Ф И Н А Н С О В О Е П Р А В О

К о н с п е к т ъ л е к ц і й

ПРИВ. ДОЦ. И. Х. ОЗЕРОВА

| Бюджетъ, формы взиманія и мѣстные финансы |.

М о с к в а

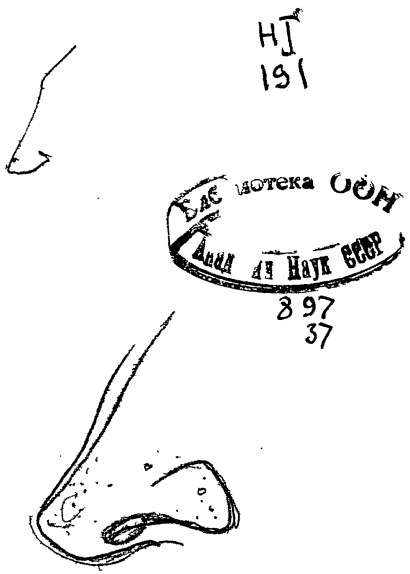
1902 годъ

---00000---

3

основы геогр. хр. Хонгей Жу-40.
Комплексы отбора продукции с
Мегафл ПТ 1. Вятлуг 3

Э



Б Ю Д Ж Е Т Ъ.

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

Въ каждомъ сколько-нибудь сложномъ частномъ хозяйствѣ или въ крупномъ промышленномъ предпріятіи составленіе смѣтъ 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 большими средствами и удовлетворяющее большему количеству потребностей, чѣмъ частное или акціонерное предпріятіе, гораздо

больше послѣднихъ нуждается въ составленіи смѣтъ доходовъ и расходовъ. Поэтому мы очень рано видимъ попытки со стороны правительствъ составлять смѣты, гдѣ дается цифровое выраженіе предстоящихъ поступленій и расходовъ. Уже въ доманіальномъ строѣ, когда доходы королей получались 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 народныхъ представительствъ. Въ этомъ случаѣ къ чисто хозяйственному значенію смѣтъ присоединялось желаніе короля убѣдить народныя представительства въ необходимости расходовъ и тѣмъ добиться у нихъ согласія на назначеніе или увеличеніе субсидій. Получивъ согласіе сословій и собравъ деньги, король распоряжался ими, какъ хотѣлъ. Ни о какой отчетности, ни о какомъ контролѣ не было и рѣчи. Дальнѣйшему развитію идеи бюджета много мѣшала тайна, которой окутывалъ финансовое хозяйство абсолютизмъ Западной Европы. Поэтому до 19-го

вѣка мы видимъ только попытки сообщить бюджету правовой характеръ. Но съ этого времени начинается быстрое развитіе идеи бюджета отъ частно-правового, чисто-хозяйственнаго расчета короля до идеи о высшемъ законодательномъ актѣ, точно обозначающемъ всѣ статьи расходовъ и приходовъ государства,- актѣ, имѣющемъ связующее для правительства значеніе въ сферѣ финансоваго хозяйства,- актѣ, исполненіе котораго обезпечено строгой отвѣтственностью и контролемъ. Но сознаніе обязательности бюджетнаго законодательства для исполнительной власти только постепенно и медленно прокладывало себѣ дорогу и въ исторіи есть случаи нарушенія конституціонныхъ правъ народныхъ представительствъ. Интересный въ этомъ отношеніи конфликтъ былъ въ Пруссіи въ 1862 году. Палата депутатовъ отвергла кредиты, предложенные правительствомъ на организацію арміи [обязательная воинская повинность]. Бисмаркъ представилъ бюджетъ прямо Верхней Палатѣ, та вотировала, и налоги собирались четыре года безъ санкціи Нижней Палаты. Въ оправданіе онъ говорилъ: конституція не даетъ рѣшенія, компромиссъ не удался, произошелъ конфликтъ, а послѣдніе-вопросы силы и, кто имѣетъ въ рукахъ силу, тотъ пойдетъ въ этомъ направленіи. Послѣдовавшія историческія событія: война датская,

австрійская, побѣда подъ Кенигрецомъ, основаніе сѣверо-германскаго союза расположили Нижнюю Палату въ пользу правительства и она легализировала незаконный сборъ налоговъ. Вильгельмъ просилъ извиненія передъ Ландтагомъ: "въ послѣдніе годы бюджетъ не могъ быть установленъ съ согласія народныхъ представителей. Публичнымъ расходамъ не достаетъ 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, такъ какъ не было бы росписи, не стали бы платить налоговъ, затѣмъ, здѣсь нѣтъ арміи: билль объ арміи утверждается ежегодно парламентомъ. Далѣе, англійское общество болѣе пропитано конституціоннымъ духомъ.

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

Подъ бюджетомъ разумѣется планъ веденія

государственнаго хозяйства въ данный періодъ времени.[x]

Подъ росписью мы разумѣемъ цифровое выраженіе плана веденія хозяйства на данный періодъ времени, разсмотрѣнное законодательными учрежденіями и утвержденное законодательной властью. "Смѣта или роспись, говоритъ А.Вагнеръ, есть числовое выраженіе въ деньгахъ, обзоръ въ опредѣленномъ болѣе или менѣе систематическомъ порядкѣ вѣроятныхъ поступленій и выдачъ [доходовъ и расходовъ] въ хозяйствѣ общественнаго союза на будущій періодъ [годъ] съ выводомъ баланса между двумя порядками этихъ цифръ".

Изъ опредѣленій видно, что роспись относится къ бюджету, какъ часть къ общему. Роспись составляетъ частное выраженіе въ цифрахъ плана веденія государственнаго хозяйства.

Цѣль бюджета и росписи - держать расходы въ равновѣсіи съ доходами, такъ какъ только при такомъ условіи возможно правильное веденіе государственнаго хозяйства.

---

x| Слово бюджетъ - англійское, оно означаетъ мѣшокъ, заключающій бумаги и счеты. Такъ называется въ Англіи рѣчь Канцлера Казначейства [Министръ Финансовъ] въ палатѣ Общинъ,- содержащая отчетъ объ истекшемъ финансовомъ годѣ и предположенія на будущій.

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

Въ то-же время составлялись смѣты по территоріямъ: каждая область собирала и тратила свои доходы отдѣльно и только остатки отсылались въ центральную кассу. Бюджеты областей, въ которыхъ проставлялись всѣ доходы и вносились всѣ расходы, въ томъ числѣ и расходы по взиманію налога относятся къ такъ называемымъ валовымъ бюджетамъ |брутто бюджетамъ|. Балансы при этомъ составлялись отдѣльно по территоріямъ.

Въ центральномъ финансовомъ управленіи тогда составлялись бюджеты за вычетомъ тѣхъ суммъ, которыя расходовались въ отдѣльныхъ отрасляхъ управленій или въ отдѣльныхъ территоріяхъ. Такіе бюджеты

называются чистыми - нетто - бюджетами. Съ объединеніемъ управленій исчезаютъ отдѣльные бюджеты: съ начала нынѣшняго столѣтія отдѣльныя финансовыя управленія уже соединяются подъ общимъ руководствомъ Министра Финансовъ. Доходы отъ различныхъ источниковъ собираются въ одну кассу. Такимъ образомъ водворяется одна центральная касса, куда стекаются всѣ доходы и откуда производятся всѣ расходы. Бюджетъ государства теперь состоитъ не изъ балансовъ территоріальныхъ росписей и смѣтъ по отдѣльнымъ отраслямъ управленій, а изъ всѣхъ доходовъ и расходовъ. Это - такъ называемые валовые | брутто | - бюджеты. Впрочемъ, и теперь иногда бюджеты составляются такъ, что изъ доходовъ исключаются расходы по взиманію ихъ. Это тоже будетъ нетто бюджетъ. Такой порядокъ неудобенъ тѣмъ, что онъ не показываетъ производительности дачной отрасли дохода: изъ него не видно, сколько дачный доходъ приноситъ государству и сколько тратится на собираніе его. Итакъ, въ современномъ государствѣ составляется одинъ валовой бюджетъ. Единство бюджета есть основной принципъ современнаго государства, выработанный въ исторіи и оно диктуется интересами экономіи; а объединяющимъ элементомъ въ нынѣшнемъ государственномъ строѣ является Министерство Финансовъ.

Бюджетъ всегда составляется на опредѣленное время. Первоначально роспись составлялась на болѣе

или менѣе продолжительное время, именно на 2 - 3 года и болѣе. Теперь всѣ государства переходятъ къ годовому бюджету. Основаніемъ для такого измѣненія служитъ измѣнившаяся экономическая жизнь народовъ. Прежде жизнь текла медленнымъ темпомъ. Экономическое положеніе подданныхъ, отношеніе классовъ и группъ государства, между которыми въ концѣ концовъ распредѣляются поступленія и расходы страны, были болѣе или менѣе постоянными. Поэтому доходы и расходы государства отличались большею устойчивостью: тогда можно было надѣяться, что за 2 - 3 года не измѣнятся существенно ни тѣ, ни другія. Теперь жизнь течетъ быстро; матеріальное положеніе гражданъ, конструкція классовъ мѣняются, а съ ними измѣняются и основанія государственнаго хозяйства. Необходимо чаще просматривать и измѣнять, примѣняясь къ условіямъ жизни, распредѣленіе 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 Палатъ. Согласіе послѣднихъ на принятіе болѣе продолжительныхъ періодовъ было бы равносильно отказу ихъ отъ ежегоднаго контролированія финансоваго хозяйства.

Палаты сравняли сессіи ихъ на 3 года

Бюджетный или финансовый годъ начинается въ разное время, что зависитъ отъ времени созыва па-

латъ. Съ I-го Января бюджетный годъ начинается во Франціи, Бельгіи, Австріи; съ I-го Апрѣля - въ Англіи, Германіи, Даніи; съ I-го Іюля - въ Италіи, Испаніи, Соединенныхъ Штатахъ, Канадѣ. Роспись заключается послѣднимъ днемъ бюджетнаго года, но само собою разумѣется, что всѣ счеты по государственному хозяйству за извѣстный бюджетный періодъ не могутъ быть вполнѣ сведены какъ разъ къ сроку его окончанія, поэтому принято назначать счетный періодъ, продолжающійся нѣсколько долѣе бюджетнаго. Такъ, напримѣръ, въ Бельгіи дополнительный срокъ для исполненія бюджета продолжается до 31 Октября слѣдующаго года. Въ другихъ государствахъ дополнительные сроки для исполненія бюджета обыкновенно короче.

чтобы 30/IV и 31/V

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 иногда заявляло притязанія на инициативу въ бюджетѣ, ссылаясь на то, что бюджетъ подвергается всесторонней критикѣ Палатъ, что собственно народные представители опредѣляютъ размѣръ доходовъ и расходовъ. На это нужно замѣтить, что при неудачѣ извѣстной мѣры правительство не могло бы быть отвѣтственнымъ за то, чего оно не предлагало.

Утвержденіе

Утвержденіе бюджета въ правомѣрномъ государствѣ принадлежитъ законодательной власти. Въ частности въ конституціонныхъ государствахъ оно принадлежитъ народному представительству, а въ тѣхъ государствахъ, гдѣ есть двѣ палаты - палатѣ Общинъ. По англійскому праву финансовые законы могутъ исходить только изъ Палаты Общинъ. Резолюціей 1860 года палата общинъ постановила: право вотировать денежныя суммы коронѣ принадлежитъ однимъ общинамъ. Лорды не имѣютъ права вносить поправокъ въ эти законы, они могутъ только принять или отвергнуть ихъ въ томъ видѣ, въ какомъ они были переданы имъ изъ Палаты Общинъ. Ихъ согласіе формальнаго характера. Оно требуется для того, чтобы облечь разрѣшеніе Палаты Общинъ въ законную форму. Практически обходъ этого закона относительно проектовъ, возбуждаемыхъ Палатой лордовъ, побочно касающихся финансовыхъ вопросовъ, совершается такъ: "билль вносится въ Палату лордовъ и отпечатывается со всѣми своими какъ главными, такъ и побочными статьями и въ такомъ видѣ обсуждается палатою лордовъ; но при третьемъ чтеніи, всѣ статьи, которыми нарушается привилегія палаты общинъ, вычеркиваются и проектъ, передѣланный такъ, чтобы его можно было понять, не смотря на выпущенныя мѣста, передается въ палату общинъ. Эти выпущенныя мѣста отпечатываются, однако, красными чернилами, по распоряженію

послѣдней съ примѣчаніемъ, что они должны быть включены въ проектъ при обсужденіи его въ палатѣ общинъ. Эти выпущенныя мѣста признаются просто бѣлыми строчками и предполагаются, что они не составляютъ части билля, формально фотированнаго палатою лордовъ, и что слѣдовательно не нарушается ни одна изъ привилегій палаты общинъ. Между тѣмъ послѣдняя имѣетъ такимъ образомъ въ своемъ распоряженіи полный билль со всѣми содержащимися въ немъ постановленіями; при обсужденіи его въ общемъ комитетѣ, въ него включаются слова, напечатанныя красными чернилами, если только они одобряются палатою общинъ |Эсменъ "Основныя начала государственнаго права" стр. 336| Въ Соединенныхъ Штатахъ всякій законопроектъ, касающійся налоговъ, долженъ исходить изъ Палаты представителей, но Сенатъ можетъ вносить въ него поправки, какъ и во всякіе другіе законопроекты. Комментаторы объясняютъ это тѣмъ, что сенаторы не наслѣдственны, а выборные, слѣдовательно, они не теряютъ своей чуткости къ населенію. Въ нѣкоторыхъ Штатахъ въ Швейцарской федераціи обѣ палаты поставлены на одинаковую ногу въ финансовомъ законодательствѣ. Сенатъ во Франціи настаиваетъ на своемъ правѣ вносить поправки къ финансовымъ законамъ, предложеннымъ Палатой, а Палата оспариваетъ это право. Право утвержденія бюджета очень важно: кто имѣетъ "шнуръ отъ денежнаго кошелька, тотъ имѣетъ

власть". Безъ денегъ исполнительная власть править не можетъ, а денегъ она получить не можетъ, пока не утвержденъ бюджетъ. Это заставляетъ правительство правильно созывать народныя представительства; а послѣднія, благодаря этому, имѣютъ возможность контролировать правительственный механизмъ. 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 уздa, посредствомъ которой представительныя собранія держатъ въ своихъ рукахъ исполнительную власть, или скорѣе, - ихъ лучшая охрана противъ возможности узурпацій 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 устанавли-

вать бюджетъ ревниво охраняется въ правовомъ государствѣ, особенно въ Англіи, гдѣ и выросло бюджетное право во время продолжительной борьбы королевской власти съ народнымъ представительствомъ.

Но обыкновенно 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. Она просто переносится изъ росписи одного бюджетнаго года въ роспись слѣдующаго. Поэтому обыкновенно роспись дѣлятъ на двѣ части: постоянную или консолидированную и мѣняющуюся: напримѣръ, консолидированную часть дохода въ Англіи составляютъ поземельный налогъ, акцизы и др. Къ постояннымъ расходамъ, удовлетворяемымъ изъ консолидированнаго фонда относятся: проценты по государственному долгу, расходы на содержаніе двора и жалованье чинамъ королевской фамиліи и проч. Консолидированная часть росписи не вотируется ежегодно; она только доводится до свѣдѣнія законодательной власти. Такъ какъ роспись имѣетъ въ настоящее время связующее значеніе для исполнительной власти; такъ какъ безъ утвержденія ея должна бы остановиться вся правительственная машина, то дѣленіе росписи на консолидированную и мѣняющуюся часто имѣетъ очень большое значеніе для правильнаго теченія государствен-

ной жизни. Теперь, въ случаѣ отверженія росписи доходы, заключающіеся въ консолидированной части бюджета, получались бы и расходы изъ консолидированнаго фонда производились бы и такимъ образомъ конфликтъ не произвелъ бы полной остановки государственнаго механизма, которая такъ вредно могла бы отразиться на интересахъ націи. Самый характеръ расходовъ изъ консолидированнаго фонда говоритъ за то, что они должны быть болѣе или менѣе устойчивы, напримѣръ, должно же платить проценты по государственнымъ долгамъ, необходимо не останавливать судебнаго механизма государства.

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 отвергаема въ формѣ недовѣрія къ правительству.

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, напримѣръ, войной, потребностямъ. Поэтому очень важно устроить ее такъ, чтобы при случаѣ она могла быстро увеличить по мѣрѣ надобности поступленія, не нарушая и не потрясая существующаго экономическаго строя страны. Прежде для такихъ экстраординарныхъ случаевъ дѣлались запасы золота въ подвалахъ, которые и употреблялись въ случаѣ нужды. Теперь предпочитаютъ оставлять эти запасы въ карманахъ гражданъ; но вводится система, при которой та же цѣль достигается съ неменьшей правильностью и быстротой: это подоходный налогъ. Стоитъ увеличить ставки сообразно съ количествомъ необходимыхъ средствъ и поступленія быстро увеличатся, не производя никакой перетрубаціи въ жизни страны. Въ Англіи, напримѣръ, извѣстно, что каждый пенсъ налога на фунтъ стерлинговъ приноситъ приблизительно 2 милліона фунт. стерл. дохода. Зная это очень легко, увеличивая или уменьшая окладъ налога, приноравливать поступленія къ потребностямъ государства въ денежныхъ средствахъ. Обыкновенно окладъ налога составлялъ 5 - 7 пенсовъ, а во время Крымской войны онъ былъ поднятъ до 16 пенсовъ.

У насъ недостатокъ эластичности росписи приводилъ къ тому, что часто вновь нарождающіеся госу-

---

дарственныя потребности удовлетворялись на счетъ земскихъ и мѣстныхъ суммъ, за невозможностью удовлетворить ихъ изъ общегосударственныхъ средствъ.

Отъ консолидированной части росписи слѣдуетъ отличать нормальную часть ея. Иногда для извѣстныхъ доходовъ и расходовъ на опредѣленное время устанавливается извѣстная сумма денегъ, которая въ теченіе этого времени не можетъ быть ни уменьшена, ни увеличена: недостатковъ не должно быть, а остатки остаются въ томъ же учрежденіи. Такая часть росписи называется н о р м а л ь н о й. У насъ въ I873 году былъ установленъ нормальный бюджетъ для военнаго и морскаго министерствъ. Въ Морскомъ Министерствѣ онъ существовалъ съ I873 года до Іюня I879 года и затѣмъ съ I886 года десять лѣтъ до I895 года. Въ военномъ съ I874 года по I879-й годъ и съ I889 по I893-й годъ. Но уже въ I879 году послѣднее затребовало сверхсмѣтныхъ кредитовъ. Неудобство нормальнаго бюджета заключается въ томъ, что онъ является преградой противъ уменьшенія расходовъ, но не противъ увеличенія.

Кромѣ дѣленія на консолидированную и мѣняющуюся части, роспись дѣлится еще на двѣ части: въ одной помѣщаются обыкновенные доходы и расходы, въ другой чрезвычайные.

Отдѣльныя части росписи дѣлятся на главы; главы на статьи и параграфы. Разъ установленное дѣленіе не измѣняется для того, чтобы легче было контролиро-

вать роспись и свѣрять статьи даннаго года съ тѣми же статьями другихъ годовъ, если бы это понадобилось. Новые расходы вводятся въ отдѣльныя главы.

Современное правовое государство требуетъ, чтобы средства, внесенныя въ роспись, расходовались согласно своему назначенію. Это создаетъ необходимость спеціализаціи расходовъ |кредитовъ|. Роспись указываетъ со всѣми подробностями, какое назначеніе она даетъ вотированнымъ налогамъ, такъ что исполнительная власть не можетъ сдѣлать изъ нихъ никакого иного употребленія. Обыкновенно статьи росписи по главнымъ подраздѣленіямъ расходовъ вотируются отдѣльно, и ассигновки ни въ какомъ случаѣ не должны быть переносимы изъ одной статьи въ другую. Это сильно стѣсняетъ исполнительную власть. Результатомъ чего является столкновеніе и постоянная борьба между народными представительствами и правительствомъ. Первые стремятся все болѣе сократить и ограничить произволъ правительства въ хозяйственной сферѣ государства; послѣднія, наоборотъ, добиваются, чтобы суммы вотировались по болѣе крупнымъ подраздѣленіямъ и чтобы дальнѣйшее распоряженіе ими принадлежало правительству. На почвѣ спеціализаціи бюджета долго велась во Франціи въ эпоху реставраціи борьба между народнымъ представительствомъ и монархической властью. Стремленіе правительства къ уменьшенію спеціализаціи было ничѣмъ инымъ, какъ замаскированнымъ желаніемъ избавиться отъ народна-

го контроля въ расходованіи государственныхъ суммъ. Въ 1817-мъ году было введено вотированіе суммъ по статьямъ. Но въ сенатусъ-консультѣ 1852 года мы читаемъ: "бюджетъ расходовъ представляется законодательному корпусу съ его административными подраздѣленіями 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 спеціализировать кредиты.

Для расходованія суммы располагаются въ росписи по двумъ системамъ: реальной и министеріальной. Реальная система состоитъ въ томъ, что расходы распредѣляются по предметамъ, на которые они идутъ, напримѣръ, расходъ на образованіе, въ какомъ бы министерствѣ не происходилъ, относится къ расходамъ на этотъ предметъ. По реальной системѣ расходы распредѣляются въ Англіи; по министеріальной у насъ. Для полнаго обозрѣнія расходовъ по какому нибудь предмету реальная система удобнѣе, но для цѣлей администраціи пригоднѣе министеріальная система.

Теперь мы переідемъ къ разсмотрѣнію составленія росписи. Обыкновенно Министръ Финансовъ, по совѣща-

ніи съ другими министрами составляетъ общую роспись предполагаемыхъ доходовъ и расходовъ на предстоящій бюджетный годъ. Росписи разсматриваются палатами представителей или законосовѣщательными собраніями, по большей части въ двухъ инстанціяхъ, а иногда и болѣе; напримѣръ, во Франціи сначала особою бюджетною комиссіею палатъ представителей, а потомъ палатою и сенатомъ. По разсмотрѣніи законодательными или законосовѣщательными учрежденіями, роспись утверждается верховною властью и составляетъ законъ. Бюджетный законъ содержитъ въ себѣ: 1| обозрѣніе 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.

Иногда при составленіи смѣтъ, доходы представляются въ пониженной нормѣ. Результатомъ будутъ излишки и положеніе финансовъ будетъ блестящее. Такъ исчислялись у насъ таможенныя пошлины. Такой порядокъ очень вреденъ: слѣдствіемъ его съ одной стороны являются излишки, а съ другой - увеличеніе кредита. Излишки, какъ излишки, могутъ быть потрачены на менѣе важныя потребности, а между тѣмъ въ сущности эти излишки

получаются путемъ увеличенія національнаго долга.

КАССОВОЕ УСТРОЙСТВО.

Разрѣшенныя законодательной и собранныя исполнительной властью суммы должны гдѣ-нибудь храниться и оттуда 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 и производила свои расходы и только излишки отсылались королю, въ каждой такой территоріи были отдѣленія кассы и только для избыточныхъ суммъ была касса центральная. Въ то-же время при каждомъ лицѣ, завѣдывающемъ отдѣльною отраслью дохода, изъ которой онъ оплачивалъ опредѣленныя категоріи расхода, имѣлись также особыя кассы, которыя опять таки отсылали въ центральную кассу только остатки, если таковые имѣлись. Это - періодъ децентрализаціи кассъ. Территоріальныя кассы и кассы по отдѣльнымъ отраслямъ дохода были весьма неудобны: правительство не знало сколько у него денегъ; для рѣшенія этого вопроса необходимо было представителямъ отдѣльныхъ кассъ собираться. Контроль надъ движеніемъ суммъ былъ весьма затруднителенъ. Въ однихъ вѣдомствахъ могъ ощущаться недостатокъ, въ другихъ - избытокъ. Потому, съ развитіемъ государственной

жизни и централизаціи государственной власти, отдѣльныя кассы уступаютъ мѣсто одной центральной кассѣ; это вторая стадія развитія кассовой системы. Теперь всѣ суммы сосредоточиваются въ отдѣльномъ вѣдомствѣ, которое завѣдуетъ всѣми финансами государства. При такой системѣ всегда извѣстно, сколько у государства 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, дѣлать нечего, пока развитіе кредита не вызоветъ къ жизни банковъ. Съ появленіемъ послѣднихъ трудъ храненія и перевозки казенныхъ денегъ съ большимъ удобствомъ и экономіей можетъ быть переданъ Банку: охраняя свои деньги, банкъ естественно можетъ охранять и деньги государства. Имѣя въ разныхъ частяхъ государства свои отдѣленія, банки могутъ снабжать государство 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 промышленность страны. По этимъ соображеніямъ государства переходятъ къ третьей стадіи кассоваго устройства - къ банковой системѣ государственной кассы. Сборщики государственныхъ доходовъ вносятъ въ банкъ полученныя суммы на текущій счетъ государственнаго казначейства. Банкъ хра-

нить эти деньги и производить уплаты по мѣрѣ надобности. Онъ - кассиръ государства. Здѣсь государственныя средства вполнѣ сливаются со средствами частныхъ лицъ. Уплаты банкъ производитъ посредствомъ переводовъ по книгамъ, если кредиторы государства имѣютъ въ банкѣ текущіе счета, и посредствомъ чековъ. Государствамъ банки или уплачиваютъ извѣстныя суммы, какъ въ Бельгіи, за пользованіе деньгами, или даромъ ведутъ счетоводство, какъ въ Англіи. Такимъ образомъ, достигаются быстрота передвиженія суммъ, легкость отчета и сбереженіе потерь на наемъ чиновниковъ и на перевозки.

К О Н Т Р О Л Ь.

Послѣднимъ, но очень важнымъ, колесомъ въ финансовомъ механизмѣ государствъ является контроль. Развитіе идеи законномѣрнаго бюджета создаетъ идею государственнаго контроля, то есть послѣдняя - продуктъ историческаго развитія. Уже въ то время, когда короли для удовлетворенія государственныхъ потребностей довольствовались собственными частно-правовыми средствами, они производили по временамъ ревизіи своихъ кассъ. Но этотъ контроль былъ домашнимъ средствомъ удостовѣриться въ состояніи королевской кассы. Въ то-же время территоріальныя кассы имѣли свой контроль. Впослѣдствіи, когда короли стали

пользоваться средствами, ассигнуемыми государственными чинами, присоединился контроль особыхъ сословныхъ комиссій, которыя наблюдали за расходываніемъ суммъ, ассигнуемыхъ сословіями на государственныя нужды. Когда королевская власть усилилась, эти комиссіи утратили свое значеніе, сдѣлавшись простою формальностью. Но съ водвореніемъ закономѣрнаго правленія въ текущемъ столѣтіи, институтъ контроля быстро развился и сдѣлался необходимымъ звеномъ въ современномъ государственномъ хозяйствѣ. Первымъ развился контроль послѣдующій. Но такой контроль имѣетъ значеніе только для казначеевъ, которые вносятъ залогъ; но вѣдь большими 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 взыщешь съ него? Поэтому въ настоящее время всюду наблюдается тенденція къ введенію контроля предварительнаго, какъ болѣе дѣйствительнаго, хотя въ тоже время и послѣдующій оставляется. Такимъ образомъ получаются два контроля - предварительный и послѣдующій. Итакъ, контроль первоначально-домашняя мѣра короля, результатъ финансовой техники, а теперь онъ продуктъ правового государства, выросшій на почвѣ развивающихся правъ народнаго представительства.

Другое требованіе, предъявляемое къ современному
3 контролю: онъ долженъ быть документальный: всѣ тре-
бованія непремѣнно должны поступать въ государствен-
ный контроль со всѣми разъясненіями и ссылками на
законъ, на основаніи котораго эти требованія предъ-
4 являются. Раньше обыкновенно контроль находился въ
рукахъ правительства. Теперь контроль - учрежденіе,
независимое отъ него. Онъ назначается народными пред-
ставителями и ими только можетъ быть смѣненъ. Только
народному представительству даетъ онъ отчетъ и пред-
5 ставляетъ свои замѣчанія относительно исполненія
росписи. Далѣе, контроль долженъ быть публичнымъ.
И дѣйствительно въ западной Европѣ всѣ отчеты и за-
мѣчанія контроля публикуются. Публикуются также от-
четы и замѣчанія комиссій, назначаемыхъ народнымъ
представительствомъ для просмотра донесеній контро-
ля и министровъ объ исполненіи росписи. Въ случаѣ
отказа контроля утвердить ассигновку, въ Англіи
обращаются въ высшій судъ, который можетъ заставить
генералъ-контролера выдать разрѣшеніе. Въ Бельгіи,
въ Голландіи, въ Италіи, въ Португаліи, въ Чили, въ
Японіи, если контроль откажетъ дать |визу| - утвер-
дить ассигновку, то министръ можетъ представить ее
|ассигновку| вновь, но тогда уже совѣтъ министровъ
беретъ требованіе подъ свою отвѣтственность. Въ та-
комъ случаѣ контроль даетъ условную визу и объ

инцидентѣ доноситъ палатѣ депутатовъ.

Если бюджетъ исполненъ согласно закону, тогда законодательное учрежденіе даруетъ Министру Финансовъ окончательную очистку | | посредствомъ простого постановленія. Во Франціи послѣ удостовѣренія въ правильности исполненія бюджета проводится особый законъ, 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 - другой въ монархіи и другую физіономію имѣетъ въ представительной странѣ. Въ первой контроль-счетный: не кому давать отчетъ; но и въ монархіяхъ теперь контроль получаетъ развитіе подъ вліяніемъ экономическаго факта - факта задолженности государствъ.

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, 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 лежащія на немъ обязанности. Такими средствами были: доходы отъ доменъ и съ леновъ, которые король, какъ глава держащихъ отъ него земли духовныхъ и свѣтскихъ, взималъ по разнымъ случаямъ: при переходѣ леновъ изъ однѣхъ рукъ въ другія, при опекунствѣ надъ малолѣтними вассалами и проч. Уже въ это время короли составляли себѣ смѣты доходовъ и расходовъ. Но это были смѣты частнаго лица онъ 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, 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 субсидій во время войнъ, а потомъ и въ мирное время. При этомъ, конечно, не обходилось безъ злоупотребленій. Это привело королей въ столкновеніе съ высшими классами государства. Результатомъ этой борьбы въ области финансоваго хозяйства и получился нынѣшній бюджетъ въ Англіи.

Уже въ Великой Хартіи вольностей говорилось, что король ни въ какомъ случаѣ не можетъ требовать субсидій деньгами или войскомъ, не сговорившись объ этомъ съ парламентомъ. Этотъ парламентъ не былъ похожъ на существующій нынѣ, постоянный парламентъ. Онъ былъ только съѣздомъ всѣхъ королевскихъ вассаловъ. Но права сословій часто нарушались королями и потому парламенту приходилось подтверждать ихъ снова. Такъ статутомъ 1297 года парламентъ опять постановилъ: всякій налогъ нуждается въ согласіи архіепископовъ, епископовъ, графовъ, бароновъ, рыцарей, горожанъ и т.д.

Въ виду этого смѣты теперь пріобрѣли еще другое назначеніе: убѣдить сословія въ необходимости извѣстныхъ расходовъ и тѣмъ добиться согласія на увеличеніе или назначеніе субсидій. Но назначивъ субсидію королямъ, сословное представительство оканчиваетъ свою роль: первоначально оно нисколько не вмѣшивалось въ расходованіе королемъ полученныхъ суммъ. Всѣ попытки сословныхъ представителей установить контроль надъ употребленіемъ суммъ терпѣли крушеніе.

Не имѣя возможности легальнымъ путемъ получить нужныя имъ средства, короли стали обходить законъ: они стали просить у подданныхъ подарковъ и приношеній. Эти подарки постепенно были превращены въ родъ поимущественно-принудительнаго обложенія; при томъ точно опредѣлялось, сколько каждый долженъ платить. Такъ, при Эдуардѣ IУ лордъ-мэръ платилъ 30 фунтовъ, альдер-

менъ - 10-20 фунт., богатые граждане - 5 ф, богатая вдова - 10 ф. При Генрихѣ VIII они практиковались съ особенной настойчивостью; взысканіе производилось безъ послабленія. Лондонъ вздумалъ было не выполнить королевскаго требованія. Генрихъ VIII велѣлъ схватить главныхъ виновниковъ, двухъ альдермановъ; одного изъ нихъ долго держали въ тюрьмѣ - до тѣхъ поръ, пока онъ не выкупилъ себя взносомъ значительной суммы, другой былъ насильно отданъ въ военную службу и попалъ въ плѣнъ къ шотландцамъ. Одного богатаго еврея, отъ котораго король требовалъ приношенія и который отказалъ въ чемъ, посадили въ тюрьму и здѣсь ежедневно выдергивали по зубу, требуя отъ него согласія на даръ. Въ виду этого актомъ 1623 года парламентъ постановилъ: "никто изъ свободныхъ людей не можетъ быть принужденъ къ какому бы то ни было дару, ссудѣ, приношенію или налогу безъ согласія народнаго представительства, выраженнаго актомъ парламента". Въ парламентскомъ актѣ 1689 года, положенномъ въ основаніе англійскаго банка, упомянуто, что банку запрещается давать королю или его наслѣдникамъ ссуды 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 строго: правительству

строго воспрещается даже испрашиваніе дарственныхъ приношеній, подписокъ и 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; тогда парламентъ вмѣшался, отмѣтивъ, что позаимствованіе денегъ у народа въ видѣ ссуды, пожертвованія или подписки, безъ согласія парламента противно основнымъ началамъ конституціи.

Но расходы государства по вышеупомянутымъ причинамъ все увеличивались. Беневоленціи или добровольныя приношенія, даже перекрещенныя народомъ въ малеволенціи, не могли удовлетворять потребности королей въ средствахъ. Они все чаще и чаще обращались на средствами къ сословнымъ представителямъ. Все чаще приходилось увеличивать приношенія и назначать новые источчики доходовъ. Тогда сословія стали 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 онъ дѣвалъ назначенныя ему деньги? Конечно, короли сопротивлялись такому вторженію въ ихъ права распоряжаться деньгами. Но сословія до тѣхъ поръ не давали своего согласія на новые налоги, пока король не уступалъ. Такъ постепенно выростаетъ принципъ отвѣтственности и отчетности въ финансовомъ управленіи госу-

дарства. 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; уже требуютъ отчета въ томъ, на какіе предметы предполагаетъ правительство потратить тѣ или другія суммы, отсюда "усвоеніе" средствъ къ опредѣленнымъ точно указаннымъ бюджетнымъ закономъ предметамъ расходованія. Вслѣдствіе постоянныхъ столкновеній парламента съ королемъ и благодаря тому, что государство не дѣлало тайны изъ своего финансоваго положенія, въ Англіи 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 разсмотрѣнію современнаго финансоваго механизма Англіи; при этомъ, сначала мы будемъ говорить о порядкѣ назначенія и утвержденія суммъ государства, а затѣмъ о расходованіи ихъ.

Бюджетный годъ въ Англіи начинается съ I-го апрѣля и кончается 31 Марта. Въ Англіи нѣтъ льготныхъ сроковъ для исполненія росписей. Въ счетъ расходовъ даннаго финансоваго года включаются только тѣ выдачи, которыя произведены въ этомъ году, а не

расходы, которые слѣдовали по смѣтамъ. Всѣ средства, оставшіяся послѣ 31 Марта, считаются свободными рессурсами Государственнаго Казначейства. Впрочемъ, если хотятъ какую нибудь сумму не включать въ смѣты будущаго года, то ее переводятъ на текущій счетъ Генералъ-Плательщика. Обыкновенно 31-го Марта на его счетъ переводится до 2 милліоновъ фунтовъ стерлинговъ для покрытія оставшихся 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 имя Генералъ-Плательщика, а уже онъ передаетъ ихъ расходующимъ вѣдомствамъ.

Иниціатива составленія смѣтъ и всякихъ законопроектовъ, касающихся финансовъ, резолюціей отъ 20 Марта 1866 года предоставлена коронному правительству. Поэтому палата не должна заниматься обсужденіемъ предложеній этого рода, исходящихъ отъ ея членовъ. Точно также министры не обязаны отвѣчать въ парламентѣ на вопросы, касающіеся новыхъ обложеній, если они считаютъ ихъ несвоевременными. Въ силу этого закона всѣ смѣты доходовъ и расходовъ составляются министрами съ министромъ финансовъ во главѣ.

Еще до начала сессіи парламента, каждое министерство составляетъ пространныя смѣты расходовъ. Въ Англіи собственно три смѣты: военныя, морскія и гражданскаго управленія и департаментовъ, завѣдующихъ доходами. Составленныя смѣты отсылаются въ казначейство. Во главѣ казначейства стоитъ канцлеръ казначейства |министръ финансовъ|, на обязанности котораго лежитъ составленіе смѣтъ расходовъ по всѣмъ отраслямъ управленія. Тамъ смѣты министровъ просматриваются канцлеромъ казначейства; иногда измѣняются и сокращаются при участіи и съ согласія подлежащихъ вѣдомствъ, которое |согласіе| легко устанавливается благодаря солидарности министровъ. Затѣмъ смѣты печатаются и послѣ тронной рѣчи, которой открывается годичная сессія парламента и въ которой королева требуетъ у послѣдняго средствъ на управленіе страной, представляются въ парламентъ, въ Палату Общинъ. Палата Общинъ назначаетъ: Комитетъ Снабженія и Комитетъ Путей и Средствъ.. Въ первомъ изъ нихъ обсуждаются представляемыя министрами смѣты. Комитетъ Снабженія обсуждаетъ, какія спеціальныя ассигнованія должны быть вотированы по требованію правительства для государственной службы 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 Комите-

товъ входитъ вся Палата Общинъ; разница отъ обыкновенныхъ засѣданій заключается въ томъ, что въ Комитетѣ Снабженія и Путей и Средствъ предсѣдательствуетъ не президентъ Палаты, а другой предсѣдатель, избранный ея членами изъ ихъ среды. Комитеты не имѣютъ законодательной власти. (См. Дополненія)

Представленныя министрами смѣты Палата Общинъ передаетъ сначала въ Комитетъ Снабженія. Послѣдній, по мѣрѣ обсужденія ихъ, передаетъ въ Комитетъ Путей и Средствъ. Комитетъ Путей и Средствъ, открывъ свои засѣданія, прежде всего разрѣшаетъ правительству позаимствованіе необходимыхъ на текущіе расходы суммъ изъ консолидированнаго фонда: бюджетный годъ оканчивается 31-го Марта, а въ это время еще не утвержденъ бюджетъ на слѣдующій годъ. Чтобы правительственный механизмъ не остановился, Комитетъ Путей и Средствъ и разрѣшаетъ позаимствовать на время до утвержденія бюджета изъ суммъ консолидированнаго фонда необходимыя средства. Эти разрѣшенія должны быть впослѣдствіи утверждены парламентомъ. Затѣмъ Комитетъ Путей и Средствъ обсуждаетъ смѣты, которыя уже прошли Комитетъ Снабженія, облекаетъ ихъ въ форму билля и представляетъ парламенту. Здѣсь голосованіе отдѣльныхъ назначеній выражается формулой: "Назначается Ея Величеству для такой то цѣли сумма, не превышающая стольких-то фунтовъ стерлинговъ". Въ парламентѣ билль проходитъ обѣ палаты и получаетъ силу парламентскихъ актовъ. При этомъ Палата Общинъ можетъ отвергнуть или измѣнить

билль, тогда онъ снова возвращается въ Комитетъ Снабженія. Но она не можетъ, какъ сказано выше, прибавить ни одного пенса, такъ какъ расходы могутъ быть разрѣшаемы только по требованію правительства. Палата Лордовъ можетъ только утвердить или отвергнуть билль, такъ какъ въ Англіи твердо установился порядокъ, что всѣмъ государственнымъ хозяйствомъ завѣдуетъ Палата Общинъ; поэтому всѣ законодательныя финансовыя мѣры исходятъ отъ нея. Согласіе Палаты Лордовъ - формальнаго характера, просто, чтобы своимъ согласіемъ облечь рѣшеніе Палаты Общинъ въ законодательную форму.

Смѣты обыкновенно раздѣляются на извѣстное количество главъ, которое въ 1891-1892 г. по всѣмъ отраслямъ государственнаго управленія достигло цифры 143. Онѣ обсуждаются и вотируются каждая отдѣльно: противъ каждой главы показана ассигнуемая на нее сумма. Каждая глава разбита на нѣсколько отдѣленій, съ указаніемъ слѣдующихъ по нимъ суммъ; наконецъ, къ смѣтамъ прилагаются объяснительныя записки, въ которыхъ выясняются, напримѣръ, причины увеличенія смѣтъ.

Но не всѣ государственные доходы и расходы вотируются ежегодно парламентомъ. Съ одной стороны многіе налоги, доставляющіе около 4|5 всего государственнаго сбора: поземельный, акцизы, штемпельный установлены и взимаются въ силу постоянныхъ законовъ безъ ежегоднаго вотированія. Суммы, получающіяся такимъ путемъ образуютъ, такъ называемый, консолидированный фондъ. Если

бы парламентъ не утвердилъ бюджета, то эта часть его продолжала бы взиматься. Но налогъ на чай, подоходный налогъ не взимались бы, такъ какъ они утверждаются на одинъ годъ.

Съ другой стороны существуетъ цѣлая категорія государственныхъ расходовъ изъ консолидированнаго фонда, которые также установлены и утверждены постоянными законами, а именно: проценты по государственному долгу, расходы на содержаніе двора и жалованье членамъ королевской фамиліи, жалованье и пенсіи судьямъ и нѣкоторымъ другимъ чиновникамъ. Всѣ эти доходы и расходы государства постоянны и только доводятся до свѣдѣнія парламента при обсужденіи смѣтъ. Если бы парламентъ не утвердилъ бюджета они продолжали бы производиться. Но расходовать на армію, флотъ правительство 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 оффиціально, а въ частныхъ изданіяхъ.

Въ концѣ сессіи когда Комитеты закончатъ свои занятія изготовляется общій билль. Въ немъ перечисляются подробно всѣ голосованія Палаты Общинъ въ Комитетѣ Снабженія съ показаніемъ суммъ, въ немъ вотированныхъ. Въ концѣ прибавляется, что разрѣшаемыя пособія и средства не должны быть выданы или употреблены на какой

либо иной предметъ, кромѣ указаннаго. Когда этотъ билль пройдетъ всѣ стадіи, то есть нижнюю и верхнюю палаты и получитъ утвержденіе короля, то онъ облекается въ билль усвоенія.

Биллемъ усвоенія парламентъ назначаетъ суммы на строго опредѣленныя цѣли въ распоряженіе Королевы, а Королева своимъ повелѣніемъ передаетъ ихъ 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 ф.ст. Оно представляетъ въ Палату Общинъ смѣту на эту сумму. Палата Общинъ въ Комитетѣ Снабженія утверждаетъ эту издержку, то есть признаетъ ее умѣстной или необходимой; затѣмъ, смѣта переходитъ въ Комитетъ Путей и Средствъ, который назначаетъ сумму въ 70,000 ф. ст. изъ консолидированнаго фонда. Но этого еще недостаточно для полученія денегъ изъ консолидированнаго фонда; голосованіе 70,000 ф. ст. Комитетъ Путей и Средствъ облекаетъ въ форму билля, который долженъ пройти черезъ обѣ палаты, получить одобреніе Королевы и тогда только 70,000 ф. ст. могутъ быть употреблены на покупку картины.

Если случится, что въ теченіе года возникнутъ новыя потребности, которыя не были предусмотрѣны при составленіи годичной росписи, то въ Іюлѣ и затѣмъ въ Фе-

вралѣ 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 съ суммами, назначенными по основнымъ смѣтамъ. Экстраординарныя надобности покрываются въ Англіи изъ двухъ спеціальныхъ фондовъ: одинъ въ 1300 тыс. ф. на экстраординарныя нужды Военнаго и Морскаго Министерствъ, а другой въ 120 тысячъ ф. на нужды гражданскаго управленія.

Итакъ, суммы разрѣшены Парламентомъ Королевѣ, Королева предоставила ихъ къ услугамъ Казначейства съ правомъ пользоваться этими средствами по мѣрѣ потребности. Но деньги 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; притомъ у этого сундука поставлена очень почтенная и внушительная фигура Генералъ-Контролера. Этотъ почтенный джентельменъ - существо очень придирчивое, формалистъ. Какъ только Министръ Финансовъ къ деньгамъ, эта фигура съ вопросомъ: по какому праву? А у него ключи отъ сундука. Банкъ не выдаетъ безъ его разрѣшенія ни одного пенса. Такимъ путемъ предупреждается опасность, чтобы Министръ Финансовъ не произ-

велъ неодобренные парламентомъ расходы.

Итакъ передъ дверями англійскаго банка стоитъ джентельменъ съ парламентскимъ актомъ въ рукахъ, гдѣ перечислены всѣ статьи, по которымъ дано парламентомъ разрѣшеніе и только тогда, когда онъ убѣдится, что требованіе согласно съ парламентскимъ актомъ, Министръ 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; тѣмъ болѣе, что они имѣютъ огромное значеніе въ финансовомъ механизмѣ Англіи.

АНГЛІЙСКІЙ БАНКЪ.

Англійскій банкъ - учрежденіе совершенно независимое отъ правительства,- просто акціонерное предпріятіе. Управляющій и директора банка выбираются акціонерами банка на одинъ годъ. Всѣ другіе банки Англіи имѣютъ въ немъ свои счета. Англія рано показала, что государственные 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 Англіи: сюда стекаются и отсюда расходуются всѣ государственныя суммы.

Каждое центральное податное учрежденіе, вѣдающее извѣстную отрасль государственныхъ доходовъ |напримѣръ, таможенные сборы, подоходный налогъ и т.п.| имѣетъ въ Англійскомъ Банкѣ текущій счетъ, изъ коихъ слагается общій текущій счетъ Государственнаго Казначейства. Всѣ слѣ-

дуемые въ казну платежи въ Лондонѣ вносятся плательщиками непосредственно въ кассы подлежащихъ податныхъ учрежденій, которыя обяваны 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 мѣстѣ нахожденія сборщика имѣется Отдѣленіе Банка, то поступающія суммы вносятся въ это Отдѣленіе, которое засимъ переводитъ ихъ въ Лондонъ.

Поступающія въ Банкъ деньги, послѣдній можетъ расходовать, какъ ему угодно. Онъ только долженъ во всякую минуту уплачивать по требованію правительства.

Относительно покрытія изъ поступающихъ къ провинціальнымъ сборщикамъ доходовъ мѣстныхъ расходовъ установленъ слѣдующій порядокъ: по общему правилу сами сборщики лишь препровождаютъ взысканныя деньги, но они могутъ производить также нѣкоторые мѣстные платежи до 1000 ф. стер., а на морское вѣдомство до 100 ф.ст. Въ такомъ случаѣ они пересылаютъ въ центральное учрежденіе вексель и счетъ расходовъ. Центральное учрежденіе посылаетъ вексель въ Банкъ на текущій счетъ Казначейства, а счетъ препровождается въ вѣдомство, по которому сдѣланъ въ провинціи расходъ. Послѣднее обязано перевести со своего текущаго счета у Генералъ-Плательщика израсходованную имъ сумму на текущій счетъ Государственнаго Каана-

чейства. Напримѣръ, сборщикъ таможенныхъ пошлинъ, собравши 200 ф. ст., 100 ф.ст. истратилъ по Морскому Министерству. Тогда сборщикъ отсылаетъ въ центральное таможенное управленіе въ Лондонѣ вексель въ 100 ф.ст.и счетъ расходовъ въ 100 ф.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 Генералъ-Плательщика 100 ф. на текущій годъ Государственнаго Казначейства.

Такимъ образомъ, въ Англійскій Банкъ стекаются всѣ суммы государства. Съ другой стороны отсюда же всѣ онѣ и расходуются: Генералъ-Плательщикъ обращается ежедневно съ требовательною вѣдомостью въ Государственное Казначейство объ отпускѣ ему потребной по приблизительному расчету суммы для расходовъ на данный день. Требовательныя вѣдомости Генералъ-Плательщика передаются Казначействомъ Государственному Контролеру, который по разсмотрѣніи ихъ дѣлаетъ распоряженіе о переводѣ требуемой суммы съ текущаго счета Государственнаго Казначейства на текущій счетъ Генералъ-Плательщика. Выдачи денегъ Генералъ-Плательщику разсматриваются, какъ произведенные расходы, да онѣ и подходятъ къ дѣйствительнымъ доходамъ, потому что въ концѣ каждаго дня у Генералъ-Плательщика на рукахъ остается небольшой остатокъ и обыкновенно оказывается, что послѣдній обревизованный отчетъ въ расходахъ на 80-90 милл.ф.ст. представляетъ

противъ выдачъ изъ консолидированнаго фонда разность немногимъ большую двухсотъ или трехсотъ тысячъ ф. ст. Разсмотрѣніе выдачъ Генералъ-Плательщику, какъ окончательныхъ расходовъ выгодно тѣмъ, что въ концѣ каждаго дня черезъ часъ или два по разнесеніи счетовъ по книгамъ, можетъ быть изготовленъ полный отчетъ о состояніи государственной кассы. Этими особыми удобствами и объясняется созданіе въ механизмѣ движенія государственныхъ суммъ Англіи должности Генералъ-Плательщика.

Всѣ вѣдомства, по мѣрѣ надобности въ денежныхъ средствахъ, направляютъ къ Генералъ-Плательщику свои требовательныя вѣдомости, съ указаніемъ росписи, по которому требуемая сумма ассигнована. Генералъ-Плательщикъ удовлетворяетъ предъявленныя къ нему требованія не прежде, какъ по удостовѣреніи, что требуемый кредитъ разрѣшенъ въ установленномъ порядкѣ. Для этого въ бюро Генералъ-Плательщика ведутся книги по отдѣльнымъ разрѣшеннымъ на текущій счетъ кредитамъ.

Платежи, разрѣшенные Генералъ-Плательщикомъ, производятся: 1| трансфертами по книгамъ. Всѣ платежи между учрежденіями, имѣющими отдѣльные текущіе счеты 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 Генералъ-Плательщика. 2| Векселями. Этимъ способомъ производят-

ся заграничные платежи. 3| Чеками. Это наиболѣе употребительный способъ платежей. Всѣ, за малыми исключеніями, платежи, которые производятся Генералъ-Плательщикомъ, совершаются чеками на Банкъ. По закону, платежи на сумму свыше 50 ф. ст. обязательно совершаются чеками; при платежахъ отъ 5 до 50 ф. ст. получателю принадлежитъ право выбора между чеками и наличными деньгами и только суммы ниже 5 ф. ст. 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 учрежденій.

Что касается расходовъ, то Генералъ-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 вѣдомости свѣряются съ свѣдѣніями, доставленными Банкомъ о суммахъ, списанныхъ съ текущаго счета Казначейства на текущій счетъ Генералъ-Плательщика. И здѣсь простое сличеніе указываетъ правильность и неправильность движенія суммъ. Благодаря

такому порядку получается единственная въ свѣтѣ централизація движенія суммъ по финансовому хозяйству. Выгоды этой системы: достигается прозрачность движенія суммъ, уменьшается кассовая наличность, упрощается администрація, переводы суммъ производятся быстрѣе и обходятся дешевле. Но для этого требуется, чтобы Банкъ былъ не просто транспортнымъ институтомъ для переводовъ денегъ изъ одной кассы въ другую, а чтобы онъ былъ сдѣланъ платежнымъ учрежденіемъ.

Вслѣдствіе слiянія государственныхъ средствъ со средствами Банка вся наличность кассы поставлена къ услугамъ кредита народнаго хозяйства; самая наличность, которую Банкъ долженъ держать для производства платежей сведена теперь къ минимуму вслѣдствіе 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. ф. ст.; 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 созданъ въ Англіи на средства Государственнаго Казначейства. Въ среднемъ около 40 милл. рубл. Банкъ располагаетъ для кредита. Банкъ Англіи пользуется деньгами безвозмездно, но за то онъ даромъ ведетъ счетоводство; его выгоды на про-

центахъ достигаютъ 120 тыс. ф. ст. въ годъ.

Теперь мы перейдемъ къ разсмотрѣнію положенія контроля въ финансовомъ механизмѣ Англіи.

КОНТРОЛЬ.

Раньше, какъ мы видѣли, король тратилъ, какъ хотѣлъ, деньги, ассигнованныя ему парламентомъ. Пока король не выходилъ изъ границъ ассигнованнаго ему кредита, парламентъ не предлагалъ ему вопросовъ, куда онъ истратилъ деньги; если же король предъявлялъ ему новое требованіе, парламентъ задавалъ 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 обложеніе, чѣмъ незаконное расходованіе. Съ Карла II начинается усвоеніе суммъ къ потребностямъ и строится отчетность такъ, чтобы можно было контролировать не только размѣры расходованія денегъ, но расходованія на опредѣленныя цѣли. Отсюда и развился предварительный контроль.

Во главѣ внѣшняго контроля стоитъ Генералъ-Контролеръ, который, какъ и его помощникъ, назначается короной безсрочно. Онъ - лицо совершенно независимое отъ правительства: при всей важности его должности, онъ не занимаетъ мѣста въ Кабинетѣ Министровъ. Прави-

тельство не можетъ удалить Контролера отъ должности, онъ несетъ отвѣтственность только предъ Парламентомъ. Онъ несмѣняемъ, ему опредѣлено содержаніе изъ консолидированнаго фонда, а не изъ ежегодно вотируемыхъ суммъ. Онъ не можетъ быть членомъ Парламента, онъ по идеѣ долженъ стоять внѣ партій. Но если бы Генералъ-Контролеръ вздумалъ злоупотреблять своей властью, то исполнительная власть можетъ обратиться къ помощи суда, именно въ Высшую Судебную Палату. И Палата можетъ принудить его выдать правительству разрѣшенныя Парламентомъ деньги. Рѣшеніе Судебной Палаты окончательно.

Генералъ-Контролеръ утверждаетъ платежи или на основаніи какого нибудь постоячнаго акта для расходовъ изъ консолидированнаго фонда |уплата процентовъ по государственному долгу|, или на основаніи акта усвоенія для такъ называемыхъ текущихъ расходовъ. Генералъ-Контролеръ долженъ удостовѣриться, есть ли разрѣшеніе на производство даннаго расхода, соблюдены ли всѣ формальности. Въ 1811 году Король сошелъ съ ума; актъ о регентствѣ не былъ изданъ. Англія вела войну съ Франціей и Парламентъ разрѣшилъ выдать милліонъ фунтовъ стерлинговъ на жалованье флоту. Но подписи Короля не было. Лордъ Гренвиль, бывшій тогда въ должности, соотвѣтствующей теперешней должности Генералъ-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 королев-

ской печати говорили, что они не могутъ, не нарушивъ присяги, выдать патентъ за королевской печатью. Видите, деньги ассигнованы, Парламентъ разрѣшилъ, затрудненіе чисто техническаго свойства. Юристы, бывшіе сами членами Министерства, рѣшили, что лордъ Гренвиль и клерки правы. Лордъ Гренвиль хотѣлъ, чтобы поспѣшили съ биллемъ о регентствѣ.

Но Генералъ-Контролеръ не только контролируетъ, чтобы изъ Банка выдавались только суммы, разрѣшенныя Парламентомъ, онъ смотритъ также за тѣмъ, 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 Генералъ-~~Прокурору~~ Контролеру отчеты въ расходованіи ихъ. Онъ просматриваетъ эти отчеты и свѣряетъ ихъ со своими замѣтками, такимъ образомъ онъ удостовѣряется были ли деньги израсходованы на тѣ предметы, на которые онѣ были предназначены или нѣтъ, и подтвержденъ ли каждый платежъ надлежащимъ оправдательнымъ документомъ.

Наконецъ, Генералъ-Контролеръ составляетъ докладъ Парламенту по каждой главѣ смѣтъ, обращая вниманіе на каждую неправильность. Контрольные отчеты поступаютъ въ Палату Общинъ. Послѣдняя назначаетъ Комитетъ, который просматриваетъ ихъ, даже самые ничтожные до 120 ф. ст., докладываетъ Палатѣ свои заключенія, обращаетъ вниманіе

на каждую неправильность и предлагаетъ мѣры, какія должны быть приняты въ данномъ случаѣ.

Всѣ отчеты публикуются.

Изъ разсмотрѣнія Англійскаго контроля, мы видимъ, что въ Англіи строго проведенъ контроль, предварительный и послѣдующій; контрольная власть сильна и независима отъ Правительства. Англійскій контроль документальный и, наконецъ, публичный. Въ результатѣ такой системы контроля получается то, что Англійскіе отчеты самые точные въ мірѣ каждый пенсъ расходуется 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 Англіи, проведенъ строгій контроль государственныхъ суммъ. Всѣ средства казны въ Бельгіи находятся въ акціонерномъ Бельгійскомъ Національномъ Банкѣ. Послѣдній обязанъ имѣть 45 отдѣленій - въ главныхъ городахъ каждаго судебнаго округа и другихъ важнѣйшихъ пунктахъ государства; кромѣ того, онъ обязанъ открывать отдѣленія вездѣ, гдѣ правительство найдетъ это нужнымъ.

Начальники отдѣленій назначаются королемъ по представленію Банка. Банкъ ежедневно сообщаетъ Министерству о количествѣ государственной наличности.

Различіе между устройствомъ англійской и бельгійской кассъ сводится къ слѣдующему: Англійскій Банкъ ведетъ все счетоводство, въ Бельгіи Банкъ не ведетъ счетовъ: имъ занимаются государственные чиновники. За то Англійскій Банкъ ничего не уплачиваетъ за пользованіе деньгами Государства, а Бельгійскій уплачиваетъ около 2,5 милліоновъ франковъ. Такимъ образомъ, государство ухитряется получать доходы съ государственныхъ суммъ.

Во главѣ контроля въ Бельгіи стоитъ Счетная Палата, въ составъ ея входятъ: президентъ, 6 совѣтниковъ и секретарь; они избираются Палатой Депутатовъ на 6 лѣтъ. Члены Счетной Палаты зависятъ исключительно отъ Нижней Палаты и во всякое время они могутъ быть уволены. Они не должны быть въ родствѣ между собою и съ членами Законодательной Палаты; они 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. И въ Бельгіи контроль Счетной Палаты предшествуетъ расходу: 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, посылаетъ для производства уплаты. Но предварительный

контроль въ Бельгіи простирается не на всѣ ассигновки: онъ не касается расходовъ постояннаго характера.

Засѣданія Счетной Палаты публичны, ея отчеты печатаются.

Различіе въ организаціи Государственнаго Контроля въ Англіи и Бельгіи состоитъ въ слѣдующемъ: въ Англіи Генералъ-Контролеръ и его помощникъ назначаются королевой безсрочно, пожизненно. Въ Бельгіи члены Счетной Палаты избираются Палатой Депутатовъ на 6 лѣтъ и могутъ быть смѣщаемы Палатой Депутатовъ. При неодобреніи ассигновки въ Англіи можно обращаться въ Высшую Судебную Палату. Въ Бельгіи, если Счетная Палата не разрѣшитъ выдачи, то соотвѣтствующій Министръ обращается въ Совѣтъ Министровъ. Если послѣдній найдетъ требованіе правильнымъ и возьметъ его подъ свою отвѣтственность, тогда Счетная Палата должна дать разрѣшеніе, но она доводитъ объ этомъ до свѣдѣнія Палаты Депутатовъ.

БЮДЖЕТЪ ВЪ РОССІИ.

Еще для первой четверти 17 вѣка есть свѣдѣнія объ общей суммѣ и объ отдѣльныхъ городовыхъ смѣтахъ, присылавшихся въ Москву для составленія общей. Но опредѣленныхъ правилъ для составленія этихъ смѣтъ тогда не было, балансъ не подводился. Приказы взи-

мали сборы, покрывали свои расходы, а избытки, если таковые оказывались, отсылались въ центральную казну. Если же случались дефициты, то они |приказы| просили помощи изъ общей кассы. 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.. Они нашли въ нѣкоторыхъ губерніяхъ остатки, которыми воспользовались для центральнаго управленія. Гласность принципіально исключалась изъ финансоваго хозяйства, "чтобы тайна ихъ |финансовъ|, какъ главнаго нерва государства, оставалась скрытой отъ всѣхъ иностранцевъ, слѣдуетъ допускать къ финансовымъ дѣламъ только дѣйствительныхъ тайныхъ совѣтниковъ" |Люберасъ въ своихъ мотивахъ объ учрежденіи коллегій|. Въ 1722-мъ году камеръ-коллегія составила роспись доходовъ и расходовъ. Извѣстны также роспись 1723 и 1724 годовъ. При Екатеринѣ II по устройству финансоваго хозяйства ничего не сдѣлано. Манифестомъ 8 Сентября 1802 года объ учрежденіи министерствъ на министерство финансовъ возложена обязанность ежегодно составлять на основаніи смѣтъ министровъ подробную роспись доходовъ и расходовъ, но никакихъ правилъ для составленія этихъ министерскихъ смѣтъ и росписи Министра Финансовъ до 1811 года и не было издано.

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 не достаетъ свѣдѣній о государственныхъ доходахъ и расходахъ, то Министръ Финансовъ сказалъ, 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, въ оборотахъ Государственнаго Казначейства и Ассигнаціоннаго Банка, а также и по монетному передѣлу и внѣшнимъ переводамъ суммъ почитать въ числѣ дѣлъ, тайнѣ подлежащихъ и оныхъ въ отчетъ Правительствующему Сенату не включать, а подносить о томъ особые счеты прямо ЕГО ИМПЕРАТОРСКОМУ ВЕЛИЧЕСТВУ на соизволеніе, кому угодно будетъ поручить просмотрѣть и провѣрить ихъ" |Печеринъ. Историческій обзоръ росписей государственныхъ доходовъ и расходовъ съ 1803 и 1843 г. включительно стр. 2|.

Существенное значеніе для развитія финансовой системы Россіи имѣлъ планъ финансовыхъ реформъ Сперанскаго, который впослѣдствіи былъ положенъ въ основу "Наказа" Министру Финансовъ. Въ этомъ планѣ Сперанскій, между прочимъ, говоритъ: "всѣ приходы и расходы должны быть учреждаемы ежегодною 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 великолѣпію государства; излишніе и безполезные, 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 однообразнымъ формамъ. На основаніи этихъ смѣтъ Министръ Финансовъ составляетъ общую роспись государственныхъ доходовъ и расходовъ, которую и вноситъ въ Государственный Совѣтъ; здѣсь она разсматривалась въ особомъ комитетѣ и всходила черезъ общее собраніе на Высочайшее утвержденіе. Согласно "Наказу" смѣты впослѣдствіи дѣйствительно вносились въ Государственный Совѣтъ за исключеніемъ 1813 и 1814 г.; смѣты на эти годы велѣно было внести не въ Государственный Совѣтъ, а въ Секретный Комитетъ Финансовъ [Коркуновъ Государственное пра-

во ч. 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 на столько въ тайнѣ, что когда Александру II |тогда еще наслѣднику| въ періодъ его ученія нужно было сообщить свѣдѣнія о финансахъ, то гр. Канкринъ не рѣшился дать эти свѣдѣнія безъ особаго Высочайшаго разрѣшенія. Государь разрѣшилъ и поручилъ Министру Финансовъ составить краткое обозрѣніе 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., Обзоръ гр. Канкрина и Печерина|.

Хотя по закону росписи ежегодно составлялись и утверждались, но дѣйствовавшія до 1862 года правила составленія ихъ были крайне недостаточны: смѣты не содержали всѣхъ средствъ и потребностей. Не было положительныхъ правилъ о томъ, какими доказательствами должно быть подкрѣплено требованіе, на основаніи какихъ именно законоположеній оно могло быть внесено въ смѣту. Спеціализація кредиторовъ 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 расходованіе которыхъ и вовсе ускользало отъ Государственнаго Совѣта. Періодъ дѣйствія смѣтъ былъ неограниченный. Поэтому, хотя росписи утверждались Высочайшею властью, онѣ не были безусловно обязательны къ исполненію, такъ какъ, во I-хъ, не представляли точныхъ данныхъ; во 2-хъ, не могли быть провѣрены, ибо расходы производились одновременно по разнымъ смѣтамъ и изъ разныхъ суммъ, находившихся въ распоряженіи Министровъ; изъ этихъ суммъ, однѣ подлежали государственной отчетности, другія - нѣтъ. Министры нерѣдко вытребовывали всѣ ассигнованныя имъ суммы и держали ихъ въ своихъ кассахъ неизрасходованными по нѣсколько лѣтъ. Сверхсмѣтные кредиты ниже 300 рублей производились соотвѣтствующими 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 суще-

формѣ сознавалась всѣми. Въ 1856 году былъ командированъ въ Западную Европу Валеріанъ Александровичъ Татариновъ для ознакомленія съ финансовымъ дѣломъ въ другихъ государствахъ. По возвращеніи Татариновъ представилъ Генералъ-Контролеру отчетъ. На основаніи его записокъ Генералъ-Контролеръ представилъ на Высочайшее утвержденіе одобренный высшей комиссіей проектъ улучшеній по разнымъ отраслямъ финансоваго хозяйства. Относительно составленія росписи въ этомъ проектѣ говорилось, что необходимо провести слѣдующія начала: 1| составленіе смѣтъ 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 смѣтъ съ разсмотрѣніемъ послѣдняго отчета по исполненію смѣты, какъ матеріала, представляющаго лучшее мѣрило для послѣдующихъ назначеній. 5| Сохраненіе главныхъ подраздѣленій росписи, перемѣщеніе лишь въ сферѣ второстепенныхъ подраздѣленій. 6| Закрытіе смѣтъ въ опредѣленный срокъ, послѣ чего всѣ неизрасходованные кредиты уничтожаются. Оставшіяся суммы поступаютъ въ счетъ свободныхъ рессурсовъ Государственнаго Казначейства. Мы видимъ, что въ этомъ проектѣ

намѣчается полный переходъ къ дѣйствующимъ въ Западной Европѣ правиламъ относительно установленій и исполненія росписи.

Для обсужденія проекта была назначена "Спеціальная Комиссія" 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. Эти параграфы не измѣняются и съ исключеніемъ какого нибудь дохода мѣсто его остается незанятымъ. Новые доходы, не умѣщающіеся въ среднихъ статьяхъ, помѣщаются въ концѣ росписи или смѣтъ безъ параграфовъ и статей и затѣмъ размѣщаются, 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. Оно очень удобно также для научныхъ цѣлей вообще и статистическихъ въ частности.

Государственная роспись проходитъ обязательно Государственный Совѣтъ. На основаніи утвержденной Верховной властью росписи открываются Министрамъ и Главнымъ Управленіямъ кредиты. Не допускается расходъ непоказанный въ росписи и неразрѣшенный Верховною властью экстраординарнымъ кредитомъ въ законодательномъ порядкѣ. По параграфамъ не допускается никакое перемѣщеніе. Такимъ образомъ, устанавливается спеціализація кредитовъ; исключеніе составляетъ 1862 г., въ этомъ году было допущено перемѣщеніе кредитовъ. Всѣ суммы, которыя раньше не включались въ роспись, теперь включаются въ нее. Экономическіе капиталы отдѣльныхъ министерствъ были обращены въ Государственное Казначейство; въ первый годъ составленія росписи по новымъ правиламъ экономическихъ капиталовъ поступило въ казну 42 мил.руб.,которые раньше расходовались безконтрольно по усмотрѣнію министровъ: они даютъ только ассигновки и по этимъ ассигновкамъ деньги выдаются изъ расходныхъ кассъ. Право распоряженія кредитомъ ограничивается извѣстнымъ срокомъ. Наконецъ, постепенно начинаетъ проводиться единство бюджета: въ 1876-мъ году слился съ общимъ бюджетомъ Имперіи бюджетъ Царства Польскаго, а съ 1884-го года къ нему былъ присоединенъ бюджетъ гражданскаго управленія Закавказскаго края. По закону I-го Января 1862 года роспись публикуется во всеобщее свѣдѣніе. Насколько глубоко было еще и теперь 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; 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 заранѣе заготовленное прошеніе объ отставкѣ было имъ подано. Никакія увѣщанія со стороны Министра не помогли и опубликованіе росписи было поручено другому лицу |Блиохъ. 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 60-хъ годовъ сдѣлали крупныя измѣненія. Въ концѣ лекціи мы постараемся объяснить имѣющимися у насъ данными причины этихъ коренныхъ реформъ, вызвавшихъ къ новой жизни наше финансовое хозяйство, а теперь перейдемъ къ разсмотрѣнію порядка составленія и утвержденія смѣтъ по правиламъ 22 Мая 1862 года.

Учрежденія, подвѣдомственныя Министерствамъ и

Главнымъ Управленіямъ, доставляютъ послѣднимъ росписанія доходовъ и расходовъ на будущій годъ. Если расходы низшихъ и среднихъ инстанцій не измѣняемы и нѣтъ надобности требовать ежегодно росписаній, то Министерства и Главныя Управленія могутъ установить періодическое, черезъ 2-3 года, доставленіе ихъ. Подвѣдомственныя учрежденія обязаны въ такомъ случаѣ доставлять только свѣдѣнія о перемѣнахъ, если таковыя случаются. На основаніи росписаній низшихъ и среднихъ учрежденій 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-го 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 Министръ Финансовъ представляетъ вмѣстѣ съ своими замѣчаніями и заключеніями не позже 1-го Ноября на разсмотрѣніе Государственнаго Совѣта.

Государственный Контроль, получивъ смѣты Мини-

стровъ въ томъ числѣ и смѣту Министра Финансовъ, провѣряетъ ихъ съ точки зрѣнія законности и исполненія смѣты предъидущаго года и дѣлаетъ замѣчанія; затѣмъ не позже I-го Октября онъ представляетъ на разсмотрѣніе Государственнаго Совѣта отчетъ за ближайшій смѣтный годъ.

Департаментъ Государственной Экономіи, по полученіи общей росписи, отчета Государственнаго Контролера объ исполненіи росписи предъидущаго года и замѣчаній Министра Финансовъ и Государственнаго Контроля на смѣты Министра Финансовъ и остальныхъ Министерствъ, разсматриваетъ послѣднія вмѣстѣ съ тѣми Министрами, по смѣтамъ которыхъ были сдѣланы замѣчанія, дѣло разсматривается вновь въ присутствіи Министра Финансовъ и Государственнаго Контролера. При этомъ дѣло осложняется тѣмъ, что между нашими Министрами нѣтъ солидарности. У насъ нѣтъ Министерствъ, а есть Министры. Департаментъ Государственной Экономіи поэтому долженъ прежде всего стараться установить эту солидарность, а потомъ уже разсматривать роспись. На западѣ солидарность - первое условіе существованія кабинета, поэтому тамъ не можетъ быть кореннаго разногласія между Министрами. Постановивъ заключеніе по возникшимъ разногласіямъ, Департаментъ Государственной Экономіи разсматриваетъ государственную роспись. Но, вслѣдствіе малочисленнаго состава онъ не имѣетъ возможности назначать комиссіей и потому дѣло очень затягивается:

роспись на 1867-й годъ была утверждена въ общемъ собраніи лишь 27-го Марта; роспись на 1868 годъ - 28-го Февраля. Въ Парламентскихъ государствахъ многочисленный составъ Палатъ позволяетъ назначать отдѣльныя комиссіи для скорѣйшаго разсмотрѣнія росписи. 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 росписки: смѣты Министровъ и Главныхъ Управляющихъ 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 Министровъ и Главныхъ Управленій пройдутъ черезъ Департаментъ Государственной Экономіи и будутъ сдѣланы въ нихъ соотвѣтственныя измѣненія. Роспись въ такомъ видѣ поступаетъ въ Общее Собраніе Государственнаго Совѣта и оттуда представляется на Высочайшее утвержденіе |"Государственное счетоводство и финансовая отчетность въ Англіи" Бунге 7|.

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 наступленія

этихъ сроковъ кредиты уничтожаются; оставшіяся суммы считаются свободными рессурсами Государственнаго Казначейства.

Сверхсмѣтные кредиты бываютъ дополнительные по предметамъ, вошедшимъ въ составъ смѣтъ, и экстраординарные по предметамъ, не вошедшимъ въ нее. 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 при составленіи 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 Государственнымъ Контролеромъ и затѣмъ уже передать дѣло въ Департаментъ Государственной Экономіи. Разсмотрѣніе сверхсмѣтныхъ кредитовъ пріурочивается къ I-му Апрѣля, I2 Октября и I Декабря. Къ этому времени Министръ Финансовъ доставляетъ свѣдѣнія о состояніи Государственной кассы и соотвѣтственно съ этимъ - о воз-

можности или невозможности удовлетворить испрашиваемые кредиты.

Изъ общихъ правилъ объ исполненіи росписи допускаются нѣкоторыя исключенія: относительно сверхсмѣтныхъ кредитовъ по Высочайшему Двору соотвѣтствующіе Министры по соглашенію съ Министромъ Финансовъ входятъ съ прямыми докладами въ Государю Императору, а Министръ Финансовъ сообщаетъ объ этихъ кредитахъ Государственному Совѣту и Государственному Контролю особыми вѣдомостями. Сверхсмѣтные кредиты, требующіе быстроты и тайны, испрашиваются непосредственными докладами Генералъ-Адмирала и Министровъ - Военнаго и Иностранныхъ Дѣлъ. Министръ Финансовъ открываетъ собственною властью дополнительные кредиты по уплатѣ процентовъ и погашенія по государственнымъ долгамъ.

Первоначально у насъ росписи составлялись съ чрезвычайной подробностью до дробей копѣекъ; съ 1872 года ограничиваются рублями. По правиламъ 1862 года указывались расходы по взиманію доходовъ. Съ 1873 года это уничтожено: нашли, что эти свѣдѣнія недостаточно точны. Въ томъ же 1873 году были установлены нормальные бюджеты для Министерствъ Военнаго и Морского, о которыхъ мы говорили раньше.

КАССОВОЕ УСТРОЙСТВО.

Теперь мы перейдемъ къ разсмотрѣнію кассоваго устройства въ Россіи. Мы говорили, что устройство кассоваго дѣла обыкновенно проходитъ три ступени: первая ступень - кассы децентрализованныя; территоріальныя кассы и кассы по отдѣльнымъ вѣдомствамъ; вторая ступень характеризуется централизаціей кассъ въ рукахъ одного вѣдомства - Министерства Финансовъ; третья ступень - банковая система государственныхъ кассъ; всѣ суммы государства сосредоточиваются въ банкахъ и сливаются съ его суммами. Россія также прошла и проходитъ эту смѣну кассовыхъ системъ и мы постараемся прослѣдить ее. Это будетъ также иллюстраціей къ изложенной выше теоріи кассоваго устройства. До 1862 года кассовое дѣло въ Россіи находилось на первой ступени развитія, - кассы были децентрализованы: каждое Министерство и даже отдѣльныя управленія имѣли свои кассы. Многіе сборы и расходы производились внѣ вѣдѣнія Министра 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 въ разбродъ, видно изъ того, что нѣкоторыя управленія помѣщали свои собственныя средства въ формѣ процентныхъ вкладовъ въ кредитныя учрежденія, а правительство въ то же время занимало большія суммы для своихъ надобностей. Обыкновенно Министерства равомъ выбирали ассигнованные имъ кредиты и эти деньги иногда лежали безъ употребленія десятки лѣтъ. 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 неудобства 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 учрежденій, имѣющихъ право распоряжаться ассигнованными имъ кредитами; необходимо передать всѣ капиталы разныхъ управленій въ Государственное Казначейство. Татариновъ предлагалъ даже банковую систему кассы, но она у него не была достаточно разработана. Результатомъ этого проекта было установленіе системы единства кассы съ 1864 года въ С.Петербургской губерніи, а съ 1866 и во всей Россіи. Всѣ доходы 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 спеціальныхъ сборщиковъ и уѣздныя казначейства. Кассы расходныя: губернскія казначейства, Главное казначейство въ Петербургѣ,

касса Государственной Комиссіи погашенія долговъ и уѣздныя казначейства по порученіямъ губернскихъ.

Кассы спеціальныхъ сборщиковъ взимаютъ доходы горные, монетные, пробирные, таможенные, почтовые, лѣсные, желѣзныхъ дорогъ, телеграфные, крѣпостные 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 спеціальныхъ сборщиковъ и уѣздныхъ казначействъ подлежатъ непосредственной отчетности передъ государственнымъ Контролемъ.

Главное казначейство въ Петербургѣ 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.

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 разсрочекъ. Избытки дохо-

довъ отсылаютъ въ Государственный Банкъ. Кромѣ того Казначейства производятъ продажу гербовой бумаги, марокъ, бандеролей, выдаютъ свидѣтельства и патенты по акцизнымъ сборамъ. выдаютъ свидѣтельства на право торговли, билеты на торгово-промышленныя заведенія.

Итакъ, съ 60-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. Но связь эта очень слабая: въ 1888 году казначействами было переведено въ банкъ 252 м.р., въ 1889 году - 235 мил.руб., въ 1890 году - 293 мил.руб., слѣдовательно только 1|3 1|4 всѣхъ поступленій попадаетъ въ банкъ, а остальныя 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 министерству Финансовъ необходимо имѣть спеціальныя учрежденія для собиранія доходовъ и производства расходовъ. Поэтому организація отдѣльныхъ государственныхъ казначействъ была необходима въ 60-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 этой комиссіи говорилось: "сорокъ лѣтъ назадъ, когда усовершенствованные пути сообщенія и средства сношеній даже и въ Европейской Россіи были еще большою рѣдкостью, а банковыя учрежденія съ ограниченною сферою дѣятельности существовали лишь въ столицахъ и немногихъ портовыхъ городахъ, казнѣ было необходимо имѣть свои спеціальные 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 банковой".

Въ этой комиссіи указывалось на неудобство системы казначействъ и на преимущества банковой системы государственныхъ кассъ. Казначейства, говорилось, учрежденія бюрократическія, дѣйствуютъ тяжело; сношенія съ ними частныхъ лицъ требуютъ затраты большаго времени, чѣмъ съ банками; присутственные часы въ нихъ менѣе продолжительны, чѣмъ въ банкахъ, до I ч. Моментъ наибольшаго поступленія государственныхъ доходовъ не всегда совпадаетъ съ моментомъ наибольшей потребности въ средствахъ для удовлетворенія государственныхъ нуждъ. А такъ какъ государственныя нужды должны удовлетворяться безотлагательно, то даже при бюджетѣ съ реальнымъ повышеніемъ доходовъ, иногда мо-

жетъ 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 банковой системѣ государственныхъ кассъ дѣло зачастую сводится къ контокурентному счету Банка съ казной, вполнѣ обезпеченному безусловно вѣрнымъ въ концѣ концовъ поступленіемъ государственныхъ доходовъ. При банковой системѣ государственныхъ кассъ достигается сокращеніе суммы денегъ, потребной для производства платежей: всѣ денежные расчеты между отдѣльными вѣдомствами и учрежденіями могутъ дѣлаться простымъ переводомъ по книгамъ Банка. Такимъ же путемъ могутъ дѣлаться расчеты и съ частными лицами, имѣющими счетъ въ Государственномъ Банкѣ. Съ лицами, не имѣющими текущаго счета въ Банкѣ расчетъ производится посредствомъ чековъ. Расчетъ при помощи чековъ представляетъ значительныя преимущества для частныхъ лицъ: ихъ можно передавать другимъ лицамъ, можно размѣнивать и учитывать въ другихъ банковыхъ учрежденіяхъ, тогда какъ по ассигновкѣ можно получить деньги только изъ того казначейства, на которое оно выдано.

Государственныя Казначейства играютъ у насъ только пассивную роль: находящіяся въ нихъ суммы лежатъ непроизводительно, не принося пользы ни казнѣ, ни торгово-промышленному обороту, а между тѣмъ тѣже суммы при банковой системѣ государственныхъ кассъ могли

бы итти на удовлетвореніе кредита. Государственный Банкъ, принимая на себя веденіе казначейскихъ операцій, въ то же время остается активнымъ органомъ: прибылями отъ своихъ операцій онъ покрываетъ издержки своего управленія и еще приноситъ значительные доходы. Теперь и банковыя отдѣленія и казначейства должны держать непроизводительно нѣкоторую сумму денегъ; при объединеніи кассъ вмѣсто двухъ мертвыхъ капиталовъ, потребовался только одинъ. Затѣмъ при слияніи кассъ уменьшилась бы потребность пересылки денежныхъ знаковъ. Не менѣе важны, по словамъ упомянутой комиссіи, выгоды банковой 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; исключеніе изъ бюджета расходовъ на содержаніе губернскихъ и уѣздныхъ казначействъ представитъ сбереженіе около 4 милліоновъ. На основаніи такихъ соображеній комиссіи предлагали такой 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 губернскихъ городахъ учреждаются конторы государственнаго банка; онѣ ведутъ отчетность по правиламъ банка, но въ казначейской своей части подчиняются Департаменту Государственнаго Казначейства.

Въ уѣздныхъ городахъ открываются отдѣленія Государственнаго Банка. Въ казначейскомъ отношеніи они производятъ всѣ операціи уѣздныхъ казначействъ по пріему и выдачѣ денегъ, подчиняясь губернскимъ конторамъ Банка, какъ распорядительнымъ учрежденіямъ. Кассы спеціальныхъ сборщиковъ, говорилось въ комиссіи, продолжаютъ существовать, но послѣдовательное проведеніе принципа единства кассы требуетъ возможно большаго распространенія оплаты спеціальныхъ сборовъ по системѣ штемпельныхъ марокъ и тому подобныхъ знаковъ: столь удачно испытанныхъ на почтовыхъ, гербовыхъ и акцизныхъ маркахъ, бандеролѣхъ и т.п. Продажа этихъ знаковъ можетъ быть съ большимъ удобствомъ сосредоточена въ губернскихъ и уѣздныхъ банковыхъ учрежденіяхъ; туда же и спеціальные сборщики передаютъ собранныя ими суммы по тѣмъ же правиламъ, какія дѣйствуютъ теперь для передачи денегъ кассами спеціальныхъ сборщиковъ въ казначейства.

Наконецъ, въ важнѣйшихъ селеніяхъ и волостяхъ усматриваются агентства Банка. Агенты банка принимаютъ до извѣстной суммы казенные и банковые платежи. Они собираютъ также окладные сборы, являясь къ плательщикамъ лично въ указанные для того сроки. Чѣмъ

больше сроковъ, говоритъ Комиссія, тѣмъ меньше возможность накопленія недоимокъ, которыя далеко не всегда возникаютъ по неимѣнію средствъ уплаты. Иногда деньги у плательщика есть, но срокъ уплаты не наступилъ и пока онъ наступитъ плательщикъ истратитъ деньги на другія потребности.

Кромѣ пріема и сбора казенныхъ платежей агенты взыскиваютъ и получаютъ суммы, слѣдуемыя банку по его коммерческимъ операціямъ; они собираютъ также по порученію Банка и податныхъ инспекторовъ разныя свѣдѣнія о кредитоспособности лицъ и свѣдѣнія необходимыя для раскладки казенныхъ сборовъ. Многіе случаи мелліоративнаго, промышленнаго, мелкаго торговаго кредита окажутся возможными при помощи агентовъ, которые съ одной стороны будутъ доставлять банку свѣдѣнія о кредитоспособности клієнтовъ, съ другой слѣдить за своевременнымъ взысканіемъ слѣдуемыхъ банку платежей. Только такимъ путемъ возможно разсѣяніе кредита въ населеніи.

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 вводятся въ сферу государственнаго банка по уставу 6 Іюня 1894 года. 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 будетъ имѣть возможность наблюдать за дѣйствительнымъ употребленіемъ ссуды согласно цѣлямъ ея выдачи, только въ этомъ случаѣ онъ въ состояніи будетъ опредѣлить кредитоспособность мелкаго торговца, ремесленника и кустаря, которые по новому уставу могутъ получать ссуды до 300 руб. безъ всякаго обезпеченія съ ихъ стороны. По проекту для обезпеченія Банка агенты его вносятъ денежный залогъ; вмѣсто залога они могутъ соединяться въ общество съ круговой порукой.

За дѣйствіями агентовъ банка наблюдаютъ податные инспектора. Они смотрятъ за правильнымъ поступленіемъ окладныхъ и неокладныхъ сборовъ по своимъ участкамъ, распоряжаются взысканіемъ недоимокъ, возбуждаютъ, въ случаѣ надобности представленія о льготахъ по взысканію казенныхъ платежей, о сложеніи недоимокъ и проч.

Далѣе въ комиссіи поднимался вопросъ объ уничтоженіи Казенныхъ Палатъ; вмѣсто нихъ предлагалось учредить губернскіе и уѣздные съѣзды податныхъ инспекторовъ, организованные на подобіе съѣздовъ мировыхъ судей. Ихъ вѣдѣнію поручить вопросы о возвратѣ денегъ, о льготахъ по платежу, о сложеніи недоимокъ и проч. Казенныя Палаты, учрежденныя въ 1775 году, первоначально завѣдывали государственными доходами, казначейскою и контрольною часть. Онѣ вѣдали ревизскую часть, очень важную въ то время, когда крестьяне были обложены подушною податью. Съ 1776 года Казенной Па-

латѣ были поручены дѣла о рекрутской повинности. Имъ были подчинены казенные крестьяне. Такъ было до 60-хъ годовъ. Затѣмъ постепенно отъ Казенной Палаты отнимаются одна функція за другой: въ 1866 году отъ нихъ отошло акцизное дѣло, которое передано въ акцизныя управленія,- и контрольное, которое передано въ контрольныя палаты. Уставъ о воинской повинчости освободилъ Казенныя Палаты отъ рекрутской части. Въ Казенной Палатѣ осталось тогда вмѣсто пяти только два отдѣленія - казначейское и ревизское. Но послѣднее, съ отмѣной подушной подати, потеряло свое фискальное значеніе. Другія функція Казенныхъ Палатъ остаются при нихъ или какъ остатокъ прежней организаціи, или мало касаются финансоваго дѣла; таковы: приписка мѣщанъ къ мѣщанскимъ обществамъ; дѣла по выдачѣ пособій нижнимъ чинамъ и др. Главныя функціи ихъ теперь: наблюденіе за казначейскою частью; руководство и наблюденіе за дѣятельностью податныхъ инспекторовъ; производство торговъ по казеннымъ подрядамъ и поставкамъ; наложеніе взысканій за нарушеніе уставовъ казеннаго управленія Казенныя Палаты не собираютъ никакихъ доходовъ и только наблюдаютъ за поступленіемъ ихъ. Всѣ эти функціи могутъ быть съ успѣхомъ раздѣлены между учрежденіями Государственнаго Банка, губернскими податными присутствіями и проектированными съѣздами податныхъ инспекторовъ. Въ общемъ упраздненіе Казенныхъ Палатъ по вычисленіямъ, сдѣланнымъ въ проектѣ, обѣщаетъ сокращеніе казенныхъ расходовъ

на сумму до 6,500 тыс. рублей.

Такимъ образомъ, при возложеніи казначейскихъ функцій на банкъ результатомъ было бы: 1| утилизація банкомъ праздно лежащихъ средствъ въ нѣсколько милліоновъ рублей |53 м.р.|; 2| Государственный Банкъ значительно увеличилъ бы свои средства: извѣстная часть государственныхъ суммъ отличается прикрѣпленностью, напримѣръ, въ Англійскомъ Банкѣ около 40 мил. р.; 3| банковая децентрализація содѣйствовала бы привлеченію къ государственному кредиту провинціальныхъ мелкихъ капиталовъ; 4| уменьшился бы рискъ при храненіи денегъ; 5| уменьшилось бы количество служащихъ. Примѣромъ можетъ служить Шотландія, гдѣ на каждое мѣстечко въ 700 жителей есть отдѣленіе банка или агентура.

КОНТРОЛЬ.

Мы видѣли, что главнѣйшія черты современнаго контроля сводятся къ слѣдующимъ: контроль долженъ быть предварительный и послѣдующій; онъ долженъ быть документальный; контроль долженъ быть учрежденіемъ, независимымъ отъ исполнительной власти; наконецъ, контроль долженъ быть публичный.

Если мы обратимся къ контролю, бывшему у насъ до реформъ 60-хъ годовъ и дѣйствующему теперь, то увидимъ большую разницу.

Во Франціи разсказывается, какъ курьезъ, что тамъ въ XVIII вѣкѣ, когда должности продавались, всякое должностное лицо могло купить должность своего собственнаго контролера. То же было у насъ, съ тою только разницей, что у насъ не нужно было до 62-го года 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 законнымъ производствомъ расходовъ. Въ 1811 году было учреждено главное управленіе ревизіи государственныхъ счетовъ съ Генералъ-Контролеромъ во главѣ. Съ этого времени до 1864 г. контроль у насъ былъ устроенъ слѣдующимъ образомъ: при казенныхъ палатахъ имѣлись особыя счетныя отдѣленія. Сюда губернскія 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 губерніи. Эти отчеты посылались въ соотвѣтствующіе департаменты Министерствъ. Министерства же отъ себя посылали въ Государственный Контроль краткіе отчеты, составленные на основаніи "Генеральныхъ отчетовъ" Казенныхъ Палатъ.

Документовъ при этомъ никакихъ не прилагалось. На основаніи этихъ отчетовъ, не подкрѣпленныхъ документами, Государственный Контроль и долженъ былъ дѣлать свои выводы. Очевидно, контроль вполнѣ зависѣлъ отъ Министерствъ. Уполномоченный наблюдалъ за правильностью употребленія суммъ контроль не былъ вооруженъ ни правами, ни средствами для исполненія своихъ обязанностей. Доставляемые ему иногда черезъ 5 - 6 лѣтъ отчеты Министровъ давали полную картину движенія суммъ, но картину, построенную на данныхъ, доставленныхъ самими же Министрами. Провѣрить эти отчеты за неимѣніемъ документовъ не было никакой возможности. Если Министръ писалъ, что на одного больного тратится въ больницѣ 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, доставленныя Министромъ 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. Далѣе, контролировали отдѣленія Департаментовъ; но они также либо контролировали дѣйствія своихъ директоровъ, либо распоряженія Министра, отъ котораго они зависѣли. Такимъ образомъ, ревизію могли производить либо учрежденія сами себѣ, либо низшія учрежденія контролировали дѣйствія своихъ начальниковъ.

Если припомнить изложенное выше о составленіи росписи, именно, что значительная часть суммъ находилась въ рукахъ министровъ въ видѣ экономическихъ и другихъ капиталовъ, которые не подлежали никакому контролю; что министры часто вытребывали всѣ ассигнованные кредиты и держали ихъ у себя или отдавали на проценты; что сроковъ для исполненія смѣтъ не было, то можно видѣть, что до 1864 года у насъ игнорировались всякія правила государственнаго контроля. Не удивительно, что при такихъ порядкахъ вездѣ царствовалъ произволъ и злоупотребленія. Комиссіи въ 50-хъ годахъ открыли полное несоотвѣтствіе расходовъ по отчетамъ съ расходами по книгамъ.

Въ 50-хъ годахъ былъ командированъ Татариновъ

для изученія финансоваго дѣла въ Западной Европѣ. Матеріалы, добытые трудами Татаринова, легли въ основу совершенныхъ въ 1863 - 66 г.г. преобразованій въ организаціи 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 можетъ только раскрывать преступленія, но не предупреждать ихъ; далѣе онъ предлагалъ производство ревизіи по подлиннымъ документамъ. При существовавшихъ до 64 года порядкахъ контролировались собственно только кассы, а для распорядительныхъ властей не было контроля. Татариновъ предлагалъ установить контроль и для распорядителей. Для этого необходимо было создать сильный, вполнѣ независимый отъ исполнительной власти контрольный органъ. Предложенія Татаринова, одобренныя Верховной властью, разсматривались сначала въ комитетѣ министровъ, затѣмъ переданы въ "спеціальную комиссію", которой были выработаны дѣйствующія въ настоящее время правила. Во главѣ контроля стоитъ теперь государственный контролеръ, который пользуется властью министра. Органомъ контроля въ губерніяхъ являются контрольныя палаты. Онѣ не принадлежатъ къ общимъ губернскимъ мѣстамъ, а къ вѣдомству Государственнаго контроля. Отъ него онѣ зависятъ и ему даютъ отчетъ въ произведенныхъ доку-

ментальныхъ ревизіяхъ. Слабость контрольной власти заключается въ томъ, что она ограничена: контроль не можетъ налагать взысканій за неприложеніе документовъ: онъ можетъ только требовать ихъ и жаловаться соотвѣтствующему начальству. Но его требованія могутъ подолгу оставаться неисполненными. Требованія объясненій по неправильностямъ въ расходахъ постигаетъ та же участь или получаются уклончивые отвѣты. Если контроль найдетъ, что должностное лицо причинило ущербъ казнѣ, то онъ обращаетъ потерянную такимъ образомъ казной сумму въ начетъ лицу, упущеніями котораго причиненъ казнѣ убытокъ. Но такое постановленіе контроля не имѣетъ силы безъ согласія начальства того лица, которое подлежитъ начету. Если начальство не согласно, то дѣло переходитъ въ Совѣтъ Государственнаго Контроля и Сенатъ, если подлежитъ начету губернаторъ. Слѣдовало бы дать Государственному контролю власть или право сбращаться къ общимъ судамъ. Постановленіе Совѣта контроля должно бы быть окончательнымъ |Головачевъ, Десять лѣтъ реформы 1872 г.|.

Правилами 1866 года контроль у насъ установленъ документальный, послѣдующій: всѣ губернскія и уѣздныя казначейства, а также и кассы спеціальныхъ 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 всѣми относящимися къ нимъ документами. Кромѣ того не позже 15 числа каждаго мѣсяца, слѣдующаго за отчетнымъ, всѣ распорядительныя управленія, по требованію которыхъ поступали доходы и производились расходы, представляютъ оправдательные документы.

Контроль обязанъ представлять свой отчетъ объ исполненіи годовой росписи не позже конца слѣдующаго года, ко времени разсмотрѣнія смѣтъ на будущій, для пользованія имъ при разсмотрѣніи смѣтъ наступающаго года. (декабрь месяцъ)

Но роль контроля не ограничивается послѣдующей ревизіей: онъ разсматриваетъ смѣты, ихъ согласіе съ закономъ, онъ дѣлаетъ на нихъ замѣчанія; а это уже относится къ области предварительнаго контроля. По сверхсмѣтнымъ чрезвычайнымъ кредитамъ спрашиваютъ мнѣніе контроля только по требованію Государственнаго Совѣта, когда есть основанія полагать, что контроль имѣетъ какія нибудь важныя свѣдѣнія и можетъ сдѣлать какія нибудь замѣчанія.

Въ настоящее время, принципъ предварительной ревизіи получаетъ все большее развитіе; такъ Государственному контролю дано право предварительной ревизіи денежныхъ и матеріальныхъ оборотовъ по эксплоатаціи и постройкѣ всѣхъ казенныхъ и нѣкоторыхъ частныхъ желѣзныхъ дорогъ. Предварительному

контролю подлежатъ также расходы по устройству и улучшенію коммерческихъ портовъ, операцій по постройкѣ казармъ и др.

Нѣкоторыя 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 особенная канцелярія Министерства Финансовъ по кредитной части въ оборотахъ ея по кредитнымъ операціямъ; 4| хозяйственное управленіе при Св. Синодѣ по спеціальнымъ средствамъ духовнаго вѣдомства и суммамъ, отпускаемымъ изъ казны на духовно-учебныя заведенія; 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.

Разсматривая послѣдовательно исторію росписи, кассоваго дѣла и контроля, мы видѣли, что во всемъ финансовомъ механизмѣ Россіи въ 60 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 нача-

ла, проведенныя въ финансовомъ хозяйствѣ Западной Европы. Чтобы понять причину такой смѣны формъ финансоваго хозяйства, мы должны бросить взглядъ на экономическій и соціальный строй Россіи того времени, ибо мы знаемъ, что всякая политика, въ томъ числѣ и финансовая, диктуется экономической и зависящей отъ нея соціальной 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 міровой рынокъ, развивается фабричная промышленность. Вмѣстѣ 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 года до 60-хъ годовъ въ финансовомъ управленіи страны не происходило никакихъ перемѣнъ. Такая ненормальная задержка, обусловленная тогдашнимъ соціальнымъ строемъ страны, не могла не отразиться гибельно на финансовомъ хозяйствѣ; мы уже видѣли къ какимъ ненормальностямъ привела она какъ въ составленіи и исполненіи смѣтъ, такъ въ кассовомъ дѣлѣ и

контролѣ. Вотъ что говоритъ знатокъ русскихъ финансовъ Блiохъ о тогдашнемъ финансовомъ положенiи Россiи: "Во всѣхъ частяхъ тогдашней исполнительной финансовой и судебной администрацiи при наружной благообразной обстановкѣ, расхищенiе казенныхъ и общественныхъ суммъ, злоупотребленiе властью... были обыденными, рѣдко кого поражавшими явленiями". |Блiохъ II т. 69|. "Каждое вѣдомство было государствомъ въ государствѣ - Ежегодное составленiе и утвержденiе росписей было лишь формальностью, такъ какъ всякое Министерство производило свои расходы помимо росписи, каждое вѣдомство требовало себѣ столько сверхсмѣтныхъ и дополнительныхъ ассигнованiй, сколько оно хотѣло. Никакого порядка въ государственномъ хозяйствѣ невозможно было отыскать". |70|.

При такихъ обстоятельствахъ естественно, что государственное хозяйство не могло идти правильно: съ 1845 года въ нашемъ бюджетѣ начались хроническiе дефициты, ежегодно возраставшiе, которые заставляли сильно задумываться нашихъ финансистовъ того времени. Вдобавокъ Россiи еще пришлось въ это время вступить въ войну съ Западной Европой. "Крымская война, говоритъ Блiохъ, характеризуя соцiальный строй тогдашняго русскаго общества, не могло не кончиться погромомъ для насъ: въ этой войнѣ мы встрѣтились лицомъ къ лицу съ Западомъ,

зрѣлымъ въ умственной, политической и экономической жизни. Этой зрѣлости мы противопоставили населеніе, вѣками закрѣпощенное, лишенное свѣта просвѣщенія, привычное къ ярму рабства. У этого населенія, лишеннаго человѣческихъ правъ, конечно, умственной и политической зрѣлости быть не могло. Рядомъ съ нимъ шелъ классъ рабовладѣльцевъ, знавшій только свои имущественные и сословные интересы, которые считались имъ главными столпами и устоями отечества. У этой замкнутой кассы трудно доискаться чего либо, выходящаго за предѣлы обычныхъ отправленій, низменныхъ 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 торгово-промышленный міръ". |Вліохъ II т. 24|.

Бюрократическій формализмъ, прикрывавшій безпорядки и злоупотребленія, довелъ финансы государства до полнаго разстройства, а конструкція класса препятствовала своевременному введенію реформъ: для дворянства, которое не платило налоговъ, а только пользовалось ими, какъ служилое сословіе, всѣ

Эти непорядки были даже на руку. Но кризисъ приближался. Расходы на Крымскую войну только ускорили его. Долги Россіи росли съ каждымъ годомъ; въ 1852 году они равнялись 1,043 мил. р., въ 1862 г. 1,553 мил. руб.. Слѣдовательно, они увеличивались на 48,87%... |Микулинъ "Русскій государственный кредитъ" стр. 250|.

Такія крайнія обстоятельства повели къ реформѣ.

Вотъ чѣмъ объясняетъ необходимость публикаціи росписи Комитетъ Финансовъ въ засѣданіи 25 Декабря 1862 года:

"Дефициты, начавшіеся у насъ съ 1845 года, покрывались преимущественно займами изъ кредитныхъ установленій. Отъ нихъ Правительство получало ежегодно значительныя суммы за умѣренный процентъ безгласно, какъ бы незамѣтнымъ образомъ. Вслѣдствіе этого оно къ заграничнымъ займамъ обращалось умѣренно. При такомъ порядкѣ государственный кредитъ могъ поддерживаться, даже возвышаться безъ всякаго, такъ сказать, прямого обращенія Правительства къ общественному мнѣнію, объявленіемъ о своихъ доходахъ и расходахъ: факты замѣняли мѣсто объявленій. Русское Правительство платило по займамъ исправно, занимало умѣренно, фонды его возвышались въ цѣнѣ, купоны по онымъ реализировались обыкновенно по хорошему, а иногда и по весьма выгодному век-

сельному курсу; при всемъ этомъ кредитъ могъ поддерживаться и улучшаться и безъ публикацій росписей.

"Но теперь обстоятельства измѣнились. Банки не только не могутъ поддерживать Государственное Казначейство, а, напротивъ, вслѣдствіе усиленныхъ востребованій капиталовъ, затраченныхъ въ значительной степени на покрытіе прежнихъ дефицитовъ, были поставлены въ невозможность продолжать обычныя ссуды частнымъ лицамъ, даже сами затруднялись въ возвратѣ вкладовъ, такъ что, не смотря на усилія Государственнаго Казначейства, должны были быть закрыты.

"Малый успѣхъ послѣднихъ нашихъ займовъ, паденіе курса на наши фонды, печатныя сужденія въ нашихъ и иностранныхъ журналахъ, частныя корреспонденціи банкировъ - все это слишкомъ ясно доказывало, что недовѣріе къ нашему финансовому положенію вкоренилось въ общественномъ мнѣніи".

Комитетъ, разсматривавшій этотъ вопросъ, говорилъ о необходимости возстановить довѣріе. "Довѣріе же можетъ быть возстановлено не иначе, какъ полною откровенностью Правительства относительно своихъ финансовъ. Слѣпое довѣріе по преданію, основанное на неопредѣленныхъ, но общепринятыхъ понятіяхъ о рессурсахъ Россіи, не имѣетъ уже прежней силы; возстановить его въ нашъ вѣкъ публично-

сти невозможно; но оно можетъ быть возстановлено на другихъ основаніяхъ, 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 всѣмъ симъ соображеніямъ, Комитетъ Финансовъ убѣжденъ, что публикованіе росписи не можетъ быть долѣе откладываемо безъ существеннаго и, можетъ быть, неисправимаго вреда для государственныхъ финансовъ" |Печеринъ. Историческій обзоръ росписей Государственныхъ доходовъ и расходовъ съ 1844 по 1864 годъ включительно стр. 205 - 7|.

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.

ФОРМЫ ВЗИМАНІЯ.

Мы видѣли, какъ и кѣмъ устанавливаются доходы и расходы государства, какъ хранятся собранныя суммы, какъ контролируется точное исполненіе бюд-

жетнаго закона, но теперь другой вопросъ; какъ взимаются эти установленные доходы. Самый масштабъ, которымъ опредѣляется размѣръ суммы, причитающейся съ каждаго плательщика, мы оставимъ въ сторонѣ. Смѣна этихъ масштабовъ имѣетъ свою очень интересную исторію: сначала такимъ масштабомъ была общая имущественная масса; затѣмъ онъ распадается на отдѣльныя формы: поземельное, обладаніе недвижимостью, капиталомъ, окладъ жалованья; 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, экономическій уровень страны и проч. Но этотъ вопросъ - вопросъ о мѣрѣ, которой измѣряется налогоспособность плательщика, мы пока оставляемъ Мы допускаемъ, что налогоспособность плательщика измѣрена и займемся самимъ моментомъ, к а к ъ с у м м а, н а з н а ч е н н а я с ъ т о г о и л и и н о г о п л а т е л ь щ и к а, п о п а д а е т ъ в ъ к а с с у г о с у д а р с т в а. Это вопросъ о формахъ взиманія. и пріемахъ ея

На первыхъ порахъ государство слабо: нѣтъ у него достаточно органовъ, ему некому поручить взиманіе налоговъ и оно, сознавая свое безсиліе, не рѣшается брать на себя этой задачи, зная, что своими органами ему не дотянуться до плательщика; а ес-

ли 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, поставить отвѣтственное лицо, на которое можно бы положиться, и которое обезпечивало бы правильное поступленіе доходовъ 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 пусть онъ уже собираетъ ее, какъ знаетъ. Государство, для взиманія налоговъ въ этотъ періодъ, пользуется чаще всего естественными союзами, а если ихъ нѣтъ, то создаетъ искусственные. Естественными союзами являются городъ и деревенская община. Правительство назначаетъ извѣстнук сумму, какую оно должно получить съ даннаго города или общины и эти союзы должны въ извѣстный срокъ доставить ее. Имъ |союзамъ| предоставляется право разложить эту сумму по своему усмотрѣнію.

Назначая налогъ, государство имѣетъ въ рукахъ какой нибудь масштабъ, но этотъ масштабъ имѣетъ значеніе только для опредѣленія окладовъ между отдѣльными такими союзами |у насъ - соха, дворъ, душа|. И разъ окладъ опредѣленъ для извѣстной территоріи или

союза, то онъ уже теряетъ всякую обязательность; внутри даннаго района или союза заинтересованныя лица могутъ раскладывать наложенную сумму, какъ имъ угодно. Государственный масштабъ при этой формѣ взиманія имѣетъ фиктивное счетное значеніе. Государство само знаетъ, что масштабъ, которымъ оно пользуется не есть дѣйствительная единица оклада. Поэтому иногда оно даже оказываетъ давленіе на союзы, чтобы они не пользовались въ своихъ внутреннихъ раскладкахъ этимъ фиктивнымъ масштабомъ, подчеркивая при этомъ все условное значеніе его и рекомендуя другой: у насъ, напримѣръ, государство, разлагая между союзами общую сумму налога по сохамъ, дворамъ или душамъ, рекомендовало населенію обложеніе "по животамъ и промысломъ", то есть вообще по имущественному состоянію. Государство не рѣшается взять на себя взысканіе налоговыхъ суммъ; ему это не подъ силу: у него нѣтъ надежнаго чиновничества; оно боится, что, взявъ въ свои руки эту операцію, оно само ничего не выиграетъ, только ослабитъ платежныя силы населенія; его чиновники будутъ разорять народъ взятками и неправильными раскладками налогового бремени. (Земскія учрежденія Грознаго 155-52)

Въ этотъ періодъ государство только присматривается къ тому, какъ союзы раскладываютъ между собою налоговую сумму и иногда даетъ совѣты. Государство предоставляетъ союзу и разверстку и взиманіе,

а себѣ оставляетъ только назначеніе окладовъ. Только время отъ времени, лѣтъ черезъ 30, оно измѣряетъ землю, переписываетъ дворы или 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 - это поручение этимъ союзамъ и разверстки и взиманія и отвѣтственности за уплату требуемой суммы. Союзъ всѣмъ своимъ имуществомъ отвѣчаетъ за уплату налоговой суммы. Это круговая порука. Здѣсь между плательщикомъ и государствомъ стоитъ этотъ союзъ; плательщикъ заслоняется отъ государства союзомъ. (З. предыдущий)

Въ эту эпоху круговая порука и для правительства и для союзовъ очень выгодна. Государство, вслѣдствіе низкой финансовой техники, прибѣгаетъ къ союзу, который круговой порукой гарантируетъ полность 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; общество 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, даже косвенные. Отсю-

да развивается окладъ: правительство, устранивъ своихъ агентовъ, поручаетъ весь сборъ самоуправляющимся союзамъ подъ круговой порукой или безъ нея, но возлагая ответственность на лицъ, избранныхъ союзомъ для взиманія; эти лица обыкновенно избираются изъ состоятельныхъ и они своимъ имуществомъ обезпечиваютъ правильность поступленій и отвѣчаютъ за недоборы. Таковы были у насъ кабацкіе сборы: на каждый кабакъ правительство назначало извѣстный окладъ, опредѣляемый по среднему итогу за нѣсколько лѣтъ. Для сбора этихъ денегъ назначались головы и цѣловальники. Они должны были собирать кабацкія деньги "съ прибавкою противъ прошлыхъ лѣтъ". Для этого цѣловальники могли дѣйствовать "безстрашно и въ томъ приборѣ никакого себѣ опасенія не держать, а главное питуховъ отъ кабака не отгонять". При недоборѣ правительство взыскивало недостающую сумму съ головъ и цѣловальниковъ. Такимъ образомъ, круговая порука есть признакъ и слѣдствіе малой развитости финансовой техники, когда у центральной власти, такъ сказать, руки коротки и эта власть останавливается передъ стѣнами средневѣковаго города въ Германіи и предъ общиной у насъ.

Развитіе государства характеризуется сближеніемъ его съ плательщикомъ. Органы государства развиваются, и оно дѣлаетъ попытки взять въ свои руки нѣкоторыя операціи по взиманію. Труднѣе всего, конечно, справиться съ разверсткой и она сохраняет-

ся 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, затѣмъ онѣ становятся все подробнѣе и все ближе схватываютъ 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 такихъ нормъ, - оно уже не можетъ оставить на союзѣ отвѣтственность за уплату всей 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 извнѣ.

Такое положеніе, очевидно, переходный моментъ: Государство уже не такъ пассивно, но еще и не вполнѣ активно; оно дѣлаетъ попытку подойти къ плательщику, но не рѣшается стать съ нимъ лицомъ къ лицу. Сумма опредѣляется государствомъ, но разверстывается она между отдѣльными плательщиками не государствомъ, а союзами, хотя и по указанному правительствомъ масштабу; государство же разверстываетъ только между союзами. Но такъ какъ государство отказа-

---

лось отъ полнаго нейтралитета въ сферѣ раскладки внутри общинъ, то и круговая порука снимается съ союза. Союзъ раскладываетъ самъ по нормѣ, указанной правительствомъ, но затѣмъ роль его кончается; каждый плательщикъ отвѣчаетъ за взносъ налога лично. Очевидно, здѣсь необходимы нормы строгія, иначе фискъ могъ бы потерпѣть крупные убытки. Здѣсь уже масштабъ сдѣланъ обязательнымъ для раскладки внутри общины, но самый учетъ, измѣреніе, опредѣленіе количества платежныхъ единицъ остается въ рукахъ общины, города. У насъ, напримѣръ, государственный поземельный налогъ устанавливается слѣдующимъ образомъ: общая сумма налога съ каждой губерніи опредѣляется помноженіемъ общаго числа десятинъ, подлежащихъ обложенію на средній по губерніи окладъ налога съ десятины удобной земли и лѣса. Сумма налога, назначенная на губернію, распредѣляется между уѣздами губернскимъ земскимъ собраніемъ соотвѣтственно количеству и цѣнности земель каждаго уѣзда, а въ предѣлахъ уѣзда сумма раскладывается между отдѣльными плательщиками уѣздною земскою управою, на основаніяхъ, установленныхъ уѣзднымъ земскимъ собраніемъ для раскладки мѣстныхъ земскихъ сборовъ. Здѣсь, напримѣръ, мы видимъ, какъ правительство даетъ квоту, которой долженъ придерживаться союзъ, но внутренняя раскладка остается еще въ рукахъ послѣдняго. Мы видимъ, какъ масштабъ мѣняетъ свое назначеніе, изъ фиктивнаго онъ превращается въ дѣйствительный,

получаетъ реальное значеніе. Государство связываетъ руки союзу и развязываетъ себѣ. Но самое производство оцѣночной операціи государство еще не рѣшается взять въ свои руки.

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. И Община теряетъ интересъ въ автономности обложенія; она отворяетъ свои ворота для государственныхъ сборщиковъ безъ страха и боязни, будучи увѣрена, что надъ ними есть контроль закона, община сама проситъ о снятіи круговой поруки и о передачѣ обложенія въ руки правительства. Между тѣмъ территорія покрывается цѣлою сѣтью государственныхъ учрежденій, мы говоримъ государственныхъ, а не спеціально финансовыхъ, такъ какъ выдѣленіе ихъ изъ общихъ государственныхъ учрежденій есть продуктъ дальнѣйшаго развитія государства.

Но если государство, развивъ свои собственные органы, съуживаетъ роль союзовъ по возложеннымъ на нихъ задачамъ въ сферѣ государственныхъ финансовъ, то съ другой стороны эти союзы получаютъ больше самостоятельности въ своей сферѣ и развиваютъ свою собственную финансовую организацію.

Наконецъ, государство настолько окрѣпло, что беретъ всю операцію оцѣнки въ свои руки: производится кадастъ земли, недвижимости, опредѣляется квота

обложенія. Государство становится въ непосредственныя отношенія къ плательщику. Примѣромъ такого обложенія можетъ служить англійскій подоходный налогъ, гдѣ государство становится въ непосредственныя отношенія къ плательщику, старается охватить всѣ доходы его и, сообразуясь съ ними, опредѣляетъ полагающійся съ него платежъ.

Итакъ, при этой системѣ государство само опредѣляетъ квоту обложенія съ каждой единицы, но не устанавливаетъ оклада, то есть оно не опредѣляетъ с к о л ь к о д а н н ы й и с т о ч н и к ъ д о х о д а д о л ж е н ъ д а т ь. Государство само не знаетъ, с к о л ь к о о н о п о л у ч и т ъ. Оно только говоритъ: такой то имѣетъ столько то, поэтому онъ долженъ заплатить столько то. Но и здѣсь не исключается пользованіе самоуправляющимися союзами: они въ той или иной формѣ привлекаются къ участію въ обложеніи: они 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 мѣстныя условія. Но собственно оцѣнку теперь производятъ государственные чиновники: союзы только помогаютъ имъ. Иначе они стали бы понижать оцѣнку, какъ это замѣчается въ Соединенныхъ Штатахъ, просто чтобы об-

легчить налоговое бремя своимъ согражданамъ.

Иногда самое взиманіе поручается теперь органамъ союзовъ, но только механическое, такъ какъ оцѣнка производится или государствомъ или при его участіи и самая квота опредѣляется имъ.

Слѣдовательно, въ отличіе отъ предшествующихъ формъ, здѣсь государство опредѣляетъ, сколько каждый долженъ платить. Роль союзовъ сводится теперь до подобной роли, до содѣйствія государству. Но это содѣйствіе очень важно, оно практикуется чуть ли не всѣми фисками. Примѣромъ такого участія союза въ качествѣ помощника правительству могутъ служить мѣстныя оцѣночныя комиссіи. Напримѣръ, въ Пруссіи оцѣнка облагаемыхъ доходовъ и назначеніе оклада съ отдѣльныхъ плательщиковъ производится комиссіями изъ членовъ отъ уѣзднаго самоуправленія и отъ плательщиковъ подоходнаго налога подъ предсѣдательствомъ правительственнаго чиновника.

Въ это время обыкновенно въ государствѣ вводятся особые спеціальные органы для взиманія. Такіе органы уже существуютъ на Западѣ. Они не зависятъ отъ полиціи, оплачиваются % съ собранной суммы. Таковъ порядокъ во Франціи, Германіи; въ Англіи онъ отмѣненъ съ 1891 года по слѣдующимъ соображеніямъ: во 1-хъ, въ то время, какъ въ маленькихъ, бѣдныхъ приходахъ 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 2-хъ, при увеличеніи квоты обложенія и плата сборщикамъ повышается безъ всякаго увеличенія труда съ ихъ стороны |Озеровъ Подоходный налогъ въ Англіи, 194|. Въ Англіи установлена та плата, которую сборщики получили въ видѣ процента въ послѣдній годъ передъ реформой.

Итакъ, въ развитіи формъ взиманія налоговъ можно наблюдать три фазиса: первый - финансовая техника государства мало развита и оно поручаетъ весь сборъ естественному или искусственному союзу: городу или общинѣ подъ круговой порукой, а само опредѣляетъ только общую сумму, которую требуетъ отъ союза. Круговая порука теперь 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 сѣтью государственныхъ учрежденій, государство беретъ на себя часть функцій, которыя прежде принадлежали союзу; оно даетъ квоту обложенія, но самый процессъ обложенія еще оставляетъ въ рукахъ союза, хотя и наблюдаетъ за нимъ и опредѣляетъ его болѣе или менѣе строгими нормами. Здѣсь круговая порука снимается: она уже болѣе и неумѣстна при вмѣшательствѣ государства и не нужна для самой общины: законность и строгій контроль обезпечиваютъ ей правильное обложеніе.

Наконецъ, третій фазисъ развитія формъ взиманія государство всѣ функціи забираетъ въ свои руки. Союзъ теперь можетъ играть роль только помощника государства.

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 функціонируетъ круговая отвѣтственность, до послѣдней реформы взиманія 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. Столкновенія между общими органами очень часты: земскій начальникъ даетъ крестьянамъ отсрочку по взносу платежей. Исправникъ за эту отсрочку 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 ГОДА.

Въ 16 и 17 вв. у насъ постепенно смѣнялся масштабъ обложенія. Сначала имъ была соха, затѣмъ дворъ. Но онъ всегда представлялся несовершенной, грубоединицей обложенія,- годной только для того, чтобы дать правительству возможность сдѣлать приблизительный подсчетъ суммы, которая могла быть выбрана съ даннаго союза при существовавшихъ условіяхъ народохозяйственнаго быта. Этимъ масштабомъ пользовалось только правительство: "какова бы ни была единица обложенія, говоритъ Бржескій, принятая для исчисленія правительственнаго оклада, раскладочная система оставалась въ полной силѣ" |Брежскій, Недоимочность и круговая порука, 13|. Она обусловливалась невозможностью для правительства вѣдаться съ каждымъ отдѣльнымъ тяглецомъ, входить въ подробную оцѣнку платежеспособности каждаго отдѣльнаго лица. "Уровень матеріальнаго достатка тяглыхъ людей въ разсматриваемую эпоху былъ крайне низокъ и не было средствъ разобраться въ опредѣленіи разнообразныхъ оттѣнковъ 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 полное совпаденіе интересовъ правительственныхъ и общинныхъ: правительство, не имѣя на-

дежнаго чиновничества и будучи заинтересовано въ безнедоимочномъ поступленіи доходовъ, охотно предоставляло общинѣ опредѣлять податную долю каждаго своего члена подъ круговой отвѣтственностью общины. Община, заинтересованная въ правильномъ распредѣленіи оклада, дорожила этимъ правомъ, боясь вмѣшательства приказной администраціи. Община была драгоцѣннымъ незаимѣнимымъ сотрудникомъ правительства. Задача послѣдняго состояла въ томъ, чтобы установить окладъ. Задача общины — въ томъ, чтобы распредѣлить его между плательщиками "по животамъ и промысломъ", 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 миромъ; но съ увеличеніемъ населенія и усложненіемъ податной системы такой порядокъ сдѣлался неудобнымъ и раскладка перешла къ выборнымъ окладчикамъ или къ мірскимъ властямъ: старостамъ, сотскимъ, избираемымъ изъ лучшихъ людей на годовой срокъ.

Но уже въ это время нерѣдко бывали случаи столкновеній и злоупотребленій внутри общины: болѣе богатые и вліятельные члены ея, пользуясь семейными и другими связями, старались свалить налоговое бремя на слабыхъ и малосмощныхъ. Иногда для этой цѣли

богатые отписывались отъ людей менѣе состоятельныхъ и бѣдныхъ; при этомъ подкупами воеводъ они достигали того, что платили сравнительно меньшую долю оклада, чѣмъ ихъ бѣдные однообщественники. Бѣдные тогда подавали челобитныя чтобы богатымъ приказали тянуть тягло вмѣстѣ съ ними. Такой случай былъ въ Чердынскомъ уѣздѣ Пермской губерніи. Здѣшніе богатые крестьяне, подкупивъ воеводъ и отдѣлившись, платили сравнительно незначительную долю оклада, а вся тяжесть падала на людей бѣдныхъ. Послѣдніе съ старостой Ваской Засухинымъ подали челобитную государю о томъ, чтобы онъ велѣлъ богатымъ, которые "самовольствомъ" отписались, тянуть тягло съ "средними и молотчими крестьянами вмѣстѣ, за одно, въ свалъ". Государь удовлетворилъ ихъ жалобу.

Въ виду такихъ злоупотребленій въ наказахъ воеводамъ предписывалось охранять бѣдныхъ отъ насилія и обидъ богатыхъ. Но воеводы сами принимали сторону послѣднихъ. Поэтому правительство часто вопреки своимъ наказамъ предписывало воеводамъ не вмѣшиваться въ мірскую раскладку: правительство колебалось: подъ вліяніемъ недоимокъ оно предписывало воеводамъ вмѣшаться въ сборъ податей, но тогда на воеводъ сыпались отовсюду жалобы, и оно спѣшило отмѣнить свои предписанія. Въ сущности и то и другое было опасно: бѣдные одни не могли защитить себя отъ давленія богатыхъ, а пустить воеводъ значило пустить, что назы-

вается, козла въ огородъ. Поэтому царь иногда грозилъ опалой воеводамъ за вмѣшательство въ крестьянскую раскладку.

Нерѣдко случалось, что тягловые союзы образовывались совершенно случайно: составители писцовыхъ книгъ по своему личному усмотрѣнію иногда заносили въ одинъ окладъ плательщиковъ не только не имѣвшихъ внутренней хозяйственной общности, но даже жившихъ на далекомъ разстояніи другъ отъ друга. Члены союзовъ, конечно, тяготились одни другими и подавали челобитныя о томъ, чтобы ихъ перевели въ окладъ съ другими плательщиками, имѣвшими съ ними экономическую связь.

Итакъ много злоупотребленій происходило въ общинѣ; но самостоятельность ея вслѣдствіе тѣхъ выгодъ, которыя получалъ фискъ, сохранялась.

Взиманіемъ податей въ черныхъ волостяхъ [черная волость - общество крестьянъ, зависѣвшихъ непосредственно отъ государства, противополагалась владѣльческимъ селамъ и въ этомъ смыслѣ самое населеніе ея получало названіе волостныхъ людей] завѣдывали выборныя земскія волости, особые чиновники - десятскіе, сотскіе, цѣловальники, волостной старшина и даже земскій судейка. Въ дворцовыхъ селахъ, вотчинахъ и помѣстьяхъ взиманіемъ податей завѣдывали приказчики. Собранныя деньги сборщики доставляли въ уѣздный городъ, въ земскую посадскую или уѣздную

избу. Нѣкоторыя общины, на основаніи жалованныхъ грамотъ, могли доставлять налоги прямо въ Москву "мимо воеводъ и приказныхъ людей". Общины, которыя не имѣли права посылать деньги въ Москву, иногда просили объ этомъ, соглашаясь даже платить больше, только бы имъ позволили доставлять деньги прямо въ Москву, минуя мѣстную администрацію. Здѣсь мы наглядно видимъ тотъ моментъ, когда община сама предлагаетъ свои услуги, только бы избавиться отъ чиновниковъ и сохранить свое самоуправленіе.

Въ борьбѣ съ злоупотребленіями воеводъ центральное правительство пыталось посылать сборщиковъ изъ Москвы, но послѣдніе были не лучше мѣстной администраціи. Это объясняется общимъ низкимъ уровнемъ тогдашняго служилаго класса.

Между тѣмъ недоимки росли. Тогда правительство рѣшило распространить и сдѣлать общимъ обычай давать общиннымъ союзамъ право доставлять свои подати прямо въ Москву "самимъ мимо воеводъ и приказныхъ людей". "А воеводамъ во всякіе доходы, безъ указу, никоторыми дѣлами вступаться не велѣно... для того что по ихъ воеводскимъ прихотямъ, были многіе ненадобные сборы и держаны въ расходы на ихъ прихоти, и тѣми своими прихотьми и сборами они воеводы настоящіе денежные сборы останавливали и запускали многую доимку." За то теперь выдвигается значеніе тѣхъ выборныхъ лицъ, которыя завѣдывали сборомъ податей. Этимъ лицамъ теперь вмѣняется въ обязанность собирать акку-

ратно казенныя деньги подъ страхомъ кнута, конфискаціи имущества и ссылки въ Азовъ: "Буде они, земскіе старосты и судейки и цѣловальники, съ товарищи... тѣмъ... доходамъ учинятъ хотя малую доимку и имъ за то быть въ жестокомъ наказаніи, биты кнутомъ и сосланы будутъ съ женами и дѣтьми въ ссылку въ Азовъ, на вѣчное житье, а дома ихъ и животы взяты будутъ на насъ, великаго государя, безповоротно" |Бржескій,3I|.

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" |Бржескій 3I|. Но "добрые" и богатые люди уклонялись отъ выборныхъ должностей: вѣдь они рисковали имѣть крупныя непріятности съ однообщниками, отстояться на правежѣ и въ концѣ концовъ потерять свое имущество. Поэтому богатые откупались извѣстной суммой, не желая разоряться. Въ выборные шли преимущественно неблагонадежные люди, которые "сборными деньгами кормстовались, торговали, за собой держали, брали взятки" |3I|. Правительство строго наказывало лучшихъ людей за уклоненіе отъ выборныхъ должностей: ихъ велѣно было посылать въ Москву, ссылать 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 самостоятельныхъ сумму налога.

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 вышлютъ и тѣ деньги доправлены будутъ на земскихъ старостахъ и на всѣхъ посадскихъ и на уѣздныхъ людяхъ безъ всякой пощады" |Бржескій, Нед. и круговая порука сель. общ. 29|.

Относительно времени возникновенія круговой поруки мнѣнія ученыхъ раздѣляются; во всякомъ случаѣ въ I7 вѣкѣ она уже была. Но, напримѣръ, Бржескій, приводя данныя, свидѣтельствующія, что круговая порука въ это время была, въ то же время не признаетъ ее для I7 вѣка.

Такимъ образомъ, все податное дѣло подъ конецъ I7 вѣка было передано въ руки тягловыхъ союзовъ подъ 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 правежъ, то есть выводили на площадь и били батогами, на ночь сажали въ тюрьму и на слѣдующій день снова били. Такъ продолжалось до тѣхъ поръ, пока недоимщикъ не уплачивалъ денегъ.

Такое обращеніе съ недоимщикомъ объясняется тѣмъ, что государство смотрѣло на него, какъ на нежелавшаго платить, ослушчика царской воли: "А тѣхъ ослушниковъ... бить батогами и сажать въ тюрьму, а изъ тюрьмы вынимая, бить на правежѣ нещадно, покамѣста 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, то есть правежъ, а затѣмъ, какъ было сказано, ссылка; послѣ выборныхъ отвѣчала община.

Въ 18 вѣкѣ вводится новая единица обложенія - душа. Теперь подворныя переписи замѣняются ревизіями. Введеніе подушной подати сдѣлало необходимымъ постоянное наблюденіе за передвиженіемъ податного населенія, и стѣсненіе этого передвиженія. Результатомъ была строгая паспортная система, ставшая новымъ тормазомъ къ развитію производительныхъ силъ народа.

Правительство смотрѣло на подушный налогъ, какъ на счетный пріемъ для распредѣленія всей суммы налога между союзами. Община же могла разложить между своими членами назначенную для нея сумму, какъ ей угодно.

Вообще крестьянинъ того времени интересовалъ правительство не самъ по себѣ, до него правительству не было дѣла, а по стольку, по скольку онъ да-

валъ средства для государственной машины. И мы видимъ, какъ нарушеніемъ правовыхъ интересовъ крестьянъ, именно: созданіемъ тягловаго союза, прикрѣпленіемъ къ нему крестьянина |паспортная система|, уничтоженіемъ его индивидуальной свободы, крестьянство приноравливается къ своей функціи для выработки податей. "Крестьянинъ 18 столѣтія, говоритъ Бржескій, это ни 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 разнаго рода повинности" |82|. Когда правительство и высказывало нѣкоторую заботливость о крестьянахъ, то въ основѣ ея лежали интересы фискальнаго свойства, а вовсе не сознаніе обязанностей, лежащихъ на немъ относительно этихъ классовъ.

Какъ на итогъ развитія круговой поруки въ 18 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, коихъ крестьяне... платятъ 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 порукѣ.

Что же касается раскладки подушной подати въ 18

вѣкѣ, то у крестьянъ государственныхъ и дворцовыхъ она производилась старостами при участіи земскихъ коммиссаровъ. У крестьянъ, принадлежавшихъ помѣщикамъ и вотчинникамъ, обязанности раскладки и взиманія податей лежали 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 и могъ поэтому справиться съ раскладкой.

Кульминаціоннаго пункта круговая порука достигла въ 19 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 селѣскія и мірскія общества. За исправный и безнедоимочный сборъ отвѣчаетъ общество, а если недоимки учеличатся, то годового оклада, то онѣ взыскиваются со всей воло-

28 XI 183.

сти. Дѣлая сельское и волостное общество отвѣтственнымъ за правильное поступленіе сборовъ, законъ 1833 года надѣляетъ его обширными правами въ области податныхъ распорядковъ. Общество могло продать имущество недоимщика, кромѣ рабочаго скота, сѣмянъ, рабочихъ орудій, необходимой одежды; могло отдать его въ солдаты и сослать на поселеніе.

Въ 1838 году Апрѣля 30 было учреждено министерство государственныхъ имуществъ. Съ этого времени наблюденіе за сборомъ податей, находившееся въ 18 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 притѣсненій и вымогательствъ со стороны сборщиковъ; онъ наблюдаетъ, чтобы сельскими властями были употреблены всѣ мѣры для взысканія недоимокъ. Окружной начальникъ назначаетъ и смѣняетъ сельскихъ и волостныхъ писарей и ихъ помощниковъ; въ случаѣ злоупотребленій онъ устраняетъ отъ должности лицъ волостного и сельскаго управленія — словомъ, всѣ стороны хозяйственно — правовой жизни крестьянъ сдѣлались подвѣдомственны окружному начальнику.

Благодаря такому устройству надзора за взиманіемъ податей, поступленія въ казну увеличились, недоимки уменьшились. Такимъ образомъ, въ 30-хъ годахъ полиція была совершенно устранена отъ взиманія податей съ казенныхъ крестьянъ.

Достигши кульминаціоннаго пункта въ законѣ 1833 года, процессъ развитія круговой поруки получилъ обратное движеніе: она начала сокращаться. Первымъ шагомъ въ этомъ движеніи былъ законъ 1861 года. 1833-61.

ВЗИМАНІЕ ПОСЛѢ РЕФОРМЫ 1861 ГОДА.

КРУГОВАЯ ПОРУКА. 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 было передано членамъ губернскихъ комитетовъ. Здѣсь, какъ выше было сказано, установлено, между прочимъ, что въ помѣщичьихъ имѣніяхъ не было круговой поруки. Помѣщикъ самъ раскладывалъ и взималъ казенные сборы наряду 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, 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. Далѣе, если для обезпеченія помѣщиковъ устанавливается круговая порука въ тѣхъ обществахъ, въ которыхъ существуетъ общинное владѣніе землей, то для обезпеченія фиска, круговая порука, по закону 19-го Февраля, вводится во всѣхъ обществахъ безъ исключенія. Поэтому каждое сельское общество при общинномъ подворномъ и участковомъ владѣніи землею получаетъ общій окладной листъ и связано круговой порукой за каждаго 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. Поэто-

му закону примѣненіе круговой поруки ограничивалось селеніемъ или даже частью селенія при условіи отдѣльнаго владѣнія 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 связанныхъ никакими общими интересами. Нѣкоторыя изъ такихъ обществъ состояли изъ значительнаго числа селеній. Въ Казачской губерніи есть общества, состоящія изъ 13 селеній, въ Новгородской изъ 20, въ Вятской изъ 30, въ Томскомъ уѣздѣ изъ 45, въ Повѣнецкомъ уѣздѣ изъ 63; эти селенія нерѣдко раскинуты на большомъ разстояніи; въ Ярославской губерніи 192 селенія составляютъ одно общество, связанное круговой порукой. Въ законѣ 1869 года проведено ограниченіе круговой поруки союзомъ, связаннымъ хозяйственными интересами.

Затѣмъ законъ 1869 года Ноября 17 освобождаетъ отъ круговой поруки по окладнымъ сборамъ, но не по выкупнымъ платежамъ тѣ селенія бывшихъ помѣщиковъ и удѣльныхъ крестьянъ, въ которыхъ числится менѣе 40 ревизскихъ душъ. По общинному владѣнію круговая порука сохраняется и въ селеніяхъ съ числомъ ревизскихъ душъ менѣе 40. Къ этому нужно [illegible], что селенія съ подворнымъ владѣніемъ

по казеннымъ платежамъ не освобождались отъ круговой поруки, а по выкупнымъ были свободны. 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. Селенія съ подворнымъ владѣніемъ землею по выкупнымъ платежамъ не были связаны круговой порукой, а только по казеннымъ - по однимъ платежамъ селеніе было связано круговой порукой, по другимъ - нѣтъ. Полиція не разбирала къ какой категоріи принадлежитъ селеніе и по какимъ сборамъ оказались недоимки и по своему усмотрѣнію примѣняла круговую поруку тамъ, гдѣ ея вовсе не было. Установленное закономъ ограниченіе круговой поруки оставалось такимъ образомъ мертвой буквой.

Необходимо было устранить эту пестроту въ обложеніи и взиманіи и установить какой нибудь порядокъ; необходимо было объединить, унифицировать обложеніе и взиманіе налоговъ. Съ этой цѣлью и была предпринята реформа взиманія 23 Іюня 1899 года; но законъ 23 Іюня сдѣлалъ кромѣ этого еще шагъ на пути сокращенія круговой поруки: по статьѣ 30 "при общинномъ пользованіи землей каждое селеніе или часть селенія, получающія отдѣльный окладной листъ |стр. 3 и 4|, отвѣчаютъ круговой порукой за всѣхъ домохозяевъ въ исправной уплатѣ окладныхъ сборовъ,

если селенію или части селенія отведенъ надѣлъ на шестьдесятъ или болѣе ревизскихъ душъ". Такимъ образомъ норма 60 ревизскихъ душъ теперь имѣетъ разграничивающее значеніе: ниже этой нормы крестьяне не связаны круговой порукой ни по какимъ платежамъ; слѣдовательно, часть крестьянъ дѣйствительно освобождена отъ круговой поруки. Далѣе, Министру Финансовъ предоставлено "по истеченіи года послѣ введенія въ дѣйствіе настоящаго узаконенія, войти въ соображеніе вопроса о возможности отмѣны круговой поруки по уплатѣ окладныхъ сборовъ и предположенія свои по сему предмету внести на законодательное разсмотрѣніе, установленнымъ порядкомъ". Итакъ, вопросъ о снятіи у насъ круговой поруки поставленъ на очередь и есть вопросъ только времени.

Что же заставляетъ правительство оставить эту форму взиманія, 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 другой формой взиманія, то съ теченіемъ времени она становится неумѣстной и смѣняется другими формами: взиманіе передается въ руки государственныхъ чиновниковъ. Экономическія и государственныя условія у насъ назрѣли для замѣны круговой поруки высшими, болѣе совершенными формами взиманія. Поэтому насильственное сохраненіе этого

института создало массу злоупотребленій.

Уже въ то время, когда круговая порука является естественной, даже самой раціональной 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 предпріимчивости и трудолюбія, задерживая ростъ благосостоянія сельскаго населенія. Даже для фиска описанные пріемы 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 говоритъ по поводу круговой поруки: "обыкновенно у насъ нынѣ прямые хлѣбопашцы многимъ отягощаются передъ лѣнивцами, что весьма несправедливо и со вредомъ великимъ, какъ то: когда бѣдные или, справедливо назвать, лѣнивые, не заплатятъ государственную подать или владѣльческую, то оную сбираютъ съ исправныхъ и тѣмъ самымъ добрые поселяне огорчаются, а лѣнивымъ даютъ поводъ больше лѣниться".

Но эти общіе недостатки круговой поруки усиливаются дифференціаціей сельскаго населенія, рѣзкимъ имущественнымъ раздѣленіемъ его, характеризующимъ современное состояніе деревни. На почвѣ этого раз-

дѣленія совершается масса злоупотребленій. Прекрасное описаніе существующихъ сельскихъ распорядковъ мы находимъ у Бржескаго |Недоимочность и круговая порука|, данными котораго мы пользуемся. Пользуясь круговою порукою, болѣе достаточные домохозяева всегда имѣютъ возможность прижать слабѣйшихъ. Подъ предлогомъ круговой поруки бѣдные получаютъ нерѣдко менѣе того количества земли, на которое имѣютъ право; вдовы съ малолѣтками или юношами -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 нарядятъ для исполненія какой либо натуральной повинности, а недоимки и текущіе платежи взыщутъ, если возможно съ него же, не уплативъ ни гроша за обиженнаго землею при раздѣлѣ ея домохозяевамъ |стр. 412|. Отбирая себѣ лучшія земли, богатѣи производятъ разверстку податей и мірскихъ сборовъ такимъ образомъ, что бѣдные должны платить съ десятины посѣва 12% ея доходности, а богатые въ 30 разъ меньше 0,4% |стр. 104|. Естественно, что на бѣднѣйшихъ накопляются недоимки, а этого только и нужно богатѣямъ, чтобы отобрать у бѣдняковъ послѣднее. Первымъ ша-

гомъ 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 закладомъ, причемъ берутся всѣ предметы крестьянскаго обихода: пенька, масло, сѣмя коноплянное, холсты, платье, обувь и т.п. Ссуды даются иногда подъ будущій урожай. Всего оригинальнѣе, что эти вопіющія обиды, чинимыя деревенскими богатѣями своимъ слабѣйшимъ односельчанамъ, подъ предлогомъ круговой поруки и покрытія недоимокъ, не всегда влекутъ за собой погашеніе недоимокъ за счетъ состоятельныхъ; сами зажиточные, 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 рублей. 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 недоимки богатые привлекаются къ круговой отвѣтственности очень рѣдко.

Взысканія недоимокъ обыкновенно обращаются на менѣе самостоятельныхъ, но исправныхъ плательщиковъ: забираютъ безъ разбора все, что найдется, сваливаютъ въ кучу и держатъ, пока не будетъ внесена недоимка. Податной инспекторъ Бушевъ въ 80-хъ годахъ нашелъ въ одной волости Курской губерніи недоимку за сельскимъ писаремъ въ 72 рубля и за другими состоятельными лицами также оказались крупныя недоимки, 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 разверсткѣ причитающаяся доля льготы засчитывалась имъ въ счетъ будущихъ платежей |409|. Естественно поэтому является вопросъ: какимъ же образомъ сельскій міръ можетъ такъ дѣйствовать? Отвѣтъ вполнѣ авторитетный данъ въ 1887 году министерствомъ внутреннихъ дѣлъ, которое въ представленіи Государственному Совѣту, характеризуя состояніе крестьянскаго самоуправленія, говорило: "Волостные и сельскіе сходы, которымъ обычай и законъ ввѣряетъ охрану интересовъ самоуправляющихся крестьянскихъ обществъ и контроль надъ выборными должностными лицами, обратились почти вездѣ въ послуш-

ныя 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 категорію обѣднѣвшихъ и задолжавшихъ имъ крестьянъ, которыхъ они держатъ въ тяжкой экономической зависимости, являются хотя и не всегда открыто, дѣйствительными руководителями всѣхъ рѣшеній общественныхъ сходовъ, назначаютъ и смѣняютъ по своему усмотрѣнію выборныхъ должностныхъ лицъ, покрываютъ злоупотребленія сихъ послѣднихъ и, при ихъ содѣйствіи, устраиваютъ свои личныя дѣла, нерѣдко въ ущербъ интересамъ цѣлаго общества"... "На сходкахъ, говоритъ Чичеринъ, господствуютъ горланы и міроѣды, въ должности выбираются люди, совершенно къ нимъ непригодные, права не обезпечены, твердыхъ правилъ нѣтъ, много совершается вопреки закону. Рѣшенія случайны и произвольны, нерѣдко они происходятъ подъ вліяніемъ попойки и т.д. |"Никольскій" "Личность въ общинномъ быту" Русское Экономическое Обозрѣніе 1898 года № I|.

Въ виду всего этого при обсужденіи закона 23 Іюня 1899 года поднимался въ Государственномъ Совѣтѣ вопросъ о полномъ упраздненіи круговой поруки, которая, какъ указывалось Министромъ Финансовъ вовсе не обезпечиваетъ правильнаго поступленія платежей: состоятельные домохозяева дожидаются того

момента, когда придетъ принудительное взысканіе. Выгодные богатымъ переждать срокъ и заставить другихъ платить за себя, чѣмъ самимъ платить за другихъ. Но круговая порука была удержана на нѣкоторое время по слѣдующимъ соображеніямъ: только въ томъ случаѣ, если на общинѣ будетъ лежать круговая отвѣтственность, можно ожидать правильной раскладки сельскимъ сходомъ податей между отдѣльными членами. При отсутствіи же ея раскладка будетъ находиться въ зависимости отъ того, какая партія одержитъ верхъ на сельскомъ сходѣ. Отсюда возможны случаи переложенія налогового бремени богатыми на завѣдомо неспособныхъ чести его. Обезпечить же правильность раскладки инымъ путемъ, напримѣръ, точнымъ указаніемъ въ законѣ основаній и пріемовъ раскладки совершенно невозможно, въ виду крайняго разнообразія хозяйственныхъ условій, которыми опредѣляются платежныя силы крестьянскаго населенія въ различныхъ частяхъ имперіи. Теперь для раскладки нѣтъ никакихъ нормъ: крестьяне, смотря по мѣстнымъ условіямъ, избираютъ самые разнообразные масштабы: надѣлъ, усадебную землю, скотъ, иногда даже лодки. И правительство не можетъ вмѣшаться въ жизнь крестьянъ, чтобы предписать имъ извѣстную норму.

Если государственный поземельный налогъ и дополнительно-раскладочный съ промышленности взимаются съ отдѣльныхъ лицъ по раскладкамъ представителей общества, то здѣсь точно опредѣлены объектъ и

основанія развертки |по цѣнности, доходности имуществъ|; при этомъ развертка производится извѣстными учрежденіями |Земскими Собраніями и Управами, Городскими Управами и Оцѣночными комиссіями|, не заинтересованными въ томъ или другомъ размѣрѣ сборовъ, причитающихся съ отдѣльныхъ плательщиковъ. Тогда какъ при раскладкѣ сборовъ съ крестьянъ выборъ основаній раскладки зависитъ отъ сельскаго схода и развертка производится непосредственно самими плательщиками, заинтересованными въ томъ, чтобы облегчить себѣ податныя тягости. При уничтоженіи круговой поруки неправильности въ раскладкѣ могутъ сдѣлаться общимъ явленіемъ: пользующіеся преобладающимъ значеніемъ на сельскомъ сходѣ домохозяева будутъ выбирать такія основанія раскладки, которыя сами въ себѣ будутъ заключать начала неравномѣрности обложенія. Для наблюденія за правильностью раскладки при такихъ условіяхъ пришлось бы создать сложное законодательство, понадобилась бы цѣлая сѣть финансовыхъ учрежденій. На это потребовалось бы около 13 милліоновъ. Для правительства не по средствамъ были такіе расходы, и оно отступило передъ коренной реформой только по финансовымъ соображеніямъ.

Здѣсь умѣстно замѣтить, что созданіе банковой агентуры, о которой мы говорили раньше, могло бы значительно облегчить проведеніе полной крестьянской реформы съ точки зрѣнія финансовъ, изъ за которыхъ

правительство остановилось передъ кореннымъ преобразованіемъ взиманія съ крестьянъ податей.

Министерство финансовъ говорило также въ пользу круговой поруки, что она благотворный факторъ въ крестьянское средѣ: внеситъ начала взаимопомощи. Такъ, общество, не уменьшая земельнаго пая семьи, въ которой умеръ единственный работникъ,- бабья семья,- принимаетъ на себя уплату всего оклада податей; съ погорѣвшаго крестьянина снимаютъ на годъ всѣ окладные платежи. Но нужно сказать, что все это было бы очень хорошо, если бы оно такъ дорого не обходилось и населенію и правительству; если община снятіемъ платежей облегчитъ одного крестьянина въ годъ, то внутренной борьбой - давленіемъ сильныхъ слабыхъ, которыя въ ней, какъ мы видѣли, происходятъ, она разоритъ тысячи.

Но необходимость удержанія круговой поруки обусловливается вообще нерацiональностью 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 финансовой техники, противъ народно-хозяйственные интересы |необезпеченность для крестьянъ пользованія своимъ имуществомъ| и даже фискальные: круговая порука не устраняетъ недоимокъ, но за то разоряетъ крес-

тьянъ и тѣмъ уменьшаетъ поступленія въ казну косвенныхъ налоговъ и проч.

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

МѢСТНЫЕ ОРГАНЫ ПО НАДЗОРУ ЗА ВЗИМАНІЕМЪ ОКЛАДНЫХЪ СБОРОВЪ. Наблюденіе за поступленіемъ выкупныхъ платежей съ сельскихъ обществъ по положенію 19 Февраля 61 года 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 за какое нибудь полугодіе, 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 увольнить должностныхъ лицъ, избранныхъ обществомъ и назначить

другихъ по своему усмотрѣнію; мировой посредникъ могъ распорядиться, чтобы общество ставило неисправныхъ крестьянъ на заработки по контрактамъ; наконецъ, онъ могъ произвести черезъ полицію опись крестьянскаго движимаго имущества за исключеніемъ того, что необходимо въ крестьянскомъ хозяйствѣ. Принятіе той или другой мѣры зависѣло отъ усмотрѣнія мирового посредника, который въ данномъ случаѣ долженъ былъ руководствоваться мѣстными удобствами. Такъ какъ дѣятельность мировыхъ посредниковъ сосредоточивалась около крестьянскаго дѣла и онъ имѣлъ возможность знать хозяйственный строй крестьянъ, такъ какъ на нихъ лежала обязанность надзора за крестьянскими должностными лицами и установленіями, распоряжающимися раскладкой и взиманіемъ платежей въ сельскихъ обществахъ, то порученіе имъ наблюденія за взносами налоговъ можно считать наиболѣе приспособленнымъ къ исполненію этой задачи. Мировые посредники дѣйствовали попечительно, но успѣшно. (выкупныя платежи)

Относительно остальныхъ сборовъ съ бывшихъ помѣщичьихъ крестьянъ полиція самостоятельно могла побуждать сельское общество ко взносу недоимки и продавать движимое имущество для пополненія ея.

Такимъ образомъ, по положенію 19 Февраля 61 года устанавливается различный порядокъ надзора за взносомъ выкупныхъ платежей и прочихъ казенныхъ сборовъ. По отношенію къ первымъ распорядительная власть возлагалась на мирового посредника, по отношенію къ вторымъ — на уѣздную полицію.

Въ 1874 году 27 Іюня институтъ мировыхъ посредниковъ былъ упраздненъ и замѣненъ уѣздными по крестьянскимъ дѣламъ присутствіями. Податной надзоръ тогда былъ переданъ уѣздной полиціи. Эта передача совершилась не потому, что прежній институтъ былъ негоденъ, а потому что не было въ уѣздѣ другой единоличной власти, которой можно было бы поручить надзоръ за взиманіемъ податей, а поручать его коллегіальному учрежденію признавалось неудобнымъ. По мнѣнію Главнаго Комитета "предметъ этотъ большею частью требуетъ быстрой распорядительности, которой отъ коллегіи ожидать невозможно". Въ губерніяхъ (Виленская, Гродненская, Ковенская, Кіевская, Подольская, Волынская), гдѣ мировые посредники остались, надзоръ з а в с ѣ м и 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 взиманія съ крестьянъ окладныхъ сборовъ, но были слишкомъ неопредѣленны: подат-

ные инспектора, "обнаруживъ неправильность дѣйствій правительственныхъ или общественныхъ установленій по взиманію или распредѣленію казенныхъ сборовъ, не дѣлаютъ по этому поводу никакихъ распоряженій собственною властью, но о замѣченной ими неправильности доносятъ Казенной Палатѣ". Вмѣстѣ съ тѣмъ "податные инспекторы, участки которыхъ не будутъ ограничиваться предѣлами города или части онаго, участвуютъ, съ правомъ голоса, въ засѣданіяхъ мѣстныхъ уѣздныхъ съѣздовъ, уѣздныхъ по крестьянскимъ дѣламъ присутствій, съѣздовъ по крестьянскимъ дѣламъ и съѣздовъ мировыхъ посредниковъ по тѣмъ дѣламъ, которыя имѣютъ отношеніе ко взиманію казенныхъ сборовъ и вообще къ отбыванію населеніемъ денежныхъ повинностей". При этомъ "означенныя присутствія могутъ поручать инспекторамъ повѣрку дѣйствій сельскихъ и волостныхъ должностныхъ лицъ по раскладкѣ, взиманію и расходованію денежныхъ сборовъ |т.II ч. I изд. 1892 г. ст. 1068 |. Этимъ закономъ функціи податныхъ инспекторовъ по надзору за уплатою крестьянами сборовъ обозначены крайне неопредѣленно. Податные инспектора должны были играть въ уѣздѣ очень жалкую роль: 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 м о г у т ъ 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 являются 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 въ силу 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 мѣстныя учрежденія по крестьянскимъ дѣламъ были преобразованы. Былъ введенъ институтъ земскихъ начальниковъ. Государст-

веннымъ 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 нѣкоторыхъ его по этой части обязанностей съ возложеніемъ сихъ послѣднихъ на земскихъ начальниковъ". Но передача не произошла вслѣдствіе того, что Министерство Внутреннихъ Дѣлъ боялось на первое время чрезмѣрно усложнить дѣятельность земскихъ начальниковъ, но кое что имъ всетаки было поручено по дѣлу взиманія. Имъ предоставлено вносить на утвержденіе уѣзднаго съѣзда мірскіе приговоры объ установленіи или измѣненіи порядка сбора и храненія казенныхъ, земскихъ и мірскихъ сборовъ съ крестьянъ, а также порядка учета должностныхъ лицъ крестьянскаго общественнаго управленія и волостныхъ правленій въ означенныхъ суммахъ. На земскихъ начальниковъ можетъ быть возложено уѣзднымъ съѣздомъ представленіе 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 зна-

ченіе 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 сельского сходовъ открыло 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 одни совершенно устранялись отъ всякаго участія во взиманіи сборовъ съ крестьянъ, другіе, напротивъ того, стремились къ возможно широкому проявленію своей дѣятельности въ этой сферѣ. Все зависѣло отъ воззрѣній 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 органомъ податного надзора. Эта неопредѣленность вносила безпорядокъ въ отношенія органовъ и очень часто возбуждала пререканія между земскимъ начальникомъ и исправникомъ о предѣлахъ власти. Бывали случаи, что одни 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 зем-

скимъ начальникомъ; земскій начальникъ чаказывалъ за ослушаніе его распоряженій. 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 обратить 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. |Бржескій. Недоимочность и круговая порука сельскихъ обществъ 319|.

Недостатки въ опредѣленіи роли въ уѣздѣ податного инспектора вызвали попытки устранить ихъ. 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 трудами по повѣркѣ правильности волостного и сельскаго счетоводства.

Опытъ удался. Получилось одобреніе императора Александра III. Потому 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; эти опыты выразились въ слѣдующихъ формахъ: 1| устраивались періодическія совѣщанія между податнымъ инспекторомъ, уѣзднымъ исправникомъ и земскимъ начальникомъ подъ предсѣдательствомъ уѣзднаго предводителя дворянства, съ участіемъ иногда и предсѣдателей уѣздныхъ земскихъ управъ. На этихъ совѣщаніяхъ, происходившихъ разъ въ годъ, по полугодіямъ или 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 за вполнѣ состоятельными и даже должностными лицами.

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, иногда у него захватывалъ власть земскій начальникъ, а нѣмую роль игралъ податной инспекторъ.

Итакъ, существовавшій до закона 23 Іюня 1899 года порядокъ взиманія сборовъ былъ основанъ на правилахъ положенія 19 Февраля 61 года о крестьянахъ, вышедшихъ изъ крѣпостной зависимости. Позднѣйшія измѣненія и дополненія касались только подробностей. Опытъ показалъ 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 взиманія выкупныхъ платежей отличается отъ порядка, установленнаго для взиманія государственнаго поземельнаго налога и земскихъ сборовъ. Но практика выработала вполнѣ опредѣленные пріемы. Именно этими то вполнѣ опредѣленными пріемами, выработанными полиціей, и внесенъ тотъ непорядокъ, 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 попечительно. Съ 1874 года выступилъ на сцену уѣздный исправникъ. Эта фигура имѣла роковое вліяніе, съ ней воцарился произволъ. Нельзя не признать возмутительнымъ продажу безъ разбора перваго попавшагося подъ руку имущества исправныхъ 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, говорилось въ государственномъ совѣтѣ, имущество поселянъ идетъ за безцѣнокъ, крестьянинъ нерѣдко 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 существеннаго въ эту область: права земскаго начальника въ этой сферѣ были неопредѣленны и вели больше къ путаницамъ.

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 насе-

ленія, ему принадлежитъ наблюденіе за крестьянскими должностными лицами и установленіями, которыя 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 закономѣрностью своихъ дѣйствій [Бржескій, 301 - 2]. Обремененные самыми разнообразными и сложными занятіями, уѣздные исправники не имѣютъ ни времени, ни возможности ближе 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 отразится на экономическомъ положеніи населенія.

Нерѣдко и высшее начальство такъ смотрѣло на ихъ обязанности: "при обычныхъ условіяхъ, говоритъ Бржескій, хозяйственной жизни населенія, когда по имѣющимся свѣдѣніямъ, урожай не слишкомъ уклонялся въ ту или другую сторону отъ обычной нормы, успѣшное поступленіе оклада и недоимокъ служитъ для исправника и подвѣдомственныхъ ему чиновъ полиціи, въ глазахъ губернскаго начальства, какъ бы аттестаціею распорядительности и энергіи; неуспѣшное поступ-

леніе, напротивъ того, является поводомъ къ увольненію отъ должности тѣхъ чиновъ, которые въ силу этого признаются бездѣятельными. "Успѣшность", и "неуспѣшность" опредѣляются чисто арифметическимъ путемъ - цифровыми данными о поступленіи сборовъ по уѣзду" |304|. Одинъ губернаторъ въ 1894 году, указывая исправникамъ на то, что поступленіе сборовъ съ 1-го 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, окончательно выразится къ началу предстоящаго года и тогда виновные въ бездѣйствіи будутъ подвергнуты строгимъ взысканіямъ, до признанія ихъ нетерпимыми на службѣ" |305|. Въ другомъ такого же рода циркулярѣ говорится, что "виновные въ томъ |бездѣятельности| будутъ или вовсе устранены отъ должности или переведены| Русская мысль, Іюнь и Іюль|. 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 вполнѣ отвѣтственными за дѣло взиманія; возможно, что одинъ органъ будетъ полагаться на другой; затѣмъ земскій начальникъ на столько заваленъ дѣлами, что ему едва ли будетъ время подробно входить въ это дѣло; наконецъ, это не вяжется съ

характеромъ власти земскаго начальника: вѣдь она попечительная; эта власть уродуется. Возможность споровъ между податнымъ инспекторомъ и земскимъ начальникомъ о власти не устранена. Говорятъ, что и теперь все будетъ зависѣть отъ отношеній податного инспектора и земскаго начальника. Но роли ихъ всетаки разграничиваются, функціи ихъ опредѣляются.

Прежде чѣмъ перейти къ подробному разсмотрѣнію функцій 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, распредѣленіемъ 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-го Іюня 1899-го года относится какъ къ казеннымъ, такъ и къ земскимъ сборамъ, слѣдовательно, нужно ознакомиться и съ послѣдними; наконецъ, закономъ 23-го Іюня дано очень удачное и раціональное рѣшеніе вопроса о сложеніи недоимокъ, поэтому нужно коснуться и этого вопроса.

РАСКЛАДКА ОКЛАДНЫХЪ СБОРОВЪ.

До настоящаго времени законъ предоставлялъ сельскимъ обществамъ производить раскладку платежей вполнѣ самостоятельно. Имъ принадлежалъ и выборъ основаній для разверстки. При этомъ общества пользовались самыми различными масштабами: подати распредѣлялись по надѣлу - пахатной земли, по сѣнокосу и отчасти по лѣсу; 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 берущихъ земли, добывающихъ средства къ жизни отхожими промыслами. Въ южныхъ губерніяхъ: Херсонской, Бессарабской, Саратовской, Астраханской масштабомъ для раскладки служитъ скотъ столько то съ головы. Въ нѣкоторыхъ мѣстахъ: Красноярскій уѣздъ, Астраханской губерніи, Меленковскій. Владимірской, Верхнеуральскій и Троицкій уѣзды Оренбургской губерніи раскладка производится по количеству душъ мужского населенія. При этомъ старики и подростки принимаются за "половинныя души". Въ Лодейнопольскомъ уѣздѣ Олонецкой губерніи, гдѣ д о х о д ы получаются преимущественно отъ лоцманства, раскладка производится по лодкамъ. Въ нѣкоторыхъ мѣстахъ сборы разверстываются по степени зажиточности

домохозяевъ, признаками которой служатъ скотъ, постройки, количество засѣваемой земли. Здѣсь, очевидно, вводится принципъ подоходности.

Въ основаніе всѣхъ системъ раскладки податей общества принимаютъ обыкновенно начало одинаковаго податного мѣрила для всѣхъ односельчанъ и начало пропорціональности обложенія. Уклоненія отъ начала пропорціональности обложенія допускаются только въ пользу тѣхъ крестьянъ, которыхъ сельскій сходъ признаетъ слабосильными въ имущественномъ или семейномъ отношеніи и нуждающимися во временной льготѣ. Такое фактическое состояніе было легализировано въ 1887 году. По разъясненію Сената отъ 22-го Мая этого года принятіе того или другого масштаба для раскладки зависитъ отъ сельского 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.

Данныя, собранныя податной инспекціей для комиссіи А.А.Рихтера, показали, что населеніе очень успѣшно справляется съ раскладкой податей. Въ мотивахъ къ проекту закона 23 Іюня 1899 года мы также находимъ весьма благопріятную аттестацію сельскаго самоуправленія въ этой сферѣ. "Дѣятельность сельскаго схода, говорится въ опубликованной оффиціальной

запискѣ къ проекту, безусловно не можетъ быть замѣнена безъ ущерба для дѣла дѣятельностью другого органа правительственной или общественной власти".

В 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 1-хъ, если они, по мнѣнію земскаго начальника и съѣзда не согласны съ закономъ; во 2-хъ, клонятся къ ущербу интересовъ сельскаго общества и въ 3-хъ, нарушаютъ права отдѣльныхъ лицъ. Далѣе, въ ст. 32-й того же Положенія говорится, что земскій начальникъ представляетъ на утвержденіе уѣзднаго съѣзда приговоры волостного и сельскаго сходовъ, относящіеся до установленія или измѣненія порядка взиманія и храненія казенныхъ земскихъ и мірскихъ сходовъ. Въ нѣкоторыхъ мѣстностяхъ всѣ приговоры о раскладкѣ признавались подлежащими на основаніи этой статьи Положенія о земскихъ начальникахъ утвержденію уѣзднаго съѣзда.

Но это вмѣшательство уѣздныхъ властей 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 крѣпостчыхъ людей, лучшіе помѣщики никогда не позволяли себѣ вмѣшиваться въ имущественныя дѣла подчиненнаго имъ сельскаго міра. Такія лица удерживались преимущественно сознаніемъ, что послѣдній является въ семъ отношеніи единственнымъ компетентнымъ судьей. Между тѣмъ, помѣщики того времени несомнѣнно имѣли полную возможность несравненно ближе изучить своихъ крестьянъ, нежели создаваемые органы крестьянскаго управленія".

Положеніе 23 Іюня 1899 года подтверждаетъ только мнѣніе Сената объ уравнительности обложенія |ст. 13|.

Относительно развѣрски въ статьѣ 14 говорится: "Основаніемъ раскладки окладныхъ сборовъ |ст.13| служитъ размѣръ, качество почвы и удобство расположенія надѣльной земли, находящейся во владѣніи отдѣльныхъ домохозяевъ. Въ случаѣ надобности въ основаніе раскладки могутъ быть полагаемы, по усмотрѣнію схода, и другіе признаки платежной способ-

ности дворовъ, какъ то: число работниковъ, количество рабочаго скота, неземледѣльческіе заработки и промыслы и т.п." |ст. 14|. Здѣсь не перечисляются всѣ основанія разверстки, да ихъ и не слѣдуетъ перечислять: 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 надѣлъ. 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" |ст. 15|.

Интересно къ какому результату приведетъ эта статья; можно думать, что она нерѣдко будетъ служить поводомъ къ неудовольствіямъ, недоразумѣніямъ и вмѣшательству земскаго начальника: трудно опредѣлить въ 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 интересахъ частныхъ лицъ.

Ст. 16 предоставляетъ сельскому сходу понижать платежи нѣкоторымъ плательщикамъ, которые не въ состояніи уплатить причитающіеся съ нихъ сборы, или даже освобождаетъ ихъ отъ платежей. Это практиковалось обществами и раньше, поэтому 16-я статья только легализировала существовавшее фактическое положеніе дѣла.

Мы видѣли, что по Положенію о земскихъ начальникахъ, послѣднимъ было дано широкое право вмѣшательства въ разверстку сельскимъ обществомъ податей. Теперь земскій начальникъ можетъ обжаловать приговоръ сельскаго схода только въ случаѣ несогласія его съ закономъ |ст. 19|. Податной 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 - 90% - составлялась на одинъ годъ. Теперь ежегодная раскладка узаконяется |ст. 11|.

Мотивомъ для такого узаконенія служитъ быстрая измѣняемость налогоспособности плательщиковъ при современныхъ экономическихъ условіяхъ. Наконецъ, закономъ 23 Іюня установлены письмен-

ные приговоры относительно раскладки, которые и раньше существовали на практикѣ |ст. 17|.

СРОКИ УПЛАТЫ ОКЛАДНЫХЪ СБОРОВЪ.

Уже А.Смитъ въ своихъ говоритъ: "каждый налогъ долженъ взиматься въ такое время и такимъ способомъ, какіе представляютъ наиболѣе удобствъ для плательщика" |Янжулъ. 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 приноравливаютъ уплату членскихъ взносовъ обыкновенно ко времени полученія рабочими заработной платы; сборщики этихъ союзовъ ждутъ у воротъ при выходѣ съ фабрикъ и сейчасъ же требуютъ взноса. Такимъ образомъ, здѣсь уплата происходитъ еженедѣльно. Короткіе сроки удобнѣе тѣмъ, что легче уплачивать по незначительной суммѣ нѣсколько разъ, чѣмъ одинъ разъ - большую. Но на западѣ даже мѣсячные сроки не сопряжены съ неудобствомъ, потому что тамъ есть

спеціальные сборщики, на обязанности которыхъ лежитъ только сборъ податей. Между тѣмъ у насъ сборъ податей находится въ рукахъ общихъ органовъ, которые заняты другими дѣлами и которые не могутъ посвящать себя исключительно этому.

По положенію 1861 года годовой платежъ былъ раздѣленъ на двѣ равныя доли и взносы пріурочены къ двумъ срокамъ; за первое полугодіе сборъ долженъ былъ поступить до 1-го Марта, а за второе - до 1-го Января; при чемъ предоставлялась еще 15-ти дневная льгота, по 16-е число того и другого мѣсяца. Но вскорѣ выяснилось, что требованіе уплаты годового оклада по полугодіямъ обременительно для крестьянъ, такъ какъ оно часто не соотвѣтствуетъ условіямъ хозяйственнаго строя данной мѣстности. Закономъ 8-го Мая 1867 года сельскимъ обществамъ предоставлено назначать свои частные сроки въ предѣлахъ, установленныхъ государствомъ.

Но этотъ законъ остался безъ всякихъ послѣдствій: большинство сельскихъ обществъ не знало объ его существованіи. Вслѣдствіе ходатайствъ и жалобъ на несоотвѣтствіе времени сбора платежей съ хозяйственными условіями различныхъ губерній въ 1878 году были измѣнены сроки взноса окладныхъ сборовъ; для взноса подати за первое полугодіе былъ установленъ предѣльный срокъ 30-е Іюня, а для второго - 31-е Декабря; льготные сроки отмѣнены. Губернскимъ по крестьянскимъ

дѣламъ присутствіямъ предоставлено въ предѣлахъ этихъ общихъ сроковъ устанавливать частные, но только по волостямъ.

По закону 1867 года каждое сельское общество имѣло правó установить свои частные сроки, но нужно замѣтить, что общества не воспользовались этимъ правомъ. По закону 1878 года губернскія по крестьянскимъ дѣламъ присутствія могли устанавливать обязательные частные сроки только для цѣлыхъ волостей. Это установлено для однообразія. Но въ составъ волости нерѣдко входятъ селенія съ разнородными хозяйственными условіями: чисто земледѣльческія и съ промышленнымъ характеромъ. Какъ рѣдкое исключеніе, волость состоитъ изъ одного сельскаго общества. Но есть волости, объединяющія нѣсколько десятковъ и даже сотни селеній.

Этотъ новый законъ оказался неудобнымъ и потому примѣнялся мало, какъ и законъ 1867 года. Податнымъ инспекторамъ было поручено изслѣдовать, установлены ли частные сроки и донести казенной палатѣ. По ихъ изслѣдованіямъ оказалось, что частные сроки были установлены только для 28 губерній, да и то не повсемѣстно; лишь въ шести изъ этихъ 28 губерній взысканіе податей производилось въ установленные частные сроки. Сроки платежей въ этихъ губерніяхъ колебались отъ 6-ти до 10-ти; только въ Подольской губерніи были введены ежемѣсячные взносы равными долями.

Поступленія окладныхъ суммъ не совпадаютъ съ назначеніями къ поступленію по отдѣльнымъ губерніямъ. Иногда разница очень большая: въ Витебской губерніи съ Марта по Май было назначено къ поступленію 32%, а вносилось 4,8%. Причина такого несоотвѣтствія поступленія съ частными сроками - во 1-хъ, въ слабомъ надзорѣ со стороны мѣстныхъ органовъ взиманія, нерѣдко самое существованіе такихъ сроковъ было неизвѣстно имъ; во 2-хъ, въ недостаточной согласованности частныхъ сроковъ съ платежною способностью населенія; въ 3-хъ, сроки иногда назначались не только для цѣлыхъ волостей, но даже уѣздовъ съ разными хозяйственными условіями; разъ назначенные сроки надолго сохранялись, между тѣмъ теперь экономическія условія, благодаря проведенію желѣзныхъ дорогъ, развитію фабричной промышленности быстро мѣняются.

Требованіе закона о взносѣ 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| среднія поступленія окладныхъ сборовъ по мѣсяцамъ представляются въ слѣдующемъ видѣ:

Октябрь.....	19,0%	Іюль.....	4,7%
Декабрь.....	17,0%	Май.....	4,6%
Ноябрь.....	15,4%	Январь.....	4,2%

Итого - 86,9%

Сентябрь..... 11,4% Августъ..... 2,7%

Мартъ..... 5,1% Іюль 2,0%

Апрѣль..... 4,7%

Отчетъ Департамента Окладныхъ сборовъ 1897 года. Изъ таблицы видно, что главная часть окладныхъ сборовъ, 63% поступаетъ осенью и въ Декабрѣ. Это обусловливается тѣмъ, что Россія - страна преимущественно земледѣльческая и главныя средства для уплаты налоговъ получаются отъ продажи хлѣба осенью. Отсюда необходимость установленія частныхъ сроковъ для избѣжанія, такъ называемыхъ, крестьянскихъ цѣнъ при спѣшной продажѣ хлѣба для уплаты податей.

Экономическія отношенія сильно отражаются на моментахъ поступленія налога: гдѣ есть заработки въ какой нибудь періодъ года, тамъ есть въ это время и поступленія податей: въ Кіевской губерніи въ Іюнѣ покрывается 21,6% оклада, а въ Подольской 26 процентовъ, благодаря заработкамъ на свеклосахарныхъ заводахъ, хотя пертурбаціоннымъ моментомъ являются здѣсь сложившіеся порядки податного надзора, обычно стремящагося къ очисткѣ податей къ концу года.

Закономъ 23 Іюня этого года требованіе взноса годового оклада равными долями по полугодіямъ отмѣнено. Установлены частные сроки не менѣе двухъ, при чемъ послѣдній срокъ не можетъ быть назначенъ позже 1-го Декабря |ст. 41|.

Частные сроки и подлежащія уплатѣ въ эти сроки доли оклада опредѣляются теперь, какъ общее правило, приговорами сельскихъ сходовъ, а не губернскими учрежденіями и не для всей волости, а для каждаго отдѣльнаго общества |ст. 42|.

Предоставленіе обществамъ права устанавливать частные сроки вызвано желаніемъ пріурочить 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 взиманіе будетъ производиться болѣе равномѣрно въ теченіе всего года.

Законъ 23 Іюня предоставилъ также сходу право назначить 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 чрезъ земскаго начальника на утвержденіе съѣзда. Послѣднему принадлежитъ и теперь право отмѣнять назначенные обществомъ сроки и устанавливать другіе по своему усмотрѣнію |ст. 43|. Сроки, установленные уѣзднымъ съѣздомъ, отличаются отъ сроковъ, указываемыхъ общественными приговорами тѣмъ, что въ первомъ случаѣ доли взносовъ, пріуро-

чиваемые къ тому или иному сроку, должны быть одинаковы для всѣхъ домохозяевъ; общества же вправѣ установить разныя доли взносовъ для отдѣльныхъ домохозяевъ.

Если установленные уѣзднымъ съѣздомъ сроки или доли оклада неудобны для общества, послѣднее можетъ ходатайствовать передъ съѣздомъ и губернскимъ присутствіемъ объ установленіи другихъ |ст. 44|. Статьями 43 и 44 можетъ быть сильно заторможено дѣйствіе предыдущихъ, ибо ими всѣ дѣло раскладки въ концѣ концовъ передается изъ рукъ общества въ руки уѣздныхъ съѣздовъ и губернскихъ присутствій, которыя уже обнаружили свою несостоятельность въ этомъ дѣлѣ.

ЗЕМСКІЙ СБОРЪ.

Положеніемъ 25 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 существовалъ обычай совмѣстной разверстки казенныхъ и земскихъ сборовъ. Если же случалось, что тѣ и другія распредѣлялись разновременно, то это происходило въ большинствѣ случаевъ потому, что самые окладные листы присылались плательщикамъ не въ

одно время. Но когда можно было, крестьянскія общества соблюдали это требованіе новаго закона; даже мірскіе 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 показывается отдѣльно казенный и земскій сборы |статья 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 земскія раскладки, такъ какъ послѣднія нерѣдко затягиваются 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 будетъ больше прошлогодняго, то недостающая сумма будетъ внесена въ окладъ слѣдующаго года. Если же текущій окладъ будетъ меньше сравнительно съ прошлогоднимъ, тогда излишняя сумма засчитывается въ буду-

щіе платежи |ст. 8|. По волостнымъ правленіямъ окладные листы разсылаются не позже 25 Января, а послѣднія не позже недѣли по полученіи отсылаютъ ихъ въ селенія |статьи 9 и 10|.

Поступающія въ казначейства суммы распредѣляются между земствомъ и казною на основаніи закона 23 Мая 1899 года. Прежде, чѣмъ излагать эти правила, мы дадимъ краткую исторію распредѣленія поступающихъ въ казначейства суммъ между земствомъ и государствомъ; 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 занести уплачиваемую сумму, то туда ее и заносили |Уставъ о податяхъ ст. 39|. Со введеніемъ земскихъ учрежденій 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 неблагопріятное вліяніе на поступленіе казенныхъ сборовъ. По его предложенію установленъ законъ 1867 года 27 Февраля. Этимъ закономъ былъ

уничтоженъ пріоритетъ земскихъ сборовъ; но за плательщикомъ оставлено 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 мѣсячные 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 плательщики составляли заявленія по указанію лицъ, принимавшихъ платежи, то есть полиціи, а послѣдняя была заинтересована въ томъ, чтобы собирать прежде всего государственные налоги, такъ какъ за нихъ она была отвѣтственна.

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 милліоновъ рублей, а земскіе 16.9 милліоновъ рублей; въ 1898 году первые упали до 91,7 милл.руб., а послѣдніе поднялись до 53,9 мил. руб., то есть въ 1872 году земскіе сборы составляли 13% общей совокупности сборовъ, а въ 1898 - 37%. А законъ 1867 года

оставался въ силѣ и земство по прежнему получало только 12% всѣхъ поступленій. Понятно, что земства стали изыскивать средства увеличить свои поступленія. Отсюда борьба казны и земства изъ за распредѣленія между ними вносимыхъ въ казначейство суммъ. Иногда земства стремились заинтересовать сборщиковъ въ поступленіи своихъ налоговъ, назначая въ ихъ пользу особыя суммы въ видѣ процента. Сенатъ опротестовалъ эту мѣру. Тогда земства стали выдавать тѣ же суммы сборщикамъ, но только въ скрытой формѣ - въ формѣ квартирныхъ или дорожныхъ денегъ. Подъ вліяніемъ такихъ условій поступленія весьма различно распредѣлялись между казною и земскою кассою: въ то время, какъ въ однѣхъ 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 г.г. казна получила около 3% сверхъ оклада, земство же не дополучило 38% поступленій. Изъ одного волостного правленія |Вятская губ.| поступило въ казначейство 9000 рублей, а въ земство изъ нихъ только 7 р. 71 коп.

Уже вскорѣ по изданіи закона 67 года земскія учрежденія стали ходатайствовать и жаловаться на неудобства его. Число ходатайствъ и жалобъ еще болѣе увеличилось, когда всѣ отзвавъ 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 взносовъ, а они отвѣтственны прежде всего за государственные налоги. 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 бываютъ единственными. Поэтому крупный недоборъ ставитъ иногда земство въ очень трудное положеніе: оно должно или пріостановить производство расходовъ и прекратить свои функціи, или прибѣгать къ другимъ средствамъ: занимать изъ капиталовъ страхового и продовольственнаго или у губернскаго земства, просить пособій у правительства, вводить повышенное исчисленіе смѣтъ.

На ряду съ жалобами одни земства ходатайствовали о томъ, чтобы поступленія казенныхъ и земскихъ сборовъ было поставлено въ одинаковыя условія; другія ходатайствовали о томъ, чтобы было установлено преимущество земскихъ сборовъ передъ казенными въ

порядкѣ пополненія тѣхъ и другихъ, то есть - о пріоритетѣ земскихъ сборовъ. Нѣкоторыя земства ходатайствовали о повышеніи отчисленій въ пользу земствъ до 15%, 20% и даже 50% всѣхъ поступленій. Другія ходатайствовали о разрѣшеніи выдачи вознагражденія полиціи за успѣшное взысканіе недоимокъ. Губернскія земства - Псковское |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 министерствѣ финансовъ была образована особая комиссія, которая выработала правила распредѣленія поступающихъ въ казначейство суммъ между казной и земствомъ. Въ 1891 году проектъ комиссіи 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 казной и земствомъ становилось все настойчивѣе, министры внутреннихъ дѣлъ и финансовъ представили вновь этотъ вопросъ на разрѣшеніе государственнаго совѣта. ВЫСОЧАЙШЕ утвержденнымъ 28-го Мая 1899-го года мнѣніемъ государственнаго совѣта и установлены правила распредѣленія суммъ, поступающихъ въ уплату казеннаго сбора; главнѣйшія изъ нихъ:

"Земскіе сборы съ земель крестьянскихъ обществъ вносятся плательщиками раздѣльно 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, по подлежащимъ ихъ распредѣленіи, покроются сполна окладъ и недоимки по сборамъ, слѣдующимъ въ доходъ казны или въ доходъ земства, то остальная часть взноса зачитывается на пополненіе оставшагося непокрытымъ сбора".

"Размѣръ наименьшаго отчисленія въ доходъ земствъ изъ поступающихъ въ казначейства взносовъ на уплату текущихъ окладовъ и недоимокъ поземельныхъ сборовъ опредѣлить на 1899 - 1901 г.г. въ 20% по взносамъ съ облагаемыхъ выкупными платежами земель крестьянскихъ обществъ и въ 90% со всѣхъ остальныхъ земель".

Министру Финансовъ предоставлено этимъ закономъ право увеличивать отчисленія въ земскіе сборы за пре-

дѣлы, установленные общими правилами, но только до назначенія новыхъ нормъ, то есть 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 обыкновенно вліяла полиція; но для частныхъ владѣльцевъ оно сохранено, потому что здѣсь нѣтъ опасности вліянія пріемщиковъ податей. Такимъ образомъ, устранена конкурренція между казной и земствомъ въ полученіи окладныхъ сборовъ.

СЛОЖЕНІЕ НЕДОИМОКЪ.

Вопросъ о предоставленіи крестьянамъ льготъ по платежу окладныхъ сборовъ до 1894 года былъ очень мало разработанъ. Изъ 108,5 милліоновъ рублей недоимки къ концу 1894 года только 2% были отсрочены или разсрочены. Относительно нѣкоторой части остальныхъ 106 милліоновъ рублей губернаторами были возбуждены ходатайства о предоставленіи льготъ; но большая часть подлежала немедленному взысканію. Между тѣмъ взыскать дѣйствительно всю полагавшуюся сумму было совершенно невозможно: въ 128 уѣздахъ недоимки въ среднемъ по уѣзду значительно превышали въ 1894 году годовой 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 Орскомъ уѣздѣ до 984%. Обыкновенно недоимки росли до тѣхъ поръ, пока не снимались по манифесту и крестьяне ждали послѣднихъ. Въ 1833 году по манифесту 15 Мая было сложено около 40 милліоновъ рублей изъ 65, числившихся на крестьянахъ въ то время.

Закономъ 1894 года 7 Февраля открытъ путь для выхода изъ недоимочнаго кризиса, вызваннаго, главнымъ образомъ, неурожаями 1891 и 1892 годовъ. Законъ точно опредѣляетъ порядокъ возбужденія ходатайствъ объ отсрочкѣ недоимокъ по выкупнымъ платежамъ; устанавливаетъ обязательное разслѣдованіе хозяйственныхъ положеній 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 уплатою затѣмъ этихъ недоимокъ ежегодными взносами въ размѣрѣ годового оклада. Этотъ законъ получилъ широкое распространеніе: изъ 104 мил. руб. недоимокъ по выкупнымъ платежамъ, числившихся къ 1-му января 1898 года, разсрочено и отсрочено выкупныхъ недоимокъ по 1 Ноября 1898 года 24,300 селеніямъ на сумму 67,5 мил. руб. Но, освободивъ крестьянское населеніе отъ гнета недоимокъ, законъ 1894 года не могъ предупредить

образованія новыхъ вслѣдствіе непосильности платежей. Эта цѣль достигнута закономъ 13 Мая 1896 года; имъ установлены правила, дающія возможность посредствомъ пересрочки, на одинъ изъ указанныхъ въ законѣ сроковъ, всего или только части неуплаченнаго выкупного платежа съ отсрочкою остальной его части на будущее время уменьшить существующіе оклады до такого предѣла, при которомъ взносъ ихъ могъ бы производиться крестьянами безъ напряженія податныхъ силъ.

Законъ 23-го Іюня 1899-го 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. "Если недоимка не превышаетъ пяти процентовъ оклада, то податной инспекторъ можетъ, не дѣлая распоряженія о взысканіи недоимки |ст. 75|, причислить ее къ окладу слѣдующаго года" |ст. 74|. "Управляющему казенною палатою предоставляется немедленно сдѣлать распоряженіе о пріостановленіи взысканія окладныхъ сборовъ, съ пострадавшихъ домохозяевъ |ст. 93|. Ему же, по соглашенію съ губернаторомъ, предоставляется разсрочка или отсрочка

текущаго оклада выкупныхъ платежей и государственнаго поземельнаго налога въ размѣрѣ не свыше половины оклада и на срокъ не свыше трехъ лѣтъ" |ст. 99|. "Только при несогласіи губернатора съ управляющимъ казенною палатою, а также въ случаѣ необходимости предоставить льготу въ уплатѣ государственныхъ сборовъ въ большемъ размѣрѣ и на большій срокъ, чѣмъ указано въ ст. 99, управляющій казенною палатою входитъ съ представленіемъ къ Министру Финансовъ, который разрѣшаетъ дѣло по соглашенію съ Министромъ Внутреннихъ Дѣлъ" |ст. 100|. Такъ какъ законъ 23 Іюня 1899 года былъ долженъ войти въ силу съ 1-го Января 1900-го года и поэтому его пришлось бы сразу примѣнить ко взысканію недоимокъ за предшествовавшій періодъ, то для упорядоченія взиманія закономъ 10 Декабря 1899-го года постановлено пріостановить взиманіе недоимокъ въ 1900 году. Далѣе въ виду того, что на крестьянахъ лежитъ особенно много не отсроченныхъ и не пересроченныхъ недоимокъ по платежу земскихъ сборовъ, кот. |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 склада казенныхъ платежей къ суммѣ оклада земскаго сбора плюсъ благонадежная къ поступленію къ данному 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, а иногда даже земскимъ управамъ. Такъ какъ земскія собранія созываются только къ концу года, когда весь окладъ долженъ быть уже внесенъ, то они не могли своевременно доставить крестьянамъ нужныя имъ облегченія. Въ виду этого проектировалось право отсрочки и пересрочки передать земскимъ управамъ. Но это предложеніе было опротестовано Министромъ Внутреннихъ Дѣлъ, который указывалъ, что земскія управы - органы исполнительные.

Для упорядоченія взиманія недоимокъ на дальнѣйшее время закономъ 10 Декабря 1899 года предписано земствамъ произвести пересмотръ всѣхъ недоимокъ, подлежащихъ поступленію въ земскія кассы съ тѣмъ, чтобы былъ выработанъ примѣнительно къ мѣрамъ, принятымъ казной, проектъ разверстки взысканія недоимокъ на болѣе продолжительные сроки и разрѣшенъ вопросъ о сложеніи безнадежныхъ недоимокъ.

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 |стр. 190|.

Теперь мы вернемся къ разсмотрѣнію надзора за взиманіемъ по закону 23 Іюня 1899 года.

НАДЗОРЪ ЗА ВЗИМАНІЕМЪ ОКЛАДНЫХЪ СБОРОВЪ.

Выше мы сказали, что ближайшій надзоръ за взиманіемъ окладныхъ сборовъ принадлежитъ у насъ по новому закону 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 обратится въ недоимку; съ этого момента главная роль принадлежитъ податному инспектору.

Ниже мы подробнѣе разсмотримъ сферу дѣйствій того и другого, а также точки ихъ возможныхъ столкновеній. А теперь скажемъ нѣсколько словъ о губернскихъ органахъ надзора: во главѣ надзора за взиманіемъ по положенію 23 Іюня 1899 года стоитъ губернаторъ, но ближайшій надзоръ принадлежитъ управляющему казенной палатою. О неправильныхъ дѣйствіяхъ волостного и сельскаго управленія онъ доводитъ до свѣдѣнія земскаго начальника, а о неправильныхъ дѣйствіяхъ земскихъ начальниковъ и полиціи доноситъ губернатору |ст. 25|.

Теперь 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| стр. 191.

Земскій начальникъ наблюдаетъ за своевременной разсылкой волостными правленіями окладныхъ листовъ и за исполненіемъ сельскими сходами правилъ о раскладкѣ. На земскомъ начальникѣ лежитъ также понужденіе всѣхъ лицъ сельскаго и волостного управленія къ точному выполненію правилъ взиманія окладныхъ сборовъ |ст. 34 стр. 191|.

Но и въ этотъ періодъ, который мы отмѣтили, какъ періодъ дѣятельности земскаго начальника, возлагаются 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 поступленія 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 неис-

полненія 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" |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 заявленіе податного инспектора. Конечно — нѣтъ. Податной инспекторъ доведетъ до свѣдѣнія управляющаго казенной палатой, а послѣдній и самъ ничего сдѣлать не можетъ: все дѣло зависитъ 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|, то для оклада, не уплоченная

въ частный срокъ становится недоборомъ |ст. 47|. Взысканіе недобора въ селеніяхъ съ круговою порукой лежитъ на сельскомъ сходѣ, а гдѣ круговая порука по закону не примѣняется - на волостномъ старшинѣ |ст.ст. 48 и 49|. 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 предстоящія къ полученію имъ въ теченіе ближайшаго времени |ст.ст. 51 - 55|; 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 и 4| продажа той же части движимаго имущества неисправнаго домохозяина, которая достаточна для обезпеченія пополненія недобора |ст. ст. 54 - 63|" |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 нѣсколько лѣтъ и не имѣетъ никакого отношенія къ своей общинѣ и землѣ, которой пользуется его отецъ, то всетаки съ него могутъ взыскать для пополненія недоимки 1/3 или 1/4 его жалованья. Является вопросъ справедливо ли это, есть ли достаточно мотивовъ лишать совершенно отдѣлившагося работника его заработка за недоимку его родителей. Помимо того, что это деморализующе можетъ дѣйствовать на частную предпріимчивость хватитъ ли рабочему 2/3 или 3/4 оставшагося жалованья на жизнь; мы знаемъ, что заработная плата не слишкомъ балуетъ нашихъ рабочихъ.

Опредѣленный кругъ вещей крестьянина не подлежитъ продажѣ на пополненіе недобора; главнѣйшіе предметы, не подлежащіе продажѣ, слѣдующіе: 1/ ежедневная одежда и совершенно необходимая домашняя утварь; 2/ хлѣбъ и овощи, необходимые 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 земли; 5| земледѣльческія и промысловыя орудія, безусловно необходимыя для поддержанія хозяйства на надѣльной землѣ, а также соотвѣтственное количество рабочаго 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 крестьянинъ возьметъ на остальное время, если хлѣбъ и топливо будутъ проданы, напримѣръ, въ Январѣ? Опись и оцѣнка имущества, назначеннаго къ продажѣ, утверждается земскимъ начальникомъ.

При перечисленіи неотчуждаемаго имущества въ 55 статьѣ очевидно принималось во вниманіе земледѣльческое населеніе. Но кромѣ земледѣльческаго у насъ есть еще населеніе, живущее промышленностью. Объ этомъ классѣ въ положеніи 23 Іюня не упоминается, но 56-ю статьею 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 статьей.

До сихъ поръ мы говорили о средствахъ, принимаемыхъ сельскими обществами и волостными старшинами для пополненія недобора по частнымъ срокамъ, ко-

тые устанавливаются на основаніи 41 и 42 стт. сельскими сходами. Но главный срокъ, назначенный закономъ - 1 Декабря. Если къ этому времени окладъ сборовъ не будетъ уплаченъ, то принимаются болѣе строгія мѣры для его пополненія: 1| сдача въ аренду соразмѣрной недобору части полевой земли неисправнаго домохозяина съ соблюденіемъ правилъ, изложенныхъ въ стт. 65 и 66; 2| отобраніе у него части отведенныхъ ему полевыхъ угодій или даже всего его полевого надѣла и 3| продажа принадлежащихъ неисправному домохозяину строеній, не составляющихъ необходимости въ его хозяйствѣ" |ст. 67|" |ст. 64|.

Если принятыми мѣрами недоборъ къ 1-му Января не будетъ исполненъ, то не позже 1 Января слѣдующаго года производится разверстка его между всѣми домохозяевами селенія.

Недоборъ, неуплаченный къ 1 Февраля, считается недоимкой. "Не позже семи дней по наступленіи указаннаго въ предыдущей |71| статьей срока, уѣздное казначейство сообщаетъ податному инспектору списокъ недоимочныхъ селеній съ обозначеніемъ числящейся за каждымъ изъ нихъ недоимки окладныхъ сборовъ" |ст.72| и тогда выступаетъ на сценѣ послѣдній. "Податной инспекторъ, по полученіи означеннаго въ ст. 62 списка, удостовѣряется въ томъ, не можетъ ли недоимка быть пополнена изъ тѣхъ мірскихъ суммъ, которыя по состоявшимся ранѣе приговорамъ схода должны считаться сво-

бодными, и въ такомъ случаѣ входитъ по сему предмету въ сношеніе съ земскимъ начальникомъ" |ст.73|. Здѣсь податной инспекторъ опять приходитъ въ столкновеніе съ земскимъ начальникомъ.

Если недоимка не превышаетъ 5 % оклада, то податной инспекторъ собственной властью причисляетъ ее къ окладу слѣдующаго года |ст. 74|. Если податной инспекторъ не можетъ ни пополнить недоимку изъ свободныхъ суммъ, ни причислить ее къ окладу слѣдующаго года, тогда онъ передаетъ уѣздному исправнику списки недоимочныхъ селеній вмѣстѣ съ копіями приговоровъ о разверсткѣ недобора, составленныхъ къ I-му Января на основаніи вышеприведенной 69 ст. При этомъ податной инспекторъ указываетъ съ какими изъ приговоровъ онъ согласенъ |ст. 75|. "Уѣздный исправникъ не позже недѣли послѣ полученія списковъ недоимочныхъ селеній |ст. 75| дѣлаетъ распоряженіе о составленіи чинами уѣздной полиціи описи и оцѣнки движимаго имущества или строеній недоимщиковъ и о взысканіи причитающихся съ каждаго изъ нихъ, согласно разверсткѣ схода |стт.69 и 70| суммъ"..... Это очень важный моментъ круговой поруки: разверстка недоимокъ производится между всѣми хозяевами, но теперь, по крайней мѣрѣ, не будетъ огульной продажи полиціей имущества исправныхъ плательщиковъ: податной инспекторъ по согласованію съ земскимъ начальникомъ отмѣчаетъ, что имен-

Далѣе слѣдуетъ продажа имущества. Если принятыми мѣрами недоимки не будутъ пополнены, то, при согласіи податного инспектора съ приговоровъ схода о разверсткѣ, недополученная сумма присоединяется къ окладу будущаго года. Если же не было соглашенія податного инспектора или общество уклонилось отъ составленія приговора о разверсткѣ недобора между домохозяевами селенія, тогда послѣдній выѣзжаетъ въ недоимочное селеніе и снова производитъ разверстку и передаетъ листы исправнику для новой описи, оцѣнки и продажи. Недовзысканная послѣ этого часть недоимки присоединяется къ окладу будущаго года |ст. 86|.

Въ селеніяхъ, гдѣ круговая порука не принята, когда недоборъ станетъ недоимкой, податной инспекторъ входитъ въ уѣздный съѣздъ съ предложеніемъ о сдачѣ въ аренду полевой земли недоимщика |ст. 88|. Сначала предлагается селенію, къ которому принадлежитъ послѣдній, арендовать его землю, не болѣе чѣмъ на 6 лѣтъ, съ условіемъ, чтобы селеніе внесло всю недоимку и уплачивало ежегодные оклады |ст. 89|. Если селеніе откажется отъ предлагаемой аренды, тогда происходитъ сдача съ торговъ |ст. 91|. Если эти мѣры не помогутъ, то происходитъ публичная продажа строеній и, наконецъ, земли.

ИТОГИ РЕФОРМЫ 23 ІЮНЯ.

Ихъ можно свести къ слѣдующимъ:

1| К р у г о в а я п о р у к а с о к р а щ е н а; въ ней пробита чувствительная брешь: во многихъ пунктахъ фискъ теперь будетъ стоять въ непосредственномъ соприкосновеніи съ плательщикомъ: здѣсь дѣлается фискомъ какъ бы проба, достаточно ли онъ подготовленъ къ этой операціи, потому фискъ выступаетъ не по всей линіи, а только въ нѣкоторыхъ пунктахъ. Результаты покажутъ, насколько правительство будетъ имѣть успѣхъ: хорошо ли пойдетъ дѣло, будутъ ли недоимки, велики ли будутъ расходы; повторяемъ снятіе круговой поруки намѣчено, вопросъ только во времени. Здѣсь министерство финансовъ идетъ такимъ же пробнымъ путемъ, какъ оно шло въ вопросѣ о введеніи винной монополіи, золотой валюты, и какимъ идетъ теперь въ реформированіи промысловаго налога Министерство пробуетъ силы и, въ предѣлахъ этой пробы, дѣлаетъ улучшенія.

2| Новымъ закономъ устранена огульная продажа имущества исправныхъ плательщиковъ и установлена въ случаѣ недоимокъ разверстка ихъ между всѣми домохозяевами какъ результатъ круговой поруки.

3| Вредная продажа имущества всего селенія устранена и остатокъ недоимки или слагается или

присоединяется къ слѣдующему году.

4| Устранена отъ надзора за взиманіемъ полиція - это важный шагъ.

5| Конечной цѣлью дальнѣйшей реформы выставлено созданіе института спеціальныхъ сборщиковъ: только бюджетныя затрудненія стояли на пути при введеніи нынѣшней реформы для проведенія этой цѣли. Но эти затрудненія еще и теперь не исчезли и, надо полагать, не скоро исчезнутъ; здѣсь много бы помогло дѣлу соединеніе съ банкомъ, о которомъ мы говорили. Но плюсъ устраненія полиціи уменьшенъ 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 допускаетъ двоевластіе, слѣдовательно, даетъ возможность пререканій. Эта своеобразная реформа явилась, какъ мы указывали, компромиссомъ двухъ направленій одного, что нужно вручить все дѣло финансовому вѣдомству, другого - что реформа должна быть строго консервативна - что нѣльзя быстро ломать строй крестьянской жизни. Эта реформа - этапъ по пути освобожденія финансовыхъ операцій отъ чужевластія.

Какъ мы видѣли, законъ во многомъ является кодификаціонной работой: они или только кодифицируетъ раньше изданныя постановленія или легализируетъ фактическое положеніе вещей. Таковы его постановленія относительно основаній обложенія, сроковъ, письменности раскладочныхъ приговоровъ, допущенія облегченія платежей для нѣкоторыхъ маломощныхъ крестьянъ. Болѣе рѣшительный шагъ сдѣланъ въ правильномъ и удобномъ установленіи частныхъ сроковъ, которые теперь опредѣляются по приговорамъ.

Если разсматривать законъ 23 Іюня, не ставя его въ связь съ прошлымъ, то въ немъ можно бы указать много недостатковъ и можно бы его осуждать. Но если мы будемъ смотрѣть на реформу съ исторической точки зрѣнія, тогда мы увидимъ, что многое изъ того, что можетъ служить упрекомъ закону, не могло быть сдѣлано иначе и лучше. Да и вообще всякій законъ слѣдуетъ разсматривать съ этой исторической точки зрѣнія: она ближе ставитъ изслѣдователя къ изучаемому явленію и даетъ ему возможность разобраться иногда въ такихъ изъ нихъ, которыхъ ему не понять безъ этой исторической перспективы.

Во взиманіи окладныхъ сборовъ по закону 23 Іюня 1899 года видную роль, какъ мы видѣли, играетъ податной инспекторъ. Въ обложеніи промышленности и торговли этому институту принадлежала такая роль со времени его введенія. Далѣе, Западная Европа

показываетъ, что взиманіе въ [illegible] переходитъ къ органу Министерства Финансовъ, которымъ [illegible] у насъ податной инспекторъ. Несомнѣнно, что и у насъ взиманіе въ концѣ концовъ перейдетъ въ руки податного инспектора; поэтому намъ необходимо остановиться на этомъ институтѣ и обстоятельнѣе разсмотрѣть его исторію и современное положеніе.

ПОДАТНОЙ ИНСПЕКТОРЪ.

Отмѣна подушной подати въ 1882 году вызвала увеличеніе другихъ существовавшихъ налоговъ и введеніе новыхъ: увеличенъ существующій налогъ съ недвижимости, введенъ налогъ съ наслѣдства, дополнительные сборы съ торговли, сборъ съ доходовъ отъ денежныхъ капиталовъ. При этомъ обнаружился чувствительный недостатокъ въ мѣстной организаціи надзора; а при плохомъ надзорѣ весь налогъ можетъ обратиться въ фикцію, такъ у насъ налогъ съ наслѣдства даетъ всего 5 милл. р., а въ Англіи тотъ же налогъ даетъ 150 милл. р., то есть въ 30 разъ болѣе. Эта незначительность поступленій объясняется просто недостаточнымъ надзоромъ; масса имуществъ переходитъ по наслѣдству съ пониженной фиктивной цѣнкой, въ 15 – 20 разъ ниже дѣйствительной цѣнности.

Недостаточность мѣстной организаціи надзора

и вызвала созданіе закономъ 30 Апрѣля 1886 года ин-
ститутъ податныхъ инспекторовъ. Ихъ обязанности
по этому закону были: 1| постоянное наблюденіе за
правильностью торговли въ назначенныхъ имъ участ-
кахъ. 2| Участіе въ качествѣ чиновниковъ казенныхъ
палатъ въ генеральныхъ повѣркахъ торговли. 3| Пред-
сѣдательствованіе въ уѣздныхъ податныхъ присутст-
віяхъ, образуемыхъ для раскладки дополнительнаго
сбора съ торговли и промышленности. 4| Содѣйствіе
казеннымъ палатамъ по приведенію въ извѣстность цѣн-
ности и доходности имуществъ, подлежащихъ обложенію
въ доходъ казны. 5| Исполненіе порученій казенныхъ
палатъ. Точно опредѣлены права податныхъ инспекто-
ровъ относительно торговли и промышленности, осталь-
ныя же неясны, законъ не указывалъ опредѣленно на
какіе либо предметы вѣдомства податного инспектора,
отмѣчая только исполнительную роль ихъ въ отноше-
ніи казенныхъ палатъ. О замѣченныхъ неправильностяхъ
въ раскладкѣ и взиманіи казенныхъ сборовъ они дол-
жны были доносить казенной палатѣ, не дѣлая распо-
ряженій. Такая неточность и неполнота въ опредѣле-
ніи обязанностей и правъ податныхъ инспекторовъ
объясняется тѣмъ, что законодатель хотѣлъ, чтобы
сама жизнь создала содержаніе институту.

Податной инспекторъ это, по мысли закона, ис-
полнительный органъ казенныхъ палатъ. Содержаніе
власти этого органа начало опредѣляться мѣстными
отношеніями, хотя съ значительными препятствіями,

такъ какъ уѣздныя власти старались держаться подальше отъ органа, который можетъ и даже долженъ донести о всѣхъ неправильностяхъ.

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

Болѣе точно опредѣленъ кругъ дѣятельности податныхъ инспекторовъ и ихъ помощниковъ не за долго до реформъ взиманія по закону 24 Мая 1899 года. Этимъ закономъ не отмѣняется, а только дополняется законъ 1885 года. Въ него, между прочимъ, вошло много наказовъ и инструкцій, данныхъ въ разное время для опредѣленія дѣятельности податного инспектора. При обсужденіи этого закона министромъ финансовъ и Государственнымъ совѣтомъ была дана очень хорошая аттестація институту податныхъ инспекторовъ. Говорилось, что учрежденіе должности податного инспектора оказалось мѣрою вполнѣ цѣлесообразною. Какъ ближайшіе исполнительные органы казенныхъ палатъ, эти должностныя лица въ значительной степени содѣйствовали водворенію болѣе правильныхъ пріемовъ въ исчисленіи и взиманіи податей и пошлинъ. Трудами ихъ собраны разносторонніе данные 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 цензъ - 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 казенныхъ палатъ выдающіяся способности и отличное знаніе податного дѣла. Для этого эти лица 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 соотвѣтственно 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 принадлежитъ въ каждой губерніи управляющему казенной палатой.

Приняты также новымъ закономъ 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 совершались чиновниками, стоявшими ниже ихъ по служебному положенію.

Закономъ 24 Марта 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 пла-

тельщиковъ суммъ и передачи ихъ по принадлежности. 3| Содѣйствіе 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 пошлинъ. 4| Содѣйствіе 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 многими земствами торговли и промышленности, о чемъ скажемъ ниже. Стр.

При разсмотрѣніи формъ взиманія мы останавливались главнымъ образомъ 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. Такой характеръ изслѣдованія объясняется тѣмъ, что всѣ суммы собираются здѣсь, въ уѣздѣ и

уже отсюда направляются въ центры, гдѣ ими распоряжаются высшія финансовыя учрежденія. Но для полноты изслѣдованія разсмотримъ и послѣднія.

Для завѣдыванія 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.

Наше государственное хозяйство находится въ вѣдѣніи министерства финансовъ, только сравнительно незначительная часть государственныхъ средствъ находится въ рукахъ другихъ вѣдомствъ. Министерство Финансовъ дѣлится на слѣдующія центральныя учрежденія: 1| Департаментъ таможенныхъ сборовъ. Онъ печатаетъ обзоры внѣшней торговли. 2| Департаментъ торговли и мануфактуръ, который печется о развитіи торговли и мануфактурной промышленности и завѣдуетъ облегченіемъ торговли и промышленности; печатаетъ матеріалы для торгово-промышленной статистики. 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 гербовыми, крѣпостными и прочими неокладными сборами. Управленіе неокладныхъ сборовъ ежегодно издаетъ

очень полные и подробные отчеты. 4| Департаментъ окладныхъ сборовъ завѣдуетъ поступленіями прямыхъ налоговъ за исключеніемъ налоговъ съ торговли и промысловъ; въ его вѣдѣніи находятся земскія повинности. 5| Департаментъ государственнаго казначейства, въ вѣдомствѣ котораго находится главное казначейство. Предметы вѣдомства департамента: движеніе казенныхъ суммъ по приходамъ и расходамъ всѣхъ казначействъ, главное счетоводство приходовъ и расходовъ, 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 комиссія погашенія долговъ. Особая Кредитная Канцелярія, она же завѣдуетъ налогами на капиталъ. Денежное регулированіе находится въ рукахъ государственнаго банка.

Кромѣ министерства финансовъ, и въ другихъ нашихъ министерствахъ есть учрежденія, завѣдующія хозяйственной частью страны: въ составъ министерства земледѣлія и государственныхъ имуществъ входятъ: I| Департаментъ государственныхъ и земельныхъ имуществъ; 2| Лѣсной Департаментъ. 3| Горный Департаментъ; онъ печатаетъ отчеты. Въ составъ министерства внутреннихъ дѣлъ входятъ I| Хозяйственный Департаментъ: онъ вѣдаетъ дѣла по народному продовольствію, наблюденіе за городскимъ хозяйствомъ и благоустройствомъ;

имѣетъ также свои изданія, напримѣръ, отчеты о денежныхъ оборотахъ городскихъ кассъ.

Въ заключеніе приводимъ нѣкоторыя изъ главнѣйшихъ статей закона 23 Іюня 1899 года:

42. Установленіе частныхъ сборовъ платежа и долей годового оклада, подлежащихъ уплатѣ въ каждый частный срокъ, а также измѣненіе, по мѣрѣ надобности, сихъ договоровъ и долей производится приговорами подлежащихъ сельскихъ сходовъ.

85. Если означенными въ предыдущихъ |76-83| статьяхъ мѣрами числящіеся на отдѣльныхъ домохозяевахъ недоимки не будутъ пополнены, то, при согласіи податного инспектора съ приговоромъ схода о развертк̀ѣ недобора между домохозяевами селенія |ст.75|, недостающая сумма присоединяется къ окладу даннаго селенія на слѣдующій годъ. Казенной палатѣ предоставляется, не причисляя неполненныхъ недоимокъ государственныхъ окладныхъ сборовъ къ окладу, слагать ихъ со счетовъ, по безнадежности къ поступленію, на всякую сумму.

Взиманіе окладныхъ сборовъ возлагается на волостное и сельское общественное управленіе подъ руководствомъ земскаго начальника и податного инспектора, на основаніяхъ, опредѣленныхъ симъ положеніемъ.

На земскаго начальника возлагается наблюденіе за своевременною разсылкою волостными правленіями окладныхъ листовъ и за исполненіемъ сельскими и селенными сходами правилъ о раскладк̀ѣ окладныхъ сборовъ.

МѢСТНЫЕ ФИНАНСЫ.

Помимо государства есть еще другіе союзы публичнаго характера, которые также нуждаются въ матеріальныхъ средствахъ для выполненія 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. Всѣ эти союзы имѣютъ свое собственное болѣе или менѣе самостоятельное финансовое хозяйство, конечно, съ извѣстными особенностями, обусловливаемыми ихъ положеніемъ по отношенію къ государству. Мы остановимся на источникахъ финансоваго хозяйства союзовъ низшаго порядка, чѣмъ государство - на такъ называемомъ, мѣстномъ обложеніи.

Я дамъ вамъ три типа мѣстнаго обложенія: англійскій,- исторически сложившійся, интересный для насъ по той метаморфозѣ, которая совершается здѣсь на нашихъ глазахъ въ области цѣлевого обложенія; типъ французскій, искусственно построенный, характеризующійся связанностью мѣстныхъ союзовъ въ сферѣ финансоваго хозяйства и типъ прусскій, запечатлѣвшій въ себѣ послѣднія тенденціи въ области коммунальнаго обложенія съ печатію общинной свободы въ сферѣ своего внутренняго распорядка и обложенія.

Разсмотрѣвъ эти три типа, мы выведемъ общія тенденціи въ сферѣ коммунальнаго обложенія и, имѣя этотъ

критерій въ рукахъ, обратимся къ анализу нашихъ русскихъ мѣстныхъ финансовъ.

МѢСТНЫЕ ФИНАНСЫ ВЪ АНГЛІИ.

Оригинальная черта мѣстнаго обложенія Англіи заключается въ томъ, что оно развилось на почвѣ обложенія въ пользу бѣдныхъ и налогъ для бѣдныхъ все болѣе и болѣе консолидируетъ по своему типу все мѣстное обложеніе. До времени реформаціи Англія не имѣла ни законовъ о бѣдныхъ, ни какихъ либо свѣтскихъ учрежденій, которыя завѣдовали 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 и послѣдніе принуждены были отказаться отъ призрѣнія бѣдныхъ. Тогда страна покрылась бандами разбойниковъ, бродягъ и нищихъ; самыя строгія мѣры, принятыя противъ нихъ - клейменіе и вѣшаніе - ничего не помогали: говорятъ, Генрихъ VIII въ свое царствованіе перевѣшалъ до 72 тысячъ душъ [Лебедевъ. Мѣстные финансы. 214], но истребить всѣхъ было невозможно; оставшихся нужно было кормить. Тогда, при Генрихѣ же, былъ данъ городамъ и приходамъ приказъ кормить своихъ бѣдныхъ добровольными пожертвованіями; духовенству было вмѣнено въ обязанность побуждать народъ проповѣдями и увѣщаніями къ милостыни Но это плохо помогало.

При Эдуардѣ VI былъ изданъ законъ, которымъ предписывалось назначать въ каждомъ приходѣ одинъ воскресный день, въ кот. послѣ службы прихожане должны были давать подписку сколько каждый можетъ удѣлить еженедѣльно въ будущемъ году бѣднымъ. Отказывавшихся убѣждали сначала церковнослужители, затѣмъ епископъ приглашалъ къ себѣ и убѣждалъ. При Елизаветѣ эти мѣры дѣлаются принудительными: въ случаѣ неуспѣшности епископскихъ увѣщаній упорствующаго убѣждаетъ съѣздъ мировыхъ судей, если онъ и теперь не соглашается на добровольное пожертвованіе, то судьи принуждаютъ его къ извѣстному взносу на бѣднымъ; въ случаѣ же отказа платить налогъ присуждаютъ къ тюремному заключенію до уплаты. Актомъ парламента 1601 года эта мѣра была вновь закрѣплена, законъ этотъ устанавливалъ принципъ обязательнаго пособія бѣднымъ, неспособнымъ къ работѣ, такъ и способнымъ, но временно оставшимся безъ заработка.

Такимъ образомъ, взносъ въ пользу бѣдныхъ постепенно становится обязательнымъ; вмѣстѣ съ тѣмъ появляется мѣстная организація для завѣдыванія этими деньгами и всѣмъ дѣломъ призрѣнія бѣдныхъ; создается мѣстное финансовое хозяйство прихода. Въ приходахъ строятся работные дома, гдѣ бѣднымъ даютъ пропитаніе, заставляя работать надъ льномъ, пенькой, шерстью и проч. На приходъ возлагается доставленіе бѣднымъ пропитанія, одежды, жилища, расходы по помѣщенію дѣтей бѣдныхъ родителей въ училища; присканіе занятій дѣтямъ, родители которыхъ не могутъ ихъ содержать;

погребенiе бѣдныхъ и другiе расходы.

Итакъ, приходъ является одной изъ древнѣйшихъ хозяйственныхъ единицъ Англiи. Первоначально онъ имѣлъ связь съ церковью; видную роль въ немъ игралъ причтъ; правленiе прихода составлялось изъ болѣе состоятельныхъ его членовъ; теперь "приходъ" есть всякое мѣсто, въ которомъ имѣется или можетъ быть учрежденъ самостоятельный налогъ для пособiя бѣднымъ или въ которомъ существуетъ или можетъ быть назначенъ отдѣльный надзиратель. Населенiе прихода весьма различно: отъ 100 до 100,000 человѣкъ.

Задачей прихода, какъ мы сказали, первоначально было призрѣнiе бѣдныхъ, но съ теченiемъ времени у него появились новыя потребности, для удовлетворенiя которыхъ нужны были средства. А такiя средства общины могли получать только отъ налоговъ; особенность Англiи является цѣлевой характеръ этихъ налоговъ: на первыхъ порахъ для каждой изъ новыхъ потребностей создавался особый общинный налогъ, который иногда взимался по самостоятельному масштабу, чаще же присоединялся къ разверсткѣ налога для бѣдныхъ. Такимъ образомъ, число налоговъ съ теченiемъ времени возросло. Появились налоги: дорожный, для содержанiя погребальныхъ учрежденiй, для содержанiя церквей, для устройства плотинъ, очистки рѣкъ и канавъ, для содержанiя стражи и освѣщенiя, по предмету народнаго здравiя, для мѣръ противъ заразительныхъ болѣзней, для содержанiя и устройства стоковъ, для устройства дренажа, плотинъ и оградъ, для публичныхъ библiотекъ, музеевъ и многiе другiе.

Нѣкоторые изъ этихъ налоговъ назначавшіеся первоначально особо отъ налога на бѣдныхъ, уже успѣли слиться съ послѣднимъ. Для нѣкоторыхъ потребностей совсѣмъ не создавалось новыхъ налоговъ - ихъ прямо удовлетворяли изъ суммъ, собранныхъ въ видѣ налога для бѣдныхъ. Благодаря этому, въ настоящее время изъ налога для бѣдныхъ удовлетворяется болѣе 23 потребностей. Изъ него покрываются расходы по судебному преслѣдованію лишь, содержащихъ дома терпимости; по содержанію приходскихъ констеблей; часть расходовъ по преслѣдованію приходскихъ учителей, дурно обращающихся съ учениками; расходы по оспопрививанію; на публичныя библіотеки, погребальныя учрежденія, общественныя купальни, прачечныя и другія улучшенія; устройство 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 слиянія разнообразныхъ мѣстныхъ налоговъ идетъ за послѣднее время быстро и налогъ для бѣдныхъ консолидируетъ другіе налоги и пріобрѣтаетъ все большее и большее значеніе.

Этотъ процессъ консолидаціи объясняется главнымъ образомъ совпаденіемъ основаній разверстки. Но иногда новыя потребности относились на налогъ 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 соотвѣтствуетъ нашей губерніи и уѣзду. Организація графства преслѣдуетъ двоякаго рода цѣль: 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 обозрѣніи хозяйственной дѣятельности прихода. Здѣсь тоже красной нитью проходитъ въ обложеніи цѣлевой принципъ. Въ графствѣ также для разныхъ цѣлей въ разное время создано множество самостоятельныхъ налоговъ, которые взимались обыкновенно по развесткѣ налога для бѣдныхъ и вслѣдствіе этого и здѣсь въ послѣднее время наблюдается общій процессъ слиянія 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 1739 году вмѣсто этихъ 7 установленъ одинъ. Отдѣльныя подати графства такимъ образомъ слились въ одну. Съ теченіемъ времени на этотъ сборъ возложена масса, болѣе 40, другихъ прдметовъ расхода.

Третьимъ старинным 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: сбора на содержаніе городовой стражи, на содержаніе городскихъ библіотекъ, музеевъ и художественныхъ школъ, на содержаніе пріютовъ для лунатиковъ, городскихъ часовъ, купаленъ и проч.

Вслѣдствіе такого характера мѣстныхъ налоговъ въ Англіи, нѣкоторые ученые, напримѣръ Гнейстъ, считаютъ цѣлевой моментъ отличительною чертой м[illegible] 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 17 вѣкѣ существовали стрѣлецкій сборъ, ямочный. 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. Между тѣмъ, многочисленность налоговъ создаетъ существенныя затрудненія. Вотъ что говорилъ Гошенъ въ парламентѣ: "Всякому извѣстно, что первою, самою необходимою реформою должна быть консолидація всѣхъ налоговъ и установленіе одного окладного

листа и одного учрежденія, устанавливающаго налоги и поручающаго взиманіе ихъ подчиненнымъ властямъ. Удивительно, что до этого ранѣе не додумались. 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 I,I00 ф. Одинъ изъ приходовъ прислалъ мнѣ 8 окладныхъ листовъ съ общей суммой оклада въ I2 шиллинговъ 4 пенса |менѣе шести рублей|. Запутанность имперскихъ финансовъ - истинная простота по сравненію съ мѣстнымъ финансовымъ хаосомъ". |Деп. Окл. сборовъ Мѣстн. управл. и мѣстн. налоги въ Англіи 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 |Лёруа - Болье, изд. 5 стр. 713|.

Другой отличительной чертой мѣстной жизни Англіи является историческое развитіе ея мѣстнаго устройства. Этимъ объясняется существованіе въ Англіи множества самыхъ разнообразныхъ хозяйственныхъ единицъ, вызванныхъ различными потребностями развивавшейся жизни. Такъ для различныхъ спеціальныхъ потребностей въ различное время образовалась масса союзовъ сельскихъ при-

ходовъ или округовъ | |. Округа эти не совпадаютъ другъ съ другомъ, иногда границы ихъ пересѣкаютъ даже границы графствъ, таковы, напримѣръ, были дорожные округа; въ 1893 году было 404 округа. Налоги, устанавливаемые округами, также присоединяются къ налогу для бѣдныхъ.

Помимо округа мы должны обратить вниманіе на особую организацію - союзы, которые играютъ видную роль въ организиѣ мѣстнаго финансоваго хозяйства. Часто случалось, что въ однихъ приходахъ было очень много бѣдныхъ и 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 | | для болѣе успѣшнаго выполненія своей задачи.

782 Закономъ 1782 года приходамъ было разрѣшено образовать союзы съ общими рабочими домами и общимъ опекуномъ. Въ 1834 году было поставлено закономъ обязательное учрежденіе союзовъ. Для этого была назначена особая комиссія, получившая широкія полномочія по организаціи ихъ. Эта комиссія объѣздила всю Англію и сгруппировала всѣ приходы въ союзы, сообразуясь съ мѣстными удобствами; многіе союзы при этомъ были образованы изъ одного прихода. Площади союзовъ нерѣдко выступали изъ графства. Для устраненія этихъ недостатковъ впослѣдствіи издавались различныя распоряженія, но въ 1882 году было еще 176 союзовъ, въ составъ которыхъ входили части нѣсколькихъ графствъ; причемъ 173 союза вступали въ предѣлы двухъ графствъ, 29 въ

предѣлы трехъ, остальные 4 союза захватывали части четырехъ графствъ. Въ 1888 году Департаменту мѣстнаго управленія, переименованному въ 1869 году въ палату мѣстнаго управленія | Court of Local Government | 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 союзѣ весьма различно: отъ 2000 до 444000 человѣкъ.

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

Налогомъ въ пользу бѣдныхъ облагаются жители "по способности" | | , но въ тоже время сказано, что собственность, какъ выразитель этой способности, должна быть видимой. Въ силу этого облагаются: земли, строенія, десятины, лѣса, промышленные и торговые запасы. Но ни въ какомъ случаѣ не считаются подлежащими налогу - мебель, домашняя утварь, наличныя деньги, какъ предметы, не дающіе дохода. Не облагаются денежные капиталы, потому что они не принадлежатъ къ предметамъ видимымъ, поземельная рента, должностные доходы, пенсіи и заработки, получаемые отъ физической и умствен-

ной работы. Оставалось сомнѣніе относительно капиталовъ, заключающихся въ торговыхъ и промышленныхъ запасахъ, которые и были подвергнуты обложенію въ нѣкоторыхъ мѣстахъ; но закономъ 1869 года и они изъяты изъ предметовъ обложенія.

Субъектомъ обложенія является не собственникъ имущества, а тотъ, кто имъ пользуется - съемщикъ. 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. Союзу въ такомъ случаѣ пришлось бы потратить очень много труда и средствъ для того, чтобы облагать каждаго съемщика, и онъ облагаетъ собственника; но при этомъ дѣлаетъ ему скидку отъ 15% до 50% за то, что онъ какъ бы дѣлаетъ собственника своимъ сборщикомъ. Законъ предоставляетъ собственнику право перелагать налогъ для бѣдныхъ на съемщиковъ въ полной суммѣ.

Раскладка налога для бѣдныхъ состоитъ въ указаніи числа шиллинговъ и пенсовъ, какое слѣдуетъ взять съ фунта стерлинговъ дохода. Въ прежнее время оцѣночные пріемы были очень просты; въ отношеніи земель принималось въ Англіи только пространство; но уже въ 17 вѣкѣ стали принимать во вниманіе реальную величину наемной и арендной платы; закономъ 1836 года установлено, что налогъ

для бѣдныхъ долженъ раскладываться по чистому доходу земель, за вычетомъ всѣхъ лежащихъ на ней податей, повинностей, десятины и другихъ издержекъ. Самый процессъ раскладки происходитъ слѣдующимъ образомъ: совѣтъ союза назначаетъ раскладочный комитетъ, который наблюдаетъ за производствомъ надзирателями раскладки; комитетъ можетъ требовать, чтобы надзиратели и другіе служащіе представили ихъ раскладочныя книги по всякаго рода сборамъ. Надзиратели каждаго прихода составляютъ оцѣночные списки съ описаніемъ имущества: здѣсь указывается оцѣниваемый валовой доходъ имущества и облагаемая оцѣнка дохода, подъ которой разумѣется валовой доходъ за вычетомъ стоимости ремонта, страхованія и другихъ расходовъ. Составленные списки передаются въ комитетъ, гдѣ каждый плательщикъ можетъ разсматривать ихъ въ теченіе двухъ недѣль. Затѣмъ раскладочные списки просматриваются комитетомъ; могутъ быть измѣняемы или по заявленіямъ надзирателей и плательщиковъ, или по собственному усмотрѣнію. Послѣ этого раскладочные списки утверждаются двумя мировыми судьями и публикуются - 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 1897 г. стр. 242|. Нѣкоторые налоги взимаются не какъ налогъ для бѣдныхъ,

а по особой раскладкѣ, напримѣръ, на освѣщенiе, на снабженiе водой.

Кромѣ самостоятельныхъ налоговъ мѣстные финансы Англiи получаютъ довольно значительныя средства отъ субсидiй изъ Государственнаго Казначейства. Въ то время, какъ у насъ государственные потребности, къ мѣстному хозяйству никакого отношенiя не имѣющiя, возлагаются на земство, въ Англiи за послѣднее время, съ развитiемъ мѣстныхъ финансовъ, изъ государственнаго бюджета, ежегодно ассигнуется около 70 милiоновъ рублей на дотацiи, то есть на субсидiи мѣстнымъ финансамъ. Суммы, идущiя на дотацiи, ассигнуются изъ поступленiй отъ слѣдующихъ налоговъ: съ 1889 года половина £ 750000 то есть наслѣдственныхъ пошлинъ съ движимой собственности, которыя распредѣляются по слѣдующимъ пропорцiямъ: Англiя и Уэльсъ получаютъ 80%, Шотландiя - 11%, Ирландiя - 9%.

По реформѣ налога съ наслѣдства въ 1894 году въ пользу мѣстныхъ учрежденiй взимается 1,5% капитальной стоимости, но только личной движимой собственности.

Реформированный въ 1894 году наслѣдственный налогъ въ Англiи есть результатъ новѣйшей теорiи государственнаго сонаслѣдiя, которая ставитъ государство въ рядъ наслѣдниковъ умершаго. Въ нѣмецкой литературѣ возникалъ даже вопросъ дать суммамъ, получаемымъ отъ налога на наслѣдства, спецiальное назначенiе, образовать изъ нихъ фондъ для разныхъ благотворительныхъ цѣлей въ пользу трудящихся классовъ. При проведенiи англiйскихъ реформъ

1894 года министерство финансовъ прямо ссылалось на эту теорію; въ этихъ реформахъ выражается стремленіе возстановить общину въ тѣхъ правахъ, которыя она утратила, такъ какъ нѣкогда наслѣдовала умершему община. При реформѣ предполагалось передать налогъ общинамъ; но это могло бы вызвать передвиженіе капиталовъ, такъ какъ не всѣ общины въ одинаковой мѣрѣ воспользовались бы своими правами. Поэтому налогъ взимается государствомъ, но затѣмъ передается общинамъ.

Для поддержанія мѣстныхъ финансовъ въ кассу послѣднихъ передаются государствомъ съ 1889 года лиценціи отъ налоговъ на спиртъ, на роскошь; въ томъ же году былъ введенъ добавочный налогъ со спиртныхъ напитковъ. Распредѣленіе этихъ суммъ производится по пропорціи распредѣленія дотацій отъ наслѣдственныхъ пошлинъ. Въ послѣднее время система дотацій подверглась въ Пруссіи строгой критикѣ: указывалось на то, что невозможно правильно распредѣлить суммы между отдѣльными провинціями; вслѣдствіе чего у однѣхъ провинцій оказываются недостатки, и онѣ не могутъ удовлетворить своимъ потребностямъ, въ тоже время у другихъ являются избытки, и онѣ тратятъ ихъ на предметы не столь важные. По закону 1893 года дотаціи совершенно устранены изъ мѣстныхъ бюджетовъ Пруссіи.

Мы должны указать еще на одно теченіе въ мѣстной жизни Англіи за послѣднее время, имѣющее серьезное значеніе для мѣстнаго обложенія - это демократизація

мѣстныхъ учрежденій. Благодаря этому теченію въ послѣднее время реформировано все мѣстное управленіе Англіи; такъ до 94 года управленіе въ приходѣ находилось въ рукахъ приходского собранія, состоящаго изъ незначительнаго числа состоятельныхъ лицъ. Теперь приходскія собранія составляются изъ всѣхъ жителей прихода; право участія въ собраніяхъ дано и женщинамъ. Тѣ приходы, которые по переписи 1891 г. имѣли болѣе 300 жителей, имѣютъ приходскіе совѣты; право выбора въ приходскіе совѣты дано также и женщинамъ. Женщины довольно широко воспользовались дарованнымъ имъ правомъ выбора. 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 прорытіе 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 облагать самихъ себя сборами и назначать себя на разныя должности. Въ томъ же графствѣ есть приходъ, состоящій изъ одного только прихожанина, а въ 1891 году тамъ было 300 прихожанъ; этотъ одинъ обыватель, согласно новому закону, долженъ представлять при-

ходское собраніе и совѣтъ, назначать себя на всякія должности и облагать себя дозволенными закономъ сборами.

Реформа въ демократическомъ духѣ учрежденій графства прошла еще раньше въ 1888 году; до этого времени главная роль въ мѣстномъ управленіи графства принадлежала мировымъ судьямъ и ихъ четвертнымъ съѣздамъ; мировой судья совмѣщалъ въ себѣ мѣстную судебную власть, земское собраніе и земскую управу; въ четвертныхъ съѣздахъ сосредоточивалось все мѣстное представительство графства и все его земское управленіе |Мѣстное управленіе и мѣстныя повинности въ Англіи, изд. департ. окладн. сборовъ стр. 32|. Но институтъ мировыхъ судей и четвертныхъ съѣздовъ былъ слишкомъ аристократиченъ и потому не могъ удержаться при демократическихъ реформахъ послѣдняго времени. По закону 1888 года судебная часть осталась нетронутой. Для завѣдыванія административными и финансовыми дѣлами былъ учрежденъ совѣтъ графства. Совѣтъ графства составляется изъ предсѣдателя, старшинъ и совѣтниковъ. Членами совѣта могутъ быть избиратели графства. Избирателями же могутъ быть всѣ лица обоего пола, достигшія совершеннолѣтія и въ теченіи послѣдняго года занимавшія въ предѣлахъ графства домъ, складъ товаровъ или иное строеніе. Вышеупомянутыя демократическія стремленія выразились кромѣ того въ нѣсколькихъ законахъ: законъ 1887 года | | предоставляетъ графству право разрѣшать, по представленію

приходскихъ совѣтовъ, санитарнымъ властямъ принудительную покупку земли, которая не могла быть пріобрѣтена 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 учрежденій - моментъ, отъ котораго можно ожидать значительныхъ измѣненій въ финансовой политикѣ: такъ уже теперь находитъ широкое распространеніе принципъ "спеціальнаго обложенія," которое имѣетъ огромное финансовое значеніе для городовъ. Оно и обязано своимъ существованіемъ единственно демократизаціи учрежденій.

Дѣло въ томъ, что съ проведеніемъ новой улицы или бульвара въ значительной степени выигрываютъ 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, быстро растетъ, 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 улучшеніями, выполненными за счетъ город-

ского управленія. Такое увеличеніе цѣнности недвижимой собственности является манной небесной, время отъ времени выпадающей на " ". Практичные англичане и американцы 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 | |. Практика выработала для этой цѣли особую форму обложенія, такъ называемое "специальное обложеніе" | betterment tax |, 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 опредѣляетъ "специальное обложеніе", какъ принудительный сборъ, уплачиваемый въ одинъ пріемъ для покрытія стоимости издержекъ по улучшенію собственности,— улучшенію предпринятому въ публичномъ интересѣ, причемъ этотъ сборъ взимается пропорціонально выгодѣ, полученной собственникомъ отъ улучшенія. Какъ видно уже изъ приведеннаго опредѣленія "специальное обложеніе" отличается рѣзкими чертами какъ отъ налога, [illegible] присутствіе элемента уплаты за услугу, соразмѣреніе съ

цѣнностью услуги и т.д.], такъ и отъ пошлины: пошлина взимается періодически, а "спеціальное обложеніе" одинъ разъ; пошлина имѣетъ дѣло съ индивидомъ, а "спеціальное обложеніе" съ группой, при этомъ оно связано исключительно съ реальной собственностью.

МѢСТНЫЕ ФИНАНСЫ ФРАНЦІИ.

Въ противоположность Англіи, гдѣ мѣстное устройство отличается значительной самостоятельностью и независимостью отъ центральнаго правительства, во Франціи мѣстная жизнь вполнѣ подчинена центру. Административное дѣленіе Англіи создавалось медленно подъ вліяніемъ жизни, во Франціи же оно явилось въ 1789 году внезапно, по волѣ закона, съ упраздненіемъ прежняго историческаго дѣленія; отсюда англійское дѣленіе отличается большой неправильностью и разнообразіемъ. Французское искусственно, за то въ немъ больше правильности и симметріи. Эти различія Англіи и Франціи отражаются и на финансовомъ хозяйствѣ: мѣстное финансовое хозяйство Англіи отличается значительной самостоятельностью: вмѣшательство центральной власти допускается только въ крайнихъ случаяхъ. Французская система мѣстныхъ финансовъ симметричнѣе англійской; но у французскихъ хозяйственныхъ единицъ - департамента и общины - нѣтъ ни самостоятельныхъ объектовъ обложенія, ни самостоятельныхъ

масштабовъ; руки у нихъ связаны центральной властью; имъ указаны опредѣленные источники средствъ: мѣстныя учрежденія могутъ получать средства главнымъ образомъ только отъ добавочнаго къ государственнымъ налогамъ сантима.

Переходя къ обозрѣнію финансоваго хозяйства французской общины, замѣтимъ, что ея общинное 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 во всемъ зависитъ.

Средства для производства своихъ расходовъ на содержаніе ратушей, на канцелярскіе расходы по общиннымъ дѣламъ, на расходы по производству народной переписи, на жалованье служащимъ и проч. даютъ общинѣ слѣдующіе источники:

1| Доходы отъ имуществъ, принадлежащихъ общинѣ;

2| Добавочные сантимы, то есть суммы, которыя община получаетъ въ формѣ процентной прибавки |извѣстное число сантимовъ съ франка| къ государственнымъ прямымъ налогамъ: поземельному, личному съ поквартирнымъ, къ налогу съ оконъ и дверей и къ промысловому налогу.

Добавочные сантимы бываютъ обыкновенные, спеціальные и чрезвычайные. Обыкновенные сантимы не имѣютъ закономъ опредѣленнаго назначенія и идутъ на покрытіе обыкновенныхъ расходовъ общины. Спеціальные сантимы 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 покрытіе недоимокъ въ количествѣ 3 сантимовъ на каждый франкъ общинныхъ налоговъ, на покрытіе недостатка обыкновенныхъ доходовъ. Такое опредѣленное назначеніе спеціальныхъ сантимовъ даетъ имъ сходство съ англійскими общинными налогами, отличительной чертой которыхъ служитъ ихъ цѣлевой характеръ. Количество спеціальныхъ сантимовъ съ франка не опредѣлено законодательными актами. Чрезвычайные сантимы употребляются для покрытія необязательныхъ расходовъ, поэтому назначеніе ихъ стѣснено для общины: на установленіе ихъ требуется согласіе департаментскаго союза, а высшая норма опредѣляется государственнымъ бюджетнымъ закономъ. Добавочные сантимы играютъ небольшую роль въ бюджетѣ общины: они составляютъ около 2% общей сложности бюджета, хотя по отдѣльнымъ департаментамъ замѣтно значительное колебаніе отъ 10 % до 50 %. Низшій размѣръ добавочныхъ въ пользу общины сантимовъ равняется 16 сантимамъ на одинъ франкъ; высшій размѣръ встрѣчается на островѣ Корсикѣ, гдѣ 267 общинъ взимаютъ свыше 100 сантимовъ; а одна взимала въ 1891 году 510 сантимовъ на одинъ франкъ налога. Если присоединить сюда департаментскіе сантимы, о которыхъ мы скажемъ ниже, то окажется, что иногда мѣстные налоги въ 6 разъ превышаютъ окладъ государственнаго прямого обложенія.

3. Доля общинъ въ государственныхъ налогахъ: государство уступаетъ общинамъ 8 % изъ патентнаго сбора,

часто съ налога на экипажи и лошадей, часть съ билетовъ на право охоты; весь налогъ на собакъ.

4. Октруа | octroi |, привратный сборъ. Этотъ видъ обложенія развился очень рано, но первоначально значительную долю сбора правительство брало себѣ. Въ 1791 году революціонное законодательство, относившееся враждебно ко всѣмъ видамъ косвеннаго обложенія, отмѣнило октруа. Города лишились средствъ и стали приходить въ упадокъ, - поэтому октруа были снова возстановлены. Предметы, подлежащіе октруа очень разнообразны: вино и крѣпкіе напитки, съѣстные припасы, топливо, фуражъ, строительные матеріалы. Нѣкоторые предметы не могутъ быть облагаемы октруа: хлѣбъ въ зернѣ и мукѣ, плоды, мясо, овощи, молоко и др.

Что касается формъ взиманія октруа, то онѣ сводятся закономъ къ слѣдующимъ: 1| непосредственное взиманіе: община устраиваетъ свои заставы и собираетъ привратный акцизъ черезъ своихъ сборщиковъ; 2| отдача сборовъ въ аренду: община вступаетъ въ соглашеніе съ сборщикомъ, который обязывается внести ей опредѣленную сумму и сверхъ того извѣстный процентъ отъ излишка дѣйствительной выручки; 3| отдача въ откупъ за опредѣленную сумму; 4| взиманіе черезъ агентовъ правительственнаго управленія по взиманію косвенныхъ налоговъ.

Октруа доставляютъ самую значительную часть мѣстнаго

бюджета: города получаютъ изъ этого источника 40 %-товъ до 45% своихъ доходовъ. Но есть общины, получающія всего 52 фр. Вотъ доходы нѣкоторыхъ французскихъ городовъ отъ главныхъ источниковъ:

	Надбавка къ государствен. налогамъ.	Октруа	% октруа ко всѣмъ поступленіямъ отъ налоговъ.
	Въ Франкахъ		
Парижъ	31,888,700	155,825,818	83%
Ліонъ	2,888,300	10,230,000	77%
Марсель	2,690,687	11,465,000	81%
Бордо	1,809,500	6,197,000	77%
Лиль	1,013,000	5,655,000	85%

Въ двѣнадцати большихъ городахъ Франціи 82% всей суммы ихъ главнѣйшихъ налоговъ поступаетъ въ видѣ октруа и только 18% въ видѣ надбавки къ четыремъ государственнымъ прямымъ налогамъ. Въ 1894 году бюджетъ Парижа былъ около 299 мил. франковъ, то есть 118 мил. рублей. Интересно сравненіе этихъ суммъ съ доходами русскихъ городовъ. Бюджетъ Москвы около двѣнадцати милліоновъ рублей. Общая сумма доходовъ обыкновенныхъ и чрезвычайныхъ по всѣмъ 801 городамъ Россійской Имперіи, за исключеніемъ Кавказскаго края равнялась въ 1894 году 69 милліонамъ рублей [Денежные обороты городскихъ кассъ за 1894 г.]; слѣдовательно, общая сумма

доходовъ всѣхъ городовъ Имперіи была въ 1,5 разъ меньше суммы обыкновенныхъ доходовъ Парижа.

Расходы по взиманію съ увеличеніемъ суммы сборовъ оказываютъ стремленіе къ уменьшенію и составляютъ въ настоящее время 10,95% валового дохода; въ большихъ городахъ расходы эти менѣе чувствительны, чѣмъ въ мало населенныхъ общинахъ: въ Парижѣ расходы по взиманію не превышаютъ 5,75 %, тогда какъ въ мелкихъ общинахъ они поглощаютъ 20 % и даже 50 %.

Доходы общинъ въ 1903 году по источникамъ давали слѣдующія цифры: доходы отъ общинной собственности 124 мил. руб.; привратный акцизъ 244 мил., ~~полуральный повинности 60 мил.~~; добавочные сантимы 244 мил. всего 815

Департаментъ во Франціи не имѣетъ самостоятельнаго бюджета; его доходы и расходы входятъ въ государственный бюджетъ, какъ особое къ нему прибавленіе подъ названіемъ бюджета спеціальныхъ фондовъ и рапредѣляются по смѣтамъ отдѣльныхъ министерствъ. По закону 31 года до 1901г. доходы департаментовъ состоятъ: во первыхъ, изъ добавочныхъ сантимовъ къ прямымъ налогамъ: 25% къ поземельному и личному съ помѣщеній и одного со всѣхъ четырехъ прямыхъ налоговъ; во 2-хъ, изъ спеціальныхъ сборовъ: 7 добавочныхъ сантимовъ на проселочныя дороги и 5 съ поземельнаго налога на работы по кадастру. Спеціальные сантимы теперь не строго закрѣплены за своею

цѣлью: ихъ можно употреблять на другіе обыкновенные расходы. Въ 3-хъ, изъ чрезвычайныхъ добавочныхъ сантимовъ. Послѣдніе назначаются департаментскими совѣтами въ предѣлахъ максимума, опредѣляемаго бюджетнымъ закономъ. За послѣдніе годы означенный максимумъ равнялся 12 сантимамъ; они прибавляются ко всѣмъ прямымъ налогамъ. Добавочные сантимы составляютъ около 3/5 всѣхъ рессурсовъ департаментскаго хозяйства. Но не всѣ прямые налоги въ одинаковой мѣрѣ отягощены ими. Болѣе всего добавочныхъ сантимовъ несетъ поземельный налогъ и личный съ помѣщеній. Лишь за послѣднее время изъ опасенія чрезмѣрно обременить недвижимую собственность, установлено правило, что вновь назначаемые департаментскіе прямые налоги должны начисляться въ равной мѣрѣ ко всѣмъ четыремъ прямымъ налогамъ. Наконецъ, нужно замѣтить, что во Франціи въ организаціи мѣстнаго обложенія - застой - нѣтъ движенія; какъ въ государственныхъ финансахъ - много проектовъ введенія подоходнаго налога, такъ и въ мѣстномъ обложеніи много проектовъ объ уничтоженіи octroy, но группировка въ парламентѣ силъ не допускаетъ этого.

МѢСТНЫЕ ФИНАНСЫ ПРУССІИ.

Мы уже указали характерную черту прусскаго коммунальнаго обложенія, введеннаго 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 дотацій отъ государства, доходовъ отъ капиталовъ и недвижимыхъ имуществъ, принадлежащихъ провинціи и провинціальныхъ налоговъ. Главнымъ источникомъ были дотаціи, которыя давали около 63,52 % провинціальныхъ доходовъ. Дотаціи распредѣлялись между провинціями по населенности и по пространству. Относительно нѣкоторой части дотацій было закономъ опредѣлено, на какія потребности онѣ ассигнуются; такъ были дотаціи на устройство шоссейныхъ дорогъ, на содержаніе агрономическихъ школъ, на мѣстныя земельныя улучшенія, на поддержаніе благотворительныхъ учрежденій.

Если средствъ, доставляемыхъ дотаціями было недостаточно на нужды провинціи, то провинціальное собраніе могло предписать сборъ ихъ въ видѣ провинціальнаго налога: недостающія суммы распредѣлялись между городскими и сельскими уѣздами пропорціонально платимымъ послѣдними прямымъ государственнымъ налогамъ, а каждый уѣздъ | | распредѣлялъ причитающуюся съ него часть. Если дѣло шло о такихъ сооруженіяхъ, которыя приносили особыя выгоды нѣкоторымъ уѣздамъ, то провинціальное собраніе имѣло право обложить извѣст-

мые уѣзды въ большей или меньшей степени сообразно съ получаемыми выгодами |Цитовичъ. Мѣстные расходы Пруссіи 369|. Налоги доставляли провинціи только около 23,34 % всѣхъ доходовъ.

Уѣзды | Kreis | получали средства изъ слѣдующихъ источниковъ: отъ уѣздныхъ имуществъ; отъ пособій изъ государственнаго казначейства и отъ провинцій, отъ налоговъ въ формѣ надбавокъ къ государственнымъ прямымъ налогамъ. Главную часть доходовъ уѣзды получали отъ налоговъ, около 52 % всѣхъ своихъ доходовъ; отъ пособій 18 %.

Община до закона 1893 года получала доходы: 1| отъ собственныхъ имуществъ; 2| отъ промышленныхъ предпріятій; 3| отъ налоговъ - накладокъ на государственные налоги: поземельный, подомовый, классный и подоходный и промысловый; 4| отъ накладокъ къ налогу съ помола хлѣба и убоя скота. Въ 233 общинахъ надбавки къ подоходному налогу достигали передъ реформой 900 % . Далѣе, община получала доходъ: отъ особыхъ общинныхъ реальныхъ налоговъ - подоходнаго, квартирнаго, налога на собакъ, и, наконецъ, отъ косвенныхъ налоговъ на пиво, солодъ, фруктовое вино, съѣстные припасы, фуражъ, топливо. Это - октруа; но они были мало развиты и давали не болѣе 3 % поступленій.

Коммунальный законъ 14 Іюля 1893 года произвелъ коренное измѣненіе въ полученіи общинами средствъ, коснувшись какъ источниковъ, такъ и способа взиманія.

Этотъ законъ существенно затрогиваетъ интересы многихъ группъ. На первомъ мѣстѣ теперь поставлены д о х о д ы о б щ и н ы о т ъ с о б с т в е н н ы х ъ п р е д п р і я т і й. Это общая тенденція нашего времени.

Вторая современная тенденція, нашедшая выраженіе въ актѣ 1893 года - р а з г р а н и ч е н і е и с т о ч н и к о в ъ д о х о д о в ъ м е ж д у г о с у д а р с т в о м ъ и м ѣ с т н ы м ъ с о ю з о м ъ. Въ этомъ отношеніи прусская реформа составляетъ эпоху въ финансовомъ хозяйствѣ общинъ. До сихъ поръ государства и союзы постоянно сталкивались и сталкиваются въ выборѣ источниковъ обложенія. Новый законъ отводитъ государству персональный налогъ, а реальный передаетъ въ вѣдѣніе общинъ.

Третья тенденція: а в т о н о м і я в ъ о б л а с т и м ѣ с т н ы х ъ ф и н а н с о в ъ. До сихъ поръ общины въ своемъ хозяйствѣ обыкновенно находились въ большой зависимости отъ центральнаго правительства. По новому акту общинамъ дана полная самостоятельность: онѣ не должны ограничиваться существующими формами реальнаго обложенія, а удерживаютъ ихъ только до тѣхъ поръ, пока не успѣли выработать новыхъ, лучше удовлетворяющихъ цѣли.

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

сихъ поръ преобладающую роль въ общинномъ бюджетѣ, подвергся при введеніи реформы 1893 года строгой критикѣ: при дотаціяхъ невозможно подобрать масштабъ для правильнаго распредѣленія ихъ между различными уѣздами. Послѣдствіе этого одни уѣзды получали излишнія суммы и тратили ихъ на предметы второстепенной важности, другіе не получали даже на предметы первой необходимости.

Мы разсмотримъ ближе каждую изъ этихъ тенденцій, нашедшихъ осуществленіе въ прусскомъ законѣ 1893 года. Начнемъ съ первой - развитіе собственныхъ предпріятій общинъ.

За послѣднее время ясно обнаружилось въ европейскихъ городахъ стремленіе къ расширенію своихъ хозяйственныхъ предпріятій. И у насъ высшее правительство стало обращать вниманіе городовъ на этотъ предметъ: въ 1895 году Московская городская дума ходатайствовала о разрѣшеніи ей попуднаго 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 обще-государственнаго характера, по-

тому что 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. Между тѣмъ Москва получаетъ отъ своихъ предпріятій очень ничтожную сумму, тогда какъ, напримѣръ, Берлину одно газоснабженіе, взятое 30 лѣтъ назадъ городомъ въ свои руки, доставляетъ ему даровой газъ, стоящій около 1,800 тысячъ марокъ,- уплачиваетъ полмилліона марокъ аммортизаціи - и доставляетъ въ общему городу болѣе 3 мил. рублей.

Мы остановимся главнымъ образомъ на городахъ Англіи. Въ Англіи Бирмингамъ былъ первымъ городомъ, который началъ переводить въ свое собственное завѣдываніе нѣкоторыя отрасли хозяйственной жизни, бывшія до того времени въ частномъ управленіи, и потому справедливо говорятъ, что муниципальные реформаторы такъ же тянутся къ Бирмингаму, какъ глаза правовѣрныхъ обращены къ Меккѣ. Первыми были выкуплены газовые заводы. Въ теченіе 17 лѣтъ, протекшихъ со времени ихъ выкупа, городъ получилъ прибыли около 7 мил. рублей. Слѣдовательно, финансовый результатъ выкупа газоснабженія былъ блестящимъ: городъ нашелъ здѣсь очень крупный источникъ средствъ. Жители также выиграли отъ этой операціи: помимо того, что ихъ прибыль отъ газовыхъ заводовъ дала возможность [illegible] платы, цѣны на газъ были [illegible]

понижены; такъ, средняя цѣна на газъ въ 1875 году была около 3 ш. 1 п. и за періодъ 1887 - 93 г. 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. Конечно, здѣсь не было и рѣчи о соблюденіи какихъ либо правилъ гигіены. Городъ скупилъ эти трущобы и построилъ квартиры для рабочихъ. Это какъ нельзя лучше отразилось на населеніи: въ то время, какъ въ теченіе 3 лѣтъ, предшествовавшихъ этой ломкѣ и перестройкѣ, процентъ смертности достигалъ здѣсь 53 на 1000, послѣ перестройки онъ упалъ до 21. Въ финансовомъ отношеніи эта операція также оказалась не безвыгодной.

Ту же политику Бирмингамъ проводитъ по отношенію къ трамвайнымъ компаніямъ. До сихъ поръ линіи строились частными обществами, за что имъ предоставлялось право эксплоатаціи ихъ на извѣстный срокъ. Теперь городъ рѣшилъ самъ строить всѣ трамвайныя линіи или непосредственно подъ своимъ завѣдываніемъ отдавать эту постройку предпринимателямъ. Далѣе Бирмингамъ затратилъ около 70.000 ф.ст. на муниципальныя бани, которыя теперь, благодаря своей дешевизнѣ, доступны всѣмъ: такъ холодное обмываніе стоитъ здѣсь только 1 пенни, то есть 4 копѣйки. Правда, благодаря этой дешевизнѣ, издержки не покрываются доходами: городъ тратитъ на бани 7,000 ф.ст., а получаетъ 5,500 ф. стерлинговъ.

Въ собственности же городского управленія находится шесть рынковъ, которые даютъ городу теперь чистой прибыли 5,000 - 6,000 ф. стер. Наконецъ, въ сентябрѣ 1894 года Бирмингамъ открылъ муниципальное питейное заведеніе, но съ очень строгой регламентаціей. Женщинамъ доступъ въ него совсѣмъ не дозволяется, а мужчинамъ лишь съ 18 лѣтъ. Въ утреннія часы никто не получаетъ болѣе одной кварты спиртныхъ напитковъ, а вечеромъ двухъ. Въ первую половину года была уже получена прибыль въ 140 ф. ст., которая и была употреблена на устройство читальни.

Въ другомъ англійскомъ городѣ Брадфордѣ въ рукахъ городского управленія находится водоснабженіе, газовые заводы, рынки. Городъ самъ выстроилъ трамвайныя линіи; далѣе городъ имѣетъ свое собственное электрическое освѣщеніе, свои бани и прачечныя.

Съ 1871 года по 31 Марта 1894 года городъ получилъ отъ газовыхъ заводовъ чистой прибыли 373,609 фн. ст., т.е. въ среднемъ по 16,000 ф. ст. въ годъ |около 160,000 рублей|. Въ то же время и цѣна на газъ была значительно понижена: такъ въ 1873 - мъ году она равнялась 3 шил. 6 панс. за 1000 куб. фут., а затѣмъ была постепенно понижена до 2 шил. 2 пенс. Сверхъ того на счетъ газоваго завода даромъ освѣщались городскія улицы, покупались лампы для освѣщенія города и даже уплачивалось жалованье фонарщикамъ. Въ 1896-мъ году городъ

взялъ на 999 лѣтъ въ аренду рынки и теперь также имѣетъ чистой прибыли отъ 20,000 до 30,000 фун. стер. въ годъ. Въ своей заботливости о чистотѣ населенія городъ не только не получаетъ никакой прибыли отъ бань, но даже убытокъ за то плата въ муниципальныхъ баняхъ очень низка: 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 онъ 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 вскрыла 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 трамваи въ свои руки. Конечно, положеніе служащихъ было улучшено, рабочіе часы были сокращены, жалованье повышено; кромѣ того, линія была расширена, и такъ[illegible] передвиженіе [illegible]шено.

Въ Глазговѣ было затрачено 130,000 ф. ст. на жилища рабочихъ и здѣсь въ муниципальныхъ домахъ можно получить комнату, хорошо обставленную даже за 10 ф. 10 ш. въ годъ, то есть около 95 рублей, - что 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 рекреаціонный залъ для дѣтей, когда матери заняты работой. Въ Глазговѣ же выстроенъ такъ называемый " муниципальный семейный домъ". Онъ имѣетъ 160 комнатъ и стоитъ 13,000 ф. ст. Домъ назначенъ 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; 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, причемъ затрачено около 3 мил. рублей |296,184 ф. стерл.|; всего построено 760 отдѣльныхъ помѣщеній съ 2000 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 на

воду, доходы отъ водоснабженія очень крупны: такъ, въ 1890 - 91 г.г. они простирались до 43.000 ф. стерлин., а въ 1889 - 90 г. превзошли 50,000 ф. стерлин.

Городъ имѣетъ свои прачечныя и бани. На бани затрачено около 100,000 фунт. стерлин.; но прибыли онѣ не даютъ, даже убытки |около 1000 фунт. стерлин.|. За послѣднее время былъ внесенъ въ городской совѣтъ планъ относительно устройства банью и прачечныхъ въ концѣ каждой улицы, чтобы сдѣлать такимъ образомъ банк доступной для всѣхъ. Авторы проекта выставляютъ всю полезность принятія послѣдняго и въ то же время указываютъ, что оно будетъ окупаться и не потребуетъ лишнихъ затратъ отъ города. Любопытно отмѣтить здѣсь одну черту въ организаціи городскихъ прачечныхъ, а именно: муниципалитетъ не только предоставляетъ свои прачечныя для стирки, но даже самъ беретъ бѣлье въ стирку, которое и стираютъ здѣсь особо нанятые служители. Въ этихъ прачечныхъ за 2 пенса женщина получаетъ право стирать въ теченіе цѣлаго часа, пользуясь всѣми усовершенствованіями.

Любопытно отмѣтить здѣсь одну область, которую городъ беретъ въ свое вѣдѣніе: это - музыку. Въ теченіе зимы въ двухъ большихъ помѣщеніяхъ по субботамъ даются " муниципальные " концерты. Входная плата очень низка: 3 п. и 1 п., то есть 12 коп. и 4 коп. Несмотря на столь низкую плату, городу ничего не приходится приплачивать на содержаніе этихъ концертовъ, хотя для нихъ приглашаются профессіональные

артисты.

Итакъ, одно за другимъ разнаго рода хозяйственныя предпріятія переходятъ изъ рукъ частныхъ лицъ въ руки общественныхъ предпріятій. По исчисленію Сиднея Вабба, всего вложено въ англійскія муниципальныя предпріятія не менѣе 400 милл. ф. стерл. Въ одно водоснабженіе вложено 60 милл. ф.; въ газовое дѣло вложено 24 милл. ф. Капиталъ, затраченный на муниципальныя предпріятія въ 25 разъ больше капитала, затраченнаго на все англійское кооперативное движеніе. Муниципализація быстро растетъ, муниципальныхъ газовыхъ заводовъ въ 1882-3 годахъ было 148, а въ 1893 - 94 г.г. уже 192.

И все это такъ недавно началось: 60 лѣтъ тому назадъ лишь немногіе города имѣли свое водоснабженіе, а теперь ихъ свыше 200. Только 30 лѣтъ тому назадъ началась муниципализація газа. Электрическое освѣщеніе еще позднѣе начало переходить въ руки муниципалитетовъ: лишь въ 1882 году, а въ концѣ 1896 года изъ 112 предпріятій уже 64 были въ рукахъ муниципалитетовъ и только 48 въ рукахъ частныхъ компаній, затѣмъ 19 строились за счетъ муниципалитетовъ и всего 7 компаніями.

Постройка жилищъ для рабочихъ насчитываетъ въ своей категоріи всего нѣсколько лѣтъ и обѣщаетъ сильное развитіе. Наиболѣе отсталъ Лондонъ: здѣсь сложившіеся интересы оказываютъ сильное противодѣйствіе новымъ стремленіямъ. Недавно отмѣчалось, что скоро Лон-

донъ останется въ почетномъ одиночествѣ въ муниципализаціи хозяйственныхъ предпріятій.

Развитіе хозяйственныхъ предпріятій городовъ быстро идетъ также и въ Германіи. Мы уже говорили какіе блестящіе результаты дала муниципализація газовыхъ заводовъ въ Берлинѣ. Бреславль, Кельнъ и другіе имѣютъ свои собственныя аптеки. Многіе города взяли въ свои руки устройство бань и купаленъ, 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.

Нельзя обойти молчаніемъ значеніе муниципализаціи предпріятій для рабочаго класса. Города становятся въ этомъ случаѣ предпринимателями и какъ таковые проводятъ особую политику въ отношеніи къ рабочему классу. Мы раньше указывали на демократизацію учрежденій въ Англіи. Благодаря этому обстоятельству, положеніе рабочаго класса обыкновенно улучшается при переходѣ предпріятій изъ частныхъ рукъ въ руки городовъ. Такъ въ Бирмингамѣ въ 1889 году былъ введенъ восьмичасовой рабочій день для всѣхъ рабочихъ, занятыхъ на газовыхъ заводахъ безъ уменьшенія заработной платы. Благодаря упомянутой демократизаціи учрежденій около 200 городскихъ общинъ Англіи требуютъ

отъ предпринимателей, имѣющихъ городскіе подряды, чтобы они платили рабочимъ заработную плату, установленную рабочими союзами | |. Этого трѣбуетъ, напримѣръ, Лондонъ: въ видахъ контроля предприниматели обязаны здѣсь показывать списки съ рабочими часами и заработной платой и въ случаѣ отказа подвергаются штрафу въ 3 ф. стер. Эту же практику мы видимъ и въ городахъ Бельгіи, Германіи, Швейцаріи. Такъ въ Винтертурѣ минимальная заработная плата опредѣлена въ 4 фр., а рабочій день - 10 часовъ.

Въ нѣкоторыхъ случаяхъ, какъ, напримѣръ, муниципализація трамвайной сѣти въ Глазговѣ, самый переводъ предпріятій въ руки городовъ вызывался желаніемъ улучшить положеніе рабочихъ.

Новымъ коммунальнымъ актомъ доходы отъ общинныхъ предпріятій поставлены на первое мѣсто. Статья 2-я говоритъ: "Общины могутъ пользоваться своимъ правомъ взиманія налоговъ лишь на столько, на сколько оказываются недостаточными для покрытія мѣстныхъ потребностей другіе источники доходовъ, въ особенности доходы съ общинныхъ имуществъ, поступленія отъ пошлинъ и сборовъ и средства, предоставленныя въ распоряженіе общинъ государствомъ и мѣстными союзами".

Это теченіе имѣетъ экономическія основанія: дѣ-

ло въ томъ, что нѣкоторыя предпріятія, какъ трамваи, освѣщеніе, по самому существу, являются въ большинствѣ случаевъ монопольными; другія соединяются въ синдикаты и также пріобрѣтаютъ монопольное положеніе. Такія предпріятія обыкновенно сильно поднимаютъ цѣны на товары. Города вступаютъ въ борьбу съ ними, которая и приводитъ къ переводу предпріятій въ руки городовъ. Часто община первоначально пытается контролировать частное предпріятіе, таксировать цѣну продуктовъ; а когда эти мѣры оказываются мало дѣйствительными, совершается полный переходъ предпріятія въ руки города. Этотъ процессъ напоминаетъ исторію перевода желѣзныхъ дорогъ въ руки государства, гдѣ также первоначально стремились сгладить дурныя черты частнаго хозяйствованія путемъ регулированія тарифовъ въ зависимости отъ высоты дивиденда |Англія| и лишь за тѣмъ перешли къ выкупу ихъ государствомъ. Агитація противъ монополій, напримѣръ въ Америкѣ, дорого обошлась нѣкоторымъ борцамъ за муниципализацію городскихъ предпріятій. Компаніи, въ рукахъ которыхъ находятся эти предпріятія, обыкновенно являются крупными благотворителями и пользуются большимъ вліяніемъ. Поэтому онѣ имѣютъ возможность преслѣдовать такихъ борцовъ; такъ профессоръ Реми былъ удаленъ изъ университета за агитацію противъ монополій частныхъ предпріятій.

Но и тогда, когда предпріятіе уже въ рукахъ города возможна эволюція въ сферѣ управленія чтъ предпрія-

тіе можетъ управляться по разнымъ принципамъ: налоговому, частнохозяйственному, пошлинному и по принципу чистаго расхода. Послѣ перехода предпріятій въ руки города, послѣдній стремится получить извѣстную прибыль; поэтому на первыхъ порахъ предпріятія обыкновенно управляются по налоговому принципу: городъ получаетъ извѣстный частно-хозяйственный доходъ плюсъ принудительный сборъ; но всетаки цѣны, вздутыя монопольнымъ положеніемъ, съ переводомъ предпріятія въ руки города, понижаются. Съ теченіемъ времени принудительный сборъ обыкновенно отпадаетъ и предпріятіе управляется по частно-хозяйственному принципу. Впослѣдствіи городъ можетъ вести предпріятіе и такъ, что оно будетъ покрывать только часть издержекъ, это будетъ пошлинный принципъ. Наконецъ, городъ можетъ перейти и къ управленію предпріятіемъ по принципу чистаго расхода.

По закону 1823 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 боень: управленіе бойнями должно вестись такъ, чтобы онѣ давали не болѣе 8 % на затраченный капиталъ. Это ограниченіе проведено въ виду того, что крупные доходы отъ боень были бы ничѣмъ инымъ, какъ налогомъ на мясо - питательный продуктъ и могли бы тяжело отразиться на интересахъ трудящихся классовъ

Далѣе мы перейдемъ къ вопросу о разграниченіи источниковъ доходовъ между государствомъ и мѣстными союзами. Мы видѣли, что до закона 1893 года мѣстные союзы питались дотаціями 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 суммъ, которыхъ государство лишилось, отказавшись отъ прямыхъ налоговъ, введенъ новый поимущественный налогъ.

Чтобы понять эту реформу, намъ необходимо, съ одной стороны, хотя кратко разсмотрѣть 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 возможной эта передача и то измѣненіе въ конструкціи прямыхъ налоговъ, благодаря которому они могутъ съ успѣхомъ функціонировать 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 неравномѣрно: такъ земля была обложена, въ среднемъ, въ размѣрѣ 4 - 5 % съ дохода, дома - 4 %, промыслы всего - 1 % съ дохода, притомъ промысловые доходы ниже 1500 марокъ совсѣмъ были освобождены

отъ обложенія, между тѣмъ какъ ни поземельный, ни подомовый доходъ не знали этого а, что тяжело отражалось на интересахъ мелкихъ владѣльцевъ. А доходы отъ капиталовъ и вовсе оставались не обложенными. Уравнять % обложенія было повидимому легко; для этого стоило только понизить на половину поземельный и подомовый налоги, повысить вдвое промысловый и ввести вновь въ соотвѣтствующемъ размѣрѣ - 2 % - налогъ на капиталъ. Но такое уравненіе было бы лишь номинальнымъ и, слѣдовательно, помогло бы очень мало: въ основѣ реальныхъ налоговъ лежали разные масштабы: въ основу подомоваго обложенія принималась наемная плата, промысловаго - годичная выручка и основной капиталъ предпріятія, поземельнаго - старая кадастральная оцѣнка, а при производствѣ этой послѣдней имѣлось въ виду не столько найти дѣйствительные хозяйственные чистые доходы, сколько сдѣлать имъ равномѣрную 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 отношеній для распредѣленія постояннаго контингента поземельной подати 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 дохода отъ промысловъ или отъ капитала: отъ земли 100 марокъ дохода равнялись приблизительно 20 - 25 маркамъ дохода отъ промышленности. Слѣдовательно, одни и тѣ же проценты обложенія ничего не говорили бы еще о разномѣрности обложенія объектовъ.

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 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, то есть долги. Затѣмъ земельный кадастръ въ Пруссіи былъ произведенъ въ 1861 году и потому онъ показывалъ стоимость земель значительно ниже дѣйствительной. Если бы былъ допущенъ вычетъ долговъ, то могло бы случиться при огромной современной задолженности |90 % стоимости|, что нерѣдко долги, лежащіе на землѣ, превосходили бы кадастральную ея стоимость. И правительство, сдѣлавъ

вычетъ долговъ, во многихъ случаяхъ получило бы отрицательную величину, то есть весь объектъ обложенія исчезъ бы. Произвести же новый кадастръ стоило очень дорого.

Невычетъ долговъ при современной задолженности объектовъ реальныхъ налоговъ очень тяжело ложился на значительное число плательщиковъ и заставлялъ ихъ агитировать за уничтоженіе или реформу реальныхъ налоговъ.

Такимъ образомъ, реальные налоги въ самой основѣ были неравномѣрны и при всемъ желаніи ихъ трудно было бы уравнять; для такого уравненія потребовались бы очень крупные расходы, которые врядъ ли привели бы къ желаннымъ результатамъ. Различные классы облагались ими различно. Пока эти налоги были незначительны,- населеніе еще мирилось съ ними, но при всякомъ повышеніи ставокъ онѣ вызывали сильную борьбу заинтересованныхъ классовъ, стремившихся свалить налоговое бремя одинъ на другой. Далѣе, реальные налоги не допускали вычета долговъ и тѣмъ вызывали справедливое негодованіе массы лицъ, имущества которыхъ были задолжены. Затѣмъ только промысловый налогъ допускалъ а это обстоятельство возстановило противъ реальныхъ налоговъ низшіе слои общества. Наконецъ, необходимо присоединить сюда и то обстоятельство, что прямые налоги

весьма неэластичны: поступленія отъ нихъ увеличиваются весьма медленно. Неэластичность реальныхъ налоговъ при быстромъ ростѣ за послѣднее время государственнаго бюджета, заставляла правительство искать замѣны реальныхъ налоговъ системой другихъ налоговъ болѣе подвижныхъ. Въ виду этого въ Пруссіи рѣшено было устранить изъ государственнаго бюджета систему прямыхъ налоговъ.

Для покрытія дефицита въ государственномъ бюджетѣ отъ уничтоженія реальной системы былъ введенъ поимущественный налогъ. Съ введеніемъ послѣдняго фундированные доходы были подвергнуты болѣе высокому обложенію, сравнительно съ нефундированными; кромѣ того новому налогу подлежитъ только чистое имущество, за вычетомъ долговъ. Въ среднемъ размѣръ обложенія установленъ въ 0,5 марки съ каждой 1000 марокъ. Обложенію подлежитъ 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 на-

логѣ проведенъ Exist. min. , свободный отъ обложенія, принимаются во вниманіе при опредѣленіи размѣра налога разныя личныя условія, дѣйствующія понижающимъ образомъ на налогоспособность. -

Теперь мы перейдемъ къ разсмотрѣнію тѣхъ условій, которыя дѣлаютъ возможнымъ функціонированіе реальныхъ налоговъ въ общинномъ бюджетѣ: во 1-хъ, 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, лучше можетъ слѣдить за измѣненіемъ экономической карты своей территоріи. Благодаря этому, она вѣрнѣе можетъ облагать реальные источники. Слѣдовательно, передачей реальныхъ налоговъ въ руки общины въ значительной степени устраняются недостатки кадастральной оцѣнки. Это одинъ изъ мотивовъ реформъ 1893 года. Но главнымъ образомъ передача общинамъ реальныхъ налоговъ вызвана измѣнившимися интересами и политикой классовъ.

На общинѣ лежитъ исполненіе задачъ двоякаго рода: во первыхъ, задачъ чисто 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 выполненіи задачъ перваго рода, всѣ заинтересованы, то, конечно,

всѣ и должны участвовать въ расходахъ, вызываемыхъ ими и эти расходы члены общины должны распредѣлять между собой по принципу налогоспособности; наоборотъ, задачи второго рода приносятъ выгоду главнымъ образомъ лишь нѣкоторымъ, а слѣдовательно, эти послѣдніе преимущественно и должны нести на себѣ эти 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

то есть во всѣхъ тѣхъ случаяхъ, гдѣ община легко можетъ констатировать извѣстную 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 значитъ это - можетъ и должна - если бы не было реальныхъ силъ, которыя переводятъ эти благія пожеланія въ реальные факты.

Прежде община употребляла большую часть своихъ средствъ на удовлетвореніе общегосударственныхъ потребностей. Мѣстное населеніе не получало почти никакихъ выгодъ отъ этихъ расходовъ. Оттого населеніе выставляло для мѣстныхъ налоговъ тотъ же принципъ, что и для государственныхъ - налогоспособность. Теперь часть общегосударственныхъ расходовъ снимается съ общины и послѣдняя получаетъ все большую и большую воз-

можность развивать свою хозяйственную дѣятельность. При этомъ получается совершенно другое отношеніе группъ населенія къ общиннымъ расходамъ; отъ сформированія сполученія никому не было ни тепло, ни холодно, уже получена прибыль въ 140 ф. ст., которая и была употреблена на устройство читальни.

Въ другомъ англійскомъ городѣ Брадфордѣ въ рукахъ городского управленія находится водоснабженіе, газовые заводы, рынки. Городъ самъ выстроилъ трамвайныя линіи; далѣе, городъ имѣетъ свое собственное электрическое освѣщеніе, свои бани и прачечныя.

Съ 1871 года по 31 Марта 1894 года городъ получилъ отъ газовыхъ заводовъ чистой прибыли 378,609 ф. ст., т.е. въ среднемъ по 16,000 ф. 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 пенс. за 1000 куб. фут., а затѣмъ была постепенно понижена до 2 ш. 2 пенс. 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 999 лѣтъ въ аренду рынки и теперь также имѣетъ чистой прибыли въ годъ отъ 20,000 до 30,000 ф. стерл. Въ своей заботливости о чистотѣ населенія городъ не только не получаетъ никакой прибыли отъ бань, но даже убытокъ, за то тарифъ въ муниципальныхъ баняхъ очень низокъ: такъ входъ

Архивъ 235-59

въ плавательный бассейнъ стоитъ всего 1 пенсъ (4 к.), ванна 2 - 3 пенса.

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 онъ 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 вскрыла для публики тяжелую картину трудовой жизни служащаго 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 трамваи въ свои руки. Конечно, положеніе служащихъ было улучшено, рабочіе часы были сокращены, жалованье повышено; кромѣ того, линія была расширена, и такса за передвиженіе понижена.

Въ Глазговѣ было затрачено 130,000 ф. ст. на жилища рабочихъ и здѣсь въ муниципальныхъ домахъ можно получить комнату, хорошо обставленную, даже за 10 ф. 10 ш. въ годъ, то есть около 45 рублей, что, конечно, по англійскимъ цѣнамъ баснословно де-

шево, а двѣ комнаты за 6 ф. 16 ш. При домахъ устроена прачечная съ платой за пользованіе въ 1 печи за часъ |4 коп.| и рекраціонный залъ для дѣтей на то время, когда матери заняты работой. Въ Глазговѣ же выстроенъ такъ называемый "муниципальный семейный домъ". Онъ имѣетъ 160 комнатъ и стоитъ 13.000 ф. ст. Домъ назначенъ для вдовъ или вдовцовъ съ дѣтьми, но онъ не есть 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 обѣды |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, причемъ затрачено около 3 мил. рублей |296,184 ф. стер.|; всего 760 отдѣльныхъ помѣщеній съ 2000 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 на воду, доходы отъ водоснабженія очень крупны: такъ, въ 1890 - 91 г.г. они простирались до 43,000 ф. ст., а въ 1889 - 90 г.г. даже превзошли 50,000 ф. стерл.

Городъ имѣетъ свои прачечныя и бани. На бани затрачено около 100,000 ф. ст. и здѣсь отъ бань городъ не только не получаетъ прибыли, но даже убытки |около 1000 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 организаціи городскихъ прачечныхъ, а именно: муниципалитетъ не только предоставляетъ свои прачечныя для стирки, но даже самъ беретъ бѣлье въ стирку, которое и стираютъ здѣсь особо нанятые служители. Въ этихъ прачечныхъ за 2 пенса женщина получаетъ право стирать въ теченіе цѣлаго часа, пользуясь всѣми усовершенствованіями.

Любопытно отмѣтить здѣсь одну область, которую городъ беретъ въ свое вѣдѣніе: это — музыку. Въ теченіе зимы въ двухъ большихъ помѣщеніяхъ по субботамъ даются "муниципальные концерты". Входная плата очень низка: 3 п. и 1 п., то есть 12 коп. и 4 коп. Несмотря на столь низкую плату, городу ничего не приходится приплачивать на содержаніе этихъ концертовъ, хотя для

нихъ и приглашаются профессіональные артисты.

Итакъ, одно за другимъ разнаго рода хозяйственныя предпріятія переходятъ изъ рукъ частныхъ лицъ въ руки общественныхъ предпріятій. По исчисленію Сиднея Вабба, всего вложено въ англійскіе муниципальныя предпріятія не менѣе 400,000,000 ф. ст. капитала. Въ одно водоснабженіе вложено 60 мил. ф. ст., въ газовое дѣло вложено 24 милл. ф. ст. Капиталъ, затраченный на муниципальныя предпріятія въ 25 разъ больше капитала, затраченнаго на все англійское кооперативное движеніе. Муниципализація быстро растетъ, муниципальныхъ газовыхъ заводовъ въ 1882 — 3 годахъ было 148, а въ 1893 — 1894 г.г. уже 192.

И все это такъ недавно началось; 60 лѣтъ тому назадъ лишь немногіе города имѣли свое водоснабженіе, а теперь ихъ свыше 200. Только 300 лѣтъ тому назадъ началась муниципализація газа. Электрическое освѣщеніе еще позднѣе начало переходить въ руки муниципалитетовъ: лишь въ 1882 году, а въ концѣ 1896 года изъ 112 предпріятій уже 64 были въ рукахъ муниципалитетовъ и только 48 въ рукахъ частныхъ компаній, затѣмъ 19 строились за счетъ муниципалитетовъ и только 7 компаніями.

Постройка жилищъ для рабочихъ насчитываетъ въ своей исторіи всего нѣсколько лѣтъ и обѣщаетъ сильное развитіе. Наиболѣе отсталъ Лондонъ: здѣсь сло-

имѣющіеся интересы оказываютъ сильное противодѣйствіе новымъ стремленіямъ. Недавно отмѣчалось, что скоро Лондонъ останется въ почетномъ одиночествѣ въ муниципализаціи хозяйственныхъ предпріятій. Развитіе хозяйственныхъ предпріятій за свой счетъ также быстро идетъ и въ Германіи. Мы уже говорили какіе блестящіе результаты дала муниципализація газовыхъ заводовъ въ Берлинѣ. Бреславль, Кельнъ и другіе имѣютъ свои собственныя 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.

Нельзя обойти молчаніемъ значеніе муниципализаціи предпріятій для рабочаго класса. Города становятся въ этомъ случаѣ предпринимателями; и какъ таковые они стали проводить особую политику по отношенію къ рабочему классу. Мы раньше указывали на демократизацію учрежденій въ Англіи. Благодаря этой демократизаціи, положеніе рабочаго класса обыкновенно улучшается при переходѣ предпріятій изъ частныхъ рукъ въ руки городовъ. Такъ въ Бирмингамѣ въ 1889 году былъ введенъ восьмичасовой рабочій день для всѣхъ рабочихъ, занятыхъ на газовыхъ заводахъ безъ уменьшенія заработной платы. Благодаря упомянутой демократизаціи учрежденій 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 показывать списки съ рабочими часами и заработной платой и въ случаѣ отказа подвергаются штрафу въ 3 ф. ст., и въ Англіи уже около 200 городскихъ общинъ требуютъ отъ своихъ предпринимателей уплаты заработной платы, опредѣленной Эту же практику мы видимъ и въ городахъ Бельгіи, Германіи, Швейцаріи. Такъ въ Винтертурѣ минимальная заработная плата опредѣлена въ 4 фр., а рабочій день - 10 часовъ.

Въ нѣкоторыхъ случаяхъ, какъ, напримѣръ, муниципализація трамвайной сѣти въ Глазговѣ, самый переводъ предпріятій въ руки городовъ вызывался желаніемъ улучшить положеніе рабочихъ.

Новымъ коммунальнымъ актомъ доходы отъ общинныхъ предпріятій поставлены на первое мѣсто. Статья 2-я говоритъ: "Общины могутъ пользоваться своимъ правомъ взиманія налоговъ лишь на столько, на сколько оказываются недостаточными для покрытія мѣстныхъ потребностей другіе источники доходовъ, въ особенности доходы съ общинныхъ имуществъ, поступленія

отъ пошлинъ и сборовъ и средства, предоставленныя въ распоряженіе общинъ государствомъ и мѣстными союзами".

Это теченіе имѣетъ экономическія основанія: дѣло въ томъ, что нѣкоторыя предпріятія, какъ трамваи, освѣщеніе, по самому существу являются въ большинствѣ случаевъ монопольными; другія соединяются въ синдикаты и также пріобрѣтаютъ монопольное положеніе. Такія предпріятія обыкновенно сильно поднимаютъ цѣны на товары. Города обыкновенно вступаютъ въ борьбу съ монополіями, которая и приводитъ къ переводу предпріятій въ руки городовъ. Часто община первоначально пытается контролировать частное предпріятіе, таксировать цѣну продуктовъ; а когда эти паліативы оказываются мало дѣйствительными, совершается полный переходъ предпріятія въ руки города. Этотъ процессъ напоминаетъ исторію перевода желѣзныхъ дорогъ въ руки государства, гдѣ также первоначально стремились сгладить дурныя черты частнаго хозяйствованія путемъ регулированія тарифовъ въ зависимости отъ высоты дивидента |Англія| и лишь затѣмъ перешли къ выкупу ихъ государствомъ. Агитація противъ монополій, напримѣръ въ Америкѣ, дорого обошлась нѣкоторымъ борцамъ за муниципализацію городскихъ предпріятій. Крупныя компаніи, въ рукахъ которыхъ находятся эти предпріятія, обыкновенно являются благотворителями университетовъ и потому пользуются большимъ вліяніемъ. Отсюда онѣ имѣютъ возможность преслѣдовать такихъ борцовъ; такъ профессоръ Реми былъ удаленъ

изъ университета за агитацію противъ монополій частныхъ предпріятій.

Но и тогда, когда предпріятіе уже въ рукахъ города, возможна эволюція въ сферѣ управленія имъ: предпріятіе можетъ управляться по разнымъ принципамъ: налоговому, частно-хозяйственному, пошлинному и по принципу чистаго расхода. Послѣ перехода предпріятій въ руки города, послѣдній стремится получить извѣстчую прибыль; поэтому на первыхъ порахъ предпріятія обыкновенно управляются по налоговому принципу: городъ получаетъ извѣстный частно-хозяйственный доходъ плюсъ принудительный сборъ; но всетаки цѣны, вздутыя монопольнымъ положеніемъ, съ переводомъ предпріятія въ руки города, понижаются. Съ теченіемъ времени принудительный сборъ обыкновенно отпадаетъ и предпріятіе управляется по частно-хозяйственному принципу. Впослѣдствіи городъ можетъ вести предпріятіе и такъ, что оно будетъ покрывать только часть издержекъ, это и будетъ 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 боень: управленіе бойнями должно вестись такъ, чтобы онѣ давали не болѣе 8 % на затраченный капиталъ.

Это ограниченіе проведено въ виду того, что крупные доходы отъ боень были бы ничѣмъ инымъ, какъ налогомъ на мясо - питательный продуктъ и могли бы тяжело отразиться на интересахъ трудящихся классовъ.

Далѣе мы перейдемъ къ вопросу о разграниченіи источниковъ доходовъ между государствомъ и мѣстными союзами. Мы видѣли, что до закона 1893 года мѣстные союзы питались дотаціями 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 суммъ, которыхъ государство лишилось, отказавшись отъ прямыхъ налоговъ, вводится новый поимущественный налогъ.

Чтобы понять эту реформу, намъ необходимо, съ одной стороны, хотя кратко разсмотрѣть 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 функціонировать 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 неравномѣрно: такъ земля была обложена, въ среднемъ, въ размѣрѣ 4 - 5 % съ дохода, дома - 4%, промыслы всего - 1% съ дохода, притомъ промысловые доходы ниже 1500 марокъ совсѣмъ были освобождены отъ обложенія, между тѣмъ какъ ни поземельный, ни подомовый доходы не знали этого а что тяжело отражалось на интересахъ мелкихъ владѣльцевъ. А доходы отъ капиталовъ и вовсе оставались не обложенными. Уравнять % обложенія было повидимому легко; для этого, казалось бы, стоило только понизить на половину поземельный и подомовый налоги и, наоборотъ, повысить вдвое промысловый и ввести вновь въ соотвѣтствующемъ размѣрѣ 2% налогъ на капиталъ. Но такое уравненіе было бы лишь номинальнымъ, въ дѣйствительности же такая реформа помогла бы очень мало: въ основѣ реальныхъ налоговъ лежали разные масштабы: въ основу подомоваго обложенія принималась наемная плата, промысловаго - годичная выручка и основной капиталъ предпріятія, поземельнаго - старая кадастральная оцѣнка, а при производствѣ этой послѣдней имѣлось въ виду не столько найти дѣйствительные хозяйственные чистые доходы, сколько сдѣлать имъ равномѣрную оцѣнку, другими словами опредѣлить, какъ они относятся между собой. И прусское правительство не разъ объясняло, что найденные путемъ поземельнаго кадастра доходы должны служить только, какъ члены отношеній для распредѣленія постояннаго контингента по-

земельной подати 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 дохода отъ промысловъ или отъ капитала: отъ земли 100 марокъ дохода равнялись приблизительно 20 - 25 маркамъ дохода отъ промышленности. Слѣдовательно, одни и тѣ же проценты обложенія ничего не говорили бы еще о равномѣрности обложенія объектовъ.

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 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, а долги - величина реальная. Затѣмъ земельный кадастръ въ Пруссіи былъ произ-

веденъ въ 1861 году и потому онъ показывалъ стоимость земель значительно ниже дѣйствительной. Если бы былъ допущенъ вычетъ долговъ, то могло бы случиться при огромной современной задолженности |90% стоимости|, что нерѣдко долги, лежащіе на землѣ, превосходили бы кадастральную ея стоимость. И Правительство, сдѣлавъ вычетъ долговъ во многихъ случаяхъ получило бы отрицательную величину, то есть весь объектъ обложенія исчезъ бы. Произвести же новый кадастръ стоило очень дорого.

Невычетъ долговъ при современной задолженности объектовъ реальныхъ налоговъ очень тяжело ложился на значительное число плательщиковъ и заставлялъ ихъ агитировать за уничтоженіе или реформу реальныхъ налоговъ.

Такимъ образомъ реальные налоги въ самой основѣ были неравномѣрны и при всемъ желаніи ихъ трудно было бы уравнять; для такого уравненія потребовались бы очень крупные расходы, которые врядъ ли привели бы къ желаннымъ результатамъ. Различные классы облагались ими различно. Пока эти налоги были незначительны,- населеніе еще мирилось съ ними, но при всякомъ повышеніи ставокъ онѣ вызывали сильную борьбу заинтересованныхъ классовъ, стремившихся свалить налоговое бремя одинъ на другой. Далѣе, реальные налоги не допускали вычета долговъ и тѣмъ вызывали справедливое негодованіе массы лицъ, имущества

которыхъ были задолжены. Затѣмъ только промысловый налогъ допускалъ , а это обстоятельство возстановило противъ реальныхъ налоговъ низшіе слои общества. Наконецъ, необходимо присоединить сюда и то обстоятельство, что прямые налоги весьма неэластичны: поступленія отъ нихъ увеличиваются весьма медленно. Неэластичность реальныхъ налоговъ при быстромъ ростѣ за послѣднее время государственнаго бюджета, заставляла правительство искать замѣны реальныхъ налоговъ системой другихъ налоговъ болѣе подвижныхъ. Въ виду этого въ Пруссіи рѣшено было устранить изъ государственнаго бюджета систему прямыхъ налоговъ.

Для покрытія дефицита въ государственномъ бюджетѣ отъ уничтоженія реальной системы былъ введенъ поимущественный налогъ. Съ введеніемъ этого послѣдняго фундированные доходы были подвергнуты болѣе высокому обложенію, сравнительно съ нефундированными; кромѣ того новому налогу подлежитъ только чистое имущество, за вычетомъ долговъ. Въ среднемъ размѣръ обложенія установленъ въ 0,5 марки съ каждой 1000 марокъ. Обложенію подлежитъ 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 свободный отъ обложенія, принимаются во вниманіе при опредѣленіи размѣра налога разныя личныя условія, дѣйствующія понижающимъ образомъ на налогоспособность.

Теперь мы перейдемъ къ разсмотрѣнію тѣхъ сословій, которыя дѣлаютъ возможнымъ функціонированіе реальныхъ налоговъ въ общинномъ бюджетѣ: во 1-хъ, 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 и лучше можетъ слѣдить за измѣненіемъ экономической карты своей территоріи. Благодаря этому она вѣрнѣе можетъ облагать реальные источники. Слѣдовательно, передачей реальныхъ налоговъ въ руки общины въ значительной степени устраняются недостатки кадастральной оцѣнки. Это одинъ изъ мотивовъ реформъ 1893 года. Но главнымъ образомъ передача общинамъ реальныхъ налоговъ вызвана измѣнившимися интересами и политикой классовъ.

На общинѣ лежитъ исполненіе задачъ двоякаго рода: во первыхъ, задачъ чисто государственнаго порядка, которыя общины должны выполнять подъ надзоромъ государства; это- задачи общаго управленія, только ради удоб-

ства переданныя въ руки общины; во вторыхъ, задачъ чисто хозяйственныхъ. Если въ выполненіи задачъ перваго рода, всѣ заинтересованы, то, конечно, всѣ и должны участвовать въ расходахъ, вызываемыхъ ими и эти расходы члены общины должны распредѣлять между собой при принципу налогоспособности; наоборотъ, задачи второго рода приносятъ выгоду главнымъ образомъ лишь нѣкоторымъ, а слѣдовательно эти послѣдніе преимущественно и должны нести на себѣ эти 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

то есть во всѣхъ тѣхъ случаяхъ, гдѣ община легко можетъ констатировать извѣстную 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 значитъ это - можетъ и должна - если бы не было реальныхъ силъ, которыя переводятъ эти благія пожеланія въ реальные факты.

Прежде община употребляла большую часть своихъ средствъ на удовлетвореніе общегосударственныхъ потребностей. Мѣстное населеніе не получало почти никакихъ выгодъ отъ этихъ расходовъ. Оттого населеніе выставляло для мѣстныхъ налоговъ тотъ же принципъ, что

и для государственныхъ - налогоспособность. 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 не было ни тепло.

Въ началѣ XIX вѣка правительство приступило къ упорядоченію земскихъ повинностей. Въ 1805 году было издано первое общее законоположеніе объ этомъ: "Предварительное положеніе о земскихъ повинностяхъ."

Въ положеніи 1805 года подъ именемъ земскихъ разумѣются повинности, отдаваемыя всѣмъ населеніемъ каждой губерніи отдѣльно отъ остальныхъ. Но это понятіе впослѣдствіи не было выдержано: земскія повинности вообще, въ особенности же почтовая и дорожная, ложились на населеніе весьма неравномѣрно: для губерній богатыхъ съ густымъ населеніемъ онѣ были не обременительны, для губерній же бѣдныхъ съ обширными незаселенными пространствами - крайне отяготительны. Поэтому правительство установило въ 1834 году общій вспомогательный земскій сборъ, изъ котораго покрывалась часть земскихъ расходовъ въ бѣдныхъ губерніяхъ. Такимъ образомъ получился земскій сборъ, который несло в с е н а с е л е н і е государства, а не отдѣльныя губерніи. Путаницѣ понятія о земскихъ повинностяхъ много способствовало также и то, что на счетъ земства

относились расходы сословные, напримѣръ, содержаніе канцеляріи предводителя дворянства и общегосударственные: указомъ 1835 г. повелѣно повысить оклады содержанія чинамъ земской полиціи, предсѣдателямъ палатъ гражданскаго и уголовнаго суда и сумму, необходимую для покрытія этихъ издержекъ, повелѣно 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, главнымъ образомъ 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 их совмѣстно съ депутатами отъ купечества. Этого требовалъ законъ, но не то происходило 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 ихъ окончательно. |Васильчиковъ. О самоуправленіи т.2 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 письменные и даже печатные 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 правя-

тельственной власти.... Этихъ остатковъ въ дѣйствительности никогда не было на лицо.... Остатки по мѣрѣ ихъ накопленія поступали въ какую то негласную экономію, не доступную ни губернскому начальству, ни земскимъ присутствіямъ и собраніямъ |203|. Среди расходовъ были статьи несообразныя: въ Новгородской губерніи въ теченіи 20 лѣтъ платилось по 3 или по 4 тысячи рублей на ремонтъ упраздненной фабрики, которая все это время чинилась. Въ одинъ изъ ВЫСОЧАЙШИХЪ проѣздовъ ассигновано было на постройку станціи 16,000 рублей единовременно, но эта сумма взыскивалась 6 - 9 лѣтъ ежегодно, а самая постройка никогда не производилась. Многіе мосты, на содержаніе коихъ отпускались суммы, никогда не могли быть отысканы |203|. "Цѣлые тракты состояли, можно сказать, въ совокупномъ содержаніи у мѣстныхъ исправниковъ или строительныхъ комиссій, которыя получали на исправленіе ихъ по нѣсколько тысячъ рублей и съ вѣдома всѣхъ начальствъ чинили ихъ всегда натурой, нарядомъ обывателей и то только передъ проѣздомъ губернатора." |204|.

Кодификаціоннымъ закономъ 13 Іюля 1851 года, который подвелъ итоги предшествовавшему законодательству, устанавливается дѣленіе земскихъ повинностей на 1| о б щ е г о с у д а р с т в е н н ы я, идущія на удовлетвореніе потребностей, общихъ всѣмъ частямъ Имперіи и потому удовлетворяемыя посредствомъ сбора со всего государства; 2| и м ѣ с т н ы я, удовлетворяющія мѣст-

ными потребностями одной или нѣсколькихъ губерній; средства для такихъ повинностей собирались со всѣхъ обитателей этихъ губерній и 3| ч а с т н ы я.

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 губерніи; помѣщенія мѣстнаго гражданскаго управленія и др. Къ частнымъ повинностямъ 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 спеціальныхъ источниковъ и подлежалъ особому порядку отчетности, мало гарантировавшему правильное употребленіе суммъ.

Государственныя земскія повинности это абсурдъ,

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 невелики и вслѣдствіе неэластичности системы налоговъ не могли быть быстро увеличены; обращеніе на ея средства новаго, измѣнчиваго въ своихъ размѣрахъ расхода, представлялось съ

бюджетной точки зрѣнія опаснымъ. Поэтому существованіе такого подвижного 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 съ хорошо устроенною системою налоговъ вопросъ о покрытіи новыхъ расходовъ рѣшается очень просто, напримѣръ, въ Англіи путемъ увеличенія ставокъ подоходнаго налога (объ этомъ смотри стр. 174–178).

И въ періодъ съ 1851 по 1863 годъ правительство продолжало относить удовлетвореніе общегосударственныхъ потребностей на счетъ земскихъ средствъ. На земское обращены были расходы по выдачѣ пенсій и пособій чинамъ земской полиціи, по дополнительному штату государственной жандармеріи, расходы на отопленіе и освѣщеніе бригадныхъ и поясовыхъ библіотекъ, батарейныхъ школъ, сборныхъ, учебныхъ и караульныхъ избъ. Иногда указывалось, что извѣстные расходы относятся на земскія средства временно, до изысканія источника, но обыкновенно источникъ не отыскивался и расходъ оставался на земствѣ: такъ въ 1858-мъ году повелѣно было производить изъ земскихъ суммъ содержаніе чинамъ корпуса Инженеровъ Путей Сообщенія, командированнымъ въ распоряженіе Генералъ-Губернатора Западной Сибири до преобразованія тамъ строительной и дорожной части. Но

можность развивать свою хозяйственную дѣятельность. При этомъ получается совершенно другое отношеніе крупныхъ населеній къ общимъ расходамъ: отъ сформированія ополченія никому не было ни тепло ни холодно; но съ проведеніемъ новой улицы, съ развитіемъ парка или бульвара въ значительной степени выигрываетъ собственникъ прилегающей недвижимости; такъ, при проведеніи новой улицы сразу поднимается цѣна на сосѣдніе участки; тоже имѣетъ мѣсто съ устройствомъ парка или бульвара, что и выражается въ быстромъ и часто довольно высокомъ подъемѣ квартирныхъ платъ и т.д. Вотъ эти новые факты и сказываются извѣстнымъ вліяніемъ на городскую финансовую политику разныхъ группъ. Здѣсь мы найдемъ объясненіе тому, на первый взглядъ страному обстоятельству, что, съ одной стороны, рабочій, который вообще стоялъ и стоитъ за принципъ налогоспособности или подоходности, въ области коммунальнаго обложенія начинаетъ теперь стоять за принципъ возмездія услугъ. Съ другой стороны, группа собственниковъ, прежде сопротивлявшаяся проведенію принципа налогоспособности или, что тоже, подоходности, теперь стоитъ за этотъ принципъ и 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 городскихъ улучшеній является болѣе выгоднымъ для владѣльцевъ недвижимыхъ имуществъ стоять за подоходное обложеніе, чѣмъ за реальное съ вставкой "спеціальнаго", по-

тому что эта вставка гораздо тяжелѣе ляжетъ на нихъ, чѣмъ подоходное обложеніе. Изъ двухъ золъ крупный собственникъ здѣсь выбираетъ наименьшее.

Для неимущаго класса, который ничего не получаетъ отъ городскихъ улучшеній въ смыслѣ прироста цѣнности, прежде подоходное обложеніе было наименѣе удобной формой перенесенія налогового бремени на плечи многоимущихъ; теперь такой формой является реальное обложеніе въ той конструкціи, какая придана ему городскимъ коммунальнымъ правомъ, съ вставкой "специальнаго", такъ какъ такимъ путемъ города могутъ получать огромныя суммы: Чикаго, напримѣръ, получилъ въ 1891 году около 17 милліоновъ рублей. А разъ значительная доля городского бюджета будетъ покрыта изъ этого источника, тѣмъ меньшая доля придется на налоги другихъ видовъ и тѣмъ меньше, слѣдовательно, ударитъ на группу малоимущихъ. Вы не можете себѣ представить, какъ возрастаетъ цѣнность какого нибудь земельнаго участка разъ проведенъ бульваръ, освѣщеніе. Передъ глазами у насъ очень отсталый типъ городского благоустройства, или лучше типъ неустройства - Москва; поэтому прирость цѣнности въ долгу отдѣльныхъ группъ здѣсь не бросается въ глаза. Да и улучшенія у насъ почти не дѣлаются: здѣсь не до жиру, а быть бы живу. А потому и тотъ строй коммунальнаго обложенія, который проведенъ теперь въ Пруссіи, не можетъ расчитывать у насъ на большой успѣхъ даже въ группахъ, заинтересованныхъ въ проведеніи его, такъ какъ финансовые результаты не могутъ быть столь ощутительны отъ проведенія его у насъ, какъ это имѣетъ мѣсто въ западныхъ городахъ.

Итакъ, ростъ городского населенія, развитіе хозяйственной дѣятельности городовъ - эти моменты даютъ возможность коммунальнымъ улучшеніямъ особенно рѣзко отражаться въ формѣ приращенной цѣнности на ковенельныхъ и ходовыхъ участкахъ и это мѣняетъ финансовую политику отдѣльныхъ группъ. Прежде говорили объ одинаковости ея какъ въ государствѣ, такъ и въ общинѣ, а теперь группы керенѣйшими свои знамена или лучше девизы на нихъ: имущій классъ тянетъ стоять за реальное обложеніе въ общинѣ со вставкой "соціальнаго". Это отразилось и на практической дѣятельности общинъ, такъ какъ группы, стоящія за преимущественное въ сферѣ коммунальныхъ налоговъ, обложеніе реальныхъ источниковъ, за вставку "спеціальнаго обложенія", за муниципализацію предпріятій, играютъ крупную роль въ опредѣленіи общинной воли: община теперь все болѣе и болѣе демократизуется.

Такимъ образомъ, мы здѣсь видимъ примѣръ того, какъ новые факты изъ коммунальной жизни вліяютъ на строй финансовой политики. Новые факты жизни и политики отразились и въ литературѣ: высшими принципами обложенія являются принципы налогоспособности 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-Больё смотритъ иначе, чѣмъ Лассаль. Но авторы, высказывающіеся за принципъ налогоспособности въ области государственнаго обло-

женія, нерѣдко теперь стоятъ за принципъ возмездныхъ услугъ въ области коммунальнаго обложенія. Вагнеръ, напримѣръ, говоря о финансовой политикѣ, разграничиваетъ сферу примѣненія этихъ принциповъ: въ государствѣ большую роль онъ отводитъ принципу налогоспособности, въ общинѣ - принципу возмездности услугъ. Необходимо всегда помнить, что принципы финансовой политики - не догма: они диктуются интересами господствующаго класса.

А если въ сферѣ коммунальнаго обложенія большая роль отводится принципу в о з м е з д н о с т и, то и вычетъ долговъ не нуженъ или не такъ нуженъ, какъ прежде, когда реальные налоги оставались государственными и не соединялись съ специальнымъ обложеніемъ: все равно, задолжена ли моя собственность или нѣтъ, но разъ я получилъ приростъ цѣнности, я долженъ уплатить извѣстную сумму въ кассу общины, какъ эквивалентъ этой приращенной цѣнности.

Итакъ, измѣнившіяся экономическія условія съ одной стороны сдѣлали невозможнымъ функціонированіе реальныхъ налоговъ въ государственномъ бюджетѣ; съ другой - сдѣлали возможнымъ допущеніе ихъ въ общинные, хотя съ подчеркнутой вставкой "специальнаго обложенія." "Специальное обложеніе," обложеніе тѣхъ выгодъ, которыя получаются отъ общиннаго хозяйства,- это основной мотивъ реформы коммунальнаго обложенія 1893 года. "Общинамъ предоставляется право для покрытія расходовъ на устройство и содержаніе учрежденій, сооружаемыхъ въ общественномъ интересѣ, взимать сборы съ тѣхъ изъ землевладѣльцевъ и арендаторовъ, которые отъ сего получаютъ особую выгоду.

Сборы при этомъ должны быть соразмѣрны получаемымъ выгодамъ" |ст. 9|. "При сооруженіи новой или продолженіи уже существующей улицы, если таковая предназначается для застроенія, а также при сооруженіи построекъ на уже существующихъ, но до сихъ поръ незастроенныхъ улицахъ, мѣстнымъ статутомъ можетъ быть постановлено, чтобы съ предпринимателя новаго сооруженія, а также 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 потребуется "спеціальное обложеніе", не требуется, но все дѣло 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 "спеціальнаго обложенія" проводится при установленіи прямыхъ налоговъ. "Прямые общинные налоги должны на точныхъ и равномѣрныхъ основаніяхъ развертываться между всѣми 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 взимается 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 учрежденій, 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, преимущественнымъ налогами только въ той суммѣ, которая остается непополненной, согласно постановленіямъ 4,9,10 и 20. 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. 56|.

Принципъ спеціальнаго обложенія проводится и въ провинціальномъ и уѣздномъ бюджетѣ: при устройствѣ дорогъ провинціальныя и уѣздныя земства могутъ подвергать отдѣльные районы болѣе усиленному или болѣе умѣренному обложенію въ зависимости отъ извлекаемыхъ выгодъ |ст. 91|.

Теперь мы перейдемъ къ разсмотрѣнію третьей тенденціи, нашедшей осуществленіи въ коммунальномъ актѣ 1893 года. Это полная автономія общинъ въ организаціи реальнаго обложенія.

"Общинамъ предоставляется право установленія особыхъ налоговъ съ недвижимой собственности.

Поземельные участки и зданія могутъ облагаться по чистому доходу или по цѣнности пользованія за годъ или за нѣсколько лѣтъ, по арендной и наемной платѣ или просто по стоимости, по принятой въ общинѣ классификаціи земель, или же по сочетанію одного или нѣсколькихъ изъ вышеуказанныхъ основаній обложенія" |ст. 25|.

"Общинамъ предоставляется право устанавливать самостоятельные промысловые налоги. Эти промысловые налоги должны быть устанавливаемы, принимая, именно, за основаніе доходъ послѣдняго года или нѣсколькихъ лѣтъ, сумму основного капитала или общую сумму основного и оборотнаго капитала, или руководствуясь другими признаками, указывающими на размѣръ производства или комбинируя эти разныя основанія" |ст.29|.

Здѣсь даются примѣрныя, но необязательныя для общинъ нормы обложенія; послѣдняя можетъ выработать свое собственное обложеніе, существующее оставляется только временно, пока общины выработаютъ болѣе совершенные способы взиманія. Одно условіе должно соблюдаться: "налоги съ недвижимости должны равверстываться на одинаковыхъ для всѣхъ основаніяхъ

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 указаннному увеличенію цѣнности. 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; квартира не является признакомъ налогоспособности.

Въ виду того, что теперь разграничены источники доходовъ государства и общинъ, послѣднія стѣснены въ правѣ пользоваться подоходнымъ налогомъ: до закона 1893 года общины часто пользовались надбавками къ послѣднему, такъ что онѣ нерѣдко въ 7-8 разъ превосходили ставку государственнаго подоходнаго налога. Это дѣлало подоходный налогъ очень тяжелымъ и 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 государственнаго подоходнаго обложенія, а равно тарифъ подоходнаго налога не подлежитъ 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 Внутреннихъ Дѣлъ и Финансовъ при наличности особыхъ основаній въ ихъ пользу, даже въ томъ случаѣ, если эти налоги не удовлетворя ютъ требованіямъ перваго пункта настоящей статьи закона" |ст. 37|.

Интересна 43 статья закона 1893 года: "Общинамъ разрѣшено вступать съ плательщиками въ соглашенія, въ силу которыхъ съ фабричныхъ предпріятій и горныхъ заводовъ, взамѣнъ общиннаго подоходнаго и промысловаго обложенія, можетъ быть взимаемъ опредѣленный ежегодный окладъ, установленный наперед на нѣсколько лѣтъ. Такое соглашеніе должно быть представлено на утвержденіе" |ст. 43| Эта абонементная форма общиннаго подоходнаго налога допускается 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 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 го-

сударства не имѣютъ значенія. Другое дѣло община: вмѣсто нѣсколькихъ крупныхъ плательщиковъ можетъ лишить ее большей части ея средствъ. Въ предупрежденіе этого и допускается обозначенная въ ст. 43 абонементная форма взиманія налога

Кромѣ дохода отъ собственныхъ предпріятій и реальныхъ налоговъ со вставкой "спеціальнаго обложенія" закономъ 1893 года въ качествѣ источниковъ общинныхъ финансовъ указаны налоги косвенные, до закона 1893 года послѣдніе играли въ общинѣ незначительную роль въ видѣ октруа. Но октруа вызвали противъ себя движеніе, особенно въ Бельгіи, гдѣ они уничтожены и замѣнены дотаціями, тѣмъ, что взиманіе ихъ обходится очень дорого, особенно мелкимъ общинамъ. Далѣе, октруа вредно отзываются на передвиженіи товаровъ Наконецъ, пользуясь ими, главами городовъ могутъ проводить свои частные интересы вопреки интересамъ населенія: напримѣръ, группа промышленниковъ можетъ добиться введенія октруа для извѣстныхъ товаровъ съ цѣлью создать себѣ выгодное положеніе въ сравненіи съ промышленниками другихъ городовъ. Косвенные налоги введены въ бюджетъ общинъ по закону 1893 года, какъ единственное средство привлечь къ участію въ покрытіи коммунальнаго бюджета текущее населеніе - лицъ, не живущихъ постоянно въ городѣ или общинѣ и не связанныхъ съ нею фактомъ владѣнія землей, промысломъ, домовладѣніемъ.

Подоходнымъ налогомъ такихъ лицъ неудобно облагать, потому что для этого нужна извѣстная осѣдлость, квартирный запасъ

Косвенному обложенію подлежатъ только предметы, предназначенные для мѣстнаго потребленія. Безусловно допускается обложеніе пива, уксуса, солода, фруктоваго вина, спирта. Недопускается 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 опредѣляется напередъ на нѣсколько лѣтъ сумма подлежащихъ уплатѣ косвенныхъ налоговъ |ст. 13|.

Итакъ мы разсмотрѣли три ярко очерченныя налоговыя системы: одна |англійская|, выросшая исторически, въ которой такъ и чувствуются корни прошлаго: сборы первоначально взимаются, какъ добровольныя приношенія. Теперь они все болѣе и болѣе консолидируются около налога для бѣдныхъ; другая |французская| - искусственно построенная однимъ разомъ. Отсюда первая не систематична: налоговая система развивается здѣсь на пестромъ полотнѣ исторически сложившихся административныхъ подраздѣленій Англіи: союзы причудливо перемѣшены 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 съ англійскимъ мѣстнымъ самоуправленіемъ: она свободна въ своемъ развитіи - отъ того требованія жизни отражаются на ней: создаются особые финансовые организмы простымъ свободнымъ соглашеніемъ. Французская

система - дитя административной опеки надъ самоуправленіемъ и она неподвижна въ своихъ очертаніяхъ: ей строго опредѣлены извѣстныя рамки; строго предписаны извѣстныя формы, указаны предѣлы эксплоатаціи источниковъ.

Третья система [Прусская] наиболѣе автономная, наиболѣе запечатлѣвшая современныя тенденціи мѣстнаго обложенія - подоходность и возмездность. Коммунальный актъ Пруссіи такъ построенъ, что даетъ возможность, гдѣ это выгодно, примѣнить принципъ возмездности услугъ: онъ требуетъ преимущественнаго обложенія прироста цѣнности, разъ она имѣется въ наличности; но разъ этой приращенной цѣнности нѣтъ на лицо, то онъ указываетъ обычное реальное и подоходное обложеніе: никакихъ надбавокъ къ преимущественному налогу не допускается. Реформа развязываетъ руки муниципалитетовъ относительно приращенной цѣнности, но не связываетъ и относительно имущественной массы, которой располагаютъ плательщики. Широкая автономія мѣстнаго финансоваго строя необходима: только въ такомъ случаѣ община лучше всего можетъ использовать предоставленные ей источники, лучше всего можетъ комбинировать оба принципа - принципъ налогоспособности и возмездности услугъ. Но община не безконтрольна: государство имѣетъ извѣстный контроль надъ ея хозяйствомъ. Это вызывается тѣмъ, что въ государствѣ большое вліяніе имѣютъ нейтральныя группы, которыя могутъ уравновѣсить борьбу партій, не дать болѣе сильной использовать въ свою побѣду; въ меньшемъ союзѣ, напротивъ, больше опасности, что не найдется такого противовѣса: всѣ сдерживающіе элементы здѣсь играютъ меньшую роль.

Государство какъ цѣлое создаетъ извѣстныя нормы, въ предѣлахъ которыхъ мѣстные союзы распредѣляютъ между собой налоговое бремя.

До реформы 1893 года общины Пруссіи питались крошками, падающими отъ сытнаго стола, который былъ предоставленъ государственному бюджету. На общину еще возлагалось исполненіе государственныхъ потребностей. Актомъ этого года въ первое общинному бюджету отведено самостоятельное значеніе и даны обильные источники. То же направленіе въ эволюціи прямыхъ налоговъ можно замѣчать и въ другихъ государствахъ западной Европы - въ Австріи, Баваріи, Гессендарштатѣ и др.; въ Австро-Венгріи наиѣчено введеніе подоходнаго налога и устраненіе реальныхъ изъ государственнаго бюджета; но здѣсь одновременное проведеніе реформы должно дать дать крупный дефицитъ и поэтому правительство проводитъ ее только постепенно.

МѢСТНЫЯ ФИНАНСЫ РОССІИ.

Обращаясь къ нашему земскому хозяйству, мы должны дать предварительно краткую его исторію.

Понятіе о земскихъ повинностяхъ принадлежитъ собственно XIX вѣку. Хотя нѣкоторыя повинности, соотвѣтствующія нынѣшнимъ земскимъ, возникли очень давно, а въ XVII и XVIII вѣкахъ онѣ были даже весьма обре-

менительныя 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 повинности, въ послѣдствіи ставшихъ земскими, также не было. Правительство заботилось только о томъ, чтобы извѣстныя потребности были удовлетворены, но к а к ъ - это не указывалось. Все равно, какъ въ сферѣ взиманія его интересовала лишь сумма поступленій, а не то, какъ деньги собирались. Ни одна повинность не была строго опредѣлена ни въ размѣрахъ своихъ, ни въ способахъ исполненія: и то и другое зависѣло въ значительной степени отъ усмотрѣнія или мѣстныхъ правительственныхъ агентовъ, или лицъ, выбираемыхъ самимъ населеніемъ. Это давало полный просторъ всякаго рода злоупотребленіямъ и притѣсненіямъ обывателей. Единственнымъ удобствомъ 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 и эти права обывателей. Такъ указами 1699 года городскимъ обывателямъ предоставлялось разверстывать всякаго рода повинности по собственному усмотрѣнію не иначе, какъ подъ условіемъ уплаты въ казну двойного оклада.

Къ числу повинностей, удовлетворявшихся на счетъ мѣстныхъ источниковъ въ XVIII вѣкѣ принадлежали:

воинскія: постой и подводная повинность; содержаніе почтъ, путей сообщенія, мѣстнаго управленія, помѣщенія, содержаніе и препровожденіе арестантовъ и др. Вообще 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. Въ 1805 году было издано первое общее законоположеніе объ этомъ: "Предварительное положеніе о земскихъ повинностяхъ".

Въ положеніи 1806 года подъ именемъ земскихъ разумѣются повинности, отдаваемыя всѣмъ населеніемъ каждой губерніи отдѣльно отъ остальныхъ. Но это понятіе впослѣдствіи не было выдержано: земскія повинности вообще, въ особенности же почтовая и дорожная, ложились на населеніе весьма неравномѣрно: для губерній богатыхъ съ густымъ населеніемъ онѣ были не обременительны, для губерній же бѣдныхъ съ обширными не заселенными пространствами - крайне отяготительны. Поэтому правительство установило въ 1834 году общій вспомогательный земскій сборъ, изъ котораго покрывалась часть земскихъ расходовъ въ бѣдныхъ губерніяхъ. Такимъ образомъ получился земскій сборъ, который несло в с е н а с е л е н і е государства, а не отдѣльныя губерніи. Кстати, понятію о земскихъ повинностяхъ много способствовало также и то, что на счетъ земствъ

относились расходы сословные, напримѣръ, содержаніе канцеляріи предводителя дворянства и общегосударственные: указомъ 1833 г. повелѣно повысить оклады содержанія чинамъ земской полиціи, предсѣдателямъ палатъ гражданскаго и уголовнаго суда и сумму, необходимую для покрытія этихъ издержекъ, повелѣно 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, главнымъ образомъ по недостатку средствъ государственнаго казначейства, повинности самаго разнообразнаго характера - общегосударственнаго, мѣстнаго и сословнаго.

Предметы расходовъ и необходимые для ихъ покрытія сборы опредѣлялись по закону 1803 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

* Дальнѣйшія страницы получены невѣрно: слѣдующія читать 251, 252 стр. по порядку.

когда это преобразованіе въ Западной Сибири совершилось, то указанный расходъ былъ оставленъ на земствѣ по прежнему подъ тѣмъ предлогомъ, что преобразованіе не окончательно. С земскими собраніями в 1866-71 гг. число государственныя дѣятельность преобладаніе земли 19103445 руб. и 23889281 руб. всѣ зем. сборов.

Смѣты расходовъ на мѣстныя повинности и раскладка 19.381.242 и 23614.415 руб. необходимыхъ средствъ по закону 1851 года производятся комитетомъ земскихъ повинностей, который образуется подъ предсѣдательствомъ мѣстнаго губернатора изъ губернскаго и уѣздныхъ предводителей и депутатовъ дворянства, предсѣдателя казенной палаты, управляющихъ палатою государственныхъ имуществъ и удѣльною конторою, городского головы губернскаго города и депутатовъ отъ прочихъ городовъ. О дѣятельности этихъ комитетовъ комиссія, образованная при Министерствѣ внутреннихъ дѣлъ въ 1859 году говоритъ, что его собранія, лишенныя 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 успѣваютъ сдѣлать члены комитета, большею частью даже не просматриваются; что поэтому мѣстные представители потеряли всякую энергію и заботли-

---

вость о своемъ дѣлѣ и только машинально подписывать дѣла: "Городскіе депутаты," говоритъ эта комиссія, "суть лица, ровно ничего не дѣлающія и безгласныя; нѣкоторые 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 предъявленіе замѣчаній противъ приготовленныхъ заранѣе отчетовъ, смѣтъ и раскладокъ, считается б е з п о р я д к о м ъ и лишнею тратою времени, выслушивается нетерпѣливо и, послѣ нѣкоторыхъ толковъ, хотя бы и довольно шумныхъ, дѣло оканчивается всетаки подписаніемъ представленныхъ бумагъ, а безпокойный членъ подвергается даже укору товарищей за задержку времени." (Сб. Мат. по зем. Мѣст. хоз. Т, стр.

Что касается средствъ для земскихъ расходовъ, то они получались въ это время главнымъ образомъ отъ подушной подати; только незначительная часть получалась отъ обложенія торговли и промысловъ и отъ земли — Вып. справ. земскихъ под. нал. подъ. по сел. мѣст. на 1860-1 гг. — отъ земли 1878522 р. — отъ торг. и пр. подъ. н. 976831 р. — 20759062 р. — Всего 23614415 р.

Такимъ образомъ, хотя въ 50-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 года). Зна-

Сб. Тр. Под. Комм. IV ч. I Дума была обложена 87½ р.

ченіе земскихъ финансовъ, какъ таковыхъ, утрачивалось еще и потому, что лица, на которыхъ была возложена обязанность разсматривать отчеты и смѣты, далеко не являлись представителями всего мѣстнаго населенія. Составъ комитета земскихъ повинностей былъ бюрократическій и аристократическій, а сословіе, наиболѣе обложенное всякаго рода земскими сборами, вовсе не участвовало въ завѣдываніи земскими финансами: крестьяне являлись тогда сословіемъ безправнымъ, порабощенныхъ, между тѣмъ они несли всю тяжесть налогового бремени, которое только отчасти раздѣлялъ съ нимъ и торговый классъ.

Въ 1864 году введены нынѣшнія земскія учрежденія[x]. Временными правилами I-го января этого года устанавливается новый взглядъ на земскія повинности: оставляя 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 казенные налоги разъ взимались подъ

---

x| Изложенное дальше касается только тѣхъ губерній гдѣ введены земскія учрежденія.

своимъ настоящимъ именемъ, а другой разъ - подъ именемъ налоговъ земскихъ. Закономъ 1864 года государственныя земскія повинности вовсе изъемлются изъ вѣдѣнія земскихъ учрежденій: впередъ, 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, такъ какъ завѣдываніе земскимъ хозяйствомъ лучше всего поручить лицамъ, заинтересованнымъ въ успѣшномъ его веденіи и въ удовлетвореніи главнѣйшихъ потребностей населенія, 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 губернскія и уѣздныя земскія учрежденія; причемъ въ законѣ не указаны основанія для распредѣленія потребностей на эти двѣ категоріи: по статьѣ 63, I "Положенія о земскихъ учрежденіяхъ" губернское земство раздѣляетъ повинности на губернскія и уѣздныя. По даннымъ, собраннымъ комиссіей Бунге по пересмотру узаконеній о земскомъ обложеніи, расходы г у б е р н с к а г о земства со-

ставляли въ 1903 г. 80-хъ годахъ отъ 9% до 41% всѣхъ земскихъ расходовъ. Московское губернское земство расходовало 41%, Калужское - 36%, Казанское - 33%. Они раздѣлены между губернскимъ и уѣздными земствами очень различно: на губернскій счетъ приняты в среднемъ за 90-е годы 86% всѣхъ расходовъ по общественному призрѣнію; 53% по дорожной повинности. Но дѣятельность земскихъ учрежденій до сихъ поръ не выработала однообразнаго пріема по разграниченію расходовъ на губернскіе и уѣздные. Нѣтъ ни одной повинности, которая не была бы то губернскою, то уѣздною. Перенесеніе 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 наряду съ бѣдными уѣздами и болѣе состоятельные, которые легко могутъ выносить тяжесть налоговъ, тогда какъ въ нѣкоторыхъ бѣдныхъ уѣздахъ обложеніе доходитъ до 30 - 40% доходности земли. (Намнотично) !! №

Временными правилами введено также дѣленіе потребностей на обязательныя, удовлетвореніе которыхъ на счетъ земскихъ сборовъ установлено закономъ, и необязательныя, устраняемыя изъ числа земскихъ расходовъ.

Тѣмъ же закономъ 1864 года 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 впослѣдствіи подъ давленіемъ недостатка въ средствахъ и неэластичности государственной росписи правительство вернулось къ своей прежней политикѣ - отнесенію на счетъ земства 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 разъѣзднному довольствію судебныхъ слѣдователей. Далѣе, Временныя правила отнесли на счетъ земствъ лишь расходъ по устройству и найму домовъ для становыхъ приставовъ. Между тѣмъ по разъясненію Правительствующаго Сената |1879 г.| правомъ на квартирное довольствіе отъ земства должны пользоваться также уѣздные исправники и ихъ помощники. Военное министерство въ 1872 году входило въ Государственный Совѣтъ съ предложеніемъ установить для семейства нижнихъ отпускныхъ чиновъ, призываемыхъ въ военное время на службу, воспособленіе въ видѣ квартирнаго довольствія и продовольственнаго найма частью отъ земства и городовъ, частью отъ казны. Государственный совѣтъ въ виду большого расхода, вызываемаго этой мѣрой, призналъ необходимымъ возложить обязан

ченіе вышеозначенныхъ семействъ на мѣстныя городскія и земскія учрежденія. Въ 1877 году по случаю войны съ Турціей размѣръ этого довольствія долженъ былъ увеличиться. Но правительство всетаки не нашло возможнымъ взять на себя часть расходовъ, а возложило на земство только безплатное продовольствіе натурою или деньгами женъ и дѣтей означенныхъ нижнихъ чиновъ. Помѣщеніе же этихъ лицъ, а равно и призрѣніе прочихъ ближайшихъ родственниковъ чиновъ запаса 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."

Относительно другого расхода, отнесеннаго по уставу о воинской повинности 1874 года на земство, а именно по найму, отопленію и освѣщенію помѣщеній для воинскихъ присутствій, комиссія для разработки новаго положенія о личной 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 учрежденіями, 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-осталось невыясненнымъ. Тѣмъ же уставомъ на счетъ земства были отнесены путевое и квартирное довольствіе предсѣдателей и членовъ отъ земства присутствія 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.*) Прим. изд. и ред.

За послѣднее время замѣчается обратная тенденція снять съ земства удовлетвореніе потребностей общегосударственнаго характера. Такъ по судебнымъ уставамъ на земскій счетъ было отнесено между прочимъ содержаніе мировыхъ учрежденій 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 учрежденіяхъ. Мировая судебная установ-

ленія имѣли слѣдовательно характеръ земскихъ. Закономъ 12-го Іюня 1889-го 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 Іюня 1889-го года были обязаны уплачивать казнѣ пособія въ размѣрѣ ассигнованій ихъ на содержаніе мировыхъ установленій по смѣтамъ на 1889-й годъ. Эти пособія были довольно значительны - около 5-ти милл. руб., то есть около десяти процентовъ всѣхъ смѣтныхъ назначеній. 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 уплатитъ оно или нѣтъ земскіе начальники въ уѣздѣ будутъ. Поэтому нѣкоторыя земства и не платили: по Нижегородской губерніи окладъ равнялся 148 т. руб., а недоимка - 440 тыс. рублей; по Пензенской окладъ 126 тыс., а недоимка - 357 тыс.

Съ другой стороны недородъ 1891 года и низкія цѣны 1892 и 1893 г.г. тяжело отразились на сельскомъ хозяйствѣ вообще и въ особенности на положеніи [illegible]

низкихъ цѣнъ. Получился сельскохозяйственный кризисъ. Правительство старалось облегчить его, поддержать сельское хозяйство. Но это возможно было только удешевленіемъ стоимости хлѣба. Однимъ же изъ средствъ удешевить хлѣбъ является удешевленіе перевозки его, другими словами, улучшеніе путей сообщенія, устройства колесныхъ путей; необходимо было, какъ говорилъ министръ финансовъ, сдѣлать Россію "проѣзжей". Значеніе проселочныхъ дорогъ можно видѣть изъ слѣдующаго. "Въ Сѣверной Америкѣ въ штатѣ Иллинойсѣ по изслѣдованію положенія проселочныхъ дорогъ оказалось, что только въ теченіе одной четверти года лошадь можетъ везти полный грузъ, въ остальное же время только 2|3 груза. Причина этого лежитъ въ дурномъ устройствѣ проселочныхъ дорогъ. Поэтому улучшеніе путей сообщенія могло бы значительно понизить издержки по перевозкѣ грузовъ. Кромѣ того при хорошихъ путяхъ сообщенія фермеръ для поѣздки на рынокъ могъ бы выбирать такіе дни, когда онъ не можетъ работать на полѣ, между тѣмъ какъ теперь именно при дурной погодѣ нельзя пользоваться путями сообщенія: послѣдніе дѣлаются тогда вовсе непроѣзжими. Если по приблизительной выкладкѣ вьючная лошадь въ годъ можетъ заработать 150 долларовъ |триста рублей|, при условіи если она будетъ возить полный грузъ, то при дурныхъ путяхъ сообщенія она можетъ заработать не болѣе 2|3 этой суммы, то есть 100 долл. Слѣдовательно, благодаря только дурнымъ путямъ сообщенія фермеры теряютъ по 50 долл. въ годъ. Правда, проф. оцѣниваетъ эти по-

тери лишь въ 15 долл., но даже и по этому послѣднему расчету потери одного штата Иллинойса отъ меньшей утилизаціи лошадиной силы опредѣляются въ цѣлыхъ 15 милл. долл., т.е. въ 30 милл. рублей.

Проведеніе колесныхъ путей всего лучше было возложить на земства, но для этого нужны были средства: до сихъ поръ земства тратили очень мало на проведеніе и содержаніе дорогъ; въ 1890 году по 34 губерніямъ, гдѣ введено земство, было израсходовано на дороги 3,270 тыс. рублей, то есть 7% земскаго бюджета; въ неземскихъ губерніяхъ - 6%. Этихъ средствъ было недостаточно, но повысить земское обложеніе было признано невозможнымъ, такъ какъ главный источникъ земскаго обложенія - земля и такъ облагается очень высоко до 38% доходности въ Пермской губерніи.

Такимъ образомъ, съ одной стороны, земство доставляло казнѣ большія пособія на удовлетвореніе чисто-государственной потребности на жалованье земскимъ начальникамъ; съ другой стороны оно не имѣло средствъ удовлетворить чисто земскую потребность въ улучшеніи колесныхъ путей сообщенія. Послѣдствіе этого закономъ 1-го Іюня 1895-го года земства были освобождены отъ уплаты пособій казнѣ на содержаніе судебно-административныхъ учрежденій, образованныхъ по закону 12-го Іюня 1889 года, но съ тѣмъ, что освободившіяся суммы будутъ употреблены земствомъ на образованіе дорожныхъ капиталовъ. Но теперь еще на земскія средства удовлетворяются мно-

чисто государственныхъ повинностей, которыя слѣдовало бы отнести на счетъ государственнаго казначейства. Процессъ освобожденія отъ нихъ земства, надо надѣяться, пойдетъ быстро. Въ государственномъ совѣтѣ говорилось, что нужно произвести должную работу по этому вопросу.

Переходя къ источникамъ, изъ которыхъ земства черпаютъ средства для удовлетворенія своихъ потребностей, нужно замѣтить, что при учрежденіи земствъ было рѣшено исходить 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 обязательныхъ оцѣночныхъ нормъ не было земству предписано, но даже и обязательныхъ предметовъ обложенія, было только предоставлено право взимать налоги съ извѣстныхъ объектовъ, но это не было обязанностью земства: земства могли облагать только одинъ какой нибудь источникъ.

На опасность такого простора указывалъ тогда еще баронъ Корфъ, главноуправляющій 2-мъ отдѣленіемъ Собственной Его Императорскаго Величества канцеляріи: "министерство частныхъ интересовъ затянуло [illegible]
притязаній [illegible]

немъ |земствъ| партій." Онъ предлагалъ начертать земствамъ нормы для раскладки повинностей или даже поручить губернскимъ земскимъ собраніямъ, при первой 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 учрежденій. Но эти предложенія были отвергнуты и земствамъ предоставлена полная свобода. Каковы же были результаты этого.

При изученіи самоуправленія въ каждомъ данномъ государствѣ не достаточно, какъ совершенно справедливо говоритъ проф. Ивановскій |Организація мѣстнаго самоуправленія во Франціи и Пруссіи въ отношеніи различныхъ общественныхъ классовъ" 1886 стр. 42|, ограничиваться лишь юридической стороной этой организаціи, то есть совокупностью нормъ, ее опредѣляющихъ необходимо изучать и фактическую соціальную сторону въ этой организаціи, то есть какова она въ дѣйствительности подъ вліяніемъ не только государственнаго, но и соціальнаго фактора, то есть группировки общественныхъ силъ. Достаточно извѣстно, что въ нашихъ земствахъ представлены, главнымъ образомъ, интересы землевладѣльцевъ. Между тѣмъ, какъ говоритъ 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

неравномѣрное представительство, а отсюда и возможность неуравнительности земскаго обложенія. Мы вполнѣ присоединяемся къ слѣдующимъ словамъ того же проф. Ивановскаго: "Мы глубоко убѣждены, что послѣ закона самою первою и важною гарантіею уравнительности земскихъ налоговъ является правильная организація земскихъ учрежденій, 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 налоговаго бремени отъ даннаго состава земскихъ собраній, "порядокъ переложенія тягости земскихъ сборовъ съ однихъ плательщиковъ на другихъ или съ однихъ родовъ имуществъ на другія, 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 это не случайное явленіе, а постоянное, зависящее отъ дѣйствующаго избирательнаго права. Оно было констатировано и комиссіей, назначенной Н.Х.Бунге[x] по пересмотру земскаго об-

---

x] Комиссія эта была образована въ 1885 году и работала до 1891 года; она выработала цѣлый проектъ измѣненій въ

ложенія: "въ настоящее время, говорится тамъ, отдѣльная группа гласныхъ, достигнувъ преобладанія въ земскихъ собраніяхъ, можетъ не останавливаться передъ увеличеніемъ расходовъ, расчитывая возложить ихъ на другія группы путемъ повышенной оцѣнки.... Земскія Управы могутъ въ интересахъ той или другой партіи увеличивать или уменьшать оцѣнку имуществъ лицъ |извѣстныхъ категорій| и, такимъ образомъ, расширять или съуживать 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 данной закономъ свободой, обнаружили склонность къ установленію сборовъ съ торговли и промышленности въ высшемъ размѣрѣ, сравнительно съ другими предметами обложенія. Одинъ уѣздъ хотѣлъ, напримѣръ, 3|4 всѣхъ своихъ расходовъ покрыть сборами съ торговли и промышленности. Для огражденія промышленности и торговли правительство, вмѣсто того, чтобы измѣнить составъ земскихъ собраній, издало 07 Ноября 1866 года законъ, ограничивающій право земства облагать сборами промышленность и торговлю. Къ этому закону мы еще вернемся при разсмотрѣніи обложенія земскими сборами торговли и промышленности, а теперь остановимся на обложеніи земли -

обложеніи земскими сборами. При изслѣдованіи земскихъ финансовъ мы пользовались матеріалами, добытыми этой комиссіей. Это наиболѣе цѣнный источникъ.

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, должны сдѣлать главнымъ источникомъ своихъ доходовъ землю. Отсюда 1| сборъ съ земли имѣетъ у насъ преобладающее значеніе почти во всѣхъ земскихъ бюджетахъ; 2| земля обложена тяжело сравнительно съ промышленностью и торговлей. Иллюстрируемъ сказанное: изъ общей суммы земскихъ окладныхъ сборовъ въ 1885 году въ 38 1|2 мил. руб. отъ земли получено 28 1|6 мил. руб. Этой суммой покрыто 62% всѣхъ земскихъ расходовъ этого года въ 45 1|3 мил. руб. Только въ немногихъ промышленныхъ губерніяхъ сборъ съ земли не играетъ такой преобладающей роли, напримѣръ въ Московской губерніи онъ составляетъ 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: 81% въ Саратовской губерніи, 87% въ Олонецкой и даже до 97% въ Яренскомъ уѣздѣ Новгородской губерніи, Каргопольскомъ уѣздѣ Олонецкой губ. и Лихвинскомъ уѣз. Калужской губ. О тяжести обложенія земли сравнительно съ торговлей и промышленностью говорятъ слѣдующія цифры:

по всей Россіи земля уплачиваетъ 9% доходности, а торговли менѣе 3%. Въ Петербургской губерніи земля обложена въ 11,6% доходности, торговля и промышленность въ 0,4%. Въ Московской губерніи 8,7% и 1,7%, въ Херсонской губ. 7,5% и 1,3%. Въ 44 уѣздахъ обложеніе земли свыше 20% доходности, въ Олонецкой оно достигаетъ 33% 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 казенные лѣса, которые тогда облагаются до 11б% валового дохода; это въ скрытой формѣ пособіе земству изъ государственнаго казначейства. Конечно, вопросъ въ томъ, какъ расцѣнена земля: эти цифры не выражаютъ тяжести обложенія, если земля оцѣнена ниже стоимости.

Переходя къ способамъ оцѣнки земли для обложенія земскими сборами, мы находимъ здѣсь крайнее разнообразіе. Временными правилами предписывалось только облагать по "ц ѣ н н о с т и и д о х о д н о с т и". Вотъ въ пріемахъ то опредѣленія этой "цѣнности и доходности" земства значительно расходились между собой. Одни земства, исходя изъ оцѣнки земель для исчисленія выкупной суммы, разцѣнивали ее по соображенію съ по-

---

ченными условіями, съ удобствомъ сбыта сельскихъ продуктовъ и т.д. Другія принимали выкупную оцѣнку только для земель усадебныхъ, пахатныхъ и луговыхъ, прочія же земли оцѣнивали въ размѣрѣ, установленномъ закономъ для залога по казеннымъ подрядамъ и поставкамъ. Вмѣсто выкупныхъ оцѣнокъ нѣкоторыя земства руководились при оцѣнкѣ земли работами Министерства государственныхъ имуществъ по установленію размѣра оброчной подати бывшихъ государственныхъ крестьянъ. Многія земства выкупныя оцѣнки комбинировали съ арендными и продажными цѣнами. Иногда основаніемъ разверстки поземельнаго земскаго сбора служили нормальныя оцѣнки земельныхъ банковъ. Нѣкоторыя земства производили самостоятельныя работы по оцѣнкѣ земли; при этомъ въ основаніе принимались: 1| продажныя цѣны земель; 2| арендныя; 3| урожайность; послѣдняя опредѣлялась по стоимости урожая и издержекъ производства; урожайность 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 всѣми упомянутыми источниками и устанавливало оцѣнки по провѣркѣ однихъ данныхъ другими |Ряз. губ.| Иногда при этомъ производились очень сложныя работы.

Статистика и земскій кадастръ

Въ нѣкоторыхъ уѣздахъ оцѣнки устанавливались на основаніи личныхъ заявленій землевладѣльцевъ, которыя 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 было принято дѣленіе земель на мѣстности; основаніемъ для этого дѣленія служили, во I-хъ, почвенныя условія, затѣмъ, разстояніе отъ мѣста сбыта: въ Московскомъ уѣздѣ 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.

Устанавливая разцѣнку земель по мѣстностямъ и угодьямъ, большинство земствъ устанавливало средніе 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 министерство указывало на слѣдующіе неправильные способы оцѣнки: многія земства опредѣляютъ цѣнность земель по размѣру оброковъ за надѣлы крестьянъ или по размѣру выкупныхъ ссудъ. Этотъ способъ опасенъ, потому что выкупная какъ и оброчная оцѣнка въ скрытой формѣ заключали въ себѣ вознагражденіе за утрату правъ на рабочую силу крестьянина. Другія земства облагаютъ всѣ земли въ одинаковомъ размѣрѣ, не дѣлая имъ вовсе оцѣнки.

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.

Вышеупомянутая комиссія Н.Х.Бунге пришла къ выводу, что вообще очень высоко обложеніе земскими сборами 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 стѣснены 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 мануфактуръ и заводской промышленности, выкуриваемое и продаваемое вино. Одинъ уѣздъ хотѣлъ 0,75 своихъ расходовъ покрыть сборами съ промышленности и торговли. Въ виду этого для ограж-

денія торговли и промышленности - недостаточно представленной въ земскихъ собраніяхъ,- и былъ изданъ 21 Ноября 1866 года законъ, ограничивающій право земства облагать сборами торговлю и промышленность: именно, при обложеніи фабричныхъ, заводскихъ и торговыхъ помѣщеній велѣно было принимать во вниманіе только цѣнность и доходность самихъ помѣщеній, не вводя въ оцѣнку ни находящихся въ нихъ предметовъ и издѣлій торга или промысла, ни торговыхъ и промышленныхъ оборотовъ. Слѣдовательно, подоходность обложенія торговли и промышленности въ смыслѣ земскаго финансоваго хозяйства этимъ закономъ совершенно исключена т.е. фабрики и заводы облагаются теперь только по матеріальной стоимости своихъ помѣщеній, машинъ и проч. Кромѣ того, въ свою пользу земства могутъ взимать особый сборъ въ формѣ надбавки къ цѣнѣ выбираемыхъ промышленными предпріятіями документовъ, а именно первоначально - съ гильдейскихъ свидѣтельствъ первой и второй гильдіи, а также патентовъ съ винокуренныхъ заведеній и заведеній для продажи питей по 25 проц. съ цѣны документовъ, вносимой въ казну, а съ прочихъ торговыхъ и промысловыхъ документовъ по 10 проц. Законъ 1884 года сборы въ пользу земствъ съ гильдейскихъ свидѣтельствъ понизилъ еще болѣе до 15 проц. Послѣдняя реформа государственнаго промысловаго налога, хотя и выдвинула вопросъ объ измѣненіи земскаго обложенія торговли и промышленности, однако,

сама ограничилась только приноровленіемъ стараго принципа |надбавокъ къ казенной цѣнѣ документовъ| къ новому торгово-промысловому обложенію. Именно, на будущее время земства могутъ взимать не свыше 15 проц. съ цѣны промысловыхъ свидѣтельствъ на торговыя предпріятія I-го и II-го разряда и съ промышленныхъ предпріятій четырехъ пяти разрядовъ - и на свыше 10 проц. съ цѣны всѣхъ прочихъ промысловыхъ свидѣтельствъ.

Такая система обложенія путемъ надбавокъ къ казенной цѣнѣ документовъ - крайне неравномѣрна, и изъ многочисленныхъ данныхъ, собранныхъ упомянутой комиссіей, можно почерпнуть множество 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 71,3 проц..... Въ Звенигородскомъ уѣздѣ два кирпичныхъ завода: одинъ съ доходностью въ 4,500 руб. - облагался въ пользу земства въ размѣрѣ 1,2 проц. съ дохода, а другой съ доходностью въ 1,000 руб. - въ размѣрѣ 35 проц.....

И опытъ запада и опытъ съ нашей патентной системой государственнаго промысловаго обложенія, показываютъ, что при ней мелкія предпріятія облагаются чрезмѣрно высоко, а крупныя чересчуръ слабо, такъ какъ опредѣленіе цѣнъ свидѣтельствъ покоится обычно на очень немногихъ внѣшнихъ признакахъ, путемъ кото-

рыхъ трудно уловить дѣйствительную доходность предпріятій.... Результатомъ такого порядка вещей явилось то, что торговля и промышленность несутъ сравнительно незначительную долю въ земскомъ бюджетѣ: такъ по даннымъ на 1895 годъ ["Доходы 34-хъ земствъ по смѣтамъ на 1895 годъ"] весь земскій сборъ равняется 66.268 тыс. руб., изъ которыхъ недвижимыя имущества даютъ 47.428 т. руб., то есть 71,5%; сборы же съ торговыхъ документовъ и питейныхъ заведеній даютъ земству всего 3.742 т.р., т.е. 5,7% всѣхъ поступленій, притомъ первые - 2,3%, а послѣдніе 3,4%, а въ абсолютныхъ цифрахъ соотвѣтственно 1.491 т.руб. и 2.251 т.р. Если мы присоединимъ къ этимъ цифрамъ еще и сборъ съ торговопромышленныхъ помѣщеній по этимъ же 34 губер.[?] въ размѣрѣ 5.345 тыс. руб., что составляетъ 8,1% земскаго бюджета, то и тогда общая сумма поступленій отъ торговли и промышленности составитъ всего 13,8 земскаго бюджета, между тѣмъ земельное обложеніе даетъ 37,803 тыс. руб., то есть 57% и обложеніе достигаетъ иногда огромнаго процента, напримѣръ въ Олонецкой губерніи, согласно оффиціальнымъ даннымъ, 56% доходности.

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 пестроту въ земское обложеніе: одни земства строго дер-

жатся 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 это призналъ сенатъ, когда дѣло доходило до него, являются незаконными. Такъ иногда земства принимаютъ во вниманіе, при учетѣ доходности предпріятія, количества добычи |у горныхъ заводовъ|, количество поставовъ |у мельницъ|. Затѣмъ, капитализируется, найденная такимъ путемъ, доходность. Но, когда по поводу такого пріема обложенія Екатеринбургскимъ земствомъ золотыхъ пріисковъ, дѣло дошло до сената, то послѣдній призналъ его незаконнымъ. И всетаки земства продолжаютъ практиковать незаконный способъ обложенія, зная, что нѣкоторая часть плательщиковъ не знаетъ, какъ смотритъ сенатъ на такой способъ обложенія и потому не доведетъ до него дѣла, а у другой руки не поднимутся противъ земства, когда земля обложена почти въ 40% доходности. Насколько неравномѣрно ложатся земскіе сборы на промышленныя предпріятія, видно изъ того, что на послѣднемъ съѣздѣ горнопромышленниковъ юга Россіи возбуждено было ходатайство о томъ, чтобы земскимъ собраніемъ было предоставлено право производить оцѣнку каменноугольныхъ предпріятій пропорціонально производительности предпріятій въ пудахъ угля, вопросъ же

о нормѣ попудной оцѣнки предоставить соглашенію съѣзда горнопромышленниковъ юга Россіи съ земствомъ. Если это соглашеніе состоится, то совѣтъ съѣзда долженъ войти въ соглашеніе съ отдѣльными горнопромышленниками съ предложеніемъ имъ взять на себя обязательство не протестовать противъ попудной оцѣнки, тогда совѣтъ съѣзда, получивъ отъ земства свѣдѣнія о суммѣ раскладки на каменноугольныя предпріятія, можетъ самъ произвести раскладку на отдѣльныя предпріятія пропорціонально ихъ производительности и слѣдовательно явиться поручителемъ передъ земствомъ въ уплатѣ налога. |Торговопромышленная газета № 254 1899-го года|. Оригинально здѣсь то, что сами заинтересованныя лица просятъ о переходѣ къ новымъ формамъ земскаго промысловаго обложенія и даже обязуютъ другъ друга не протестовать противъ пока еще незаконнаго примѣненія этихъ формъ |въ случаѣ протеста, какъ мы видѣли, сенатъ признаетъ такія формы по жалобѣ заинтересованныхъ лицъ противозаконными|, въ концѣ концовъ совѣтъ принимаетъ на себя даже круговую отвѣтственность въ цѣляхъ болѣе уравнительной раскладки. Этотъ же съѣздъ ходатайствуетъ объ измѣненіи состава главныхъ земскихъ собраній въ смыслѣ увеличенія ихъ количества и о введеніи въ оцѣночныя комиссіи представителей различныхъ видовъ горной промышленности. И со стороны земствъ мы видимъ неоднократныя ходатайства о повышеніи процента надбавокъ

къ казенной цѣнѣ государственныхъ документовъ до 35% - 50%, о поднятіи обложенія документовъ съ увеличеніемъ обложенія земли, о предоставленіи имъ участія въ извѣстномъ процентѣ въ государственномъ дополнительномъ налогѣ - раскладочномъ и процентномъ.... Но чаще земства ходатайствуютъ объ устраненіи нормъ. Замѣтимъ, что теперь отсутствуетъ и еще одинъ аргументъ, который въ свое время приводился въ пользу установленнаго теперь порядка обложенія торговли и промышленности для земскихъ нуждъ, именно, въ моментъ установленія ограничивающаго закона, торговля и промышленности были еще очень юны и нуждались въ покровительствѣ, теперь онѣ возмужали и окрѣпли, и, пользуясь множествомъ выгодъ, доставляемыхъ имъ земской 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 эксплоатировался 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 всякихъ результатовъ. Такъ, въ 1884 году, когда проводился законъ о дополнительномъ-раскладочномъ и процентномъ сборѣ съ 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, на судъ, на дороги. Въ упомянутой нами Комиссіи Бунге также поднимался вопросъ о ненормальности нашего земскаго обложенія торговли и промышленности; здѣсь многіе высказывались за переходъ къ принципу подоходности, то есть къ тѣмъ началамъ, которыя государство ввело въ 1885 году въ государственное промысловой обложеніе въ формѣ дополнительныхъ сборовъ. Правда, тогда поднимались и нѣкоторыя возраженія, главнымъ образомъ, основанныя на томъ, что самая прибыльность предпріятій раскладочными присутствіями опредѣлялась не дѣйствительная и даже не нормальная, а относительная, п р е д п о л а г а е м а я. Поэтому она не сравнима съ доходностью прочихъ имуществъ, облагаемыхъ земскими сборами. Но реформа государственнаго промысловаго обложенія 1898 года устраняетъ это возраженіе. Теперь роль внѣшнихъ признаковъ сужена: относительная доходность внѣшнихъ нормальной или даже

чистой прибыль въ случаѣ представленія книгъ, что не только допускается, но даже поощряется. А разъ мы перейдемъ къ обложенію чистаго дохода, тогда можно ввести одинаковый процентъ въ пользу земствъ со всѣхъ источниковъ, по мѣрѣ надобности, чего теперь нѣтъ и къ чему земства не обязаны.

Въ Комиссіи Вунге указывалось также, что податныя присутствія показываютъ прибыли въ пониженномъ размѣрѣ, такъ какъ это не имѣетъ значенія для раскладочнаго сбора; а городамъ интересно, чтобы городское имущество фигурировало въ Государственномъ Совѣтѣ съ низшей оцѣнкой. Противъ этого Комиссія предлагала ввести въ податныя присутствія по два члена по выбору отъ земскихъ собраній или лицъ, не платящихъ раскладочнаго дополнительнаго сбора.

3 Въ третій разъ вопросъ объ обложеніи торгово-промышленныхъ прибылей въ пользу городовъ былъ возбужденъ министерствомъ внутреннихъ дѣлъ при разработкѣ городового 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 1898 году при обсужденіи Положенія о государственномъ промысловомъ налогѣ. Такимъ образомъ, не смотря 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 кадастрѣ прошелъ въ 1893 году; его мы изложимъ ниже.

Италъ, для обложенія земли нѣтъ нормъ; для обложенія промышленности и торговли установлены рамки и притомъ очень узкія. Результаты: 1| переобремененіе земли: мѣстами земля облагается до 56% доходности |Олонецкая г.|, нѣкоторыя казенные лѣса въ Пермской губерніи облагаются 447% 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% доходности въ 1885 году; отсюда обходы закона. Комиссія Бунге проектировала одинаковое обложеніе всѣхъ источниковъ по доходу. Реформа промысловаго обложенія устранила много возраженій противъ реформы земскаго обложенія въ указанномъ направленіи.

Перейдемъ теперь къ другому источнику земскихъ финансовъ: по ст. 5 Временныхъ правилъ земства могутъ назначать сборы со всякаго рода зданій и сооруженій и 1|5 уѣздныхъ земствъ |74| ввели у себя этотъ сборъ. Въ 1885 году онъ составлялъ 1,6 % общей суммы земскихъ сборовъ. Но въ нѣкоторыхъ уѣздахъ этотъ сборъ имѣетъ крупное бюджетное значеніе: въ Петербургскомъ уѣздѣ онъ доходитъ до 31%, въ Московскомъ до 23% всей суммы зем-

ескихъ окладныхъ сборовъ: значительныя суммы въ этихъ уѣздахъ получаются отъ обложенія дачъ.

Сборъ этотъ взимается не во всѣхъ уѣздахъ со всѣхъ строеній: въ нѣкоторыхъ уѣздахъ облагаются строенія всѣхъ сословій, въ другихъ для крестьянъ одѣлано изъятіе. Иногда облагаются всѣ строенія, иногда только приносящія доходъ, иногда 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 подъ строеніемъ; иногда взимается огульный сборъ съ каждой усадьбы, иногда послѣднія |усадьбы| дѣлятся на разряды по разстоянію отъ шоссе или желѣзной дороги; иногда выводится цѣнность усадьбы отъ количества или цѣнности принадлежащей къ ней земли |Лохвицкій уѣздъ|: устанавливается извѣстное соотношеніе цѣнности усадьбы и цѣнности земли; это скрытая форма обложенія строеній путемъ усиленной оцѣнки усадебной земли. Почти половина уѣздныхъ земствъ, занимающихъ сборъ съ сельскихъ построекъ, привлекаетъ къ обложенію только зданія, приносящія доходъ: дачи, дома, сдаваемые подъ торговлю и промышленность. Поэтому бюджетное значеніе этого сбора, за исключеніемъ уѣздовъ съ сильно развитой дачной жизнью, незначительно.

Комиссія Вунге предлагала сдѣлать обязательнымъ обложеніе сельскихъ построекъ въ мѣстностяхъ, гдѣ сдача ихъ въ наемъ составляетъ обычный способъ извлеченія дохода ихъ владѣльцами; но 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 подлежатъ обложенію со стороны земскихъ учрежденій земли, отошедшія подъ проведеніе желѣзныхъ дорогъ, при самомъ ихъ устройствѣ, а также зданія и сооруженія, на земляхъ сихъ возведенныя и долженствующія 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 вредить, не тормозить развитію 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 развились, протекціонная подпорка сошла со сцены, а законъ все еще остается. Теперь представьте себѣ, что земство улучшаетъ дороги; уве-

личивается подвозъ грузовъ къ желѣзнымъ дорогамъ; желѣзнодорожныя общества пользуются выгодами отъ земской дѣятельности, но въ тоже время не несутъ никакого налога. Это имѣетъ мѣсто особенно теперь съ образованіемъ дорожныхъ капиталовъ. Комиссія Бунге предлагала привлечь желѣзныя дороги къ обложенію земскими сборами по чистой прибыли, какъ она опредѣляется для казеннаго налога. Размѣръ земскаго сбора долженъ опредѣляться законодательнымъ порядкомъ на 9 лѣтъ.

Далѣе земства имѣютъ право облагать также городскія недвижимыя имущества. Послѣднія облагаются тройкимъ налогомъ: государственнымъ, городскимъ и земскимъ; отъ послѣдняго налога городскія имущества иногда освобождаются, такъ какъ земства не обязаны, а только могутъ облагать эти имущества и иногда они не пользуются своимъ правомъ: въ 1895 году 5,5% всѣхъ уѣздовъ не облагали городскихъ имуществъ.

Обложеніе городскихъ недвижимыхъ имуществъ въ общемъ много ниже обложенія земли. Это является результатомъ, главнымъ образомъ, того, что многіе уѣзды исчисляютъ земскій сборъ на основаніи городскихъ оцѣнокъ, которыя нерѣдко въ нѣсколько разъ ниже дѣйствительной цѣнности имуществъ, такъ какъ городамъ для своихъ собственныхъ раскладокъ нужна только относительная разцѣнка. И въ то же время имъ выгодно, чтобы городское имущество фигурировало въ государственномъ со-

нѣтъ съ низшей оцѣнкой. Иногда земства сами облагаютъ городскія имущества ниже земли, принимая во вниманіе, что они облагаются городскимъ оцѣночнымъ сборомъ.

До закона 1893 года не было опредѣленныхъ правилъ для развертки налоговъ городского, земскаго и государственнаго. Только въ 1872 году министерство финансовъ издало инструкцію, въ которой оно указало городскимъ думамъ, чтобы при опредѣленіи стоимости городскихъ имуществъ для развертки государственнаго налога, городскія управы или раскладочныя комиссіи руководствовались мѣстными наемными и продажными цѣнами, страховой оцѣнкой имуществъ, а также оцѣнкой ихъ для залога по частнымъ сдѣлкамъ или въ кредитномъ установленіи и по казеннымъ подрядамъ и поставкамъ. Однако, эта инструкція оставалась почти безъ примѣненія. Далѣе наше законодательство до 1893 года не требовало объединенія оцѣнокъ для означенныхъ выше трехъ сборовъ. Вслѣдствіе этого въ однѣхъ губерніяхъ всѣ три сбора были пріурочены къ одной оцѣнкѣ, производимой городскимъ управленіемъ. Но надо замѣтить, что городскія оцѣнки были крайне неудовлетворительны: въ большей части нашихъ городовъ непримѣнимо исчисленіе доходности домовладѣній по квартирнымъ цѣнамъ, такъ какъ въ уѣздныхъ городахъ мало развита сдача помѣщеній въ наемъ. Иногда

же городская оцѣнка осложнялась посторонними соображеніями: такъ 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 губернскому - и четверта - по государственному налогу.

По пріемамъ своимъ земскія оцѣнки городскихъ имуществъ до закона 1893 года сводились къ двумъ типамъ: 1-й типъ: беретъ городская относительная оцѣнка; затѣмъ самимъ земствомъ производится подробная оцѣнка нѣсколькихъ разнородныхъ типическихъ домовладѣній. Изъ сопоставленія городской и земской оцѣнокъ однѣхъ и тѣхъ же недвижимостей выводится коэффиціентъ отношенія между этими оцѣнками; на этотъ коэффиціентъ помножаются затѣмъ городскія оцѣнки: 2-й 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.

1 типа оценок

Въ городахъ, гдѣ не введено "Городовое Положеніе" обязательно было примѣненіе изданной министерствомъ внутреннихъ дѣлъ въ 1850 году инструкціи: этой инструкціей установлена оцѣнка городскихъ имуществъ на основаніи чистаго дохода, опредѣляемаго по наемной платѣ за оцѣниваемое помѣщеніе или за сосѣднія за вычетомъ расходовъ на содержаніе и управленіе домомъ. На домо-

владѣльцевъ возлагалась обязанность подъ угрозой наказанія предъявлять оцѣночной комиссіи документы и контракты по найму квартиръ. Если домовладѣлецъ не выполнялъ этого, комиссія сама собирала свѣдѣнія отъ сосѣдей и жильцовъ. Но тогда домовладѣлецъ лишается права возражать противъ сдѣланной оцѣнки.

Однако, для остальныхъ городовъ Россіи не существовало этого обязательства. Точно также не примѣнялась косвенная декларація: даже старшіе нотаріусы, кредитныя и страховыя общества не обязаны были сообщать эти свѣдѣнія оцѣночнымъ учрежденіямъ.

Существенный недостатокъ обложенія городскихъ недвижимыхъ имуществъ въ пользу земствъ 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; причемъ почти нигдѣ не приводилась въ извѣстность дѣйствительная цѣнность городскихъ имуществъ, а лишь относительная разцѣнка, достаточная для разверстки налога между домовладѣльцами. Въ 1892 году утверждены правила оцѣнки недвижимыхъ имуществъ. О нихъ мы скажемъ далѣе.

Наконецъ, "въ доходъ земства поступаютъ судебная пошлина и сборъ съ бумаги, взимаемые съ дѣлъ гражданскихъ, производящихся у земскихъ начальниковъ, у городскихъ судей, уѣздныхъ членовъ окружнаго суда и въ окружныхъ судахъ, когда послѣдніе исполняютъ обязаннос-

ти съѣзда мировыхъ судей [ст. 27 Времен. правилъ земскихъ повинностей].

Нѣкоторыя земства ходатайствовали также объ установленіи особаго процента въ пользу земствъ съ имуществъ, переходящихъ по наслѣдству. Херсонское земство, напримѣръ, ходатайствовало въ 1883 году о дополнительномъ сборѣ въ 25% къ суммѣ пошлинъ съ имуществъ, переходящихъ по наслѣдству. И для казны это было бы выгодно: земства могли бы быть привлечены къ оцѣнкѣ переходящихъ имуществъ, а они лучше знаютъ положеніе дѣла; теперь же переходящія имущества оцѣниваются гораздо ниже дѣйствительной цѣны, - имущество въ 62 милліон. рублей было оцѣнено въ 150 тыс. рублей. Въ 1882 году Смоленское земство ходатайствовало о взиманіи особыхъ гербовыхъ пошлинъ. Объ этой пошлинѣ Комиссія Бунге говоритъ, что это не пошлина: суть ея есть услуги; это налогъ, форма обложенія. Земствамъ и теперь отчисляется 10% съ суммы пошлинъ, исчисляемыхъ мировыми судьями.

И такъ, земля несетъ львиную долю налоговъ; торговля и промышленность, пользующіяся выгодами земской дѣятельности, мало участвуютъ въ этомъ бремени. Ненормальность этого особенно ярко выступаетъ съ проведеніемъ закона 1896 года о дорожныхъ капиталахъ. И этимъ надо [illegible] не надо идетъ въ разрѣзъ съ Русскимъ, [illegible] которому освобождаются группы лицъ, получающія наиболѣе [illegible] отъ коммунальной дѣятельности. Теперь когда

вопросъ объ улучшеніи дорогъ выдвинутъ на первую очередь, назрѣла и у насъ необходимость развитія "спеціальнаго обложенія." Было бы едва ли справедливо удовлетворять нужды небольшого меньшинства на средства всего населенія уѣзда. Сама жизнь выдвигаетъ вопросъ о спеціальномъ обложеніи: развивается дачная жизнь, образуются поселенія при станціяхъ желѣзныхъ дорогъ. Имъ нужны дороги, шоссе, мостовыя. Пока эти мѣстности не получили городского устройства, ихъ нужды должны удовлетворяться земствами. Но у послѣднихъ нѣтъ средствъ и для удовлетворенія назрѣвшихъ потребностей, 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 что либо другое. Бываютъ случаи соглашенія этихъ лицъ съ земствомъ объ осуществленіи той или другой задачи на счетъ дополнительнаго сбора съ заинтересованныхъ владѣльцевъ. Не трудно установить соглашеніе между всѣми лицами, а затѣмъ иногда вступившія въ соглашеніе лица впослѣдствіи отказывались уплачивать дополнительный сборъ. Земству оставалось тогда или бросить начатую постройку, или достраивать ее на свой счетъ. Очевидно, необходимо урегулировать этотъ вопросъ, необходимо допустить дополнительные мѣстные сборы |"спеціальное обложеніе"|, если на это послѣдуетъ согласіе всѣхъ или опредѣленна-

то количества мѣстныхъ плательщиковъ. Неурегулированность вопроса предостерегаетъ земства: они боятся, чтобы лица, вступившія въ соглашеніе, впослѣдствіи не отказались отъ уплаты налога. Такой способъ обложенія много бы содѣйствовалъ развитію земскаго хозяйства, послужилъ бы къ большему соразмѣренію налоговъ съ выгодами, которыми пользуются отдѣльные плательщики. Мы указывали случаи частнаго обложенія, но они не урегулированы, жизнь опередила право. И въ комиссіи Бунге поднимался вопросъ о "спеціальномъ обложеніи."

Въ своемъ мѣстѣ мы указывали, какъ тяжело 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, напримѣръ 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 земскія губернскія земства рѣдко приходятъ на помощь уѣзднымъ и не могутъ поэтому при дѣйствующихъ правилахъ существенно облегчать тяжесть уѣзднаго обложенія, раздавались голоса за необходимость установить законодательнымъ порядкомъ извѣстный предѣлъ обложенія. Разъ этотъ предѣлъ достигнутъ, то дальнѣйшіе расходы даннаго уѣзднаго земства должны быть отнесены на счетъ губернской смѣты при условіи: 1) что всѣ расходы данной

земства не могутъ быть сокращены; 2| что предположенное 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 выдача положеніе о земскихъ учрежденіяхъ. (Фонъ 1864 годъ)

На это нужно замѣтить, что успѣхъ земскихъ ходатайствъ о выдачѣ пособій изъ общеземскаго фонда будетъ 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 - необходимъ или нѣтъ данный расходъ для мѣстности. Но самый вопросъ о предѣльности обложенія былъ поднятъ комиссіей въ связи съ предполагавшейся реформой обложенія торговли и промышленности по п р и б ы л и. Предполагалось установить предѣлъ обложенія для всѣхъ категорій источниковъ: земли, недви[illegible]

Лучшій выходъ изъ затрудненія, создаваемаго переобремененіемъ нѣкоторыхъ земствъ, по нашему мнѣнію, это развязать земствамъ руки въ обложеніи торговли и промышленности. Тогда часть налогового бремени могла бы быть перенесена на торговлю и промышленность. Введеніе же предѣльности въ обложеніи грозитъ свести земское хозяйство къ удовлетворенію самыхъ элементарныхъ потребностей, отъ чего можетъ утратиться самый интересъ къ земскому хозяйству.

ПРАВИЛА ОЦѢНКИ НЕДВИЖИМЫХЪ ИМУЩЕСТВЪ ДЛЯ ОБЛОЖЕНІЯ ЗЕМСКИМЪ СБОРОМЪ.

Мы видѣли, что въ правила земскаго обложенія вкючены были при введеніи земскихъ учрежденій лишь самыя общія нормы. Это было сдѣлано для того, чтобы не стѣснять земствъ на первыхъ порахъ ихъ дѣятельности, а впослѣдствіи воспользоваться ихъ опытомъ для коренного пересмотра устава о земскихъ повинностяхъ. Земства, въ общемъ, не смотря на трудность веденія почти безъ всякихъ указаній столь сложнаго дѣла, достигли результатовъ, превосходящихъ законныя ожиданія. Конечно, нельзя не отмѣтить и нѣкоторыхъ недостатковъ: нѣкоторой неуравнительности обложенія, неправильныхъ оцѣнокъ, чрезмѣрнаго обремененія нѣкоторыхъ источниковъ, болѣе высокой оцѣнки

*) Какъ заявилъ: Чрезвычайный Съѣздъ

крестьянской земли въ то время, какъ на крестьянахъ же лежатъ и натуральныя повинности. Но съ теченіемъ времени обстоятельства измѣнилось и законодательство во многомъ отстало отъ жизни. При Дунге, какъ мы указывали, была образована комиссія по земскому обложенію. Она представила проектъ реформъ въ мѣстномъ обложеніи, но изъ всего проекта получили утвержденіе только правила оцѣнки недвижимыхъ имуществъ для обложенія земскими сборами. 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 выводы 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 комиссіями. Въ виду того, что земскія оцѣночныя работы, производимыя на основаніи этихъ правилъ, имѣютъ общегосударственное значеніе: по нимъ производится раскладка государственнаго поземельнаго и подомоваго налоговъ; въ виду того, что поэтому возможна со стороны земствъ пониженная оцѣнка имуществъ, чтобы уклониться

отъ государственнаго поземельнаго обложенія, составъ губернскихъ и уѣздныхъ оцѣночныхъ комиссій устанавливается закономъ смѣшанный - изъ государственныхъ чиновниковъ и изъ представителей земствъ съ значительнымъ преобладаніемъ первыхъ. Такъ, губернскія оцѣночныя комиссіи образуются 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 комиссіи образуются подъ предсѣдательствомъ уѣзднаго предводителя дворянства изъ государственныхъ чиновниковъ - податного инспектора, непремѣннаго члена уѣзднаго по крестьянскимъ дѣламъ присутствія и одного земскаго начальника и изъ представителей земства, предсѣдателя уѣздной земской управы, двухъ членовъ по выбору земскаго собранія, двухъ членовъ отъ городской думы уѣзднаго города и др. |ст.3|.

Далѣе, до 1893 года земствамъ была дана полная свобода въ раскладкѣ земскихъ сборовъ. Отсюда многочисленность и разнообразіе масштабовъ и пріемовъ, которыми они пользовались при взиманіи своихъ налоговъ. Закономъ 8 іюня 1893 года всѣ эти пріемы объединены [illegible] земства раскладывать свои [illegible]

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 послѣдніе 9 лѣтъ; доходность городскихъ имуществъ опредѣляется по даннымъ за послѣдніе шесть лѣтъ |ст.II|.

Для опредѣленія доходности уѣзды дѣлятся на однородныя въ хозяйственномъ отношеніи мѣстности |ст.I2| Эти мѣстности раздѣляются на отдѣльныя угодья: усадебную и пахатную землю, сѣнокосы, пастбища, огороды и проч.; угодья могутъ быть подраздѣлены на разряды по качеству земли и другимъ вліяющимъ на доходность условіямъ |ст. I3| 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. I5|. Если, напримѣръ, землевладѣніе состоитъ изъ 100 десятинъ, изъ которыхъ 50 десятинъ пахатной земли, 5 десятинъ - усадебной и I0 - огорода, то доходность его опредѣляется такимъ образомъ: сначала опредѣлится доходность каждаго изъ этихъ подраздѣленій помноженіемъ средней доходности десятины пахатной земли на 50, усадебной земли на 5 и т.д.; затѣмъ полученныя числа складываются и получается [illegible] доходности землевладѣнія. Къ общей суммѣ доходности землевладѣнія присоединяются также

доходы отъ особыхъ источниковъ: доходъ отъ рыболовныхъ водъ, разработки торфа и др., опредѣляемые на основаніи произведенныхъ заявленій 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 на основаніи 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, черезполосность ея, отсутствіе въ ней воды и т. п. |ст. 16|.

Доходность городскихъ имуществъ, сдаваемыхъ въ наемъ, опредѣляется по наемной платѣ, за вычетомъ необходимыхъ по имуществу расходовъ и вѣроятнаго недобора вслѣдствіе простоя помѣщенія |ст.21|.

Доходность городскихъ имуществъ, несдаваемыхъ въ наемъ, опредѣляется по аналогіи съ тѣми, которыя сдаются; при невозможности принять 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 расходу и недоборъ вслѣдствіе простоя, а равно отношеніе доходности къ цѣнности имуществъ при невозможности учесть дѣйствительный доходъ, устанавливаются въ одинаковомъ размѣрѣ по всему уѣзду или въ различномъ для отдѣльныхъ его частей |ст.25|.

Оцѣнка недвижимыхъ имуществъ по закону 1893 года производится слѣдующимъ образомъ: уѣздная земская управа составляетъ предположеніе объ общихъ основаніяхъ оцѣнки недвижимыхъ имуществъ: о дѣленіи уѣзда на мѣстности, угодья, 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 ст.4 и 3|. Свои предположенія управа представляетъ на разсмотрѣніе уѣздной оцѣночной комиссіи. Послѣдняя, на основаніи предположеній земской управы, устанавливаетъ общія основанія оцѣнки недвижимыхъ имуществъ |ст. 5 и 1|. 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 шестинедѣльный срокъ со дня напечатанія |ст. 26| Очевидно можно дѣлать замѣча-

нія относительно всякой нормы, а не только непосредственно касающейся даннаго плательщика, такъ какъ если какая нибудь часть имущества будетъ оцѣнена ниже стоимости, то это 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. Послѣдняя обязана согласовать оцѣночныя данныя, представленныя уѣздными оцѣночными комиссіями для того, чтобы они были равнимы. |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 имѣстности. На послѣднюю возлагалось только объединеніе, согласованіе оцѣночныхъ нормъ, необходимое въ виду того, что по этимъ основаніямъ производится раскладка государственнаго поземельнаго и подомоваго налога. Но и послѣдняя роль исполнялась губернской оцѣночной комиссіей плохо.

когда нормы оцѣнки утверждены, уѣздная управа приступаетъ къ опредѣленію доходности каждаго отдѣльнаго имущества |ст.23|. Функціи уѣздной оцѣночной комиссіи при этомъ чисто наблюдательнаго характера; на нее возлагается общее наблюденіе за дѣйствіями уѣздной земской управы; разсмотрѣніе представленій уѣздной земской управы 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 послѣдняя не занижала 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, главная роль принадлежитъ уѣздной земской управѣ: на нее возлагается веденіе поземельныхъ книгъ и описей всѣхъ подлежащихъ оцѣнкѣ недвижимыхъ имуществъ, собираніе 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, состоялъ 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 и подкрѣпляютъ свои декларація документами. Земская управа можетъ требовать фактуры, чтобы удостовѣриться сколько, напримѣръ, заплачено за малину. Если владѣлецъ не доставилъ документовъ, то можно игнорировать его возраженія противъ произведенныхъ оцѣнокъ |ст. 30|. Это напоминаетъ западно-европейскій порядокъ, гдѣ тоже недоставленіе документовъ лишаетъ плательщиковъ права обжалованія. Декларація отдѣльныхъ плательщиковъ провѣряются по окладнымъ книгамъ земскихъ и городскихъ общественныхъ учрежденій, 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 имуществахъ |ст. 32|. Данныя этихъ учрежденій, особенно кредитныхъ, могли 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 этихъ оцѣнокъ 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 не извѣстно - своего или всякаго имущества, можно дѣлать въ теченіе трехъ мѣсяцевъ со дня публикаціи. Возраженія эти подаются въ оцѣночную комиссію черезъ земскую управу. Уѣздная оцѣночная комиссія разсматриваетъ возраженіе, провѣряетъ 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 послѣдней утверждается губернаторомъ. На рѣшеніе губернской оцѣночной комиссіи можетъ быть подана жалоба министру финансовъ.

Разсматривая правила оцѣнки недвижимыхъ имуществъ |законъ 8 Іюня 1893 года|, можно видѣть, что ими у насъ установлена полная децентрализація земскаго кадастра:

каждый уѣздъ имѣлъ право выработать свои о б щ і я п о л о ж е н і я. Правда, губернская оцѣночная комиссія обязана была согласовать и объединять оцѣночныя нормы уѣздныхъ комиссій, но это было ей не по силамъ и потому получалась пестрота 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 остальныя, установленныя правилами 18 Января 1899 года. Такъ, на губернскую оцѣночную комиссію возлагается теперь дѣленіе уѣздовъ на однородныя въ хозяйственномъ отношеніи мѣстности; Мѣстностей на угодья и разряды; установленіе процентнаго отношенія дохода къ цѣнности недвижимыхъ имуществъ, словомъ то, что прежде было возложено на уѣздныя оцѣночныя комиссіи, теперь перечислено на губернскія |ст.2|. Соотвѣтственно съ этимъ измѣнились и обязанности губернской земской управы. На нее возложено: 1| собираніе 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,- то, что раньше было возложено на уѣздныя земскія управы |ст. 4|. Когда установленіе общихъ нормъ оцѣнки принадлежало уѣздными оцѣноч-

нымъ комиссіямъ, тогда собираніе и разработка свѣдѣній для установленій этихъ нормъ и составленіе предположеній объ общихъ основаніяхъ оцѣнки принадлежало уѣзднымъ земскимъ управамъ. Теперь съ передачей функцій по оцѣнкѣ губернскимъ оцѣночнымъ комиссіямъ, собираніе свѣдѣній и составленіе предположеній, естественно должно было перейти къ губернскимъ земскимъ управамъ.

На уѣздныя оцѣночныя комиссіи теперь возлагается только представленіе губернской оцѣночной комиссіи заключеній по предположеніямъ губернской оцѣночной комиссіи объ общихъ основаніяхъ оцѣнки недвижимыхъ имуществъ въ уѣздѣ. На уѣздныя земскія управы теперь возлагается только доставленіе губернскимъ земскимъ управамъ, по ихъ требованіямъ, свѣдѣній, необходимыхъ для составленія предположеній объ общихъ основаніяхъ оцѣнки недвижимыхъ имуществъ. Прочія функціи по оцѣнкѣ имуществъ отдѣльныхъ плательщиковъ остаются какъ за уѣзд. оцѣночными комиссіями, такъ и за уѣздными земскими управами. Составленныя губернскими оцѣночными комиссіями общія основанія оцѣнки также представляются на заключеніе уѣзднаго земскаго собранія, затѣмъ публикуются.

Далѣе слѣдуютъ замѣчанія уѣзднаго земскаго собранія и частныхъ землевладѣльцевъ, представленіе измѣненныхъ основаній оцѣнки губернскому земскому собранію и утвержденіе губернаторовъ; - 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 губернскія земскія управы обзавелись прекрасными статистическими работами: законъ 1899 года даетъ возможность воспользоваться матеріалами губернскихъ земскихъ статистическихъ отдѣленій.

Первоначальные правила вносили большую пестроту въ оцѣнку: равномѣрность оцѣнокъ была только въ предѣлахъ одного и того же уѣзда. Новымъ закономъ устранена пестрота въ оцѣнки по отдѣльнымъ уѣздамъ, онъ установилъ равномѣрность оцѣнки для цѣлой губерніи, но не объединилъ нормы оцѣнки для различныхъ губерній. А это важно въ виду того, что государство пользуется этимъ кадастромъ для государственнаго поземельнаго налога и для обложенія городскихъ имуществъ; для раскладки земскихъ сборовъ результаты кадастра пригодны, но они не пригодны для государственнаго налога. Затѣмъ остается открытымъ вопросъ, часто ли будетъ повторяться кадастръ.

Слѣдуетъ отмѣтить, что оцѣночныя работы, хотя имѣли обще государственное значеніе, но по закону 1893 года велись на счетъ земства: по закону 18 Января 1899 года изъ государственнаго казначейства ассигнуется 1 мил. руб. на производство оцѣночныхъ работъ. Эта сумма распредѣляется между губерніями по взаимному соглашенію министровъ: внутреннихъ дѣлъ и финансовъ

и государственнаго контролера, сообразно съ количествомъ земли, облагаемой земскими сборами въ каждой губерніи и съ числомъ отдѣльныхъ владѣній послѣдней.

НАТУРАЛЬНЫЯ ПОВИННОСТИ.

Земства имѣютъ право удовлетворять свои потребности посредствомъ натуральныхъ повинностей населенія. Натуральныя повинности отбываются крестьянами и мѣщанами; потомственные и личные дворяне, почетные граждане и купцы не несутъ натуральныхъ повинностей; такимъ образомъ натуральныя повинности лежатъ на податномъ сословіи.

Временные правила вовсе не имѣли въ виду допустить различный размѣръ участія мѣстнаго населенія въ отбываніи мѣстныхъ повинностей, смотря потому принадлежитъ плательщикъ къ такъ называемымъ податнымъ сословіямъ или нѣтъ. Они лишь представляли земскимъ учрежденіямъ выборъ наиболѣе удобнаго по мѣстнымъ условіямъ способа отбыванія нѣкоторыхъ повинностей, т р е б у я въ т о ж е в р е м я з а ч е т а э т и х ъ п о в и н н о с т е й в ъ д е н е ж н ы й с б о р ъ. По точному смыслу закона земствамъ вовсе не дано право разрѣшить вопросъ съ податной точки зрѣнія и удваивать обложеніе одной части населенія стоимостью отбываемой ею натуральной повинности. Уравнительность

земскаго обложенія обязательна для земскихъ учрежденій и только х о з я й с т в е н н ы й вопросъ о томъ или другомъ способѣ участія въ отбываніи повинности предоставленъ усмотрѣнію земства |объяснительная записка къ первоначальному предположенію. 84|.

Комиссія о губернскихъ и уѣздныхъ учрежденіяхъ, выработавшая положеніе о з е м с к и х ъ у ч р е ж д е н і я х ъ, говорило: 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 дать земствамъ въ инструкціонномъ порядкѣ разъясненіе по этому вопросу. Отсюда и явилась статья 7 Временныхъ правилъ: земскіе учрежденія обязаны принимать въ соображеніе при раскладкѣ окладныхъ сборовъ размѣръ повинностей, на турою исполняемыхъ. Но, какъ правило, натуральныя повинности, вопреки этой статьѣ, оставляются земствомъ на о д н и х ъ сельскихъ обществахъ безъ соотвѣтственнаго повышенія денежныхъ сборовъ съ другихъ плательщиковъ. Обыкновенно земства облагаютъ крестьянъ выше, чѣмъ остальныхъ плательщиковъ, но иногда бываетъ наоборотъ - частные привилегированные плательщики облагаются выше, это значитъ, что земства принимаютъ во [illegible]

повинности крестьянъ.

Земства могутъ переводить натуральныя повинности на денежный сборъ; но обратный переводъ можетъ быть допущенъ только законодательнымъ порядкомъ, т.е. черезъ Государственный Совѣтъ. Въ большинствѣ уѣздовъ натуральныя повинности сполна или частью переложены на денежный сборъ или же за личный трудъ податныхъ сословій выдается имъ денежное вознагражденіе. Но отсюда нельзя еще заключить о дѣйствительной потребности въ такомъ переходѣ: многія земства сожалѣютъ о такой поспѣшности | Высочайше утвержденная комиссія по пересмотру устава о земскихъ повинностяхъ. Справка о земскихъ повинностяхъ, отбываемыхъ въ Имперіи натурой 1894 |.

Главныя натуральныя повинности - подводная и дорожная. Крупныя затрудненія при исполненіи ихъ заключаются въ томъ, что онѣ ложатся обыкновенно лишь на тѣ селенія, которыя примыкаютъ къ трактамъ, такъ какъ привлечь къ ихъ отбыванію селенія, отдаленныя отъ трактовъ оказывается очень затруднительнымъ. Подводная повинность теперь большею частью переведена на деньги.

Что касается порядка исполненія дорожной повинности то прежде обыкновенно полиція заставляла чинить дорогу первато попавшагося крестьянина. Теперь это дѣло нѣсколько урегулировано, хотя все еще порядокъ по мѣстностямъ самый разнообразный: въ нѣкоторыхъ

расписываются: одна группа чинитъ одну часть дороги, другая - другую. Въ большинствѣ случаевъ дается вознагражденіе по таксѣ, но иногда - нѣтъ.

Далѣе у насъ не ограничено разстояніемъ исполненіе натуральныхъ повинностей. Крестьянамъ можетъ быть выгодно чинить близъ лежащія дороги. Но бываютъ случаи, что крестьяне, при неограниченности пространства, вызываются за 50, 60, 100 до 400 и 500 верстъ для отбыванія натуральныхъ повинностей. Можно себѣ представить, какъ трудно крестьянамъ исполнять такія повинности, да еще безъ всякаго вознагражденія. Натуральная повинность есть и во Франціи. Но тамъ, при скученности населенія, крестьянамъ приходится чинить близъ лежащія дороги, а не ѣздить за десятки и сотни верстъ, какъ у насъ.

У насъ былъ довольно радикальный проектъ измѣненія правилъ объ отбываніи земскихъ повинностей. Здѣсь указывалось, что крестьянамъ можетъ быть выгодно исполнять нѣкоторыя натуральныя повинности, но въ свободное время; между тѣмъ имъ приходится везти чиновника, когда нужно убирать хлѣбъ. Здѣсь указывалось на утѣсненія со стороны нашихъ 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 пре-

дусмотрѣны и отнесены на денежный счетъ, напримѣръ, въ случаѣ наводненія.

Натурою подводная повинность должна быть исполняема только въ мѣстностяхъ, гдѣ нѣтъ возможности держать подрядчиковъ. Точно также съ мѣрами по истребленію вредныхъ жучковъ и насѣкомыхъ: онѣ исполняются натурою только въ томъ случаѣ, если не могли быть предвидѣны. Но во всѣхъ случаяхъ должна быть плата по особой таксѣ, утвержденной министрами внутреннихъ дѣлъ и финансовъ.

Къ отбыванію натуральныхъ повинностей, по проекту должны привлекаться всѣ сословія, не далѣе 20 верстъ и не болѣе какъ на 3 дня. Дѣти до 10-ти лѣтъ освобождаются отъ нихъ. Резюмируя сказанное, можно вывести, что противъ натуральныхъ повинностей: 1| утѣсненіе со стороны полиціи; 2| трудность уравненія: преимущественно привлекаются крестьяне, живущіе ближе къ дорогѣ; 3| натуральныя повинности во всякое время отрываютъ отъ работъ; 4| практически онѣ не засчитываются въ счетъ обремененія крестьянской земли. За удержаніе этихъ повинностей — малое развитіе денежнаго хозяйства. Послѣднее обстоятельство имѣетъ очень большое значеніе.

ЗЕМСКІЙ БЮДЖЕТЪ.

"Основаніемъ для распоряженія денежными земскими средствами служатъ земскіе смѣты и раскладки. Всякое постановленіе земскаго собранія, вызывающее расходъ не

иначе можетъ быть приведено въ исполненіе, какъ по внесеніи соотвѣтствующаго кредита въ смѣты, кромѣ особо важныхъ случаевъ - народныхъ бѣдствій, войны. |Сводъ законовъ т.II ч.1 приложеніе къ ст. 6 положенія о земскихъ учрежденіяхъ|. При составленіи смѣтъ земскими учрежденіями губернскими и уѣздными - соблюдаются тѣ же правила, что и при составленіи государственной росписи: проекты смѣтъ составляются исполнительными учрежденіями, губернскими и уѣздными управами и утверждаются губернскими и уѣздными земскими собраніями; точно также соблюдается спеціализація кредитовъ и передвиженія допускаются только по мелкимъ подраздѣленіямъ.

Въ виду того, что земства постоянно нуждаются въ средствахъ, такъ что часто нечѣмъ платить жалованіе учителямъ, въ виду того, что даже въ тѣхъ случаяхъ, когда доходы и расходы земства вполнѣ компенсируются и финансовое положеніе земства обезпечено, можетъ случиться, что средства земства истощаются и окажется большое затрудненіе, вслѣдствіе, напримѣръ большой недоимки, которая впослѣдствіи можетъ быть покроется, въ виду этого, по закону 1890 года 12 Іюня: "независимо отъ расходовъ на указанныя въ смѣтѣ повинности и потребности земства, въ смѣту вносятся: А. обязательно: 1| сумма |запасная| на непредвидѣнныя издержки и недоборъ въ доходахъ, назначаемая не свыше пяти процентовъ общаго

итога расходовъ, а съ разрѣшенія министровъ внутреннихъ дѣлъ и финансовъ не свыше двухъ процентовъ смѣтнаго итога окладныхъ земскихъ сборовъ, отчисляемая для образованія оборотнаго капитала до тѣхъ поръ, пока совокупность ежегодныхъ на сей предметъ отчисленій не достигнутъ полуторагодоваго оклада земскихъ сборовъ.

Б. 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, но онъ останавливаетъ исполненіе его. Здѣсь интересно то, что прежде губернаторъ могъ остановить постановленіе земскаго собранія только въ одномъ случаѣ, когда оно было не согласно съ закономъ. По закону же 12 Іюня 1890 года право губернатора значительно расширено: губернаторъ можетъ остановить исполненіе постановленія губернскаго земскаго собранія по земскимъ смѣтамъ и раскладкамъ по двумъ причинамъ: 1| по незаконности этого постановленія по существу или формальной стороны и 2| по несоотвѣтствію его общимъ государственнымъ пользамъ и нуждамъ, или явному нарушенію интересовъ мѣстнаго населенія |Положенія о земскихъ учрежденіяхъ ст. 87| Это расширеніе правъ губернатора имѣетъ очень важное практическое

значеніе. Пользуясь ст. 87, губернаторъ можетъ останавливать 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 возбуждать вопросъ о поднятіи земскаго обложенія; кромѣ того, само земство можетъ поднимать обложеніе, зная, что иначе губернаторъ не утвердитъ смѣту.

Послѣдствія протеста губернатора по двумъ указаннымъ причинамъ неодинаковы; поэтому мы разсмотримъ каждый изъ нихъ въ отдѣльности. Въ первомъ случаѣ постановленіе земскаго собранія, исполненіе котораго пріостановлено 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 губернское земское собраніе также можетъ принести жалобу правительствующему Сенату. Жалоба эта подается губернскою земскою управою со всѣмъ дѣлопроизводствомъ губернатору. 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 г у б е р н с к о м у таковому же, и далѣе все дѣло идетъ, какъ будто бы это рѣшеніе губернскаго земскаго собранія, то есть по вышеизложенному.

Если губернаторъ остановитъ 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 онъ представляетъ дѣло вмѣстѣ съ заключеніемъ губернскаго по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствія министру внутреннихъ дѣлъ.

Министръ или разрѣшаетъ исполненіе опротестованнаго губернаторомъ постановленія земскаго собранія, или же входитъ съ представленіемъ объ отмѣнѣ, или измѣненіи его въ комитетъ министровъ или въ государственный совѣтъ, если постановленіе касается возвышенія земскаго обложенія |сводъ законовъ т.II ч.I-я Полож. земск. учрежден. 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 нимъ согласится, подлежатъ исполненію."
| ст. 90|. Если же губернаторъ не согласится, то порядокъ протеста вышеизложенный, какъ будто бы это были постановленія губернскаго земскаго собранія
| ст. 92|. Такимъ образомъ въ спорѣ о несоотвѣтствіи рѣшенія земскаго собранія съ пользами и нуждами государства или о нарушеніи интересовъ частныхъ лицъ послѣдней инстанціей является Государственный Совѣтъ или комитетъ министровъ.

12 іюля 1900 года изданъ весьма важный законъ объ установленіи предѣльности земскаго обложенія и освобожденіи земствъ отъ нѣкоторыхъ расходовъ. По общепризнанному мнѣнію этотъ законъ долженъ оказать самое

рѣшительное вліяніе на дѣятельность нашихъ земствъ. Поэтому необходимо ознакомиться съ нимъ. По закону 12 Іюля 1900 года при составленіи земскихъ смѣтъ губернскихъ и уѣздныхъ земскіе сборы съ недвижимыхъ имуществъ не могутъ быть повышаемы болѣе нежели на 3% въ годъ, но въ этотъ счетъ не идетъ повышеніе 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 повышеніе земскихъ сборовъ съ недвижимыхъ имуществъ будетъ ниже установленной нормы въ теченіе одного или нѣсколькихъ лѣтъ, то въ послѣдующіе затѣмъ годы земскія собранія, губернскія и уѣздныя, по принадлежности могутъ увеличить сборы сверхъ годовой 3% нормы, съ тѣмъ, однако, условіемъ, чтобы а| общій размѣръ повышенія обложенія за истекшіе съ 1900 года время не превышалъ норму и б| одновременное увеличеніе окладовъ не было болѣе 10% противъ предшествующаго года.

Если же земскіе расходы требуютъ увеличенія сбо-

ровъ болѣе чѣмъ на 5%, то такія 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 министерствамъ внутреннихъ дѣлъ и финансовъ со всѣми замѣчаніями и съ заключеніемъ присутствія. Земскія смѣты, не остановленныя министромъ внутреннихъ дѣлъ въ теченіе трехъ мѣсяцевъ со дня ихъ полученія губернаторомъ, считаются утвержденными.

Если министры внутреннихъ дѣлъ и финансовъ признаютъ предположенное земскими собраніями, губернскими и уѣздными, повышеніе сборовъ съ недвижимыхъ имуществъ за предѣлы, разрѣшаемыя настоящими правилами, обременительными для населенія или невызываемыя необходимостью, то указываютъ собраніямъ тѣ статьи расхода, которые 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 предположенное земскимъ собраніемъ повышеніе сборовъ съ недвижимыхъ имуществъ по непосильности его для населенія, признаютъ въ то же время исчисленные расходы необходимыми, то входятъ въ государственный совѣтъ съ представленіемъ объ отнесеніи впредь нѣкоторыхъ расходовъ губерніи или уѣзда на счетъ казны или объ оказаніи земству пособія изъ особаго кредита, подлежащаго съ 1901 года включенію въ расходную смѣту министерства внутреннихъ дѣлъ.

Такъ какъ правила 12 Іюня 1900 года сокращаютъ и безъ того скудныя средства, то вмѣстѣ съ тѣмъ, по новому закону, земства освобождаются отъ нѣкоторыхъ расходовъ, а именно съ 1900 - 1901 г. земства освобождаются отъ расходовъ: а) по квартирному довольствію судебныхъ приставовъ и чиновъ полиціи, б) по содержанію секретарей губернскихъ по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствій и по делопроизводству 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, завѣды-

---

вающихъ дѣлопроизводствомъ уѣздныхъ и городскихъ присутствій, и по ассигнованію симъ присутствіямъ, въ случаѣ надобности, дополнительной суммы на канцелярскіе расходы и г[illegible] найму помѣщеній для уѣздныхъ и городскихъ по воинской повинности присутствій, въ случаѣ неимѣнія мѣста въ казенныхъ или общественныхъ зданіяхъ, а равно по меблированію, отопленію и освѣщенію тѣхъ помѣщеній. (общ. сум. ст. 2 р. № 1866).

Эти расходы какъ неимѣющіе 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 н е э л а с т и ч н о с т и. При всякомъ появленіи новой потребности за отсутствіемъ свободныхъ средствъ у государственнаго казначейства и малой растяжимости существующей налоговой системы приходится удовлетвореніе многихъ потребностей чисто-государственнаго характера возлагать на земскія и городскія средства. Такимъ путемъ и образовался у насъ на земскомъ и городскомъ бюджетахъ балластъ, который теперь постепенно срѣзывается по мѣрѣ роста средствъ государственнаго казначейства.

Но освобожденіе земствъ отъ этихъ расходовъ слишкомъ незначительно и далеко не вознаграждаетъ за то сокращеніе рессурсовъ, которое является въ результатѣ примѣненія закона 12 Іюня. Всѣ эти многочисленныя рубрики закона даютъ свободныхъ средствъ въ руки земствъ

не болѣе 1 1|2 - 2 мил. рублей.

Этотъ законъ подвергся сильной критикѣ со стороны различныхъ органовъ печати. Мы на чей останавливаться не будемъ; скажемъ только, что урегулированіе роста земскаго бюджета несомнѣнно является рѣшительнымъ ударомъ самостоятельности земскихъ учрежденій, эта самостоятельность въ сильной степени стянута, земская дѣятельность поставлена въ очень узкія рамки.

Такая мѣра едвали оправдывается тѣми мотивами, которые выставляются сторонниками закона 12 Іюня 1900 года: 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 |Ясноп-льскій "О географическомъ распредѣленіи государ. 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. Къ этому нужно еще присоединить, что торговля и промышленность очень слабо обложены въ пользу земствъ. Отсюда, во 1-хъ нужно было бы уравнять обложеніе земли и торговли и промышленности, а не задерживать ростъ земскаго бюджета.

ГОРОДСКІЕ ФИНАНСЫ.

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. В случаѣ надобности отъ Городской Думы зависитъ 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 | Свод. Закон. т.II ч.I-я Городов. положен. ст. 127|.

"Размѣръ оцѣночнаго съ недвижимыхъ имуществъ сбора опредѣляется Думой въ процентахъ съ чистаго дохода этихъ имуществъ, опредѣляемаго особымъ для сего назначеннымъ управленіемъ посредствомъ оцѣнки, или, при невозможности опредѣленія чистаго дохода, по стоимости имущества. Размѣръ этотъ не можетъ превышать 10% чистаго дохода или 1% стоимости ихъ" |Свод. ст. 129|.

Такимъ образомъ въ то время, какъ земства въ обложеніи недвижимыхъ имуществъ свободны, у городовъ руки связаны: имъ опредѣленъ процентъ, выше котораго они не могутъ облагать. Тоже мы видимъ и въ правѣ городовъ облагать документы на право торговли и промысловъ: сборы съ документовъ на право торговли и промысловъ взимаются: съ купеческихъ 1-й и 2-й гильдій 15% не болѣе съ цѣны казенной пошлины, со всѣхъ остальныхъ

торговыхъ и промысловыхъ документовъ не болѣе 10% въ томъ же размѣрѣ, какъ и въ пользу земства. Съ патентовъ на заводы для выдѣлки напитковъ и съ заведеній для продажи питей не болѣе 20%, а теперь 25%. Съ трактирныхъ заведеній сборъ опредѣляется слѣдующимъ образомъ: городская дума опредѣляетъ средній размѣръ налога съ каждаго трактира и умножаетъ его на число трактировъ. Такъ опредѣляется вся сумма налога. Послѣднюю уже сами трактирщики должны расложить между собой. Для этого обыкновенно трактиры дѣлятся на питейныя и не питейныя.

Съ введеніемъ казенной винной монополіи сборы съ заведеній и патентовъ на заведенія и заводы для выдѣлки и продажи питей сокращаются. Это должно тяжело отразиться на городскихъ финансахъ. Въ возмѣщеніе этихъ потерь постановлено выдавать городамъ вознагражденіе въ размѣрѣ равномъ среднему сбору, полученному ими за пятилѣтіе, предшествовавшее введенію казенной продажи питей. Но такое вознагражденіе за утрату потачнаго сбора не достаточно: оно фиксировано и не будетъ повышаться, между тѣмъ какъ города растутъ и патентные сборы, безъ сомнѣнія увеличились 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 издѣліями и водкой только въ запечатанной посудѣ и по казенной цѣнѣ. Отнимать эти питейныя

произвольными мѣрами и по вольной цѣнѣ трактирными заведеніямъ представляется 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 такой продажи доходъ незначительный, поэтому города не могутъ облагать трактиры въ томъ размѣрѣ, какъ прежде, слѣдовательно долженъ понизиться трактирный сборъ, а также и сборъ съ помѣщеній.

Вознаградить города за эти потери долженъ, повидимому квартирный налогъ. По закону [т.II ч.I Городового положенія ст. 136] городомъ разрѣшается вводить квартирный налогъ, но до сихъ поръ это правило не примѣнялось. Это объясняется тѣмъ, что квартирный налогъ у насъ получилъ политическую окраску: съ введеніемъ его многіе, уплачивающіе городской налогъ, потребуютъ себѣ голоса въ городскомъ управленіи. Такимъ образомъ, въ городское самоуправленіе проникнетъ новый элементъ: адвокаты, доктора и проч. Это обстоятельство и останавливало города до сихъ поръ передъ вопросомъ о квартирномъ налогѣ. Не смотря на то, что право существуетъ, оно не было осуществлено. Теперь возникъ вопросъ о передачѣ городамъ государственнаго квартирнаго налога. Тормазомъ является все то же избирательное право. Проектъ находится въ государственномъ совѣтѣ. Но мы

сумма поступленій по имперіи отъ квартирнаго налога очень ничтожна, и потому на него, въ смыслѣ поднятія городскихъ средствъ, едва ли можно 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 ввести вмѣсто квартирнаго налога подоходный. Возможность введенія этой формы обложенія въ пользу государства вызываетъ конечно, много справедливыхъ сомнѣній: неумѣнье большинства населенія отдавать себѣ отчета въ результатахъ своей экономической дѣятельности, неясность понятія "доходъ", не говоря уже о невозможности привлекать къ новому обложенію массу крестьянскаго населенія, и безъ того обремененнаго прямыми и косвенными налогами, все это можетъ служить препятствіемъ къ распространенію подоходнаго налога на все государство и на всѣ классы населенія. Допущеніе подоходнаго обложенія, какъ источника средствъ въ бюджетѣ нашихъ городовъ, доставило бы и министерству финансовъ возможность идти во введеніи государственнаго подоходнаго налога тѣмъ же путемъ, какого оно держалось до сихъ поръ въ проведеніи винной монополіи, то есть путемъ опытнымъ, расширяя примѣненіе данной мѣры только тогда, когда непосредственный опытъ покажетъ ея пригодность. Квартирный 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 расчитывать на инициативу въ этомъ отношеніи со стороны городскихъ Думъ,- вѣдь эта мѣра направлялась бы главнымъ образомъ противъ того класса, который имѣетъ въ нихъ наибольшее число представителей. На чашъ вѣсахъ квартирный налогъ при существующихъ наличныхъ условіяхъ мало поможетъ дѣлу, но важно его введеніе въ п р и ц и п і а л ь н о м ъ о т н о ш е н і и: вмѣстѣ съ нимъ въ городскія Думы войдутъ новые избиратели, новые гласные, войдетъ новый элементъ съ другими интересами, который можетъ внести новое теченіе какъ въ сферу городского финансоваго хозяйства, такъ и въ область городского 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 предпріятій. Пока же не будетъ измѣненъ органическій 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 недвижимости и класса промышленниковъ можно привести хотя бы вышеупомянутую форму полученія средствъ |специальное обложеніе|.

Далѣе, къ источникамъ доходовъ городовъ принадлежатъ: сборъ съ извознаго промысла; онъ 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| сборъ за употребленіе общественныхъ мѣръ и вѣсовъ на торговыхъ мѣстахъ съ разныхъ мѣръ и свыше одной копѣйки съ пуда взвѣшиваемыхъ, съ четверика и ведра перемѣриваемыхъ предметовъ; 4| сборъ съ аукціонныхъ продажъ движимаго имущества | ст. 135| до 2%

Итакъ, во всѣхъ главныхъ источникахъ городскихъ доходовъ, законодательствомъ даны нормы, далѣе которыя города не могутъ идти въ исполненіи ихъ

указаны опредѣленные проценты, которыхъ они не могутъ переступать. Слѣдовательно, городамъ даны предѣлы средствъ, которыми они могутъ располагать для удовлетворенія своихъ потребностей, между тѣмъ усложняющаяся жизнь требуетъ новыхъ и новыхъ средствъ. Поэтому законодательству постоянно приходится вмѣшиваться и накладывать 20 платы на городское финансовое хозяйство въ формѣ разрѣшенія цѣлой массы новыхъ сборовъ для отдѣльныхъ городовъ: такъ существуетъ больничный сборъ въ городахъ: Петербургѣ, Москвѣ и др. |135 прил. 3|. Министръ Внутреннихъ Дѣлъ признанъ этотъ сборъ отяготительнымъ, такъ какъ онъ падаетъ цѣликомъ на самую несостоятельную часть населенія. Въ Петербургѣ въ пользу города поступаютъ: адресный столъ, сборъ за прописку паспортовъ.

Въ нѣкоторыхъ городахъ установлены сборы съ ввозимыхъ и вывозимыхъ товаровъ: въ 1888 году 53 города изъ 686 имѣли эти сборы. Они имѣютъ цѣлью возмѣщеніе тѣхъ расходовъ, плодами которыхъ пользуется та или другая группа. Это не французскіе октруа, а особая форма привлеченія группы лицъ, заинтересованныхъ въ томъ или иномъ улучшеніи къ населенію расходовъ по этому улучшенію. Въ Одессѣ еще въ 1861 году былъ установленъ полукопѣечный сборъ съ каждаго пуда товаровъ, вывозимыхъ изъ Одесскаго порта заграницу. Этотъ сборъ носилъ цѣлевой характеръ; онъ былъ назначенъ на извѣстныя

предметнымъ назначеніемъ, именно сначала онъ шелъ на покрытіе расходовъ по замощенію и канализаціи города; затѣмъ и с к л ю ч и т е л ь н о на улучшенія портовыхъ сооруженій и замощеніе улицъ, по которымъ провозятъ грузы къ порту |Финансы крупнѣйшихъ нашихъ городовъ 1894 г. стр. 39 - 40|. Этотъ полукопѣечный сборъ за періодъ съ 1862 - 1894 г.далъ Одессѣ 9.783 тыс. руб. |Извѣстія Одесской городской Думы 1896 года Февр. 73|. Тогда какъ за 1863 годъ онъ далъ всего 113 т. руб.; за 1894 г. поступленія отъ него поднялись до 780 т. руб.

До закона 1871 года 2-го Іюля въ Варшавѣ были цѣлевые налоги: канавный, трубный, водопроводный, фонарно-мостильный, училищный; закономъ этого года всѣ эти налоги были уничтожены и вмѣсто нихъ введены: оцѣночный 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 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|.

Въ послѣднее время Московская Дума вновь возбудила ходатайство о предоставленіи ей права взимать попудный сборъ въ размѣрѣ отъ 1 коп. до 0,2 коп. съ пуда привозимыхъ и отвозимыхъ товаровъ. Вся сумма

полученная такимъ путемъ предназначалась на замощеніе улицъ и освѣщеніе ихъ. Этотъ проектъ мотивировался тѣмъ, что отъ множества грузовъ портятся мостовыя. Сборъ съ ввозимыхъ и вывозимыхъ товаровъ имѣетъ цѣлью облагать торгово-промышленную прибыль: какъ въ земствѣ, такъ и здѣсь мы видимъ стремленіе мѣстныхъ органовъ обойти законъ, отъемлющій обложеніе торговли и промышленности.

Собственныя предпріятія городовъ у насъ очень мало развиты. Между тѣмъ въ Западной Европѣ они доставляютъ городамъ огромныя средства |смотри выше| и Государственный Совѣтъ обратилъ вниманіе городовъ на этотъ предметъ. Особое мѣсто въ этомъ отношеніи занимаетъ городъ Рига. Онъ имѣетъ свою сберегательную кассу, свои пароходы на Двинѣ газовое заведеніе, торфяной и пудретный заводъ для утилизаціи нечистотъ вывозимыхъ изъ города.

Итакъ, торговля и промышленность въ сферѣ городского хозяйства облагаются также, какъ и въ земствѣ. Относительно недвижимыхъ имуществъ земства свободны, города нѣтъ: имъ даны нормы обложенія. Разъ такъ, въ сферѣ городского хозяйства есть нормы, дальше которыхъ въ эксплоатаціи источниковъ идти нельзя; а между тѣмъ усложняющаяся жизнь требуетъ новыхъ средствъ, поэтому и приходится законодательнымъ порядкомъ накладывать заплаты на городское финансовое хозяйство въ формѣ [illegible] какой можно [illegible] сборовъ.

Далѣе на городахъ такъ же, какъ и на земствахъ, лежитъ масса расходовъ общегосударственнаго характера |полиція|, что исторически объясняется недостаткомъ средствъ у государственнаго казначейства и не эластичностью нашего бюджета, повышеніемъ ставокъ котораго можно было бы покрывать новыя потребности. Государственный Совѣтъ недавно высказался за освобожденіе городовъ отъ нѣкоторыхъ расходовъ на чисто государственныя потребности. Затѣмъ собственныя предпріятія городовъ развиты мало, обратно тому что мы видѣли въ Западной Европѣ. Государственный Совѣтъ недавно опять такъ высказался въ пользу этого.

Института "спеціальнаго обложенія" мы не знаемъ въ нашемъ законодательствѣ, между тѣмъ въ этомъ чувствуется настоятельная потребность.

Привратнымъ сборомъ французскаго типа, то есть обложенія равныхъ предметовъ потребленія |octroy| наши города не знаютъ; они знаютъ пошлины; за немногими исключеніями это - не octroy, а особая форма привлеченія группы лицъ, заинтересованныхъ въ томъ или иномъ улучшеніи, къ покрытію расходовъ по производству этого улучшенія. Такой характеръ имѣетъ сборъ въ Одессѣ. Это является тогда формой обложенія торгово-промышленныхъ прибылей.

М Ѣ С Т Н Ы Й К Р Е Д И Т Ъ.

Земства и города по характеру своей дѣятельности нуждаются въ долгосрочномъ кредитѣ, особенно при совре-

менной тенденціи къ переводу частныхъ хозяйственныхъ предпріятій въ руки городовъ. Если городъ хочетъ взять въ свои руки предпріятіе, то обыкновенно приходится выкупать его изъ частныхъ рукъ. Для этого нужны деньги. У насъ и Государственный Совѣтъ и министерство внутреннихъ дѣлъ обращали вниманіе городовъ на развитіе ими хозяйственныхъ предпріятій; между тѣмъ ничего не сдѣлано для доставленія городамъ соотвѣтствующихъ средствъ. Земельные банки у насъ не могутъ кредитовать ни городовъ, ни земствъ; они могутъ давать ссуды лишь владѣльцамъ недвижимой собственности, но тогда банкъ при просрочкѣ платежа могъ бы продавать школьныя помѣщенія, гимназіи, казармы, помѣщенія городской управы. Коммерческіе банки также не могутъ ссужать города и земства; послѣднія не могутъ выдавать векселей: нѣтъ торговой сдѣлки. Города и земства могутъ пользоваться краткосрочнымъ кредитомъ въ обществахъ взаимнаго кредита и городскихъ общественныхъ банкахъ, но только подъ залогъ процентныхъ бумагъ или чужихъ имуществъ, какъ всякое частное лицо. Крупные города еще могутъ выпустить облигаціи, а что дѣлать мелкимъ земствамъ. Они принуждены занимать деньги у частныхъ лицъ иногда буквально за ростовщическіе проценты. Наши города, говоритъ Герценштейнъ, можно уподобить ремесленникамъ и торговцамъ, которые съ трудомъ находятъ деньги изъ 10-12% | Русская мысль 1892 г. Кредитъ для земствъ и городовъ |

Въ Западной Европѣ параллельно съ развитіемъ перехода частныхъ предпріятій въ руки городовъ правительство озаботилось созданіемъ соотвѣтствующаго кредита. Въ Бельгіи для доставленія городамъ средствъ организованъ особый коммунальный кредитъ. Этотъ кредитъ устроенъ такимъ слѣдующимъ образомъ: когда въ Бельгіи были уничтожены въ 1860 году octroi, то для вознагражденія общинъ выдѣленъ суммы, получаемыхъ ими отъ этого источника, былъ образованъ особый коммунальный фондъ, куда отчисляются 75% пошлинъ съ кофе, 35% - со спирта, вина, уксуса и сахара, 4% съ почты. Изъ этого фонда выдаваемыя совѣтамъ дотаціи и субсидіи пропорціональные octroi, 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. Здѣсь могутъ кредитоваться только коммунальные союзы. Акціонерный капиталъ общества составляется изъ 5% отчисленій отъ выдаваемыхъ ссудъ. На этотъ отчисленный складочный капиталъ общины - акціонеры получаютъ 5%. Порядокъ выдачи ссудъ: администрація разрѣшаетъ общинѣ заемъ; тогда община обращается къ акціонерному обществу, которое самостоятельно рѣшаетъ, можно ли выдать ссуду. Банкъ можетъ отказать въ ней, боясь за возвратъ ссуды. Разъ кредитное общество рѣшило выдать общинѣ ссуду, оно выпускаетъ облигаціи.

Уплата общиной процентовъ гарантируется долей общины въ коммунальномъ фондѣ. Отсюда и уплачиваются проценты по ссудѣ, а община получаетъ оставшуюся по уплатѣ процентовъ сумму и квитанцію объ уплатѣ процентовъ по ея долгу. Благодаря такому порядку дѣла общества идутъ очень хорошо и оно можетъ выпускать облигаціи изъ 3%; общество можетъ доставлять общинамъ дешевый кредитъ изъ 4%, включая погашенія въ 66 лѣтъ и изъ 5,5%, включая погашеніе въ 33 года. Для небольшихъ кредитныхъ общинъ банкъ создалъ очень дешевый кредитъ; убытковъ никакихъ.

Во Франціи общины кредитуются въ акціонерномъ земельномъ банкѣ безъ ипотечнаго обезпеченія; кромѣ того для кредитованія общины 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 сохранной кассой

, которая хранитъ тюремные и школьные залоги, залоги по подрядамъ, судебные залоги и т.д.; она же управляетъ капиталами сберегательныхъ кассъ. Одна изъ цѣлей государственной сохранной кассы - помѣщать суммы въ облигаціи вышеупомянутыхъ кредитныхъ учрежденій. Народныя сбереженія, такимъ образомъ, получаютъ весьма производительное назначеніе: они возвращаются общину и оказываютъ странѣ огромную

услугу: самыя мелкія общины получили возможность кредитоваться за очень незначительный процентъ: 4% съ погашеніемъ на 30 лѣтъ.

Сохранная и Ссудная касса въ Италіи организована какъ во Франціи: въ нее поступаютъ капиталы сберегательныхъ и почтово-сберегательныхъ кассъ. Средствами этой кассы питается коммунальный кредитъ: съ 1878 года, когда былъ проведенъ законъ объ обязательномъ школьномъ обученіи, выдано много ссудъ на постройку школьныхъ зданій. Далѣе, поземельный кредитъ выдаетъ ссуды общинамъ и департаментамъ подъ ипотечное обезпеченіе. При такихъ условіяхъ общины могутъ кредитоваться изъ 5 - 6%, а на школы изъ 3%, тогда какъ прежде они платили до 16%.

У насъ потребность въ организаціи земскаго и городского кредита очень настоятельна: въ городахъ нѣтъ освѣщенія и нѣтъ средствъ для долгосрочныхъ затратъ. По уставу государственнаго банка, пар. 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.

Но государственный банкъ, какъ регуляторъ денежнаго обращенія, не можетъ затрачивать своихъ средствъ въ долгосрочныя ссуды; онъ открываетъ кредитъ только для снабженія оборотными средствами. Слѣдствіе 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. Слѣдовательно, вопросъ о земскомъ и городскомъ кредитѣ и съ этой стороны остается открытымъ. точно также не рѣшенъ онъ поземельными и другими банками, о чемъ мы говорили выше. Мы видѣли, что во Франціи и въ Италіи вопросъ о коммунальномъ кредитѣ нашелъ прекрасное рѣшеніе въ соединеніи его съ сберегательными и почтово-сберегательными кассами. У насъ для огромныхъ средствъ почтово-сберегательныхъ кассъ не находятъ лучшаго употребленія, какъ помѣщать ихъ въ государственныя бумаги. Отчетъ государственныхъ сберегательныхъ кассъ за 1897 годъ рисуетъ картину развитія сберегательныхъ операціи за пятилѣтіе, съ 1892 года по 1897 годъ въ очень благопріятномъ свѣтѣ, именно, за пятилѣтіе и число вкладчиковъ и сумма вкладовъ выросли болѣе, чѣмъ вдвое. Къ концу 1897 года числилось выданными 2448 тысячъ книжекъ, вкладовъ было всего на сумму 510,6 мил. рублей. (900 миллионовъ 1907)

Финансовый результатъ сберегательныхъ кассъ выразился въ чистой прибыли въ 2.02 мил. руб.; впрочемъ, значительная часть прибыли - 1.97 милл. руб. поступила

отъ операцій съ процентными бумагами - продажи, тиража, конверсіи, обмана; слѣдовательно, доходъ въ значительной своей части обязанъ случайнымъ статьямъ, и 1897 годъ является первымъ, когда всѣ расходы покрылись процентами отъ процентныхъ бумагъ, составляющихъ фондъ сберегательныхъ кассъ; въ періодѣ же 1893 - 1896 г.г. даже часть общихъ расходовъ приходилось покрывать доходами изъ упомянутыхъ случайныхъ источниковъ. Такое положеніе вещей ставитъ кассы въ неустойчивое положеніе, имъ приходится подумать о созданіи какихъ нибудь новыхъ источниковъ доходовъ. Отчетъ самъ видитъ въ помѣщеніи денежныхъ суммъ въ процентныя бумаги одну изъ неблагопріятныхъ сторонъ операцій сберегательныхъ кассъ. Сокративъ расходы путемъ пониженія процента, начисляемаго на вклады, какъ это было сдѣлано въ 1894 году, теперь не представляется возможнымъ безъ риска задержать самую сберегательную операцію, такъ какъ 3,6% при нашихъ условіяхъ и безъ того очень низкій процентъ. Кромѣ того, введеніе особыхъ сберегательныхъ марокъ, обѣщая въ будущемъ, при наличности извѣстныхъ условій, демократизировать сберегательную операцію, выразится вѣроятно, въ еще большемъ притокѣ вкладовъ въ сберегательныя кассы. Отсюда вопросъ о наилучшемъ помѣщеніи суммъ, собираемыхъ въ сберегательныя кассы, получаетъ самое серьезное значеніе.

Такимъ образомъ, съ одной стороны города и земства нуждаются въ средствахъ до того, что вынуждены платить чуть ли не ростовщическія проценты, съ другой некуда дѣвать средства, притекающія въ сберегательныя кассы, такъ что приходится понижать до минимума проценты по вкладамъ. Отсюда естественно было бы подумать не возможно ли по примѣру западной европы утилизировать суммы, притекающія въ сберегательныя кассы въ цѣляхъ коммунальнаго кредита. Такимъ путемъ получили бы наилучшія разрѣшенія два самые назрѣвшіе вопроса.

ХОЗЯЙСТВО ВОЛОСТИ И СЕЛЬСКАГО ОБЩЕСТВА.

Кромѣ земства и города есть еще болѣе мелкая финансовая единица - волость и сельское общество.

У насъ обыкновенно говорятъ, что съ отмѣной подушной подати пала стѣна, отдѣлявшая податныя классы. Въ дѣйствительности эта стѣна пала несовсѣмъ: въ финансовомъ хозяйствѣ мелкихъ единицъ существуетъ еще раздѣленіе на платящихъ и неплатящихъ налоговъ. Налоги платятъ преимущественно крестьяне наравнѣ привлекаются частные землевладѣльцы, но дворяне - никогда. Порядокъ обложенія лицъ, приписанныхъ къ волости, не установленъ; иногда они платятъ, иногда нѣтъ. Въ

1899 году 5 Декабря Правительствующій Сенатъ разъяснилъ, что городскія сословія, имѣющія осѣдлость въ селеніяхъ, обязаны отправлять по раскладкѣ сельскихъ обществъ всѣ денежныя и мірскія повинности; но это постановленіе толкуютъ такъ, что оно относится къ тѣмъ, которые пріобрѣли въ собственность крестьянскіе надѣлы. Наконецъ въ 1893 году 19 Мая Государственный Совѣтъ высказался, что для привлеченія частно-владѣльческихъ земель къ мірскимъ сборамъ, ихъ владѣльцы должны юридически принадлежать, быть приписанными къ волости. Такимъ образомъ, одно учрежденіе обязанность платить налоги относитъ къ объекту осѣдлости; другое къ субъекту приписанному къ волости лицу.

Итакъ, можно сказать, что единственными плательщиками волостныхъ и мірскихъ сборовъ являются крестьяне. Между тѣмъ большая часть этихъ сборовъ 0,75 волостныхъ и 0,5 мірскихъ идетъ на нужды общегосударственнаго характера.

Въ самомъ дѣлѣ, эти расходы идутъ, главнымъ образомъ, на содержаніе волостной и сельской администраціи; а на послѣдней лежатъ обязанности государственнаго характера,- такъ, староста принимаетъ мѣры для охраненія благочинія, порядка и безопасности лицъ и имуществъ отъ преступныхъ дѣйствій, а также смотритъ, чтобы не было потравъ хлѣба, побоя травы, порубокъ въ лѣсахъ; задерживаетъ бродягъ, бѣглыхъ; распоряжается подачей помощи въ чрезвычайныхъ случаяхъ: при пожарѣ,

наводненіи, падежѣ скота и проч., въ случаѣ совершенія преступленія, дѣлаетъ предварительное дознаніе, задерживаетъ виновныхъ и охраняетъ слѣды преступленія до прибытія мѣстной полиціи. Тѣ же обязанности лежатъ и на волостномъ старшинѣ |Алексѣевъ Русс. Государственное право изд. 3 стр. 495 - 6|. Поэтому, если, напримѣръ, помѣщикъ живетъ въ деревнѣ, то онъ пользуется услугами старосты и старшины, которые охраняютъ спокойствіе деревни въ томъ числѣ и его имущество. Далѣе, если у помѣщика случится потрава, то и тутъ онъ пользуется для разслѣдованія дѣла, для открытія виновныхъ услугами сельской администраціи.

По Рязскому уѣзду Рязанской губерніи изъ общей суммы волостныхъ расходовъ |50.5000| только 125 руб. было затрачено въ среднемъ за періодъ 1894 - 7 год. на потребности собственно волостного общества, то есть 0,4% всѣхъ волостныхъ расходовъ, а изъ общей суммы сельскихъ расходовъ |61800 руб.| 19.861 руб. то есть 32,1% пошло на удовлетвореніе собственнаго сельскаго общества, вся же остальная сумма, по словамъ Еропкина |изслѣдованіе по нѣкоторымъ податнымъ вопросамъ надѣльнаго землевладѣнія. Рязскій уѣздъ|, пошла на удовлетвореніе потребностей общегосударственнаго характера. А если такъ, если волостная и сельская администрація являются существенной частью нашего государственнаго механизма, выполняющей функціи общегосударственнаго характера, въ правильномъ отправленіи коихъ 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 Рязскому уѣзду за періодъ 1894 - 97 г. выкупные платежи составляли 240,500 рублей, поземельный налогъ 8.000 рублей, земскій сборъ - 40.000 руб., а мірскіе сборы 92.300 руб. Послѣдніе сборы падали въ размѣрѣ 76 коп. съ десятины надѣла, между тѣмъ какъ дворянскіе сборы равнялись 7,5 коп. съ десятины. Въ Полтавской губерніи земскій сборъ и поземельный налогъ равняется 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 р.38 к. на наличную душу |Временникъ Центр. Стат. Комисс. 1895 г. № 38|.

Вопросъ о привлеченіи всѣхъ сословій къ участію въ несеніи волостныхъ и сельскихъ расходовъ поднимался еще при устройствѣ крестьянскаго сословія. Но тогда указывалось, что опасно смѣшивать всѣ сословія при всесословности волости помѣщики могли бы, пользуясь своимъ вліяніемъ, оказывать давленіе на остальныхъ членовъ, а иначе, говорили тогда, крестьяне начали бы

облагать дворянъ очень высоко. Теперь эти причины прошли и распредѣленіе мірскихъ расходовъ на всѣ сословія было бы, съ точки врѣнія финансовъ, актомъ справедливости.

Мелкая земская единица

