, въ составъ Комитета входят на правахъ членовъ: предсѣдатель Совѣта Министровъ, министръ финансовъ и государственный контролеръ. Въ случаѣ отсутствія предсѣдателя, мѣсто его заступаетъ старшій въ чинѣ членъ Комитета.

3) На Комитетъ возлагается: а) соображеніе времени и условій совершенія государственныхъ займовъ для покрытія расходовъ, утвержденныхъ Нами въ установленномъ въ законѣ порядкѣ; б) обсужденіе въ порядкѣ управленія другихъ дѣлъ, касающихся государственнаго кредита, а также вопросовъ денежнаго обращенія и в) предварительное, съ Высочайшаго соизволенія, разсмотрѣніе дѣлъ по финансовой части, подлежащихъ разрѣшенію въ законодательномъ порядкѣ“.

Слѣд. Госуд. Дума и Г. Совѣтъ только вообще рѣшаютъ вопросъ о займахъ, а вопросы о рынкѣ для займовъ, объ эмиссіонной дѣлѣ, способѣ реализаціи и т. д. подлежатъ вѣдѣнію Комитета финансовъ. (Указъ 28 марта 1906 г.).

При Мин. Вн. Дѣлъ — Главное Управленіе по дѣламъ мѣстнаго хозяйства, издающее ежегодные „Отчеты о денежныхъ оборотахъ городскихъ кассъ“.

МѢСТНЫЕ ФИНАНСЫ.

Помимо государства есть еще другіе союзы публичнаго характера, которые также нуждаются въ матеріальныхъ средствахъ для выполнения своихъ функцій. Эти союзы — двоякаго рода. Одни — высшаго порядка, чѣмъ государство, — сложныя государства: Германія, Швейцарія, Соединенные Штаты, Австро-Венгрія. Другіе — низшаго: провинція, уѣздъ, городъ, община. Все эти союзы имѣютъ свое собственное, болѣе или менѣе самостоятельное, финансовое хозяйство, конечно, съ извѣстными особенностями, обусловливаемыми ихъ положеніемъ по отношенію къ государству. Мы и остановимся сейчасъ на финансовомъ хозяйствѣ союзовъ низшаго порядка, чѣмъ государство.

Есть три типа организаціи мѣстныхъ финансовъ: 1) *англійскій* — исторически сложившейся, интересный для насъ по той метаморфозѣ, которая совершается здѣсь на нашихъ глазахъ въ области метаморфозъ, назыв. цѣлевого обложенія; 2) типъ *французскій*, искусственно построенный, характеризующійся связанностью мѣстныхъ союзовъ въ сферѣ финансоваго хозяйства, и 3) типъ *прусскій*, запечатлѣвшій въ себѣ послѣднія тенденціи въ области коммунальнаго обложенія, съ печатью общинной свободы въ сферѣ своего внутренняго распорядка и обложенія.

Разсмотрѣвъ эти три типа, мы выведемъ общія тенденціи въ сферѣ построенія мѣстныхъ финансовъ и, имѣя этотъ критерій въ рукахъ, обратимся къ анализу нашихъ русскихъ мѣстныхъ финансовъ.

МѢСТНЫЕ ФИНАНСЫ АНГЛІИ.

Мѣстные финансы въ Англіи покоятся, главнымъ образомъ, какъ почти и вездѣ, на обложеніи. Оригинальная черта мѣстнаго обложенія Англіи заключается въ томъ, что оно развилось на почвѣ обложенія въ пользу бѣдныхъ, и налогъ для бѣдныхъ въ настоящее время все болѣе и болѣе консолидируетъ по своему типу все мѣстное обложеніе.

До эпохи реформаціи Англія не имѣла ни законовъ о бѣдныхъ, ни какихъ-либо свѣтскихъ учрежденій, которыя завѣдывали бы ихъ призрѣніемъ. Попеченіе о бѣдныхъ брали на себя церкви и монастыри. Реформація, вызвавшая секуляризацію церковныхъ имуществъ при Генрихѣ VIII, въ первой половинѣ XVI вѣка, лишила церкви и монастыри средствъ, поэтому они должны были отказаться отъ призрѣнія бѣдныхъ. Тогда страна покрылась бандами разбойниковъ, бродягъ и нищихъ; самыя строгія мѣры, принятыя противъ нихъ — клейменіе и вѣшаніе — ничего не помогли. Говорятъ, Генрихъ VIII въ свое царствованіе перевѣшалъ до 72 тысячъ душъ (*Лебедевъ*, „Мѣстные финансы“, 214), но истребить всѣхъ было невозможно, а

оставшихся нужно было кормить. Тогда, при Генрихѣ же, была дана городамъ и приходамъ приказъ кормить своихъ бѣдныхъ добровольными пожертвованіями, духовенству было вмѣнено въ обязанность побуждать народъ проповѣдями и увѣщаніями къ милостынямъ, но это плохо помогало. При Эдуардѣ VI былъ изданъ законъ, которымъ предписывалось назначать въ каждомъ приходѣ одинъ воскресный день, въ который послѣ службы прихожане должны были давать подписку, сколько каждый можетъ удѣлить еженедѣльно въ будущемъ году на бѣдныхъ. На отказывающихся производили давленіе сначала кроткими мѣрами: убѣждали церковнослужителей, затѣмъ приглашали къ себѣ и убѣждалъ епископъ. При Елисаветѣ эти мѣры дѣлаются принудительными: въ случаѣ неуспѣшности епископскихъ увѣщаній упорствующаго убѣждать съѣздъ мировыхъ судей, если же онъ и теперь не соглашается на добровольное пожертвованіе, то судьи принуждаютъ его къ извѣстному взносу въ пользу бѣдныхъ; въ случаѣ же отказа уплатить это „добровольное приношеніе“ — присуждаютъ къ тюремному заключенію до уплаты. Актомъ парламента 1601 года такой порядокъ былъ вполне закрѣпленъ: этотъ законъ устанавливалъ принципъ обязательнаго восполненія бѣднымъ, какъ неспособнымъ къ работѣ, такъ и способнымъ, но временно остающимся безъ заработка.

Такимъ образомъ, взносъ въ пользу бѣдныхъ постепенно становится обязательнымъ, вмѣстѣ съ тѣмъ появляется мѣстная организація для заведыванія этими деньгами и ведемъ дѣломъ призрѣнія бѣдныхъ, и развивается финансовое хозяйство прихода. Въ приходахъ строятся работные дома, гдѣ бѣднымъ даютъ пропитаніе, заставляя обрабатывать ленъ, пеньку, шерсть и проч. На приходѣ возлагается доставленіе бѣднымъ пропитанія, одежды, жилища; расходы по помѣщенію бѣдныхъ дѣтей въ училища; присканіе занятій дѣтямъ, родители которыхъ не могутъ ихъ содержать; погребеніе бѣдныхъ и другіе расходы.

Итакъ, приходъ является одной изъ древнѣйшихъ хозяйственныхъ единицъ Англій. Первоначально онъ имѣлъ связь съ церковью: видную роль въ немъ играть причтъ; правленіе прихода составлялось изъ болѣе состоятельныхъ его членовъ. Теперь „приходъ“ есть всякое мѣсто, въ которомъ имѣется или можетъ-быть учрежденъ самостоятельный налогъ для пособія бѣднымъ, или въ которомъ существуетъ или можетъ-быть назначенъ отдѣльный надзиратель по оказанію помощи бѣднымъ. Населеніе прихода весьма различно: отъ 100 до 100.000 человекъ.

Задачей прихода, какъ мы сказали, было первоначально призрѣніе бѣдныхъ, но съ теченіемъ времени у него появились новыя потребности, для удовлетворенія которыхъ нужны были средства. Особенностью Англій является цѣлевой характеръ налоговъ: на первыхъ порахъ для каждой изъ такихъ потребностей создавался новый общинный налогъ, который иногда взимался по особому самостоятельному масштабу, чаще же включался въ развертку налога для бѣдныхъ. Такимъ образомъ, число налоговъ съ теченіемъ времени возросло. Появились налоги: дорожный, для содержанія погребальныхъ учреждений, церковей, для устройства плотинъ, очистки рѣкъ и канавъ, для содержанія стражи и освѣщенія, по предмету народнаго здравія, для мѣръ противъ заразныхъ скотскихъ болѣзней, для содержанія и устройства стоковъ, для устройства дренажа, плотинъ и оградъ, для публичныхъ библиотекъ и музеевъ и многіе другіе.

Нѣкоторые изъ этихъ налоговъ, назначавшіеся первоначально особо отъ налога въ пользу бѣдныхъ, уже успѣли слиться съ послѣд-

нимъ. Для нѣкоторыхъ потребностей совсѣмъ не создавалось новыхъ налоговъ—ихъ прямо удовлетворяли изъ суммъ, собранныхъ путемъ налога для бѣдныхъ. Благодаря этому въ настоящее время изъ поступленийъ отъ налога для бѣдныхъ удовлетворяется болѣе 23 потребностей. Изъ него покрываются расходы по судебному преслѣдованію лицъ, содержащихъ дома терпимости; по содержанію приходскихъ конетейбей; часть расходовъ по преслѣдованію приходскихъ учителей, дурно обращающихся съ учениками; расходы по оспопрививанію; на публичныя библіотеки, погребальныя учрежденія, общественныя купальни, прачечныя и другія уллученія; по устройству мѣстъ для игръ и прогулокъ; расходы по осмотру приходскихъ границъ и поддержанію пограничныхъ камней,—словомъ, половина сбора на бѣдныхъ идетъ на другія цѣли (*Лебедевъ*. „Мѣстные налоги“, 221—2). Многіе изъ этихъ сборовъ первоначально были самостоятельными, а теперь уже поглотились налогомъ для бѣдныхъ.

Процессъ сліянія разнообразныхъ мѣстныхъ налоговъ идетъ за послѣднее время быстро, и налогъ для бѣдныхъ консолидируетъ другіе налоги и приобретаетъ все большее и большее значеніе. Этотъ процессъ консолидаціи объясняется, главнымъ образомъ, совпаденіемъ зенованій развертки этихъ налоговъ, но иногда новыя потребности относились на поступления отъ налога въ пользу бѣдныхъ просто потому, что необходимо было удовлетворить ихъ, а создавать новый налогъ находили почему-либо неудобнымъ.

Другой болѣе крупной мѣстной финансовой единицей въ Англіи является *графство*. Въ административномъ и судебномъ отношеніяхъ оно соответствуетъ нашей губерніи и уѣзду. Организациія графства преслѣдуетъ двоякаго рода цѣли: 1) общегосударственные интересы—сохраненіе тишины и спокойствія, милиція, мѣстное правосудіе и парламентское представительство, и 2) мѣстное управленіе: завѣдываніе мостами и дорогами, зданіями общественныхъ собраній и другими сооруженіями графства; полиція, пріюты и др.

Финансовое хозяйство графства отличается тѣми же чертами, на которыя мы указывали при обзорѣ хозяйственной дѣятельности прихода. Здѣсь тоже красной нитью проходитъ въ обложеніи *цѣлевой* принципъ. Въ графствѣ также для разныхъ цѣлей въ различное время создано множество самостоятельныхъ налоговъ, которые взимались обыкновенно по разверткѣ налога для бѣдныхъ, и велѣствіе этого и здѣсь въ послѣднее время наблюдается общій процессъ сліянія этихъ налоговъ съ налогомъ въ пользу бѣдныхъ. До 1739 года въ графствѣ было 7 отдѣльныхъ сборовъ: на содержаніе мостовъ, тюремъ, на пересылку бродягъ и т. д., въ этомъ же году вмѣсто 7 налоговъ установленъ одинъ. Отдѣльныя подати графства такимъ образомъ слились въ одну. Съ теченіемъ времени на этотъ сборъ (county rate) возложена масса, болѣе 40, другихъ предметовъ расхода.

Третьимъ стариннымъ общиннымъ тѣломъ Англіи являются *города*. Города Англіи имѣютъ очень разнообразное устройство и права. Городскіе налоги также отличаются цѣлевымъ характеромъ и въ послѣднее время все болѣе и болѣе сливаются съ налогомъ для бѣдныхъ, таковы: сборы на содержаніе городской стражи, на содержаніе городскихъ библіотекъ, музеевъ и художественныхъ школъ, на содержаніе пріютовъ для душевно больныхъ, городскихъ часовъ, купальенъ и проч.

Велѣствіе такого характера мѣстныхъ налоговъ въ Англіи, нѣкоторые ученые, напримѣръ, Гнейзъ, считаютъ *цѣлевой* моментъ отличительною чертой *зweistufigen* обложенія. Но это не такъ: цѣлевой

моментъ есть слѣдствіе неразвитости финансоваго хозяйства—при разсмотрѣніи бюджета мы видѣли, что и въ государствѣ на первыхъ порахъ, когда не была строго проведена спеціализація кредитовъ, встрѣчается цѣлевое обложеніе, напримѣръ, у насъ въ XVII в. существовали стрѣлечій сборъ, ямской. Цѣлевое обложеніе отчасти замѣняло тогда спеціализацію кредитовъ, но съ введеніемъ послѣдней, съ установленіемъ строгаго контроля, цѣлевой моментъ теряетъ подъ собою почву, и дальнѣйшее его существованіе есть дѣло только консерватизма, анахронизма ¹⁾. Между тѣмъ многочисленность налоговъ создаетъ существенныя затрудненія. Вотъ что, напр., говорилъ Гошевъ въ парламентѣ: „Всякому извѣстно, что первую, самую необходимою реформою должна быть консолидація всѣхъ налоговъ и введеніе одного окладнаго листа и одного учрежденія, устанавливающаго налоги и поручающаго взиманіе ихъ подчиненнымъ властямъ. Позвольте мнѣ привести примѣръ изъ личнаго опыта. Въ теченіе одного только года я получилъ 87 окладныхъ листовъ, по которымъ общая сумма облагаемаго дохода составляла около 1.100 ф. Одинъ изъ приходовъ прислалъ мнѣ 8 окладныхъ листовъ съ общей суммой оклада въ 12 шиллинговъ 4 пенса (менѣе шести рублей). Запутанность имперскихъ финансовъ—истинная простота по сравненію съ мѣстнымъ финансовымъ хаосомъ“. („Мѣстное управленіе и мѣстн. повин. Англій“. Изданіе Деп. оклад. сборовъ, стр. 36).

И мы видимъ, что за послѣднія 20—30 лѣтъ англійскій порядокъ въ значительной степени измѣнился: цѣлевой характеръ, закрѣпленіе налога за своимъ назначеніемъ часто только наружное, видимое. Выгоды системы утратили свое значеніе—предупрежденіе передвиженій кредитовъ, болѣе легкій контроль, и англійское мѣстное обложеніе срастается теперь съ налогомъ въ пользу бѣдныхъ (*Леруа-Болье*. „Traité des finances“, 5 ed., стр. 713).

Другой отличительной чертой мѣстной жизни Англій является историческое развитіе ея мѣстнаго устройства. Этимъ объясняется существованіе въ Англій множества самыхъ разнообразныхъ хозяйственныхъ единицъ, вызванныхъ различными потребностями развивавшейся жизни. Такъ, для различныхъ спеціальныхъ потребностей въ разное время образовалась масса союзовъ сельскихъ приходовъ, или *округовъ* (districts). Округа эти не совпадаютъ другъ съ другомъ, иногда границы ихъ переѣзжаютъ даже границы другихъ графетвъ—таковы, напримѣръ, были дорожные округа. Въ 1893 году всѣхъ округовъ было 404. Налоги, устанавливаемые округами, также присоединяются къ налогу для бѣдныхъ.

Помимо округовъ мы должны обратить вниманіе на особую организацію—*союзы*, которые играютъ видную роль въ организмѣ мѣстнаго финансоваго хозяйства. Часто случалось такъ, что въ однихъ приходкахъ было очень много бѣдныхъ, и прихожанамъ трудно было ихъ всѣхъ содержать, въ другихъ, напротивъ, ихъ было очень мало. Поэтому дальнѣйшая эволюція привела къ тому, что приходы естественно стали соединяться въ союзы (unions) для болѣе успѣшнаго выполненія своей задачи. Закономъ 1782 года приходамъ было разрѣшено образовывать союзы съ общими рабочими домами и общимъ опекуномъ за бѣдными (guardian). Въ 1834 году было постановлено закономъ обязательное учрежденіе союзовъ, и для этого назначена особая коммисія, получившая широкія полномочія по организаціи ихъ. Эта коммисія объѣздила всю Англійю и сгруппировала всѣ приходы въ союзы, сообразуясь съ мѣст-

¹⁾ Англія очень цѣтко держится за многія историческія реликвіи.

ными удобствами; многие союзы при этом были образованы из одного большого прихода, но площади союзов нерѣдко выступали из графствъ. Для устранения этихъ недостатковъ впоследствии издавались различныя распоряженія, но въ 1882 году было еще 206 союзовъ, въ составъ которыхъ входили части нѣсколькихъ графствъ, при чемъ 173 союза вступали въ предѣлы двухъ графствъ, 29—въ предѣлы трехъ, остальные 4 союза захватывали части 4 графствъ. Въ 1888 году Департаменту мѣстнаго управленія, переименованному съ 1869 года въ Палату мѣстнаго управленія (Local Government Board), дано право измѣнять границы и составъ союзовъ, раздѣляя ихъ на части и соединяя съ другими союзами. Въ настоящее время имѣется 648 союзовъ; количество населенія въ нихъ весьма различно: отъ 2.000 до 444.000 человекъ.

Мы уже говорили, что главнымъ мѣстнымъ налогомъ въ Англии является налогъ для бѣдныхъ. Всѣ другіе налоги или слились съ нимъ юридически и фактически, или только фактически ¹⁾. Во всякомъ случаѣ, основанія для развертки налоговъ для бѣдныхъ служатъ основаніемъ для развертки почти всѣхъ прочихъ налоговъ. Поэтому мы остановимся на организаціи налога для бѣдныхъ.

Налогомъ въ пользу бѣдныхъ облагаются жители „по способности“ (ability), но въ то же время сказано, что собственность, какъ показатель этой „способности“, должна быть видимой: это понятіе—сложное, какъ мы сейчасъ покажемъ. Въ силу этого облагаются земли, строенія, лѣса, промышленные и торговые запасы, но ни въ какомъ случаѣ не считаются подлежащими налогу—мебель, домашняя утварь, какъ предметы, не дающіе дохода. Не облагаются и денежные капиталы, потому что они не принадлежатъ къ предметамъ видимымъ, ни поземельная рента, ни доходы, получаемые съ должностей, пенсій, заработной платы, получаемые отъ физической и умственной работы. Оставалось сомнѣніе только относительно капиталовъ, заключающихся въ торговыхъ и промышленныхъ запасахъ, которые и были подвергнуты обложенію въ нѣкоторыхъ мѣстахъ, но закономъ 1840 года и они изъяты изъ предметовъ обложенія.

Субъектомъ обложенія является не собственникъ имущества, а тотъ, кто имъ пользуется,—съемщикъ, арендаторъ дома, земли и т. п. Личныхъ изъятій никакихъ не существуетъ. Иногда субъектомъ обложенія является не съемщикъ, а собственникъ: это бываетъ въ тѣхъ случаяхъ, когда собственность, напримѣръ, земля дробится на очень маленькіе участки или, напримѣръ, домъ состоитъ изъ очень большого числа небольшихъ квартиръ. Приходу въ такомъ случаѣ пришлось бы потратить очень много труда и средствъ для того, чтобы облагать каждого съемщика, и онъ облагаетъ собственника, но при этомъ дѣлаетъ ему скидку отъ 15% до 50% за то, что собственникъ является какъ бы сборщикомъ налога въ пользу прихода. Законъ предоставляетъ собственнику право переложить налогъ для бѣдныхъ, уплаченный имъ, на съемщиковъ въ полной суммѣ. Раскладка налога для бѣдныхъ состоитъ въ указаніи числа шиллинговъ и пенсовъ, какое слѣдуетъ брать съ cadaqua фунта стерлинговъ дохода (value). Въ прежнее время оценочные приемы были очень просты: въ отношеніи

¹⁾ Въ 1903 г. (кончая 31 марта 1902) отъ poor rates было получено 22.938 тыс. фун. стерл., изъ этой суммы употреблено на призваніе бѣдныхъ 12.261 тыс. фун. стерл., а остальная сумма пошла на содержаніе полиціи, дорогъ, школъ и т. д. (Fin. Ref. Alm. for 1904, стр. 127—8).

земель принималось въ Англіи только пространство, но уже въ XVII в. стали принимать во вниманіе реальную величину наемной и арендной платы. Закономъ 1836 года постановлено, что налогъ для бѣдныхъ долженъ раскладываться по чистому доходу съ земель, за вычетомъ всѣхъ лежащихъ на нихъ податей, повинностей, ремонта, десятины въ пользу церкви, расходовъ по страхованію и другихъ издержекъ (rental value).

Самый процессъ раскладки происходитъ слѣдующимъ образомъ: совѣтъ союза назначаетъ раскладочный комитетъ, который наблюдаетъ за производствомъ раскладки особыми избранными приходомъ надзирателями: комитетъ можетъ требовать, чтобы надзиратели и другіе служащіе, завѣдующіе раскладкой, представляли ему раскладочныя книги по всякаго рода сборамъ. Надзиратели каждаго прихода составляютъ оцѣночныя списки съ описаніемъ имуществъ: здѣсь указывается оцѣниваемыя валовой доходъ имущества и облагаемая чистая оцѣнка дохода. Составленные списки передаются въ комитетъ, гдѣ каждый плательщикъ можетъ разсматривать ихъ въ теченіе двухъ недѣль. Затѣмъ раскладочныя списки просматриваются комитетомъ, и ставки, проставляемыя въ нихъ, могутъ быть измѣняемы или по заявленіямъ плательщиковъ, или по собственному усмотрѣнію комитета. Послѣ этого раскладочныя списки утверждаются двумя мировыми судьями и вывѣшиваются на дверяхъ церкви или въ другомъ открытомъ публичномъ мѣстѣ. По закону всякое лицо можетъ подать жалобу на неправильную оцѣнку въ теченіе 28 дней послѣ публикаціи списковъ („Мѣстное управленіе и мѣстныя повинности Англіи“, стр. 242). Нѣкоторые налоги, однако, раскладываются не какъ налогъ для бѣдныхъ, а по особой раскладкѣ, напр., на освѣщеніе, на снабженіе водой.

Кромѣ самостоятельныхъ налоговъ, англійскія общины и ихъ союзы получаютъ крупныя субсидіи изъ Государственнаго Казначейства. Въ то время, какъ у насъ удовлетвореніе многихъ государственныхъ потребностей, къ мѣстному хозяйству никакого отношенія не имѣющихъ, возлагается на земства и города, въ Англіи за послѣднее время, съ развитіемъ задачъ общинъ и ихъ союзовъ, изъ государственнаго бюджета ежегодно ассигнуется около 200 милл. рублей на дотации (субсидіи) мѣстнымъ финансамъ. Суммы, идущія на дотации, ассигнуются изъ поступленийъ слѣдующихъ налоговъ: съ 1889 года половина probate duty, то-есть наслѣдственныхъ пошлинъ съ движимой собственности, которая распределяется по такимъ пропорціямъ: Англія и Уэльсъ получаютъ 80%, Шотландія—11%, Ирландія—9%. По реформѣ налога съ наслѣдства съ 1894 года въ пользу мѣстныхъ финансовъ взимается 1,5% капитальной стоимости, но только съ личной движимой собственности.

Это субсидированіе введено, чтобы привлечь къ обложенію на мѣстныя нужды движимый капиталъ (см. Гензель. „Налогъ съ наслѣдства въ Англіи“).

Отъ дополнительныхъ налоговъ на пиво и спиртъ, а также отъ лиценцій отъ наслѣдственнаго налога англійскія общины въ 1904—5 гг. получили 10.969 тыс. фунт. стерлинговъ.

Реформированный въ 1894 году наслѣдственный налогъ въ Англіи есть отчасти отголосокъ теоріи новѣйшаго времени о государственномъ сонаслѣдіи, которая ставитъ государство въ рядъ наслѣдниковъ умершаго. Въ нѣмецкой литературѣ возникалъ даже вопросъ дать суммамъ, получаемымъ отъ налога на наслѣдства, специальное назначеніе—образовать изъ нихъ фондъ для разныхъ благотворительныхъ

цѣлей въ пользу трудящихся классовъ. Въ англійской же реформѣ наслѣд. налога видно стремленіе возстановить общину въ тѣхъ наслѣдственныхъ правахъ, которыя она утратила, такъ какъ нѣкогда въ извѣстной степени община наслѣдовала умершему. При реформѣ предполагалось передать эту часть налога общинамъ; но это могло бы вызвать передвиженіе капиталовъ изъ однихъ общинъ въ другія, такъ какъ не всѣ общины въ одинаковой мѣрѣ захотѣли бы воспользоваться своими правами обложенія наслѣдственныхъ массъ. Поэтому налогъ взимается государствомъ, но затѣмъ часть его передается общинамъ.

Для поддержанія мѣстныхъ финансовъ въ кассу общинъ передаются также государствомъ съ 1889 года поступления съ лиценцій, отъ налоговъ на спиртъ, налогъ на роскошь, и распределеніе этихъ суммъ производится по пропорціи распределенія дотаций отъ наслѣдственныхъ пошлинъ. Въ послѣднее время система дотаций подверглась въ Пруссіи строгой критикѣ: указывается на то, что невозможно правильно распределить суммы между отдѣльными провинціями, вслѣдствіе чего у однихъ провинцій оказывается недостатокъ средствъ и онѣ не могутъ удовлетворить своихъ законныхъ потребностей, въ то время какъ у другихъ являются избытки и онѣ тратятъ ихъ на предметы не столь важные ¹⁾.

Дотациями назыв. государственныя субсидіи вообще для улучшенія мѣстныхъ финансовъ, а субвенціями—субсидіи, даваемыя для выполненія определенныхъ задачъ, напр., на цѣли народнаго образованія, и тогда размѣръ субвенцій ставится въ зависимость или отъ расходовъ, затрачиваемыхъ общиной на данную цѣль, или отъ количества учениковъ и степени посѣаемости ими школы (Англія) и т. д. Эти субвенціи на школьное дѣло играютъ крупную роль въ Англіи и Пруссіи. См. Kaufmann, „Die Kommunal финанzen“.

Мы должны указать еще на одно теченіе въ мѣстной жизни Англіи за послѣднее время, имѣющее серьезное значеніе для мѣстнаго обложенія—это демократизація мѣстнаго управленія. Благодаря этому теченію въ послѣднее время реформировано все мѣстное управленіе Англіи. До 94 года управленіе въ приходѣ находилось въ рукахъ приходскаго собранія, состоящаго изъ незначительнаго числа состоятель-

¹⁾ Доходы общинъ сельскихъ и городскихъ въ Англіи въ 1879—1880 гг. составляли 62,9 милл. фун. стерл., въ 1905—1906 гг. — 138,2 милл. фун., а именно (въ милл. фун. стерл.):

	1879—80.	1905—6.
Свои мѣстные доходы	44,4	93,8
Отъ правительства	3,4	19,8
Отъ займовъ	15,1	24,4.

Доходы отъ налоговъ (rates) всѣхъ общинъ въ 1868 г. — 66,5 милл. фун. стерл., въ 1906 г. — 58,2 милл. фун. стерл. Госуд. же доходы въ 1900 г. — 119,8 милл. фун. стерл., въ 1901 г. — 130,4, въ 1902 г. — 143, въ 1903 г. — 151,5, въ 1904 г. — 141,5, въ 1905 г. — 143,3, въ 1906 г. — 143,9, въ 1907 г. — 144,8, въ 1908 г. — 156,5, въ 1909 г. — 151,3. Здѣсь въ государственномъ бюджетѣ за 1906—1907 гг. не включены доходы, собираемые госуд. чиновниками, по передаваемые, какъ субсидіи общинамъ; они составляли въ 1900 г. — 10 милл. фун. стерл., въ 1901 г. — 9,7, въ 1902 г. — 9,7, въ 1903 г. — 9,7, въ 1904 г. — 9,8, въ 1905 г. — 9,7, въ 1906 г. — 9,8, въ 1907 г. — 10,2 («Ann. fin.», на 1909 годъ, стр. 143).

Въ этихъ субсидіяхъ главную роль играетъ извѣстный % отъ наслѣдствъ налоговъ (въ 1907 г. — 4,6 милл. фун. стерл.), отъ лиценцій (4,1 милл. фун. стерл.), добавочный налогъ съ пива и спиртныхъ напитковъ (въ 1907 г. — 1,4 милл. фун. стерл.). Кроме того, казна даетъ общинамъ крупную дотацию на народное образованіе (до 100 милл. руб. въ годъ).

Въ 1874—1875 гг. долгъ общинъ въ Англіи (город. и сельск.) 92,8 милл. фун. стерл., а въ 1905—1906 гг. онъ достигъ 435,5 милл. фун. стерл.

ныхъ лицъ; теперь же приходскія собранія составляются изъ всѣхъ жителей прихода. Приходы, которые по переписи 1891 года имѣли болѣе 300 жителей, образуютъ приходскіе совѣты. Право выбора въ приходскіе совѣты, не только активное, но и пассивное, дано даже женщинамъ, и онѣ довольно широко воспользовались этимъ дарованнымъ имъ правомъ. Въ члены приходскихъ совѣтовъ попали представительницы всѣхъ сословій, состояній и возрастовъ: въ одномъ приходѣ выборъ палъ на молодую дѣвушку—дочь фермера. Выборы по новому закону не обошлись также безъ курьезовъ: одинъ приходъ Честерскаго графства имѣлъ право учредить приходскій совѣтъ, такъ какъ по переписи 1891 года въ немъ числилось 300 землекоповъ, работавшихъ на прорытіи Манчестерскаго канала. Но ко времени выборовъ работы были окончены, и на мѣстѣ осталось только одно семейство, состоящее изъ отца, его сестры, двухъ дочерей и одного фермера-работника. Это семейство образовало изъ себя совѣтъ, съ правомъ назначать самихъ себя на разныя должности. Въ томъ же графствѣ есть приходъ, состоящій изъ одного только прихожанина (въ 1891 году тамъ было 300 прихожанъ), и этотъ одинъ обыватель, согласно новому закону, долженъ представлять приходское собраніе и совѣтъ, назначать себя на всякія должности и облагать себя дозволенными закономъ сборами...

Реформа въ духѣ демократизаціи графскихъ учреждений прошла еще раньше—въ 1888 году. До этого времени главная роль въ мѣстномъ управленіи графства принадлежала мировымъ судьямъ и ихъ четвертнымъ създамъ: мировой судья совмѣщалъ въ себѣ мѣстную судебную власть, земское собраніе и земскую управу, въ четвертныхъ же създахъ сосредоточивалось все мѣстное представительство графства и все его земское управленіе („Мѣстное управленіе и мѣстныя повинности Англій“, стр. 32). Но институтъ мировыхъ судей и четвертныхъ създовъ былъ слишкомъ аристократиченъ, поэтому и не могъ удержаться при демократическихъ реформахъ послѣдняго времени.

По закону 1888 г. судебная часть осталась нетронутой, но административная подверглась значительнымъ измѣненіямъ. Для завѣдыванія административными и финансовыми дѣлами былъ учрежденъ совѣтъ графства, который составляется изъ предѣдателя, старшинъ и совѣтниковъ. Членами совѣта могутъ быть всѣ избиратели графства, избирателями же—всѣ лица обоюга пола, достигшія совершеннолѣтія и въ теченіе послѣдняго года занимавшія въ предѣлахъ графства домъ (minimum—10 ф. ст.), складъ товаровъ или иное строеніе. Вышеупомянутыя демократическія стремленія выразились, кромѣ того, въ нѣсколькихъ законахъ. Законъ 1887 года (Allotments act) предоставляетъ графству право разрѣшать, по представленію приходскихъ совѣтовъ, принудительную покупку земли, которая не можетъ быть приобрѣтена добровольно,—благодаря этому и послѣдующимъ законамъ явилась возможность надѣлять земельными участками безземельныхъ рабочихъ (кромѣ покупки, закономъ допускается также принудительный наемъ земли на сроки отъ 14 до 35 лѣтъ). Демократизація учреждений—моментъ, отъ котораго можно ожидать значительныхъ измѣненій въ финансовой политикѣ общинъ: такъ, уже теперь находить здѣсь широкое распространеніе принципъ „спеціальнаго обложенія“, который имѣетъ огромное финансовое значеніе для городовъ и обязанъ своимъ существованіемъ единственно демократизаціи мѣстныхъ учреждений.

О другихъ чертахъ мѣстныхъ финансовъ Англій—муниципализаціи англійскими городами частно-хозяйственныхъ предпріятій, о задолженности общинъ и т. д.—мы будемъ говорить ниже.

Въ пользу обложенія поземельной ренты въ городахъ указывали и на то, что это „поведетъ къ уменьшенію операций въ пользу несправедливой конфискаціи ренты“.

Въ 1904 г. 11 марта палата общинъ въ Англіи приняла билль объ обложеніи въ городахъ ежегодной ренты въ размѣръ 3%. (И. М. Г. Д. 1905, стр. 27). Налогъ взимается съ собственника.

Мѣстные финансы Франціи.

Въ противоположность Англіи, гдѣ мѣстное устройство отличается значительной самостоятельностью и независимостью отъ центрального правительства, во Франціи мѣстная жизнь вполнѣ подчинена центру. Административное дѣленіе современной Англіи создавалось медленно подъ влияніемъ жизни, во Франціи же оно явилось въ 1791 году внезапно, по волѣ закона. Отсюда англійское дѣленіе отличается большой неправильностью и разнообразіемъ; французское—искусственно, зато въ немъ больше правильности и симметріи. Это различіе Англіи и Франціи отражается и на ихъ финансовомъ хозяйствѣ. Мѣстное финансовое хозяйство Англіи отличается значительной самостоятельностью—вмѣшательство центральной власти допускается только въ крайнихъ случаяхъ. Французская система мѣстныхъ финансовъ симметричнѣ англійской, но у французскихъ хозяйственныхъ единицъ—департаментовъ и общинъ—нѣтъ ни самостоятельныхъ объектовъ, ни самостоятельныхъ масштабовъ обложенія; руки у нихъ связаны центральной властью, имъ указаны опредѣленные источники средствъ: мѣстные учрежденія могутъ получать средства, главнымъ образомъ, только отъ добавочныхъ къ государственнымъ налогамъ сантимовъ.

Переходя къ обзорѣ финансоваго хозяйства французской общины, замѣтимъ, что ея управленіе слагается изъ мэра съ помощниками и общиннаго совѣта. Почти вся власть находится въ рукахъ мэра, а черезъ него и въ рукахъ префекта, отъ котораго мэръ зависитъ.

Средства общинъ даютъ слѣдующіе источники:

- 1) Доходы отъ имущества, принадлежащихъ общинъ.
- 2) Добавочные сантимы, то-есть суммы, которыя община получаетъ въ формѣ $\frac{1}{100}$ -ной прибавки (извѣстное число сантимовъ съ франка) къ государственнымъ прямымъ налогамъ: поземельному, личному съ поквартирнымъ, къ налогу съ оконъ и дверей и къ промышленному.

Добавочные сантимы бываютъ обыкновенные, спеціальныя и чрезвычайныя. *Обыкновенные* сантимы—въ количествѣ 5-ти на каждый франкъ поземельнаго и лично-поквартирнаго налоговъ—не имѣютъ закономъ опредѣленнаго назначенія и идутъ на покрытие обыкновенныхъ расходовъ общины. *Спеціальныя* сантимы накладываются на всѣ четыре государственныхъ прямыхъ налога и идутъ на точно указанныя въ законѣ цѣли: на начальное обученіе (до 1889 года), на содержаніе мѣстныхъ проселочныхъ дорогъ, сельской стражи, на расходы по взиманію общинныхъ налоговъ, на покрытие недоимокъ (въ количествѣ трехъ сантимовъ на каждый франкъ общинныхъ налоговъ), на покрытие дефицита въ обыкновенныхъ доходахъ. Такое опредѣленное назначеніе спеціальныхъ сантимовъ даетъ имъ сходство съ англійскими общинными налогами, отличительной чертой которыхъ служить ихъ цѣлевой характеръ. Предѣльное количество спеціальныхъ сантимовъ съ франка опредѣляется особыми законодательными актами (5 сантимовъ на дорожное дѣло, 3 сантим. на вознагражденіе сборщиковъ мѣстныхъ налоговъ и проч.). *Чрезвычайныя* сантимы употребляются для покрытія необязательныхъ расходовъ, поэтому назначеніе ихъ стѣснено для

общины: на установление их требуется согласие департаментского совета, а высшая норма их определяется государственным бюджетным законом (на 1901 г. эта норма была определена в размере 30 сантимов). Добавочные сантимы играют довольно большую роль в бюджете общины: они составляли в 1903 г. около 25,9% (в общей сложности) бюджета общины—211, милл. фр., из 815,5 милл. фр., хотя по отдельным департаментам заметно значительное колебание—от 10% до 50%. Низший размер средней для департамента величины общинных добавочных сантимов равнялся в 1903 г.—16 сант. на один франк; высший размер встречается на острове Корсика, где уже в 1891 г. 267 общин вносили свыше 100 сантимов, а одна вносила в этом году даже 510 сантимов на один франк налога. Если присоединить сюда департаментские сантимы, о которых мы скажем ниже, то окажется, что иногда местные налоги в 6 раз превышают вклад государственного прямого обложения.

3) Государство уступает еще общинам 8% из патентного сбора, часть с налога на экипажи и лошадей, часть с билетов на право охоты и весь налог на собак.

4) Октруа (octroi) — привратный сбор. Этот вид обложения развился очень рано, но первоначально значительную долю сбора правительство брало себе. В 1791 году революционное законодательство, относившееся враждебно ко всем видам косвенного обложения, отменило октруа. Города лишились средств, их финансы стали приходить в упадок, — поэтому октруа были снова восстановлены. В 1848 г. была сделана новая попытка отменить octroi, но тоже неудачно. Предметы, подлежащие октруа, очень разнообразны: вино и крепкие напитки, некоторые съестные припасы, топливо, фураж, строительные материалы; но не могут быть облагаемы октруа хлеб в зерне и мука, плоды, мясо, овощи, молоко и др.

Что касается форм взимания октруа, то они сводятся законом к следующим: 1) непосредственное взимание — община устраивает свои заставы и собирает привратный акциз через своих сборщиков; 2) отдача сборов в аренду — община вступает в соглашение со сборщиком, который обязывается внести ей определенную сумму и сверх того известный процент от излишка действительной выручки; 3) отдача сбора на откуп за определенную сумму; 4) взимание через правительственных агентов по косвенным налогам.

Октруа составляют самую значительную часть местного бюджета: в 1907 году поступления от октруа достигали 276,3 мил. франков, составляя около 30,8% всех общинных доходов, сумма которых в этом году составляла 896,5 мил. франков. Октруа — налог по преимуществу городской, и города получают из этого источника 40% — 45% всех своих доходов, но есть общины, получающие всего 52 фр. Вот доходы некоторых французских городов от главных источников:

	Надбавка к государствен. налогам.	Октруа.	% октруа ко всем поступлениям от налогов.
	в о ф р а н к а х ъ.		
Париж	31.888.700	155.825.818	83%
Лион	2.888.300	10.230.000	77%
Марсель	2.690.687	11.465.000	81%
Бордо	1.809.500	6.197.000	77%
Лилль	1.013.000	5.655.000	85%

В двенадцати больших городах Франции 82% всей суммы их главнейших налогов поступает в виде октруа и только 18% в

видѣ надбавки къ четыремъ государственнымъ прямымъ налогамъ. Въ 1907 году обыкновенный бюджетъ Парижа былъ около 354 милл. франковъ. Интересно, между прочимъ, сравненіе этихъ суммъ съ доходами русскихъ городовъ. Обыкновенный бюджетъ Москвы по отчету за 1908 г. — 29.385.645 руб. Общая сумма доходовъ, обыкновенныхъ и чрезвычайныхъ, по всемъ городамъ Россійской имперіи, за исключеніемъ городовъ Привислянскаго края, равнялась въ 1900 г. 101,01 милліоновъ рублей ¹⁾ («Денежные обороты городскихъ кассъ за 1900 г.»). Слѣдовательно, общая сумма доходовъ всехъ городовъ имперіи меньше суммы обыкновенныхъ доходовъ Парижа.

Расходы по взиманію октруа съ увеличеніемъ суммы ихъ сборовъ оказываютъ тенденцію къ уменьшенію, и составляли въ 1902 году 10,95% валового дохода; въ большихъ городахъ расходы эти менѣе чувствительны, чѣмъ въ малонаселенныхъ общинахъ: въ Парижѣ расходы по взиманію не превышаютъ 5,75%, тогда какъ въ мелкихъ общинахъ они поглощаютъ 20% и даже 50%.

Закономъ 29 декабря 1897 г. понижено взиманіе октруа съ такъ называемыхъ „гигіеническихъ напитков“, т. е. съ винъ, пива, сидра и минеральныхъ водъ. Результатомъ примѣненія этого закона является общее сокращеніе поступленій отъ октруа, наблюдаемое въ послѣдніе годы, — поступления эти съ 335,2 м. фр. въ 1900 г. понизились до 276,4 въ 1907 г. Закономъ 29 дек. 1901 г. гигиеническіе напитки (вино, сидръ, пиво) освобождены отъ октруа по пользу городовъ, а Парижу, терявшему много отъ этого закона, предоставлено было право ввести нѣкоторые дополнительные прямые налоги (см. „Бюджетъ Парижа“, А. Байкова, въ Извѣст. Московск. Гор. Думы). Нужно замѣтить, что во Франціи въ организаціи мѣстныхъ обложений — застой, нѣтъ движенія; мы находимъ здѣсь много проектовъ объ уничтоженіи октруа, но группировка общественныхъ силъ въ настоящее время не допускаетъ этого.

Доходы общинъ въ 1903 году, будучи распределены по источникамъ, дали слѣдующія цифры: привратный акцизъ—269,1 милл. фр., добавочные сантимы—211,1 милл., всего 815,5 мил. фр. ²⁾.

Департаментъ во Франціи не имѣетъ самостоятельнаго бюджета: его доходы и расходы входятъ въ государственный бюджетъ, какъ особое къ нему прибавленіе, подъ названіемъ бюджета специальныхъ городовъ, и распределяются по смѣтамъ отдѣльныхъ Министерствъ. Доходы департамента до 1901 г. состояли: во-первыхъ, изъ добавочныхъ сантимовъ къ прямымъ налогамъ — 25 сант. къ поземельному и личному съ поквартирнымъ и по одному со всехъ четырехъ прямыхъ налоговъ; во-вторыхъ, изъ специальныхъ сантимовъ: 7 добавочныхъ сантимовъ на проселочныя дороги и 5 съ поземельнаго налога на работы по кадастру; специальные сантимы на народное образованіе уничтожены въ 1889 году и переведены совершенно въ государственный бюджетъ. Эти сантимы теперь не строго закрѣплены за своей цѣлью: ихъ можно употребить и на другіе обыкновенные расходы; въ-третьихъ, изъ чрезвычайныхъ добавочныхъ сантимовъ. Послѣдніе назначаются департаментскими совѣтами въ предѣлахъ максимума, опредѣляемаго бюджетнымъ закономъ (за послѣдніе годы означенный максимумъ равняется 12 сантимамъ), и прибавляются ко всемъ пря-

¹⁾ Бюджетъ городовъ Привислянскаго края — 11,6 милл. руб.

²⁾ Съ введеніемъ государственнаго подоходнаго налога во Франціи предполагается реформировать и мѣстные финансы. Предполагается ввести еще обложеніе для мѣстныхъ нуждъ общей совокупности дохода, опредѣляемой по квартирной платѣ плательщиковъ (проектъ Кайо).

мымъ налогамъ. Около $\frac{2}{3}$ вѣхъ ресурсовъ департаментскаго хозяйства составляютъ *добавочные сантимы*. Но не вѣ прямые налоги въ одинаковой мѣрѣ отягощены ими: болѣе всего добавочныхъ сантимовъ несетъ поземельный налогъ и личный съ поквартирнымъ. Лишь за послѣднее время, и изъ опасенія чрезмѣрно обременить недвижимую собственность, установлено правило, что вновь назначаемые департаментскіе добавочные сантимы должны начисляться въ равной мѣрѣ ко вѣмъ четыремъ прямымъ налогамъ.

Закономъ 13 іюля 1900 г. система обыкновенныхъ департаментскихъ сантимовъ, общихъ и специальныхъ, нѣсколько видоизмѣнена. Этимъ закономъ генеральнымъ совѣтамъ предоставлено право назначать добавочные сантимы въ слѣдующихъ размѣрахъ:

I) на общіе расходы:

а) 25 сантимовъ на поземельный и лично-поквартирный налогъ.

б) 8 сантимовъ (вмѣсто прежняго 1 сантима) на вѣ четыре прямыхъ государственныхъ налога.

II) на дорожное дѣло (спец. сан.) 10 сантимовъ на вѣ прямые налоги (вмѣсто прежнихъ 7 с.).

Въ 1904 году департаментскія поступления распредѣлились слѣдующимъ образомъ между отдѣльными источниками доходовъ (въ милліонахъ франковъ):

Добавочные сантимы (обыкновен. и чрезвыч.)	205 ₃₆	58 ₂ ⁰ / ₁₀
Пособія отъ государст. и общинъ и др. поступл.	90 ₂₅	25 ₇ ⁰ / ₁₀
Отъ займовъ	53 ₃₃	15 ₁ ⁰ / ₁₀
Мелкія поступления	3 ₃₆	1 ⁰ / ₁₀
Всего департ. доходовъ	353 ₃₀	100 ⁰ / ₁₀

Главными предметами департаментскихъ расходовъ являются: дорожное дѣло (151.448 т. фр.), общественное призрѣніе (86.716 т. фр.), платежа по займамъ и по гарантіи доходности желѣзныхъ дорогъ мѣтнаго значенія и трамваевъ (55.173). Данныя для 1904 г.).

4 прямыхъ налога давали въ пользу государства въ 1838 г. — 293 мил. фр., въ пользу департаментовъ 60₃₆ мил. фр., въ пользу общинъ — 32₃ мил. фр., а въ 1901 г. въ пользу государства — 482 мил. фр., въ пользу департаментовъ 195 мил. фр., въ пользу общинъ 206₄ мил. фр. (данныя 1902 г.), т.-е. если за 63 года поступленія въ пользу государства увеличились на 64⁰/₁₀, то добавочные сантимы — на 328⁰/₁₀.

Расходный бюджетъ Парижа на 1906 г. — 342₃ милл. фр., изъ этой суммы 127₂ милл. фр., т.-е. 37₆⁰/₁₀ идетъ на проценты и погашеніе долга (долгъ Парижа — 2.423 милл. фр.).

Мѣстные финансы Пруссіи.

Мы уже указали характерную черту прусскаго коммунальнаго обложения, введенную закономъ 1893 года, — оно запечатлѣло главнѣйшія тенденціи въ современномъ коммунальномъ хозяйствѣ.

Мѣстными хозяйственными единицами въ Пруссіи являются провинція, уѣздъ и община. Доходы провинцій до 1893 года состояли изъ дотаций отъ государства, доходовъ отъ капиталовъ и недвижимыхъ имуществъ, принадлежащихъ провинціи, и провинціальныхъ налоговъ. Главнымъ источникомъ были дотации, которыя давали около 63,52⁰/₁₀ провинціальныхъ доходовъ. Дотации распредѣлялись между провинціями по населенности и по пространству. Относительно нѣкоторой части дотаций закономъ было опредѣлено, на какія потребности онѣ ассиг-

нуются: такъ, были дотаціи (собственно, это уже субвенціи) на сооруженіе шоссеиныхъ дорогъ, на содержаніе агрономическихъ школъ, на мѣстные земельныя улучшенія, на поддержаніе благотворительныхъ учрежденій.

Если средствъ, доставляемыхъ дотаціями, не хватало на нужды провинціи, то провинціальное собраніе могло предписать собрать ихъ въ видѣ особыхъ *налоговъ*, а именно недостающія суммы тогда распределялись между уѣздами пропорціонально платимымъ послѣдними прямымъ государственнымъ налогамъ, а каждый уѣздъ (Kreis) уже самъ распределялъ причитающуюся съ него часть. Если дѣло шло о такихъ сооруженіяхъ, которыя приносили особыя выгоды нѣкоторымъ уѣздамъ, то провинціальное собраніе имѣло право обложить извѣстные уѣзды въ большей или меньшей степени сообразно съ получаемыми ими выгодами (Цитовичъ. „Мѣстные расходы Пруссіи“, 369). Налоги доставляли провинціи только около 23,34%⁰ всѣхъ доходовъ.

Уѣзды (Kreis) получали средства изъ слѣдующихъ источниковъ: отъ уѣздныхъ имуществъ; 2) пособій изъ государственнаго казначейства, отъ налоговъ — въ формѣ надбавокъ къ государственнымъ прямымъ налогамъ. Главную часть доходовъ уѣзды получали отъ налоговъ (около 52%⁰ всѣхъ своихъ доходовъ), а отъ пособій — 18%⁰.

Общины до закона 1893 года получали доходы: 1) отъ собственныхъ имуществъ; 2) отъ промышленныхъ предпріятій; 3) отъ налоговъ — накладокъ на государственные налоги: поземельный, подомовый, классный, подоходный и промысловый; въ 233 общинахъ надбавки къ подоходному налогу достигали передъ реформой 300%⁰. Далѣе, община получала доходъ: отъ спеціальныхъ своихъ общинныхъ реальныхъ налоговъ — подоходнаго, квартирнаго, налога на собакъ и, наконецъ, отъ косвенныхъ налоговъ на пиво, солодъ, фруктовое вино, съѣстные припасы, фуражъ, топливо. Это — округа, но они были мало развиты и давали не болѣе 3%⁰ поступленій.

Коммунальный законъ 14 іюля 1893 года¹⁾ произвелъ коренное измѣненіе въ полученіи общинами средствъ, коснувшись какъ источниковъ налоговъ, такъ и способа ихъ взиманія. Этотъ законъ существенно затрагиваетъ интересы многихъ группъ. На первомъ мѣстѣ теперь доставлены *доходы общины отъ собственныхъ предпріятій* — это общая тенденція нашего времени. Вторая современная тенденція, нашедшая выраженіе въ актѣ 1893 года. — *разрушеніе источниковъ доходовъ между государствомъ и мѣстными союзами*, и въ этомъ отношеніи прусская реформа составляетъ эпоху въ финансовомъ хозяйствѣ общинъ. До сихъ поръ государство и союзы постоянно сталкивались и сталкиваются въ выборѣ источниковъ обложенія. Новый законъ отводитъ государству персональные налоги (т.-е. подоходный и поимущественный), а реальные передаетъ въ вѣдѣніе общинъ.

Третья тенденція — *автономія въ области мѣстныхъ финансовъ*. До сихъ поръ общины въ своемъ хозяйствѣ обыкновенно находились въ большой зависности отъ центрального правительства; по новому акту общинамъ дана полная самостоятельность: онѣ не должны ограничиваться существующими формами реального обложенія, а удерживаютъ ихъ только до тѣхъ поръ, пока не успѣли выработать для себя новыхъ, лучше удовлетворяющихъ цѣли формъ.

Проведеніе означенныхъ тенденцій составляетъ переломъ въ финансовой политикѣ государства по отношенію къ мѣстнымъ союзамъ. Вопросъ о дотаціяхъ, игравшихъ до сихъ поръ преобладающую роль

1) См. «Прусская податная реформа 1893 г.» въ мопкѣ «Очеркахъ».

въ общинномъ бюджетѣ, подвергся при введеніи реформы 1893 года строгой критикѣ: при дотацияхъ невозможно подобрать масштабъ для правильнаго распредѣленія ихъ между различными уѣздами, вѣдѣствіе чего одни уѣзды получали излишнія суммы и тратили ихъ на предметы второстепенной важности, другіе же не получали даже на нужды первой необходимости.

Мы рассмотримъ ближе каждую изъ этихъ тенденцій, нашедшихъ осуществленіе въ прусскомъ законѣ 1893 года, и начнемъ съ первой — развитія собственныхъ предпріятій общинъ.

За послѣднее время ясно обнаружилось въ европейскихъ городахъ стремленіе къ расширенію своихъ хозяйственныхъ предпріятій, и у насъ правительство также стало обращать вниманіе городовъ на этотъ предметъ. Въ 1895 году Московская городская дума ходатайствовала о разрѣшеніи ей полюднаго сбора отъ 1 до 0,2 коп. съ пуда привозимыхъ и отвозимыхъ товаровъ; въ этомъ ходатайствѣ говорилось, что такой сборъ далъ бы около 800 тысячъ рублей, которые должны пойти на замощеніе улицъ. Когда ходатайство пошло на утвержденіе Государственнаго Совѣта, то послѣдній не нашелъ удобнымъ удовлетворить его. Взамѣнъ этого Государственный Совѣтъ предлагалъ освободить первопрестольную отъ нѣкоторыхъ расходовъ общегосударственнаго характера, которые были отнесены на счетъ городскихъ средствъ, потому что въ свое время на удовлетвореніе ихъ государственныхъ суммъ не было и, при неэластичности нашего бюджета, не могло быть своевременно получено. Далѣе, Государственный Совѣтъ обратилъ вниманіе на то, что городъ могъ бы получать доходы отъ собственныхъ предпріятій. Москва получаетъ отъ своихъ предпріятій очень ничтожную сумму, тогда какъ, напримѣръ, Берлину одно газоснабженіе, взятое 50 лѣтъ назадъ городомъ въ свои руки, доставляетъ даровой газъ, за который пришлось бы иначе уплачивать около 2 милл. марокъ, далѣе заводъ уплачиваетъ полмилліона мар. амортизаціи и даетъ еще чистый доходъ; такимъ образомъ, въ общемъ свое газоснабженіе доставляетъ городу болѣе 3 милл. марокъ.

Мы остановимся теперь, главнымъ образомъ, на городахъ Англій. Здѣсь Бирмингемъ былъ первымъ городомъ, который началъ переводить къ свое собственное завѣдываніе нѣкоторыя хозяйственныя предпріятія, бывшія до того времени въ частномъ управленіи, и потому справедливо говорить, что муниципальные реформаторы такъ же тянутся къ Бирмингему, какъ глаза правовѣрныхъ обращены къ Мексикѣ. Первыми были выкуплены газовыя заводы, и въ теченіе 17 лѣтъ, протекшихъ со времени ихъ выкупа, городъ получилъ прибыли около 7 милл. рублей. Слѣдовательно, финансовый результатъ выкупа газоснабженія для города былъ блестящимъ: городъ нашелъ здѣсь очень крупный источникъ средствъ. Но это не все. Жители также, помимо того, что прибыль отъ газовыхъ заводовъ дала возможность понизить налоги, выиграли еще на пониженіи цѣны за газъ: такъ, средняя цѣна на газъ въ 1875 году была около 3 ш. 1 п., а за періодъ 1887—93 гг. была сведена до 2 ш. 2 п.; сверхъ того были сдѣланы сбереженія на освѣщеніи улицъ. Далѣе, въ центрѣ Бирмингама былъ обширный кварталъ, переполненный рабочимъ населеніемъ, и, конечно, здѣсь не было и рѣчи о соблюденіи какихъ-либо правилъ гигиены. Городъ купилъ эти трущобы и построилъ квартиры для рабочихъ. Это какъ нельзя лучше отразилось на населеніи: въ то время, какъ въ теченіе

3 лѣтъ, предшествовавшихъ этой сломкѣ и перестройкѣ, процентъ смертности достигалъ здѣсь 53 на 1.000, послѣ перестройки онъ упалъ до 21. Въ финансовомъ отношеніи эта операція также оказалась по безвыгодной.

Ту же политику Бирмингамъ проводить по отношенію къ трамвайнымъ компаніямъ. До сихъ поръ линіи строились частными обществами, которымъ предоставлялось право эксплуатировать ихъ на извѣстный срокъ. Но городъ рѣшилъ теперь на будущее время самъ строить всѣ трамвайныя линіи или непосредственно подъ своимъ заведѣваніемъ отдавать эту постройку предпринимателямъ. Далѣе, Бирмингамъ затратилъ около 70.000 ф. ст. на муниципальныя бани, которыя теперь, благодаря своей дешевизнѣ, всѣмъ доступны: такъ, здѣсь холодное обмываніе стоитъ только 1 пенни, то-есть 4 копейки, хотя, правда, благодаря этой дешевизнѣ, издержки не покрываются доходами—городъ тратитъ на бани 7.000 ф. ст., а получаетъ всего 5.500 ф. ст. Городу принадлежать далѣе шесть рынковъ, которые даютъ ему теперь чистой прибылью 5.000—6.000 ф. стер. Наконецъ, въ сентябрѣ 1894 года Бирмингамъ открылъ муниципальное питьевое заведеніе, но съ очень строгой регламентаціей: женщинамъ доступъ въ него совсѣмъ не дозволяется, а мужчинамъ лишь съ 18 лѣтъ. Въ утренніе часы никто не получаетъ болѣе одной кварты, а вечеромъ—двухъ квартъ спиртныхъ напитковъ. Въ первую половину года была уже получена прибыль въ 140 ф. ст., которая и употреблена на устройство читальни.

Въ другомъ англійскомъ городѣ—Брадфордѣ—въ рукахъ городского управленія находится водоснабженіе, газовыя заводы, рынки. Городъ самъ выстроилъ трамвайныя линіи, далѣе онъ имѣетъ свое собственное электрическое освѣщеніе, свои бани и прачечныя. Съ 1871 года по 31 марта 1894 года городъ получилъ отъ газовыхъ заводовъ чистой прибылью 373.609 ф. ст., т.-е. въ среднемъ по 16.000 ст. въ годъ (около 160.000 рублей ежегодно); въ то же время и цѣна на газъ была значительно понижена: такъ, она еще въ 1873 году была 3 шил. 6 пене. за 1.000 куб. фут., а затѣмъ была постепенно понижена до 2 ш. 2 пене. Сверхъ того на счетъ газоваго завода даромъ освѣщались городскія улицы, покупались лампы для освѣщенія города и даже уплачивалось жалованье фонарщикамъ. Въ 1896 году городъ взялъ на 99 лѣтъ въ аренду рынки и теперь также имѣетъ чистой прибылью въ годъ отъ 20.000 до 30.000 ф. ст. Въ своей заботливости о чистотѣ населенія городъ не только не получаетъ отъ бань никакой прибыли, но даже убытокъ, зато тарифъ въ муниципальных баняхъ очень низокъ: входъ въ плавательный бассейнъ стоитъ всего 1 пенсъ (4 коп.), ванна 2—3 п.

Третій англійскій городъ—Глазговъ—явился въ послѣднее время смѣлымъ новаторомъ въ области трамвайнаго передвиженія: онъ первый взялъ въ свои руки всю трамвайную сѣть. Глазговъ самъ строилъ трамвайныя линіи, но послѣ постройки отдавалъ ихъ въ аренду частной компаніи. Срокъ аренды истекъ въ 1894 году, и, вѣроятно, контрактъ былъ бы возобновленъ, если бы компанія лучше относилась къ своимъ служащимъ. Но 14—16-часовой рабочій день и низкая заработная плата довели рабочихъ до стачки, которая открыла для публики тяжелую картину трудовой жизни служащихъ, и общественное мнѣніе было противъ компаніи. Тѣмъ не менѣе городъ хотѣлъ продолжить контрактъ съ обществомъ, но подъ условіемъ сокращенія рабочаго дня до 10 часовъ. Когда же компанія отказалась согласиться

на это, то городъ взялъ трамвай въ свои руки. Конечно, положеніе служащихъ было улучшено, рабочіе часы были сокращены, жалованье повышено; кромѣ того, линія была расширена, и также за передвиженіе понижена.

Въ Глазговѣ было затрачено 130.000 ф. ст. на жилища рабочихъ, и теперь здѣсь въ муниципальных домахъ можно получить комнату, хорошо обставленную, даже за 5 ф. 10 ш. въ годъ, т.-е. около 45 руб., что, конечно, по англійскимъ цѣнамъ баснословно дешево, а двѣ комнаты—за 6 ф. 16 ш. При домахъ устроена прачечная, съ платой за пользованіе въ 1 пенни за часъ (4 коп.), и рекреационный залъ для дѣтей на то время, когда матери заняты работой. Въ Глазговѣ же выстроены такъ называемый „муниципальный семейный домъ“. Онъ имѣетъ 160 комнатъ и стоитъ 13.000 ф. ст. Домъ предназначенъ для вдовъ или вдовцовъ съ дѣтьми, но онъ не благотворительное учрежденіе. Недѣльная плата за комнату съ человѣка съ однимъ ребенкомъ— 3 ш. 2 п., съ двумя дѣтьми— 10 ш. 10 пен. и т. д. Домъ имѣетъ общую столовую, большой залъ, но нѣкоторыя помѣщенія снабжены и отдѣльными столовыми. Все помѣщеніе освѣщено электричествомъ. По весьма дешевой цѣнѣ можно получать здѣсь обѣдъ (4 пенса—16 коп.), завтракъ—2,5 пенса. При домѣ имѣются особыя няньки, на попеченіи которыхъ остаются дѣти въ отсутствіе ихъ родителей.

Рабочія жилища построены также и въ Лондонѣ, при чемъ затрачено около 3 мил. руб. (296.184 ф. ст.),— всего 760 отдѣльных помѣщеній съ 2.000 комнатъ. То же самое мы видимъ въ Бирмингамѣ, Манчестерѣ, Ливерпулѣ и нѣкоторыхъ другихъ городахъ.

Водоснабженіе въ Глазговѣ также находится въ рукахъ города. Несмотря на сильное пониженіе таксы за воду, доходы отъ водоснабженія очень крупны: такъ, въ 1890—91 гг. они простирались до 43.000 ф. ст., а въ 1889—90 превзошли даже 50.000 ф. ст. Городъ имѣетъ свои прачечныя и бани. На бани затрачено около 100.000 ф. ст., и отъ нихъ городъ не только не получаетъ прибыли, но даже убытки (около 1.000 ф. ст.). За послѣднее время былъ внесенъ въ городской совѣтъ планъ относительно устройства бань и прачечныхъ въ концѣ каждой улицы, чтобы сдѣлать такимъ образомъ баню доступной для всѣхъ. Авторы проекта выставляютъ всю полезность принятія послѣдняго и въ то же время указываютъ, что и въ финансовомъ отношеніи это предпріятіе будетъ покрываться отъ доходовъ съ него и, слѣдовательно, не потребуетъ лишнихъ затратъ отъ города. Любопытно отмѣтить здѣсь одну черту въ организациіи городскихъ прачечныхъ, а именно: муниципалитетъ не только предоставляетъ свои прачечныя для стирки, но даже самъ беретъ въ стирку бѣлье, которое и стираютъ здѣсь особы нанятые служители. Въ этихъ прачечныхъ за 2 пенса женщина получаетъ право стирать въ теченіе цѣлаго часа, пользуясь всѣми усовершенствованіями.

Интересно отмѣтить здѣсь одну область, которую городъ беретъ въ свое вѣдѣніе: это—музыка. Въ теченіе зимы въ двухъ большихъ помѣщеніяхъ по субботамъ даются «муниципальные концерты». Входная плата очень низка: 3 п. и 1 п., т.-е. 12 к. и 4 к. Несмотря на столь низкую плату, городу ничего не приходится приплачивать на содержаніе этихъ концертовъ, хотя для нихъ и приглашаются профессиональные артисты ¹⁾.

¹⁾ Въ Бостонѣ, С.-Луи, Балтиморѣ и нѣкоторыхъ другихъ городахъ открыты муниципальные центральныя учрежденія для охлажденія лѣтомъ жилищъ (аммоніакомъ).

Итакъ, одно за другимъ разнаго рода хозяйственныя предпріятія переходятъ изъ рукъ частныхъ лицъ въ руки общественныхъ учреждений. По исчисленію Сиднея Вебба, всего вложено въ англійскія муниципальныя предпріятія не менѣе 400 милл. фун. ст. капитала. Въ одно водоснабженіе вложено 60 милл. ф. ст., въ газовое дѣло — 24 мил. фунт. ст. Капиталь, затраченный на муниципальныя предпріятія, въ 25 разъ больше капитала, затраченнаго на все англійское кооперативное движеніе. Муниципализація быстро растетъ, напр., муниципальныхъ газовыхъ заводовъ въ 1882—83 годахъ было 148, а въ 1893—94 г. уже 192 ¹⁾. И все это началось такъ недавно: 70 лѣтъ тому назадъ лишь немногіе города имѣли свое водоснабженіе, а теперь ихъ свыше 200. Только 40 лѣтъ назадъ началась муниципализація газа. Электрическое освѣщеніе начало переходить въ руки муниципалитетовъ еще поздне—лишь въ 1882 году, а въ 1902 году уже 102 предпріятія были въ рукахъ муниципалитетовъ.

Постройка жилищъ для рабочихъ насчитываетъ въ своей исторіи всего нѣсколько лѣтъ и обѣщаетъ сильное развитіе. Наибольше отсталъ Лондонъ: здѣсь сложившіеся интересы оказываютъ сильное противодѣйствіе новымъ стремленіямъ. Недавно отмѣчалось, что скоро Лондонъ останется въ почетномъ одиночествѣ въ муниципализаціи хозяйственныхъ предпріятій.

Развитіе хозяйственныхъ предпріятій за счетъ городовъ также быстро идетъ и въ Германіи. Мы уже говорили, какіе блестящіе результаты дала муниципализація газовыхъ заводовъ въ Берлинѣ, Бреславлѣ, Кельнѣ и другіе города имѣютъ свои собственные аптеки. Многіе города взяли въ свои руки устройство бань и купаленъ. Далѣе, нѣкоторые нѣмецкіе города имѣютъ свои собственные кирпичные заводы. Однимъ словомъ, стремленіе современной муниципальной политики можетъ быть выражено словами: снабженіе города за свой собственный счетъ безъ услугъ посредниковъ. Намъ вспоминаются здѣсь слова англійскаго экономиста Сиднея Вебба:

„Практическій человекъ,—говоритъ онъ,—презирающій всѣ теоріи соціальной организаціи, подчиняется измѣнившимся условіямъ жизни и идетъ по пути коллективизма, не признавая въ то же время социализма. Англійскій гласный—индивидуалистъ—пагаетъ по муниципальной мостовой, поливаемой муниципальной водой, смотритъ на муниципальные часы, возвышающіеся надъ муниципальнымъ рынкомъ, чтобы во-время встрѣтить своихъ дѣтей, выходящихъ изъ муниципальной школы, рядомъ съ которой находится муниципальный госпиталь; онъ садится въ муниципальный трамвай и ѣдетъ въ муниципальную бібліотеку, чтобы подготовиться тамъ къ рѣчи о необходимости перехода въ руки государства каналовъ и желѣзныхъ дорогъ. Въ своей рѣчи городской думѣ онъ не преминетъ воскликнуть: „Социализмъ, господа, не стоитъ того, чтобы человекъ практически разобрался въ его фантазіяхъ и абсурдѣ. Индивидуальное дѣйствіе, самопомощь — вотъ что возвеличило нашъ городъ“.

Нѣкоторыя благоразумныя общины въ Германіи, которыя сумѣли энергично противостоять отчужденію своихъ земель, въ настоящее время, съ увеличеніемъ цѣнности и доходности послѣднихъ, оказались

¹⁾ По даннымъ, опубликованнымъ въ 1903 г. англійскимъ парламентомъ, въ муниципальныя предпріятія, дающія доходъ, затрачено было капитала къ 1902 году 121 милліонъ фун. стерл. (см. «The Municip. Year-book» for 1904, стр. 470—1).

въ очень счастливыхъ условіяхъ: одиѣ изъ нихъ всё свои общинные расходы покрываютъ отъ эксплуатаціи своей поземельной собственности, и члены такихъ счастливыхъ общинъ платять или только очень небольшіе налоги, или даже совсѣмъ не знаютъ послѣднихъ, а нѣкоторые общины даже имѣютъ возможность ежегодно изъ муниципальной кассы выплачивать своимъ членамъ опредѣленную сумму денегъ: такова община Клингенбергъ — она ежегодно даетъ каждому гражданину по 300 марокъ, кромѣ того, дрова и солому. Точно также въ общинѣ Дорнштеттеновъ каждый гражданинъ ежегодно получаетъ изъ муниципальной кассы по 80 марокъ. Къ сожалѣнію, общины самыя богатая поземельной собственностью не отвѣтили на вопросы, предложенные имъ Дамашке, производящимъ изслѣдованіе по порученію союза нѣмецкихъ поземельныхъ реформаторовъ (См. „Извѣстія Моск. Гор. Думы“, 1902, № 1) ¹⁾.

Нельзя обойти молчаніемъ значеніе муниципализаціи предпріятій для рабочаго класса. Города становятся съ развитіемъ муниципализаціи предпринимателями и, какъ таковыя, они стали проводить особую политику по отношенію къ рабочему классу. Мы раньше уже указывали на демократизацію учреждений въ Англіи. Благодаря этой демократизаціи, положеніе рабочаго класса обыкновенно улучшается при переходѣ предпріятій изъ частныхъ рукъ въ руки городовъ: такъ, въ Бирмингемѣ въ 1889 году былъ введенъ восьмичасовой рабочий день для всѣхъ рабочихъ, занятыхъ на городскихъ газовыхъ заводахъ, безъ уменьшенія заработной платы. Благодаря упомянутой демократизаціи учреждений многіе муниципалитеты въ Англіи требуютъ отъ предпринимателей, имѣющихъ городскіе подряды, чтобы они платили рабочимъ заработную плату, установленную рабочими союзами, — этого требуетъ, напримѣръ, Лондонъ. Притомъ здѣсь, въ видахъ контроля, предприниматели обязаны предьявлять городскому управленію списки съ указаніемъ продолжительности работы и размѣра заработной платы, въ случаѣ же отказа подвергаются штрафу въ 3 ф. ст., и въ Англіи уже около 200 городскихъ общинъ требуютъ отъ своихъ подрядчиковъ уплаты заработной платы, опредѣленной Trade Unions, такъ наз. „fair wage“, т.-е. справедливой платы. Эту же практику мы видимъ и въ городахъ Бельгіи, Германіи, Швейцаріи. Такъ, въ Винтертурѣ, въ Швейцаріи, минимальная заработная плата опредѣлена въ 4 фр., а рабочий день — 10 часовъ. Въ нѣкоторыхъ случаяхъ, какъ, напримѣръ, при муниципализаціи трамвайной сѣти въ Глазговѣ, самый переводъ предпріятій въ руки городовъ вызывался желаніемъ улучшить положеніе рабочихъ.

Муниципальныя предпріятія оказываютъ городамъ огромную субсидію, понижая расходы на газъ, электричество и т. д., нужные самому городскому управленію. А сколько выгодъ для населенія отъ пониженія цѣны! (См. «Налоговое бремя въ англ. городахъ» въ «Изв. М. Г. Д.», 1904, авг.).

Новымъ коммунальнымъ актомъ 1893 г. въ Пруссіи доходы отъ общинныхъ предпріятій поставлены на первое мѣсто. Статья 2 говоритъ: „Общины могутъ пользоваться своимъ правомъ взиманія налоговъ лишь настолько, насколько оказываются недостаточными для покрытія мѣстныхъ потребностей другіе источники доходовъ, въ осо-

¹⁾ См. А. Дамашке. «Задачи городского хозяйства», М. 1904.

бенности доходы съ общинныхъ имуществъ ¹⁾, поступления отъ пошлинъ и сборовъ и средствъ, предоставленныя въ распоряженіе общинъ государствомъ и мѣстными союзами⁴.

Это теченіе имѣетъ экономическія основанія: дѣло въ томъ, что нѣкоторыя предпріятія, какъ трамваи, освѣщеніе, по самому существу являются въ большинствѣ случаевъ монопольными; притомъ, если они и эксплуатируются нѣсколькими компаніями, то на территоріи общины имъ очень легко соединиться въ синдикаты и также приобрести монопольное положеніе, и тогда эти предпріятія обычно поднимаютъ сильно цѣны на свои услуги. Города обыкновенно вступаютъ съ монопольными предпріятіями въ борьбу, которая и приводитъ къ переводу ихъ въ руки городовъ. Часто община сначала пытается контролировать частное предпріятіе, таксировать цѣну продуктовъ, а когда эти палліативы оказываются мало дѣйствительными, совершается полный переходъ предпріятія въ руки города. Этотъ процессъ напоминаетъ исторію перевода желѣзныхъ дорогъ въ руки государства, гдѣ первоначально государство также стремилось сгладить дурныя черты частнаго хозяйствованія путемъ регулированія тарифовъ въ зависимости отъ высоты дивиденда (Англія) и т. д., и лишь затѣмъ перешли къ выкупу дорогъ государствомъ. Агитация противъ монополій, напримѣръ, въ Америкѣ, дорого обошлась нѣкоторымъ борцамъ за муниципализацію городскихъ предпріятій. Крупныя компаніи, въ рукахъ которыхъ находятся эти предпріятія, нерѣдко являются благотворителями университетовъ, пользуются большимъ вліяніемъ и этимъ путемъ имѣютъ возможность преслѣдовать такихъ борцовъ: профессоръ Беми, напр., былъ удаленъ изъ университета за агитацію противъ монополій частныхъ предпріятій.

Когда предпріятіе уже перешло въ руки города, возможна эволюція въ сферѣ управленія имъ: оно можетъ управляться по разнымъ принципамъ — налоговому, частно-хозяйственному, пошлинному и по принципу чистаго расхода. Послѣ перехода извѣстнаго предпріятія къ городу, послѣдній стремится иногда получить на первыхъ порахъ нѣкоторую прибыль, поэтому сначала предпріятія обыкновенно управляются по налоговому принципу: городъ получаетъ извѣстный частно-хозяйственный доходъ плюсъ принудительный сборъ; но все-таки цѣны, вздутыя монопольнымъ положеніемъ, съ переводомъ предпріятія въ руки города, понижаются. Съ теченіемъ времени принудительный сборъ обыкновенно отпадаетъ, и предпріятіе начинаетъ управляться по частно-хозяйственному принципу. Впослѣдствіи городъ можетъ вести предпріятіе и такъ, что оно будетъ покрывать только часть издержекъ, а для эксплуатаціи его городу придется приплачивать отъ себя (напр., бани, организація музыки въ англійскихъ городахъ) — это и будетъ

¹⁾ Нѣмецкіе города въ настоящее время скупаютъ даже поземельные участки на окраинахъ, имѣя въ виду, что въ будущемъ цѣна ихъ значительно поднимется и доходъ, извлекаемый изъ нихъ, возрастетъ. Эбергеръ, нѣмецкій финансистъ, одобряетъ заблаговременную скупку городскихъ общинной земельныя участки, имѣющихъ застроиться въ будущемъ, и затѣмъ перепродажу ихъ съ прибылью, по соображеніямъ финансовымъ, экономической и соціальной политики (стр. 282). Но едва ли спекуляцію, не говоря уже о соображеніяхъ экономической и соціальной политики, можно одобрить даже по финансовымъ соображеніямъ, въ виду быстрого роста поземельной ренты въ городахъ: такъ, въ Лондонѣ ежегодно рента растетъ на 4,5 мил. фун. стерлинговъ, въ Берлинѣ же цѣнность застроенной земли съ 1865 г. по 1890 г. увеличилась въ три раза — съ 2.081 мил. фун. стерлинговъ до 5.700 мил. фун. стерл., а соответственно съ этимъ возросла и рента, такъ что городская община, продавая купленную землю, рѣжетъ курицу, несущую золотыя яйца. См. *W. H. Dawson. «The Unearned Increment or reaping without sowing», 1890, стр. 16 и 19.*

пошлинный принципъ. Наконецъ городъ можетъ перейти и къ управленію предпріятіемъ по принципу чистаго расхода.

По закону 1893 г. доходами отъ предпріятій должны покрываться, по меньшей мѣрѣ, расходы по ихъ веденію, включая уплату процентовъ и погашеніе основного капитала (ст. 3). Ограниченіе сдѣлано относительно боевъ: управленіе бойнями должно вестись такъ, чтобы онѣ давали не болѣе 8% на затраченный капиталъ. Это ограниченіе проведено въ виду того, что крупные доходы отъ боевъ были бы ничѣмъ инымъ, какъ налогомъ на мясо, и, слѣд., могли бы тяжело отразиться на интересахъ трудящихся классовъ.

Теперь мы перейдемъ къ вопросу о разграниченіи источниковъ доходовъ между государствомъ и мѣстными союзами. Мы видѣли, что до закона 1893 года мѣстные союзы питались дотациями и надбавками къ государственнымъ прямымъ налогамъ. Новый законъ разграничиваетъ источники доходовъ государства и общины: государству онъ оставляетъ подоходный налогъ, а реальные передаетъ общинамъ; для пополненія же суммъ, которыхъ государство лишилось, отказавшись отъ прямыхъ налоговъ, въ государственномъ бюджетѣ вводится новый поимущественный налогъ.

Чтобы понять эту реформу, намъ необходимо, съ одной стороны, хотя кратко рассмотреть существовавшіе до закона 1893 года государственные прямые налоги, съ ихъ недостатками, приведшими къ реформѣ; съ другой — показать тѣ новыя теченія въ жизни и политикѣ, благодаря которымъ сдѣлалась возможною эта передача, и то измѣненіе въ конструкціи прямыхъ налоговъ, благодаря которому они могутъ съ успѣхомъ функционировать въ общинномъ бюджетѣ.

До этой реформы въ государственномъ бюджетѣ Пруссіи было три реальныхъ налога: поземельный, подомовый и промысловый. Но доходы отъ этихъ источниковъ облагались далеко не равномерно: такъ, земля была обложена, въ среднемъ, въ размѣрѣ 4—5% съ дохода, дома — 4%, промыслы всего — 1% съ дохода, при чемъ промысловые доходы ниже 1500 марокъ совсѣмъ были освобождены отъ обложенія, между тѣмъ какъ ии поземельный, ни подомовый доходы не знали этого Existenzminimum'a, что тяжело отражалось на интересахъ мелкихъ владѣльцевъ. А доходы отъ капиталовъ и вовсе оставались необложенными. Уравнять % обложенія было, повидимому, легко — для этого, казалось бы, стоило только понизить на половину поземельный и подомовый налоги, наоборотъ, повысить вдвое промысловый и ввести вновь въ соответствующемъ размѣрѣ 2%-ый налогъ на капиталъ. Но такое уравненіе было бы лишь номинальнымъ; въ дѣйствительности же эта реформа помогла бы очень мало: въ основѣ реальныхъ налоговъ лежали разные масштабы — основной подомоваго обложенія принималась наемная плата, промыловаго — размѣръ годичной выручки и основной капиталъ предпріятія, поземельнаго — старая кадастральная оцѣнка; при производствѣ же этой послѣдней имѣлось въ виду не столько найти дѣйствительные хозяйственные чистые доходы, сколько сдѣлать имъ равномерную оцѣнку, другими словами, — опредѣлить, какъ они относятся между собой. И прусское правительство не разъ объявляло, что найденные путемъ поземельнаго кадастра доходы должны служить только, какъ члены соотношеній для распредѣленія постояннаго контингента поземельнаго налога, и что ихъ нельзя принимать за дѣйствительные хозяйственные чистые доходы. Такимъ образомъ, въ обложеніи однихъ объектовъ доходъ былъ реальной величиной, въ обложеніи другихъ — относительной, возможной: 100 марокъ дохода отъ земли вовсе не равнялись 100 маркамъ до-

хода отъ промысловъ или отъ капитала, — 100 марокъ дохода отъ земли могли равняться 20 — 25 маркамъ дохода отъ промышленности. Слѣдовательно, установленіе одного и того же процента обложенія ничего не говорило бы еще о равномѣрности обложенія отмѣченныхъ объектовъ.

Обложеніе въ городахъ земельныхъ участковъ за послѣднее время не рекомендуется производить по *Nutzungswerth* (по доходу владѣнія), а лучше «nach dem gemeinen Werth». Выгода послѣдней системы состоитъ въ томъ, что и «владѣльцы» незастроенныхъ участковъ привлекаются къ покрытію городского бюджета, а при системѣ обложенія по *Nutzungswerth* они ускользали (см. П. Гензель. „Финансы крупныхъ городовъ Германіи“ въ „Извѣст. М. Г. Думы“).

Далѣе, при обложеніи дохода въ формѣ реальныхъ налоговъ не принимались во вниманіе долги, лежащіе на облагаемыхъ объектахъ, то-есть они не вычитались изъ дохода, подлежащаго обложенію. При прежнихъ экономическихъ условіяхъ съ малымъ развитіемъ ипотеки это обстоятельство можно было игнорировать, но теперь, при задолженности имѣній, необходимо было считаться съ этимъ фактомъ. Между тѣмъ организовать вычетъ долговъ при системѣ реальныхъ налоговъ совершенно невозможно: доходы отъ земель, показанные въ кадастрѣ и облагаемые поземельнымъ налогомъ, — величины только среднія, нормальныя или даже только относительныя, а изъ величины относительной невозможно вычитать величину реальную, каковой являются долги. Затѣмъ, земельный кадастръ въ Пруссіи былъ произведенъ въ 1861 году и потому онъ въ настоящее время показывалъ стоимость земель значительно ниже дѣйствительной. Если бы былъ допущенъ вычетъ долговъ, то могло бы случиться, что при огромной современной задолженности (около 90% земельной стоимости) нерѣдко долги, лежащіе на землѣ, превосходили бы кадастральную ея стоимость ¹⁾, и правительство, сдѣлавъ вычетъ долговъ, во многихъ случаяхъ получило бы отрицательную величину, то-есть весь объектъ обложенія исчезъ бы. Произвести же новый кадастръ стоило бы очень дорого.

Принципъ невычета долговъ при задолженности объектовъ реальныхъ налоговъ очень тяжело ложится на значительное число плательщиковъ и заставляетъ ихъ агитировать за уничтоженіе или реформу реальныхъ налоговъ.

Такимъ образомъ, реальные налоги въ самой своей основѣ были неравномѣрны, и при всемъ желаніи трудно было бы ихъ уравнять — для этого потребовались бы очень крупныя расходы, которые врядъ ли привели бы къ желаннымъ результатамъ. Различныя классы облагались ими различно. Пока эти налоги были незначительны, населеніе еще мирилось съ ними, но при всякомъ повышеніи ставокъ они вызвали сильную борьбу заинтересованныхъ классовъ, стремившихся свалить налоговое бремя другъ на друга. Далѣе, реальные налоги не допускали вычета долговъ и тѣмъ вызвали справедливыя жалобы у массы лицъ, имущества которыхъ были заложены. Затѣмъ, только промысловый налогъ допускалъ *Existenzminimum*, а это обстоятельство возстановляло противъ реальныхъ налоговъ болѣе бѣдные слои общества. Наконецъ необходимо присоединить сюда и то обстоятельство, что прямыя налоги весьма *неэластичны*: поступления отъ нихъ увеличиваются весьма медленно. Неэластичность реальныхъ налоговъ,

¹⁾ Которая можетъ отставать отъ реальной цѣнности земли въ нѣсколько разъ.

при быстромъ ростѣ за послѣднее время государственнаго бюджета. заставляла правительство печатъ замѣны ихъ системой другихъ налоговъ, болѣе подвижныхъ. Въ виду этого въ Пруссіи рѣшено было устранить изъ государственнаго бюджета систему прямыхъ реальныхъ налоговъ.

Для покрытія дефицита въ государственномъ бюджетѣ отъ уничтоженія реальной системы былъ введенъ общеналоговый налогъ. Съ введеніемъ его фундированные доходы были подвергнуты болѣе высокому обложенію сравнительно съ нефундированными, которые облагались подоходнымъ налогомъ; кромѣ того, новому налогу подлежатъ только *чистое* имущество *за вычетомъ долговъ*. Въ среднемъ размѣръ обложенія установленъ въ 0,5 марки съ каждой 1000 марокъ ¹⁾. Обложенію подлежатъ все имущество плательщика—движимое и недвижимое, но имущество, не превышающее 6000 марокъ, освобождается отъ обложенія. Мало того, отъ новаго обложенія освобождаются всѣ лица съ доходомъ не свыше 900 марокъ, если ихъ общая имущественная масса не превышаетъ 20.000 марокъ, и, наконецъ, женщины, обремененныя малолѣтними членами семейства, вдовы, неимѣющія родителей, и другія неспособныя къ работѣ лица, если ихъ имущество не превышаетъ 20.000 марокъ, а доходъ—не болѣе 1200 марокъ. Слѣдовательно, въ новомъ налогѣ проведенъ Existenzminimum, свободный отъ обложенія, при чемъ принимаются во вниманіе при опредѣленіи размѣра налога личныя условія, дѣйствующія понижающимъ образомъ на налоговоспособность плательщика.

Теперь мы перейдемъ къ разсмотрѣнію тѣхъ условій, которыя дѣлаютъ возможнымъ функционированіе реальныхъ налоговъ въ общинномъ бюджетѣ. Въ общинѣ сглаживаются многіе недостатки реальныхъ налоговъ, которые дѣлаютъ ихъ негодными въ качествѣ налоговъ государственныхъ: община лучше можетъ знать цѣнность и доходность находящихся въ ея предѣлахъ недвижимыхъ имуществъ и земель, ей легче переоцѣнивать это имущество, слѣд., она лучше можетъ слѣдить за измѣненіемъ экономической карты своей территоріи и, благодаря этому, вѣрнѣе облагать реальные источники. Слѣдовательно, передачей реальныхъ налоговъ въ руки общины въ значительной степени устраняются недостатки кадастровой оцѣнки. Это—одинъ изъ мотивовъ реформы 1893 года. Но передача общинамъ реальныхъ налоговъ вызывалась еще и измѣнившимися интересами разныхъ классовъ.

На общинѣ лежитъ исполненіе задачъ двоякаго рода: во-первыхъ, задачъ чиста *государственнаго порядка*, которыя общины должны выполнять подъ надзоромъ государства,—это задачи общаго управленія, только ради удобства переданныя въ руки общины; во-вторыхъ, задачъ *чисто хозяйственныхъ*. Если въ исполненіи задачъ перваго рода заинтересованы всѣ, то, конечно, всѣ и должны участвовать въ расходахъ, вызываемыхъ ими, и эти расходы члены общины должны распределять между собой по принципу налоговоспособности; наоборотъ, задачи втораго рода приносятъ выгоду, главнымъ образомъ, лишь нѣкоторымъ, слѣдовательно, эти послѣдніе преимущественно и должны нести на себѣ такіе расходы, какъ-то: расходы по исправленію дорогъ, перевозовъ и т. п. Всѣ эти расходы, конечно, всего болѣе сказываются на увеличеніи доходовъ землевладѣльцевъ, домовладѣльцевъ, промышленниковъ, слѣдовательно, здѣсь умѣстно примѣненіе принципа возмездности услугъ—*Leistung und Gegenleistung*,—то-есть во всѣхъ тѣхъ

¹⁾ См. подробнѣе въ моихъ «Очеркахъ».

случаяхъ, гдѣ община легко можетъ констатировать известную выгоду для другого лица, какъ результатъ своей дѣятельности, она можетъ и должна потребовать отъ этого лица вознагражденія въ томъ или иномъ размѣрѣ. Такъ говоритъ теорія, но что значить это „можетъ и должна“, если бы не было реальныхъ силъ, которыя переводятъ эти благія пожеланія въ реальные факты дѣйствительности.

Прежде община употребляла большую часть своихъ средствъ на удовлетвореніе общегосударственныхъ потребностей. Мѣстное же населеніе получало мало выгодъ отъ этихъ расходовъ и оттого оно выставляло для развертки мѣстныхъ налоговъ тотъ же принципъ, что и для государственныхъ, т.-е. принципъ налогоспособности. Теперь часть общегосударственныхъ расходовъ снимается съ общины, и послѣдняя получаетъ все большую и большую возможность развивать свою хозяйственную дѣятельность. При этомъ получается совершенно другое отношеніе группъ населенія къ общиннымъ расходамъ: отъ сформированія ополченія никому въ частности не было ни тепло, ни холодно, но съ проведеніемъ новой улицы, съ развитіемъ парка или бульвара въ значительной степени выигрываютъ собственники прилегающей недвижности—такъ, при проведеніи новой улицы сразу поднимается цѣна на соседніе участки; то же имѣетъ мѣсто съ устройствомъ парка или бульвара, что и выражается въ быстромъ и часто довольно высокимъ подъемѣ квартирныхъ платъ и т. д. Вотъ эти-то новые факты и сказываются известнымъ вліяніемъ на городскую финансовую политику разныхъ группъ. Здѣсь мы найдемъ объясненіе тому на первый взглядъ странному обстоятельству, что, съ одной стороны, рабочіи, который вообще стоялъ и стоитъ за принципъ налогоспособности или подоходности, въ области коммунальнаго обложенія начинаютъ теперь стоять за принципъ *возмездія услугъ*; съ другой стороны, группа собственниковъ, прежде сопротивлявшаяся проведенію принципа налогоспособности или, что то же, подоходности, теперь стоитъ за этотъ принципъ и вмѣсто того всѣми силами сопротивляется принципу возмездности услугъ. Объясняется это очень просто: если прежде подоходное обложеніе въ коммунальномъ финансовомъ хозяйствѣ было нежелательно для какого-нибудь крупнаго домовладѣльца, такъ какъ такимъ путемъ изъ его кармана бралось много въ доходъ города, то теперь, съ развитіемъ общинныхъ улучшеній, для владѣльцевъ недвижимыхъ имуществъ является болѣе выгоднымъ стоять за это подоходное обложеніе, чѣмъ за реальное съ вставкой „спеціальнаго обложенія“, потому что эта вставка гораздо тяжелѣе ляжетъ на нихъ, чѣмъ подоходное обложеніе. Изъ двухъ золъ крупный собственникъ здѣсь выбираетъ наименьшее.

Для наимущаго класса, который ничего не получаетъ отъ общинныхъ улучшеній въ смыслѣ прироста цѣнности, прежде подоходное обложеніе было наимыгоднѣйшей формой перенесенія налогового бремени на плечи многоимущихъ; теперь такой формой является реальное обложеніе въ той конструкціи, какая придана ему современнымъ общиннымъ коммунальнымъ правомъ, съ вставкой „спеціальнаго обложенія“, такъ какъ такимъ путемъ общины могутъ получать огромныя суммы. А чѣмъ болѣе значительная часть общиннаго бюджета будетъ покрыта изъ этого источника, тѣмъ меньшая доля придется къ разверткѣ въ формѣ налоговъ другихъ видовъ и тѣмъ меньше, слѣдовательно, упадетъ на эту группу.

Вы не можете себѣ представить, какъ возрастаетъ цѣнность какого-нибудь земельного участка, разъ проведенъ, напр., бульваръ. Передъ глазами у насъ очень отсталый типъ городского благоустройства, или, лучше, типъ неустройства—Москва. Приростъ цѣнности въ

пользу отдельных групп здесь не бросается в глаза, да и улучшение у нас почти не дѣлается—„здесь не до жиру, а быть бы живу“. А потому и тот строй коммунальнаго обложения, который проведемъ теперь въ Пруссіи, не можетъ разчитывать у насъ на большой успѣхъ даже въ группахъ, заинтересованныхъ въ проведеніи его, такъ какъ финансовыя результаты отъ введенія его у насъ не могутъ быть столь осязательны, какъ это имѣетъ мѣсто въ западно-европейскихъ городахъ.

Итакъ, ростъ городского населенія и развитіе хозяйственной дѣятельности городовъ—вотъ какіе моменты даютъ возможность особенно выпукло отражаться коммунальнымъ улучшениямъ въ формѣ приращенной цѣнности на поземельныхъ и подомовыхъ участкахъ, что мѣняетъ финансовую политику отдельныхъ группъ. Прежде говорили объ однихъ и тѣхъ же принципахъ ея какъ въ государствѣ, такъ и въ общинѣ, а теперь группы перемѣнили свои знамена или, лучше, девизы на нихъ: преимущій классъ теперь стоитъ за реальное обложение въ общинѣ со вставкой „спеціального“. Это отразилось и на практической дѣятельности общинъ, такъ какъ группы, стоящія за преимущественное въ сферѣ коммунальныхъ налоговъ обложение реальныхъ источниковъ, за вставку „спеціального обложения“, за муниципализацию предпріятій, играютъ крупную роль въ опредѣленіи общинной воли: община теперь все болѣе и болѣе демократизируется—поэтому-то я и останавливался на демократизаціи общиннаго устройства въ Англии.

Такимъ образомъ, мы здѣсь видимъ примѣръ того, какъ новые факты изъ коммунальной жизни вліяютъ на строй финансовой политики. Новые факты жизни и политики отразились въ литературѣ: высшими принципами обложения являются здѣсь принципы налогообеспособности и эквивалентности услугъ—плата за услугу. Ученые много спорили по этому поводу и много еще спорятъ. Принадлежность къ тому или другому ученію зависитъ отъ психологіи автора, отъ принадлежности его къ той или другой соціальной группѣ: Леруа Болье смотритъ иначе, чѣмъ Ласкаль. Но авторы, высказывающіеся за принципъ налогообеспособности въ области государственнаго обложения, нерѣдко стоятъ теперь за принципъ возмездныхъ услугъ въ области обложения коммунальнаго. Вагнеръ, напримѣръ, говоря о финансовой политикѣ, разграничиваетъ сферу примѣненія этихъ принциповъ: въ государствѣ большую роль онъ отводитъ принципу налогообеспособности, въ общинѣ—принципу возмездности услугъ. Необходимо всегда помнить, что принципы финансовой политики—не незыблемая догма: они диктуются интересами группъ и условіями конкретной дѣятельности.

Если же въ сферѣ коммунальнаго обложения большая роль отводится принципу *возмездности*, то и вычетъ долговъ не пужень, или не такъ пужень, какъ прежде, когда реальные налоги оставались государственными и не соединялись со „спеціальнымъ обложением“: все равно, задолжена ли моя собственность или нѣтъ, но, разъ я получилъ приростъ цѣнности, я долженъ уплатить известную сумму въ кассу общины, какъ эквивалентъ этой приращенной цѣнности.

Теперь я нѣсколько остановлюсь на анализѣ и прохожденіи т. наз. „спеціального обложения“.

Наша эпоха характеризуется широкимъ развитіемъ городского хозяйства. Это и понятно. Въ Западной Европѣ городское населеніе

все болѣе и болѣе растеть за счетъ сельскаго, и это скопление населенія въ городахъ налагаетъ много новыхъ обязанностей на городское управленіе, какъ-то: заботы о санитарныхъ условіяхъ города, обезпеченіи населенія школами, объ организаціи бюро для прискаанія труда, объ устройствѣ парковъ, проведеніи новыхъ и регулированіи старыхъ улицъ и т. д. Осуществленіе нѣкоторыхъ задачъ городского управленія идетъ всецѣло на общую пользу всего населенія, осуществленіе же другихъ, помимо пользы для всего населенія, сопровождается еще специальными выгодами для нѣкоторыхъ лицъ или для цѣлыхъ группъ, въ особенности для владѣльцевъ поземельной собственности въ городахъ. Дѣло въ томъ, что съ проведеніемъ новой улицы, съ разбивкой парка или бульвара въ значительной степени выигрышаютъ собственники прилегающей недвижимости: такъ, при проведеніи новой улицы сразу повышается цѣна на сосѣдніе участки; то же имѣетъ мѣсто съ устройствомъ парка или бульвара, что и выражается въ быстромъ и часто довольно высокомъ подъемѣ квартирныхъ платъ и т. д. И безъ того поземельная рента, особенно въ городахъ, растеть быстро, и поземельные собственники получаютъ въ свои руки совершенно незаслуженный подарокъ, но все-таки этотъ ростъ при обычномъ теченіи городской жизни совершается болѣе или менѣе правильно и не такъ бросается въ глаза, какъ внезапный подъемъ ренты, обусловливаемый тѣми или другими улучшениями, выполненными за счетъ городского управленія. Такое увеличеніе цѣнности недвижимой собственности является манной небесной, время отъ времени выпадающей на „*beati possidentes*“. Практическіе американцы (а въ Америкѣ „спеціальное обложеніе“ особенно развилось) рѣшили не давать даромъ этой манны, а взимать за нее извѣстный эквивалентъ. Все равно, желаетъ или не желаетъ отдѣльный собственникъ даннаго улучшенія, но разъ послѣднее вызывается публичнымъ интересомъ и недвижимое имущество даннаго собственника получаетъ отъ производства улучшенія приращеніе въ своей цѣнѣ, городъ считаетъ себя въ правѣ наложить на такого собственника извѣстную сумму въ видѣ эквивалента за полученную имъ выгоду (*Benefit*). Практика выработала для этой цѣли особую форму обложенія, такъ называемое „спеціальное обложеніе“ (*special assessments*), а теоретики дали ей особое мѣсто въ классификаціи публичныхъ доходовъ. Мы ограничимся здѣсь лишь самыми бѣглыми замѣчаніями о теоретической природѣ этого новаго источника.

Проф. Селигманъ (*The Quarterly Journal of Economics*, 1893) опредѣляетъ „спеціальное обложеніе“, какъ принудительный сборъ, уплачиваемый въ одинъ приемъ, для покрытія стоимости издержекъ по улучшенію собственности,—улучшенію, предпринятому въ публичномъ интересѣ, при чемъ этотъ сборъ взимается пропорціонально специальной выгодѣ, полученной собственникомъ отъ улучшенія. Какъ видно уже изъ приведеннаго опредѣленія, „спеціальное обложеніе“ отличается рѣзкими чертами какъ отъ налога (присутствіе элемента уплаты за услугу, соразмѣрность съ цѣнностью услуги и т. д.), такъ и отъ пошлины (пошлина взимается периодически, а „спеціальное обложеніе“ одинъ разъ; пошлина имѣетъ дѣло съ индивидуомъ, а „спеціальное обложеніе“— съ группой, при чемъ оно связано исключительно съ реальной собственностью). Вопросъ о томъ, есть ли „спеціальное обложеніе“ налогъ, имѣетъ въ Америкѣ важное практическое значеніе. Дѣло въ томъ, что церкви и университеты часто владѣютъ жалованными грамотами, въ силу которыхъ они изъяты отъ налоговъ; на этомъ основаніи при привлеченіи ихъ къ „спеціальному обложенію“ они часто обращались въ судъ, но на жалобу ихъ, обращенную къ суду, послѣдній обычно

признавалъ, что «спеціальное обложеніе» вовсе не налогъ, а простое вознагражденіе за полученные выгоды. Только гарвардскому университету въ 1871 г. удалось освободить себя отъ этой формы обложенія, потому что въ его хартіи значилось, что онъ освобождается не только отъ налоговъ (taxes and rates), но и отъ „civil impositions“, т.-е. всякаго рода сборовъ частнаго характера.

Благодаря „спеціальному обложенію“, привлекаются къ участию въ налоговомъ бремени тѣ категоріи лицъ, которыя получаютъ спеціальныя выгоды отъ того или другаго улучшенія, произведеннаго городомъ. Этотъ новый источникъ играетъ теперь крупную роль въ муниципальных финансахъ. Rosewater, авторъ спеціальной работы по этому вопросу („Special Assessments“. New-York, 1893), приводитъ составленную имъ таблицу для 25 городовъ, изъ которой видно, что Нью-Йоркъ получилъ указаннымъ выше путемъ за 1890 г. 2½ милл. долларовъ, Филадельфія—свыше 1 милл., С.-Франциско—1.348.000 долл., Чикаго даже 6.407.000 долл., а за 1891 г. послѣдній получилъ 8.790.000 долл. Отсюда видно, какое серьезное значеніе этотъ новый источникъ имѣетъ для городскихъ финансовъ. Можно сказать, что американскіе города въ значительной части обязаны ему своимъ благоустройствомъ, своими парками, прямыми, широкими улицами.

Въ Чикаго въ 1891 г. было 2.000 случаевъ „спеціального обложенія“. Цѣли, для выполненія которыхъ американскіе муниципалитеты прибѣгаютъ къ „спеціальному обложенію“, — устройство и улучшеніе улицъ, прокладка канализаціонной сѣти и т. п. Почти все города имѣютъ право на этотъ родъ обложенія въ случаѣ открытія новыхъ улицъ, мощенія, постройки водосточныхъ трубъ, тротуаровъ, обсады улицъ деревьями, устройства дренажа, но не всегда они пользуются въ полномъ объемѣ своимъ правомъ. Такъ, Балтимора, напримѣръ, прибѣгаетъ къ „спеціальному обложенію“ только при открытіи улицъ и устройствѣ тротуаровъ; Чикаго, Филадельфія, С.-Луи могутъ покрывать такимъ путемъ издержки и по прокладкѣ водопроводныхъ трубъ, но С.-Луи не пользуется этимъ правомъ. Въ Чикаго постановка ламповыхъ столбовъ включена въ эту же категорію. Кливлендъ, Минеаполисъ, Омага и С.-Луи имѣютъ право на „спеціальное обложеніе“ даже при поливкѣ улицъ.

Операция „спеціального обложенія“ заключается въ слѣдующемъ (для примѣра мы беремъ Нью-Йоркъ). Въ случаѣ производства какого-либо улучшенія улицы самыя работы въ Нью-Йоркѣ выполняются особымъ департаментомъ муниципалитета, а по окончаніи ихъ счетъ издержекъ пересылается палатѣ ассессоровъ (Board of assessors). Послѣдняя уже и приступаетъ къ раскладкѣ указанной суммы на собственниковъ, которые получили особыя выгоды отъ даннаго улучшенія, при чемъ не исключается и собственность самого города. При раскладкѣ должны соблюдаться два правила: 1) налогъ не долженъ превосходить размѣра полученной собственникомъ выгоды и 2) онъ не долженъ превышать половины стоимости имущества, — именно той стоимости, въ которую это имущество оцѣнено для цѣлей обложенія. Обычно же раскладка дѣлается такъ: если вся собственность, на долю которой выпало улучшеніе, выходитъ на ту же улицу, то просто раскладываютъ сумму, подлежащую взысканію съ собственниковъ, пропорціонально фасаду, въ противномъ же случаѣ вся собственность дѣлится на зоны съ различнымъ коэффициентомъ обложенія. При открытіи новой улицы вся стоимость ея проложенія раскладывается на собственниковъ, при чемъ компенсируются и потери, которыя выпадаютъ на нѣкоторыхъ изъ нихъ; впрочемъ, иногда городъ самъ принимаетъ на себя извѣстную

часть расходов. Нужно замѣтить, однако, что иногда проектъ улучшения предлагается предварительно на разсмотрѣніе заинтересованныхъ лицъ, и если протестуетъ столько лицъ, что ставки ихъ въ общей сложности равны половинѣ всѣхъ ставокъ, то самое дѣло о производствѣ улучшения прекращается. Часто требуемыя для улучшения суммы взимаются заранее, прежде чѣмъ еще приступили къ улучшенію, и если издержки превосходятъ собранную сумму, то дефицитъ покрывается путемъ новой раскладки, а если, наоборотъ, собранная сумма превысила расходы, то избытокъ возвращается ¹⁾). Въ Миннеаполисѣ за послѣднее время переборы стали достигать значительныхъ суммъ: такъ, въ 1891 г. ихъ было 179.440, ₈₀ долл., и эти суммы должны были быть возвращены собственникамъ. Въ Чикаго изъ суммъ, собранныхъ путемъ „спеціального обложенія“,

	получено:	возвращено:
въ 1889 г.	4.220.869 долл.	482.181 долл.
„ 1890 г.	6.987.155 „	795.423 „
„ 1891 г.	8.790.443 „	1.031.919 „

Чикаго „спеціальное обложеніе“ доставляетъ 20% всѣхъ налоговыхъ поступленій. Въслѣдствіе опредѣленія стоимости улучшеній по догадкѣ (guess-work) суммы, подлежащія возврату, здѣсь очень велики, и невыгоды такой системы очень ощутительны для плательщиковъ. Подрядчики, зная о суммѣ, подлежащей раскладкѣ, берутъ выше за выполненныя работы, чѣмъ они взяли бы при другихъ условіяхъ. Деньги собственниковъ лежатъ безъ пользы въ государственномъ казначействѣ, и въ одномъ только 1891 г. послѣдніе потеряли на процентахъ около 100.000 долл. Затѣмъ, обратное получение этихъ денегъ сопряжено съ такими хлопотами, такъ долго надо ходить изъ одного бюро въ другое, изъ департамента въ департаментъ, что многіе отказываются отъ получения слѣдующихъ имъ денегъ. Поэтому въ городской кассѣ остаются сотни тысячъ долларовъ, за получениемъ которыхъ никто не явился: въ 1890 г. городской совѣтъ Чикаго перенесъ 150.000 долл. въ общій фондъ въ распоряженіе города, и все-таки еще остался излишекъ въ 385.000 долл. Эти деньги принадлежатъ или дѣльцамъ („Business men“), которые не желаютъ тратить время на получение денегъ, или спекуляторамъ, собственность которыхъ уже перешла въ другія руки, или лицамъ, которыя не получили извѣщеній, и т. д. Теперь въ Чикаго раскладку производить только послѣ заключенія контракта по производству того или другого улучшения.

Въ общемъ, однако, несмотря на свои недостатки, новый способъ обложенія оказывается весьма полезнымъ для городскихъ финансовъ, открывая для послѣднихъ богатые источники средствъ; съ другой стороны, онъ при правильной раскладкѣ не нарушаетъ и интересовъ другихъ лицъ, такъ какъ взимается лишь та прибавка, которая создается въ цѣнѣ имущества, благодаря улучшенію, чѣмъ и объясняется широкое примѣненіе этой системы въ Америкѣ.

Итакъ, измѣнившіяся экономическія условія, съ одной стороны, сдѣлали невозможнымъ функционированіе реальныхъ налоговъ въ государственномъ бюджетѣ, съ другой — сдѣлали очень желательнымъ и

¹ Примѣненіе спеціального обложенія обставлено множествомъ деталей, и комиссіи общественныхъ работъ иногда намѣренно дѣлаютъ отступленіе отъ правилъ, и тогда судьи отмѣняютъ обложеніе имущества «своихъ людей» и возлагаютъ все на городскую кассу (см. «Финансы Нью-Йорка» въ «Изв. М. Г. Д.», 1908, кн. 4).

возможнымъ включеніе ихъ въ общинный бюджетъ со вставкой «спеціального обложенія». «Спеціальное обложеніе» — это основной мотивъ реформы коммунальнаго обложенія 1893 года въ Пруссіи.

«Общинамъ предоставляется право для покрытія расходовъ на устройство и содержаніе учреждений, сооружаемыхъ въ общественномъ интересѣ, взимать сборы съ тѣхъ изъ землевладѣльцевъ и промышленниковъ, которые отъ сего получаютъ особую выгоду. Сборы при этомъ должны быть соразмѣрны получаемымъ выгодамъ» (ст. 9) ¹⁾.

«При сооруженіи новой или продолженіи уже существующей улицы, если таковая предназначена для застроенія, а также при сооруженіи построекъ на уже существующихъ, но до сихъ поръ не застроенныхъ улицахъ, мѣстнымъ статутомъ можетъ быть поставлено, чтобы съ предпринимателя новаго сооруженія, а такъ же пограничныхъ собственниковъ — съ послѣднихъ въ томъ случаѣ, если они строятъ зданія на новой улицѣ — взимался извѣстный сборъ соотвѣтственно общей суммѣ расходовъ на очищеніе, первоначальное проложеніе, осушеніе и устройство освѣщенія улицы, а также на временное — не свыше 5 лѣтъ — ея содержаніе» (ст. 10).

Предварительнаго согласія лицъ, заинтересованныхъ въ томъ или иномъ хозяйственномъ сооруженіи, на которое вводится спеціальное обложеніе, здѣсь не требуется, но все дѣло раскладки ведется гласно и утверждается подлежащею властью. Заинтересованнымъ лицамъ предоставляется право апелляціи, но послѣдняя инстанція можетъ рѣшить, что улучшеніе должно быть произведено и расходы взысканы съ лицъ, которыя получаютъ приращеніе цѣнности отъ этихъ улучшеній.

Тотъ же мотивъ «спеціального обложенія» приводится и при установленіи прямыхъ налоговъ въ общинахъ. «Прямые общинные налоги должны на точныхъ и равномѣрныхъ основаніяхъ разверстываться между всеми плательщиками. Если дѣло идетъ о такихъ учрежденіяхъ, которыя приносятъ болѣе или менѣе значительную выгоду только одной части общинной территоріи или только какому-нибудь одному классу мѣстнаго населенія, и если при этомъ не взимаются сборы согласно § 9 и 10 настоящаго закона, то общинѣ разрѣшается облагать эту часть общинной территоріи или этотъ классъ плательщиковъ соотвѣтственно въ большемъ или меньшемъ размѣрѣ. При установленіи такого болѣе повышеннаго или болѣе льготнаго обложенія слѣдуетъ, главнымъ образомъ, принимать во вниманіе тѣ средства, которыя потребуются на сооруженіе и содержаніе учреждений, зачитывая при этомъ сумму ожидаемаго съ нихъ дохода. Постановленіе общины по сему предмету должно быть представлено на утвержденіе въ установленномъ порядкѣ» (ст. 20).

Мотивъ возмездія услугъ проходитъ красной нитью черезъ весь коммунальный актъ 1893 года: «Тѣ издержки общины, которыя приносятъ пользу преимущественно недвижимой собственности и промышленнымъ предпріятіямъ, могутъ быть покрыты, по общему правилу, налогами только въ той суммѣ, которая остается непополненною, согласно постановленіямъ §§ 4, 9, 10 и 20 (статьи приведены выше). Къ числу такихъ издержекъ относятся, главнымъ образомъ, расходы на устройство и содержаніе улицъ и дорогъ, на оросительныя и осушительныя сооруженія, а также на проценты и погашеніе по займамъ, сдѣланнымъ для такихъ цѣлей» (ст. 55).

¹⁾ См. *Эйхельманъ*. «Записка о реформѣ мѣстныхъ налоговъ въ Пруссіи въ 1893 г.», Пет., 1894 г., и «Мѣстное обложеніе и мѣстныя повинности въ Пруссіи».

Принципъ спеціального обложенія проводится и въ провинціальному и уѣздному бюджетѣ: при устройствѣ дорогъ провинціальныя и уѣздныя земства могутъ подвергать отдѣльные районы болѣе усиленному или болѣе умѣренному обложенію въ зависимости отъ извлекаемыхъ заинтересованными лицами выгодъ (ст. 91).

Теперь мы перейдемъ къ разсмотрѣнію третьей тенденціи, нашедшей осуществленіе въ коммунальномъ актѣ 1893 года. Это — полная автономія общинъ въ организаціи реального обложенія.

«Общинамъ предоставляется право установленія особыхъ налоговъ съ недвижимой собственности.

Поземельные участки и зданія могутъ облагаться по чистому доходу, или по цѣности пользованія за годъ или нѣсколько лѣтъ, по арендной и наемной платѣ, или просто по стоимости, по принятой въ общинѣ классификаціи земель, или же по сочетаніи одного или нѣсколькихъ изъ вышеуказанныхъ основаній обложенія» (ст. 25).

«Общинамъ предоставляется право устанавливать самостоятельные промысловые налоги.

Эти налоги должны быть устанавливаемы, принимая именно за основаніе доходъ послѣдняго года или нѣсколькихъ лѣтъ, сумму основного капитала или общую сумму капиталовъ основного и оборотнаго, или руководствуясь другими признаками, указывающими на размѣръ производства, или комбинируя эти основанія» (ст. 29). Здѣсь даются примѣрные, но необязательныя для общины нормы обложенія, послѣдняя же можетъ выработать свое собственное обложеніе. Существующее обложеніе оставляется только временно, пока общины вырабатываютъ болѣе совершенные способы его.

Должно соблюдатьъ одно условіе: «Налоги съ недвижимости должны разверстываться на одинаковыхъ для всѣхъ основанійхъ и по одинаковымъ нормамъ» (ст. 27). Но и здѣсь подчеркивается принципъ спеціальности обложенія — во второмъ пунктѣ 27 статьи мы читаемъ: «Недвижимыя имущества, стоимость которыхъ увеличилась благодаря установленію строительныхъ линій (участки для застройки), могутъ быть привлечены къ болѣе высокому, по сравненію съ другими недвижимыми имуществами, обложенію, соразмѣрно указанному увеличенію цѣности. Это дополнительное обложеніе должно быть урегулировано посредствомъ особой инструкціи».

Интересно отмѣтить, что въ то время, какъ у насъ вводится квартирный налогъ, въ Пруссіи онъ запрещенъ, какъ негодный, ибо квартира не является признакомъ налогоспособности, но квартирный налогъ оставляется въ Пруссіи лишь тамъ, гдѣ онъ былъ раньше.

Въ виду того, что теперь разграничены источники доходовъ государства и общинъ, послѣднія стѣснены въ правѣ пользованія подоходнымъ налогомъ. До закона 1893 года общины часто пользовались надбавками къ послѣднему, такъ что онъ нерѣдко въ 7—8 разъ превосходилъ ставку государственнаго подоходнаго налога. Велѣдствіе этого онъ являлся очень тяжелымъ, что вело къ укрывательству доходовъ, то-есть деморализующе дѣйствовало на плательщиковъ.

«Установленіе самостоятельныхъ общинныхъ подоходныхъ налоговъ допускается только по особымъ основаніямъ и не иначе, какъ съ разрѣшенія правительства. Оцѣнка дохода, установленная для государ-

ственного подоходнаго обложенія, а равно тарифъ подоходнаго налога не подлежатъ измѣненію. Измѣненіе окладовъ тарифа допускается только подъ условіемъ, чтобы процентное отношеніе окладовъ къ доходу въ низшихъ степеняхъ не было выше такого же отношенія въ высшихъ степеняхъ, и чтобы установленное въ тарифѣ государственнаго подоходнаго налога прогрессивное соотношеніе окладовъ не измѣнялось въ ущербъ высшимъ степенямъ. Сохраненіе существующихъ самостоятельныхъ общинныхъ подоходныхъ налоговъ можетъ быть въ видѣ изъятія допущено, съ разрѣшенія министровъ внутрен. дѣлъ и финансовъ, при наличности особыхъ оснований въ ихъ пользу, даже въ томъ случаѣ, если эти налоги не удовлетворяютъ требованіямъ перваго пункта настоящей статьи закона» (ст. 37) ¹⁾.

Процентныя отчисленія въ пользу общины съ установленныхъ государствомъ налоговъ (Realsteuern) по общему правилу должны производиться въ размѣрѣ, не меньшемъ того, въ которомъ взимаются надбавки къ государственному подоходному налогу, и не большемъ, чѣмъ эти надбавки, увеличенныя въ половину. Если реальные налоги не превышаютъ 100⁰/₀, то допускается или оставленіе подоходнаго налога свободнымъ, или привлеченіе его въ меньшемъ противъ указаннаго въ первой части настоящей статьи размѣрѣ. Если же съ установленныхъ государствомъ имуществ. налоговъ взимается выше 150⁰/₀, а съ государственнаго подоходнаго налога берется 150⁰/₀, то за каждый лишний процентъ къ реальнымъ налогамъ можно взимать 2⁰/₀ съ государственнаго подоходнаго налога (ст. 54).

По общему правилу реальные налоги не могутъ быть увеличены болѣе, чѣмъ на 200⁰/₀ («Мѣстное обложеніе и мѣстныя повинности въ Пруссіи». Законъ 14 іюля 1893 г., стр. 42—43)

Общины дѣлаютъ надбавки къ подоходному налогу въ свою пользу, и эти надбавки достигаютъ очень крупныхъ размѣровъ, превышая поступления отъ подоходнаго налога, идущія въ пользу государства, въ 1½ — 2 разъ: такъ, въ Берлинѣ эти надбавки — 100⁰/₀ къ госуд. подоходному налогу, въ Эльберфельдѣ 125 — 200⁰/₀, въ Кёнигсбергѣ — 202⁰/₀, Эссенѣ — 150 — 200⁰/₀, въ Данцигѣ — 188⁰/₀ и т. д. Данные относятся къ 1902 — 1903 гг. (См. «Statist. Jahrbuch deutscher Städte», 1903, стр. 483.)

Интересна далѣе 43 статья: «Общинамъ разрѣшено вступать съ плательщиками въ соглашенія, въ силу которыхъ съ фабричныхъ предпріятій и горныхъ заводовъ, взаменъ общиннаго подоходнаго и промысловаго обложенія, можетъ быть взимаемъ опредѣленный ежегодный окладъ, устанавливаемый напередъ на нѣсколько лѣтъ. Такое соглашеніе должно быть представлено на утвержденіе».

Эта абонементная форма общиннаго подоходнаго налога допущается для того, чтобы придать общинному бюджету устойчивость. Дѣло въ томъ, что если изъ какой-нибудь общины переселится нѣсколько крупныхъ плательщиковъ, то государство отъ этого не пострадаетъ, такъ какъ налогъ съ нихъ будетъ взятъ въ мѣстѣ ихъ поселенія; только въ случаѣ выѣзда плательщика изъ государства послѣднее теряетъ часть дохода, но эти потери ничтожны и для государства не имѣютъ значенія. Другое дѣло община: выѣздъ нѣсколькихъ

¹⁾ Особые общинные подоходные налоги въ 1907 г. существовали лишь въ Альтонѣ и Франкфуртѣ-на-Майнѣ. Квартирный налогъ былъ лишь въ Данцигѣ. Въ нѣкоторыхъ общинахъ поступлениями отъ налога на универсальные магазины пользуются для облегченія промысловаго обложенія низшихъ ставокъ (Kommunales Jahrbuch herausg. v. Lindemann und Südekum. Iena, 1908).

крупных плательщиков может лишить ее большей части средств. Въ предупреждение этого и допускается обозначенная въ ст. 43 абонементная форма взиманія налога.

Кромѣ дохода отъ собственныхъ предприятий и реальныхъ налоговъ со вставкой «спеціального обложенія» закономъ 1893 года въ качествѣ источниковъ общинныхъ финансовъ указаны налоги косвенные; до закона же 1893 года эти налоги, въ видѣ октруа, играли въ общинѣ незначительную роль. За послѣднее время обнаружилось движеніе противъ октруа въ Бельгіи: они здѣсь уничтожены, а взамѣнъ ихъ назначены общинамъ дотации отъ правительства въ размѣрѣ получаемыхъ общинами суммъ. Октруа вызвали противъ себя движеніе тѣмъ, что взиманіе ихъ обходится очень дорого, особенно мелкимъ общинамъ. Далѣе, октруа вредно отзываются на передвиженіи товаровъ. Наконецъ, пользуясь октруа, главари городовъ могутъ проводить свои частные интересы вопреки интересамъ населенія: напримѣръ, группа промышленниковъ можетъ добиться введенія октруа для извѣстныхъ товаровъ съ тѣмъ, чтобы создать себѣ выгодное положеніе въ сравненіи съ промышленниками другихъ городовъ (протекціи).

Косвенные налоги введены въ бюджетъ общинъ по закону 1893 г., какъ единственное средство привлечь къ участию въ покрытіи коммунальнаго бюджета текущее населеніе, т.-е. лицъ, не живущихъ постоянно въ городѣ или общинѣ и не связанныхъ съ нею фактомъ владѣнія землей, промысломъ, домовладѣніемъ¹⁾.

Косвенному обложенію подлежатъ только предметы, предназначенные для мѣстнаго потребленія. Безусловно допускается обложеніе пива²⁾, уксуса, солода, фруктоваго вина, спирта; не допускается учрежденіе вновь и возвышеніе существующихъ налоговъ съ потребленія мяса, хлѣба, муки, картофеля и др. (ст. 14). Общинамъ разрѣшается вступать съ плательщиками въ соглашенія, на основаніи которыхъ можетъ быть напередъ на нѣсколько лѣтъ опредѣлена сумма подлежащихъ уплатѣ косвенныхъ налоговъ (ст. 13).

Въ сферѣ общинныхъ финансовъ очень рекомендуется въ настоящее время введеніе такъ называемаго налога на обращеніе. При этомъ надо выдѣлять особо приростъ цѣнности поземельнаго участка, обязанный исключительно общей конъюнктурѣ, и облагать слѣдуетъ его болѣе высокимъ процентомъ, чѣмъ приростъ цѣнности, образовавшійся въ слѣдствіе затратъ новаго капитала на постройки, улучшенія и т. д. (см. Шакинъ. «Налоги на пустующія земли въ городахъ Германіи». Русск. Эк. Об., 1904, № 9.) И налоги на обращеніе въ германскихъ городахъ за послѣднее время получаютъ все большее и большее распространеніе.

Неудобно потому и брать за масштабъ обложенія квартирную плату или доходъ, такъ какъ тогда дома рабочихъ будутъ обложены больше: квартирная плата ихъ выше. («Ueber die weitere Entwicklung d. Kommunalabgaben in Preussen» v. W. Horn въ Jahrb. Conrad'a, 1904 Aug.).

Въ 1904 году прусскіе министры фин. и внутр. дѣлъ разослали губернаторамъ записку объ обложеніи земли по общей (рыночной) стоимости, гдѣ рекомендуется общинамъ введеніе этого способа обложенія,

1) Подходящимъ налогомъ такихъ лицъ неудобно облагать, потому что для этого нужна извѣстная осѣдность.

2) Обложеніе общинами пива не должно превышать 65 пф. на литръ пива, по закону 1909 г.

дается примѣрный проектъ его и указываются общины, которыя ввели у себя этотъ способъ. На администрацію возлагается пропаганда введенія этой формы обложенія, и она должна сообщить эти матеріалы общинамъ, а къ 1 іюля 1905 г. губернаторы обязаны довести правительству, гдѣ будетъ введенъ новый способъ обложенія и гдѣ онъ былъ введенъ уже раньше этого.

Матеріалы, сообщенные губернаторамъ, указываютъ, что тамъ, гдѣ былъ введенъ новый способъ поземельнаго обложенія, налоговое бремя, лежащее на менѣ состоятельныхъ землевладѣльцахъ, уменьшилось и, наоборотъ, на болѣе состоятельныхъ увеличилось. Незастроенные участки, которые нерѣдко спекулянты долго оставляютъ въ прежнемъ состояніи, при новой формѣ подверглись значительному налоговому обремененію: въ одной общинѣ, гдѣ прежде при *Ertragsteuer* на незастроенную собственность выпадало лишь 3% всей суммы налога, остальная же часть, 97%, приходилась на застроенную землю, съ введеніемъ новаго способа обложенія на незастроенную землю выпало 36,5% всего налога, а на застроенную — 63,5%. Слѣдовательно, эта форма должна будетъ побуждать къ застройкѣ участковъ и тѣмъ самымъ къ улучшенію жилищныхъ условій въ городахъ. Министерства сообщаютъ, что новая форма поземельнаго обложенія «по общей стоимости» введена въ 71 городскихъ общинахъ (напр., Шарлоттенбургъ, Штетинъ, Бреславль, Аахенъ, Магдебургъ и т. д.) и 53 сельскихъ (см. «Извѣст. Моск. Гор. Думы», 1904, октябрь, стр. 165). Теперь этотъ способъ сильно распространился (см. *Denkschrift* въ *Zeitschrift d. preuss. Stat. Bureau*, 1904). Возстановляя обложеніе по стоимости, община упрощаетъ операцію оцѣнки (при оцѣнкѣ по доходности крупный процентъ дохода поглощаютъ раздутые расходы). При новомъ же способѣ предлагаютъ (Дамышке) предоставить общинѣ право выкупать участки по той оцѣнкѣ, которую объявилъ самъ владѣлецъ: это будетъ гарантировать общину отъ слишкомъ низкой оцѣнки.

Циркуляромъ Мин. Фин. и Вн. Д. 1905 г. (22 ноября) рекомендуется общинамъ промышленное обложеніе строить на размѣрѣ капитала (оборотнаго и основнаго или только основнаго), чтобы промышленный налогъ покоился на такомъ же основаніи, какъ и поземельный (К. Keller. «Die Besteuerung der Gebäude und Baustellen», стр. 13).

Мы рассмотрѣли три ярко очерченныхъ налоговыхъ системы. Одна (англійская), выросшая исторически, въ которой такъ и чувствуются корни прошлаго: сборы первоначально взымались какъ добровольныя приношенія; теперь же сборы разныхъ наименованій все болѣе и болѣе консолидируются около налога для бѣдныхъ. Другая система (французская) — искусственно построенная сразу. Отсюда первая — не систематична: обложеніе развивается здѣсь на пестромъ колотнѣ исторически сложившихся административныхъ подраздѣленій Англій; союзы причудливо перемѣшаны между собой. Другая — крайне симметрична, не развивается, а развертывается передъ нами на правильномъ фонѣ административныхъ подраздѣленій Франціи, созданныхъ во время французской революціи. Англійская система выросла вмѣстѣ съ англійскимъ мѣстнымъ самоуправленіемъ; она свободна въ своемъ развитіи, оттого и требованія жизни ярко отражаются на ней: простымъ свободнымъ соглашеніемъ создаются здѣсь особые финансовыя организмы. Французская же система — дитя административной опеки надъ самоуправленіемъ: она неподвижна въ своихъ очертаніяхъ, ей строго опредѣлены

извѣстныя рамки, строго предписаны извѣстныя формы, указаны предѣлы эксплуатаціи источниковъ.

Третья система (прусская) — автономная, наиболѣе запечатлѣвшая современныя тенденціи мѣстнаго обложенія. Коммунальный актъ Пруссіи построенъ такъ, что даетъ возможность, гдѣ это нужно, примѣнять принципъ возмездности услугъ: онъ требуетъ преимущественнаго обложенія пріроста поземельной цѣнности, разъ этого пріроста имѣется въ наличности. Реформа развязываетъ руки у муниципалитетовъ относительно приращенной цѣнности, но не связываетъ ихъ и относительно общепонимавшейся массы, которой располагаютъ плательщики. Широкая автономія мѣстнаго финансоваго строя необходима: только такимъ путемъ даннымъ масштабомъ община лучше всего можетъ использовать предоставленные ей источники, лучше всего можетъ скомбинировать оба принципа — принципъ налогоспособности и возмездности услугъ. Но община не безконтрольна: государство имѣетъ извѣстный контроль надъ ея хозяйствомъ — это вызывается тѣмъ, что въ государствѣ больше шансовъ, что нейтральныя группы могутъ уравновѣсить борьбу партій, не дать болѣе сильной использовать свою побѣду; въ меньшемъ же союзѣ больше опасности, что не найдется такого противовѣса: всѣ сдерживающіе элементы здѣсь играютъ меньшую роль. И государство, какъ цѣлое, создаетъ обыкновенно извѣстныя нормы, въ предѣлахъ которыхъ мѣстные союзы распредѣляютъ между плательщиками налоговое бремя. До реформы 1893 года общины Пруссіи питались крошками, падавшими отъ сытнаго стола, который былъ предоставленъ государственному бюджету. Актомъ этого года впервые общинному бюджету отведено самостоятельное значеніе и даны обильныя источники.

То же направленіе въ эволюціи прямыхъ налоговъ можно замѣтить и въ другихъ государствахъ Западной Европы — въ Австріи, Баваріи, Гессенъ-Дармштадтѣ и др. Въ Австро-Венгріи намѣчено введеніе общеподоходнаго налога и устраненіе реальныхъ изъ государственнаго бюджета, но здѣсь проведеніе этой реформы должно дать крупный дефицитъ въ государственномъ бюджетѣ, и поэтому правительство проводить ее только постепенно ¹⁾.

• Мѣстные финансы Россіи ²⁾.

Обращаясь къ нашему земскому хозяйству, мы дадимъ предварительно краткую его исторію.

Понятіе о земскихъ повинностяхъ принадлежитъ собственно XIX в. Хотя нѣкоторыя повинности, соответствующія нынѣшнимъ земскимъ, возникли очень давно, а въ XVII и XVIII вв. онѣ были уже весьма обременительны для населенія, но въ законодательствѣ этого времени не проводилось различія между повинностями, отбываемыми въ пользу государства и въ пользу извѣстной мѣстности. Какого-либо опредѣленнаго порядка для отбыванія повинностей, впоследствии ставшихъ земскими, также не было. Правительство заботилось только о томъ, чтобы извѣстныя потребности были удовлетворены, но какъ — это не указывалось: такъ же, какъ въ сферѣ взиманія налоговъ въ свою пользу,

¹⁾ См. мою книгу «Главнѣйшія теченія въ развитіи прямого обложенія въ Германіи», М., 1899.

²⁾ При составленіи этого отдѣла авторъ пользовался записками Департ. Окладныхъ Сборовъ и трудами комиссіи по земскимъ повинностямъ. Это лучшее, что мы имѣемъ по данному вопросу въ русской литературѣ, и матеріалы эти очень цѣнны.

его интересовала лишь сумма поступлений, а не то, какъ деньги собирались. Ни одна повинность не была строго опредѣлена ни въ своихъ размѣрахъ, ни въ способахъ исполненія; и то и другое зависѣло въ значительной степени отъ усмотрѣнія или мѣстныхъ правительственныхъ агентствъ или лицъ, выбиравшихся самимъ населеніемъ, что открывало полный просторъ для всякаго рода злоупотребленій и притѣвленій обывателей. Единственнымъ удобствомъ этого являлись широкія права населенія по распредѣленію сборовъ и повинностей: во внутреннія раскладки правительственная власть обыкновенно не вмѣшивалась. Однако къ концу XVII вѣка встрѣчаются попытки центральной власти ограничить права обывателей по производству раскладокъ. Такъ, указомъ 1699 г. городскимъ обывателямъ предоставлялось разверстывать всякаго рода повинности по собственному усмотрѣнію не иначе, какъ подъ условіемъ уплаты въ казну двойного оклада.

Къ числу повинностей, удовлетворявшихся за счетъ мѣстныхъ источниковъ, въ XVIII вѣкѣ принадлежали: воинскія — постой и подводная повинность; содержаніе почтъ, путей сообщенія, мѣстнаго управленія, помѣщеніе, содержаніе и препровожденіе арестантовъ и др. Центральное правительство даже само не знало, какія повинности существуютъ въ каждой губерніи, какъ онѣ отбываются и насколько обременительны для населенія.

Въ началѣ XIX вѣка правительство приступило къ упорядоченію земскихъ повинностей, и въ 1805 году было издано первое общее законоположеніе объ этомъ: «Предварительное положеніе о земскихъ повинностяхъ».

Въ положеніи 1805 года подъ именемъ земскихъ разумѣются повинности, отбываемыя всемъ населеніемъ каждой губерніи отдѣльно отъ остальныхъ. Но это понятіе впоследствии не было выдержано: земскія повинности вообще, въ особенности же почтовая и дорожная, ложились на населеніе весьма неравномѣрно — для губерній богатыхъ, съ густымъ населеніемъ онѣ не были обременительны, для губерній же бѣдныхъ, съ обширными незаселенными пространствами, онѣ были крайне отяготительны. Поэтому правительство установило въ 1834 г. *общій вспомогательный земскій сборъ*, изъ котораго покрывалась часть земскихъ расходовъ въ бѣдныхъ губерніяхъ. Такимъ образомъ получился земскій сборъ, который несло *все населеніе* государства, а не отдѣльныя губерніи. Путаницѣ понятія о земскихъ повинностяхъ много способствовало также и то, что на счетъ земства относились расходы сословные, напримѣръ, содержаніе канцелярій предводителей дворянства, и нѣкоторые общегосударственные: напримѣръ, указомъ 1835 г. было повелѣно повысить оклады содержанія чинамъ земской полиціи, предсѣдателямъ палатъ гражданскаго и уголовного суда, и сумму, необходимую для покрытія этихъ издержекъ, отнести на земскія средства по недостатку средствъ государственнаго казначейства. По недостатку средствъ особаго строительнаго капитала единовременные расходы на постройку присутственныхъ мѣстъ и тюремъ стали часто покрываться также изъ земскихъ сборовъ; содержаніе арестантовъ, по недостатку средствъ у правительства, было опять-таки возложено на земство. Такимъ образомъ, въ первой половинѣ XIX вѣка не было еще яснаго понятія о земскихъ повинностяхъ: законъ относилъ къ нимъ перѣдко, по недостатку средствъ государственнаго казначейства, повинности самаго разнообразнаго характера — общегосударственнаго, мѣстнаго и сословнаго.

Предметы расходовъ и необходимые для ихъ покрытія сборы опредѣлялись по закону 1805 года особыми по каждой губерніи смѣтами

и раскладками. Сборы, не вошедшіе въ раскладку, воспрещались. Смѣты расходовъ на земскія потребности должны были составляться коллегіальнымъ присутствіемъ изъ губернатора, вице-губернатора, губернскаго предводителя дворянства и депутатовъ отъ городского общества. Онѣ предъявлялись по закону дворянскому собранію, которое разсматривало ихъ совмѣстно съ депутатами отъ купечества. Губернаторамъ предписывалось заблаговременно приготавливать отчеты о земскихъ повинностяхъ и представлять ихъ упомянутымъ депутатамъ и дворянскому собранію тотчасъ по его открытіи. Этого требовалъ законъ, но не то пронеходило на дѣлѣ. Отчеты никогда не были сводимы начальствомъ: губернаторъ встрѣчалъ депутатовъ привѣтствіемъ, что отчеты не готовы и что онъ проситъ ихъ погостить въ губернскомъ городѣ, пока канцелярія пробѣлитъ и провѣритъ отчеты окончательно (*Васильчиковъ* «О самоуправленіи», т. III, 1871 г., стр. 201). «Тѣ изъ депутатовъ, которые знали, въ чемъ дѣло, отправлялись прямо къ начальнику, губернской канцеляріи и, подписавъ листъ бумаги, гдѣ свидѣтельствовалось о разсмотрѣніи отчета, отправлялись въ обратный путь». Но бывали и ретивые депутаты, которые, принимая свои обязанности къ сердцу, непремѣнно желали проникнуть въ эти канцелярскія тайны, и съ ними разыгрывались длинныя представленія; послѣ многихъ дней и недѣль, наконецъ, вносились письменныя и даже печатныя смѣты и отчеты въ собраніе, приведенное эмиграціей большей части членовъ въ самый тѣсный кружокъ.

Смѣта обыкновенно начиналась статьей зачетовъ остатковъ отъ предшествующаго трехлѣтія, затѣмъ слѣдовали смѣтныя исчисленія, всегда по примѣру прежнихъ лѣтъ, и въ концѣ выводился, опять по примѣру прежнихъ лѣтъ, остатокъ. Но предложеніе объ уменьшеніи текущихъ окладовъ за счетъ этихъ остатковъ считалось одной изъ самыхъ дерзкихъ попытокъ къ потрясенію правительственной власти... Этихъ остатковъ въ дѣйствительности никогда не было налицо: они, по мѣрѣ накопленія, поступали въ какую-то негласную экономію, недоступную ни губернскому начальству, ни земскимъ присутствіямъ и собраніямъ. (203). Среди расходовъ были статьи несообразныя: въ Новгородской губерніи въ теченіе 20 лѣтъ платилось по 3 или 4 тысячи рублей на ремонтъ упраздненной фабрики, которая все это время чинилась. Въ одинъ изъ Высочайшихъ проѣздовъ ассигновано было на постройку стациіи 16.000 рублей единовременно, но эта сумма взыскивалась 6—9 лѣтъ ежегодно, а самая постройка никогда не производилась. Многие мосты, на содержаніе коихъ отпускались суммы, никогда не могли быть отысканы (203). «Цѣлыя тракты состояли, можно сказать, въ откупномъ содержаніи у мѣстныхъ исправниковъ или строительныхъ комиссій, которыя получали за исправленіе ихъ по гѣсколку тысячъ рублей и съ вѣдома всѣхъ начальствъ чинили ихъ всегда натурой нарядомъ обывателей, и то только передъ проѣздомъ губернатора» (204).

Пользоваться подводами должны были только тѣ, кто имѣлъ на то право по закону, на дѣлѣ же всѣ эти благія предписанія далеко не исполнялись. Нечего уже говорить о томъ, что обывательскія подводы были къ услугамъ всѣхъ, получавшихъ какіе-нибудь бланки отъ станovýchъ приставовъ, воинскихъ начальниковъ (губернаторы снабжали и ихъ бланками). Нерѣдко поэтому на обывательскихъ подводахъ разъѣзжали канцелярскіе служители, письмоводители и т. д., при чемъ лица эти зачастую не прочь были проѣхаться, не платя прогоновъ. Ѣзжали бесплатно по театральнымъ афишамъ, пользуясь темнотою населенія. Воинскіе начальники, расположенные къ своимъ подчиненнымъ, умѣли

и ихъ награждать бланками для разъѣздовъ на обывательскихъ подводахъ. Офицеры пользовались этими подводами и для своихъ надобностей, а иногда предоставляли ихъ своимъ женамъ; даже и деньщики, случалось, ѣздили на нихъ за провизіей для офицерскаго стола. Словомъ, бланки для проѣздовъ на обывательскихъ подводахъ выдавались въ большинствѣ случаевъ не губернаторами, и не за ихъ подписью, а станowymi приставами, воинскими начальниками... а иногда и ихъ псевמודителями. Эксплуатация простаго люда была при этомъ самая широкая: подводики, боясь ответственности, готовы были везти по всякому клочку писаной или печатной бумаги даже безъ прогоновъ. Былъ случай, что одинъ чиновникъ проѣхалъ весь уѣздъ, получая вездѣ обывательскихъ лошадей по предъявленіи афиши нижегородскаго театра.

Кодификаціоннымъ закономъ 13 іюля 1851 года, который подвѣлъ итоги предшествующему законодательству, устанавливается дѣленіе земскихъ повинностей на: 1) общегосударственныя — идущія на удовлетвореніе потребностей, общихъ всѣмъ частямъ Имперіи, и потому удовлетворяемыя посредствомъ сбора со всего государства; 2) мѣстныя — удовлетворяющія мѣстнымъ потребностямъ одной или нѣсколькихъ губерній; средства для такихъ повинностей собираются со всѣхъ обитателей только этихъ губерній и 3) частныя.

Къ *общегосударственнымъ* земскимъ повинностямъ по закону 1851 года были отнесены: почтовая; дорожная — устройство между губерніями шоссе; этапная — помѣщенія арестантскихъ ротъ. Къ *губернскимъ*: дорожная — дорожныя сооруженія внутри губерній; помѣщенія мѣстнаго гражданскаго управленія и др. Къ *частнымъ* отнесены повинности сословныя — дворянскія.

Вводя понятіе о повинностяхъ земскихъ государственныхъ, законъ допускалъ весьма неудобную полумѣру: цѣлый рядъ расходовъ, не отличавшихся отъ другихъ, покрываемыхъ изъ общихъ средствъ казны, назначался особо отъ государственной росписи, удовлетворялся изъ специальныхъ источниковъ и подлежалъ особому порядку отчетности, мало гарантировавшему правильное употребленіе суммъ. Государственныя земскія повинности — это абсурдъ, *contradictio in abstracto*. Ихъ существованіе въ мѣстномъ хозяйствѣ того времени объясняется крайнимъ недостаткомъ у государства не только средствъ, но и органовъ для надлежащаго выполненія лежащихъ на немъ задачъ. Средства казны были въ то время не велики и вслѣдствіе неэластичности системы налоговъ не могли быть быстро увеличены, обращеніе же на ея средства поваго, измѣнчиваго въ своихъ размѣрахъ расхода, представлялось съ бюджетной точки зрѣнія опаснымъ. Поэтому существованіе такого подвижнаго источника, какъ государственный земскій сборъ и земскій бюджетъ, оказалось очень выгоднымъ для фиска: при возникновеніи новыхъ расходовъ онъ могъ прибѣгать къ этому источнику, не устанавливая новыхъ налоговъ. Въ странѣ же съ хорошо устроенною системой налоговъ вопросъ о покрытіи новыхъ расходовъ рѣшается очень просто, напимѣръ, въ Англіи путемъ увеличенія ставокъ подоходнаго налога.

И въ періодъ съ 1851 по 1863 годъ правительство продолжало относить удовлетвореніе общегосударственныхъ потребностей на счетъ земскихъ средствъ: на земство обращены были расходы по выдачѣ пенсій и пособій чинамъ земской полиціи, по дополнительному штату государственной канцеляріи, расходы на отопленіе и освѣщеніе бригадныхъ и полковыхъ библиотекъ, батарейныхъ школъ, сборныхъ, учеб-

ныхъ и караульныхъ избъ. Иногда указывалось, что извѣстные расходы относятся на земскія средства временно, до изысканія источника, но обыкновенно источниковъ и поздиѣ не отыскивалось, и расходъ оставался на земствѣ. Такъ, въ 1858 году повелѣно было производить изъ земскихъ суммъ содержаніе чинамъ корпуса Инженеровъ Путей Сообщенія, командированнымъ въ распоряженіе генераль-губернатора Западной Сибири до преобразованія тамъ строительной и дорожной части. Но когда это преобразование въ Западной Сибири совершилось, указанный расходъ былъ все-таки оставленъ попрежнему на земствѣ подъ тѣмъ предлогомъ, что преобразование неокончательно. Государственные повинности преобладали въ земскомъ бюджетѣ: въ 1860—1862 гг. онъ составляли 19.381.242 руб. изъ 23.614.415 руб. всѣхъ земскихъ сборовъ.

Смѣты расходовъ на мѣстные повинности и раскладка необходимыхъ средствъ по закону 1851 года производились комитетомъ земскихъ повинностей, который образуется подъ предѣлательствомъ мѣстнаго губернатора изъ губернскаго и уѣздныхъ предводителей и депутатовъ дворянства, предѣдателя казенной палаты, управляющихъ палатой государственныхъ имуществъ и удѣльною конторой, городского головы губернскаго города и депутатовъ отъ прочихъ городовъ.

О дѣятельности этихъ комитетовъ комиссія, образованная при Министерствѣ Внутреннихъ Дѣлъ въ 1859 году, говоритъ, что эти собранія, лишеныя всякой дѣйствительной власти, собирающіяся разъ въ три года и то на короткое время, не имѣютъ физической возможности не только разобрать отчеты и смѣты, но даже прочесть ихъ; что смѣты утверждаются и измѣняются высшимъ правительствомъ безъ всякаго соображенія съ мнѣніями комитетовъ; что немногія замѣчанія, которыя усмѣваютъ сдѣлать члены комитета, большей частью даже не просматриваются; что поэтому мѣстные представители потеряли всякую энергію и заботливость о своемъ дѣлѣ и только машинально подписываютъ дѣла. «Городскіе депутаты, — говоритъ эта комиссія, — суть лица, ровно ничего не дѣлающія и безгласныя; нѣкоторыя изъ нихъ подписываются напередъ на бланковыхъ листахъ, чтобы только скорѣе уѣхать. Такимъ образомъ, комитетъ въ сущности дѣлается только мѣстомъ формальной канцелярской работы, а дѣлопроизводитель — его главнымъ дѣйствующимъ лицомъ. Это положеніе въ нѣкоторыхъ губерніяхъ развилось до того, что предьявленіе замѣчаній противъ приготовленныхъ заранѣе отчетовъ, смѣтъ и раскладокъ считается *безпорядкомъ* и лишнею тратой времени, выслушивается нетерпѣливо и, послѣ нѣкоторыхъ толковъ, хотя бы и довольно шумныхъ, дѣло оканчивается все-таки подписаніемъ представленныхъ бумагъ, а безпокойный членъ подвергается даже укору товарищей за задержку времени».

Что касается средствъ для земскихъ расходовъ, то они получались въ это время, главнымъ образомъ, отъ *подушной подати*, и только незначительная часть получалась отъ обложенія торговли и промысловъ и отъ земли. Составъ земскаго доходнаго бюджета по смѣтамъ на 1860—1862 гг.: съ земель — 1.872.522 руб., съ промышленности и торговли — 976.831 руб., отъ подушнаго налога — 20.759.062 руб., а всего — 23.614.415 руб.

Такимъ образомъ, хотя въ 1850-хъ годахъ мѣстные финансы назывались земскими, но они имѣли сословный или сословно-бюрократическій характеръ (В. Ивановскій. «Опытъ изслѣдованія дѣятельности органовъ земскаго самоуправленія въ Россіи», изд. 1884 г.). Значеніе земскихъ финансовъ, какъ таковыхъ, утрачивается еще и потому, что лица, на которыхъ была возложена обязанность рассматри-

вать отчеты и смѣты, далеко не являлись представителями всего мѣстнаго населенія. Составъ комитета, земскихъ повинностей былъ бюрократическій и аристократическій, но сословіе, наиболѣе обложенное всякаго рода земскими сборами, вовсе не участвовало въ завѣдываніи земскими финансами, — крестьяне являлись тогда сословіемъ безправнымъ, поработеннымъ, — между тѣмъ оно несло всю тяжесть налогового бремени, которое только отчасти раздѣлялъ съ нимъ и торговый классъ.

Въ 1864 году были введены нынѣшнія земскія учрежденія¹⁾. Временными правилами 1 января этого года устанавливается новый взглядъ на земскія повинности: сохраняя прежнее дѣленіе ихъ на общегосударственныя, мѣстныя и частныя, временныя правила относятъ къ земскимъ повинностямъ только повинности второго разряда.

Государственныя земскія повинности превратились въ родъ *государственнаго обложенія*: не имѣя вовсе земскаго характера, онѣ поглощали гораздо больше средствъ, чѣмъ тѣ, которыя расходовались на мѣстныя потребности. Такимъ образомъ государственные налоги одинъ разъ взимались подъ своимъ настоящимъ именемъ, а другой — подъ именемъ налоговъ земскихъ. Закономъ 1864 года государственныя земскія повинности вовсе изъемяются изъ вѣдѣнія земскихъ учрежденій и впредь, до перенесенія ихъ въ 1874 году въ государственную роспись, онѣ остаются на обязанности начальниковъ губерній и особыхъ о земскихъ повинностяхъ присутствій.

Частныя повинности переданы въ завѣдываніе обществъ, до коихъ онѣ относятся. Къ *земскимъ* повинностямъ закономъ 1864 года отнесены только повинности мѣстныя.

Далѣе, такъ какъ центръ мало знаетъ мѣстныя нужды и такъ какъ завѣдываніе земскимъ хозяйствомъ лучше всего поручить лицамъ, заинтересованнымъ въ успѣшномъ его веденіи и въ удовлетвореніи главнѣйшихъ потребностей населенія, то въ виду этого уѣзды получили самостоятельность въ финансовомъ хозяйствѣ; временныя правила признаютъ на ряду съ *губернскими* также и *уѣздныя* земскія повинности. Заботы объ удовлетвореніи тѣхъ и другихъ возлагаются на губернскаго и уѣзднаго земскія учрежденія, при чемъ въ законѣ не указаны основанія для распредѣленія потребностей на эти двѣ категоріи: по статьѣ 63 § 1 «Положенія о земскихъ учрежденіяхъ» губернское земство раздѣляетъ повинности на губернскія и уѣздныя. По даннымъ, собраннымъ комиссіей Бунге по пересмотру узаконеній о земскомъ обложеніи, расходы *губернскаго* земства составляли въ 1880-хъ годахъ отъ 9⁰/₀ до 41⁰/₀ всѣхъ земскихъ расходовъ: Московское губернское земство расходовало 41⁰/₀, Калужское — 36⁰/₀, Казанское — 33⁰/₀²⁾. Расходы по категоріямъ расходованія между губернскимъ и уѣздными земствами раздѣлены были очень различно: на губернской счетъ въ 1880-хъ годахъ было принято 86⁰/₀ всѣхъ расходовъ по общественному призрѣнію и 53⁰/₀ по дорожной повинности. Но дѣятельность земскихъ учрежденій до сихъ поръ не выработала однообразнаго приѣма по разграниченію расходовъ на губернскія и уѣздныя; нѣтъ ни одной повинности, которая не была бы то губернской, то уѣздною. Перенесеніе

¹⁾ Изложенное далѣе касается только тѣхъ губерній, гдѣ введены земскія учрежденія.

²⁾ Въ 1903 г. расходы губернскихъ земствъ составляли отъ 23,9⁰/₀ до 48,9⁰/₀ всѣхъ земскихъ расходовъ: Бессарабское губ. земство расходовало 48,9⁰/₀, Самарское — 45,7⁰/₀, Московское — 45⁰/₀, Херсонское — 42,5⁰/₀.

расхода со смѣты уѣзднаго земства въ смѣту губернскаго является теперь нерѣдко формой воспособленія нуждающимся уѣзднымъ земствамъ. Иногда же даются уѣзднымъ земствамъ прямыя пособія изъ губернскихъ суммъ, напримѣръ, по народному образованію и медицинской части въ Херсонской губерніи. Дѣло въ томъ, что губернское земство находится въ лучшемъ положеніи по отношенію къ средствамъ, чѣмъ уѣздное: въ первомъ всегда есть, на ряду съ бѣдными уѣздами, и болѣе состоятельные, которые легче могутъ вынести тяжесть налоговъ, тогда какъ въ нѣкоторыхъ бѣдныхъ уѣздахъ обложеніе доходить до 30—40% съ доходности земли ¹⁾.

Временными правилами 1 января 1864 года введено также дѣленіе *потребностей* на *обязательныя*, удовлетвореніе которыхъ насчетъ земскихъ сборовъ установлено закономъ, и *необязательныя*, устанавлиаемыя по усмотрѣнію самихъ земскихъ учреждений.

Временными правилами, далѣе, нѣкоторыя потребности были исключены изъ состава земскихъ: по содержанію нѣкоторыхъ путей сообщенія, имѣющихъ государственное значеніе, по устройству и содержанію зданій губернскихъ и уѣздныхъ присутственныхъ мѣстъ и др. Но въ послѣдствіи, подъ давленіемъ недостатка въ средствахъ и неэластичности государственной росписи, правительство вернулось къ своей прежней политикѣ — отнесенію на счетъ земства нѣкоторыхъ чисто-государственныхъ потребностей. Такъ, по судебнымъ уставамъ 20 ноября 1864 года на земскія средства отнесены расходы по содержанію мировыхъ судебныхъ установленій и помѣщеній для заключенія лицъ, арестуемыхъ по приговорамъ мировыхъ судей, а также расходы по квартирному и разъѣздному довольствію судебныхъ слѣдователей. Далѣе, на счетъ земствъ отнесены расходы по устройству и найму домовъ для станovýchъ приставовъ, уѣздныхъ исправниковъ и ихъ помощниковъ.

Военное Министерство въ 1872 году входило въ Государственный Совѣтъ съ предложеніемъ установить для семействъ нижнихъ отпускныхъ чиновъ, призываемыхъ въ военное время на службу, воспособленіе въ видѣ квартирнаго довольствія и продовольственнаго пайка, частью отъ земства и городовъ, частью отъ казны. Государственный Совѣтъ въ виду *большаго расхода*, вызываемаго этой мѣрой, призналъ необходимымъ возложить обезпеченіе вышеозначенныхъ семействъ на мѣстныхъ городскія и земскія учрежденія.

Въ 1877 году по случаю войны съ Турціей размѣръ этого довольствія долженъ былъ увеличиться, но правительство все-таки не нашло возможнымъ взять на себя эти расходы, а возложило на земство безплатное продовольствіе натурой или деньгами женъ и дѣтей означенныхъ нижнихъ чиновъ. Помѣщеніе же этихъ лицъ, а равно и призрѣніе прочихъ ближайшихъ родственниковъ чиновъ запаса было возложено на городскія и сельскія общества. Государственный Совѣтъ полагалъ, «что живое участіе земства, городскихъ и сельскихъ обществъ къ судьбѣ нуждающихся въ призрѣніи лучше всякаго закона можетъ обезпечить удовлетвореніе ихъ насущныхъ нуждъ» ²⁾.

Относительно другого расхода, отнесеннаго по уставу о воинской повинности 1874 года на земство, а именно — по найму, отопленію и освѣщенію помѣщеній для воинскихъ присутствій, коммиссія для раз-

¹⁾ Правда, оцѣнка земли очень приниженная.

²⁾ 38 статья общааетъ семьямъ погнбшихъ воиновъ «безплатное помѣщеніе съ отопленіемъ отъ города или селенія и продовольствіе натурой или деньгами отъ земства, въ размѣрѣ одного пуда двадцати фунтовъ муки, десяти фунтовъ крупы и четырехъ фунтовъ соли на семью».

работки поваго положенія и личнои воинской повинности разсуждала. « что этотъ расходъ слѣдовало бы отнести на счетъ казны; но на общегосударственныя средства необходимо относить только такіе расходы, которые требуютъ наибольшей равномѣрности въ распредѣленіи ихъ на все населеніе, въ тѣхъ же случаяхъ, когда расходъ удобнѣе и выгоднѣе для самого населенія можетъ быть удовлетворенъ изъ мѣстныхъ источниковъ, не слѣдуетъ обращаться къ общегосударственнымъ средствамъ; поэтому означенный расходъ отнесенъ на счетъ земства ». Безъ сомнѣнія, государственныя потребности, которыя могутъ быть лучше выполнены мѣстными учреждениями, должны быть относимы къ земскимъ, но почему, однако, обезпеченіе воинскихъ присутствій помѣщеніями выгоднѣе и удобнѣе удовлетворить изъ мѣстныхъ источниковъ, и почему этотъ расходъ не требуетъ правильнаго распредѣленія на все государство — это осталось невыясненнымъ.

Тѣмъ же уставомъ на счетъ земства были отнесены путевое и квартирное довольствіе предѣдателей и членовъ отъ земства присутствій по воинской повинности, содержаніе лицъ, завѣдующихъ дѣлопроизводствомъ уѣздныхъ, окружныхъ и городскихъ воинскихъ присутствій, а также отпускъ симъ присутствіямъ дополнительной суммы на канцелярскіе расходы сверхъ суммъ, отпускаемыхъ изъ казны на этотъ предметъ. На земства же были отнесены въ 1893 году расходы по оцѣнкѣ недвижимыхъ имуществъ, облагаемыхъ земскими сборами, хотя этой оцѣнкой предполагаетъ воспользоваться и государство (см. далѣе). Въ 1894 г. изъ общей суммы земскихъ расходовъ въ 60,3 мил. руб. на долю необязательныхъ расходовъ приходилось 35,7 мил. руб., а на долю обязательныхъ — 24,5 мил. руб., т.е. 40,7%.

За послѣднее время замѣчается обратная тенденція — снять съ земства удовлетвореніе потребностей общегосударственнаго характера. Такъ, по судебнымъ уставамъ на земскій бюджетъ было отнесено, между прочимъ, содержаніе мировыхъ учреждений и помѣщеній для лицъ, арестуемыхъ по приговорамъ мировыхъ судей. Возложеніе на земство названныхъ расходовъ находилось въ связи съ предоставленіемъ земствамъ права выбора мировыхъ судей и назначенія въ предѣлахъ, установленныхъ закономъ, жалованья служащимъ въ мировыхъ учрежденияхъ. Мировыя судебныя установленія имѣли, слѣдовательно, характеръ земскихъ. Закономъ 12 іюля 1889 года былъ введенъ институтъ земскихъ начальниковъ, къ которымъ до извѣстной степени перешли функціи мировыхъ судей. Земскіе начальники уже не имѣютъ связи съ земствомъ: они назначаются правительствомъ и отъ него получаютъ жалованье. Но расходы по содержанію земскихъ начальниковъ не были сняты съ земствъ: земскія учрежденія по закону 12 іюля 1889 года обязаны уплачивать казнѣ пособія въ размѣрѣ прежнихъ ихъ ассигнованій на содержаніе мировыхъ установленій по смѣтамъ на 1889 годъ. Эти пособія были довольно значительны — около 5 милліоновъ рублей, т.е. около 10% всѣхъ тогдашнихъ смѣтныхъ назначеній для 34 губерній, гдѣ введено земство. Но, вмѣстѣ съ измѣненіемъ характера расходовъ на судебныя установленія, измѣнилось и отношеніе къ нимъ земствъ. Прежде земство само уплачивало судьямъ и, если бы оно не уплатило жалованья, то судьи не стали бы служить; теперь земство уплачиваетъ казнѣ и знаетъ, что заплатить ли оно или нѣтъ, земскіе начальники въ уѣздѣ будутъ. Нѣкоторыя земства поэтому и не платили: по Нижегородской губерніи сумма пособія земства казнѣ равнялась 148 тыс. руб., а недоимка — 440 тыс. руб.; по Пензенской окладъ — 126 тыс., а недоимка — 357 тыс. руб.

Между тѣмъ неурожаи 1891 года и низкія цѣны 1892 и 1893 гг. тяжело отразились на сельскомъ хозяйствѣ вообще и въ особенности на положеніи частныхъ землевладѣльцевъ, такъ какъ вообще крестьяне менѣе терпятъ отъ низкихъ цѣнъ. Явился сельско-хозяйственный кризисъ. Правительство старалось облегчить его, поддерживать сельское хозяйство, но это возможно было только удешевленіемъ стоимости производства хлѣба. Однимъ же изъ средствъ удешевить хлѣбъ было удешевленіе перевозки его, другими словами, улучшеніе путей сообщенія, устройство колесныхъ дорогъ — необходимо было, какъ говорилъ министръ финансовъ, сдѣлать Россію «пробѣжей». Значеніе же проселочныхъ дорогъ можно видѣть изъ слѣдующаго. Въ С. Америкѣ, въ штатѣ Иллинойсѣ, по изслѣдованію положенія проселочныхъ дорогъ оказалось, что только въ теченіе одной четверти года лошадь можетъ везти полный грузъ, въ другую же четверть лишь $\frac{2}{3}$ груза. Причина этого лежитъ въ дурномъ устройствѣ проселочныхъ дорогъ. Слѣдовательно, улучшеніе путей сообщенія могло бы значительно понизить издержки по перевозкѣ грузовъ. Кромѣ того, при хорошихъ путяхъ сообщенія фермеръ для побѣдки на рынокъ могъ бы выбирать такіе дни, когда онъ не можетъ работать на полѣ, между тѣмъ, какъ теперь именно при дурной погодѣ и нельзя пользоваться путями сообщенія вслѣдствіе того, что послѣдніе дѣлаются тогда вовсе непроѣзжими. Если по приблизительной выкладкѣ выючная лошадь въ годъ можетъ заработать 150 долларовъ (300 рублей), при условіи, если она будетъ возить полный грузъ, то при дурныхъ путяхъ сообщенія она можетъ заработать не болѣе $\frac{2}{3}$ этой суммы, т.е. 100 долл. Слѣдовательно, благодаря только дурнымъ путямъ сообщенія, фермеры теряютъ по 50 долл. въ годъ. Правда, проф. Елу оцѣниваетъ эти потери лишь въ 15 долл., но даже и по этому послѣднему расчету потери одного штата Иллиноиса отъ меньшей утилизаціи лошадиной силы опредѣляются въ цѣлыхъ 15 мил. долл., т.е. въ 30 мил. рублей.

Проведеніе колесныхъ путей всего лучше было возложить на земства, но для этого нужны были средства: земства же тратили на проведеніе и содержаніе дорогъ очень мало — въ 1890 году по 34 губерніямъ, гдѣ введено земство, было израсходовано на дороги 3.270 тыс. рублей, т.е. 7⁰/₀ земскаго бюджета; въ неземскихъ губерніяхъ — 6⁰/₀. Такимъ образомъ, съ одной стороны, земство доставляло казнѣ крупныя пособія на удовлетвореніе чисто-государственной потребности — на жалованье земскимъ начальникамъ, съ другой — оно не имѣло средствъ удовлетворить чисто-земскую потребность въ улучшеніи колесныхъ путей сообщенія. Вслѣдствіе этого закономъ 1 іюня 1895 года земства были освобождены отъ уплаты пособій казнѣ на содержаніе судебно-административныхъ учреждений, образованныхъ по закону 12 іюля 1889 года, но съ тѣмъ, что освободившіяся суммы будутъ употреблены земствомъ на образованіе дорожныхъ капиталовъ.

На основаніи закона 1895 г. въ 34 земскихъ губ. ежегодно должно поступать на составленіе дорожнаго капитала 5 мил. 954 тыс. руб., а по 16 губ., гдѣ земскія учрежденія не введены, — 2.948 тыс. Съ 1896 г. по 1901 на суммы дорожнаго капитала устроено дорогъ съ каменной одеждой 2.499,6 верстъ — изъ нихъ 2.127,5 въ земскихъ губ. и 371,91 въ неземскихъ. Израсходовано по 1 января 1901 года суммъ дорожнаго капитала въ 34 земскихъ губерніяхъ 19 мил. руб., а въ 16 неземскихъ 2.421 тыс., всего же 21.431 тыс. («Россія въ дорожномъ отношеніи». *Мейензъ*). Съ 1896 по 1903 г. въ 34 зем. губ. изъ 47,5 мил. руб., поступившихъ за 7 лѣтъ суммъ на образованіе дорожныхъ капиталовъ, было затрачено на дороги 31,9 мил. руб. («Гужевые и водные

пути», состав. П. И. Рудченко въ «Сводахъ труд. мѣстн. комитетовъ», Пет., 1904 г.).

Но и теперь еще на земскія средства удовлетворяется много чисто-государственныхъ повинностей, которыя слѣдовало бы отнести на счетъ государственнаго казначейства.

Переходя къ источникамъ, изъ которыхъ земства черпаютъ средства для удовлетворенія своихъ потребностей, нужно замѣтить, что при учрежденіи земства исходили изъ полнаго довѣрія къ этому институту, поэтому, при начертаніи правилъ о земскомъ обложеніи, земству былъ предоставленъ широкій просторъ. Никакихъ оцѣночныхъ нормъ не было предписано: просто предоставлялось земству покрывать свои расходы путемъ сборовъ съ недвижимыхъ имуществъ въ городахъ и уѣздахъ — съ земель, жилыхъ домовъ, фабричныхъ, заводскихъ и торговыхъ помѣщеній и т. д., а также съ документовъ на право торговли и промысловъ. Не только земству не было предписано обязательныхъ оцѣночныхъ нормъ, но даже и обязательныхъ предметовъ обложенія, а было лишь предоставлено право взимать налоги съ извѣстныхъ объектовъ, что, однако, не являлось обязанностью земства: оно могло облагать хотя бы только одинъ какой-нибудь источникъ. На опасность такого простора указывалъ тогда еще баронъ Корфъ, главноуправляющій 2-мъ отдѣленіемъ Собственной Его Императорскаго Величества канцеляріи: «Множество частныхъ интересовъ останутся безъ защиты противъ одностороннихъ стремленій преобладающихъ въ немъ (земствѣ) партій». Онъ предлагалъ начертать земствамъ нормы для раскладки повинностей, или даже поручить губернскимъ земскимъ собраніямъ, въ первой же ихъ сессіи, составить точныя, постоянныя правила оцѣнки имуществъ съ тѣмъ, чтобы эти правила имѣли, впредь до измѣненія ихъ такимъ же порядкомъ, силу закона для самихъ земскихъ учреждений.

Но эти предложенія были отвергнуты, и земствамъ предоставлена полная свобода. На основаніи ст. 11 врем. правилъ для земскихъ учреждений по дѣламъ о земскихъ повинностяхъ, «общимъ основаніемъ размѣра обложенія служить цѣнность и доходность облагаемыхъ имуществъ; установленіе же подробностей раскладки предоставляется усмотрѣнію земскихъ учреждений». Податная комиссія въ своемъ отзывѣ на проектъ врем. правилъ полагала нужнымъ предоставить въ финансовомъ отношеніи «полную свободу губернскому хозяйственному управленію, которое, состоя изъ представителей всѣхъ сословій и всѣхъ мѣстностей губерніи, всегда вѣрнѣе и справедливѣе можетъ опредѣлить, сколько слѣдуетъ взыскать съ того или другаго уѣзда на общія губернская потребности». Каковы же были результаты этого?

При изученіи самоуправленія въ каждомъ данномъ государствѣ недостаточно, какъ совершенно справедливо говоритъ проф. Ивановскій («Организація мѣстнаго управленія во Франціи и Пруссіи въ отношеніи различныхъ общественныхъ классовъ», 1886, стр. 42), ограничиваться лишь юридической стороною этой организаціи, т. е. совокупностью нормъ, ее опредѣляющихъ, — необходимо изучать и фактическую социальную сторону въ этой организаціи, т. е. какова она въ дѣйствительности подъ вліяніемъ не только государственнаго, но и социальнаго фактора, то-есть группировки общественныхъ силъ. Достаточно извѣстно, что въ нашихъ земствахъ представлены, главнымъ образомъ, интересы землевладѣльцевъ: составъ нашихъ земскихъ учреждений въ настоящее время характеризуется слѣдующими цифрами, относящимися къ

30 земскимъ губерніямъ (безъ губерній Вятской, Пермской, Олонецкой и Вологодской):

Дворянъ и чиновниковъ	57,1	%
Отъ 2-го изб. собранія (разночинцевъ)	13,3	%
Крестьянъ	29,6	%
	100,0	%

Между тѣмъ, какъ говорить въ другомъ своемъ трудѣ тотъ же авторъ, «уравнительность земскихъ налоговъ поставлена въ весьма существенную зависимость отъ того обстоятельства, воплощаетъ ли въ себѣ земское представительство интересы всего населенія. У насъ допущено неравнобѣрное представительство, а отсюда — возможность неуравнительности земскаго обложенія. Мы вполне присоединяемся къ слѣдующимъ словамъ того же проф. Ивановскаго: «Мы глубоко убѣждены, что послѣ закона самую первую и важную гарантіей уравнительности земскихъ налоговъ является правильная организація земскихъ учреждений, представляющая въ себѣ все мѣстное населеніе; если этого нѣтъ, если въ мѣстныхъ представительныхъ органахъ законъ допускаетъ господство какого-нибудь одного сословія, какъ это имѣетъ мѣсто у насъ, то остальное населеніе ничѣмъ не гарантировано противъ неуравнительности земскихъ налоговъ» (100).

Даже отъ нашего административно-судебнаго учрежденія, Сената, не ускользнула эта зависимость распредѣленія палогового бремени отъ даннаго состава земскихъ собраній, «порядокъ переложенія тягости земскихъ сборовъ съ однихъ плательщиковъ на другихъ или съ однихъ родовъ имущества на другіе, смотря по случайному преобладанію въ земскихъ собраніяхъ гласныхъ отъ крупныхъ или мелкихъ землевладѣльцевъ, отъ городовъ или сельскихъ обществъ». Сенатъ мягко выражается, называя это случайнымъ составомъ земскихъ собраній, между тѣмъ оно не случайное явленіе, а постоянное, зависящее отъ дѣйствующаго избирательнаго права. Оно было констатировано и комиссіей, назначенной Н. Х. Бунге ¹⁾ для пересмотра земскаго обложенія: «Въ настоящее время, — говорилось тамъ, — отдѣльная группа гласныхъ, достигнувъ преобладанія въ земскихъ собраніяхъ, можетъ не останавливаться передъ увеличеніемъ расходовъ, разсчитывая возложить ихъ на другія группы путемъ повышенной оцѣнки. Земскія управы могутъ въ интересахъ той или другой партіи увеличивать или уменьшать оцѣнку имущества лицъ (извѣстныхъ категорій) и такимъ образомъ расширять или суживать по произволу кругъ лицъ, пользующихся правомъ земскаго представительства». И, дѣйствительно, мы видимъ, что на первыхъ же порахъ земскія собранія, состоящія преимущественно изъ представителей землевладѣнія, пользуясь данною закономъ свободой, обнаружили склонность къ установленію сборовъ съ торговли и промышленности въ высшемъ размѣрѣ сравнительно съ другими предметами обложенія — одинъ уѣздъ хотѣлъ, напимѣръ, ³/₄ вѣхт. своихъ расходовъ покрыть сборами съ торговли и промышленности ²⁾. Для огражденія промышленности и торговли правитель-

¹⁾ Комиссія эта была образована въ 1885 году и работала до 1891 года; она выработала цѣлый проектъ измѣненій въ обложеніи земскими сборами. При изложеніи земскихъ финансовъ, какъ упомянуто, мы пользовались матеріалами, добытыми этой комиссіей. Это наиболѣе цѣнный источникъ.

²⁾ Составъ земствъ оказываетъ влияние не только на финансовую политику, но и на всю политику земствъ. Въ зависимости отъ этого фактора одни земства развиваютъ широко народное образованіе, другія даютъ крупныя субсидіи госпи-

ство, вмѣсто того, чтобы измѣнить составъ земскихъ собраній, издало 21 ноября 1866 года законъ, ограничивающій право обложенія земства въ этомъ направленіи. Къ этому закону мы еще вернемся при разсмотрѣніи обложенія земскими сборами торговли и промышленности, а теперь остановимся на обложеніи *земли* — главнаго источника земскихъ доходовъ.

Обложеніе земли земскими сборами закономъ не ограничено въ виду того, что землевладѣльцы составляютъ большинство въ земскихъ собраніяхъ, и для нихъ раскладка — самообложеніе. Поэтому земства, ограниченныя въ правѣ облагать торговлю и промышленность, *volens-voletis* должны дѣлать главнымъ источникомъ своихъ доходовъ землю. Отсюда: 1) сборъ съ земли имѣеть у насъ преобладающее значеніе почти во всѣхъ земскихъ бюджетахъ; 2) земля обложена тяжелѣе сравнительно съ промышленностью и торговлей. Иллюстрируемъ сказанное: изъ общей суммы земскихъ окладныхъ сборовъ въ 1900 году въ 54¼ милл. руб. отъ земли получено 42¾ милл. руб., и этой суммой покрыто 43% всѣхъ земскихъ расходовъ этого года—96¼ милл. руб. Только въ немногихъ промышленныхъ губерніяхъ сборъ съ земли не игралъ такой преобладающей роли, напримѣръ, въ Московской губерніи онъ составлялъ не болѣе четверти земскаго сбора, въ Петербургской — не болѣе одной трети. Напротивъ того, въ мѣстностяхъ земледѣльческихъ и лѣсныхъ этотъ сборъ составляетъ наибольшую часть окладныхъ доходовъ земствъ: онъ равнялся въ 80-е годы 81% въ Саратовской губерніи, 87% въ Олонецкой и даже до 97% въ Яренскомъ уѣздѣ, Вологодской губерніи, Каргопольскомъ, Олонецкой губерніи, и Лихвинскомъ, Калужской губ. О тяжести обложенія земли сравнительно съ торговлей и промышленностью говорятъ слѣдующія цифры: по всей Россіи земля въ 80-хъ годахъ уплачивала 9% съ доходности, а торговля — менѣе 3%. Въ Петербургской губерніи земля обложена въ 11,6% съ доходности, торговля и промышленность—въ 0,4%; въ Московской губерніи—8,7% и 1,7%; въ Херсонской—7,5% и 1,3%. Въ 44 уѣздахъ обложеніе земли — свыше 20% доходности, а въ Олонец-

талямъ и т. д. Крупныя недоимки по земскимъ сборамъ, числящіяся нерѣдко за землевладѣльцами, объясняются составомъ земскихъ собраній: состоя изъ землевладѣльцевъ, они не могутъ принимать серьезныхъ мѣръ по взысканію недоимокъ съ себя же (см. «Опытъ системат. указат. русск. литер. о земск. пов.», Петерб., 1896, изд. Деп. Окл. Сб.).

Земское представительство у насъ далеко не выражаетъ интересовъ массы, какъ показываютъ нѣкоторыя данныя, почерпнутыя изъ иррессы:

«Въ Бессарабской губерніи дворянамъ принадлежитъ около 30% крестьянамъ — болѣе 50% земли, а гласныхъ отъ дворянъ назначено по уѣзднымъ собраніямъ 127, отъ крестьянъ — 56; въ Херсонской губерніи дворянскихъ земель — около 40%, крестьянскихъ немного меньше, а гласныхъ дворянскихъ — 142, крестьянскихъ — 62; въ Черниговской дворянамъ принадлежитъ около 34% земли, крестьянамъ болѣе 52%, а гласныхъ отъ первыхъ — 270, отъ вторыхъ — 136; въ Курской дворяне имѣють около 30% земли и 286 мѣстъ въ земскихъ собраніяхъ, а крестьяне — вдвое меньше при владѣніи 65%; для Симбирской губерніи имѣемъ 152 дворянскихъ гласныхъ при землевладѣніи около 27% и 128 крестьянскихъ, представляющихъ свыше 42% земли; въ Уфимской 100 дворянскихъ гласныхъ представляютъ 18% земельной собственности, а 58 крестьянскихъ — болѣе 67%; въ Казанской дворяне владѣють около 10% земли, а крестьяне около 60%, между тѣмъ первые посылаютъ 144 гласныхъ, послѣдніе 102; во Владимірской дворяне при землевладѣніи ниже 20% имѣють 169 мѣстъ въ уѣздныхъ земскихъ собраніяхъ, а крестьяне, владѣя болѣе 56% земли, избираютъ всего только 72 гласныхъ; въ Тверской губерніи дворянская земля, составляющая около 24%, представляется 216 гласными, а крестьянское землевладѣніе, составляя свыше 60%, имѣеть 198 мѣстъ въ земскихъ собраніяхъ» («Русск. Вѣд.»).

кой губ. оно достигает 33⁰/₀ доходности. Особенно тяжело обложена земля на сѣверѣ Россіи, гдѣ нѣтъ торговли и промышленности и гдѣ земля—единственный источникъ для земства. Чтобы ослабить обложеніе земли, нѣкоторыя земства переносятъ часть обложенія на казенныя лѣса, которые тогда облагаются до 116⁰/₀ валового дохода—это въ скрытой формѣ пособіе земству изъ государственнаго казначейства. Конечно, вопросъ заключается въ томъ, какъ расцѣнена земля; и эти цифры, замѣтимъ, не выражаютъ собою тяжести обложенія, такъ какъ земля оцѣнена ниже своей стоимости.

Переходя къ способамъ оцѣнки земли для обложенія земскими сборами, мы находимъ здѣсь крайнее разнообразіе. Временными правилами предписывалось облагать по *цѣнности* и *доходности*—вотъ въ приемахъ то опредѣленія этой „цѣнности и доходности“ земства значительно и расходились между собой. Одни земства, исходя изъ оцѣнки земли для исчисленія выкупной суммы, расцѣнивали ее по соображенію съ почвенными условіями, съ удобствомъ сбыта сельскихъ продуктовъ и т. д.; другія принимали выкупную оцѣнку только для земель усадебныхъ, пахотныхъ и луговыхъ, прочія же земли оцѣнивали въ размѣрѣ, установленномъ закономъ для залога по казеннымъ подрядамъ и поставкамъ. Въмѣсто выкупныхъ оцѣнокъ нѣкоторыя земства руководились при оцѣнкѣ земли работами Министерства Государственныхъ Имуществъ по установленію размѣра оброчной подали бывшихъ государственныхъ крестьянъ; многія же комбинировали выкупныя оцѣнки съ арендными и продажными цѣнами. Иногда основаніемъ развертки поземельнаго земскаго сбора служили нормальныя оцѣнки земельныхъ банковъ. Многія земства производили самостоятельныя работы по оцѣнкѣ земли, при чемъ въ основаніе принимались: 1) продажныя цѣны земель; 2) арендныя; 3) урожайность—последняя опредѣлялась по стоимости урожая и издержекъ производства; она служила основаніемъ оцѣнки преимущественно въ сѣверныхъ губерніяхъ, гдѣ не развита сдача земли въ аренду и рѣдки случаи продажи ея. Впрочемъ, большинство земствъ, производившихъ самостоятельныя оцѣнки земель, не ограничивалось однимъ какимъ-либо основаніемъ, а пользовалось всеми упомянутыми источниками и устанавливало оцѣнки по провѣркѣ однихъ данныхъ другими (Рязанск. губ.). Иногда при этомъ производились очень сложныя работы.

Въ нѣкоторыхъ уѣздахъ оцѣнки устанавливались на основаніи личныхъ заявленій землевладѣльцевъ, которые иногда провѣрялись полиціей и волостными правленіями (Саратовскій уѣздъ). Въ Уфимскомъ уѣздѣ была принята оцѣнка, основанная „почти исключительно на личномъ знакомствѣ членовъ оцѣночной комиссіи съ уѣздомъ“. Въ 66 уѣздахъ въ 80 годахъ было принято дѣленіе земель на мѣстности; основаніемъ для этого дѣленія служили, во-первыхъ, почвенныя условія, во-вторыхъ, разстояніе отъ мѣста сбыта: въ Московскомъ уѣздѣ было принято дѣленіе земель на находящіяся—въ 5 вер. отъ города; отъ 5 до 10 в.; отъ 10 до 15; отъ 15 до 20 и далѣе 20. Производя расцѣнку земель по мѣстностямъ и угодыямъ, большинство земствъ устанавливало среднія оцѣночныя нормы для болѣе или менѣе крупныхъ частей уѣзда; нѣкоторыя же земства производили оцѣнки по очень мелкимъ частямъ и даже по отдѣльнымъ владѣніямъ.

Въ 1879 году Министерствомъ Внутр. Дѣлъ указывало на слѣдующіе неправильные способы оцѣнокъ: многія земства опредѣляютъ цѣнность земель по размѣру оброковъ за надѣлы крестьянъ или по размѣру выкупныхъ ссудъ—этотъ способъ опасенъ, потому что выкупная оцѣнка, какъ и оброчная, въ скрытой формѣ заключала въ себѣ вознагражде-

ние за утрату правъ на рабочую силу крестьянина. Другія земства облагаютъ всѣ земли въ одинаковомъ размѣрѣ, не дѣлая имъ вовсе оцѣнки ¹⁾. Нерѣдко земствами устанавливаются несоразмѣрно низкія оцѣнки земель для того, чтобы такимъ путемъ, не мѣшая правильной раскладкѣ уѣзднаго земскаго сбора, уменьшить сумму губернскаго сбора съ уѣзда. Нѣкоторыя земства при раскладкѣ поземельнаго сбора складывали цѣнность и доходность земель и дѣлили полученную сумму на два (Александровскій уѣз., Екатеринославской губ.).

О сравнительной тяжести земскихъ сборовъ съ земель различныхъ группъ собственниковъ даютъ понятіе слѣдующія цифры (въ копейкахъ):

Годы.	Среднее облож. земск. сбор. десятины земли.	Средн. облож. зем. сб. дес. крестьян. надѣльной земли.	Средн. об. зем. сб. ас-ими казенной, удѣльной и частно-владѣя.
1871	7,5	10,6	5,3
1880	10,5	15,5	7,4
1889	12,8	17,3	9,7
1895	16,8	21,6	11,0

Однако въ своемъ ростѣ земское поземельное обложеніе отстаетъ отъ роста продажныхъ цѣнъ на землю, какъ это видно изъ слѣдующей таблицы:

Годы.	Среднее облож. десят. земли зем. сборами (коп.).	Продажная цѣна на землю (рубли).	% отношеніе зем. об-ложенія къ продажной цѣнѣ на землю.
1875	9,15	20,43	0,45
1885	12,4	33,36	0,37
1895	16,8	47,63	0,35

Вышеупомянутая коммиссія П. Х. Вунге пришла къ выводу, что вообще очень высоко обложеніе земскими сборами у насъ въ сѣверной полосѣ. Выработанныя ею правила оцѣнки недвижимыхъ имуществъ для обложенія земскими сборами были утверждены въ 1893 году. Эти правила мы изложимъ ниже.

Кромѣ земли, земства получаютъ средства отъ обложенія *промышленности и торговли*. Представляя по своему составу интересы земледѣльческаго класса и не будучи стѣнены никакими правилами, земскія собранія, какъ мы сказали, на первыхъ порахъ обнаружили склонность къ установленію сборовъ съ промышленности и торговли въ высшемъ размѣрѣ, чѣмъ съ прочихъ предметовъ обложенія: мѣстами свидѣтельство первой гильдіи облагалось окладомъ, въ 2,5 раза превышавшимъ казенный сборъ; нѣкоторыя земства облагали самыя издѣлія мануфактурной и заводской промышленности, выкуриваемое и продаваемое вино; одинъ уѣздъ хотѣлъ 75% своихъ расходовъ покрыть сборами съ промышленности и торговли. Въ виду этого, для огражденія торговли и промышленности—недостаточно представленной въ земскихъ собраніяхъ—и былъ изданъ 21 ноября 1866 года упомянутый уже законъ, ограничивающій право обложенія земства въ этой сферѣ: именнo, при обложеніи фабричныхъ, заводскихъ и торговыхъ помѣщеній повелѣно было принимать во вниманіе только цѣнность и доходность самихъ помѣщеній, не вводя въ оцѣнку ни находившихся въ нихъ предметовъ и издѣлій торгова или промысла, ни торговыхъ и промышленныхъ оборотовъ. Слѣдовательно, подоходность обложенія

¹⁾ Въ нѣкоторыхъ губ. примѣняются различные способы исчисленія доходовъ даже относительно однородныхъ имуществъ: въ Пермской губ. оброчныя казенныя стага облагаются по дѣйствительному доходу, а казенныя лѣса — по нормальной оцѣнкѣ; поэтому сборъ съ оброчн. статей составлялъ $\frac{1}{12}$ дохода, съ земель — $\frac{1}{5}$, а съ лѣсовъ — почти половину (47%) дохода.

торговли и промышленности для земскаго хозяйства этимъ закономъ совершенно исключена, т.-е. фабрики и заводы облагаются теперь только по *материальной стоимости* своихъ помѣщеній, машинъ и проч. Кроме того, въ свою пользу земства могутъ взимать особый сборъ въ формѣ надбавокъ къ цѣнѣ выбираемыхъ промышленными предпріятіями документовъ, а именно—первоначально съ гильдейскихъ свидѣтельствъ первой и второй гильдіи, а также патентовъ съ заведеній винокуренныхъ и для продажи питей—по 25⁰/₀ съ цѣны документовъ, вносимой въ казну, а съ прочихъ торговыхъ и промысловыхъ документовъ по 10⁰/₀. Законъ 1884 года сборы въ пользу земствъ съ гильдейскихъ свидѣтельствъ понизилъ до 15⁰/₀. Реформа государственнаго промысловаго налога 1898 г., хотя и выдвинула вопросъ объ измѣненіи земскаго обложенія торговли и промышленности, однако, она ограничилась только приноровленіемъ стараго принципа (надбавокъ къ казенной цѣнѣ документовъ) къ новому торгово-промысловому обложенію. Именно, по новому закону земства могутъ взимать не свыше 15⁰/₀ съ цѣны промысловыхъ свидѣтельствъ на торговля предпріятія I-го и II-го разряда и съ промышленныхъ предпріятій первыхъ пяти разрядовъ, и не свыше 10⁰/₀ съ цѣны всѣхъ прочихъ промысловыхъ свидѣтельствъ. Развертка сбора съ торговыхъ документовъ между губ. и уѣздными земствами въ указанныхъ предѣлахъ принадлежитъ губ. земскимъ собраніямъ.

Такая система обложенія путемъ надбавокъ къ казенной цѣнѣ документовъ—нераціональна, и среди многочисленныхъ данныхъ, собранныхъ укоманутой комиссіей, имѣется большое количество примѣровъ чудовищной, можно сказать, неравномѣрности обложенія. Такъ, въ Московскомъ уѣздѣ есть мелкія предпріятія съ прибылью въ 200 рублей (шерстопрядильныя и ткацкія), которыя облагаются по даннымъ этой комиссіи, въ размѣрѣ 71,3⁰/₀... Въ Звенигородскомъ уѣздѣ изъ двухъ кирпичныхъ заводовъ одинъ съ доходностью въ 4.500 руб. облагается въ пользу земства въ размѣрѣ 1,2⁰/₀ съ дохода, а другой—съ доходностью въ 1000 руб.—въ размѣрѣ 35⁰/₀... И опытъ Запада и опытъ съ нашей патентной системой государственнаго промысловаго обложенія показываютъ, что при ней мелкія предпріятія облагаются чрезмѣрно высоко, а крупныя—черезчуръ слабо, такъ какъ опредѣленіе цѣны свидѣтельствъ докочитъ обычно на очень немногихъ вѣдѣнныхъ признакахъ, путемъ которыхъ трудно уловить дѣйствительную доходность предпріятій. Результатомъ такого порядка вещей явилось то, что торговля и промышленность несутъ слишкомъ незначительную долю въ земскомъ бюджетѣ.

По смѣтамъ на 1903 г. всѣ земскіе доходы 34 губ. нечислены въ 105,3 мил. руб., а за исключеніемъ переходящихъ суммъ (т.-е. пособій, оказываемыхъ однимъ земствомъ другому, чаще отъ губернскаго—уѣздному, каковыя суммы проходятъ по смѣтамъ губ. и уѣзднаго земствъ и т. п., см. «Доходы и расходы земствъ» на 1903 г., Петерб., 1903, стр. II)—99,5 мил. руб.

За пятилѣтіе (1895—1900) земскіе бюджеты возросли на 22 мил. руб., т.-е. ежегодно въ среднемъ возрастали на 4,5 мил. руб. или почти на 7⁰/₀, а въ сѣверныхъ губерніяхъ это возрастаніе достигаетъ 9,5⁰/₀. Наибольше крупныя бюджеты мы находимъ въ Пермской губерніи (4,5 мил. руб.), въ Вятской и Курской—4 мил. рублей. Наименьшимъ бюджетомъ обладаетъ Олонекская губернія, гдѣ онъ превысилъ лишь 1 мил., но по тяжести его—свыше 3 руб. на жителя—Олонекская губернія выстунаетъ первой.

Важнѣйшимъ источникомъ для земскихъ бюджетовъ служить обложеніе недвижимыхъ имуществъ, которое въ 1903 году дало земствамъ 70,9⁰/₀ земскихъ доходовъ. Первое мѣсто по относительному значенію доходовъ отъ недвижимости среди земскихъ бюджетовъ занимаютъ восточныя губерніи, гдѣ они составляютъ 77⁰/₀ всѣхъ доходовъ этого района. Въ общемъ сборы съ земель и теперь еще покрываютъ больше половины всего земскаго бюджета (51,6⁰/₀), въ нѣкоторыхъ же губерніяхъ они даютъ 89⁰/₀ (Олонецкая губ.), 89,6⁰/₀ (Пензенская), 92,6⁰/₀ (Вологодская), а въ промышленныхъ и столичныхъ роль ихъ опускается до 32,5⁰/₀ (Петербургская) и до 20⁰/₀ (Московская).

Второе мѣсто въ доходахъ отъ обложенія недвижимости занимаютъ сборы съ помѣщеній фабрично-заводскихъ и торгово-промышленныхъ заведеній — 11.261 тыс. руб., т.е. 11,3⁰/₀ всего земскаго бюджета. Въ Московской же губерніи эта категория доходовъ даетъ 32,2⁰/₀ всѣхъ доходовъ губерніи, во Владимірской — 41,1⁰/₀.

Сборы съ городскихъ недвижимыхъ имуществъ даютъ 6 милл. 730 т. рублей, т.е. 6,8⁰/₀ всего земскаго бюджета, но этотъ источникъ играетъ довольно видную роль только въ нѣкоторыхъ губерніяхъ съ развитой городской жизнью, напримѣръ, въ Петербургской губерніи эти сборы покрываютъ 23,2⁰/₀ всѣхъ доходовъ, въ Московской — 20,2.

Сборы съ документовъ на право торговли и промысловъ въ 1895 году дали 3.700 тыс. рублей, т.е. 5,6⁰/₀ всѣхъ доходовъ, а въ 1903 году — 4 милл. 360 тыс. руб., но бюджетная роль ихъ уменьшилась до 4,4⁰/₀. Наибольшее значеніе эти сборы играютъ въ бюджетѣ Московской губерніи — 11,6⁰/₀ всѣхъ доходовъ, въ Тульской — 8⁰/₀ и т. д. Уже этотъ фактъ относительнаго сокращенія роли сборовъ съ документовъ на право торговли и промышленности при общемъ промышленномъ развитіи Россіи показываетъ неадекватность организациі этого сбора, не дающей возможности земствамъ увеличивать свою долю сообразно промышленному развитію и тѣмъ расходамъ, которые вызываются этимъ развитіемъ; эти голыя цифры въ достаточной степени говорятъ о необходимости видоизмѣненія порядка обложенія торговли и промышленности въ пользу земствъ. Отмѣтимъ также, что введеніе казенной продажи питей очень сократило земскіе доходы съ вѣнгородскихъ трактирныхъ заведеній, такъ: въ 1895 году этотъ источникъ лаваль земствамъ 397 тыс. руб., а въ 1900 году только 52 тыс. руб. (см. мой атласъ диаграммъ «Наше земство») ¹⁾.

на этой почвѣ появились среди земствъ стремленія по возможности обойти законъ, стѣсняющій ихъ въ обложеніи торгово-промышленныхъ предпріятій... Эти обходы крайне разнообразны и вмѣсто правильности внесли большую нестроту въ земское обложеніе: одни земства строго держатся закона 1866 года, другія, въ большей или меньшей степени, пытаются въ оцѣнкѣ зданій и машинъ уловить и доходность самаго предпріятія, производительность его... но все это въ скрытой формѣ, такъ какъ послѣдніе способы обложенія, какъ то призналъ Сенатъ, когда дѣло доходило до него, являются незаконными. Такъ, иногда земства принимаютъ во вниманіе, при учетѣ доходности предпріятія, количество добычи (у горныхъ заводовъ), количество поставовъ (у мельницъ) и затѣмъ капитализируютъ найденную такимъ путемъ доходность. Но, когда по поводу такого приѣма обложенія екатеринбургскимъ земствомъ золотыхъ приисковъ дѣло

¹⁾ Земскіе доходы въ губ., гдѣ не введены земскія учрежденія, въ 1906 г. составляли 29,5 милл. руб. (ст. «Ежег. Мин. Фин.» за 1907—8 гг.).

дошло до Сената, послѣдній призналъ его незаконнымъ. И все-таки земства продолжаютъ иногда практиковать такой незаконный способъ, будучи увѣрены, что нѣкоторая часть плательщиковъ не знаетъ, какъ смотреть Сенатъ на это ¹⁾, и потому не доведеть до него дѣла, а у другой руки не поднимется противъ земства.

Насколько неравномерно ложатся земскіе сборы на промышленныя предприятия, видно изъ того, что на одномъ изъ сѣздовъ горнопромышленниковъ юга Россіи выказано было пожеланіе объ оцѣнкѣ земскимъ собраніемъ каменноугольныхъ предприятий пропорціонально ихъ производительности (въ пудахъ угля), вопросъ же о нормѣ попудной оцѣнки предоставить соглашенію сѣзда горнопромышленниковъ юга Россіи съ земствомъ. При этомъ совѣтъ сѣзда долженъ войти въ соглашеніе съ отдѣльными горнопромышленниками съ предложеніемъ имъ взять на себя обязательство не протестовать противъ попудной оцѣнки, и тогда онъ, получивъ отъ земства свѣдѣнія о всей суммѣ, долженствующей быть разложенной на каменноугольные предприятия, можетъ самъ произвести раскладку на отдѣльныя предприятия пропорціонально ихъ производительности и, слѣдовательно, явиться поручителемъ передъ земствомъ въ уплатѣ налога („Торг.-Пром. Газ.“, № 254, 1899). Оригинально здѣсь то, что сами заинтересованные лица просятъ о переходѣ къ новымъ формамъ земскаго промысловаго обложенія и даже обязуютъ другъ друга не протестовать противъ лока еще незаконнаго примѣненія этихъ формъ (въ случаѣ протеста, какъ мы видѣли, Сенатъ признаетъ по жалобѣ заинтересованныхъ лицъ такія формы противозаконными), а въ концѣ-концовъ совѣтъ принимаетъ на себя даже круговую отвѣтственность въ дѣлахъ болѣе уравнилельной раскладки. Этотъ же сѣздъ ходатайствуетъ объ измѣненіи состава гласныхъ земскихъ собраній, въ смыслѣ увеличенія представителей отъ горной промышленности, и о введеніи въ оцѣночныя коммисіи представителей различныхъ видовъ ея ²⁾.

И со стороны земствъ мы видимъ неоднократно ходатайства о повышеніи процента надбавокъ къ казенной цѣнѣ государственныхъ документовъ до 35%—50%, о поднятіи обложенія документовъ съ увеличеніемъ обложенія земли, о предоставленіи земствамъ участія въ извѣстномъ процентѣ въ государственномъ дополнительномъ налогѣ—раскладочномъ и процентномъ... Но чаще земства ходатайствуютъ объ устраненіи самыхъ нормъ по обложенію документовъ съ торговли и промышленности. Замѣтимъ, что теперь отсутствуетъ и еще одинъ аргументъ, который въ свое время приводился въ пользу установленнаго теперь порядка обложенія торговли и промышленности для

1) И дѣйствительно, Сенатъ признаетъ, что при обложеніи заводскихъ и торговыхъ помѣщеній принятіе во вниманіе свѣдѣній о количествѣ производимыхъ продуктовъ неправильно (см. «Сборн. Херсон. Земства», 1904 г., № 6, «Земск. хр.»).

2) Какая борьба идетъ въ сферѣ земскихъ финансовъ, приведу иллюстрацію: «Въ Бахмутскомъ и Славяносербскомъ уѣздахъ горнопромышленныя предприятия платятъ 70% всего раскладочнаго сбора со всѣхъ земель и недвижимыхъ имуществъ въ уѣздахъ и въ то же время не пользуются представительствомъ въ земскихъ собраніяхъ, состоящихъ, главнымъ образомъ, изъ землевладѣльцевъ-помѣщиковъ, при чемъ сборы съ горнопромышленныхъ предприятий идутъ, главнымъ образомъ, на уменьшеніе платежей землевладѣльцевъ и на заботы земствъ въ отношеніи негорно-промышленнаго населенія. Самая оцѣнка горнопромышленныхъ предприятий производится по дѣйствительной стоимости всѣхъ зданій и сооружений, оцѣнка же земель — по какой-то фиктивной цѣнѣ отъ 9 до 15 руб. за десятину, чрезъ что происходитъ искусственное переложеніе земскихъ повинностей съ землевладѣльцевъ-помѣщиковъ на горнопромышленныя предприятия» («Горно-заводскій Листокъ», № 22, 1903 г.).

земскихъ нуждъ, именно—въ моментъ установленія ограничивающаго закона торговля и промышленность были еще очень юны и нуждались въ покровительствѣ, теперь же онѣ возмужали и окрѣпли и, пользуясь множествомъ выгодъ, доставляемыхъ имъ земскою дѣятельностью, по справедливости должны участвовать и въ покрытіи земскаго бюджета, особенно теперь, когда образуются особые дорожные капиталы и, слѣдовательно, промышленность и торговля получаютъ большой плюсъ. Затѣмъ, тогда не было еще государственнаго поземельнаго обложенія, но уже было торгово-промышленное, и этотъ фактъ эксплуатировался въ пользу ограниченія земствъ въ сферѣ обложенія торговли и промышленности. Теперь же государственное поземельное обложеніе давно существуетъ.

Недостатки земскаго обложенія промышленности и торговли обратили на себя вниманіе и правительства, и вопросъ о преобразованіи мѣстныхъ сборовъ съ торговли и промышленности нѣсколько разъ подвергался обсужденію, хотя до сихъ поръ безъ великихъ результатовъ. Такъ, въ 1884 году, когда проводился законъ о дополнительномъ раскладочномъ и процентномъ сборѣ съ торговыхъ и промышленныхъ предпріятій, говорилось, что было бы справедливо предоставить извѣстное участіе въ дополнительныхъ сборахъ земствамъ и городамъ, такъ какъ крупныя предпріятія вызываютъ необходимость лишнихъ мѣстныхъ расходовъ на полицію, судъ, на дороги.

Въ упомянутой нами Комиссіи Бунге также поднимался вопросъ о ненормальности нашего земскаго обложенія торговли и промышленности, и здѣсь многіе высказались за переходъ къ принципу подоходности, т.-е. къ тѣмъ началамъ, которыя государство ввело въ 1885 году въ государственное промысловое обложеніе въ формѣ дополнительныхъ сборовъ. Правда, тогда поднимались и нѣкоторыя возраженія, главнымъ образомъ, покоящіяся на томъ, что раскладочными присутствіями самая прибыльность предпріятія опредѣлялась не дѣйствительная и даже не нормальная, а относительная, *предполагаемая*, поэтому она не соизмѣрима съ доходностью прочихъ имуществъ, облагаемыхъ земскими сборами. Но реформа государственнаго промысловаго обложенія 1898 года устраиваетъ это возраженіе. Теперь новой реформой роль вышнихъ признаковъ сужена, относительная доходность замѣнена нормальной, или даже чистой прибылью въ случаѣ представленія книгъ, что не только допускается, но даже поощряется. А разъ мы перейдемъ къ обложенію чистаго дохода, тогда можно будетъ ввести одинаковый процентъ въ пользу земствъ со всѣхъ источниковъ.

Въ третій разъ вопросъ объ обложеніи торгово-промышленныхъ прибылей въ пользу городовъ былъ возбужденъ Министерствомъ Внутреннихъ Дѣлъ при разработкѣ городского положенія 1892 года, но проектированное этимъ Министерствомъ предположеніе также не получило законодательнаго утвержденія. Наконецъ, въ четвертый разъ вопросъ объ обложеніи промышленности и торговли земскими сборами поднимался въ 1893 году при обсужденіи Положенія о государственномъ промысловомъ налогѣ. Такимъ образомъ, несмотря на всѣ ходатайства министра финансовъ, комиссіи, министра внутреннихъ дѣлъ, вопросъ о реформѣ земскаго обложенія торговли и промышленности такъ и остался до сихъ поръ нерѣшеннымъ. Только законъ о земскомъ кадастрѣ прошелъ въ 1893 году (его мы изложимъ ниже) ¹⁾.

¹⁾ Въ 1906 году поступило въ казну промысловаго налога 82,4 милл. руб., въ томъ числѣ отъ основнаго промысловаго налога—33,3 милл. руб., отъ дополнительнаго налога съ предпріятій, обязанныхъ публичной отчетностью,—21,5 милл. руб. и съ предпріятій, не обязанныхъ публичной отчетностью,—

Итакъ, для обложенія земли нѣтъ нормъ, для обложенія же промышленности и торговли установлены рамки и притомъ очень узкія. Результаты: 1) переобремененіе земли — мѣстами земля облагается до

26 милл. руб. На 1908 годъ эти цифры по смѣтѣ: 35,2 милл. руб., 27,5 милл. руб. и 26,5 милл. руб., при общей суммѣ въ 90,7 милл. рублей.

Земства давно уже ходатайствуютъ передъ правительствомъ объ установленіи ихъ участія въ дополнительныхъ сборахъ, но правительство въ этомъ всегда отказывало. При этихъ условіяхъ обложеніе торговли и промышленности для нашихъ земствъ давало всего 15—16%. Конечно, это ненормально.

И въ настоящее время составленъ проектъ, пока въ общихъ чертахъ, который будетъ скоро разсматриваться въ особомъ совѣщаніи при Министерствѣ Финансовъ. По этому проекту основной государственный налогъ вообще предполагается уничтожить и оставить его только для мелкихъ предприятий, и для обложенія земскимъ сборомъ этихъ мелкихъ предприятий устанавливаются процентныя надбавки въ размѣрѣ 15% цѣны этихъ свидѣтельствъ для земствъ и 10% — для городовъ. Со всѣхъ же другихъ, болѣе крупныхъ, неотчетныхъ предприятий земскій сборъ устанавливается въ размѣрѣ не свыше 25% уплачиваемого ими раскладочнаго и окладнаго сборовъ (окладной сборъ вводится вмѣсто основного), а обложеніе городовъ нормируется 15%. Слѣдовательно, свободы въ обложеніи нашимъ самоуправленіямъ не предоставляется, остается та же старая система, — система, напоминающая французскую.

Предпріятія же, подлежащія публичной отчетности, должны уплачивать въ пользу земствъ и городовъ надбавку въ 40% съ налоговъ, уплачиваемыхъ ими въ казну, съ капитала и съ процентнаго сбора съ прибыли. Но эти 40% должны идти въ общій по имперіи фондъ, и прежде всего изъ него долженъ покрываться недоборъ для самоуправленій для отдѣльных мѣстностей, гдѣ только онъ будетъ имѣть мѣсто, сравнительно съ нынѣшнимъ поступленіемъ, а затѣмъ вся остальная сумма распределяется между губерніями и областями министерствъ финансовъ, по соглашенію съ министромъ внутреннихъ дѣлъ; при этомъ двѣ трети фонда должны поступать въ пользу земствъ, а одна треть — въ пользу городовъ. Въ предѣлахъ же этого одна половина суммъ, долженствующихъ поступить въ пользу земствъ или городовъ, распределяется пропорціонально поступленію по губерніямъ и областямъ суммъ земскихъ и городскихъ сборовъ съ недвижимыхъ имуществъ, тѣмъ, повидимому, хотѣя заинтересовать въ болѣе правильной оцѣнкѣ самоуправленіями недвижимыхъ имуществъ: если они будутъ преуменьшать оцѣнку своихъ недвижимыхъ имуществъ, то тѣмъ самымъ доля, причитающаяся на нихъ изъ этого фонда, уменьшится, а тѣмъ выше оцѣнятъ свои недвижимыя имущества, тѣмъ эта доля больше поднимется.

Другая же половина этого фонда распределяется пропорціонально тѣмъ поступленіямъ отъ обложеній неотчетныхъ предпріятій, которыя будутъ имѣть тѣ или другія земства или города.

Но, расширяя нѣсколько права по обложенію торговли и промышленности съ этой стороны, проектъ предполагаетъ, чтобы самоуправленія облагали только одни торгово-промышленныя зданія, и онъ запрещаетъ имъ вводить въ оцѣнку машины, аппараты и другія приспособленія для промысла или торга, а между тѣмъ стоимость машинъ и внутренняго устройства торгово-промышленныхъ помѣщеній, по справкѣ Министерства Финансовъ, по даннымъ за 1902 г., для 27 губерній въ среднемъ опредѣлилась въ 60% къ общей оцѣнкѣ имуществъ; слѣдовательно, этотъ сборъ долженъ понизиться.

По исчисленію Министерства Финансовъ, реформа обѣщаетъ земствамъ и городамъ излишекъ поступления отъ обложенія торговли и промышленности, за вычетомъ уже потерь, въ 11 милл. руб. Сумма очень небольшая.

Вѣдь мы должны такъ или иначе вступить на путь децентрализаціи внутренняго управленія, и, слѣдовательно, нѣкоторыя задачи должны быть переданы земствамъ и городамъ, а тогда, конечно, они должны быть снабжены крупными средствами, и излишекъ въ 11 милл. рублей мало поможетъ дѣлу.

Извѣстно, какими ничтожными средствами располагаютъ наши самоуправленія сравнительно съ другими странами; такъ, въ Англіи мѣстные расходы на человѣка — 33,6 руб. при общей суммѣ государственныхъ расходовъ въ 33,3 руб., въ Пруссіи мѣстные расходы на голову населенія — 15,5 руб., во Франціи — 13,4, а въ Россіи — 2,2 руб.

Соотношеніе у насъ бюджетовъ самоуправленій къ государственному — одно изъ самыхъ неблагоприятныхъ въ Европѣ. Съ этой стороны результаты реформы промысловаго обложенія для нашихъ самоуправленій очень скромны.

Конечно, съ этимъ можно было еще примириться (въ дальнѣйшемъ процент-

56% доходности ¹⁾ (Олонецкая губ.), нѣкоторые казенные лѣса въ Пермской губерніи обложены въ 447% съ доходности (лѣса тамъ даютъ очень незначительные доходы—отъ свидѣтельствъ на сборъ ягодъ и др.); такимъ образомъ, земства въ скрытой формѣ получаютъ субсидіи отъ государства; 2) очень льготное обложеніе торговли и промышленности—по Петербургской губерніи 0,4% съ доходности въ 1885 году; отсюда обходы закона. Комиссія Бунге проектировала одинаковое обложеніе всѣхъ источниковъ по доходу, и реформа промыслового обложенія устранила много возраженій противъ преобразованія земскаго обложенія въ указанномъ направленіи.

Теперь мы перейдемъ къ другому источнику земскихъ финансовъ. По ст. 5 временныхъ правилъ земства могутъ назначать сборы со всякаго рода *зданій и сооружений*, и къ 1900 г. $\frac{1}{3}$ уѣздныхъ земствъ (121) и 13 губернскихъ ввели у себя этотъ сборъ, который въ этомъ году составлялъ 1,6% общей суммы земскихъ сборовъ. Но только въ нѣкоторыхъ уѣздахъ этотъ сборъ имѣетъ крупное бюджетное значеніе—въ Петербургскомъ уѣздѣ онъ доходитъ до 18,7%, въ Московскомъ до 17,9% всей суммы земскихъ окладныхъ сборовъ: значительныя суммы въ этихъ уѣздахъ получаютъ отъ обложенія дачъ. Сборъ этотъ взимается не во всѣхъ уѣздахъ и не со всѣхъ строеній: въ нѣкоторыхъ уѣздахъ облагаются строения всѣхъ сословій, въ другихъ для крестьянъ сдѣлано изъятіе. Иногда облагаются *все* строения, иногда — только приносящіи доходъ, иногда же исключительно дачи (Петербургскій у.).

Оцѣнка строеній для обложенія земскими сборами производится самыми разнообразными способами: по страховымъ даннымъ, по установленной земскими собраніями нормальной оцѣнкѣ дома, комнаты, квадратной сажени, запятой строеніемъ; иногда взимается огульный сборъ съ каждой усадьбы, иногда послѣдніи дѣлятся на разряды въ зависимости отъ разстоянія до шоссе или желѣзной дороги; иногда цѣнность усадьбы выводится изъ количества или цѣнности принадлежащей къ ней земли (Лохвицкій уѣздъ), для чего устанавливается извѣстное соотношеніе цѣнности усадьбы и цѣнности земли; это скрытая форма обложенія строеній путемъ усиленной оцѣнки усадебной земли. Почти половина уѣздныхъ земствъ, взимающихъ сборъ съ сельскихъ построекъ, привлекаетъ къ обложенію только зданія, приносящіи доходъ: дачи, дома, сдаваемые подъ торговлю и промышленность. По этому бюджетное значеніе этого сбора, за исключеніемъ уѣздовъ съ сильно развитой дачной жизнью, незначительно.

Комиссія Бунге предлагала сдѣлать обязательнымъ обложеніе сельскихъ построекъ въ мѣстностяхъ, гдѣ сдача ихъ внаемъ составляетъ

нѣкая надбавка въ пользу земствъ и городовъ могли бы быть увеличены), но при условіи, если бы предполагалось предоставить нашимъ самоуправленіямъ, т. е. земствамъ и городамъ, дѣлать надбавки къ государственному подоходному налогу, чего, къ сожалѣнію, правительственный проектъ не предусматриваетъ, а между тѣмъ такія надбавки въ нѣмецкихъ городахъ играютъ весьма крупную роль.

Правда, англійская практика этого не допускаетъ, но это тамъ компенсируется участіемъ самоуправленій въ поступленіяхъ отъ наследственнаго обложенія, а также правительственными субсидіями отъ дополнительнаго обложенія спиртныхъ напитковъ, что, въ общей сложности, даетъ англійскому самоуправленію весьма крупную цифру. Такъ, въ 1903—1904 гг., при бюджетѣ англійскихъ самоуправленій въ 158 милл. фунтовъ стерлинговъ, правительственныя субсидіи превысили 19 милл. фунтовъ стерлинговъ.

¹⁾ Повторяемъ, надо имѣть въ виду приниженныя поземельныя земскія оцѣнки.

обычный способ извлечения дохода их владѣльцами, по не рекомендовала облагать сельскія постройки, подлежащія обязательному отъ огня страхованію, вообще крестьянскія усадьбы (за исключеніемъ трактировъ и мелочныхъ лавокъ), такъ какъ и безъ того крестьянскія жилища не удовлетворяютъ условіямъ здороваго жилья.

Нельзя не указать здѣсь на слѣдующую ненормальность: по ст. 14 временныхъ правилъ «не подложить обложенію со стороны земскихъ учреждений земли, отошедшія подъ проведеніе желѣзныхъ дорогъ при самомъ ихъ устройствѣ, а также зданія и сооруженія, на земляхъ сихъ возведенныя и подлежащія по истеченіи опредѣленнаго срока, вмѣстѣ съ дорогою, поступить въ собственность правительства». И въ то же время облагаются крестьянскія зданія! Мотивомъ для этого закона служило желаніе не тормозить развитіе желѣзнодорожной сѣти, поэтому тогда указывалось на особое значеніе у насъ желѣзныхъ дорогъ: онѣ возвышаютъ цѣнность земли, развиваютъ промышленность и тѣмъ уже приносятъ выгоду земству. Между тѣмъ желѣзныя дороги достаточно развились, и, казалось бы, особая покровительственная мѣра въ этомъ отношеніи безцѣльна, но законъ все еще остается. Теперь представьте себѣ, что земство улучшаетъ проселочныя, подъѣздныя пути, — въ результатѣ увеличивается подвозъ грузовъ къ желѣзнымъ дорогамъ; желѣзнодорожныя общества пользуются выгодами отъ земской дѣятельности, по въ то же время не несутъ никакого налога. Это имѣетъ мѣсто особенно теперь, съ образованіемъ дорожныхъ капиталовъ. Комиссія Бунге и предлгала привлечь желѣзныя дороги къ обложенію земскими сборами съ чистой прибыли, какъ она опредѣляется для государствен. обложенія, размѣръ же земскаго сбора долженъ былъ опредѣляться законодательнымъ порядкомъ на 9 лѣтъ.

Далѣе земства имѣютъ право облагать также *городскія недвижима имуществва*. Послѣднія облагаются тройкимъ налогомъ: государственнымъ, городскимъ и земскимъ; отъ послѣдняго налога городскія имуществва иногда освобождаются, такъ какъ земства не обязаны, а только могутъ облагать эти имуществва, но иногда они не пользуются своимъ правомъ: въ 1895 году 5,5% всѣхъ уѣздовъ не облагали городскіхъ имуществъ.

Обложеніе городскіхъ недвижимыхъ имуществъ въ общемъ много ниже обложенія земли. Это является результатомъ, главнымъ образомъ, того, что многіе уѣзды ищисляютъ земскій сборъ на основаніи городскіхъ оцѣнокъ, которыя нерѣдко въ нѣсколько разъ ниже дѣйствительной цѣнности имуществъ, такъ какъ городамъ для своихъ собственныхъ раскладокъ нужна только относительная расцѣпка, а въ то же время имъ выгодно, чтобы городское имущество фигурировало въ государственномъ совѣтѣ съ низкой оцѣнкой¹⁾. Иногда земства сами облагаютъ городскія имуществва ниже земли, принимая во вниманіе, что имуществва эти облагаются еще городскимъ оцѣночнымъ сборомъ.

До закона 1893 года не было опредѣленныхъ правилъ для развертки въ городахъ налоговъ — городского, земскаго и государственнаго. Только въ 1872 году Министерство Финансовъ издало инструкцію, въ которой указало городскимъ думамъ, чтобы при опредѣленіи цѣнности городскіхъ имуществъ для развертки государственнаго налога городскія управы или раскладочныя комиссіи руководствовались мѣтными наемными и продажными цѣнами, страховою оцѣнкою имуществъ,

1) Чѣмъ ниже эта оцѣнка, тѣмъ меньшая сумма будетъ возложена на городъ при разверсткѣ суммы налога съ городскіхъ недвижимыхъ имуществъ.

а также оцѣнкою ихъ для залога по частнымъ сдѣлкамъ или въ кредитномъ установленіи и по казеннымъ подрядамъ и поставкамъ. Однако эта инструкция оставалась почти безъ примѣненія. Далѣе, наше законодательство до 1893 года не требовало объединенія оцѣнокъ для означенныхъ выше трехъ сборовъ, вслѣдствіе чего въ нѣкоторыхъ губерніяхъ всѣ три сбора были приурочены къ одной оцѣнкѣ, производимой городскимъ управленіемъ. Но надо замѣтить, что городскія оцѣнки были крайне неудовлетворительны: въ большей части нашихъ городовъ непримѣнимо исчисленіе доходности домовладѣнія по квартирнымъ цѣнамъ, такъ какъ въ уѣздныхъ городахъ мало развита сдача помѣщеній вънаемъ. Иногда же городская оцѣнка осложнялась посторонними соображеніями: мѣстами допускалась высокая оцѣнка строеній, принадлежащихъ состоятельнымъ лицамъ, въ другихъ же губерніяхъ одновременно примѣнялись двѣ, три и даже четыре оцѣнки: одна по городскому сбору, двѣ по земскимъ сборамъ—уѣздному и губеринскому, и четвертая по государственному налогу.

По приѣмамъ своимъ земскія оцѣнки городскихъ имуществъ до закона 1893 года сводились къ двумъ типамъ: *первый типъ*—берется городская (относительная) оцѣнка, затѣмъ самимъ земствомъ производится подробная оцѣнка нѣсколькихъ разнородныхъ типическихъ домовладѣній. Изъ сопоставленія городской и земской оцѣнокъ одѣхъ и тѣхъ же недвижимостей выводится коэффициентъ отношенія между этими оцѣнками, на который и помножаются затѣмъ городскія оцѣнки; *второй типъ*—производится подробная опись всѣхъ имуществъ и оцѣнка нѣсколькихъ типическихъ; на основаніи этой оцѣнки устанавливается нормальная оцѣнка квадратной или кубической единицы помѣщенія, строенія, отдѣльной комнаты.

Въ городахъ, гдѣ не введено „Городовое Положеніе“, обязательно было примѣненіе изданной Министерствомъ Внутреннихъ Дѣлъ въ 1850 году инструкции: этой инструкціей установлена оцѣнка городскихъ имуществъ на основаніи чистаго дохода, опредѣляемаго по наемной платѣ за оцѣняваемое помѣщеніе или за соедѣній помѣщенія, за вычетомъ расходовъ на содержаніе и управленіе имъ. На домовладѣльцевъ возлагалась обязанность, подъ угрозой наказанія, предъявлять оцѣночною комиссіе документы и контракты по найму квартиръ. Если домовладѣлецъ не выполнялъ этого, комиссія сама собирала свѣдѣнія отъ соедѣей и жильцовъ, по тогда домовладѣлецъ лишался права возражать противъ сдѣланной оцѣнки. Однако для остальныхъ городовъ Россіи не существовало этого обязательства. Точно такъ же не примѣнялась косвенная декларация: даже старшіе нотаріусы, кредитныя и страховыя общества не обязаны были сообщать этихъ свѣдѣній оцѣночнымъ учрежденіямъ.

Существенный недостатокъ обложенія городскихъ недвижимыхъ имуществъ въ пользу земства и казны состоялъ въ томъ, что *оцѣнки отдѣльныхъ городовъ* не были объединены ни между собой, ни съ оцѣнкою земель, такъ какъ производились на различныхъ основаніяхъ; при этомъ почти нигдѣ не приводилась въ извѣстность дѣйствительная цѣнность городскихъ имуществъ, а лишь относительная расцѣпка, достаточная для развертки налога между домовладѣльцами.

Наконецъ „въ доходъ земства поступаютъ судебная пошлина и сборъ съ бумагъ, взимаемые съ дѣлъ гражданскихъ, производящихся у земскихъ начальниковъ, городскихъ судей, уѣздныхъ членовъ окружнаго суда и въ окружныхъ судахъ, когда послѣдніе исполняютъ обя-

запности съѣзда мировыхъ судей» (ст. 27 времен. правилъ о земскихъ повинностяхъ).

Нѣкоторыя земства ходатайствовали также объ установленіи особаго процента въ ихъ пользу съ имуществъ, переходящихъ по наслѣдству — Херсонское земство, напримѣръ, ходатайствовало въ 1883 году о дополнительномъ сборѣ въ 25% къ суммѣ пошлинъ съ наслѣдственныхъ имуществъ. И для казны это было бы выгодно: земства могли бы быть привлечены къ оцѣнкѣ переходящихъ имуществъ, теперь же эти имущества оцѣняются крайне низко — иногда въ 20 разъ ниже дѣйствительной цѣны такъ: одно имущество въ 62 милліона рублей было оцѣнено въ 150 тыс. рублей. Въ 1882 году Смоленское земство ходатайствовало о взиманіи особыхъ крѣпостныхъ пошлинъ. Земствамъ и теперь отчисляется 10% съ суммы пошлинъ, взимаемыхъ мировыми судьями.

Итакъ, земля несетъ львиную долю налоговъ, торговля же и промышленность, пользующіяся выгодами земской дѣятельности, мало участвуютъ въ этомъ бремени. Ненормальность этого особенно ярко выступаетъ съ проведеніемъ закона 1895 года о дорожныхъ капиталахъ. И этимъ наше коммунальное право идетъ въ разрѣзъ съ прусскимъ, по которому облагаются группы лицъ, получающія наиболѣе выгоды отъ коммунальной дѣятельности. Теперь, когда вопросъ объ улучшеніи дорогъ выдвинутъ на первую очередь, назрѣла и у насъ необходимость „спеціального обложенія“. Было бы едва ли справедливо удовлетворять нужды небольшого меньшинства на средства всего населенія уѣзда, и сама жизнь выдвигаетъ вопросъ о спеціальномъ обложеніи: развивается дачная жизнь, образуются поселенія при станціяхъ желѣзныхъ дорогъ. Имъ нужны дороги, шоссе, мостовыя, пока же эти мѣстности не получили городского устройства, ихъ нужды должны удовлетворяться земствами. Но у послѣднихъ нѣтъ средствъ и для удовлетворенія назрѣвшихъ потребностей, и частныя лица нерѣдко собираютъ средства по подпискѣ, или населеніе заключаетъ съ земствомъ условіе, по которому оно вноситъ извѣстную сумму съ тѣмъ, чтобы земство прибавило отъ себя и построило дорогу или произвело какое-либо другое улучшеніе. Бываютъ случаи соглашенія этихъ лицъ съ земствомъ объ осуществленіи той или другой задачи на счетъ особаго дополнительнаго сбора съ заинтересованныхъ владѣльцевъ. Но трудно установить соглашеніе между всѣми, а затѣмъ иногда вступившія въ соглашеніе лица впоследствии отказывались уплачивать дополнительный сборъ, и земству оставалось тогда или бросить начатую постройку или достраивать ее на свой счетъ. Очевидно, необходимо урегулировать этотъ вопросъ, необходимо допустить обязательныя дополнительные мѣстные сборы („спеціальное обложеніе“), если на это послѣдуетъ согласіе всѣхъ или опредѣленнаго количества мѣстныхъ плательщиковъ. Въ настоящее же время земства нерѣдко боятся вступать въ упомянутое соглашеніе, такъ какъ согласившіяся лица впоследствии могутъ отказаться отъ уплаты палого. Такіе сборы много содѣйствовали бы развитію земскаго хозяйства и послужили бы къ большому соразмѣренію палоговъ съ выгодами, которыми пользуются отдѣльные плательщики. И въ комиссіи Бунге поднимался вопросъ о введеніи у насъ „спеціальнаго обложенія“.

Въ докладѣ объ экономическомъ изслѣдованіи дорогъ, представленномъ въ вятскую губернскую земскую управу (см. «Журналы вятскаго губернскаго земскаго собранія 33 очередной сессіи». Вятка, 1900 г.), мы читаемъ, что «земство имѣетъ немалое доказательство того, что потребность въ улучшенныхъ путяхъ растетъ быстро, и, не-

сомнѣнно, ходатайства отъ уѣздныхъ земствъ, сельскихъ обществъ и даже частныхъ лицъ — владѣльцевъ крупныхъ промышленныхъ заведеній—въ близкомъ будущемъ будутъ поступать настоятельно и въ большомъ числѣ. Само собою разумѣется, что средства дорожнаго капитала далеко не будутъ достаточны не только для такихъ крупныхъ затратъ, какихъ требуетъ шоссе или устройство мостовыхъ на главнѣйшихъ путяхъ, но и улучшения неудобопроѣздныхъ мѣстъ дорогъ, которыхъ, благодаря обилію лѣсовъ, въ Вятской губерніи особенно много“. Въ этомъ же докладѣ, разбирая вопросъ объ улучшеніи одной дороги, служащей, главнымъ образомъ, одному заводу, губернская управа ходатайствуетъ передъ губернскимъ собраніемъ объ оказаніи пособія, при чемъ полагаетъ необходимымъ предложить владѣльцу этого завода принять должное участіе въ исправленіи означенной дороги, хотя бы на десятиверстномъ участкѣ... Такимъ образомъ образование спеціальнаго дорожнаго капитала, какъ мы видимъ на примѣрѣ вятскаго земства, вовсе не устранило вопроса о недостаткѣ денежныхъ средствъ, которыми располагаетъ земство для этой цѣли, а съ другой стороны существованіе дорогъ, имѣющихъ серьезное экономическое значеніе, но въ то же время обслуживающихъ какое-нибудь крупное промышленное предпріятіе, ставитъ вопросъ о привлеченіи этихъ промышленныхъ предпріятій къ участію въ улучшеніи путей сообщенія. Словъ нѣтъ, вѣроятно, промышленныя предпріятія не разъ будутъ входить въ соглашеніе съ земствами относительно совмѣстнаго улучшенія того или другого пути, но эти соглашенія не регулируются спеціальнымъ законодательствомъ, и во всякое время промышленное предпріятіе можетъ отказаться отъ взятаго на себя обязательства, и, слѣдовательно, земство вынуждено будетъ брать эти расходы исключительно на себя. Все это настоятельно требуетъ введенія у насъ „спеціальнаго обложенія“ на подобіе Америки.

Въ своемъ мѣстѣ мы указывали, какъ тяжело у насъ обложена въ нѣкоторыхъ уѣздахъ земля. Въ комиссіи Бунге на основаніи этого факта, а также того, что часто въ одной и той же губерніи въ однихъ уѣздахъ обложеніе земли слишкомъ тяжело, въ другихъ же сравнительно незначительно, на примѣръ, въ черноземныхъ уѣздахъ Рязанской и Тамбовской губерній земскій сборъ съ земли не превышаетъ 7% доходности, а въ нечерноземныхъ онъ составляетъ отъ 14,2 до 19,4%—и что сами губернскія земства далеко не всегда могутъ прийти на помощь уѣзднымъ и тѣмъ облегчать тяжесть уѣзднаго обложенія, раздавались голоса за необходимость установить законодательнымъ порядкомъ извѣстный предѣлъ обложенія. Разъ этотъ предѣлъ будетъ достигнутъ, то дальнѣйшіе расходы даннаго уѣзднаго земства должны быть отнесены на счетъ губернской смѣты, при условіи: 1) что всѣ расходы даннаго земства не могутъ быть сокращены; 2) что предполагаемое увеличеніе неотложно и необходимо. На случай отказа губернскаго земства принять на свой счетъ необходимые уѣздные расходы, уѣздному земству должно быть дано право обжалованія постановленія губернскаго земства въ особое губернское присутствіе, а затѣмъ въ Министерство Внутреннихъ Дѣлъ. Въ тѣхъ губерніяхъ, гдѣ по всѣмъ уѣздамъ земскій сборъ взимается въ высшемъ размѣрѣ, земству выдается для производства неотложныхъ мѣстныхъ расходовъ пособіе изъ общаго земскаго капитала, образуемаго посредствомъ дополнительнаго сбора со всѣхъ предметовъ земскаго обложенія въ тѣхъ губерніяхъ, гдѣ введено Положеніе о земскихъ учрежденіяхъ.

На это нужно замѣтить, что успѣхъ земскихъ ходатайствъ о выдачѣ пособій изъ общеземскаго фонда сталъ бы во многомъ зависѣть отъ настойчивости и изворотливости представителей земства, отъ личныхъ знакомствъ въ губернскихъ и столичныхъ сферахъ. Затѣмъ невозможно установить такіе видимые признаки, на основаніи которыхъ можно съ полной увѣренностью отвѣтить на вопросъ: необходимо или нѣтъ данный расходъ для извѣстной мѣстности. Но самый вопросъ о предѣльности обложенія былъ поднятъ комиссіей, въ связи съ предполагаемой реформой обложенія торговли и промышленности по чистому доходу. Предполагалось установить предѣлъ обложенія для всѣхъ категорій источниковъ: земли, недвижимыхъ городскихъ имуществъ, торговли и промышленности.

Лучшій выходъ изъ затрудненія, создаваемого переобремененіемъ нѣкоторыхъ земствъ, по нашему мнѣнію, это развязать земствамъ руки въ обложеніи торговли и промышленности, на которыя и могла бы быть перенесена тогда часть налогового бремени. Введеніе же предѣльности въ обложеніи грозитъ свести земское хозяйство къ удовлетворенію самыхъ элементарныхъ потребностей, отчего можетъ утратиться самый интересъ къ земскому хозяйству. Однако въ 1900 г. прошелъ законъ объ установленіи предѣльности земскихъ смѣтъ (см. далѣе).

Главнѣйшимъ предметомъ земскихъ расходовъ является медицинская часть, на что въ 1903 г. израсходовано 30,4% всего бюджета. Затѣмъ второе мѣсто въ земскихъ бюджетахъ занимаютъ расходы на народное образованіе, достигающіе 19 милл. рублей, т.-е. 19,2% земскаго бюджета. Въ 1895 году на народное образованіе тратилось 9 милл. 300 тыс. руб., слѣдовательно, ежегодно увеличивались расходы по этой статьѣ на 1 милл. 200 тыс. руб., или около 13% въ годъ, т.-е. ростъ земскаго расходнаго бюджета здѣсь шелъ вдвое быстрѣе роста общаго земскаго бюджета (6,8%). Дорожная повинность поглощаетъ 11 милл. 651 тыс. р., но въ этой суммѣ включены почти 6 милл., назначавшіеся прежде на издержки, снятыя съ земства въ 1895 г. и обращаемыя теперь на составленіе дорожнаго капитала. Земское управленіе поглощаетъ 10,2% земскаго бюджета. Отмѣтимъ еще, что расходы на экономическое благосостояніе составляли въ 1903 г. 3 милл. 578 тыс. руб., т.-е. 3,6% бюджета, въ 1895 же году на эту часть было назначено всего только 71 тыс. р., т.-е. 1% земскаго бюджета, такъ что расходваніе по этой рубрикѣ быстро растетъ. Расходы на общественное призрѣніе, какъ они занесены въ земскія смѣты на 1903 г., нечислены въ суммѣ 1 милл. 792 тыс. руб., и ростъ этого источника съ 1895 года равнялся 10%. Такимъ образомъ эти сухія цифры краснорѣчиво говорятъ о культурной роли земства: мы видимъ, что земство энергично взяло въ свои руки школьное дѣло, и расходы на образованіе растутъ вдвое быстрѣе общихъ расходовъ земства; то же самое и съ медицинскимъ дѣломъ, ростъ расходовъ на которое равняется въ среднемъ 7,5% въ годъ и опять-таки превышаетъ средній ростъ земскаго бюджета. Энергично растутъ и расходы на экономическое благосостояніе, но земство не располагаетъ достаточными средствами для того, чтобы развивать свои задачи въ той степени, какъ это было бы желательно и какъ этого требовали бы условія промышленнаго развитія. Въ самомъ дѣлѣ, что значать эти 3,5 милл. руб., ассигнованные на содѣйствіе экономическому благосостоянію Россіи, сравнительно съ огромностью задачъ, которыя стоятъ теперь передъ нами?

Правила оцѣнки недвижимыхъ имуществъ для обложенія земскимъ сборомъ.

Мы видѣли, что въ правила земскаго обложенія включены были при введеніи земскихъ учреждений лишь самыя общія нормы. Это было сдѣлано для того, чтобы не стѣснять земствъ на первыхъ порахъ ихъ дѣятельности, а въ послѣдствіи воспользоваться ихъ опытомъ для коренного пересмотра устава о земскихъ повинностяхъ. Земства въ общемъ, несмотря на трудность веденія почти безъ всякихъ указаній столь сложнаго дѣла, достигли результатовъ, превосходящихъ законныя ожиданія, какъ на это и было указано Госуд. Совѣтомъ въ 1893 г. при обсужденіи оцѣночныхъ правилъ. Конечно, нельзя не отмѣтить и нѣкоторыхъ недостатковъ: извѣстной неуравнительности обложенія, неправильныхъ оцѣнокъ, чрезмѣрнаго обремененія нѣкоторыхъ источниковъ, болѣе высокой оцѣнки крестьянской земли въ то время, какъ на крестьянахъ же лежатъ и натуральныя повинности.

Но съ теченіемъ времени обстоятельства измѣнились, и законодательство во многомъ отстало отъ жизни. При Бунге, какъ мы указывали, была образована коммиссія по земскому обложенію. Она представила проектъ реформъ мѣстнаго обложенія, но изъ всего проекта получили утвержденіе только правила оцѣнки недвижимыхъ имуществъ для обложенія земскими сборами. Весь проектъ былъ отвергнутъ, какъ указывалось Государственнымъ Совѣтомъ, по тѣмъ соображеніямъ, что необходимо имѣть болѣе точныя данныя для пересмотра земскаго обложенія: нынѣшнія оцѣнки часто имѣютъ въ виду только отношенія оцѣниваемыхъ имуществъ, поэтому на основаніи существующаго матеріала нельзя дѣлать выводовъ о средствахъ, какими располагаютъ земства. Введеніемъ правильной оцѣнки правительство надѣялось добыть болѣе точный и достовѣрный матеріалъ для будущей реформы земскаго обложенія. Такимъ образомъ были установлены правила 8 іюня 1893 года.

Оцѣнка недвижимыхъ имуществъ по этимъ правиламъ производится *губернскими и уѣздными оцѣночными коммиссіями*. Въ виду того, что земскія оцѣночныя работы, производимыя на основаніи этихъ правилъ, имѣютъ общегосударственное значеніе—по нимъ производится раскладка государственнаго поземельнаго и подомоваго налоговъ,—и что поэтому возможна со стороны земствъ пониженная оцѣнка имуществъ, чтобы уклониться отъ государственнаго поземельнаго обложенія—составъ губернскихъ и уѣздныхъ оцѣночныхъ коммиссій устанавливается закономъ слѣдующимъ: изъ государственныхъ чиновниковъ и изъ представителей земствъ, со значительнымъ преобладаніемъ первыхъ. Такъ, *губернская оцѣночная коммиссія* образуется подъ предсѣдательствомъ губернскаго предводителя дворянства изъ государственныхъ чиновниковъ—управляющихъ казенною палатою, государственными имуществами и акцизными сборами и др., изъ представителей земства—предсѣдателя губернской земской управы, двухъ членовъ по выбору губернскаго земскаго собранія, городского головы губернскаго города и др. (ст. 2). *Уѣздныя оцѣночныя коммиссіи* образуются подъ предсѣдательствомъ уѣзднаго предводителя дворянства изъ государственныхъ чиновниковъ—податнаго инспектора, непремѣннаго члена уѣзднаго по крестьянскимъ дѣламъ присутствія и одного земскаго пачальника, изъ представителей земства—предсѣдателя уѣздной земской управы, двухъ членовъ по выбору земскаго собранія, двухъ членовъ отъ городской думы уѣзднаго города и др. (ст. 3).

Далѣ до 1893 года земствамъ была дана полная свобода въ раскладкѣ земскихъ сборовъ—отсюда многочисленность и разнообразіе масштабовъ и приемовъ, которыми они пользовались при взиманіи своихъ налоговъ. Закономъ 8 іюня 1893 года все эти приемы объединены, унифицированы: все земства раскладываютъ свои налоги по *средней чистой доходности* имущества. „При невозможности непосредственнаго опредѣленія средней доходности недвижимаго имущества, доходность эта исчисляется въ опредѣленномъ отношеніи къ цѣнности имущества“ (ст. 9). Доходность земель и лѣсовъ исчисляется по даннымъ за послѣдніи 9 лѣтъ; доходность городскихъ имуществъ опредѣляется по даннымъ за послѣдніи шесть лѣтъ (ст. 11).

Для опредѣленія доходности уѣзды дѣлается на однородныя въ хозяйственномъ отношеніи мѣстности (ст. 12). Эти мѣстности раздѣляются на отдѣльныя угодья: усадебную и пахотную землю, сѣнокосы, пастбища, огороды и проч.; угодья могутъ быть подраздѣлены на разряды по качеству земли и другимъ влияющимъ на доходность условіямъ (ст. 13). По этимъ разрядамъ, а если ихъ нѣтъ, то по угодьямъ, опредѣляется средняя доходность десятины. Доходность каждаго землевладѣнія опредѣляется затѣмъ помноженіемъ количества десятинъ даннаго разряда на среднюю доходность (ст. 15). Если, напримѣръ, землевладѣніе состоитъ изъ 100 десятинъ, изъ которыхъ 50 десятинъ пахотной земли, 5 дес.—усадебной и 10—огорода, то доходность его опредѣлится такимъ образомъ: сначала опредѣляется доходность каждаго изъ этихъ подраздѣленій помноженіемъ средней доходности десятины пахотной земли на 50, усадебной земли на 5 и т. д.; затѣмъ полученные числа складываются, и получается общая сумма доходности землевладѣнія. Къ общей суммѣ доходности землевладѣнія присоединяются также доходы отъ особыхъ источниковъ—доходъ отъ рыболовныхъ водъ, разработки торфа и др., опредѣляемые на основаніи провѣреннаго заявленія владѣльца о среднемъ размѣрѣ получаемаго имъ чистаго дохода; очевидно, мы имѣемъ здѣсь дѣло съ установленіемъ доходности посредствомъ деклараціи собственника.

Оцѣнка по правиламъ 1893 года допускаетъ нѣкоторую *индивидуализацію*: сумма доходности землевладѣнія, исчисленная вышеупомянутымъ способомъ согласно ст. 15, можетъ быть понижена оцѣночною комиссіею на основаніи такихъ данныхъ, которыя не могли быть приняты во вниманіе при оцѣнкѣ по ст. 15, но которыя понижаютъ доходность имущества, напримѣръ, неудобное для хозяйства расположеніе дачи, череполосность ея, отсутствіе въ ней воды и т. п. (ст. 16).

Доходность городскихъ имуществъ, сдаваемыхъ внаемъ, опредѣляется по наемной платѣ, за вычетомъ необходимыхъ по имуществу расходовъ и вѣроятнаго недобора велѣдствіе простаго помѣщенія (ст. 21). Доходность городскихъ имуществъ, несдаваемыхъ внаемъ, опредѣляется по аналогіи съ тѣми, которыя сдаются; при невозможности примѣнить этотъ способъ доходность опредѣляется по цѣнности имущества, при исчисленіи которой принимается во вниманіе матеріальная стоимость постройки, степень ея прочности, хозяйственныя удобства и выгодность мѣстонахожденія имущества, а также цѣнность земли подъ дворовымъ участкомъ (ст. 22). Вычеты на расходы и недоборъ велѣдствіе простаго, а равно отношеніе доходности къ цѣнности имущества, при невозможности учесть дѣйствительный доходъ, устанавливается въ одинаковомъ размѣрѣ по всему городу или въ различномъ для отдѣльныхъ его частей (ст. 23).

Оцѣнка недвижимыхъ имуществъ по закону 1893 года производится слѣдующимъ образомъ. *Уѣздная земская управа* составляетъ предположенія объ *общихъ основаніяхъ оцѣнки* недвижимыхъ имуществъ: о дѣленіи уѣзда на мѣстности, угоды, разряды, о размѣрѣ вычетовъ на расходы, о недоборѣ при оцѣнкѣ недвижимыхъ городскихъ имуществъ, о процентномъ отношеніи дохода отъ недвижимаго имущества къ его цѣнности; она же, если найдетъ нужнымъ, составляетъ предположенія объ измѣненіи существующихъ основаній оцѣнки (ст. 6 и 3). Свои *предположенія* управа представляетъ на разсмотрѣніе *уѣздной оцѣночной комиссіи*. Последняя, на основаніи предположеній земской управы, устанавливаетъ *общія основанія оцѣнки* недвижимыхъ имуществъ (ст. 1 и 5), и затѣмъ эти общія основанія сообщаются на заключеніе *уѣзднаго земскаго собранія*. Предположенія уѣздной оцѣночной комиссіи относительно основаній оцѣнки земель и лѣсовъ публикуются въ мѣстныхъ губернскихъ вѣдомостяхъ и разсылаются всѣмъ мѣстнымъ землевладѣльцамъ, которымъ предоставляется право дѣлать на нихъ замѣчанія въ шестипедѣльный срокъ со дня напечатанія (ст. 26). Повидимому, можно дѣлать замѣчанія относительно всякой пормы, а не только непосредственно касающейся даннаго плательщика, такъ какъ, если какая-нибудь часть имущества будетъ оцѣнена ниже ея стоимости, то это вѣдь должно отразиться на обложеніи имущества всѣхъ другихъ плательщиковъ. Далѣе уѣздная оцѣночная комиссія разсматриваетъ замѣчанія уѣзднаго земскаго собранія и отдѣльныхъ землевладѣльцевъ, можетъ измѣнить основанія оцѣнки, принимая въ соображеніе упомянутыя замѣчанія, но можетъ и не измѣнять, и передаетъ ихъ вмѣстѣ съ заключеніемъ уѣзднаго земскаго собранія губернской оцѣночной комиссіи. Последняя обязана согласовать оцѣночныя данныя, представленныя уѣздными оцѣночными комиссіями, для того, чтобы они были сравнимы (ст. 27).

Исполнивъ свое дѣло согласованія основаній оцѣнокъ, губернская оцѣночная комиссія передаетъ ихъ на заключеніе *губернскаго земскаго собранія*. Одобренныя губернскимъ земскимъ собраніемъ основанія оцѣнки утверждаются губернаторомъ. Такимъ образомъ главная роль въ *установленіи оцѣночныхъ нормъ* по закону 1893 года принадлежала уѣздной оцѣночной комиссіи, которая лучше губернской знаетъ условія мѣстности. На последнюю возлагалось только объединеніе, согласованіе оцѣночныхъ нормъ, необходимое въ виду того, что по этимъ основаніямъ производится раскладка государственнаго поземельнаго и подомоваго налога. Но и последняя роль исполнялась губернской оцѣночной комиссіей неудовлетворительно.

Когда пормы оцѣнки утверждены, *уѣздная управа* приступаетъ къ опредѣленію доходности каждаго отдѣльнаго имущества (ст. 29). Функціи уѣздной оцѣночной комиссіи при этомъ — чисто-наблюдательнаго характера: на нее возлагается общее наблюденіе за дѣйствіями уѣздной земской управы, разсмотрѣніе представленій ея по ходатайствамъ отдѣльныхъ землевладѣльцевъ о пониженіи средней доходности землевладѣній въ силу различныхъ условій. Здѣсь видно все недовѣріе, которымъ проникнуто правительство къ дѣйствіямъ земской управы изъ опасенія, чтобы последняя не понижала оцѣнокъ имущества. На уѣздную оцѣночную комиссію возлагается также разсмотрѣніе возраженій на произведенныя управой оцѣнки отдѣльныхъ недвижимыхъ имуществъ (ст. 5). Обязанность губернской оцѣночной комиссіи составляетъ наблюденіе за исполненіемъ уѣздными земскими управами и уѣздными оцѣночными комиссіями своихъ обязанностей по оцѣнкѣ недвижимыхъ имуществъ (ст. 4).

Такимъ образомъ въ самой оцѣнкѣ главная роль принадлежитъ уѣздной земской управѣ: на нее возлагается веденіе поземельныхъ книгъ и описей всѣхъ подлежащихъ оцѣнкѣ недвижимыхъ имуществъ, собраніе свѣдѣній о составѣ оцѣниваемыхъ имуществъ, объ арендныхъ платахъ, цѣнахъ на работы и произведенія земли и, какъ мы уже сказали, *самая оцѣнка каждаго отдѣльнаго имущества.*

Порядокъ оцѣнки каждаго имущества, по закону 1893 года, состоятъ въ слѣдующемъ. Владѣльцы недвижимыхъ имуществъ обязаны по требованію земской управы сообщать ей свѣдѣнія о составѣ, цѣнности и доходности ихъ имуществъ и о способахъ пользованія ими, съ приложеніемъ документовъ, которыми эти свѣдѣнія подтверждаются. Такимъ образомъ владѣльцы имуществъ декларируютъ свои доходы отъ нихъ и подкрѣпляютъ свои деклараціи документами. Земская управа можетъ даже требовать фактуры, чтобы удостовѣриться, сколько, напримеръ, заплачено за ту или иную машину. Если же владѣлецъ не доставилъ документовъ, то можно игнорировать его возраженія противъ произведенныхъ оцѣнокъ (ст. 30) — это напоминаетъ западно-европейскій порядокъ, гдѣ недоставленіе документовъ также лишаетъ плательщиковъ права обжалованія. Деклараціи отдѣльныхъ плательщиковъ провѣряются по окладнымъ книгамъ земскихъ и городскихъ общественныхъ учреждений, межевымъ планамъ, свѣдѣніямъ о продажныхъ и наемныхъ цѣнахъ на недвижимыя имущества, страховымъ и залоговымъ оцѣнкамъ и т. д. Страховыя общества и кредитныя учрежденія, выдающія ссуды подъ залогъ недвижимыхъ имуществъ, обязаны доставлять, по требованію уѣздной земской управы, имѣющіяся у нихъ свѣдѣнія объ имуществѣхъ (ст. 32). Данныя этихъ учреждений, особенно кредитныхъ, могутъ оказать особую услугу земству при оцѣнкѣ, такъ какъ кредитныя учрежденія сами заинтересованы въ производствѣ правильной оцѣнки.

Исчисливъ доходность даннаго имущества, земская управа сообщаетъ объ этомъ владѣльцу его. По окончаніи производства всѣхъ оцѣнокъ составляется общій сводъ ихъ и публикуется въ мѣстныхъ губернскихъ вѣдомостяхъ. Этотъ сводъ можетъ быть разсматриваемъ всѣми владѣльцами недвижимыхъ имуществъ въ уѣздѣ (ст. 34) — здѣсь до извѣстной степени устанавливается контроль общественнаго мнѣнія. Возраженія противъ оцѣнокъ (но неизвѣстно — своего только или всякаго другого имущества) можно дѣлать въ теченіе трехъ мѣсяцевъ со дня публикаціи. Возраженія эти подаются въ оцѣночную комиссію черезъ земскую управу. Уѣздная оцѣночная комиссія разсматриваетъ возраженіе, повѣряетъ его посредствомъ осмотра владѣнія на мѣстѣ черезъ своего члена, въ присутствіи сосѣднихъ владѣльцевъ, постановляетъ свое рѣшеніе и объявляетъ его лицу, подавшему возраженіе (ст. 36). На постановленіе уѣздной оцѣночной комиссіи можетъ быть подана въ мѣсячный срокъ жалоба губернской оцѣночной комиссіи, рѣшеніе которой утверждается губернаторомъ. На рѣшеніе губернской оцѣночной комиссіи можетъ быть подана жалоба министру финансовъ.

Разсматривая правила оцѣнки недвижимыхъ имуществъ по закону 8 іюня 1893 года, можно видѣть, что ими у насъ установлена полная *децентрализація* земскаго кадастра: каждый уѣздъ имѣлъ право выработать свои *общія положенія*. Правда, губернская оцѣночная комиссія обязана была согласовать и объединять оцѣночныя нормы уѣздныхъ комиссій, но это было ей не по силамъ, и потому получалась нестрога основаній оцѣнки.

На этотъ недостатокъ и обращаетъ вниманіе законъ 18 января 1899 года. Чтобы устранить децентрализацію кадастра, новый законъ передаетъ установленіе общихъ основаній оцѣнки недвижимыхъ имуществъ изъ рукъ уѣздныхъ въ руки губернскихъ оцѣночныхъ комиссій. Изъ этого основного измѣненія вытекаютъ и остальные, установленныя правилами 18 января 1899 года. Такъ, на губернскую оцѣночную комиссію возлагается теперь дѣленіе уѣздовъ на однородныя въ хозяйственномъ отношеніи мѣстности, послѣднихъ — на угодья и разряды; установленіе процентнаго отношенія дохода къ цѣнности имуществъ, — словомъ, то, что прежде было возложено на уѣздныя оцѣночныя комиссіи, теперь перенесено на губерскія (ст. 2). Соответственно съ этимъ *измѣнились и обязанности губернской земской управы*. На нее теперь возложено: 1) собраніе и разработка свѣдѣній, необходимыхъ для установленія общихъ основаній оцѣнки недвижимыхъ имуществъ въ уѣздахъ; 2) составленіе предположеній объ общихъ основаніяхъ оцѣнки недвижимыхъ имуществъ и объ измѣненіяхъ существующихъ основаній, т. е. то, что раньше было возложено на уѣздныя земскія управы (ст. 4).

На уѣздныя оцѣночныя комиссіи теперь возлагается только представленіе губернской оцѣночной комиссіи замѣченій по предложеніямъ послѣдней объ общихъ основаніяхъ оцѣнки недвижимыхъ имуществъ въ уѣздѣ; на уѣздныя же земскія управы возложено доставленіе губернскимъ земскимъ управамъ, по ихъ требованіямъ, только свѣдѣній, необходимыхъ для составленія предположеній объ общихъ основаніяхъ оцѣнки недвижимыхъ имуществъ. Прочія функціи по оцѣнкѣ имуществъ отдѣльныхъ плательщиковъ оставлены какъ за уѣздными оцѣночными комиссіями, такъ и за уѣздными земскими управами.

Составленныя губернскими оцѣночными комиссіями общія основанія оцѣнки представляются на заключеніе уѣздныхъ земскихъ собраній и затѣмъ публикуются. Далѣе слѣдуютъ замѣчанія уѣздныхъ земскихъ собраній и частныхъ землевладѣльцевъ, представленіе измѣненныхъ основаній оцѣнки губернскому земскому собранію и утвержденію губернаторомъ, — словомъ, все дѣло только въ большей централизаціи. Такое перенесеніе обязанностей уѣздной оцѣночной комиссіи и уѣздной земской управы на губернскую оцѣночную комиссію и губернскую земскую управу сдѣлано въ виду того, что губерскія земскія управы обзавелись уже рапѣе прекрасными статистическими работами: законъ 1899 года даетъ возможность воспользоваться для оцѣнки матеріалами губерскихъ земскихъ статистическихъ отдѣленій.

Первоначальная правила вносили большую пестроту въ оцѣнку, равномерность оцѣнокъ была проведена только въ предѣлахъ одного и того же уѣзда. Новымъ закономъ устранена пестрота въ оцѣнкѣ по отдѣльнымъ уѣздамъ: онъ установилъ равномерность оцѣнки для дѣлой губерніи, но не объединилъ нормъ оцѣнки для различныхъ губерцій. А это важно въ виду того, что государство воспользуется этимъ кадастромъ для государственнаго поземельнаго налога и для обложенія городскихъ имуществъ; для раскладки земскихъ сборовъ результаты кадастра пригодны, но они не годятся для раскладки государственнаго налога. Затѣмъ остается открытымъ вопросъ, часто ли будетъ повторяться этотъ кадастръ: вѣдь результаты его скоро устарѣютъ.

Слѣдуетъ отмѣтить, что оцѣночныя работы, хотя имѣли общегосударственное значеніе, но по закону 1893 года велись на счетъ земства. Закономъ 18 января 1899 года изъ государственнаго казначейства ассигнуется 1 миллионъ рублей на производство оцѣночныхъ работъ,

и эта сумма распредѣляется между губерніями по взаимному соглаше- нію министровъ внутреннихъ дѣлъ и финансовъ и государственнаго контролера, сообразно съ количествомъ земли, облагаемой земскими сборами въ каждой губерніи, и съ числомъ отдѣльныхъ владѣній по- слѣдней. Это казенное пособіе опредѣлено навсегда и лишь до оконча- нія оцѣночныхъ работъ связано съ извѣстнымъ назначеніемъ (Прав. 12 апр. 1899 г.).

Поземельный кадастръ въ Австріи продолжался 52 года (1817— 1869 гг. Реальный же кадастръ по проекту 1858 г. не осуществился), и стоилъ онъ съ десятины 1 р. 02 коп.; въ Италіи кадастръ обошелся въ 4 руб. 51 коп.; въ Пруссіи онъ продолжался 6 лѣтъ — съ 1861 по 1867 гг. — и обошелся по 53 коп. съ десятины; въ Баденѣ — 13 лѣтъ и стоилъ по 1 руб. 43 коп. (См. очень интересную таблицу, состав- ленную деп. окладн. сборовъ къ представленію въ Госуд. Совѣтъ, «о мѣрахъ къ скорѣйшему завершенію работъ по оцѣнкѣ недвижи- мыхъ имуществъ, подлежащихъ обложенію земскимъ сборомъ».)

У насъ со времени опубликованія закона 1893 года по 1 іюля 1903 г. изъ общаго числа 359 уѣздовъ въ 34 земскихъ губ. въ 144 уѣздахъ не производилось собиранія матеріаловъ по оцѣнкѣ, и эта «медленность объясняется недостаточной заинтересованностью земствъ въ этомъ окончаніи переоцѣнокъ, иногда вслѣдствіе соображеній партійнаго характера». Дѣло въ томъ, что существующія оцѣнки, говоря вообще, выгоднѣе именно для тѣхъ элементовъ населенія, которые имѣютъ преобладаніе въ земскихъ собраніяхъ, т.-е. для частныхъ зем- левладѣльцевъ: земли ихъ оцѣняются очень часто на болѣе льгот- ныхъ условіяхъ, чѣмъ крестьянскія; въ оцѣнкѣ же земель, съ одной стороны, и помѣщеній торгово-промышленныхъ предпріятій — съ дру- гой, замѣчается обыкновенно еще большая разница въ пользу первыхъ. Такимъ образомъ «согласіе съ оцѣночными нормами, примѣненіе коихъ для многихъ представителей земства сопряжено съ повышеніемъ въ будущемъ земскаго обложенія, въ сущности нерѣдко равносильно для земскихъ гласныхъ извѣстному самопожертвованію, на которое не спо- собенъ обыкновенный человекъ при обыденныхъ условіяхъ». Затѣмъ трудно найти компетентныхъ лицъ для производства оцѣночныхъ ра- ботъ, трудно получить санкцію отъ губернскихъ властей на ихъ утвер- жденіе, нѣкоторые же изъ нихъ оказываются даже устраненными вслѣд- ствіе политической неблагонадежности: «Бывали даже случаи, когда цѣлый рядъ лицъ, представленныхъ управою послѣдовательно губерна- тору въ качествѣ кандидатовъ для завѣдыванія оцѣночными рабо- тами, не получали утвержденія, и оцѣночное отдѣленіе въ теченіе ряда лѣтъ оставалось безъ руководителя». Встрѣчались и такіе случаи, ко- гда лица, уже состоящія въ составѣ оцѣночныхъ отдѣленій, не допуска- лись губернаторомъ для собиранія статистическихъ данныхъ на мѣстахъ, или же согласіе на ихъ отъѣздъ получалось слишкомъ поздно. По закону неполученіе отъ губернатора увѣдомленія относительно принятія на службу лица въ теченіе двухнедѣльнаго срока признается за изъ- явленіе согласія на представленіе (ст. 186 Общ. Учрежд. Губ.); но нѣкоторые губернаторы сообщаютъ въ двухнедѣльный срокъ лишь о томъ, что не могутъ дать отзыва о данномъ лицѣ до собранія о немъ надлежащихъ справокъ, а собраніе справокъ иногда длится пѣсколько мѣсяцевъ. Все это неблагопріятно отражалось на ходѣ оцѣночныхъ работъ. Нерѣдко, вслѣдствіе недостатка компетентныхъ лицъ, работы поручались лицамъ, совершенно неподготовленнымъ, вслѣдствіе чего вся работа пропала даромъ. Нерѣдко, дажѣ, оцѣночныя работы ослож-

нялись внесениемъ постороннихъ вопросовъ, что опять-таки затрудняло и замедляло ихъ.

На оцѣночныя работы до 1903 г. у насъ израсходовано немногимъ болѣе 7 милл. рублей, и если бы вся эта сумма была затрачена лишь на работы по тѣмъ 83 уѣздамъ, гдѣ выработаны нормы, то все же оказалось бы, что расходъ по оцѣнкѣ, падающій на десятину земли, составилъ бы у насъ менѣе 15 коп., тогда какъ самый дешевый западно-европейскій кадастръ — Вюртембергскій — (1873 — 1884) обошелся въ 27 коп. съ десятины. Въ 1902 г. Мин. Вп. Дѣлъ подняло вопросъ объ изыятіи оцѣночнаго дѣла изъ веденія земствъ, между прочимъ, и по мотивамъ политическаго характера, такъ какъ «главный контингентъ лицъ, приглашаемыхъ земствомъ къ оцѣночнымъ изслѣдованіямъ, составляется изъ элементовъ въ политическомъ отношеніи весьма сомнительной благонадежности» (см. вышеуказан. записку Деп. окладн. сборовъ «О мѣрахъ къ скорѣйшему завершенію работъ по оцѣнкѣ недвижимыхъ имуществъ»). И въ этомъ же году производство земельных оцѣнокъ по Высочайшему повелѣнію было прекращено въ 12 губерніяхъ, а затѣмъ административнымъ порядкомъ еще въ 6 губерніяхъ¹⁾.

12 іюня 1900 г. опубликованъ законъ «Объ установленіи предѣльности земскаго обложенія въ губерніяхъ, въ коихъ введено въ дѣйствіе Положеніе о губернскихъ и уѣздныхъ земскихъ учрежденіяхъ, и объ освобожденіи земствъ отъ нѣкоторыхъ расходовъ». Законъ объ установленіи предѣльности земскаго обложенія имѣетъ временный характеръ, именно — по новому закону предоставлено министрамъ внутреннихъ дѣлъ и финансовъ, ко времени окончанія въ земскихъ губерніяхъ оцѣнки недвижимыхъ имуществъ для обложенія земскими сборами, внести на утвержденіе въ законодательномъ порядкѣ предложеніе объ установленіи въ законѣ той доли цѣнности или доходности недвижимыхъ имуществъ, которой не должны превышать земскіе сборы. До того же времени устанавливаются слѣдующія временныя правила. При составленіи земскихъ смѣтъ, губернскихъ и уѣздныхъ, земскіе сборы съ недвижимыхъ имуществъ не могутъ быть повышаемы болѣе, нежели на 30% въ годъ, но въ этотъ счетъ не идетъ повышение земскихъ сборовъ вслѣдствіе увеличенія числа или размѣровъ недвижимыхъ имуществъ, подлежащихъ земскому обложенію. Въ случаѣ перенесенія какого-либо расхода изъ уѣздной смѣты въ губернскую или обратно, увеличеніе сборовъ съ недвижимыхъ имуществъ въ установленномъ размѣрѣ допускается: по смѣтѣ, изъ которой расходъ исключенъ, — сверхъ разности между окладомъ предыдущаго года и исключеннымъ изъ смѣты расходомъ, а по смѣтѣ, въ которую расходъ перенесенъ, — сверхъ суммы упомянутаго оклада и перенесеннаго въ смѣту расхода.

Если повышение земскихъ сборовъ съ недвижимыхъ имуществъ будетъ ниже установленной нормы въ теченіе одного или нѣсколькихъ лѣтъ, то въ послѣдующіе затѣмъ годы земскія собранія, губерни-

¹⁾ Къ 1 іюля 1908 г. по собранію оцѣночныхъ матеріаловъ было выполнено приблизительно $\frac{2}{3}$ всей работы, по разработкѣ оцѣночныхъ матеріаловъ — около $\frac{1}{2}$ и по выработкѣ оцѣночныхъ нормъ немногимъ болѣе $\frac{2}{5}$ всей работы; работа же по разсмотрѣнію и утвержденію оцѣночныхъ нормъ только еще начата. Въ однихъ мѣстахъ, можно думать, работы закончатся черезъ 5, въ другихъ — черезъ 10 лѣтъ. Впереди почти вся работа по наложенію оцѣнокъ на отдѣльныя имущества. Ей долженъ предшествовать «учетъ земель», но и уже сдѣланный «учетъ» вслѣдствіе большой мобилизаціи долженъ подвергнуться болѣе или менѣе значительному измѣненію (см. подробнѣе «Докладъ бюджет. ком. 3-й Гос. Думы 2-й сессіи по смѣтѣ расход. деп. окл. сб. на 1909 г.»).

скія и уѣздныя, по принадлежности, могутъ увеличить сборы сверхъ годовой 3% нормы, съ тѣмъ, однако, условіемъ, чтобы: а) общій размѣръ повышенія обложенія за истекшее съ 1900 г. время не превышалъ нормы и б) одновременное увеличеніе окладовъ не было болѣе 10% противъ предшествующаго года.

Если же земскіе расходы требуютъ увеличенія сборовъ болѣе, чѣмъ на 3%, то такіа смѣты представляются земствами губернатору на утвержденіе. Послѣдній вноситъ смѣту на обсужденіе губернскаго по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствія и затѣмъ или утверждаетъ ее, или, если превышеніе сборовъ съ недвижимыхъ имуществъ сверхъ нормы будетъ признано присутствіемъ или лично губернаторомъ обременительнымъ для населенія, представляетъ Министерству Внутреннихъ Дѣлъ и Финансовъ со своими замѣчаніями и съ заключеніемъ присутствія. Земскія смѣты, не остановленныя министромъ внутр. дѣлъ въ теченіе трехъ мѣсяцевъ со дня ихъ полученія губернаторомъ, считаются утвержденными.

Если министры внутреннихъ дѣлъ и финансовъ признаютъ предложенное земскими собраніями, губернскими или уѣздными, повышеніе сборовъ съ недвижимыхъ имуществъ за предѣлы, разрешаемые настоящими правилами, обременительнымъ для населенія или невызывающимся необходимостью, то указываютъ собраніямъ тѣ статьи расхода, которыя подлежатъ сокращенію или исключенію изъ смѣты. При сокращеніи расходной смѣты министры сообразуются съ заключеніемъ по сему предмету губернскаго по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствія, а также съ ходатайствами земскаго собранія, буде таковыя были заявлены при представленіи смѣты, наблюдая при этомъ, чтобы назначенія, отпускавшіяся по смѣтѣ предшествующаго года, не были сокращаемы иначе, какъ по заявленію о томъ земскаго собранія.

Если министры внутреннихъ дѣлъ и финансовъ, не находя возможнымъ допустить предложенное земскимъ собраніемъ повышеніе сборовъ съ недвижимыхъ имуществъ по непосильности его для населенія, признаютъ въ то же время нечисленные расходы необходимыми, то входятъ въ Государственный Совѣтъ съ представленіемъ объ отнесеніи впредь нѣкоторыхъ расходовъ губерній или уѣзда на счетъ казны или объ оказаніи земству восполненія иного рода; для удовлетворенія же потребности текущаго года отпускаютъ земству изъ особаго кредита, подлежащаго съ 1901 года включенію въ расходную смѣту Министерства Внутреннихъ Дѣлъ.

Такъ какъ правила 12 іюня 1900 г. сокращаютъ и безъ того скудную средства земствъ, то вмѣстѣ съ тѣмъ, по новому закону, они съ 1900 — 1901 гг. освобождаются отъ нѣкоторыхъ расходовъ, а именно: а) по квартирному довольствію судебныхъ приставовъ и чиновъ полиціи (исправниковъ, ихъ помощниковъ и станowychъ приставовъ), а также другихъ чиновъ, коимъ такое довольствіе производится на основаніи особыхъ узаконеній; б) по содержанію секретарей губернскихъ по земскимъ дѣламъ присутствій и по ассигнованію относящейся на земскія средства части канцелярскихъ издержекъ этихъ присутствій; в) по путевому и квартирному довольствію предсѣдателей и членовъ отъ земства присутствій по воинской повинности, равно какъ по содержанію лицъ, завѣдующихъ дѣлопроизводствомъ уѣздныхъ и городскихъ присутствій, и по ассигнованію симъ присутствіемъ, въ случаѣ надобности, дополнительной суммы на канцелярскіе расходы и г) по найму помѣщениій для уѣздныхъ и городскихъ по воинской повинности присутствій, въ случаѣ неимѣнія мѣста въ казенныхъ или общественныхъ зданіяхъ, а равно по мебелированію, отопленію и освѣщенію этихъ помѣщениій.

Перечисленные въ пп. а—г расходы вѣрно относить на счетъ государственнаго казначейства.

Эти расходы, какъ не имѣющіе никакого отношенія къ мѣстнымъ нуждамъ, давно бы пора сложить съ земства: они и тяготѣли на земскихъ бюджетахъ опять-таки въ силу особенности нашего государственнаго финансоваго строя—его *неэластичности*. При всякомъ появленіи новой потребности, за отсутствіемъ свободныхъ средствъ у государственнаго казначейства и благодаря малой растяжимости существующей налоговой системы, приходилось удовлетвореніе многихъ потребностей чисто-государственнаго характера возлагать на земскія и городскія средства. Такимъ путемъ и образовался у насъ на земскомъ и городскомъ бюджетѣ наростъ, который теперь постепенно срѣзывается по мѣрѣ роста средствъ государственнаго казначейства. Кромѣ вышеупомянутаго оправданія, принятіе нѣкоторыхъ расходовъ на мѣстныя средства не имѣло никакого основанія.

Но во всякомъ случаѣ освобожденіе земства отъ этихъ расходовъ слишкомъ незначительно и далеко не вознаграждаетъ за то сокращеніе ресурсовъ, которое явится въ результатѣ примѣненія закона 12 іюня. Всѣ эти многочисленныя рубрики закона даютъ свободныхъ средствъ въ руки земствъ не болѣе $1\frac{1}{2}$ —2 милл. руб.

Этотъ законъ подвергся сильной критикѣ со стороны различныхъ органовъ печати¹⁾. Мы на ней останавливаться не будемъ, скажемъ только, что урегулированіе роста земскаго бюджета, несомнѣнно, является рѣшительнымъ ударомъ самостоятельности земскихъ учреждений: эта самостоятельность въ сильной степени стянута, земская дѣятельность поставлена въ очень узкія рамки.

Такая мѣра едва ли оправдывается тѣми мотивами, которые выставляются сторонниками закона 12 іюня 1900 г.,—тяжестью земскаго обложенія, недоимками по земскимъ сборамъ и нѣкоторыми другими. Если мы обратимся къ Западной Европѣ, то увидимъ, что по размѣру мѣстнаго обложенія Россія занимаетъ одно изъ послѣднихъ мѣстъ (*Яснопольскій*. «О географическомъ распредѣленіи государств. расходовъ Россіи»). Недоимки по земскимъ сборамъ также не могутъ служить доказательствомъ обременительности земскаго обложенія, такъ какъ полиція до сихъ поръ преимущественно обращала вниманіе на взысканіе казенныхъ сборовъ, успѣшностью взиманія которыхъ нерѣдко опредѣлялось повышеніе чиновъ полиціи по служебной лѣстницѣ. Кромѣ того, недоимки накапливаются часто на помѣщикахъ. Къ этому нужно еще присоединить, что торговля и промышленность очень слабо обложены въ пользу земствъ, и скорѣе нужно было уравнивать обложеніе земли и торговли и промышленности, а не задерживать ростъ земскаго бюджета.

Законъ о предѣльности земскаго обложенія оказалъ у насъ вліяніе на первое время, а именно въ 1901 году сборы съ недвижимыхъ имуществъ увеличилось противъ предыдущаго года только на 1,04⁰/₀, въ то время, какъ въ 1895—1905 гг. это возрастаніе составляло 5,5⁰/₀, а въ 1902 г. увеличилось обложеніе сравнительно съ предшествующимъ годомъ на 5,4⁰/₀, въ 1903 г.—на 6⁰/₀, а за трехлѣтіе 1904—1906 гг. въ среднемъ увеличеніе составляло 8,8⁰/₀, слѣдовательно, законъ остался на бумагѣ, при чемъ ростъ обложенія сталъ совершаться даже быстрѣе, чѣмъ до него.

¹⁾ Онъ встрѣтилъ серьезныя возраженія и въ Госуд. Совѣтѣ (см. очень интересныя пренія по поводу этого закона въ Госуд. Совѣтѣ въ «Отчетѣ по дѣлопроизв. Госуд. Сов. за 1899—1900 г.», т. I, стр. 680 и далѣе).

По Положенію о преобразованіи учреждений, вѣдающихъ дѣла земскаго хозяйства въ 9 западныхъ губерніяхъ, здѣсь введена также нормировка обложенія движимыхъ имуществъ, именно: по § 69 временно, впредь до опредѣленія законодательнымъ порядкомъ доли цѣнности или доходности облагаемыхъ земскими сборами имуществъ, составляющія высшій предѣлъ допускаемаго обложенія оныхъ земскія смѣты, за исключеніемъ первой смѣты по каждой губ., подлежащей законодательному утвержденію, составляются на слѣдующихъ основаніяхъ: земскіе сборы при составленіи смѣты не могутъ повышаться болѣе, нежели на 30% въ годъ, но это ограниченіе не распространяется на тѣ случаи, когда увеличеніе сборовъ выше нормы обуславливается увеличеніемъ числа или размѣровъ подлежащихъ земскому сбору недвижимыхъ имуществъ; если повышеніе земскихъ сборовъ съ недвижимыхъ имуществъ будетъ ниже установленной нормы въ теченіе одного или нѣсколькихъ лѣтъ, то въ послѣдующіе затѣмъ годы сборы могутъ быть увеличены сверхъ годовой 30%-ной нормы, съ тѣмъ, однако, условіемъ, чтобы 1) общій размѣръ повышенія обложенія за истекавшее время не превышалъ нормы и 2) одновременное увеличеніе оклада не было болѣе 10% противъ предшествовавшаго года.

Оцѣнка недвижимыхъ имуществъ для обложенія ихъ земскими сборами возлагается на податныхъ инспекторовъ и уѣздную оцѣночную комиссію подъ руководствомъ казенной палаты. Недвижимыя имущества оцѣниваются по средней чистой доходности или же по средней ихъ цѣнности.

На казенную палату возлагается: 1) веденіе поземельныхъ сводовъ и списковъ, подлежащихъ оцѣнѣ недвижимыхъ имуществъ; 2) разсмотрѣніе и согласованіе проектированныхъ уѣздными оцѣночными комиссіями общихъ основаній оцѣнки недвижимыхъ имуществъ и представленіе окончательнаго проекта таковыхъ на утвержденіе губернскаго комитета по дѣламъ земскаго хозяйства; 3) утвержденіе произведенныхъ уѣздными и оцѣночными комиссіями и податными инспекторами оцѣнокъ отдельныхъ недвижимыхъ имуществъ въ уѣздѣ и городскихъ поселеніяхъ (Прил. къ ст. 70, § 7).

Раскладка государственныхъ налоговъ поземельнаго и съ недвижимыхъ имуществъ въ посадахъ и мѣстечкахъ между уѣздами и городскими поселеніями производится казенной палатой, при чемъ предположенія ея подлежатъ утвержденію губернскаго комитета по дѣламъ земскаго хозяйства (XII, 5).

Натуральная повинности.

Земства имѣютъ право удовлетворять свои потребности посредствомъ натуральныхъ повинностей населенія. Эти повинности отбываются лишь крестьянами и мѣщанами — потомственные и личные дворяне, почетные граждане и купцы не несутъ натуральныхъ повинностей; такимъ образомъ онѣ лежатъ на податномъ сословіи.

Временныя правила вовсе не имѣли въ виду допустить различный размѣръ участія мѣстнаго населенія въ отбываніи мѣстныхъ повинностей, смотря по тому, принадлежитъ ли плательщикъ къ такъ называемымъ податнымъ сословіямъ или нѣтъ. Они лишь предоставляли земскимъ учреждениямъ выборъ наиболѣе удобнаго по мѣстнымъ условіямъ способа отбыванія нѣкоторыхъ повинностей, *требуя въ то же время зачета этихъ повинностей въ денежный сборъ*. По точному смыслу закона земствамъ вовсе не дано право разрѣшать вопросъ съ податной точки зрѣнія и удваивать обложеніе одной части населенія

стоимостью отбываемой ею натуральной повинности. Уравнительность земскаго обложенія обязательна для земскихъ учреждений, и только хозяйственный вопросъ о томъ или другомъ способѣ участія въ отбываніи повинности предоставленъ усмотрѣнію земства¹⁾ (Объяснительная записка къ первоначальному предположенію, 34). Комиссія о губернскихъ и уѣздныхъ учрежденіяхъ, выработавшая Положеніе о земскихъ учрежденіяхъ, говорила, что крайняя отяготительность и неуравнительность въ раскладкѣ требуютъ безотлагательныхъ измѣненій. Въ проектированныхъ правилахъ комиссіи предполагалось взимать съ тѣхъ объектовъ, владѣльцы коихъ свободны отъ натуральныхъ повинностей, особый сборъ, но Государственный Совѣтъ не нашелъ возможнымъ придать этимъ правиламъ законодательную санкцію и возложилъ на министровъ внутреннихъ дѣлъ и финансовъ обязанность дать земствамъ въ инструкціонномъ порядкѣ разъясненія по этому вопросу. Отсюда и явилась ст. 7 временныхъ правилъ: «Земскія учреждения обязаны принимать въ соображеніе при раскладкѣ окладныхъ сборовъ размѣръ повинностей, натурою исполняемыхъ». Но, какъ правило, натуральная повинности, вопреки этой статьѣ, оставляются земствомъ на однихъ сельскихъ обществахъ, безъ соответственнаго повышенія денежныхъ сборовъ съ другихъ плательщиковъ²⁾. Обыкновенно земства облагаютъ крестьянъ выше, чѣмъ остальныхъ плательщиковъ, по иногда бываетъ наоборотъ — частные привилегированные плательщики облагаются выше; это значитъ, что земства принимаютъ во вниманіе натуральная повинности крестьянъ.

Земства могутъ переводить натуральная повинности на денежный сборъ, но обратный переводъ можетъ быть допущенъ только законодательнымъ порядкомъ, то-есть черезъ Государственный Совѣтъ. Въ большинствѣ уѣздовъ натуральная повинности сплошн или частью переложены на денежный сборъ, или же за личный трудъ податныхъ сословій выдается послѣднимъ денежное вознагражденіе (Выс. утв. комиссія по пересмотру устава о земскихъ повинностяхъ. «Справка о земскихъ повинностяхъ», отбываемыхъ въ имперіи натурою», 1894).

Главныя натуральная повинности — подводная и дорожная. По подсчету одного инженера въ 1870-хъ годахъ только Европейская Россія теряла отъ неурстройства своихъ путей сообщенія около 353 милл. руб. въ годъ, а харьковское земство считаетъ, что при постройкѣ шоссе въ полторы тысячи верстъ, съ затратой 17 милл. рублей, экономія для населенія должна составить около 4.800.000 руб. въ годъ. Г. Мейенъ въ своей книгѣ даетъ намъ обзоръ Россіи въ дорожномъ отношеніи,

1) Крестьяне должны исполнять работы, а частные землевладѣльцы, казна и удѣльное вѣдомство отпускаютъ необходимый для дорожныхъ сооружений матеріалъ, за невозможностью же этого вносить деньги по таксамъ, составленнымъ земскимъ собраніемъ.

2) Натуральная повинность съ одной десятины земли, напр., въ Подольской губ. съ крестьянскихъ земель обходится отъ 4 до 22 коп., а съ частновладѣльческихъ отъ 0,5 до 1,1 коп. («Россія въ дорожномъ отношеніи». Инспекторъ по дорожной части при Министерствѣ Внутреннихъ дѣлъ В. Ф. Мейенъ, Петерб., 1902. Изданіе хозяйственнаго департа. Минист. Внутр. Дѣлъ, въ 3 томахъ). Земства иногда возбуждали ходатайства (напр., въ 1867 г. Ахтырскаго Харьковской губ. собранія) «о привлеченіи къ отбыванію дорожной повинности торговаго сословія». Собраніе это мотивировало свое ходатайство тѣмъ, что торговый классъ наиболѣе заинтересованъ въ удовлетворительномъ состояніи дорогъ, по которымъ происходитъ передвиженіе его товаровъ, между тѣмъ онъ не принимаетъ никакого матеріальнаго участія въ отпращиваніи этой повинности (ходатайство было отклонено). Здѣсь можно было бы указать на многія ходатайства, имѣвшія ту же цѣль: привлечь къ отбыванію натур. повинности другіе классы общества (Марышевъ. «Земскія ходатайства», стр. 199).

при чемъ нерѣдко проводить параллели съ Западной Европой. Такъ шосированныхъ путей у насъ на 1 кв. версту приходится свыше 20 саж. только въ двухъ столичныхъ губерніяхъ; отъ 10—20 саж. въ одной губерніи; отъ 5—10 въ пяти губерніяхъ; въ 14 же губерніяхъ шосированныхъ путей вовсе не имѣется. Между тѣмъ въ Западной Европѣ еще въ 1889 году, то-есть болѣе 15 лѣтъ тому назадъ, шосейныхъ дорогъ приходилось: во Франціи—490 саж., въ Бельгіи—444, въ Англіи—333, въ Баденѣ—304... въ Испаніи—21. Такимъ образомъ, только въ Московской и Петербургской губерніи протяженіе шосейныхъ дорогъ на 1 кв. версту площади близко къ такому же въ Испаніи. При исчисленіи протяженія шосейныхъ дорогъ на одного жителя Петербургска губернія занимаетъ первое мѣсто—1,13 с., а, напримѣръ, Харьковская—0,008, Казанская—0,004, Уфимская—0,002. Въ 1895 году, какъ выше упомянуто, у насъ обращено вниманіе на дорожное дѣло, путемъ образованія особыхъ дорожныхъ капиталовъ, и если только земства не сократятъ своихъ прежнихъ расходовъ на дорожную часть, то дорожный бюджетъ долженъ подняться болѣе, чѣмъ въ 2½ раза ¹⁾.

Крупныя затрудненія при исполненіи натуральныхъ повинностей заключаются въ томъ, что онѣ ложатся обыкновенно лишь на тѣ селенія, которыя примыкаютъ къ трактамъ, такъ какъ привлечь къ отбыванію ихъ селенія, отдаленныя отъ трактовъ, оказывается очень затруднительнымъ. Подводная повинность теперь болѣею частью уже переведена на деньги. Что же касается порядка исполненія дорожной повинности, то прежде нерѣдко полиція заставляла чинить дорогу перваго попавшагося крестьянина. Теперь это дѣло нѣсколько урегулировано, хотя все еще порядокъ по мѣстностямъ самый разнообразный: въ иныхъ мѣстахъ населеніе расписывается—одна группа чинить одну часть дороги, другая—другую; въ большинствѣ случаевъ дается вознагражденіе по таксѣ, иногда—нѣтъ.

Далѣе у насъ исполненіе натуральныхъ повинностей не ограничено разстояніемъ. И бывають случаи, что крестьяне, при неограниченности пространства, вызываются за 50, 60, 100, даже 400 и 500 верстъ для отбыванія натуральныхъ повинностей. Такъ, въ Екатеринославской губерніи крестьяне призываются на разстоянія до 10 верстъ, въ Курской, Новгородской, Рязанской и Тамбовской—до 15, въ Калужской—до 20, въ Ковенской—до 26, въ Воронежской—до 29, въ Таврической—до 30, въ Казанской—до 44, въ Вологодской—до 55, въ Витебской и Пермской—до 70, въ Олонецкой—до 80, въ Архангельской—до 200, въ Оренбургской—до 230 (по даннымъ Мейена). Можно себѣ представить, какъ трудно крестьянамъ исполнять такія повинности, да еще безъ всякаго вознагражденія. Натуральная повинность примѣняется въ настоящее время и во Франціи ²⁾, но тамъ, при скученности населенія, крестьянамъ приходится чинить близлежащія дороги, а не ѣздить за десятки и сотни верстъ, какъ у насъ.

¹⁾ В. Мейенъ. «Обзоръ Россіи въ дорожномъ отношеніи», Москва, 1900.

²⁾ «Очеркъ развитія и современнаго состоянія мѣстныхъ путей сообщ. въ нѣкоторыхъ иностр. госуд. и въ Россіи», Петер., 1904 г. П. Рудченко. И другія натур. повинности бывають иногда очень тяжелы, напр., повинность по тушенію лѣсныхъ пожаровъ. Извѣстно, что всегда крестьянамъ лѣтомъ въ теченіе 2—3 мѣс. приходится выходить до 20 разъ для тушенія пожаровъ (Суздальск., Влад. губ.). При этомъ крестьяне ничего за эту работу не получаютъ, да еще и содержать себя должны сами. Суздальское уѣзд. земск. собр. возбудило вопросъ о вознагражденіи за тушеніе пожаровъ, но губ. земск. собр. отклонило это на томъ основаніи, что тогда выгодно будетъ крестьянамъ поджигать лѣсъ, чтобы получить заработокъ (А. Смирновъ).

У насъ былъ довольно радикальный проектъ измѣненія правилъ объ отбываніи земскихъ повинностей, въ которомъ указывалось, что крестьянамъ можетъ быть иногда выгодно исполнять нѣкоторыя натуральныя повинности, но лишь въ свободное время, между тѣмъ въ настоящее время имъ приходится нѣрѣдко везти чиновника, когда нужно убраться хлѣбъ. Указывалось на утѣненія при отбываніи натур. пов. со стороны низшихъ полицейскихъ агентовъ: испортилась дорога — на починку ея выгоняютъ крестьянъ ближайшаго селенія; понадобилась подвода — она берется у перваго встрѣчнаго. Проектъ предлагалъ перевести натуральныя повинности на деньги; натурою же эти повинности должны исполняться только тогда, когда онѣ не могли быть предусмотрѣны и отнесены на денежный счетъ, напримѣръ, въ случаѣ наводненія. Натурою подводная повинность должна быть исполняема только въ мѣстностяхъ, гдѣ нѣтъ возможности держать подрядчиковъ. Точно такъ же съ мѣрами по истребленію вредныхъ жучковъ и насекомыхъ: онѣ исполняются натурою только въ случаѣ, если не могли быть предвидѣны. Но во всѣхъ случаяхъ должна быть плата по особой таксѣ, утверждаемой министрами внутреннихъ дѣлъ и финансовъ 1).

1) По официальнымъ свѣдѣніямъ отбываемая крестьянами натуральная повинность по выставленію десятскихъ и сотскихъ оцѣнивается на деньги въ 46 губерніяхъ Европейской Россіи приблизительно въ 22 милл. рублей.

Должности десятскихъ, по закону 5 мая 1903 года, замѣщаются по выбору, срокомъ на годъ, но выборные десятские могутъ быть, по рѣшенію сельского схода, замѣнены и вольнонаемными, при чемъ, въ отличіе отъ прежняго закона, условія съ вольнонаемными десятскими не подлежатъ свидѣтельству становаго пристава.

Однимъ изъ послѣдствій введенія закона 5 мая 1903 года является упраздненіе должности сотскихъ.

Пользованіе со стороны чиновъ уѣздной полиціи десятскими и сотскими въ качествѣ домашней прислуги — явленіе повсемѣстное. Нашлись даже пристава, которые «натурою» не удовлетворялись и обложили подвѣдомственныхъ сельскихъ обывателей особымъ сборомъ на прислугу. Подъ столицей, въ Гдовскомъ уѣздѣ, Петербургской губерніи, одному становаму приставу 6 волостей платили по 3—4 коп. съ души «лакейскаго сбора». Вслѣдствіе вмѣшательства земскихъ начальниковъ «лакейскій сборъ» былъ отмѣненъ, но тогда стали усиленно требоваться для дежурства при становой квартирѣ десятские и сотскіе. Условія такого дежурства крайне обременительны даже для невзыскательныхъ крестьянъ. Особаго помѣщенія при квартирѣ нѣтъ, и они должны ютиться на дворѣ подъ навѣсами, или торчать на кухнѣ, пока ихъ не выгонятъ. Зимой положеніе десятскихъ и сотскихъ, отбывающихъ дежурство, особенно тяжело. Къ тому же при квартирѣ становаго дежурныхъ всегда нѣсколько человекъ. Въ Иренскомъ уѣздѣ, Вологодской губерніи, по показанію мѣстнаго сельско-хозяйственнаго комитета, сельскія общества, желая освободиться отъ полицейской обязанности въ качествѣ разсыльныхъ при станovýchъ квартирахъ, уплачиваютъ становаму приставу известную сумму каждое, нѣкоторыя до 30 рублей въ годъ, внося эти деньги въ раскладку мірскихъ повинностей.

Указомъ 21 апрѣля 1905 года установлено право стражниковъ и урядниковъ уѣздной полицейской стражи, въ случаяхъ ихъ кратковременныхъ отлучекъ по дѣламъ службы отъ мѣстъ постоянного жительства, пользоваться въ мѣстахъ временнаго пребыванія квартирами отъ обывателей съ отпущеніемъ и освѣщеніемъ. Если принять во вниманіе, что по закону 5 мая 1905 года право передвигать уѣздную полицейскую стражу предоставлено не только губернской администраціи, но и уѣздной, что случаевъ для такихъ передвиженій по общему ходу нашей мѣстной жизни является все болѣе и болѣе и что понятіе кратковременной отлучки въ законѣ совершенно не выяснено, то нельзя не прийти къ заключенію, что установленная упомянутымъ указомъ новая квартирная повинность составляетъ весьма тяжеловѣсный придатокъ къ существующей полицейской повинности и крайне неблагоприятно отразится на интересахъ

Къ отбыванію натуральныхъ повинностей по проекту должны привлекаться лица всѣхъ сословій, живущія не далѣе 20 верстъ, и не болѣе, какъ на 3 дня. Дѣти до 10 лѣтъ освобождаются отъ нихъ. Но проектъ такъ и остался проектомъ.

Резюмируя сказанное, можно прийти къ заключенію, что противъ натуральныхъ повинностей: 1) утѣсеніе со стороны полиціи¹⁾; 2) трудность уравниенія не только для губ., но и для уѣздовъ: преимущественно привлекаются крестьяне, живущіе ближе къ дорогѣ; 3) натуральные повинности во всякое время отрываютъ отъ работъ; 4) фактически онѣ не засчитываются въ счетъ обремененія крестьянской земли; 5) малая производительность труда. За удержаніе этихъ повинностей — слабое развитіе денежнаго хозяйства, а послѣднее обстоятельство имѣетъ очень большое значеніе.

Въ Финляндіи до 1883 года повинность по улучшенію дорогъ лежала на всѣхъ землевладѣльцахъ безъ различія — помѣщикахъ и крестьянахъ, а по послѣднему закону эта обязанность распространена и на всѣ находящіяся въ уѣздѣ промышленныя заведенія. Особая власти, стоящая во главѣ дорожныхъ строительныхъ округовъ, опредѣляютъ количество годичнаго ремонта, выпадающаго на каждое имѣніе, и онѣ же, сравнивъ годовой доходъ промышленнаго заведенія съ доходомъ отъ сельско-хозяйственныхъ имѣній, опредѣляютъ денежную сумму, которую должно уплатить промышленное предпріятіе (эти деньги въ большинствѣ случаевъ идутъ на покрытіе расходовъ по ремонту мостовъ), и большія промышленныя заведенія — фабрики и заводы — нисколько не тяготеютъ этими дорожными повинностями (Мейенъ, стр. 372). Такимъ образомъ мы видимъ здѣсь, что улучшеніе путей сообщенія возложено на группы, непосредственно заинтересованныя въ хорошемъ состояніи дорогъ, не исключая и группы помѣщиковъ и представителей торговли и промышленности, и мы имѣемъ здѣсь дѣло какъ будто со «спеціальнымъ обложеніемъ».

Проектъ натуральныхъ дорожныхъ повинностей 1904 года.

Итакъ, организація натуральныхъ повинностей въ настоящее время справедливо вызываетъ много упрековъ. Прежде всего въ организаціи ихъ лежитъ сословное начало: весь трудъ по производству дорожныхъ работъ возложенъ на крестьянъ, землевладѣльцы же обязаны лишь доставлять лѣсъ, необходимый для мостовъ²⁾. Оттого по-

сельскаго населенія. До настоящаго времени правомъ отвода квартиръ въ домахъ обывателей пользовались, по закону, генералы, штабъ- и оберъ-офицеры, полковые священники и нижніе чины арміи и флота, да и то лишь въ томъ случаѣ, если означенныя лица и войска не могли быть размѣщены въ другихъ незанятыхъ казенныхъ и общественныхъ зданіяхъ. (Н. Бржескій. «Натуральные повинности крестьянъ». «Вѣстникъ Финансовъ, Промышленности и Торговли», № 41, 1905 года, 45—48).

1) Несправедливо возлагать обязанность содержанія почтовыхъ дорогъ исключительно на средства владѣльцевъ, такъ какъ нерѣдко владѣлецъ небольшого имѣнія въ нѣсколько десятковъ десятинъ бываетъ вынужденъ содержать на свои средства большія дорожныя сооруженія, тогда какъ иногда владѣлецъ крупнаго имѣнія не несетъ никакихъ расходовъ только потому, что по его владѣнію не пролегаетъ дорога (Мейенъ).

2) Да и та повинность отправляется зачастую небрежно, кое-какъ, для вида, помѣщики отпускаютъ самыя непрочныя и плохія лѣсные матеріалы, результатомъ чего являются непроѣзжія дороги и полугнилые мосты (см. «Гужевые и водные пути». Сводъ труд. мѣстн. ком., сост. П. И. Рудченко, стр. 130).

винность эта распределяется очень неравномерно, такъ: въ Подольской губ. повинность эта падаетъ на крестьянъ въ размѣрѣ 12,9 коп. съ десятины, а на землевладѣльцевъ — 0,8 коп.; въ Киевскомъ уѣздѣ на крестьянъ она ложится въ размѣрѣ 6—9 коп., а на землевладѣльцевъ немного больше 1 коп. съ десятины и т. д.

Кромѣ того, неравномерность распредѣленія натуральной повинности объясняется неурегулированностью распisanія сельскихъ обществъ по содержанію тѣхъ или другихъ участковъ дорогъ и т. д. Въ сводѣ трудовъ мѣстныхъ комитетовъ «Земельное обложеніе» читаемъ: «Обыкновенно полицейскіе чины выгоняютъ на исправленіе дорогъ цѣлую улицу, заставляя идти изъ каждой хаты по одному работнику... Никакой очереди по отбыванію повинности не ведется, гонять на исправленіе дорогъ безъ всякаго разбора, и зачастую въ страдную пору отрывается отъ полевыхъ работъ единственный работникъ семьи, въ ущербъ своему и безъ того скудному хозяйству» 1).

Особый родъ натуральной повинности въ деревнѣ — это удовлетвореніе нищихъ.

«Деревня бѣднѣетъ, и нищенство въ деревнѣ принимаетъ крупныя размѣры, притомъ оно принимаетъ особый характеръ: новый нищій часто такъ не проситъ, а требуетъ себѣ ночлега и пищи, вступаетъ въ пререканія и даже угрожаетъ. Одинъ корреспондентъ пишетъ: «Нашествіе нищихъ прогрессируетъ не по годамъ, а по днямъ. Рѣдкій день не вырветъ изъ глотки у самаго бѣднаго человѣка 5—7 фун. печенаго хлѣба эта нищія армія. Ну, просто половину урожая хлѣба, не говоря уже о приваркѣ, яйцахъ, копеичкахъ и тому подобное, подаваемое этимъ вымогателямъ, да нанмай еще и ночлежную плату рублей за 25 въ годъ» («Ст. Еж. Моск. губ. за 1901 г.»).

Однако и до сихъ поръ изъ числа 359 уѣздовъ земскихъ губ. въ 99 сохранилась натуральная повинность, но въ виду полнаго произвола червѣдки и въ послѣднихъ уѣздахъ населеніе предпочитаетъ не отбывать повинность, замѣняя ее взносомъ извѣстной суммы денегъ.

1) Насколько усмотрѣние начальства играетъ роль въ отправленіи натуральныхъ повинностей, видно изъ слѣдующаго газетнаго сообщенія:

«Кіевскій, подольскій и волынский генераль-губернаторъ обратился къ кіевскому губернатору въ 1900 г. съ циркулярнымъ предложеніемъ слѣдующаго содержанія: «Проѣздомъ изъ г. Ковеля въ г. Владимиръ-Волыньскъ на освященіе Мстиславова храма я во многихъ мѣстахъ по дорогѣ встрѣчалъ группы крестьянъ, исполнявшихъ, какъ оказалось по разспросамъ ихъ, натуральную повинность поправки дороги по случаю ожидавшагося проѣзда начальствующихъ лицъ. Крестьяне были согнаны изъ деревень, отстоящихъ за 30 и 40 верстъ отъ участковъ дороги, на которыхъ они находились, и ихъ держали на мѣстѣ по двѣ недѣли на случай возможной порчи дороги, несмотря на то, что дорога была въ совершенно удовлетворительномъ состояніи. Такое произвольное отягощеніе крестьянъ не можетъ быть терпимо. Объявляя за это выговоръ ковельскому и владимиръ-волыньскому исправникамъ, прошу ваше превосходительство сдѣлать распоряженіе о томъ, чтобы дорожная повинность отправлялась по мѣрѣ дѣйствительной надобности, но возможности въ свободное отъ полевыхъ работъ время и чтобы никакіе ожидаемые проѣзды начальства отнюдь не служили поводомъ къ произвольному отягощенію населенія и безъ того обременительною дорожною повинностью. Дороги должны быть всегда исправны въ интересахъ самого населенія, для котораго онѣ существуютъ, и не должны исправляться въ ущербъ этимъ интересамъ, только при случайныхъ проѣздахъ начальства. Обременять же населеніе пересыпаніемъ песка на совершенно исправной дорогѣ и заставлять боронить дорогу, какъ это было на ковельско-владимиръ-волыньскомъ трактѣ, совершенно неопоздительно. Предупреждаю уѣздную полицію, что, если мною еще разъ будетъ замѣчено такое злоупотребленіе дорожною повинностью, я буду взыскивать съ виновныхъ со всею строгостью. При томъ же проѣздѣ я замѣтилъ, что дорога въ нѣкоторыхъ мѣстахъ на довольно большомъ протяженіи была уставлена срубленными и воткнутыми въ землю соснами, и это было также сдѣлано по распоряженію полиціи. Крестьянамъ нужно внушать понятіе о возможномъ сбереженіи дерева, а не приучать ихъ къ истребленію его, да еще для пустой забавы. Настоящій циркуляръ прошу ваше превосходительство объявить чинамъ полиціи для руководства» («Р. В.», 6 ноября 1900 г.).

Защитники удержанія натуральной повинности для улучшения дорогъ ссылаются на примѣры Пруссіи и Франціи, особенно послѣдней, гдѣ населеніе предпочитаетъ перѣдко отбывать эту повинность натурой, а не замѣнять ее денежными взносами. Но тамъ отношеніе полиціи къ населенію совершенно другое: населеніе не безправно, знаетъ, что оно можетъ найти управу противъ произвола, и натуральная повинность не сопровождается тѣми неблагоприятными послѣдствіями, какъ у насъ.

Недавно этотъ вопросъ обсуждался въ особомъ совѣщаніи, которое высказалось за удержаніе факультативнаго права за земствами пользоваться натуральной дорожной повинностью, при условіи, однакоже, чтобы повинность эта была всеобщей и была опредѣленнымъ образомъ урегулирована. Въ настоящее время составленъ проектъ натуральной дорожной повинности, которымъ эта повинность удерживается, но предоставляется всѣмъ и каждому, взамѣнъ исполненія работъ нѣ натурѣ, уплачивать стоимость этихъ работъ по оцѣнкѣ земства. Натуральная повинность объявляется всеобщей въ томъ смыслѣ, что всѣ владѣльцы недвижимыхъ имуществъ въ уѣздѣ привлекаются къ ней (за нѣкоторыми исключеніями). Повинность распределяется между отдѣльными владѣльцами недвижимыхъ имуществъ соответственно суммѣ земскаго сбора, губернскаго и уѣзднаго, за годъ, предшествовавшій смѣтному. При этомъ устанавливается максимумъ пѣшихъ рабочихъ дней, которые могутъ быть потребованы земствомъ съ лица, обязаннаго этой повинностью, на каждые 5 рублей упомянутыхъ ранѣе сборовъ; этотъ максимумъ опредѣляется въ уѣздныхъ земскихъ собраніяхъ для каждаго уѣзда и утверждается, по представленію министра внутреннихъ дѣлъ, законодательнымъ порядкомъ.

Въ законодательномъ порядкѣ, но по предварительномъ обсужденіи въ уѣздныхъ и губернскихъ земскихъ собраніяхъ, должно быть опредѣлено и наибольшее разстояніе, на которое населеніе можетъ быть вызвано въ каждомъ уѣздѣ отъ мѣста жительства для выполненія натуральныхъ работъ и для подвозки матеріала, но предполагается предоставить земскимъ учрежденіямъ право, въ случаѣ необходимости, требовать производства работъ для доставки матеріала и дальѣ установленнаго разстоянія, и въ этомъ случаѣ время, употребленное лицами, вызванными для выполненія такихъ работъ, на проехъ или проѣздъ излишняго сверхъ установленнаго разстоянія должно засчитываться въ срокъ обязательныхъ для нихъ дней работы. Если при отбываніи натуральной повинности потребуется поставка лошадей съ повозками, кто ихъ имѣетъ, то это должно быть зачтено соответствующимъ образомъ. Земскія же собранія должны опредѣлять и возрастъ, при которомъ лица могутъ быть допущены къ исполненію работъ.

Итакъ, точно должно быть опредѣлено число дней работы, мѣсто, гдѣ она должна производиться, и заранѣе должны быть указаны сроки ея. Уѣздныя земскія собранія, вмѣсто поденной дорожной работы, могутъ установить поурочную, либо возложить на извѣстныхъ лицъ или сельскія общества содержаніе въ исправности извѣстнаго дорожнаго участка, и проектомъ такой способъ отбыванія натуральной повинности извѣстнымъ образомъ также нормированъ.

Всѣ общія основанія, установленныя земствами для отбыванія натуральной дорожной повинности, должны публиковаться во всеобщее свѣдѣніе.

По проекту, усмотрѣнію земскихъ собраній предоставлено, производить ли раскладку натуральной дорожной повинности пропор-

ционально окладамъ земскаго сбора или допустить уменьшеніе соотношенія между размѣрами повинностей и земскаго сбора по мѣрѣ увеличенія суммы послѣдняго, т. е. этимъ предусматривается установленіе принципа регрессивной раскладки натуральной повинности, въ виду огражденія отъ нея крупныхъ землевладѣльцевъ, такъ какъ послѣдніе будутъ выполнять ее въ большинствѣ случаевъ наемнымъ трудомъ или уплатой денегъ; изъ боязни, что эти денежные приплаты при строго пропорціональномъ распредѣленіи повинностей соотвѣственно земскому сбору могутъ достигнуть очень крупныхъ суммъ, и представляется вышеуказанное право регрессіи.

Мы никакъ не можемъ понять необходимости введенія такого порядка. Дѣло въ томъ, что тѣмъ меньше этихъ повинностей ляжетъ на крупныхъ землевладѣльцевъ, тѣмъ больше ихъ должно быть возложено на крестьянъ, а плачевное экономическое положеніе послѣднихъ общеизвѣстно, и если авторы проекта опасаются обременять землевладѣльцевъ, то тѣмъ менѣе оснований обременять крестьянъ. Затѣмъ установленіе такой регрессіи идетъ въ разрѣзъ съ современными тенденціями въ области обложенія: въ нѣкоторыхъ странахъ въ настоящее время вводится прогрессивное обложеніе земли въ цѣляхъ раздробленія крупной поземельной собственности и перевода ея въ руки мелкихъ земледѣльцевъ. Введеніемъ же регрессіи по распредѣленію натуральныхъ повинностей будетъ создана какъ бы премія въ пользу образованія крупнаго землевладѣнія, такъ какъ, если нѣсколько мелкихъ участковъ объединятся въ одинъ крупный, сумма повинностей, лежащая на нихъ, должна будетъ уменьшиться, а это едва ли желательно, не говоря уже о нарушеніи принципа справедливости.

Въ объяснительной запискѣ къ проекту приводится еще довольно странная мотивировка допущенія регрессіи, а именно вотъ что мы здѣсь читаемъ: «Для того, чтобы натуральная повинность сохранила свой отличительный характеръ, а именно, чтобы право замѣнять ее денежными взносами оставалось дѣйствительно правомъ, а не обязанностью призываемыхъ къ повинности лицъ, предъявляемыхъ къ нимъ по этой повинности требованія должны быть сравнительно умѣренны, тѣмъ болѣе, что сама повинность является для большинства уздовъ новой общественной тягостью»... Но созданіе такого дѣйствительнаго права за счетъ другихъ никакъ образомъ не можетъ быть оправдано.

Несомнѣнно, этотъ проектъ лучше дѣйствующихъ правилъ, но нѣкоторыя статьи вызываютъ большіе сомнѣнія; такъ, напр., въ примѣчаніи къ статьѣ 86 читаемъ: «Земскимъ собраніямъ предоставляется разрѣшать выкупъ повинности какъ полностью, такъ и части таковой». При оцѣнкѣ этого постановленія слѣдуетъ имѣть въ виду, что натуральная повинность не есть что-либо разъ навсегда определенное въ своемъ размѣрѣ, и денежная оцѣнка съ ростомъ заработной платы будетъ, конечно, расти. Съ другой стороны, хозяйственное развитіе Россіи будетъ требовать все болѣе и болѣе улучшеніевъ путей сообщенія, слѣдовательно, и съ этой стороны можно предполагать, что тягости, связанныя съ улучшеніемъ путей сообщенія, будутъ расти, между тѣмъ проектомъ предусматривается выкупъ натуральныхъ повинностей. Это напоминаетъ средневѣковую практику, когда цѣльи сословія — духовенство, дворянство, напр., во Франціи — при введеніи новыхъ налоговъ откупались отъ нихъ сравнительно ничтожными суммами. И у насъ могутъ появиться группы лицъ, обязанныя натуральной повинностью, и группы, разъ навсегда освободившіяся отъ нея, слѣдовательно, натуральная повинность на группы, не успѣвшія освободиться, съ теченіемъ времени будетъ ложиться все тяжелѣе и тяжелѣе, что едва ли нормально.

Далѣ, въ проектѣ не указано, какъ долженъ производиться этотъ выкупъ, по какому масштабу, и здѣсь возможны очень крупныя злоупотребленія. Ни для кого не тайна, что въ нѣкоторыхъ уѣздныхъ земскихъ собраніяхъ преобладаютъ эгоистическіе интересы крупныхъ землевладѣльцевъ: еще недавно мы читали о проектахъ, идущихъ отъ нѣкоторыхъ земцевъ, о ввозѣ китайскихъ рабочихъ въ Россію и т. д., и въ трудахъ комитетовъ можемъ найти множество яркихъ иллюстрацій этого, что объясняется неправильной избирательной системой, установленною для земскихъ собраній. При такомъ порядкѣ тѣ земскія собранія, гдѣ эгоистическіе интересы получаютъ перевѣсъ, на извѣстный срокъ могутъ установить натуральную повинность въ низкомъ размѣрѣ и такимъ образомъ создадутъ желающимъ состоятельнымъ лицамъ возможность развязаться съ натуральной повинностью путемъ взноса сравнительно небольшой выкупной суммы; когда же состоятельные землевладѣльцы откупятся отъ нея, то эта повинность для оставшихся можетъ быть значительно повышена. Несомнѣнно, такой путь открываетъ большой просторъ для всевозможныхъ злоупотребленій и опять создастъ въ нашей практикѣ податныя и неподатныя сословія.

И. Брусескій. «Натуральныя повинности крестьянъ и мірскіе сборы», 1906.

Земскій бюджетъ.

«Основаніемъ для распоряженія денежными земскими средствами служатъ земскія смѣты и раскладки. Всякое постановленіе земскаго собранія, вызывающее расходъ, не иначе можетъ быть приведено въ исполненіе, какъ по внесеніи соответствующаго кредита въ смѣту, кромѣ особо важныхъ случаевъ — народныхъ бѣдствій, войны» (Сводъ Законовъ, т. II, ч. I, приложение къ ст. 6 «Положенія о земскихъ учрежденіяхъ»). При составленіи смѣты земскими учрежденіями, губернскими и уѣздными, соблюдаются тѣ же теоретическія правила, что и при составленіи государственной росписи: проекты смѣты составляются исполнительными учрежденіями, губернскими и уѣздными управами, и утверждаются, соответственно, губернскими и уѣздными земскими собраніями; точно такъ же соблюдается спеціализація кредитовъ, и передвиженія суммъ допускаются только по мелкимъ подраздѣленіямъ.

Въ виду того, что земства постоянно нуждаются въ средствахъ, такъ что нерѣдко нечѣмъ бываетъ платить жалованье учителямъ, въ виду того, далѣе, что даже въ тѣхъ случаяхъ, когда доходы и расходы земства вполне компенсируются и финансовое положеніе его обеспечено, можетъ случиться, что средства земства истощатся или явится денежное затрудненіе, вслѣдствіе, напримѣръ, большой недонмки, которая вслѣдствіи, можетъ быть, покроется, — въ виду этого, по закону 12 іюня 1890 года, «независимо отъ расходовъ на указанныя въ смѣтѣ повинности и потребности земства, въ смѣту вносятся: А. обязательно: сумма (запасная) на непредвидѣнный издержки и недоборъ въ доходахъ, назначаемая не свыше 5% общаго итога расходовъ, а съ разрѣшенія министровъ внутреннихъ дѣлъ и финансовъ не свыше 2% смѣтнаго итога окладныхъ земскихъ сборовъ, отчисляемая для образованія оборотнаго капитала до тѣхъ поръ, пока совокупность ежегодныхъ на сей предметъ отчисленій не достигнетъ полугодового оклада земскихъ сборовъ; В. по усмотрѣнію земства: суммы, предназначаемыя для образованія спеціальныхъ капиталовъ, для обезпеченія или усиленія средствъ на удовлетвореніе особыхъ потребностей въ предѣлахъ вѣдомства земскихъ учрежденій.

Одобренныя земскимъ собраніемъ смѣты со всѣми матеріалами сообщаются губернатору и управляющему казенной палатой. Если губернаторъ не согласится съ постановленіемъ губернскаго земскаго собранія, то останавливаетъ исполненіе его. Здѣсь интересно то, что прежде губернаторъ могъ остановить постановленіе земскаго собранія только въ одномъ случаѣ, именно когда оно было несогласно съ закономъ. По закону же 12 іюня 1890 года право губернатора значительно расширено — оно можетъ остановить исполненіе постановленія губернскаго земскаго собранія по земскимъ смѣтамъ и раскладкамъ по двумъ причинамъ: 1) по незаконности этого постановленія по существу или съ формальной стороны и 2) по несоотвѣтствію его общимъ государственнымъ пользамъ и нуждамъ, или явному нарушенію интересовъ мѣстнаго населенія (Положеніе о земскихъ учрежденіяхъ, ст. 87). Это расширеніе правъ губернатора имѣетъ очень широкое практическое значеніе: пользуясь ст. 87, губернаторъ можетъ остановить большую часть постановленій земскаго собранія.

Если присоединить сюда то, что у насъ земскія повинности дѣлятся на обязательныя и необязательныя, что губернаторъ можетъ найти, что данная потребность связана съ государственнымъ интересомъ и что она удовлетворяется недостаточно, — то можно видѣть, что на основаніи ст. 87 губернаторъ можетъ возбудить вопросъ и о поднятій земскаго обложенія.

Послѣдствія протеста губернатора по двумъ указаннымъ причинамъ не одинаковы, поэтому мы разсмотримъ каждый изъ этихъ случаевъ въ отдѣльности. Въ первомъ случаѣ постановленіе земскаго собранія, исполненіе котораго приостановлено, передается губернаторомъ въ мѣсячный срокъ на разсмотрѣніе губернскаго по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствія. Присутствіе постановляетъ свое рѣшеніе. Если губернаторъ не согласится съ нимъ, то передаетъ дѣло министру внутреннихъ дѣлъ, который или соглашается съ рѣшеніемъ губернскаго по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствія и приказываетъ привести его въ исполненіе, или, если министръ внутреннихъ дѣлъ согласенъ съ губернаторомъ, передаетъ дѣло въ Правительствующій Сенатъ (ст. 12).

На рѣшеніе губернскаго по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствія губернскаго земскаго собранія также можетъ принести жалобу Правительствующему Сенату. Жалоба эта подается губернской земскою управой со всѣмъ дѣлопроизводствомъ губернатору, а послѣдній передаетъ министру внутреннихъ дѣлъ, который вноситъ ее, со своими заключеніями, въ Правительствующій Сенатъ (ст. 89). Такимъ образомъ въ спорѣ о законности постановленія губернскаго земскаго собранія послѣдней инстанціей является Правительствующій Сенатъ. Если губернаторъ не согласенъ съ постановленіемъ уѣзднаго земскаго собранія, то онъ представляетъ свои замѣчанія на рѣшеніе уѣзднаго земскаго собранія губернскому такому же, и далѣе все дѣло идетъ, какъ будто бы это было рѣшеніе губернскаго земскаго собранія, то есть по вышеизложенному.

Если губернаторъ остановить рѣшеніе губернскаго земскаго собранія по несоотвѣтствію его общимъ государственнымъ пользамъ и нуждамъ или явному нарушенію интересовъ мѣстнаго населенія, тогда ходъ дѣла будетъ слѣдующій: губернаторъ передаетъ рѣшеніе губернскаго земскаго собранія губернскому по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствію. Если губернаторъ не согласится и съ рѣшеніемъ послѣдняго, то представляетъ дѣло, вмѣстѣ съ заключеніемъ губернскаго по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствія, министру вну-

трених дѣлъ. Министръ или разрѣшаетъ исполненіе опротестованнаго губернаторомъ постановленія земскаго собранія, или же входитъ съ представленіемъ объ отъѣлѣ или измѣненіи его въ Комитетъ Министровъ или въ Государственный Совѣтъ — въ послѣдній въ томъ случаѣ, если постановленіе касается возвышенія земскаго обложенія (Сводъ законовъ, т. II, ч. I, Полож. о земск. учрежд., ст. 91—94). „Постановленія уѣзднаго земскаго собранія, признаваемыя губернаторомъ несоотвѣтствующими общимъ государственнымъ пользамъ и нуждамъ или явно нарушающими интересы мѣстнаго населенія, предлагаются губернаторомъ на обсужденіе перваго очереднаго губернскаго земскаго собранія, постановленія коего, если губернаторъ съ ними согласится, подлежатъ исполненію“ (Ibid., ст. 90). Если же губернаторъ не согласится, то порядокъ протеста вышележенный, какъ будто бы это были постановленія губернскаго земскаго собранія (Ibid., ст. 92). Такимъ образомъ, въ спорѣ о несоотвѣтствіи рѣшенія земскаго собранія съ пользами и нуждами государства или о нарушеніи мѣстныхъ интересовъ послѣдней инстанціей является Государственный Совѣтъ или Комитетъ Министровъ.

Литература по мѣстнымъ финансамъ.

R. Kaufmann. «Die Kommunalfinanzen», Leipz., 1906. (В. I и II.)
Лебедевъ. «Мѣстные налоги», Птб., 1886. *Гуло.* «Новѣйшія теченія въ англійскомъ городскомъ самоуправленіи». Пер. съ нѣм. 1898. *Dawson.* «The unearned Increment», Lond., 2 ed. *Rosewater.* «Special Assessments». N.-York, 1893, въ Studies in History, Econ. and polit. Law of S. Hopk. University. *Hallgarten.* «Die kommunale Besteuerung d. unverdienten Wertzuwachses in England», Stuttg., 1889 въ Münch. Volksw. Studien. *Sinzheimer.* «Der Londoner Grafschaftsrath», 1900. *Redlich.* «Englische Localverwaltung», Leipz., 1901, *O' Meara.* «Municipal taxation at home and abroad», Lond., 1894. *В. Томозианцъ.* «Муниципализація промышленныхъ предпріятій», М., 1902. *А. Веберъ.* «Ростъ городовъ въ XIX столѣтіи», перев., Птб., 1903. *Е. Montel.* «Etude sur le socialisme municipal anglais», Paris, 1901. *Hugo.* «Die deutsche Städteverwaltung», Stuttg., 1901. *Г. Шпейдеръ.* «Наше городское общественное управленіе», т. I, Птб., 1902. *Trimborn und Thissen.* «Die Thätigkeit d. Gemeinden auf Soc Gebiet», Köln., 1900. *L. Rowe.* «Die Gemeindefinanzen v. Berlin und Paris», Iena, 1903. *P. Voigt.* «Grundrente und Wohnungsfrage in Berlin und seinen Vororten», Iena, 1901. *H. Grug.* «Die Stellung d. privaten Beleuchtungsgesellschaften zu Stadt und Staat», Iena, 1893. Report. Municipal Trading, Lond., 1903. *А. Шоу.* «Городскія управленія въ Зап. Европѣ», М., 1898. «Мѣстное управленіе и мѣстныя повинности въ Англии». Пер. 1897. *С. Heiss.* «Wohnungsreform und Lokalverkehr», Göttingen, 1903. *Biermer.* Die kommunale Vermögensbesteuerung in Gessen, 1905. Glessen. *М. П. Федоровъ.* Финансово-хозяйственная программа г. Петербурга 1905 г. (*Les octrois (XIX Century, 1906, january).* The London Manual edit. by B. Donald. *Ely.* «Taxation in American States and Cities». Matbie. «Municipal Functions» въ журн. «Munic. Affairs», vol II, № 4. N.-York, Dec., 1898. Этимъ же журналомъ изд. отдѣльнымъ томомъ подробная библиографія по мѣстн. фин. *Н. Цитовичъ.* «Мѣстные расходы пруссіи въ связи съ теоріей мѣстныхъ расходовъ», Киевъ, 1898. О Прусской реформѣ въ моихъ «Очеркахъ экон. и фин. жизни Россіи и Запада», 1904, «Прусская реформа 1893 г.» Записка проф. *О. Эйхель-*

мана. «О реформѣ мѣстн. налоговъ въ Пруссіи въ 1893 г.» (изд. Мин. Фин.). *K. Bücher*. «Die wirtschaftlichen Aufgaben d. mod. Stadt-gemeinde», Leipz., 1898. *Cadoux*. «Les finances de la ville de Paris». 1798 — 1900. Paris. 1900. *Дамашке*. «Задачи городского хозяйства» — Перев. съ 5 изд., съ предисл. Н. Озерова. Брош. Озерова «Общія прин-ципы организаціи городскихъ финансовъ» (въ «Изв. М. Гор. Думы» и отдѣльно было издано С.-Петербур. гор. управой). Robert Brunhuber. Die Wertzuwachssteuer, Iena, 1906. *Климентовъ*. «Муниц. движ. въ Англіи», Томскъ, 1902, и въ сборникѣ въ память Климентова «Профессоръ: идеалистъ», М., 1904. *II. Гензель*. «Новый видъ мѣстныхъ налоговъ-обложение незаслуженнаго прироста цѣнности», Пет., 1902 г. (тамъ же приложена и подробная библиографія). *Bemis*. «Municipal Ownership of Gas in the United States» in Public. of the American. Econ. Asso-ciation. *Ею же*. «Municipal Monopolies». «Verhandlungen d. Bespre-chung über kommun. Anleihen», Hürnb., 12 Sept. 1899. Herausg. v. S. Jastrow, Berlin, 1900. Statist. Jahrbuch der deutschen Städte, her. v. Neefe. *Dolman*. «Municipalities at Work», Lond., 1895. The Municipal Year book for 1897. Grütliverein und Gemeindepolitik, Zürich, 1896, *Hugo*. Lindeman und Südekam «Kommunales Jahrbuch für 1908». *Zuchlin*. «American municipal progress». N.-York, 1902. «Борьба съ му-ниципальной коррупціей въ Филадельфіи» *II. Рубцова*. («Изв. М. Г. Думы», 1905, ноябрь-дек.) и «Основы англійскаго городского управле-нія». Е. Орлова (тамъ же). Köhler. «Die preussischen Kommunalanlei-hen», Iena, 1897. Wien in Lichte d. Zahlen. 1903. *M. Darwin*. «Mu-nicipalfrage», Lond., 1904. Steuerreform Würtemb. und dis Socialde-mokratie. 1904. Reform d. Gemeindesteuern in Grossherzogtum Hes-sen-Darmstadt. 1904. *G. L. Saray*. «Le soc. munic. en Italie. La loi de mars 1903» въ Ann. des sciences pol. 15 Mai 1904. *A. Feayère*. «L'octroi de Paris», Paris, 1904. Die Gemeindesteuer-Reform in Wür-temperg. v. *Stumpff* въ Zeitschrift für die ges. Staatswissenschaft. 4 Heft. Journ. of the Royal St. Soc. «Local Expend. and local indebt-ness» by Thompson 30 sept. 1904. *Lindemann (онъ же Hugo)*. «Arbei-terpolitik und Wirtschaftspflege in der deutschen Städteverwaltung», Stuttg., 1904. *G. Нав*. «To-day's Work «Municipal government the hope of democracy», Lond., 1901. *Ebenezer Howard*. «Garden—Cities of to-morrow», Lond., 1902. *B. Shaw*. «The Common Sense of munic. Trading», 1904. The Tenement House Problem by various writers, N.-York, 1903. 1 — 2 v. edited by *B. De Forest* and *L. Veill. Tramoselet (Ed)*. «La réforme de l'octroi». 1892. Органы мѣстнаго управл. и мѣстныхъ повинностей во Франціи. О натур. повинности ст. *Мейена* въ «Журн. Отд. Стат. и Карт. М. II. С.», 1909. *II. Шидловскій*. «Земельное обложение» 1904. *Б. Веселовскій*. «Исторія земствъ за 4-лѣтіе». 1 — 2 т. Пет. 1908 (капитальный трудъ). *Дроздовъ*. «Какъ современное земство облагаетъ мѣстное население», Черниговъ, 1907. «Налогъ на приростъ цѣнности» («В. Ф.», 1909, № 13). «Мѣстные финансы Германіи въ 1907» («В. Ф.», 1909, № 26). *Most*. «Die Schuldenwirtschaft d. deutschen Städte», 1909. Историческій очеркъ дѣятельности Херсонскаго губернскаго земства за 1865 — 1899 года, Херсонъ, 1904. Указатель земской статистической литературы въ труд. В. Экон. Общ. 1904. *Н. Авиновъ*. «Опытъ программы систематиче-скаго чтенія по вопросамъ земскаго управления». Москва. 1905. *Ею же*. «Къ вопросу о взаимныхъ отношеніяхъ губ. и уѣзд. земствъ», «Сарат. Земск. Нед.», 1904. *Ею же*. «Мѣстные финансы во Франціи». «Сар. З. Нед.», 1904. № 9. «Земское самоуправленіе». *I. Шрейдера* въ сборникѣ «Нужды Деревни». II. 1904, т. I. «Земство» (сводъ труд.

мѣстн. ком. по 49 губ. Евр. Р.), соет. *И. Шидловскій*. 1904, и друг. указ. въ текстѣ. Муниципализация предприятий русск. город. *А. Журавлевъ* въ «Нар. Хоз.», 1904, кн. I. *Б. Веселовскій*. «О классовомъ интересѣ въ земствѣ». 1905. *Финансы крупнейшихъ русскихъ городовъ*, Москва, 1894. *Kommunale Unternehmungen* (die N. Zeit. 1905, № 15.) Brès. De la municipalisation des services d'intérêt public en Italie. Paris, 1904. *G. S. Agnan*. Le budget de Berlin depuis 1893, P. 1904. *Holst Schooling*, Local rates and taxes. Lond., 1905. Annuaire Statistique de la ville de Paris (ежегодно). О натуральныхъ повинностяхъ см., между прочимъ: «Гужевые и водные пути» (состав. *П. И. Рудченко*) въ сводахъ труд. мѣстн. комит., Пет., 1904. *Новомберскій*. «По Сибири», Петер., 1903. *Обзоры* (стат.-экон.) Херс. губ. (ежегодно). Журн. «Гор. Дѣло» и др. *Sybel*. «Die preussische Gemeinde-Steuer-Reform v. 1893 und d. ländliche Grundbesitz». *Lord Avebury*. «On municipal and national trading». Lond., 1907. *А. Журавлевъ*. «Значение муниципализации некоторыхъ предприятий для русскихъ городовъ» («Нар. Хоз.», 1904, № 1). «Налогъ на природность цѣпности» В. Твердохлѣбова (въ «Изв. М. Г. Д.», 1907). *Walther Klose*. «Die Finanzpolitik d. preussischen Grossstädte». Berlin, 1907. *Schreuck*. «Zur Frage d. kommunalen Wertzuwachssteuern». Riga, 1907. *Foucaud*. «Etude sur les taxes municipales parisiennes», Paris, 1907. *G. Cadoux*. «La vie des grandes capitales». Paris, 1908. *Graham*. «Taxation and local government». Lond. 1906. *Kinne*. «Die Autonomie d. Kommunalverbände im Preussen». Ber. 1908.

Городекіе финансы въ Россіи.

По городскому положенію городамъ предоставляется взимать слѣдующіе сборы: ① оцѣночный съ недвижимыхъ имуществъ; ② съ документовъ на право торговли и промысловъ; ③ съ заведеній трактирнаго промысла. Въ случаѣ надобности отъ городской думы зависить вводить въ пользу города сборы: ④ съ извознаго промысла; ⑤ съ лошадей и экипажей, содержимыхъ частными лицами; ⑥ съ собакъ и ⑦ съ перевознаго промысла (Сводъ Законовъ, т. II, ч. 1-ая городов. положенія, ст. 127). «Размѣръ оцѣночнаго съ недвижимыхъ имуществъ сбора опредѣляется думою въ процентахъ съ чистаго дохода этихъ имуществъ, опредѣляемаго общественнымъ управленіемъ посредствомъ оцѣнки, или, при невозможности опредѣленія чистаго дохода, по стоимости имуществъ. Размѣръ этотъ не можетъ превышать 10% чистаго дохода или 1% стоимости ихъ» (ст. 129)¹⁾.

Такимъ образомъ, въ то время, какъ земства въ обложеніи недвижимыхъ имуществъ свободны, у городовъ руки связаны: опредѣленъ процентъ, выше котораго они не могутъ облагать. То же мы видимъ и въ правѣ городовъ облагать документы на право торговли и промысловъ: съ документовъ этихъ взимается—съ купеческихъ 1-ой и 2-ой гильдій не болѣе 15% съ казенной ихъ цѣны, со всѣхъ остальныхъ торговыхъ и промысловыхъ документовъ не болѣе 10% , т.-е. въ томъ

¹⁾ Прав. Сенатомъ разъяснено, что при оцѣнкѣ фабричныхъ и заводскихъ помѣщеній для обложенія оцѣночнымъ сборомъ не возбраняется вводить въ оцѣнку машины и другія необходимыя принадлежности фабричнаго и заводскаго устройства.

При обложеніи торг. и промышл. заведеній въ Москвѣ 3% сборомъ не содержится указаній на освобожденіе ихъ отъ обложенія городскимъ оцѣночнымъ сборомъ на общіяхъ основаніяхъ.

же размѣръ, какъ то въ пользу земства (съ реформой промысловаго налога въ 1898 г. дополнительные сборы съ торг. и пром. заведеній въ пользу городовъ установлены въ томъ же размѣрѣ, какъ и въ пользу земства); съ патентовъ на заводы для выдѣлки палитковъ и съ заведеній для продажи питей не болѣе 25⁰/₀. Съ трактирныхъ заведеній сборъ опредѣляется слѣдующимъ образомъ: городская дума назначаетъ средній размѣръ налога съ каждаго трактира и умножаетъ его на число трактировъ — такъ опредѣляется вся сумма налога. Последнюю уже сами трактирщики должны разложить между собой. Для этого обыкновенно трактиры дѣлятся на питейные и непитейные ¹⁾.

Съ введеніемъ казенной винной монополіи сборы съ заведеній и патентовъ на заведенія и заводы для выдѣлки и продажи питей сокращаются, такъ какъ казенныя винныя лавки не платятъ патентнаго сбора. Это должно тяжело отразиться на городскихъ финансахъ. Въ возмѣщеніе этихъ потерь постановлено выдавать городамъ вознагражденіе въ размѣрѣ, равномъ среднему сбору, полученному ими за питейное, предшествовавшее введенію казенной продажи питей. Но такое вознагражденіе за утрату патентнаго сбора не достаточно: оно фиксировано и не будетъ повышаться, между тѣмъ города растутъ, и патентныя сборы, безъ сомнѣній, увеличались бы. Нужно также принять во вниманіе, что съ введеніемъ винной монополіи ограничено право трактирныхъ заведеній производить продажу вина и водочныхъ издѣлій: трактирныя заведенія могутъ торговать водочными издѣльями и водкой только въ запечатанной посудѣ и по казенной цѣнѣ. Отпускать эти палитки произвольными мѣрами и по вольной цѣнѣ трактирнымъ заведеніямъ предоставляется только съ разрѣшенія управляющаго акцизными сборами по соглашенію съ губернаторомъ, но съ обязательствомъ отпускать водочныя издѣлія и въ запечатанной посудѣ по казенной цѣнѣ. Торговля же исключительно по вольной цѣнѣ и произвольными мѣрами допускается только съ разрѣшенія министра финансовъ. Но отъ продажи водки въ запечатанной посудѣ доходъ незначителенъ, поэтому города не могутъ облагать трактиры въ томъ размѣрѣ, какъ прежде, слѣдовательно, долженъ понизиться трактирный сборъ, а также и сборъ съ трактирныхъ помѣщеній ²⁾.

¹⁾ Ст. 27. По опредѣленія общей суммы трактирнаго сбора (ст. 26), городская дума назначаетъ, какая часть онаго подлежитъ распредѣленію между заведеніями, производящими продажу крѣпкихъ напитковъ, и какая между заведеніями, не производящими такой продажи. Отъ усмотрѣнія думы зависитъ освободить отъ сбора заведенія извѣстнаго рода изъ числа непродуцирующихъ торговли крѣпкими напитками.

28. Раскладка суммы сбора, назначенной съ заведеній трактирнаго промысла съ продажей крѣпкихъ напитковъ, производится отдѣльно отъ раскладки суммы сбора, назначенной съ заведеній безъ такой продажи. Для раскладки сбора съ заведеній того и другого рода, они могутъ быть распредѣляемы городской думою на группы, но заведенія, торгующія крѣпкими напитками, не могутъ быть соединяемы въ одну группу съ неторгующими этими напитками.

29. Отъ городской думы зависитъ опредѣлить наибольшій и наименьшій размѣръ обложенія отдѣльныхъ заведеній въ каждой группѣ и указать другія условія, которыя должны быть соблюдаемы при распредѣленіи трактирнаго сбора между заведеніями въ каждой группѣ.

30. Раскладка суммы сбора, назначеннаго городской думою съ одного рода заведеній (ст. 27), производится, по усмотрѣнію думы, или общимъ собраніемъ всѣхъ владѣльцевъ заведеній этого рода, подлежащихъ платежу сбора, или избранною ими изъ своей среды раскладочною комиссіею. При раздѣленіи на группы раскладка сбора въ каждой группѣ производится или общимъ собраніемъ владѣльцевъ заведеній этой группы или избранною ими раскладочною комиссіею.

²⁾ Казенная винная монополія въ особенности неблагоприятно отразилась на мелкихъ городахъ. Боровичи, напримѣръ, потеряли на одномъ этомъ источникѣ

Вознаградить города за эти потери проектировалось квартирным налогом—по закону (т. II, ч. 1-я, Городового Положения, ст. 136) городам разбивается вводить квартирный налог, но до сих пор это право не применялось. Это объясняется тѣмъ, что квартирный налогъ у насъ получилъ некоторую политическую окраску: съ введеніемъ его лица, уплачивающія городской налогъ, пожелаютъ себѣ право голоса въ городскомъ управленіи, трудно будетъ не удовлетворить это законное пожеланіе, и такимъ образомъ въ городское самоуправленіе проникнетъ новый элементъ: адвокаты, доктора и проч. Но вся сумма поступленій по имперіи отъ квартирнаго налога очень ничтожна, и потому на него, въ смыслѣ подіятія городскихъ средствъ, едва ли возможно возлагать большія надежды. Притомъ пригодность этого налога по существу представляется весьма спорной. По крайней мѣрѣ, въ Пруссіи по новому закону о коммунальномъ обложеніи введеніе вновь квартирнаго налога въ общинахъ не допускается. Поэтому гораздо правильнѣе было бы предоставить нашимъ городамъ вводить вмѣсто квартирнаго налога подоходный. Возможность введенія этой формы обложенія въ пользу государства вызываетъ, конечно, много справедливыхъ сомнѣній: неумѣнье большинства населенія отдавать себѣ отчетъ въ результатахъ своей экономической дѣятельности, неясность понятія „доходъ“, не говоря уже о невозможности привлечь къ новому обложенію массу крестьянскаго населенія, и безъ того обремененнаго прямыми и косвенными налогами,—все это можетъ служить препятствіемъ къ введенію подоходнаго налога на все государство и на все классы населенія ¹⁾. Допущеніе подоходнаго обложенія, какъ источника средствъ въ бюджетъ нашихъ городовъ, доставило бы и Министерству Финансовъ возможность идти во введеніи государственнаго подоходнаго налога тѣмъ же путемъ, какого оно держалось до сих поръ въ проведеніи винной монополіи, т.-е. путемъ опытнымъ, расширяя примѣненіе данной мѣры только тогда, когда непосредственный опытъ покажетъ ея пригодность. Квартирный же налогъ вовсе не способенъ привлечь къ обложенію дѣйствительный доходъ плательщика: плата за квартиру—очень грубый признакъ, и на основаніи его еще можно кое-какъ уловить налогоспособность низшихъ категорій плательщиковъ, но никоимъ образомъ не высшихъ.

При современномъ составѣ городского представительства едва ли можно рассчитывать на инициативу въ этомъ отношеніи со стороны городскихъ думъ,—вѣдь эта мѣра направлялась бы, главнымъ образомъ, противъ класса, который имѣетъ въ нихъ наибольшее число представителей ²⁾. На нашъ взглядъ квартирный налогъ при существующихъ

7 тыс. рублѣй, что составляетъ дѣльхъ 20% городского бюджета. Въ самомъ дѣлѣ, въ Боровичахъ представлено было открыть трактирные заведенія только тремъ лицамъ, но и то лишь съ правомъ продажи казенной водки по казенной цѣнѣ, а комиссіонное вознагражденіе, какъ извѣстно, равняется 30 коп. съ ведра. Конечно, при такихъ условіяхъ мало охотниковъ открывать трактиры, а слѣдовательно, городу долженъ нести крупныя потери («Вѣсти. Новг. Земства»).

¹⁾ См. моп «Очерки».

²⁾ Составъ городскихъ управленій налагаетъ особый отпечатокъ на всю ихъ политику: городскія управленія вербуются изъ домовладѣльцевъ, лицъ состоятельныхъ, притомъ жителей центра, поэтому окраины—въ полномъ заголѣ, пути сообщенія—плохи, такъ какъ владѣльцы центра боятся, что съ развитіемъ путей сообщенія населеніе будетъ стремиться на окраины, что послужитъ въ ущербъ центру. Отсюда же мало заботливости объ улучшеніи жилищныхъ условій нашихъ городовъ и т. д. Наши думы боятся допущенія въ свою среду квартиронанимателей. Это видно изъ того, что на запросъ, имѣвшій мѣсто одно время, о передачѣ квартирнаго налога городамъ, городскія думы по большей части, отвилили отрицательно. Изъ 591 города только 245 выразили согласіе

наличныхъ условий мало поможетъ дѣлу, но все-таки его введеніе важно *въ принципиальномъ отношеніи*: вмѣстѣ съ нимъ въ городскія думы войдутъ новые избиратели, новые гласные, вообще новый элементъ, съ другими интересами, который можетъ внести новое теченіе какъ въ сферу городского финансоваго хозяйства, такъ и управленія (большая чуткость къ интересамъ малоимущихъ). Быть-можетъ, въ новыхъ силахъ найдутъ себѣ поддержку новыя формы полученія средствъ городами, выработанныя на Западѣ и въ Америкѣ, напримѣръ, такъ называемое „спеціальное обложеніе“, переводъ въ руки городовъ многихъ предприятий. Пока же не будетъ измѣненъ органически составъ нашихъ думъ, до тѣхъ поръ трудно надѣяться на коренное измѣненіе и финансовой политики и политики внутренняго управленія нашихъ городовъ. Частичныя измѣненія, конечно, возможны, но общій тонъ всегда будетъ диктоваться интересами преобладающаго большинства, и, конечно, было бы большой наивностью думать, что, при преобладаніи въ нашихъ думахъ класса собственниковъ городской недвижности и класса промышленниковъ, по инициативѣ послѣднихъ можно провести хотя бы вышеупомянутую форму полученія средствъ (спеціальное обложеніе).

Къ источникамъ городскихъ доходовъ принадлежитъ далѣе сборъ съ извознаго промысла, который не можетъ превышать 10 рублей въ годъ съ каждой лошади, употребляемой въ извозъ (приложеніе къ ст. 134). Въ 1888 году сборъ съ извознаго промысла существовалъ въ 208 городахъ.

Въ пользу городовъ поступаетъ также масса мелкихъ сборовъ: 1) сборы, взимаемые въ ихъ пользу при совершеніи, засвидѣтельствованіи, протестѣ и предъявленіи ко взысканію различныхъ актовъ; 2) сборы за клейменіе мѣръ и вѣсовъ; 3) за употребленіе общественныхъ мѣръ и вѣсовъ на торговыхъ мѣстахъ, въ размѣрѣ не свыше одной копейки съ пуда взвѣшиваемыхъ, съ четверика и ведра перемѣриваемыхъ предметовъ; 4) сборъ съ аукціонныхъ продажъ движимаго имущества (*ibid.*, ст. 135) до 2⁰/₀.

на передачу, а 346 отказались получить новый источникъ обложенія въ свои руки, потому что передача квартирнаго налога городамъ связывалась съ участіемъ квартиронанимателей въ городскомъ самоуправленіи. Этотъ составъ думъ своеобразно отражается и на городскихъ предприятияхъ, напр., бойняхъ: городъ тогда держитъ очень высокія цѣны за убой скота на своихъ бойняхъ, и мясо дорожаетъ; эта высокая плата является формой косвеннаго обложенія, но зато можно не повышать оцѣночнаго сбора съ домовладѣльцевъ. Въ Государственномъ Совѣтѣ при разсмотрѣнн реформы петербургскій градоначальникъ указалъ также на желательность предоставленія квартиронанимателямъ избирательныхъ правъ: по его мнѣнію нынѣшній составъ гласныхъ представляется неудовлетворительнымъ въ виду преобладанія въ немъ домовладѣльцевъ. Послѣдніе, во избѣжаніе расходовъ, въ большинствѣ случаевъ препятствуютъ мѣропріятіямъ, направленнымъ къ улучшенію благоустройства въ столицѣ («Отч. Госуд. Сов. за сессію 1902—1903 гг.», т. I, стр. 343—4).

Въ 132 гор. съ населеніемъ около 10 мил. человекъ избирательнымъ правомъ пользовались не болѣе 100.000 человекъ, т.е. 1⁰/₀, а около ²/₃ избирателей не являлись на выборы, такъ что городскія думы избираются въ Россіи лишь 0,36⁰/₀ (31.363) всего своего населенія («И. М. Г. Д.», 1905, июнь—іюль, стр. 197).

Имущественный цензъ для участія въ городскихъ выборахъ опредѣляется обычно путемъ капитализаціи, изъ 10⁰/₀ чистаго дохода недвижимыхъ имуществъ, но это не необходимо, и въ Москвѣ за послѣднее время перешли къ капитализаціи валоваго дохода, что сильно расширяетъ кругъ лицъ, могущихъ участвовать въ выборахъ («Сб. Хер. Земства», 1905, № 5, стр. 230—3). Этотъ же вопросъ поднять и въ Кіевѣ.

Итакъ, по всѣмъ главнымъ источникамъ городскихъ доходовъ законодательствомъ даны нормы, далѣе которыхъ города не могутъ итти въ ихъ эксплуатаціи; имъ указаны опредѣленные проценты, которыхъ они не могутъ переступать, слѣдовательно, установлены предѣлы средствъ, которыми имъ возможно располагать для удовлетворенія своихъ потребностей. Между тѣмъ уeloжняющаяся жизнь требуетъ новыхъ и новыхъ средствъ, поэтому законодательству приходится разрѣшать другіе сборы для отдѣльныхъ городовъ, такъ: существуетъ больничныи сборъ въ городахъ Петербургѣ, Москвѣ и др. (ст. 135, прил. 3). Министръ внутреннихъ дѣлъ, однако, призналъ этотъ сборъ отяготительнымъ, такъ какъ онъ падаетъ цѣликомъ на самую несостоятельную часть населенія.

Въ нѣкоторыхъ городахъ установлены сборы съ ввозимыхъ и вывозимыхъ товаровъ: въ 1888 году 53 города изъ 686 имѣли эти сборы; цѣль ихъ—возмѣщеніе тѣхъ расходовъ, плодами которыхъ пользуется торговый классъ. Это не французскіе октруа, а особая форма привлеченія группы лицъ, заинтересованныхъ въ томъ или иномъ улучшеніи, къ несенію расходовъ по этому улучшенію ¹⁾. Въ Одессѣ еще въ 1861 году былъ установленъ полуконечный сборъ съ каждаго пуда товаровъ, вывозимыхъ изъ Одесскаго порта за границу. Этотъ сборъ носилъ *цѣлевой характеръ*: онъ былъ закрѣпленъ за извѣстнымъ предметнымъ назначеніемъ, именно—сначала шелъ на покрытіе расходовъ по замощенію и канализаціи города, затѣмъ *исключительно* на улучшение портовыхъ сооружений и замощеніе улицъ, по которымъ провозятъ грузы къ порту. (Финансы крупнѣйшихъ нашихъ городовъ 1894 г., стр. 39—40). Этотъ полуконечный сборъ за періодъ съ 1862—1894 г. далъ Одессѣ 9.783 тыс. руб. Тогда какъ за 1863 годъ онъ далъ всего 113 тыс. руб., за 1894 г. поступления отъ него поднялись до 780 тыс. руб. («Извѣстія одесской городской думы», 1896 г., февраль, 73). Но не всегда города расходуютъ попудный сборъ на улучшение подъѣздныхъ путей, а употребляютъ иногда на нужды самого города («Пром. и Торг.», 1908, № 22).

Въ послѣднее время также и московская дума возбуждала ходатайство о предоставленіи ей права взимать попудный сборъ въ размѣрѣ отъ 1 до 0,2 коп. съ пуда привозимыхъ и отвозимыхъ товаровъ, и вся сумма, полученная такимъ путемъ, предназначалась на замощеніе улицъ и освѣщеніе ихъ. Этотъ проектъ мотивированъ тѣмъ, что отъ множества грузовъ портятся мостовыя. Сборы съ ввозимыхъ и вывозимыхъ товаровъ имѣютъ цѣлью облагать торгово-промышленный доходъ: какъ въ земствѣ, такъ и здѣсь мы видимъ стремленіе мѣстныхъ союзовъ обойти законъ, стѣсняющій обложеніе торговли и промышленности ²⁾.

¹⁾ При введеніи *попудныхъ сборовъ въ городахъ* требуется, чтобы этимъ доходамъ велся особый *счетъ* и чтобы поступления отъ нихъ употреблялись на устройство и улучшение мостовыхъ, но лишь на пути торговаго движенія къ железнодорожнымъ станціямъ.

²⁾ Госуд. Думой принятъ законопроектъ о полупудномъ сборѣ:

1) Сборъ предназначается на устройство новыхъ и улучшение существующихъ подъѣздныхъ къ железнодорожнымъ станціямъ и пристанямъ путей, пролегающихъ въ предѣлахъ отведенныхъ городу земель, не исключая городскихъ улицъ и площадей, равно какъ и на сооруженіе и ремонтъ расположенныхъ на этихъ путяхъ мостовъ, трубъ, плотинъ (дамбъ), гатей, переправъ и прочихъ дорожныхъ принадлежностей.

4) Сборъ устанавливается или только съ привозимыхъ въ городъ грузовъ, или только съ вывозимыхъ, или съ тѣхъ и другихъ, при чемъ должно быть съ точностью указано, какіе грузы облагаются сборомъ по вывозу, какіе—по ввозу.

5) Отъ сбора освобождаются: а) грузы, провозимые по желѣзнымъ дорогамъ

До закона 2 июля 1871 года въ Варшавѣ были *цѣлевые* налоги канавный, трубный, водопроводный, фонарно-мостильный, училищный; упомянутымъ закономъ все эти налоги были уничтожены, а вмѣсто нихъ введены: одѣночный сборъ съ недвижимыхъ имуществъ и сборъ съ документовъ и билетовъ на право торговли и промысловъ. Въ Варшавѣ же съ 1829 года существуетъ рогатный сборъ, который распространенъ и на желѣзныя дороги, гдѣ онъ взимается вмѣстѣ съ платой за провозъ и затѣмъ уплачивается въ городскую кассу. Это — тоже сборъ съ привозимыхъ и отвозимыхъ товаровъ („Извѣст. Московск. Гор. Думы“, 1892 года, вып. 10).

Собственныя предпріятія городовъ у насъ очень мало развиты.

Особое мѣсто въ этомъ отношеніи занимаетъ лишь городъ Рига — онъ имѣетъ свою берегательную кассу, свои пароходы на Двинѣ, газовое заведеніе, торфяной и пудретный заводы для утилизациі нечистотъ, вывозимыхъ изъ города.

Между тѣмъ въ Западной Европѣ собственныя предпріятія доставляютъ городамъ огромныя средства (смотри выше). И Государственный Совѣтъ, а затѣмъ и Мин. Вн. Дѣлъ особымъ циркуляромъ обратили вниманіе городовъ на этотъ источникъ средствъ. Законъ 31 мая 1904 г. „Объ измѣненіи и дополненіи нѣкоторыхъ статей Городового Положенія“ также можно разсматривать, какъ косвенное побужденіе къ муниципализациі. Въ этомъ законѣ сказано:

Для дѣйствительности опредѣленій городскихъ думъ о заключеніи договоровъ съ частными предпринимателями относительно устройства и эксплуатаціи ими сооружений общаго пользованія, въ случаяхъ, когда срокъ договора превышаетъ 12 лѣтъ или стоимость сооружения превосходить годовой итогъ городскихъ доходовъ за послѣдній истекшій годъ, либо составляетъ болѣе 500.000 руб., требуется присутствіе въ думѣ въ городскихъ поселеніяхъ, гдѣ общее число гласныхъ не превышаетъ *сорока*, не менѣе *двухъ третей* сего числа, а въ прочихъ поселеніяхъ — не менѣе *половины* онаго, и принятіе рѣшенія большинствомъ не менѣе *двухъ третей* присутствующихъ въ собраніи думы. Постановленія и приговоры общественныхъ управленій городскихъ поселеній о заключеніи договоровъ съ частными предпринимателями относительно устройства и эксплуатаціи городскихъ сооружений общаго пользованія, въ указанныхъ выше случаяхъ, подлежатъ утвержденію министра внутреннихъ дѣлъ по соглашенію съ подлежащими министрами и главноуправляющими отдѣльными частями („Сборникъ Херс. Зем.“, 1904, № 9, стр. I).

Но тѣ же постановленія думъ въ тѣхъ же самыхъ случаяхъ будутъ дѣйствительными при наличности въ засѣданіи гласныхъ въ минимальномъ числѣ, необходимомъ для законнаго состава думы, и не пуждаются въ утвержденіи министра внутреннихъ дѣлъ, если будетъ рѣшено, что устройство и эксплуатація сооружений общаго пользованія будутъ осуществлены хозяйственнымъ способомъ, самимъ городскимъ управленіемъ.

черезъ данную станцію — транзитомъ, б) воинскіе и арестантскіе грузы, в) почтовая кладь, г) пассажирскій багажъ и вообще грузы, перевозимые въ пассажирскихъ и товарно-пассажирскихъ поѣздахъ по багажнымъ квитанціямъ.

б) Сборъ вводится каждый разъ на опредѣленный срокъ, не превышающій во всякомъ случаѣ 10 лѣтъ.

7) Установленъ высшій размѣръ сбора съ грузовъ, привозимыхъ въ города и вывозимыхъ изъ нихъ по желѣзнымъ дорогамъ («Городское Дѣло», № 6. Законопроектъ о полудномъ сборѣ).

Муниципализация может происходить из разных интересов, в зависимости от чего и характер ее может быть различен, так на Западе, где коммунальные управления демократизировались и, следовательно, трудящиеся имеют огромное влияние, предприятия муниципализируются под сильным влиянием этих последних интересов, и городские управления здесь не стремятся к получению возможно большей выгоды; наоборот, у нас, где городское управление лежит на руках домовладельцев, последние стремятся также к муниципализации, но городские управления эксплуатируют муниципализированные предприятия по налоговому принципу, к тому же у нас не поставлено никаких норм городским управлениям при определении ими цен на услуги (напр., что доходность муниципального предприятия не должна выходить из рамок такого-то соотношения к капиталу предприятия, как в Пруссии относительно боев). Установившая высокая ставка за пользование водой, бойнями, наши домовладельцы предотвращают тем самым повышение ставок с недвижимых имуществ и, след., облегчают податное бремя, лежащее на них самих. При этих условиях муниципализация предприятий иногда может быть равносильна развитию косвенного обложения.

Итак, торговля и промышленность в сферах городского хозяйства облагаются так же, как и в земском. Относительно же недвижимых имуществ земства свободны, города нет: им даны нормы обложения, дальше которых в эксплуатации источников нет нельзя: а между тем усложняющаяся жизнь требует новых средств, поэтому и приходится законодательным порядком накладывать заплаты на городское финансовое хозяйство в форме разрешенной ценой массы новых сборов.

Далее на городах так же, как и на земствах, лежит масса расходов общегосударственного характера (полиция), что исторически объясняется недостатком средств у государственного казначейства и неэластичностью нашего бюджета, повышением ставок которого можно было бы встречать новые потребности. Государственный Совет недавно высказался за освобождение городов от некоторых расходов на чисто-государственные потребности. Зато собственные предприятия городов развиты мало, обратно тому, что мы видели в Западной Европе.

Института „специального обложения“ мы не знаем в нашем законодательстве, между тем в нем чувствуется настоятельная потребность. Привратных сборов французского типа, то-есть обложения разных предметов потребления (октруа), наши города также не знают.

По положению о преобразовании с.-петербургского городского общественного управления 8 июня 1903 года повелено отчислять ежегодно, считая с 1 января 1904 года, в доход города Петербурга половину поступлений квартирного налога по Петербургу, начиная с VIII и следующих вышних разрядов. Вместе с тем, по статье 17 положений лица, уплачивающие по городу Петербургу государственный квартирный налог не ниже 33 руб. ежегодно, получили избирательные права.

Этим же положением в известной постепенности отменяются взимаемые по г. Петербургу сборы адресный и за прописку паспортов, а именно—в 1904 году отменяются сборы, взимаемые с низшего разряда плательщиков и со всех лиц женского пола; в течение 9 лет, начиная с 1905 года, эти сборы подлежат полной

отмѣнѣ, при чемъ послѣдняя производится по постановленіямъ думы постепенно, равными частями каждый годъ, начиная съ низшихъ рядовъ плательщиковъ сборовъ.

Въ пользу города Петербурга взимаются по новому положенію слѣдующіе сборы:

- ① Опѣночный съ недвижимыхъ имуществъ.
- ② Съ промысловыхъ свидѣтельствъ на торговые и промышленныя предприятия (какъ и ранѣе).
- ③ Съ заведеній трактирнаго промысла.
- ④ Съ помѣщей торговыхъ и промышленныхъ заведеній.
- ⑤ Съ лицъ, занимающихся разноснымъ торгомъ.
- ⑥ Бюльничный.
- ⑦ За выдаваемые владѣльцамъ домовъ планы на постройки.
- ⑧ За засвидѣтельствованіе въ полицейскихъ управленіяхъ различныхъ документовъ, кромѣ паспортовъ.
- ⑨ Съ привозимыхъ на городскую пристань и выгружаемыхъ хлѣба и сѣмянъ.
- ⑩ Съ извознаго промысла.
- ⑪ Съ лошадей и экипажей, содержимыхъ частными лицами.
- ⑫ Съ велосипедовъ и автомобилей.
- ⑬ Съ собакъ.
- ⑭ Съ перевознаго промысла.
- ⑮ Сборы, взимаемые въ пользу города при совершеніи, засвидѣтельствованіи, протестѣ и предъявленіи ко взысканію различныхъ актовъ (Зак. Гражд., ст. 703, прил. и Пол. Нотар., ст. 201 и слѣд.).
- ⑯ Сборы за употребленіе общественныхъ мѣръ и вѣсовъ на торговыхъ мѣстахъ, въ размѣрѣ не выше 1 коп. съ пуда взвѣшиваемыхъ и съ четверика и съ ведра перемѣриваемыхъ предметовъ.
- ⑰ Сборъ съ аукціонныхъ продажъ движимаго имущества, производимыхъ при участіи должностныхъ лицъ обществ. управленія, въ размѣрѣ 2% съ вырученной суммы (сверхъ 2%, слѣдующихъ въ пользу аукціонистовъ).

По этому положенію власть градоначальника разрѣшать приведеніе смѣтъ и раскладокъ въ дѣйствіе или приостанавливать ихъ переходить къ особому присутствію. Въ случаѣ несогласія думы съ особымъ присутствіемъ споръ переходитъ въ Сенатъ.

Какъ скудны средства нашихъ городовъ сравнительно съ Западомъ, видно изъ того, что весь доходный бюджетъ нашихъ городовъ (въ которыхъ введено Городовое Положеніе 1892 г.) былъ въ 1900 г. немного болѣе 100 милл. руб., а обыкновенный бюджетъ одного Парижа (на 1903 г.)—316,5 милл. фр., всѣхъ же остальныхъ общинъ—498,97 милл. фр. (Bull. de statist., 1904, mai, стр. 859).

Мѣстный кредитъ.

Земства и города по характеру своей дѣятельности нуждаются въ кредитѣ почти исключительно долгосрочномъ, особенно при современной тенденціи къ переводу частныхъ хозяйственныхъ предприятий въ руки городовъ ¹⁾. Если городъ хочетъ взять въ свои руки предпріятіе, то обыкновенно приходится выкупать его изъ частныхъ рукъ, для чего нужны деньги. У насъ и Государственный Совѣтъ и Мин. Внутрен.

¹⁾ Требуется согласіе государственной власти на заключеніе займа мѣстнымъ союзамъ. Рентная форма займа здѣсь не примѣнима; займы должны быть погашаемые («Eheberg 8-te Auf», стр. 513).

Дѣль, какъ уже было упомянуто, обращали вниманіе городовъ на развитіе ими хозяйственныхъ предпріятій, между тѣмъ ничего не сдѣлано для доставленія городамъ соотвѣствующихъ средствъ. Земельные банки у насъ не могутъ кредитовать ни городовъ, ни земства: они могутъ давать ссуды имъ, какъ владѣльцамъ недвижимой собственности, но тогда банкъ при просрочкѣ платежа могъ бы продать школьныя помѣщенія, гимназій, казармы, помѣщенія городской управы. Коммерческіе банки также не въ правѣ сужать города и земства: послѣдніе не могутъ выдавать векселей—нѣтъ торговой сдѣлки. Города и земства въ правѣ пользоваться краткосрочнымъ кредитомъ въ обществахъ взаимнаго кредита и городскихъ общественныхъ банкахъ, но только подъ залогъ процентныхъ бумагъ или недвижимыхъ имуществъ, какъ всякое частное лицо. Крупные города еще могутъ выпустить облигаціи, а что дѣлать мелкимъ? Они принуждены занимать деньги у частныхъ лицъ, иногда буквально за ростовщическіе проценты. Наши города, говорить г. Герденштейнъ, можно уподобить ремесленникамъ и торговцамъ, которые съ трудомъ находятъ деньги изъ 10 — 12% („Кредитъ для земствъ и городовъ“, 1892 г.).

Въ Западной Европѣ, параллельно съ развитіемъ перехода частныхъ предпріятій въ руки городовъ, правительство озаботилось созданіемъ соотвѣствующаго кредита. Въ Бельгіи для доставленія городамъ средствъ организованъ особый коммунальный кредитъ, который устроенъ такъ слѣдующимъ образомъ: когда въ Бельгіи были уничтожены въ 1860 году октруа, то для вознагражденія общинъ взаменъ суммъ, получаемыхъ ими отъ этого источника, былъ образованъ особый коммунальный фондъ, куда отчислялось 75% пошрины съ кофе, 35%—со спирта, вина, уксуса и сахара, 41%—отъ доходовъ съ почты. Изъ этого фонда выдавались союзамъ дотации и субсидіи пропорціонально октруа, которыя раньше получались отдѣльными общинами. Одновременно съ этимъ, для доставленія общинамъ кредита, былъ организованъ коммунальный кредитъ въ формѣ акціонернаго общества, членами котораго могутъ быть только кредитующіяся общины, коммунальные союзы. Акціонерный капиталъ общества составляетъ изъ 5% отчисленій отъ выдаваемыхъ ссудъ. На этотъ отчисленный складочный капиталъ общины-акціонеры получаютъ 5%. Порядокъ выдачи ссудъ таковъ: администрація разрѣшаетъ общинѣ заемъ; тогда община обращается къ акціонерному обществу, которое самостоятельно рѣшаетъ, можно ли выдать ссуду. Банкъ, боясь за возвратъ ссуды, можетъ отказать въ ней; если же кредитное общество рѣшило выдать общинѣ ссуду, оно выпускаетъ облигаціи. Уплата общиной процентовъ гарантируется долей общины въ коммунальномъ фондѣ. Благодаря такому порядку, дѣла общества идутъ очень хорошо: оно можетъ выпускать облигаціи изъ 3% и этимъ доставлять общинамъ дешевый кредитъ изъ 4%, включая погашеніе въ 66 лѣтъ, и изъ 5,5%, при погашеніи въ 33 года. Для небольшихъ кредитныхъ общинъ банкъ создалъ очень дешевый кредитъ, убытковъ никакихъ. Но надо замѣтить, что въ Бельгіи крупныя общины сами выпускаютъ свои займы (лотерейные изъ 2%), и только мелкія общины пользуются *credit communal*.

Во Франціи общины кредитуются въ акціонерномъ земельномъ банкѣ безъ ипотечнаго обезпеченія; кромѣ того, для кредитованія общинъ существуютъ также особыя кредитныя учрежденія, напримѣръ, особая касса для постройки сельскихъ дорогъ съ 1868 года, касса для постройки школъ съ 1878 года. Эти кредитныя учрежденія соединены съ государственной сохранный кассой (*Caisse de dépôts*), которая хранитъ залогн тюремныя, школьныя, по подрядамъ, судебныя и т. д.; она же

управляет капиталами сберегательных кассъ. Одна из цѣлей государственной сохранной кассы—помѣщать суммы въ облигаціи вышеупомянутыхъ кредитныхъ учреждений. Народныя сбереженія такимъ образомъ получаютъ весьма производительное назначеніе: они возвращаются въ общину и оказываютъ странѣ огромную услугу. Самыя мелкія общины получили возможность кредитоваться за очень незначительный процентъ—4⁰/₀ съ погашеніемъ на 30 лѣтъ.

Въ Италіи сохранная и ссудная кассы организованы, какъ во Франціи: въ нихъ поступаютъ капиталы сберегательныхъ и почтово-сберегательныхъ кассъ. Средствами этихъ кассъ питается коммунальный кредитъ: съ 1878 года, когда былъ проведенъ законъ объ обязательномъ школьномъ обученіи, было выдано много ссудъ на постройку школьныхъ зданій. При такихъ условіяхъ общины могутъ кредитоваться изъ 5 — 6⁰/₀, а на школы — изъ 3⁰/₀, тогда какъ прежде онѣ платили до 16⁰/₀.

Въ Англійи существуетъ особое вѣдомство («Public Works Loan Commission»), выпускающее 3⁰/₀-ья «мѣстные заемныя бумаги»: суммы, получаемыя отъ реализаціи этихъ бумагъ, передаются общинамъ въ ссуду за очень умѣренный процентъ (отъ 3¹/₄ до 3³/₄⁰/₀). Этихъ бумагъ къ концу января 1903 года было выпущено на сумму 700 милл. руб. (см. «Банкъ городского кредита въ Москвѣ». «Городское Дѣло», № 5, 1909).

У насъ потребность въ организаціи земскаго и городского кредита очень настоятельна: въ нашихъ городахъ нѣтъ хорошаго освѣщенія, сносныхъ мостовыхъ, порядочныхъ школьныхъ помѣщеній, и нѣтъ средствъ для долгосрочныхъ затратъ. По уставу государственнаго банка (§ 138) ему предоставляется въ предѣлахъ свободныхъ средствъ, за покрытіемъ торгово-промышленныхъ потребностей, открывать земствамъ и городамъ кредиты для снабженія ихъ оборотными средствами на условіяхъ и въ размѣрѣ, опредѣляемыхъ въ каждомъ отдѣльномъ случаѣ по взаимному соглашенію министровъ финансовъ и внутреннихъ дѣлъ. По государственной банкѣ, какъ регуляторъ денежнаго обращенія, не можетъ затрачивать своихъ средствъ въ долгосрочныя ссуды: онъ открываетъ кредитъ только для снабженія оборотными средствами. Вслѣдствіе этого ссуды государственнаго банка городамъ и земствамъ въ высшей степени незначительны: на 1 января 1898 года всего числилось на счету ссудъ городамъ и земствамъ 52.600 рублей, а на 1 января 1904 г. такихъ ссудъ совсѣмъ уже не числилось. Слѣдовательно, вопросъ о земскомъ и городскомъ кредитѣ и съ этой стороны остается открытымъ, какъ не рѣшенъ онъ поземельными и другими банками, о чемъ мы говорили выше.

Согласно новому проекту прусскія сберегательныя кассы должны держать, по крайней мѣрѣ, 30⁰/₀ своихъ вкладовъ въ государственныхъ фондахъ. Мотивъ этого — сдѣлать помѣщенія капиталовъ легко реализуемыми и вызвать постоянный спросъ на госуд. фонды, создавъ извѣстный кругъ покупателей: это создастъ ежегодный спросъ въ 50—60 милл. мар. («В. Ф.», 1906, № 4). Въ 1903 г. въ госуд. фондахъ сберег. кассами было помѣщено лишь 10,88⁰/₀ всего помѣщеннаго ими капитала.

Мы видѣли, что во Франціи и Италіи вопросъ о коммунальномъ кредитѣ нашелъ прекрасное рѣшеніе въ соединеніи его со сберегательными и почтово-сберегательными кассами. У насъ же для огромныхъ средствъ почтово-сберегательныхъ кассъ не находятъ лучшаго употребленія, какъ помѣщать ихъ въ государственныя бумаги. На 1 января 1903 г. въ фондѣ % бумагъ сбер. кассъ числилось госуд. займовъ 8,96⁰/₀ (63,4 милл. руб.), ж.-д. займовъ 30,67⁰/₀ (216,9 милл.

рублей) и закладных листовъ земельн. бац. (госуд. двор., крест. и друг.) 60,37% (427 милл. руб.). Эти данныя на 1 января 1899 года были: 28,27% госуд. займовъ, 26,86% ж.-д. бумагъ и 44,87% закладныхъ листовъ ¹⁾).

По положенію Комит. Мин. 5 декабря 1897 г. суммы сберегательныхъ кассъ должны помѣщаться въ госуд. и гарантированныя правительствомъ процентныя бумаги или въ закладные листы частныхъ земельныхъ банковъ (на сумму, не превышающую 20% общаго итога портфеля процентныхъ бумагъ). Между тѣмъ, по отчету сберегательныхъ кассъ за 1900 г., оказалось, что въ портфель числились бумаги, не относящіяся къ этимъ категоріямъ (облигаціи общества подъѣздныхъ путей и Сестрорѣцкой желѣзной дороги), отчего кассы получили убытокъ. Ст.-секретарь С. Ю. Витте объяснилъ, что въ 1900—1902 гг., вслѣдствіе кризиса промышленности и особыхъ стѣсненій денежнаго рынка, Мин. Фин. вынуждено было оставить часть облигаціонныхъ капиталовъ нѣкоторыхъ подъѣздныхъ путей за казною и испрашивало Высочайшее соизволеніе на обращеніе этихъ облигацій въ портфель сберегательныхъ кассъ. Послѣдовавшее затѣмъ паденіе стоимости упомянутыхъ бумагъ побудило Мин. Фин. сдѣлать распоряженіе объ изыятіи изъ портфеля кассъ тѣхъ облигацій, въ оплатѣ % по коимъ произошло замедленіе. На будущее же время гарантированныя правительствомъ бумаги, кромѣ закладныхъ листовъ земельныхъ банковъ въ дозволенномъ нынѣ количествѣ, говорилъ С. Ю. Витте, не будутъ вовсе приобрѣтаться, и онъ приметъ мѣры къ постепенному изыятію изъ портфеля остальныхъ облигацій подъѣздныхъ путей („Отч. по дѣлопроизвод. Госуд. Совѣта за 1902—1903 г.“).

Министерство Финансовъ пользуется у насъ сберегательными кассами для регулированія курса госуд. % бумагъ. Въ 1898 г. на средства сберегательныхъ кассъ было куплено закладныхъ листовъ разныхъ частныхъ земельныхъ банковъ, не гарантированныхъ правительствомъ, на сумму въ 70 милл. руб. Министръ фин. въ Госуд. Сов. въ сессію 1900—1901 г. объяснилъ, что это было вызвано особыми условіями фондового рынка въ 1898 г., когда курсъ госуд. ренты дошелъ до 102 руб., и комитетъ финансовъ разрѣшилъ приобрѣтеніе закладныхъ листовъ, не гарантиров. правительствомъ, предоставивъ мин. фин. войти въ Госуд. Совѣтъ съ особымъ ходатайствомъ о соответственномъ дополненіи устава. Это приобрѣтеніе закладныхъ листовъ вмѣсто ренты предупредило дальнѣйшій въ томъ же году подъемъ цѣнъ госуд. % бумагъ, который, по всей вѣроятности, послѣдовалъ бы въ случаѣ приобрѣтенія ихъ въ значительномъ количествѣ для фонда сберегательныхъ кассъ.

На сожалѣніе, выраженное однимъ членомъ Госуд. Совѣта, что суммы сбер. кассъ должны помѣщаться въ госуд. и гарантированныя правительствомъ бумаги, а не идти на ссудныя операціи, какъ въ иностранныхъ государствахъ, С. Ю. Витте возразилъ, что намъ надо считаться съ нашей огромной внѣшней задолженностью, которая „столь значительна, что въ устраненіе возникающей отсюда для всего народнаго хозяйства опасности необходимо всячески стремиться къ ограниченію дальнѣйшаго роста оной. Въ сихъ видахъ правительство и должно находящіяся въ его распоряженіи капиталы сберегательныхъ кассъ обращать прежде всего на покупку госуд. фондовъ, дабы тѣмъ самымъ удержатъ послѣдніе внутри страны“ (Отчетъ Госуд. Сов. за 1900—1901 г., стр. 557—9). Сберег. кассы создаютъ при этихъ условіяхъ рынокъ для

¹⁾ Къ 1 янв. 1903 г. было 6.194 сбер. кассы, школьныхъ сбер. кассъ—1.182. Вклады въ настоящее время превышаютъ миллиардъ рублей.

помѣщенія госуд. займовъ и предохраняють его отъ переполненія излишнимъ матеріаломъ („В. Ф.“, 1904 г., № 26).

На 1-е января 1908 года вклады денежные и въ $\frac{0}{100}$ бумагахъ достигли 1.403,5 милл. руб. (считая процентныя бумаги по номинальной цѣнѣ). Денежныхъ же вкладовъ было 1.149,2 милл. руб., и приростъ вкладовъ этой категоріи за 1907 г. сравнительно съ 1906 г. составилъ 76,1 милл. руб., а въ 1906 году этотъ приростъ сравнительно съ предшествовавшимъ годомъ составлялъ 171,1 милл. руб. Такой исключительный приростъ въ 1906 г. объясняется бойкотомъ сберегательныхъ кассъ въ концѣ 1905 года; когда паника прошла, вкладчики уселенно понесли свои деньги въ сберегательныя кассы.

Итакъ, сберегательныя кассы представляютъ въ настоящее время огромный резервуаръ народныхъ сбереженій. Это — огромный насосъ, имѣющій 6.710 развѣтвленій (сберегательныя кассы разныхъ наименованій, въ томъ числѣ 4.535 почтово-телеграфныхъ).

При посредствѣ этой гигантской машины выкачиваются средства изъ разныхъ мѣстъ Россіи. Конечно, это выкачиваніе совершалось бы еще энергичнѣе, если бы сѣтъ государственныхъ сберегательныхъ кассъ была гуще: главную роль среди нихъ играютъ почтово-телеграфныя сберегательныя кассы, и, слѣдовательно, большая густота этой сѣтки стоитъ въ зависимости отъ увеличенія почтово-телеграфныхъ отдѣленій въ Россіи, но, какъ извѣстно, чрезмѣрный фискализмъ является препятствіемъ къ лучшему оборудованію Россіи почтовыми учрежденіями.

Что же у насъ дѣлають съ этими огромными средствами, собираемыми черезъ сберегательныя кассы?

Денежныхъ вкладовъ было, какъ мы видѣли, на 1.149,2 милл. руб., и на 1-е января 1908 года сберегательными кассами за свой счетъ было приобретено процентныхъ бумагъ по номинальной стоимости на 1.269,3 милл. руб. Наибольшую сумму среди этихъ процентныхъ бумагъ составляютъ поземельные займы, а именно: $4\frac{0}{100}$ свидѣтельства крестьянскаго земельного банка — на 303,8 милл. руб., $4\frac{0}{100}$ закладныя листы государственнаго дворянскаго земельного банка — 63,2 милл. руб., $4,5\frac{0}{100}$ свидѣтельства крестьянскаго земельного банка — 50,7 милл. руб., закладныя листы разныхъ земельныхъ банковъ — почти на 17 милл. руб., $3,5\frac{0}{100}$ закладныя листы дворянскаго земельного банка — 112 милл. руб., $4\frac{0}{100}$ государственной ренты — на 229 милл. руб., а на 1-е января 1907 года ренты числилось въ портфеляхъ сберегательныхъ кассъ на 109 милл. руб. Такимъ образомъ количество ренты, находящейся въ сберегательныхъ кассахъ, больше чѣмъ удвоилось за одинъ годъ!

Однимъ словомъ, на 1-е января 1908 года поземельныхъ займовъ въ сберегательныхъ кассахъ было на 558,6 милл. руб., т.е. $44\frac{0}{100}$, желѣзнодорожныхъ займовъ — на 391,2 милл. руб., т.е. $30,8\frac{0}{100}$, и государственныхъ займовъ — на 319,5 милл. руб., т.е. $25,2\frac{0}{100}$.

Итакъ, у насъ помѣщаютъ въ сберегательныя кассы земельные займы, и этимъ самымъ портфель сберегательныхъ кассъ является сильнымъ орудіемъ аграрной политики правительства: изъ огромной суммы земельныхъ бумагъ это все почти бумаги крестьянскаго или дворянскаго банковъ, и крестьянскому банку сберегательныя кассы помогаютъ размѣщать свои свидѣтельства; затѣмъ идутъ желѣзнодорожные займы, гарантированныя правительствомъ, и государственныя займы; сумма этихъ послѣднихъ болѣе всего увеличилась въ фондѣ сберегательныхъ кассъ. Этимъ, очевидно, поддерживали государственный кредитъ, и у насъ Министерство Финансовъ смотритъ на сберега-

тельные кассы, какъ на сильное орудіе поддержанія государственнаго кредита.

Этотъ огромный резервуаръ — сберегательныя кассы — облегчаетъ размѣщеніе государственныхъ займовъ: онѣ всегда поддерживаютъ спросъ на нихъ. Одно недавнее изслѣдованіе въ Англии показало, какая тѣсная связь между курсомъ английскихъ консолей и размѣрами ихъ закупокъ сберегательными кассами.

Итакъ, сберегательныя кассы дреннируютъ у насъ страну, стягивая къ себѣ капиталы, и отъ этого страдаютъ мѣстные учрежденія мелкаго кредита: вкладчики предпочитаютъ нести вклады въ государственную сберегательную кассу, а не въ учрежденія мелкаго кредита.

Въ Европѣ хотя также министры финансовъ стремятся не выпускать сберегательныя кассы изъ своихъ рукъ, видя въ нихъ могущественное орудіе поддержанія кредита, но сберегательныя кассы тамъ все-таки удѣляютъ часть своихъ средствъ учрежденіямъ мелкаго кредита, общинамъ и городамъ, помѣщая часть своихъ средствъ въ коммунальные займы и тѣмъ содѣйствуя городскому благоустройству; тамъ же сберегательныя кассы сужаютъ средствами строительныя товарищества и тѣмъ самымъ смягчаютъ жилищную нужду.

У насъ же сберегательныя кассы исключительно служатъ государственному кредиту, а, между тѣмъ, страна страдаетъ отъ отсутствія мелкаго кредита: у насъ есть цѣлыя губерніи, гдѣ ссудъ изъ учрежденій мелкаго кредита приходится по 1 коп. на душу. Жилищный вопросъ — одинъ изъ самыхъ насущныхъ: неблагоприятная жилищная обстановка толкаетъ у насъ трудящихся въ питейное заведеніе.

У нашихъ городовъ нѣтъ средствъ для выполненія самыхъ насущныхъ вопросовъ: проведенія водопроводовъ, канализаціи, трамваевъ...

Вотъ почему давно бы слѣдовало измѣнить помѣщеніе средствъ сберегательными кассами: извѣстную часть онѣ должны помѣщать въ учрежденія мелкаго кредита, въ городскіе займы, въ строительныя общества, которые тогда быстро стали бы нарождаться. Въ настоящее время начинаютъ уже возникать общества квартиронанимателей для борьбы съ жилищной нуждой, но у нихъ нѣтъ средствъ, а между тѣмъ посмотрите, что сдѣлало общество для борьбы съ жилищной нуждой въ Петербургѣ, на Гаваньской улицѣ, когда этому обществу Министерство Внутреннихъ Дѣлъ дало довольно крупную субсидію на выгодныхъ условіяхъ.

Въ 1905 году сберегательныя кассы заплатились за такое одностороннее помѣщеніе своихъ средствъ. Я имѣю въ виду бойкотъ сберегательныхъ кассъ. Вѣдь если бы средства сберегательныхъ кассъ помѣщались иначе, этотъ бойкотъ не могъ бы имѣть мѣста: бойкотисты знали бы, что, бойкотируя сберегательныя кассы, они направляютъ ударъ на учрежденія мелкаго кредита, чистенькія дешевыя жилища трудящихся, построенныя строительными товариществами, и тому подобное. При принятыхъ же у насъ пріемахъ помѣщенія вкладовъ сберегательными кассами ударъ направлялся прямо на государственный кредитъ, и въ данномъ случаѣ, въ интересахъ самосохраненія, слѣдовало бы сберегательнымъ кассамъ пойти навстрѣчу новымъ требованиямъ времени и ввести новые способы помѣщенія. Тогда сберегательныя кассы перестали бы быть только насосомъ, выкачивающимъ средства изъ города и деревни, а явились бы и благодатнымъ дождемъ, планомѣрно распределяющимъ по странѣ живительную влагу капитала.

Сберегательныя кассы окончили 1907 г. съ прибылью въ 4,2 милл. руб. и располагаютъ теперь запаснымъ капиталомъ въ 30,4 милл. руб.

Впрочемъ, надо замѣтить, что бумаги, находящіяся въ портфель сберегательныхъ кассъ, не переоцениваются, иначе, конечно, вслѣдствіе паденія курса процентныхъ бумагъ, сберегательныя кассы не имѣли бы дохода.

Любопытно, что изъ общаго числа единоличныхъ вкладчиковъ 64,9⁰/₀ — грамотные и только 35,1 — неграмотные. По суммѣ же вкладовъ на грамотныхъ вкладчиковъ выпадаетъ 66,7⁰/₀, а на неграмотныхъ — 33,3⁰/₀.

Это уже въ известной степени говоритъ, повидимому, о значеніи грамотности для накопленія сбереженій.

Нельзя не отмѣтить еще, что по суммѣ денежныхъ вкладовъ на городскихъ вкладчиковъ выпадаетъ 52,4⁰/₀, а на сельскихъ — 47,6⁰/₀, т. е., повидимому, города сильнѣе питаютъ сберегательныя кассы, чѣмъ деревни. Хотя, съ другой стороны, надо принять во вниманіе и то, что многіе сельскіе обыватели дѣлаютъ вклады въ городскія сберегательныя кассы просто потому, что приходится ѣздить въ городъ на базаръ, но несомнѣнно, что процессъ накопленія въ городахъ долженъ идти быстрѣе, и уже это должно давать городскимъ управленіямъ известное право на часть этихъ сбереженій.

Свободныя свои средства сберегательныя кассы держатъ на текущемъ счету государственнаго банка. Съ 1 января 1908 года такихъ суммъ оставалось на 56,5 милл. руб.

Небывало низкій приростъ денежныхъ вкладовъ въ сберегательныя кассы за 1908 г. — 17 милл. руб. (за 1907 г. — 76,1 милл. руб., за 1906 г. — 171,1, за 1905 г. — 106,4, за 1904 г. — 22,5, за 1903 г. — 50,5 милл. руб.) объясняютъ изъятіемъ вкладовъ крестьянами для покупки земли, организаціи отруби, хозяйства и т. п.

На третьемъ съѣздѣ представителей городскихъ ломбардовъ въ 1904 г. въ Петербургѣ возбуждался вопросъ о разрѣшеніи городскимъ ломбардамъ принимать частныя вклады на текущій счетъ („Изв. М. Г. Д.“ за 1904, авг., стр. 197).

Въ 1901 г. въ сберегат. кассахъ Пруссіи было помѣщено капиталовъ до 6 миллиардовъ марокъ, а изъ нихъ въ госуд. процентныхъ бумагахъ всего 647 милл. («В. Фин.», 1904, — 17).

При помѣщеніи вкладовъ в сберег. кассъ въ % бумаги пертурбаціи въ экономической жизни могутъ заставить, при спросѣ со стороны вкладчиковъ на деньги кассъ, выкидывать % бумаги на рынокъ. Такъ, объявленіе, что кассы принимаютъ на себя переводы вкладовъ на Дальній Востокъ, по словамъ проф. П. Мигулина, породило толкованіе среди вкладчиковъ, неосвѣдомленныхъ въ денежныхъ вопросахъ, что всѣ вклады сбер. кассъ отправлены на войну, на Дальній Востокъ (*Мигулинъ*. „Наша банковая политика“, стр. 332).

Такимъ образомъ, съ одной стороны города и земства нуждаются въ средствахъ до того, что вынуждены платить чуть ли не ростовщическіе проценты; съ другой — есть и средства, притекающія въ сберегательныя кассы. Отсюда естественно было бы подумать, нельзя ли, по примѣру Западной Европы, утилизировать суммы, притекающія въ сберегательныя кассы, въ цѣляхъ коммунальнаго кредита, и такимъ путемъ получить бы наилучшее разрѣшеніе вопросъ о земскомъ и городскомъ кредитѣ.

По свѣдѣніямъ, заключающимся въ приложеніи къ смѣтѣ доходовъ и расходовъ г. Москвы на 1909 г. (Москва, 1908 г.), задолженность столицы на 1 января 1909 г. составляетъ 69.535 тыс. руб. На одного жителя Москвы городскихъ долговъ приходится около 50 руб., тогда

какъ въ Нью-Йоркѣ—284 руб., въ Лондонѣ—23 фун. ст. (1905—6 гг.). Въ 1901 г. 4% облигаціи г. Москвы въ среднемъ реализовались по 87,5 руб. за сто, при чемъ по нѣкоторымъ облигаціоннымъ займамъ оплата купоновъ гарантирована установленнымъ паритетомъ въ иностранной валютѣ: 100 рублей равняются 216 мар.—266,63 фран.—128 голланд. флоринамъ. Иностранцы рынки потребовали со стороны города гарантію въ уплатѣ по облигаціямъ займа золотомъ, и, читаемъ мы тамъ же, „со стороны всякаго пущаго въ данное время кредита за границей отказъ въ признаніи установленнаго паритета въ иностранной валютѣ былъ бы равносильнъ выраженію сомнѣнія въ прочности нашего курса, для чего въ настоящее время нѣтъ ни малѣйшаго основанія“ (Очеркъ за 1901 г., стр. 23). Мы замѣтимъ, однако, что такое требованіе со стороны иностранныхъ рынковъ свидетельствуетъ о нѣкоторомъ ихъ сомнѣніи въ прочности золотой валюты у насъ.

Въ 1908 г. Петербургъ реализовалъ 5% заемъ на 39 милл. нариц. по курсу $82\frac{3}{4}$ (Лионскій кредитъ и синдикатъ русскихъ банковъ). Это результатъ ухудшенія условій нашего кредита. По займу города Москвы 1908 г. въ 17.856.342 руб. банкирамъ было уплачено въ видѣ комиссіи $5,5\frac{0}{10}$. Приблизительно столько же пришлось уплатить по 39 милл. займу 1908 г. и Петербургу. Менѣе значительные города уплачиваютъ комиссіонныя, конечно, въ еще большемъ размѣрѣ. Московскимъ гор. упр. проектируется организовать специальный муниципальный банкъ для нуждъ земствъ и городовъ.

Бюджетъ города Москвы, включая и городскія предпріятія, составлялъ въ 1907 году 27.698.438 руб., въ 1908 г. — 27.774.226 руб. и по смѣтѣ на 1909 годъ исчисленъ въ 30.152.519 руб. Городскія предпріятія дали въ 1908 году слѣдующую чистую прибыль: канализація — 186.517 руб., бойни — 105.698 руб., водопроводъ — 234.109 руб. и газовый заводъ — 151.153 руб.

А какъ велика задолженность городовъ на Западѣ! 1) Долгъ Лондона выросъ съ 21 милл. фун. ст. въ 1874—1875 гг. до 58 милл. фун. ст. въ 1900—1901 гг., долгъ Лондона въ 1906—1907 гг. почти 113 милл. фун. ст. (см. London «Statistics», 1907—1908, стр. 551); долгъ городскихъ поселеній съ 61,5 милл. фун. ст. (1874—1875 гг.) до 231 милл. фун. ст. (1900—1901), а вообще задолженность городскихъ и сельскихъ общинъ всего соединеннаго королевства поднялась съ 92,8 милл. фун. ст. (1874—1875) до 464,6 милл. фун. стерлинговъ (1904—1905 гг.) (Fin. Ref. Alm. for 1907). Долгъ Парижа исчисляется около 3 миллиардовъ франковъ (Cadoux).

Хозяйство волости и сельскаго общества.

Кромѣ земства и города, есть еще болѣе мелкія финансовыя единицы—волость и сельское общество.

У насъ обыкновенно говорятъ, что съ отмѣной подушной подати пала стѣна, отдѣлявшая податные и неподатные классы. Въ дѣйствительности эта стѣна пала не совсѣмъ—въ финансовомъ хозяйствѣ мелкихъ единицъ существуетъ еще раздѣленіе на платящихъ и не платящихъ налоги: налоги платятъ преимущественно крестьяне, изрѣдка привлекаются частныя землевладѣльцы, но дворяне—никогда. Порядокъ

1) См. проектъ организаціи кредита для земства въ «Сб. Херсон. Земства», 1904, № 11.

обложения лицъ, приписанныхъ къ волости, не установлено: иногда они плаять, иногда нѣтъ.

Правительствующій Сенатъ далъ по одному частному дѣлу слѣдующее разъясненіе *относительно обложенія крестьянъ мірскими сборами*. Обложенію мірскимъ сборомъ подлежатъ *только крестьяне*, принадлежащіе къ составу даннаго сельскаго и волостного общества, и поэтому не имѣется повода къ заключенію о томъ, чтобы волостные сходы имѣли право облагать мірскими сборами всѣхъ проживающихъ въ районѣ волости лицъ податныхъ сословій, подчиненныхъ въ силу 62 и 82 ст. общ. полож. вѣдѣнію волостного правленія, не исключая и крестьянъ, владѣющихъ въ предѣлахъ волости приобрѣтенными ими частнымъ порядкомъ землями, но остающихся приписанными къ другимъ волостямъ. Напротивъ того, точный смыслъ приведенныхъ постановленій закона не оставляетъ никакого сомнѣнія въ томъ, что къ отбыванію мірскихъ повинностей сельскія и волостныя общества могутъ привлекать лишь своихъ членовъ, т.-е. лицъ, принадлежащихъ къ составу сельскаго или волостного общества, производящихъ раскладку, и исключеніемъ изъ этого общаго правила представляется лишь случай, предусмотрѣнный Высочайше утвержденнымъ 16 января 1869 г. положеніемъ бывш. главнаго комитета объ устройствѣ сельскаго состоянія, коимъ разъяснено, что обложенію наравнѣ съ членами общества подлежатъ лица всѣхъ податныхъ состояній, числящіеся въ другихъ волостныхъ или мѣщанскихъ обществахъ городовъ, но владѣющія бывшими надѣльными крестьянскими землями, выкупленными по ст. 165 полож. о выкупѣ.

Итакъ, можно сказать, что единственными плательщиками волостныхъ и мірскихъ сборовъ являются крестьяне. Между тѣмъ большая часть этихъ сборовъ ¹⁾—75% волостныхъ и 50% мірскихъ—идетъ на нужды общегосударственнаго характера. По Рязкему уѣзду, Рязанской губерніи, изъ общей суммы волостныхъ расходовъ (30.500 руб.) было затрачиваемо въ среднемъ за періодъ 1894—97 г. на потребности собственно волостного общества только 125 руб., то-есть 0,4% всѣхъ волостныхъ расходовъ, а изъ общей суммы сельскихъ расходовъ (61.800 руб.)—19.861 руб., то-есть 32,1% пошло на удовлетвореніе собственно сельскаго общества, вся же остальная сумма, по словамъ Еропкина, пошла на удовлетвореніе потребностей общегосударственнаго характера ²⁾. А если такъ, если волостная и сельская администрація является существенной частью нашего государственнаго механизма, выполняющей функція общегосударственнаго характера, въ правильномъ

¹⁾ А. Еропкинъ. «Рязскій уѣздъ. Исслѣдов. по нѣкоторымъ податнымъ вопросамъ надѣлн. землевладѣнія», Рязскъ, 1898. Сводъ заключеній губ. совѣщаній по вопросамъ, относящимся къ пересмотру законод. о крестьянахъ, т. II, вopr. 42—43 (изд. Земск. Отд. М. Вн. Д., 1897 г.).

²⁾ *Ежегодникъ Полтавскаго губернскаго земства* на 1898 г., Полтава, 1900, отмѣчаетъ разнообразіе способовъ, какіе практикуются при раскладкѣ мірскихъ сборовъ, когда въ роли объекта обложения выступаетъ то десятина, то наличная рабочая мужская сила, то подчасъ «мертвая» ревизская душа. *Ежегодникъ* совершенно справедливо замѣчаетъ, что добыты точныя свѣдѣнія о нормахъ разверстки мірскихъ сборовъ можно только путемъ спеціальнаго исслѣдованія (стр. 138). Добрая половина всѣхъ сборовъ мірскихъ идетъ на содержаніе должностныхъ лицъ и служащихъ, услугами коихъ, говоритъ *Ежегодникъ*, пользуются не одни только плательщики, но и правительство и всѣ вообще жители деревни, не принадлежащіе къ сословіямъ казаковъ и крестьянъ. См. еще «Мірскіе доходы и расходы». Н. Бржежскій въ «Р. Эк. Об.» 1904, №№ 11—12 и «Земельное обложеніе», сост. С. И. Шидловскимъ (сводъ трудовъ мѣстн. комит. по 49 губ. Евр. Россіи). «Сельскіе и волостные сходы», Н. Бржежскій («В. Ф.», 1906, № 10—15).

отправленіи конхъ заинтересованы не только крестьяне и сельскій пролетаріатъ, но и частные землевладѣльцы, — то, конечно, и расходы по содержанію этой администраціи, по содержанію этого особаго хозяйства и этихъ мелкихъ ячеекъ должны лежать на всѣхъ классахъ.

Между тѣмъ мірскіе сборы ложатся очень тяжелымъ бременемъ на хозяйство крестьянъ: по своей тяжести они уступаютъ только выкупнымъ платежамъ. Такъ, по Ряжскому уѣзду за періодъ 1894—97 г. выкупные платежи составляли 240.500 руб., поземельный налогъ 8.000 рублей, земскій сборъ 40.000 руб., а мірскіе сборы 92.300 руб. Последніе сборы падали въ размѣрѣ 76 копеекъ на десятину надѣла, между тѣмъ какъ дворянскіе сборы—въ размѣрѣ 7,5 коп. на десятину. Въ Полтавской губерніи земскій сборъ и поземельный налогъ равняются 57,72 коп. съ десятины, а мірскіе сборы—49 коп. („Ежегодникъ Полтавскаго Земства“, 1896 годъ). Въ Таврической губерніи мірскіе расходы составляли въ 1891 году 3 руб. 38 коп. на наличную душу («Временникъ Центр. Стат. Комит. 1895 г.», № 38).

Въ среднемъ въ 1901 г. по Курской губ. расходы на мірскія пужды составили по 72 коп. съ десятины надѣльной земли и далеко превышаютъ земскія денежные повинности крестьянскаго населенія, которыя, въ среднемъ по губерніи, падаютъ въ размѣрѣ 44 коп. на десятину. Казенныя падаютъ въ размѣрѣ 1 руб. 65 коп., а общая сумма платежей на 1 десятину (включая страховые)—2 руб. 99 коп. Изъ 72 коп. мірскихъ расходовъ на долю хозяйственныхъ падаетъ 27 коп., а административныхъ—45 коп. (Обзоръ податнаго состоянія Курской губ. за 1901—1902 г. составленъ по отчету податныхъ инспекторовъ. Изданіе Курской казенной палаты, Курскъ, 1904 г.). Все это говоритъ въ пользу скорѣйшей реформы волостного и сельскаго хозяйства въ смыслѣ привлеченія къ несенію повинностей и лицъ другихъ сословіи.

Вопросъ о привлеченіи всѣхъ сословіи къ участію въ несеніи волостныхъ и сельскихъ расходовъ поднимался еще при устройствѣ крестьянскаго сословія, но тогда указывалось, что опасно смѣшивать сословія тотчасъ послѣ паденія крѣпостнаго права. При всесословности волости помѣщики могли бы, пользуясь своимъ вліяніемъ, оказывать давленіе на членовъ—крестьянъ, а гдѣ крестьяне получили бы перевѣсъ, тамъ они могли бы облагать помѣщиковъ черезчуръ высоко. Теперь эти основанія не имѣютъ подъ собою почвы, и распредѣленіе мірскихъ расходовъ на всѣ сословія было бы, съ точки зрѣнія финансовъ, актомъ справедливости.

Сельскіе и волостные сборы сильно увеличились со введеніемъ земскихъ начальниковъ, которые подняли требованія, предъявляемыя къ органамъ крестьянскаго самоуправления („В. Фин.“, 1905 г., № 4).

За послѣдніе годы выдвинулся вопросъ о созданіи мелкой земской единицы, что является воплоти требованіемъ времени. Въ самомъ дѣлѣ, наши уѣзды по своей площади слишкомъ обширны, и, какъ продуктъ административнаго подраздѣленія, они не однородны по своему экономическому характеру, а потому и потребности разныхъ частей уѣзда крайне различны, все же это создаетъ большія трудности въ удовлетвореніи настоящихъ потребностей въ уѣздѣ. Будь же у насъ организованы мелкія земскія единицы, имѣющія своей задачей обслуживаніе интересовъ болѣе мелкихъ районовъ, естественно, что онѣ находили бы легче средства для удовлетворенія назрѣвающихъ потребностей въ данной мѣстности, такъ какъ населеніе даннаго района, вѣроятно,

охотно согласилось бы на несеніе нѣкотораго дополнительнаго обложенія, зная, что средства, полученныя такимъ путемъ, пойдутъ исключительно на благоустройство *ихъ* мѣстности. Изъ сознанія необходимости болѣе зорко слѣдить за возникающими въ разныхъ районахъ уѣзда потребностями, въ дѣлахъ лучшаго удовлетворенія послѣднихъ, исходить проекты созданія разнаго рода попечительствъ. Потребность эта настолько сильна, что въ московскую уѣздную управу недавно внесены проектъ положенія объ общественномъ управленіи пригородовъ и дачныхъ колоній въ Московскомъ уѣздѣ, именно потому, что особыя потребности и нужды этихъ поселеній чувствуются особенно настоятельно. По проекту этихъ новыхъ общественныхъ управленій, въ ихъ завѣдываніе отводится содержаніе въ исправности и устройство въ районѣ поселенія площадей, мостовыхъ, тротуаровъ, общественныхъ садовъ, водопроводовъ, прудовъ, колодцевъ, дорогъ, ведущихъ къ поселенію, и т. д.; попеченіе о призрѣніи бѣдныхъ и о прекращеніи нищеты, устройства благотворительныхъ и лечебныхъ заведеній; участіе въ мѣропріятіяхъ по охраненію народнаго здоровья, развитіе средствъ врачебной помощи населенію и изысканіе способовъ къ улучшенію мѣстныхъ условій въ санитарномъ отношеніи; попеченіе о лучшемъ устройствѣ поселеній, а также о мѣрахъ предосторожности противъ пожаровъ и другихъ бѣдствій; попеченіе о развитіи народнаго образованія, объ устройствѣ общественныхъ библиотекъ, читаленъ, музеевъ, театровъ и другихъ подобнаго рода общепользующихъ учрежденій.

И неудивительно, что этотъ вопросъ о созданіи мелкой земской единицы или особыхъ органовъ при земствѣ, близкихъ къ населенію, особенно обострился именно теперь, вслѣдствіе промышленнаго развитія Россіи, подъ влияніемъ котораго ярко выдѣляются отдѣльныя мѣстности съ особымъ складомъ. Когда Россія была исключительно страной земледѣльческой, то и потребности ея въ разныхъ мѣстахъ были болѣе или менѣе однообразны, и потому органы мѣстнаго управленія, охватывающіе даже большія пространства, легко могли слѣдить и удовлетворять потребности обширныхъ районовъ. Не то теперь, съ промышленнымъ ростомъ Россіи и съ развитіемъ городскихъ поселеній. Въ дачныхъ поселеніяхъ возникаютъ такія потребности, которыхъ не знаетъ остальная деревенская Россія, — потребности въ устройствѣ водопроводовъ, бульваровъ, театровъ, и, конечно, уѣздныя земства не могутъ удѣлять своихъ средствъ на такія нужды, почему многія насущныя потребности новыхъ районовъ остаются неудовлетворенными. Эти потребности, быть можетъ, покажутся уѣзднымъ земствамъ требованіями роскоши, между тѣмъ для этихъ районовъ съ дачнымъ характеромъ удовлетвореніе ихъ является вопросомъ жизни, безъ чего можетъ приостановиться притокъ дачниковъ, а мѣстность можетъ не получить того развитія, на которое она по своимъ естественнымъ условіямъ въ правѣ разсчитывать. И если будутъ созданы такія болѣе мелкія единицы, то, несомнѣнно, онѣ при правильной организаціи могутъ энергично взять въ свои руки удовлетвореніе этихъ потребностей.

Кромѣ того, что организація мелкихъ земскихъ единицъ съ правомъ самообложенія дастъ возможность лучше удовлетворять новыя растущія потребности отдѣльныхъ районовъ, — это можетъ оказать благотворное влияніе и на урегулированіе мірскихъ повинностей нигишнихъ сельскихъ и волостныхъ обществъ. Ненормальность финансоваго хозяйства сельскихъ и волостныхъ обществъ очевидна. Дѣло въ томъ, что эти административныя единицы, какъ мы уже упоминали, выполняютъ много функцій общегосударственнаго характера, напиримѣръ,

хотя бы уже тотъ простой фактъ, что должностные органы волостного и сельскаго обществъ играютъ роль низшихъ полицейскихъ органовъ государства, услугами которыхъ одинаково пользуются все русскіе граждане и т. д. Между тѣмъ все сборы сельскихъ волостныхъ обществъ носятъ сословный характеръ и исключительно лежатъ на крестьянахъ. При созданіи мелкой земской единицы, обладающей правомъ обложенія всехъ лицъ, живущихъ на данной территоріи, такой порядокъ могъ бы быть измѣненъ, и сельскимъ и волостнымъ обществамъ могъ бы быть приданъ характеръ исключительно хозяйственныхъ союзовъ; все же остальные функціи, лежащія на нихъ теперь, можно было бы переложить на новую единицу, и, слѣдовательно, удовлетвореніе этихъ общихъ потребностей новыхъ единицъ стало бы совершаться за счетъ средствъ, получаемыхъ путемъ обложенія *всѣхъ* лицъ, живущихъ на данной территоріи.

Такая реформа крайне настоятельна: платежныя силы деревенскаго населенія Россіи истощаются, между тѣмъ на этихъ слабыхъ плечахъ покоится удовлетвореніе и многихъ общегосударственныхъ потребностей, выполнение которыхъ возложено исключительно на сельскія и волостныя общества. Нужно привлечь къ этому и другіе классы русскаго общества, плечи которыхъ способны вынести растущія потребности ¹⁾.

На агрономическомъ съѣздѣ 1901 г. по вопросу о мелкой земской единицѣ была принята слѣдующая резолюція:

I. Для того, чтобы земство могло вполне удовлетворительно выполнять лежащія на немъ задачи въ области экономическихъ и въ частности сельско-хозяйственныхъ нуждъ населенія, по мнѣнію съѣзда, является безусловно необходимымъ образованіе новой, меньшей, чѣмъ уѣздъ, земской единицы.

II. Мелкая единица эта должна обладать слѣдующими основными чертами дѣйствующихъ земскихъ учреждений: 1) она должна носить характеръ обязательности, а не быть добровольнымъ союзомъ; 2) у нея должна быть точно опредѣленная территорія, на которую распространялось бы ея дѣйствіе; 3) она должна имѣть характеръ всеословный; 4) должна пользоваться правомъ самообложенія; 5) подобно тому, какъ между нынѣ существующими земскими учреждениями — губернскими, съ одной стороны, и уѣздными, съ другой, — существуетъ нѣкоторая опредѣляемая закономъ связь, такъ должна быть установлена связь новой мелкой земской единицы съ уѣздными и губернскими земскими учреждениями даннаго уѣзда и губерніи, при чемъ, однако, разсмотрѣть частности этихъ отношеній съѣздъ не нашелъ для себя возможнымъ; 6) мелкая земская единица должна имѣть выборные исполнительные органы.

III. Съѣздъ признаетъ существенно важнымъ, чтобы вопросъ о своевременности учрежденія подобной мелкой земской единицы, а также о подробности ея организаціи былъ переданъ на заключеніе земскихъ собраній.

Финансы сложныхъ государствъ.

Сложныя государства — Германская имперія, Швейцарія, федеральное правительство Соед. Штатовъ — представляютъ съ финансовой стороны крупный интересъ. Какъ общее правило, финансы феде-

¹⁾ См. «Мелкая земская единица», Пет., 1903, 2-е изд., и «Мелкая земская единица въ 1902—1903 гг.», Петерб., 1903.

рального правительства (въ Соед. Штатахъ, Швейцаріи и Германской имперіи) покоятся на косвенныхъ налогахъ: акцизы на табакъ, спиртъ, сахаръ въ Германіи¹⁾ и Соед. Штатахъ, винная монополія въ Швейцаріи и таможенные налоги во всѣхъ 3 странахъ. Иначе и быть не можетъ: при допущеніи сепаратныхъ акцизныхъ системъ внутри государствъ, входящихъ въ составъ сложнаго, пришлось бы проводить таможенныя черты между ними, отдѣлять ихъ другъ отъ друга въ экономическомъ отношеніи и тѣмъ самымъ подчеркивать черты сепаратизма, противъ чего, конечно, говорятъ интересы торговли.

Прямые же налоги представляются отдѣльнымъ государствамъ, входящимъ въ составъ сложнаго, напр., отдѣльные поимущественные налоги въ Штатахъ Сѣв. Америки, поимущественные или подоходные въ кантонахъ Швейцаріи, система реального обложенія въ нѣкоторыхъ государствахъ Германской имперіи, а въ другихъ только подоходное и поимущественное (Пруссія). Въ прямыхъ налогахъ плательщики чаще соприкасается съ государствомъ, и, быть-можетъ, отдѣльные штаты, кантоны, государства, входяще въ составъ сложнаго государства, изъ стремленія сохранить свою независимость, ревниво оберегаютъ прямые налоги въ своихъ рукахъ: до сихъ поръ въ попытке ввести единый подоходный имперскій налогъ въ Германіи разбивались, то же самое и съ введеніемъ подоходнаго федеральнаго налога въ Соед. Штатахъ, которое въ 1894 году окончилось неудачей — федеральный судъ призналъ такой налогъ противнымъ конституціи.

Но поступления отъ акцизовъ, отъ таможенныхъ налоговъ можетъ не хватить для покрытія финансовъ сложнаго государства, и тогда устанавливаются особые такъ наз. матрикулярные взносы (Matricularbeiträge), т.-е. части, входящія въ составъ сложнаго государства, вносятъ какъ бы извѣстныя субсидіи для покрытія нуждъ послѣдняго. Такъ, Германская имперія, получая всѣ поступления отъ таможенныхъ пошлинъ, отъ акцизовъ съ табаку и нѣкоторыхъ другихъ источниковъ, удерживаетъ въ своихъ рукахъ 150 мил. мар., а остальную часть распредѣляетъ между отдѣльными государствами, входящими въ ея составъ, при чемъ средства, не достаточныя для покрытія бюджета имперіи, доставляются отдѣльными государствами въ формѣ матрикулярныхъ взносовъ. Эти взносы въ 1880—1881 гг. составляли 64 мил. мар., а по смѣткѣ на 1904 г. составили 577 мил. марокъ. Но, представляя эти взносы въ имперскую кассу, союзныя государства должны изъ нея въ 1904 г. получить 554 мил. мар. сверхъ той суммы, которую имперская касса оставляетъ за собой. По закону, вступившему въ силу 1 мая 1904 г., поступления отъ таможеннаго и табачнаго налоговъ пойдутъ теперь цѣликомъ въ имперскую кассу, и изъ нихъ не будетъ дѣлаться никакихъ отчисленій въ пользу союзныхъ государствъ; зато чистый доходъ отъ налога на заторные чаны и на винокуренные запасы полностью поступаетъ въ пользу союзныхъ государствъ, распредѣляясь между ними соразмѣрно количеству населенія. Ранѣе же этого закона изъ упомянутыхъ источниковъ (клаузула Фрайкенштейна 1879 г.), какъ было упомянуто, шло въ имперскую кассу только

¹⁾ Хотя Германская имперія имѣетъ право по конституціи вводить прямые налоги.

Сенатъ въ Соед. Штатахъ въ 1909 г. принялъ одобренную уже нижней палатой резолюцію, которой въ измѣненіе дѣйствующей конституціи предоставлено право конгрессу устанавливать и взымать налоги со всякаго рода доходовъ, не распредѣляя ихъ между отдѣльными штатами, но, чтобы эта резолюція вступила въ силу, нужно, чтобы она получила одобреніе $\frac{3}{4}$ всѣхъ штатовъ. Вѣроятно, этимъ воспользуются здѣсь для введенія всеобщаго подоходнаго налога.

130 мил. мар. ¹⁾, а весь излишек распределяется между союзными государствами; этот избытокъ въ 1873 г. достигалъ 40 мил. мар., а въ 1904 г. онъ долженъ былъ составить 553 мил. мар. («В. Ф.», 1904, № 22, стр. 391). До сихъ поръ финансы имперіи стояли въ тѣсной зависимости отъ матрикулярныхъ взносовъ и потому не обладали должной устойчивостью. Новый порядокъ и имѣлъ въ виду создать для нихъ такую устойчивость ²⁾.

Финансовая реформа 1909 г. Германской имперіи въ томъ видѣ, какъ она проектировалась, не была проведена. Но были введены нѣкоторые новые налоги и повышены старыя.

Установленъ гербовый сборъ въ размѣрѣ $\frac{1}{3}$ процента съ цѣны недвижимыхъ имуществъ, переходящихъ возмезднымъ путемъ. Мелкія имущества освобождены отъ этого. Съ имуществомъ мертвой руки черезъ каждыя 30 лѣтъ взимается особый сборъ въ размѣрѣ $\frac{1}{3}$ процента ихъ стоимости.

Первоначально думали придать этому сбору характеръ обложения прироста цѣнности, однако ограничились только постановленіемъ о томъ, чтобы не позже 1 апрѣля 1911 г. рейхстагу долженъ былъ представлено законопроектъ объ установленіи налога съ прироста цѣнности и недвижимыхъ имуществъ, а пока гербовый сборъ долженъ взиматься въ двойномъ размѣрѣ, т. е. не въ размѣрѣ одной трети процента, а $\frac{2}{3}$. При обложеніи долги не подлежатъ вычету изъ цѣны недвижимого имущества. Такъ какъ мобилизація недвижимыхъ имуществъ въ городахъ совершается быстрее, чѣмъ въ сельскихъ мѣстностяхъ, то налогъ тяжелѣе ляжетъ на городское население.

Вексельный сборъ остался въ томъ же размѣрѣ лишь на векселя срокомъ не болѣе 3 мѣсяцевъ и 5 дней, за дальнѣйшіе же 9 мѣсяцевъ и затѣмъ за каждое дальнѣйшее начатое полугодіе вексель подлежитъ оплатѣ новымъ сборомъ въ размѣрѣ первоначальнаго вексельнаго сбора.

Повышено обложеніе акцій нѣмецкихъ и заграничныхъ предпріятій, нѣмецкихъ коммунальныхъ и желѣзнодорожныхъ облигацій, а также закладныхъ листовъ ипотечныхъ банковъ, иностранныхъ облигацій.

¹⁾ Сумма, идущая въ пользу имперіи, потомъ была повышена до 143 милл. мар. (1896 г.), 180 мар. (1897) и 172,4 (1899 г.).

²⁾ Въ 1906 г. прошелъ въ рейхстагѣ законъ объ имперскомъ наследственномъ налогѣ. Обложеніе варьируется отъ 4 до 10%, сравнительно со степенью родства, но сверхъ того, размѣръ обложенія увеличивается на 1,1, если цѣнность наследства превышаетъ 20 тыс. марокъ; при 30 тыс. марокъ обложеніе увеличивается на 1,2, при 50 — на 1,3, при 75 — 1,4 раза и т. д. При миллионѣ же обложеніе увеличивается въ 2,5 раза. Слѣдовательно, можетъ достигнуть 25% (см. *Erich Aron* «Das Reichserbschaftssteuergesetz». Tüb. 1907).

Въ Германіи по проекту новаго имперскаго наследственного обложенія 1908 г. предполагалось установить наследованіе государства ab intestato, т. е. когда не оставалось завѣщанія и нѣтъ родственниковъ ближайшихъ степеней родства или восходящихъ прямыхъ родственниковъ. Законными наследниками должны были считаться только супруги, родственники первой и второй линіи (дѣти, родители, братья, сестры и ихъ дѣти) и дѣдъ и бабушка. Всѣ остальные родственники въ случаѣ отсутствія завѣщанія не должны были признаваться за законныхъ наследниковъ, а на ихъ мѣсто выступаетъ государство. Сумма поступленийъ отъ этого налога исчислялась въ 25 милл. мар. Для лицъ, не отбывавшихъ воинской повинности, проектировалось установить дополнительное обложеніе наследственной массы въ размѣрѣ $1\frac{1}{2}\%$ послѣдней, если эта масса превышала 20.000 марокъ. Но этотъ законопроектъ не прошелъ. По закону 1909 г. четверть валового дохода отъ имперскаго обложенія наследствъ идетъ въ пользу отдѣльныхъ государствъ, а $\frac{3}{4}$ поступаютъ въ пользу имперіи...

Введенъ еще такъ называемый талонный сборъ, т.-е. установлено обложение $\%$ бумагъ при выдачѣ купонныхъ листовъ (за исключеніемъ государственнаго долга имперіи и нѣмецкихъ союзныхъ государствъ).

Въ виду того, что дѣйствіе закона распространяется только на купонные листы, выданные послѣ 1 августа 1909 г., многія акціонерныя общества поспѣшили съ выдачей новыхъ листовъ. Конструкція этого сбора далеко не ясна.

По проекту реформы 1909 г. предполагалось фиксировать матрикулярные взносы, что было и въ интересахъ союзныхъ государствъ: это устранило бы большую неопредѣленность изъ ихъ бюджетовъ, но это не было достигнуто.

Въ Австраліи федеральному правительству принадлежатъ доходы отъ пошлинъ и акцизовъ, почты и телеграфа, и по покрытіи расходовъ федерации избытки распределяются между отдѣльными штатами, пропорціонально территорій послѣднихъ. Но объ этомъ принципѣ идутъ споры.

Въ Швейцаріи федеральный бюджетъ покрывается доходами отъ доменъ, таможенныхъ пошлинъ, почты и телеграфа, отъ военного налога, питейной монополіи и такъ далѣе; недостающая же сумма покрывается матрикулярными взносами, опредѣляемыми для каждаго кантона по расчету на голову отъ 10 до 90 сантим., а уже кантоны сами собираютъ эти суммы, какъ знаютъ ¹⁾.

При такой системѣ распределенія доходовъ между сложнымъ государствомъ и отдѣльными государствами, входящими въ него, представляется полная свобода послѣднимъ въ сферѣ прямого обложенія.

¹⁾ «State and federal Government in Switherland» by *John Martin Vincent* въ *Johns Hopkins University Studies*, 1891. «Т.-Пр. Г.», 1903, № 274. «Вѣстн. Фин.», 1894, № 13—16. *Köppe*. «Die Reichsfinanzen». *Behm*. «Die Reichsfinanzreform», 1904.

См. статью *Zahn'a* въ *Vierteljahreshefte d. Statistik d. deutschen Reichs*, 1905. *Ed Bernstein*. *Die neuen Reichssteuern*. Berlin. 1906 и особенно «Denkschriftenband zur Begründung d. Entwurfs eines Gesetzes betreffend Aenderungen im Finanzwesen des deutschen Reichs. T. I—IV, und Graphische Tabellen. Berlin. 1908.

Отсюда 3/4 часть от расхода

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КРЕДИТЪ.

Дѣленіе государственныхъ расходовъ на обыкновенные и чрезвычайные.

Потребности государства дѣлятся на обыкновенныя и чрезвычайныя. Дѣлить ихъ можно на эти двѣ категоріи или: 1) по времени наступленія и возможности ихъ предвидѣть или 2) по продолжительности результатовъ того или иного расхода.

Если взять современную роспись какого-нибудь государства, то можно прослѣдить, какъ нѣкоторыя статьи расхода повторяются правильно, съ извѣстной періодичностью и почти ежегодно вносятся въ одинаковой суммѣ — къ такимъ принадлежитъ, напримѣръ, содержаніе суда, полиціи. Другія же статьи, наоборотъ, вносятся въ неопредѣленное время.

Съ этой точки зрѣнія правильности и повторяемости государственныхъ расходы дѣлятся на обыкновенные и чрезвычайныя. Теоретики не сходятся въ опредѣленіяхъ, но, по господствующему опредѣленію, *обыкновенными* государственными расходами называются такія, которые при правильномъ теченіи государственной жизни повторяются ежегодно или съ опредѣленной періодичностью, а потому заранее могутъ быть предуготовлены. Къ *чрезвычайнымъ* расходамъ относятся тѣ, которые производятся въслѣдствіе особаго непредвидѣнныхъ потребностей и являются неожиданными, напримѣръ, по случаю войны, народныхъ бѣдствій.

При классификаціи госуд. потребностей со второй отмѣченной выше точки зрѣнія, обыкновенные расходы, — это періодическое правильное введеніе въ госуд. хозяйство оборотнаго капитала, который здѣсь превращается въ госуд. услуги, и потому необходимо ежегодно расходовать опредѣленную сумму въ одномъ и томъ же размѣрѣ (Ад. Вагнеръ). Чрезвычайныя же расходы, это тѣ, которые имѣютъ мѣсто время отъ времени и дѣйствіе конхъ простирается за текущій финансовый періодъ, напр., расходуются средства для какого-нибудь крупнаго предпріятія (постройка жел. дороги), цѣль котораго — служить источникомъ средствъ для государства, слѣдовательно, здѣсь затраты по сооружецію такого предпріятія могутъ погашаться изъ доходовъ съ него. Или затрачиваются средства для проведенія какихъ-либо крупныхъ общественныхъ реформъ, результаты которыхъ хотя и не могутъ быть учтены съ коммерческой точки зрѣнія, но которыя тѣмъ не менѣе поднимаютъ *Leistungsfähigkeit* государства (напр., проведеніе выкупной операціи у насъ и т. д.).

Наконецъ, такія событія, какъ война, голодъ, наводненіе, могутъ быть поводомъ для экстраординарныхъ расходовъ, въ результатѣ ко-

торыхъ можетъ и не быть приращенія капитала, которые, слѣдовательно, являются чистымъ расходомъ, поэтому здѣсь надо различать опять нѣсколько случаевъ по тѣмъ *послѣдствіямъ*, которыя влекутъ за собой эти затраты. Результатомъ ихъ является: а) созданіе новаго постоянного капитала, такъ что въ послѣдующее время требуется либо меньше расходовъ, либо является повышенная государственная производительная дѣятельность, при чемъ и здѣсь могутъ быть 2 случая: или затраты эти будутъ носить частно-правовой характеръ (какія-нибудь новыя госуд. предпріятія, которыя въ будущемъ будутъ давать государству доходъ или, по крайней мѣрѣ, сами покроютъ проценты и погашеніе), или эти затраты будутъ общественно-правового порядка, какъ-то — расходы на проведеніе той или иной реформы, которые, хотя и не такъ значительно, а все-таки повышаютъ *Leistungsfähigkeit* государства; б) расходы, которые вызываются разными трудностями и не только не увеличиваютъ силу государства, но еще болѣе истощаютъ ихъ (войны).

Какъ же покрывать расходы того и другого порядка? Какъ общее правило, обыкновенные расходы покрываются обыкновенными доходами, т.-е. поступлениями отъ налоговъ, доходами отъ доменъ и т. д.; чрезвычайные — изъ чрезвычайныхъ источниковъ, и въ настоящее время преимущественно государственнымъ кредитомъ.

Но эта граница примѣненія госуд. кредита чрезчуръ широка, при принятіи же во вниманіе другихъ элементовъ сфера примѣненія послѣдняго суживается, а именно здѣсь надо имѣть въ виду, откуда въ данное время могутъ быть почерпнуты средства путемъ госуд. кредита: 1) изъ свободныхъ ли туземныхъ капиталовъ, слѣдовательно, безъ всякаго нарушенія интересовъ народнаго хозяйства; 2) изъ иностранныхъ капиталовъ или 3) изъ капиталовъ туземныхъ, по путемъ отвлеченія ихъ отъ производительнаго назначенія, слѣдовательно, въ послѣднемъ случаѣ заключеніе займа будетъ сопровождаться немалыми помѣхами для развитія торговли и промышленности.

Съ точки зрѣнія источника займа, какъ правило, наиболѣе выгоднымъ является заключеніе займа внутри страны, такъ какъ тогда уплата $\frac{0}{100}$ по долгу останется въ предѣлахъ своей же страны. Нѣкоторыя сомнѣнія вызываетъ помѣщеніе займа за границей: съ одной стороны, сумма по уплатѣ $\frac{0}{100}$ уходитъ за границу, съ другой — это создастъ извѣстную зависимость страны-должника отъ страны-кредитора: особенно въ моменты кризиса или войны страны-должника иностранные держатели рѣзко выбрасываютъ цѣнности чужой страны на рынокъ, что можетъ подорвать кредитъ — брошенные на биржу цѣнности прильютъ въ страну-заемщицу и уронятъ курсъ бумагъ, деньги отольютъ за границу и т. д.

При крупныхъ затратахъ на предпріятія частно-хозяйственнаго характера рекомендуется прибѣгать къ кредиту: здѣсь создается источникъ для покрытія займа и уплаты $\frac{0}{100}$ по нему. При проведеніи той или иной реформы, когда не имѣется въ виду созданія новаго капитала, проф. Вагнеръ держится того мнѣнія, что лучше расходы, связанные съ такими реформами, покрывать обыкновенными доходами, если не имѣется въ виду займа, который можно было бы помѣстить вполне хорошо.

Для покрытія расходовъ, связанныхъ, напр., съ войной, лучше всего прибѣгать къ налогамъ, а къ кредиту лишь въ томъ случаѣ, если средства можно почерпнуть изъ дѣйствительно свободныхъ туземныхъ капиталовъ или изъ иностранныхъ. По возможности надо избѣгать займовъ изъ несвободныхъ капиталовъ своей страны. Дѣло въ

томъ, что обычно веденіе войны сопровождается стѣсненіемъ внутренняго денежнаго рынка, а если изъ него будутъ еще черпаться средства путемъ кредита, то стѣсненіе рынка еще болѣе усилится. Желательность покрытія военныхъ расходовъ налогами подкрѣпляютъ еще и тѣмъ аргументомъ, что, такъ какъ эти новые налоги въ значительной степени должны будутъ лечь на болѣе состоятельныя группы, которыя въ настоящее время, какъ правило, болѣе близки стоять къ кормилу правленія и оказываютъ сильное вліяніе на послѣднее, то тѣмъ самымъ при такой системѣ покрытія военныхъ расходовъ у нихъ будетъ ослабляться воинственный пылъ, который нерѣдко создается желаніемъ отвоевать новые рынки, окружить свою страну ореоломъ военныхъ успѣховъ и т. д.

Но здѣсь надо помнить, что «für Noth ist kein Gebot», и практика жизни можетъ очень расхотиться съ теоріей. Платежныя силы населенія могутъ быть такъ исчерпаны, что возложить новое бремя — итъ возможность, и тогда приходится прибѣгать исключительно къ кредиту для покрытія военныхъ расходовъ. Adams — американскій финансистъ — рекомендуетъ покрывать военныя издержки въ первый годъ кредитомъ, но параллельно съ этимъ должны повышаться ставки налоговъ и вводиться новые, которые будутъ давать средства для погашенія займовъ. Для этого налоговая система должна быть эластичной, и многое здѣсь зависитъ отъ ея построенія (см. ниже).

Разграниченіе расходовъ на обыкновенныя и чрезвычайныя въ современныхъ бюджетахъ дѣлается въ законодательномъ порядкѣ. У насъ же въ Россіи смѣтные правила 1862 г. не даютъ никакихъ указаній относительно способа разграниченія въ государственной росписи обыкновенныхъ расходовъ отъ чрезвычайныхъ. Установившееся у насъ на практикѣ раздѣленіе было далеко не удовлетворительно. Для устранения этихъ недостатковъ въ 1892 г. при Министерствѣ Финансовъ была учреждена особая коммиссія, на которую и возложена была разработка общихъ принциповъ для разграниченія этихъ двухъ категорій доходовъ и расходовъ. Надо замѣтить, что практика на Западѣ по этому вопросу сильно колеблется, а теоретическія формулы страдаютъ большою неопредѣленностью¹⁾: онѣ слишкомъ общи, такъ что по желанію можно ихъ содержаніе то суживать, то расширять. Однако, упомянутая коммиссія положила въ основу своихъ работъ слѣдующія теоретическія положенія: 1) къ обыкновеннымъ доходамъ и расходамъ должно отнести такіе государственные сборы и платежи, которые представляются болѣе или менѣе постоянными и, повторяясь изъ года въ годъ, вытекаютъ изъ нормальнаго положенія вещей въ странѣ и имѣютъ своей цѣлью удовлетвореніе текущихъ потребностей; 2) временныя поступленія, направленные для какихъ-либо специальныхъ цѣлей, надо отнести къ чрезвычайнымъ доходамъ; 3) къ чрезвычайнымъ же расходамъ относятся расходы единовременныя, являющіеся внезапно, какъ, напр., расходы во время народныхъ бѣдствій, расходы на сооруженіе новыхъ путей сообщенія, на досрочный выкупъ государственныхъ долговъ и т. д.²⁾ На этихъ принципахъ и были разработаны для разграниченія въ нашемъ бюджетѣ постоянныхъ доходовъ и расходовъ отъ чрезвычайныхъ общія правила, которыя и утверждены 4 іюня 1894 г.

Этими правилами изъ чрезвычайнаго бюджета исключены издержки по перевооруженію арміи и флота и по заготовленію специальныхъ

1) *В. Лебедевъ*. «Финансовое Право», изд. 2-е, т. I, вып. III, стр. 569—579.

2) См. «Вѣстн. Фин.», 1894, № 25.

резервовъ продовольствія. Эти издержки теперь такъ часто повторяются, что онѣ потеряли свой кажущійся характеръ чрезвычайности и сдѣлались точно такими же нормальными потребностями при данныхъ условіяхъ, какъ потребности въ судѣ, полиціи и т. д. ¹⁾ Въ виду существованія нормальнаго бюджета для морского и военнаго вѣдомствъ, расходы на перевооруженія будутъ помѣщаться отдѣльно, внѣ состава нормальныхъ бюджетовъ. Точно такъ же къ обыкновеннымъ расходамъ причислены расходы по портовымъ сооружениямъ и по усиленію и улучшенію существующихъ желѣзныхъ дорогъ. Въ отдѣлъ же чрезвычайныхъ расходовъ будутъ заноситься расходы по сооруженію новыхъ желѣзныхъ дорогъ, издержки, вызываемыя войной и вообще народными бѣдствіями, какъ-то: неурожаемъ, эпидеміей и т. д., расходы по досрочной уплатѣ государственныхъ долговъ. Такимъ образомъ, закономъ 4 іюня внесена большая правильность въ бюджетъ.

Еще болѣе строгія правила введены Высочайше утвержденнымъ 22 мая 1900 года мнѣніемъ Государственнаго Совѣта и были приняты при составленіи государственныхъ росписей на 1901 и 1902 гг. По этому закону и расходы на увеличеніе подвижнаго состава и желѣзнодорожныхъ принадлежностей для существующихъ казенныхъ желѣзныхъ дорогъ отнесены къ отдѣлу обыкновенныхъ. Такимъ образомъ, въ чрезвычайномъ расходномъ бюджетѣ въ настоящее время остаются, независимо отъ издержекъ по одновременной досрочной уплатѣ капитала по государственнымъ займамъ: 1) расходы въ тѣсномъ смыслѣ слова экстренныя — на военныя дѣйствія, на помощь населенію при неурожаѣ и другихъ народныхъ бѣдствіяхъ; 2) расходы по приобрѣтенію казною въ крупныхъ размѣрахъ имущественныхъ правъ (вознагражденіе за отгнѣну права пропинаціи) и 3) расходы на постройку новыхъ желѣзныхъ дорогъ и выкупъ въ казну частныхъ рельсовыхъ линій. Преобладающее значеніе имѣютъ расходы на желѣзныя дороги.

Нельзя не замѣтить, однако, что у насъ на постройку желѣзныхъ дорогъ много расходовалось изъ избытковъ обыкновенныхъ доходовъ надъ обыкновенными расходами. Это участіе за 10-лѣтній срокъ, съ 1892 по 1901 гг., выражается въ весьма крупной суммѣ. Если за этотъ срокъ распределить произведенные въ теченіе каждаго года расходы на обыкновенные и чрезвычайные по основаціямъ, установленнымъ Высочайше утвержденными 4 іюня 1894 г. и 22 мая 1900 г. мнѣніями Государственнаго Совѣта, то окажется, что съ 1892 г. по 1901 г. поступило обыкновенныхъ доходовъ 13.863 мил. руб., при чемъ изъ нихъ покрыто обыкновенныхъ расходовъ — 12.858 мил. руб., а оставшаяся сумма въ 1.005 мил. руб. обращена на покрытіе расходовъ чрезвычайныхъ и въ томъ числѣ, главнымъ образомъ, на постройку желѣзныхъ дорогъ.

Способы покрытія чрезвычайныхъ расходовъ въ исторіи.

Государство при составленіи бюджета старается точно учитывать суммы обыкновенныхъ расходовъ и строить такимъ образомъ систему обложенія, пошлины, эксплуатацію доменъ, чтобы эти обыкновенные источники доходовъ покрывали обыкновенные же расходы. Но реальную развивающуюся жизнь нельзя уложить въ какія-либо рамки: всегда най-

¹⁾ Seidler причисляетъ издержки Рима на завоевательныя войны къ обыкновеннымъ расходамъ («Budget», 92).

дуются непредвидѣнные чрезвычайныя потребности, слѣдовательно, и расходы, вызванныя какимъ-нибудь пертурбаціоннымъ явленіемъ. Является вопросъ: какъ ихъ покрыть? На первый взглядъ, казалось бы, слѣдовало повышать въ такихъ случаяхъ норму дохода отъ доменъ, пошлннъ и налоговъ, какъ все это практиковалось въ прежнее время, начиная съ среднихъ вѣковъ и до первой половины прошлаго столѣтія. Въ моменты затрудненія въ деньгахъ государства продавали свои земли, повышали имѣющіяся пошлнны или вводили новыя, увеличивали подати, поднимали налоги. Но уже тогда эти источники не могли всегда доставлять необходимыхъ средствъ для удовлетворенія экстренныхъ нуждъ, и государства очень рано стали измѣкивать другіе, болѣе обильные источники доходовъ. Новое же время, особенно вторая половина XIX вѣка, съ его могучимъ ростомъ потребностей перестаетъ видѣть въ доменахъ, пошлннахъ и всякаго рода налогахъ прочный ресурсъ для покрытія экстраординарныхъ расходовъ, потому что нельзя точно же, когда нужны деньги, поднять поступления отъ этихъ источниковъ: отъ доменъ, напр., потому, что государство, въ качествѣ владѣльца земли, является въ положеніи почти частнаго лица, для котораго существуетъ извѣстный предѣлъ при эксплуатаціи земли,—предѣлъ, устанавливаемый условіями рынка, вслѣдствіе чего государство не можетъ произвольно увеличить свои поступления. Напримѣръ, сдавъ въ аренду на продолжительный срокъ земельные участки за опредѣленную плату, правительство, какъ бы ни нуждалось въ деньгахъ, не можетъ нарушить договорныхъ условій аренды и повысить произвольно плату за арендный участокъ.

Въ прежнее время главнымъ источникомъ въ моментъ нужды было *отчужденіе доменъ*, при чемъ этимъ источникомъ пользовались такъ широко, что домены были сильно растрочены, и въ настоящее время лишь немногія страны обладаютъ земельными доменами. Но, кромѣ того, социально-политическое направленіе въ финансовомъ управленіи удерживаетъ въ настоящее время отъ примѣненія этого способа: на домены устанавливается взглядъ, какъ на неприкосновенный и неотчуждаемый фондъ, который государство должно удерживать въ своихъ рукахъ для регулированія земельныхъ отношеній (надѣленіе земель бѣдныхъ на правахъ вѣчно-наслѣдственной аренды и т. д.). Помимо того, сильный ростъ поземельной ренты долженъ удерживать отъ расходванія этого фонда, такъ какъ въ будущемъ эксплуатація его обѣщаетъ крупныя матеріальныя выгоды. Въ Европѣ этотъ ресурсъ почти утратилъ свою силу, только въ Соединенныхъ Штатахъ отчужденіе доменъ еще практикуется и имѣетъ серьезное бюджетное значеніе.

Казалось бы дальѣ, что при нуждѣ можно повысить разнаго рода пошлнны, и этимъ повышеніемъ пошлннъ до нѣкоторой степени и штался чрезвычайный бюджетъ прежняго времени. Но встрѣчать новую государственную потребность каждый разъ поднятіемъ пошлннъ, какъ показала финансовая практика, нельзя, потому что уплата ихъ соединена съ услугами со стороны государства въ пользу отдѣльныхъ лицъ, и естественно, что съ повышеніемъ пошлннъ подданные будутъ избѣгать пользоваться этими услугами, и государство можетъ не увеличить своихъ поступленій отъ нихъ, напримѣръ, если повысить плату за пользование почтой, то можетъ сократиться количество корреспонденціи. Кромѣ того, измѣненіе размѣра пошлннъ можетъ внести пертурбаціонный элементъ во всю экономическую и общественную жизнь страны, поэтому остается увеличить налоги.

Въ самое послѣднее время (XIX в.) выработалась эластичная форма обложенія въ видѣ подоходнаго и обще-поимущественнаго налога, при которой возможно повышеніе обложенія въ моментъ нужды. Реальная же

система ¹⁾, сложившаяся под влияниемъ экономическихъ условий прошлаго, такъ не эластична, что повышение обложенія при ней не всегда возможно.

Въ реальной системѣ обложенія отсутствуетъ такой членъ, который въ минуту нужды могъ бы дать необходимыя средства для покрытія экстраординарныхъ расходовъ. Примѣръ эластичной системы даетъ современная Англія. Подходный налогъ является здѣсь именно такимъ подвижнымъ членомъ въ налоговой системѣ. На каждый бюджетный періодъ законодательнымъ порядкомъ опредѣляется размѣръ обложенія въ зависимости отъ потребностей фиска — парламентъ, напримѣръ, вотируетъ, что на данный періодъ съ каждаго фунта стерлинговъ будетъ взиматься столько-то пенсовъ. Размѣръ обложенія колеблется отъ 4 до 16 пенсовъ на фунтъ, и здѣсь въ точности извѣстно, сколько даетъ государственному казначейству одинъ пенсъ налога, взимаемый съ каждаго фунта дохода. Такъ, въ настоящее время каждый пенсъ налога даетъ государственному казначейству нѣсколько болѣе двухъ милліоновъ фунтовъ стерлинговъ (точнѣе — 2.103.000 фун. за 1896—1897 г. ²⁾), т. е. на наши деньги болѣе 20 мил. рублей, слѣдовательно, при размѣрѣ налога въ 8 пенс. подходное обложеніе тамъ должно дать 160 мил. рублей на наши деньги. Если бы государственному казначейству потребовалось не 160 мил. руб., а допустимъ, 200 мил. руб., то стоило бы только поднять размѣръ обложенія съ 8 пенсовъ до 10 п. и т. д. Если не нужно столько денегъ, то опять слѣдуетъ только понизить квоту обложенія: при размѣрѣ обложенія въ 3 пенса фискъ получилъ бы 60 мил. руб. Отсюда становится наглядной эластичность англійской налоговой системы, гдѣ однимъ взмахомъ пера можно быстро доставить фиску очень крупныя суммы. Если бы прежде существовали подходный и поимущественный налоги, то государственныя долги не достигли бы такихъ огромныхъ размѣровъ.

Въ Англіи подъ влияніемъ бурской войны подходный налогъ въ 1900—1901 гг. былъ поднятъ съ 8 до 12 пенс. (т. е. съ 3½ до 5%), по росписи 1902 г. съ 12 пенс. до 14 пенс. (т. е. съ 5 до 5,83%), и по росписи 1902—1903 гг. съ 14 пенс. до 15 пенс. (съ 5,83 до 6,25%). Обложеніе чая увеличено съ 4 до 6 пенс. на фунтъ, увеличены затѣмъ налоги на пиво, спиртъ и табакъ. Затѣмъ, введенъ налогъ на сахаръ, на уголь въ 1 шилл. съ тонны, на рожь въ 3 пенс. съ центнера и на муку въ 5 пенс. съ центнера. Увеличеніе поступлений отъ повышения налоговъ исчислялось на 1902—1903 гг. въ 33,2 мил. фун. стерл.

При реальной же системѣ повышеніе налоговъ вызываетъ обыкновенно сильную борьбу со стороны заинтересованныхъ классовъ. Населеніе привыкаетъ къ извѣстной степени давленія, производимаго на него существующей системой налоговъ, но всякое новое увеличеніе интенсивности этого давленія даетъ себя чувствовать, какъ чувствуетъ человѣкъ давленіе атмосферное, переходя съ высокихъ горъ въ низины. Если обратиться къ статистикѣ, то видна извѣстная устоячивость обложенія въ разныхъ странахъ. Такъ, вычисленія англійскаго экономиста Mulhall'я показали, что отношеніе процента обложенія къ совокупности дохода отличается постоянствомъ. Для послѣдняго пятилѣтія

¹⁾ Характеристику системы прямыхъ объективныхъ налоговъ (реальной системы) см. въ моей кн. «Главнѣйшія теченія въ развитіи прямого обложенія въ Германіи», и статьи: «Прусская податная реформа по закону 1893 г.» и «Возможно ли ввести подходный налогъ въ Россіи?» въ моихъ «Отчетахъ экономической и финансовой жизни Россіи и Запада», М., 1904.

²⁾ Въ 1895 г. каждый пенсъ съ 1 фун. стерл. дохода давалъ 1.982.000 фун. стерл., а въ 1901 г. — уже 2.475.000, т. е. увеличеніе почти на 25% (Commerc. Int. 1903, novembr. 13).

1890-х годовъ онъ приводитъ слѣдующія данныя. Съ каждаго жителя взимается налога по отношенію къ доходу:

Въ Великобританіи	9,3 ⁰ / ₀
„ Франціи	13,6 ⁰ / ₀
„ Германіи	10,4 ⁰ / ₀
„ Россіи	7,4 ⁰ / ₀
„ Бельгіи	6,0 ⁰ / ₀
„ Италіи	22,0 ⁰ / ₀
„ Испаніи	12,3 ⁰ / ₀

При введеніи новыхъ налоговъ пришлось бы затронуть, главнымъ образомъ, высшія категоріи плательщиковъ, потому что классъ низшихъ плательщиковъ и безъ того сильно обремененъ косвеннымъ обложеніемъ. Далѣе, поднимая низшія ставки, пришлось бы прибѣгнуть къ массѣ чрезвычайныхъ мѣръ для сбора недоимокъ, образующихся у лицъ съ небольшими окладами, — мѣръ, все же не оправдывающихъ своей цѣли, какъ показываетъ опытъ ¹⁾. Необходимо, слѣдовательно, увеличивать прямые налоги, лежащіе на болѣе крупныхъ плательщикахъ, а эта категорія можетъ оказывать наибольшее сопротивленіе. Отсюда во всякомъ случаѣ произошла бы задержка въ поступленіи, а чрезвычайныя потребности — иногда такого рода, что нельзя безъ ущерба для страны откладывать ихъ удовлетвореніе.

Главное же то, что составные члены реальной системы обложенія построены на разныхъ масштабахъ, напр., оцѣнка земли покоится обычно на кадастрѣ, обложеніе промышленности и торговли — или на оцѣнкѣ дохода или на учетѣ вѣшнихъ признаковъ, домовая собственность облагается иногда по количеству оконъ, дверей или наемной платѣ и т. д.; провести же повышеніе обложенія для всѣхъ категорій плательщиковъ въ одинаковомъ размѣрѣ чрезвычайно трудно: заинтересованныя группы будутъ бороться противъ повышенія, ссылаясь другъ на друга, что повышеніе налоговъ для одной де болѣе высоко, чѣмъ для другой. Эта оппозиція, находящая благоприятную почву въ самой организаціи реальной системы, дѣлаетъ послѣднюю неэластичной, обратно съ обще-подходнымъ налогомъ, гдѣ всѣ категоріи облагаются одинаково и измѣряются при правильной организаціи налога однимъ и тѣмъ же масштабомъ.

Нужда въ средствахъ, при невозможности увеличивать прямое обложеніе, заставляла государства повышать такъ называемые косвенные налоги: налоги на потребленіе (акцизы, таможенные ставки). Помимо того, что эта форма обложенія ложится обыкновенно тяжелымъ бременемъ на большую часть населенія (живущаго трудомъ), а слѣдовательно, при повышеніи тяжесть ея еще усилится и можетъ вызвать активный съ его стороны протестъ ²⁾, помимо еще неуравновѣренности, увеличеніе косвенныхъ налоговъ имѣетъ очень ограниченный предѣлъ, который правительственная власть не всегда можетъ перейти по первому своему желанію: повышеніе ставокъ на предметы потребленія (мясо, соль, хлѣбъ, чай и др.) влечетъ за собой нерѣдко сокращеніе пароднаго потребленія, развиваетъ контрабанду, задерживаетъ ростъ торговли и

¹⁾ Техника взысканія при обложеніи мелкихъ долей дохода флску обходится дорого, какъ показываютъ данныя прусской практики отъ 50 годовъ прошлаго столѣтія. Напр., чтобы собрать 100 талеровъ (около 150 р.) въ группахъ самыхъ мелкихъ плательщиковъ, нужно сдѣлать въ среднемъ 223 напоминанія и употребить еще 200 другихъ мѣръ болѣе серьезнаго характера, въ остальныхъ же болѣе состоятельныхъ группахъ для полученія той же суммы требуется сдѣлать только 38 напоминаній и въ 16 случаяхъ принять мѣры болѣе серьезныя.

²⁾ *Анжусъ*. «Опытъ изслѣдованія англ. косвен. налоговъ», 1844 г.

промышленности и не даетъ предполагаемаго увеличенія дохода для фиска. На примѣрѣ Англїи, широко практиковавшей акцизные налоги, можно убѣдиться въ непригодности этого источника, какъ ресурса для экстраординарныхъ расходовъ. Кроме того, когда слухъ о предстоящемъ повышенїи того или иного акциза или таможенныхъ ставокъ проникаетъ въ общество, заинтересованныя лица успѣваютъ выбросить много продуктовъ, оплаченныхъ старымъ акцизомъ¹⁾, или заблаговременно провезти изъ-за границы, а затѣмъ, когда ставки будутъ повышены и цѣны поднимутся, они наживутъ крупныя состоянїя. Слѣдовательно, результаты отъ повышенїя ставокъ идутъ далеко не въ полной мѣрѣ въ государственное казначейство, а въ руки спекулянтовъ²⁾. При послѣдующемъ пониженїи ставокъ окажутся въ невыгодѣ тѣ, которые выпустили въ обращенїе много продуктовъ, оплаченныхъ повышенными ставками. Все это вноситъ элементъ неуверенности и спекуляціи въ промышленную жизнь страны, но въ моментъ нужды, конечно, приходится прибѣгать и къ этому источнику.

Накопленіе запасовъ. По указаннымъ соображенїямъ государства рано стали изыскивать другіе источники для покрытїя чрезвычайныхъ расходовъ, между прочимъ, образовывали съ этой цѣлью металлическіе фонды, которые хранились въ подвалахъ и сундукахъ казначейства на случай нужды. Но при этомъ приходится терять крупныя суммы по 0/0 на такихъ запасахъ, и за послѣднее время этотъ источникъ все болѣе теряетъ защитниковъ и въ теорїи, и у народныхъ представителей, которые при этомъ разеуждаютъ такимъ образомъ: дать въ руки исполнительной власти обширныя денежныя запасы — это значитъ поставить ее внѣ контроля, и въ настоящее время исполнительная власть должна считаться съ тѣмъ, дадутъ ли ей средства народные представители. Этотъ источникъ все болѣе выходитъ изъ практики: теперь предпочитаютъ держать фондъ въ карманѣ народа при помощи такой комбинаціи налоговой системы, чтобы, опираясь на ея подвижность, можно было легко получать большія суммы; но для этого нужны нѣкоторыя предпосылки, особая конструкция налоговой системы, а главное — подвижность ея, эластичность, чего раньше не было. Возможность выпуска бумажныхъ денегъ, какъ мы увидимъ далѣе, даетъ крупный ресурсъ на случай нужды, поэтому заблаговременно изъятїе изъ обращенїя бумажныхъ денегъ и, слѣдовательно, созданїе возможности ихъ выпуска, напр., во время войны — равносильно накопленїю сокровищъ.

Но въ мѣстныхъ финансахъ это накопленїе фондовъ практикуется и въ настоящее время. У насъ земствамъ предписано образованїе запаснаго капитала для покрытїя чрезвычайныхъ расходовъ. Для государственныхъ же финансовъ защитникомъ металлическихъ запасовъ на случай войны является и теперь такой финансистъ, какъ Ад. Вагнеръ.

Въ исторїи встрѣчается много разныхъ оригинальныхъ формъ добыванїя необходимыхъ средствъ въ моментъ нужды. Такъ, виднымъ ресурсомъ было созданїе и продажа государственныхъ должностей. Во Франціи въ XIII — XVII и даже XVIII вв. въ случаѣ нужды прибѣгали къ такому способу — это въ сущности скрытая форма кредита. Государственныя должности обыкновенно соединялись съ полученїемъ ихъ обладателями опредѣленнаго жалованья или съ извѣстными побо-

1) См. «Винная монополїя» въ моихъ «Очеркахъ эк. и фин. жизни Запада и Россїи», 1904 г.

2) Это противорѣчить одному изъ максимумовъ Ад. Смита.

рами, пошлинами въ ихъ пользу. И вотъ государство, отказываясь отъ этихъ пошлинъ въ пользу покупателя, продавало должности (иногда съ аукціона): покупщикъ впередъ уплачивалъ нужную сумму единовременно, а затѣмъ получалъ опредѣленное содержаніе отъ государства или взималъ поборы за оказаніе своихъ служебныхъ услугъ — судья, напримѣръ, за отправленіе правосудія. Въ то время и говорили, что судья покупалъ правосудіе оптомъ, а продавалъ его въ розницу.

Въ минуту нѣжды государство во Франціи усиленно прибѣгало къ этому источнику, создавало множество самыхъ непонятныхъ и фантастическихъ должностей — *controleurs des perruques, crieurs de vin, compteurs de foin* — исключительно съ цѣлью извлекать доходъ отъ продажи ихъ. Въ 1597 году, во время осады Амьена, продажа дала 3,6 мил. ливровъ. Ришелье, напримѣръ, продалъ должностей на 100 мил. ливровъ¹⁾. Эта продажа напоминаетъ кредитную сдѣлку: съ одной стороны — со стороны государства — отказъ отъ сборовъ пошлинъ въ свою пользу, съ другой — со стороны покупателя должности — уплата за этотъ отказъ сразу извѣстной суммы; доходы по эксплуатаціи должности возвращали приобретателю его затраченный капиталъ и проценты на него.

Торговля и промышленность тогда были опутаны цѣлой сѣтью чиновниковъ, которые стояли между продавцомъ и покупателемъ. Провинціальныя штаты во Франціи часто жаловались на эту массу поборовъ, и иногда, по ихъ просьбамъ, должности отменялись, но потомъ снова вводились. Нѣкоторыя должности не приносили, правда, никакихъ доходовъ, но зато давали дворянство, а дворянство освобождало отъ налоговъ; слѣдовательно, лицо, покупающее должность, приобретало право не платить налоговъ.

Финансы. Другимъ ресурсомъ для покрытія экстренныхъ расходовъ были финансы — представители богатой буржуазіи, состоящіе казначеями, откупщиками государственныхъ доходовъ, арендаторами земель, сборщиками податей. Государство при маломъ развитіи финансовой техники не рѣшалось само имѣть дѣло съ плательщиками, а отдавало взиманіе налоговъ на откупъ, при чемъ откупщикъ или впередъ вносилъ разомъ всю извѣстную сумму (антиципация) или гарантировалъ государству уплату требуемой суммы чрезъ извѣстное время. Злоупотребленій со стороны откупщиковъ при сборахъ было множество, но откупщики очень удачно отдѣлывались отъ судебного преслѣдованія взятками. На эти злоупотребленія смотрѣли до поры до времени сквозь пальцы, но когда были нужны средства государству, то обращалось вниманіе и на нихъ: собирался экстраординарный судъ надъ финансами, припоминали все прежніе ихъ грѣхи, конфисковалось ихъ имущество, и этимъ покрывали экстраординарные расходы. Финансы наживались на счетъ народа, но правительство не могло обойтись безъ нихъ: оно видѣло въ нихъ ресурсъ на случай нужды. Кромѣ того, откупная система тогда играла роль кредита въ настоящее время: откупщики, какъ я упоминалъ, иногда впередъ вносили требуемую сумму, какъ бы подъ залогъ того или иного источника, взамибъ чего право на эксплуатацію этого источника переходило къ нимъ.

Бумажныя деньги. Государство располагало принудительнымъ займомъ въ формѣ порчи, поддѣлки монеты (см. «Монетное дѣло») и особенно, съ появленіемъ печатнаго станка, въ формѣ выпуска бумажныхъ денегъ. Китай, гордый своей цивилизаціей, кажется, первый изобрѣлъ способъ выпуска бумажныхъ денегъ извлекать сред-

¹⁾ *Давлетенно.* «Гос. Кредитъ» (237).

ства изъ кармановъ народа; Европа же долгое время пробивалась порчей монеты. Ни съ чѣмъ не было соединено столько злоупотребленій, какъ съ печатнымъ станкомъ. «У насъ въ Россіи, — говоритъ Патаевскій, — въ области денегъ мы имѣемъ исторію злоупотребленій — сначала въ области монеты, а затѣмъ кредита» (т.-е. бумажныхъ денегъ).

На первыхъ порахъ выпускъ бумажныхъ денегъ сопровождается повышеніемъ темпа экономической жизни — наступаетъ какъ будто опьяніе, такъ называемое бумажно-денежное опьяніе, но, какъ всякое опьяніе, оно кратковременно: у пьянаго чувствуется подъемъ энергіи, потомъ наступаетъ сильный упадокъ, и исчезаетъ даже и та энергія, которая была раньше. То же самое имѣетъ мѣсто въ странахъ съ бумажно-денежнымъ обращеніемъ — послѣ нѣкотораго подъема силъ наступаетъ парализація экономической жизни (см. далѣе «Бум.-ден. обращеніе»).

Исторія представляетъ очень интересный случай выпуска бумажныхъ денегъ, связанный съ именемъ Джона Ло во Франціи, въ первой четверти XVIII столѣтія (см. Горнз. «Джонъ Ло», перев. подъ ред. Бунге, 1895).

Джонъ Ло основалъ банкъ, который выпускалъ на извѣстныхъ условіяхъ банкноты (банкноты). Первое время банкъ былъ частнымъ учрежденіемъ, банкноты его безрешительно размѣнивались на золото, и дѣло шло отлично: вмѣстѣ съ довѣріемъ населенія къ банку, съ увеличеніемъ платежныхъ средствъ въ странѣ, съ удешевленіемъ денегъ — поднимаются торговля и промышленность. Но государство, нуждаясь въ деньгахъ, не преминуло воспользоваться услугами банка, возвелъ его на степень государственнаго учрежденія и наводнило страну огромнымъ количествомъ бумажныхъ денегъ. Первые выпуски привели въ сильное возбужденіе страну: всякій сѣвшилъ купить нѣсколько билетовъ, такъ какъ при первыхъ выпускахъ они ходили даже съ преміей (см. ниже) и перепродавались съ барышомъ. Наступила биржевая горячка. Сдѣлки прямо совершались на улицѣ („Улица Кемпуа»), спины людей служили естественными конторками, на которыхъ биржевики писали и подписывали свои сдѣлки, и одинъ горбунъ, покатавъ спина котораго представляла особыя удобства для писанія, пажиль, благодаря ей, въ теченіе года состояніе въ 150.000 ливровъ.

Сначала билеты гравировали, затѣмъ нашли, что это требуетъ много времени — такъ не много надѣлаешь, — и стали печатать... Такъ какъ печатный станокъ работалъ день и ночь, то наводненіе страны бумажными деньгами наступило скоро. Билетовъ было выпущено на 3 миллиарда, а въ кассѣ находилось только 21 милліонъ золотомъ, 28 мил. въ слиткахъ и 240 мил. въ векселяхъ. Курсъ бумажекъ быстро сталъ падать, цѣны на продукты необычайно поднялись. Владѣльцы банковыхъ билетовъ стали сѣшнить обмѣнять ихъ на золото: сначала ихъ размѣнивали, затѣмъ размѣнъ замедлился, а недолго спустя былъ и совсѣмъ прекращенъ за истощеніемъ золотыхъ запасовъ. Издавались декреты, запрещающіе держать золото и драгоценности въ домахъ подъ угрозой конфискаціи и штрафовъ, производились обыски, чтобы не было утайки, и найденная монета и драгоценныя вещи отбирались — этимъ хотѣли привлечь золото къ банку и тѣмъ увеличить запасы размѣнной кассы¹⁾. Но богатые заблаговре-

1) Былъ объявленъ принудительный курсъ (богатые, укрывая золото, бросали его въ супъ). Размѣнъ сѣсняли: поудно открывали размѣнную кассу и рано закрывали, размѣнивали только билеты въ 100 ливровъ, а затѣмъ даже только въ 10 ливровъ.

менно успѣли реализовать свои цѣнности въ дома, имѣнія, а многіе предусмотрительные люди перевели золото въ Англію. Банкротство государства было полное, и экономическая жизнь перенесла епльное потрясеніе. Вотъ какъ опасно правительству съ голоднымъ желудкомъ и большимъ аппетитомъ подходитъ безконтрольно къ печатному станку...

Мысль полученія денегъ такимъ легкимъ способомъ сильно прельщала у насъ Петра I. Онъ приказалъ сдѣлать переводъ брошюры знаменитаго шотландца¹⁾, а послѣ его паденія предлагалъ «Ляусу» княжескій титулъ, чинъ дѣйствительнаго статскаго совѣтника, званіе оберъ-гофмаршала, андреевскій орденъ, 2 тысячи душъ, право строить города и населять ихъ иностранными мануфактурнетиами, имѣть «рудокопныя дѣла, переидскую компанію». За все это Петръ требовалъ «токмо одного милліона рублей, или по той цѣнѣ серебромъ, въ Его Императорскаго Величества казну. А если онъ (Ло) этого приглашенія не приметъ, то приказано было сдѣлать предложеніе его сыновьямъ, зятьямъ, буде они способны къ дѣламъ, которыми занимался Ло» (*Гурьевъ*. «Реф. денежн. обращенія», вып. I, стр. 9).

Выпускъ бумажныхъ денегъ — въ сущности безпроцентный заемъ, и, казалось бы, для фиска выгодно пользоваться этой формой кредита, но по тѣмъ послѣдствіямъ для страны, которыми сопровождается этотъ выпускъ, государство только въ моментъ крайней нужды, когда все уже другія формы процентнаго кредита исчерпаны, можетъ прибѣгнуть къ бумажнымъ деньгамъ.

Эксплуатація евреевъ, легшая позорнымъ пятномъ на человѣчествѣ, также служила для фискальныхъ цѣлей, и этотъ источникъ представлялъ совершенно правильную статью для покрытія чрезвычайныхъ ресурсовъ до XVII вѣка. Евреи занимались торговыми мѣняльнио-судными операціями²⁾, и вотъ государства въ моменты безденежья обрушивались на эту націю: вѣдѣтвіе особымъ условіямъ короли пользовались ея слабостью, не наталкиваясь на сопротивленіе... «Рабъ, въ извѣстныхъ случаяхъ, могъ ссылаться на обычай, для еврея обычай не существовалъ; рабу иногда покровительствовала Церковь, еврея церковь проклинала. Рабъ не могъ быть совершенно ограбленъ, еврей могъ быть обобранъ дочиста». Государство давало развиваться ссуднымъ и мѣняльнымъ операціямъ евреевъ, а затѣмъ хватало этихъ мѣняль и, взводя на нихъ небывалыя преступленія, обирало ихъ и такимъ образомъ получало нужныя средства: терпимость здѣсь только подготовляла прибыльное преслѣдованіе: «Евреи, какъ губки, всасывали средства, а король бралъ изъ себя только трудъ выжимать эти губки, когда онѣ были достаточно пропитаны; эта выжимка и приурочивалась къ моментамъ нужды». Евреи перѣдко облагались и особыми налогами съ домовъ и полей — половина шла, въ Германіи, въ пользу императора, а половина въ пользу территориальныхъ князей. Императоры, очень нуждаясь въ деньгахъ, закладывали евреевъ или продавали князьямъ, и эти послѣдніе тогда получали «право храненія» евреевъ, т. е. право эксплуатаціи ихъ посредствомъ различныхъ поборовъ.

Добровольныя приношенія. Перѣдко въ моментъ нужды прибѣгали къ добровольнымъ приношеніямъ гражданъ, обращаясь для этого съ воззваніемъ къ нимъ. Иногда дѣло доходило до того, что король (въ Англіи) продавалъ свои поцѣлуи вдовамъ за деньги и такимъ страннымъ способомъ пополнялъ свою кассу. Добровольныя пожертво-

1) Ло происходилъ изъ Шотландіи.

2) *Александренко*. «Государственный кредитъ», стр. 200.

ванія гражданъ нерѣдко переходили въ принудительные займы съ обѣщаніемъ уплаты: просто извѣстная сумма, пужная королю, распредѣлялась между гражданами поголовно, пропорціонально ихъ имущественному достатку; но нерѣдко занятая сумма не возвращалась или произвольно уменьшалась при уплатѣ. Такимъ образомъ добровольныя пожертвованія, обращавшіяся въ сборы по принужденію, носили названіе кредита только по формѣ, на самомъ же дѣлѣ они были налогами ¹⁾...

Главные черты кредита.

А) Прежде. Недовѣріе къ правительству, поддерживаемое постоянными нарушеніями съ его стороны своихъ обѣщаній по долговымъ обязательствамъ, накладывало особый отпечатокъ на кредитъ прежняго времени. Тогда кредитъ былъ *личнаго* характера, въ значительной степени зависѣлъ отъ личныхъ свойствъ короля: бережливъ, сварливъ ли онъ или нѣтъ, и пр. Вслѣдствіе того, что кредитъ былъ личнымъ дѣломъ короля, отъ послѣдняго нерѣдко требовалось ѣщное обезпеченіе по займамъ, для чего закладывались домены, драгоценности государя и государыни, или же отдѣльные источники дохода государства шли въ обезпеченіе долга, слѣдовательно, кредитъ носилъ большею частью залоговой характеръ.

Затѣмъ другая черта кредита того времени состоитъ въ томъ, что поступления отъ него *не имѣли своимъ результатомъ капитальныхъ затратъ*, т.-е. они не обращались въ фондъ, идущій на производительныя цѣли, на увеличеніе богатства націи: деньги, наоборотъ, шли или на разорительныя войны, или на роскошь и мотовство короля. Неудивительно поэтому, если въ прежнее время и теорія и практика были противъ заключенія займовъ и взамѣнъ этого рѣши-тельно въ пользу увеличенія и введенія новыхъ налоговъ. Заключеніе долговъ считалось признакомъ несолиднаго хозяйства, задолженныя государства считались дурно управляемыми. Это возрѣніе того времени можно легко понять, такъ какъ заключеніе долговъ тогда, какъ общее правило, служило для непроизводительныхъ цѣлей. Неудивительно поэтому, если на основаніи этихъ фактовъ среди теоретиковъ того времени сложилось неблагоприятное мнѣніе о пользованіи госуд. кредитомъ (Handw. Conrad'a, art. Staatsschulden, 952, M. v. Heekel).

В) Въ новое время. По мѣрѣ приближенія къ новому времени финансовое хозяйство государствъ, покрытое раньше тайной, все болѣе и болѣе приобретаетъ *публичный* характеръ: является публичность бюджета, независимость госуд. контроля, а эти два свойства создаютъ прозрачность бюджета (см. «Бюджетъ»). И въ результатѣ получается больше устойчивости въ немъ, больше порядка въ расходованіи суммъ. Публичность бюджета и независимость контроля даютъ кредиторамъ государства возможность лучше понять финансовое положеніе его ²⁾, знать, съ кѣмъ они имѣютъ дѣло при государственныхъ займахъ, и быть болѣе спокойными за свои деньги. Здѣсь кредитъ перестаетъ быть личнымъ займомъ короля, становится дѣломъ государственнымъ, національнымъ, и этотъ ресурсъ настолько важенъ, что государства очень заботятся въ настоящее время о под-

¹⁾ Одинъ англійскій король потребовалъ добровольнаго приношенія съ богатаго еврея, а когда послѣдній не далъ, то приказалъ посадить его въ тюрьму и ежедневно выдергивать по зубу, пока тотъ не уплатитъ требуемой суммы.

²⁾ См. объ этомъ «Развитіе фин. хоз. въ XIX в.» въ моихъ «Очеркахъ экон. и фин. жизни Россіи и Запада», М., 1904.

держаніи вѣры въ свою кредитоспособность аккуратною уплатой процентовъ по долгамъ и т. д.

Далѣе, новое время создало и богатый источникъ государственнаго кредита — *огромное накопленіе ссудныхъ капиталовъ, ищущихъ своего приложенія.*

Въ Англии за 1875—1885 гг., по вычисленію англійскаго статистика Гиффэна, около 40% всего національнаго имуществва заключалось въ биржевыхъ бумагахъ, въ Германіи — 17%. Шмоллеръ предполагаетъ, что черезъ одно поколѣніе биржевыя цѣнности дойдутъ до 40—50% національнаго имуществва, между тѣмъ какъ одно поколѣніе тому назадъ онѣ составляли только 4—5% всего богатства страны. Теперь ежегодно въ Германіи помѣщается въ биржевыя бумаги 1 миллиардъ марокъ; по даннымъ Левеле, за 12 лѣтъ, съ 1881 по 1892 гг., было реализовано цѣнныхъ бумагъ на земномъ шарѣ на 60 миллиардовъ марокъ. Въ лихорадочныхъ поискахъ выгодныхъ себѣ помѣщеній ссудные капиталы выстунаютъ, по выраженію г. Гурьева, какъ бы въ роли agents provocateurs — подстрекателей, побуждающихъ государства занимать какъ можно болѣе денегъ, и этимъ они поднимаютъ спросъ на себя и %, платимый по нимъ. Многія молодыя страны съ удивленіемъ узнали впервые о своей кредитоспособности, приписывая это особой галантности старой Европы: Чили, Перу, Аргентина, даже острова Фиджи ссужаются капиталами. Аргентина получила въ ссуду 830 милліоновъ марокъ, съ ежегоднымъ платежомъ въ 8 мил. фун. стерлинговъ, Бразилія — три миллиарда марокъ, Гаитя — 75 милліоновъ, даже дикари на о. Фиджи — 5 мил. Капиталы ищутъ для себя какъ будто завѣдомо неблагопріятныхъ помѣщеній, и г. Гурьевъ говоритъ, что представители ссудныхъ капиталовъ производятъ надъ собой ту же операцію, какую иѣкогда производили голландскіе купцы, сжигая часть своихъ товаровъ, чтобы поднять цѣну на остальную. Чѣмъ далѣе, тѣмъ больше обостряется нужда ссудныхъ капиталовъ въ помѣщенія: въ одной Англии ежегодно реализуется свыше 60 мил. фун. стерл., и ссудные капиталы напоминаютъ снѣговую лавину, стремящуюся въ ущелье, все болѣе и болѣе суживающееся. Госуд. кредитъ, слѣдовательно, находитъ въ настоящее время весьма благопріятную почву и съ этой стороны: когда суютъ деньги, трудно ихъ не брать.

Этотъ необычайный ростъ капиталовъ оказалъ очень сильное вліяніе и на самый строй политики западно-европейскихъ государствъ. Роль Европы — всемірнаго промышленника начинаетъ падать и падать, развивается другія страны ¹⁾, но вмѣстѣ съ тѣмъ все болѣе и болѣе усиливается роль Европы — всемірнаго ростовщика ²⁾. Европейскіе капиталы ищутъ себѣ помѣщенія въ отдаленныхъ странахъ и несутъ въ себѣ могучіе новые интересы. За послѣднее время масса, напр., англійскихъ капиталовъ идетъ въ Россію, въ британскія колоніи, въ восточныя страны за поисками новаго помѣщенія.

Теперь наблюдается, напр., интересное явленіе въ политикѣ британскихъ колоній — установленіе высокаго таможеннаго тарифа на иностранные, въ томъ числѣ и англійскіе, товары. Англійскія колоніи хотятъ развивать собственные производительныя силы и одна за другой загораживаются отъ метрополи протективными пошлинами на ввозимые товары, суживая рынокъ для англійскаго импорта и развивая свое собственное производство. Колоніи отгораживаются отъ

¹⁾ См. моя кн. «Америка идетъ на Европу» и «Итоги экон. развитія XIX в.»

²⁾ См. Гурьевъ. «Денег. реф.», ч. 2-я, стр. 707.

метрополи, но въ то же время ихъ промышленное развитіе совершается за счетъ *англійскихъ* капиталовъ. Статистика ввоза и вывоза австралійскихъ колоній — Нов. Южи. Валлеса, Висторіи, Нов. Зеландіи, Квинслэнда и др., а также Канады и даже Индіи, страны отсталой сравнительно съ другими колоніями, — обнаруживаетъ тенденцію паденія импорта произведеній Англии и роста собственного экспорта. Индія вполнѣ подчинена Англии (остальныя колоніи имѣютъ автономное управление), всѣ законы Индіи издаются съ согласія англійскаго парламента, между тѣмъ тамъ недавно введенъ 5-процентный таможенный налогъ на ввозимые въ Индію хлопчато-бумажные товары, и Англія дала санкцію этому закону, т. е. какъ бы сама себѣ заградилась индійскій рынокъ, въ то время какъ изъ Англии много товаровъ идетъ въ Индію.

Чѣмъ же объяснить такую политику загражденія себѣ сбыта въ то время, какъ англійская промышленность все энергичнѣе ищетъ рынковъ? Объясненіе этому факту нужно искать въ созданіи громадныхъ ссудныхъ капиталовъ въ Англии. Дѣло въ томъ, что за послѣднее время изъ метрополи въ колоніи эмигрировала въ поискахъ болѣе высокаго ссуднаго процента такая масса промышленныхъ капиталовъ, такая значительная сумма отлила въ иностранныя (а также и колониальныя) биржевыя бумаги и создала тамъ промышленныя предпріятія, что интересы владѣльцевъ ихъ и держателей этихъ бумагъ противорѣчатъ перѣдко интересамъ промышленности родной страны: одна фракція капиталистовъ предлагаетъ свои товары, усиленно ищетъ рынки, другая же, помѣстивъ деньги въ туземныхъ предпріятіяхъ колоній, наоборотъ, настаиваетъ на запретительныхъ или, по меньшей мѣрѣ, протективныхъ тарифахъ въ колоніяхъ, чтобы развивать производительныя силы тѣхъ странъ, куда она экспортировала свои капиталы. Въ англійскомъ парламентѣ эта послѣдняя партія, повидимому, приобрѣтаетъ нѣкоторый вѣсъ, чѣмъ и можно объяснить установленіе 5-процентнаго налога въ Индіи.

Виконсильдъ въ своемъ сочиненіи «Sibyl» говоритъ, что въ Англии каждые полвѣка развивается какой-нибудь новый источникъ богатства, откуда страна почерпаетъ свое благосостояніе, и вмѣстѣ съ нимъ появляется новый могущественный классъ населенія. Поэтому въ Англии послѣдовательно проходятъ слѣдующіе типы: два вѣка тому назадъ — турецкій коммерсантъ (набобъ), за нимъ слѣдуетъ вестъ-индскій плантаторъ, индійскій купецъ. Эти типы исчезли, ихъ мѣсто занялъ англійскій аристократъ, успѣхъ техники въ промышленности способствовалъ появленію промышленника, но и онъ начинаетъ уступать дорогу новому властелину-капиталисту, участнику въ иностранныхъ предпріятіяхъ, и интересы его перѣдко противоположны интересамъ чисто-купеческаго капитала, помѣщеннаго внутри своей страны. Изобиліе капиталовъ внутри страны, сильная конкуренція понизили прибыльность предпріятій у себя дома и заставили Англию стать всеобщимъ кредиторомъ, лэндлордомъ и собственникомъ, добывающимъ со всего міра доходъ въ видѣ % на капиталъ, ренты и прибыли (*Вестникъ*. «Британская имперская федерація и англійск. торг. интересы», 1900 ¹⁾).

Этой противоположностью интересовъ двухъ партій, ссуднаго капитала, съ одной стороны, и чисто-промышленнаго, съ другой, объясняется, быть-можетъ, до извѣстной степени современная политика державъ въ Турціи: одиѣ заинтересованы въ безпорядкахъ, неуряди-

¹⁾ А также прекр. брощ.: *Chiozza*. «British Trade and the Zoll-Verein Issue», Lond., 1903.

цахъ въ Оттоманской имперіи, поскольку эти послѣднія вызываютъ потребность въ займахъ; для странъ же, помѣстившихъ свои капиталы въ турецкія предпріятія и биржевыя бумаги (Германія), наоборотъ, выгодно, чтобы въ Турціи не было беспорядковъ и чтобы тамъ создались благоприятныя условія для приложенія промышленнаго капитала.

Этотъ экспортъ капиталовъ въ настоящее время имѣетъ особое значеніе, какъ справедливо говоритъ Брандтъ ¹⁾: «Въ виду увеличивающагося съ каждымъ годомъ господства покровительственной системы въ малокультурныхъ странахъ, страны, экспортирующія свои капиталы за границу, бываютъ поставлены не передъ дилеммою: вывозить ли свои готовыя издѣлія или свои капиталы, а предъ дилеммою: вывозить ли свои капиталы или ничего не вывозить» (стр. 53). Экспортъ капиталовъ — неизбѣжный желѣзный законъ при извѣстныхъ экономическихъ условіяхъ.

Съ замѣною товарнаго вывоза экспортомъ капиталовъ совершаются извѣстныя модификаціи въ экономическихъ программахъ нѣкоторыхъ общественныхъ группъ, и это — вопросъ чрезвычайно важный, который не можетъ быть отброшенъ, разъ рѣчь идетъ о значеніи импорта или экспорта капиталовъ. Такую попытку объяснить программы нѣкоторыхъ партій англійской парламентской жизни съ точки зрѣнія того, что имѣетъ значеніе для данной партіи — экспортъ ли товара или капитала, дѣлаетъ Капелузь ²⁾. Правда, его попытка неудачна: онъ безъ обиняковъ почему-то считаетъ англійскую радикальную партію представительницей денежнаго экспорта, а консервативную — представительницей интересовъ экспорта товарнаго, и этой гадательной разницей интересовъ объясняетъ противоположность постулатовъ той и другой партій.

Но если едва ли вѣрно съ фактической стороны подобное объясненіе тѣхъ экономическихъ интересовъ, которые лежатъ въ основѣ и опредѣляютъ экономическія программы англійскихъ политическихъ партій (и въ этомъ смыслѣ Bernstein уже далъ отповѣдь Капелузь'у), то несомнѣнно, что выступленіе на сцену экспорта капиталовъ, замѣнивъ товарнаго, будетъ въ состояніи сильно видоизмѣнить содержаніе политическихъ программъ или, по крайней мѣрѣ, грозитъ сегментацией партій, представляющихъ интересы торговли и промышленности, выдѣляя изъ нихъ группу съ исключительнымъ интересомъ въ вывозѣ капиталовъ, что, несомнѣнно, придастъ своеобразную окраску всей программѣ отдѣльныхъ подгруппъ партіи ³⁾. Конечно, если считать ради-

¹⁾ Б. Ф. Брандтъ. «Иностранные капиталы. Ихъ вліяніе на экономическое развитіе страны». Часть первая. Теоретическія основанія. Опытъ иностранныхъ государствъ, С.-Петербургъ, 1898.

²⁾ См. «Industrie und Finanz» von Theodor Kapelus (Wien). «Die neue Zeit.», 1896—1897, №№ 37, 38, 39 п 41.

³⁾ Капелузь пытается вывести объясненіе различнаго отношенія европейскихъ государствъ къ восточному вопросу изъ тѣхъ формъ, въ какихъ совершается экспортъ капитала, т. е. помѣщается ли онъ, будучи экспортированъ въ Турцію въ промышленныя предпріятія или государственныя бумаги и т. д. Ту же задачу относительно перемѣны англійской политики въ восточномъ вопросѣ ставилъ себѣ и г. Южаковъ въ «Русскомъ Богатствѣ». Констатировавъ фактъ помѣщенія Англійею своихъ капиталовъ въ чужія страны, г. Южаковъ говоритъ: «Варварство выгодно всевытному поставщику товаровъ; прогрессъ и безопасность необходимы всевытному заимодавцу... Прежде англійскій капиталъ опасался матеріальнаго прогресса своихъ рынковъ, боясь конкуренціи. Теперь онъ самъ вызываетъ эту конкуренцію, затрачиваясь въ туземную промышленность. Это выгодно, по этому мѣшаютъ варварскія правительства. Насколько прежде охраненіе варварства было въ интересахъ Англій, настолько въ настоящее время эти интересы требуютъ упраздненія варварства» («Русск. Богатство». «Дневникъ Журналиста». С. Южаковъ. 1896, X, стр. 147).

кальную партію представительницей интересов денежнаго экспорта, то понятно, что такая партія будетъ противницей завоевательной политики — для нея будетъ выгодно жить со всѣми странами въ мирѣ, переводя свой капиталъ въ ту страну, которая при прочихъ одинаковыхъ условіяхъ имѣетъ наивысшій протективный тарифъ, и утилизируетъ этотъ послѣдній въ свою пользу.

Другимъ показателемъ обремененія рынка ссудными капиталами является биржа, которая въ настоящее время загромождается обезцѣненными бумагами. Въ Германской комиссіи, изслѣдовавшей потери отъ этихъ бумагъ, эксперты (Шмоллеръ) констатировали, что нѣмцы потеряли за послѣднее время, благодаря помѣщеніямъ въ бумагахъ, не стоящихъ даже типографскихъ чернилъ, потраченныхъ на нихъ, громадную сумму цѣнностей — около 800 мил. мар.

Одинъ изъ симптомовъ переобремененія рынка ссудными капиталами можно уметрѣть также въ пониженіи ссуднаго $\%$ при заключеніи государственныхъ долговъ (конверсіи). Еще не очень давно государство платило 5—6 $\%$ по своимъ займамъ, но эта норма теперь постепенно понижается: въ Англии, напр., пониженіе дошло до 2,5 $\%$, что составляетъ ничтожную цифру сравнительно съ тѣмъ временемъ, когда государство кредитовалось изъ 8—9 $\%$, и все-таки, несмотря на такой низкій $\%$, предложеніе со стороны капиталистовъ — громадно. Этимъ объясняется то обстоятельство, что за послѣднее время такъ сильно развился государственный кредитъ. Заключеніе займа, обѣщая изъять съ рынка значительные капиталы, встрѣчается съ радостью, интересы же группы представителей ссудныхъ капиталовъ очень значительны, какъ это видно по той долѣ, какую они вкладываютъ въ національное богатство; всякій новый крупный заемъ обѣщаетъ повысить или, по крайней мѣрѣ, закрѣпить ссудный процентъ, и Адамсъ (извѣстный экономистъ) прямо указываетъ, что погашеніе долговъ, грозя увеличить на рынокъ сумму свободныхъ капиталовъ въ Соедин. Штатахъ и тѣмъ понизитъ $\%$, встрѣчаетъ сильное противодействие ¹⁾.

Въ самомъ дѣлѣ, если государство начнетъ быстро выкупать свои займы, это можетъ сильно нарушить денежное равновѣсіе рынка, понизится процентъ на капиталъ, и масса лицъ съ освободившимися капиталами начнетъ неосмотрительно помѣщать ихъ въ промышленныя предпріятія. Но у бывшихъ держателей бумагъ нѣтъ навыка, умѣнья въ веденіи дѣла, а перѣдко, за отсутствіемъ солиднаго помѣщенія, придется вкладывать деньги въ очень рискованныя предпріятія; поэтому новыя предпріятія стануть лопаться, что можетъ породить неустойчивость торговли и промышленности, которая можно сравнить въ данномъ случаѣ съ тонко развѣтвленной первной системой, гдѣ каждая часть связана со своимъ дѣльмъ, и боль, причиненная одной части, передается всему тѣлу.

Боязнь за осложненія въ торговлѣ и промышленности перѣдко удерживаетъ отъ выкупа государственныхъ долговъ. Въ Соединенныхъ Штатахъ, отчасти чтобы не производить слишкомъ быстро ликвидаціи государственныхъ долговъ, уплачивается масса пенсій ветеранамъ междоусобной войны — не только самимъ участникамъ, но ихъ дѣтямъ, даже внукамъ, и сумма этихъ пенсій все растетъ и растетъ...

Во Франціи, гдѣ государственный долгъ очень демократизированъ (см. далѣе), каждый лавочникъ, болѣе или менѣе зажиточный крестья-

¹⁾ Ср. здѣсь очень интересныя воззрѣнія *Loria*, итальянскаго экономиста, «Les bases économiques»; изложеніе ихъ можно найти у меня: «Главнѣйшія теченія въ развитіи прямого облож. въ Германіи», 1899.

нигъ имѣть государственную ренту, и погашеніе государственныхъ долговъ, а также конверсія встрѣчаютъ тамъ нерѣдко оппозицію со стороны народныхъ представителей, которые могутъ отказать палатѣ въ довѣрїи вслѣдствіе того, что масса избирателей заинтересована въ помѣщенїи капитала въ бумагахъ.

Эта демократизація долга объясняется легкостью прїобрѣтенія процентныхъ бумагъ, такъ какъ у всякаго сборщика податей (*receveurs*) можно купить государственную ренту, приносящую доходъ (нерѣдко это—сертификаты именные) въ 5—10 фр.

Итакъ, слѣдующіе факты теперь ведутъ къ сильному развитію государственнаго кредита:

- 1) Наличность на рынкѣ большихъ ссудныхъ капиталовъ.
- 2) Поднятіе кредитоспособности государствъ въ связи съ предварительнымъ введеніемъ публичности и контроля въ финансовомъ хозяйствѣ.
- 3) Неподвижность налоговой системы, а также исчезновеніе старыхъ способовъ удовлетворенія экстраординарныхъ потребностей, напримѣръ, продажи доменъ и др.
- 4) Новый характеръ самыхъ затратъ: прежде деньги тратились непроизводительно (на войны, прихоти короля), теперь же онѣ идутъ на капитальныя сооруженія, сами создающія фондъ, изъ котораго государство уплачиваетъ процентъ по займамъ, а это, конечно, внушаетъ капиталистамъ большее довѣріе, и они начинаютъ очень охотно помѣщать свои капиталы въ госуд. займы.
- 5) Госуд. кредитъ связанъ теперь не съ личностью или иною правительствомъ или главы государства, а съ самимъ государствомъ, какъ юридической личностью, и потому теперь невозможно отреченіе отъ долга со стороны государства при перемѣнѣ правительства только потому, что этотъ долгъ былъ заключенъ другимъ правительствомъ. Это опять создаетъ увѣренность среди капиталистовъ въ помѣщенїи своихъ средствъ.
- 6) Расширеніе задачъ государства: необходимость крупныхъ затратъ на постройку жел. дорогъ, на оборудованіе страны школами, на постройку жилищъ для неимущихъ и т. д.

Задолженность Европы.

Вышеупомянутыми фактами объясняется современная громадная задолженность большинства европейскихъ государствъ.

Во Франціи государственный долгъ равнялся въ 1890 г. 4.446 милліонамъ долларовъ, и на голову населенія приходилось:

Франція		116,35	дол.
Россія	3.491 м.	30,79	"
Квинслендъ	629 "	333,46	"
Великобританія	3.350 "	87,79	"
Н. Южный Валлисъ	233 "	214,87	[World
Южн. Австр.	102 "	321	Almanach, 1890]

Въ статьѣ «*Das Schuldbuch der Welt*» (въ нѣмецкомъ журналѣ «*Die Gegenwart*») подведены итоги задолженности современныхъ государствъ. Общая ея сумма въ 1894 году равнялась 96 милліардамъ марокъ, а если присоединить еще 26¹/₂ милліардовъ внѣ-европейскихъ странъ, то заемная книга міра будетъ сведена къ 122¹/₂ милліардамъ марокъ государственныхъ долговъ, т.-е. около 56 милліардовъ рублией.

Одни только процентные платежи по займамъ, при 4⁰/₁₀ въ среднемъ, составляютъ почти 5 миллиардовъ марокъ въ годъ.

Остенъ (O. P. Austin), начальникъ статистическаго бюро департ. казначейства въ Соед. Штатахъ, въ американскомъ журналѣ «North American Review» (abr. 1901) напечаталъ интересную статью о мировой задолженности (также см. National Debts of the World by Austin. 1901, Washington). Задолженность всего свѣта къ тому времени имъ опредѣлялась въ 31.201.749.274 долл., каковая цифра въ 10 разъ превышаетъ мировую задолженность къ началу наполеоновскихъ войнъ.

Къ нашему времени задолженность разныхъ странъ такова:

	Долга въ милліонахъ долларовъ.	% въ мил- ліонахъ долларовъ.	Процентвъ на голову населенія.
Австрія (1907)	2.018	80,8	3,08
Бельгія (1907)	666	25	3,78
Россія (1907)	4.591,4	202	1,86
Испанія (1907)	1.829,2	81	4,20
Великобританія (1906)	3.945	155	3,70
Германія (1907)	4.220	165	2,92
Франція (1907)	5.835,4	246,4	6,32
Италія (1906)	2.601,4	115,4	3,56

(См. «The Amerc. Rev. of Rev.», Aug. 1909.)

Если взять данныя о богатствѣ ¹⁾ нѣкоторыхъ странъ и сопоставить съ ихъ же долгомъ, то получится слѣдующая картина:

	Богатство въ долларахъ.	Какой % соста- вляетъ долгъ ко всему богатству страны.
Соед. Штаты	116.000.000.000	2,2
Великобританія и Ирландія	62.200.000.000	5,7
Франція	42.800.000.000	13,3
Германія	42.000.000.000	9,2
Россія	35.000.000.000	12,3
Австро-Венгрія	20.000.000.000	14,8
Италія	13.000.000.000	19,1
Бельгія	6.800.000.000	9
Испанія	5.400.000.000	33
Португалія	2.500.000.000	26,9

Въ 1836 г. англійскій госуд. долгъ равнялся 853.473.597 фун. стерл., въ 1854 г. онъ, постепенно понижаясь, дошелъ до 805.709.985, затѣмъ, во время Крымской войны въ 1857 г. поднялся до 842.448.482 фун. стерл., далѣе опять почти правильно понижался и въ 1899 г. достигъ наименьшаго пункта — 635.040.965 фун. стерл., а затѣмъ бурская война (въ 1902 г.) опять подняла его до 768.443.386 фун. стерл. (См. Return Showing the aggregate gross Liabilities of the State, Parl. Pap., 1902). Таково вліяніе войны на увеличеніе задолженности, да и вообще можно сказать, что существующіе госуд. долги — результатъ войнъ.

¹⁾ См. мой атласъ діаграммъ по экономич. вопр., вып. VIII, «Россія въ мировой семьѣ».

Госуд. же долгъ въ Соед. Штатахъ уменьшается: въ 1871 г. онъ составлялъ на голову населенія 56,81 долл., а въ 1903 г. — 11,51 долл.; процентовъ приходилось уплачивать въ 1871 г. 2,83 долл., а въ 1903 г. — 0,32 долл. ¹⁾).

Существуетъ взглядъ, по которому государственнй кредитъ считается особой формой обложенія, при чемъ чрезъ посредство кредита это обложеніе ложится не только на современныя поколѣнія, но и на будущія, и даже не на одно, а на нѣсколько; такимъ образомъ, здѣсь проводится аналогія между податью и займомъ. Предположимъ, что государству нужны средства, напримѣръ, на постройку желѣзной дороги. Непосредственное увеличеніе налога соединяется съ большими затрудненіями, потому что мелкій платательщикъ не можетъ уплатить удвоенной суммы налоговъ (постоянной и, въ данномъ случаѣ, экстренной — для постройки дороги). Если же государство будетъ настаивать, то каждый мелкій платательщикъ вынужденъ будетъ заимать у капиталиста, но послѣдній воспользуется затруднительнымъ положеніемъ платательщика и постарается заключить такого рода сдѣлки на очень невыгодныхъ для заимавшей стороны условіяхъ, такъ какъ сеужать всѣхъ и каждого — рискованно. И во избѣжаніе этого государство само беретъ у банкировъ нужную ему сумму, выступаетъ какъ бы посредникомъ, въ роли страхователя риска капиталистовъ, гарантируя имъ уплату со стороны своихъ подданныхъ.

Бунге въ «Теоріи кредита» говоритъ: «Въ государственныхъ займахъ правительство является посредникомъ между капиталистами-вѣрителями и тѣми лицами, на которыхъ возлагается реализація кредита и платежъ процентовъ». Эти лица — подданные. Государственный кредитъ тогда — налоговая форма, осложненная посреднической функціей государства, иначе каждому изъ подданныхъ государства эта ссудная операція у капиталистовъ обошлась бы очень дорого. И если посмотреть съ этой стороны, то кредитъ ничѣмъ не отличается отъ налога: государство само беретъ у банкировъ деньги разомъ, населеніе же уплачиваетъ ихъ по частямъ. И на первыхъ порахъ, какъ мы видѣли, государственный заемъ дѣйствительно не отличается отъ налога. «Взимая подати, мы отправляемся въ домъ гражданина, вооруженные надежнымъ дрекольемъ, бьемъ его, пока онъ не смягчится, ставимъ его отвѣсно на голову, вытряхиваемъ деньги изъ его кармановъ и все это дѣлаемъ къ величайшему огорченію и разоренію бѣднаго подданнаго. Если же мы занимаемъ, то тотъ же гражданинъ добровольно является къ намъ въ домъ съ поклономъ, кладетъ деньги на столъ: «Запишите мнѣ это въ счетъ» — вотъ все, что онъ говоритъ, спокойно возвращаясь домой. Вотъ въ чемъ заключается разница между податью и займомъ». *Зетбергъ* (цит. по *Вреденъ*. «Финансовый кредитъ», 1871 г.).

Значеніе кредита.

Но широкое пользованіе кредитомъ со стороны государства ведетъ въ странѣ къ политическому индифферентизму, также какъ и широкое развитіе косвенныхъ налоговъ. Повышеніе налогового бремени

¹⁾ Въ 1850 г. по исчисленію Неймарка государственнй долгъ Европы — 46 миллиардовъ фр., въ 1880 г. — 75 мил., въ 1905 г. — 143.

Платежи процентовъ (ежегодно) въ 1850 г. — 1.764 мил. фр., въ 1905 г. — до 6 миллиардовъ фр., и это несмотря на конверсію съ 6⁰/₀ до 3⁰/₀ («Вѣстн. Фин.», 1906, № 9).

развиваетъ среди гражданъ интересъ къ общественной и экономической жизни, при пользованіи же кредитомъ, когда на живущее поколѣніе возлагается только уплата 0/0, этотъ интересъ гаснетъ. Широкое развитіе государственнаго кредита ведетъ къ консерватизму населенія, такъ какъ кредиторы государства боятся великаго пертурбаций¹⁾, чтобы это не отразилось дурно на ихъ бумагахъ и получаемыхъ ими 0/0. Большая задолженность заставляетъ какъ бы застывать извѣстныя формы общественной жизни, и, быть-можетъ, иногда, чтобы всколыхнуть жизнь, выгодно сокращать пользованіе кредитомъ, если же, наоборотъ, жизнь очень подвижна и нервна, — расширять это пользованіе. Широкое пользованіе государственнымъ кредитомъ ослабляетъ въ населеніи также контроль за управленіемъ.

Но государственный кредитъ — громадная сила, безъ которой невозможно была бы культурная работа современныхъ государствъ и общинъ. Многіе крупныя расходы невозможно было бы предпринять, не прибѣгая къ помощи кредита. Затѣмъ, предпринимаются многіе расходы, плодами коихъ будутъ пользоваться будущія поколѣнія и, слѣдовательно, на нихъ и надо возложить бремя по уплатѣ такихъ, а государственный кредитъ именно и даетъ возможность, какъ говоритъ Штейнъ, «будущіе доходы употреблять въ настоящее время».

Говорятъ, что государственный кредитъ закрѣпляетъ существующія имущественныя неравенства, создавая обширныя категории лицъ, живущихъ безъ труда, — но другіе, какъ Dietzel, совершенно отвергаютъ это воззрѣніе.

Ростъ государственной задолженности, создавая обезпеченное помѣщеніе для сбереженій населенія, побуждаетъ, говорятъ, населеніе къ сбереженію, и нѣкоторые въ кредитныхъ займахъ видятъ даже «*Sociale Sparkasse*» (Л. Штейнъ) — но прежде всего нужно, чтобы у населенія было что сберегать.

Государственный кредитъ отличается отъ частнаго особенностями своего субъекта: 1) большее довѣріе къ государству, отсюда развитіе беззалогового кредита — къ залoгу приходится прибѣгать только бѣднымъ государствамъ²⁾; 2) вѣчность государства, какъ юридическаго лица, создала возможность непогашаемыхъ займовъ (рентныхъ, см. далѣе); частному лицу при пользованіи кредитомъ ставятся узкія рамки, очерчиваемыя возможностью погашенія долга въ болѣе или менѣе короткій срокъ, а у государства нѣтъ этихъ рамокъ: у него впереди стоитъ необходимость расходовъ, которые оно должно произвести, и такъ далѣе.

Формы государственнаго кредита.

Въ исторіи государственнаго кредита наблюдается извѣстная смѣна формъ заключенія займовъ. Самой древней по своему происхожденію формой былъ принудительный заемъ — государство просто требовало

1) *Dietzel*, стр. 180.

2) Такъ, болгарскій 5% заемъ 1904 г. на сумму номинальнаго долга въ 100 мил. при курсѣ 82 гарантированъ двумя источниками государственнаго дохода (гербовыя марки и табачныя бандероли).

По § 19 контракта, заключеннаго между Парижскимъ и Нидерландскимъ банками, съ одной стороны, и болгарскимъ правительствомъ, съ другой, марки и бандероли заказываются за границей, а затѣмъ онѣ хранятся въ софійской кассѣ, запертой 2 замками: одинъ изъ 2 ключей находится у правительственнаго комиссара, а другой — у представителя банковъ. Послѣдній на основаніи параграфа 20 отпускаетъ марки по письменному предложенію министра финансовъ за наличныя деньги, притомъ не менѣе чѣмъ на 100.000 франковъ, или левъ за разъ. Въ силу 25 § представитель банковъ продаетъ правительству

отъ подданныхъ дать опредѣленную сумму; не со временемъ принужденіе выходить изъ употребленія, и на смѣну ему идетъ приманка: государство еще не успѣло приобрести себѣ настолько довѣрія, чтобы капиталисты добровольно сужали его средствами, и вотъ оно прибѣгаетъ къ мѣрамъ особаго характера, чтобы привлечь капиталистовъ и собрать такимъ образомъ для себя необходимыя суммы. Такой приманкой служатъ лотерейные займы, тонтинны и пожизненные аннуитеты.

Лотерейный заемъ разсчитанъ на то, чтобы побудить дать въ ссуду деньги лицъ, надѣющихся на счастье, на выигрышъ. Выпускаются обыкновенно $\frac{1}{100}$ бумаги, но при этомъ вся сумма процентовъ или извѣстная часть ихъ удерживается и обращается въ особый фондъ для выдачи болѣе или менѣе значительныхъ выигрышей держателямъ бумагъ. Въ первомъ случаѣ заемъ безпроцентный, во второмъ — $\frac{1}{100}$. Конечно, это не спокойное помѣщеніе своихъ средствъ въ бумаги, по игра въ надеждѣ на выигрышъ. Извѣстное количество разъ въ теченіе года происходитъ тиражъ выигрышей, и владѣльцы билетовъ, на которые падаетъ выигрышъ, получаютъ таковой. Если заемъ погашаемый, то происходитъ и тиражъ погашеній: на какіе номера онъ упадетъ, владѣльцы ихъ въ обмѣнъ на свои билеты получаютъ обратно извѣстную денежную сумму (согласно условіямъ заключенія займа), чѣмъ обязательство государства къ нимъ прекращается. Надежда па выигрышъ такъ велика въ населеніи, что выигрышные займы обычно размѣщаются гораздо лучше, чѣмъ другіе, даже и въ настоящее время, не говоря о прошломъ. Но вредныя стороны ихъ — развитіе игры, продажа и покупка промесей, убыточность для публики (страхованіе отъ тиража погашенія поглощаетъ иногда весь $\frac{1}{100}$, уплачиваемый по займу, такъ что держатъ выигрышный заемъ иногда прямой убытокъ, а между тѣмъ бѣднота очень сильно участвуетъ въ покупкѣ бумагъ такого рода, и, слѣдовательно, всѣ невыгоды этихъ займовъ падаютъ на нее) — заставляютъ правительства удерживаться отъ выпуска этихъ займовъ въ настоящее время.

Въ Италіи бѣдное населеніе такъ увлекается игрой въ лотерею, что въ дни ея замѣчается сокращеніе потребленія хлѣба въ городахъ. Какую приманку составляютъ лотерейные займы для публики, можетъ показать нашъ недавній выигрышный заемъ, имѣвшій дѣльную облегченіе долгосрочнаго кредита подъ дворянскія имѣнія. Дворянскій заемъ 1889 г. былъ выпущенъ на 80 мил. руб., въ количествѣ 800 тысячъ листовъ при нарицательной цѣнѣ 100 руб. за листъ (по $5\frac{1}{2}\%$)¹⁾, при чемъ эмиссионный курсъ билетовъ былъ опредѣленъ въ 215 руб. Успѣхъ этой операціи былъ полный, подписка превзошла всѣ ожиданія: именно подписалось 258.200 человекъ на 26 мил. листовъ, въ суммѣ 5.622 мил. рублей, т. е. подписка превзошла сумму займа въ 32,7 раза²⁾.

марки и бандероли, доколѣ въ его рукахъ не соберется сумма, равная $\frac{1}{100}$ и другимъ расходамъ по займу за данное полугодіе, послѣ чего онъ производитъ (выдачу) отлуксъ бездлатно, но, если окажется, что расходъ на марки и бандероли болѣе, чѣмъ на $\frac{1}{10}$ превышаетъ расходъ прошлаго года за тотъ же періодъ, то онъ можетъ или отказать въ дальѣйшемъ отлуксъ или потребовать за него наличныя деньги. Параграфомъ 19 правительство обязалось безъ согласія представителя банковъ не измѣнять законовъ, опредѣляющихъ размѣръ упомянутыхъ налоговъ и способъ ихъ взиманія (*l'assiette et le mode de perception des impôts constituant le gagé*) въ теченіе всего срока займа (50 лѣтъ). «В. Фин., Пром. и Торг.», № 2, 1905 г., стр. 54.

С. Доминго передала Соед. Штатамъ свои таможенные доходы въ обезпеченіе своихъ кредиторовъ. $55\frac{1}{2}\%$ поступленийъ будутъ итти на удовлетвореніе кредиторовъ, а $45\frac{1}{2}\%$ — обратно республикѣ Доминго («В. Ф.», 1905, № 7).

¹⁾ Но если принять во вниманіе, что эмиссионный курсъ былъ 215 руб., то, слѣдовательно, размѣръ дѣйствительныхъ $\frac{1}{100}$ падаетъ до $\frac{214}{43}$.

²⁾ *Ходский*. «Основы государственнаго хозяйства», 1901 г., стр. 437—441.

Еще въ настоящее время люди надѣются на выигрышъ, и лотереи привлекаютъ капиталы, а раньше государства извлекали изъ этихъ лотерей громадныя выгоды. Подобныя лотереи устраивались въ XVII столѣтїи въ Англии, въ Голландїи, въ прошломъ столѣтїи — въ Пруссїи; въ Россїи, кромѣ упомянутаго дворянскаго, были еще займы въ 1864, 1866 гг. (I и II).

Тонтины. Другая форма займа, извѣстная въ концѣ XVII вѣка во Франціи, *тонтины* (отъ имени итальянца Тонти) — носить въ себѣ тѣ же черты, что и лотерейный заемъ. Группа лицъ образуетъ кружокъ, и сообща ссужаетъ государству деньги на срокъ, при чемъ сообща же получаетъ отъ него извѣстную сумму въ качествѣ процентовъ (тутъ же выночается и погашенїе по займу), и эта сумма распределяется между членами поровну. Черезъ нѣсколько лѣтъ этотъ контингентъ лицъ, внесшихъ капиталы, сокращается — часть умираетъ, но государство уплачиваетъ проценты въ томъ же размѣрѣ, и платежи распределяются между оставшимися въ живыхъ. Такимъ образомъ со смертїю каждаго участника наличные члены тонтины получаютъ увеличенную ренту, вслѣдствїе развертки процентовъ выбывшихъ между оставшимися. Ссужатели денегъ играютъ здѣсь какъ бы въ азартную игру: каждый надѣется, авось другой скорѣе умретъ; государство также имѣетъ надежду, авось вся группа лицъ, ссудившихъ капиталъ, скоро умретъ, и оно освободится отъ уплаты, такъ какъ со смертїю послѣдняго лица, принадлежащаго къ упомянутой группѣ, при этой формѣ займа и обязательство уплаты со стороны государства прекращается. Въ 1689 г. одна старуха, внесшая всего 300 ливровъ, получала по 73.500 ливровъ ежегодной ренты.

Слѣдующимъ типомъ займа, преобладавшимъ въ Англии и Франціи въ XVII и XVIII вв., являются пожизненные *аннуитеты*.

Государство занимаетъ деньги съ обязательствомъ уплачивать кредитору условленное вознагражденїе до конца его жизни, при чемъ эта уплачиваемая сумма — выше обыкновеннаго процента (напр., не 4⁰/₀, а 9, 10⁰/₀ и т. д.); послѣ смерти лица долгъ считается погашеннымъ. При такой системѣ государство можетъ выиграть или проиграть: оно надѣется, что кредиторъ скоро умретъ, а тотъ разсчитываетъ, наоборотъ, долго прожить; такъ какъ платится довольно высокій ⁰/₀ по займу, то въ случаѣ продолжительности жизни ссужателя государство много можетъ потерять. И здѣсь все сводится къ игрѣ.

Эта форма примѣнялась и въ городахъ: такъ, главный источникъ доходовъ въ средневѣковыхъ французскихъ городахъ составляли такъ называемыя пожизненныя ренты (*rentes viagères à vie vendues*). Пожизненныя ренты въ среднїе вѣка представляютъ первый опытъ общественнаго кредита — нѣчто въ родѣ городскихъ башковъ. Въ случаѣ какихъ-нибудь чрезвычайныхъ расходовъ коммуна объявляла продажу пожизненныхъ доходовъ. Горожане, желая обезпечить себѣ, а иногда и наслѣдникамъ, пожизненный вѣрный доходъ, отдавали часть капиталовъ городскому совѣту, который обязывался выплачивать извѣстный процентъ съ полученной суммы. Процентъ этотъ разнообразился, смотря по состоянїю городского кредита: чаще всего онъ составлялъ одну восьмую часть внесенной суммы. Обыкновенный процентъ для частныхъ займовъ большею частью былъ 10⁰/₀ на 100. Коммуна платила больше, именно 12¹/₂⁰/₀ — вѣрнѣе обезпечивала уплату дохода, по зато не возвращала капитала. Во всякомъ случаѣ эта финансовая операція въ среднїе вѣка считалась выгодной не только для коммуны, но и для вкладчиковъ. Вкладчикъ черезъ 8 лѣтъ получалъ обратно свой капиталъ, а если онъ пережилъ эти 8 лѣтъ, то всю жизнь полу-

часть вѣрный доходъ, который составлялъ уже чистую прибыль. Средне-вѣковой буржуа не любилъ рисковать своими капиталами и съ удовольствіемъ отдавалъ часть ихъ на общественныя нужды, тѣмъ болѣе, что онъ самъ, на городскихъ собраніяхъ, могъ контролировать ихъ употребленіе («Коммуна средневѣковой Франціи сѣверной полосы и центральной въ связи съ политическимъ ростомъ третьяго сословія», Аполлона Смирнова, стр. 106). Перспектива безбѣднаго существованія дѣлала эту форму очень популярной.

Нѣмецкіе города еще въ XIII — XIV вв. знали пожизненныя ренты на: 3 — 5; жизней, при этомъ высота ренты колебалась: такъ, дѣти получали болѣе низкую ренту, чѣмъ родители, или условливалось, чтобы городъ послѣ смерти лица, взяшаго ренту, извѣстную сумму передавалъ на благотворительныя нужды или церкви (*Huber. Der Haushalt der Stadt Hildesheim am Ende XIV, Leipz., 1903, стр. 129 — 130.*)

Ренту приобрѣтають въ Кельнѣ въ XV вѣкѣ даже ремесленники, служащіе, и городъ идетъ охотно навстрѣчу этому стремленію, устанавливая ренту мелкой купюры — въ 1, 2, 3, 4 и 5 гульд. и дѣлалъ приобрѣтеніе ея всѣмъ доступнымъ. Рентный долгъ дѣлается сберегательной кассой для всѣхъ слоевъ населенія. (См. *Westdeutsche Zeitschrift für Geschichte und Kunst. Jahrg. XIII Heft. IV, 1894. Knipping. «Das Schuldenwesen der Stadt Köln in 14 und 15 Jahrh.»*, стр. 380.)

Отецъ приобрѣтаетъ ренту для дѣтей, мужъ — для жены и т. д. Пожизненная рента, напр., въ 1313 г. Кельномъ уплачивается дважды въ годъ — въ сроки 2 февраля и 15 августа — въ теченіе 4 слѣдующихъ недѣль. Если не будетъ уплачено въ этотъ срокъ, то городъ платитъ штрафъ по 2 шилл. съ марки въ мѣсяць, т.е. $16\frac{2}{3}\%$ въ мѣсяць. (*Ibid. Knipping, 385.*)

Пока существуетъ извѣстное недовѣріе къ платежеспособности государства, оно не позволяетъ ему широко пользоваться системой безсрочныхъ займовъ и принуждаетъ заключать займы срочныя. Это — такъ называемыя *срочныя аннуитеты*.

Отличительный признакъ займа этого типа состоитъ въ томъ, что государство обѣщаетъ ежегодно уплачивать проценты съ когашеніемъ въ теченіе извѣстнаго періода времени, обыкновенно отъ 30—40 лѣтъ и болѣе. Если бы плательщикъ, вступая съ государствомъ въ такого рода сдѣлку, ограничился потребленіемъ только процентовъ, а капиталъ, идущій въ погашеніе, сталъ бы помѣщать въ банкъ, то по истеченіи срока займа въ банкѣ накопилась бы сумма, данная имъ государству. Срочныя аннуитеты въ настоящее время выходятъ изъ употребленія, но примѣненіе такого принципа встрѣчается въ сберегательныхъ кассахъ Англіи.

Такъ какъ государство, уплачивая по этимъ займамъ, не отдѣляетъ процентовъ отъ той части, которая предназначается на возстановленіе капитала, то ссужателю пришлось бы имѣть нѣкоторую силу воли, чтобы отдѣлить собственно проценты отъ возвращаемаго капитала, производить иногда сложныя арифметическія вычисленія, при чемъ онъ можетъ ошибиться, т.е. затронуть или даже потребить самый капиталъ. Поэтому капиталисты ради профессиональнаго помѣщенія своихъ средствъ идутъ неохотно на займы этого рода, но послѣдніе удобны для большихъ учреждений, напр., сберегательныхъ кассъ, которыя могутъ содержать для вышеуказанной операціи особыхъ счетчиковъ.

Но за послѣднее время къ этому типу займа снова возвратилась Англія. Въ 1860-хъ годахъ Англія была сильно налугана вычисле-

нием известнаго ученаго Джевонса¹⁾, доказывавшаго, что через известное количество лѣтъ у страны не будетъ каменнаго угля, этого «хлѣба промышленности». Мысль объ истощеніи каменноугольныхъ копей, одного изъ важнѣйшихъ источниковъ народнаго богатства, вызвала рѣшеніе со стороны правительства уменьшить государственный долгъ: на каменноугольныя копи смотрѣли тогда, какъ на активъ, которому соответствуетъ пассивъ въ видѣ государственнаго долга²⁾. Подъ влияніемъ этихъ опасеній Гладстонъ, бывшій тогда канцлеромъ казначейства, и прибѣгнувъ къ превращенію долга въ срочные аннуитеты для скорѣйшаго его погашенія. Онъ превратилъ въ эту форму долгъ, заключенный государствомъ у сберегательныхъ кассъ, имѣя въ виду, что заинтересованныя учрежденія заведутъ особыхъ специальныхъ счетчиковъ — актуаріевъ, которые будутъ раздѣлять поступающее въ уплату проценты, чтобы такимъ образомъ возстановить въ известный срокъ капиталъ въ прежнемъ размѣрѣ. Сумма, взятая Гладстономъ изъ сберегательныхъ кассъ, равнялась первоначально 5 мил. фунтамъ стерлинговъ срокомъ на 22 года, съ обязательствомъ уплачивать ежегодно 316 тыс. фунт. стерл. изъ 3% (до 1885 г.). То же сдѣлали и слѣдующіе за Гладстономъ министры: Дизраэли превратилъ въ 1867 г. долгъ въ 24 мил. фун. стерл. въ срочные аннуитеты (съ платой ежегодно 2 мил. фун. стерл.), поздѣе еще на 14 мил. фун. стерл., Чильдерсъ — 70 мил. фун. стерл. (1883 г.). Съ исчезновеніемъ «угольной» паники объ этой операціи превращенія долга въ срочные аннуитеты стали забывать.

Займы при выпускѣ дѣлятся на части (100 руб., 1.000 руб., 10.000 руб.), и бумага, представляющая известную часть займа, называется *облигаціей*.

Облигація — это долговое обязательство (на предъявителя или именованное) съ обозначеніемъ условій уплаты известныхъ процентовъ на занятой подъ этотъ документъ капиталъ, а иногда и условій возврата самаго капитала, если заемъ погашаемый. Существуетъ 4 системы выпуска облигацій: 1) при посредничествѣ банкировъ (группы или одного) съ отвѣтственностью ихъ за размѣщеніе займа; 2) безъ таковой отвѣт-

¹⁾ До 1860 г. большинство всѣхъ этихъ вычисленій выслушивалось, правда, съ интересомъ, но не вызвало, однако, въ Англіи кружнаго возбужденія общенациональнаго мнѣнія. Только въ этомъ году вопросъ этотъ повелъ къ жаркимъ дебатамъ. Поводомъ къ этому послужилъ знаменитый торговый договоръ съ Наполеономъ III, въ которомъ Англія отказалась отъ права затруднять вывозъ своего угля въ другія страны какимъ бы то ни было образомъ, и въ томъ числѣ, конечно, отъ наложенія вывозныхъ пошлинъ на уголь. Эта мѣра вызвала горячее негодованіе многихъ ярыхъ патриотовъ, находившихъ, что такой отказъ отъ своихъ правъ можетъ оказаться очень опаснымъ въ случаѣ войны. Чтобы успокоить общественное мнѣніе, правительство поручило Нуллу сдѣлать специальную анкету.

Вычисленія Нулла нашли, однако, горячихъ противниковъ, въ числѣ которыхъ былъ и известный англійскій экономистъ Jevons. Чтобы успокоить яростно нападавшихъ на него противниковъ, правительство назначило скорѣ новую анкету въ 1866 г. Тогда какъ Нулл находилъ, что англійскихъ залежей хватитъ еще на многія сотни лѣтъ, по вычисленіямъ Jevons'a ихъ могло хватить всего на 110 лѣтъ. Въ настоящее время геологи говорятъ, что залежи каменнаго угля иссякнутъ въ Англіи черезъ 275 лѣтъ («Т.-Пр. Газ.»).

Любопытны данныя послѣдней королевской комиссіи по этому вопросу: если принять глубину въ 4.000 фут. какъ границу кам. угля и 1 фут. толщины слоя какъ minimum, то въ Соед. королевствѣ насчитывается залежей кам. угля въ 100.914.668.167 тоннъ (Fin Rep. of the R. Comm. on coal Supplies P. I, General Rep., § 9). «Каменный уголь, — говоритъ комиссія, — нашъ единственный источникъ силы, на который мы можемъ положиться». Вывозъ каменнаго угля изъ Англіи за послѣдніе годы составлялъ свыше 19% всей добычи (въ 1903 г. вывезено 44,9 мил. тоннъ изъ 230,3 мил. тоннъ добычи, т.е. 19,51%).

²⁾ Кауфманъ. «Государственный долгъ Англіи», 1893 г.

ственности: 3) при помощи общественной подписки путем продажи через агентов, маклеров или при посредствѣ госуд. банка (но такимъ путемъ трудно реализовать крупный заемъ).

Это — такъ называемые патриотическіе займы, когда государство помещаетъ заемъ на болѣе выгодныхъ условіяхъ, чѣмъ по состоянію рынка могло бы помѣститься, что бываетъ въ моменты подъема патриотическихкихъ чувствъ.

Въ первомъ случаѣ банкиры берутъ у государства облигаціи, а затѣмъ сами уже продаютъ ихъ; конечно, банкиры стараются сдѣлать это на выгодныхъ для себя условіяхъ и выговариваютъ обычно за рискъ по реализаціи займа крупное вознагражденіе (провизоріумъ). Legoü Beaulieu полагаетъ, что государство реализуетъ свои бумаги наиболѣе вѣрно тогда, когда отдаетъ ихъ синдикату банкировъ¹⁾: послѣдніе лучше знаютъ положеніе рынка, иначе они будутъ понижательно дѣйствовать на биржу (4 éd., стр. 350). Но обычно это государству обходится дорого: синдикатъ банкировъ заставляетъ щедро оплатить свой рискъ. Можно, конечно, сдать заемъ банкирамъ для подписки, но безъ обязательства съ ихъ стороны за размѣщеніе его — здѣсь вознагражденіе (комиссіонное) меньше.

4-я система состоитъ въ томъ, что государство открываетъ подписку на облигаціи и распространяетъ послѣднюю черезъ своихъ агентовъ — казначейства, сборщиковъ, банкировъ-комиссіонеровъ (послѣдніе въ этомъ случаѣ никакого риска на себя не берутъ). Такая система, принятая во Франціи, ведетъ къ демократизаціи долга. Продажа ренты черезъ записъ въ государственную долговую книгу *Rententitels* — обычный порядокъ во Франціи, гдѣ существуетъ большая долговая книга — *Grand-Livre de la France*, съ 86 книгами въ департаментахъ Франціи — въ нихъ и принимаетъ записъ такъ называем. *Trésorier-Payeur général* и выдаетъ документы, удостоверяющіе право на получение ренты (*Handw. Contrad'a*, 2 Ausg art.: *Anleihen*). Этимъ объясняется демократизація французской ренты, и записъ въ книгу здѣсь сдѣлалась національной сберегательной кассой.

Иногда кредиторы, ссужая правительство деньгами, могутъ выговаривать и назначеніе этихъ средствъ (такъ, напр., чтобы извѣстная ихъ часть была употреблена въ странѣ дающей деньги), такъ какъ производительное употребленіе, конечно, лучше гарантируетъ уплату процентовъ и возвратъ капитала.

Иногда при заключеніи займа ставится условіе, чтобы выручка отъ него, вся или извѣстная часть, шла на заказы въ странѣ-вѣрителя; такъ было съ $4\frac{1}{2}\%$ сербскимъ займомъ въ 110 мил. фр.: по условіямъ займа 55 — 60% всей суммы займа должны идти на заказы, распределенные между Франціей, Германіей и Австріей въ той же пропорціи, какъ заемъ. (Синдикаты банковъ. «Вѣстн. Фин.», 1905, № 18.)

При подпискѣ иногда отдается преимущество или предоставляются болѣе выгодныя условія (пониженный курсъ) тѣмъ, кто обязуется извѣстное время не пускать на биржу приобрѣтенныхъ ими бумагъ. Такой приѣмъ практиковался при послѣднихъ германскихъ займахъ (это такъ называемая *Sperre*).

4% заемъ города Вѣны 1903 г. на 200 милл. кропъ по курсу

¹⁾ Чтобы вызвать конкуренцію между ними, примѣняется такъ называемая система субмиссій, т.е. предлагается, чтобы банкиры, желающіе взять заемъ, сдѣлали письменное заявленіе о своихъ условіяхъ, и выбирается предложившій наиболѣе выгодныя для государства условія.

96,5. Для тѣхъ же, которые обязуются не продавать подписанныя ими суммы до 1 апр. 1909 г., курсъ 96,35 («В. Ф.», 1908, № 26).

Иногда при заключеніи займа ставится условіе банкирами, чтобы въ теченіе опредѣленнаго срока больше не заключалось займовъ на извѣстномъ рынкѣ (во избѣжаніе переобремененія послѣдняго бумагами).

Прежде государства заключали займы на опредѣленный срокъ (отъ 50 до 80 лѣтъ), теперь же эти займы въ интересахъ фиска иногда заключаются безъ опредѣленія срока, и даже тѣ долги, которые были заключены на срокъ, въ настоящее время стараются обратить въ *безсрочные*. При безсрочныхъ займахъ государство обязывается уплачивать только 0/0 (ренту, почему эти займы и носятъ названіе *рентныхъ*), иногда обѣщаетъ погашать и самый долгъ, но не связываетъ себя въ этомъ отношеніи срокомъ. Ограничивать себя срокомъ фиску крайне невыгодно, потому что въ такомъ случаѣ государству, при стеченіи неблагоприятныхъ экономическихъ условій въ жизни страны, часто приходилось бы для погашенія стараго долга заключать новый заемъ на еще болѣе невыгодныхъ условіяхъ, чѣмъ тотъ, который погашается. Получается, слѣдовательно, такая несообразность: государство погашаетъ болѣе выгодный долгъ посредствомъ заключенія новаго займа на болѣе тяжелыхъ условіяхъ. При рентныхъ займахъ самый капиталъ обыкновенно возвращается лишь въ то время, когда фискъ располагаетъ достаточными средствами. *Самое погашеніе* долга этихъ бумагъ производится чрезъ уничтоженіе облигацій путемъ *тиража* и выплаты держателямъ ихъ капитала, обозначеннаго въ облигаціи, или скупки ренты на *биржѣ по курсовой цѣнѣ*. Рентные займы заключаются въ настоящее время во Франціи, въ Англіи. У насъ въ Россіи въ 1894 году свыше 1 миллиарда 5-процентныхъ банковыхъ билетовъ, по тѣмъ же самымъ соображеніямъ выгоды для фиска, конвертировано въ 4-процентную безсрочную ренту¹⁾. И это — общая тенденція современныхъ государствъ. Рентные займы дѣлятся на *Kündbare Rente*, которую государство можетъ выплатить, конвертировать, и *Unkündbare (rente perpetuelle)*, которую оно можетъ погасить только путемъ скупки на биржѣ.

Когда оборотъ долговыхъ документовъ былъ развитъ слишкомъ слабо, то займы заключались путемъ занесенія управомоченныхъ на полученіе 0/0 лицъ въ особія долговыя книги. Напримѣръ, въ Англіи имена государственныхъ кредиторовъ съ указаніемъ суммы долга вносились въ особую долговую книгу *Great Book*, которая находится въ вѣдѣніи англійскаго банка²⁾; при этомъ никакихъ бумагъ банкъ не выдавалъ, и послѣ погашенія долга имя кредитора изъ книги просто

¹⁾ Частный долгъ долженъ подлежать погашенію: онъ идетъ на производство матеріальныхъ цѣнностей, которыя подлежатъ уничтоженію, и если онъ будетъ уничтоженъ раньше возврата долга, то кредиторъ можетъ не получить въ уплату ничего. Государство производитъ нематеріальныя блага, уничтоженіе которыхъ невозможно, и потому оно не обязано связывать себя уплатой долга (Dietzel, 116), слѣдовательно, государственныя долги могутъ заключаться безъ обязательства погашенія ихъ въ опредѣленный срокъ, значить, въ видѣ «*immer währende Rente*», т.-е. постоянной ренты (209). Но замѣтимъ, что дѣятельность государства можетъ сближаться съ дѣятельностью частнаго лица, когда государство занимаетъ деньги для какихъ-либо предпріятій, съ исключительной цѣлью извлеченія изъ ихъ эксплуатаціи матеріальной для себя выгоды. Такіе займы, какъ общее правило, должны погашаться (напр., жел.-дорожные и т. д.).

²⁾ Отдѣльная запись въ книгѣ каждаго кредитора называлась *consol* — отсюда англійскіе займы и получили названіе консолей.

вычеркивалось. Такая операция въ прежнее время не представляла неудобствъ, при развитой же экономической жизни, когда бумаги стали извѣстнымъ товаромъ, личная запись, затрудняющая оборотъ бумагъ, стала выходить изъ употребленія: явилась необходимость выпускать сначала именныя облигаціи съ купонами на предъявителя или даже просто облигаціи на предъявителя. И въ настоящее время вездѣ введены такія бумаги на предъявителя, и всякій, предъявляющій въ кредитное учрежденіе купонъ, получаетъ по нему проценты. Такой же порядокъ существовалъ раньше и во Франціи: въ Grand Livre записались кредиторы государства и получали именныя свидѣтельства (titres nominatifs), но и здѣсь съ 1830-хъ гг. (прошлаго вѣка) перешли къ выпуску особыхъ бумагъ на предъявителя — titres au porteur, которыя циркулируютъ, какъ всякій товаръ, вездѣ, а также на иностранныхъ фондовыхъ рынкахъ. Выгоды занесенія въ долговую книгу — гарантія отъ пожара облигацій, и въ настоящее время допускается занесеніе въ долговую книгу.

Демократизація французскаго долга, какъ было указано выше, обусловленная многочисленностью тесевеурсъ, у которыхъ можно приобрести ренту, и дробностью этой ренты (5 — 10 фр.), составляетъ отличительную черту Франціи: благодаря такой доступности бумагъ для каждаго, къ французскому займу привлечены внутренніе національныя капиталы. Но это обстоятельство имѣетъ и обратную сторону: такая демократизація сильно препятствуетъ во Франціи погашенію долга и быстрому проведенію конверсіи¹⁾. Въ 1879 году представлялась возможность понизить процентъ по займамъ, и парламентская комиссія указывала на это, но правительство, изъ опасенія лишиться довѣрія своихъ избирателей, отклонило конверсію, такъ какъ этимъ затрогивались интересы широкихъ слоевъ населенія. (Adams. «Public Debt.», 218.) Поэтому конверсіи хотя и совершаются здѣсь, но съ нѣкоторымъ тріеіемъ.

Классификація займовъ.

Государственный долгъ любой страны, находящейся въ нормальныхъ экономическихъ условіяхъ, въ настоящее время становится все однообразнѣе и однообразнѣе, такъ какъ помѣщеніе денегъ въ государственныя бумаги сдѣлалось профессиональнымъ со стороны широкихъ группъ населенія. Когда же нужно было привлекать населеніе къ участію въ государственномъ кредитѣ, разнообразіе бумагъ было одной изъ приманокъ; и теперь еще нѣкоторые финансисты высказываются за разнообразіе государственнаго кредита. «Однообразіе его — это то же самое, — говоритъ Adams (Public Debt.), — какъ если бы купецъ держалъ у себя только одинъ видъ обуви. И въ государственномъ кредитѣ нужно припоровляться ко вкусамъ публики».

Различаются займы: внутренніе и внѣшніе, т. е. помѣщенные внутри страны или на заграничныхъ рынкахъ. Это дѣленіе играетъ большую роль въ расчетномъ балансѣ.

Государственные долги классифицируются далѣе на долгосрочныя и краткосрочныя.

Въ современной росписи статьи расходовъ покрываются соответственными статьями доходовъ, но въ дѣйствительности моментъ расхо-

¹⁾ Конверсія состоитъ въ пониженіи процента по займамъ.

довъ можетъ не совпадать съ моментомъ полученія доходовъ 1): известно, что къ концу бюджетнаго года предполагаемыя суммы придуть, но вначалѣ, когда нужно производить расходы раньше поступлений, въ государственномъ казначействѣ денегъ иногда не бываетъ — такъ называем. *Cassendeficit* (кассовый дефицитъ), въ отличіе отъ народнохозяйственнаго, т.е. когда вообще страна не можетъ дать средствъ для покрытія необходимыхъ расходовъ. Въ такихъ случаяхъ государство вынуждено прибѣгать къ краткосрочному кредиту, и въ странахъ, имѣющихъ банковую систему устройства сберегательныхъ кассъ, это очень легко (см. «Бюджетъ»).

Государство, на случай несовпаденія расходовъ съ приходомъ, выпускаетъ краткосрочныя обязательства — на 2—3 мѣс., по соглашенію съ банкомъ. Это нѣчто въ родѣ краткосрочныхъ векселей, которые банкъ учитываетъ на общихъ основаніяхъ, а съ поступленіемъ въ государственную кассу доходовъ, въ видѣ податей, налоговъ и пр., сумма, истраченная на учетъ этихъ векселей, возвращается ему (обыкновенный банковый кредитъ).

Во Франціи въ моменты несовпаденія расходовъ и поступленій правительство прибѣгало къ займу у сборщиковъ податей.

Сборщики, выбираемые тамъ изъ состоятельнаго класса, выдаютъ векселя — *bons de trésor* — на банкъ, которые и учитываются послѣднимъ. У насъ казначейство въ случаѣ временнаго дефицита выпускаетъ 3⁰/₀ «серіи» въ 50—100 рублей 2), которыя погашаются, какъ только

1) Такъ, известно, что поступленіе нѣкоторыхъ доходовъ по временамъ года распределяется неравномѣрно. Возьмемъ, напр., для иллюстраціи выкупные платежи:

Годы.	Сумма поступленій.	Въ I-е полугодіе:	
		въ абс. цифрахъ.	въ %.
1897	81,8 м. р.	22,7	22,9 ⁰ / ₀
1898	79,9 " "	19,9	25
1899	88,7 " "	20	22,6
1900	89,8 " "	27,3	30,4.

Между тѣмъ расходы нужно производить круглый годъ: содержать судъ, полицію и т. п.

2) Иногда такія серіи (*bons de trésor*) теряютъ уже характеръ краткосрочнаго кредита, такъ какъ онѣ по истеченіи срока замѣняются новыми. Это напоминаетъ намъ переписку векселей въ кредитныхъ сношеніяхъ частныхъ лицъ другъ къ другу. Такъ случилось и у насъ съ нашими серіями.

Первый выпускъ въ 1831 году былъ произведенъ на 30 мил. руб. ассигнаціями или, по тогдашнему счету, на 8,6 мил. руб. серебромъ. Но онъ не былъ выкупленъ до срока. Въ 1834 г. послѣдовалъ новый выпускъ серій на 40 мил. руб. ассигн., съ 1836 года началось погашеніе ихъ, но выпуски и въ слѣдующіе годы продолжались не только въ обмѣнъ прежнихъ, но и въ добавочныхъ суммахъ. Такъ, къ 1852 году изъ выпущенныхъ на 74 мил. руб. серій погашено было на 17 мил. руб., а 57 мил. руб. серій представляли собой постоянный долгъ этого вида.

Такъ продолжалось и впослѣдствіи, въ силу того разстройства финансовъ, какое было вызываемо войнами 1853—1856 и 1877—1878 годовъ. Къ 1884 году долгъ въ билетахъ государственнаго казначейства выразался уже въ суммѣ 240 мил. руб. кред. Стало-быть, хотя выпуски серій и обмѣнивались черезъ каждыя 8 лѣтъ, но значеніе краткосрочнаго займа эта бумага уже положительно потеряла.

По случаю войны съ Японіей, по Выс. указу 30 июля 1904 г., повелѣно выпустить до 6 разрядовъ (серій) билетовъ госуд. казначейства (въ 25 мил.), т.е. всего на 150 мил. руб. изъ 3,6⁰/₀. Процентъ увеличенъ до 3,6⁰/₀ съ 3⁰/₀ сравнительно съ билетами госуд. казнач., выпущенными ранѣе, — это мотивируется и удобствами расчета (1 коп. въ день).

Въ заключеніе слѣдуетъ припомнить, что сумма билетовъ государственнаго казначейства путемъ послѣдовательнаго изытія серій изъ обращенія была сокращена къ 1900 г. до 100,5 мил. руб. Такимъ образомъ, выпускъ серій 1904 года лишь весьма немногимъ превысилъ общее ихъ количество, безпрепят-

нужда въ нихъ мпнуеть, или обмѣниваются на новыя, если временный дефицитъ продолжается. Когда государство заключаетъ такого рода заемъ, то оно вполне увѣрено, что доходъ отъ поступлений покроеть заемъ и дефицита въ бюджетъ не будетъ. Въ случаѣ временного дефицита государство также пользуется особыми суммами, находящимися въ его вѣдѣніи. Эти суммы только почему-либо скопляются въ рукахъ государства, въ дѣйствительности же онѣ ему не принадлежать. Напримѣръ, подрядчики, взявшіе подряды за счетъ казны, обязаны вносить деньги въ качествѣ залога; казначей и пѣкоторые другіе чиновники тоже вносятъ залоги при поступленіи на службу; судебныя учрежденія, сберегательныя кассы, хранящія капиталы частныхъ лицъ, служатъ для государства такимъ же источникомъ. Государство пользуется всеми этими суммами, пускаетъ ихъ въ оборотъ или превращаетъ въ процентныя бумаги. Нерѣдко государство беретъ у банка деньги подъ залогъ своихъ еще нереализованныхъ процентныхъ бумагъ, которыя инымъ путемъ можно было бы реализовать только съ большими потерями для казны; но эта операція очень опасна, особенно, если банкъ не является независимымъ учрежденіемъ, и правительству представляется возможность слишкомъ широко пользоваться ссудами въ банкѣ и злоупотреблять ими. Быть-можетъ, поэтому-то въ странахъ съ представительнымъ правленіемъ господствуетъ акціонерная система центральныхъ банковъ, регулирующихъ денежное обращеніе (Reichsbank, англійскій банкъ), при которой банкъ не стоитъ въ близкой связи съ государственнымъ казначействомъ. Когда въ Германіи поднимался вопросъ, не сдѣлать ли центральный (акціонерный — Reichsbank) банкъ *государственнымъ* учрежденіемъ, то возникла сильная агитація противъ такой идеи. «Что будетъ съ деньгами? Ихъ все раздадутъ въ ссуду аграріямъ», говорила тогда оппозиція, боясь сильнаго вліянія аграріевъ на государственное казначейство.

Бумажныя деньги съ принудительнымъ курсомъ — это форма кредита у всехъ, безъ ихъ согласія, слѣдовательно, родъ принудительнаго займа.

Формы краткосрочнаго кредита въ Англии: Exchequer bonds введены въ первый разъ Гладстономъ въ 1853 году и обычно выпускаются на 3 года и даютъ опредѣленный процентъ, а процентъ на Exchequer bills устанавливается и публикуется каждый триместръ государственнымъ казначействомъ, и процентъ, приносимый ими, варьируется въ зависимости отъ рынка.

Treasury bills — билеты казначейства первый разъ выпущены въ 1877 г., выпускаются на срокъ не больше 12 мѣсяцевъ (обычно на болѣе короткій срокъ), и не отличаются отъ exchequer bills. (A. Andréadès. «Histoire de la banque d'Angleterre». Paris, 1904, v. II, стр. 233).

За выкупъ и оплату этихъ bonds и bills банкъ получаетъ вознагражденіе по 200 L. съ каждаго милліона фун. стерл. Кассовый дефицитъ легко покрывается англійскимъ банкомъ (см. Philipphovich. «Bank v. England», Wien, 1885, стр. 173—4).

ственно находившее себѣ размѣщеніе въ 90-хъ годахъ. Онѣ не подвергаются биржевымъ колебаніямъ въ цѣнѣ, принимаются въ уплату государственному казначейству и государственному банку и служатъ нерѣдко подсобнымъ орудіемъ платежей между частными лицами («По поводу выпуска шести разрядовъ билетовъ государственнаго казначейства», № 33, «Вѣстн. Финан. Пром. и Торговли», 1904). Указомъ 9 дек. 1905 г. разрѣшенъ выпускъ билетовъ государственнаго казначейства до 400 мил. руб.

Все эти формы кредита: краткосрочный заем у банка, временное пользование капиталами частных лиц и учреждений, залог процентных бумаг в Государственном банке — носят название *текущего* долга вследствие того, что этот кредит рассчитан на короткое время. Выпуск бум. денег может быть то краткосрочным, то долгосрочным кредитом.

Консолидація (отверждение краткосрочнаго долга).

Перечисленными способами государство может занимать в расчет на покрытие своего долга в концѣ года. Но какъ быть, если расходы не оправдаются, в бюджетѣ получатся недомки, напримеръ, отъ податей, и государство не в состояніи будетъ уплатить занятой суммы? В такихъ случаяхъ совершается *консолидація* краткосрочнаго кредита, т. е. обращеніе краткосрочнаго кредита в долгосрочный. (Консолидированіемъ же называется и превращеніе нѣсколькихъ долгосрочныхъ займовъ съ разными условіями погашенія или оплаты в одинъ однообразный заемъ.) Вотъ примѣръ такой консолидаціи изъ русской жизни.

До 60-хъ годовъ при старыхъ кредитныхъ учрежденіяхъ (сохраняя казны, заемный банкъ) государство часто брало деньги вкладчиковъ, помѣщенныя в эти кредитныя учрежденія, и утилизировало ихъ для своихъ цѣлей. При постоянныхъ дефицитахъ до реформы 60-хъ годовъ наше казначейство такимъ путемъ обратило на свои нужды большія суммы, но все сходило благополучно при отсутствіи гласности, и только в 1857 году произошло кризисъ.

Къ 1857 году главное общество российскихъ желѣзныхъ дорогъ начало постройку Николаевской дороги: оно выпустило бумаги и нуждалось в реализаціи ихъ (за границей, гдѣ общество выпустило свои бумаги, ихъ брали неохотно), между тѣмъ в этой компаніи были заинтересованы многія высокопоставленныя лица. И вотъ эти послѣднія убѣдили министра финансовъ изгнать деньги изъ кредитныхъ учреждений, рассчитывая на то, что освободившіеся капиталы пойдутъ, в поискахъ за помѣщеніемъ, в бумаги этого общества, что, дѣйствительно, и произошло... Правительство в 1857 году понизило процентъ по вкладамъ в кредитныхъ учрежденіяхъ (съ 4 до 3⁰/₀). Лица, искавшія вѣрнаго помѣщенія своимъ деньгамъ, вдругъ лишились четверти своего дохода; естественно, что они стали требовать обратно свои деньги. Начался быстрый отлив вкладовъ, превывшій ихъ приливъ: в 1859 году кассовая наличность истощилась, а требованія на возвратъ продолжались. Большая часть денегъ вкладчиковъ была роздана в долгосрочныя ссуды подъ гипотеки помѣщикамъ (эти гипотеки впоследствии, какъ мы убѣдимся, помогли крестьянамъ выйти изъ временно-обязаннаго положенія), другая же часть денегъ вкладчиковъ, какъ только что упоминалось, пошла на покрытие государственныхъ дефицитовъ, путемъ негласныхъ позаймствованій. Правительству по этимъ требованіямъ вкладовъ платить было печѣмъ: несмотря на то, что оно заключило вѣншій заемъ, и 300 мил. рублей изъ займа пошли на возвратъ вкладовъ, отливъ все-таки продолжался, и пришлось обратиться къ консолидаціи на очень невыгодныхъ для правительства условіяхъ — изъ 5⁰/₀, чтобы удовлетворить вкладчиковъ¹⁾.

1) Въ книгѣ С. С. Бехтѣева «Хозяйственные итоги истекшаго сорокапятилѣтія» приведена слѣдующая любопытная выдержка изъ англійскаго Economist'a отъ декабря 1863 года: «Мы рѣшительно не можемъ объяснить

Важнымъ вопросомъ при выпускѣ займа является *выпускная цѣна* его (такъ наз. эмиссионный курсъ). Иногда каждый кредиторъ, выдавший 100 руб. государству, получаетъ и обязательство отъ него на 100 руб., иногда же выпускная цѣна облигацій можетъ быть повышенной сравнительно съ нарицательной, напр., 107 руб. (при нарицательной 100). Случается и обратно — выпускная цѣна займа ниже нарицательной, напр., 80, 90 руб. за 100 номинальныхъ.

Отчасти въ зависимости отъ эмиссионнаго курса устанавливается и величина процента, уплачиваемаго государствомъ по займу: при повышенной выпускной цѣнѣ займа этотъ % выше средняго процента въ странѣ, при цѣнѣ ниже *pari* (80 руб., напр., за 100) государство можетъ выдать и % меньшій средняго на рынкѣ.

При подпискѣ *обычно* предлагается болѣе низкая цѣна, чѣмъ номинальная, а затѣмъ уже биржа устанавливаетъ курсъ займа. Если есть надежда разсчитывать на проведение въ скоромъ времени конверсiи, то для государства выгоднѣе, чтобы выпускной курсъ подходилъ какъ можно ближе къ номинальной стоимости облигацій (*al pari*), потому что иначе нельзя будетъ совершить конверсiи, такъ какъ въ настоящее время конверсiи безусловно носятъ добровольный характеръ, и, слѣдовательно, всякое лицо, не соглашающееся на конверсiю, имѣетъ право предъявить требованiе на возвратъ ему денегъ; государству же, самому получившему за бумагу въ 100 руб., допустимъ, по 80 (при низкомъ эмиссионномъ курсѣ), придется выдавать по 100 руб., что очень невыгодно.

Но съ другой стороны, если погашенiе долга соединено съ тиражемъ, и государство обязуется ежегодно погашать долгъ по номинальной цѣнѣ, то низкiй эмиссионный курсъ является извѣстной приманкой для размѣщенiя займа: у приобретателей бумагъ этого займа является надежда — авось мой № выйдетъ въ тиражъ, и за бумагу, за которую уплатилъ 80 руб., я получу полную ея номинальную стоимость, т. е. 100 руб. Это также надо имѣть въ виду.

Другимъ важнымъ вопросомъ при заключенiи долгосрочныхъ займовъ нужно считать вопросъ о *валютѣ*, въ какой заключается заемъ.

Всѣ страны съ золотымъ обращенiемъ заключаютъ долги на золотую же валюту, въ странахъ же съ бумажно-денежнымъ обращенiемъ (какъ Россiя до послѣдняго времени) или серебрянымъ (Индiя) долги заключаются на бумажную валюту, на серебряную или на золото: на бумажную и серебряную валюту въ томъ случаѣ, если заемъ предполагается помѣстить у себя на внутреннемъ рынкѣ. Иначе, если заемъ предполагается помѣстить за границей, его приходится заключить не въ своей валютѣ, а въ золотой — въ валютѣ той страны, гдѣ

себѣ, по какимъ особеннымъ причинамъ и соображенiямъ русское правительство съ необыкновенной быстротой и энергiей разрушило свою превосходную и практическую государственно-земельную кредитную систему, составлявшую прочный фундаментъ всей финансовой системы и обладавшую неопѣненнымъ свойствомъ всегда регулировать количество мѣноваго средства въ обращенiи по потребности въ немъ промышленности и торговли. Ликвидация этой государственной кредитной системы, какъ нельзя болѣе соответствовавшей земельческой странѣ, уже произвела разстройство въ русскомъ денежномъ обращенiи и, какъ показываетъ только что прекращенная разорительная операцiя, поставила Россiю на широкiй, но скользкiй наклонный путь займовъ и биржевыхъ спекуляцiй. Надо надѣяться, что русское правительство сознаетъ свою разорительную ошибку, пойметъ, что внѣшнiе займы суть только затычки, скрывающiя опасную течь и содѣйствующiя все большему и большему расширенiю бреши въ платнѣ, и возстановитъ, въ возможной при измѣнившихся условiяхъ формѣ, свою прежнюю государственную кредитную систему».

заемъ помѣщается: иностранные капиталисты этимъ хотятъ обезопасить себя отъ колебаній бумажной или серебряной валюты. Это обстоятельство и вноситъ большія пертурбаціи въ бюджетъ задолженныхъ въ золотѣ странъ съ серебряной или бумажной валютой: влѣдствіе колебанія валюты трудно тогда бываетъ сказать, сколько придется уплачивать въ бумажныхъ деньгахъ или серебрѣ по тому или иному займу.

К о н в е р с і я .

За послѣднее время одно государство за другимъ обращаются къ конверсіи своихъ долговъ.

Конверсіей называется измѣненіе условій займа въ интересахъ должника, которое можетъ произойти относительно величины $\%$ (процентъ по займу понижается), относительно срока (превращеніе срочнаго займа въ безсрочный, рентный) и т. д. Напримѣръ, государство заняло изъ 5% , но съ теченіемъ времени на рынкѣ появляется такъ много ссудныхъ капиталовъ, ищущихъ себя помѣщеній по низшему проценту, что государство рѣшается понизить свой процентъ по займу до 4% , нисколько не рискуя остаться безъ предложенія со стороны капиталистовъ ¹⁾.

Къ конверсіи въ послѣднее время прибѣгли Франція, Англія и другія страны, а въ 1894 г. и въ Россіи произведена очень крупная конверсія.

Условія совершенія конверсіи. Конверсія совершается только при обиліи ссудныхъ капиталовъ: если нѣтъ на рынкѣ значительныхъ капиталовъ, то нельзя понизить процентовъ по займу, потому что тогда государственные кредиторы могутъ вытребовать обратно свои капиталы, чтобы помѣстить ихъ въ промышленныя предпріятія, дающія высшій доходъ сравнительно съ тѣмъ, какой доставляютъ государственныя бумаги. Успѣшно проведенной конверсіей считается та, когда мало было предъявлено требованій о вылатѣ капиталовъ.

Государство принуждается къ конверсіи лишь при условіи, если въ его казначействѣ находится достаточный запасъ денегъ. Это обстоятельство очень важно, иначе государство можетъ оказаться въ очень невыгодномъ положеніи въ томъ случаѣ, когда кредиторы не согласятся на конверсію и пожелаютъ взять свои деньги обратно: государство, чтобы удовлетворить владѣльцевъ бумагъ, принуждено будетъ тогда заключать новый заемъ, иногда даже на болѣе тяжелыхъ для себя условіяхъ, чѣмъ конвертируемый. Поэтому правительство выбираетъ такіе моменты для конверсіи, когда для кредиторовъ нѣтъ другого исхода, какъ согласиться на его предложеніе. Конверсія должна кончиться на добровольномъ согласіи кредиторовъ ²⁾: послѣднимъ предлагается или согласиться на новыя условія или получить обратно свой капиталъ. Если моментъ для конверсіи выбранъ удобный, т. е. положеніе денежнаго рынка таково, что капиталистъ не въ состояніи помѣстить куда-либо свои сбереженія за $\%$ болѣе высокой, чѣмъ предлагаетъ государство, то обыкновенно немногіе рѣшаются потребовать обратно свои деньги. Наличность ссудныхъ капиталовъ и болѣе

¹⁾ Конверсія съ такъ называемой *Soulté* — это тотъ случай, когда при пониженіи влѣдствіе конверсіи суммы $\%$, уплачиваемыхъ по долгу, фискъ пользуется этимъ и увеличиваетъ своей долгъ на эту разницу.

²⁾ Конверсія — неотъемлемое право государства, разъ только при выпускѣ извѣстнаго займа она не исключена на извѣстный періодъ времени, что иногда дѣлается въ интересахъ кредиторовъ.

низкій средний % на рынкѣ, чѣмъ % конвертируемыхъ займовъ, являются, слѣдовательно, при конверсиі *conditio sine qua non* ея проведенія.

Вѣдшимъ сигналомъ къ конверсиі служитъ высокій курсъ государственныхъ бумагъ (выше *al pari*). Если курсъ бумагъ поднимается, это означаетъ, что процентъ, который государство платитъ за вложенный въ нихъ капиталъ, очень высокъ, влѣдствіе чего и спросъ на бумаги со стороны покупателей растетъ, что и повышаетъ курсъ ихъ.

Конверсиі могутъ сопровождаться иногда увеличеніемъ размѣра долга, когда долгъ обмѣнивается на новый изъ того же % по цо болѣе низкому курсу, чѣмъ конвертируемый заемъ. Такъ, при конверсиі 4% займа, стоящаго *al pari*, въ 3% по курсу 90 придется держателю облигацій на 10.000 руб. выдать облигаціи новаго займа на 11.111 рублей.

Обычная форма современной конверсиі — это пониженіе ссуднаго процента на конвертируемый заемъ.

Конверсиа во Франціи. Во Франціи за послѣднее время была совершена очень удачно такая конверсиа. Для уплаты контрибуціи послѣ войны съ Пруссіей Франція была принуждена прибѣгнуть къ займу на очень тяжелыхъ условіяхъ, а именно изъ 5% по курсу 82,5 и 84,5 за 100, т.-е. въ дѣйствительности изъ 6% въ среднемъ. Въ 1883 году Франція дѣлаетъ конверсию этого долга, понижая процентъ по нему до 4½ — въ итогѣ конверсиі получилось сбереженіе по уплатѣ процентовъ въ суммѣ 34 мил. франковъ.

Въ 1894 г. произошла конверсиа 4½% ренты въ 3½ процентную на сумму 6.789 мил. франковъ; конверсиа дала блестящіе результаты: для полученія капитала предъявлено было не болѣе 40.000 франковъ ренты, т.-е. не болѣе 0,01% всего долга. Всѣ, не заявившіе въ законный срокъ, т.-е. въ 8 дней по опубликованіи закона о конверсиі, свое желаніе получить капиталъ, считались по закону принявшими условія конверсиі.

Недавно 3½% французская рента конвертирована въ 3%, и результаты этой конверсиі, какъ видно изъ опубликованныхъ данныхъ, оправдали возлагавшіяся на нихъ надежды. Количество требованій о вылатѣ наличныхъ денегъ оказалось весьма незначительнымъ: въ теченіе установленнаго для пріема такихъ требованій срока поступило заявленій всего на сумму 1,7 мил. франковъ, что, по отношенію къ общей суммѣ конвертируемаго займа, достигающей 6,8 миллиардовъ франк., составляетъ лишь 0,02%. Ежегодная экономія по уплатѣ процентовъ, благодаря этой конверсиі, выражается суммой въ 33.939.693 франка, и этимъ путемъ Rouvier унифицировалъ французскій долгъ въ 3% ренту (см. *Fachan. «Historique de la rente française et des valeurs du Trésor», Paris, 1904, стр. 243.*)

Недавняя конверсиа австрійской 4,2% ренты въ 4% увѣнчалась большимъ успѣхомъ. Несмотря на громадную сумму конвертированной ренты въ 3.620 мил. кронъ, въ теченіе восьмидневнаго срока, назначеннаго для объявленія о желаніи получить за 4,2% ренту наличныя деньги, объявлено всего на всего внутри Австро-Венгрии и за границею около 80 миліоновъ кронъ, составляющихъ въ сравненіи съ конвертированной рентой ничтожную сумму. Изъ заграничныхъ государствъ одна только Голландія реализовала часть австрійской 4,2% ренты на приблизительною сумму въ 40 мил. кронъ и, притомъ, на томъ основаніи, что голландцы въ настоящій моментъ охотно приобрѣтаютъ промышленныя акціи и облигаціи американскихъ жел. дор. Въ другихъ государствахъ конверсиа вызвала мизерныя продажи, ко-

торыхъ и въ Австро-Венгрии почти не было. Успѣхъ конверсiи тѣмъ болѣе замѣчательнъ, что какъ разъ въ послѣднее время носились тревожные слухи о Македонiи и т. д. Владѣльцы, видимо, согласились съ тѣмъ, что процентная норма въ 4,2⁰/₀ слишкомъ высока въ наше время и что рационально удержать старую ренту, пониженную на 2¹/₁₀⁰/₀ («Т.-Пр. Газ.»).

Германскiе займы — 3,5⁰/₀, по съ 1895 года Германiя обратилась къ 3⁰/₀ типу бумагъ: въ первый разъ къ трехпроцентнымъ бумагамъ она прибѣгла въ 1890 г. при курсѣ въ 87⁰/₀, а затѣмъ курсъ былъ — 84,4; 83,6; 87,7; 92; 87,5, высшего же курса 3⁰/₀ бумаги достигали въ 1895 году — 100,5⁰/₀ (Finanzielles Jahrbuch Spangetal's, 1902). Долгъ Германской имперiи къ началу 1908 г. — 4,2 милл. мар., всѣ же долги отдѣльныхъ германскихъ государствъ 16.033 милл. мар. (Zahn «Die Finanzen d. Grossmächte»).

Въ 1905 г. Германiя (имперiя) опять перешла къ 3¹/₂⁰/₀ типу бумагъ (выпущенныхъ по курсу 110,10⁰/₀).

Въ 1906 г. предполагено выпустить также и Имперiей и Пруссiей 3¹/₂⁰/₀ займы по курсу 100, 10⁰/₀ на 260 мил. мар. Подписчики, обязующiеся не продавать своихъ займовъ ранѣе извѣстнаго срока, получать заемъ на 0,10⁰/₀ дешевле этой цѣны. («Вѣстн. Фин.», 1906, № 14).

Въ апрѣлѣ 1903 выпущенъ былъ 3⁰/₀ заемъ по курсу въ 92, и подписка превзошла выпускаемую сумму въ 47¹/₂ разъ.

Пруссiя и Германская имперiя опять (въ 1908 г. — заемъ на 650 милл. мар.) вернулись къ 4⁰/₀ типу займовъ (подписка по курсу 99,5, а кто оставитъ эти свидетельства за собой до 20 окт. 1908 г. — по курсу 99,3⁰/₀) (послѣ 3¹/₂⁰/₀ выпускаемыхъ ранѣе). Консолидированный долгъ Пруссiи возросъ до 8.563 милл. мар., а Германской имперiи — до 4.253 милл. мар. (начало 1908 г.).

Конверсiя въ Англии. Еще на болѣе выгодныхъ для государства условiяхъ была совершена конверсiя 3-процентныхъ консолей въ Англии въ 1888 году. Въ министерство Гошена въ 1888 г. конверсiи былъ подвергнутъ долгъ на огромную сумму — 565.634.425 фун. стерл., т.-е. болѣе 5¹/₂ миллиардовъ въ кредитныхъ рубляхъ, въ 2³/₄⁰/₀ ренту (до 1903 года), съ 1903 г. процентъ снова самъ собою понижается до 2¹/₂⁰/₀, и этотъ размѣръ его обезпечивается владѣльцамъ бумагъ до 1923 г.: за все это время правительство отказалось отъ своего права на дальнѣйшую конверсiю, чтобы успѣшнѣе провести задуманную операцiю²⁾. Интересно, что эта конверсiя единственная въ мирѣ по своему низкому проценту. Благодаря ей ежегодные платежи по долгамъ англiйскаго казначейства уменьшились для ближайшихъ 14 лѣтъ (послѣ конверсiи) на 1.411.943 фун. стерл., а съ 1903 года это уменьшение увеличится вдвое, т.-е. достигнетъ суммы 2.823.886 фун. стерл.³⁾.

¹⁾ Германская имперiя напугана ростомъ своего долга и по закону 1909 г. на погашенiе всѣхъ займовъ, выпущенныхъ до 30 сентября 1909 года, должно отчисляться ежегодно вмѣсто 3¹/₅⁰/₀ не менѣе 1⁰/₀ суммы непогашенной еще части долга, съ присоединенiемъ сбереженiй на процентахъ. Погашенiе новыхъ займовъ должно производиться въ размѣрѣ не менѣе 1,9⁰/₀ непогашенной части долга по займамъ, выпущеннымъ для производительныхъ цѣлей, и 3⁰/₀ по остальнымъ займамъ, съ присоединенiемъ процентовъ, которые исчисляются въ размѣрѣ 3,5⁰/₀ съ отчисляемой на погашенiе долга суммы («Вѣстн. Фин.», 1909 г.).

²⁾ Кауфманъ. «Государственный долгъ Англии».

³⁾ Итальянская 5⁰/₀ рента на 8 миллиардовъ лиръ (съ налогомъ въ 20⁰/₀ следовательно, въ сущности 4⁰/₀), конвертируется въ 3³/₄⁰/₀, а съ 1912 г. доходность ея понижается до 3¹/₂⁰/₀; и она не подлежитъ выкупу или конверсiи

Средняя цѣна за 100 фун. стерл. англійскихъ $2\frac{3}{4}\%$ ($2\frac{1}{2}$) консолей съ 1887 по 1908 г. была:

годы.	цѣна въ ф. ст.
1888	$98\frac{11}{16}$
1889	98
1891	$95\frac{3}{4}$
1893	$98\frac{1}{2}$
1894	$101\frac{11}{16}$
1895	$106\frac{1}{6}$
1896	$110\frac{3}{4}$
1897	$112\frac{13}{32}$
1898	$110\frac{15}{16}$
1899	$106\frac{7}{8}$
1900	$99\frac{5}{8}$
1901	$94\frac{5}{32}$
1905	$89\frac{23}{32}$
1907	$84\frac{1}{32}$
1908	$85\frac{15}{16}$

Подъемъ консолей въ 1896 г. объясняется неяснымъ политическимъ положеніемъ въ Соед. Штатахъ, когда тамъ боялись побѣды фрисильверистовъ (возможность проведенія серебряной валюты), и многіе американцы стали превращать свои деньги въ англійскія консоли, чтобы гарантировать себя въ золотой валютѣ. Но по избраніи М. Кинлея осенью 1896 г. американскій капиталъ, помѣщенный въ консоли, былъ изъятъ съ лондонскаго рынка (см. «The Universal investment tables for 1903 и 1909. Compiled by the universal stock exchange limited»). На повышение курса консолей сильное влияние оказала также ихъ скупка сберегательными кассами (послѣ 1880 года) (см. Gibson. «The fall of Consols». Lond., 1908). Подъ влияніемъ буревой войны курсъ консолей сильно понижился, и долго онъ не могъ оправиться — въ авг. 1907 г. курсъ ихъ падалъ до $80\frac{3}{4}$; въ 1908 г. средній курсъ былъ $85\frac{15}{16}$.

Въ Соед. Штатахъ въ 1905 г. объявлена конверсія 4% и 3% займовъ на сумму въ 233.000.000 долл. въ 2% боны («Вѣстн. Фин.», 1905, № 41). Уже въ 1900 г. были выпущены 2% боны на сумму въ 545.909.950 долл.

Конверсія въ Россіи. У насъ тоже произведено было нѣсколько конверсій. Еще въ 1888 г. при Вышнеградскомъ Высочайшимъ указомъ на имя министра финансовъ было повелѣно приступить къ конверсіи нашихъ процентныхъ бумагъ по государственнымъ и гарантированнымъ правительствомъ долгамъ.

Сначала были конвертированы почти всея вѣншіе (т.-е. займы, помѣщенные за границей въ иностранной валютѣ) 5% — металлическіе долги въ 4% , что сократило расходы по системѣ кредита на

до конца 1920 г. Несогласные на конверсію должны были объ этомъ заявить въ теченіе 6 дней отъ 2 по 7 июля, иначе будутъ считаться согласившимися на нее («В. Ф.», 1906, №№ 26 и 29). Срокъ очень короткій, особенно для лѣта, когда многіе въ отъѣздѣ. Были образованы два синдиката (въ Итали и за границей) для выплаты капитала желающимъ получить таковой и для покупокъ ренты въ цѣляхъ поддержанія курса. Возвратъ капитала былъ потребованъ на 4.689.700 лиръ, а покупокъ ренты для поддержанія курса было произведено на 53,5 мил. лиръ (по курсу въ 102,03—102,18). Сбереженія госуд. казначейства отъ конверсіи въ первые годы 20 мил. лиръ, а въ послѣдующіе — 40 мил. лиръ. Организаторомъ конверсіи былъ Луццати («В. Ф.», 1906, № 40).

7.992.000 руб. золотомъ. Въ 1891 году было приступлено къ преобразованію и внутреннихъ долговъ, и такимъ путемъ были конвертированы слѣдующіе займы: 5 $\frac{1}{2}$ -процентная рента на сумму 65.174.900 р.; 5 $\frac{0}{10}$ банковые билеты 1 выпуска (часть) 3, 4 и 5 вып. — всего на сумму 184.198.360 руб. и облигаціи 1 восточнаго займа на сумму 180.401.550 руб. Для конверсіи этихъ займовъ было выпущено 4-процентныхъ облигацій на сумму 454 мил. рублей. Неурожай 1891 года воспріятствовалъ дальнѣйшему конвертированію нашихъ бумагъ, и только въ 1894 году, въ виду обилія частныхъ свободныхъ капиталовъ, ищущихъ помѣщенія, представилась возможность опять приняться за прерванную операцію. Довольно надежными признаками этого обилія капиталовъ въ то время могли служить такіе факты, какъ повышение курса государственныхъ фондовъ, скопленіе средствъ въ кассахъ Государственнаго банка, увеличеніе вкладовъ въ сберегательныхъ кассахъ и т. д.

Въ виду этого указомъ 8 апрѣля 1894 г. и было предписано приступить къ конверсіи нѣкоторыхъ займовъ — 5 $\frac{0}{10}$ банковыхъ билетовъ, облигацій восточнаго займа — всего на сумму 1.014,7 мил. руб. нарицательнаго капитала.

Для погашенія была избрана не 4-процентная срочно погашаемая бумага, а 4 $\frac{0}{10}$ безсрочная рента. Избирая этотъ типъ процентныхъ бумагъ, Министерство Финансовъ поступило совершенно правильно, такъ какъ обязательство, принимаемое на себя государствомъ при срочныхъ долгахъ погашать ежегодно опредѣленную сумму долга, можетъ иногда оказаться очень убыточнымъ для казны, какъ на это уже указывалось выше.

Для конверсіи былъ установленъ срокъ отъ 26 апрѣля по 14 мая, продленный впоследствии до 31 мая — въ промежутокъ этого времени принимались заявленія о желаніи или получить наличныя деньги за предъявленные бумаги или конвертировать ихъ.

Конверсія удалась блестяще: уже къ 14 мая было представлено къ обмѣну 5-процентныхъ бумагъ на 950 мил. руб.¹⁾

Въ результатъ конверсіи — сбереженіе по платежу процентовъ въ 6 $\frac{1}{2}$ мил. рублей, если не считать сбереженій, происходящихъ отъ прекращенія погашенія по этимъ займамъ.

Погашеніе государственныхъ долговъ.

Въ XVIII и 1-й половинѣ XIX вѣковъ очень многихъ занимала мысль о необходимости погашенія государственныхъ долговъ: правительства были озабочены изысканіемъ специальныхъ источниковъ дохода для этой цѣли, въ литературѣ также предлагались иногда очень оригинальные проекты погашенія государственныхъ займовъ. Въ настоящее время на обязательство погашенія смотрятъ болѣе снисходительно: одни теоретики находятъ, что государственный долгъ будетъ самъ автоматически погашаться путемъ пониженія процентовъ, другіе надѣются на обезцѣненіе денегъ, что, въ свою очередь, конечно, поведетъ къ сокращенію государственнаго долга.

Зачѣмъ, спрашиваютъ противники погашенія, народъ долженъ нести высокіе налоги для погашенія, когда все практическіе результаты послѣдняго вполнѣ достигаются и чрезъ возрастаніе богатства

¹⁾ См. мою замѣтку въ «Сборникѣ правовѣднія», 1895, т. IV, стр. 69 и далѣе.

накопившейся такимъ образомъ капиталъ долженъ бы приносить въ часъ изъ 5⁰/₀ сумму, равную 3.445 золотымъ шарамъ, каждый величиной съ землю ¹).

Формулой сложныхъ процентовъ такъ увлекались, что иъкто Рикардь написалъ завѣщаніе въ этомъ духѣ ²). Онъ оставилъ послѣ своей смерти 500 ливровъ и раздѣлилъ ихъ на пять частей, при этомъ $\frac{1}{5}$ часть, по его миѣшю, черезъ 400 лѣтъ должна обратиться, благодаря $\frac{0}{0}{0}$, въ 4.000 милліардовъ ливровъ. Эта сумма, по завѣщанію Рикара, предназначалась для погашенія государственнаго долга, а остатокъ отъ нея долженъ быть израсходованъ на содержаніе гсѣхъ чиновниковъ, на увеличеніе государственныя доменъ, увеличеніе доходовъ духовенства и т. д. — слѣдуетъ длинный перечень статей, на которыя могутъ быть употреблены эти фантастическіе милліарды.

Такова теорія... Посмотримъ, какъ на практикѣ проведена была идея погасительнаго фонда. Въ XVIII в. брали такой «сантимъ», выражаясь фигурально, т. е. отчисляя для того незначительный процентъ съ каждаго новаго заключеннаго государствомъ долга, и образовавшаяся черезъ отчисленіе сумма употреблялась на скушку государственныхъ облигацій. Скупая облигацій, фондъ самъ выступалъ въ роли государственнаго кредитора и въ качествѣ держателя бумагъ продолжалъ получать отъ государства слѣдующее по нимъ проценты; на эти проценты онъ все болѣе и болѣе приобреталъ облигацій и т. д. Предполагалось, что со временемъ государство выкупитъ такимъ образомъ свой долгъ.

Если состояніе государственнаго казначейства было плохо и въ бюджетѣ получался дефицитъ, слѣдовательно, для увеличенія погасительнаго фонда не хватало средствъ, то въ такихъ случаяхъ не оставались даже передъ заключеніемъ новыхъ займовъ по болѣе высокому проценту съ тѣмъ только, чтобы отчислить въ погасительный фондъ требуемую сумму. Теоретики XVIII вѣка (Прайсъ) считали очень важнымъ, чтобы операцій погасительнаго фонда продолжались непрерывно — этимъ и объясняется такой странный фактъ, что государство, съ цѣлью погасить долгъ, иногда заключало заемъ на болѣе невыгодныхъ условіяхъ, чѣмъ тотъ, который оно погашало.

Погасительный фондъ существовалъ въ Англии въ XVIII и въ первой половинѣ прошлаго вѣка, но практическіе результаты его были чрезвычайно плачевны: очень минимальная часть денегъ фонда шла дѣйствительно на погашеніе долга, вслѣдствіе большого соблазна воспользоваться средствами этого фонда для покрытія текущихъ потребностей, и государство въ минуту нужды черпало широкой рукой изъ фонда деньги, которыя и уходили болѣею частью на военные расходы (*L. Stein*, стр. 378, вып. 4, 5 Aufl.), и въ 1829 г. онъ былъ уничтоженъ. вмѣстѣ съ тѣмъ было предписано $\frac{1}{4}$ бюджетныхъ остатковъ, не менѣе 3 мил. фун. стерл., непременно употреблять на погашеніе госуд. долга, но это не всегда соблюдалось (см. *Schwarz*. «*Staatsschuldentilgung*»). Во Франціи также существовалъ погасительный фондъ, въ Россіи же его не было.

Но въ 1829 г. въ Англии прошелъ новый законъ о погашеніи государственнаго долга. По этому закону часть избытковъ доходовъ надъ расходами по заключеніи бюджета передается комиссіонерамъ госуд. долга и употребляется на погашеніе госуд. долга. Такимъ

¹) Залшупинъ. «Очеркъ теоріи государственнаго кредита», 1892 г.

²) Ibid.

образомъ съ 1836 г. употреблено было на погашеніе долга 82 милл. фун. стерл.

Въ 1875 г. по предложенію Stafford Northcote былъ устроенъ такъ называемый New Sinking Fund, т. е. новый погасительный фондъ. По этому закону сумма расходовъ на госуд. долгъ была фиксирована въ 28 милл. фун. + платежи по займамъ, заключеннымъ послѣ 1875 г. Избытки послѣ уплаты $\frac{0}{100}$ должны были идти на погашеніе долга, и, конечно, съ уменьшеніемъ долга погашеніе должно было совершаться все энергичнѣе и энергичнѣе. Во время бурской войны погашеніе долга было приостановлено.

Вслѣдствіе нужды въ средствахъ — на флотъ и страхованіе трудящихся (8 милл. фун. ст.) и биржи труда (100.000 фун. ст.) — бюджетнымъ биллемъ на 1909 (ст. 71) проектировалось понизить это ассигнованіе съ 28 милл. фун. ст. до 25 милл. фун.

Въ 50 лѣтъ Англія можетъ погасить весь свой долгъ, если она не надѣлаетъ новыхъ долговъ («Вѣстн. Фин.», 1903, № 16) ¹⁾. Госуд. долгъ Англіи въ 1836 г. составлялъ 846 милл. фун. стерл., въ 1893 г. — 668 милл. фун. стерл., къ 1905 г. 1 марта — 796.730.000 фун. стерл. Долгъ Англіи на 31 марта 1909 г. — 754 милл. фун. ст. (Economist, 22 мар. 1909).

Въ Пруссіи ²⁾, обратно съ нами, за послѣднее время усердно заботятся о погашеніи государственнаго долга. Такъ, по закону 8 марта 1897 года постановлено на періодъ 1897—1898 гг. погасить, по крайней мѣрѣ, полпроцента, а на 1898—1899 гг. и далѣе — по крайней мѣрѣ, три пятыхъ процента капитальнаго долга. Государственный долгъ Пруссіи обезпеченъ желѣзными дорогами, и весь онъ простирается теперь до 6 миллиардовъ 132 миллионѣвъ марокъ, если вычесть погашеніе, а за послѣднія 16 лѣтъ успѣли погасить изъ капитальнаго долга 292 мил. марокъ, т. е. всего $4,56\frac{0}{100}$, такъ что долгъ съ 6 миллиардовъ 425 миллионѣвъ марокъ сократился теперь до упомянутой суммы 6.132.000.000 марокъ. Нѣкоторые изъ теоретиковъ, напр., проф. Кауфманъ ³⁾, привѣтствуютъ этотъ законъ о погашеніи государственнаго долга Пруссіи. Они отмѣчаютъ, что своевременной амортизаціей государственнаго долга будутъ удешевляться желѣзнодорожные фрахты, а вслѣдствіе этого будетъ подниматься способность къ конкуренціи на иностранныхъ рынкахъ. Кауфманъ напоминаетъ, что во Франціи черезъ

¹⁾ При старой системѣ англійскимъ парламентскимъ комитетомъ было установлено, что въ періодъ 1785—1829 гг. было занято на 330.000.000 Л. изъ $5\frac{0}{100}$ для погашенія долга въ такой же суммѣ, заключеннаго изъ $4\frac{1}{2}\frac{0}{100}$, слѣдовательно, благодаря такой политикѣ, ежегодно казна теряетъ только по увеличивающейся суммѣ процентовъ — 1.627.765 фун. (См. Edw. Ross. «Sinking funds». Public of the americ. Econ. Association, 1892, стр. 17).

²⁾ «Fin. Arch.», 1897, вып. I.

³⁾ Die Amortisation der preuss. Staatsschulden v. R. Kaufmann. «Fin. Arch.», 1897, вып. II. Къ 1900 г. государственный долгъ Пруссіи достигалъ 6.602 мил. марокъ, при чемъ на платежъ процентовъ расходуется ежегодно 232 мил., а на погашеніе — 306 мил. Государственный долгъ Баваріи достигалъ къ концу 1899 года 1.460 мил., изъ которыхъ 1.115 мил. приходилось на желѣзнодорожный долгъ. Въ Вюртембергѣ государственный долгъ — 482 мил., изъ которыхъ 448 мил. приходится на желѣзнодорожный долгъ, на платежъ процентовъ расходуется 17,7 мил. и на погашеніе 2,8 мил. Желѣзнодорожная сѣтъ обобластываетъ въ 571 мил., а въ Пруссіи въ 7.811 мил. Въ Великомъ герцогствѣ Баденскомъ желѣзнодорожный долгъ простирается до 415 мил., на проценты расходуется ежегодно 14,5 мил. и 5,9 — на погашеніе («Вѣстн. Фин.», 1901, № 8, Германія).

Государственный долгъ Пруссіи къ концу 1904 г. — 7.208 мил. мар., изъ этой суммы $3\frac{1}{2}\frac{0}{100}$ обязательствъ — на сумму въ 5.497 мил. мар. и $3\frac{0}{100}$ — 1.486 мил. мар. («В. Ф.», 1905, № 3).

полустолѣтіе вся желѣзнодорожная сѣть, находящаяся теперь въ рукахъ желѣзнодорожныхъ компаній, даромъ перейдетъ въ руки правительства, а эти общества къ тому времени уже успѣютъ погасить весь капиталъ, затраченный ими на сооруженіе этой сѣти, вѣдѣтвіе примѣненія прогрессивной амортизаціи. Такимъ образомъ фрахтъ, который играетъ теперь столь крупную роль, будетъ въ очень разныхъ условіяхъ во Франціи и въ Пруссіи: въ первой, за погашеніемъ основного капитала, правительство въ состояніи будетъ держать его на очень низкомъ уровнѣ, между тѣмъ какъ Пруссія, если не будетъ производить амортизаціи, должна будетъ въ суммахъ, получаемыхъ съ желѣзнодорожныхъ фрахтовъ, покрывать и проценты на затраченный капиталъ. Если бы амортизація совершалась въ томъ размѣрѣ, какъ она шла до закона 1897 г., то потребовалось бы цѣлыхъ 360 лѣтъ для погашенія капитала. Даже при усиленной амортизаціи, введенной новымъ закономъ, потребуется 166 лѣтъ для амортизаціи всего капитала, затраченнаго на желѣзныя дороги. Впрочемъ, по этому же закону 1897 года устанавливается еще чрезвычайное погашеніе: избытки по заключеніи бюджета должны полностью поступать на погашеніе займа, и съ 1890 по 1899 г., кромѣ обычнаго погашенія долга въ 363 милл. мар., сдѣлано чрезвычайное погашеніе въ 437 милл. мар. изъ бюджетныхъ остатковъ.

Въ Пруссіи государственный долгъ (со включеніемъ и причитающейся части изъ имперскаго) — 8.200.000.000 марокъ, проценты по коимъ — 321.000.000 мар. Доходы отъ желѣзныхъ дорогъ и государственной собственности покрываютъ всю эту сумму и половину расхода на армію и флотъ. («N. Amer. Rev», July 1902; *Ad. Wagner*. «Public Debt of Prussia».)

Въ Германской имперіи обращено съ 1909 г. усиленное вниманіе на погашеніе имперскихъ займовъ. Относительно займовъ, выпущенныхъ послѣ 1 октября 1901 г., законъ 1909 г. предусматриваетъ строгій порядокъ погашенія для займовъ, заключенныхъ съ производительною цѣлью; ежегодное погашеніе должно составлять не менѣе 1,9⁰/₀, а для прочихъ займовъ — не менѣе 3⁰/₀ номинальной суммы займа, въ обоихъ случаяхъ съ причисленіемъ 3,5⁰/₀ на уплаченный капиталъ.

Причины этого — ростъ задолженности и паденіе курса бумагъ. За послѣднее время, т. е. за 30 лѣтъ, у имперіи образовался долгъ въ 4 съ четвертью миллиарда, долгъ отдѣльныхъ государствъ съ 5 миллиардовъ съ 1881 г. поднялся до 14 миллиардовъ, въ 1908 г. долгъ общинъ (съ количествомъ жителей свыше 10 тыс.) съ 1,4 миллиарда въ 1891 году поднялся до 5,3 миллиарда въ 1908 году. (Denkschriftenband zur Begründung d. Entwurfs eines Gesetzes btr. Aenderungen im Finanzwesen. Theil IV).

Въ настоящее время идея *погасительнаго фонда* оставлена. Теперь срочно-погашаемые займы стали замѣняться безсрочными, и всѣ стремленія правительствъ направлены на пониженіе процентовъ (конверсія), а погашеніе большею частію производится изъ остатковъ отъ бюджета, но на него обращается все большее и большее вниманіе. Погашеніе долговъ скорѣе будетъ содѣйствовать индустриальному развитію, чѣмъ задерживать его (Adams, 247); начать освобождаться капиталы, которые и будутъ искать себѣ приложенія въ промышленности.

Займы, заключенные для разнаго рода культурныхъ улучшеній, какъ правило, должны постепенно погашаться путемъ отчисленія изъ вѣснаго %⁰. Въ самомъ дѣлѣ, вѣдѣтвіе какого-либо новаго изобрѣтенія съ теченіемъ времени та или иная затрата капитала можетъ перестать быть доходной, напр., съ проведеніемъ желѣзной дороги

шоссейные пути теряют свое значеніе, съ изобрѣтеніемъ воздухоплаванія желѣзныя дороги могутъ страдать бездоходностью, слѣдовательно, если къ тому времени не будутъ погашены желѣзнодорожныя долги, они лягутъ тяжелымъ бременемъ на государственный бюджетъ, ибо источникъ оплаты $\frac{0}{0}$ и погашенія исчезнетъ... Въ виду этой неизвѣстности будущаго такія затраты на улучшенія и должны погашаться.

Вообще погашеніе дѣлится на свободное и законное. Законное — когда оно предусмотрѣно закономъ при выпускѣ займа; свободное же — когда оно совершается свободно, въ зависимости отъ имѣющихся для этого въ наличности средствъ.

При рентныхъ займахъ погашеніе совершается, какъ мы упоминали, или: 1) тиражемъ или 2) скупкой на биржѣ. Скупка на биржѣ поднимаетъ курсы бумагъ, увеличиваетъ спросъ на нихъ, а тиражъ тогда дѣйствуетъ повышательно, когда биржевой курсъ бумаги ниже номинальной цѣны, по которой происходитъ оплата бумагъ, вышедшихъ въ тиражъ.

Система такъ называемаго «новаго погасительнаго фонда» состоитъ въ томъ, что въ бюджетъ ежегодно заносится сумма нѣсколько большая, чѣмъ нужно для уплаты процентовъ, и остатокъ отъ уплаты процентовъ идетъ на погашеніе долга (Англія въ настоящее время). Эта система, какъ видно, многимъ отличается отъ прежней системы погасительнаго фонда.

Погашаются въ настоящее время займы еще путемъ ежегоднаго отчисления извѣстнаго процента (серіи $\frac{1}{4}\frac{0}{0}$ до $1\frac{0}{0}$) съ капитальной суммы долга. Размѣръ этого отчисленія устанавливается закономъ при самомъ выпускѣ займа, и погашеніе, въ зависимости отъ размѣра этого отчисленія, разсрочивается на 49, 81 годъ и т. д. *ММ* билетовъ, подлежащихъ погашенію въ данный годъ, обычно опредѣляются тиражемъ. Если же рѣчь идетъ о займахъ, имѣющихъ рентный характеръ, то эту систему примѣняютъ слѣдующимъ образомъ: постановляютъ, чтобы въ бюджетъ заносилась ежегодно извѣстная сумма, равная той или иной долѣ государственнаго долга, которая и идетъ на погашеніе займа путемъ скупки на биржѣ. (Zorn. «Ueber die Tilgung v. Staatsschulden», 1905.)

Въ Россіи, за отсутствіемъ какого-либо погасительнаго фонда, *рентные* займы могутъ погашаться изъ бюджетныхъ остатковъ, и погашеніе можетъ дѣлаться посредствомъ тиража или скупки бумагъ на биржѣ по курсовой цѣнѣ. Для срочно-погашаемыхъ условія погашенія оговорены при выпускѣ.

Слѣдующія статистическія данныя обнаруживаютъ тенденцію къ уменьшенію срочныхъ долговъ въ Россіи.

Къ концу 1887 года срочно-погашаемые долги составляли	71,65 $\frac{0}{0}$
„ 1897 года	57,76 $\frac{0}{0}$
Сумма безсрочныхъ увеличилась: въ 1887 г. ихъ было	16,18 $\frac{0}{0}$
а къ 1897 г.	33,02 $\frac{0}{0}$ ¹⁾

(Кашкаровъ. «Денежное обращеніе въ Россіи», 1898 г., стр. 106).

Банкноты (банковыя билеты) — суррогатъ денегъ.

При металлическомъ обращеніи въ странѣ весьма часто какой-нибудь эмиссіонный институтъ — привилегированный частный или правительственный банкъ — выпускаетъ, на ряду съ металлической едини-

1) См. позднѣйшія данныя въ моемъ атласѣ диаграммъ по экономическимъ вопросамъ, вып. V, «Нашъ государственный долгъ», стр. 10.

цей, и денежные суррогаты — банкноты. Банкноты или банковые билеты представляют изъ себя такіа безпроцентныя обязательства (банка) съ непремѣннымъ размѣномъ по предъявленію на звонкую полноцѣнную монету, которыя обращаются на ряду съ этой монетой. Характернымъ для банкнотъ является исполненіе ими функций денегъ, какъ орудія обращенія, и, кромѣ того, ихъ обязательный размѣнъ на монету. Какъ объяснить, что простой билетъ обращается на ряду съ монетой? Золото есть самоцѣнность, заключающая въ себѣ рабочей трудъ; почему же знакъ, не обладающій такой цѣпностью, имѣетъ такое же точно значеніе? Въ послѣднемъ случаѣ все поконится на довѣрїи къ эмиссіонному институту: владѣлецъ банкнотъ увѣренъ, что, когда ему потребуется золото при платежахъ, онъ тотчасъ же обмѣняетъ въ эмиссіонномъ институтѣ свой знакъ на монету и получитъ за него именно то количество, какое написано на билетѣ.

Мѣриломъ цѣпности при выпускѣ банкомъ билетовъ, т.-е. банкнотъ, остается все-таки металлъ — золото или серебро, та валюта, которая принята въ странѣ; банкноты исполняютъ только функцію платежнаго средства, орудія накопленія, но не являются мѣриломъ цѣпности.

Въ Англии Англійскій банкъ выпускаетъ такіа банкноты, въ Германіи — Reichsbank и нѣкоторые частныя привилегированныя.

Но эмиссіонный институтъ при выпускѣ билетовъ долженъ обладать значительнымъ запасомъ золота, чтобы обезпечить размѣнъ банкнотъ. Пока размѣнъ не затрудняется, то и лица, владѣющія билетами, и институтъ, выпускающій ихъ, и страна — только выигрываютъ.

Положимъ, кому-либо нужно уплатить или получить по крупной сдѣлкѣ 100.000 рублей. Для этого необходимо имѣть нѣсколько пудовъ золота, а серебра — такъ цѣлыя мѣшки, между тѣмъ можно совершить эти же операци, обладая небольшимъ количествомъ банкнотъ; кромѣ того, банкноту легко скрыть, не нуждаясь въ мѣшкахъ, не подвергаясь опасности быть ограбленнымъ ¹⁾.

Банкноты увеличиваютъ собой орудія обращенія. И въ моменты подъема экономической жизни, когда рынокъ усиленно предъявляетъ спросъ на орудія обращенія, сдѣлки совершаются быстрѣе и въ большемъ количествѣ, такіе бумажные знаки, представляя собой наиболѣе удобное средство для расплаты, цѣнятся иногда дороже самой монеты, т.-е. ходятъ съ лажемъ — такъ, напримѣръ, было при Дж. Ло во Франціи: пока банкъ размѣнивалъ свои билеты, то ихъ предпочитали золоту, и они ходили даже дороже золота. У насъ ассигнаціонныя билеты при Екатеринѣ II также ходили съ лажемъ.

Такимъ образомъ, банкноты необходимы для гражданскаго оборота. Посмотримъ теперь, какую выгоду получаетъ эмиссіонный банкъ отъ выпуска банкнотъ.

Банкноты — орудіе кредита эмиссіоннаго института. Отличіе ихъ отъ бумажныхъ денегъ.

Существеннымъ элементомъ, какъ уже указывалось, въ понятіе банкнотъ входитъ ихъ размѣнность по предъявленію на металлъ — валюту страны. И казалось бы, что эмиссіонный институтъ, выпустившій извѣстное количество банкнотъ, долженъ хранить у себя соотвѣтствующее количество золота или серебра (въ зависимости отъ той валюты,

¹⁾ Вотъ почему въ Манчжурїи туземцы предпочитаютъ русскіе кредитныя билеты золоту (особенно на присекахъ).

которая имѣетъ мѣсто въ странѣ) для размѣна банкнотъ на случай предъявленія ихъ. Но это далеко не такъ: эмиссионный институтъ можетъ выпустить банкнотъ значительно больше, чѣмъ у него находится въ запасѣ того металла, который въ данное время составляетъ валюту страны, такъ какъ оборотъ постоянно требуетъ извѣстную часть билетовъ, которая никогда не можетъ быть предъявлена въ банкъ для размѣна вѣдствие того, что она всегда занята работой¹⁾. Для банка и важна эта связанная часть, и онъ разсчитываетъ приблизительно такъ: разъ къ нему никогда не явится извѣстная часть банкнотъ, то онъ можетъ имѣть и металла соответственно меньше на сумму этой занятой работой части. Такимъ образомъ, банкноты составляютъ для банка элементъ кредита: благодаря имъ, онъ пользуется безпроцентно нѣкоторой суммой.

Конечно, если бы всѣ эти билеты были предъявлены къ размѣну, то банкъ потерпѣлъ бы крахъ, но этого быть не можетъ, разъ правильно поставлена эмиссионная операція банка. Въ зависимости отъ темпа экономической жизни, отъ требованій обмѣна связанная работой часть то увеличивается, то уменьшается: подъемъ экономической жизни увеличиваетъ эту часть, застой, наоборотъ, сокращаетъ ее.

Помимо своего значенія, какъ формы государственнаго кредита, банкноты оказываютъ въ высшей степени полезную услугу и въ дѣлѣ сбереженія металла. При своемъ обращеніи золото постоянно стирается и истрачивается. Такъ, въ Англии на монетномъ дворѣ имѣются очень чувствительные вѣсы, отмѣчающіе уменьшеніе вѣса въ монетѣ отъ одного держанія ея: если только что отчеканенную монету положить на эти вѣсы, затѣмъ взять ее и послѣ вторично взвѣсить, то уже будетъ замѣтна нѣкоторая разницца въ вѣсѣ монеты сравнительно съ ея первоначальною тяжестью.

При золотомъ обращеніи такимъ образомъ страна теряла бы всегда массу цѣнностей отъ стиранія металла. Рискъ стиранія золота ложится на государство, такъ какъ банки не выпускаютъ въ обращеніе истертую монету безъ переплавки, а при переплавкѣ потерянная цѣнность ничѣмъ не возмѣщается, и государство должно нести убытокъ. Поэтому выгодно употреблять ничего не стоящія бумажки, только необходимо, чтобы онѣ постоянно размѣнивались, потому что и при нихъ сдѣлки въ сущности совершаются на золото или серебро — на тотъ металл, который является денежной единицей въ данной странѣ.

Пока у банка достаточно золота и билеты свободно размѣниваются имъ, то не можетъ быть чрезмѣрнаго выпуска банкнотъ. Если, предположимъ, извѣстное эмиссионное учрежденіе выпускаетъ банкнотъ болѣе, чѣмъ нужно въ данный моментъ на рынкѣ, то эта несвязанная работой часть ихъ снова возвратится въ банкъ, держатели потребуютъ въ обмѣнъ золото (или серебро), и лишнее количество банкнотъ останется въ портфель банка, а часть золота вступитъ въ каналы обращенія. Но можетъ случиться, что при огромномъ выпускѣ банкнотъ и обратномъ ихъ наплывѣ въ банкъ послѣдній, не обладая достаточнымъ запасомъ металла, не будетъ въ состояніи удовлетворить держателей этихъ банкнотъ въ требованіи съ ихъ стороны размѣна.

Въ этомъ случаѣ, т. е. когда у банка нѣтъ возможности произвести размѣнъ, банкноты превращаются въ такъ называемыя *бумажныя деньги*. Иногда государственное казначейство, нуждаясь въ средствахъ,

¹⁾ Этимъ банкнотамъ дается и такъ называемое *податное обезпеченіе*, т. е. пріпятіе ихъ казною въ платежи, что, конечно, создаетъ имъ работу и увеличиваетъ то количество, которое можетъ быть выпущено въ обращеніе.

производить усиленный выпускъ билетовъ, но размѣнять ихъ, какъ послѣ оказывается, уже не можетъ. Тогда государству остается объявить, что размѣнъ прекращается, и тѣмъ какъ бы признать, что довѣрія, возлагавшагося на него при выпускѣ билетовъ, оно оправдать не можетъ: послѣдствіемъ этого признанія является обезцѣненіе билетовъ, превращеніе ихъ въ простую бумагу, и тогда всѣ частныя лица могутъ отказаться принимать неразмѣнные билеты. Въ такихъ случаяхъ государство, опираясь на свои власть, прибѣгаетъ обыкновенно къ принудительному курсу, т.-е. издаетъ постановленіе, что никто не имѣетъ права отказываться отъ принятія билетовъ въ уплату наравнѣ съ золотомъ, и съ этого момента въ странѣ водворяется бумажное обращеніе со всѣми пагубными для экономической жизни послѣдствіями. Банкноты являются суррогатами денегъ, лишь представителями валюты данной страны и обязательно размѣняются на металлъ по предъявленію; бумажныя же деньги не размѣнны и являются уже не суррогатомъ денегъ, а настоящими деньгами. Цѣнность банкнотъ зависитъ отъ цѣнности того металла, который онѣ представляютъ, при бумажныхъ же деньгахъ всякая связь съ металломъ порывается: бумажныя деньги сами представляютъ цѣнность, которая при водвореніи бумажно-денежнаго хозяйства подвергается сильнымъ колебаніямъ. Банкноты имѣютъ *опредѣленную* цѣнность, бумажки же съ принудительнымъ курсомъ — очень неопредѣленной цѣнности: сегодня бумага много, и курсъ ихъ одинъ, а завтра будетъ еще больше, цѣна ихъ понизится, курсъ упадетъ, такъ какъ нѣтъ никакого базиса для ея постоянства. Всякая устойчивость гражданскаго оборота съ выпускомъ бумажныхъ денегъ теряется. Бумажныя деньги, въ противоположность банкнотамъ, сами представляютъ мѣрило цѣнности, но мѣрило крайне непостоянное. Но развѣ возможенъ какой-либо оборотъ при постоянно измѣняющейся мѣрѣ вѣса, длины, напр., аршина? А бумажныя деньги можно сравнить съ такимъ именно аршиномъ.

Способъ покрытія банкнотъ. Итакъ, банкноты должны быть обезпечены металломъ, напр., золотомъ — при золотой валютѣ. Какіе же существуютъ способы обезпеченія эмиссіонной операціи?

Государство можетъ удержать за собою право выпуска банкнотъ (система государственныхъ банковъ), или можетъ предоставить это частнымъ банкамъ (свобода эмиссіи), или привилегированному банку, одному или нѣсколькимъ.

Если сопоставить злоупотребленія, имѣвшія мѣсто въ эмиссіонной операціи по системѣ государственныхъ банковъ, сравнительно съ системою частныхъ банковъ, то эти злоупотребленія были чаще и глубже при первой системѣ.

Во Франціи банкъ Франціи (Banque de France) только одинъ можетъ выпускать банкноты. Въ 1870 г. было ограничено количество билетовъ, выпускаемыхъ французскимъ банкомъ, — до этого времени не были ограниченія, — но затѣмъ постепенно это количество поднималось, и по закону, возобновившему привилегію французскаго банка, 1897 г. эта цифра доведена до 5 миллиардовъ, теперь она повышена до 5 миллиардовъ 800 милл. фр.

Правительство назначаетъ такъ называемаго «губернатора» банка (директора) и 2 вице-губернаторовъ. Губернаторъ имѣетъ право veto относительно совѣта банка: такъ, въ 1856 г. нѣкоторые члены совѣта банка хотѣли установить принудительный курсъ, но правительство, въ лицѣ губернатора, наложило veto.

Банкъ Франціи — частное акціонерное учрежденіе.

Первые по количеству своих паевъ 200 акціонеровъ образуютъ общее собраніе. Три Trésoriers généraux, т.-е., слѣдовательно, три правительственныхъ чиновника, входятъ въ совѣтъ банка. Совѣтъ банка выбирается акціонерами.

Прежде правомъ выпуска банкнотъ пользовались и нѣкоторые другіе банки, затѣмъ это право было у нихъ отнято.

Капиталь банка опредѣляется въ 482 милл. фр., номинальная цѣна акцій — 1.000 фр. (законъ 1857, art. 2), не считая резервнаго капитала, но выпущено акцій пока на 182 милл. фр.

Правительство часто дѣлало позаймствованія у банка, и въ настоящее время, пока продолжается привилегія, за правительствомъ числится долгъ банку, по которому, однако, правительство процентовъ не уплачиваетъ.

Въ 1897 году возобновлена привилегія банка по 1921 г. Правительство должно банку 140 милл. фр., и, сверхъ того, по закону 1897 г., банкъ обязался предоставить правительству еще 40 милл. безъ процентовъ.

Когда обстоятельства вынудить повышение учетнаго процента свыше 5⁰/₀, то полученный отъ этого доходъ не долженъ поступать въ дивидендъ акціонерамъ, а идетъ частью государству, а частью въ особый фондъ (fond social).

Въ законѣ о возобновленіи привилегіи въ 1897 г. предусматривается, сколько отдѣлений банкъ долженъ имѣть въ провинціи. Банкъ даромъ оплачиваетъ купоны французской ренты, а также размѣщаетъ даромъ боны государственнаго казначейства, хотя львиная доля этихъ послѣднихъ приобрѣтается публикой непосредственно у казначейства (Andréadès).

Дивидендъ акціонеровъ въ среднемъ 19,3⁰/₀. Биржевая цѣна акцій превышаетъ 3.800 фр. и даже 4.000 фр.

Билеты французскаго банка циркулируютъ въ силу довѣрія къ нимъ публики, принудительнаго курса они не имѣютъ, имѣютъ только легальный курсъ.

Превращеніе частнаго французскаго банка въ государственный банкъ было бы невыгодно для французскаго правительства: послѣдному пришлось бы тогда лишиться кредита (безпроцентнаго) въ 180 милл. фр., нужно было бы образовать золотые запасы въ цѣлыхъ 4 миллиарда, и, сверхъ того, во время войны достояніе государственнаго банка могло бы сдѣлаться законной добычей счастливаго непріятеля.

Когда въ Страсбургѣ нѣмцы взяли въ отдѣленіи французскаго банка 6 милл. фр., принадлежащихъ французскому правительству, то банкъ заявилъ протестъ, указывая, что самыя деньги принадлежатъ банку, и, въ концѣ-концовъ, германское правительство эти деньги вернуло французскому банку.

Французскій банкъ обязанъ, по требованію министра финансовъ, бесплатно открывать свои кассы для выпуска французской ренты. (L. Pommier. «La banque de France et l'état depuis sa création jusqu'à nos jours». Paris. 1904).

Итакъ, французскій банкъ — частное акціонерное учрежденіе; правда, правительство, въ лицѣ губернатора (директора), имѣетъ право veto. Золотые запасы, обезпечивающіе размѣръ банкнотъ, принадлежатъ банку Франціи, а не государству.

Банкъ совершенно независимъ отъ правительства, и за право выпуска банкнотъ онъ открываетъ правительству ссуду въ извѣстномъ размѣрѣ и, сверхъ того, оказываетъ еще нѣкоторые услуги государственному казначейству.

Золотой запасъ франц. банкѡвъ на 31 д. 1907 г. — 2.676 милл. фр., а металлич. (включая и серебро) — 3.593,5 («В. Ф.», 1908, № 12).

Французскій банкъ располагаетъ большимъ количествомъ серебра, и въ обмѣнъ на банковые билеты онъ можетъ выдавать 5-франковики, а кто желаетъ золота, то можетъ быть вынужденъ платить особую премию. Серебро такимъ образомъ охраняетъ банковые золотые запасы (см. R. Martin «Billiges Geld». Berlin, 1908).

Англійскій банкъ — также частное учрежденіе; правда, въ извѣстные моменты правительство использовало его въ своихъ цѣляхъ, но все-таки онъ вполнѣ независимъ (см. Andréadès: «Histoire de la Banque d'Angleterre», 1 — 2 v.).

Англійскимъ банкомъ правительство усиленно пользовалось для своихъ цѣлей, напримѣръ, въ концѣ XVIII вѣка, и это иногда ставило банкъ въ весьма затруднительное положеніе (т. I, стр. 269 и дал.).

Пришлось приостановить размѣнъ. Одинъ поэтъ выразился такъ: «Августъ нашелъ Римъ кирпичнымъ, а оставилъ мраморнымъ, а Питтъ нашелъ Англию золотой, а оставилъ бумажной».

Правительство задолжено англійскому банку, и вмѣсто этого долга банкъ и получилъ право эмиссін; въ настоящее время это право — 18.450 тыс. фун. ст. (т. е. безъ золотого обезпеченія).

Въ Англии, при Робертѣ Пилѣ, актомъ 1844 г. установлено, что англійскій банкъ имѣетъ право выпустить банкнотъ на извѣстную сумму (14 милл. фун. стерл.), не обезпечивая ихъ золотомъ ¹⁾. Основаніемъ для выпуска необезпеченной суммы, во-первыхъ, служитъ постоянное требованіе банковыхъ билетовъ на опредѣленную сумму торговлей и промышленности. Другая причина существованія непокрытой металломъ части банкнотъ заключается въ томъ, что государство само принимаетъ эти знаки въ уплату податей — это то, что называется податнымъ обезпеченіемъ: между плательщиками и государственными учрежденіями происходитъ постоянный взаимный обмѣнъ обязательствъ. Въ настоящее время (съ 1903 г.) англійскій банкъ (вѣдѣтвѣе прекращенія эмиссійной операціи другихъ банкѡвъ) можетъ выпустить безъ покрытій банкнотъ на 18,45 милл. фун. стерл. ²⁾, дальнѣйшіе же выпуски обязательно должны быть покрыты.

Билеты англійскаго банка, вернувшись въ банкъ, въ департаментъ эмиссін вновь не выпускаются; они хранятся семь лѣтъ, затѣмъ уничтожаются. Ежедневно этихъ билетовъ возвращается отъ 25 до 60 тысячъ (Andréadès, т. 2, стр. 80).

Металлическая циркуляція въ Англии значительно меньше, чѣмъ во Франціи; тѣмъ не менѣе, Англія можетъ производить громадныя операціи, что объясняется существованіемъ тамъ расчетныхъ палатъ.

Государство не платитъ процентовъ по своему долгу банку въ 11 милл. фун. ст., что при нормѣ въ 2,5% составляетъ 275 тыс. фун. ст. Англійскій банкъ управляетъ государственнымъ долгомъ Англии. За управленіе государственнымъ долгомъ банкъ получаетъ вознагражденіе по 325 фун. въ годъ на каждый милл. долга до 500 милл., а дальше это вознагражденіе уменьшается. Банкъ получаетъ отъ подписчиковъ деньги, вноситъ ихъ имя въ государственную долговую книгу.

Въ Германіи съ 1 января 1910 г. контингентъ непокрытыхъ билетовъ имперскаго банка повышенъ до 550 милл. мар., а всѣхъ

¹⁾ Частные банки въ Англии имѣютъ золотой резервъ не свыше 15% обязательствъ («В. Ф.», 1905, № 52, стр. 445).

²⁾ «Вѣстн. Фин.», 1903 г., № 35.

банковъ вмѣстѣ — до 687 милл. мар. ¹⁾, а въ послѣднихъ числахъ марта, іюня, сентября и октября безпошлинный контингентъ билетовъ имперскаго банка увеличивается до 750 милл. мар. Билетамъ имперскаго банка присвоена законная платежная сила, и они подлежатъ (съ 1 января 1910 г.) по предъявленіи размѣну на золотую монету (основной капиталъ нѣмецкаго Reichsbank'a — 180 милл. мар., см. *Steller*. «*Nationale Bankpolitik*», Berl.). Банкъ здѣсь ничѣмъ не рискуетъ: онъ знаетъ, что къ размѣну не будетъ предъявлено много. Въ Германіи, слѣд., нѣсколько эмиссіонныхъ банковъ, и они дѣлятъ между собой право выпускать банкноты, необезпеченныя металломъ. Все, что будетъ выпущено сверхъ предѣла непокрытыхъ установленныхъ суммъ и наличнаго запаса (къ нему причисляется звонкая монета и равносильныя съ ней цѣности, напр., банковые билеты другихъ банковъ), подлежитъ налогу въ пользу государства въ размѣрѣ 5% годовыхъ. Кромѣ того, въ видахъ обезпеченія безостановочнаго размѣна банкъ обязанъ на сумму находящихся въ обращеніи банкнотъ всегда имѣть не менѣе $\frac{1}{3}$ въ ходячихъ деньгахъ, билетахъ имперскаго казначейства, или въ золотѣ въ слиткахъ и иностранной монетѣ (по расчету 1.392 марки за фунтъ чистаго золота), а остальное въ учтенныхъ векселяхъ срокомъ не свыше 3 мѣсяцевъ и имѣющихъ, какъ общее правило, три или, по крайней мѣрѣ, двѣ подписи извѣстныхъ платежеспособностью лицъ.

Такимъ образомъ, по германской системѣ общая сумма выпущенныхъ билетовъ не ограничивается никакою предѣльною цифрой, но фактически 5% налогъ дѣлаетъ невыгоднымъ для банка выпускъ билетовъ, кромѣ случаевъ крайней необходимости. И дѣйствительно, банкъ пользуется этимъ правомъ въ рѣдкихъ случаяхъ и въ скромныхъ размѣрахъ ²⁾.

Сумма билетнаго обращенія французскаго банка поднята въ 1906 г. съ 5 миллиардовъ франковъ до 5 миллиардовъ 800 милліоновъ франк. («*Вѣстн. Фин.*», 1906, № 6).

Въ Германіи банкноты и Kassenscheine не являлись законнымъ платежнымъ средствомъ (до 1 янв. 1910 г.), и всякій могъ отказаться ихъ взять, требуя уплаты монетой, а въ Англіи и Франціи банкноты — законное платежное средство, и никто не можетъ отказаться ихъ принимать.

Въ Германіи очень слабо металлическое покрытие банкнотъ, и можно, пожалуй, какъ нѣкоторые говорятъ, скупить ихъ извѣстное количество и довести до ликвидаціи Reichsbank.

Законъ 1899 года, чтобы охранять резервы нѣмецкаго банка, запрещаетъ другимъ эмиссіоннымъ банкамъ учитывать ниже нормы рейхсбанка, когда учетный процентъ достигаетъ или превосходитъ 4, а также учитывать и ниже чѣмъ на $\frac{1}{4}$ учетной нормы нѣмецкаго рейхсбанка въ другихъ случаяхъ.

Государственное казначейство Соединенныхъ Штатовъ имѣетъ золотой запасъ и выпускаетъ боны государственнаго казначейства; банки же, приобретаая эти боны, подѣ нихъ имѣютъ право выпускать банковые билеты; предъявители этихъ банковыхъ билетовъ могутъ ихъ обмѣнивать на золото въ государственномъ казначействѣ; слѣдо-

¹⁾ Эмиссіонныя привилегіи предоставлены только 4 банкамъ: Баварскому, Саксонскому, Вюртембергскому, Ваденскому и, сверхъ того, Германскому имперскому.

²⁾ Нѣмецкая система эластичнѣе, вотъ отчего въ Англіи съ 1875 по 1900 г. было 170 колебаній учетнаго %о, а въ Германіи за это же время — 94 («*В. Ф.*», 1905, № 44 и *Ingl. Polgrede Bank rate and the money market*).

вательно, обезпеченіе размѣна лежитъ на государственномъ казначействѣ, а организація коммерческаго кредита — на частныхъ банкахъ.

Золотой резервъ лежитъ въ государственномъ казначействѣ. Банковые билеты — это обязательства платить «легальную» монету (*Legal tender money*); и правительство выпускаетъ свои банкноты (*credit money issues*), покоящіяся на золотѣ.

Государственное казначейство свои средства не помѣщаетъ въ коммерческіе банки и только въ извѣстные моменты снабжаетъ ихъ звонкой монетой, когда они въ этомъ нуждаются, а наоборотъ, когда замѣчается отливъ звонкой монеты за границу, оно вынимаетъ свою звонкую монету изъ частныхъ банковъ, и тѣмъ предупреждаетъ отливъ ея, и въ этомъ видятъ здѣсь извѣстную эластичность денежной системы.

Частные банки заинтересованы въ приобрѣтеніи боновъ государственнаго казначейства, такъ какъ, помимо процентовъ, приносимыхъ ими, банки получаютъ тогда право выпуска подъ нихъ своихъ банкнотъ. (*Fr. Cleveland. «The Bank and the Treasury». Lond. 1905.*)

Германскій рейхсбанкъ — также акціонерное учрежденіе, хотя правительство и оказываетъ на него сильное вліяніе.

Итакъ, и англійскій банкъ, и банкъ Франціи, и германскій рейхсбанкъ — акціонерныя учрежденія. На нихъ возложено здѣсь регулированіе денежнаго обращенія, и, конечно, они регулируютъ его исключительно въ интересахъ прочности золотой валюты, должнаго снабженія орудіями обращенія рынка.

Использованіе этихъ банковъ со стороны государственнаго казначейства поставлено въ опредѣленныя рамки, и дальше этого государственное казначейство не можетъ простирать своей руки.

Правда, въ тяжелые моменты государственной жизни эта регламентація не можетъ удержать государственное казначейство на должномъ разстояніи отъ средствъ этихъ центральныхъ, хотя и частныхъ банковъ, но это тамъ можетъ имѣть мѣсто только въ критическіе моменты.

Выпускъ бумажекъ — очень легкое и соблазнительное средство для полученія денегъ государственнымъ казначействомъ, особенно если послѣднее стоитъ въ тѣсной связи съ государственнымъ банкомъ. Но это средство обоюдоостро и для экономической жизни очень невыгодно. Вскорѣ за выпускомъ наступаетъ такое колебаніе валюты, что государство вынуждено бываетъ вмѣшиваться ради поддержанія устойчивости курса бумажныхъ денегъ, съ какой цѣлью оно то скупаетъ, то снова выпускаетъ ихъ. Въ поддержкѣ курса большею частью заинтересовано само государство, такъ какъ оно должно выплачивать проценты по заграничнымъ обязательствамъ, заключеннымъ въ золотѣ ¹⁾. Государству поэтому крайне невыгодно получать доходъ въ падающей валютѣ, а уплачивать проценты въ золотѣ, такъ какъ при падающемъ курсѣ бумажныхъ денегъ, чтобы приобрѣсти сумму золота, нужную для уплаты процентовъ, требуется израсходовать все большее и большее количество бумажныхъ денегъ. Въ этомъ случаѣ очевидно, что государство заинтересовано въ поднятіи курса, поэтому оно для полученія нужнаго золота иногда предписываетъ, чтобы извѣстная часть платежей казнѣ совершалась въ золотѣ (у насъ золотая таможенная пошлина 1877 года).

¹⁾ Заграничныя обязательства обыкновенно и странами съ бумажной валютой заключаются въ золотѣ.

Но у насъ были случаи въ 1890-хъ годахъ, когда государство само старалось уронить курсъ рубля въ интересахъ класса земледѣльцевъ — экспортеровъ хлѣба. Курсъ падающихъ бумажныхъ денегъ всегда ниже за границей, чѣмъ въ своей странѣ, паденіе его больше и скорѣе за границей, чѣмъ внутри страны, и экспортеры, вывозящіе, напр., хлѣбъ за границу, очень заинтересованы въ падающемъ курсѣ, потому что въ своей странѣ экспортеръ по возвращеніи получить бумажекъ на большую сумму въ обмѣнъ за привезенное имъ золото, вырученное за вывезенный хлѣбъ. Курсъ уже при такихъ предположаемыхъ условіяхъ можетъ упасть и, слѣдовательно, за то же самое количество золота можно вымѣнять еще большее количество бумажныхъ денегъ. То же самое въ настоящее время имѣетъ мѣсто относительно странъ съ серебряной падающей валютой, вотъ почему и говорятъ, что Silberländer (т.-е. страны съ серебряной валютой) пользуются преміей на продукты, вывозимые изъ нихъ (см. *Otto Hein.* «Die Währungsreform in Indien», 1903 г.).

Паденіе курсовъ является, такимъ образомъ, преміей для экспортеровъ. Государству въ интересахъ той или иной группы, либо въ своихъ собственныхъ, приходится иногда спекулировать на курсъ и издерживать на его паденіе или поднятіе десятки миллионновъ. У насъ за время существованія бумажныхъ денегъ на этотъ предметъ тратились крупныя суммы.

Остановимся теперь на главнѣйшихъ послѣдствіяхъ колеблющейся валюты.

Вліяніе бумажно-денежнаго обращенія на хозяйство страны.

1) *Колебаніе вексельнаго курса.* Вексельнымъ курсомъ, какъ известно, называется мѣшная цѣнность иностранныхъ коммерческихъ векселей, обращающихся въ данной странѣ и служащихъ орудіемъ международнаго обмѣна вмѣсто денегъ. Въ странахъ съ металлическимъ обращеніемъ эта цѣнность колеблется въ очень узкихъ рамкахъ, рѣдко превышаетъ такъ называемую золотую точку, т.-е. дѣйствительные расходы по пересылкѣ металла въ натурѣ изъ одной страны въ другую, что составляетъ 1—2⁰/₀. Если, подъ вліяніемъ сильнаго спроса, заграничные векселя приобретаютъ лажъ, цѣна ихъ начинаетъ нѣсколько подниматься сравнительно съ эквивалентнымъ количествомъ металла и превышать золотую точку, тогда становится выгоднѣе пересылать по платежамъ за границу монету въ натурѣ, и какъ только начнется такая пересылка, то цѣна векселей, вслѣдствіе сокращенія спроса на нихъ, упадетъ; такимъ образомъ вексельный оборотъ въ странахъ съ устойчивой денежной единицей самъ восстанавливаетъ равновѣсіе вексельнаго курса.

Бумажная валюта вноситъ осложненіе въ этотъ вопросъ. При золотомъ обращеніи у должника существуетъ выборъ — произвести ли расплату со своимъ заграничнымъ кредиторомъ металломъ или съ помощью переводнаго векселя; при бумажно-денежномъ хозяйствѣ этого выбора большею частью нѣтъ. Дебиторъ обыкновенно можетъ расплатиться со своимъ иностраннымъ контрагентомъ только векселями, потому что металла въ его распоряженіи не имѣется, и если вексель пишется въ бумажныхъ деньгахъ, стоящихъ почти всегда ниже par, то, слѣдовательно, всѣ факты, вліяющіе на обезцѣненіе денегъ, имѣютъ значеніе и для вексельнаго курса: бумажныя деньги падаютъ въ цѣнѣ,

лажь на золото увеличивается, и вексельный курсъ поднимается, т.-е. за иностраанный вексель, при одномъ и томъ же золотомъ эквивалентѣ бумажекъ, требуется уплатить больше; и обратно, при уменьшеніи лажа на золото курсъ бумажныхъ денегъ повышается, и по долговому обязательству нужно уплатить ихъ меньше. Итакъ, государство съ бумажной денежной единицей находится въ болѣе худшихъ условіяхъ относительно вексельнаго курса. Если въ странахъ съ золотой валютой этотъ курсъ измѣняется вслѣдствіе колебанія международныхъ платежей, спроса и предложенія долговыхъ обязательствъ, то въ странахъ съ разстроенной валютой сюда присоединяется еще пертурбаціонный элементъ въ видѣ обезцѣненія денегъ, угнетающе дѣйствующій на курсъ.

2) *Неустойчивость торговли и промышленности.* Въ результатѣ такого колебанія вексельнаго курса получается неустойчивость отпускной и привозной торговли, что не можетъ не затрогивать существенныхъ интересовъ разныхъ общественныхъ группъ. Повышеніе курса создаетъ премію на ввозъ иностраанныхъ товаровъ — импортеръ получаетъ въ свою пользу разницу отъ увеличенія стоимости бумажныхъ денегъ вслѣдствіе того, что повышеніе курса за границей совершается обыкновенно слабѣе, чѣмъ на родинѣ бумажекъ, и ввозъ въ такіе моменты растетъ. Лицо ввозитъ товаръ въ страну, вымѣниваетъ на бумажки, но курсъ ихъ поднимается, слѣдовательно, можно будетъ получить за нихъ больше золота. Пониженіе курса, обратно, сокращаетъ ввозъ и поощряетъ вывозъ. Паденіе курса очень выгодно для экспортеровъ, благодаря тому, что вырученное за границей золото даетъ при обмѣнѣ на бумажки большее количество ихъ: предположимъ, экспортеръ скупалъ у себя дома товаръ при одномъ курсѣ, напр., 1 руб. зол. равенъ 1 руб. 34 коп. кредитными, а затѣмъ курсъ падаетъ примѣрно до 1 руб. 64 коп. кредитными, — и экспортеръ получаетъ барышъ уже только отъ одного перевода золота на кредитную валюту. Поэтому реформа, имѣющая цѣлью устранить колеблющуюся денежную единицу, всегда и всездѣ вызываетъ протесты нѣкоторыхъ заинтересованныхъ группъ. Въ Западной Европѣ эти протесты находятъ себѣ яркое выраженіе, и тамъ землевладѣльческій классъ ведетъ сильную агитацію въ пользу биметаллизма ¹⁾. У насъ денежная реформа также вызвала сильныя нападки. Въ періодъ реформы появилось нѣсколько брошюръ, написанныхъ представителями интересовъ земледѣльческаго класса; въ этихъ брошюрахъ проводилась мысль, что золотая валюта поведетъ ко всеобщему разоренію Россіи, къ ея упадку, и поэтому нужно-де оставить безъ измѣненія прежнюю кредитную валюту.

Постоянное колебаніе рынка, когда экспортъ и импортъ находятся въ колеблющемся состояніи, очень вредно отзывается на торговлѣ и промышленности, которыя при такихъ условіяхъ проникаются спекулятивнымъ характеромъ. При неустойчивости ввоза и вывоза нельзя дѣлать правильнаго расчета въ торговыхъ сдѣлкахъ, потому что тѣ товары, на которые предприниматель думаетъ получить прибыль, вдругъ падаютъ въ цѣнѣ вслѣдствіе большого наплыва ихъ изъ-за границы и даютъ убытокъ, — другіе, наоборотъ, поднимаются и т. д. Вслѣдствіе неопредѣленности расчетовъ торгово-промышленная жизнь лишается своей солидности: разстроенной валютой въ нее вносится элементъ случайности, спекуляціи. Торговля, особенно международная,

¹⁾ Цѣнность серебра также колеблется, но только не такъ рѣзко, какъ цѣнность бумажныхъ денегъ, и это паденіе тоже выгодно для экспортеровъ.

обращается въ биржевую игру, въ особенности при тѣхъ рѣзкихъ колебаніяхъ валюты, которыя имѣли мѣсто у насъ. Напр., 16 февраля 1888 г. курсъ опустился до 50 к. золот. (10 р. — полумимер.). Затѣмъ начинается столь же быстрый подъемъ курса: онъ достигаетъ къ осени 1890 г. 81,83 к. зол. за 1 р. (6 р. 11 к.), а черезъ годъ съ небольшимъ — къ 7 ноября 1891 г. — вновь опускается до 57,80 к. (8 р. 61 к.). Иногда курсъ стремительно мѣнялся, напр., въ 1888 г. онъ поднялся съ 50 к. (6 февр.) до 67 к. (30 сент.), въ 1891 г. упалъ съ 74,74 к. 20 мая до 57,80 въ ноябрѣ. (Брандтъ. «Пром. кризисъ въ Россіи», 1904 г., стр. 38.)

При колеблющемся рублѣ теряетъ свою устойчивость самая таможенная защита. Съ паденіемъ курса денегъ воздвигается для предметовъ ввоза китайская стѣна, съ повышеніемъ же ихъ эта стѣна исчезаетъ — за ввозимые товары приходится уплачивать кредитныхъ рублей то больше, то меньше: повышение денегъ удешевляетъ стоимость въ бумажкахъ таможенной ставки при одномъ и томъ же золотомъ уровнѣ цѣнъ.

3) *Изолированность денежнаго рынка.* Разстроенное бумажно-денежное хозяйство создаетъ изолированность денежнаго рынка. Золото постоянно переходитъ туда, гдѣ на него существуетъ спросъ, гдѣ есудный % выше и гдѣ въ то же время для него безопаснѣе, но въ страны съ бумажными деньгами оно идетъ неохотно. Какъ только въ странѣ вводится принудительный курсъ, такъ притокъ металла туда прекращается, и въ немъ начинаетъ ощущаться недостатокъ. Недостатокъ въ металлѣ постепенно усиливается еще тѣмъ, что «дурная» валюта вытѣсняетъ «хорошія» деньги, драгоценный металлъ для страны становится слишкомъ дорогимъ, цѣнность его искусственно приравнивается къ цѣнности кредитныхъ билетовъ, и население перестаетъ имъ пользоваться. Это обстоятельство побуждаетъ золото уходить изъ страны туда, гдѣ за него даютъ полную цѣну (такое вытѣсненіе хорошихъ денегъ дурными носитъ названіе закона Грешема). Никакія правительственныя запрещенія не могутъ, конечно, остановить этотъ процессъ: монета — какъ голуби, которыхъ навѣный крестьянинъ хотѣлъ удержатъ, построивъ заборъ вокругъ своей земли; но птицы перелетѣли черезъ заборъ ¹⁾. Въ странахъ съ бумажнымъ обращеніемъ учетный процентъ часто даже стоитъ выше, чѣмъ въ странахъ съ металлической валютой, и все-таки иностранные капиталы туда не идутъ, такъ какъ владѣлецъ капитала не знаетъ, что онъ получитъ черезъ годъ-два вмѣсто своего приписаннаго въ страну золотого рубля, и, быть-можетъ, паденіе курса поглотитъ не только его прибыль отъ помѣщенія капитала, но даже и часть самого капитала. Такая перспектива парализуетъ приливъ иностранныхъ капиталовъ въ страны съ разстроенной денежной единицей, а если принять во вниманіе то значеніе для промышленнаго развитія страны, которое оказываютъ иностранные капиталы, внося новые технические приемы и тѣмъ улучшая производство, развивая предприимчивость, увеличивая спросъ на трудъ и понижая цѣны на товары, — то становится ясно, какой тормазъ въ этомъ отношеніи представляетъ собой разстроенная валюта, препятствующая приходу иностранныхъ капиталовъ.

Усиленный приливъ иностранныхъ капиталовъ въ Россію тѣсно связанъ съ реформой денежнаго обращенія 1895 г. Прежде, до возобновленія устойчивой валюты, къ намъ шли только капиталы, привыкшіе къ риску; теперь же каждый, вносящій капиталъ, можетъ быть увѣ-

¹⁾ Гурьевъ. «Реформа ден. обр.».

рентъ, что золотой рубль такъ и останется золотымъ рублемъ по переходѣ русской границы, а не превратится въ 70—80 к., какъ было ранѣе. Безъ сомнѣнія, иностранные капиталы затрогиваютъ крупныя интересы различныхъ общественныхъ группъ. Такъ, у насъ въ 1898 г. московское купечество ходатайствовало о томъ, чтобы правительство закрыло доступъ иностраннымъ капиталамъ въ Россію, и ходатайство мотивировалось тѣмъ, что Россія расхищается иностранцами, и интересы общаго блага требуютъ положить конецъ этому расхищенію. Тотъ фактъ, что золотое обращеніе и устойчивая валюта открыли къ намъ широко двери иностраннымъ капиталамъ, и является одной изъ причинъ недовольства возстановленіемъ у насъ золотой валюты со стороны нѣкоторыхъ группъ нашего промышленнаго населенія. Трудно провести разграниченіе, интересы какихъ именно группъ здѣсь замѣшаны, можно только сдѣлать общее указаніе: интересы тѣхъ группъ, для которыхъ эти капиталы являются сильными конкурентами.

4) *Дороговизна коммерческаго кредита.* Недостатокъ прилива капиталовъ извнѣ въ странахъ съ бумажной валютой отражается на удорожаніи коммерческаго кредита. Учетный процентъ за ссудный капиталъ тамъ нерѣдко стоитъ гораздо выше, чѣмъ въ странахъ съ золотымъ обращеніемъ, вслѣдствіе того, что бумажная валюта какъ бы отрѣзываетъ страну отъ окружающаго денежнаго металлическаго рынка, со введеніемъ же золотого обращенія капиталы идутъ изъ-за границы безъ боязни, и учетный процентъ понижается. До установленія бумажно-денежнаго обращенія въ Италіи, напр., многіе французскіе и англійскіе капиталисты помѣщали свои деньги въ итальянскихъ векселяхъ, но съ введеніемъ принудительнаго курса они стали бояться за свои капиталы, вслѣдствіе чего вытребовали ихъ обратно, и учетный процентъ въ странѣ поднялся ¹⁾.

Въ моментъ денежнаго кризиса (конецъ 1899 г.), когда учетный процентъ вездѣ въ Западной Европѣ сильно повысился, у насъ, вслѣдствіе введенія золотого обращенія, все-таки учетная норма стояла не выше той, которая существовала и ранѣе до этого момента, какъ то видно изъ слѣдующихъ данныхъ:

Среднее за 1860—1892 гг.	Векселя срокомъ	
	до 3 мѣс.	до 6 мѣс.
1893 г.	4,54%	6,05%
1894 "	4,25 "	5,04 "
1895 "	4,82 "	4,75 "
1896 "	4,05 "	5,32 "
1897 "	4,66 "	5,05 "
1898 "	4,66 "	5,66 "
1898 "	4,77 "	5,77 "
1899 "	5,01 "	6,01 "

Слѣдовательно, установленная введеніемъ золотой валюты связь нашего дисконтнаго рынка съ западно-европейскимъ не повела къ повышенію у насъ дисконта въ такой степени, какъ въ Западной Европѣ, что хотять иногда доказать враги реформы. Самое повышеніе учетнаго процента съ 4½ до 6% у насъ менѣе рѣзко, чѣмъ въ Англии (съ 3 до 6%) и въ Германіи (съ 4 до 6%). Наоборотъ, золотое обращеніе должно будетъ скорѣе привести къ пониженію % по мѣрѣ того, какъ все болѣе и болѣе будетъ крѣпнуть довѣріе къ Россіи, и иностранные капиталы, не боясь риска, будутъ идти къ намъ

¹⁾ Грунвальдъ. «Принудительный курсъ и возстановленіе золотого обращенія въ Италіи».

на зовъ повышающагося дисконтнаго процента, какъ только по условіямъ нашей промышленности будетъ ощущаться потребность въ усиленіи денежныхъ средствъ. Повышеніе дисконтнаго процента въ такомъ случаѣ служить только показателемъ того, что экономическая жизнь даннаго момента предъявляетъ большія требованія на денежные знаки, и при существованіи золотого обращенія иностранные капиталы не преминутъ предложить свои услуги странѣ, нуждающейся въ нихъ, такъ что повышеніе дисконтнаго $\%$, усиливъ приливъ иностранныхъ капиталовъ, поведетъ тѣмъ самымъ къ пониженію учетнаго $\%$. Чтобы привлечь золото въ страну, нужно только дороже платить за него. Съ 1844 г. по 1888 г. въ Англіи дисконтъ мѣнялся 314 разъ, т.-е. по 8 разъ въ годъ (колеблясь отъ 2 $\%$ до 10 $\%$), въ Германіи — 108, во французскомъ банкѣ — 161. (*Миклашевскій*. «Денежный вопросъ», 193.) Другія мѣры въ минуту нужды: сокращеніе сроковъ векселей, сокращеніе максимальныхъ нормъ кредита, разрѣшаемаго кліентамъ, взиманіе преміи при выдачѣ металла (франц. банкъ), выпускъ банковыхъ билетовъ мелкихъ купюръ. Золото — «желтая распутница» (Шекспиръ). Нечего удивляться, что подчасъ ее приманиваютъ шампанскимъ, а подчасъ она продаетъ себя за кусокъ чернаго хлѣба; нечего удивляться, что у нея нѣтъ родного крова, что она идетъ ко всякому, кто ее зоветъ, что ее столь же усердно завлекаютъ къ вечеру, сколь старательны выпроваживаютъ къ утру. (*Гурьевъ*. «Реф. ден. образц.», 652.) Только съ бумажной валютой она ужиться не можетъ и презрительно отвергается отъ нея.

При золотомъ обращеніи самое передвиженіе капиталовъ изъ одной страны въ другую совершается автоматически. Въ тотъ моментъ, когда въ странѣ учетный $\%$ повышается, и тамъ ощущается, слѣдовательно, недостатокъ въ деньгахъ, — онѣ дорожаютъ, цѣны на товары собственнаго производства понижаются; послѣдствіемъ этого являются сокращеніе ввоза заграничныхъ товаровъ и увеличеніе собственнаго вывоза, за вывозимые же товары платить золотомъ, и въ результатъ начинается приливъ золота въ страну. Наоборотъ, когда ссудный $\%$ понижается, — симптомъ того, что денегъ въ странѣ много, — то цѣны туземныхъ товаровъ повышаются, закупки за границей увеличиваются, вслѣдствіе чего и золото начнетъ отливать изъ страны, перемѣщаться туда, гдѣ ссудный $\%$ выше. Такимъ образомъ, при металлическомъ обращеніи происходитъ постоянный приливъ и отливъ денежныхъ знаковъ, смотря по требованію рынка.

При бумажно-денежной единницѣ капиталы могутъ пойти скорѣе еще на краткосрочное помѣщеніе, чѣмъ на долгосрочное, потому что въ первомъ случаѣ легко можно предвидѣть колебанія курса бумажныхъ денегъ и своевременно извлечь капиталъ, при долгосрочныхъ же помѣщеніяхъ — рискъ слишкомъ великъ, и капиталы идутъ неохотно.

Введеніе золотой валюты замѣтно отразилось на русской торговлѣ и промышленности: послѣдняя, подъ вліяніемъ прилива иностранныхъ капиталовъ, начала быстро развиваться. При бумажной валютѣ всякое торговое предпріятіе до извѣстной степени является спекуляціей на курсѣ: торговля и промышленность вслѣдствіе колебанія валюты и, слѣдовательно, колебанія таможенной защиты проникаются спекулятивнымъ характеромъ — курсъ колеблется въ ту или другую сторону, и отъ этого зависитъ успѣхъ или неуспѣхъ предпріятого дѣла. Такъ, на примѣръ, происходило у насъ при бумажномъ обращеніи: промышленныя предпріятія, разсчитанныя на опредѣленный курсъ, при пониженіи его терпѣли большіе убытки и, обратно, при повышеніи получали барыши.

Итакъ, золотая реформа вносить устойчивость въ гражданскій оборотъ и вводить въ страну иностранныя капиталы, которые нерѣдко бываютъ прямо необходимы, когда страна бѣдна своими капиталами.

Заинтересованность общественныхъ группъ въ золотомъ обращеніи.

Бумажная валюта крайне невыгодно отзывается на рабочемъ классѣ вслѣдствіе того, что при пониженіи курса бумажныхъ денегъ цѣны на товары повышаются, заработная же плата остается неподвижной, или во всякомъ случаѣ ростъ ея отстаетъ отъ роста цѣнъ, какъ показываетъ опытъ. Всѣ товары, говорилось въ комиссіи 1888 года для подготовленія къ реформѣ¹⁾, составляющіе предметы вывозной и ввозной торговли, весьма быстро слѣдуютъ за колебаніями курса. Только рабочій трудъ гораздо медленнѣе пользуется поднятіемъ цѣнъ, потребности же жизни растутъ, и положеніе рабочаго дѣлается плачевнымъ. Поэтому рабочій классъ стоитъ за золотое обращеніе. Но не только рабочіе въ техническомъ смыслѣ слова терпятъ отъ разстроенной монетной системы — нужно сказать вообще, что лица, живущія опредѣленнымъ жалованьемъ, отъ пониженія курса несутъ большія потери. Напримѣръ, у насъ въ судебномъ вѣдомствѣ при введеніи судебныхъ уставовъ были установлены высокіе оклады, когда же кредитный рубль уналь до 60 к., и цѣны на товары поднялись, то эти же оклады оказались очень недостаточными, что и вызвало представленіе министра юстиціи въ Государственный Совѣтъ объ ихъ увеличеніи.

Многія группы коммерсантовъ и промышленниковъ, которые ведутъ солидно сводъ предпріятія, стоятъ за золото, а въ Германіи, Англіи съ цѣлью защиты интересовъ, связанныхъ съ золотымъ обращеніемъ, среди торгово-промышленныхъ сферъ образуются цѣлыя лиги. Въ странахъ, гдѣ промышленныя сферы рассчитываютъ на таможенный тарифъ, на скидки желѣзнодорожныхъ фрахтовъ, привыкли болѣе къ спекулятивному веденію дѣла, тамъ, конечно, и самое отношеніе промышленныхъ сферъ къ золотому обращенію принимаетъ иной характеръ. Но, какъ сказано, многочисленныя группы выступаютъ противъ золотой валюты. Сюда нужно отнести землевладѣльцевъ-экспортеровъ особенно потому, что имъ приходится конкурировать съ странами, имѣющими серебряную валюту, которая такъ же, какъ и кредитная, создаетъ премію на вывозъ. Нашей реформой сильно затрогиваются интересы этой категоріи, и государственное казначейство, какъ уже упоминалось, иногда старалось даже уронить курсъ кредитнаго рубля, чтобы дать премію экспортерамъ.

За послѣднее время передъ реформой у насъ развилась сильная спекуляція на кредитный рубль со стороны нѣкоторыхъ банкирскихъ конторъ. Съ проведеніемъ реформы цѣлая группа спекулянтовъ лишилась очень прибыльнаго объекта спекуляціи и огромныхъ дивидендовъ. Спекуляція производилась въ столь большихъ размѣрахъ, что въ 1893 г. былъ изданъ мин. фин. циркуляръ, запрещающій спекулировать на рубль подъ угрозой судебного преслѣдованія. Вотъ причина нападокъ на золотое обращеніе.

Если землевладѣльцамъ-экспортерамъ выгодна разстроенная кредитная система, то существуетъ также группа землевладѣльцевъ, — и

¹⁾ Гурьевъ. «Реформа ден. обращенія», 1896 г.

это можно прослѣдить на литературѣ ¹⁾, — которая относится благо-склонно къ золотой валютѣ влѣдствіе того, что она влечетъ за собой иностранныя капиталы. Для этой группы иностранныя капиталы приносятъ нѣкоторыя выгоды, такъ какъ ихъ притокъ увеличиваетъ потребленіе хлѣба и другихъ продуктовъ сельскаго хозяйства, понижаетъ цѣны на земледѣльческія орудія, повышаетъ спросъ на землю подъ фабрики, заводы и даетъ толчокъ къ разработкѣ рудныхъ залежей и пр. Паденіе цѣнъ на товары за послѣднее время является большой соціальной опасностью, причиной недовольства, революціонизирующаго ума (Фоксуэль): аграріи желаютъ раздѣлаться съ долгами дешевымъ металломъ и бросаются въ объятія биметаллизма, недовольные рабочіе ²⁾ склоняются къ социализму, предприниматели подъ вліяніемъ низкихъ цѣнъ обращаются къ протекціонизму.

При оцѣнкѣ нападокъ на реформу денежнаго обращенія у насъ нужно имѣть въ виду введеніе винной монополіи. Масса лицъ, которая занималась продажей спиртныхъ напитковъ, имѣла винные склады, заводы и монополизировали въ этомъ отношеніи цѣлыя губерніи, конечно, потерпѣли большой имущественный ущербъ отъ введенія правительственной монополіи, и это надо принять во вниманіе при анализѣ тѣхъ жалобъ и нападокъ, которые вызываетъ противъ себя у насъ винная монополія ³⁾. Постройка желѣзныхъ дорогъ въ Англіи тоже въ свое время породила сильный протестъ: распространились слухи, что люди задохнутся отъ дыма локомотивовъ, весь скотъ перемретъ и пр.; возникла даже цѣлая лига, издававшая журналъ, специально направленный противъ проведенія желѣзныхъ дорогъ. Казалось бы, что такой фактъ можно считать суевѣріемъ, въ дѣйствительности же здѣсь говорили интересы тѣхъ общественныхъ группъ, для которыхъ было важно сохранить прежнія шоссеиныя дороги и каналы: содержатели отелей, станцій, трактирчики и т. д. — всѣ эти лица съ проведеніемъ новыхъ путей лишались средствъ существованія, и естественно, что на этой почвѣ возникъ протестъ ⁴⁾.

Вліяніе бумажной валюты на бюджетъ.

Бумажная валюта очень невыгодно отражается и на всемъ государственномъ бюджетѣ. Дѣло въ томъ, что странамъ, бѣднымъ капиталами, приходится заключать займы въ металлической валютѣ и оплачивать ихъ золотомъ, а получать доходы отъ налоговъ, пошлинъ и т. д. кредитными билетами или серебромъ. Чтобы добыть необходимыя средства для уплаты по заграничнымъ займамъ, государства нерѣдко вынуждаются создавать золотыя доходныя статьи: такъ, у насъ таможенныя пошлины съ 1877 г. должны были уплачиваться золотомъ. Этимъ способомъ съ плечъ государственнаго хозяйства финансовое бремя по приобрѣтенію золота для оплаты займовъ переносится на частныя хозяйства, которымъ приходится приобрѣтать для государственнаго казначейства особыя платежныя средства по колеблющимся цѣ-

¹⁾ «Англо-русскій вѣстникъ торговли», изд. при Моск. Общ. Сельск. хозяйств.

²⁾ Напр., ланкаширскіе рабочіе (хлопчато-бум.) стоятъ за серебряную валюту, такъ какъ при ней индійскія хлопчато-бумажныя фабрики пользуются какъ бы вывозной преміей, что оказываетъ угнетающее дѣйствіе на англійскую хлопчато-бумажную промышленность, и для нихъ паденіе серебра, усиливающее экспортную премію для индійскихъ предпринимателей, невыгодно: они желали бы и въ Англіи видѣть серебряную валюту, но для цѣлаго класса рабочихъ выгоднѣе золотая валюта, какъ объяснено уже ранѣе.

³⁾ См. «Винная монополія» въ Моск. «Очеркахъ».

⁴⁾ См. мой «Подходный налогъ въ Англіи», 1898 г.

намъ (Гурьевъ). Кроме того, постоянно колеблющаяся денежная единица затрудняетъ бюджетные расчеты: смѣта, составленная при одномъ курсѣ рубля, часто съ паденіемъ курса должна нарушаться, рассчитанныя раньше ассигновки должны увеличиваться, и предполагаемое равновѣсіе государственной росписи можетъ обратиться въ дефицитъ. Подъ вліяніемъ факта задолженности въ настоящее время государства, одно за другимъ, переходятъ къ золотому обращенію, при этомъ серебряную валюту, тоже колеблющуюся, какъ и бумажная, только въ менѣе рѣзкихъ формахъ, обходятъ. Развивающаяся экономическая жизнь требуетъ устойчивой валюты, и увеличеніе за послѣднее время добычи золота, достигшей огромныхъ размѣровъ, способствуетъ этому переходу къ золотому обращенію. Помимо Россіи, недавно также перешла къ золотой единицѣ Японія, въ настоящее время возстановляется золотое обращеніе въ Австріи, Индіи¹⁾. Этимъ огромнымъ запросомъ золота на возстановленіе валюты въ разныхъ странахъ и объясняется денежный кризисъ 1899 г. на мировомъ рынкѣ, который такъ много заставлялъ говорить о себѣ.

Общая во всемъ мірѣ добыча золота въ 1907 году 620.000 килогр., стоимостью свыше 2.100 милліоновъ франковъ. Все добытое золото за послѣднее десятилѣтіе (1897—1907) оцѣнивается приблизительно въ 17 милліардовъ франковъ, противъ 8,4 милліардовъ за предыдущее столѣтіе.

Исторія бумажныхъ денегъ въ Россіи.

Коснемся теперь въ самыхъ общихъ чертахъ исторіи бумажныхъ денегъ въ Россіи.

Мысль о выпускѣ бумажныхъ денегъ возникла еще при императрицѣ Елисаветѣ, но впервые она получила осуществленіе лишь при Екатеринѣ II. Екатерина II приказала открыть два «ассигнаціонныхъ» банка — въ Петербургѣ и Москвѣ — для выпуска «ассигнацій» съ той цѣлью, чтобы «облегчить хожденіе мѣдныхъ денегъ». Первое время выпуски производились очень умѣренно, ассигнаціи размѣнивались и ходили вслѣдствіе большого спроса даже съ преміей на $\frac{1}{4}$ — $\frac{1}{2}$ ‰ выше мѣди, т.е. въ размѣрѣ стоимости ея перевозки. Ассигнаціи имѣли тогда характеръ мѣдныхъ банкнотъ.

Но успѣхъ первыхъ выпусковъ очень соблазнилъ правительство, и такъ какъ эмиссіонная операція находилась внѣ контроля, всецѣло въ рукахъ казны, то государство стало выпускать ассигнаціи не только въ качествѣ орудій обращенія, какъ первоначально предполагалось, но и для удовлетворенія своихъ текущихъ потребностей, т.е. усвоило на нихъ взглядъ, какъ на легкое и удобное средство для покрытія дефицитовъ²⁾. Стали усиленно печатать ассигнаціи, въ результатъ чего сначала исчезъ лажъ, затѣмъ, параллельно съ дальнѣйшими выпусками, ассигнаціи начали падать въ цѣнѣ, наконецъ, былъ прекращенъ размѣнъ въ 1777 г., и цѣна ассигнацій упала до 97 коп. Но на этомъ скользкомъ пути правительство уже не могло остановиться: легкость полученія денегъ была заманчива, и печатный станокъ работалъ день и ночь. Пробовали вводить предѣльность выпусковъ, но это

¹⁾ См. карту (правда, теперь уже устарѣвшую) распространения золотой, серебряной и бумажной валютъ у *A. Scobel*. «Handelsatlas zur Verkehrs- und Wirtschaftsgeographie», Leipzig, 1902. О производствѣ золота труды *Soetbeer's* «Graph. Darstell. in Bezug auf die Silberfrage», Berl., 1886 и «Tabellen zur Währungs-Statistik verfasst in Fin. Minist.», Wien, 1903 г.

²⁾ *Судейкинъ*. «Рос. банкъ», 1891 г.

не привело ни къ какимъ положительнымъ результатамъ: въ 1795 г. было выпущено на 150 мил. ассигнацій, а къ 1800 г. выпуски достигли 213 мил. руб. Отечественная война еще увеличила количество ассигнацій, и къ 1817 г. ихъ было въ обращеніи на 836 мил. руб., а курсъ ихъ упалъ до 25—26 металл. коп.

Еще въ 1810 г. департаментъ экономіи Государственнаго Совѣта рѣшилъ приостановить выпускъ ассигнацій, поднять ихъ курсъ, постепенно накопить металлъ и снова, такимъ образомъ, возстановить металлическое обращеніе въ странѣ. Для этой цѣли предполагалось продать часть государственныхъ имуществъ. Уже былъ изданъ манифестъ, чтобы не выпускать вновь ассигнацій, но подоспѣвшая война заставила выпустить сначала на 45 мил., а затѣмъ еще 250 мил.; кромѣ того, была сильно развита поддѣлка ассигнацій, и самъ Наполеонъ наводнялъ нашу страну фальшивыми бумажками въ большомъ количествѣ.

Въ 1817—1818 гг., въ министерство Гурьева, вновь было приступлено къ сокращенію количества ассигнацій, для чего были заключены два займа въ ассигнаціяхъ и на металлическіе рубли, а въ 1820—1822 гг. еще сдѣланы два металлическихъ займа; часть денегъ отъ этихъ займовъ пошла на уничтоженіе ассигнацій, но и послѣ этого въ обращеніи ихъ оставалось все-таки до 595 миллионѣвъ. Въ 1839 г., съ цѣлью возстановленія металлической валюты, была произведена девальвация по курсу 3 руб. 50 ассигнацій за серебряный рубль, съ обмѣномъ ассигнацій на кредитные билеты, размѣненные на звонкую монету, — такимъ образомъ, монетной единицей объявленъ серебряный рубль ¹⁾. Въ 1840 г. была открыта депозитная касса для пріема золотой и серебряной монетъ: депозитные билеты, выдаваемые банкомъ вмѣсто металла, должны были пріучить населеніе къ кредитнымъ знакамъ, ходившимъ какъ золото и серебро (Ходскій), и въ то же время способствовать накопленію металла въ банкѣ. Въ 1843 году и произошелъ обмѣнъ ассигнацій на кредитные билеты — за 596 мил. руб. ассигнаціями было выдано 170 мил. руб. кредитными или серебромъ.

Для обезпеченія размѣна вначалѣ былъ образованъ металлическій фондъ въ 70½ мил. руб., и размѣнъ первое время шелъ безпрепятственно. Но эмиссионная операція попрежнему осталась въ рукахъ казны, въ государственномъ же бюджетѣ тогда были постоянныя дефициты, кромѣ того, Крымская война потребовала средствъ — и печатный станокъ опять заработалъ, какъ при Екатеринѣ, и прежнія «ассигнаціи» замѣнились безмѣрными выпусками «кредитныхъ билетовъ». Въ 1854 г. ихъ было выпущено на 509 мил. руб., въ 1857 г. на 735 мил. при размѣнномъ фондѣ въ 141½ мил. Въ 1858 г. размѣнъ прекращается: курсъ падаетъ сначала до 91—93 коп., а затѣмъ до 80—85 ²⁾. Въ Турецкую войну, въ 70-хъ годахъ, правительство еще

¹⁾ Монетной единицей у насъ былъ объявленъ серебряный рубль еще съ 1810 г. (ниже).

²⁾ Высоч. одобреннымъ 16 мая 1858 г. заключеніемъ комитета финансовъ размѣнъ былъ de facto приостановленъ (хотя и безъ опубликованія объ этомъ въ законодательномъ порядкѣ) и производился только въ исключительныхъ («особо-необходимыхъ») случаяхъ по распоряженію министра финансовъ. Любопытнѣе всего, что въ число этихъ «особо-необходимыхъ случаевъ» были включены заграничныя поѣздки, которыя въ царствованіе императора Николая Павловича были стѣснены 500-рублевымъ паспортнымъ сборомъ, а съ конца 1855 г. стали поощряться выдачей на каждое лицо, занесенное въ заграничный паспортъ, по 60 полуимперіаловъ въ обмѣнъ на кред. билеты. Лицамъ, идущимъ за границу, производился размѣнъ кред. билетовъ на золото даже въ то время, когда онъ былъ совершенно прекращенъ, хотя этотъ размѣнъ приказомъ министра финансовъ отъ 18 мая 1859 г. былъ ограниченъ 60 полуимперіалами на каждый заграничный паспортъ (а не на каждое лицо, записанное въ па-

болѣе воспользовалось питимною связью Государственнаго банка съ государственнымъ казначействомъ: появились новыя деньги подъ названіемъ «кредитные билеты временнаго выпуска» на сумму 467,8 мил. руб., и въ результатѣ курсъ спустился съ 85 коп. до 60; эти выпуски питали Турецкую кампанію. Госуд. казначейству, по Высоч. повелѣнію 25 окт. 1876 г., разрѣшено было покрывать чрезвычайные расходы военнаго времени «позаимствованиями» изъ Госуд. банка, а послѣд- нему предоставлено было ради этого выпускать кредитные билеты такъ наз. «временнаго выпуска», которые и составили къ 1 января 1879 г. сумму въ 467,8 мил. руб. Эти выпуски были зачислены со стороны госуд. казначейства долгомъ Госуд. банку и окончательно погашены лишь въ 1900 г. (1). Здѣсь я не упоминаю о попыткѣ въ 1862 г. установить размѣнъ, по эта операція не удалась и продолжалась всего нѣсколько мѣсяцевъ.

Въ 1880 году число кредитныхъ билетовъ въ обращеніи дошло до 716,5 мил. руб. при размѣнномъ фондѣ въ 171,5 мил., а временно выпущенные въ Турецкую войну билеты рѣшено было изъять путемъ погашенія по 50 мил. руб. въ годъ, начиная съ 1881 г. въ теченіе 8 лѣтъ; но окончательно этотъ долгъ былъ погашенъ только въ 1897 г. (1). Въ 1887 г. сумма постоянныхъ выпусковъ кредитныхъ билетовъ возросла до 780 мил. руб., металлическій фондъ равнялся 211 мил. руб., количество временно выпущенныхъ билетовъ уменьшилось до 266,3 мил. рублей, и къ началу реформы кредитныхъ билетовъ оставалось въ размѣрѣ 1.121 мил. (2).

Исторія денежной реформы въ Россіи.

Чтобы исправить нашу денежную систему, первоначально былъ проектъ поднять кредитный рубль до паритета, т. е. равнять цѣнность кредитнаго рубля съ цѣнностью золотого (3) посредствомъ под-

спортъ, какъ практиковалось раньше). De facto для лицъ, пользовавшихся протекціей, размѣнъ производился, конечно, и въ значительно большемъ размѣрѣ. Такимъ образомъ была установлена нѣкоторая премія для желающихъ отправиться въ заграничное путешествіе, а это, въ связи съ отмѣной прежнихъ паспортныхъ стѣсненій и налоговъ и съ подвигавшейся быстро постройкой Спб.-Варшавской жел. дороги, привело къ огромному увеличенію числа лицъ, выѣхавшихъ за границу. Въ 1856 г. число это не превышало 17.542 чел., въ 1857 г. оно дошло уже до 32.043 чел., въ 1858 г. до 69.483 чел., въ 1859 г. до 110.582 и въ 1860 г. до 275.582 чел., расходы которыхъ не могли выгодно отразиться на нашемъ платежномъ балансѣ, а съ тѣмъ вмѣстѣ и на валютныхъ курсахъ (Мигулинъ. «Наша банковая политика», стр. 108—109).

1) База сравнивала кредитные билеты, выпущенные въ обращеніе, съ винномъ, влитымъ въ воду: ихъ такъ же трудно извлечь изъ обращенія, какъ вино изъ воды.

2) Въ заключеніе интересно отмѣтить своеобразныя теоріи бумажныхъ денегъ Посошкова и Карамзина. Иноземцы, — пишетъ Посошковъ, — «въ своихъ иноземскихъ деньгахъ сличаютъ цѣну по положенному въ нихъ матеріалу, а не по власти королевской: они чаще почитаютъ серебро и мѣдь... Мы не иноземцы, не мѣди цѣну исчисляемъ, но имя цари своего величаемъ. У насъ толь спльно Его Пресвѣтлаго Величества слово, ащебъ повелѣлъ на мѣдной золотниковои цѣтѣ положить рублевою начертаніе, то бѣ она за рубль въ торгахъ ходитъ стала во вѣки вѣковъ неизмѣнно». Какъ это противорѣчитъ фактамъ, видно изъ того, что при выпускѣ мѣдныхъ денегъ въ XVII ст. лажа на серебро въ 1663 г. достигъ 1.400⁰⁰/₀, и крестьяне, — говоритъ Котошихинъ, — увидѣвъ, какіа въ одну пору худыя дѣланы деньги... не почали въ города возить сѣно и дровъ и съѣстныхъ припасовъ, и почала бѣсть отъ тѣхъ денегъ скудость большаа на всякіе товары... (Бржевскій. «Госуд. долги Россіи», 27).

А вотъ теорія Карамзина: «Если бѣ государь далъ намъ клейменныя щепки и велѣлъ ходитъ ихъ вмѣсто рублей, нашедши способъ предохранять насъ отъ фальшивыхъ монетъ деревянныхъ, то мы взяли бы и щепки».

3) Мы далѣе дояснимъ, почему — золотого, а не серебрянаго рубля.

нятія торговыхъ и промышленныхъ оборотовъ, которые бы предъявили большій спросъ на деньги. Въ 1877 году министръ финансовъ Рейтернъ внесъ въ комитетъ финансовъ представленіе ввести на ряду съ дурнымъ обращеніемъ хорошее, т.е. разрѣшить заключеніе сдѣлокъ на звонкую монету. Главная цѣль этого проекта состояла въ томъ, чтобы привлечь иностранные капиталы и поднять промышленность, послѣдняя же дала бы работу бумажнымъ деньгамъ, отчего курсъ ихъ поднялся бы. Въ то же время, параллельно съ этимъ, предполагалось накопить металлическій фондъ. Но начавшаяся Турецкая война разстроила проектируемыя мѣры: послѣдовали выпуски кредитныхъ билетовъ на военные расходы, и о накопленіи металлическаго запаса нечего было и думать. Путь медленнаго доведенія бумажнаго рубля до паритета былъ бы слишкомъ продолжителенъ: нужно было ждать долгіе годы пока разовьются торговля и промышленность, благодаря спросу которыхъ на денежные знаки поднимется цѣнность кредитнаго рубля до золотого.

Послѣдующее министерство Бунге (1881—1887 гг.) предполагало слѣдовать той же программѣ: довести бумажный рубль до паритета и постепенно уменьшать количество кредитныхъ рублей въ обращеніи. Уменьшеніе бумажныхъ денегъ было предположено исполнить металлическими, для чего Бунге считалъ необходимымъ: 1) разрѣшить совершеніе сдѣлокъ на монету съ тѣмъ, чтобы пріемъ ея по курсу былъ обязательенъ, и 2) разрѣшить употребленіе монеты съ лажемъ въ платежахъ какъ казенныхъ, такъ и частныхъ. Это ввело бы въ обращеніе звонкую монету, пріучило бы населеніе къ ней и создало бы регуляторъ, уменьшающій колебанія вексельнаго курса. Но Государственный Совѣтъ, соглашаясь въ принципѣ съ министромъ, не далъ движенія его проекту, считая болѣе важнымъ прежде, чѣмъ разрѣшить сдѣлки на металл, изъять изъ обращенія излишнее количество кредитныхъ рублей, чего не было сдѣлано. Бунге также обращалъ серьезное вниманіе на то, чтобы накопить металлическій фондъ.

Вышнеградскій, смѣпившій Бунге, отрицательно отнесся къ поднятію цѣнности рубля до паритета. По его мнѣнію, такое повышеніе курса было бы невыгодно для нашей отпускной торговли: увеличятся де-вывозъ и сократятся вывозъ, а послѣ продолжительнаго періода припоровленія цѣнъ всѣхъ предметовъ къ пониженной цѣнности кредитнаго рубля повышеніе курса послѣдняго произведетъ перемѣщеніе богатствъ изъ однихъ рукъ въ другія; вообще эта мѣра, по мнѣнію Вышнеградскаго и комитета финансовъ, не могла бы быть осуществлена безъ глубокаго потрясенія всего экономического строя ¹⁾. Поэтому Вышнеградскій избралъ способомъ возстановленія валюты *девальвацию*, т.е. необходимость признать упавшій курсъ кредитнаго рубля за фактъ и возстановить размѣнъ, основываясь на данномъ, но прочно фиксированномъ курсѣ рубля. Онъ продолжалъ накапливать золотые запасы, поднимая таможенные ставки и тѣмъ сжимая привозъ къ намъ товаровъ. При немъ принимались суровыя мѣры взысканія сборовъ съ крестьянъ, что заставляло ихъ продавать хлѣбъ по низкимъ цѣнамъ осенью, и хлѣбъ, такимъ образомъ, какъ бы искусственно выталкивался за границу. «Сами не дождимъ, а вывеземъ» — говорилъ И. А. Вышнеградскій въ голодный годъ (*Шаанебахъ*. «Денежная реформа и народное благосостояніе»). Но привести въ исполненіе своихъ плановъ ему не пришлось.

1) *Кашкаровъ*. «Денежное обращеніе въ Россіи», 1898 г.

Такъ обстоило дѣло до министра финансовъ С. Ю. Витте (1892 г.), который дѣятельно принялся за реформу, держась принципа девальвациі. Со вступленіемъ Витте предпринимается рядъ мѣръ для 1) упрощенія (фиксациі) курса рубля, 2) накопленія золотого запаса и 3) обузданія спекуляціи съ русскимъ рублемъ на иностранныхъ биржахъ.

Биржевая игра на русскій рубль была особенно сильно развита на берлинской биржѣ и тяжело отзывалась на курсѣ. Съ цѣлью парализовать эту зависимость курса отъ иностранной спекуляціи была введена таможенная пошлина на вывозимые за границу кредитные билеты, въ размѣрѣ 1 копейки съ каждыхъ переходящихъ русскую границу 100 рублей. Эта мѣра имѣла не фискальное, а исключительно статистическое значеніе — привести въ извѣстность, какими средствами располагала спекуляція; опредѣленный максимумъ (3.000 руб.) освобождался отъ пошлины, а за утайку билетовъ взымался крупный штрафъ — въ 25% съ утаенной суммы.

Спекуляція на нашъ рубль сильно разыгралась въ Берлинѣ въ 1894 году, но скоро спекулянты были прижаты къ стѣнѣ. Они играли на пониженіе рубля, но Министерство Финансовъ черезъ своихъ агентовъ закупило за границей на сроки нашихъ рублей на 30 милліоновъ и, когда пришло время поставки, потребовало ихъ: на биржѣ рублей не оказалось, спекулянты очутились въ весьма плачевномъ положеніи, и только по усиленной просьбѣ имъ было отпущено кредитныхъ билетовъ на 25 милліоновъ рублей, по курсу 234 марки за 100 рублей. Это подняло бурю въ берлинской печати противъ нашего Министерства Финансовъ.

Для борьбы со спекуляціей внутри страны былъ изданъ циркуляръ, запрещающій банкирскимъ, торговымъ домамъ и другимъ учрежденіямъ коммерческаго кредита принимать хотя бы косвенное участіе въ сильно распространенной тогда игрѣ на курсъ кредитнаго рубля¹⁾. Министръ финансовъ призналъ нужнымъ установить также въ законодательномъ порядкѣ мѣры преслѣдованія за сдѣлки по покупкѣ и продажѣ на срокъ золотой валюты, совершаемыя исключительно съ цѣлью полученія разницы между курсомъ валюты, условленнымъ сторонами, и дѣйствительнымъ на какой-либо назначенный имъ срокъ. Въ случаѣ подозрѣнія въ совершеніи такого рода сдѣлокъ министръ могъ требовать свѣдѣній отъ банкирскихъ домовъ, а для контроля — осмотра книгъ и дѣлопроизводства; ему принадлежало право возбуждать судебное преслѣдованіе противъ виновныхъ, даже удалять директора и членовъ правленія и взыскивать въ видѣ штрафа 5—10% съ суммы сдѣлки. Кроме того былъ усиленъ надзоръ за биржами (Кашкаровъ, стр. 201). Циркуляромъ 8 іюня 1893 года было постановлено, что производство на биржахъ операцій съ фондами, векселями и валютой безъ посредства маклеровъ дозволяется только владѣльцамъ или представителямъ дѣйствующихъ въ Россіи торговыхъ, промышленныхъ или банкирскихъ предпріятій. До этого постановленія право посѣщать биржу принадлежало всякому лицу, уплатившему торговую пошлину, и нерѣдко случалось, что лица, не имѣющія собственныхъ предпріятій, выбрали гильдейскія свидѣтельства только для того, чтобы участвовать въ биржевой игрѣ. Общій характеръ мѣръ направленъ былъ къ тому, чтобы поставить спекуляцію въ извѣстныя рамки, фиксировать курсъ рубля и, слѣдовательно, найти тотъ размѣръ, по которому можно было бы девальвировать нашъ рубль.

¹⁾ Политическія условія играли крупную роль въ пониженіи курса нашего рубля (23—24).

Спокойное политическое положеніе, благопріятныя бюджетныя результаты, накопленіе путемъ займовъ значительнаго золотого запаса¹⁾, устоячивость курса — помогли совершить девальвацію.

Въ началѣ 1895 г. былъ утвержденъ внесенный министромъ финансовъ въ комитетъ финансовъ проектъ о разрѣшеніи сдѣлокъ на золотую монету. Государственный Совѣтъ, на одобреніе котораго былъ представленъ этотъ проектъ, постановилъ: 1) Всякія дозволенныя закономъ письменныя сдѣлки могутъ быть заключаемы на російскую золотую монету. 2) По такимъ сдѣлкамъ уплата производится или золотой монетой или кредитными билетами по курсу на золото въ день дѣйствительнаго платежа, а въ случаѣ спора о курсѣ — по послѣднему среднему курсу сдѣлокъ С.-Петербургской биржи. Кроме того было разрѣшено принимать въ казну по платежамъ депозитныя квитанціи, выданныя Госуд. банкомъ взаменъ внесеннаго въ него золота²⁾.

Далѣе Госуд. банку предоставлялось право покупать и продавать золотую монету по курсу и выдавать кредиторамъ казны, съ ихъ согласія, золото. Такимъ образомъ была создана факультативная другая система денежнаго обращенія. Разрѣшая сдѣлки на золото и вводя послѣднее въ обращеніе, Мин. Фин. мало опытнымъ путемъ, производило опытъ: что будетъ съ золотомъ въ Россіи? Такимъ же путемъ осторожно шло оно и въ вопросѣ о введеніи вишней монополіи, снятіи круговой поруки.

Въ 1897 г. произошло полное упроченіе золотой валюты: еще въ декабрѣ 1895 г. курсъ былъ опредѣленъ въ 7 руб. 50 коп. за полумпериаль новаго чекана, въ 1896 г. онъ былъ закрѣпленъ по 31 дек. 1897 г., а затѣмъ этотъ курсъ, т. е. 1 руб. кред. = 66²/₃ руб. зол., былъ принятъ и для размѣна.

Итакъ, было рѣшено девальвировать бумаж. рубль на золото, и этотъ путь девальваціи при долговременномъ и сильномъ паденіи рубля былъ самый удобный для исправленія денежнаго обращенія у насъ. Но одно время поднимался вопросъ юридическаго свойства: не имѣеть ли государство права произвести девальвацію кредитнаго рубля не въ золотѣ, а въ серебрѣ? Съ точки зрѣнія формальнаго права размѣнъ могъ быть произведенъ и на серебро: у насъ по закону 1810 г. монетной единицей былъ объявленъ серебряный рубль³⁾, затѣмъ въ обращеніи было серебро и золото, и на кредитныхъ билетахъ писалось, что предъявитель билета имѣеть право размѣнять его въ банкѣ на золото или серебро. Но возникло недоумѣніе, какъ понимать это право: предъявитель могъ требовать золота или серебра по

1) А также вслѣдствіе высокаго протективнаго тарифа, одной изъ цѣлей введенія котораго было накопленіе у насъ золотыхъ запасовъ (уплата таможенныхъ пошлинъ у насъ совершалась въ золотѣ съ 1877 г.). Совершалась и просто покупка золота за счетъ казны. Ради накопленія золота создавались также пониженные жел.-дорожныя вывозныя тарифы.

2) Депозит. квитанціи на золото введены были въ 1876 г. въ С.-Петербургѣ и 11 отдѣленійхъ («Исторія Мин. Фин.», юбилейн. изд., т. II, стр. 411).

3) Въ 1893 г. этотъ металл настолько упалъ въ своей цѣнности, что даже были прекращены выпуски серебряныхъ руб. и приѣмъ на монетный дворъ отъ частныхъ лицъ серебра для перечекашки въ новую монету, а также запрещенъ ввозъ въ Россію всякой иностранной серебряной монеты, за исключеніемъ тайтискихъ ямбовъ. Съ 1893 г. серебряныя рубли для приѣма въ уплату таможенныхъ сборовъ назначались по цѣнамъ болѣе низкимъ, чѣмъ рубли кредитныя, именно въ 1893 г. по 55 коп. противъ 60, въ 1894 — 1895 гг. по 50, затѣмъ даже по 45 противъ 60. Явленіе это было ненормально, такъ какъ по закону серебряная монета приравнивалась къ кредитнымъ билетамъ.

Ни въ какіе казенныя платежи золотая монета вовсе не допускалась съ 1818 по 1833 г., она принималась на храненіе какъ посуда, въ % же вклады ея не принимали.

своему желанію, или же банкъ, кредитное учрежденіе должно опредѣлять выборъ монеты? Для разрѣшенія этого спорнаго вопроса при Мпн. Финансовъ была образована коммиссія, въ которую вошли и нѣкоторые профессора С.-Петербургскаго университета. Въ коммисіи голоса раздѣлились: одни настаивали на томъ, что право выбора монеты принадлежитъ Государственному банку, другіе, наоборотъ, — предъавителю билетовъ.

Съ фактической девальвацией въ золотѣ устранился вопросъ о справедливости размѣна на серебро. Раньше серебро по своей цѣпности стояло выше кредитныхъ билетовъ, потомъ серебряный рубль упалъ и кредитный сталъ выше ¹⁾, слѣдовательно, если бы государство девальвировало на серебро, — а съ точки зрѣнія формальнаго права это представлялось возможнымъ, — то оно получило бы значительныя выгоды, но государство расплатилось золотомъ и тѣмъ лишило себя этихъ выгодъ.

Размѣнъ на серебро принесъ бы большія выгоды обремененнымъ гипотечной задолженностью землевладѣльцамъ и всѣмъ лицамъ, имѣющимъ долги, такъ какъ кредитный рубль стоялъ выше, чѣмъ серебро ²⁾.

1) Приводимъ наше законодательство о валютѣ:

1) Главною, непремѣняемою и законною мѣрою (монетною единицею) всѣхъ монетъ, обращающихся въ государствѣ, устанавливается серебряный рубль въ 4 золотника 21 долю чистаго серебра (манифесты 20 июня 1810 г., ч. I, § 1; 1 июля 1839 г., ст. 1; 1 июня 1843 г.).

2) Всѣ счеы, условія и сдѣлки между казною и частными лицами, а также и частными лицъ между собой, должны совершаться единственно на серебряную монету (манифестъ 1839 г., стг. 6, 7 и 9).

3) Ст. 6 манифеста 1839 г. заключаетъ запрещеніе маклерамъ и нотариусамъ совершать и свидѣтельствовать сдѣлки иначе, какъ на серебро, заключенныя. (Въ 1895 году отдѣльнымъ законодательнымъ актомъ *разрѣшены* сдѣлки на золотую монету).

4) Кредитнымъ билетамъ присвоивается хожденіе во всей имперіи наравнѣ съ серебряною монетою (манифестъ 1841 г., ст. 4, подтвержденная манифестомъ 1843 года).

5) Золотой монетѣ предоставляется свободное обращеніе по ея сравнительному достоинству къ настоящему серебряному рублю (манифестъ 1810 года, часть I, § 2).

6) Ст. 11 манифеста 1843 года просто предоставляетъ прпносителю кредитныхъ билетовъ право обмена таковыхъ на звонкую монету въ Петербургѣ, по его желанію, безъ ограниченія суммы, а въ Москвѣ съ ограниченіемъ суммы до 3.000 руб. въ одиѣ руки (цитир. по книгѣ *Бутми*. «Къ вопросу о денежной реформѣ». Краткій сборникъ законовъ, опредѣляющихъ денежную систему въ Россіи, Одесса, 1897 г.).

2) Если бы государство нашло нужнымъ произвести редукцію частныхъ долговъ, чтобы спасти задолженное земледѣіе, то пусть лучше оно произведетъ это не путемъ порчи валюты, а просто изъ общегосударственныхъ средствъ: лучше можно распределить издержки на это среди населенія. Но, какъ говорить, аграріи хотѣтъ получить, но не хотѣтъ благодарить за это...

Биметаллисты въ защиту серебряной монетной единицы у насъ приводятъ интересъ сельскаго хозяйства. Вотъ, для иллюстраціи, что говоритъ г. Бутми.

«До 1893 г. крестьянинъ имѣлъ право снести слитокъ въ 5 фунтовъ серебра на монетный дворъ, прератить его тамъ въ 100 руб. серебряныхъ и этими 100 серебряными рублями расплатиться за всякій долгъ и всякую повинность въ 100 руб., ибо этотъ серебряный рубль есть «государственная монетная единица» (см. «Уст. Монетный», изд. 1893 г.). Этимъ правомъ онъ никогда не пользовался, но самое существованіе такого права служило гарантійей того, что кредитный рубль никогда не станетъ дороже «государственной монетной единицы».

«Нынѣ крестьянинъ можетъ приобрести эти 5 фунтовъ серебра, освобождающіе его по закону отъ всякаго долга въ 100 руб., за 64 руб. кредитныхъ или золотыхъ новаго чекана. Но, благодаря отмѣнѣ чеканки серебра за счетъ частныхъ лицъ въ 1893 г., онъ не можетъ этими 5 фунтами серебра расплатиться за долгъ въ 100 руб., несмотря на то, что въ томъ же 1893 г. Уставъ Монетный еще разъ подтверждаетъ, что «государственная монетная единица есть именно серебряный рубль = $\frac{1}{100}$ части 5 фунтовъ серебра (4 зол. 21 дола)».

Слѣдовательно, лица, наложившія на свои имѣнія ипотеки въ кредитномъ рублѣ, при девальвациі на серебро получили бы право расплатиться этимъ болѣе дешевымъ металломъ, значительно упавшимъ въ цѣнѣ, такъ что за 1 кредитный рубль, который въ моментъ займа стоилъ, допустимъ, 80 коп., они имѣли бы право расчитаться рублемъ, стоявшимъ по своей цѣнности гораздо ниже. Но такой способъ размѣна, съ другой стороны, былъ бы очень невыгоденъ для государства, имѣющаго огромный металлическій долгъ: при установленіи серебряной валюты оно получало бы доходы въ серебрѣ, тогда какъ по своимъ заграничнымъ платежамъ должно было бы расчитываться золотомъ. Вслѣдствіе этого у насъ рѣшено было приступить къ девальвациі на золото, т.-е. закрѣпить пониженный курсъ рубля, какъ онъ установился за послѣдніе годы. Девальвациа въ данномъ случаѣ являлась единственно удобнымъ способомъ возстановленія размѣна.

Въ мартѣ 1897 г. Государственный Совѣтъ отнесся критически къ проекту министра финансовъ о регулированіи эмиссіонной операціи Государственного банка. По мнѣнію Государственного Совѣта, сначала нужно было урегулировать отношенія Государственного банка и Министерства Финансовъ: сдѣлать банкъ независимымъ учрежденіемъ, чтобы не было возможности выпускать кредитные билеты для цѣлей государственнаго казначейства. Но вся реформа денежнаго обращенія прошла Высочайшими указами.

Указомъ 29 августа 1897 г. ¹⁾ было объявлено, что первые 600 мил. кредитныхъ рублей обезпечиваются золотомъ наполовину, т.-е. 300 мил. обезпечиваются, а другіе 300 мил. остаются безъ покрытія. Предполагалось, что эти необезпеченные металломъ рубли найдутъ для себя работу, благодаря которой они не придутъ для размѣна въ государственное казначейство, дальнѣйшіе же выпуски должны быть обезпечены рубль за рубль. Всего кредитныхъ билетовъ находилось въ обращеніи къ моменту реформы на 1.121 мил. руб., а въ размѣнномъ фондѣ было накоплено 900 мил. золотомъ, слѣдовательно,

«Возстановите чеканку серебра за счетъ частныхъ лицъ, и тягость выкупныхъ платежей для крестьянина облегчится на 36%. Если въ интересахъ торжества золотой валюты невозможно возстановленіе чеканки серебра за счетъ частныхъ лицъ, то перечислите выкупные платежи крестьянина съ прежней серебряной на вводимую новую, золотую валюту по «ея сравнительному достоинству къ настоящему серебряному рублю» (по смыслу манифеста 20 іюня 1810 г.). Тогда выкупные платежи крестьянъ будутъ облегчены на 36%, и это облегченіе не будетъ даже составлять льготы, а явится только справедливымъ возстановленіемъ первоначальнаго размѣра обязательства. Если, кромѣ того, принять въ соображеніе суммы, переплаченные крестьянами въ 1833, 1894, 1895, 1896 и 1897 гг. вслѣдствіе превышенія курсомъ кредитнаго рубля (см. «Денежный кризисъ», табл. I, графа IV) его серебрянаго эквивалента, то мы увидимъ, что этой суммы достаточно съ избыткомъ для *справедливаго* сложения числящихся на крестьянахъ недоимокъ по выкупнымъ платежамъ».

«Насъ спросятъ, почему мы вышеприведенный расчетъ примѣняемъ только къ выкупнымъ платежамъ, а не ко всѣмъ налогамъ вообще. Отвѣчаемъ: Размѣръ налоговъ опредѣляется государственной необходимостью, а размѣръ выкупныхъ платежей, какъ платежей по договору, — смысломъ первоначальнаго обязательства».

(Г. Бутми. «Золотая валюта», Петерб., 1904).

Но не надо забывать, что серебряный рубль за послѣднее время никогда фактически не былъ денежной единицей у насъ: такой единицей былъ у насъ кредитный бум. рубль, который то стоялъ ниже, чѣмъ серебряный, то выше его, и серебряный рубль относительно кредитнаго былъ простымъ товаромъ.

1) По указу 29 авг. 1897 г. кредитные билеты выпускаются Госуд. банкомъ въ размѣрѣ, строго ограниченномъ настоятельными требованіями денежнаго обращенія. Это понятіе очень растяжимое, и въ указѣ не сказано, что кредитные выпускаются только для краткосрочныхъ коммерческихъ операцій банка.

наличность золота у насъ съ избыткомъ покрывала находящіяся въ обращеніи кредитные билеты. Обезпеченіе у насъ гораздо болѣе, чѣмъ на Западѣ.

14 ноября того же года на кредитныхъ билетахъ прежняя надпись замѣнена новою: «Государственный банкъ размѣниваетъ кредитные билеты на золотую монету безъ ограниченія суммы», при чемъ 1 руб., равный $\frac{1}{15}$ имперіала, содержитъ 17.424 долей чистаго золота ¹⁾. На ряду съ этимъ, указомъ 29 марта 1898 г. ограничивается чеканка серебра: было постановлено, что число серебряной монеты (включая и билонную) не должно превышать цифры тройного количества населенія.

Проф. Ходскій настаивалъ на необходимости обезпеченія золотомъ выпускаемаго въ обращеніе серебра (128). Приѣмъ банковаго серебра между частными лицами въ настоящее время обязательенъ на сумму не свыше 25 руб., а Госуд. банкъ обязанъ принимать его на любую сумму, но не размѣнивать серебро на золото, — такого обязательства не установлено. Отъ чеканки серебра въ теченіе нѣсколькихъ лѣтъ казна получила доходу болѣе 51 милл. рублей. Дѣло въ томъ, что въ настоящее время серебряный рубль по внутренней своей цѣнности стоитъ дешевле, чѣмъ его номинальная цѣна. Казна же, покупая серебро по болѣе дешевой цѣнѣ (на покупку серебра мы затратили крупная суммы — до 147 милл. руб., по словамъ проф. Ходскаго), перечекавшая его въ монету, получаетъ извѣстную выгоду отъ этой операціи.

Два раза индійское правительство на чеканкѣ серебряной монеты за нѣсколько послѣднихъ лѣтъ получало прибыль почти въ 9 милл. фун. стерл., но этотъ доходъ оно помѣстило въ бумаги, выпущенныя въ англійской валютѣ («В. Ф.», 1905, № 32).

Помѣщеніе этого дохода въ рубрику обыкновенныхъ доходовъ вызываетъ большій сомнѣнія: въ сущности мы имѣемъ здѣсь дѣло съ кредитомъ, и въ Англии доходъ отъ чеканки серебряной монеты идетъ на погашеніе госуд. долга. Министерство Финансовъ, закупая серебро по рыночной цѣнѣ, выпускаетъ его въ видѣ монеты по гораздо болѣе высокой, и эта разница и заносится какъ монетный доходъ. Въ 1896 г. такого дохода было получено 10,5 милл. руб., въ 1897 г. — 16,2 милл. руб. Скорѣе слѣдовало бы заносить этотъ доходъ по статьѣ кредита: вѣдь это, въ сущности, все равно, если бы казна, выпуская бумажныя деньги, стала заносить по статьѣ обыкновенныхъ доходовъ разницу между номинальной цѣнностью этихъ бумажныхъ денегъ и стоимостью ихъ печатанія и цѣнности матеріала, — здѣсь нѣтъ никакой принципиальной разницы. За послѣдній годъ монетный доходъ уменьшился отъ сокращенія чеканки серебряной монеты (Виленкинъ) ²⁾.

Вотъ что мы читаемъ въ «Кассовомъ отчетѣ за 1899 г. Мин. Финансовъ»: «Серебра въ слиткахъ приобрѣтено по передѣльной цѣнѣ на 26.855.362 руб. 27 коп., изъ числа которыхъ за 46.126 руб. 19 коп.

1) Размѣнный фондъ, покоящійся въ банкѣ, такъ же безцѣненъ для поправленія нашего курса, какъ безцѣненъ для излѣченія больного, страдающаго лихорадкой, цѣлый складъ хины, находящійся въ соседней отъ больного комнатѣ («Истор. М. Ф.», ч. II, стр. 422). Съ введеніемъ размѣна это накопленное золото было выпущено въ обращеніе.

2) Опасно въ серебряную монету вкладывать серебра на полную цѣну данной монеты, такъ какъ тогда при всякомъ поднятіи и цѣны серебра монета данного рода будетъ скупаться и превращаться въ слитки для вывоза за границу, какъ это имѣло мѣсто съ мексиканскими долларами («бѣгство» ихъ) въ 1905 г. («В. Ф.», 1906, № 8).

уплачено кабинету Его Императорскаго Величества рубль за рубль, а за серебро, въ количествѣ 16.773.244, 72 унцій стандартъ, купленное за границу и записанное по счетамъ по передѣльной цѣнѣ въ 26.809.236 руб. 08 коп., уплачено 18.310.667 руб. 66 коп. Въ отдѣлѣ промѣна суммъ показаны обороты по покупке серебра, за исключеніемъ прибыли, полученной отъ приобрѣтенія серебра за границу, въ суммѣ (26.809.236 руб. 08 коп.—18.310.667 руб. 66 коп.) 8.498.568 р. 42 коп., которая отнесена къ счету монетныхъ операцій, какъ прибыль казны, подлежащая перечисленію въ доходъ по смѣтѣ особенной канцеляріи по кредитной части, по мѣрѣ чеканки монеты».

11 іюня 1899 г. на ввозимое къ намъ серебро въ слиткахъ, листахъ, полосахъ и порошкѣ установлена пошлина въ размѣрѣ 3 руб. съ фунта — около 20% съ цѣны («Т.-Пр. Газ.», 1899 г., 7 іюля нов. стила). Пошлина установлена, такъ какъ съ введеніемъ въ имперію золотого обращенія серебро превратилось въ простой товаръ, а таможенному обложенію подлежатъ чугунъ, желѣзо, сталь, мѣдь. Серебряный рубль до введенія пошлины стоилъ приблизительно 68,4 коп.

Серебро на Западѣ уже находилось въ обращеніи, у насъ же искусственно вводилось, и мы, считая только по 4% на затраченный капиталъ, ежегодно платимъ и будемъ платить золотомъ 6 мил. рублей за удовольствіе вмѣсто удобныхъ бумажекъ носить въ карманахъ громоздкое серебро (Ходскій, 207—209). Но надо замѣтить, что серебро легко поддѣлать, и китайцы, кажется, уже начали этимъ заниматься; они обмѣниваютъ его на кредитные билеты, а эти послѣдніе — на золото (Мигулинъ, 214).

Наши кредитные билеты не имѣютъ принудительнаго курса: комитетъ финансовъ отвергъ эту оговорку по предложенію министра финансовъ, но въ случаѣ приостановки размѣна, повидимому, возможно совершеніе сдѣлокъ на золото.

По Высоч. повелѣнію 1904 г.: 1) россійская золотая монета въ рубльяхъ на ряду съ финляндскою золотою монетою въ маркахъ составляетъ законное средство платежа въ Великомъ Княжествѣ Финляндскомъ; 2) россійская золотая монета въ Великомъ Княжествѣ Финляндскомъ въ платежѣ какъ въ правительственныя кассы, такъ и при расчетахъ частныхъ лицъ между собою обязательно принимается въ неограниченномъ количествѣ; 3) россійскіе государственные кредитные билеты и серебряная и мѣдная монеты въ Великомъ Княжествѣ Финляндскомъ: а) на казенныхъ желѣзныхъ дорогахъ, при таможенномъ сборѣ и въ уплату казенныхъ податей; б) въ почтовыхъ и телеграфныхъ установленіяхъ и на каналахъ, а также при всѣхъ платежахъ, производимыхъ по таксамъ, утвержденнымъ казенными, городскими, общественными установленіями, обязательно принимаются въ слѣдующихъ размѣрахъ: кредитные билеты и серебряная монета достоинствомъ въ 1 руб., 50 и въ 25 коп. — въ неограниченномъ количествѣ; серебряная монета, достоинствомъ въ 20, 15, въ 10 и 5 коп. — не свыше 3 руб., а мѣдная монета — не свыше 25 коп. при каждомъ платежѣ.

28 апрѣля 1900 года послѣдовалъ Высочайшій указъ на имя министра финансовъ, которымъ приказывается «для окончательнаго погашенія долга государственнаго казначейства Государственному банку по выпущеннымъ кредитнымъ билетамъ (временнаго выпуска, о которыхъ было говорено рѣше) уплатить Государственному банку изъ свободной наличности государственнаго казначейства весь остатокъ сего долга — пятьдесятъ милліоновъ рублей». Въ то же время Высочайшій указъ 28 апрѣля создаетъ твердую увѣренность въ населеніи,

что впредь не будет выпусков кредитных билетов для нужд государственной казны: «Мы находим необходимым выразить непремѣнную волю Нашу, дабы выпуск кредитных билетов производился на точномъ основаніи Именного указа Нашего 29 августа 1897 г. и не служилъ впредь источникомъ воспособленія государственной казны».

Этимъ Высочайшимъ указомъ, наконецъ, окончательно уничтоженъ плодъ интимной незаконной связи Государственнаго банка съ государственнымъ казначействомъ (хотя самая связь осталась). Государственное казначейство привыкло смотрѣть на Государственный банкъ, какъ на свой собственный карманъ, по своему произволу распоряжаясь печатнымъ станкомъ для изготовления кредитныхъ билетовъ. Какъ мы видимъ, Высочайшій указъ подтверждаетъ, чтобы на будущее время выпуски кредитныхъ билетовъ производились не иначе, какъ на точномъ основаніи указа отъ 29 августа 1897 г., и въ то же время выразительно запрещаетъ выпускать кредитные билеты для воспособленія государственной казнѣ. Эта чрезвычайно важная мѣра не можетъ не остаться безъ вліянія на довѣріе къ устойчивости нашей денежной реформы и къ желанію держаться разъ избраннаго пути.

Итакъ, монетной единицей въ Россіи стала золотой рубль. Введеніе золотой реформы было встрѣчено съ крайнимъ недоувѣріемъ нашей экономической прессой, о чемъ свидѣлствуютъ пренія въ Вольно-Экономическомъ Обществѣ. Сомнѣвались, главнымъ образомъ, въ томъ, можетъ ли удержаться въ Россіи золотое обращеніе, и старались доказать, что наше золото уйдетъ за границу. Для подтвержденія этой мысли печатались очень подробныя хроники русскаго торговаго баланса и дѣлались попытки расчетнаго баланса. Конечно, торговый балансъ можно подвести довольно точно, но относительно расчетнаго нужно отказаться отъ попытки дать точный учетъ 1): здѣсь можно намѣтить лишь тенденцію.

Балансъ вѣшной торговли съ 1 января по 10 декабря по европейской границѣ

Годы.	Цѣнность товаровъ.		Отпускъ больше привоза.
	Отпускныхъ.	Привозныхъ.	
	Въ милліонахъ рублей.		
1892 . . .	417	329	88
1893 . . .	539	388	151
1894 . . .	627	486	141
1895 . . .	638	468	170
1896 . . .	632	509	123
1897 . . .	662	480	182
1898 . . .	669	531	138
1899 . . .	570	561	9
1900 . . .	655	544	111
1901 . . .	684	495	189
1902 . . .	783	483	300
1903 . . .	903	540	362

Слѣдовательно, торговый балансъ обезпечиваетъ намъ притокъ золота.

Но въ В.-Экон. Обществѣ профессоръ Ходскій 2) пытался доказать, что активность нашего баланса преувеличена. Онъ говорилъ,

1) См. попытку Оля, Табурно «Эск. обзоръ ф.-эк. состоянія Россіи за послѣдніи 20 лѣтъ (1882—1901)», Пет., 1904.

2) «Труды В.-Экон. Общества 1896—1903. Реформа денежнаго обращенія». Стенографич. отчетъ.

что импортеры, ввозящіе товары въ Россію, заинтересованы въ томъ, чтобы показать меньшую, противъ дѣйствительной, цѣнность своихъ товаровъ въ дѣляхъ пониженія таможенной оцѣнки. Но противъ этого можно возразить, что товары у насъ на таможи тарифируются по видамъ и сортамъ, а не по цѣнности; кромѣ того, въ литературѣ установлено, что активность баланса какой-либо страны обычно показывается въ менѣе выгодномъ свѣтѣ, чѣмъ она есть на самомъ дѣлѣ, такъ какъ таможенное вѣдомство не столько заинтересовано въ болѣе правильной оцѣнкѣ вывозимыхъ товаровъ, сколько ввозимыхъ. Исслѣдованія Гертци для Австріи и Германіи, Зетбера для Франціи показали, что цѣнность вывоза принижена тамъ на 17%. В. И. Покровскимъ ¹⁾ было произведено также изслѣдованіе объ устойчивости торговаго баланса въ Россіи, которое констатировало, что и у насъ вывозъ оцѣнивается ниже ввоза. Если подвести итогъ торговли всего міра, то получится, что ввозъ всего свѣта превышаетъ вывозъ: ввозъ — 10,6 миллиардовъ мет. руб., а вывозъ 9,6 мил. руб., и неизвѣстно, откуда берется излишекъ этого ввоза, если не принять во вниманіе отмѣченнаго явленія изъ области таможенной статистики. По даннымъ Покровскаго, активность нашего баланса должна быть увеличена въ среднемъ на 13,4% за періодъ 1890—1895 гг. (имъ взята была 21 страна, торговый оборотъ которыхъ съ Россіей составлялъ 95% всего оборота русской внѣшней торговли, — матеріалъ достаточный для сужденія о необходимости поправокъ въ вычисленіяхъ нашего торговаго баланса — и были сопоставлены наши вывозныя цѣны съ цѣнами ввоза того государства, куда наши товары назначались). Такимъ образомъ, мнѣніе проф. Ходекаго осталось необоснованнымъ.

Торговый балансъ выгоденъ для насъ, по не имъ опредѣляется вопросъ — уйдетъ золото изъ страны или не уйдетъ, а главнымъ образомъ расчетнымъ балансомъ Россіи, влѣдствіе ея заграничной задолженности, приходится платить много золота по иностраннымъ займамъ ²⁾, затѣмъ путешественники тратятъ очень много денегъ за границы. Сдѣлать цифровой подсчетъ всѣхъ этихъ тратъ, конечно, трудно, и результатъ былъ бы очень гадателенъ ³⁾: можно намѣтить лишь тенденціи въ движеніи баланса. У насъ, правда, есть крупные платежи, но не слѣдуетъ забывать, что есть и собственная добыча золота. Наша золотопромышленность, дремавшая до послѣдняго времени на допотопныхъ способахъ добычи, повидимому, обѣщаетъ обновиться подъ вліяніемъ иностранныхъ капиталовъ, которые очень охотно обращаются на эксплуатацію золотыхъ россыпей. Это обѣщаетъ поднять добычу золота въ Россіи, и уже въ настоящее время у насъ введено свободное обращеніе шліхтоваго золота, что, въ свою очередь, будетъ содѣйствовать усилению добычи послѣдняго.

До закона 12 марта 1901 г. существовала обязательная сдача въ казну добытаго золота въ лабораторіи, находящіяся только въ Томскѣ, Екатеринбургѣ и Иркутскѣ. Это обстоятельство очень затрудняло золотопромышленниковъ, особенно мелкихъ, такъ какъ доставка золота въ назначенные пункты, перѣдко отстоящіе отъ приисковъ на нѣсколько тысячъ верстъ, при неудовлетворительности путей сообщенія въ Сибири была соединена съ большими расходами. Промышленникъ долженъ былъ ждать ассигновокъ на добытое золото перѣдко по 4—5 мѣс., влѣдствіе этого капиталъ, затраченный на золотопромышленность, обращался слишкомъ медленно; поэтому нужда въ оборотныхъ

¹⁾ Покровскій. «Объ устойчивости русскаго торговаго баланса», Спб., 1896 г.

²⁾ См. мой атласъ диаграммъ по экономич. вопросамъ, вып. IV, «Наша торговля», стр. 11.

³⁾ См. попытку Оли, Гурьева.

средствах и желаніе избѣгать крупныхъ расходовъ на поѣздки въ правительственную лабораторію заставляли мелкихъ промышленниковъ сбывать найденное ими золото, помимо казны, въ Японію, Китай, и тайный сбытъ золота исчислялся нѣкоторыми до 500 пудовъ, или 10 мил. рублей. Такимъ образомъ, введеніе свободнаго обращенія золота, можно надѣяться, предотвратитъ уходъ его изъ Россіи за границу.

Развитіе нашей промышленности также даетъ основаніе думать, что активность нашего баланса будетъ возрастать. Нашъ ввозъ, — говоритъ Гурьевъ, — по справедливости нѣмцы называютъ дарамъ данайцевъ, потому что мы ввозимъ главнымъ образомъ предметы, нужные для развитія нашей промышленности — машины, каменный уголь, и, слѣдовательно, мы все болѣе будемъ эмансипироваться отъ Запада въ удовлетвореніи своего внутренняго спроса. Указанная работа В. И. Покровскаго даетъ очень интересныя страницы, показывающія, какая часть внутренняго спроса за длинный рядъ лѣтъ (начиная съ 60 года) удовлетворялась внутреннимъ производствомъ и какаго привозомъ. Приведемъ нѣкоторыя данныя изъ этихъ таблицъ о ввозѣ въ % ко всему потребленію:

Годы.	Бум. пряж.	Хл. бум изд.	Шер. произ.	Шер. изд.	Льн. произ.	Льн. ткан.
1876	24,9 %	9,1 %	77,3 %	20,7 %	61,4 %	20,0 %
1885	7,6 %	3,1	46,0	6,2	1,4	28,8
1892	3,4 %	1,4	12,7	4,3	0,8	6,7

Годы.	Фаянсъ и фарф.	Чугунъ.	Маш.	Сахаръ.	Желѣзо.	Нефть.	Кам. уг.	Сталь.	Мѣдь.
1876	32,3	12,5	40,3	4	36,5	20	44,1	90,4	647,
1885	21,3	30,9	26,2	0,0	20,5	0,3	30,0	3,3	46,3
1892	16,2	7,4	30,8	0,0	9,6	0,0	29,4	3,3	65,3
1893		14,5					18,5	3,1	
1894		29,2					18,6	9,7	
1895		32,7					17,5	5,7	

Изъ просмотра этой таблицы можно сдѣлать тотъ общій выводъ, что все большая и большая часть нашего внутренняго спроса удовлетворяется внутреннимъ же производствомъ. Привозъ по нѣкоторымъ статьямъ, напр., чугуна, у насъ дѣйствительно за послѣднее время увеличивается, но это объясняется усиленнымъ желѣзнодорожнымъ строительствомъ. Кромѣ того, у насъ измѣняется и самый характеръ привоза: онъ все болѣе и болѣе переходитъ отъ предметовъ потребленія къ предметамъ сырымъ и полуобработаннымъ, необходимымъ для нуждъ нашей промышленности. Въ 1851—1855 гг. привозъ предметовъ потребленія составлялъ 41,12⁰/₀ общаго привоза въ Россію, въ 1872—1875 гг. — 23,98⁰/₀, въ 1891—1895 гг. — 9,2⁰/₀, привозъ же сырыхъ и полуобработанныхъ предметовъ за тѣ же годы поднимался: въ 1851—1855 гг. — 35,25⁰/₀, въ 1872—1875 гг. — 46,2⁰/₀ и 1891—1895 гг. — 56,91⁰/₀ 1).

Въ настоящее время принимаются мѣры къ увеличенію вывоза продуктовъ животноводства на западные рынки, для чего предполагается организовать особыя агентства за границей, затѣмъ мѣры для развитія торговаго флота и въ то же время къ упорядоченію нашей хлѣбной торговли, ибо открытіе Сибирекой желѣзной дороги выброситъ на западный рынокъ массу хлѣба. Въ послѣднее время очень заботятся о техническомъ образованіи, которое еще болѣе эмансипируетъ насъ

1) Кашкаровъ. «Дел. обр. въ Россіи 1898», т. I, стр. 213—214.

отъ заграницы, а громадный притокъ иностранныхъ капиталовъ сдѣлаетъ ненужнымъ привозъ значительной части заграничныхъ товаровъ.

Итакъ, золотое обращеніе, можно предполагать, имѣть у насъ извѣстную обезпеченность за собой въ будущемъ, и этого мнѣнія придерживается также извѣстный Шульце-Геверницъ ¹⁾. Но это — въ предположеніи, если будетъ развиваться экспортъ и т. д. Въ настоящее же время, пока этого нѣтъ, пока продуктивность труда у насъ низка, — приходится принимать много чисто механическихъ мѣръ, чтобы удержать золото въ странѣ, а именно: предписывается производить казенные заказы въ Россіи; издается циркуляръ мѣстнымъ самоуправленіемъ (городамъ и земствамъ), чтобы они также свои заказы по возможности производили въ Россіи; 4% рента при переходѣ къ заграничнымъ держателямъ освобождается отъ купоннаго налога, и тѣмъ создается какъ бы вывозная пошлина на нашу ренту, чтобы въ обмѣнъ на нее получить пущее намъ золото; приходится производить займы опять въ цѣляхъ привлеченія къ намъ золота; поддерживать высокія таможенныя ставки, чтобы сжать привозъ къ намъ изъ-за границы товаровъ, за которые мы должны расплачиваться золотомъ, и наоборотъ, всячески поощряется экспортная политика, чтобы больше вывозить и въ обмѣнъ за вывезенные товары получать опять-таки золото ²⁾.

Почти одновременно съ денежной реформой созданы у насъ расчетные отдѣлы при Госуд. банкѣ въ цѣляхъ экономизаціи денегъ. Эта операція на Западѣ достигла огромныхъ размѣровъ. Въ 1906 г. въ Англіи путемъ расчетныхъ палатъ (clearing) урегулировано платежей на 120 миллиардовъ руб. (см. Howarth. «Our Banking Clearing System». 1907, стр. 39). 15 мая 1901 г. въ одинъ день сдѣлано было расчетовъ на 109 милл. фун. ст. Обороты расчетныхъ палатъ Соед. Штатовъ за 1901 г. — 145 миллиардовъ долларовъ («Промышленность и Торговля», 1908, № 6), а нашихъ расчетныхъ отдѣловъ за 1908 г. — 16.844 милл. руб. (Выс. утв. жур. Ком. Фин. о положеніи денежнаго обращенія, 1909).

Въ заключеніе нужно сказать, что реформа денежнаго обращенія была произведена у насъ съ удивительной осторожностью: она такъ подвела фундаментъ подъ гражданскія сдѣлки, что моментъ этотъ для многихъ остался незамѣченнымъ.

Биметаллизмъ среди сельскихъ хозяевъ за послѣднее время поднимаетъ свою голову вълѣдствіе паденія цѣнъ на сельско-хозяйственные продукты (введеніемъ болѣе дешевой монеты думаютъ поддержать цѣны) и роста поземельной задолженности: съ введеніемъ серебра, какъ дешеваго монетнаго матеріала, можно будетъ дешевле расплатиться по долгамъ. Указываютъ далѣе на то, что будго бы вълѣдствіе перехода многихъ другихъ странъ къ золотой валютѣ золота не хватить, и можетъ наступить «золотой голодъ», что теперь будго бы уже золото вздорожало и, слѣдовательно, по ипотечной задолженности, разъ приходится расплачиваться золотомъ, нужно все больше и больше платить — долги растутъ, такъ какъ растетъ цѣнность золота. Но

¹⁾ Шульце-Геверницъ. «Очерки общественнаго хозяйства и экономической политики Россіи». Пер. подъ ред. П. Струве, 1901 г.

²⁾ См. подробнѣе объ этомъ въ моей кн. «Экономическая Россія въ концѣ XIX и началѣ XX в.».

фактъ вздорожанія золота не установленъ, а что цѣны падаютъ и на продукты промышленности, это легко объясняется улучшеніемъ техники производства. Цѣны на товары, будучи выражены въ серебрѣ (если мы переведемъ ихъ на діаграмму), правда, устойчивѣе, но это объясняется тѣмъ, что и цѣнность товара, вслѣдствіе техническихъ улучшеній, падаетъ, какъ и цѣнность серебра, и, слѣдовательно, когда мы будемъ измѣрять одно другимъ, должна получиться большая устойчивость, что и имѣетъ мѣсто.

Биметаллисты цитируютъ фразу Бисмарка: «золотая валюта — слишкомъ узкое одѣяло», но, какъ показываетъ статистика, добыча золота растетъ, и для монетныхъ цѣлей мы обладаемъ достаточными золотыми запасами ¹⁾. Вотъ данныя о добычѣ золота и серебра:

Годы.	Міровое производство золота.		Міровое производство серебра.		Цѣны на серебро. Среднес.
	Унціи.	Фунт. стерл.	Унціи.	Фунт. стерл.	
1871	6.010.508	25.531.436	52.466.433	13.210.788	
1872	5.692.910	24.182.343	56.881.165	14.294.355	60 ⁵ / ₁₆
1873	5.558.854	23.612.900	62.572.004	15.447.463	59 ¹ / ₄
1874	5.403.265	22.951.989	64.160.372	15.588.965	58 ⁵ / ₁₆
1875	5.360.977	22.772.358	59.802.353	13.755.245	56 ⁷ / ₈
1876	5.306.701	22.541.805	63.537.256	13.964.959	52 ³ / ₈
1877	5.610.554	22.832.511	68.270.556	15.594.604	54 ¹³ / ₄
1878	5.184.082	22.020.944	72.648.794	15.910.843	52 ⁹ / ₁₆
1879	5.036.551	21.394.261	75.205.710	16.059.553	51 ¹ / ₄
1880	5.211.166	22.135.991	76.472.737	16.648.752	52 ¹ / ₄
1881	4.976.980	21.141.216	81.268.961	17.502.456	51 ¹¹ / ₄
1882	4.825.794	20.499.008	87.619.253	18.847.371	51 ⁵ / ₈
1883	4.859.502	20.642.193	89.352.190	18.824.459	50 ⁹ / ₁₆
1884	4.902.889	20.826.492	86.218.220	18.186.656	50 ⁵ / ₈
1885	5.002.584	21.249.976	93.448.915	18.933.140	48 ⁵ / ₈
1886	5.044.363	21.427.445	95.511.178	18.057.582	45 ³ / ₈
1887	5.061.490	21.499.815	98.115.529	18.243.356	44 ⁵ / ₈
1888	5.175.623	21.985.011	107.696.915	19.239.605	42 ⁷ / ₈
1889	5.611.245	23.835.447	124.199.779	22.089.141	42 ¹¹ / ₈
1890	5.711.451	24.261.102	132.028.344	26.233.757	47 ¹¹ / ₁₆
1891	6.286.235	26.702.669	137.965.412	25.900.276	45 ¹ / ₁₆
1892	7.041.822	29.912.251	152.939.986	25.370.513	39 ¹³ / ₁₆
1893	7.675.236	32.602.967	166.100.277	24.655.510	35 ³ / ₈
1894	8.655.222	36.765.652	167.752.517	20.226.410	28 ¹⁵ / ₁₆
1895	9.652.003	40.999.778	169.180.249	21.059.416	29 ⁷ / ₈
1896	9.820.075	41.713.715	157.061.370	19.959.882	30 ³ / ₄
1897	11.483.712	48.780.511	164.073.172	18.885.500	27 ⁹ / ₁₆
1898	14.016.374	59.538.652	173.227.864	19.488.135	26 ¹⁵ / ₁₆
1899	15.220.263	64.652.663	167.224.243	19.161.112	27 ⁷ / ₁₆
1900	12.684.958	53.883.164	172.838.873	20.344.575	28 ¹ / ₄ ²⁾
1901	12.894.856	54.774.769	174.998.573	19.824.057	27 ³ / ₁₆

¹⁾ Въ 1906 г. въ главнѣйшихъ странахъ начеканено было золотой монеты на 1.500 мил. франк., а всего съ 1880 г. начеканено на 27,8 миллиардовъ франк.

²⁾ «The universal investment tables for 1903». 14 ноября 1902 г. серебро упало до 21,68 пенс. за унцію, а 18 ноября поднялось до 22,37 пенс. («Торгово-Промышленная Газета», 21 ноября 1902 г.). См. также интер. книгу P. George «Die Bewegung d. Silberpreises seit 1873», Jena, 1908. Авторъ предвидитъ въ будущемъ поднятіе спроса на серебро какъ для промышленныхъ, такъ и монетныхъ цѣлей.

Годы.	Мировое производство золота.		Мировое производство серебра.	
	Унцн.	Фунт. стерл.	Унцн.	Фунты стерл.
1902	14.437.669	61.328.330	162.763.483	16.318.731
1903	15.778.016	67.021.856	167.689.192	17.292.944
1904	16.739.448	71.105.827	164.195.266	18.044.172
1905	18.290.657	77.694.670	169.588.839	19.652.873
1906	19.370.658	82.282.681	165.754.843	21.323.670
1907	19.950.623	84.746.256	169.205.911	21.282.931
1908	21.037.818	89.364.443		

(The universal investment tables for 1909 г.).

Добыча серебра очень быстро растетъ, несмотря на страшное паденіе цѣны на него, какъ объ этомъ свидѣтельствуютъ только что приведенныя данныя. Слѣдовательно, если бы серебро ввели, какъ монетный матеріалъ, и спросъ на него поднялся бы, то повышеніе цѣны еще болѣе усилило бы добычу серебра: стали бы разрабатывать такія мѣсторожденія, которыя въ настоящее время, при низкой цѣнѣ на серебро, разрабатывать невыгодно.

Биметаллисты жалуются на то, что страны съ серебряной валютой въ настоящее время получаютъ какъ бы вывозную премію и тѣмъ вредятъ экспорту изъ странъ «золотыхъ». Но дѣло здѣсь вовсе не въ валютѣ. Примѣромъ того, что валюта не играетъ роли — а если и играетъ, то совсѣмъ не такую — въ побѣдѣ продуктовъ сельскаго хозяйства одной страны надъ другой, можетъ служить Австралія, страна золотого обращенія, а между тѣмъ она за послѣднее время все болѣе и болѣе выступаетъ конкурентомъ на рынкахъ Западной Европы: вспомнимъ хотя бы тѣ поразительныя цифры, въ которыхъ выражается ростъ мясного экспорта изъ Австраліи на рынки Англій. Всѣ эти вопли противъ «преступленія» 1873 года, когда Германія демонетизировала серебро, не имѣютъ за собой досточныхъ данныхъ, а здѣсь просто проглядываетъ желаніе аграрной партіи раздѣлаться со своими долгами путемъ уплаты по нимъ болѣе дешевыми деньгами. Если теперь землевладѣльцы обременены долгами, естественно, имъ хочется ввести дешевую валюту, чтобы путемъ ея расплатиться со своими денежными обязательствами: въ самомъ дѣлѣ, вѣдь очень было бы выгодно заключать долги въ золотѣ, а расплачиваться по нимъ падающей цѣнностью — серебромъ. Правда, аграріи очень много говорятъ о томъ, что благодаря этой демонетизаціи серебра будто бы стали ощущаться недостатки въ деньгахъ и что вслѣдствіе этого понизились цѣны на продукты, но, какъ объ этомъ свидѣтельствуютъ огромные золотые запасы въ центральныхъ европейскихъ банкахъ, ни о какомъ золотомъ голодѣ и рѣчи быть не можетъ, а самый упадокъ цѣнъ объясняется, главнымъ образомъ, поднятіемъ техники производства. Въ самомъ дѣлѣ, вѣдь если тотъ фактъ, что серебро перестало служить монетной единицей, оказалъ бы понижательное давленіе на цѣны, то онѣ должны были бы тогда понизиться въ одномъ и томъ же размѣрѣ на всѣ продукты, между тѣмъ, какъ показываетъ статистика цѣнъ, онѣ упали далеко неравномѣрно, а нѣкоторыя изъ нихъ даже обнаруживаютъ повышательную тенденцію ¹⁾. Съ другой стороны, экономизація въ орудіяхъ обращенія, введеніе расчетныхъ палатъ, чековъ и т. д. — все ведетъ къ тому, что человѣчество въ состояніи будетъ обходиться меньшимъ количествомъ золота для производства того же самаго оборота. Правда, на сторонѣ серебра по по-

¹⁾ См. «Report on wholesale and retail prices in the «Unit. Kingdom», 1903, Lond.

нятымъ причинамъ стоять владѣльцы серебряныхъ рудниковъ, которые терпятъ большіе убытки отъ паденія цѣны на него и своимъ вліяніемъ въ значительной степени окрашиваютъ литературу, стараясь приписать существующій сельско-хозяйственный кризисъ именно послѣднимъ явленіямъ въ области валютнаго вопроса — демонетизаціи серебра, но здѣсь мы имѣемъ дѣло съ могущественной группой, которая создаетъ своеобразныя теоріи для прикрытія своихъ эгоистическихъ интересовъ.

Правда, и нѣкоторыя рабочія группы стоятъ за серебряную валюту, но здѣсь онѣ дѣйствуютъ часто по афоризму: *послѣ этого — слѣдовательно, вслѣдствіе этого...* Такъ, мы видимъ, что въ Англіи на сторонѣ серебра стоятъ группы ланкаширскихъ рабочихъ, которые наиболѣе сильно ощущаютъ конкуренцію развивающейся индійской хлопчато-бумажной промышленности, затѣмъ также рабочіе сельско-хозяйственные и изъ серебро-промышленныхъ районовъ въ Америкѣ (А. Миклашевскій. «Денежное дѣло въ Соединенныхъ Штатахъ Сѣв. Америки», стр. 53, «Р. Эк. Об.», 1897, № 7 и 8). Понятно, почему въ представленіи ланкаширскихъ рабочихъ связывается въ причинную послѣдовательность серебряная валюта въ Индіи и усиливающейся ростъ индійской конкуренціи, но совершенно неосновательно, какъ говоритъ Аридтъ, они ожидаютъ отъ возстановленія серебра въ Англіи полнаго своего спасенія («Экономическія послѣдствія превращенія Германіи въ промышленную страну», Одесса, 1900 г., стр. 32); наоборотъ, можно ждать, что съ введеніемъ золотой валюты въ Индіи, какъ мы уже упоминали, только еще болѣе усилятся приливъ въ нее иностранныхъ капиталовъ изъ золотыхъ странъ, и конкуренція индійской хлопчато-бумажной промышленности еще болѣе обострится.

И относительно сельскаго хозяйства Руландъ, усердный защитникъ аграрныхъ интересовъ въ Германіи, утверждаетъ, что съ повышеніемъ цѣнности серебра разовьется постройка индійскихъ желѣзныхъ дорогъ, а вмѣстѣ съ нею и индійская конкуренція. Въ самомъ дѣлѣ, теперь для постройки желѣзныхъ дорогъ Индіи приходится заключать въ свои государственныя желѣзнодорожныя займы на золото и золотомъ же оплачивать по этимъ займамъ проценты, между тѣмъ доходы въ индійское казначейство поступаютъ путемъ сборовъ съ населенія въ серебрѣ. (Шиппель. «Денежное обращеніе въ связи съ общественными интересами», 69.) Отсюда получаются постоянныя колебанія, дефициты въ индійскомъ бюджетѣ, и это имѣетъ мѣсто при каждомъ пониженіи курса индійской рупіи. При такой двойственной постановкѣ индійскихъ финансовъ, съ одной стороны, вынужденныхъ производить многіе расходы въ золотѣ, а съ другой — получать доходы въ серебрѣ, мѣстной администраціи гораздо труднѣе удерживать ихъ въ равновѣсіи, чѣмъ въ странѣ съ золотой валютой. Такое положеніе въ сильной степени затрудняетъ для индійскаго правительства заключеніе займовъ на желѣзнодорожныя сооруженія, такъ какъ необходимость расплатъ по нимъ золотомъ вынуждаетъ при паденіи серебра повышать налоговыя ставки, а это, въ свою очередь, вноситъ броженіе и неудовольствіе въ индійское населеніе... Отсюда — нѣкоторое замедленіе въ постройкѣ желѣзнодорожной сѣти, чѣмъ искусственно еще и сдерживается нѣсколько индійская конкуренція на хлѣбномъ рынкѣ.

Англія признала единственной валютой у себя золото въ 1819 г., Германія — въ 1873 г., и со стороны Германіи въ этомъ актѣ, которымъ она демонетизировала серебро, биметаллисты усматриваютъ причину паденія цѣны на него и называютъ этотъ актъ не иначе, какъ преступленіемъ. По ихъ мнѣнію, ремонитизація серебра подняла бы

цѣну на него ¹⁾). Но въ настоящее время совершенно невозможно говорить о введеніи серебряной валюты, и страны съ такой валютой стремятся перейти къ золоту — Японія, за послѣднее время Индія (хотя недавно еще утверждалось, что золотая валюта — удѣлъ блѣдно-лицыхъ: они тяготеютъ къ желтому металлу, а желтолицыя къ блѣлому — паметъ на Китай, Японію, Индію). Недавно перешелъ къ золотой валютѣ отъ серебряной и Сіамъ («Т.-Пр. Г.», 1902, ноября 21). Въ Индіи еще въ 1893 г. монетные дворы были закрыты для свободной чеканки серебра ²⁾, въ настоящее же время тамъ фиксированъ курсъ серебряныхъ рупій и въ сущности установлена золотая валюта ³⁾.

За переходъ къ золотой валютѣ въ особенности говорили импегреёры фиска — индійскому правительству приходилось уплачивать 17 мил. фун. стерл. ежегодно по своимъ заграничнымъ золотымъ обязательствамъ, а паденіе серебра вносило большую неустойчивость: такъ, при курсѣ рупій въ 22,35 пенса въ 1873—1874 гг. сравнительно съ 1892—1893 гг., когда курсъ рупій упалъ до 14,98 пенса, приходилось уплачивать по долгу на 87 мил. рупій меньше, чѣмъ въ 1892—1893 гг., а по приостановкѣ закупки серебра американскимъ правительствомъ и обусловленномъ этимъ паденіи цѣны на серебро переплаты эти увеличились, по крайней мѣрѣ, на 66 мил. рупій, а вѣроятно, и еще больше (*Otto Heyn. «Die Währungsreform in Indien», 1903, стр. 43*). Кромѣ того, колебаніе курса оказывало вредное вліяніе на торговлю и промышленность, внося въ нее спекулятивный элементъ. Правда, можно было застраховать себя отъ колебаній курса (репортная операція) но при большихъ колебаніяхъ банки не принимали страхованія (49). Съ другой стороны, паденіе золотой валюты затрогивало интересы обширной категоріи англійскихъ чиновниковъ и ухудшало ихъ положеніе, такъ какъ чиновники воспитывали своихъ дѣтей въ Англии, сами ѣздили туда...

Въ то же время индійское правительство надѣялось путемъ исправленія денежнаго обращенія привлечь къ себѣ иностранные капиталы для помѣщенія ихъ въ промышленность и для постройки желѣзныхъ дорогъ. Черезъ постройку желѣзныхъ дорогъ въ Индіи въ періодъ 1873—1885 гг. почти 123 тыс. англійскихъ квадр. миль, и между ними 100 тыс. квадр. миль плодородной земли, получили связь съ мировымъ рынкомъ (103).

Но нѣкоторые высказывались противъ реформы изъ боязни, что не хватитъ золота въ Европѣ вслѣдствіе его отлива въ Индію; затѣмъ боялись, что это очень ухудшитъ шансы въ конкуренціи чѣхъ продуцентовъ, которымъ приходится конкурировать съ продуцентами странъ съ серебряной валютой (а именно владѣльцы чайныхъ плантацій, торговцы опиумомъ, экспортеры хлопчато-бумажныхъ тканей въ Китай).

¹⁾ Несомнѣнно, что переходъ серебряныхъ странъ къ золотой валютѣ оказываетъ угнетающее дѣйствіе на цѣну серебра.

²⁾ Послѣ прекращенія свободной чеканки серебра на индійскихъ монетныхъ дворахъ и прекращенія закупокъ серебра американскимъ казначействомъ цѣны его упали: въ 1891 г. цѣна серебра была $39\frac{13}{16}$ пенса, въ 1892 г. — $35\frac{5}{8}$ пенса, а въ 1893 г. — $28\frac{15}{16}$ пенса. Паденіе цѣны гораздо большее, чѣмъ послѣ 1873 г.: въ 1872 г. — $60\frac{15}{16}$ пенса, въ 1873 г. — $59\frac{1}{4}$ пенса, а въ 1874 г. — $58\frac{3}{16}$ пенса («Т.-Пр. Газ.», 1892, № 257). Но самая эта мѣра была принята вслѣдствіе постоянного паденія цѣны на серебро. Въ Индіи также, какъ и у насъ, курсъ кредитной рупіи въ 1893 г. поднялся на $20\frac{1}{10}$ выше ея серебрянаго содержанія. Серебро въ ноябрѣ 1906 г. повысилось до 33 пенса въ унцію.

³⁾ 15 марта 1900 г. постановлено, что при платежахъ правительства или частныхъ лицъ всякое лицо можетъ расплачиваться золотой монетой по установленному курсу (15 руп. = 1 фун. стерл.): правительственные учрежденія, желѣзные дороги, таможи, почта, телеграфъ, городскія и другія общественныя учрежденія обязаны принимать золотую монету по курсу (Сбор. консул. донес., 1902, вып. VI, «Денеж. обрац. въ Индіи»).

Индійскій государственный секретарь въ своемъ представленіи англійскому правительству о затрудненіяхъ, испытываемыхъ индійскимъ правительствомъ для пополненія смѣты вѣлѣдствіе постоянного паденія курса серебряной рупіи, указывалъ, что въ декабрь 1890 г. при составленіи бюджета на 1891—1892 гг. курсъ былъ принятъ въ 18,5 пенса за рупію, а спустя 4 мѣсяца, когда бюджетный годъ начался, курсъ ея упалъ до 16,75 пенса, такъ что для пополненія расходовъ потребовалось новыхъ 21,7 мил. рупій. При составленіи бюджета на 1892—1893 гг. курсъ былъ принятъ въ 16 пенсовъ за рупію, а 11 дней спустя послѣ опубликованія бюджета онъ упалъ ниже 15 пенсовъ, что потребовало дополнительныхъ 17 мил. рупій для оплаты обязательствъ, лежащихъ на Индіи (47). Индія вполне сознавала ненормальность этого положенія, но до 1893 г., когда шли переговоры о международномъ соглашеніи относительно поддержанія цѣны на серебро, она не предпринимала рѣшительныхъ мѣръ, и только когда оказалось, что эти переговоры не приведутъ ни къ чему, а въ то же время упомянутой Шермановскій билль объ ежегодной закупкѣ опредѣленнаго количества серебра со стороны американскаго правительства былъ отмененъ, то и Индія должна была предпринять рѣшительные шаги въ сторону перехода къ золотой валютѣ.

Проведеніе реформы внесло устойчивость въ индійскій бюджетъ и, хотя не оказало пока большого вліянія на привлеченіе иностранныхъ капиталовъ, въ особенности англійскихъ, но можно полагать, что въ будущемъ капиталы будутъ приливать въ большихъ размѣрахъ, чѣмъ это имѣло мѣсто при серебряной валютѣ: только эта реформа, говорятъ, оказываетъ задерживающее вліяніе на экспортъ, но нѣсколько поощряетъ импортъ въ Индію.

Неуп полемизируетъ съ мнѣніемъ Гельфериха, который утверждаетъ, что съ введеніемъ устойчивой валюты въ Индіи постройка желѣзныхъ дорогъ будетъ развиваться чрезвычайно быстро, въ той же мѣрѣ увеличится площадь подъ обработку пшеницы, и вывозъ хлѣба достигнетъ громадныхъ размѣровъ (321). Первый же авторъ не думаетъ, чтобы можно было ожидать такого громаднаго увеличенія экспорта, и даетъ подробный анализъ, по разнымъ категоріямъ товаровъ, о вліяніи новой валюты на ввозъ и вывозъ.

«Теперь поднятъ вопросъ о введеніи золотой валюты въ Straits-Settlements, и назначена коммиссія, на которую возложено изученіе всего этого дѣла, затрагивающаго массу разнородныхъ интересовъ. Судя по газетнымъ свѣдѣніямъ, на руководящихъ рынкахъ Дальняго Востока существуетъ сильное теченіе въ пользу золотой валюты, въ виду достигнутыхъ ею въ Индіи хорошихъ результатовъ. Что касается Мексики, которой также приписываютъ намѣреніе покинуть серебряную валюту, то ею пока сдѣланы въ этомъ направленіи лишь очень робкіе, ни къ чему не обязывающіе шаги. А именно, мексиканскимъ правительствомъ предпринято въ нѣсколькихъ иностранныхъ государствахъ изученіе исторіи валютныхъ реформъ. Несмотря на то, что, слѣдовательно, возможность перехода Мексики на золотую валюту пока очень отдаленна, она уже учитывается спекуляціей, какъ видно изъ того, что цѣна на «будущее» серебро еще больше понизилась, чѣмъ цѣна паличнаго товара» («Т.-Пр. Газ.»). И Мексика въ настоящее время остается единственнымъ оплотомъ серебра. Перу de jure также перешла къ золотой валютѣ («Т.-Пр. Газ.», 1902, № 241) 1). Въ Китаѣ въ сущности

1) Въ 1905 г. въ Мексикѣ прошелъ (и подписанъ президентомъ) билль о переходѣ отъ серебряной валюты къ золотой, но срокъ реформы не установленъ («В. Ф.», 1905, № 4). Съ 15 апр. (нов. ст.) 1905 г. въ Мексикѣ прекращена свободная чеканка серебра.

нѣтъ опредѣленной единой монетной единицы (хотя больше обращается серебро).

Но если въ настоящее время невозможно введеніе серебряной валюты какой-либо одной страной на свой рискъ, то нельзя ли здѣсь прибѣгнуть къ международному соглашенію? Биметаллисты рекомендуютъ, чтобы противодѣйствовать паденію цѣны на серебро, регализировать добычу послѣдняго, заключивъ для этого международное соглашеніе, а такъ какъ много серебра заключается въ свинцовыхъ и мѣдныхъ рудахъ, то пришлось бы регализировать и ихъ, но сторонники такого проекта не останавливаются и передъ этимъ (см. *Jul. Wolf*). Но дѣло въ томъ, что всякое такое соглашеніе будетъ покоиться на очень шаткой почвѣ: въ одинъ прекрасный день можетъ найтись страна, которая не захочетъ поддерживать его, и все соглашеніе рухнетъ. Конечно, при регализаціи добычи серебра могли бы быть выработаны извѣстныя нормы каждой страной, но при высокомъ уровнѣ цѣны, который долженъ наступить вмѣстѣ съ этой реформой, естественно, что отдѣльнымъ странамъ отступать отъ этого соглашенія и тѣмъ извлекать для себя особую выгоду будетъ очень заманчиво, и нѣмецкая такъ называемая «серебряная» коммиссія, разсматривавшая этотъ вопросъ, пришла къ отрицательному выводу: стоитъ одной странѣ отказаться отъ этого соглашенія, и все оно должно рухнуть.

Нѣкоторые авторы предсказываютъ въ будущемъ полное изгнаніе серебра даже и изъ его функціи въ качествѣ раздѣльной монеты, рекомендуя для этой цѣли алюминій, который-де въ 28 разъ дешевле серебра, хорошо сопротивляется воздуху, сѣрной и соляной кислотамъ, а въ иныхъ отношеніяхъ даже лучше, чѣмъ серебро. И нѣкоторые авторы рекомендуютъ заблаговременно странамъ распоститься со своимъ серебрянымъ металломъ, сбыть его, пока это можно, по хорошей цѣнѣ и замѣнить его алюминіемъ, т.е. продѣлать то же самое, что Германия продѣлала съ серебромъ, совершивъ частичную демонетизацію его. (О производствѣ *аллюминія* см. «Вѣст. Фин.», 1905, № 51, стр. 376.)

Наши аграріи много говорятъ о тѣхъ невыгодахъ, которые будто бы создались у насъ вслѣдствіе введенія золотой валюты сравнительно со странами съ серебрянымъ или бумажнымъ обращеніемъ (Индія, Аргентина и т. д.). Но, во-первыхъ, Индія теперь уже перешла къ золотой валютѣ и усиленно собираетъ средства для раздѣнаго фонда, въ Аргентинѣ также прошелъ законъ относительно введенія золотой валюты, и вопросъ только во времени, когда казначейство найдетъ тамъ средства для фактическаго осуществленія реформы. При томъ и теперь уже въ Аргентинѣ масса сдѣлокъ совершается на золото, ипотека налагается въ золотой валютѣ, землевладельцы, покупая машины, необходимыя для сельско-хозяйственной культуры, уплачиваютъ за нихъ золотомъ, желѣзныя дороги, во избѣжаніе колебанія бумажныхъ денегъ, установили фрахтъ на перевозку грузовъ также въ золотой валютѣ. (Замѣтимъ, между прочимъ, что и у насъ во время бумажно-денежнаго хозяйства въ 1877 году желѣзныя дороги добивались установленія желѣзнодорожныхъ фрахтовъ въ золотѣ, мотивируя это тѣмъ, что колебаніе бумажно-денежной валюты ставитъ дороги въ невозможность покрывать свои расходы, производимыя металлической валютой). Можно сказать, что уже съ 1882 года, какъ говоритъ Гельферихъ, фактически Аргентина перешла къ золотой валютѣ, и интересно, что именно съ этого момента здѣсь начиналась усиленная постройка желѣзныхъ дорогъ: въ 1882 году здѣсь всего было построено 2.666 километровъ, а за 11 лѣтъ послѣ 1882 года — цѣлыхъ 11 тысячъ километровъ. Важность этого факта мы отмѣтимъ далѣе, а

теперь пока замѣтимъ, что нѣкоторые изслѣдователи придерживаются того мнѣнія, что не замѣчается точнаго соотношенія между усиленіемъ вывоза и паденіемъ курса ни въ Аргентинѣ, ни въ Индіи. На самомъ дѣлѣ, теоретически падающій курсъ долженъ былъ бы содѣйствовать экспорту, и поэтому страны съ серебряной валютой, при общемъ паденіи цѣнности серебра за послѣднее время, должны были бы находиться въ очень благоприятныхъ условіяхъ по своему экспорту, такъ какъ, продавая свои продукты въ Западной Европѣ на золото и обмѣнивая это послѣднее на серебро, онѣ должны были бы получать все большее и большее количество серебра и, слѣдовательно, имѣютъ возможность все больше и больше понижать свои цѣны ¹⁾. Но, съ другой стороны, повья страны — Аргентина и Индія, чтобы вывозить свой хлѣбъ, нуждаются въ большомъ притока иностранныхъ капиталовъ, которые бы покрыли ихъ дѣйствиыя страны цѣлой сѣтью желѣзныхъ дорогъ, такъ какъ иначе самая обработка земли является возможной только по прибрежной линіи, а чѣмъ далѣе вглубь страны, тѣмъ становится все болѣе и болѣе затруднительной, на извѣстномъ же разстояніи безъ проведенія желѣзнодорожной сѣти и совсѣмъ невозможной. Между тѣмъ въ страны съ бумажной и, что еще болѣе, падающей серебряной валютой (гдѣ не прекращена свободная чеканка серебра) иностранные капиталы идутъ очень неохотно, и такимъ образомъ серебряная валюта является преградой доступа капиталовъ золотыхъ странъ въ серебряныя. (Гельферихъ, Эльштетеръ.) Въ Индіи, напримѣръ, серебряная валюта препятствуетъ постройкѣ желѣзныхъ дорогъ.

Чтобы убѣдиться, что нѣтъ связи между паденіемъ курса рупій Индіи и усиленіемъ экспорта пшеницы, стоить только посмотреть таблицу, приводимую въ книгѣ Эльштетера «Серебряная валюта въ Индіи» (стр. 42). Эльштетеръ приходитъ къ тому выводу, что паденіе рупии не имѣло ни малѣйшаго вліянія на пшеничный экспортъ, что скорѣе удешевленіе индійскаго хлѣба на европейскихъ рынкахъ обязано улучшенію средствъ передвиженія и техники торговли, и что вовсе не Индія устанавливаетъ цѣны на европейскихъ рынкахъ, а обратно — европейскіе рынки устанавливаютъ цѣну на хлѣбъ (стр. 48). Точно также относительно конкуренціи Индіи съ англійской хлопчатобумажной промышленностью Эльштетеръ говоритъ, что если бы Индія не обладала падающей валютой, то индійская промышленность имѣла бы къ своимъ услугамъ гораздо больше капиталовъ, и конкуренція Индіи была бы гораздо острѣе и ощутительнѣе (57).

Такимъ образомъ, въ будущемъ съ установленіемъ золотой валюты въ серебряныхъ странахъ и въ странахъ съ бумажно-денежнымъ обращеніемъ, несомнѣнно, увеличится притокъ къ нимъ иностранныхъ капиталовъ, а это дастъ возможность обрабатывать много такихъ участковъ, которые теперь не воздѣлываются, и, слѣдовательно, еще болѣе обострить конкуренцію на хлѣбномъ рынкѣ Западной Европы. Европейскіе банкиры золотымъ ключомъ, привезеннымъ изъ Европы, открываютъ новыя страны, развязываютъ ихъ громадныя силы. Шмитъ въ своей книгѣ

¹⁾ Наоборотъ, *Becker* («Der argentinische Weizen in Weltmarkte», Jena, 1903) пыгается доказать, что расширение площади подъ культурой пшеницы развивалось подъ вліяніемъ паденія курса валюты, и что поэтому пшеничная культура была не столько формой рациональнаго хозяйствованія, сколько родомъ биржевой спекуляціи. Пшеничный производитель здѣсь — *Spekulirender Weizenfabrikant* (232). Курсъ золота въ 1886—1887 г. былъ 139, въ 1891—1892 — 374, въ 1894—1895 — 358. Въ 1893 г. вывезено пшеницы изъ Аргентины 1 мил. тоннъ, въ 1896 г. — 1,6 мил. тоннъ, въ 1899 г. — 1.722.000 тоннъ, въ 1900 г. — 2.015.000 тоннъ. Этотъ вопросъ очень сложенъ и практически пока не допускаетъ еще однообразнаго рѣшенія.

объ аргентинскихъ финансахъ говорить, что прокладка искусственныхъ путей въ Аргентинѣ и включеніе плодородныхъ земель въ эту дорожную сѣть привели къ небывалому подъему земледѣлія и скотоводства. Въ самомъ дѣлѣ, пока въ странахъ валюта неустойчива, иностранныя капиталы не могутъ имѣть увѣренности за свое ближайшее будущее, и рискованно имѣть игти въ страну, размѣняться тамъ на серебро или на бумажки. Вѣдь неизвѣстно, не упадетъ ли завтра курсъ еще ниже, и такимъ образомъ, не заплатится ли предприниматель, ввезшій въ страну свое золото, частью своего имущества. Такимъ образомъ европейскіе капиталы воздерживаются отъ притока въ предпріятія этихъ странъ. (*Карлъ Гельферихъ*. «Вопросъ о валютѣ», Одесса, 1896, стр. 66).

Б и р ж а.

Отдѣлъ о биржѣ обыкновенно излагается въ курсѣ торговаго права, но для выясненія нѣкоторыхъ явленій государственнаго кредита будетъ умѣстно коснуться этого интереснаго вопроса и здѣсь ¹⁾.

Когда есть основаніе предполагать, что въ организмѣ что-то ненормально, то прибѣгаютъ къ термометру, и повышеніе температуры является симптомомъ болѣзненности. Въ экономической жизни также есть такой термометръ, это — биржа. Она отражаетъ состояніе страны, положеніе той или другой промышленности, поэтому биржевые бюллетени и читаются съ такой жадностью публикой.

Но при измѣненіи температуры организма очень важно, чтобы термометръ былъ въ исправности, чтобы онъ точно отмѣчалъ температуру, чтобы онъ былъ правильно поставленъ. Между тѣмъ про нашу биржу нельзя сказать, чтобы она правильно функционировала и была свободна отъ возможности искусственнаго воздѣйствія на нее. Биржа представляетъ огромное поле для злоупотребленій и великій соблазнъ для присосавшихся къ ней темныхъ рыцарей: у повелительницы такъ много пружинъ, на которыхъ удобно и выгодно играть. Биржа чувствительна, какъ термометръ, доступна искусственному воздѣйствію. Но если искусственно нагрѣтый или охлажденный термометръ не можетъ обмануть естественнаго ощущенія тепла или холода, то этого никакъ нельзя сказать про биржевой термометръ.

Неправильность устройства самаго механизма биржи очень вредно отзывается на колебаніи цѣнныхъ бумагъ, фондовъ. А если обратить вниманіе, что въ Западной Европѣ народное богатство въ формѣ биржевыхъ цѣнностей все увеличивается, то необходимость правильной организациі биржи будетъ ясна. И у насъ биржевыя цѣнности съ ростомъ промышленности тоже будутъ приобретать все большее и большее значеніе ²⁾, да и теперь онѣ играютъ огромную роль въ современной экономической жизни. При посредствѣ ихъ капиталъ легко перемѣщается изъ однихъ предпріятій въ другія, и при созданіи этой формы цѣнностей всѣ самыя мелкіе капиталисты могутъ принимать участіе въ промышленной жизни страны. Не будь движимыхъ цѣнностей, много мелкихъ капиталовъ оставались бы бесплодными, а движимыя цѣнности ихъ утилизируютъ, онѣ увеличиваютъ нашу власть надъ капиталомъ, а вмѣстѣ съ тѣмъ и надъ природой. Созданіе движимыхъ цѣнностей можно сравнить съ изобрѣтеніемъ паровой машины: какъ

¹⁾ Я считаю необходимымъ дать самыя общія свѣдѣнія о биржевой организациі главнѣйшихъ западно-европейскихъ странъ и указать суммарно тѣ черты, которыя отличаютъ заграничныя биржи отъ нашей.

²⁾ См. о значеніи биржи въ моихъ «Очеркахъ эк. и фин. жизни», М., 1904.

последняя дает надъ всей природой власть паромъ, который иначе пропалъ бы въ природѣ, такъ и цѣнные бумаги даютъ возможность утилизировать въ интересахъ человѣчества многія части капиталовъ, которыя иначе бесплодно лежали бы, пропадали бы для развитія промышленности и не участвовали бы въ славной борьбѣ человѣка съ природой. Движимыя цѣнности увеличиваютъ наши силы, позволяють каждому самому мелкому капиталу принять участие въ этомъ побѣдоносномъ шествіи человѣчества на пути къ подчиненію себѣ природы. Онѣ быстро вербуютъ боевыя силы. Но и сила пара только тогда обращается на пользу человѣка, когда она должнымъ образомъ регулируется, въ противномъ случаѣ она, вмѣсто пользы, можетъ принести много вреда. Въ виду этого огромнаго значенія движимыхъ цѣнностей, законодательства всѣхъ странъ за послѣднее время обращаютъ серьезное вниманіе на жизнь движимыхъ цѣнностей: на биржи, допущеніе бумагъ на послѣднія, на составленіе котировочныхъ бюллетеней и т. п.

Безчисленныя узы связываютъ въ настоящее время государства другъ съ другомъ: торговые договоры, телеграфные и почтовые союзы. Но есть еще связь, которая соединяетъ между собой отдѣльныя государства, великая и могучая, это — связь взаимныхъ денежныхъ обязательствъ, и новое время широко развило ее. («Биржевой налогъ» въ «Вѣстн. Фин.», 1905, № 10.)

Въ самомъ дѣлѣ, обязательства одного государства разбѣяны среди подданныхъ другого, и потому эти послѣдніе очень заинтересованы въ правильномъ развитіи экономической и государственной жизни государства-должника. Вотъ почему за послѣднее время государственные долги являются предметомъ всеобщаго вниманія, такъ какъ при посредствѣ ихъ выковывается новая могучая связь между людьми. Отказъ нѣкоторыхъ государствъ отъ своихъ долговъ или принудительное пониженіе платимыхъ процентовъ — эти акты распространяютъ въ настоящее время свое вліяніе далеко за предѣлы одной территоріи, разъ долговые обязательства проникли на международный рынокъ. Отказъ отъ долга ¹⁾ можетъ лишить хлѣба многія тысячи семей въ другой странѣ, и въ такихъ случаяхъ государствамъ приходится подумывать о международномъ вмѣшательствѣ для урегулированія кредитныхъ отношеній, что имѣло мѣсто, напримеръ, относительно Греціи ²⁾.

Связанность людей будетъ гораздо сильнѣе чувствоваться, когда часть имущества каждаго гражданина станетъ помѣщаться въ движимыхъ цѣностяхъ, курсъ которыхъ будетъ колебаться въ зависимости отъ положенія дѣлъ въ той или другой странѣ. Между тѣмъ въ настоящее время мы къ этому идемъ: движимыя цѣнности завоевываютъ все большую и большую роль, притомъ онѣ все болѣе и болѣе

¹⁾ Известны случаи объ отказѣ со стороны государствъ платить проценты по заключеннымъ долгамъ. Такъ, Сербія однажды прибѣгла къ принудительной конверсіи своихъ 5% обязательствъ въ 4% безъ предварительнаго согласія съ кредиторами; ранѣе Сербіи Греція и Португалія объявили своимъ кредиторамъ, что онѣ будутъ платить лишь 30% съ прежней суммы 9% по своимъ долгамъ, а такъ какъ эти бумаги были помѣщены и въ другихъ странахъ, то, конечно, иноземные поданные терѣбли отъ этого большой ущербъ. Возможно было, конечно, для Англій занять португальскія колоніи или произвести военную демонстрацію совместно съ Германіей, Франціей, объявить недействительными торговые договоры, наконецъ, заинтересованныя страны могли бы выслать подданныхъ Греціи и Португаліи изъ предѣловъ своей территоріи, но ничего этого не было предпринято, кромѣ простыхъ нотъ, а между тѣмъ въ будущемъ эта связанность людей, несомнѣнно, должна привести къ болѣе энергичному вмѣшательству въ такихъ случаяхъ (см. *Gegenwart* «Moderne Staatsbankerotte» P. Dehn., 1895, № 42).

²⁾ Meili. «Der Staatsbankerott und die moderne Rechtswissenschaft», Berlin, 895, p. 1.

приобрѣтаютъ международный характеръ, и въ будущемъ мы почувствуемъ сильнѣе нашу взаимную зависимость другъ отъ друга. Люди, связанные между собой этими новыми узами, будутъ стремиться энергичнѣе воздѣйствовать на другія страны, въ цѣляхъ развитія тамъ болѣе благоприятныхъ условій производительности труда. Въ самомъ дѣлѣ, въ настоящее время извѣстны такъ называемые союзы потребителей: лица, принадлежащія къ такимъ союзамъ, обязуются между собой не приобретать продуктовъ, сдѣланныхъ при дурныхъ условіяхъ труда. То же самое будетъ и при развитіи международного моральнаго чувства: люди не будутъ приобретать бумагъ странъ, живущихъ высасываніемъ соковъ изъ низшихъ слоевъ своего населенія, такъ какъ на купонахъ этихъ бумагъ — кровь...

Будутъ образовываться особыя лиги капиталистовъ, отказывающихся приобретать такія бумаги и шельмующихъ позоромъ тѣхъ, кто ихъ приобретаетъ и тѣмъ самымъ поддерживаетъ извѣстный режимъ. Насколько въ будущемъ это средство международного воздѣйствія можетъ имѣть серьезное значеніе, стоитъ только бросить взглядъ на таблицу государственной задолженности отдѣльныхъ странъ, которая насъ убѣдитъ, какъ необходимо для всѣхъ государствъ въ настоящее время выпускъ бумагъ на биржѣ. И потому такой бойкотъ обязательствъ какой-нибудь страны со стороны публики можетъ имѣть весьма серьезное значеніе, можетъ лишитъ это государство средствъ, необходимыхъ для удовлетворенія самыхъ основныхъ потребностей, безъ чего самое государство, цѣлость его могутъ быть поставлены на карту...

Уже въ исторіи развитія общественныхъ учреждений государственнѣй кредитъ успѣлъ сыграть крупную роль. Еще Сахарія заявлялъ, что правительства государствъ, имѣющихъ долги, при всѣхъ мѣропріятіяхъ, которыя они предпринимаютъ, болѣе или менѣе завязаны отъ мнѣнія капиталистовъ, у которыхъ они занимаютъ деньги или думаютъ занять. И далѣе тотъ же авторъ говоритъ, что ни одно государство не можетъ имѣть кредита, если въ немъ общественное мнѣніе не играетъ роли или не оказываетъ вліянія на мѣропріятія правительства ¹⁾. Такимъ образомъ необходимость прибѣгать къ займамъ ставитъ государственную власть въ зависимость отъ денежнаго рынка, отъ капиталистовъ, и приходится обращать большее вниманіе на общественное мнѣніе, удовлетворять его, вводить лучший контроль, чтобы общественное мнѣніе имѣло представленіе, какъ управляется страна, насколько обезпечены деньги, помещенныя въ бумаги. Государственная задолженность, говоритъ одинъ изъ старыхъ финансистовъ, Баумштаркъ, ведетъ къ лучшей организаціи контроля надъ всей государственной жизнью ²⁾.

Извѣстный изслѣдователь по исторіи государственнаго долга Англіи, Гамилтонъ, писавшій въ 1813 г., говоритъ, что политическое спокойствіе, избѣжаніе войны — вотъ цѣль стремленія политики всѣхъ европейскихъ государствъ. Ни Людвигъ-Филлиппъ, ни министръ-президентъ Франціи или Англіи, нѣтъ, государственнѣй долгъ есть президентъ всѣхъ президентовъ, государственнѣй долгъ есть посолъ всѣхъ пословъ, онъ — монархъ, который держитъ всю Европу въ повиновеніи. (См. *Hamilton*. «An inquiry conc. the nation. debt», 1813). Развитие государственнаго долга заставило ввести въ финансовый строй больше порядка, больше публичности, больше контроля, заставило удѣлать больше

¹⁾ *Zachariae*. «Ueber das Schuldenwesen der Staaten d. heutig. Europa», Leipzig., 1830.

²⁾ *E. Baumstark*. «Staatsw. Versuche über Staatskredit, Staatsschulden und Staatspapiere», Heidelb., 1833, p. 531.

вниманія общественному мнѣнію. (См. «Das Staats-Lexicon v. C. Rotteck und. C. Welcker». 3. B. 1846. Art.: öffentl. credit.) Государственный кредит создалъ особый классъ людей, который, будучи связанъ денежными интересами со страной, въ бумаги которой онъ помѣстилъ свои сбереженія, зорко присматривается ко всему государственному строю этой страны.

Развитіе задолженности создало какъ бы премію въ пользу государствъ, обладающихъ свободной печатью, лучшей постановкой контроля. Правда, какъ говоритъ финансистъ Шёнъ, друзья тайнственности болтае такихъ гражданъ, которые размышляютъ, уплачивая налоги, и имъ представляется лучшимъ никакихъ прямыхъ налоговъ не вводить, чѣмъ имѣть думающихъ гражданъ. Стоя на такой точкѣ зрѣнія, они остаются при старыхъ формахъ обложенія, такъ при какихъ-то священныхъ институтахъ¹⁾.

Банкиры въ настоящее время — новая сила: передъ ними нужно отчитываться, они диктуютъ свои условія. И мы видимъ, что страны съ наилучше устроеннымъ финансовымъ строемъ, проводившія у себя больше прозрачности въ финансахъ, пользуются наилучшимъ кредитомъ, какова, напр., Англія.

Между тѣмъ задолженность быстро растетъ. Менѣе культурныя страны, не располагая достаточными капиталами, вынуждаются искать средствъ на иностранныхъ рынкахъ, а это будетъ открывать все болѣе и болѣе широкія двери къ воздѣйствію на эти страны въ направленіи поднятія въ нихъ культурности. При развитіи конверсіи все бѣльшая и бѣльшая часть капитала будетъ помѣщаться въ акціи промышленныхъ предпріятій. Свои сбереженія въ эти бумаги будутъ помѣщать и рабочіе, поэтому всякія затрудненія въ промышленности будутъ тяжело отражаться на болѣе широкихъ слояхъ населенія, чѣмъ это имѣеть мѣсто въ настоящее время: такъ, экономическій крахъ въ какой-нибудь отрасли промышленности въ одной странѣ можетъ оставить безъ хлѣба трудящихся другой страны, а это можетъ привести къ бунтамъ и волненіямъ. Вотъ какую новую связь подготавливаетъ развитіе движимыхъ цѣнностей, и говорятъ, что XX вѣкъ будетъ именно вѣкомъ этихъ цѣнностей. Правильная экономическая жизнь *всѣхъ* странъ теперь есть необходимое условіе спокойнаго развитія *каждой отдельной* страны.

Итакъ, связанность людей дѣлаетъ насъ очень заинтересованными въ правильномъ экономическомъ развитіи другихъ странъ, въ особенности съ развитіемъ движимыхъ цѣнностей, а эти цѣнности все будутъ развиваться и размѣщаться среди болѣе широкихъ слоевъ населенія: уже въ настоящее время рабочіе въ Соед. Штатахъ и Австраліи влѣдствие низкаго процента, приносимаго государственными процентными бумагами, помѣщаютъ часть своихъ сбереженій въ бумаги промышленныхъ предпріятій²⁾.

Въ зависимости отъ нераціональнаго устройства биржи дается въ большей или меньшей степени широкое поле для различныхъ неблаго-

1) Schön. «Die Grundsätze des Fin.», Bresl., 1832.

2) Подробнѣе о биржев. сдѣлкахъ см. въ курсахъ торг. права, напр., «Очерки эконо. и фин. жизни Россіи и Запада». «Займы, которыми жило французское правительство въ XVIII в. и которые размѣщались въ населеніи, дѣлали это послѣднее заинтересованнымъ въ реформахъ, которыя бы предотвратили банкротство и влѣдствие того, что мелкіе и средніе капиталисты все болѣе и болѣе превращались въ государственныхъ кредиторовъ, они втягиваются въ политику, а между тѣмъ до того времени эта буржуазія вовсе не интересовалась формой правленія (Каутскій)».

видныхъ манипуляцій, затрогивающихъ кореннымъ образомъ интересы мелкихъ и крупныхъ капиталистовъ. У насъ допускаются бумаги на биржу слишкомъ свободно, почти безъ всякихъ гарантій, тѣтъчасъ по выходѣ изъ типографіи, между тѣмъ въ Англии, особенно въ Германіи, допущеніе бумагъ (на биржу) обставлено строгими нормами. Такія гарантіи очень необходимы, потому что публика, не понимающая механизма биржи, не знающая болѣею частью условій развитія промышленности, нерѣдко уже въ самомъ допущеніи бумаги на биржу видитъ поручительство за ея доброкачественность. Составленіе биржевыхъ бюллетеней (котировка) у насъ также поставлено нераціонально: здѣсь возможна масса закулисныхъ вліяній на составленіе бюллетеня, а между тѣмъ фондовый бюллетень въ особности имѣетъ огромное значеніе. Отъ того или иного его положенія зависитъ имущественное благосостояніе цѣлыхъ обширныхъ группъ населенія.

Кризисъ и биржевая спекуляція заставили у насъ за послѣднее время обратить серьезное вниманіе на реорганизацію биржъ и особенно фондовой. Огромное значеніе фондовой биржи требуетъ установленія строгихъ правилъ относительно допущенія бумагъ на нее. Къ обращенію на биржѣ могутъ быть допускаемы далеко не всѣ, а лишь солидныя бумаги, относительно которыхъ заранѣе уже достаточно освѣдомлено учрежденіе, допускающее бумагу на биржу. У насъ въ этомъ отношеніи — полная свобода, и нерѣдко акціи появляются на биржѣ тотчасъ по выходѣ ихъ изъ экспедиціи заготовленія государственныхъ бумагъ. Россійское золотопромышленное общество, напр., начало свои операціи 26 мая 1895 г., а уже съ половины іюня того же года акціи его отмѣчались въ бюллетенѣ петербургской биржи; общество Глѣбовскихъ металлургическихъ заводовъ открылось 14 августа 1895 г., и немедленно его акціи вошли въ биржевую котировку. Чѣмъ же могъ руководиться биржевой комитетъ, вводя на биржу эти бумаги, когда онъ не имѣлъ никакихъ свѣдѣній о дѣятельности предприятий? Между тѣмъ для публики, стоящей вдали отъ биржи, уже одно появленіе бумаги въ биржевомъ бюллетенѣ нерѣдко служитъ рекомендаціей этой бумаги, тѣмъ болѣе что заинтересованные лица не упускаютъ случая громко прорекламирывать новое предприятие, бумага котораго они ввели на биржу. Эта реклама и закулисное вліяніе на биржевую цѣну вновь введенной бумаги ведутъ къ тому, что бумага отмѣчается въ бюллетенѣ по высокой цѣнѣ. Довѣрчивая публика, видя повышательное движеніе бумаги, покупаетъ ее, а заправиламъ часто только и нужно, чтобы спустить данныя бумаги въ публику. Реклама и закулисное вліяніе тогда прекращаются, и лица, приобрѣтшія бумагу, нерѣдко разоряются на ней. Такъ, только что упомянутыя акціи Глѣбовскихъ заводовъ, стоявшія въ 1895 г. по 380 руб. каждая, въ ноябрѣ 1898 г. упали до 10 руб.; акціи золото-промышленнаго общества въ 1895 г. дошли до 475 руб., когда же ихъ размѣстили, то онѣ стали спускаться и упали до 75 — 73 руб. Вообще, наши биржи не приспособлены къ той важной роли, которая досталась имъ въ современной хозяйственной дѣятельности. Биржевые комитеты заботятся только о присвоеніи себѣ правъ торговыхъ палатъ, игнорируя свои непосредственныя обязанности по наблюденію за правильнымъ производствомъ биржевой торговли; притомъ же у насъ никто не несетъ никакой отвѣтственности за введеніе въ биржевой оборотъ фиктивныхъ цѣнностей въ родѣ акцій Глѣбовскихъ заводовъ. Вопросы объ условіяхъ, гарантирующихъ выпускъ бумагъ на биржу, доброкачественность матеріала, условія котировки и установленіе курса имѣютъ существенное значеніе. Поэтому я дамъ самыя общія свѣдѣ-

нія о задачахъ биржи, объ организаціи англійской биржи и правилахъ котировки, которыя рекомендуются практикой.

Что такое биржа? Продавцамъ и покупателямъ товаровъ нужно гдѣ-нибудь сходитья — биржа и является такимъ организованнымъ учрежденіемъ, сборнымъ мѣстомъ, по опредѣленію нашего Свода, или «собраніемъ принадлежащихъ къ торговому классу лицъ для взаимныхъ по торговлѣ сношеній и сдѣлокъ» (ст. 591 уст. торг.). Если бы не было организованныхъ учреждений, то сходились бы въ трактирахъ за «чайкомъ». Биржа же представляетъ собой организацію купцовъ и посредниковъ (маклеровъ) для купли-продажи извѣстныхъ цѣнностей.

Биржа имѣетъ существенное значеніе для развитія торговли и промышленности. Особенность биржи та, что на ней товаръ не представляется въ натурѣ, какъ на базарахъ, а торгъ совершается по образцамъ. При организаціи у насъ хлѣбной торговли былъ поднятъ вопросъ объ установленіи опредѣленныхъ типовъ хлѣба, которые должны носить индивидуальный характеръ. На базарѣ хлѣбъ представляется, какъ онъ есть, — не полновѣсный, засоренный и т. д.; на биржѣ хлѣбъ покупается заглазно, по образцу, поэтому образцы должны быть однородны, точно такіе же, какъ и сами товары, слѣдовательно, установленіе типовъ очень важно. Разъ образцы извѣстны, покупателю нѣтъ необходимости присутствовать самому на биржѣ — отсюда широкая роль агентовъ. Такого рода биржа, гдѣ производится сдѣлки на товары, называется *товарной*. Наряду съ этой существуетъ *фондовая* биржа-рынокъ, на которомъ сосредоточиваются спросъ и предложеніе цѣнныхъ бумагъ, благодаря чему облегчается собраніе капиталовъ для акціонерныхъ предприятий. На фондовой биржѣ обращаются векселя, банкноты, акціи, облигаціи, бумажныя деньги иностранныхъ государствъ и т. д.

Организація англійской биржи ¹⁾.

Возникновеніе биржи въ Западной Европѣ относится къ очень раннему времени — XIII—XV вв. На первыхъ порахъ единственной бумагой, обращавшея на биржѣ, былъ вексель: такъ какъ перевозить деньги по условіямъ того времени (грабежи) было неудобно, то предпочитали пересылать векселя. Только съ XVII—XVIII вв. и особенно въ XIX, съ развитіемъ акціонерныхъ компаній, съ учрежденіемъ англійскаго банка и выпускомъ билетовъ государственнаго казначейства возникаетъ биржа государственныхъ фондовъ и частныхъ бумагъ. Но еще въ началѣ XIX в. акціи и облигаціи не играли большой роли, и только за послѣднее время фондовая биржа развивалась особенно сильно. Вотъ цифры, показывающія ростъ обращающихся бумагъ: въ 1815 г. на лондонской биржѣ котировались 30 цѣнныхъ бумагъ, на берлинской — 11, парижекой — 18; въ 1877 г. курсовой листокъ лондонской биржи показывалъ 1.367 бумагъ, въ 1889 г. — 1.630.

Товарная биржа по своему историческому развитію предшествуетъ фондовой. Подъ влияніемъ развитія объѣма, торговли и промышленности биржа дифференцируется: эконоическая жизнь выдвигаетъ спеціальныя биржи по отдѣльнымъ видамъ товаровъ — хлѣбная биржа, хлопковая и т. д. Мы будемъ имѣть дѣло сейчасъ съ англійской биржей фондовой, такъ какъ она является наиболѣе интересной.

¹⁾ Strüch. «Die Effectenbörse. Eine Vergleichung deutscher und englischer Zustände». вып. III, Heft. 3, Stat. — und sociale Forsch. Schmoller'a, 1881.

Английская биржа занимает первое место въ мірѣ по своему устройству и вліянію на курсъ английскихъ бумагъ. Эта биржа существуетъ уже 300 лѣтъ, и въ теченіе этого времени въ ней выработались такіе пріемы и традиціи, которые неизвѣстны континентальнымъ биржамъ, не говоря уже о нашей. Английская биржа является частнымъ учрежденіемъ: это — союзъ частныхъ лицъ безъ всякаго правительственнаго контроля. Изъ биржевой корпораціи выдѣленъ особый распорядительный комитетъ въ 30 членовъ, который выбирается биржевымъ обществомъ ежегодной баллотировкой изъ лицъ, состоящихъ посѣтителями биржи не менѣе 5 лѣтъ. Только члены биржевого общества могутъ принимать участіе на биржѣ. Въ биржевое же общество можетъ быть принято не всякое лицо: поступленіе въ него сопряжено съ большими требованіями — только человекъ незапятнанной репутаціи можетъ стать членомъ его. Такимъ образомъ достигается извѣстный подборъ участвующихъ, и этимъ хотятъ создать извѣстныя гарантіи, что на биржѣ будутъ учитываться только политическія и экономическія условія тѣхъ или другихъ цѣнностей, а не спекулятивные манипуляціи, и главной такой гарантіей служить строгость пріема новыхъ членовъ. Для вступленія въ биржевое общество необходима рекомендація трехъ лицъ, состоящихъ въ качествѣ членовъ биржи въ теченіи, по крайней мѣрѣ, 4 лѣтъ. Они ручаются за вновь вступающаго въ суммѣ 500 фун. стерл. (около 5.000 руб.) каждый, на которыхъ же провинціальныхъ биржахъ, напр., ливерпульской, поручитель отвѣчаетъ въ размѣрѣ 2.000 фун. стерл. Чтобы это ручательство не являлось голымъ фактомъ, великій членъ биржевого общества можетъ быть поручителемъ не болѣе, чѣмъ за трехъ лицъ. Имя вводимаго кандидата, съ указаніемъ именъ поручителей, вывѣшивается (въ теченіе 8 дней) въ биржевой залѣ. Далѣе, предоставляется всѣмъ членамъ биржевого общества право протеста противъ его избранія, и вопросъ о принятіи кандидата въ члены рѣшается комитетомъ закрытой баллотировкой. Члены лондонской биржи переизбираются комитетомъ ежегодно (въ мартѣ). Лицо, состоящее членомъ лондонской фондовой биржи, можетъ быть исключено комитетомъ не только за нарушеніе биржевой дисциплины, но и за «безчестное и неприличное» поведеніе въ частной жизни — въ послѣднемъ случаѣ такое лицо объявляется «выбывшимъ», иногда съ распубликованіемъ въ газетахъ. Власть лондонскаго биржевого комитета чрезвычайно обширна: онъ является на биржѣ законодателемъ, администраторомъ и судьей¹⁾.

На лондонской биржѣ бумаги допускаются къ обращенію и включенію въ бюллетень только по ходатайству члена биржевого общества, который въ данномъ случаѣ и является представителемъ предпріятія, съ директорами же и правленіемъ компаніи, выпускающей акціи, биржевой комитетъ не вступаетъ въ сношенія. Членъ биржевого общества, подписавшій ходатайство о допущеніи бумаги на биржу, принимаетъ на себя до извѣстной степени какъ бы нравственную отвѣтственность за доброкачественность бумаги, а биржевое общество, какъ мы уже видѣли, имѣетъ широкую власть надъ членами лондонской фондовой биржи и, въ случаѣ недоброкачественности бумаги, оно можетъ исключить этого члена изъ своей корпораціи. Кромѣ того, ходатайство о допущеніи бумаги на биржу подписывается другими членами биржевого общества, затѣмъ секретаремъ биржи принимаются заявленія отъ заинтересованныхъ лицъ о характерѣ новаго предпріятія, что даетъ еще большія гарантіи биржевому комитету въ томъ, что онъ

¹⁾ Познеръ. «Спекуляція и биржевая реформа», «Р. Эк. Об.», 1899, III

допускает хорошую бумагу. При ходатайствѣ о допущеніи бумаги требуется представленіе слѣдующихъ документовъ: копиі учредительнаго договора, устава компаніи и свидѣтельства учрежденія, завѣдующаго регистраціей акціонерныхъ обществъ; далѣе требуется свидѣтельство о томъ, какое количество лицъ изъявило желаніе подписаться на акціи компаніи, съ указаніемъ количества акцій, дѣйствительно выданныхъ каждому подписчику; свѣдѣнія о суммахъ, поступившихъ въ распоряженіе компаніи; наконецъ, необходимо указать банкъ или банкира, сколько имъ принято вкладовъ отъ компаніи, указать число акцій, по которымъ банкомъ получены взносы, сколько акцій выдано учредителямъ и другимъ лицамъ. При этомъ главнымъ условіемъ ставится, чтобы въ заявленіи комитета не было никакихъ неясностей или умолчаній. Вопросъ о допущеніи бумаги рѣшается комитетомъ закрытой баллотировкой послѣ того, какъ изъ документовъ обрисовуется обликъ этой бумаги; каждый изъ членовъ можетъ протестовать противъ ея допущенія на биржу.

Для включенія бумаги въ биржевой бюллетень комитету долженъ быть представленъ проспектъ, съ сообщеніемъ въ немъ важнѣйшихъ данныхъ, касающихся образованія компаніи, числа выпущенныхъ акцій, условій выпуска и т. д. Этотъ проспектъ публикуется во всеобщее свѣдѣніе. Особенное вниманіе обращается на распредѣленіе акцій: такъ какъ при сосредоточеніи ихъ въ большомъ количествѣ въ рукахъ только учредителей можно опасаться, что цѣна бумаги можетъ быть искусственно поднята исключительно со спекулятивной цѣлью — сбывъ поскорѣе бумагу въ публику, то во избѣжаніе этого требуется, чтобы двѣ трети акцій были разобраны публикой.

Такимъ образомъ, слѣдующія черты характерны для англійской биржи: 1) Подробныя свѣдѣнія о предпріятіи, выступающемъ на фондовой рынокъ, для того, чтобы по возможности устранить искусственно приподнятыя курсовыя ставки. 2) Контроль за капиталомъ (а въ Германіи допускаются только вполне оплаченныя акціи). 3) Распредѣленіе акцій: извѣстная часть ихъ должна быть разобрана лицами, не стоящими въ связи съ учредителями компаніи, чѣмъ предупреждаются стачки между учредителями ради спекулятивнаго вздутія курса. (Новымъ германскимъ закономъ также устанавливается контроль за распредѣленіемъ акцій и отвѣтственность эмиссіоннаго учрежденія за доброкачественность вводимыхъ на биржу бумагъ).

Если въ Англии устанавливается нравственная отвѣтственность за допущенную бумагу лица, рекомендовавшаго эту бумагу, то законъ 1896 г. въ Германіи ¹⁾ ввелъ матеріальную отвѣтственность.

По этому закону созданы при биржахъ особыя комиссіи, на обязанности которыхъ лежитъ разсмотрѣніе вопроса о допущеніи той или другой бумаги. Эти комиссіи, состоящія изъ незаинтересованныхъ лицъ, имѣютъ право требовать всѣ документы, изъ которыхъ они могли бы выяснитъ себѣ доброкачественность данной бумаги. Лицо, вводящее бумагу на биржу, должно представить обширный проспектъ съ указаніемъ всѣхъ условій, характеризующихъ предпріятіе, и этотъ

¹⁾ Этими же закономъ воспрещены срочныя сдѣлки съ хлѣбами и продуктами ихъ перемолы, съ паями горныхъ и фабричныхъ предпріятій, а равно съ паями другихъ промышленныхъ предпріятій, капиталъ которыхъ менѣе 20 мил. марокъ. Для полученія права вступать въ срочныя сдѣлки даже при этихъ ограниченіяхъ требуется внесеніе въ особыя реестры, и о включеніи лица въ такой реестръ публикуется въ *Reichsanzeiger* за счетъ включаемаго. Внесеніе въ реестръ должно было по мысли закона какъ бы бросать тѣнь на лицо внесенное. Это запрещеніе срочныхъ сдѣлокъ съ нѣкоторыми категоріями товаровъ или затрудненіе съ другими повело къ большимъ потерямъ германскихъ биржъ, отчего выиграли лондонская и голландская биржи.

проспектъ подлежитъ публикаци. Такимъ образомъ, новый законъ заботится о томъ, чтобы будущіе пріобрѣтатели биржевыхъ цѣнностей могли знать заранѣе, съ какимъ матеріаломъ они имѣютъ дѣло. Самая важная часть въ законѣ — это отвѣтственность за вѣрность проспекта. Если проспектъ не вѣренъ или не полонъ, то эмиссіонное учрежденіе или лицо, введшее бумагу на биржу, — патронъ — обязывается возмѣстить тѣ потери, которыя будущій пріобрѣтатель бумаги понесетъ отъ покупки послѣдней. Но отвѣтственность эта ограничивается пятилѣтнимъ срокомъ, притомъ для полученія права на вознагражденіе потерпѣвшее лицо должно доказать невѣрность данныхъ, сообщенныхъ въ проспектѣ¹⁾; во-первыхъ, наличность умысла или небрежности со стороны эмиссіонной фирмы или лица, введшаго бумагу на биржу; въ-вторыхъ, установить причинную связь между невѣрностью или неполнотой проспекта и потерями, понесенными имъ. Конечно, представить все эти доказательства очень не легко, но если они будутъ представлены, то лицо, введшее бумагу, обязано вознаградить потерпѣвшаго. Не останавливаясь на подробностяхъ, мы хотѣли этимъ только подчеркнуть то важное значеніе, которое на Западѣ придается моменту введенія бумаги на биржу.

Биржевые сдѣлки совершаются на англійской биржѣ слѣдующимъ образомъ. Продавцы имѣютъ свои конторки, за которыми они продаютъ бумаги. Послѣднія дѣлятся на 2 разряда: ходкія (current securities) и тяжелыя (неходячія — non current securities). Покупка бумагъ происходитъ такъ, что продавцы объявляютъ по ходячимъ бумагамъ двѣ цѣны — по одной они покупаютъ бумаги (она ниже на $\frac{1}{4}^0/0$), по другой, повышенной, продаютъ. По объявленіи цѣны продавцомъ, членъ биржи открывается, т.е. заявляетъ, желаетъ ли онъ купить или продать, при чемъ нельзя требовать безграничнаго количества бумагъ: напр., французской ренты нельзя требовать болѣе 10 штукъ, англійскихъ консолей — максимумъ на 5.000 фуп. стерл. Порядокъ относительно неходячихъ бумагъ, которыя не всегда котируются, нѣсколько иной. Пріобрѣсти бумагу постороннему лицу можно только чрезъ члена биржевого общества, который, даже покупая на средства этого лица, не является его представителемъ, а дѣйствуетъ самостоятельно и самъ отвѣчаетъ за вышполненіе сдѣлки. Есть 2 рода сдѣлокъ: 1) на наличныя деньги, напр., кто-либо желаетъ выйти изъ даннаго предпріятія или же помѣститъ свои средства въ акціи извѣстной компании, то продаетъ бумаги, и сейчасъ же производится расчетъ; 2) другой родъ сдѣлокъ — не на наличныя, а на срокъ, когда между заключеніемъ и исполненіемъ сдѣлки проходитъ извѣстный періодъ времени: продаются или покупаются бумаги по опредѣленной цѣнѣ и къ извѣстному сроку, но сдѣлка совершается не ради дѣйствительной купли-продажи, а ради полученія разницы между цѣнами въ день покупки бумагъ и условленный срокъ²⁾. Эта биржевая игра имѣетъ въ виду повышеніе и пониженіе: одинъ играетъ на повышеніе, покупаетъ бумагу съ тѣмъ, чтобы продать ее, когда цѣна ея поднимется; другой продаетъ бумагу, пріобрѣтенную раньше по болѣе низкой стоимости. Чтобы механизмъ игры при срочныхъ сдѣлкахъ дѣйствовалъ съ меньшимъ треніемъ и съ болѣею экономіей въ орудіяхъ обращенія, для реализаціи сдѣлокъ назначаются особые ликвидаціонныя дни, въ ко-

1) Проспекты, представляемые въ комиссію, сдѣлались очень обширными, поэтому ограничиваются ихъ прочтаткой только въ двухъ биржевыхъ органахъ, и публика, не читающая этихъ биржевыхъ органовъ, попрежнему ничего не знаетъ о своихъ новыхъ бумагахъ («В. Ф.», 1897 г.).

2) Подробнѣе о биржевыхъ сдѣлкахъ см. въ курсахъ торговаго права, напр., проф. Цитовича.

торые происходят расплата; эти дни носят названія: ultimo — въ концѣ мѣсяца, и medio — въ срединѣ. Реализаціей бумагъ, въ параллель расчетнымъ палатамъ, завѣдуютъ ликвидационныя бюро, куда накануне поступаютъ все счета по заключеннымъ сдѣлкамъ. Лицо, заинтересованное въ сдѣлкѣ, заявляетъ бюро, что продало такому-то столько-то и купило столько-то; бюро подводитъ итогъ и выдаетъ расписку съ указаніемъ, какую сумму нужно уплатить или получить.

На цѣны бумагъ влияетъ очень много обстоятельствъ, въ числѣ которыхъ важное мѣсто нужно отвести организаціи самой биржи. Нераціональное устройство биржи, при всехъ прочихъ условіяхъ, даетъ большой доступъ для всякихъ злоупотребленій и, слѣдовательно, можетъ допускать большое колебаніе цѣнностей. Не касаясь тѣхъ манипуляцій, которыя искусственно поднимаютъ цѣну бумагъ, укажемъ на общія причины колебанія курса.

Прежде всего курсъ, напр., государственныхъ фондовъ зависитъ отъ солидности того государства, отъ имени котораго выпускается бумага, — напр., испанскіе фонды въ 1898—1899 г. упали до 60%¹⁾. Испанское правительство предполагало даже произвести принудительную конверсію своихъ займовъ, но ему замѣтили, что понизить % изъ бумаги иностранныхъ держателей рискованно: это можетъ повлечь за собой вмѣшательство другихъ государствъ. Тогда испанское правительство прибѣгло къ отбору иностранныхъ бумаговладѣльцевъ и своихъ подданныхъ: первыхъ оно просило предъявить бумаги къ отщепелеванію и пониженія % по нимъ не произвело, а со своими рѣшило не стѣсняться и понизить процентъ. Солодность предпріятія, выпускающаго бумаги, имѣетъ рѣшающее значеніе для курса частныхъ бумагъ: чѣмъ болѣе данная фирма поставлена солидно и чѣмъ выше дивидендъ, платимый ею, тѣмъ курсъ ея бумагъ устойчивѣе. Положеніе той или другой отрасли промышленности оказываетъ свое вліяніе на поднятіе или пониженіе курса бумагъ. Напр., когда замѣчается сильное повышение цѣнъ на каменный уголь и на продукты желѣзодобывательной промышленности, биржа учитываетъ это повышение: курсъ акцій каменно-угольныхъ и желѣзодобывательныхъ предпріятіи, приносящихъ большіе дивиденды, поднимаются, въ то время какъ бумаги другихъ отраслей производства могутъ упасть въ своей цѣнѣ.

Денежный кризисъ, сопровождаемый повышеніемъ учетнаго %²⁾, заставляетъ въ большомъ количествѣ выбрасывать бумаги на биржу. Разъ ощущается нужда въ деньгахъ, то большинство старается сбывать бумаги, чтобы получить деньги, а сильный наплывъ на биржу бумагъ оказываетъ неблагоприятное дѣйствіе на ихъ курсъ. Политическія событія — войны, конференція по тому или другому вопросу и т. д., отражаются на курсѣ фондовъ. Англо-трансваальская война вызвала пониженіе трансваальскихъ горнопромышленныхъ бумагъ, и значительная часть ихъ стала переходить изъ рукъ французовъ къ англичанамъ: еще въ началѣ войны въ Англии стали скупать эти бумаги по пониженной цѣнѣ въ надеждѣ на скорую побѣду. Американо-испанская война оказала тоже очень сильное вліяніе на биржевыя цѣнности, но послѣ прекращенія войны обнаружилось оживленіе промышленности и поднятіе курса бумагъ.

Биржа слѣдуетъ учесть вліяніе всякой новости²⁾. Однажды во время Франко-прусской войны ударъ грома былъ принятъ на берлин-

¹⁾ Испанскій пятипроцентный заемъ въ 1898 г. котировался по — 41,8, въ 1902 г. — 81,2, а въ 1906 г. — 96,5. Бразильскій заемъ 1889 г. — въ 1898 г. — 51, въ 1902 г. — 74 и въ 1906 г. — 90,5.

²⁾ Судейкинъ. «Биржа и биржевыя операціи», 1892 г.

ской биржѣ за пушечный выстрѣлъ, знаменующій побѣду императора, и бумаги поднялись, конечно, заинтересованные круги постарались въ данномъ случаѣ. Какая-нибудь корреспонденція съ театра войны можетъ очень сильно повліять на расцѣнку бумагъ. Напр., побѣды буровъ надъ англичанами учитывались лондонскою биржей въ неблагопріятную для Англій стороны, на германскихъ же биржахъ замѣчалась повышательная тенденція, такъ какъ тамъ надѣялись, что вслѣдствіе удара, который война наноситъ торговлѣ Англій, Германія можетъ въ экономическомъ отношеніи много выиграть¹⁾.

Помимо такихъ общихъ причинъ, которыя вліяютъ на курсъ, послѣдній зависитъ и отъ постановки самой котировки и т. д. На Западѣ очень много говорятъ о продажности прессы: въ парижскихъ, напр., газетахъ очень часто печатаются ложныя свѣдѣнія о тѣхъ или иныхъ бумагахъ, о томъ или другомъ предпріятіи, и существуютъ очень оригинальные приемы для того, чтобы обратить вниманіе публики на извѣстныя бумаги. Напр., биржевики основываютъ литературный органъ съ социалистическимъ направленіемъ. Въ немъ пишутся статьи исключительно на социалистическія темы: о ниспроверженіи современнаго строя, о переходѣ къ коллективизму и т. д., чтобы привлечь такимъ образомъ довѣріе читателей; но тутъ же расхваливаются акціи какого-нибудь завода... Конечно, никто не подозреваетъ о принадлежности этой газеты группѣ спекулянтовъ, и на первыхъ порахъ такая реклама имѣетъ успѣхъ, до той минуты, пока продѣлка не обнаруживается. Для того, чтобы сбытъ бумаги, распускаются слухи объ ожидаемомъ высокомъ доходѣ съ даннаго предпріятія, иногда выдаютъ первые высокіе дивиденды изъ капитала и т. д., тогда цѣны бумагъ поднимутся, заправила слухить ихъ въ публичку по высокой цѣнѣ и сами могутъ уйти изъ предпріятія.

Бумаги расцѣниваются на биржѣ по капитализаціи изъ извѣстнаго $\frac{0}{100}$: государственныя фонды солидныхъ государствъ расцѣниваются изъ болѣе низкаго $\frac{0}{100}$ — $3\frac{0}{100}$ (Франція), $4\frac{0}{100}$ (Россія), изъ $2\frac{1}{2}\frac{0}{100}$ (Англія), дивиденды же бумаги расцѣниваются изъ болѣе высокаго процента — изъ 5 — $7\frac{0}{100}$. При этомъ много другихъ условій оказываетъ крупное вліяніе на расцѣнку бумагъ: предвидимое будущее того или иного предпріятія (повышеніе цѣнъ на продукты, расширеніе сбыта и т. д.).

Въ моментъ паники цѣны на бумаги могутъ рѣзко падать, въ зависимости отъ размѣра ожидаемаго дивиденда, въ особенности если этому предшествовала повышательная кампанія, и спекуляція успѣла приобрести большія суммы бумагъ по онкольнымъ счетамъ, т. е. скупала много бумагъ на ссуды, обезпеченныя процентными же бумагами. При пониженіи цѣнъ на бумаги банки начинаютъ требовать доплатъ по выданнымъ ссудамъ, обезпеченнымъ $\frac{0}{100}$ бумагами, слабые кліенты не въ состояніи ихъ внести, и бумаги подвергаются экзекуціи, т. е. продаются принудительно за счетъ кліентовъ, а такъ какъ въ моментъ паники спросъ на бумаги падаетъ, и покупатели исчезаютъ, то эта несоразмѣрность количества выбрасываемыхъ бумагъ съ малымъ спросомъ дѣйствуетъ очень угнетающе на курсъ бумагъ, которыя еще болѣе падаютъ въ цѣнѣ. Спекуляція обычно держится выжидательнаго положенія и, только когда цѣны упадутъ до *nee plus ultra*, она начи-

¹⁾ Во время французской коммуны 28 марта 1871 г. $3\frac{0}{100}$ французская рента падала до 50 фр. 35 сант. («В. Ф.», 1905, № 82).

О вліяніи различныхъ событий на курсы русскихъ бумагъ на парижской биржѣ см. «В. Ф.», 1905, № 52 «Изъ Парижа».

Война — время посѣва капиталовъ.

наеть принимать участие въ покупкахъ, въ надеждѣ на повышеніе курса — такъ какъ, повторяемъ, въ такие моменты курсъ бумагъ падаетъ далеко несоразмѣрно съ доходностью ихъ, но потомъ постепенно оправляются (ср. объявленіе Русско-турецкой войны въ 1877 г., Русско-японской въ янв. 1904 г. и т. д.).

Допущеніе бумагъ на русской биржѣ.

У нашей биржи нѣтъ опредѣленныхъ нормъ для допущенія бумагъ къ котировкѣ, и это — крупный пробѣлъ нашего законодательства. Сами биржи также не выработали точныхъ правилъ по этому вопросу. Обычно подается прошеніе въ биржевой комитетъ съ приложеніемъ бумаги, которую хотять пустить на биржу; комитетъ разсматриваетъ ее и разрѣшаетъ: онъ слѣдитъ только за тѣмъ, чтобы бумаги выпускались обществами съ капиталами не ниже извѣстнаго минимума (полмилліона руб.). Между тѣмъ установленіе подробныхъ правилъ настоятельно требуется.

Въ 1896 году комиссія, составленная для пересмотра устава С.-Петербургской биржи, представила проектъ, въ основу котораго были положены принципы западно-европейскаго биржевого устройства. Комиссія предложила, чтобы право широкаго ростеприметва бумагъ было сужено. По этому проекту требовалось, чтобы бумага непременно вводилась однимъ изъ членовъ биржевого общества, и чтобы при этомъ предлагались уставъ компаніи, выпускающей бумагу, отчетъ предпріятія за послѣдній годъ и справка о курсѣ на другихъ биржахъ, если тамъ бумага уже обращалась. Затѣмъ бумага-кандидатка со всѣми документами должна оставаться нѣсколько недѣль на биржѣ, гдѣ каждый можетъ ее разсматривать. Проспектъ долженъ печататься въ газетахъ — этимъ проектировалось ввести принципъ публичности, неизвѣстный нашимъ биржамъ. Только послѣ исполненія такихъ формальностей можно было приступить къ официальной котировкѣ бумаги, но она можетъ быть забаллотирована (закрытой баллотировкой) безъ объясненія причинъ. Въ случаѣ развитія спекуляціи на эту бумагу или пониженія на 50% ея номинальной стоимости, бумага можетъ быть исключена изъ бюллетеня по распоряженію биржевого комитета или министра финансовъ. Нашъ проектъ шелъ даже далѣе: онъ требовалъ не только *veritas*, но и *bonitas* бумаги. Лицо, вводящее бумагу, по проекту принимало на себя матеріальную отвѣтственность въ теченіе двухъ лѣтъ съ момента поступленія бумаги на биржу, притомъ оно само опредѣляло и ту предѣльную сумму, въ размѣрѣ которой несло отвѣтственность: патрону, т.-е. лицу, вводящему бумагу на биржу, предоставлялось высказать какъ бы свой взглядъ на вводимую имъ цѣнность, выразить мнѣніе о солидности бумаги. При извѣстныхъ условіяхъ — голодъ, эпидемія, запрещеніе вывоза — министру финансовъ предполагалось дать право испрашивать Высочайшее разрѣшеніе на приостановленіе этой отвѣтственности.

Однако проектъ, очень заботливо разработанный проф. Цитовичемъ, такъ и остался проектомъ. Но подъ влияніемъ кризиса вопросъ о реорганизаціи биржи опять сталъ усиленно дебатироваться, и новал комиссія по пересмотру устава С.-Петербургской биржи пришла къ выводу, чтобы при допущеніи къ котировкѣ требовать представленія проспекта за подписью лица, вводящаго бумагу на биржу, съ отвѣтственностью за правдивость изложенныхъ въ этомъ проспектѣ данныхъ. Комиссіей было рѣшено, чтобы этотъ проспектъ подлежалъ

публикаціи въ газетахъ, и чтобы каждому желающему было предоставлено право знакомиться со всѣми приложениями къ проспекту въ канцеляріи биржевого комитета. Признано вполне цѣлесообразнымъ и то постановленіе С.-Петербургской биржи, въ силу котораго не допускаются къ официальной котировкѣ акціи предпріятій, имѣющихъ по уставу тѣ или другія ограниченія для передачи акцій отъ одного акціонера къ другому (см. далѣе).

Составленіе биржевого бюллетеня.

Другой существенный вопросъ, это — составленіе биржевыхъ бюллетеней, курсовыхъ таблицъ. Биржевой фондовой бюллетень имѣетъ огромное вліяніе. Во-первыхъ, по этому бюллетеню банки и банкиры, а также маклера рассчитываются съ публикой по приказамъ на покупку и продажу бумагъ. Отъ бюллетеня зависитъ размѣръ ссудъ, выдаваемыхъ банками подъ процентныя бумаги, слѣдовательно, положеніе кліента по окольному счету ¹⁾, такъ какъ при извѣстномъ пониженіи курса банкъ потребуетъ отъ кліента доплатъ, грози въ противномъ случаѣ выбросить бумаги на биржу (посредствомъ принудительной продажи за счетъ самого кліента) и тѣмъ самымъ еще болѣе понизитъ курсъ ихъ. Отъ того или иного положенія фондоваго бюллетеня зависитъ также расцѣпка той значительной части національнаго богатства, которая заключается въ биржевыхъ цѣнностяхъ. Этой частью національнаго богатства биржа властно распоряжается: она по произволу то приноситъ богатства, то уноситъ ихъ, благодаря тѣмъ негласнымъ манипуляціямъ, посредствомъ которыхъ можно вліять на курсовую расцѣпку бумагъ. Безъ сомнѣнія, съ биржей связаны широкіе экономическіе интересы: биржа создаетъ обращаемость бумагъ, облегчаетъ переходъ свободныхъ капиталовъ изъ однихъ предпріятій въ другія, это — каналъ, чрезъ который совершается передвиженіе капиталовъ; въ то же время это — тонкое орудіе для негласнаго перемѣщенія цѣнностей изъ однихъ рукъ въ другія, поэтому биржа должна быть строго регламентирована, между тѣмъ наше законодательство очень легко относится къ биржѣ. Пониженіе курса на ту или другую бумагу можетъ тяжело отзываться на имущественномъ положеніи цѣлыхъ обширныхъ слоевъ населенія, а потому вопросъ о составленіи курсовыхъ таблицъ пріобрѣтаетъ серьезное значеніе.

Въ Англии на провинціальныхъ биржахъ продажа фондовъ совершается аукціоннымъ порядкомъ: во всеуслышаніе въ присутствіи предсѣдателя или члена биржевого комитета объявляются цѣны продавцами и покупателями, и окончательно опредѣлившіяся цѣны переносятся въ биржевой бюллетень ²⁾. Въ Лондонѣ маклеръ передаетъ записку биржевому секретарю съ указаніемъ цѣны, названія бумаги и своей подписью, при чемъ эти цѣны отмѣчаются тотчасъ же на доскѣ, на глазахъ у всѣхъ, и затѣмъ заносятся въ биржевой бюллетень. При гласномъ совершеніи сдѣлокъ, какъ въ Англии и Нью-Йоркѣ, болѣе трудно воздѣйствовать искусственно на курсъ биржевыхъ бумагъ, чѣмъ тамъ, гдѣ составленіе курсовыхъ таблицъ находится въ рукахъ маклеровъ, какъ это имѣетъ мѣсто въ Берлинѣ и у насъ. При гласномъ совершеніи сдѣлокъ такія манипуляціи требуютъ большой осторожности. Тогда, чтобы воздѣйствовать на курсъ, два лица, условившись объ этомъ, являются на биржу (это практикуется

¹⁾ Ссуды подъ залогъ $\frac{1}{2}$ бумагъ.

²⁾ Познеръ.

на Нью-Йоркской биржѣ) и производить фиктивную сдѣлку по всеуслышанію. Но опасность здѣсь заключается въ томъ, что всякое третье лицо имѣетъ возможность вмѣшаться, и тогда спекулянты могутъ быть вынуждены къ дѣйствительному выполнению такой сдѣлки по невыгодному для нихъ курсу. Если же злоупотребленіе будетъ обнаружено, то, кромѣ того, спекулинтамъ угрожаетъ исключеніе изъ биржевой корпораціи, какъ это установлено правилами Нью-Йоркской биржи (Познеръ). Еще труднѣе воздѣйствовать искусственно на Лондонской биржѣ, гдѣ цѣны, заносимыя въ бюллетень, подвергаются еще въ болѣе степеніи строгому контролю торговцевъ, которые не допустить внесенія въ таблицу иной цѣны, кромѣ дѣйствительной. Поэтому для оказанія давленія на курсы Лондонской фондовой биржи приходится прибѣгать къ дѣйствительнымъ сдѣлкамъ — покупать по высокому, а продавать по низкому курсу, но для этого пужно располагать средствами, и въ случаѣ неудачи можно понести большія потери. Гораздо шире открытъ путь различнымъ вліяніямъ тамъ, гдѣ составленіе курсовыхъ таблицъ находится исключительно въ рукахъ присяжныхъ маклеровъ. При такихъ условіяхъ имѣть гласности, цѣны не записываются открыто передъ всеми присутствующими, и заинтересованному лицу легко повліять на курсъ.

На германскихъ провинціальныхъ биржахъ составленіе бюллетеня производится на основаніи маклерскихъ сдѣлокъ особымъ комиссаромъ или должностнымъ лицомъ отъ биржевого управленія: маклера въ отдѣльной комнатѣ сообщаютъ комиссару, по какимъ цѣнамъ состоялись сдѣлки, и на основаніи этихъ показаній составляется бюллетень.

На Гамбургской биржѣ, гдѣ не существуетъ присяжныхъ маклеровъ, выставляется опредѣленное количество листковъ, и всякій, совершающій сдѣлку, имѣетъ право до 2 часовъ дня за своей подписью опустить въ ящикъ записку съ указаніемъ количества купленныхъ или проданныхъ бумагъ и ихъ курса; въ 2 часа записки вынимаются, и на основаніи ихъ составляется биржевой бюллетень: здѣсь въ котировкѣ участвуетъ большое число лицъ. Но въ данномъ случаѣ очень трудно контролировать дѣйствительность сдѣлокъ, и для предупрежденія фиктивныхъ сдѣлокъ устанавливаются кары, напр., лишеніе права доступа на биржу.

Самый легкій способъ вліять искусственнымъ приемами на курсъ представляется на германскихъ провинціальныхъ биржахъ, гдѣ составленіе курсовыхъ таблицъ всецѣло находится въ рукахъ присяжныхъ маклеровъ, а они имѣютъ кругъ кліентовъ, отъ которыхъ всецѣло зависятъ. Положимъ, какія-либо бумаги желательно поднять: заинтересованная фирма обращается къ маклерамъ и проситъ ихъ поедѣйствовать; тогда маклера зарегистрировываютъ фиктивные сдѣлки, поднимаютъ курсъ и цѣны этихъ сдѣлокъ заявляютъ комитету изъ маклеровъ. Всѣ маклера связаны общностью интересовъ, и, когда они удаляются для совѣщанія и начинаютъ выяснять курсъ бумагъ, то перѣдко случается, какъ заинтересованный маклеръ, видя, что его дѣло не выгораетъ, тутъ же въ моментъ составленія бюллетеней заявляетъ о фиктивности сдѣлокъ. Изъ сопоставленія двухъ типовъ биржъ, англійской и германской, можно вывести заключеніе, что только порядки, установленныя на Англійской и Нью-Йоркской биржахъ, гарантируютъ большую правильность въ составленіи курсовыхъ таблицъ.

Составленіе бюллетеней на русской биржѣ. У насъ, по Торговому уставу, составленіе котировокъ лежитъ на обязанности гофъ-маклера, назначаемого министромъ финансовъ изъ маклеровъ (ст. 110, 66 Тор.

Уст.), которому биржевые маклера дают точныя свѣдѣнія относительно сдѣлокъ, какія они совершили, и по окончаніи биржи члены котировочнаго комитета, избираемаго безрочно изъ маклеровъ, на основаніи такихъ свѣдѣній составляютъ биржевой бюллетень. Такимъ образомъ, составленіе бюллетеней у насъ всецѣло находится въ рукахъ маклеровъ, и вотъ почему является весьма неудобнымъ предоставлять имъ право покупки $\frac{1}{100}$ бумагъ за ихъ счетъ, какъ это допускается нашимъ закономъ. Маклера, заинтересованные въ курсѣ известной бумаги, могутъ дѣйствовать пристрастно при сведеніи сторонъ для сдѣлки. Къ концу биржи лица, занимающіяся опредѣленіемъ курса, окружаютъ гофъ-маклера, чтобы составить бюллетень, и тутъ приходится входить въ компромиссы съ заинтересованными биржевиками, стремящимися по разнымъ соображеніямъ то повысить, то понизить курсъ ¹⁾. Иногда у насъ заявленія о покупкѣ процентныхъ бумагъ дѣлаются уже во время самой котировки, когда это нужно по какимъ-либо соображеніямъ гофъ-маклера или другихъ маклеровъ. Составленіе бюллетеня «на ушко» у насъ вовсе не рѣдкость.

Проектъ комиссіи по пересмотру С.-Петербургской биржи.
Въ настоящее время на Петербургской биржѣ биржевой котировочный комитетъ состоитъ исключительно изъ биржевыхъ маклеровъ въ числѣ 9 членовъ; онъ и занимается составленіемъ биржевого бюллетеня. Неудовлетворительность существующаго порядка составленія бюллетеня въ комиссіи по пересмотру Петербургской биржи была выяснена съ разныхъ сторонъ. Здѣсь была указана заинтересованность маклеровъ въ установленіи курсовъ: нѣрѣдко они покупаютъ и продаютъ бумаги за свой счетъ и свою выгоду имѣютъ не отъ куртажа, а отъ удачной спекуляціи; вмѣстѣ съ тѣмъ маклера берутъ приказы на покупку и продажу бумагъ и получаютъ свое вознагражденіе не отъ куртажа, а въ видѣ маклерской разности, которая собственно и составляетъ наиболѣе доходную статью маклерской профессіи. При томъ же маклеръ, состоящій членомъ котировочнаго комитета, какъ и всякій другой, находится въ зависимости отъ своего крупнаго кліента (банка и т. д.), поэтому не всегда можетъ сохранить безпристрастіе при котировкѣ данной бумаги. Между тѣмъ составленный такимъ образомъ котировочный комитетъ при разсмотрѣніи дѣлъ, заявленныхъ ему другими маклерами, дѣйствуетъ по своему усмотрѣнію: одніе дѣлы признаетъ и включаетъ въ бюллетень, другія же отвергаетъ, какъ невѣроятныя и недѣйствительныя. Слѣдовательно, группа маклеровъ, состоящая изъ 9 лицъ, въ видѣ котировочнаго комитета получаетъ преобладаніе надъ своими товарищами, особенно если члены этого комитета избираются на продолжительное время.

Для упорядоченія составленія биржевого бюллетеня комиссія по пересмотру устава С.-Петербургской биржи предложила передать составленіе бюллетеня особой комиссіи, состоящей изъ членовъ биржевого общества, назначаемыхъ биржевымъ комитетомъ. Комиссія эта дѣйствуетъ подъ предѣлательствомъ одного изъ членовъ биржевого комитета, подъ наблюденіемъ правительственнаго комиссара биржи и при участіи представителя Государственнаго банка. Затѣмъ вводится принципъ гласности. Составъ котировочной комиссіи долженъ обновляться, по крайней мѣрѣ, каждые 6 мѣсяцевъ. По предложенію этой комиссіи, и свѣдѣнія о цѣнахъ должны быть собираемы не исключительно только отъ маклеровъ, но и отъ всѣхъ другихъ членовъ биржевого общества. До сихъ же поръ единственнымъ матеріаломъ для со-

¹⁾ Судейкинъ, стр. 20.

ставленія отмѣтокъ въ графѣ «сдѣлано» служила только незначительная часть сдѣлокъ, отмѣчаемыхъ въ маклерскихъ запискахъ.

Вслѣдствіе того, что недостатки официальнаго биржевого бюллетеня С.-Петербургской фондовой биржи были достаточно выяснены въ засѣданіи комиссіи, С.-Петербургскій биржевой комитетъ въ видѣ опыта установилъ слѣдующее правило: каждый маклеръ обязанъ подавать въ котировочный комитетъ тотчасъ по окончаніи биржевого собранія (не позднѣе 12 час. 40 мин. пополудни) за своей подписью свѣдѣнія о совершенныхъ при его посредствѣ сдѣлкахъ съ бумагами на сумму не менѣе 5 тыс. руб. или же количествомъ не менѣе 50 пугукъ. При составленіи фондовыхъ бюллетеней котировочный комитетъ С.-Петербургской биржи принимаетъ для отмѣтокъ котировокъ только сдѣлки не ниже означенныхъ нормъ. На случай сомнѣнія въ правильности маклерскихъ свѣдѣній по этому дѣлу, маклеръ обязанъ представить гофъ-маклеру свою книжку для провѣрки исключительнаго размѣра сдѣлки, при чемъ имена покупателя и продавца закрываются. При неисполненіи этого требованія цѣна, возбуждавшая сомнѣніе, не проставляется въ котировкѣ.

Посредниками при биржевыхъ сдѣлкахъ, какъ сказано, являются маклера: маклеръ сводитъ стороны, но при этомъ не ручается за контрагентовъ. Изъ маклеровъ министромъ финансовъ назначается гофъ-маклеръ, и ему биржевые маклера обязаны доставлять точныя свѣдѣнія, на основаніи которыхъ котировочный комитетъ и составляетъ бюллетени. Биржевыя цѣнности въ значительной степени зависятъ отъ биржевыхъ бюллетеней, а между тѣмъ по уставу въ маклера могутъ назначаться лица изъ купцовъ или мѣщанъ «безвинно упавшихъ», какъ говорится въ уставѣ. Биржа обращается въ какую-то богадѣльню, домъ призрѣнія, преслѣдуетъ цѣли благотворительности, и этимъ-то «безвинно упавшимъ» вручается у насъ такое важное дѣло, какъ составленіе биржевого бюллетеня. По уставу С.-Петербургской биржи контингентъ маклеровъ установленъ въ 100 чел., по ихъ можетъ быть и болѣе. Маклеръ не можетъ быть моложе 30 лѣтъ, долженъ выдержать соответствующій экзаменъ при биржевомъ комитетѣ (но это только формальность), долженъ специализироваться по сдѣлкамъ съ акціями, рентой и т. д. Акціями и фондами маклера могутъ сами торговать, и это обстоятельство, какъ указано выше, дѣлаетъ при котировкѣ маклера лицомъ заинтересованнымъ и не можетъ не отражаться на правильности самой котировки.

Управленіе биржи состоитъ изъ общаго собранія гласныхъ и биржевого комитета. Гласными С.-Петербургской биржи могутъ быть только купцы 1-й гильдіи. Компетенція ихъ — административнаго характера: «установленіе порядка биржевыхъ собраній, удобства и правильности биржевыхъ сдѣлокъ», назначеніе часовъ биржевыхъ собраній, выборъ биржевого комитета; далѣе гласнымъ предоставляется право ходатайства предъ правительствомъ о дѣлахъ, касающихся торговли, и т. д. Представитель купечества — Биржевой комитетъ — есть исполнительный органъ биржи.

Еще съ XVIII вѣка у насъ появляется регламентъ для главнаго магистрата, гдѣ говорится, что надлежитъ въ большихъ приморскихъ и прочихъ купеческихъ знатныхъ городахъ построить биржи, въ которыхъ сходились бы торговые граждане для своихъ торговъ и постановленія векселей. Въ 1725 году издается сенатскій указъ приходить на биржу въ 11 час., «и когда купцы будутъ на той биржѣ въ собраніи, въ то число ни изъ которыхъ коллегій и канцелярій, и конторъ никого изъ нихъ купцовъ ни для какихъ дѣлъ, кромѣ криминальныхъ,

не брать, дабы имъ въ томъ помѣшательства не было. Петръ приказывалъ даже приневоливать являться на биржу. Но у насъ былъ развитъ институтъ ярмарокъ, поэтому биржи посѣщались неохотно, и купцовъ нужно было принуждать къ этому. Одинъ губернаторъ въ 40-хъ годахъ прошлаго столѣтїя доносилъ, что Биржевой домъ въ Рыбинскѣ всегда открытъ, но не посѣщается купечествомъ и торговцами по собственному ихъ произволу и привычкѣ производить торговля дѣла на domaхъ, и что хотя онъ лично приглашалъ торгующихъ заниматься симъ дѣломъ на биржѣ, подобно с.-петербургскому купечеству, однако жъ, къ сожалѣнїю, не имѣлъ въ томъ успѣха (Арх. Гос. Сов., 1842, № 175 по журн. Деп. Эк.).

Въ Москвѣ 8 ноября 1839 г. можетъ быть признано начальнымъ днемъ биржи, т.-е. открытїе ея въ первомъ построенномъ для нея зданїи, до того же времени биржа была не устроена, не имѣла даже помѣщенїя, къ тому же единственный предметъ изъ круга ея нынѣшняго вѣдомства, встрѣчавшїйся въ то время, — показанїе состоявшихся вексельныхъ курсовъ — принадлежалъ къ вѣдѣнїю маклеровъ, не имѣвшихъ съ биржей никакой органической связи. Биржевой торговли фондами не существовало въ Москвѣ до 2-й половины 1860-хъ годовъ, такъ что въ началѣ 1864 г. на запросъ кредитной комиссїи о цѣнѣ одной изъ $\frac{1}{2}$ бумагъ биржевой комитетъ отзывался, что предъявленїе для продажи на здѣшней биржѣ бумагъ въ обыкновенїе еще не вошло («Московская биржа 1839—1889 гг.»).

У насъ фондовая и товарная биржи — одно учрежденїе, съ одной администраціей, съ общими правилами, хотя и въ разныхъ помѣщенїяхъ, и только недавно въ Петербургѣ фондовая биржа выдѣлена. Въ Англии же и Соединенныхъ Штатахъ — полное раздѣленїе этихъ биржъ.

Главная эра биржевыхъ уставовъ у насъ начинается съ 60-хъ годовъ: въ 1864 году открывается Иркутская биржа, въ 1865 г. — Кїевская, въ 1866 г. — Тульская и Казанская и т. д.

Нашъ биржевой уставъ состоитъ всего изъ 8 самыхъ общихъ статей, а для каждой биржи существуютъ особые уставы, значительно отличающїеся другъ отъ друга.

У насъ, какъ мы уже видѣли, совершенно не урегулировано допущенїе бумагъ на биржу, неправильно совершаются котировки, запрещаются сдѣлки съ золотой валютой на срокъ. Пунктъ 2 ст. 2.167 (изд. 1887 г.) гласилъ: «Всякія условїя между частными лицами какъ на биржѣ, такъ и внѣ оной, о покупкѣ и продажѣ акцій или расписокъ не за наличныя деньги, а съ поставкою къ *известному* сроку по известной цѣнѣ рѣшительно воспрещаются, съ тѣмъ, чтобы условїя таковыя, если будутъ предъявлены къ суду, считать недействительными, а обличенныхъ въ подобныхъ сдѣлкахъ подвергать наказанїю, за азартныя игры установленному; маклеровъ же и нотарїусовъ, которые отвѣчаютъ совершать сего рода условїя, отрѣшать отъ должности». Но стѣснительный регламентъ обходился жизнью. На Петербургской биржѣ съ 1893 г. былъ извлеченъ изъ архива документъ, изъ котораго видно, что 80 человекъ дали подписку и обязались въ томъ, что они будутъ обходить законъ, не будутъ имѣть никакого дѣла и даже разговаривать съ тѣми лицами, которыя позволяютъ себѣ недобросовѣстно относиться къ сдѣлкамъ на срокъ, ссылаться на запрещенїе закона и отказываться отъ обязательствъ по покупкѣ и продажѣ срочныхъ акцій. Установлено было, слѣдовательно, нѣчто въ родѣ бойкота. То же самое можно наблюдать и на берлинской биржѣ, когда закономъ 1896 г. были запрещены срочныя сдѣлки съ хлѣбами и продуктами ихъ перемола, съ налами горныхъ и фабричныхъ предпрїятїй.

Для получения права вступать въ срочныя сдѣлки на остальные товары требуется внесение именъ контрагентовъ въ особые ведущіеся при судебныхныхъ учрежденіяхъ реестры, которые публикуются. Но въ собраніи банкировъ и биржевыхъ посѣтителей было рѣшено почти единогласно не вносить своихъ именъ въ реестръ.

Итакъ, наше законодательство относительно биржи и движимыхъ цѣнностей крайне отстало. Здѣсь слѣдуетъ остановиться на положеніи Комитета Министровъ объ образованіи на *С.-Петербургской биржѣ* фондоваго отдѣла (отъ 27 іюня 1900 г.). Этимъ положеніемъ вносится кое-что новое въ нашу биржевую организацію. Въ самомъ дѣлѣ, наши биржи отличались, какъ мы уже говорили, непростительнымъ гостепримствомъ для разнаго рода цѣнныхъ бумагъ, которыя допускались на биржу почти тотчасъ же по изготовленіи ихъ въ экспедиціи заготовленія государственныхъ бумагъ. Ясно, что биржа, допуская такого рода бумаги, не имѣла представленія о внутренней ихъ цѣнности, и ни биржевой комитетъ, ни публика не имѣли никакого понятія о многихъ бумагахъ, обращающихся на биржѣ. Лица же, введшія бумаги на биржу, часто заинтересованы только въ томъ, какъ бы поскорѣе и по болѣе дорогой цѣнѣ сбыть ихъ въ публику. Поэтому употребляется очень много разныхъ закулисныхъ вліяній, чтобы поднять биржевую расцѣнку бумаги, а разъ бумага спущена въ публику, то затѣмъ уже она можетъ сильно упасть, но ответственности за это по нашему законодательству не несетъ никто.

Новый законъ дѣлаетъ крупный шагъ впередъ. Въ немъ мы читаемъ: ответственность за вѣрность представляемыхъ и сообщаемыхъ данныхъ о выпускѣ въ биржевое обращеніе цѣнныхъ бумагъ лежитъ на лицахъ, выпускающихъ таковыя. Закономъ 12 іюля 1902 г. (см. ниже) эта ответственность опредѣлена детально, здѣсь же былъ установленъ только принципъ. Затѣмъ, у насъ теперь образованъ при Петербургской биржѣ особый отдѣлъ для торговли цѣнными бумагами и валютой, слѣдовательно, фондовая биржа отдѣлена отъ товарной, и опять серьезное принципиальное значеніе имѣетъ тотъ порядокъ выбора, который установленъ новымъ положеніемъ. До сего времени биржевое общество слагалось изъ лицъ, торгующихъ на биржѣ, при чемъ вступленіе въ него обуславливалось лишь выборкой установленнаго свидѣтельства натурой и уплатой взноса за право входа на биржу, но на европейскихъ биржахъ заботятся, какъ уже упоминалось, о созданіи здоровой биржевой атмосферы. Въ самомъ дѣлѣ, въ руки биржевого общества отдаются существенные интересы страны, интересы, значеніе которыхъ въ экономической жизни все болѣе и болѣе усиливается, наша же биржа состояла изъ лицъ «съ бору и сосенки». И упомянутое положеніе вводитъ новый порядокъ избранія членовъ совѣта отдѣла закрытой баллотировкой, по рекомендаціи двухъ дѣйствительныхъ членовъ отдѣла — такимъ образомъ, и у насъ вводитъ необходимость обладанія извѣстнымъ минимумомъ нравственныхъ качествъ, чтобы сдѣлаться членомъ фондоваго отдѣла. Затѣмъ, чрезвычайно серьезное значеніе на нашъ взглядъ имѣетъ постановка маклеракаго института. У насъ, по уставу, до сихъ поръ въ маклера могли назначаться, какъ было упомянуто, лица изъ кушцовъ или мѣщанъ безвинно упавшихъ, т.-е. потерявшихъ свое имущество влѣдствіе какой-нибудь несчастной случайности, и такимъ образомъ биржа обращалась въ какой-то домъ призрѣнія, преслѣдующій цѣли благотворенія. По новому закону фондовый маклеръ назначается министромъ финансовъ по представленію совѣта отдѣла. Кромѣ того, статья 114 уст. С.-Петербургской биржи предоставляла право биржевымъ маклерамъ производить за свой счетъ

покупку и продажу фондовъ, паевъ, акцій, а также покупать и учитывать векселя внутренне и иностранно. Это опять-таки ставило маклеровъ въ ложное положеніе, дѣлало ихъ, на чьей обязанности лежитъ составленіе биржевого бюллетеня, лично заинтересованными въ той или другой расцѣнкѣ фондовъ, и въ прессѣ уже не разъ указывалось на ненормальность такого порядка. По новому положенію заключеніе биржевыхъ сдѣлокъ съ цѣнными бумагами и валютою за собственный счетъ фондовымъ маклерамъ воспрещено, и этимъ вводится серьезное улучшеніе въ составленіе биржевого бюллетеня. Кромѣ того, въ самый составъ котировочной коммисіи вводится теперь представитель Министерства Финансовъ, на что уже и ранѣе указывалъ Судейкинъ. («Биржа и биржевая операція», п. 109: слѣдовало бы звести въ составъ котировочнаго комитета представителя правительственнаго надзора въ лицѣ инспектора, который бы могъ слѣдить за составленіемъ котировокъ.) По ст. 59 правилъ для фондоваго отдѣла, утвержденныхъ министромъ финансовъ, въ котировочную коммисію входятъ два представителя отъ Министерства Финансовъ. На первое время, чтобы оградить отдѣлъ отъ нежелательныхъ элементовъ, положеніемъ 27 іюня министру финансовъ предоставлено назначить своей властью весь составъ совѣта, а также до 90 дѣйствительныхъ членовъ отдѣла, далѣе предоставлено установить порядокъ составленія биржевого бюллетеня и способъ опредѣленія курсовъ бумагъ по испрошеніи мнѣнія совѣта фондоваго отдѣла, и участію представителя Министерства Финансовъ въ котировочной коммисіи дать для этого, можно надѣяться, извѣстный матеріалъ. Мы можемъ только пожелать, чтобы эта полная реорганизация нашей биржи совершилась какъ можно скорѣе — промышленное развитіе Россіи этого требуетъ. Россія нуждается въ капиталахъ для оплодотворенія ея, а между тѣмъ существующая организация биржи никоимъ образомъ не можетъ располагать публику къ помѣщенію своихъ капиталовъ и цѣнностей въ биржевыя бумаги. Биржевыя цѣнности, влѣдствіе того порядка, который мы только что описали, не представляютъ достаточной гарантіи для прочнаго и спокойнаго помѣщенія капиталовъ. Публику необходимо гарантировать отъ разнаго рода сюрпризовъ, тѣсно связанныхъ съ той тьмой, которой окружено теперь составленіе котировочнаго бюллетеня. Разъ биржа будетъ погашена твердо, разсѣется та тьма, которая ее окружаетъ въ данное время, будутъ солидные матеріалы, благодаря которымъ публика можетъ ознакомиться съ внутреннимъ достоинствомъ той или другой бумаги, вѣрность этихъ данныхъ будетъ гарантироваться далеко, быть-можетъ, не легкой отвѣтственностью лицъ, представляющихъ ихъ; далѣе, разъ составленіе бюллетеней будетъ по возможности гарантировано отъ закулисныхъ вліяній, отъ столкновенія личныхъ интересовъ, и самая биржевая атмосфера будетъ оздоровлена, — то несомнѣнно, что это оживитъ нашу биржу, обогатитъ нашу промышленность притокомъ новыхъ капиталовъ, которыхъ такъ ждутъ неисчерпаемыя богатства молодой Россіи.

Постановленіе совѣта о принятіи дѣйствительныхъ членовъ отдѣла считается окончательнымъ и пересмотру не подлежитъ. Дѣйствительные члены отдѣла могутъ заключать биржевыя сдѣлки лично или чрезъ уполномоченныхъ. Они исключаются изъ отдѣла или постановленіемъ совѣта отдѣла по его собственному усмотрѣнію или на основаніи предложенія министра финансовъ. Кромѣ того, фондовый отдѣлъ знаетъ еще постоянныхъ посѣтителей отдѣла, гостей и представителей Министерства Финансовъ. Постоянными посѣтителями отдѣла могутъ быть всѣ лица, выбравшія въ Петербургѣ промышленное свидѣтельство, соотвѣтствующее свидѣтельству первой гильдіи, но они могутъ заклю-

чать фондовыя сдѣлки только чрезъ фондовыхъ маклеровъ. Представители Министерства Финансовъ, въ числѣ не болѣе двухъ, присутствуютъ съ правомъ голоса въ котировочной комиссіи при составленіи бюллетеня и въ совѣтѣ отдѣла при обсужденіи вопроса о допущеніи бумагъ къ котировкѣ на фондовомъ отдѣлѣ. Постороннія лица не пользуются правомъ заключенія биржевыхъ сдѣлокъ на биржѣ.

По закону 12 іюня 1902 г. лица, выпускающія на С.-Петербургской биржѣ цѣнные бумаги, несутъ отвѣтственность за убытки, обусловленные невѣрностью представленныхъ при выпускѣ бумаги данныхъ, необходимыхъ для надлежащей оцѣнки ея и финансоваго положенія установленія, выпустившаго цѣнную бумагу.

Отвѣтственность опредѣляется въ размѣрѣ разницы между цѣной, уплаченной приобретателемъ цѣнной бумаги, или цѣной, по которой бумага была выпущена въ биржевое обращеніе, если таковая ниже покупной цѣны, и курсомъ, по которому бумага была затѣмъ продана или могла бытъ продана согласно послѣдней до предъявленія иска биржевой отмѣткѣ. Въмѣсто уплаты упомянутой курсовой разницы отвѣтственное лицо можетъ приобрести бумагу истца по цѣнѣ, по которой послѣдній ее приобрѣлъ, или же по цѣнѣ, по которой она была выпущена въ биржевое обращеніе, если таковая ниже покупной цѣны.

Право предъявленія иска объ убыткахъ, обусловленныхъ невѣрностью данныхъ, представленныхъ при выпускѣ въ биржевое обращеніе цѣнной бумаги, прекращается по истеченіи трехъ лѣтъ со дня опубликованія означенныхъ данныхъ въ «Вѣстникѣ Финансовъ, Промышленности и Торговли». Срокъ этотъ не примѣняется къ искамъ о вознагражденіи за убытки, причиненные преступленіемъ или проступкомъ, — такіе иски подчиняются общимъ законамъ о давности. Всякаго рода предварительныя соглашенія, направленные къ устраненію или уменьшенію выше установленной отвѣтственности, признаются недействительными.

По германскому закону 1896 г., если въ проспектѣ, на основаніи котораго цѣнные бумаги допущены на биржу, данныя, имѣющія существенное значеніе для оцѣнки этихъ бумагъ, окажутся невѣрными, то тѣ лица, которыя выпустили проспектъ или отъ имени которыхъ этотъ проспектъ исходитъ, если только они знали невѣрность сообщаемыхъ данныхъ, несутъ отвѣтственность за вредъ, который отсюда можетъ произтечь. Та же самая отвѣтственность лежитъ на лицахъ, выпустившихъ проспектъ, если онъ былъ не полонъ, т.-е. если въ немъ были опущены существенныя данныя для характеристики выпускаемыхъ бумагъ, и если эта неполнота основывалась на злостномъ умолчаніи (§ 43).

По нашему закону отвѣтственность устанавливается только въ случаѣ невѣрности представленныхъ при выпускѣ бумаги данныхъ, невѣрности, которая повлекла за собой убытки. Германскій законъ смотритъ шире на дѣло: онъ устанавливаетъ эту отвѣтственность и въ томъ случаѣ, если всѣ данныя, сообщенныя въ проспектѣ, вѣрны, но были замолчаны или упущены такіе факты, которые чрезвычайно важны для оцѣнки выпущенныхъ бумагъ. Нашъ новый законъ послѣдняго рода отвѣтственности не знаетъ, что, конечно, въ значительной степени будетъ суживать сферу его примѣненія, такъ какъ нерѣдко, конечно, лица, выпускающія бумаги, зная, что за невѣрность сообщенныхъ данныхъ имъ грозитъ отвѣтственность, будутъ избѣгать этого и престо умалчивать о такихъ данныхъ, которыя имѣются въ наличности и опорочиваютъ извѣстную бумагу. Намъ представляется это существеннымъ пробѣломъ нашего новаго закона, но, во всякомъ случаѣ, самая попытка хотя нѣсколько урегулировать ишшу биржу заслуживаетъ вниманія.

Новыя правила о допущеніи бумагъ къ котировкѣ на фондовомъ отдѣлѣ С.-петербургской биржи.

(Утверждены министромъ финансовъ 5 сентября 1902 г.)

1. Государственныя и правительствомъ гарантированныя процентныя бумаги включаются въ бюллетень фондоваго отдѣла по распоряженію министра финансовъ; закладные листы частныхъ земельныхъ банковъ, облигаціи городовъ и облигаціи городскихъ кредитныхъ обществъ допускаются къ котировкѣ по постановленіямъ совѣта отдѣла, на основаніи ходатайствъ подлежащихъ правленій земельныхъ банковъ, городскихъ управленій и правленій городскихъ кредитныхъ обществъ. Къ сему ходатайствамъ прилагаются свѣдѣнія о выпускаемыхъ бумагахъ, какъ-то: о цѣляхъ выпуска бумаги, о законодательныхъ или иныхъ основаніяхъ выпуска, о присвоенныхъ бумагѣ обезпеченіяхъ, а равно другія свѣдѣнія по усмотрѣнію совѣта. Сія свѣдѣнія публикуются въ «Вѣстникѣ Финансовъ, Торговли и Промышленности», по допущеніи совѣтомъ бумаги къ котировкѣ. Остальныя бумаги допускаются къ котировкѣ съ соблюденіемъ постановленій стт. 2—13 сихъ правилъ.

Примѣчаніе. Бумаги, допущенныя уже къ обращенію на С.-петербургской биржѣ ко дню введенія въ дѣйствіе правилъ для фондоваго отдѣла, включаются въ бюллетень отдѣла безъ соблюденія постановленій настоящихъ правилъ.

2. Неоплаченныя сполна бумаги (временныя свидѣтельства) допускаются къ котировкѣ лишь съ разрѣшенія въ каждомъ отдѣльномъ случаѣ министра финансовъ.

3. Общая, по нарицательной цѣнѣ, сумма капитала предлагаемой къ котировкѣ цѣнной бумаги не можетъ быть менѣе пятидесяти тысячъ рублей.

4. Ходатайства о допущеніи бумагъ къ котировкѣ подаются правленіемъ установленій, выпускающихъ цѣнныя бумаги. Сія ходатайства могутъ быть поддерживаемы другими лицами и учрежденіями, коимъ предоставляется подписывать ходатайства и прилагаемые къ нимъ документы наравнѣ съ правленіями выпускающихъ бумаги установлений. Къ ходатайствамъ прилагаются:

- а) актъ, на основаніи коего бумага выпущена (уставъ предпріятія, разрѣшеніе правительства),
- б) балансы, отчеты, копія съ протоколъвъ общихъ собраній за послѣдніе три года. Если предпріятіе существуетъ менѣе трехъ лѣтъ, то означенные документы должны быть представлены за все время его существованія, и не менѣе, чѣмъ за одинъ годъ,
- в) образецъ предлагаемой бумаги,
- г) проспектъ (ст. 5), подписанный лицами, подписавшими ходатайство о допущеніи бумаги къ котировкѣ,
- д) деньги на публикаціи объявленій и проспекта,
- е) свѣдѣнія о томъ, допущена ли бумага къ котировкѣ на другихъ биржахъ, или не послѣдовала ли отказъ въ допущеніи къ котировкѣ,
- и ж) обязательство правленія учрежденія, выпустившаго бумагу, въ сообщеніи совѣту на будущее время отчетовъ учрежденія и копій съ протоколъвъ общихъ собраній.

5. Проспектъ (ст. 4 п. г.) долженъ заключать въ себѣ изложеніе финансоваго положенія даннаго установленія и содержать свѣдѣнія:

- а) о нарицательной суммѣ цѣнныхъ бумагъ, предлагаемыхъ къ обращенію на биржѣ,
- и б) о курсѣ, по которому бумага будетъ предложена на продажу въ первомъ биржевомъ собраніи послѣ допущенія ея къ котировкѣ, а равно о нарицательной суммѣ бумагъ, предлагаемой на продажу въ томъ же биржевомъ собраніи.

Къ проспекту могутъ быть приложены документы, подтверждающіе полноту и точность содержащихся въ проспектѣ данныхъ.

6. Сверхъ приложеній, означенныхъ въ ст. 4, къ ходатайству о допущеніи къ котировкѣ паевъ или акцій предпріятій, учрежденныхъ менѣе трехъ лѣтъ назадъ, съ выдачею паевъ или акцій за передаваемыя предпріятію имущества, прилагаются:

- а) опись переданныхъ имуществъ,
- б) оцѣнка сихъ имуществъ,
- в) списокъ учредителей.

7. Отвѣтственность за вѣрность представляемыхъ и сообщаемыхъ данныхъ о выпускаемыхъ въ биржевое обращеніе цѣнныхъ бумагъ опредѣлена Высочайше утвержденнымъ 12 іюня 1902 года мнѣніемъ Государственнаго Совѣта.

8. По поступлении въ советъ ходатайства о допущеніи къ котировкѣ представляются на одну недѣлю въ залъ биржевыхъ собраній проспектъ и объявленіе съ приглашеніемъ желающихъ сообщить свои замѣчанія.

9. По истеченіи одной недѣли со дня выставленія объявленія и проспекта советъ фондоваго отдѣла, при участіи представителей Министерства Финансовъ, приступаетъ къ разсмотрѣнію ходатайства и могущихъ послѣдовать на него замѣчаній. Членамъ совета отдѣла и представителямъ Министерства Финансовъ предоставляется знакомиться съ дѣлами предпріятія, бумаги коего составляютъ предметъ обсужденія, путемъ личнаго осмотра предпріятія и его книгъ, въ случаѣ изъявленія согласія на сіе правленія предпріятія. Для означеннаго ознакомленія совету фондоваго отдѣла предоставляется избирать изъ своей среды особа комисіи.

10. Въ обсужденіи заявленія не могутъ участвовать члены совета отдѣла, принадлежащіе къ составу органовъ управленія или наблюденія того предпріятія, бумага коего предлагается къ котировкѣ, а также подписавшіе проспектъ дѣйствительные члены (ст. 4 п. г.). Совету предоставляется, если онъ признаетъ нужнымъ, приглашать означенныхъ лицъ для представленія объясненій, а равно требовать представленія дополнительныхъ документовъ, а также измѣненія и доводенія проспекта. Советъ разрѣшаетъ вопросъ о допущеніи къ котировкѣ открытымъ голосованіемъ. Разсмотрѣнный советомъ фондоваго отдѣла проспектъ публикуется въ «Вѣстникѣ Финансовъ, Промышленности и Торговли».

11. Разрѣшенная советомъ къ котировкѣ бумага включается въ биржевой бюллетень лишь по истеченіи одной недѣли со дня оглашенія разсмотрѣннаго советомъ фондоваго отдѣла проспекта.

12. Постановление совета фондоваго отдѣла по вопросу о допущеніи бумаги къ котировкѣ признается окончательнымъ и обжалованію не подлежитъ; но представителямъ отъ Министерства Финансовъ, каждому въ отдѣльности или обоимъ вмѣстѣ, предоставляется принести на него протестъ министру финансовъ. Въ семъ случаѣ приведеніе постановленія совета отдѣла въ исполненіе приостанавливается впредь до разрѣшенія спорнаго вопроса министромъ финансовъ.

13. Ближайшій порядокъ подачи и разсмотрѣнія ходатайствъ о допущеніи бумагъ къ котировкѣ устанавливается советомъ фондоваго отдѣла. Выработанный советомъ въ развитіе настоящихъ правилъ порядокъ публикуется во всеобщее свѣдѣніе.

Итакъ, въ настоящее время и у насъ введено представленіе проспекта и его публикація. Но, повторяемъ, все эти правила касаются только фондоваго отдѣла Петербургской биржи.

Результаты послѣднихъ биржевыхъ реформъ: 1) созданъ на Петербургской биржѣ особый фондовый отдѣлъ; 2) маклера назначаются тамъ министромъ финансовъ; 3) урегулированъ вопросъ о введеніи бумагъ на биржу (проспектъ); 4) въ котировочный комитетъ введены представители отъ Мин. Фин.; 5) установлена отвѣтственность за введенныя бумаги, хотя, правда, могутъ появиться подставныя лица, которыя будутъ вводить бумаги на биржу.

Появленіе на биржѣ большого количества цѣнныхъ бумагъ повело къ созданію особыхъ организацій, такъ называем. *Trustgesellschaften* (см. книгу *Jörgens'a*. «*Finanzielle Trustgesellschaften*», 1902). Подъ этимъ терминомъ разумѣются общества для приобрѣтенія цѣнныхъ бумагъ и выпуска собственннхъ акцій и облигацій на основаніи уже приобрѣтенныхъ цѣнностей. Такія общества могутъ быть двоякаго типа. Или ихъ задача лежитъ въ приобрѣтеніи цѣнныхъ бумагъ и въ возможно лучшемъ помѣщеніи капитала за общій счетъ членовъ организаціи: при этомъ приобрѣтаютъ большое число разныхъ высокопроцентныхъ, зато и рискованныхъ цѣнныхъ бумагъ, но опасность, соединенная съ приобрѣтеніемъ ихъ, уменьшается чрезъ распредѣленіе риска на много различныхъ цѣнныхъ бумагъ. Такія общества называются въ Англии *Investment trust* или *Investment trust companies*.

Другой типъ этихъ обществъ состоитъ въ томъ, что здѣсь производятся извѣстныя операціи съ цѣнными бумагами для извлеченія выгоды: приобрѣтаются бумаги съ цѣлью послѣдующей перепродажи и т. д. Такія общества называются *Financial trusts* или *Trustgesellschaften*. Послѣднія приобрѣтаютъ также капиталъ для такихъ

предприятий, которые сами не могут найти его, и съ этой цѣлью Trustgesellschaften выпускають отъ своего имени бумаги.

Общества перваго типа возникли въ Англии въ концѣ 1860-хъ годовъ, и причина этого была слѣдующая: если капиталистъ хотѣлъ помѣстить свое состояніе въ государственныя бумаги, то онъ могъ выбирать между солидными, но низкопроцентными ($3\frac{1}{4}\%$) англійскими бумагами и иностранными, приносящими 6, 7, 8 процентовъ, солидность которыхъ зато сомнительна. Крупный капиталистъ могъ приобрести и эти иностранныя бумаги, такъ какъ разнообразіе ихъ гарантировало его отъ большихъ потерь: изъ доходовъ, получаемыхъ отъ высокопроцентныхъ бумагъ, онъ могъ образовывать какъ бы фондъ для покрытія убытковъ. Лицо же, не обладающее крупными средствами, изъ боязни риска должно было довольствоваться низкопроцентными бумагами, и подъ вліяніемъ этого мелкіе капиталисты стали объединяться въ особыя общества для приобретенія за общій счетъ высокопроцентныхъ, но менѣе солидныхъ бумагъ. Для этого выбирались особыя довѣренныя лица, которымъ и поручалось веденіе операціи приобретенія бумагъ, при чемъ эти довѣренныя въ одну какую-нибудь бумагу могли помѣщать не болѣе одной двадцатой или одной десятой части всего капитала общества. Такимъ образомъ, убытки, которые несло общество отъ покупки несолидныхъ бумагъ, покрывались большими доходами отъ другихъ. Такая организація оправдала себя, какъ показалъ опытъ съ образованіемъ въ 1862 г. въ Англии общества подъ названіемъ Foreign and Colonial government trust, которое помѣстило свои капиталы въ 18 иностранныхъ бумагахъ. Слѣдовательно, здѣсь все дѣло сводилось къ наиболѣе выгодному помѣщенію капитала, къ полученію, такъ сказать, однообразной, но зато вполне обезпеченной ренты. Къ дальнѣйшему развитію этихъ обществъ послужила конверсія англійскихъ 3% консолей въ $2\frac{3}{4}\%$ бумаги въ 1888 — 1889 гг.

Участники такихъ обществъ получали особыя свидѣтельства или акціи, которыя первоначально оплачивались одинаково, а затѣмъ стали дѣлиться на 2 категоріи, изъ которыхъ одна оплачивалась определеннымъ процентомъ, а держатели акцій другой половины принимали на себя весь рискъ по колебанію курса бумагъ, но зато и львиную долю прибыли сверхъ процента, назначеннаго на оплату обыкновенныхъ акцій. Съ принятіемъ этими обществами такого направленія, естественно, ихъ спекулятивный характеръ сталъ усиливаться, а съ теченіемъ времени они стали брать на себя и выпускъ бумагъ для того или другого предприятия, которое само не обладало достаточной способностью, чтобы появиться на рынкѣ, — такимъ образомъ добывались капиталы въ Германіи для электро-технической индустріи, для желѣзныхъ дорогъ, въ особенности подъѣздныхъ путей. Въ концѣ-концовъ общества эти принимаютъ характеръ такъ называемыхъ промышленныхъ банковъ: они приобретаютъ бумаги, выдерживаютъ ихъ извѣстное время въ своемъ портфельѣ и при повышеніи курса спускають ихъ въ публику. Такимъ образомъ, самая цѣль ихъ измѣнилась: если прежде они искали только наиболѣе выгоднаго помѣщенія, то теперь стали стремиться получить возможно высокій дивидендъ и, слѣдовательно, превратились въ такъ называем. Financial trust.

Въ своемъ стремленіи найти широкій рынокъ для бумагъ съ колеблющимся дивидендомъ эти общества выработали особую форму, особую операцію — такъ называем. Stock splitting. Идея этой операціи состоитъ въ слѣдующемъ: есть два рода покупателей бумагъ — одни ищутъ твердаго помѣщенія для своего капитала, а другіе хотять играть на повышеніи курса, на рынкѣ же имѣется большое количе-

ство бумагъ, которыя не удовлетворяютъ вкусамъ ни той, ни другой группы, — таковы, напримѣръ, англійскія желѣзнодорожныя акціи. Ихъ дивиденды, какъ показываетъ опытъ, всегда достигаютъ извѣстной минимальной высоты, но далѣе этой нормы они изъ года въ годъ колеблются. Эти финансовыя тресты приобретаютъ такія бумаги и разлагаютъ ихъ на 2 категоріи, которыя уже и пускаются въ публику: 1) твердыя бумаги съ процентомъ, напримѣръ, въ $3\frac{1}{2}$ — если мы допустимъ, что желѣзнодорожныя акціи никогда не падаютъ ниже этой цифры, и затѣмъ 2) бумаги спекулятивныя. Если общество приобретаетъ, допустимъ, желѣзнодорожныхъ акцій на миллионъ фун. стерл., то, депонировавъ ихъ у себя, оно выпускаетъ цѣнныхъ бумагъ на 2 миллиона, изъ которыхъ 1 мил. въ $3\frac{1}{2}\%$ бумагахъ, дающихъ, слѣдовательно, опредѣленный и вѣрный доходъ, которыя охотно и приобретаютъ публика, ищущая прочнаго помѣщенія для своихъ капиталовъ. Но общество, какъ уже упомянуто, выпускаетъ еще цѣнностей на миллионъ фун. стерл., курсъ которыхъ колеблется въ зависимости отъ избыточнаго дивиденда, какой желѣзныя дороги дадутъ въ тотъ или другой годъ. На такія бумаги охотно напускаются спекулянты, играющіе на повышеніе курса. Такимъ образомъ эти финансовыя тресты находятъ способы приторавливать ко вкусамъ публики цѣнныя бумаги, производя съ ними тѣ или другія операціи. За свои услуги, конечно, они получаютъ извѣстное вознагражденіе.

Такого рода организаціи являются чрезвычайно характерными для нашего времени, и развитію ихъ въ немалой степени содѣйствуютъ конверсіи за послѣднее время государственныхъ займовъ въ разныхъ странахъ, а также развитіе массы промышленныхъ предпріятій, въ которыхъ простому обывателю чрезвычайно трудно ориентироваться.

До извѣстной степени упомянутые выше Investment trusts являются формой взаимнаго страхованія доходовъ отъ процентныхъ бумагъ.

Государственный банкъ.

До банковской реформы въ 1860-хъ годахъ у насъ существовали кредитныя учрежденія (Заемный банкъ — 1786 г., Коммерческій банкъ, Ссудныя и Сохранныя Казны — 1775 г.), которыя принимали денежные вклады отъ частныхъ лицъ и выдавали ссуды подъ населенныя имѣнія. По этимъ вкладамъ выпускались вкладные билеты, циркулировавшіе на ряду съ деньгами. Но въ этихъ старыхъ кредитныхъ учрежденіяхъ банковыя операціи были совершенно не согласованы между собой. Ссуды подъ недвижность выдавались долговременныя, и если бы вкладчики потребовали свои деньги обратно, то могъ бы наступить моментъ, когда банки были бы не въ состояніи стянуть необходимыя средства для удовлетворенія этихъ требованій. Съ другой стороны, правительство, благодаря связи государственнаго казначейства съ кредитными учрежденіями, свободно распоряжалось банковыми деньгами, обращая ихъ на покрытіе бюджетнаго дефицита. Съ 1844 по 1851 гг. государственный дефицитъ равнялся 360 мил. руб., составляя въ среднемъ 45 мил. въ годъ; къ 1858 г. изъ казенныхъ банковыхъ установленій государствомъ было позайствовано 521 мил. руб., тогда какъ вся сумма вкладовъ составляла 1 миллиардъ 12 мил. руб. ¹⁾ Вначалѣ (въ 1830 г.) вкладчикамъ платили 5⁰/₀, затѣмъ съ теченіемъ времени 0⁰ сталъ понижаться и къ 1857 г. спустился до 3⁰/₀ ²⁾. Та-

1) Мигулинъ. «Государственный кредитъ», 1839.

2) См. ранѣе о «консолидаціи».

кое урѣзываніе доходовъ по вкладамъ на 40⁰/₀ повело къ тому, что вкладчики начали брать деньги изъ кредитныхъ учреждений и искать имъ болѣе выгоднаго помѣщенія. За неимѣніемъ средствъ, достаточныхъ для уплаты вкладчикамъ, правительство принуждено было прибѣгнуть къ займамъ и выпуску 4, а затѣмъ 5⁰/₀ бумагъ, и только тогда можно было удовлетворить часть требованій. Факты показали, что сохранить старыя кредитныя учрежденія при такихъ условіяхъ стало невозможно и необходимо приступить къ организаціи банковъ на иныхъ началахъ.

Были проекты устроить центральный имперскій банкъ на акціонерныхъ началахъ ¹⁾, но они не осуществились, а 31 мая 1860 года былъ утвержденъ уставъ «Государственнаго банка». На этотъ банкъ были возложены задачи по ликвидаціи вкладовъ старыхъ кредитныхъ учреждений и регулированіе денежнаго обращенія — ст. 1 Устава гласила: «Банкъ учреждается для оживленія торговыхъ оборотовъ и упроченія денежной кредитной системы». Но прежняя связь кредитныхъ учреждений съ Министерствомъ Финансовъ была оставлена и для новаго банка ²⁾.

Центральный банкъ долженъ обладать солидными средствами, а между тѣмъ основной капиталъ Государственнаго банка составлялъ только 15 мил. руб., и съ такимъ ничтожнымъ капиталомъ банкъ долженъ былъ выполнять столь серьезныя функціи. Но, несмотря на это, уставъ 1860 года болѣе подходилъ къ роли банка, какъ денежнаго

¹⁾ Центральные эмиссионные банки — государственные только въ Россіи, Швеціи и Болгаріи. Система привилегированныхъ частныхъ банковъ — результатъ особыхъ отношеній банковъ къ правительствамъ. Германскій центральный банкъ — Reichsbank — акціонерное предпріятіе, хотя подъ контролемъ правительства. Центральный банковый комитетъ представляетъ собой органъ представительства интересовъ акціонеровъ въ банковомъ управленіи. Онъ состоитъ изъ 15 членовъ. Всѣ они должны имѣть постоянное мѣстожительство въ предѣлахъ имперіи, и изъ нихъ, по крайней мѣрѣ, 9 — въ самомъ Берлинѣ. Комитетъ собирается самое меньшее разъ въ мѣсяць. Ему сообщаются всѣ свѣдѣнія объ общемъ положеніи дѣлъ и о предложенныхъ къ принятію мѣрахъ. Въ цѣломъ рядѣ вопросовъ требуется его заключеніе, такъ, въ особенности, въ вопросахъ объ измѣненіи высоты дисконта и объ опредѣленіи суммы, какая можетъ быть употреблена на ссудную операцію, смотря по положенію дѣлъ. Въ вопросѣ объ опредѣленіи потребной суммы на покупку процентныхъ бумагъ его голосъ имѣеть даже рѣшающее значеніе. Черезъ трехъ выборныхъ изъ своей среды на годичный срокъ делегатовъ комитетъ ведетъ постоянный контроль надъ дѣятельностью правленія. Делегаты присутствуютъ во всѣхъ засѣданіяхъ правленія съ совѣщательнымъ голосомъ и имѣютъ право обозрѣвать записки въ бухгалтерскихъ книгахъ. Ихъ приглашаютъ и на всѣ ревизіи. Чуть какое распоряженіе касается употребленія банковыхъ средствъ на потребности финансоваго вѣдомства, объ этомъ немедленно извѣщаются делегаты. Въ случаѣ несогласія кого-нибудь изъ нихъ приведеніе въ исполненіе распоряженія откладывается до доклада дѣла самому комитету. Члены правленія пожизненны, предсѣдатель правленія назначается императоромъ (*И. Гамбаровъ*. «25 лѣтъ дѣятельности германскаго имперскаго банка», Рига, 1902). Аграріи агитировали одно время за огосударствленіе имперскаго банка, но высказывались опасенія, какъ бы онъ тогда не превратился въ благотворительное учрежденіе въ интересахъ аграріевъ (*Verh. d. 24 deutsch. Handelstages*, 1898). Упроченіе акціонернаго типа эмиссионныхъ банковъ объясняется исключительнымъ желаніемъ оградить центральные банки отъ вмѣшательства въ банковое дѣло органовъ фиска (*А. Залуштинъ*. «Вопросы банковской политики»), и Западъ мирится съ акціонерной формой, вполне сознавая, что трудно иначе провести независимость госуд. банка.

²⁾ При связи Госуд. банка съ Мш. Фин. Госуд. банкъ можетъ обходить запрещеніе выпускать кредитные билеты для нуждъ госуд. казначейства, а именно: можетъ выпускать кредитные билеты не прямо для госуд. казначейства, а для приобрѣтенія новыхъ выпусковъ госуд. займа, какъ это имѣло мѣсто у насъ со 2-мъ 5⁰/₀ займомъ въ 1905 г. Приобрѣтая эти бумаги въ большомъ количествѣ, очевидно, банкъ приобрѣтаетъ ихъ не въ надеждѣ на перепродажу, а чтобы дать ссуду госуд. казначейству.

регулятора страны, чѣмъ дѣйствующій въ настоящее время уставъ 1894 г., хотя тогда при разстроенной валютѣ и регулировать-то было нечего, съ введеніемъ же золотой устойчивой валюты регулированіе денежнаго обращенія банкомъ должно составлять главную его задачу. По уставу 1860 г. банку предоставлялось отдавать свои средства подъ учетъ только краткосрочныхъ векселей, не свыше 9 мѣс., а новымъ закономъ (1894 г.) разрѣшаются долгосрочныя ссуды, каковая операція не согласуется съ упомянутой функціей банка, какъ регулятора денежнаго обращенія. Въ самомъ дѣлѣ, Государственный банкъ въ качествѣ регулятора денежнаго обращенія долженъ обеспечивать торговый оборотъ потребнымъ ему количествомъ денежныхъ знаковъ. Въслѣдствіе этого учрежденіе, регулирующее денежное обращеніе, можетъ затрачивать свои средства только въ краткосрочныя ссуды или подъ благонадежныя *быстро реализуемые* векселя. При такого рода помѣщеніи своихъ средствъ центральное банковое учрежденіе, въ случаѣ нужды въ депозитахъ, легко можетъ стянуть денежные запасы въ необходимомъ размѣрѣ, потребовать возврата ссудъ съ наступленіемъ срока; при *долгосрочныхъ же* ссудахъ, простирающихся даже на нѣсколько лѣтъ, центральному банковому учрежденію остается только пассивная роль, и каковы бы ни были денежные затрудненія на рынкѣ, оно не можетъ ничего сдѣлать въслѣдствіе того, что средства его помѣщены въ долгосрочныя ссуды.

Главнѣйшія операціи банка. Главнѣйшими операціями по уставу 1860 года были ссуды подъ учетъ векселей въ размѣрѣ отъ 261 мил. руб. (1885 — 1889 гг.) до 163,3 (1892 г.), затѣмъ ссуды подъ $\frac{1}{2}$ бумаги — онѣ колеблются отъ 72 мил. (1890 г.) до 43 мил. Ссудъ подъ товары до 1894 г. банкомъ было выдано очень мало: всего за десятилѣтіе 1882 — 1891 гг. на 106 мил. Противъ ссудъ подъ процентныя бумаги изъ Центрального банка возражаютъ очень многіе теоретики и практики Западной Европы, и развитіе этой операціи у насъ въ значительной степени есть результатъ незаконной связи Государственного банка съ Министерствомъ Финансовъ. Ссуды подъ процентныя бумаги или имѣютъ потребительное значеніе или являются средствомъ для спекуляціи, поэтому онѣ не пользуются хорошей репутаціей. Если же Государственный банкъ стоитъ подъ сильнымъ вліяніемъ министра финансовъ, и правительству приходится реализовать крупныя займы, то оно старается облегчить эту реализацію, прибѣгая къ успешнымъ выдачамъ ссудъ подъ выпускаемые фонды, что часто и бывало у насъ. Лица же, занимающіяся торговлей или промышленностью, почти не обращаются къ залоговому кредиту, болѣе дорогому, такъ какъ имъ открытъ кредитъ подъ обезпеченіе векселями. (*Судейкинъ*. «Государственный банкъ», стр. 235.)

Государственный банкъ былъ реформированъ въ 1894 г., и здѣсь важное значеніе имѣли интересы землевладѣльцевъ и промышленниковъ, которые стремились расширить для себя товарный и сельскохозяйственный кредитъ въ банкѣ; кромѣ того, была тенденція демократизаціи кредита, развитія ссудъ для кустарей и мелкихъ торговцевъ, но хотя это и прошло въ уставѣ, на практикѣ, однако, не осуществилось.

21 сентября 1892 г. была образована особая коммиссія подъ предсѣдательствомъ министра финансовъ для пересмотра устава Государственного банка, и вновь выработанный уставъ, по разсмотрѣніи его въ Государственномъ Совѣтѣ, сталъ 6 іюня 1894 г. закономъ. Цѣль банка по новому уставу состояла «въ облегченіи денежныхъ оборотовъ, содѣйствіи посредствомъ краткосрочнаго кредита отечественной промыш-

плениности и сельскому хозяйству, а также упроченіи денежной кредитной системы». Государственный банкъ обратился, такимъ образомъ, чуть не въ благотворительное учрежденіе. Основной капиталъ банка былъ увеличенъ съ 25 мил. (этой нормы онъ достигъ еще въ 1878 г.) до 50 мил. руб., и для достиженія этой нормы въ основной капиталъ отчисляется ежегодно 10% изъ чистой прибыли банка. Эта мѣра вполне рациональна, ибо нашъ Государственный банкъ оперировалъ съ такимъ небольшимъ основнымъ капиталомъ, какъ никакой другой центральный банкъ Европы: такъ, основной капиталъ французскаго банка равенъ 180 мил. фр., англійскаго 14,5 мил. фунт. стерл. Между тѣмъ Государственный банкъ въ виду своей цѣли регулированія денежнаго обращенія и своихъ особыхъ отношеній къ частнымъ банкамъ, которымъ онъ приходитъ на помощь въ трудныхъ обстоятельствахъ, долженъ обладать крупнымъ основнымъ капиталомъ¹⁾. Резервный капиталъ банка опредѣленъ въ 5 мил., т.-е. $\frac{1}{10}$ основного, но эта послѣдняя норма примѣнима лишь къ частнымъ банкамъ, а для центральныхъ она должна быть выше, какъ это имѣетъ мѣсто въ центральныхъ банкахъ Западной Европы: въ англійскомъ банкѣ резервъ равняется 3 мил. фун. стерл. при разрѣзѣ основнаго капитала въ 14,5 мил. фун. стерл., въ Германіи резервный составляетъ $\frac{1}{4}$ основнаго и т. д.

Контроль за банкомъ по новому уставу принадлежитъ Государственному Совѣту²⁾. Общее управленіе банкомъ возложено: 1) на особый совѣтъ, въ составъ котораго, вмѣстѣ съ административными лицами, введенъ и общественный элементъ въ лицѣ двухъ членовъ — одного отъ дворянства, а другого отъ купечества, и 2) на управляющаго банкомъ (ст. 26). Введеніе общественнаго элемента, повидному, имѣло цѣлью содѣйствовать тому, чтобы дѣятельность банка гриняла направленно, соответствующее потребностямъ страны. Но едва ли это достигается своей цѣли: представители общества подавляющею массою членовъ, пазначаемыхъ отъ правительства (минимумъ ихъ 6), и едва ли они въ состояніи оказывать какое-либо вліяніе на направленіе банковыхъ операцій.

Высшее руководство дѣятельностью банка принадлежитъ министру финансовъ (ст. 25) — такимъ образомъ, и по этому уставу удержана связь нашего центрального банка съ Министерствомъ Финансовъ, а эта связь была до сихъ поръ однимъ изъ тормазовъ къ осуществленію банкомъ возложенныхъ на него задачъ. Дѣло въ томъ, что Министерство Финансовъ всегда бываетъ склонно пользоваться средствами подчиненнаго ему учрежденія въ цѣляхъ государственнаго казначейства, дѣлая или непосредственно позаймствованіе изъ банковыхъ суммъ или возлагая на него порученія единственно въ своихъ интересахъ, а не въ интересахъ банка, какъ, напр., покупка золота, иностранныхъ бумагъ. Необходимость реализаціи процентныхъ внутреннихъ займовъ понуждала Министерство Финансовъ нерѣдко предоставлять покупателямъ процентныхъ бумагъ крупныя льготы при ссудахъ изъ Государственнаго банка, и послѣдній развилъ эту операцію въ ущербъ истиннымъ своимъ задачамъ. Вся исторія нашего Государственнаго банка говоритъ о вредѣ этой связи съ Министерствомъ Финансовъ,

¹⁾ *Судейкинъ*. «Госуд. банкъ», 1891 г., стр. 62.

²⁾ Госуд. же контроль разсматриваетъ смѣты банка и ревизуетъ административные расходы его, но это не имѣетъ никакого отношенія къ банковской политикѣ. «Ревизовать расходы банка, — говоритъ остроумно Заллушнъ, — оставляя въ сторонѣ надзоръ за его операціями, равносильно желанію вести точный учетъ веревкамъ, которыя служатъ для связыванія денежныхъ пакетовъ, а деньги оставлять безъ всякой скрамы» (60).

которое затрачивало часть коммерческих средств банка на нужды обще-государственного характера. Исключительная зависимость банка, как замѣтилъ въ комиссіи для пересмотра устава г. Ламанскій, придаетъ ему неустойчивый характеръ, мѣняющійся вмѣстѣ съ лицами на министерскомъ посту, что можетъ вредно отразиться и на государственномъ кредитѣ, на торговыхъ и промышленныхъ оборотахъ страны.

Въ мѣтномъ управленіи банка предполагалось произвести существенныя измѣненія. Во-первыхъ, былъ проектъ ввести особые низшіе органы банка, такъ называемыя агентства, состоящія изъ одного агента. На нихъ должно быть возложено производство простѣйшихъ банковыхъ операцій, исполненіе порученій мѣстныхъ учреждений банка по выдачѣ и пріему денежныхъ суммъ, собраніе необходимыхъ для банковаго управленія свѣдѣній о мѣстныхъ экономическихъ условіяхъ и кредитоспособности заемщиковъ, наблюденіе за употребленіемъ ссудъ согласно назначенію, а также и за сохранностью залоговъ. Предполагаемое учрежденіе агентствъ стояло въ связи съ проектами развитія мелкаго кредита, но эта мѣра оказалась выполненной только на бумагахъ (ст. 70—71). Затѣмъ признано желательнымъ увеличить количество отдѣленій и конторъ, такъ какъ исполненіе вновь возложенныхъ на Государственный банкъ задачъ возможно лишь при близости учреждений банка къ заемщикамъ¹⁾.

Разсмотримъ теперь тѣ измѣненія, которыя внесены уставомъ 1894 г. въ банковыя операціи. Здѣсь надо остановиться: 1) на промышленномъ кредитѣ; 2) товарномъ; 3) на кредитѣ чрезъ посредниковъ кустарямъ, мелкимъ торговцамъ и ремесленникамъ, и 4) наконецъ, на кредитѣ земствамъ и городамъ.

Промышленный кредитъ. Прежде кредитъ изъ Государственного банка открывался лишь подъ готовые товары, между тѣмъ, въ видахъ содѣйствія развитію промышленности и сельскаго хозяйства, было признано необходимымъ оказывать кредитъ и для самого производства (для устройства промышленныхъ предпріятій, разнаго рода улучшеній, для пріобрѣтенія необходимаго инвентаря и т. п.) — задача, которую ни одинъ западно-европейскій центральный банкъ не беретъ на себя. Особенность новаго вида промышленнаго кредита состоитъ въ томъ, что ссуды имѣютъ опредѣленное назначеніе, являются, такъ сказать, предметными. При выдачѣ обыкновенныхъ гипотечныхъ ссудъ подъ недвижность, ссудѣ подъ процентныя бумаги, банкъ не интересуется назначеніемъ взятыхъ денегъ, ибо залогъ достаточно гарантируетъ банкъ отъ убытковъ въ случаѣ неправильнаго употребленія ссуды заемщикомъ. Иное дѣло при промышленномъ кредитѣ: здѣсь возмѣщеніе ссуды обезпечивается, главнымъ образомъ, производительною ея затратою, а залогомъ при промышленной ссудѣ имѣютъ лишь дополнительное значеніе на тотъ случай, если бы она получила другое назначеніе или если бы расчеты заемщика относительно производительныхъ результатовъ затраты оказались ошибочными. Выдавая промышленную ссуду, банкъ долженъ наблюдать за ея употребленіемъ согласно назначенію. Государственный банкъ по новому уставу (ст. 89), для снабженія сельскихъ хозяевъ, промышленниковъ, ремесленниковъ и мелкихъ торговцевъ оборотными средствами и необходимымъ инвентаремъ, можетъ

¹⁾ Введено по образцу западныхъ центральныхъ банковъ окружное управленіе, т. е. отдѣленія банка и агентства подчинены окружнымъ конторамъ. Нѣкоторыя измѣненія введены и въ составѣ учетно-ссудныхъ комитетовъ. Послѣдніе, независимо отъ административнаго элемента, будутъ имѣть двоякій составъ: одинъ — для торговыхъ и промышленныхъ кредитовъ — изъ лицъ, извѣстныхъ своею опытностію въ торговлѣ и промышленности, а другой — для сельскохозяйственныхъ кредитовъ — изъ свѣдущихъ мѣстныхъ сельскихъ хозяевъ.

открывать имъ кредитъ подъ соло-векселя ¹⁾, но при этомъ кредитъ долженъ имѣть точно опредѣленное назначеніе, указываемое заемщикомъ въ заявленіи при прошеніи о ссудѣ. Соло-векселя должны быть обезпечены залогомъ, во-первыхъ, недвижимаго имущества, во-вторыхъ, сельско-хозяйственнаго или фабрично-заводскаго инвентаря (машинъ), поручительствомъ или другими благонадежными обезпеченіями. Но мелкимъ торговцамъ, ремесленникамъ и кустарямъ банкъ можетъ открывать кредитъ, не свыше 300 руб. на одно лицо, и безъ этихъ обезпеченій. Размѣръ ссудъ съ обезпеченіемъ одному промышленному предпріятію ограниченъ 500.000 руб., а отдѣльному мелкому торговцу 600 руб. Притомъ всѣ виды этихъ ссудъ подъ соло-векселя не должны превышать извѣстной нормы (ст. 100), такъ ссуды на снабженіе заемщика оборотнымъ капиталомъ не должны превышать 75⁰/₀ потребныхъ для веденія предпріятія оборотныхъ средствъ; при обезпеченіи ссуды фабриками — не болѣе 50⁰/₀ оцѣнки залоговъ; при обезпеченіи сельско-хозяйственными имѣніями ссуды эти въ совокупности съ предшествующими ипотечными долгами не должны превышать 70⁰/₀ оцѣнки сихъ имѣній; при ссудахъ на приобретеніе и возобновленіе инвентаря вѣшій размѣръ опредѣленъ въ 50⁰/₀ оцѣнки обезпечивающаго ссуду инвентаря. Инвентарь, приобретаемый при посредствѣ банка, долженъ быть при этомъ отечественнаго производства (ст. 94). Причитающіеся по ссудѣ деньги банкъ уплачиваетъ непосредственно поставщикамъ инвентаря. При полученіи ссуды заемщикъ, независимо отъ соло-векселя, выдаетъ банку обязательство въ томъ, что ссуда будетъ употреблена согласно назначенію, и на учрежденіяхъ банка лежитъ наблюденіе за исполненіемъ этого обязательства, въ случаѣ невыполненія котораго можетъ быть приступлено къ досрочному взысканію. Но для провѣрки всѣхъ перечисленныхъ данныхъ необходимаго агентства, какъ это организовано, напр., въ Пермскомъ банкѣ ²⁾, а бюрократическому учрежденію установить точный контроль не подѣ силу. Если это легко устроить въ такомъ сравнительно небольшомъ районѣ, какъ Пермская губ., то Государственному банку трудно усмотрѣть за своими заемщиками во всѣхъ углахъ Россіи. И это осталось мертвой буквой. Ссуды на приобретение инвентаря по уст. 1894 г. могутъ быть выдаваемы на сроки до трехъ лѣтъ (и это въ центральномъ банкѣ, гдѣ средства въ случаѣ нужды должны быть быстро собраны!).

Несомнѣнно, что при правильной постановкѣ дѣла промышленный кредитъ можетъ оказать большую пользу нашей промышленности, какъ это, напр., имѣло мѣсто въ Польшѣ. Польская промышленность въ значительной степени обязана своимъ развитіемъ организаціи промышленныхъ и торговыхъ ссудъ банками. Не даромъ одинъ польскій писатель (Рундовскій) называетъ польскій банкъ «исполнскимъ рычагомъ промышленности». Онъ (польскій банкъ) разбудилъ производство края, и современное состояніе Царства Польскаго было бы немыслимо безъ банка ³⁾. Но такой кредитъ — не дѣло центрального банка, регулятора денежнаго обращенія страны, а для этой дѣли могли бы быть созданы особыя кредитныя учрежденія.

Ссуды подъ товары. Ссуды подъ товары до 1894 г. у насъ были мало развиты: за десятилѣтіе съ 1882—1891 гг. выдано такихъ ссудъ

¹⁾ Т.-е. векселя за одной подписью.

²⁾ См. мою статью въ «Русск. Мысли» (1895 г., окт. — ноябрь), «Пермскій кустарно-промышленный банкъ».

³⁾ И. Янжулъ. «Историческій очеркъ развитія фабрично-заводской промышленности въ Царствѣ Польскомъ», Москва, 1887, стр. 21 и 30.

всего на 106 мил. руб. Изъ этой суммы большая часть падаетъ на кредитъ подь металлы — 83 мил., и 17 мил. — подь хлѣбъ, такъ что всего подь другіе товары было выдано не болѣе 6 мил. руб. Слабое развитіе ссудъ этого рода объясняется тѣми стѣснительными условіями, которыя ставилъ банкъ относительно заложенныхъ товаровъ: товары должны были храниться въ запертыхъ помѣщеніяхъ подь печатью и ключомъ банка, такъ что владѣльцы товаровъ не могли ихъ сбывать. По новому уставу созданы болѣе выгодныя условія для товарнаго кредита. Кромѣ залогового кредита, при которомъ товаръ остается подь охраной банка, созданъ былъ для исполнѣя благонадежныхъ лицъ особый видъ кредита — лично-вещный подь соло-векселя заемщика, при чемъ заложенный товаръ остается въ рукахъ владѣльцевъ. Размѣръ ссуды съ 60% поднять въ $\frac{2}{3}$ стоимости заклада, первоначальный срокъ ея установленъ въ имперіи для металловъ — до 15 мѣс.; отсрочки по ссудамъ допускаются неограниченное число разъ, каждая срокомъ не далѣе 3 мѣс. Особенно надо отмѣтить выдачу ссудъ подь товары, находящіеся на отвѣтственномъ храненіи казеннаго вѣдомства, артели, общества взаимопомощи и другихъ общественныхъ учрежденій. Этимъ параграфомъ имѣлось въ виду прийти на помощь нашему крестьянству путемъ выдачи ему ссудъ подь хлѣбъ и другія кустарныя произведенія чрезъ посредство ссудо-сберегательныхъ товариществъ. Крестьяне вынуждены бывають осенью сразу выпускать на рынокъ чуть ли не весь результатъ своего урожая, отчего цѣны сильно падаютъ, и крестьяне терпятъ убытокъ, между тѣмъ требованіе налоговъ со стороны полиціи вынуждаетъ ихъ волеиневолей продавать свои продукты во что бы то ни стало. То же самое положеніе вещей мы встрѣчаемъ и у кустарей: за отсутствіемъ кредита они вынуждены сбывать свои продукты скупщикамъ по весьма низкой расцѣнкѣ. Вотъ послѣднія-то упоминутая нами форма товарнаго кредита и стремится нѣсколько освободить эту роковую и разорительную для крестьянскаго хозяйства необходимость сбыта «во что бы то ни стало».

Но, чтобы опредѣлить степень благонадежности каждаго лица въ обширной Руси, необходимо покрыть послѣднюю густой сѣтью банковыхъ учрежденій. Нужно въ каждомъ уѣздномъ городѣ открыть банковое отдѣленіе, а въ уѣздѣ завести особыхъ банковыхъ агентовъ, на обязанности которыхъ лежало бы наблюденіе за употребленіемъ ссудъ согласно назначенію, надзоръ за торговой и промышленной дѣятельностью лицъ, пользующихся кредитомъ у банка, чтобы такимъ образомъ всегда имѣть готовый матеріалъ для сужденія о кредитоспособности каждаго кліента. Только при небольшомъ территоріальномъ районѣ дѣятельности банковыхъ отдѣленій, при тѣсной связи ихъ съ мѣстной жизнью, возможно будетъ выполнить вновь возложенныя на нихъ обязанности. При проведеніи этой формы кредита нуженъ бдительный контроль: злоупотребленія здѣсь такъ легки, какъ ни при какой другой формѣ кредита.

Въ 1889 г. варшавская контора вошла въ Госуд. банкъ съ представленіемъ о прекращеніи выдачи ссудъ землевладѣльцамъ на покупку земледѣльческихъ машинъ. Она заявляла, что дѣйствующія правила не гарантируютъ банкъ отъ убытковъ и не могутъ предупредить иногда прямыхъ злоупотребленій со стороны землевладѣльцевъ, получающихъ ссуду, и фабрикантовъ, поставляющихъ земледѣльческія машины. Контора банка имѣла возможность убѣдиться, что нерѣдко совершались фиктивные сдѣлки между землевладѣльцами и фабрикантами, рассчитанными на то, чтобы получить только деньги изъ банка.

Одинъ изъ землевладѣльцевъ Плоцкой губ. представилъ все документы на полученіе ссуды, а по разслѣдованіи оказалось, что никакихъ машинъ въ имѣніи нѣтъ. Часто машины поставлялись старыя, только перекрашивались, а между тѣмъ подъ нихъ взимались ссуды.

То же самое требованіе строгаго контроля вытекаетъ и изъ разсмотрѣнія операций харьковской и кievской конторъ Коммерческаго банка, выдававшихъ ссуды помѣщикамъ Киевской, Подольской, Волынской, Харьковской, Черниговской и Полтавской губ. подъ залогъ сельскихъ произведеній, какъ-то: хлѣба, льна, пеньки, овечьей шерсти. Желавшіе заложить сельскія произведенія представляли свидѣтельство земскаго суда въ томъ, что въ такомъ-то селеніи находится извѣстное количество произведеній даннаго рода. Полиція должна была наблюдать за храненіемъ заложеннаго товара, сверхъ того требовалось поручительство двухъ благонадежныхъ помѣщиковъ. Въ 1853 г. оказалось, что у многихъ помѣщиковъ заложенные ими въ харьковской конторѣ Коммерческаго банка сельскія произведенія вовсе не существуютъ, и чиновники земской полиціи выдавали фальшивыя свидѣтельства, а поручители мало обезпечены сами и съ нихъ взыскать ничего нельзя. Между тѣмъ по ст. 124 новаго банковаго устава почти такія же точно операціи введены вновь: товары будутъ оставляться на храненіи у самихъ владѣльцевъ ихъ.

Въ учетной операціи шире опредѣленъ кругъ векселей, имѣющихъ право на учетъ въ Государственномъ банкѣ. Въ виду продолжительности нашихъ торговыхъ оборотовъ, въ особенности въ хлѣбной и льняной отрасли, съ особаго разрѣшенія допустить учетъ векселей срокомъ до 12 мѣс. Точно также, при огромности нашей территоріи, едва ли примѣнима одна и та же учетная норма для всехъ районовъ, а потому допущено вниманіе неодинаковаго учетнаго процента по разнымъ районамъ и по различнымъ видамъ торговли. Загѣмъ, допустить учетъ векселей и въ тѣ дни, когда нѣтъ засѣданій учетныхъ комитетовъ, т. е. безъ одобренія сихъ послѣднихъ, по учетные векселя вносятся въ ближайшее засѣданіе комитета, и замѣчанія послѣдняго должны приниматься управляющимъ конторою или отдѣленіемъ къ руководству при дальнѣйшихъ учетахъ.

Въ кругъ операцій банка введенъ также мелкій кредитъ для крестьянъ, кустарей ремесленниковъ, мелкихъ землевладѣльцевъ и арендагоровъ сельско-хозяйственныхъ имѣній, какъ подъ закладъ предметовъ ихъ производствъ, такъ и на оборотныя средства и на приобрѣтеніе инвентаря. По этимъ ссудамъ, во избѣжаніе риска, Гос. банкомъ принята посредническая форма кредита, т. е. кредитъ открывается вышеупомянутымъ лицамъ чрезъ посредство особыхъ учрежденій. Такими посредниками могутъ быть, во-первыхъ, земскія учрежденія, 2) частныя кредитныя установленія: банки, ссудо-сберегательныя товарищества, общества взаимнаго кредита, артели и 3) частныя, извѣстныя банку, вполне благонадежныя лица. Посредники несутъ полную отвѣтственность за суммы, отпущенныя имъ изъ банка для выдачи ссудъ. Изъ отчета Госуд. банка видно, что ссуды чрезъ посредниковъ составляютъ также ничтожную долю: за 1897 г. счетъ авансовъ посредникамъ равнялся 76.881 руб., къ 1 января 1907 г. — 279.427 руб., къ 1 января 1908 г. этихъ авансовъ, выданныхъ посредникамъ остается 243.571 руб., и за послѣднее время Госуд. банкъ все болѣе и болѣе сокращаетъ выдачу ссудъ учрежденіямъ мелкаго кредита (см. ниже).

Кредитъ земствамъ и городамъ. Госуд. банку предоставлено право въ предѣлахъ свободныхъ средствъ, за покрытіемъ торгово-про-

мысленныхъ потребностей, открывать кредиты земствамъ и городамъ для снабженія ихъ оборотными ередствами. Эта мѣра чрезвычайно важна, и со стороны земствъ и городовъ давно уже раздавались голоса въ ея пользу: такъ, еще въ 1887 г. Псковскимъ губ. земствомъ было возбуждено ходатайство о разрѣшеніи мѣстному отдѣленію Госуд. банка производить учетъ соло-векселей земства; такія же ходатайства возбуждались и другими земствами. Въ виду отказовъ со стороны мин. финансовъ въ удовлетвореніи этихъ ходатайствъ, городскія и земскія управления вынуждены были обращаться къ займамъ въ частныя кредитныя учрежденія, представляя въ залогъ общественныя зданія — больницы, школы и т. д., уплочивая при этомъ еще очень высокіе проценты. «Наша города и земства, — говоритъ Герценштейнъ ¹⁾, — можно уподобить мелкимъ ремесленникамъ и торговцамъ, которые съ трудомъ находятъ деньги изъ 10—12% въ то самое время, когда крупные фабриканты и торговцы свободно учитываютъ векселя изъ 4—5%». Въ случаѣ неуплаты въ срокъ долга городомъ, школы и больницы могутъ быть принудительно проданы, и, слѣдовательно, при неорганизованности нашего земскаго и городского кредита можетъ наступить такой моментъ, когда большыя будутъ выброшены изъ больницъ, школы — изъ школъ...

Но, несмотря на всю важность кредита для земствъ и городовъ, эта статья устава Госуд. банка осталась мертвой буквой. По отчету за 1897 г. земствамъ и городамъ выдано было ссудъ на 52.650 руб., а на 1 янв. 1900 г. въ этой рубрикѣ числится совершенно, можно сказать, курьезная цифра — 8.184 руб. 11 коп. Такимъ образомъ, мы не въ города и земства съ бюджетомъ чуть ли не въ 150 мил. руб. Госуд. банкъ въ 1889 г. ассигновать всего 8 тысячъ руб. ¹⁾, къ 1 января 1908 года остается на счетѣ ссудъ городамъ и земствамъ — 12.767 руб. 82 коп.

Отчетъ Государственнаго банка за 1907 годъ даетъ очень интересный матеріалъ для характеристики политики нашего Госуд. банка. Какъ извѣстно, Госуд. банкъ усиленно развиваетъ свои операціи по учету векселей, по ссудамъ подъ залогъ процентныхъ бумагъ, по ссудамъ подъ товары промышленнымъ предпріятіямъ и т. д. Такъ, въ то время, какъ ссудъ, выданныхъ подъ товары, оставалось на 1 янв. 1907 года почти на 45,6 милл. руб., на 1 января 1908 года онѣ возросли до 51,7 милл.; учтенныхъ векселей (мѣстнаго учета) въ портфель Государственнаго банка на 1 января 1907 года было на 126,2 милл. руб., а на 1 января 1908 года оставалось на 137,7 милл. руб.; ссудъ промышленнымъ предпріятіямъ на 1 января 1907 года числилось на 31.064.966 руб., а на 1 января 1908 г. на 31,5 милл. рублей. Такимъ образомъ, мы видимъ развитіе операцій по ссудамъ промышленнымъ предпріятіямъ и вообще торгово-промышленному классу.

Если же мы посмотримъ на операціи по ссудамъ ремесленникамъ и кустарямъ, то увидимъ, что количество ссудъ, выданныхъ кустарямъ, даже сократилось за это время. Такъ, къ 1 января 1907 года ссудъ, выданныхъ учреждениями банка ремесленникамъ и кустарямъ,

¹⁾ «Кредитъ для земствъ и городовъ».

²⁾ Съ 1 янв. 1904 г. въ кругъ операцій Госуд. банка («В. Ф.», 1903, № 41) введены кредитивы, выдаваемые Госуд. банкомъ. По этимъ кредитивамъ можно получать деньги не только въ каждомъ учрежденіи Госуд. банка, но и въ любомъ казначействѣ, но выдачи въ казначействахъ по одному и тому же кредитиву не могутъ превышать 5.000 руб.

числилось на 205.446 руб., а на 1 января 1908 года онъ сократился до 195.644 руб.

Въ 1907 году всего было выдано вновь ссудъ кустарямъ на ничтожную сумму 75.355 руб., и это на всю Россію! Ничтожность этой цифры особенно ярко бросается въ глаза, когда мы сравнимъ ее съ количествомъ ссудъ, выданныхъ въ томъ же году промышленнымъ предпріятіямъ (32.076.157 руб.), ссудъ подъ документы на товары (61.105.780 руб.), ссудъ подъ товары (104.511.548 руб.). Векселей (мѣтнаго учета) учтено за 1907 годъ на 716.159.113 руб. Изъ этой послѣдней колоссальной цифры совершенно ничтожная сумма причитается на учетъ соло-векселей учреждений мелкаго кредита — всего 5.800.722 руб., а на соло-векселя мелкихъ торговцевъ — 11.928 руб. Изъ суммы почти въ 137,7 милл. руб., на которую въ портфель банка осталось учтенныхъ векселей къ 1 января 1908 года, векселей, принадлежащихъ учреждениямъ мелкаго кредита, приходится 4.745.635 руб., а соло-векселей, принадлежащихъ мелкимъ торговцамъ, всего на сумму 4.570 руб.! (Замѣтимъ здѣсь, что въздѣ, гдѣ мы говоримъ объ учетѣ векселей, мы имѣемъ въ виду векселя мѣтнаго учета).

Такимъ образомъ, мы видимъ огромное развитіе операцій промышленнаго кредита и учета векселей, и въ то же время — сокращеніе операцій по ссудамъ ремесленникамъ и кустарямъ и вообще по снабженію средствами учреждений мелкаго кредита. Эти послѣднія являются положительно какими-то пасышками Государственнаго банка. Правда, Государственному банку не подѣ силу вести дѣло съ *массой ремесленниковъ и кустарей*, но почему онъ такъ сокращаетъ кредитъ для учреждений мелкаго кредита — не совсемъ понятно, и это нельзя объяснить рискованностью такого рода кредита или неисполненіемъ, какъ слѣдуетъ, обязательствъ, принятыхъ на себя учреждениями мелкаго кредита.

Въ «Сообщеніяхъ петербургскаго отдѣленія комитета о сельскихъ ссудо-сберегательныхъ и промышленныхъ товариществахъ», вып. 15, въ примѣчаніи редакціи къ интересной статьѣ «Обороты ссудо-сберегательныхъ товариществъ по займамъ Государственнаго банка» мы читаемъ: «На 30 слишкомъ миллионѣвъ рублей, выданныхъ ссудо-сберегательнымъ товариществамъ со времени предоставленія имъ права кредитоваться въ Государственномъ банкѣ, послѣдній получилъ около 1.800.000 руб. въ видѣ процентовъ, не взыскавъ же всего около 250.000 руб., т.е. чистая прибыль по займамъ товариществъ составляетъ болѣе 5%». «Разумѣется, эти потери были бы значительно меньше, говорителъ далѣе, если бы банкъ произвѣдилъ ревизію дѣлъ товариществъ на мѣстѣ». Но за послѣднее время Государственный банкъ все болѣе и болѣе сокращаетъ выдачу ссудъ учреждениямъ мелкаго кредита (см. только что процитированную статью). Выдача ссудъ чрезъ посредство учреждений мелкаго кредита кустарямъ и сельско-хозяйственному населенію Россіи не можетъ составлять большихъ хлопотъ для банка, слѣдовательно, — дѣло не въ этомъ. Конечно, здѣсь возможно другое объясненіе: самый уставъ банка 1894 года не принаровленъ къ той новой функціи, которую долженъ былъ взять на себя Государственный банкъ по урегулированію денежнаго обращенія у насъ съ введеніемъ золотой валюты. Но въдѣ съ этой ролью Государственнаго банка, какъ регулятора денежнаго обращенія страны, не согласимы и ссуды подѣ товары, и ссуды промышленнымъ предпріятіямъ, и подѣ документы на товары, а между тѣмъ Государственный банкъ за пѣкоторые года сильно ихъ развивалъ, хотя надо замѣ-

тять, что вообще его политика относительно ссудъ этихъ категорій послѣ введенія золотой валюты направлялась въ сторону сокращенія ихъ. Однако въ минуту нужды онъ считалъ себя въ правѣ прійти на помощь промышленности и отступить отъ своей политики, но въ то же время не считалъ себя обязаннымъ оказать помощь мелкимъ ремесленникамъ и кустарямъ, ощущавшимъ также не менѣе, если даже не болѣе, острую нужду въ деньгахъ. Онъ даже сократилъ, какъ мы видѣли, эти операціи, и въ этомъ не видѣть односторонняго направленія Государственнымъ банкомъ своей дѣятельности. Въ уставѣ банка 1894 г. мы находимъ цѣлый рядъ статей о ссудѣ кустарямъ, а въ результатѣ здѣсь, поистинѣ, — гора мышь родила. Конечно, мы вовсе не хотимъ рекомендовать Государственному банку развивать кредитъ мелкимъ кустарямъ и ремесленникамъ, такъ какъ это дѣло сложное и едва ли по силамъ Государственному банку, но мы хотимъ здѣсь отмѣтить только неодинаковое отношеніе банка къ ссудамъ, равно нежелательнымъ съ точки зрѣнія здоровой банковской политики.

Въ сферѣ созданія кредита ремесленникамъ и кустарямъ лучше всего могли бы выполнить эту функцію такіе банки, какъ Пермскій кустарно-промышленный, который, по отчету за 1898 г., располагалъ собственнымъ капиталомъ почти въ размѣрѣ 122 тыс. руб. и успѣлъ привлечь къ себѣ срочныхъ вкладовъ на сумму 137 тыс. руб., а за 1898 г. онъ такъ успѣшно работалъ, что за покрытіемъ всѣхъ своихъ расходовъ успѣлъ получить чистой прибыли болѣе 3 тыс. руб. (см. мою ст. о немъ въ «Русск. Мысли», 1895 г., ноябрь).

Изъ того же отчета Государственнаго банка мы видимъ, что и количество ссудъ на покупку земледѣльческихъ машинъ и орудій также сократилось. Такъ, на 1 января 1899 года этихъ ссудъ числилось на 1.200.000 руб., а на 1 января 1900 года ихъ осталось уже на 881 тыс., при чемъ въ 1899 г. вновь было выдано ссудъ этого рода всего на 345.128 руб. Слѣдовательно, Государственный банкъ главнымъ образомъ употребляетъ свои средства на развитие промышленности, но мало заботится о поднятіи потребительной способности населенія путемъ развитія мелкихъ, массовыхъ производительныхъ силъ, чего, конечно, можно было бы достигнуть, организовавъ кредитъ ремесленникамъ и кустарямъ, развивая ссуды на покупку земледѣльческихъ машинъ и орудій.

Въ 1907 году выдано ссудъ подъ товары 104,5 милл. руб., а на 1 янв. 1908 года осталось 51,7 милл. руб. (на 1907 г. — 45,6 милл. руб.). Подъ документы на товары выдано въ 1907 году 61,1 милл. руб., осталось на 1 янв. 1908 г. — 10,5 милл. руб. (на 1907 г. — 12,7 милл. р.). Сельскимъ хозяевамъ въ 1907 г. выдано 14,2 милл. руб., осталось на 1 янв. 1908 года — 9,7 милл. руб. (на 1907 г. — 9,2 милл. руб.). Промышленнымъ предпріятіямъ выдано въ 1907 г. — 32 милл. руб., осталось на 1 янв. 1908 г. — 31,5 милл. руб. (на 1907 г. — 31 милл. руб.). Ремесленникамъ и кустарямъ выдано въ 1907 году — 75,3 тыс. руб., на 1 янв. 1908 г. осталось 195,6 тыс. руб. (на 1907 г. — 205,4 тыс. руб.). На покупку земледѣльческихъ машинъ и орудій въ 1907 г. — 1,1 милл. руб., на 1 янв. 1908 года осталось 1 милл. руб. (на 1907 г. — 1,1 милл. руб.). Въ ссуду земствамъ и городамъ въ 1907 г. — 601 руб., на 1 января 1907 г. осталось ссудъ на 306 тыс. руб. и въ теченіе 1907 года поступило въ уплату 18,4 тыс. руб.

Чистой прибылью по банковымъ операціямъ въ государственныхъ казначействахъ въ 1907 году получено 644,7 тыс. руб., а въ пособіе казначействамъ на производство упомянутыхъ операцій было ассигновано 1.100.000 руб., слѣдовательно, получено убытка 455,2 тыс. руб.

(«Отчетъ Госуд. банка за 1907 г.»). Чистая прибыль по коммерческимъ операціямъ въ 1907 году — 23,56 милл. руб. ¹⁾.

Въ 1883 г. Государственному банку было разрѣшено открывать землевладѣльцамъ кредитъ подѣ соло-векселя на сроки до 9 мѣсяцевъ, подѣ обезпеченіе имѣній. Этотъ же кредитъ вошелъ и въ уставъ 1894 года, но со введеніемъ золотого обращенія онъ сталъ противорѣчить новой функціи Государственного банка, и послѣдній началъ его сокращать — въ настоящее время онъ въ новой своей роли долженъ заботиться объ удобореализуемости своихъ активовъ... Поднялись жалобы со стороны землевладѣльцевъ, и въ отвѣтъ на эти жалобы были разрѣшены акціонернымъ коммерческимъ банкамъ и обществамъ взаимнаго кредита (11 мая 1898 года) выдачи такого кредита въ размѣрѣ $\frac{1}{5}$ ихъ собственныхъ капиталовъ (основного и запаснаго), что дастъ землевладѣльцамъ новыхъ средствъ до 48 милліоновъ руб. (это только отъ коммерческихъ акціонерныхъ банковъ). Желательно было бы вызвать для этого кредита особая товарищества изъ сельскихъ хозяевъ, Государственный же банкъ никоимъ образомъ не можетъ расширять его: онъ можетъ только переучитывать векселя акціонерныхъ коммерческихъ банковъ и обществъ взаимнаго кредита, притомъ только тѣ, по коимъ остается до срока платежа не болѣе 6 мѣсяцевъ, и, слѣдовательно, банкамъ нѣкоторое время придется выдерживать векселя заемщиковъ въ своемъ портфель за собственный счетъ («В. Фин.» 1898 годъ, № 25 и 1904, № 50).

Итакъ, уставъ 1894 г. не приоровленъ къ новой функціи Гос. банка (регуляторъ денежнаго обращенія), въ силу которой банкъ долженъ помѣщать свои средства въ легко реализуемые векселя. Мин. Фин. по своему усмотрѣнію одні операціи сокращаетъ, низводя ихъ до minimum'a (суды сельскимъ хозяевамъ, кустарямъ, земствамъ и городамъ), ссылаясь на несогласованность этихъ функцій съ новою ролью Госуд. банка, другія же операціи чрезмѣрно развиваетъ, нисколько не стѣняясь соображеніемъ, что и эти операціи также противорѣчатъ новой функціи банка. Помимо того, Гос. банкъ выдаетъ въ настоящее время въ минуту нужды суды и вовсе не предусмотрѣныя уставомъ банка ²⁾. Такія суды выдаются на основаніи Высочайшихъ повелѣній въ каждомъ отдѣльномъ случаѣ и бывають обычно долгосрочнаго характера, но онѣ иммобилизируютъ средства банка, а затѣмъ не всегда вполне обезпечены. Вотъ почему необходимо выдвинуть возможно скорѣе вопросъ о приданіи въ той или другой формѣ независимости нашему центральному банку.

Государственному контролю подчинены далеко не всѣ операціи Государственного банка; такъ, госуд. контроль производитъ документальную ревизію только *административныхъ* расходовъ Госуд. банка, а также операцій его за счетъ госуд. казначейства, разсматриваетъ смѣту расходовъ банка, свидѣтельствуетъ цѣнности, хранящіяся въ банкѣ, но и только, въ существо же его коммерческихъ операцій онъ не входитъ.

При ревизіи банка были обнаруживаемы случаи двукратнаго помѣщенія въ тиражныхъ таблицахъ однихъ и тѣхъ же билетовъ, въ

¹⁾ См. подробности о Госуд. банкѣ въ моихъ книгахъ «Экономическая Россія и ея финансовая политика», М., 1905. (Здѣсь даны діаграммы, иллюстрирующія ростъ разныхъ операцій Госуд. банка за извѣстный періодъ лѣтъ) и особенно «Какъ расходуются въ Россіи народныя деньги».

²⁾ См. также сужденія Госуд. Совѣта по этому поводу въ моей книгѣ «Экон. Россія и ея фин. политика» и еще «Земское обложение».

народномъ обращеніи оказалось разъ больше билетовъ Госуд. банка I вып. сравнительно съ количествомъ, показаннымъ въ отчетахъ банка. (Отчетъ госуд. контролера за 1888 г.).

Исторія государственнаго кредита въ Россіи.

Я не буду давать цифръ, сколько и когда было заключено въ Россіи долговъ, а укажу только на нѣкоторые моменты, характеризующіе нашу задолженность. Исторія гос. кредита Россіи открывается такъ же, какъ въ Зап. Европѣ, — принудительными займами, займами у частныхъ лицъ, порчей монеты и бумажными деньгами. Правительство, пужаясь въ средствахъ, брало принудительно деньги у монастырей — это очень распространенная форма кредита у насъ въ XVI—XVII вв. Такъ, въ 1655 г. Алексѣй Михайловичъ писалъ Тихвинскому монастырю: „Вѣдомо намъ учинилось, что у васъ въ Монастырѣ есть деньги многія, и мы указали взяти у васъ въ Монастырѣ на жалованье нашимъ ратнымъ людямъ денегъ 10 тыс. руб.“¹⁾ Извѣстны также займы у другихъ монастырей — Соловецкаго, Троицко-Сергіевой лавры. Иногда монастыри отказывали давать деньги, тогда онѣ брались у нихъ силой, а заодно отбирались иногда и драгоценные церковные сосуды для переплавки въ монету. Разсылались грамоты по городамъ и селамъ съ требованіемъ денегъ: Мих. Скопинъ, напр., отправилъ грамоту въ Пермь Великую „ко государевымъ приказнымъ людямъ и ко архимандритомъ, и къ игуменомъ, и къ протопопомъ, и попомъ, и къ цѣловальникомъ, и ко всемъ православнымъ крестьянамъ“. Въ XVII в. цари обращались съ просьбою денегъ къ московскимъ гостямъ (напр., заемъ у богатаго купца Строгонова) или закладывали свои драгоценности — жемчугъ, золото, даже переплавляли въ монету находившіяся въ царской казнѣ изображенія 12 апостоловъ для уплаты жалованья (при Шуйскомъ) и т. д.

Но мѣръ роста госуд. потребностей мѣняются и формы займовъ. Съ царствованіемъ Екатерины II начинается система организованнаго гос. кредита, просуществовавшая безъ коренныхъ измѣненій до 60 годовъ XIX в.: въ періодъ 1773—1786 гг. открывается рядъ казенныхъ кредитныхъ учреждений, изъ которыхъ государствомъ негласно дѣлались огромные займы²⁾. Появляются вѣншіе займы, къ которымъ государство должно было прибѣгать за невозможностью заключить внутренніе — это характерная черта финансовой исторіи: въ странѣ капиталовъ не было, да кромѣ того и государство не отличалось кредитоспособностью, вслѣдствіе чего приходилось искать денегъ на сторонѣ. Но за границей не вѣрили Россіи, такъ какъ мало знали положеніе русскихъ финансовъ, и главной причиной, вызвавшей публичность нашего бюджета 60 годовъ XIX ст., были именно экономическія условія — потребность во вѣншихъ займахъ, такъ какъ до этого времени наши дефициты за границей считались гораздо большими, чѣмъ были въ дѣйствительности. Первый вѣншій русскій заемъ былъ заключенъ при Екатеринѣ II у голландскихъ банкировъ. Заемъ этотъ для исправной уплаты по нему процентовъ былъ заключенъ на залоговомъ принципѣ, какъ теперь заключаются займы Турціей, Кагаемъ. Голландскій банкъ потребовалъ спеціальнаго обезпеченія въ видѣ эстляндскихъ и лифляндскихъ пошлинъ за привозимые и отвозимые

1) Бржескій. «Госуд. долги Россіи», 1884.

2) См. выше.

товары городов Риги, Пернова, Ревеля и Нарвы. Это условіе показывается, что кредитоспособность Россіи съ точки зрѣнія голландскихъ капиталистовъ подлежала значительному сомнѣнію ¹

Другая форма внутренняго кредита у насъ, это — выпускъ ассигнацій, который мотивировался тѣмъ, что „тягость мѣдной монеты, одобряющая ея собственную цѣну, отягощаетъ ея же и обращеніе“. Ассигнаціи первоначально пользовались успѣхомъ, но усиленные выпуски для гос. цѣлей очень ихъ обезцѣнили, какъ мы уже видѣли.

Съ открытіемъ казенныхъ кредитныхъ учреждений государство увидѣло въ частныхъ вкладахъ, притекающихъ туда, хорошей источникъ питанія своего кредита и стало широко пользоваться имъ для покрытія дефицитовъ. Кредитныя учреждения выпускали по вкладамъ билеты, циркулировавшіе, какъ деньги ²), и владельцы билетомъ могли отдавать ихъ въ ростъ за извѣстный процентъ, такъ что лицо, ссужавшее билеты, получало въ общей сложности до 9% — вѣдствие этого было очень выгодно помѣщать деньги въ кредитныя учреждения, тѣмъ болѣе, что курсъ билетомъ не зависѣлъ отъ биржи. Вкладчики ссужали вкладными билетами помѣщиковъ подъ населенныя земли, ревизекія души, и закрытіе кред. учреждений въ концѣ 60 годовъ до ибкаторой степени ускорило развязку временно-обязанныхъ отношеній крестьянъ, такъ какъ съ закрытіемъ банковъ помѣщики лишались возможности доставать нужныя имъ деньги и скорѣе склонились къ выкупу крестьянъ. Вотъ данныя для уясненія кредитныхъ операцій старыхъ банковъ: къ 1859 г. изъ 10 мил. ревизекихъ душъ болѣе 8 мил. на сумму 425 мил. руб. было заложено въ старыхъ кредитныхъ учрежденіяхъ (см. „Выкупная операція“).

При существованіи кред. учреждений у насъ не могли получить развитія внутренніе займы, потому что послѣдніе давали только 7%, при томъ же курсъ долговыхъ госуд. облигацій былъ подверженъ колебанію, и потому всякій предпочиталъ получать при посредствѣ банковъ 9%, чѣмъ подниматься на заемъ, дающій менше дохода. Эти специфическія условія способствовали тому, что госуд. кредитъ развивался у насъ въ формѣ внѣшнихъ займовъ, да и капиталами наша страна была очень бѣдна.

Кромѣ позанимствовавшей изъ кред. учреждений, правительство дѣлало займы въ видѣ выпусковъ бумажныхъ денегъ, извѣстныхъ вначалѣ подъ именемъ ассигнацій, а впослѣдствіи — „временно-выпущенныхъ для подкрѣпленія конторъ и кассъ гос. банка“ билетомъ. Но „временныхъ“ выпусковъ было такъ много, что они превратились въ постоянные и печатались съ различными вариациями: билеты гос. казначейства ³), серіи, временные кредитные билеты и проч.

¹) Мигулинъ. «Русск. госуд. кредитъ», 1899 г.

²) Объ утратѣ этихъ вкладныхъ билетомъ (которые могли ходить какъ деньги) печаталось въ газетахъ и, если въ теченіе года никто не являлся, то выдавался новый билетъ (И. И. Печеринъ. «Историч. обзоръ правит., общ. и частныхъ кредит. установленій въ Россіи», Пет., 1904).

³) При Канкринѣ съ 1831 г. началъ создаваться у насъ внутренній долгъ въ формѣ билетомъ казначейства. Въ 1831 г. ихъ было выпущено на 30 мил. руб., а всего при Канкринѣ на 112 мил. руб. Они принимались какъ деньги между частными лицами (такъ наз. процентныя деньги). Выпуски серій следовали одинъ за другимъ, мало погашались, и правительство очень было радо новому источнику. Мин. фин. Вронченко придумалъ даже офиціальную басню о какой-то особенной любви, будто бы питаемой отечественнымъ рынкомъ къ билетамъ казначейства, и на почвѣ этой басни билеты только выпускались, но никогда почти не погашались (Мигулинъ, стр. 595).

Затѣмъ появляются и внутренніе займы, и изъ нихъ надо отмѣтить внутренніе займы съ выигрышами. Первый изъ 50% былъ реализованъ по курсу 98,6 за 100 номинальныхъ, но благодаря большой суммѣ выигрышей (1.200 тыс. руб. въ годъ первыя 30 лѣтъ и 600 т. ежегодно во вторыя 30 лѣтъ) этотъ заемъ оказался невыгоднымъ для казны; при томъ же онъ въ значительной степени былъ реализованъ средствами самого правительства, такъ какъ, для привлеченія публики, подъ залогъ выигрышныхъ билетовъ выдавались весьма льготныя ссуды (въ размѣрѣ 90% противъ бирж. курса. См. *Бржескій*, стр. 249, прим.)—можно было купить билетъ и сейчасъ же заложить его въ Гос. банкъ. Второй заемъ 1866 г. былъ нѣсколько выгоднѣе реализованъ (по курсу 107,65), такъ какъ публика уже прониклась каждой лотерейныхъ выигрышей.

Общая организація нашихъ выигрышныхъ билетовъ I и II выпусковъ такова (см. *Н. Бржескій*. „Государственные долги Россіи“).

„Каждые 50 билетовъ составляютъ отдѣльную серію. Серіи выпускаются подъ отдѣльными номерами, билеты же каждой серіи имѣютъ особую нумерацію отъ № 1 до № 50 включительно. Билеты погашаются путемъ тиража въ теченіе 60 лѣтъ по возвышающемся цѣнамъ отъ 120 до 150 руб. каждый. Съ этою цѣлью производится ежегодно, согласно составленному плану, 2 янв. и 1 июля тиражъ для погашенія, при чемъ погашается каждый разъ надлежащее число билетовъ цѣлыми серіями на основаніи особаго расписанія. Независимо отъ тиража погашенія, производится въ первыя 30 лѣтъ по два, а въ послѣднія 30 лѣтъ по одному разу въ годъ тиражъ выигрышей, при коемъ всякій разъ вынимаются 300 выигрышей, цѣною отъ 500 р. до 200.000 р., всего на сумму 600 т. р. Выигрыши опредѣляются тиражемъ на отдѣльные билеты, и для сего изъ одного колеса вынимаются номера серій, а изъ другого — номера билетовъ. Вынутые номера серій и билетовъ послѣ объявленія каждаго выигрыша вновь опускаются въ колесо, но одинъ и тотъ же билетъ въ одинъ и тотъ же тиражъ можетъ получить только одинъ выигрышъ.“

Выигрыши выдаются Гос. банкомъ спустя 3 мѣсяца послѣ тиража по предъявленіи выигрышныхъ билетовъ. Билеты эти возвращаются владѣльцамъ ихъ и пускаются во всѣ послѣдующіе тиражи выигрышей до тѣхъ поръ, пока не выйдутъ въ тиражъ погашенія. Тиражъ выигрышей и тиражъ погашенія дѣлаются въ одинъ и тотъ же день въ тѣ сроки, какіе назначены по плану, при чемъ тиражъ выигрышей предшествуетъ тиражу погашенія.

Изъ „Положенія“, изданнаго вмѣстѣ съ указомъ о выпускѣ II выигрышнаго займа 1866 г., видно, что билеты второго съ выигрышами займа относительно платежа процентовъ, плана тиражей, выигрышей и выкупа совершенно сходны съ билетами перваго съ выигрышами займа 1864 года. Вся разница между ними состоитъ лишь въ томъ, что производство процентовъ и тиражей по 2 займу имѣетъ мѣсто въ сроки 1 марта и 1 сентября, а уплата капитала по вышедшимъ въ тиражъ билетамъ и выигрышей — спустя три мѣсяца послѣ тиража, т.-е. 1 июня и 1 декабря.

„Условія новаго выигрышнаго займа 1889 г. были рассчитаны такимъ образомъ, чтобъ они въ точности совпадали съ условіями 2 съ выигрышами займа 1866 г. Поэтому въ п. 4 Высоч. указа 12 октября было повелѣно „тиражи погашенія закладныхъ съ выигрышами листовъ начать только съ того времени, когда нарицательная сумма остающагося долга по 2 внутреннему съ выигрышами займу, посредствомъ постепеннаго погашенія, уменьшится до нариц. суммы“

выпускаемых закладных съ выигрышами листовъ, послѣ сего тиражи погашенія будутъ производиться 1 мая и 1 ноября каждаго года и какъ по количеству погашаемыхъ въ каждый тиражъ листовъ, такъ и по ихъ оплатѣ будутъ въ точности соотвѣтствовать тиражамъ погашенія 2 внутренняго съ выигрышами займа, падающимъ на 1 марта и 1 сентября того же года⁴. Послѣ тиража 1 сентября 1889 г. выигрышныхъ билетовъ 2 займа 1866 г. оставалось въ обращеніи на сумму 86.030.000 руб., и по плану ихъ погашенія только къ 1 марта 1896 г. это количество должно было сократиться до 80.100.000 руб., т.-е. приблизительно до той цифры, въ которой выпускались закладные съ выигрышами листы Дворянскаго банка, и, слѣд., погашеніе послѣднихъ должно было начаться не раньше 1 мая 1896 г., т.-е. черезъ 6½ лѣтъ послѣ выпуска. Отсюда: 1) въ теченіе шести лѣтъ владѣльцы листовъ были избавлены отъ необходимости ихъ страховать и 2) они имѣли больше шансовъ на выигрышъ, ибо та же сумма выигрышей (1.200.000 руб.) для перваго займа распредѣлялась на 841.700 билетовъ, для втораго—на 860.300 бил., а для дворянскаго всего на 800.000 билетовъ (въ первый тиражъ 1890 г., въ послѣдующіе же годы число билетовъ первыхъ двухъ займовъ должно было постепенно уменьшаться). Начало теченія процентовъ по новому займу было назначено съ 1 ноября 1889 г., первый тиражъ выигрышей—на 1 мая 1890 г.⁴ (Мигулинъ).

Отъ выпуска въ 1889 г. 3 выигрышнаго займа курсы прежнихъ выигрышныхъ билетовъ упали—очевидно, рынокъ былъ ими насыщенъ, и въ настоящее время большая разница въ курсахъ между 2 и 3 выигрышными займами, что объясняется, быть-можетъ, психологіей публики, крѣпко держащей разъ приобрѣтенные билеты 2 займа «для счастья», а быть-можетъ, и тѣмъ, что 3 выигрышный заемъ не допущенъ на берлинскую биржу. При выпускѣ 3 займа были приняты мѣры къ наиболѣе выгодному размѣщенію билетовъ. Госуд. банкъ подъ временныя свидѣтельства на выигрышные листы открылъ ссуды въ размѣрѣ 75% дѣйствительной оплаты изъ 4% годовыхъ (болѣе льготныя условія, чѣмъ подъ залогъ другихъ бумагъ). Задатокъ принимался при подпискѣ не только деньгами, но и процентными бумагами и чеками¹).

1) «Дешевизна такого кредита явствуетъ сама собой, если имѣть въ виду, что по ссудамъ, выдаваемымъ подъ залогъ всѣхъ другихъ процентныхъ бумагъ, госуд. банкъ взымалъ одновременно не менѣе 6,5% годовыхъ. Естественно, что такая льгота возбудила и въ биржевыхъ сферахъ и среди большой публики небывалое волненіе. Въ самомъ дѣлѣ: госуд. банкъ давалъ изъ неслыханно дешеваго процента три четверти необходимыхъ на покупку новой бумаги денегъ, распродавалъ вносы подписчиковъ на 16 мѣсяцевъ, уступаая бумагу по 215 руб., въ то время, какъ аналогичныя, но все же значительно менѣе выгодныя, займы котировались по цѣнамъ—одинъ не ниже 260 руб., другой не ниже 237,5, и даже послѣ открытія подписки на новый заемъ упали только (20 окт.) до 245 и 230 руб. Все это давало увѣренность даже крупнымъ и вполне освѣдомленнымъ банкамъ (а не только большой публикѣ), что курсъ новыхъ закладныхъ листовъ немедленно опредѣлится значительно выше подписной цѣны, и, слѣдовательно, если захватить въ свои руки большое количество ихъ, то можно будетъ, перепродавъ листы по высокимъ цѣнамъ въ публику, «заработать» большія деньги и притомъ, главнымъ образомъ, за счетъ самого госуд. банка...

Записывались на чужое имя, часто вымышленное, на имя своихъ дѣтей, родственниковъ, по 1—2 билета на каждое, въ надеждѣ по бывшимъ раньше прецедентамъ, что такія мелкія требованія будутъ удовлетворены полностью предпочтительно передъ крупными. Если бы случайно оказалось возможнымъ удовлетворить всѣ заявленныя требованія, то у большинства подписчиковъ не

Надо замѣтить, что мы были всегда чрезвычайно лояльны въ оплатѣ нашихъ займовъ. Такъ, 5⁰/₀ займы 1815 и 1822 гг., польскій заемъ 1844 г., 5⁰/₀ 1855 г. и 4⁰/₀ 1861 г. были выпущены въ серебряной валютѣ, но нами оплачивались золотомъ, и этотъ порядокъ продолжался и послѣ 1873 г., когда цѣна на серебро начала чувстви-

хватило бы денегъ даже для перваго взноса. Почти никто не предполагалъ оставлять эти билеты у себя, какъ помѣщеніе капиталовъ. Последнее было вполнѣ основательно, такъ какъ дворянскій заемъ при погашеніи его въ теченіи 30¹/₂ лѣтъ, по цѣнамъ ниже покупной, въ сущности приносилъ не болѣе 1⁰/₀, а если не считать погашенія (его и не было въ первые шесть лѣтъ), то все же только 2,21⁰/₀ съ учетомъ купоннаго налога (4 руб. 75 коп. за 215 руб.).

Въ виду огромныхъ требованій на заемъ, сполна были удовлетворены только требованія на 1—3 билета, подписчики на 4—5 билетов получали по 3 бил., подписчики на 6—10 бил. по 5 билетовъ, на 11—100 по 5 билетовъ и 10⁰/₀ съ остальной части, на 101—1.000 по 15 бил. и 1⁰/₀ съ остальной части, а подписчики на болѣе 1.000 листовъ — по 25 штукъ и 1¹/₂⁰/₀ съ остального количества. Надеждамъ подписчиковъ на быструю наживу отъ перепродажи полученныхъ ими листовъ не суждено было сбыться. Въ сущности болѣе трезвый расчетъ долженъ былъ бы съ самаго начала показать, что, если всѣ захотятъ занять спекуляціей и перепродавать полученные по подпискѣ листы, некому будетъ эти билеты покупать, тѣмъ болѣе, что желающіе попытать счастья въ лотереѣ могли съ легкостью и сами подписаться на 1—2 билета, съ полной надеждой на удовлетвореніе заявленнаго требованія.

Въ апрѣлѣ 1890 г. цѣны на 1-й заемъ понизились до 224 руб., на второй — до 214, а затѣмъ — до 213³/₄, а дворянскіе билеты сообразно съ этимъ упали до 211 (неоплаченные даже до 209). Следовательно, ни о какихъ барышахъ рѣчи идти уже не могло, да и приведенія пониженныхъ цѣны сохранялись еще благодаря только принятымъ Министерствомъ Финансовъ мѣрамъ. Въ серединѣ апрѣля 1890 г. Министерство Финансовъ уже объявило «въ виду настоящихъ, въ неизвѣстнаго источника происходившихъ слуховъ о предстоящихъ будущихъ выпускахъ новыхъ выигрышныхъ займовъ, что всѣ эти слухи не имѣютъ ни малѣйшихъ основаній». Слухи эти считались одною изъ главныхъ причинъ неустойчивости цѣны на дворянскіе выигрышные листы, но дѣло было, конечно, не въ «слухахъ», и опроверженіе ихъ ни малѣйшей пользы дворянскому займу не принесло. Пришлось принимать другія мѣры. Въ апрѣлѣ 1890 г. объявлялось, что лица, внесшія по билетамъ три первыхъ взноса (40 + 40 + 55 = 135 руб.), могутъ получить подъ залогъ своихъ временныхъ свидѣтельствъ до 107 руб. 83¹/₂ коп. (т.е. уже болѣе 79⁰/₀), вслѣдствіе чего лица, уплатившія 2 взноса (80 руб.) и получившія по нимъ ссуду въ размѣрѣ 60 руб., могутъ вмѣсто 55 руб. внести только (за дополнительной ссудой) 8 руб. 17¹/₂ коп. (включая сюда 1 руб. 1 коп. процентовъ за 3-й взносъ съ 15 ноября 1889 г. по 1 мая 1890 г.), а за вычетомъ въ пользу подписчиковъ срочныхъ процентовъ по купону (2 руб. 17¹/₂ коп. съ учетомъ купоннаго налога) — всего лишь 6 руб. за билетъ. Такая льгота давала возможность приобретаемымъ (особенно крупнымъ банкамъ, нуждающимся въ оборотныхъ средствахъ) удержать за собой билеты и не бросать ихъ на рынокъ. 20 іюля 1890 г. дано было министру финансовъ Высочайшее повелѣніе «о мѣрахъ къ облегченію оплаты закладныхъ съ выигрышами листовъ»...

15 іюля 1892 г. льготы по вкладу дворянскихъ выигрышныхъ билетовъ въ 4⁰/₀ были продолжены по 1 февраля 1893 г., и, следовательно, болѣе 3 лѣтъ госуд. банкъ долженъ былъ обременять свой портфель временными свидѣтельствами означенныхъ билетовъ, затративъ на реализацію дворянскаго займа значительную часть своихъ свободныхъ ресурсовъ, необходимыхъ для развитія его коммерческихъ операцій. Вообще для государственнаго банка выигрышные дворянскіе билеты съ самаго начала ихъ выпуска явились привилегированной бумагой, ссуды подъ залогъ которой всегда оказываются на особенно льготныхъ условіяхъ. Мѣры эти, однако, не спасли дворянскій заемъ отъ полнѣйшаго фіаско. Только въ 1890 г. удалось поддержать его цѣны на уровнѣ 209—221 руб. Въ 1891 г. паденіе ихъ дошло до 193 руб., хотя высшія отбѣтки биржа еще дѣлала по 217¹/₄, при цѣнахъ въ 225—246 для 1-го и 205—232 для 2-го выигрышнаго займовъ. Въ 1892 г. дворянскій заемъ котировался уже только по 189—205 руб., въ 1893 г. по 188—197¹/₄, въ 1894 г. по 189—200¹/₂. Между тѣмъ цѣны на первые 2 выигрышныхъ займа начали опять крѣпнуть подъ вліяніемъ усиленнаго на нихъ спроса со стороны принимающихъ ихъ на страхъ конторъ. Въ 1892 г. 1-й заемъ котировался по 232¹/₂—247¹/₂, 2-й по 215—227, въ 1893 г. — по 237—249¹/₂ первый, и по 215³/₄—229 второй, въ 1894 г. первый по 236—250¹/₂, второй по 216—228¹/₂. (Мигулинъ. «Наша банковая политика» (1729—1903).

тельно понижаться (Мигулинъ, 5). Россія только однажды встрѣтила препятствіе (въ 1812—1815 гг.) къ точному выполненію обязательствъ, принятыхъ ею по голландскому займу, заключенному въ 1798 г. (88,3 милл. гульд.). Этотъ заемъ объединилъ въ себѣ прежніе займы, заключенные въ Голландіи. Въ 1815 г. для удовлетворенія кредиторомъ за приостановку платежа въ указанные годы былъ заключенъ еще заемъ въ 18 милл. гульд. Англійское и голландское правительства, въ качествѣ вознагражденія Россіи за ея участіе по возстановленію европейскаго мира, припали на себя уплату $\frac{1}{2}$ и погашенія по 49.500 тыс. гульд., но Голландія, съ отдѣленіемъ Бельгіи, отказалась отъ своего обязательства, Англія же выполнила его. Заемъ погашенъ въ 1891 г. (Гейлеръ. „Сборникъ свѣд. о проц. бум. Россіи“. Петерб. 1871 г., стр. 23—25. Бржежскій, стр. 180; Гурьевъ. „Очерки развитія госуд. долга Россіи“, стр. 18).

Заключеніе займовъ иногда обходилось намъ очень дорого: такъ, подписанная цѣна на китайскій заемъ была объявлена въ 97,5%, а за вычетомъ расходовъ реализаціи (комиссіоннаго вознагражденія банкировъ, гербовый сборъ, изготовленіе облигацій и т. д.) въ распоряженіе правительства, вѣроятно, поступило не болѣе 93—94%. А между тѣмъ курсъ нашихъ 4% бумагъ въ Парижѣ еще въ серединѣ февраля 1902 г. опредѣлялся 103%, итого наша потеря по реализаціи составляетъ около 10% (Мигулинъ, 295). Надо имѣть въ виду, что китайскій заемъ 1902 г. (т.-е. обезпеченный контрибуціей, слѣдуемой намъ съ Китая за 1900 г.) выпущенъ съ иностраннымъ паритетомъ (въ маркахъ, ф. стерлинговъ) и освобожденъ отъ купоннаго налога (погашеніе въ 39 лѣтъ), что говорить о неувѣренности иностранныхъ капиталистовъ въ нашей валютѣ. Недавно еще венгерскіе вѣнскіе займы, выпущенные въ иностранной валютѣ, конвертировались въ заемъ только съ Австро-Венгерской валютой, далеко еще не упроченной, а нашъ заемъ попрежнему выпускается не въ рубляхъ, а въ маркахъ, съ паритетами на англійскую, голландскую и русскую валюты (Мигулинъ, 492).

Указомъ 1898 г. всеѣмъ иностраннымъ держателямъ нашей 4% ренты обезпечивается уплата $\frac{1}{2}$ въ иностранномъ паритетѣ. Это опять говорить о недовѣрїи къ намъ на Западѣ, и въ угоду капиталистамъ намъ приходится совершать такіе рискованные шаги: въ самомъ дѣлѣ, если золото у насъ не удержится и мы вынуждены будемъ опять вернуться къ бумажной валютѣ, тѣмъ не менѣе по своему долгу мы должны платить золотомъ ¹⁾.

Но параллельно съ этимъ иногда наше Министерство Финансовъ прибѣгало къ мѣрамъ, дискредитирующимъ насъ въ глазахъ нашихъ кредиторовъ: такъ, въ 1891 году, при выпускѣ 3% золотого займа, когда оказалось невозможнымъ помѣстить его среди публики даже на незначительную сумму, хотя подписка на него и состоялась, въ „Вѣстникѣ Финансовъ“ были опубликованы результаты этой подписки и признаны блестящими. Эта подписка оказалась позднѣе вполнѣ фиктивной и сдѣлана была самими банкирами, а не публикой, безъ обязательства ее осуществить, единственно съ цѣлью муссированія успѣха займа и привлеченія къ нему большой публики. Какъ извѣстно, за реализацію этого займа взялся синдикатъ парижскихъ банкирскихъ фирмъ, не принимая, однако, на себя обязательства гарантировать правительству какой-бы то ни было опредѣленный курсъ за свой страхъ и рискъ: синдикатъ общалъ только открыть подписку на заемъ въ принадлежащихъ ему учрежденіяхъ и рекомендовать прїобрѣтеніе его

¹⁾ См. «Экон. Россія и ея фин. политика».

своей клиентурѣ (*Мигулинъ*. „Госуд. Кредитъ“, т. II, стр. 183—186). „Вѣлѣдствіе такихъ фиктивныхъ заявленій со стороны Министерства Финансовъ, естественно выросло въ обществѣ извѣстное недоверіе, съ которымъ послѣднее относилось къ официальнымъ заявленіямъ насчетъ состоянія русскихъ финансовъ (252). Правда, этимъ Мин. Фин. до извѣстной степени въ данную минуту, быть-можетъ, для той или другой операци и успѣвало создать благоприятную почву, но невѣрность сообщенія позднѣе разоблачалась, доверіе терялось. Напримѣръ, относительно конверсионныхъ операцій Вышнеградскаго, говорить проф. Мигулинъ, давались неточныя данныя, а иногда и совершенно невѣрныя, и государственнй контроль въ своихъ отчетахъ ни разу не пролилъ на дѣло истиннаго свѣта и въ своихъ объяснительныхъ запискахъ зачастую повторялъ голословно выводы Министерства Финансовъ о чрезвычайной выгодности совершенныхъ послѣднихъ кредитныхъ операцій“ (252 и 193).

Въ общемъ, однако, заграничные кредиторы относятся съ доверіемъ къ нашимъ госуд. обязательствамъ. Кредитъ у насъ стоялъ хорошо въ 1895—1897 годахъ: мы могли заключать займы по 3,34% дѣйствительныхъ, могли свободно помѣщать 3,5 процентные закладные листы Дворянскаго банка по 98 за 100; въ 1897 году наши 5% фонды расцѣпивались выше 3% фондовъ Германіи (*Мигулинъ*, 205). Средній %о, платимый по нашимъ государственнымъ долгамъ, въ 1889 г. далъ 4,77%о, въ 1892 г. — 4,35, а въ 1902 г. — 3,96 (*Кашкаровъ*, т. II, стр. 54) ¹⁾. Въ 1901 г. изъ общей суммы платежей по госуд. займамъ въ 278,6 милл. руб.—252,7 милл. рублей шли на уплату %о, а 26 милл. руб.—на уплату капитала.

Но курсъ нашей 4%о ренты до извѣстной степени поддерживается иногда искусственно Государственнымъ банкомъ, который объявляетъ цѣну, по какой онъ обязуется приобретать ренту у желающихъ ее продавать, и это поддерживаетъ курсъ ренты на извѣстномъ уровнѣ. Иногда сберегательныя кассы продаютъ одни бумаги и приобретаютъ другія исключительно въ интересахъ госуд. кредита: такъ, въ 1899 г. во время промышленнаго кризиса сберегательныя кассы продавали 4½%о закл. листы гипотечн. частныхъ банковъ и приобрѣли ренты на 72 милл. руб. (отъ эмерит. кассъ, которымъ были уступлены взаменъ того закл. листы), съ цѣлью затѣмъ продавать ее для искусственнаго пониженія ея цѣны, чтобы воспрепятствовать притоку ренты изъ-за границы (*Мигулинъ*. „Наша банковая политика“. X. 1904, стр. 326). Во избѣжаніе потери государственныхъ %о бумагъ, держателямъ 4%о ренты, 4%о золотого займа всѣхъ выпусковъ, 4%о ж.-д. облигацій, 3%о займа 1859, 91, 94 и 96 и нѣкоторыхъ другихъ предоставлено право депонировать эти бумаги въ комиссіи погашенія долговъ и взаменъ своихъ бумагъ получать такъ называемыя „удостоверенія именной записки“, по которымъ держатели и получаютъ тогда %о изъ комиссіи погашенія долговъ или изъ казначейства, если только держатели этихъ удостовереній укажутъ какое-либо опредѣленное казначейство.

Выкупная операція.

Остановимся теперь на напей огромной выкупной операціи (въ одинъ миллиардъ руб.), совершенной при освобожденіи крестьянъ ²⁾.

¹⁾ Проценты по серіямъ первоначально равнялись 4,32, въ 1886 г. они были понижены до 3,6, что вмѣстѣ съ налогомъ составляло 3,79, а 2 декабря 1894 г. понижены до 3.

²⁾ Крѣпостное право въ Россіи имѣло характеръ государственнй. Государство, какъ бы сознавая свое безсиліе справиться съ управленіемъ всей народнои

Эта кредитная операция состояла в томъ, что правительство ссужало „подъ приобретаемыя крестьянами отъ помѣщиковъ земли опредѣленную сумму, съ разсрочкой уплаты ея на продолжительный срокъ“

массой, часть своихъ обязанностей передавало помѣщикамъ. Помѣщики, по выражению Павла I, были лучшими даровыми полицеймейстерами, освобождая правительство отъ извѣстныхъ расходовъ, но эти незабвенные полицеймейстеры слишкомъ хорошо доказали свою полную несостоятельность, доводя крестьянъ до частыхъ волненій, возстаній, проявленій недовольства, такъ что правительство не могло быть увѣрено въ государственномъ спокойствіи. По закону владѣльцы въ случаѣ неурожая обязаны были доставлять крестьянамъ способы пропитанія, удерживая населеніе отъ нищенства, и за каждаго пойманнаго нищаго съ владѣльцевъ по закону должно было взыскиваться по 1 руб. 50 коп. Но помѣщики не выполняли закона. Одинъ помѣщикъ въ 40-хъ годахъ во время страшнаго голода отпускалъ въ мѣсяцъ по одному пуду муки на человека, при чемъ мука состояла изъ 30 фун. желудей и 10 фун. муки; другой помѣщикъ вмѣсто желуди выдавалъ лебеду; третій пытался (буквально) кормить глиной крестьянъ (стр. 2). Правительство иногда давало ссуду помѣщикамъ на прокормленіе крестьянъ, но помѣщики иногда львиную долю этихъ ссудъ оставляли у себя и все-таки крестьянъ не кормили, а иногда, какъ писалъ въ 1855 году начальникъ Смоленской губ., помѣщики, получивъ ссуду, или всю брали себѣ или выдавали крестьянамъ только часть, а другую тратили на себя. Итакъ, крѣпостное право не обезпечивало крестьянъ отъ голода.

Кромѣ того, уплата налоговъ (подушнаго) лежала на помѣщикахъ, но они не торопились съ уплатой казенныхъ податей: такъ, въ 1791 году въ опекѣ состояло 915 имѣній за неплатежъ податей и недоимокъ. Въ Курской губ. въ концѣ 30-хъ годовъ казенныя недоимки достигли громадныхъ размѣровъ, ибо многіе дворяне имѣли обыкновеніе никогда не платить податей, разсчитывая на милостивые манифесты, часто объявляемые по разнымъ случаямъ (4—5). Слѣдовательно, и здѣсь крѣпостное право не исполняло своей государственной функціи—обезпечить государственные доходы. II государство не могло видѣть большой пользы въ существованіи крѣпостнаго права: помѣщики крестьяне не могли облагаться такими же налогами въ пользу государства, какъ казенные, требовали расходовъ на свое продовольствіе, при чемъ правительство не могло быть даже увѣреннымъ въ правильномъ израсходованіи выданныхъ ссудъ, и это помимо прочихъ основаній толкало правительство на путь освобожденія. Пока государстве было слабо, оно предоставляло дворянамъ крестьянъ, но, какъ только оно достаточно окрѣпло, чтобы самостоятельно регулировать бытъ крестьянъ, крѣпостное право стало для правительства лишнимъ бременемъ (6). Кромѣ того, вслѣдствіе постоянныхъ волненій крестьянъ, не обезпечивался и государственный порядокъ. Среди помѣщиковъ ходили тревожные слухи: говорили, что недалеко «мужики рѣжутъ помѣщиковъ, и что нѣтъ ничего невозможнаго въ томъ, что и у насъ начнется то же самое». Призракъ Пугачевщины вѣчно стоялъ въ глазахъ нашего дворянства, и правительство должно было находиться подъ постояннымъ страхомъ народнаго волненія и потому побуждалось энергично приняться за дѣло освобожденія (176—7).

Крѣпостное право задерживало и промышленное развитіе Россіи, такъ какъ крѣпостной трудъ былъ менѣе производителенъ, чѣмъ трудъ свободный. Зависимость отъ помѣщичьей власти крѣпостнаго фабриканта могла во всякое время разорить крестьянина, отнять у него имущество, и это угнетающимъ образомъ дѣйствовало на промышленную дѣятельность наиболее энергичныхъ крестьянъ (186). Но за выкупъ по частному соглашенію приходилось уплачивать огромныя суммы. Такъ, Савва Морозовъ купилъ свою свободу у графа Шереметева за 17 тыс. руб. Князь Салтыкову одинъ очень богатый крестьянинъ предлагалъ 160 тыс. руб. за себя и 7 сыновей, чтобы тотъ отпустилъ ихъ на волю, но помѣщикъ не согласился: Салтыковъ совершенно прекратилъ отпускъ крестьянъ на волю, послѣ того какъ онъ отпустилъ крестьянина, казавшагося небогатымъ, а послѣ освобожденія выстроившаго въ Москвѣ большой каменный домъ и обширную фабрику (79). У Шереметева средняя выкупная цѣна равнялась 20 тыс. руб. за семейство.

Сильное вліяніе имѣла также крымская война. Въ критическій моментъ борьбы съ внѣшнимъ врагомъ приходило для усмиренія внутреннихъ волненій прибѣгать къ военной силѣ, что обнаружало внутреннюю слабость Россіи передъ внѣшнимъ врагомъ и показывало, что государство въ критическія минуты своего существованія не можетъ разсчитывать на внутреннее спокойствіе, и это громко говорило правительству о невозможности дальнѣйшаго сохраненія крѣпостнаго права (см. *И. Игнатовичъ*. «Помѣщики крестьяне наканунѣ освобожденія», Пет., 1902).

(ст. 4 Полож. о вык.), съ цѣлью ускорить переходъ надѣльной земли въ собственность крестьянъ.

Положеніе 19 февр. 1861 г. создало такъ называемыя временно-обязанныя отношенія крестьянъ къ помѣщикамъ, при чемъ крестьяне должны были платить помѣщикамъ за переходящую къ нимъ землю такъ называемый оброкъ. Для скорѣйшей ликвидаціи этихъ отношеній государство предложило свое посредничество: оно общало помѣщикамъ сразу уплатить известную сумму съ тѣмъ, чтобы крестьяне сдѣлались собственниками отходящей къ нимъ земли, а вмѣстѣ съ тѣмъ стали бы въ непосредственныя отношенія къ правительству по уплатѣ % и погашенія по выданнымъ выкупнымъ ссудамъ. Производство выкупной операціи въ каждомъ отдѣльномъ случаѣ и опредѣленіе размѣра вознагражденія, независимо отъ выдаваемой правительствомъ ссуды, подлежали взаимному соглашенію сторонъ. Помѣщикъ, кромѣ того, могъ требовать и обязательнаго выкуна, но въ этомъ случаѣ размѣръ вознагражденія ограничивался только выкупной ссудой, выдаваемой правительствомъ, и помѣщикъ лишался права на дополнительные платежи.

Разрѣшая вопросъ о взаимныхъ отношеніяхъ крестьянъ съ помѣщиками, правительство заботилось и о томъ, чтобы потеря дарового труда была наименѣ чувствительна для помѣщиковъ. Былъ установленъ оброкъ, который крестьяне, оставаясь на положеніи временно-обязанныхъ, должны были платить помѣщику, при чемъ, хотя этотъ оброкъ былъ установленъ, по буквальному смыслу закона, за пользованіе крестьянами ихъ надѣлами, и хотя было заявлено, что убытки помѣщиковъ отъ потери дарового труда не подлежатъ удовлетворенію, однако, размѣръ оброчной платы сообразовался не только съ различіемъ цѣнности и доходности земли въ разныхъ мѣстностяхъ, но также и съ тѣми заработками, какіе получали крестьяне съ не земледѣльческихъ промысловъ. Такимъ образомъ, въ повинностяхъ и платежахъ крестьянъ за землю заключалось въ скрытомъ видѣ частію и вознагражденіе помѣщиковъ за уничтоженіе крѣпостнаго права ¹⁾. Въ этомъ вліяніи крѣпостной партіи нѣкоторые видятъ одну изъ темныхъ сторонъ реформы 19 февраля 1861 г. Изслѣдователь гос. кредита проф. Мигулинъ не отрицаетъ, что въ высокой нормѣ оброка былъ усчитанъ даровой трудъ, но онъ видитъ въ этомъ справедливое вознагражденіе помѣщиковъ: послѣдніе, по его мнѣнію, дѣйствительно лишились даровой силы, ранѣ принадлежавшей имъ.

Для опредѣленія выкупныхъ платежей у помѣщичьихъ крестьянъ бралась первоначально выкупная оцѣнка годового оброка въ пользу помѣщика за отведенный въ постоянное пользованіе его крестьянъ земельный надѣлъ. Капитализируя этотъ оброкъ изъ 6⁰/₀, т.-е. помножая его на 16²/₃, получали *выкупную оцѣнку*, или капиталную сумму, изъ которой помѣщику выдавалось или 80⁰/₀ (если крестьяне приобрѣли полный, опредѣленный уставной грамотой, надѣлъ), или 75⁰/₀ (при меньшемъ надѣлѣ) или же полная оцѣнка (Ст. 67 Полож. о выкупѣ). Уплату этихъ денегъ помѣщикамъ за крестьянъ брало на себя правительство: оно ссужало крестьянъ подъ приобретаемыя ими земли выкупными ссудамъ, которыя зачислялись долгомъ за крестьянами, а уплата ихъ разсрочивалась равными частями на продолжительный срокъ—49¹/₂ лѣтъ. Эта уплата называется выкупнымъ платежомъ и равняется 6⁰/₀ выданной выкупной ссуды. Изъ нихъ 1¹/₂⁰/₀ шло въ казну на покрытіе расходовъ по операціи, 1¹/₂⁰/₀ — ежегодно отчислялось на погашеніе долга и 5⁰/₀—составляли уплату ⁰/₀/₀ на капиталъ по займу, заключенному правительствомъ для выкупной операціи.

¹⁾ Ходский. «Земля и Земледѣлецъ», 1891 г., II томъ (стр. 28).

До 1881 года переходъ къ выкупу зависѣлъ, главнымъ образомъ, отъ помѣщика, и если онъ желалъ перевести крестьянъ на выкупъ, то послѣдніе были обязаны переходить на него, при чемъ въ этихъ случаяхъ они получали полный надѣлъ; при обоюдномъ согласіи крестьянъ и помѣщика надѣлъ могъ быть и уменьшенъ. Если помѣщикъ самъ требовалъ выкупа, то онъ получалъ только сеуду, если же происходило добровольное соглашеніе о выкупѣ между крестьянами и помѣщикомъ, то могли быть устанавливаемы еще дополнительные платежи, размѣръ коихъ подлежалъ взаимному соглашенію сторонъ, но не свыше $\frac{4}{5}$ оборотной платы. Интересно замѣтить, что оброкъ былъ вычисленъ въ повышенномъ размѣрѣ, особенно въ нечерноземной полосѣ, поэтому помѣщикамъ тамъ было очень выгодно требовать выкупной операціи. По 1 янв. 1877 г. въ 39 губ. число утвержденныхъ выкупныхъ сдѣлокъ равнялось 61.784; изъ нихъ по соглашеніямъ съ помѣщиками всего состоялось 21.598, т.-е. 34%, и по одностороннему требованію помѣщиковъ 40.186, т.-е. 65%, слѣд., число сдѣлокъ по требованію помѣщиковъ почти вдвое превышаетъ число сдѣлокъ по соглашенію, а это свидѣтельствуетъ, что оброчныя платежи были значительно выше цѣнности и доходности земли. До 1881 г. выкупъ былъ не обязательенъ, но въ 1881 г. вышелъ законъ объ обязательномъ выкупѣ къ 1 янв. 1883 г. всей крестьянской земли ¹⁾. Естественно, что по закону 1881 г. принудительному выкупу подлежалъ ничтожный процентъ надѣловъ, такъ какъ большая часть была уже выкуплена.

Одной изъ причинъ, способствовавшихъ быстрому ходу выкупной операціи, была настоятельная нужда помѣщиковъ въ деньгахъ. Съ лишеніемъ дарового труда помѣщичье хозяйство потребовало расходовъ (наемъ рабочихъ, покупка машинъ и проч.), средствъ же достать было негдѣ, такъ какъ кред. учрежденія, дававшія сеуды подъ помѣщичьи имѣнія, закрылись, и гипотечный кредитъ въ теченіе почти 10 лѣтъ не былъ организованъ (Земскій банкъ открытъ въ 1864 г., Общество взаимнаго кредита въ 1866 г., первый же Акціонерный земельный банкъ только въ 70-хъ год.). Въ виду этого помѣщикамъ пришлось прибѣгать къ ростовщическому кредиту изъ 12% у частныхъ лицъ, но и подъ такой высокой процентъ не всегда можно было найти денегъ, такъ какъ невыкупленные земли принимались въ залогъ неохотно. Частный кредитъ былъ очень невыгоденъ и потому еще, что банковыя учрежденія обыкновенно не продавали имѣній за проероченныя долги—сроки платежей нѣсколько разъ откладывались, частныя же лица, ростовщики, конечно, этого не дѣлали. Новыя условія развивающейся экономической жизни Россіи заставляли искать денегъ, побуждали помѣщиковъ требовать выкупа и тѣмъ ускорили ликвидацію крѣпостныхъ отношеній. Нѣкоторые предполагаютъ, что въ закрытіи старыхъ кред. учреждений къ тому времени лежала тайная мысль скорѣе развязать эту зависимость крестьянъ отъ помѣщиковъ. По мнѣнію проф. Ходскаго, если бы помѣщики не пуждались въ средствахъ, то въ 37 губ., гдѣ дѣйствуетъ положеніе 19-го февраля, вмѣсто 85% крестьянъ-собственниковъ, присугупившихъ къ выкупу при содѣйствіи правительства, и 15,8% временно обязанныхъ, какъ было въ 1881 г., мы имѣли бы отношеніе, близкое къ обратному, и вопросъ объ обязательномъ выкупѣ не былъ бы рѣшенъ такъ скоро.

¹⁾ Временно-обязанными крестьяне оставались долго въ тѣхъ губерніяхъ, гдѣ установленныя выкупныя платежи были меньше годовыхъ оброковъ съ нихъ, иначе сказать, гдѣ выкупная операція была невыгодна для помѣщика.

Сеуда выдавалась помѣщикамъ въ видѣ банковыхъ билетовъ, именныхъ выкупныхъ свидѣтельствъ, писемъ председателя главнаго выкупи. учрежденія, и только частью деньгами. Полученіе и передача выкупныхъ свидѣтельствъ были обставлены строгими формальностями, и передать эти бумаги изъ однихъ рукъ въ другія можно было только крѣпостнымъ порядкомъ—правительство являлось здѣсь въ роли опекуна, который боится, чтобы помѣщики не растратили данныхъ имъ денегъ. Интересы фиска также имѣли мѣсто въ данномъ случаѣ. Если бы государство расплачивалось съ помѣщиками только процентными бумагами, легко передаваемыми изъ рукъ въ руки, то огромный выпускъ послѣднихъ могъ бы оказать давленіе на курсъ государственн. фондовъ и подорвать кредитъ правительства, тѣмъ болѣе, что оно предполагало тогда выпустить нѣсколько займовъ. Но, несмотря на всѣ затрудненія, которыя ставились переходу выкупныхъ свидѣтельствъ изъ рукъ въ руки, эти свидѣтельства очень усиленно сбывались по низкой цѣнѣ: сначала они реализовались по 85—75 р. за 100 р. номинальныхъ, а затѣмъ по 60 р. за 100, т.-е. понизились на 40%, величье чего курсъ другихъ гос. бумагъ тоже уналъ. Къ этой пугдѣ въ деньгахъ присоединялся тогда и страхъ за то, что Россію ждетъ экономическое и политическое банкротство. Паника побуждала скорѣе реализовать выкупныя бумаги въ кредитные рубли, обмѣнивать послѣдніе во что бы то ни стало на золото и помѣщать его въ иностранныя банки. Большая гипотечная задолженность, которая лежала на помѣщичьихъ имѣніяхъ (о ней мы упоминали ранѣе), при ликвидаціи временно-обязанныхъ отношеній крестьянъ имѣла большое значеніе: она значительно облегчала выкупную операцію, такъ какъ лежаціе на имѣніяхъ, заложенныхъ въ старыхъ банкахъ, долги вычитались изъ выкупной сеуды, и тѣмъ, слѣдовательно, уменьшался размѣръ сеуды, которую фактически правительству приходилось выплачивать.

Выкупная операція, обратно съ желѣзнодорожной, дающей убытки, была очень выгодна для казны, какъ подтверждаетъ записка, представленная Министертвомъ Финансовъ въ Особое совѣщаніе о нуждахъ сельско-хозяйственной промышленности о результатахъ выкупной операціи. Точное численіе показываетъ, что за періодъ съ 1861 по 1901 г. крестьянская выкупная операція дала около 62 милл. р. излишка дохода, что и было обращено на общегосударственныя нужды (См. приложение къ № 23 „Вѣстника Финансовъ“ за 1903 г., а также у *Миулина* „Госуд. Кред.“, т. II, стр. 429). Но, несмотря на это, за крестьянами до послѣдняго времени числились недоимки, и въ нѣкоторыхъ губерніяхъ онѣ доходили до 300%. Принимались мѣры къ разерочкамъ недоимокъ и даже пересерочкамъ выкупныхъ платежей съ пониженіемъ процентовъ, деревня же плохо пользовалась этими мѣрами, такъ что, несмотря на выгодность ихъ для крестьянъ, приходилось прибѣгать даже къ пересерочкамъ принудительнымъ (см. ниже).

Въ 1885 г. была отмѣнена, какъ извѣстно, у насъ подушная подать, бывшая главнымъ основаніемъ нашей системы прямого обложенія. Съ ея отмѣной необходимо было изыскать новые источники дохода, чтобы въ бюджетѣ не оказалось дефицита. Въ Западной Европѣ за послѣднее время съ отмѣной какого-либо налога происходитъ перѣдко перераспредѣленіе всего налогового бремени: тяжесть, лежавшая на плечахъ однихъ плательщиковъ, переносится на плечи другихъ; у насъ же часто происходитъ одна только смѣна названій: отмѣненный налогъ возрождается подъ другимъ именемъ. Такъ происходило и въ данномъ случаѣ. Дефицитъ, образовавшійся съ отмѣной

подушного налога, рѣшено было покрыть до известной степени увеличеніемъ оброчной подати съ государственныхъ крестьянъ. Государственные крестьяне, обративъ съ помѣщичьими, по закону 1861 г. не подлежали дѣйствию выкупа, а должны были платить оброчную подать за землю государству. Эта оброчная подать составляла сравнительно невысокую плату—56 к. съ десятины и 38 к. подушныхъ, тогда какъ одни выкупные платежи бывшихъ помѣщичьихъ крестьянъ даже съ пониженіемъ, сдѣланнымъ въ 1882—1884 гг., составляли 1 р. 35 к. съ дес., а удѣльныхъ крестьянъ—74 к. Отмѣняя подушную подать, правительство, во избѣжаніе дефицита, рѣшило перевести гос. крестьянъ на выкупъ, но не на выкупъ земли, которая и безъ того имъ принадлежала, а на выкупъ оброчной подати путемъ увеличенія ея размѣровъ на 45%, съ разерочкой уплаты въ теченіе 44 лѣтъ, что должно было доставить гос. казначейству лишнихъ около 14 милл. р. Историки (Мигулинъ, 504) говорятъ, что вся эта операція по выкупу оброка гос. крестьянъ представляется замаскированнымъ увеличеніемъ оброчной подати, которое мин. фин. Бунге предлагалъ сдѣлать открыто. Гос. Совѣтъ выражалъ мнѣніе при обсужденіи этой мѣры, что съ окончаніемъ выкупныхъ платежей земля, свободная отъ налога, дастъ основаніе обложить ее по новому масштабу.

По закону 26 іюня 1863 года удѣльные крестьяне, въ отличіе отъ помѣщичьихъ, все обязательно переведены были на выкупъ со средины 1865 года, и начисленіе на нихъ выкупного платежа началось съ 1 іюля 1865 года. Второе отличіе ихъ отъ помѣщичьихъ заключалось въ томъ, что они тотчасъ же становились собственниками своихъ надѣловъ, помѣщичьимъ же крестьянамъ земля до окончательнаго чрезъ 49 лѣтъ выкупа предоставлялась только въ постоянное пользованіе. Установленіе величины земельного надѣла и опредѣленіе оброка, который капитализировался изъ 6% для опредѣленія выкупного долга, здѣсь происходили болѣе правильно, чѣмъ при выкупной операціи помѣщичьихъ крестьянъ, а потому въ общемъ по Россіи удѣльные крестьяне попали въ лучшее положеніе, чѣмъ помѣщичьи. Срокъ выкупа—49 лѣтъ—и все кредитныя основанія здѣсь тѣ же, что и у помѣщичьихъ крестьянъ: выкупной платежъ ихъ составляетъ 6% съ выкупной ссуды, при чемъ изъ этихъ 6 руб. выкупного платежа 5 р. составляютъ % роста, $\frac{1}{2}$ руб.—погашеніе ссуды, а другая половина рубля—расходы по операціи.

Такъ какъ по выкупнымъ платежамъ числилось много недоимокъ, то было предпринято рядъ мѣръ къ разерочкѣ ихъ ¹⁾.

Еще 3 апрѣля 1880 г. было предоставлено право министру финансовъ, по соглашенію съ министромъ вн. д., разрѣшать отерочку и разерочку недоимокъ окладныхъ сборовъ, числящихся на сельскихъ обывателяхъ всѣхъ наименованій, безъ ограниченія суммы, но при условіи, чтобы эти отерочка и разерочка не превышали 10 лѣтъ. Въ виду бѣдственнаго положенія 1891 г. эти мѣры оказались недостаточными, и для 18 губерній, въ особенности постигнутыхъ неурожаемъ, состоялось Высоч. утвержд. положеніе Ком. Мин. 20 августа 1891 г., которымъ было предоставлено губернекимъ по крестьянскимъ дѣламъ учрежденіямъ отерочивать до 1 сентября 1902 г. взысканіе какъ раньше уже накопленныхъ недоимокъ, такъ и окладовъ 2-й половины 1891 и первой половины 1892 г. Недоимки на 1 января 1893 въ 13 губ., постигнутыхъ неурожаемъ, по выкупнымъ платежамъ достигли

¹⁾ См. И. Янжулъ. «Фин. право», изд. 4-е.

80 милл. руб., при годовомъ окладѣ въ 52,5 милл. руб., при чемъ эти недоимки по отдѣльнымъ районамъ распредѣлялись чрезвычайно неравномерно: такъ, въ Вятской губ. онѣ не превышаютъ 15% годового оклада, въ Самарской достигли 336% его, въ Бузулукскомъ уѣздѣ—4,5 оклада, въ Оренбургскомъ—4,7, а въ 14 уѣздахъ изъ этихъ же 18 губ. недоимокъ совсѣмъ не числилось.

Такая огромная недоимочность, разумѣется, дѣлала чрезвычайно недостаточными мѣры 3 апрѣля 1889 г.: слѣдуя имъ, пришлось бы въ отдѣльныхъ уѣздахъ къ годовому окладу надбавлять еще до $\frac{1}{2}$ и болѣе оклада, что, конечно, совершенно немыслимо, въ конецъ бы разорило крестьянское населеніе этихъ уѣздовъ и въ то же время не гарантировало бы казнѣ полной уплаты недоимки. Въмѣстѣ съ тѣмъ большое разнообразіе въ отдѣльныхъ мѣстностяхъ по недоимочности дѣлало нераціональнымъ примѣненіе какихъ-нибудь общихъ *ограниченныхъ* льготныхъ условій по платежу недоимокъ, а требовало *индивидуализации* ихъ сообразно съ мѣстными условіями каждой отдѣльной общины. Въ виду этого 7 февраля 1894 г. и были утверждены новыя правила о *порядкѣ отсрочки и разсрочки недоимокъ выкупныхъ платежей безъ ограниченія суммы и продолжительности льготы*. Правила, надо замѣтить, распространяются лишь на недоимки по выкупнымъ платежамъ крестьянъ всѣхъ наименованій, но недоимки по поземельному налогу въ виду ихъ незначительности (всего 5,2 милл. руб.) не подлежатъ дѣйствию новыхъ правилъ. Разсрочка и отсрочка недоимокъ по выкупнымъ платежамъ совершенно не стѣснены во времени, такъ что уплаты по недоимкамъ можно продолжать даже на время по окончаніи всей выкупной операціи, при чемъ эти надбавки на уплату недоимокъ не должны превышать годового оклада выкупныхъ платежей, а погашеніе недоимокъ, отсроченныхъ на послѣдующее, по окончаніи выкупной операціи, время, должно происходить путемъ продленія срочныхъ платежей въ прежнее размѣрѣ до тѣхъ поръ, пока не будетъ покрыта вся недоимка.

Conditio sine qua non льготы, это — обстоятельное обследованіе экономическаго положенія крестьянскихъ обществъ, нуждающихся въ льготѣ. Такія обследования производились по предложеніямъ начальниковъ губерній и областей, по заявленіямъ управляющихъ казенными палатами, наконецъ, по просьбамъ самихъ сельскихъ обществъ. Самая же льгота предоставляется министромъ финансовъ по соглашенію съ мин. вн. д. по ходатайству губернскихъ или областныхъ по крестьянскимъ дѣламъ присутствій. Это ходатайство должно основываться на результатахъ экономическаго обследования той общины, льготы для которой испрашиваются. Въ случаѣ же существеннаго измѣненія въ хозяйственномъ положеніи сельскаго общества, недоимка котораго отсрочена или разсрочена, приблизительно тѣмъ же порядкомъ, какъ разрѣшаются и льготы, эти условія могутъ быть измѣнены, однако, не ранѣе какъ по истеченіи 5 лѣтъ со времени разрѣшенія льготы.

Недоимочность у насъ приобрѣла хроническій характеръ ¹⁾ Не только разсрочка, но даже сложеніе недоимокъ не устранить ихъ въ будущемъ, а только замедлить ихъ ростъ. По Всеполнѣйшимъ манифестамъ у насъ были слагаемы недоимки въ 1856 г. (57,6 милл. рублей), въ 1880 г. (7 милл. руб.) и въ 1883 г. (около 40 милл. руб.), и, однако же, онѣ тотчасъ вновь нарастали, даже податная реформа 1887 г., облегчившая ежегодные платежи крестьянъ на 40—45 милл. руб., не уничтожила этого оригинальнаго явленія русской экономиче-

¹⁾ «Вѣстн. Фин.», 1904 г., № 8.

ской жизни (Англія, напр., совѣтъ не знаетъ недоимокъ)¹⁾. Очевидно, корни этого явленія кроются въ несоразмѣрности платежей съ платежными силами населенія, и радикальной мѣрой противъ недоимочности было бы лишь уменьшеніе налоговъ и поднятіе экономическаго положенія крестьянства.

До 1896 года все дѣло сводилось къ отсрочкѣ недоимокъ по выкупнымъ платежамъ, но, очевидно, этой мѣры было недостаточно, и закономъ 13 мая 1896 года былъ открытъ путь къ пересрочкѣ выкупного долга на новые сроки—уже не недоимокъ только, а самого долга.

По первоначальнымъ правиламъ выкупной операціи бывшіе помѣщичьи и удѣльные крестьяне, какъ мы видѣли, уплачиваютъ ежегодно по 6% съ выкупной ссуды: изъ этого 5% идетъ на ростъ, $\frac{1}{2}\%$ —на погашеніе и $\frac{1}{2}\%$ —на расходы по выкупной операціи. Государственные же крестьяне уплачиваютъ 5%—изъ нихъ 4,17% на ростъ и 0,83% на погашеніе. При пересрочкѣ выкупного долга въ силу закона 1896 г. % роста для всѣхъ категорій крестьянъ понижается съ 5 на 4%, такъ что уже одно это уменьшаетъ платежи для бывшихъ помѣщичьихъ и удѣльныхъ крестьянъ на 1%, а для государственныхъ на 0,17%. Пересрочка допускается: 1) на 28 лѣтъ, съ ежегоднымъ платежомъ 6%, изъ которыхъ 4% идутъ на покрытіе процентовъ, а 2%—на погашеніе долга; 2) на 41 годъ изъ 5%, изъ которыхъ опять 4%—на покрытіе процентовъ и 1%—на погашеніе; 3) на 56 лѣтъ съ ежегоднымъ платежомъ 4,5%, изъ которыхъ 4%—на ростъ и $\frac{1}{2}\%$ —на погашеніе¹⁾.

Казалось бы, эти правила безусловно выгодны для крестьянъ, такъ какъ при пересрочкѣ для нихъ понижается процентъ, уплачиваемый по долгу, — между тѣмъ заявленій со стороны крестьянъ поступило очень мало, и въ дѣствіе этого былъ даже возбужденъ вопросъ о принудительной пересрочкѣ выкупного долга. Правда, принудительность не прошла въ законъ, но новымъ актомъ 1899 года предписано относительно тѣхъ сельскихъ обществъ, которыя въ теченіе 5 лѣтъ ни разу не уплатили полного оклада, производить принудительныя изслѣдованія ихъ экономическаго положенія и о результатахъ такого изслѣдованія представлять въ Министерству Финансовъ.

Итакъ, здѣсь мы встрѣчаемся съ любопытнымъ фактомъ: вводится мѣра, въ значительной степени облегчающая населенію выполненіе имъ его податныхъ обязанностей, а между тѣмъ она встрѣчается со стороны послѣдняго полнымъ равнодушіемъ, такъ что приходится поднимать вопросъ о введеніи принужденія. Между тѣмъ выкупные платежи не есть налогъ, хотя по вліянію своему, конечно, аналогичны съ обложеніемъ, но по происхожденію они — сборы частно-правового характера, гдѣ пересрочка возможна только съ согласія должника.

Бывшій директоръ департамента Мин. Фин. Н. Н. Кутлеръ призналъ въ комиссіи Коковцева, имѣвшей мѣсто въ 1903 г., что оцѣнка помѣщичьей земли, перешедшей къ крестьянамъ въ моментъ выкупа, почти повсюду была произведена выше существовавшихъ въ то время цѣнъ на землю: приблизительно въ 80% всѣхъ губ. продажная цѣна была ниже, тѣмъ выкупная, но, конечно, надо принять во вниманіе, что продажная цѣна на землю ниже дѣйствительныхъ: онѣ нерѣдко понижаются умышленно, чтобы уменьшить размѣръ крѣпостныхъ пошлинъ („Вѣстн. Фин.“, 1903 г., № 47).

¹⁾ См. Н. Х. Бунге. «Государственное счетоводство и финансовая отчетность въ Англіи», стр. 20—21.

²⁾ О выгодности этой операціи для крестьянъ см. въ моихъ «Очеркахъ экон. и фин. жизни Россіи и Запада» ст. «О госуд. росписи на 1901 г.».

По закону 23 декабря 1881 года было произведено понижение выкупных платежей и, по словам директора департамента, послѣдствія этого пониженія не замедлили сказаться достаточно опредѣленно. Губернїи, отлѣчавшіяся до тѣхъ поръ высокой недоимочностью, — читаемъ мы въ „Вѣстникѣ Финансовъ“, — и получившія наибольшее понижение выкупныхъ платежей, какъ, наприм., Смоленская, быстро оправились и стали вполнѣ исправными плательщиками, наоборотъ, губ., бывшія ранѣе почти безнедоимочными, но не воспользовавшіяся пониженіемъ, постепенно стали превращаться въ задолженныя. Въ общемъ, выкупная операція въ отношеніи помѣщичьихъ крестьянъ дала до сего времени государству довольно крупный доходъ, несмотря на громадныя недоимки выкупныхъ платежей. Но въ дальнѣйшемъ, по словамъ директора департамента, она будетъ для государства все менѣе и менѣе прибыльной и даже въ концѣ концовъ станетъ убыточной, такъ какъ съ 1911 года поступления выкупныхъ платежей отъ бывшихъ помѣщичьихъ крестьянъ начнутъ прекращаться, а между тѣмъ уплата процентовъ по займамъ, сдѣланнымъ для выкупной операціи, будетъ и далѣе продолжаться въ томъ же размѣрѣ,

Замѣтимъ, что помѣщичьи крестьяне въ уплачиваемыхъ ими выкупныхъ платежахъ вносятъ извѣстный процентъ погашенія по займамъ, но мы поступления отъ выкупныхъ платежей заносимъ по отдѣлу обыкновенныхъ доходовъ, и они идутъ цѣликомъ на покрытіе общегосударственныхъ расходовъ. Займы, сдѣланные государствомъ для производства выкупной операціи, въ настоящее время слиты съ другими общегосударственными займами, и вотъ хотя фискъ и взимаетъ съ крестьянъ процентъ погашенія, но займа не погашаетъ, слѣд., по прекращеніи выкупной операціи этотъ заемъ будетъ еще существовать, и государству придется уплачивать проценты по нему. Такимъ образомъ, фискъ останется безъ земли, но съ долгомъ, по которому долженъ будетъ платить проценты, а крестьяне перестанутъ уже вносить выкупные платежи.

Комиссія Коковцева пришла также къ выводу, что фактъ чрезмѣрнаго напряженія податныхъ силъ крестьянскаго населенія въ центр.-черноземныхъ и нѣкоторыхъ сосѣднихъ губ. можетъ считаться признаваемымъ веѣмъ составомъ комиссіи точно такъ же, какъ и желательность въ ближайшемъ же будущемъ облегчить лежащее на крестьянахъ 18 губ. податное бремя. Въ комиссіи поднимался также вопросъ, какъ слѣдуетъ относиться къ пониженію выкупныхъ платежей для тѣхъ обществъ, которыя уже воспользовались льготой по пересрочкѣ выкупного долга. Здѣсь было предложено въ такихъ случаяхъ, не уменьшая существующихъ окладовъ выкупныхъ платежей, такъ какъ они установлены при пересрочкѣ соразмѣрно съ платежными силами, сокращать срокъ выкупа. Такъ, если пересрочка произошла въ 1901 году и послѣдній платежъ долженъ быть произведенъ въ 1941 г., то можно сократить срокъ выкупа, наприм., до 1921 г., оставляя ежегодный окладъ выкупныхъ платежей неизмѣннымъ.

Манифестомъ 11 августа 1904 г. сложено недоимокъ по выкупнымъ платежамъ на 127 милл. руб., изъ которыхъ 110 милл. руб. уже были отсрочены на основаніи закона 7 февраля 1894 г. на время, слѣдующее за выкупной операціей. Земскихъ недоимокъ сложено на 15 милл. руб. и т. д. Со сложениемъ недоимокъ по маниф. 11 августа 1904 г. въ тѣхъ мѣстностяхъ, гдѣ примѣняется положеніе 23 іюня 1899 г. о порядкѣ взиманія окладныхъ сборовъ, законъ 7 февраля 1894 г. о разсрочкахъ и отсрочкахъ недоимокъ выкупныхъ платежей уже болѣе не подлежитъ примѣненію. По полож. 23 іюня 1899 г. Мин.

Фин. предоставлено право слагать сборы съ надѣльныхъ земель на всякую сумму, слѣд., ему же принадлежитъ и право разсрочки и отсрочки недоимокъ (Цирк. Дец. Окл. Сб. 27 авг. 1904 г.).

Средній подесятинный окладъ всѣхъ сборовъ съ земель надѣльныхъ составлялъ по 50 губ. Европейской Россіи—1 руб. 56 коп., а съ частновладѣльческихъ земель онъ не превышаетъ 23 коп. Разница объясняется, главнымъ образомъ, выкупными платежами, лежащими на десятину въ размѣрѣ 74 коп. (Дец. Окл. Сб. III отд., II ст. № 10.082).

Выкупная оцѣнка въ среднемъ по 45 губ. превышала продажную цѣны на землю на 79,5⁰/₀.

Нѣкоторые возражали у насъ противъ пониженія выкупныхъ платежей, находя, что послѣдствіемъ пониженія выкупныхъ платежей будетъ „распыленіе этого крупнаго ресурса на ничтожныя величины, которыя не оставятъ никакого благотворнаго слѣда на крестьянскомъ хозяйствѣ и, вѣроятно, вернутся въ госуд. казначейство въ видѣ дохода по вѣдомству Гл. Упр. Неокл. Сб. 4“.

Приведу нѣкоторыя данныя о ходѣ выкупной операціи 1).

За время съ начала выкупа по 1 января 1906 г. зачислено долгомъ за крестьянами всѣхъ разрядовъ 2.011.046 тыс. руб. Изъ этой суммы 1.060.087 тыс., т.-е. 52,7⁰/₀, причитающихся на долю бывшихъ государственныхъ крестьянъ и 51.231 тыс., т.-е. 2,55⁰/₀, — на долю бывшихъ удѣльныхъ крестьянъ. За бывшими помѣщичьими крестьянами зачислено долгомъ 899,7 милл., т.-е. 44,7⁰/₀.

Изъ двухъ-миллиарднаго первоначальнаго долга исключено: 1) за досрочными взносами, считая и періодическое погашеніе по нимъ, — 41.060 тыс. (2,0⁰/₀); 2) за сложеніемъ долга вслѣдствіе пониженія выкупныхъ платежей бывшихъ помѣщичьихъ крестьянъ, согласно закономъ 13 мая 1896 года и 31 мая 1899 г., — 148.106 тыс. (7,4⁰/₀), (9,2⁰/₀); 3) за пересрочкою, отсрочкою и сложеніемъ долга, согласно закономъ 13 мая 1896 года и 31 мая 1899 г. — 148.106 тыс. (7,4⁰/₀) и 4) по разнымъ случаямъ 6.308 тыс. (0,3⁰/₀), а всего исключено 380.365 тыс. (18,9⁰/₀). Затѣмъ выкупной долгъ, съ котораго нечисляется окладъ выкупныхъ платежей (окладной долгъ), опредѣляется въ 1.630.681 тыс. руб. и составитъ относительно первоначальнаго долга 81,1⁰/₀.

Въ составѣ окладнаго долга 1.630.681 тыс. заключается: а) выкупнаго долга, погашеннаго на прежнихъ основаніяхъ, — 1.460.176 тыс. руб. и б) пересроченнаго по законамъ 13 мая 1896 г. и 31 мая 1899 г. — 170.504 тыс. руб. Изъ этой послѣдней суммы 116.838 тыс. руб. пересрочены на 28 лѣтъ, 9.857 тыс. — на 41 годъ и 43.808 тыс. — на 56 лѣтъ. У бывшихъ помѣщичьихъ крестьянъ при общей суммѣ окладнаго долга въ 645.652 тыс. руб. пересроченный долгъ составляетъ 45.267 тыс. (7,0⁰/₀), у бывшихъ удѣльныхъ при окладномъ долгѣ въ 45.959 тыс. руб. пересроченный составляетъ 2.755 тыс. (6,0⁰/₀) и у бывшихъ государственныхъ крестьянъ въ окладномъ долгѣ въ 939.068 тыс. пересроченнаго долга заключается 122.481 тыс. руб. (13,0⁰/₀). Сумма долга, сложеннаго по законамъ 13 мая 1896 г. и 31 мая 1899 г. составляетъ на 1 января 1906 года 17.465.423 руб. 70 к., въ томъ числѣ долга, сложеннаго при пересрочкѣ 5.777.612 р. 17 коп., и долга, сложеннаго безъ измѣненія существующаго выкупнаго періода, 11.687.811 руб. 53 коп. (стр. IV).

1) «Отчетъ по выкупному долгу и выкупн. платежамъ всѣхъ разрядовъ крестьянъ за 1906 г.», Петерб., 1908.

Пересроченный долг составлялъ относительно окладного наибольшій процентъ въ слѣдующихъ губ.:

Курляндская	88,4 ⁰ / ₀
Нижегородская	40,2 ⁰ / ₀
Уфимская	34,2 ⁰ / ₀
Оренбургская	33,0 ⁰ / ₀

Пересрочкою долга вовсе не воспользовались или воспользовались весьма слабо (менѣе 1⁰/₀) 23 губ. изъ числа 53 губ., въ которыхъ существуетъ выкупъ надѣльной земли (стр. V).

Наибольшее пониженіе оклада произошло у бывшихъ помѣщичьихъ крестьянъ (28,6⁰/₀), главнымъ образомъ вслѣдствіе пониженія выкупныхъ платежей по закону 28 декабря 1881 года и 21 февраля 1884 г. (20,6⁰/₀); у бывшихъ государственныхъ крестьянъ окладъ понизился въ общемъ на 10,0⁰/₀ и у бывшихъ удѣльныхъ—на 10,5⁰/₀. Пересрочка, отсрочка и сложеніе долга по законамъ 13 мая 1896 г. и 31 мая 1899 г. имѣли наибольшее вліяніе на пониженіе выкупныхъ платежей у крестьянъ бывшихъ государственныхъ (8,9⁰/₀) (стр. X).

Первоначальное количество удобной надѣльной земли по выкупнымъ документамъ, выданнымъ по 1 января 1906 года, составляло у всѣхъ разрядовъ крестьянъ 104.532.346 дес. Изъ этого количества 33.267.293 дес. принадлежатъ бывшимъ помѣщичьимъ крестьянамъ, 4.125.974 дес.—бывшимъ удѣльнымъ и 67.139.079 дес.—бывшимъ государственнымъ (стр. XVI). По имперіи первоначальная выкупная стоимость 1 десятины составляла 20 руб. 14 коп. У бывшихъ помѣщичьихъ крестьянъ она достигала максимума и составляетъ 27 р. 7 коп., у бывшихъ удѣльныхъ—12 руб. 42 коп. и у бывшихъ государственныхъ—16 руб. 82 коп. (стр. XVI).

Первоначальные оклады выкупныхъ платежей съ 1 десятины составляли въ среднемъ по имперіи 1 руб. 6 коп., въ отчетномъ же году оклады выкупныхъ платежей съ одной десятины остатка невыкупленной земли составили 87 коп., при колебаніи отъ 3 руб. 28 коп. до 9 коп. Окладъ выкупныхъ платежей на 1 десятину у крестьянъ бывшихъ помѣщичьихъ составлялъ въ началѣ выкупа 1 руб. 62 коп., а въ отчетномъ году—1 руб. 20 коп., у бывшихъ удѣльныхъ—75 и 69 коп. и у бывшихъ государственныхъ—79 коп. и 72 коп. (стр. XVIII—XIX).

Въ 1905 г., ради улучшенія матеріальнаго положенія малоземельныхъ крестьянъ, объявляется: 1) Всѣ выкупные платежи крестьянъ помѣстныхъ, государственныхъ и удѣльныхъ уменьшаются съ 1 января 1906 года на половину, а съ 1 января 1907 года взиманіе ихъ вовева прекратилось.

Общая сумма платежей, отъ которыхъ крестьяне были освобождены, составляетъ 1.674 милл. руб. Кроме того, слагается 66,9 милл. руб. долга, отсроченнаго въ силу законовъ 13 мая 1896 и 31 мая 1899 гг. Вслѣдствіе сложенія выкупныхъ платежей убытокъ казны отъ выкупной операціи помѣщичьихъ крестьянъ выразится въ 386,6 милл. руб. («Т.-Пр. Газ.», 1905, № 279) ¹⁾.

¹⁾ Къ концу 1904 года недоимочность по имперіи по казеннымъ сборамъ упала до 22 милл. руб. въ круглыхъ суммахъ, уменьшившись на 118,9 милл. руб. (со 140 милл. руб. или на 84,4⁰/₀). Это объясняется сложеніемъ большей части недоимокъ по манифесту 11 августа 1904 года.

Въ 1905 году окладные сборы по имперіи поступали весьма неусѣбно, и недоимочность съ 22 милл. руб. поднялась до 66,7 милл. руб., т.-е. на 203,6⁰/₀.

Недавно выкупная операция проведена и в Ирландии. Главная ее цель—облегчить и поощрить продажу помѣщичьихъ имѣній и покупку арендаторами арендуемыхъ ими земель. Эта цель достигается или путемъ покупки цѣлаго имѣнія земельной комиссией (это допускается только при томъ условіи, чтобы три четверти арендаторовъ согласились купить свои участки), или путемъ ссуды арендатору покупной суммы его участка. Общая стоимость находящихся въ рукахъ комиссіи земель, на выкупъ которыхъ не было получено предварительнаго согласія со стороны арендаторовъ, не должна превышать 5 милл. фун. стерл. (47.288 тыс. руб.).

Арендаторъ будетъ выплачивать по ссудѣ ежегодно 3 ф. 15 шилл. за 100 ф., какъ объявилъ г. Уиндгэмъ, внося законопроектъ въ парламентъ, и при такомъ платежѣ долгъ будетъ погашаться въ 68,5 лѣтъ. Въ законѣ установлены строгія правила противъ раздробленія выкупаемыхъ участковъ, ихъ передачи въ субъ-аренду и сдачи въ залогъ свыше опредѣленной небольшой суммы. Помѣщикамъ будутъ платить наличными деньгами, и сверхъ стоимости имѣнія они будутъ получать особыя преміи въ 12% покупной цѣны. Назначеніе этихъ премій—возмѣститъ расходы по передачѣ правъ на землю (весьма значительные влѣдствіе чрезвычайной сложности земельныхъ отношеній). На этотъ послѣдній предметъ специально ассигновано 12 милл. ф. (113.491 тыс. р.), которые совѣмъ не будутъ возмѣщены государственному казначейству.

Для получения палочности, въ размѣрѣ покупной стоимости земель, казначейство будетъ выпускать гарантированныя $2\frac{3}{4}$ процентныя бумаги. На первое время сумма ежегоднаго выпуска не будетъ превышать 5 милл. ф. (47.288 тыс. руб.), общая же сумма выпущенныхъ бумагъ не должна превышать 150 милл. ф. ст. (1.418.640 тыс. р.). Если бы пришлось выпускать цѣпныя бумаги ниже ихъ нарицательной стоимости, то для покрытія дефицита можетъ быть использованъ особый фондъ (см. «Земельный вопросъ въ Ирландіи» 1907). Обеспеченіемъ служатъ ирландскія земли и имперская субсидія Ирландіи, равная 2,5 милл. фун. въ годъ (23.644 тыс. руб.). Выкупку подлежатъ только полевая и пастбищныя земли. („Economic Journal“, Vol. XIV, № 53, March., 1904, p. 123 и „Нар. Хоз.“, 1904, № 3, май и іюнь).

Аграрный вопросъ. М. 1905 (изд. П. Долгорукова и И. Петрункевича).

Желѣзнодорожная кредитная операция.

Остановимся теперь на интересной кредитной операци, заключенной у насъ на постройку жел. дорогъ. Расходы на постройку жел. дорогъ составляютъ значительную долю въ ростѣ нашего гос. долга, такъ какъ эта постройка производилась за счетъ государства или непосредственно, для чего правительство дѣлало займы за свой счетъ, или путемъ гарантированныхъ гос. займовъ. Правительство въ этомъ случаѣ предлагало частнымъ акціонернымъ обществамъ гарантію изъ

Въ 1906 году поступления окладныхъ сборовъ также были неудовлетворительны, но такъ какъ въ этомъ году, по манифесту 3 ноября 1905 г., сумма окладныхъ сборовъ съ крестьянскаго населенія была значительно—до 40 милл. руб.—уменьшена, то сумма недоимокъ увеличилась не такъ сильно, а именно на 13,5 милл. руб. или только на 20,4% и составила 80,2 милл. руб.

Итакъ, несмотря на сръзанія недоимокъ манифестомъ, уменьшеніе, потому и отъѣну выкупныхъ платежей, недоимочность все-таки растетъ.

вѣтнаго $\%$ на ненужные имъ капиталы, предоставляя имъ полную свободу въ дѣлѣ реализаціи этихъ капиталовъ. Такъ какъ эксплуатація дорогъ долгое время находилась исключительно въ частныхъ рукахъ, внѣ всякаго контроля со стороны государства, и такъ какъ извѣстный $\%$ былъ гарантированъ, то никто изъ акціонеровъ не былъ заинтересованъ въ правильномъ веденіи дѣла: они знали, что, какъ бы ни работала дорога, правительство заплатитъ условленный $\%$. Не прошло ни одного года, чтобы отъ правительства не требовалось приплаты по гарантіи займовъ изъ обще-бюджетныхъ средствъ, и въ среднемъ эти платежи $\%$ составляли не менѣе 20—35 милл. р. ежегодно.

Иногда акціонеры даже были заинтересованы, чтобы получить дивидендъ отъ правительства, а не отъ дороги. Въ литературѣ по жел.-дорожному вопросу указывается масса такихъ случаевъ, гдѣ частныя жел.-дорожныя общества, гарантированныя правительствомъ, получали отъ эксплуатаціи дивидендъ лишь въ размѣрѣ 2 $\%$. Такъ, на одной линіи былъ выстроенъ заводъ; компанія дороги вошла въ соглашеніе съ этимъ заводомъ, скупила все его акціи и поставляла безплатно или по самому низкому тарифу (тарифы въ то время не были урегулированы правительствомъ, не подлежали его санкціи, а каждая дорога устанавливала ихъ по своему произволу) топливо и матеріалы, предпочитая получать доходъ не отъ дороги, а отъ завода: компанія знала, что по жел.-дорожнымъ акціямъ правительство и безъ того уплатитъ 5 $\%$. Подобные факты были почти обыденнымъ явленіемъ, и все это вело къ тому, что многія жел. дор. у насъ не давали прибыли. До 1878 г. правительство ежегодно приплачивало по гарантіи $\%$ около 23 милл. въ годъ, а за послѣдній 1878 г.—до 50 милл. р. Обязательства, принятыя на себя казною по жел.-дор. займамъ, съ 1862 по 1878 гг. составляли 1.644 милл. руб.—сюда входятъ металлическіе гос. займы, гарантированныя казною акціи, облигаціи. Долгъ частныхъ жел.-дорожн. обществъ государству по ссудамъ и гарантіи опредѣлялся на 1 янв. 1879 г. въ 514 милл. руб. (Мигулинъ. „Р. Госуд. Кред.“). Съ увѣренностью можно сказать, что въ періодъ 1857—1877 гг. весь почти дефицитъ по *обыкновенному* (безъ чрезвычайнаго) бюджету явился слѣдствіемъ расходовъ государства на жел. дор., помимо ихъ сооруженія, которое производилось за счетъ бюджета чрезвычайнаго, т.-е. за счетъ кредитныхъ операцій.

Наконецъ, постоянные дефициты жел. дор. побудили правительство приступить къ выкупу ихъ изъ рукъ частныхъ обществъ, по условія выкупа по концессіямъ были очень невыгодны для государства. Выкупная сумма вычислялась слѣдующимъ способомъ. Брался чистый доходъ жел. дор. за послѣднія 7 лѣтъ, изъ нихъ выбрасывались 2 худшихъ по доходу года, а изъ остальныхъ 5 выводилась средняя прибыль, при чемъ она не должна быть ниже доходности послѣдняго года, затѣмъ эта средняя величина умножалась на число лѣтъ, оставшихся до окончанія концессіи. За отсутствіемъ какого-либо контроля надъ дѣятельностью дорогъ акц. общества при помощи бухгалтерскихъ приемовъ (переноса нѣкоторыя статьи изъ доходовъ прежнихъ лѣтъ, крупныя же расходы переводя на предшествующіе годы) поднимали цифру дохода за послѣдній годъ до какихъ имъ угодно было размѣровъ. При такихъ условіяхъ (выкупа) происходило то, что нѣкоторыя дороги приходилось выкупать за сумму, во много разъ превышающую дѣйствительную стоимость ихъ сооруженія. Выкупъ, слѣд., происходилъ не по дѣйствительнымъ затратамъ, сдѣланнымъ компаніей на сооруженіе данной дороги, а по капитализированному доходу, слу-

чайной прибыльности, при чемъ даже въ пользу казны долги, лежащія на компаніи, часто не вычитались, такъ какъ выплачиваемая компаніи сумма не должна быть ниже размѣра дѣйствительно затраченнаго на сооруженіе дороги капитала. Поэтому нерѣдко неоткуда было вычитать долги въ пользу казны, лежащія на той или другой компаніи, и такимъ путемъ слагались иногда очень крупныя суммы: такъ, въ царствованіе Александра III было сложено долговъ при выкупѣ жел. дор., но только что объясненнымъ мотивамъ, на 706 милл. руб. При выкупѣ Московско-Курской дороги пришлось заплатить почти 55 милл. руб., акціонеры же затратили на приобрѣтеніе дороги только 18 милл., т.-е. втрое менѣе. Все это являлось результатомъ неправильной желѣзно-дорожной политики, когда уступались частнымъ обществамъ даже самыя выгодныя казенныя желѣзныя дороги (*Мигулинъ*. 738).

„Трудно представить, — говоритъ проф. Мигулинъ, — точныя цифры вѣхъ перерасходовъ, произведенныхъ при постройкѣ дорогъ частными обществами. Надо только удивляться, что кромѣ Мамонтова и компаніи никто не попалъ подъ судъ за свои противозаконныя дѣйствія, а еще болѣе, что вѣхъ этимъ строителямъ продолжалось оказываться полное довѣріе и поручаться сооруженіе все новыхъ и новыхъ линій (*Мигулинъ*. „Русск. Г. Кред.“, т. III, вып. III).

Перерасходъ по казенному частному строительству за 10 лѣтъ, по расчетамъ проф. Мигулина, — не менѣе 500 милл. рублей, и эти крупныя барыши ушли за границу на приобрѣтеніе предметовъ роскоши. По исчисленіямъ Вутца, за 10 лѣтъ (съ 1892 по 1902 г.) государство имѣло убытка отъ желѣзныхъ дорогъ 351 миллионъ (стр. 984).

На усиленное желѣзно-дорожное строительство толкаютъ насъ расчетный балансъ, требующій новыхъ займовъ. Займы частныхъ обществъ, заключенныя вѣ за границей, были средствомъ привлеченія къ намъ иностранныхъ капиталовъ безъ помощи государственнаго кредита. Мы необходимо должны заключать заграничныя займы, независимо отъ самаго наилучшаго сведенія государственныхъ росписей, даже при огромномъ превышеніи государственныхъ доходовъ надъ расходами, вѣдѣствіе неблагоприятнаго для насъ расчетнаго баланса (488). Съ 1892 года расчетный балансъ неизбѣжно склонялся не въ нашу пользу, и покрываться мы должны были все новыми и новыми займами, а такъ какъ финансы наши въ то время процвѣтали, то неизбѣжными становились именно займы желѣзно-дорожныя, что облегчало тяжелое наше положеніе, создавало иллюзію блестящаго экономическаго состоянія страны и позволяло окончить накопленіе золотого инвентаря (601. Иностранныя капиталы у насъ играютъ роль наркотическихъ средствъ). Чтобы ростъ доходовъ не уменьшался, Министерство Финансовъ вынуждалось весь излишекъ ихъ обращать на сооруженіе новыхъ желѣзныхъ дорогъ и дѣлать новые и новые займы, ради оживленія промышленности, застой которой грозилъ пониженіемъ заработковъ населенія, а съ тѣмъ вмѣстѣ пониженіемъ и государственныхъ доходовъ (298 — 299).

Правительство или само заключало займы и выдавало деньги частнымъ ж. д. обществамъ или, гарантируя 9% по займамъ, предоставляло ж. д. обществамъ самимъ заключать займы, и 96% затраченныхъ въ наши ж. д. капиталовъ были получены при томъ или иномъ участіи казны. Но никакого контроля долгое время не было надъ расходованіемъ этихъ гарантированныхъ капиталовъ, и лишь впоследствии, правда, надъ постройкой ж. д. былъ установленъ контроль.

Рейтернъ въ 1867 г. учредилъ особый желѣзно-дорожный фондъ, который существовалъ до 1883 г.: въ него поступило 958 милл. р. а израсходовано 1.065 милл. р., слѣд., онъ задолжалъ гос. казначейству 106 милл. р. Фондъ не могъ существовать на свои средства, и его пришлось закрыть.

5% вполне обезпеченныя госуд. бумаги реализовались частными обществами по курсу 67—79 $\frac{1}{2}$ %, дѣйствительный же процентъ составлялъ 6,36—7,57%, а государство реализовало по 83 и, слѣдовательно, уплачивало 6,024 — 6,592% дѣйствительныхъ.

Полная свобода и невмѣшательство правительства въ ж. д. дѣло имѣли обратное вліяніе; иностранные капиталисты боялись, что деньги, доверенныя ж. д., будутъ расхищены, и хотя ихъ гарантировало правительство, но въдъ при тогдашнемъ положеніи Россіи (постоянные дефициты) и средства ея могли бы изъяснуть. Но послѣдняя постройка Восточно-китайской ж. д. даетъ иллюстрацію, какъ безконтрольно строились у насъ громадныя ж. д. линіи. Вотъ какъ описываетъ эту постройку проф. Мигулинъ (т. III, вып. III):

Обществу Восточно-китайской дороги сеудъ было выдано болѣе чѣмъ на 351 милл. руб., да реализовано путемъ выпуска облигацій до 14 милл.; кромѣ того были отпущены крупныя суммы въ возмѣщеніе убытковъ, понесенныхъ обществомъ вследствие китайскаго возстанія. Дорога вчернѣ обошлась свыше 152 тыс. рублей на версту—цифра положительно невѣроятная, если стоимость пути Срѣтенскъ-Покровская на подпорныхъ стѣнахъ нечислялась въ 89 тыс. съ версты, и если принять во вниманіе, что никакихъ техническихъ трудностей Манчжурская дорога не представляетъ, рабочія руки здѣсь чрезвычайно дешевы, строительные матеріалы были безплатно приобрѣтены за границей, и дорога еще не окончена, не имѣетъ еще правильно устроенныхъ станцій и платформъ, типъ постройки упрощенный, подвижной составъ ничтоженъ... Какъ построена дорога, никому официально не извѣстно. Отчеты у общества отсутствуютъ („На нашу просьбу, сообщаетъ проф. Мигулинъ, о присылкѣ такихъ отчетовъ правленіе общества весьма обязательно сообщило намъ, что отчетовъ нѣтъ никакихъ“). Госуд. же контроль не вмѣшивается въ дѣла частнаго общества.

Очень характерно, что въ государственныхъ росписяхъ и даже отчетахъ государственнаго контроля сеуды на постройку Манчжурской дороги какъ бы укрываются—въ спискѣ чрезвычайныхъ расходовъ значится неизмѣнная рубрика: „на сеуды ж. д. обществамъ“, тогда какъ сеуды выдавались только одному обществу Восточно-китайской дороги.

Постройку Манчжурской жел. дороги вели изъ ряду вонъ расточительно, хищней производились совершенно открыто, не было у строителей хотя бы фиктивныхъ оправдательныхъ документовъ, на дорогѣ царилъ полное безправіе... Какъ отсчитались бы строители передъ правительствомъ—не извѣстно, но въ 1900 г., на ихъ счастье, вспыхнуло возстаніе боксеровъ, китайцы напали на желѣзную дорогу, уничтоживъ часть уже произведенныхъ сооружений, — понятно, что явилась легкая возможность свалить все недочеты на китайцевъ, которые-де уничтожили все документы и разрушили образцовыя сооруженія (610).

Выкупленныя желѣзныя дороги къ концу 1906 г. обошлись казисѣ въ 3.352 милл. руб., т.-е. въ 158.444 руб. съ версты (Отч. Г. К. за 1906 г.).

Сопоставивъ результаты двухъ кредитныхъ операций—крестьянской и желѣзнодорожной—можно сдѣлать тотъ выводъ, что 1-ая (конечно, до отмены вых. платежей) была очень выгодна для государства, вторая же пока крайне убыточна.

За последнее время у насъ начинаютъ развиваться внутренніе займы, для чего отчасти создаются сберегательныя кассы, которые служатъ поддержкой нашего государ. кредита. Ежегодное увеличеніе сбереженій въ сберегательныхъ кассахъ достигаетъ 100 милл. руб., и государство можетъ эти деньги употребить на реализацію своихъ займовъ, причемъ за послѣднее время оно направляетъ средства сберег. кассъ главнымъ образомъ на поддержку земельного кредита. Но помѣщеніе средствъ сбер. кассъ въ % бумаги очень опасно въ періоды паники, когда можетъ происходить въ большихъ размѣрахъ отливъ средствъ изъ кассъ, и для получения ихъ сберегательныя кассы могутъ быть поставлены въ необходимость выкидывать въ большихъ количествахъ %'-ныя бумаги на рынокъ, что можетъ еще болѣе уронить курсъ бумагъ ¹⁾.

Подъ влияніемъ скопленія капиталовъ производится, съ одной стороны, конверсія, съ другой—происходитъ унификація долга, которая состоитъ въ томъ, что государ. займы, раньше заключавшіеся на срокъ, превращаются теперь въ безсрочные, рентные. Эта унификація началась у насъ съ 1894 г. (см. выше). За последнее время срочно-погашаемыя долговыя обязательства мы все болѣе и болѣе замѣщаемъ обязательствами безсрочнаго характера: такъ, на 1 янв. 1892 г. срочные долги составляли у насъ 88,63%, а безсрочные—11,37%, на 1 же янв. 1902 г. срочные упали до 53,04%, а безсрочные поднялись до 46,96% (см. М. Кашкаровъ. „Фин. итоги послѣд. десятилѣтія 1892—1901 г.“, т. II, стр. 51). Типичной нашей бумагой сдѣлалась теперь 4% рента, въ формѣ которой выпускаются новыя займы (за нѣкоторыми исключеніями), и въ нее же превращаются старыя. Этимъ Министерство Финанс. стремится поставить погашеніе государственныхъ, въ особенности внутреннихъ займовъ, въ зависимость отъ состоянія средствъ госуд. казначейства и никоимъ образомъ не предрѣшать напередъ условій погашенія.

Ренты къ 1 янв. 1908 г. было 282 вып. (по 10 милл. руб.).

Къ 1 января 1895 г. въ обращеніи находилось 4% облигацій на сумму въ 537.647.200 руб. (1, 2, 3 и 4 вып.), условія погашенія которыхъ были опредѣлены при самомъ выпускѣ. Конечно, это шло въ разрѣзъ съ послѣдней политикой въ дѣлѣ государственнаго кредита, и Министерство Фин. рѣшило воспользоваться первымъ удобнымъ случаемъ для превращенія этихъ срочно-погашаемыхъ облигацій въ безсрочную ренту по образцу французской.

Моментъ этотъ скоро наступилъ: 4% рента въ первый же день по ея выпускѣ котировалась на биржѣ по 93³/₄ руб., внутренніе же 4% займы стяли по 96¹/₈, но затѣмъ они понизились до 95¹/₄, и рента, постепенно повышаясь, переигнала ихъ. Такое болѣе благо-

¹⁾ Значительная часть нашего госуд. долга помѣщена за границей и особенно долгъ нашъ перешелъ за границу въ 1892—1904 гг., такъ было уплачено по системѣ государственнаго кредита:

	Въ общец.	Въ томъ числѣ за границей.
Въ 1892 году.	241.407.077 руб. 77 коп.	32.600.780 руб. 66 коп.
„ 1893 „	263.158.153 „ 18 „	33.700.183 „ 35 „
„ 1903 „	283.713.825 „ 8 „	130.339.203 „ 38 „
„ 1904 „	297.566.746 „ 72 „	133.879.716 „ 79 „
„ 1907 „	374.266.000 „ „ „	190.590.000, т.-е. 50,90%

приятное положеніе 4⁰/₀ ренты объясняется нѣкоторыми выгодными сторонами этой бумаги, какъ-то: отсутствіемъ тиражей, пріемомъ купоновъ за 3 мѣсяца до срока въ уплату казенныхъ платежей, и т. д. Такимъ образомъ представлялось возможнымъ не только безъ ущерба для кредиторовъ государства, но даже съ нѣкоторой пользой для нихъ совершить выгодную и для государства конверсію этихъ 4⁰/₀ срочныхъ бумагъ въ 4⁰/₀ же ренту. По Высочайшему указу 3 марта 1895 г. велѣно было приступить къ добровольному обмѣну 4⁰/₀ бумагъ на ренту и для этой цѣли производить выпуски 4⁰/₀ ренты сериями, въ 10 милл. руб. каждая.

Въ результатѣ этой операціи въ госуд. бюджетъ должно было получиться нѣкоторое сбереженіе. Платежъ процентовъ и погашеніе по упомянутымъ облигаціямъ составлялъ до сихъ поръ 25 мил. руб., на случай же полной замѣны ихъ рентой платежъ процентовъ долженъ былъ потребовать только 21,5 милл. руб., слѣдовательно, сбереженіе опредѣлялось въ 3,5 милл. руб., но, конечно, при частичной замѣнѣ оно должно соотвѣтственно уменьшиться.

Военные займы. Первый военный заемъ былъ реализованъ во Франціи на 300 милл. руб. въ апр. 1904 г. по курсу 94 съ обязательствомъ погашенія черезъ 5 лѣтъ по номинальной цѣнѣ. (Къ подпискѣ онъ былъ предложенъ по 98½—99 за 100 нарицательныхъ), слѣд., въ формѣ краткосрочнаго обязательства.

15 дек. 1904 г. объявленъ выпускъ займа на 231,5 мил. руб. изъ 4½⁰/₀. Оплата купоновъ выражена въ иностранной валютѣ, такъ что кредиторы гарантированы отъ колебаній курса рубля; они имѣютъ право 19 дек. 1910 г. заявить свое желаніе о полученіи нарицательнаго капитала, и тогда этотъ капиталъ долженъ быть уплаченъ 18 іюня 1911 г. Такъ какъ выпускная цѣна ниже номинальной стоимости бумаги, то, слѣд., держатели получаютъ извѣстную премію. Правительство отказалось отъ права погашенія займа путемъ тиражей, досрочнаго выкупа или конверсіи до 19 дек. 1916 г., и облигаціи этого займа освобождаются навсегда отъ всякихъ русскихъ налоговъ („Т.-Пр. Газ.“ 1904, № 297). Такія весьма благоприятныя условія для кредиторовъ новаго займа объясняются военнымъ временемъ.

Въ концѣ марта 1905 г. былъ выпущенъ 5⁰/₀ внутренній заемъ на сумму въ 200 мил. руб. (I внутр. 5⁰/₀ заемъ 1905 г.) Часть этого займа на 45 мил. руб. была передана сберегательнымъ кассамъ по курсу 95 за 100, а остальные 155 мил. руб. взяты синдикатомъ русскихъ коммерческихъ банковъ по 94 за 100. Эти облигаціи освобождены отъ налога съ денежныхъ капиталовъ. За время же войны было выпущено билетовъ госуд. казначейства изъ 3,6⁰/₀ на 150 мил. руб. Затѣмъ выпущенъ 4,5⁰/₀ заемъ на германскомъ рынкѣ на сумму 2,351 мил. руб., реализованный по курсу 90,5 за 100. Для погашенія облигацій сего займа по нарицательной цѣнѣ въ теченіе 49 лѣтъ образуется особый погасительный фондъ посредствомъ отчисленія ежегодно по 0,503965 проц. нарицательной суммы займа, съ приискупленіемъ пяти процентовъ на всѣ погашенныя облигаціи. Тиражи подлежащихъ погашенію облигацій производится ежегодно въ полярѣ, начиная съ ноября 1905 года; вышедшія въ тиражъ облигаціи оплачиваются черезъ три мѣсяца послѣ каждаго тиража. До 1 марта 1917 года это отчисленіе для погашенія сего займа не будетъ увеличиваемо, а равно до того же срока не будетъ приступлено ни къ выкупу, ни къ конверсіи сего займа.

Затѣмъ былъ выпущенъ еще 5% внутренній заемъ на 200 мил. руб. (кажется по курсу 96 $\frac{1}{2}$) на условіяхъ, аналогичныхъ выпуску I займа (отчисленіе въ погасительный фондъ въ теченіе 48 лѣтъ и т. д.), и реализованъ по 95 (120 мил. руб.) и 95,5 (80 мил. руб.).

9 дек. 1905 г. предоставлено Мин. Фин. выпускать билеты госуд. казначейства, по мѣрѣ надобности, на 400 мил. руб., съ тѣмъ, что Госуд. банкъ билеты, выпущенные въ иностранной валютѣ и находящіеся въ рукахъ иностранныхъ держателей, долженъ по желанію этихъ послѣднихъ приобретать съ учетомъ изъ 5 $\frac{1}{2}$ % за удержаніемъ въ свою пользу 1% комиссіонныхъ.

Уплата должна проходить въ иностранной валютѣ или въ русской по принятому паритету. Но здѣсь на Госуд. банкъ возлагаются функціи въ интересахъ гос. казначейства. Средства отъ реализаціи этихъ билетовъ по *предъявленію* получить госуд. казначейство, а приобретать ихъ долженъ Гос. банкъ, но не указано, предоставило ли гос. казначейство для этого въ распоряженіе Гос. банка средства и какія. Изъ разрѣшенныхъ къ выпуску 400 мил. руб. краткосрочныхъ обязательствъ гос. казначейства было реализовано на 235,88 мил. руб. (между прочимъ на 93,4 на нѣмецкомъ рынкѣ, на 100,1 — на франц. и на 12,5 въ Россіи). Г. казначейство можетъ ихъ учитывать у Гос. банка, какъ и частныя лица. Соединенные же Штаты выпускаютъ въ настоящее время 2% бонны госуд. казначейства. („В. Ф.“. 1907. № 15).

Въ 1906 г. выпущенъ заемъ на 2 $\frac{1}{4}$ миллиардовъ франковъ, т.-е. 843,750,000 руб., въ которомъ приняли участіе Франція на 1.200 мил. фр., Англія — на 330 мил. фр., Австрія — на 165 мил. фр., Голландія — на 55 мил. фр., и сама Россія — на 500 мил. фр. Англія болѣе 20 лѣтъ не принимала участія въ русскихъ займахъ, а въ Австріи впервые реализуется вышній заемъ. Заемъ — 5%. Курсъ, по которому онъ былъ предложенъ публикѣ, — 88%. Премія на заемъ въ короткое время достигла 4%, но потомъ онъ упалъ ниже подписанной цифры 1).

Франція въ 1870 г. заключила заемъ въ Лондонѣ изъ 6% по курсу 80,81, т.-е. изъ 8,15% действительныхъ. Англія же во время бурской войны выпускала 3 $\frac{1}{2}$ % займы, приносившіе въ действительности 3 $\frac{3}{4}$ %. Нашъ заемъ выпущенъ для покрытія дефицита въ 481 мил. руб. въ бюджетѣ 1906 г. для ликвидаціи войны съ Японіей, кромѣ того, оставались непокрытыми расходы за 1905 г. — 180 мил. руб.; надо было погасить на 150 мил. руб. краткосрочныхъ обязательствъ, реализованныхъ за границу на основ. положеніи Ком. Фин. 10 апр. и 9 дек. 1905 г. (По Юр. Г. 1906. № 77). Заемъ долженъ быть погашенъ къ 1956 г. путемъ тиража, для чего, начиная съ 1917 г., будетъ отчисляться ежегодно 0,827816129% съ нарицательной цѣны капитала займа съ прибавленіемъ процентовъ на вышедшія въ тиражъ облигаціи. Облигаціи и купоны освобождены навсегда отъ всякихъ русскихъ налоговъ. Оплата купоновъ и выплата капитала по вышедшимъ въ тиражъ облигаціямъ производится въ валютѣ той страны, гдѣ это имѣетъ мѣсто. Французы поставили условіемъ, чтобы въ теченіе двухъ лѣтъ (Schonzeit) французскій рынокъ не былъ обременяемъ новыми

1) Для нуждъ Крестьянскаго банка были выпущены (съ 1906 г.) 6% имени обязательства банка. По 1 янв. 1909 г. ихъ было выпущено на 299,3 милл. руб. Уплата по нимъ капитала должна начаться по истеченіи 5 лѣтъ со дня внесенія ихъ въ книгу банка, и производится въ теченіе слѣдующихъ за симъ 10 лѣтъ равными ежегодными долями («Т.-Пр. Газ.», 1909, № 53). 24 ноября было предписано приобретать 6% обязательства за счетъ пенсіонныхъ и эмирпальныхъ кассъ различныхъ вѣдомствъ по курсу определяемому Совѣтомъ Министровъ. По закону 10 мая 1909 г. прекращена выдача 6% обязательствъ (съ нѣкоторыми временными ограниченіями).

эмиссиями русских бумаг; банкиры других стран не ставили такого условия.

Въ 1908 г. выпущенъ 3-й внутр. заемъ на 200 милл. руб. съ погашеніемъ на 45 лѣтъ. Правительство отказалось отъ конверсіи до 1917 г. Заемъ освобожденъ отъ налога («В. Ф.», 1908, № 26).

Въ 1907 г. въ имперіи и въ Пруссіи выпущены 4⁰/₀ свидѣтельства казначейства на 400 милл. мар. Подписной курсъ 99, а банки взяли по 98 («В. Ф.», 1907, № 15) ¹).

Японскій 5⁰/₀ заемъ 1907 г. выпущенъ былъ по курсу 99¹/₂⁰/₀ («В. Ф.», 1907, № 8).

Англійскія консоли въ авг. 1907 г. падали до 80³/₄. Это пониженіе объясняется общими причинами: утратой крупныхъ капиталовъ влѣдствіе бурской и японской войнъ («В. Ф.», 1907, № 10).

Влѣдствіе новыхъ кредитныхъ операцій въ 1904—1906 гг. платежи по займамъ возросли на 94 милл. руб., и на 1910 г. должны составить 406 милл. руб., а весь госуд. долгъ превысилъ 9 миллиард. р.

4¹/₂⁰/₀ заемъ 1908 г. на 1400.000 милл. фр. предложенъ по подпискѣ по 89,25 (главнымъ образомъ во Франціи). Заемъ произведенъ для выкупа займа 1904 г. и покрытія дефицита по бюджету 1909 г. Заемъ долженъ быть погашенъ къ 1959 г. Дѣйствительно казна получаетъ по этому займу — 85¹/₂ руб. за 100 номин. («Тор. и Пр.», 1909, № 2).

Государственный долг у насъ въ значительной степени продуктъ войнъ, но крупную роль въ образованіи его у насъ играли надѣленіе крестьянъ землей и выкупъ жел. дорогъ, и въ активѣ нашему долгу въ извѣстной степени соответствуютъ желѣзныя дороги, хотя и бездоходныя отъ неумѣлаго хозяйничанья. (На 1 янв. 1906 г. изъ общей суммы нашего государственнаго долга въ 7.841 милл. р. на общегосударственныя потребности приходилось 4.673 м. р., а желѣзнодорожныхъ долговъ 3.167 м. р.).

Къ государственному кредиту намъ придется прибѣгать въ дальнѣйшемъ, но въ особенности желательно использовать его для производительныхъ цѣлей, а именно для постройки желѣзныхъ дорогъ въ Россіи, особенно для улучшения водныхъ путей и проведеніи всеобщаго образованія и т. д.

Надо обратить самое серьезное вниманіе на поднятіе производительныхъ силъ страны и здѣсь нельзя останавливаться передъ использованием государственнаго кредита въ широкихъ размѣрахъ. На такія цѣли за границей охотно дадутъ намъ деньги. На первомъ мѣстѣ здѣсь должно быть поставлено школьное дѣло, улучшеніе водныхъ путей, производство оросительныхъ работъ въ Средней Азіи для разведенія хлопчатника и т. д.

Значительная часть нашего долга находится за границей и болѣе половины суммъ по системѣ государственнаго кредита приходится расходовать за границей. Уже эта золотая течь черезъ посредство на-

¹) Въ 1909 г. выпущены займы (германскій имперскій) въ 320 милл. мар. и прусскій въ 480 милл. мар. наполовину изъ 4⁰/₀ (по подписному курсу 102,7⁰/₀) и 3¹/₂⁰/₀ (по курсу 95,6⁰/₀). 4⁰/₀ заемъ не можетъ подлежать выкупу или конверсіи ранѣе 1918 года. Подписчики, согласившіеся не отчуждать причитающуюся имъ по разверсткѣ часть до 15 марта 1910 г., получаютъ бенификацію въ размѣрѣ 0,25⁰/₀ («В. Ф.», 1909, № 16). Заемъ предложенъ по подпискѣ чрезъ консорціумъ прусскихъ банковъ.

шего государст. кредита за границу для насъ невыгодна, но сверхъ того это ставить нашъ госуд. кредитъ подъ сильное вліяніе другихъ странъ ¹⁾).

Конечно, если въ странѣ нѣтъ капиталовъ, приходится мириться съ помѣщеніемъ нашего долга за границей, но все-таки надо имѣть передъ собой задачу о постепенномъ переводѣ госуд. долга въ Россію, что можно сдѣлать опять-таки путемъ развитія производительныхъ силъ въ странѣ: это подниметь благосостояніе массъ, будетъ содѣйствовать накопленію капиталовъ въ странѣ и создастъ большой рынокъ внутри ея для размѣщенія нашего государственнаго долга.

Вообще, намъ надо позаботиться о созданіи рынка для нашихъ бумагъ. Наши сберегательныя кассы, помѣщая свои средства въ государственныя процентныя бумаги, служатъ поддержкой нашего государственнаго кредита. Правда, части средствъ помѣщенныхъ въ сберегательныхъ кассахъ нужно дать другое назначеніе, но увеличеніе сѣтй почтовыхъ учреждений, количества сберегательныхъ кассъ подниметь притокъ вкладовъ. Опытъ Англіи показываетъ, что размѣры закупокъ со стороны сберегательныхъ кассъ и другихъ тому подобныхъ учреждений сильно вліяютъ на курсъ консолей.

Надо развитъ свое собственное страхованіе: страховыя учрежденія будутъ предъявлять постоянный спросъ на государственныя фонды, а главное, надо опять развивать производительныя силы страны путемъ проведенія всеобщаго народнаго образованія, привлеченія иностранныхъ капиталовъ, установленія горной свободы и вообще пробужденія энергіи у населенія и т. д.

Установленіе твердыхъ конституціонныхъ гарантій, внутреннее успокоеніе въ странѣ и вступленіе на путь правильной экономической политики, особенно улучшеніе сельскаго хозяйства поднимутъ промышленное развитіе страны и создадутъ довѣріе къ нашимъ бумагамъ за границей, а это расширитъ для нихъ рынокъ.

Нашъ кредитъ въ настоящее время сильно упалъ. Правда, сильное паденіе мы наблюдаемъ и въ Англіи, и здѣсь отчасти есть общія причины: затрата большихъ капиталовъ на бурекую, русско-японскую войны, задержка въ добычѣ золота въ Трансваалѣ; но у насъ дѣйствуютъ еще и специфическія причины: неопредѣленность внутренняго положенія.

Только рѣшительный переходъ къ новому строю, контроль надъ расходованіемъ народныхъ средствъ, независимое положеніе контроля въ странѣ и пересмотръ нашего бюджета въ цѣляхъ придать расходованію средствъ у насъ болѣе производительное употребленіе могутъ поднять нашъ кредитъ.

Пока нашъ бюджетъ не будетъ пересмотрѣнъ, пока расходованіе казенныхъ денегъ не сдѣлается болѣе производительнымъ, до тѣхъ поръ недовѣріе капиталистовъ будетъ находить благоприятную почву, и намъ придется заключать займы на невыгодныхъ условіяхъ. Капиталь въ настоящее время сознаетъ свою силу и властно диктуетъ свою волю.

Важное значеніе въ упроченіи нашего государственнаго кредита имѣетъ и правильная банковая политика: намъ необходимо охранять свою валюту, для чего нужно поставить Государственный банкъ въ независимое положеніе отъ Мин. Фин. и создать надъ операціями банка общественный контроль.

¹⁾ См. мой атласъ діаграммъ по экономич. вопросамъ, вып. V, «Нашъ государственный долгъ», стр. 4.

Мѣры по охрaнѣ валюты, помимо правильной банкoвой политики, должны свoдятся къ рaціoнальнoй эkoнoмичecкoй политикѣ; oпять нaдo рaзвивaть прoизвoдительныя силы страны, oтчeгo увеличится нaшъ экcпoртъ, и уменьшится импoртъ, нaдo улyчить нaши кyрoрты, и тoгда бoльше денегъ бyдетъ oстaвaться въ странѣ, нyжно увеличить кoличecтвo высшихъ учебныхъ зaвeдeній въ странѣ, a тo нeoбхoдимость yчитьcя зa гpaнцeй вeдeтъ къ yтeчкѣ зoлoтa. Зaтѣмъ, какъ yжe бoлeе yпoмянyтo, нyжно вceмѣрнo стрeмиться къ oплoдoтвoрeнiю Россiи иностранными капиталaми: хoтя, пpaвдa, чaсть дивидендoвъ и бyдетъ yхoдить зa гpaницу, нo притoкъ иностpaнныхъ капиталoвъ oживитъ нaше нaрoднoе хoзяйствo.

СПбГУ

Литература по государственному кредиту.

Исаевъ. „Госуд. Кредитъ“. Ярослав., 1886 г. „Энциклопедія банковаго дѣла“ подъ ред. А. С. Заллупина. Пет., 1904. *Горьк.* „Джонъ Ло“, съ пред. Н. Х. Бунге. Пет., 1895 г. *Cocheval-Clarigny.* „Essai sur l'amortissement et sur les emprunts d'états“. Paris. *П. Гамбаровъ.* „По вопросу о выпускѣ банковыхъ нотъ и о привелигированн. крупныхъ банкахъ. Банковый актъ Роберта Пиля 1844 года“. Пет., 1875 г. *А. Гурьевъ.* „Очеркъ развитія госуд. долга въ Россіи“. Пет., 1903. *Ею же.* „Очеркъ развитія кредитныхъ учреждений въ Россіи“. Пет., 1904. *Dr. P. Sydow.* „Theorie und Praxis in der Entwicklung der französischen Staatschuld seit dem Jahre 1870“. Jena, 1903. *W. Kähler.* „Beiträge zur Lehre v. d. öffentl. Schulden“. Jena, 1897. *Warren.* „Story of the Bank of England“. Lond., 1902. *Ad. Wagner.* „Beiträge zur Lehre v. Banken“. 1887. *A. Joubert.* „L'amortissement de la dette publique“. Paris, 1896. *Проф. П. П. Миудинъ.* Русскій государственный кредитъ (1769—1903), т. I. 1899 г. Эпоха 1769—1886 гг.; т. II. Министерство П. А. Вышнеградскаго (1887—1892), X. 1900 г.; т. III. Министерство С. Ю. Витте и задачи будущаго (1893—1903). Вып. I. стр. 1—114. Конверсионныя операціи 1893—1901 гг. Вып. II. Реформа денежнаго обращенія и связанныя съ нею операціи (1893—1902), ц. 1 руб. 50 к., X., 1902 г. III вып. Железнодорожные займы и железнодорожная политика 1893—1902 гг., X., 1903 г.; вып. IV. Банковая политика и госуд. ипотечный кредитъ въ 1893—1903 гг., X., 1904 г. *Ею же.* Русскій сельскохозяйственный банкъ, проектъ. X., 1902 г. Выкушные платежи, вопросъ объ ихъ пониженіи, X., 1904 г., ц. 50 к. Записка о финансовой готовности Россіи къ войнѣ, X., 1904 г. *P. Бутми.* Итоги фин. хозяйства съ 1892 по 1903 г. Петерб., 1904. *H. Bameule.* La banque nationale dans l'état contemporain. Brest, 1905. *P. Courcoux.* De la liquidation des dettes de l'état. Rennes, 1897. *W. Scott.* „Money and Banking“. N.-York., 1903. *Deutsch.* Arbitrage. Berl., 1905. *O. Schmitz.* „Die Bewegung d. Waarepreise in Deutschland 1851—1902“. Berl., 1903. Работы проф. *И. И. Кауфмана.* *W. Zartman.* „Th. Investments of Life Insurance Companies“. N.-York, 1907. *W. Nachod.* Treuhändler und Treuhandelsgesellschaften. *Kimmich.* Die Ursachen des niedrigen Kurstandes deutscher Staatsanleihen“. Stuttgart, 1901. *L. de Lannay.* „The World's Gold“. Lond., 1908. *Pottier.* Des émissions et introductions financières“. Paris, 1907. *P. Dehn.* „Weltwirtschaftliche Neubildungen“. B., 1904. *S. Waltershausen.* „Das volkswirtschaftliche System d. Kapitalanlagen im Auslande“. B., 1907. Bonds as investment securities (Annals of the Amer. Acad. of pol. and social science, 1907 sept.) *B. Claus.* „Das russische Bankwesen“. Leip., 1908.

Литература по денежной реформѣ.

И. Х. Швангбахъ. „Денежное преобразованіе и народное хозяйство“. Пет., 1901 г. *Реформа денежн. обращенія въ Россіи.* Доклады и пренія, въ III отд. Импер. Вольнаго Экон. Общества. Пет., 1891. *Проф. П. П. Миудинъ.* Регулированіе бумажной валюты въ Россіи. X., 1896 г. *Ею же.* Реформа денежн. обращенія и промышленный кризисъ 1892. *Ею же.* Наша банковая политика (1729—1903). 1904. *Власій Судейкинъ.* Госуд. банкъ. Пет., 1891 г., *А. Миклашевскій.* „Деньги“. *Ею же.* „Расчетныя палаты“. *Tabellen zur Währungs-Sta-*

tistik verfasst in K. K. Finanzministerium. 3-te Ausg. Wien., 1903. *Soelbeer*. Graphische Darstellungen in Bezug auf die Silberfrage. Berlin, 1886. *Skobol*. Handels-Atlas. Leipg., 1902 (карта валюты на земномъ шарѣ). *А. Гурьевъ*. „Еще реформы Государ. банка“. *Тайновъ*. „Золотыя точки“. Пет., 1905. *Ею же*. Международные расчеты съ основанными на золотѣ и переводныхъ векселяхъ арбитражами и паритетами. Пет. 1907. *Andréadès*. Histoire de la banque d'Angleterre. Paris, 1904, т. I и II. *Pommier*. La banque de France de l'Etat au XIX siècle. *Bolhe*. Die indische Währungsreform seit 1893. Stutg., 1904. *Dr. M. Biermer*. Leitsätze zur Beurtheilung d. Währungsfrage, 1890. *Dr. jur. et phil. Wilhelm Kähler*. Die preussischen Kommunalanleihen mit besonderer Rücksicht auf eine Centralisation des Kommunalkredits. Jena, 1897. *Victor Leo*. Die Anklagen gegen die Goldwährung und die Vorzüge des Bimetallismus. Berlin, 1900. *Dr. Otto Arendt*. Die Ursache des Silberentwehrtung. *Dr. Julius Wolf*. Verstaatlichung der Silberproduktion und andere Vorschläge der Währungsfrage. 1892. *Dr. J. Steiger*. Die Silberentwehrtung und ihre Bedeutung für die Volkswirtschaft der Gegenwart zumal für die Schweiz. Separatabdruck aus der Lieferung der Zeitschrift für schweizerische Statistik. 34 Jahrgang 1898. *Hefffrich*. Das Geld in russ.-japanischen Krieg. 1906. *A. Arnold*. Das indische Geldwesen unter bes. Berücksichtigung seiner Reformen seit 1893. Jena, 1903. *А. Лосицкій*. „О выкупной операціи“. Въ Труд. И. В. Эк. Общества, 1904, № 6. *И. Кауфманъ*. „Изъ истории бумажныхъ денегъ въ Россіи“. Пет., 1909. *B. Turner*. Chronicles of the Banks of England. Lond., 1898. *Brunhuber*. Das moderne Zeitungswesen. Leipg., 1907. *A. Stikney*. The central reserve bank. N. York, 1901. *P. Loubet*. La banque de France et l'escompte. Paris, 1900. *N. Weil*. Die Solidarität d. Geldmärkte, Frankf., 1903. *Martin*. Die Bank v. England. Berl., 1900. *F. Koch*. Der Londoner Goldverkehr, Berl. 1905. *Ingl. Palgrave*. Bankrate and the money market in England, France, 1903. *Schuster*. The Bank of England and the State. Manch., 1906. *O. Stillich*. Geld und Bankwesen. Berlin, 1907.

О биржѣ см. Bericht und Beschlusse d. Börsen-Enquete Commission. Berl., 1894. *Das Börsengesetz* und Ausführungsbestimmungen. Berl., 1857. *R. Culver*. Das Wirtschaftsjahr, 1902. *C. Duguid*. Story of the Stock Exchange in Lond, 1902. *Haupt*. Arbitrages et parties. Paris, 1894. *Stock Exchange Reform* by Flower. Nation Review, 1904 may и друг.

По выкупной операціи.

Ходскій. Земля и земледѣлецъ. *Проф. Мигулинъ*. Выкупные платежи и вопросъ о ихъ пониженіи, 1904. *Записка*, представленная въ особое совѣщаніе. *Отчетъ по выкупному долгу* и вык. платежи всѣхъ разрядовъ крестьянъ за 1901 г. Пет., 1904. (М. Ф.). Отдѣльная глава посвящена въ кн. *Земельное обложеніе, С. И. Шидловскаго* (Сводъ трудовъ мѣстныхъ комитетовъ по 49 губ. Евр. Россіи).

ОГЛАВЛЕНИЕ.

	<i>Стр.</i>
БЮДЖЕТЪ	3
Кассовое устройство	17
Контроль	18
Англійскій бюджетъ	20
Англійскій банкъ	26
Государственный контроль въ Англии	29
Кассовое устройство и контроль въ Бельгии	31
Бюджетъ въ Россіи	32
Кассовое устройство въ Россіи	46
Контроль въ Россіи	55
ФОРМЫ ВЗИМАНІЯ	69
Взиманіе податей до реформы 1861 г.	74
" " послѣ реформы 1861г.	78
Мѣстные органы по надзору за взиманіемъ окладныхъ сборовъ	83
Раскладка окладныхъ сборовъ	90
Сроки уплаты окладныхъ сборовъ	93
Земскій сборъ	95
Сложеніе недоимокъ	99
Взиманіе окладныхъ сборовъ	102
Итоги реформы 23 іюня 1899 г.	106
Податной инспекторъ	107
Финансовыя учрежденія	110
МѢСТНЫЕ ФИНАНСЫ.	113
Мѣстные финансы Ангаи	—
" " Франціи	121
" " Пруссіи	124
" " Россіи	145
Правила оцѣнки недвижимыхъ имуществъ для обложенія земскимъ сборомъ	170
Натуральныя повинности	179
Проектъ натуральныхъ дорожныхъ повинностей 1904 года.	183
Земскій бюджетъ	187
Литература по мѣстнымъ финансамъ.	189
Городскіе финансы въ Россіи.	191
Мѣстный кредитъ	198
Хозяйство волости и сельскаго общества	205
Финансы сложныхъ государствъ	209
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КРЕДИТЪ	213
Дѣленіе государств. расходовъ на обыкновенные и чрезвычайные	—
Способы покрытія чрезвычайныхъ расходовъ въ исторіи	216
Главныя черты кредита	224
Задолженность Европы	229
Значеніе кредита	231
Формы государственнаго кредита	232

	<i>Стр.</i>
Классификація займовъ	239
Консолидація (отверженіе краткосрочнаго долга)	242
Конверсія	244
Погашеніе государственныхъ долговъ	248
Банкноты (банковые билеты)—суррогатъ денегъ	253
Банкноты—орудіе кредита эмиссіоннаго института. Отличіе ихъ отъ бумажныхъ денегъ	254
Вліяніе бумажно-денежнаго обращенія на хозяйство страны	261
Заинтересованность общественныхъ группъ въ золотомъ обращеніи	266
Вліяніе бумажной валюты на бюджетъ	267
Исторія бумажныхъ денегъ въ Россіи	268
Исторія денежныхъ реформъ въ Россіи	270
Биржа	289
Организація англійской биржи	294
Допущеніе бумагъ на русской биржѣ	300
Составленіе биржевого бюллетеня	301
Новыя правила о допущеніи бумагъ къ котировкѣ на фондовомъ отдѣлѣ с.-петербургской биржи	309
Государственный банкъ	312
Исторія государственнаго кредита въ Россіи	324
Выкупная операція	330
Железнодорожная кредитная операція	341
Литература по госуд. кредиту, денежной реформѣ и выкупной операціи	351