Проф. М. Н. СОБОЛЕВ

ОЧЕРКИ ФИНАНСОВОЙ НАУКИ

(ОБЩЕДОСТУПНЫЕ БЕСЕДЫ)

15215

ИЗДАТЕЛЬСТВО „ПРОЛЕТАРИЙ“
1925

2-й экз.

Напечатано во 2-ой Гостип
„Крымполиграфтреста" в количестве 10 000 экз Зак № 1862
Уполномоч Крымлита № 240

Библиотека ООН
859
39

ПРЕДИСЛОВИЕ

Написанные очерки финансовой науки являются попыткой удовлетворить потребности широких читательских кругов в небольшой по объему и доступной по изложению книжке, которая давала бы знакомство с основными проблемами финансового хозяйства С одной стороны, автор стремится кратко формулировать главные финансовые теории, как они складываются в новейшей финансовой науке, с другой стороны, он ставит себе целью приложить этот теоретический анализ к явлениям финансового хозяйства Советского Союза, в котором многие стороны финансового хозяйства получают совершенно своеобразную природу и форму, благодаря особому строю народного хозяйства. При изучении советских финансов автор старался охватить все главные стороны их, стремясь все время освещать их как с теоретической, так и с практической стороны.

В конце книжки даны некоторые библиографические указания финансовой литературы на русском языке для тех читателей, которые захотели бы углубиться в изучение финансовой науки.

I

ЧТО ТАКОЕ ФИНАНСОВОЕ ХОЗЯЙСТВО И ОТ ЧЕГО ОНО ЗАВИСИТ.

Понятие финансов Предметом наших бесед будут основные положения финансовой науки. В настоящее время каждый сознательный гражданин СССР должен понимать, что такое финансовое хозяйство, как оно действует и почему.

Первый вопрос, который возникает перед нами, это вопрос о том, что такое финансы. Обывательский язык разумеет под финансами денежную наличность в кармане человека, но это есть искажение настоящего понятия Когда мы говорим о финансах, то должны понимать под этим словом государственное хозяйство, государственные средства. Финансы — слово латинское, которое появилось в средние века. Когда в те времена на суде ответчик присуждался к уплате по предъявленному к нему иску известной суммы денег, то эта уплата называлась „финацио". Отсюда стали употреблять слово финацио в смысле уплаты денег вообще, а также в смысле поступления денег в казну. С XVI—XVII веков ученые ввели слово „финансы" для обозначения государственных средств и государственного хозяйства. В таком смысле теперь это слово и упрочилось. Иногда вместо государственного хозяйства употребляется выражение „финансовое хозяйство".

Понятие государственного хозяйства. Что такое государственное хозяйство? В обществе, основанном на обмене, каждый для удовлетворения своих потребностей должен вести свое частное хозяйство. Это хозяйство обнимает собой затраты труда и капитала, получение продукта, обменивание этого продукта на предметы других хозяйств и потребление продуктов. Государство, как особая организация общества, имеет свои многочисленные потребности, например, необходимость содержания войска для защиты страны, содержания чиновников для управления, необходимость вести дело просвещения, здравоохранения и пр. Все

это требует больших материальных средств, которые государство и должно собирать для того, чтобы иметь возможность покрывать свои расходы. Таким образом, государство вынуждено вести свое хозяйство, которое и состоит в добывании средств и в их расходовании.

Отличия государственного хозяйства. Чем отличается государственное хозяйство от частных хозяйств, входящих в состав народного хозяйства? Это есть хозяйство особого коллектива, называемого государством. Во главе государства стоит правительство, как орган государственной власти. Это правительство и заведует государственным хозяйством.

При развитой государственной организации государственное хозяйство является именно хозяйством государства, как самостоятельной организации; оно резко обособлено от хозяйств всех тех лиц, которые составляют правительство, в том числе и от хозяйства главы правительства (короля, президента республики). Но в ту эпоху, когда государство только еще складывалось (в начале средних веков), этого разграничения между хозяйством государства и хозяйством государя не существовало, и государь, бывший тогда неограниченным самодержцем, считал все государственное хозяйство своим собственным, а потому тратил на свои личные нужды и прихоти те средства, которые собирались для государства. Понадобилось продолжительное время, чтобы мысль об особом государственном хозяйстве сложилась и укрепилась в сознании населения и чтобы затем заинтересованные классы общества добились от главы государства путем упорной борьбы признания этого различия и проведения его в жизнь. Эта борьба составляла значительную часть содержания требований, выдвигавшихся революцией XVII века в Англии и революцией 1789 г. во Франции.

Господство расходов. Первое отличие государственного хозяйства от частного заключается в его целях. Государство хозяйничает по необходимости постольку, поскольку ему нужны материальные средства для покрытия своих расходов. Хозяйство служит в руках государства только вспомогательным средством для осуществления поставленных перед ним государственных целей. Поэтому государство в своем хозяйстве совершенно не стремится к получению наивысшего

дохода, к достижению наибольших выгод, а имеет в виду получение только такого дохода, какой нужен для покрытия существующих расходов. Государство никогда не старается собирать средств больше, чем ему в данное время нужно. Другими словами, исходной точкой в хозяйстве государства являются расходы, к которым и приурочиваются доходы. Совсем другое дело — частные хозяйства. Они стремятся к достижению наибольшей выгодности, к получению наибольших доходов. Стремление к возможно большим доходам составляет содержание всех интересов частного индивидуалистического хозяйства. И чем больше доходов оно получает, тем сильнее возникает у него желание получать их еще больше. А расходы частных хозяйств уже приспособляются к получаемым доходам. С ростом доходов частный хозяин начинает быть более расточительным в своих расходах. Таким образом, в частном хозяйстве, обратно государственному, отправным пунктом служит доход, по которому уже равняется расход.

Мы сказали, что государство должно приноровлять свои доходы к расходам. Обычно расходы государства бегут впереди его доходов, и ему приходится изыскивать пути для добывания средств на покрытие возрастающих расходов. В этом случае особенно ясно рисуется зависимость государственных доходов от величины расходов. Однако, в истории бывали и такие случаи, когда у государства оказывалось больше средств, чем это было нужно для покрытия расходов. Так, например, в Соединенных Штатах перед войной 1914 года налоги стали поступать в большем количестве, чем это было нужно, и правительство обратилось к понижению налогов для того, чтобы выровнять доходы с расходами. Итак, государство исходит в своей хозяйственной деятельности из размеров расходов, приноровляя к ним свои доходы, между тем, как частные лица в своем хозяйстве стремятся к всяческому увеличению доходов, как основной цели хозяйства, приноровляя уже расходы к сумме получаемых доходов.

Принудительность. Вторая особенность государственного хозяйства заключается в том, что оно обладает принудительной властью. На этом основании оно имеет возможность требовать от граждан различных пожертвований, как

материальных, так и нематериальных. Государство может заставить подданных отдавать большую или меньшую часть своих доходов и имущества в пользу государственного хозяйства, оно может требовать от них и более крупных жертв, например, отправления воинской повинности, т.-е. считает возможным брать от них наиболее ценное для человека — его жизнь и здоровье, если это нужно для государства. Ни одно частное хозяйство не может приказать другому дать ему деньги без какого-либо материального возмещения с его стороны. А государство может заставить частные хозяйства давать деньги без какого бы то ни было возмещения (или эквивалента). Государство имеет право устанавливать принудительные сборы в виде налогов, пошлин и государственных монополий. Одним словом, государственное хозяйство имеет принудительный характер. Эта принудительная власть вытекает из верховенства государства над подданными, или, как говорят государствоведы, из суверенитета государства.

Неограниченность существования. Третья характерная особенность государственного хозяйства — его неограниченно длительное существование. Частное хозяйство ограничено или пределами жизни хозяина, или пределами достижения цели. Даже коллективные частные хозяйства, в роде акционерных обществ, существуют менее продолжительное время, чем государство. Государства с их хозяйством существуют по нескольку сот лет, ни одно частное хозяйство не живет так долго. Благодаря этому государство может делать свои хозяйственные расчеты на очень длительные сроки вперед. Оно заключает займы с тем, чтобы погашать их через несколько десятилетий, оно может строить хозяйственные планы с расчетом на ряд будущих поколений.

Зависимость государственного хозяйства от народного хозяйства. Государственное хозяйство не является чем-то независимым и самодовлеющим. Прежде всего оно составляет часть всего народного хозяйства. Входя в состав народного хозяйства, государственное хозяйство оказывается от него в зависимости. Поэтому строение или характер народного хозяйства определяет собой строение финансового хозяйства. Так, в эпоху натурального строя финансовое хозяйство неизбежно должно носить натуральный характер. В этот период все

производимые продукты остаются в хозяйстве производителей в натуральной форме и потребляются в них непосредственно. Эти продукты не идут в обмен и не продаются за деньги. Поэтому и государство, которое вело свое хозяйство в эту эпоху, было вынуждено ограничиваться получением продуктов в натуре либо в собственных хозяйствах, т.-е. в земельных владениях государства, в которых трудились зависимые крестьяне, либо было вынуждено брать от подданных часть продуктов их труда тоже в натуральной форме. Таково было финансовое хозяйство первой половины средних веков. Хозяйство короля отличалось от хозяйств феодалов и крестьян только более крупными размерами. Король имел целый ряд поместий, в которых работали подвластные крестьяне. Все доходы с этих государственных владений поступали к королю в натуре в виде хлеба, масла, мяса и скота, птицы, вина и прочих продуктов сельского хозяйства и хранились в его амбарах и складах. На эти продукты и жили король, его двор и служащие.

По мере того, как на почве натурального строя начинают появляться зачатки обмена и заводится торговля, входят в обиход деньги, денежный оборот становится наслоением натурального хозяйства. В соответствии с этим и государственное хозяйство начинает воспринимать от него также некоторые элементы денежного характера. Государство старается взимать там, где это возможно, сборы в денежной форме. Таким образом, на натуральном строе финансового хозяйства в этот период создается наслоение денежного характера.

Когда же денежный оборот пропитывает собой все поры народного хозяйства и последнее становится почти целиком денежным хозяйством, финансовое хозяйство приобретает денежный характер в том смысле, что все сборы и поступления в государственную казну становятся денежными, а натуральные сборы отходят в историю.

Зависимость от системы распределения. Строение финансового хозяйства зависит далее от системы распределения народного дохода, которая существует в данном обществе. Так как государству приходится извлекать средства из доходов подданных, ясно, что характер этих доходов

определяет и характер государственных сборов. Так, например, пока исключительным источником существования населения была земля (в средние века) и весь доход жителей заключался в доходе от земли, государственные сборы могли извлекаться только из этого дохода и должны были строиться сообразно этому источнику, т.-е. представлять собой поземельный налог. Когда во второй половине средних веков развивается городская промышленность и торговля, государство создает новые способы получения средств из тех доходов, которые образуются в промышленности и торговле. Появляются промысловые налоги, таможенные налоги, сборы с торговых сделок. Налог на денежный капитал появляется только в XIX веке, когда в народном хозяйстве европейских стран образуется новая социальная группа денежных капиталистов (рантье), живущих всецело доходом от своих денежных капиталов. Когда начался головокружительный рост городов и быстрое повышение земельной ренты в городах, а следовательно и рост ценности городских земель, начала развиваться спекуляция на купле-продаже городских земель. Лица, купившие за бесценок участок земли на окраине города или даже за городом, через короткий срок имели возможность, благодаря растущему спросу на землю, продать этот участок за цену, в десятки раз превышавшую первоначально уплаченную сумму. Государственное хозяйство использовало это явление путем введения налога на прирост ценностей.

Зависимость от высоты развития народного хозяйства. Наконец, финансовое хозяйство зависит от высоты развития народного хозяйства, от уровня его организационной техники. Так, подоходный налог может быть с успехом введен только в таких странах, в которых большинство жителей в точности учитывает все издержки производства и может определить свой чистый доход. Условием этого является глубокое проникновение денежного оборота во все поры народного хозяйства, наличие бухгалтерии в торговых и промышленных предприятиях, хорошо поставленная калькуляция.

Финансы в социалистическом строе. Связь финансового хозяйства с народным хозяйством подтверждается и тем, что финансовое хозяйство, как самостоятельное хозяйство государства, существующее наряду с бесчисленным

множеством частных хозяйств, будет существовать только до тех пор, пока будет существовать частно-хозяйственный строй, покоящийся на началах частной собственности и личной предприимчивости. Установление социалистического строя, т.-е. упразднение частной собственности и замена частных производственных организаций единым общественным хозяйством, управляемым представителями общества, устраняет существование финансового хозяйства. В нем уже не будет надобности. Прежнее государственное хозяйство вольется, как составная часть, в единое социалистическое хозяйство. Дело в том, что не будет надобности в принудительном отчуждении части доходов граждан, получаемых ими в их частных хозяйствах, ибо таких хозяйств уже не будет. Все производство будет вестись в виде единого планового общественного хозяйства, и весь продукт труда, получаемый в результате такого коллективного производства, будет составлять достояние всего общества, подлежащее распределению между всеми членами общества сообразно их потребностям. А то количество продуктов, которое будет необходимо для общественных целей, как, например, на содержание аппарата управления общественным хозяйством, на осуществление культурных потребностей общества и пр., будет просто-напросто выделяться из общего запаса общественных продуктов, а на производство предметов, необходимых для общественных целей, например, для постройки музеев, будет выделяться потребная часть труда членов общества. Отсюда вывод, что особое финансовое хозяйство существует до тех пор, пока существует частно-хозяйственный строй общества.

Финансовое хозяйство СССР. Остановимся теперь на финансовом хозяйстве Советского Союза. Нужно ли оно? Нужно, потому что Союз не достиг еще законченного социалистического строя и живет в условиях менового хозяйства и денежного оборота при наличии многих миллионов частных хозяйств крестьян, ремесленников, кустарей и пр. Сейчас мы имеем социализированными крупную промышленность, транспорт и внешнюю торговлю, но производство сельскохозяйственных продуктов остается в руках 20 миллионов мелких крестьян-производителей, ведущих его на основах частно-хозяйственного оборота. Сделаны только первые

шаги их социализации путем коллективных хозяйств, артелей и сельско-хозяйственной кооперации. Кроме того, и розничная торговля находится еще в большей своей части в руках частных торговцев. Раз до 75% населения Союза живет в условиях частно-хозяйственного оборота, государство вынуждено с этим считаться. Это точно также подтверждает положение о зависимости финансового хозяйства от строения народного хозяйства. При этих условиях приходится создавать особое финансовое хозяйство, которое получает средства в денежной форме и расходует их на все те потребности, какие существуют в Советском государстве. К этим потребностям относятся содержание служащих всех государственных учреждений, содержание Красной армии и флота, удовлетворение культурных потребностей населения, обеспечение санитарных условий жизни, проведение электрификации и др. Для покрытия расходов на удовлетворение этих нужд требуются большие суммы денег, их надо достать и правильно расходовать. Этим и занимается финансовое хозяйство СССР. Самые способы ведения нашего финансового хозяйства зависят от строения народного хозяйства. Возьмем, например, 1918—20 г., когда крестьянское хозяйство сделалось почти целиком натуральным. Денежный обмен свелся тогда к ничтожным размерам. При таком положении вещей государство, которое хотело обложить налогами крестьянство, было вынуждено вводить натуральные налоги. Таковыми были продовольственная разверстка 1918—20 г. и продовольственный налог 1921 г.

Когда с новой экономической политикой стала возрождаться частная торговля и до некоторой степени частная мелкая промышленность, Советское государство получило возможность обратиться к обложению этих видов хозяйственной деятельности путем промыслового, а затем подоходного налогов. Единый сельско-хозяйственный налог приспособляется к обстановке хозяйственной жизни нашей деревни и стремится уловить главные основы доходов крестьянина. Осуществить подоходный налог в его наиболее развитых формах для СССР невозможно вследствие отсталости хозяйственной жизни. Масса населения все еще неграмотна и не имеет понятия о том, как исчислять и определять чистый доход,

который должен показываться в декларациях (заявлениях) плательщиков. Даже многие частные торговцы и промышленники не ведут торговых книг и не могут определить свой чистый доход Поэтому формы подоходного налога должны приспособляться к формам нашей хозяйственной жизни.

Зависимость финансового хозяйства от социальной структуры государства. Кроме указанной зависимости финансового хозяйства от строя народного хозяйства, финансовое хозяйство, его характер и направление определяются социальной структурой государства, взаимоотношениями классов в государстве и тем, какие классы стоят у власти в государстве. Дело в том, что государство всегда находится в руках того или иного общественного класса, который и направляет всю политику государства, в том числе и финансовую политику, сообразно своим интересам.

Влияние помещичьего класса Возьмем средние века. Тогда правящим классом были феодалы-помещики. Если государством и правили самодержавные по названию короли и князья, то по существу они являлись игрушками в руках помещичьего класса, они были отражением их интересов, тем более, что и сами короли и князья выходили из среды феодального класса. Император Николай I в России называл себя первым дворянином. Представители этого класса окружали короля в качестве придворных, в качестве министров и высших служащих в центральных учреждениях и на местах. Аппарат власти состоял, главным образом, из представителей помещичьего класса. Придворные и высшие сановники, окружая короля, оказывали на него самое действительное влияние. Путем такого влияния они могли проводить государственную политику в соответствии с своими интересами и выгодами.

Припомним крепостное право. Помещичий класс его всячески поддерживал, так как это было ему выгодно. Поэтому государство прикрепляло крестьян к земле помещиков, государственные суды наказывали крестьян, убежавших с своих земельных участков. В области финансов помещичий класс стремился к тому, чтобы по возможности не нести никаких платежей в пользу государства. Поэтому и финансовая политика того времени, направляемая помещичьим классом,

освобождала последний от всяких налогов и сборов и всю тяжесть государственных расходов перелагала на крестьянскую массу Крестьяне платили и подушный налог, и поземельные сборы, и подворный налог, они же несли главную тяжесть налогов на предметы первой необходимости, как-то: на хлеб, мясо, соль и пр.

Когда появился класс ремесленников и торговцев в городах во второй половине средних веков, помещичий класс, направлявший финансовую политику, постарался наложить возможные налоги и на эти группы населения, пока они не развились в класс капиталистов, который приобрел политическое влияние и стал, в свою очередь, влиятельным классом в государстве развитого капиталистического строя.

Влияние класса капиталистов. В XVIII—XIX веках помещичий класс в ряде государств начинает уступать во влиянии торгово-промышленному классу. Особенно ярко это сказалось в Англии. В других государствах торгово-промышленная буржуазия делит власть и влияние в государстве с помещичьим классом, например, в Германии XIX века. В Англии влияние класса капиталистов сказалось в том, что были отменены таможенные налоги на хлеб, так как это удешевляло заработную плату, и были уничтожены акцизы на товары внутреннего производства, которые стесняли промышленность своими правилами и ограничениями. Во Франции буржуазия была вдохновительницей революции 1789 года, которая смела остатки феодального строя и крепостное право и водворила начала капиталистического хозяйства. Таким образом, сошли со сцены политическое господство помещичьего класса и вся финансовая политика, которая им проводилась в его интересах. Но ставший во главе государства новый класс повернул государственную политику в области финансов, как и в других областях, в сторону, соответствующую его интересам.

Наоборот, в Германии до мировой войны 1914 года помещичий класс сохранял большое влияние на государственную политику и в то же время с ростом индустриализации страны (развитием промышленности за счет сельского хозяйства) увеличивается влияние торгово-промышленного класса. И финансовая политика складывается под влиянием сложного переплетения интересов этих двух классов. Пока

землевладельцы были заинтересованы в дешевых орудиях и железе и были равнодушны к таможенному обложению ввозимого иностранного хлеба, так как они свой хлеб вывозили, они были защитниками свободной торговли и выступали против домогательств промышленников по введению высоких налогов на ввозимые металлы. Но когда Германия стала ввозить иностранный хлеб, и притом дешевый американский хлеб (с 70-х годов XIX столетия), землевладельцы превращаются в ярых защитников таможенных пошлин и, требуя обложения иностранного хлеба, соглашаются и на введение высоких налогов на иностранные изделия. Классы землевладельцев и промышленников становятся союзниками в деле проведения таможенных налогов по всем отраслям народного хозяйства против рабочего класса, который поддерживал свободу ввоза от обложения. Таможенный налог на иностранный хлеб был выгоден помещикам, потому что он поднимал цену внутреннего хлеба, а это, в свою очередь, поднимало поземельную ренту, составлявшую доход помещиков. По исчислению немецкого ученого Конрада, переплата немецких потребителей хлеба, благодаря таможенному налогу, составляла сумму до 250 мил. марок в год.

Очень характерно, что с XVIII века имущим классам пришлось принять на себя некоторую часть налоговой тяжести, так как прежняя система, ложившаяся целиком на крестьянство, не могла удовлетворить возросшим требованиям государства. С XVIII века начинают вводиться, так называемые, реальные налоги — поземельный, подомовый и промысловый. Однако, эти налоги строятся таким образом, что они оказываются очень легкими и, кроме того, легко переложимыми на потребителей, т.-е. опять-таки на плечи трудящихся классов.

Влияние рабочего класса. В XIX веке выступает новая социальная сила — рабочий класс. Правда, он не получает еще господствующего влияния, но, когда он начал организовываться и выступать перед государственной властью с требованиями, то его политическое влияние начинает чувствоваться, и правящие классы вынуждены делать некоторые уступки, чтобы как-нибудь, хотя на время, успокоить недовольство рабочих. В финансовой области это влияние рабочего класса сказывается на целом ряде реформ. Так, подоходный

налог, которого буржуазия не хотела, вводится в Англии под давлением рабочего класса. Рабочие имели в виду, что подоходный налог, падая главной своей частью на имущие классы, создаст такой доход для государства, который позволит ему отменить акцизы и таможенные налоги, падавшие на предметы потребления и удорожавшие жизнь трудящихся. Повлияло на правительство и чартистское движение, носившее яркий революционный характер и приведшее в трепет господствующие классы Англии. В результате правящие классы предпочли уступить и ввести подоходный налог, хотя это и противоречило их финансовым интересам.

В других странах проекты введения подоходного налога встречали упорное сопротивление имущих классов, которым не приходилось так считаться с настроениями рабочего класса, как в Англии. Во Франции, России, Соединенных Штатах вопрос о подоходном налоге поднимался с 60-х годов XIX века, но неизменно хоронился в архивах канцелярий или парламента. В этих странах подоходный налог был введен уже во время мировой войны 1914—19 г., когда буржуазия поняла, что идет дело о ее существовании, и когда она в интересах самосохранения решилась отказаться от своей оппозиции этому налогу и ввести его ради увеличения доходов государства в этот критический момент.

Благодаря растущему социально-политическому влиянию трудящихся классов развертывается в XIX веке усиленное обложение наследств, вводится поимущественный налог, налог на прирост ценностей — все налоги, падающие почти исключительно на имущие классы.

Диктатура пролетариата. Остановимся, наконец, на социальной революции в России. У власти в государстве становится рабочий и крестьянский класс. И во всей государственной политике, в том числе и финансовой, отчетливо выступает классовый характер. Система налогов в Советском Союзе строится так, чтобы по возможности облегчать малоимущие слои населения и чтобы большая часть налоговой тяжести ложилась на более состоятельные группы. Об этом классовом построении налогов нам придется говорить тогда, когда мы будем рассматривать отдельные налоги в СССР.

Таким образом, государство строит свою финансовую политику под влиянием тех классов, которые стоят у власти. С другой стороны, финансовая система определяется строением народного хозяйства. В каждом налоге мы должны разбирать, как на него влияет экономический строй и как влияет интерес того класса, который направляет государственную политику.

II

ФИНАНСОВАЯ НАУКА И ЕЕ ПОДРАЗДЕЛЕНИЯ.

Возникновение финансовой науки. Государственное хозяйство изучается особой наукой, называемой финансовой наукой. С тех пор, как появляется государство и оно начинает вести свое хозяйство, ученые начинают разбирать те или иные вопросы этого хозяйства. Так, например, уже в древней Греции Ксенофонт рассматривал способы получения доходов тогдашним государством и рекомендовал сдавать в аренду государственные имущества, покупаемых государством невольников и взимать таможенные сборы. Со второй половины средних веков финансовые вопросы начинают привлекать к себе внимание ученых. Последние признавали нормальными доходами государства только доходы от государственных земель (домен), а всякие налоги считали исключительными доходами, допустимыми только в крайних случаях. Особенно оживилось обсуждение финансовых вопросов в XVII веке, когда государства Европы стали все больше нуждаться в средствах и когда необходимость введения разных налогов стала очень острой. В Англии XVII века очень оживленно обсуждался вопрос о том, какие налоги лучше — прямые или налоги на потребление. Так как для управления государственными имуществами, государственными монополиями, налогами и пр. нужно было иметь подготовленных чиновников, то в XVII веке в Германии создается особая наука, изучающая все эти вопросы. Сюда входило изучение внешней природы страны, ее хозяйственных рессурсов (источников), способов управления хозяйственной жизнью страны и способов извлечения государственных доходов. В начале XVIII века она получает название камеральной науки. Однако, способ рассмотрения

/ 3215

вопросов был в ней, главным образом, практический. Все вопросы разбирались с точки зрения того, как выгоднее всего поставить государственное хозяйство, какие меры принимать для достижения наибольших доходов. Ученые этого времени все же дали первую попытку создать систематическое изложение основ финансового управления и тем положили основание финансовой науке (Юсти, Зоненфельс).

Сложение финансовой науки. К концу XVIII века мы уже имеем все более обстоятельную разработку финансовых вопросов и не только с практической точки зрения, но и в теоретическом освещении. Законченную теорию обложения дали физиократы, ученые второй половины XVIII века во Франции, которые учили о том, что только земледелие дает чистый доход стране, а потому и обложение должно быть сведено к единому налогу на землю. Если, по существу, это была ложная мысль, то, с точки зрения приемов разработки, физиократы показали правильный путь — необходимость связывать вопросы финансового хозяйства с теориями политической экономии. В этом духе и продолжали научную разработку финансовых вопросов экономисты классической школы, как Смит, Рикардо, Милль.

В трудах этих ученых финансовая наука еще входила составной частью в политическую экономию. Однако, уже во второй четверти XIX века она выделяется в самостоятельную науку и получает сложившийся систематический вид. В университетах учреждаются особые кафедры финансовой науки и появляются крупные труды по этой науке, охватывающие все стороны государственного хозяйства. Одним из первых таких трудов было большое сочинение немецкого профессора Рау: „Основы финансовой науки". Во второй половине XIX столетия наша наука разрастается в крупную ветвь общественных знаний с богатой литературой и разработанными учебниками и руководствами.

Ненаучность финансовой науки. Однако, до последнего времени вся эта литература отличалась недостаточной научностью. Она не пыталась выяснять научные законы появления и развития финансовых явлений, не ставила вопросов о причинах финансовых явлений, а занималась так же, как и камеральная наука XVIII века, вопросами финансовой политики,

рассматривала, что нужно делать для поднятия государственных доходов, разбирала вопросы о преимуществах того или иного налога, о большей справедливости их и т. п. В самых определениях финансовой науки проглядывало стремление разбирать вопросы со стороны практических целей. Так, финансисты конца XIX века определяли финансовую науку, как науку, изучающую наилучшие способы извлечения доходов в пользу государства.

Когда разбирался таким ученым, скажем, подоходный налог, то он перечислял и разбирал его выгоды и невыгоды и, смотря по своим личным симпатиям, приходил к выводу, что введение этого налога желательно или нежелательно. Таким порядком рассматривались все финансовые явления. Так ставили изучение финансовой науки как виднейшие ученые Запада—Лероа-Болье, Маршал, Лоренц Штейн, Шеффле, Эеберг и Адольф Вагнер, так и русские финансисты—Янжул, Ходский и др.

Задачи финансовой теории. Однако, такой подход к изучению финансовой науки совершенно ненаучен. Теория не заключается в изложении личных мнений авторов. Ненаучно ставить вопрос, справедливо или несправедливо прогрессивное обложение (т.-е. обложение тем в большем проценте, чем больше имущество или доход). Для одних людей оно будет казаться справедливым, для других несправедливым, смотря по тому, к какому общественному классу лицо относится. Может ли введение того или другого налога быть желательным, независимо от того, какие классы стоят во главе управления государством? Такая постановка вопросов финансовой науки в корне неправильна и бесплодна, так как она не дает никаких действительно научных выводов. Теория во всех науках должна раскрывать причинную зависимость одних явлений от других и устанавливать эту зависимость в виде научных законов. Согласно этому, финансовая теория должна раскрывать причины, вызывающие к жизни финансовые явления, показать закономерность, т.-е. правильную повторяемость этих явлений в истории, и должна формулировать на этом основании научные законы в области финансового хозяйства.

Здесь как раз должны быть использованы те отправные точки, о которых мы говорили в первой беседе. Наука

должна выяснять зависимость финансовых явлений от строения народного хозяйства каждой эпохи и от строения государства, т.-е. от соотношения классов в данном обществе. Таковы задачи теории финансовой науки.

Части финансовой науки. Но финансовая наука не ограничивается только теорией. Есть в ней другие части, именно финансовая политика, финансовое право и финансовая история. Последняя является систематическим изложением исторического развития финансового хозяйства и его составных частей. Это есть описание финансового хозяйства отдельных стран, как оно фактически развивалось. Финансовая история дает ценнейший и необходимый материал для обобщений и для построения финансовых теорий.

Финансовая политика есть практическое применение финансовых теорий к запросам жизни данной страны в определенный момент. Здесь, действительно, ставятся вопросы о том, что делать, какие налоги лучше всего ввести, какие доходы государства лучше всего развивать. Здесь приходится применять выведенные научные законы к практике в данное время и в данной стране. Поэтому выводы финансовой политики не бывают отвлеченными, обобщенными, а всегда конкретны, т.-е. относятся к отдельным случаям финансовой практики. Не может быть общих решений, общих рецептов финансовой политики для всех случаев. Наоборот, в каждом отдельном случае необходимо принимать в соображение все особенности его и только в применении к этим особенностям делать то или иное предложение.

Наконец, финансовое право есть наука, которая изучает финансовые законы различных стран, т.-е. те законы, которые определяют, каким порядком и какими приемами взимаются налоги и все прочие доходы государства, каким порядком и какими учреждениями составляется, утверждается и проводится в жизнь государственный бюджет, законы, которые определяют органы финансового управления. Финансовое право не просто излагает отдельные финансовые законы — это было бы простым собранием узаконений или их пересказом. Оно приводит их в систему, делает из них правовые обобщения и заключения, сводит их к известным общим правовым началам.

III

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ РАСХОДЫ И ДОХОДЫ И ИХ КЛАССИФИКАЦИЯ.

Части государственного хозяйства. Всякое государственное хозяйство распадается на две части — доходы и расходы, при чем от величины расходов, или от размеров потребностей государства, зависит уже величина доходов. Некоторые ученые полагают, что финансовая наука должна изучать как доходы, так и расходы государства, и потому включают в свое изложение особую часть о расходах.

Суд и войско. Однако, расходы государства чрезвычайно меняются в зависимости от того, какие общественные классы стоят во главе государства и какие потребности людей они удовлетворяют через государство. Были времена, когда суд выполнялся в частном порядке, как своего рода третейское разбирательство между тяжущимися, и когда он содержался за счет лиц, обращавшихся в суд. Так было в первой половине средних веков. Только позднее суд приобретает строго государственный характер. Государство, заинтересованное в том, чтобы суд защищал имущественные интересы правящих классов, начинает назначать судей и содержать их за счет государственной казны. Точно также в эпоху феодализма война проводилась на началах натуральной повинности феодалов, обязанных являться по зову своего короля или князя с определенным числом вооруженных воинов, при чем содержание этого сборного войска происходило за счет местного населения, через территорию которого войско проходило. В эти времена из государственной казны почти ничего не тратилось на войну, но населению от этого было не легче. Проходящие войска забирали по дороге у жителей все, что было им нужно, — провиант, одежду, лошадей. Военные действия в какой-либо местности были величайшим бедствием для населения, так как они кончались полным разорением и даже обезлюдением края. Люди предпочитали разбегаться, куда глаза глядят, чем подвергаться насилиям и грабежам обеих воюющих сторон. История свидетельствует о запустении целых провинций вследствие войн. Изобретение пороха в XIII веке произвело коренной

переворот в способах ведения войн. Появилось огнестрельное оружие, требовавшее длительного обучения, и потому теперь стало невозможно довольствоваться временно набранными людьми. Военное дело становится трудной профессией, к которой люди должны готовиться годами. В результате европейские государства с XIV—XV веков заводят постоянные войска, набираемые из охотников, а часто даже и принудительным путем. Эти войска содержатся уже за счет государства, а потому приходится тратить большие средства на их обмундирование и на их вооружение. С этого времени военные расходы ложатся на государственную казну и становятся главной причиной, которая требует вытягивания из дохода населения все больших и больших средств. К XIX веку милитаризм (стремление государств основать свое могущество на военной силе) становится проклятием человечества, так как он вызывает непрерывно растущие расходы и поглощает не только громадную часть народных доходов, но и лучшие молодые силы страны.

Классовые интересы имущих классов накладывают яркую печать на военное дело. Главным приемом обогащения господствующих классов, сначала феодально-помещичьего, а потом класса капиталистов, являлась война, которая, в случае успеха, давала возможность покорить тот или другой народ, подвергнуть его всяким поборам и грабежу, наложить на него дани или контрибуции, или сделать его экономическим орудием, заставляя его работать на победителей или поставлять им на дешевых условиях продукты своего производства и быть покупателями товаров победителей. Изменяясь в формах и способах порабощения, войны во всей истории сохраняют свою классовую природу. Если государства древности прямо грабили и обращали в рабство побежденные народы, то новейшие государства достигают тех же целей обогащений более тонкими и сложными приемами экономического порабощения.

Военные расходы занимают первенствующее место среди расходов государств нового времени. В Англии, например, в XVII веке эти расходы равнялись двум третям всех государственных расходов, то же было во Франции в XVIII веке. В Пруссии первой половины XIX столетия военные расходы

составляли от 70 до 85% всех государственных расходов. В Московской Руси XVII века расходы на войско достигали половины всех расходов. „Рать,—говорит проф. Ключевский,—вконец заедала казну". При Петре I военные расходы достигали двух третей всех государственных расходов.

Милитаризм. Милитаризм новейшего времени поглощает львиную долю всех средств государств. Так, 6 крупнейших держав Европы (Англия, Франция, Германия, Россия, Австро-Венгрия и Италия) расходовали на военное дело в половине XIX века по 884 мил. руб. в год, в начале XX века их военные расходы поднялись до 2.792 мил. руб., а перед европейской войной составляли 3.307 мил. руб. По отношению к общей сумме государственных расходов это составляло 29%, 21% и 23%. На одного жителя военные расходы падали в эти же периоды в сумме 3 р. 33 к., 6 р. 29 к. и 7 р. 51 к.

Каким ужасающим грузом ложились войны на современное человечество, видно из следующих цифр. По вычислениям американского ученого Богарта, все войны с 1793 г. до 1906 г. стоили 41 миллиард рублей золотом, в том числе все Наполеоновские войны обошлись в 12½ миллиардов, Крымская война — в 3 миллиарда, франко-прусская война 1871 г. — в 3,1 миллиарда, русско-турецкая война 1877—78 г. — в 1,9 миллиарда, русско-японская война — в 11 миллиардов. Но все эти цифры бледнеют перед стоимостью общеевропейской войны 1914—19 г. Она одна обошлась человечеству в 400 миллиардов рублей, т.-е. в 10 раз больше, чем все войны последнего столетия, вместе взятые. В частности, например, Англия истратила на войну 90 миллиардов рублей, что равняется всему народному доходу Англии за 2½ г. Россия издержала (по 31 октября 1917 г.) 52 миллиарда, что составляет ее народный доход за 3½ г. Долги воюющих государств, вследствие последней войны, выросли с 88 миллиардов, в каковой сумме они исчислялись перед войной, до 451 миллиарда, т.-е. увеличились на 363 миллиарда, или в 4 раза.

Расходы королей. Другой составной частью государственных расходов являлись расходы королей и князей на их личные потребности и их двор. Долгое время короли считали себя вправе распоряжаться государственной казной, как своим собственным кошельком. Государственное хозяйство

отождествлялось с частным хозяйством короля. Господствующий класс помещиков не возражал против такого порядка, пока государственное хозяйство пополнялось из доходов от государственных земель и от обложения крестьянства. Напротив того, в значительной доле дворянство, пополнявшее штаты придворных и высших государственных служащих, участвовало в растрате государственных средств, поступавших ему в виде подарков, пенсий, а зачастую и незаконными хищениями. В XVII веке французский король Генрих IV тратил 8 миллионов ливров, из общей суммы государственных доходов в 15 миллионов, на свои прихоти и свой двор. В конце XVII века расходы короля Франции составляли 16 миллионов ливров, что превышало одну пятую часть всех расходов государства. Перед революцией 1789 г. королевский двор обходился до 40 миллионов ливров в год. Испанский король в конце XVIII века тратил на себя и на двор свыше 20% государственного бюджета. Московские цари XVII века тратили на себя от 15 до 20% государственных расходов, императоры России в XVIII веке расточали до 25% государственных доходов. Когда господствующим классам пришлось принять участие в несении налогов, они перестают быть столь снисходительными к тратам королей, как раньше. Они требуют отделения государственного хозяйства от личного хозяйства короля и настаивают на ограничении расходов короля из государственных средств определенной суммой, отпускаемой по постановлению парламента и называемой цивильным листом. На этой почве разыгралась борьба между королевской властью и сословиями в Англии в средине XVII века, которая привела к революции и торжеству парламентаризма, давшего власть в государстве имущим классам через их представительство в парламенте. В настоящее время в Англии король получает из государственных средств 4 миллиона руб. в год, итальянский король — 4,2 миллиона, бельгийский — 1,2 миллиона. Президент французской республики получает около $^3/_4$ миллионов вместе с расходами на разъезды. В дореволюционной России император получал из государственных средств около 13 миллионов руб., что составляло около 0,4% всех государственных расходов, но при этом следует иметь в виду, что, кроме того, колоссальные

доходы поступали русскому императору от удельных и кабинетских земель с их неисчислимыми горными и лесными богатствами. К удельным землям были отнесены громадные площади земель по закону Павла I, как фонд для содержания императорской фамилии. Кабинетские земли, выделенные, главным образом, в Сибири, составляли источник доходов для царствующего императора. Резкое отличие от практики иностранных государств и дореволюционной России представляет порядок в СССР, где высший представитель государственной власти — председатель ВЦИК'а — получает по ставкам ответственных работников.

Расходы по государственным займам. Крупную часть государственных расходов составляют платежи по государственным займам. Эти займы заключались, главным образом, на ведение войн и составляют следствие того же милитаризма. В меньшей части они заключались на покрытие дефицитов и на постройки государственных железных дорог. Рост государственных долгов рисуется следующими цифрами. В начале XVIII века долги всех стран составляли сумму в 3 миллиарда золотых рублей, в конце XVIII века — 5 миллиардов, после Наполеоновских войн в 1816 г. поднялись до 14 миллиардов, в 1862 г. они равнялись уже 27 миллиардам, в 1873 г. — 60 миллиардам, а в 1920 г. — уже 500 миллиардам. Перед мировой войной платежи по государственным долгам всех стран равнялись 14% всех расходов, а после войны поднялись до 25%.

Значительные расходы несет государство на администрацию и суд, которые поддерживают порядок в интересах господствующих классов. Перед войной 1914 г. эти расходы составляли в Англии 19% всех расходов государства, во Франции — 22%, в Бельгии — 25%, в России — 16%. После войны эти расходы были чрезвычайно сжаты, вследствие финансовых затруднений (до 7%).

Культурные расходы. Если главную часть государственных расходов в капиталистических странах составляют расходы, обусловленные интересами имущих классов, то расходы на культурные цели занимают сравнительно очень скромную долю. В течение средних веков народное образование совершенно не входило в задачи государства, а являлось

делом частных лиц и благотворительных учреждений, например, монастырей. Частные организации и лица заводили школы и брали с желающих учиться деньги, довольно значительные для того времени. Таким образом, образование было доступно только состоятельным группам населения. С XV—XVI веков государство начинает интересоваться просвещением, да и то, главным образом, с точки зрения подготовки нужных ему чиновников. Государство ограничивается устройством небольшого числа школ, принимая содержание их на свой счет, но принимает в них исключительно детей привилегированных классов для подготовки их к государственной службе. Только в XIX столетии делаются первые шаги государств по развитию народного образования, по учреждению начальных школ, ремесленных и других специальных учебных заведений для детей трудящихся классов, отчасти по настойчивому требованию этих последних, отчасти в силу необходимости подготовлять для усложняющихся капиталистических предприятий более образованный контингент рабочих. Приведем несколько цифр. Расходы на просвещение во Франции составляли еще в начале XIX столетия всего 50.000 франков и только к средине столетия они достигают 1 мил. франков, а в начале XX века поднимаются до 7—8% всех государственных расходов. В Пруссии расходы на образование равнялись 4% в начале XIX века и 10% в конце его. В России в конце XVIII века расходы на образование составляли около 1 мил. руб., или 1,5% всех государственных расходов, при чем вся эта сумма шла на учебные заведения для привилегированных классов, народные же школы должны были содержаться на счет самих крестьян. В 70-х годах XIX века расходы России на просвещение равнялись 2% бюджета, в начале XX века 4% и перед войной они дошли до 6%. Во всех современных государствах государственные расходы шли, главным образом, на содержание высших и средних учебных заведений, доступных преимущественно детям более имущих классов, а низшее образование было предоставлено на попечение местного самоуправления.

Новой статьей государственных расходов в XIX столетии появляются расходы по, так называемому, социальному

страхованию, которое начинает вводиться в более развитых капиталистических странах под влиянием требований рабочего класса. Обеспечение старости, например, в одних странах производится путем страхования самих рабочих, но государство приплачивает небольшие суммы к выдаваемым страховыми учреждениями пенсиям (так было в Германии). В других странах, как в Англии, обеспечение стариков производится прямо за счет государства путем выдачи государственной пенсии, правда, более, чем скромных размеров.

Расходы СССР и иностранных государств. СССР приходится строить свои расходы в условиях капиталистического окружения. Отсюда необходимость тратить средства на государственную оборону. Но и в этом расходе Советское государство ограничивает себя самым необходимым. В 1922—23 г. этот расход составлял только 16% всего государственного бюджета. На 1924—25 г. из общей суммы всех расходов в 2.279 миллионов руб. на военный и морской комиссариат ассигнуется 407 мил. руб., что составляет 18% общей суммы расходов. В 1922—23 г. расходы на управление и суд составляли в СССР 5,4% всех расходов, расходы на просвещение и здравоохранение (кроме расходов местных органов)— почти 5%. Никаких расходов на уплату государственных долгов Союз не несет, благодаря аннулированию прежних долгов в 1917 г. Зато расходы на народное хозяйство и его восстановление превышают половину всей суммы расходов (54%). Сюда входят расходы на транспорт, почту и телеграф, на финансирование (денежную поддержку) промышленности, сельского хозяйства, Госбанка, кооперации и пр.

Резкую разницу представляют собой бюджеты капиталистических стран. Возьмем сначала довоенное время. Во Франции, например, в 1911 г. из всех государственных расходов 29% падало на платежи по долгам, на армию и флот 31%, на управление и суд 5% и в то же время на просвещение 7%, на развитие сельского хозяйства, промышленности и торговли 9%, остальное шло на расходы финансового управления, на дипломатию и пр. В дореволюционной России в 1912 г. государственные расходы распределялись таким образом: на платежи по долгам — 17%, на армию и флот — 24%, на управление и суд — 13%, на просвещение — 6%,

на транспорт—23%, на развитие сельского хозяйства, промышленности и торговли — 2%. Если взять новейшую Англию, то картина ее расходов в 1923 — 24 г. такова: из 788,8 мил. фунтов стерлингов годовых доходов на уплату долгов идет 43%, на армию и флот—13,4%, а если причислить сюда еще и военные пенсии, то 21,4%, на гражданское управление—22% (без военных пенсий), на все остальные потребности — 13,6%.

Невключение расходов в финансовую науку. Следует ли включать в финансовую науку изучение расходов, производимых государством для покрытия своих потребностей? Мы видели, что объем и направление государственных потребностей, покрываемых из государственных средств, определяется в каждом государстве тем, какие классы находятся у власти и какие их интересы определяют собой направление политики государства. Изучение этой политики, ее содержания и изменений, в истории составляет предмет других наук, именно науки об управлении (или административного права) и науки экономической политики. Если бы финансовая наука вздумала включать в свое рассмотрение содержание государственной политики, она повторяла бы работу других наук, что, конечно, нецелесообразно. Поэтому финансовая наука не входит в подробности того, какие потребности возникают у государства и какой характер они имеют. Она принимает эти расходы, как величину данную, и от нее уже исходит, признавая необходимость покрытия этих расходов собираемыми доходами.

Деление государственных расходов. Следует упомянуть о существующих классификациях (делениях на группы) государственных расходов, так как с этими классификациями мы встречаемся в государственном бюджете (цифровом плане государственного хозяйства). Наиболее распространенное деление расходов есть деление их по ведомствам. Таким образом, в западно-европейских государствах расходы делятся по министерствам, а в СССР по комиссариатам. В некоторых же странах расходы делятся по предметам их назначения. Так поставлено дело, например, в Англии. Здесь мы имеем расходы на армию, флот и гражданское управление (расходы на последнее, в свою очередь, подразделяются на 7 групп) и на расходы по взиманию налогов.

Существует еще деление расходов на обыкновенные и чрезвычайные. Под первыми разумеются расходы, повторяющиеся из года в год, как нормальные расходы государства, например, расходы на содержание служащих, расходы на армию и флот на мирном положении и т. д. Чрезвычайными расходами являются те, которые не повторяются ежегодно, а вызываются какими-либо исключительными обстоятельствами, например, войной, неурожаем, постройкой новых железных дорог, перевооружением армии и пр. Впрочем, в некоторых государствах такого деления совсем не существует.

Итак, оставляя вне рассмотрения расходы государства (кроме указанных общих замечаний), мы сосредоточиваем в финансовой науке наше главное внимание на изучении доходов государства и способов их получения.

Деление государственных доходов. Обычно ученые делят доходы государства на две группы: 1) доходы частно-правовые и 2) доходы публично-правовые. Первые доходы относятся к тем случаям, когда государство хозяйничает наравне с частными хозяйствами. Оно одинаково с ними выступает на рынке, подчиняется слагающимся на рынке ценам и условиям конкуренции с частными хозяйствами. Так, например, государство ведет свое лесное хозяйство, продает лес на рынке наравне с частными лесопромышленниками. Или оно имеет заводы и фабрики, которые действуют наряду с частными предприятиями, и продает их изделия на рынке, подчиняясь закону спроса и предложения.

Доходы публично-правовые опираются на принудительную власть государства, т.-е. получаются государством принудительным порядком. Сюда относятся всякие принудительные сборы, а также доходы, вытекающие из государственных монополий.

К частно-правовым доходам финансисты относят доходы от государственных имуществ и предприятий, используемых на одинаковых основаниях с частными имуществами и предприятиями, т.-е. не пользующихся монопольными правами. К государственным имуществам, называемым доменами, относятся в капиталистических государствах земли, леса и специальные угодья, как рыбные ловли. Публично-правовыми

доходами считаются налоги, пошлины и регалии, т.-е. государственные монополии на какую-нибудь отрасль народного хозяйства.

Однако, эта классификация доходов, подходящая для капиталистических стран, оказывается непригодной для финансовой системы Советского Союза. Советское государство настолько расширило границы своей хозяйственной деятельности, что не приходится говорить не только о преобладающей роли частных хозяйств, но и о сколько-нибудь значительной их деятельности.

Возьмем, например, использование государственных земель или лесов. В капиталистических странах государственные земли составляют сравнительно незначительную часть всей земельной площади, главная часть которой принадлежит частным лицам в собственность. В СССР вся земля национализирована и составляет собственность Советского государства. Поэтому совершенно не может быть речи об использовании этой земли государством на одинаковых условиях с частными собственниками. То же следует сказать о лесах, которые находятся целиком в распоряжении государства, как национализированный лесной фонд.

Наконец, возьмем национализированную промышленность. В целом ряде областей эта промышленность полностью обнимает все существующие предприятия, в отличие от капиталистических государств, в которых государственные предприятия встречаются, как единичные случаи, и тонут в массе частных предприятий. Правда, мы не имеем формально провозглашенной государством монополии на эти национализированные отрасли промышленности. Но фактически государственная промышленность (за очень немногими исключениями) полностью господствует в народном хозяйстве, может диктовать цены, поднимать их или снижать, не имея надобности считаться ни с какими частными конкурентами. Очевидно, характер и направление деятельности этих государственных предприятий в корне будут отличаться от характера и направления государственных предприятий в капиталистической стране.

Тем не менее мы имеем в Советском Союзе государственные доходы, получаемые от государственных земель,

государственных лесов, промышленных и торговых предприятий, банков и других хозяйственных организаций государства. Чем они будут отличаться от доходов в виде налогов, пошлин и регалий? Очевидно, не тем, что при их получении государство действует в условиях конкуренции с частными хозяйствами, а тем, что здесь основой дохода является хозяйственная деятельность государства, не имеющая принудительного характера. Как скоро промышленному делу государства придана эта принудительность, т.-е. оно сделано монополией, то и доход от такой промышленной монополии переходит в группу доходов принудительного характера.

В советской финансовой системе следует, таким образом, установить деление государственных доходов на доходы, вытекающие из хозяйственной деятельности государства, не имеющей принудительного характера, и доходы, обусловленные принуждением государства. Финансовая практика СССР до некоторой степени сама наметила такое подразделение, установив группы неналоговых и налоговых доходов.

IV

ХОЗЯЙСТВЕННЫЕ ДОХОДЫ ГОСУДАРСТВА.

Домениальный строй. В средние века земля была почти единственным источником существования общества. Почти все население занималось сельским хозяйством. Земля, бывшая в ограниченном количестве, постепенно присваивалась в частную собственность сильнейшими и влиятельнейшими классами, но государство, олицетворяемое в те времена королем или князем, точно также завладевало громадными площадями земли. Обычно земли, никем не захваченные и не обработанные, считались государственной собственностью. Затем при завоеваниях король обычно объявлял завоеванную землю достоянием государства. Когда дворянин-помещик впадал в немилость короля и подвергался преследованиям, его земля часто конфисковалась в пользу государства. Во время Великой французской революции все земли дворян-эмигрантов были конфискованы и составили фонд, так называемых, национальных имуществ. В истории были случаи

конфискации монастырских и церковных земель в пользу государства (секуляризация церковных земель), например, в Англии в первой половине XVI века при Генрихе VIII.

В первой половине средних веков, при господстве натурального хозяйства, принадлежащие государству земли могли быть использованы тоже только натуральным способом, именно: зависимые от короля или князя крестьяне обрабатывали эти земли и за это должны были сдавать часть произведенных продуктов приказчикам короля, которые направляли их в королевские склады. Оттуда эти продукты шли уже в хозяйство короля на прокормление его, его семьи и придворных. Таким образом, хозяйство короля, которое в те времена отождествлялось с хозяйством государства, носило такой же натуральный характер, как и хозяйства помещиков и крестьян, отличаясь от них только более крупными размерами. Из рукописной книги: „Capitulare de villis", составленной в царствование французского короля Карла I в VIII веке, мы можем видеть, что представляло собой в те времена государственное хозяйство. В этой книге заключались описи королевских имений, с указанием количества земли, годной для обработки, количества скота, построек, числа крепостных крестьян, перечня всех припасов, имеющихся в кладовых и амбарах отдельных поместий, и пр. Этот строй государственного хозяйства, заключающийся в получении доходов от государственных земель в натуре для содержания короля и его двора, носит название домениального строя. Конечно, домениальный строй мог существовать до тех пор, пока господствовало натуральное хозяйство. По мере вытеснения натурального хозяйства денежным, меняется и строй государственного хозяйства, в первую очередь перешедшего на денежные формы. К XVI—XVII векам в государственном хозяйстве уже стал господствовать денежный характер. Но в руках государства продолжали оставаться громадные площади государственных земель, которые было необходимо хозяйственно использовать. Государство пыталось вести собственные крупные хозяйства при помощи наемных управляющих и служащих, однако, эти попытки обычно кончались неудачей, так как дело велось без надлежащей хозяйственности.

Использование государственных земель. К XVIII столетию наметились два способа использования государственных земель: продажа их в частные руки и сдача в аренду. Первый способ как раз мотивировался неумением казны хорошо хозяйничать на своей земле. Говорили, что надо передать землю в руки частных лиц, которые сумеют завести на ней правильное и доходное хозяйство, побуждаемые к тому своим личным интересом. В таком духе защищал необходимость продажи государственных земель знаменитый экономист XVIII века Адам Смит.

Продажа государственных земель. С конца XVIII столетия продажа государственных земель применяется многими государствами Европы: Германией, Австрией, Францией и др. Большое влияние на распространение этого способа оказали интересы развивающейся буржуазии, которая стремилась к приобретению земельной собственности по целому ряду мотивов. Она хотела этим путем получить такое же социальное влияние и вес, как поместное дворянство, она видела в покупке земли выгодное помещение капитала в такую форму, которая сама собой возрастает в ценности по мере увеличения народонаселения и спроса на землю. Наконец, часто ей была нужна земля, как территория для устройства промышленных предприятий. Кроме того, к продаже земель побуждали государства в конце XVIII и начале XIX века финансовые затруднения, именно потребность в деньгах на ведение многочисленных войн того времени и постоянные дефициты в государственном бюджете. Во Франции в конце XVIII века правительство распродавало национальные земли, полученные путем конфискации владений эмигрантов, в руки мелких земледельцев, чтобы удовлетворить запросам новых общественных классов, выдвинутых революцией.

В России в XVIII столетии громадные пространства государственных земель, в особенности в южной половине России, были розданы императорами и императрицами бесчисленным любимцам и приближенным. К этому времени относится образование массы крупных дворянских имений.

Колонизация государственных земель. Распродажа государственных земель практиковалась также, как способ колонизации пустопорожних пространств. Такой прием

применила Англия в отношении своей колонии Австралии во второй и третьей четверти XIX века. Английское правительство полагало, что сможет заселить новую колонию, если начнет распродавать по дешевым ценам земли в частные руки. Действительно, ряд капиталистов скупил в этот период громадные пространства государственных земель, но в результате никакого действительного заселения колонии от этого не произошло. Образовались только крупнейшие поместья (латифундии) в руках частных лиц, которые держали землю и не позволяли на ней селиться трудовым земледельцам в расчете, что со временем эта земля сильно вырастет в цене и тогда они продадут ее с громадной выгодой. В конце XIX века перед правительствами Австралийских Штатов, получивших автономию, встал вопрос о создании действительной колонизации на всех этих громадных пространствах, принадлежавших крупным капиталистам, в лучшем случае допускавшим на своих землях пастьбу овец. Пришлось принять ряд мер, чтобы понудить этих частных собственников продать их земли обратно государству, которое могло бы их раздать мелким фермерам трудового типа. Были введены на такие земли специальные, очень высокие налоги, которые, действительно, заставили многих владельцев отказаться от земли в пользу государства.

В Соединенных Штатах Северной Америки громадные пространства земли в западных штатах, являвшиеся местом кочевок индейцев, были куплены правительством у индийских племен и у европейских государств, владевших ими, как колониями. Когда перед государством встал вопрос о желательности заселения этих пространств земледельцами для развития там сельского хозяйства, то государственная власть начинает принимать ряд поощрительных мер в этом направлении. Американским гражданам было предоставлено право получать наделы казенной земли за незначительную сумму (от 2 р. 50 к. до 4 р. за экр, который равняется одной трети десятины), а с 1862 года еще дешевле. Участки нарезывались от 40 до 320 акров. Этим путем происходило заселение западных штатов, и сельское хозяйство Соединенных Штатов получило быстрое развитие. Наряду с этим правительство раздавало большие пространства земли

железнодорожным компаниям, проводившим линии в незаселенных местностях, как своего рода премию за строительство. Однако, эти премии составили территории, простиравшиеся на 3—5 миль в обе стороны от полотна, а иногда даже на 10—20 миль. Таким путем Северная дорога получила от американского правительства площадь в 58 миллионов экров, имевших ценность по самому скромному расчету до 1.200 миллионов рублей золотом. Эти земли были распроданы железными дорогами в первую очередь после того, как линии были проведены и дороги начали действовать. На такой операции, очень невыгодной для казны и очень выгодной для железных дорог, сказалось влияние капиталистов на законодательство и правительство Соединенных Штатов.

К концу XIX столетия система распродажи и раздачи государственных земель почти везде прекращается, так как перед государством встает в грозной форме вопрос о наделении землей безземельного и малоземельного сельского населения, и оно старается сохранить оставшиеся земли, как фонд для устройства крестьянских участков.

Сдача в аренду. Оставшиеся у государства земли использовываются в европейских странах путем сдачи в аренду. Обычно сдача в аренду происходила на несколько лет — до 10—12 лет и имела в виду крестьян, нуждающихся в земле. Однако, в старой России до 80-х годов XIX века сдача казенных земель происходила крупными участками, которые снимались посредниками. Эти посредники затем разделяли весь участок на небольшие полосы, сдаваемые ими уже крестьянам в несколько раз дороже казенной аренды. С 80-х годов были сделаны некоторые облегчения в том смысле, чтобы дать возможность снимать нужную землю крестьянам непосредственно от казны.

Национализированная земля СССР. Совершенно своеобразно стоит вопрос о государственных землях в Советском Союзе. Если вся земельная площадь, не исключая и крестьянской, была объявлена национализированной, то фактически эта мера отразилась только на помещичьем хозяйстве, ликвидировав его полностью. Крестьянские же хозяйства трудового характера остались неприкосновенными, только

изменилось правовое основание владения крестьян землей: они перестали быть собственниками, а обратились в бессрочных пользователей.

Государство конфисковало земли помещиков, церковные и монастырские, удельные и кабинетские. Значительная часть этих земель отошла в дополнительное наделение крестьян, а оставшаяся часть обращена в запасный фонд для будущих наделений землей трудящихся. Некоторые образцово поставленные имения помещиков были обращены в государственные хозяйства (совхозы). Наконец, часть земель, принадлежавших раньше сахарным заводам и другим промышленным предприятиям, связанным с сельским хозяйством, была оставлена за вновь образовавшимися государственными предприятиями тоже в качестве совхозов.

Использование государственных земель в качестве совхозов — дело новое, требующее затраты больших капиталов, которых государство сейчас не имеет. Кроме того, не хватает знающего, добросовестного и хозяйственного персонала для управления. В результате многие совхозы в настоящее время дают убыток и требуют коренного улучшения в постановке дела. Там, где удачно разрешены вопросы о средствах и служащих, дело идет лучше. В 1922—23 г. поступило в СССР доходов от советских сельских хозяйств, от конноводства и других животноводческих учреждений всего 44.000 руб.

Остающиеся свободными земли сдаются в аренду как крестьянам, так и на началах концессий. Мысль о применении концессий к использованию свободных земельных фондов вызвана необходимостью всемерного развития продукции сельского хозяйства, как основы для сбыта наших промышленных изделий и вообще основы нашего экономического прогресса. Поскольку представляется возможным привлечь иностранный капитал к обработке больших пространств на началах усовершенствованного хозяйства, эта мысль имеет значение. С одной стороны, увеличивается производство сельско-хозяйственных продуктов, следовательно, увеличивается доход страны, остающийся в большей своей части, как плата за труд и как участие государства в доходе, внутри страны. С другой стороны, окрестное население

получает наглядные уроки, как следует вести рациональное хозяйство с применением усовершенствованных приемов, например, тракторов и пр. Наконец, по окончании концессии Советское государство получит от концессионера все постройки и весь живой и мертвый инвентарь. От аренды земель и других угодий СССР получил в 1922—23 г. всего 1 мил. руб. с небольшим (против 16 мил. руб. до войны), за первую половину 1923—24 г.—около 2 миллионов рублей. До последнего времени совхозы и промышленные государственные предприятия, пользовавшиеся землей, не платили за нее никакой арендной платы Между тем, они, конечно, извлекали из нее доходы, в частности, так называемую, земельную ренту. Раз эти предприятия перешли на хозяйственный расчет и должны, следовательно, покрывать своими доходами все расходы, то естественно встал вопрос о необходимости для них уплачивать арендную плату за пользование государственной землей. Этот вопрос поставлен в высших государственных учреждениях Союза и, вероятно, будет решен в положительном смысле.

Охрана лесов. Другим важнейшим государственным имуществом являются леса. Относительно лесов всегда было иное мнение, чем относительно земель: считалось более целесообразным оставлять их в собственности государства, так как частные собственники хищнически вырубали свои леса, в результате чего происходило более раннее и быстрое таяние снегов, обмеление рек, развитие оврагов и ухудшение климата (в смысле развития засух). С XVIII века почти все государства начинают принимать меры к ограничению произвола частных собственников в рубке лесов. Вводятся правила, которые совершенно запрещают вырубку некоторых лесов, необходимых для предупреждения образования оврагов, оползней по берегам рек, сыпучих песков и пр., и требуют получения особых разрешений от лесного ведомства на рубку леса вообще. Некоторые ограничения в свободе рубки лесов, которые были введены Петром I в России с начала XVIII века, дали очень благодетельные результаты. Однако, Екатерина II, покровительствовавшая поместному дворянству во всех отношениях, отменила всякие ограничения, в результате чего начались опустошительные вырубки частных лесов,

и многие районы России ко второй половине XIX века совершенно лишились лесных пространств.

Государственные леса. Самым действительным средством упорядочения лесного хозяйства считалось сохранение за государством его лесов и их увеличение путем искусственного лесонасаждения. О конфискации частных лесов в пользу государства в условиях капиталистического строя не могло быть и речи. Государство не было заинтересовано в извлечении возможно большего дохода из своих лесов и могло заводить правильное лесное хозяйство, которое давало меньший доход, но зато обеспечивало сохранение лесной площади в неприкосновенности. Правильное лесное хозяйство заключалось в том, что известная большая площадь леса разделялась на участки с таким расчетом, чтобы они вырубались постепенно. По мере вырубки следующих участков ранее вырубленные участки покрываются новым лесом, и когда приступают к вырубке последнего участка, на первом участке уже вырастает зрелый лес, готовый к вырубке.

Леса России. Россия издавна славилась богатством лесов. Однако, за последние полтора столетия она сильно обезлесилась. Многие части Украины стали совершенно безлесными. Но и теперь наша страна является одной из самых богатых лесами. До революции считалось в одной Европейской России до 172 миллионов десятин леса, из которых 118 мил. были государственными. Правда, большая часть этих лесов расположена в северных губерниях, часто в пустынных и незаселенных местностях, но опыт Канады и других стран показывает, что возможны способы эксплоатации лесов и в безлюдных местностях путем проложения легких временных железнодорожных веток. Перед войной 1914—18 г. валовой доход от казенных лесов России достигал 90 мил. руб., а чистый доход был около 60 мил. руб. Но эта сумма могла бы быть во много раз больше, если бы лесное хозяйство государства было поставлено правильно. Между тем, эта отрасль хозяйства страдала особенно большими недостатками. Площадь многих лесничеств была слишком велика для того, чтобы лесничие имели возможность фактического их объезда, надзора и плодотворного управления ими. Часть

казенных лесов не была даже учтена, особенно в Сибири. Только небольшая часть их была изучена и размечена для правильной эксплоатации (так называемые устроенные леса). Таким образом, значительная часть лесных площадей, особенно находящаяся в безлюдных местностях, совершенно не обрабатывалась, и леса гибли на корню от гниения.

Леса СССР. В СССР все леса так же, как и земли, были объявлены государственным достоянием. В составе Наркомзема существует особое лесное управление, которое заведует всеми лесами и распоряжается использованием надлежащих участков. Надо отметить, что за годы революции во многих местностях, благодаря недостатку топлива, происходила чрезмерная вырубка лесов (переруб), которая повела к некоторому истощению лесных богатств. В настоящее время перед лесным управлением лежат большие задачи: необходимо провести устройство лесов на всей лесной площади, доступной для использования, нужно разработать планы лесорубок и привлечь материальные средства к разработке лесов.

Способы эксплоатации лесов. Способы эксплоатации лесов в СССР трояки: 1) государство в лице лесного управления само занимается рубкой лесов. На Украине этим занимается особое управление при Наркомземе, именуемое ВУПЛ (Всеукраинское управление лесов); 2) государство предоставляет право вырубки на отведенных участках за установленную плату хозяйственным организациям местного характера, которые учреждены для ведения лесного дела (лесным трестам, лесообъединениям местного значения), а также профессиональным организациям и частным лицам; 3) государство предоставляет право эксплоатации лесов, главным образом, в малонаселенных районах севера и Сибири, специальным смешанным обществам с участием иностранного капитала на началах концессий. Таковы общества Англоруслес, Голландруслес и др.

В 1922—23 г. Советским Союзом было получено дохода от лесов всего 21,2 мил. руб., за 1923—24 г.—36,8 мил. руб. На 1924—25 г. предполагается получить дохода уже 60 мил. руб. Конечно, это небольшая часть того, что возможно было бы получить от наших грандиозных лесных богатств, и на развитие этой отрасли государственного хозяйства следует

обратить усиленное внимание, привлекая сюда концессионный иностранный капитал. Если принять во внимание, что общая площадь лесов, включая Сибирь и Кавказ, составляет около 300 миллионов десятин, то доведение дохода хотя бы до 1 рубля с десятины дало бы государству сумму в 300 мил. руб. Между тем, до войны в России чистый доход с десятины леса не превышал 30—32 коп. В германских государствах десятина казенного леса давала до войны по 6—8 руб., а в Вюртемберге — даже свыше 20 руб. Не забудем, что в разных местах Союза имеются особенно ценные породы леса: так, в западной части Украины имеется много дуба, на Северном Кавказе — бук, из которого выделывается ценная клепка, и пр. Конечно, для использования наших больших лесных богатств нужна значительная подготовительная работа лесного ведомства в смысле учета лесов и выработки планов их эксплоатации. Это требует наличия лесных специалистов, которых у нас очень мало, требует средств и времени.

Государственная промышленность прежде. Обращаясь теперь к промышленности, мы видим, что капиталистические государства никогда не вели в широких размерах промышленных предприятий, предоставляя их частным лицам. Только в период зарождения промышленности государство брало на себя устройство фабрик и заводов в качестве показательных предприятий для насаждения желательных государству отраслей промышленности. Так, в XVIII веке были устроены в ряде стран государственные фарфоровые фабрики, например, знаменитая Севрская фабрика во Франции, Саксонская фабрика в Саксонии, Копенгагенская фабрика в Дании, императорская фабрика в России. По тем же соображениям устраивались суконные фабрики, писчебумажные фабрики и др. Кроме того, государство, желая обеспечить себя военным снаряжением, устраивало оружейные заводы, пушечные и пороховые заводы, а в новейшее время — фабрики взрывчатых веществ. В России XVIII века при Петре I были учреждены казенные горные заводы на Урале для поощрения и развития горного дела. Все эти предприятия считались единицами и не играли большой роли в общем строе народного хозяйства. Большая часть их, заведенная еще до XIX столетия, велась казной по традиции. Казенные горные

заводы России до революции давали значительный убыток, так что поднимался даже вопрос о их закрытии и передаче в частные руки. Насколько ничтожны были доходы государства от казенных промышленных предприятий, видно из того, что по росписи на 1912 год от казенных типографий, пороховых и артиллерийских заводов, солеваренных заводов и экспедиции заготовления государственных бумаг было поставлено дохода около 3 мил. руб. По казенным горным заводам доход составлял 16,7 мил. руб., а расход — 21 мил. руб.

Государственная промышленность СССР. Совершенно другую картину представляет финансовая система СССР в отношении промышленности. Здесь вся крупная промышленность национализирована, изъята из рук частных предпринимателей и, таким образом, как промышленность государственная, входит в круг финансового хозяйства. Правда, после мировой и гражданской войны эта промышленность перешла в руки государства чрезвычайно ослабленной. Ее производительность упала, капиталы частью истрачены, частью сильно изношены. Государство получило свою крупную промышленность в тяжелом состоянии, требовавшем больших материальных пособий со стороны самого государства. В период старой экономической политики вся национализированная промышленность находилась на иждивении Советского государства, которое снабжало ее средствами, денежными и сырьевыми, не задаваясь вопросом о том, дает ли она чистый доход или нет. Переход к новой экономической политике поставил вопрос в новую плоскость. Государственная промышленность должна была перестать быть пенсионером государства и должна была перейти на хозяйственный расчет, т.-е. вести свое хозяйство так, чтобы покрывать свои расходы из собственных же доходов и стремиться не только к достижению бездефицитного состояния, но и к умеренным доходам. В последние три года государственная промышленность сделала большие успехи как в смысле повышения продукции и производительности труда, так и в смысле восстановления капиталов. В общем и целом считается, что государственная промышленность восстановилась до 60% довоенного состояния.

Финансовое значение госпромышленности. По существующим положениям государственная промышленность должна отчислять в пользу государственного бюджета часть своей чистой прибыли, при чем определение этой части предоставлено особой междуведомственной комиссии. Но в настоящее время чистая прибыль получается далеко не во всех государственных предприятиях. Прибыльными являются по большей части предприятия легкой индустрии, как-то: текстильная, пищевая и пр. Наоборот, тяжелая индустрия, к которой относятся каменноугольная и металлургическая, до сих пор имеет большой дефицит, который государство покрывает из общегосударственных средств. По опубликованной в печати сводке 84 балансов государственных трестов СССР на 1 октября 1923 г. часть трестов дала чистый доход в размере 39 мил. руб., но в то же время другая часть их дала дефицит в 84 мил. руб., так что в общем от государственной промышленности получился убыток в 45 мил. руб. За первую половину 1923—24 г. доход от промышленных и торговых предприятий, переведенных на хозяйственный расчет, составил сумму в 11 мил. руб. По бюджету 1922—23 г. значится выданными на финансирование промышленности 123 мил. руб., в 1923—24 г.—85 мил. руб. По бюджетному плану на 1924—25 г. предполагается получить дохода от государственной промышленности 50 мил. руб., а имеется в виду выдать бюджетных ассигнований на промышленность 59,6 мил. руб. Таким образом, постепенно государственная промышленность выпрямляется и недалеко то время, когда она будет фигурировать в бюджете уже в качестве доходной статьи.

Доход от Госбанка. К неналоговым доходам СССР следует отнести в заключение доход, который государство получает от своего Государственного банка. Нам придется говорить о нем более подробно в отделе государственного кредита, а здесь мы упоминаем о нем лишь с точки зрения финансовых результатов для государственной казны. Правда, сейчас доход казны от Госбанка невелик, но он должен будет составить в ближайшем будущем все же небезинтересную сумму. До войны прибыль старого Государственного банка, поступавшая в казну, превышала 20 мил. руб., а в 1910 г. составила даже 38 мил. руб. В 1922—23 г. доход

казны от Госбанка показан в 89.000 руб., а для 1923—24 г. он составляет уже 10 мил. руб.

Госбанк в СССР имеет исключительное право на выпуск банкнот, именуемых червонцами. Поскольку эти банкноты не покрываются металлическими деньгами и иностранной валютой, они составляют доход государства, правда, не проходящий по государственному бюджету, но тем не менее обогащающий средства государства для банковского кредитования разных отраслей народного хозяйства. На 1 декабря 1924 г. из выпущенных банкнот на сумму 577 мил. руб. непокрытых металлом и иностранной валютой было 337 мил. руб. Это и есть банковый доход Советского государства.

V

РЕГАЛИИ.

Понятие регалий. Регалиями называются монополии государства в известной области народного хозяйства. Например, государство монополизирует добычу соли, объявляет своей монополией табачную промышленность, делает своей монополией торговлю водкой и т. д. В средние века в погоне за денежными доходами государство широко развивало свои торговые монополии. В западно-европейских государствах тогда существовали регалии на лес, соль, рыбную ловлю, охоту, ветряные мельницы, на табак, в Московской Руси были регалии соляная, звериная, рыбная, селитряная, табачная, водочная и ряд других. К XIX веку сохранились наиболее важные регалии.

Виды регалий. Обычно ученые подразделяют регалии на две группы: общественные и фискальные. Общественные регалии брались государством в свои руки в целях наилучшего удовлетворения потребности населения, а фискальные имели в виду исключительно цель извлечения этим путем наибольшего дохода в пользу государства. Возьмем, например, почту. В некоторых государствах в конце средних веков и в начале новой истории (XVI—XVIII века) почту устраивали частные кампании и частные лица. Однако, в их руках почта оставалась коммерческим предприятием, которое велось в таких пределах, в каких оно давало доход. Поэтому частная

почта не проводилась в глухие и малонаселенные места, так как сношения с ними не окупали расходов. Она не заботилась об удешевлении почтовых расходов, что важно для развития почты, как одного из двигателей духовной культуры. Частная почта, наконец, не обеспечивала от нарушения почтовой тайны в интересах хозяев или их знакомых и друзей. Государство само было заинтересовано в том, чтобы его почтовые отправления были обеспечены в смысле тайны. В результате всего этого к XVIII веку во всех странах упрочивается система государственной почты, при чем для укрепления хозяйственной стороны дела, т.-е. для обеспечения поступления достаточных доходов государство объявляет почту своей монополией и запрещает частным лицам заниматься в виде промысла перевозкой писем и посылок.

К общественным регалиям ученые причисляют почту, телеграф, телефон, железные дороги, горную и монетную регалии; к фискальным регалиям — табачную, соляную, питейную, спичечную. Обыкновенно в общественных регалиях государство взимало плату, только покрывавшую его расходы по ведению дела и иногда немного их превышающую. Наоборот, в фискальных регалиях государство поднимало цену за монопольный продукт значительно выше себестоимости, так что получало большую прибыль, составлявшую нередко 100 и более процентов. Так, например, в питейной монополии дореволюционной России бутылка казенной водки, обходившаяся казне около 10 коп., продавалась по 50 коп.

Проблема регалий в СССР. В условиях хозяйственного строя СССР возникает вопрос, можно ли выделить из всех государственных предприятий особую группу в качестве регалий. Дело в том, что большая часть промышленных предприятий, банковых предприятий и много торговых предприятий принадлежит государству и имеет фактическую монополию, так как иных предприятий, которые принадлежали бы частным лицам, не существует. Однако, все же большая разница, имеет ли государство только фактическую монополию, или это монополия, провозглашенная законом, т.-е. юридическая. При фактической монополии всегда может появиться частное предприятие, которое эту монополию нарушит, а при юридической монополии этого произойти

не может. Укажем, например, на государственную каменноугольную промышленность, которая вполне господствует на рынке, однако, возможно появление частных каменноугольных предприятий, и мы знаем существование крестьянских артельных шахт. Сахарная промышленность тоже организована в виде государственных трестов, но наряду с ними возникают в настоящее время сахарные заводы, принадлежащие кооперации. Только тогда, когда государство объявит декретом монополию на данный товар, можно будет говорить о регалии. Сейчас введена государственная монополия на спирт, осуществляемая Госспиртом.

Особенности классификации регалий в СССР. По этим соображениями мы удерживаем группу регалий в финансовой системе СССР, но считаем необходимым классифицировать их несколько иначе, принимая во внимание экономическое своеобразие Советского Союза. У нас существуют такие государственные монополии, которые не могут быть подведены ни под рубрику общественных, ни под рубрику фискальных регалий. Общественные регалии имеют целью наилучшее удовлетворение общественной потребности. Но монополия внешней торговли не направлена непосредственно на удовлетворение потребности населения в сбыте туземных товаров и в покупке иностранных товаров, а имеет в виду осуществление экономического господства Советского государства в главных областях народного хозяйства в целях достижения социалистического строя. Это — задача широкого социально-политического характера, и потому монополию внешней торговли нельзя ставить на одну доску с почтой, телеграфом и монетным делом. Мы полагаем, что в СССР регалии могут быть разделены на три группы: социально-политические, общественные и фискальные регалии.

К социально-политическим регалиям мы отнесем монополию внешней торговли, горную регалию и железные дороги. Две последних регалии в обстановке советской экономики получают гораздо более серьезное социально-экономическое значение, чем в условиях капиталистического строя. К общественным регалиям относятся почта, телеграф, телефон, страховая и монетная регалия. К фискальным регалиям относятся только карточная и спиртовая монополии.

Монополия внешней торговли. Внешняя торговля считается в СССР одной из командных хозяйственных высот, так как обладание ею дает возможность направлять весь внешний товарооборот и денежный оборот сообразно основным задачам Советской власти. Монополия внешней торговли гарантирует Советское государство от возможности его экономического порабощения иностранным торговым капиталом. Она дает возможность действенно регулировать все передвижение товаров через границу и направлять его в интересах развития народного хозяйства Союза, ограничивая ввоз и вывоз одних товаров и поощряя ввоз или вывоз других. Эта монополия ставит Союз в несравненно более выгодные условия на международных рынках, когда вместо раздробленной массы покупателей и продавцов, конкурирующих между собой, выступает один покупатель и один продавец в лице Советского государства. Наконец, для Союза важно иметь в своих руках всю реализацию вывозимых товаров в виде иностранных денег для того, чтобы управлять движением этих денег и их курсами в интересах денежного обращения.

Первоначально монополия внешней торговли осуществлялась через комиссариат внешней торговли. Однако, с установлением новой экономической политики правительство признало более целесообразным передать торговые операции по внешней торговле особому хозяйственному органу при Внешторге, действующему на началах хозяйственного расчета. Таким органом явился Внешгосторг. Сначала последний один покупал и продавал все товары за границей, но с расширением операций внешней торговли было дано право наиболее крупным хозяйственным организациям, имеющим большой сбыт за границу или большие покупки за границей, выступать на иностранных рынках самостоятельно, через собственный аппарат, но с тем, чтобы общий контроль за их операциями оставался за заграничными торговыми представительствами Внешторга. Таким образом, было дано право торговых операций некоторым трестам, кооперации, Хлебоэкспорту, некоторым смешанным обществам по внешней торговле и пр.

Финансовое значение монополии внешней торговли отступает назад перед ее громадным социально-политическим

значением. Финансовое значение этой монополии состоит в том, что государство может получать в свою пользу те прибыли, которые Внешгосторг извлекает из своих торговых операций. Отчисление в пользу государства из прибылей Внешгосторга составило по нескольку миллионов рублей в год.

Горная регалия. Горная регалия заключается в том, что государство объявляет себя собственником недр земли. В капиталистических странах эта регалия являлась существенным ограничением права собственности на поверхность земли, так как обычно собственник поверхности считался в то же время и собственником лежащих под этой поверхностью недр. Однако, пока собственность на недра и собственность на поверхность были объединены в одном лице, разработка подземных богатств шла очень туго. Многие собственники совсем отказывали кому бы то ни было в праве разработки недр, а другие требовали несоразмерно высокого вознаграждения за предоставление этого права. В результате, когда промышленность стала быстро развиваться и стала особенно нуждаться в каменном угле и железе, государство, побуждаемое интересами промышленного класса, сделало шаг к ограничению прав собственников поверхности, именно оно объявило, что недра принадлежат ему.

Горная свобода. Однако, введение одной горной регалии еще не обеспечивало возможности широкой разработки подземных богатств, ибо само капиталистическое государство к этому было неспособно. И оно провозгласило другое начало— горную свободу, т.-е. такой порядок, при котором каждый предприимчивый человек, желающий разрабатывать недра, имеет право сделать заявку на то или иное место и начать разработку недр. Горная регалия и горная свобода явились результатом влияния класса промышленников, желавших получить приложение своей инициативы и своих капиталов к горному делу. В большей части западно-европейских стран существуют оба эти начала с большими или меньшими ограничениями (например, горная свобода имеет место в отношении только некоторых ископаемых, наиболее важных). В старой России еще Петр I, понимавший большое значение указанных начал для развития горного дела, ввел то и другое законом 1712 года. Результаты этого не замедлили

сказаться появлением большого для того времени числа горных разработок. Но Екатерина II, под влиянием местного дворянства, положила конец и этой мысли Петра. Законом 1782 г. были отменены как горная регалия, так и горная свобода, и собственники поверхности были признаны единственными распорядителями недр, с которыми должны входить в добровольное соглашение те предприниматели, которые желали бы разрабатывать недра под чужой землей. Этим законом было сильнейшим образом парализовано развитие горного дела в России и даже разрешение частного горного промысла на казенных землях с конца 80-х годов XIX века не дало особо больших результатов.

Особенности горного дела СССР. Совершенно своеобразно строится горное дело в СССР. Государство, являясь собственником всей поверхности земли, является собственником и всех недр. Таким образом, горная регалия вытекает из существа Советского государства. Она и была формулирована декретом СНК от 30 апреля 1920 года. Из горной регалии вытекает, в свою очередь, право государства взимать с предприятий известную арендную плату за использование недр. Обычно эта плата в капиталистических странах исчисляется в виде некоторого процентного отчисления от валового продукта, добываемого из земли. До последнего времени наши каменноугольные, рудные, золотопромышленные и другие предприятия горного дела, принадлежащие государству, не платили никакой арендной платы, но с 1924 г. они привлечены к этому платежу. Эта мысль должна быть признана правильной, в особенности в виду того, что в доход горных предприятий входит обычно и горная рента, являющаяся нетрудовым доходом и долженствующая обогащать не отдельное предприятие, хотя бы и государственное, а все государство в целом.

Если существование горной регалии само собой вытекает из земельного строя Советского Союза, то совсем иначе стоит вопрос с горной свободой. Она, как общий принцип, не может иметь места в Союзе, который должен стремиться сохранить за государством господствующее положение в горной промышленности и не может предоставить частной инициативе свободу устройства горных предприятий. Вот

почему мы не можем считать выражением начал горной свободы декрет 7 июля 1923 г., по которому производство поисков рудных богатств, разведок, добычи и переработки ископаемых предоставляется всем гражданам и даже иностранцам, „но с особого на каждый случай разрешения СНК". Эта оговорка является формулировкой не горной свободы, а горной регалии. Никто свободно и по собственному желанию не может приступать к добыче ископаемых, как это имеет место в государствах с горной свободой. Лицо, желающее начать разработку, должно получить разрешение правительства, т.-е. получить переуступку права горной регалии. Горная свобода, как чистый продукт капиталистического строя, непригодна для Советского Союза. Но в отдельных случаях, по соображениям целесообразности, от этого могут быть сделаны те или иные отступления, например, если нам нужно сейчас развить максимальную добычу золота, мы можем предоставить некоторую свободу действий частной предприимчивости, но это будет уже исключение из общего правила.

Железнодорожная регалия. Крупной областью государственного хозяйства являются железные дороги. Вопрос заключается в том, являются ли они вообще регалией, в том числе в капиталистическом государстве при наличии частных железных дорог. Многие финансисты относят железные дороги к частно-правовым доходам, мотивируя это тем, что государство, эксплоатируя казенные дороги, подчиняется в условиях назначения платы за провоз и вообще в условиях перевозки конкуренции с частными дорогами и стихийным рыночным ценам. Однако, это неверно. Прежде всего вообще не существует и в капиталистических странах права для частных лиц и обществ устраивать железные дороги, где кто хочет. Государство всегда разрешает проведение железной дороги по определенной линии и на определенный срок (обычно до 80 лет), при чем предоставляет той организации, которая берется за постройку дороги, так называемую концессию. Это есть акт правительства, определяющий все условия, на которых частная организация, обычно акционерное общество, получает исключительное право построить и эксплоатировать такую-то железнодорожную линию. Здесь определяются: срок

концессии, направление линии, капитал, который должен быть вложен, максимальный тариф, который дорога может брать с грузов и пассажиров, переход дороги в пользу казны после окончания срока концессии, право государства выкупить дорогу в казну до окончания этого срока, но за известное вознаграждение и пр.

Кроме того, регальность железнодорожного дела проявляется в том, что государство считает себя вправе вмешиваться в установление железнодорожных тарифов. Это вмешательство осуществляется в разных формах. Государство либо устанавливает общеобязательные тарифы, которые должны применяться всеми дорогами (в дореволюционной России), либо утверждает тарифы отдельных железнодорожных обществ и запрещает некоторые вредные приемы тарифов (Англия, Соединенные Штаты).

Огосударствление железных дорог. Однако, попытки регулирования частного железнодорожного хозяйства государством все же не дали больших результатов, и частные дороги продолжали произвольно назначать те или иные тарифы, нанося этим громадный ущерб народному хозяйству и создавая неодинаковые условия для разных отраслей хозяйства и даже для различных предпринимателей. Интересы самих промышленников и купечества стали требовать, чтобы государство ввело единообразие и порядок в дело железнодорожного транспорта. В результате этого мы видим в ряде капиталистических стран определенное стремление к огосударствлению железных дорог. Это стремление выражается в том, что новые железнодорожные линии начинают строиться самим государством, а существующие частные дороги начинают выкупаться казной. Так было дело до войны в России, в германских государствах, в Италии и пр.

Тарифная политика. Железные дороги, взимая за провозимые грузы большую или меньшую плату, оказывают этим путем могущественное влияние на всю хозяйственную жизнь страны. Стоимость транспорта, входя в себестоимость провозимого товара, оказывает влияние на цену этого товара и через то определяет границу сбыта товара, ибо за известными пределами стоимость провоза настолько повышает цену товара, что он уже не может быть продан на рынке.

В особенности сильно чувствуется это влияние транспорта на малоценных товарах, как каменный уголь, дрова, лес, руда, в цене которых стоимость провоза составляет значительную часть. Нахождение дорог в руках государства облегчает последнему его экономическую политику и дает в руки мощное орудие влияния на развитие промышленности, сельского хозяйства и торговли. Установление пониженных тарифов на известный товар дает толчок развитию данной отрасли промышленности или сельского хозяйства. Комбинации тарифов в разных направлениях могут изменить движение товаров и их сбыт, различие тарифов для вывоза за границу и сбыта внутри страны может изменить направление всей торговли и т. д. Конечно, и в области железнодорожной тарифной политики влияние господствующих классов будет сказываться. Так, в дореволюционной России влияние помещичьего класса сказалось в том, что тарифы на вывозимый к западным пограничным пунктам хлеб были сильно понижены против тарифов на пункты внутреннего потребления хлеба. Был введен челябинский перелом тарифа для воспрепятствования конкуренции сибирского зерна зерну помещиков Европейской России. Суть его заключалась в том, что на зерно, шедшее из Сибири, тариф исчислялся до Челябинска, а затем от Челябинска снова, как-будто, хлеб начинал свое движение от последнего. Так как наш тариф был дифференциальным (т.-е. понижался по мере удлинения пути), то такой перелом удорожал сибирский хлеб на рынках Европейской России на 15 — 20 коп. в пуде.

Железные дороги в СССР. В СССР железные дороги являются исключительно государственными и представляют точно так же, как внешняя торговля, одну из командных высот. Путем железнодорожных тарифов Советское государство может влиять на все области народного хозяйства и содействовать развитию тех из них, которые для него наиболее важны. Таким образом, железные дороги в СССР представляют собой вид социально-политической регалии. Главный вопрос о тарифах решается в Союзе просто, так как государство устанавливает единую систему железнодорожных тарифов, обязательную для всех дорог. С 1922 г. допущены для линий местного значения повышения тарифов на отдельных дорогах.

Железные дороги Союза пережили в 1918—21 г. тяжелый период хозяйственного упадка, когда значительная часть подвижного состава выбыла из строя, когда полотно дороги не ремонтировалось и когда дороги, не имея доходных поступлений в виду господства бесплатных перевозок, оказались целиком на иждивении государства, выдававшего им в натуре топливо и другие материалы, а также часть заработной платы служащих, а деньги — из растущих выпусков бумажных денег.

С 1921 года железные дороги переводятся на хозяйственный рассчет, начинают взимать плату за провоз грузов и пассажиров, начинают восстановлять подвижной состав, чинить мосты, полотно дороги и здания. Однако, вследствие сильного сокращения движения, доходы наших железных дорог оказываются недостаточными для покрытия расходов, которые определяются сетью, рассчитанной на гораздо большее движение. Между тем, прекратить движение на части дорог было невозможно. Это значило бы обречь на гибель громадный капитал, затраченный на постройку этих дорог, которые, несомненно, в близком будущем снова сделаются необходимыми для народного хозяйства и с усилением движения будут уже доходными. Приходилось временно итти на убыток, покрывая его из общегосударственных средств. В 1922—23 г. доходы от железных дорог составили 426 мил. руб., а расходы равнялись 547 мил. руб., т.-е. государству пришлось приплатить 121 мил. В 1923—24 г. доходы железных дорог составили 652 мил. руб., а расходы — 701 мил. руб., т.-е. дефицит уменьшился до суммы 49 мил. руб. На 1924—25 г. бюджетные предположения определяют доход и расход в сумме 780 мил. руб., т.-е. железнодорожное хозяйство уже сводится без убытка.

Почтовая и телеграфная регалии. Почта и телеграф являются в Советском Союзе такой же регалией, как и в других странах. Никому, кроме государства, не разрешается устраивать почтовые и телеграфные сношения. В дореволюционной России почта и телеграф, объединенные в одно ведомство, давали довольно значительный доход. Так, в 1912 г. он равнялся 34 мил. руб. В Советском Союзе эта отрасль государственного хозяйства пережила тоже

тяжелый кризис в связи с сокращением почтово-телеграфных сношений и понижением производительности труда служащих. Но и она с каждым годом заметно выправляется и быстро восстанавливается. В 1922—23 г. почтово-телеграфный доход равнялся 28 мил. руб., а расход — 33 мил. руб. (до войны валовой доход был свыше 100 мил. руб.). В 1923—24 г. доход от почты и телеграфа составил уже 45,6 мил. руб., а расход — 43,5 мил. руб. На 1924—25 г. предположено, что доход и расход будут сбалансированы, составляя сумму в 63 мил. руб.

Страховая регалия. В СССР осуществлена новая регалия—страховая. Все виды страхования, начиная от страхования от огня, от падежа скота и градобития и кончая страхованием жизни, предоставлены ведению единого государственного учреждения, называемого Госстрахом. До сего времени это было единое учреждение на весь Союз, имеющий самостоятельные отделения в союзных республиках. Госстрах объединяет как окладное страхование (т.-е. страхование по определенным вперед нормам страхуемых сумм и с обязательным распространением на все случаи), так и неокладное, или добровольное страхование для остальных случаев, не подходящих под окладное страхование.

Монополия страхового дела создает объединение его в одном учреждении и тем дает большие выгоды в уменьшении расходов и дает большую прочность делу страхования, так как собираемые большие суммы больше обеспечивают страхователей. При государственной системе возможно достигнуть гораздо большей дешевизны страхования, чем при частных обществах. Для государственных финансов Госстрах играет роль, как учреждение, собирающее временно большие денежные средства, которые могут быть использованы в порядке кредита для производительного помещения. Кроме того, Госстрах обязан часть своих доходов отдавать в пользу государства.

Монетная регалия. Монетная регалия возникла в европейских государствах с того времени, как появилась чеканная монета. Только государство могло дать населению гарантию в том, что монета имеет надлежащее содержание металла и ее номинальная цена (цена, напечатанная на ней) соответствует ценности заключающегося в ней металла. Правда,

в средние века, когда познание научных законов денежного обращения отсутствовало, сами правительства нередко злоупотребляли своим монопольным правом и чеканили монеты более низкой пробы, чем это полагалось. Однако, хозяйственный оборот быстро учитывал это, и неполноценные деньги получали соответственно более низкую оценку на рынке. Правительства горьким опытом дошли до понимания огромного вреда таких злоупотреблений: цены на все товары возрастали, хорошая монета уходила из обращения, и само государство было вынуждено уплачивать большее жалованье своим служащим и платить более высокие цены за покупаемые товары. В результате к XVIII веку прочно складывается убеждение, что государство должно выпускать безукоризненную монету и не должно извлекать выгод из этой регалии. Все ее значение именно в том и заключается, чтобы обеспечивать оборот страны доброкачественной, т.-е. полноценной монетой.

В СССР за время с 1917 по 1924 г. господствовало неразменное бумажно-денежное обращение, когда о монетной регалии, имевшей в виду чеканку звонкой монеты, почти не было и речи. За это время была только чеканка небольшого количества золотых монет для надобностей Госбанка и валютного управления НКФ. С 1924 года, когда была проведена денежная реформа и создано устойчивое денежное обращение, государство стало чеканить серебряную разменную монету двух видов: так называемую банковую (в 1 рубль и 50 коп.) с содержанием серебра в 90% и разменную мелкую (в 20, 15 и 10 коп.) с содержанием серебра в 50%, а также мелкую медную монету. До 1 ноября 1924 г. было выпущено в обращение серебряной монеты на 59,56 мил. руб. и медной монеты на 0,38 мил. руб. Это должно было дать за истекший год дохода казне около 40 мил. руб. На 1924—25 г. предположен доход от выпуска серебряной и медной монеты в сумме 80 мил. руб. В дореволюционной России перед войной монетный доход—тоже от чеканки серебряной и медной монеты—составлял от 4 до 8 мил. руб. в год.

Фискальные регалии. Фискальных регалий у нас сейчас почти не существует. В капиталистических странах государство обращалось к ним, как к способу извлечь

из данной отрасли промышленности или торговли наибольшую выгоду для казны, так как при монополии являлась возможность довести цену продаваемого товара до наивысшей высоты, какую только мог выдержать рынок, и, кроме того, взять в пользу казны промышленную и торговую прибыль. Однако, государственная монополия обозначала всегда устранение частных предпринимателей, против чего всегда восставали интересы влиятельного класса капиталистов. Так, в Германии неоднократные попытки Бисмарка в последней четверти XIX столетия ввести табачную монополию разбивались о решительное сопротивление большинства рейхстага, отражавшего интересы табачных фабрикантов и торговцев. По той же причине не осуществились проекты табачной монополии и в России. Только в редких случаях государству удавалось сломить сопротивление промышленного класса при введении регалий. Большая же часть действующих в западно-европейских странах регалий существует еще от прежних времен (такова табачная монополия во Франции, соляная монополия в ряде европейских стран и др.).

В СССР существует монополия государства на игральные карты, унаследованная от старой России. В последней производство карт было сосредоточено в государственной карточной мануфактуре, при чем карты продавались по гораздо более высокой цене, чем стоило их производство. Доход от карточной монополии шел тогда на содержание воспитательных домов. Кроме того, существует регалия на спирт, которая, однако, не имеет особого государственного аппарата, а проводится Госспиртом.

Обозревая все перечисленные неналоговые доходы СССР, мы видим, что они открывают широкие финансовые возможности для Советского государства. Когда восстановятся производительные силы страны хотя бы до уровня довоенного времени, эти доходы, в особенности доходы от национализированной промышленности и от лесов, должны вырасти до весьма крупных размеров, которые позволят финансовому ведомству произвести крупные реформы в налоговой области в смысле уничтожения и понижения тех налогов, которые падают на трудящихся.

VI

НАЛОГИ И ИХ ЭЛЕМЕНТЫ.

Пока неналоговые доходы достигнут такого развития, что смогут оттеснить на второй план налоги, пройдет довольно много времени, а пока Советскому государству приходится строить свою финансовую систему, главным образом, на налогах. Так, из всей суммы доходов Союза на 1924—25 год в 2.092 мил. руб. налоги и пошлины составляют 862,5 мил., или 42%. Если же исключить из доходов поступления от железных дорог, почты и телеграфа, как покрываемые такими же расходами, то доля доходов от налогов и пошлин составит 69%. Поэтому изучение налогов становится особенно важным для того, чтобы понимать их строение и действие. Здесь нам нужно остановиться на теории налогов.

Возникновение налогов. Налоги возникают в определенный исторический момент при известных экономических и социально-политических условиях. Долгое время в средние века еще только слагавшееся государство жило доходами от домен, а затем от регалий. Кроме того, государства средневековья, отражая частно-хозяйственный характер своего аппарата, стали вводить пошлины, представляющие плату подданных за какие-либо услуги государства. Так, когда чиновник короля судил тяжущихся, то он взимал с них судебную пошлину за то, что их рассудил. За проезд и проход через мосты взималась мостовая пошлина, за право ввоза товара внутрь страны и за охрану купцов во время путешествия взимались таможенная и проезжая пошлины, за взвешивание товаров на казенных весах платилась весовая пошлина и т. д. Этим путем создавалась возможность для государства того времени получать доходы в денежной форме, что особенно ценилось в те времена преобладания натурального хозяйства. Практиковало государство и конфискацию имуществ отдельных лиц и целых групп населения, пользуясь для того законными поводами (в случае тяжких преступлений) или действуя без всяких законных оснований. Долгое время существовала система продажи государственных должностей, как источник государственных доходов. Каждый желающий поступить на службу должен был внести в казну

установленную плату, достигавшую для тех времен очень крупных размеров.

Но уже к началу новой истории (XV—XVI векам) всех перечисленных видов доходов не стало хватать государству, которое к тому времени упрочивается и начинает развертывать разнообразную деятельность. В особенности стало толкать государство к изысканию новых источников доходов изменение военного дела, вызванное изобретением пороха. Это изобретение в корне преобразовало способы войны. Вместо временно собираемых феодальных дружин, успех которых при употреблении холодного оружия зависел, главным образом, от личной храбрости и физической силы, теперь нужно было создавать постоянные армии, которые требовали длительного обучения употреблению пушек и ружей. Это обстоятельство сразу вызвало огромное увеличение расходов на содержание армий, их обмундировку и снабжение оружием. Острая нужда в деньгах и привела государства к использованию их права принуждения в смысле принуждения платить налоги.

Зародышем налогов были в средние века подарки или пособия, которые феодалы вносили на добровольных началах своему государю в некоторых случаях, установленных феодальными обычаями. К этим случаям относились: выкуп государя из плена, выдача его дочери замуж, посвящение его сына в рыцари. Позже к этим случаям прибавились путешествия государя в Рим и в Иерусалим, уплата дани победителям и, наконец, ведение войны. Обычно для уплаты таких пособий король созывал представителей сословий, которые и постановляли о внесении денег на такую-то цель. Постепенно взносы чрезвычайного характера стали приобретать в силу их повторяемости постоянный характер. Из случайных съездов сословий точно также стали вырабатываться периодически повторяющиеся съезды, превратившиеся в формы народного представительства, но только одних привилегированных сословий (дворянства, военного сословия, горожан).

В одних странах, как, например, в Англии, установление налогов стало связываться с согласием на то парламента. Но короли стремились освободиться от этих ограничений,

налагаемых на них парламентом, и старались взыскивать налоги самостоятельно, без получения согласия сословий. На этом разгорелась острая борьба между королевской властью и парламентом, которая кончилась, как известно, революцией и победой парламента в 1648 г. С этого времени была установлена конституция, по которой все налоги должны были обязательно получать согласие парламента, который, кроме того, контролировал и самое расходование собираемых налогов.

В 1660 г. вместо упраздненных остатков феодальных повинностей парламент предоставил королю навсегда половину налогов на спиртные напитки. Этим актом лендлорды освободили себя от феодальных повинностей в пользу короля, превращаясь, таким образом, из феодальных владельцев земли в помещиков, но сделали это за счет отягощения питейными налогами массы населения. С этого же времени начинают вводить в Англии разнообразные акцизы, поземельный налог, подомовый налог, наследственный налог и др.

Во Франции постоянные налоги появляются при Карле VII в XV веке. Не довольствуясь случайными подарками сословий, Карл проводит решительную меру: он лишает феодалов права держать войско и в связи с этим права брать с подвластного населения сборы на его содержание. Он объявляет это право за собой и начинает взимать подать с крестьян под названием taille. Но для других налогов продолжало действовать правило о согласии собраний сословий (парламентов). Французские короли начинают бороться с этим обычаем. Людовик XIV окончательно упраздняет его. Можно сказать, что основной причиной появления сначала временных и чрезвычайных налогов, а потом и постоянных были войны и военные потребности государства.

Еще в XVII и XVIII веках многие ученые считали, что налоги являются исключительным средством получения государством доходов, допустимым только в крайних случаях, когда все другие источники доходов отказываются служить. Фактически налоги в XVIII веке играли довольно скромную роль. Так, в Пруссии того времени они составляли четвертую часть бюджета, а половину его покрывали доходы с домен. Только с XIX века налоги постепенно начинают занимать главное место в финансовом хозяйстве.

Вырабатывается сложная и разветвленная система налогов. Существуют налоги поземельный, подомовый, промысловый, подоходный, поимущественный, акцизы на сахар, табак, спиртные напитки и многие другие товары, наследственный налог, вексельный и биржевой налоги, таможенные налоги и т. д.

Понятие налога. Мы должны прежде всего получить ясное понятие о том, что такое налог и чем он отличается от других сборов в пользу государства. Разберем его признаки.

Кто имеет право устанавливать налоги? Уже из кратких исторических справок выше мы видели, что это право присвоивается верховной властью в государстве. В самодержавном государстве это будет король, в конституционном государстве— парламент и король или президент республики, вместе взятые. Поэтому налог должен быть облечен в форму закона (по нашему, декрета), являющегося выражением воли верховной власти. Верховная власть может для отдельных случаев передоверить свое право на введение налогов местной власти, но и в этих случаях она точно указывает в законе, какие налоги могут быть вводимы местными органами и в каких пределах. В Советском Союзе право установления налогов принадлежит Центральному Исполнительному Комитету (ЦИК) по представлению Совета Народных Комиссаров (СНК). Местные власти в СССР имеют право вводить те местные налоги, которые указаны в декрете о местных финансах (об этом см. ниже главу о местных финансах). Но долгое время у местных властей существовало стремление ради увеличения доходов вводить и непредусмотренные налоги. Это получило название „местного налоготворчества". Оно представлялось крайне вредным явлением, так как нарушало общегосударственный план налоговой политики, подрывало платежеспособность населения данной местности по сравнению с населением других мест и вообще являлось анархическим действием. НКФ упорно и энергично боролся с нарушениями местных властей в области налогов и достиг значительного упорядочения дела. Итак, налоги вводятся верховной властью государства и облекаются в форму закона.

Характерной чертой налогов является их принудительный характер. Государство заставляет граждан платить те налоги, которые оно вводит. Принуждение граждан в области налогов неограниченно так же, как неограниченна власть государства над его подданными. Государство может потребовать у своих подданных даже жизнь, когда оно устанавливает общенародную воинскую повинность, оно может конфисковать имущество, если находит это необходимым. Предел власти государства в налоговой области находится только в моменте целесообразности. Оно должно рассчитать, до каких пределов можно нажимать налоговой винт, с тем, чтобы доходность налога не упала и чтобы не были подорваны самые основы хозяйственной жизни населения.

Теории обоснования налогов. Ряд ученых употребил много остроумия на то, чтобы обосновать право государства на взимание налогов. Было создано несколько теорий. Одна из них объясняет взимание налогов меновой сделкой между гражданином и государством. Первый покупает услуги государства — охрану его личности и имущества и пр., платя за это налоги. Но такое объяснение совершенно не отвечает действительности. Во-первых, здесь нет той добровольности и того свободного соглашения, которые имеют место во всякой купле-продаже, так что уплата налога ничем не походит на уплату денег за купленный на рынке товар. Затем никогда нельзя установить какое бы то ни было равенство между суммой налога, платимой лицом, и той пользой, какую оно получает от деятельности государства. Наконец, услуги государства так неопределенны по отношению к отдельным лицам, что они никак не могут получить выражение меновой ценности.

Еще менее удачна теория страхования, которая пыталась приравнять налог к платежу страховой премии. По этой теории плательщик налога платит налог, как страховую премию по страхованию его государством от посягательств на его личность и имущество. Нет никакого сходства между платежом налога и страхованием. Если бы плательщик, действительно, страховал себя от посягательств, то он должен был бы получать вознаграждение в случае воровства, грабежа или телесного повреждения. Так дело и поставлено в страховании

от краж со взломом, где страхователь платит именно за то, что получает страховое вознаграждение, если пострадает от кражи со взломом. Государство, устраивая охрану граждан от преступного элемента, не берет на себя никаких обязательств фактически оберечь каждого от воровства или убийства, или вознаградить пострадавших материально.

Таким образом, все теории, пытающиеся объяснить право государства на взимание налогов какими-либо экономическими отношениями, оказываются неудачными. Остается обратиться к тому обоснованию налогов, которое вытекает из права верховенства (суверенитета) государства. Государство имеет неограниченную власть над подданными, и частичным проявлением этой власти оказывается право взимания налогов.

Но у налога, как принудительного сбора, есть отличие от другого тоже принудительного сбора, именно пошлины. Гражданин, уплачивая пошлину, получает определенную в каждом случае услугу со стороны государства. Вы платите канцелярскую пошлину и за это получаете нужное вам удостоверение, справку, копию бумаги и т. п. Когда же гражданин платит налог, он не получает от государства никакой услуги, никакого эквивалента (равноценности).

Некоторые ученые при этом все же утверждали, что гражданин за уплаченные налоги получает общее возмещение, или эквивалент, в виде всех тех удобств и выгод, какие приносит организованная государственная жизнь. Он получает охрану от врагов извне, защиту от нападений злоумышленников, пользуется благами общественного благоустройства и пр. Однако, и в такой смягченной форме эта теория обмена, по которой гражданин получает за уплаченные налоги общий эквивалент услуг и благ со стороны государства, остается неприемлемой. Дело в том, что никакой определенной связи между уплатой налогов и получаемыми от государства выгодами нет. Конечно, государство на собранные налоги содержит свой аппарат и выполняет разнообразные государственные обязанности, но оно это делает не в порядке возмещения гражданам уплаченных ими налогов. Одно лицо платит государству много налогов, но получает фактически от него очень мало услуг и выгод, другое же лицо, платя мало, может обслуживаться государством в очень значительной степени.

Например, в капиталистической стране миллионер платит налоги, но выгоды, которые он извлекает, благодаря существованию капиталистического государства, неизмеримо больше того, что он платит в виде налогов. Таким образом, нельзя провести знака равенства или даже признать стремление к равенству между платимыми гражданами налогами и теми выгодами и благами, которые они получают от государства.

Собранные налоги поступают в общую государственную кассу, из которой они идут на покрытие общегосударственных нужд.

Определение налога. Сводя в одно все указанные признаки налогов, мы можем теперь сделать научное определение налога. Налогами называются принудительные сборы, взимаемые государством или уполномоченными им публично-правовыми органами в силу права верховенства, без какого-либо эквивалента со стороны государства, на основании изданного закона и идущие на покрытие общегосударственных потребностей.

Теперь мы должны рассмотреть главные элементы налога, именно понятие субъекта и носителя налога, объекта его и источника.

Субъект налога. Кто такой субъект налога? Так называется тот, кого закон обязывает вносить налог.

Возьмем сахарный акциз. Во всех капиталистических странах закон устанавливает, что этот акциз уплачивается сахарозаводчиком, а в Советском Союзе, по декрету, его должен платить сахаротрест, одним словом, платит предприятие, которое производит сахар. Оно, следовательно, и является субъектом налога. Такой порядок устанавливается потому, что государство не может настигнуть сахарным акцизом непосредственно самих потребителей сахара, хотя по существу оно и имеет в виду обложить этих потребителей. Поэтому, ради технического упрощения, платеж акциза возлагается на производителя. По большей части закон устанавливает такой порядок, что акциз уплачивается предприятием в тот момент, когда сахар выпускается с завода. В действительности же сахарный акциз уплачивается потребителем сахара. Сахарный завод, уплатив акциз, включает его в рассчет цены, накидывает сумму акциза на цену сахара

и продает сахар дороже на величину акциза. Если, скажем, пуд сахара со всеми расходами и прибылью стоит 4 руб., а акциз определен в 4 руб., то сахарный завод будет продавать сахар оптовику по 8 руб. за пуд. Оптовик и розничник накидывают еще некоторый процент торговой прибыли и расходов, и в конце концов сахар поступает в руки конечного потребителя по цене 23 коп. за фунт. Потребитель, уплачивая эту цену, вносит в ней и акциз в размере 10 коп. с фунта.

Носитель налога. С финансовой точки зрения этот потребитель есть носитель налога. Значит, субъект, или, по-русски, плательщик налога — это тот, кто в силу закона обязан платить налог, а носитель — тот, кто в конечном счете фактически его заплатит.

Возьмем еще в виде примера промысловый налог. Его субъектом является владелец промышленного или торгового предприятия, которого закон обязывает вносить этот налог. Но в действительности далеко не всегда этот владелец заплатит промысловый налог. Зная, что на него падает налог, положим, в 1.000 руб., он прибавляет его к расценкам товаров и заставляет своих покупателей заплатить этот налог в повышенной цене товаров. Таким образом, носителем этого налога явятся в данном случае покупатели торговца.

Носителем налога бывает другое лицо, чем субъект, только в тех налогах, которые могут быть перекладываемы на других. Возьмем теперь наследственный налог. Он взимается с лица, получающего наследство. Следовательно, наследник будет субъектом или плательщиком наследственного налога. Но кто же явится носителем этого налога? Другого лица в качестве носителя здесь нет, потому что наследник не может переложить налог ни на какое другое лицо. Здесь, таким образом, носитель совпадает с плательщиком. Так же точно не может быть переложен подушный налог, в котором его субъект будет и носителем.

Определение круга плательщиков. Чем определяется круг лиц, являющихся субъектами налогов данного государства? Одни ученые полагали, что круг плательщиков определяется территорией — все лица, живущие на территории данного государства, подвергаются обложению налогами. Однако, на деле это не всегда так. Часто подданный данного

государства, живя за границей, платит налоги своему отечеству. Бывает и так, что иностранцы, живя у себя дома, платят налоги в пользу чужого государства, например, налог с ценных бумаг, выпущенных этим государством, таможенный налог на вывоз товара, покупаемого иностранцем. Таким образом, этот признак не обнимает всех действительных плательщиков.

Другие ученые полагали, что круг плательщиков определяется подданством: те граждане, которые входят в состав данного государства, и являются плательщиками налогов. Против этого говорят те факты, когда налоги в пользу данного государства платят иностранцы. Сравнительно редки те случаи, когда иностранцы, живя у себя дома, платят налоги в пользу другого государства. Однако, мы только-что приводили такие примеры. Гораздо чаще иностранцы платят налоги в той чужой стране, куда они приехали и где они завели торговлю или промышленное дело, или купили дом. В таких случаях они платят налоги наравне с подданными этой страны. Если иностранец приедет в страну в качестве временного путешественника „посмотреть и поглядеть", то и он будет платить акцизы на все товары, которые он будет покупать во время своего пребывания в чужой стране. Таким образом, и признак подданства не определяет круга плательщиков налогов.

Если вдуматься в положение лиц, платящих налоги, в отношении того государства, которое с них эти налоги требует, то можно признать, что эти лица платят налоги сообразно степени своей экономической связи с данной страной. Подданные данного государства целиком и всей жизнью связаны с своей страной, вся хозяйственная деятельность их проходит в пределах страны—соответственно этому наиболее широкими являются их обязанности по налогам. Если иностранец приедет в чужую страну и здесь обоснуется и сосредоточит в ней всю свою хозяйственную деятельность, то он будет приравнен к подданным первой категории и будет платить все налоги, какие ложатся на первых, хотя он и иностранец. Если теперь подданный данного государства перенесет свою хозяйственную деятельность в той или иной мере в другую страну, то соответственно этой мере он будет участвовать в налогах другой страны. Если иностранец приедет в чужую страну

в качестве туриста (турист — путешественник для развлечения), его экономическая связь будет минимальной, она будет носить чисто потребительский характер, и налоги, которые на него лягут, будут ограничиваться акцизами и таможенными налогами на те предметы, которые он будет покупать для личного потребления. Между этими крайностями располагаются все случаи платежа налогов привлекаемыми к ним лицами.

Объект налога. Остановимся на втором элементе налогов — на объекте налога. Дело в том, что каждый налог имеет в виду, с одной стороны, плательщика, а, с другой стороны, то, к чему приурочивается налог, по поводу чего он взимается. Государство всегда должно указать какой-либо предмет, имущество, товар, действие человека, которые оно делает формальным основанием к тому, чтобы требовать с плательщика взноса налога. Так, государство говорит, что все владельцы земли должны платить поземельный налог, что лица, ведущие какой-нибудь промысел, должны платить промысловый налог, что те, кто покупает сахар, должны платить сахарный акциз. Тот предмет, то действие человека, то отношение одного человека к другому, к которым приурочивается взимание налога, и называются объектом налога. В подоходном налоге объектом будет сам доход, в вексельном налоге, который берется за вексельную бумагу, объектом налога является вексельная сделка. В подушном налоге объект налога сам человек и, таким образом, здесь объект совпадает с субъектом.

Связывание взимания налога с каким-либо объектом не есть дело усмотрения государства. Оно вытекает из мысли, что наличие данного объекта дает право умозаключать об известной налогоспособности человека, которая и позволяет его обложить налогом. Если у человека имеется дом, это значит, что он владеет имуществом, приносящим ему доход, и потому, смотря по величине и доходности дома, можно его обложить подомовым налогом. Если человек покупает фунт табаку, значит, он имеет средства на удовлетворение этой прихоти, а потому можно заставить его внести в пользу государства табачный акциз. Если лицо получает наследство, ясно, что оно обогащается на сумму этого наследства и может из суммы этого обогащения уплатить государству наследственный налог.

Источник налогов. Теперь перейдем к рассмотрению третьего элемента налогов — источника налогов. Источником налогов называется тот материальный фонд, из которого выплачивается налог. Согласно учению политической экономии, таким фондом могут быть доход лица или его капитал, его капитальное имущество. Обычно налоги платятся из текущих доходов, но если этого оказывается недостаточно, то плательщик бывает вынужден брать из своего капитала. Например, наследник получает дом и должен заплатить наследственный налог в 5.000 руб., между тем как он имеет ежемесячный доход в 300 руб. Ясно, что из текущих доходов он заплатить не может и потому должен затронуть капитал, или ценность самого дома. Это можно сделать таким образом: наследник возьмет взаймы под залог дома, стоящего 15.000 руб., 5.000 руб., другими словами, уменьшит для себя цену дома с 15.000 руб. до 10.000 руб. Возьмем другой случай из советской практики. С треста требуется уравнительный сбор в сумме 50.000 руб. Если трест доходный и накопил запасные средства из полученного чистого дохода, то он сможет заплатить налог из дохода, но если он убыточный, то будет вынужден платить из капитала, например, он реализует часть своих товарных запасов, т.-е. часть оборотного капитала, и заплатит налог из капитала.

Итак, существуют два способа уплаты налогов: из дохода и из капитала. Какой из этих способов лучше, целесообразнее с экономической точки зрения? Общего ответа на такой вопрос не может быть, так как каждый отдельный случай нужно решать на основании всей совокупности экономических, финансовых и социально-политических условий. Распространенное раньше мнение среди теоретиков-финансистов было то, что нормально платить из дохода, т.-е. из нарастающих в текущем производстве новых ценностей, уплата же налога из капитала ведет к уменьшению капитала и, следовательно, к сокращению производства.

Уплата налогов из капитала. Однако, это утверждение не имеет такой убедительности при ближайшем рассмотрении вопроса. Дело в том, что капиталы тоже накопляются из текущего народного дохода, и принципиальной экономической разницы, берется ли налог из дохода или капитала,

создающегося тоже из дохода, нет. Весь вопрос в степени обложения и в целесообразности настижения плательщика во время распоряжения им его доходом или его капиталом. Приведем такой пример. До войны в старой России чистый доход всей страны исчислялся в 16 миллиардов руб., из которых около 8 миллиардов приходилось на сельское хозяйство, 5 миллиардов получала промышленность и 3 миллиарда — остальные отрасли народного хозяйства. Из этих 16 миллиардов государство должно было брать свои налоги и из этой же суммы ценностей часть шла на накопление капиталов, которое приблизительно равнялось 1½ миллиардам рублей. Если государство брало налоги из остающейся суммы в 13½ миллиардов, то этим оно уменьшало сумму ценностей, которая могла пойти на потребление населения, если же оно брало из накопленных ранее капиталов, то являлась возможность усилить накопление из потребительской части народного дохода и усилить процесс накопления капиталов, т.-е. накопление составило бы, например, не 1½ миллиарда, а 2 миллиарда, что происходило бы за счет того же сокращения потребительного запаса.

С другой стороны, не всегда изъятие части народного капитала в виде налогов будет сокращением капитала и производства. Это бывает так в капиталистических государствах, где собранные налоги идут почти целиком на непроизводительное потребление, т.-е. уплаченный в виде налога капитал потребляется безвозвратно в виде пищи, одежды, снарядов армии и флота, в виде потребления чиновников и пр. Но в Советском государстве существуют широкие возможности поместить собранные налоги в производительное назначение — например, на электрофикацию, на увеличение живого и мертвого инвентаря крестьян путем финансирования государством сельского хозяйства из государственных средств, на выдачу государственных средств для расширения промышленности. Здесь Советское государство принимает на себя перераспределение тех капиталов, которые оно изъяло из капиталов населения, в капиталы промышленности, транспорта и других хозяйственных организаций. В небольших размерах такое перераспределение возможно и в капиталистическом строе, когда, например, государство,

взяв часть частных капиталов путем наследственного налога, помещает их в постройку казенных железных дорог.

Такова общая теоретическая постановка вопроса. При применении этих общих рассуждений к практике приходится считаться с влиянием налога в отдельных случаях. Здесь дело решает экономическая целесообразность. Здесь уже сама практика нащупывает возможные пределы получения налогов из капитала. Так, до мировой войны в буржуазных странах казалось, что предел обложения наследственного капитала составляет 10—15% его капитальной ценности. Однако, когда под давлением военных нужд в ряде государств этот процент был поднят до 50 и более %, владельцы наследств оказались способными уплачивать налог в таких размерах, и народное хозяйство не испытало чувствительных потерь от такого нажима. Отсюда мы выводим полную возможность получения налогов из капиталов, степень же использования этого источника определяется теми классовыми влияниями, которые складываются на практике.

Доход, как источник налогов. Сложнее вопрос о том, какой доход должен служить источником налогов. Мы различаем валовой и чистый доход. Валовой доход, как учит политическая экономия, есть совокупность всех тех товаров и продуктов, которые создаются в процессе производства страны за известный период, скажем, за год, это все то, что получается в результате годовой хозяйственной деятельности всего народа. Чистый же доход есть валовой доход за вычетом всех издержек производства.

Практическое правило финансовой политики говорит, что следует вообще избегать обложения валового дохода, потому что тогда есть опасность задеть издержки производства и тем расстроить восстановление затраченных частей капитала или повредить сбыту товаров. Представим себе два предприятия, которые действуют с очень различным составом капиталов, но производят продукты на одну и ту же сумму, положим, на 100.000 руб. Но в первом предприятии издержки производства, требующие восстановления из цены продуктов, составляют 80.000 руб., а во втором всего 50.000 руб. Обложите оба предприятия по валовому доходу из 30%. Первое должно отдать не только весь чистый доход, но и 10.000 руб.,

которые должны итти на покрытие издержек. Следовательно, либо не будут восстановлены все издержки и сократится в следующий оборот производства размер производства, либо предприятие должно будет попытаться поднять цену своего продукта, чтобы покрыть платеж налога, т.-е. продать продукт не за 100.000 руб., а дороже — за 120.000 руб. или хотя бы за 110.000 руб. Но в лучшем случае, если это допустит рынок, произойдет от повышения цены сокращение сбыта, а в худшем случае рынок и совсем этого не допустит. Второе же предприятие, уплатив 30.000 руб., все же будет иметь еще чистого дохода 20.000 руб. В силу сказанного наиболее безболезненно для народного хозяйства такое построение налога, при котором он берется с чистого дохода, как совокупности действительно новых ценностей, прирастающих в народном хозяйстве за данный период.

Можно ли брать весь чистый доход путем налогов или только часть его и какую именно? Ведь чистым доходом живет все население, покрывая им все расходы на свое существование. Есть определенный прожиточный минимум, совершенно необходимый для поддержания существования. Поэтому во всяком случае нельзя брать налогами весь чистый доход, так как этим имущая часть населения вынуждается тратить капитал, который уже не будет восстанавливаться из текущего чистого дохода за его изъятием, а трудовая часть была бы обречена на голод и вымирание.

Свободный доход. Финансовая наука выдвинула понятие свободного дохода, или той части чистого дохода, которая остается за вычетом прожиточного минимума. Этот свободный доход и есть часть дохода, подвижная в своих назначениях. Из него человек может удовлетворять свои второстепенные потребности, потребности культуры, может удовлетворять основные потребности в пище, одежде и жилище в более изысканном виде, может делать накопление, может благотворить и пр. Доля свободного дохода в общей сумме чистого дохода очень различна у людей с разной степенью состоятельности. Так, по данным бюро труда в Соединенных Штатах, лицо, получающее доход ниже 200 долларов, тратит на пищу, одежду и квартиру 85% своего дохода, лицо с доходом от 900 до 1.000 дол. тратит на эти нужды 71%, а лицо,

имеющее свыше 1.200 дол., — только 60%. По исчислениям германской статистики, лица с доходом до 1.200 марок тратили на пищу, квартиру и одежду 90%, лица с доходами в 2.000 мар.— 82%, лица с доходами в 3.000 мар. — 74%, а лица с доходом в 5.000 мар. — 63%.

При таком строении чистых доходов лиц с различными доходами для государства открываются широкие возможности, если только классовое строение государственного строя будет толкать финансовое ведомство к усилению обложения имущих классов. Чем больше свободный доход человека, тем сильнее он может быть обложен налогами. Свободный доход определяет действительный предел налогоспособности лица. Ясно, что для людей с малыми доходами процент обложения должен быть гораздо меньше, чем для людей с большими доходами. Отсюда вытекает возможность применения прогрессивного обложения, т.-е. такого, при котором процент обложения увеличивается по мере увеличения ценности объекта налога. Например, при доходе до 1.000 руб. налог равен 1%, при доходе от 1.000 до 2.000 руб. налог равен 2%, при доходе от 2.000 до 3.000 руб. налог поднимается до 3% и т. д.

Прогрессивное и пропорциональное обложение. Здесь мы можем затронуть вопрос о пропорциональном и прогрессивном обложении. Если при прогрессивном обложении, как мы видели, процент обложения растет вместе с увеличением объекта налога, то при пропорциональном обложении процент его остается один и тот же, скажем, берется по 5% с доходов, каков бы ни был их размер.

Из приведенных примеров строения чистого и свободного доходов ясно, что пропорциональные налоги ослабляют налоговой нажим по мере увеличения объекта. Поэтому они переносятся гораздо легче состоятельными классами. Наоборот, прогрессивные налоги задевают имущие классы гораздо чувствительнее и притом тем чувствительнее, чем сильнее растет прогрессия обложения. Вот почему имущие классы всегда выступали против прогрессивности, и те финансисты, которые оказывались защитниками их интересов, точно также старались находить всякие доводы против прогрессивного обложения (например, Лероа-Болье). Сторонниками прогрессивности были всегда трудящиеся классы, главным

образом, рабочий класс, выставлявший это начало в программах своих партий. Фактически прогрессивное обложение вошло в практику почти всех европейских государств под давлением рабочего класса.

Налоговая единица и доля. В заключение необходимо остановиться на понятиях налоговой единицы и налоговой доли (или налоговой квоты). Под налоговой единицей мы разумеем ту часть объекта налога, которая положена в основание исчисления налога. Например, в сахарном акцизе налоговой единицей будет пуд сахару, в поземельном налоге — десятина земли, в уравнительном сборе — 1 рубль оборота, в подоходном налоге — 1 рубль дохода.

Налоговой квотой является та сумма налога, которая падает на единицу налога, например, 4 руб. сахарного акциза на пуд сахару, 0,5% с рубля оборота уравнительного сбора, 3 руб. с десятины земли сельско-хозяйственного налога.

VII

КЛАССИФИКАЦИЯ НАЛОГОВ.

Классификация (или подразделение на группы) изучаемых наукой явлений имеет огромное значение, так как она позволяет свести все разнообразие изучаемых явлений к небольшому числу групп и тем облегчить их изучение. Классификация одних и тех же явлений может быть различной, смотря по тому, что мы возьмем за основание классификации (какой именно признак). И налоги мы можем подразделить на разные группы, смотря по признаку классификации.

Прямые и косвенные налоги. Самое распространенное и известное почти каждому деление налогов есть их деление на прямые и косвенные. Оно применялось на практике уже с XVI века и из нее было воспринято наукой. Но для того, чтобы признать классификацию удовлетворительной, необходимо, чтобы 1) признак, по которому производится деление, был отчетлив и существенен и 2) чтобы получаемые группы охватывали все явления без исключения. Когда ученые стали выяснять, что же лежит в основании деления налогов на прямые и косвенные, то оказалось прежде всего очень трудным установить самое основание этого деления. Одни ученые

говорили, что прямые налоги — это те, которые падают на носителя непосредственно, прямо, а косвенные — те, которые падают не непосредственно, а через другое лицо, сначала платящее, а затем перекладывающее налог на носителя. Однако, такое объяснение вызывает ряд непоследовательностей. Таможенный налог считается косвенным, так как он уплачивается сначала купцом, а затем перекладывается в цене товара на потребителя. Но если лицо привезет из-за границы товар для своего личного потребления и, следовательно, ни на кого не переложит налога, то придется таможенный налог для данного случая считать прямым. Выходит, что один и тот же налог может быть и косвенным, и прямым, что совсем несообразно.

Другие называли прямыми те налоги, которые взыскиваются на основании окладного листа, предъявляемого плательщику, а косвенными—те, которые взимаются по установленному наперед тарифу. Однако, некоторые налоги, признаваемые косвенными, тоже взимаются по окладному листу, например, налог на лошадей, на велосипеды. Один ученый предлагал такое объяснение: прямые налоги суть налоги на владение, а косвенные налоги — налоги на действие. По этому поводу можно заметить, что не все прямые налоги предполагают владение, например, подушный налог не имеет в своей основе никакого владения, тоже подоходный налог, если он падает на доход от личного труда. Затем, куда же отнести квартирный налог, который предполагает владение квартирой и в то же время исходит из действия — занятия квартиры? Последнее очень искусственное объяснение показывает, как трудно, даже невозможно, втиснуть жизнь с разнообразием налогов в эту старую классификацию.

Кроме невыясненности самого основания классификации, деление налогов на прямые и косвенные не обнимает собой всех встречающихся в практике налогов. Куда отнести наследственный налог, налог вексельный, налог на имущественные сделки? Прежние ученые обычно считали все эти налоги пошлинами (например, проф. Янжул), но мы теперь знаем, что считать их пошлинами нельзя, так как в них нет элемента услуг со стороны государства, а в качестве налогов они не могут быть причислены ни к прямым, ни к косвенным налогам.

Одним словом, указанное деление налогов неудовлетворительно с научной точки зрения, потому что оно не имеет точного и ясного основания классификации и не обнимает всех существующих налогов.

Деление налогов по ступеням хозяйственного процесса. Приходится искать другого основания классификации. Это основание мы находим в процессе хозяйственной жизни, отражением которого вообще и является финансовая область. Хозяйственный процесс делится, как известно, на следующие ступени: производство, обмен или обращение и, наконец, когда продукт дошел до потребителя, потребление. Таковы три основные ступени. Распределение нами не выделяется особо, так как оно происходит во время обмена.

Финансовое хозяйство, которое опирается целиком на хозяйственную жизнь общества, приурочивает свои налоги к этим основным ступеням хозяйственного процесса. Вы можете настигнуть плательщика в тот момент, когда он производит, когда он создает ценности, или вы можете обложить его в то время, когда он занят обменом, когда происходит переход ценностей из одних рук в другие, и, наконец, можно облагать человека в тот момент, когда он потребляет продукт. Таким образом, мы имеем три группы налогов: на производство, на обращение и на потребление.

Возьмем пример: поземельный налог. Он падает на владельца земли, который платит налог из того продукта, который получился от обработки земли. Этот налог настигает сельско-хозяйственное производство. Промысловый налог платится промышленным предприятием, которое ведет промышленное производство, платится из продукта производства. Это — тоже налог на производство. Подоходный налог имеет в виду все доходы, которые точно также образуются в производстве, следовательно, подоходный налог падает тоже на производство и его результаты. Теперь возьмем наследственный налог. Падает ли он на производственный момент? Нет, ибо он настигает плательщика в тот момент, когда он получает наследство, но не тогда, когда он занят производством. Здесь налицо момент обращения имущества. Прежний владелец имущества, его создававший, умер, и его имущество теперь переходит к наследнику, и в момент этого перехода

государство требует от наследника отдачи ему части переходящего имущества. Обратимся к другому случаю — выдаче векселя. Когда вексель выдается кредитору, это значит, что кредитор дал взаймы должнику товар или деньги и вместо этого в удостоверение этого долга получает вексель, значит, при выдаче векселя происходит переход ценностей, и государство использовывает этот момент для наложения налога.

Наконец, третья группа налогов — это налоги на потребление, которые падают на момент потребления. Если эти налоги платятся сначала промышленными предприятиями или торговцами, то это только технический прием взять налог в то время, когда это возможно. Эти предприятия являются только передаточными инстанциями, а в действительности налоги на потребление уплачиваются потребителями в увеличенной цене товаров. Сюда относятся все акцизы, таможенные налоги, квартирный налог, налоги на роскошь.

Если мы примем такую классификацию налогов, то все налоги найдут себе определенное место и ни один не останется вне классификации.

Можно делить налоги и по другим признакам, например, по тому, чем платится налог. По этому признаку налоги делятся на натуральные и денежные.

Налоги на фундированные и нефундированные доходы. Далее налоги различаются по тому, какой доход они настигают. Есть два типа доходов: трудовые, получаемые от приложения личного труда, и нетрудовые, получаемые от владения имуществом, как, например, от владения землей, капиталом. Первые доходы носят в финансовой науке название нефундированных доходов (не основанных на имуществе), вторые называются фундированными. Сообразно этому, мы различаем налоги на фундированные доходы и налоги на нефундированные доходы. Всегда более платежеспособными являются лица, обладающие имуществом, которое, в условиях капиталистического строя, само по себе составляет основание для образования дохода, независимо от личных качеств и трудоспособности его владельца. Поэтому с получателей фундированных доходов всегда можно брать более высокие налоги. Тот же, кто не имеет капитального имущества, менее платежеспособен: весь его доход зависит от его сил

и способностей. Когда он заболел или стал инвалидом, он лишается дохода. Ясно, что государство может облагать фундированные доходы сильнее, чем нефундированные.

Реальные и личные налоги. Важно деление налогов в зависимости от того, как относится государство к объекту и субъекту налога. В этом отношении налоги бывают: 1) реальные, или объективные, и 2) личные, или субъективные. В чем разница? Здесь имеется в виду отношение государства к объекту и субъекту налога. Если налог определяется только объектом обложения и не считается с положением самого субъекта — это будет налог реальный. Субъективным же налогом будет тот, который считается с каждым субъектом в отдельности, выясняя его действительную платежеспособность и изменяясь в соответствии с этой платежеспособностью. Так, промысловый налог — реальный налог, потому что с индивидуальным положением и доходом субъекта он совершенно не считается, а сообразуется только с внешним положением предприятия плательщика. Государство не входит в выяснение того, сколько дохода получает каждый торговец. Оно разделяет все торговые предприятия на несколько разрядов по основным типам — оптовые, розничные, мелочные предприятия, для каждого разряда устанавливается размер налога и по этим разрядам налог взимается. Лежат ли на плательщике долги, болен ли он, трудоспособен или нет — все это не принимается в рассчет. Наоборот, подоходный налог относится к личным, или субъективным налогам. В нем государство считается с положением каждого субъекта, здесь лицо с маленьким доходом, покрывающим только необходимые потребности, вообще не платит — прожиточный минимум есть первый признак личного налога. Представим себе далее двух лиц, получающих доходу по 2.000 руб. Большая разница, если первый имеет большую семью в 6 человек детей, а второй — одинокий. Подоходный налог и здесь считается с положением каждого: вводится скидка с налога на каждого ребенка, и только в высших группах плательщиков с крупными доходами эта скидка уже не применяется, потому что здесь число членов семьи уже не влияет на хозяйственное положение плательщика. Далее подоходный налог считается с долгами человека: при определении дохода,

подлежащего обложению, вычитаются все платежи по долгам. Если человек впал в болезнь или у него произошел пожар или другое несчастие, подорвавшее его хозяйственное положение, он может подать заявление, и ему может быть сделана скидка или он может быть даже совсем освобожден на данный год от налога. Главное же то, что в личных налогах определяется имущественное состояние каждого плательщика отдельно. Как мы видим, в личном налоге государство очень внимательно сообразуется с личным положением плательщиков. Поземельный налог — реальный, так как он взимается исключительно сообразно наличию и свойствам объекта — земли, не входя совершенно в положение самого плательщика. В этом налоге это особенно характерно, так как в капиталистических странах до половины земельных собственников имеют долги, в обеспечение которых земля отдана в залог. Вследствие этого задолженные владельцы имений должны большую часть своего дохода от земли отдавать кредиторам за долги, но поземельный налог с этим не считается, платежи по долгам здесь не вычитаются, и налог берется с предполагаемого дохода всего имения в целом.

Раскладочные и долевые налоги. По приемам исчисления налогов их можно разделить на раскладочные (или репартиционные) и долевые (или квотативные). В первых обложение идет от центра к плательщику, сверху вниз. Именно, государство наперед устанавливает определенную сумму налога, которая должна быть собрана во всей стране, затем эта сумма распределяется высшей государственной властью по административным делениям государства (по губерниям и уездам, по провинциям и округам), а в низших административных единицах назначенная сумма налога распределяется уже между отдельными плательщиками, при чем обычно это распределение предоставлялось самим плательщикам или их представителям. Таков был в старой России в 70-х и 80-х годах XIX столетия поземельный налог, таков был промысловый налог в дополнительной его части, падавшей на предприятия, не обязанные публичной отчетностью. Этот дополнительный налог так и назывался — раскладочный.

Долевые налоги идут, наоборот, от отдельного плательщика к финансовому центру, снизу вверх. Назначается только

доля налога на единицу объекта обложения и сообразно этому начинается взыскание налога. Наперед точно неизвестно, сколько будет собрано налога, могут быть сделаны только приблизительные подсчеты этой суммы. Точная сумма налога будет известна только после того, как закончится весь срок взимания налога. Она составится из всех тех малых долей, которые будут уплачены отдельными плательщиками. В этих налогах связь плательщиков с финансовым ведомством больше, непосредственнее. Большая часть современных налогов носит долевой характер. Эта форма выгоднее государству, так как здесь налог более эластичен, более подвижен, и государство может здесь использовать все выгодные изменения народного хозяйства, повышая в любой момент ставки налога. В раскладочных же налогах государство обычно связывает себя на известный период (3 года, 5 лет) определенной суммой, которую уже нельзя изменить. Однако, этой формой приходится пользоваться в тех случаях, когда государство располагает слабым финансовым аппаратом для учета объекта налога и для взимания налога, и оно перелагает хлопоты по распределению налога на самих заинтересованных плательщиков.

VIII

ПЕРЕЛОЖЕНИЕ НАЛОГОВ, НАЛОГОВЫЕ СИСТЕМЫ.

Понятие переложения налогов. Вопрос о переложении налогов является, пожалуй, самой трудной и наименее разработанной частью финансовой науки. Между тем, практическое значение этого явления громадно, так как оно может перевернуть все предположения государственной власти в ее налоговой политике. Необходимо внимательно учитывать все возможности переложения налогов, чтобы не ошибиться в рассчетах.

Что же такое переложение налогов? Это есть такой финансовый процесс, при котором одно лицо сбрасывает с себя полностью или частично накладываемый на него налог и перебрасывает его на другое лицо.

Уклонение от налога. Переложение налога не следует смешивать с уклонением от налога и с амортизацией, или погашением налога. Уклонение от налога бывает легальное,

или законное, и нелегальное, или незаконное. К случаям законного уклонения относится, например, тот случай, когда потребитель с введением акциза на предмет его потребления или с повышением этого акциза перестает покупать этот предмет или покупает его в меньшем количестве. Сюда же относятся и те случаи, когда производитель, обложенный акцизом по средней величине выхода продукта из его машин, повышает производительность и начинает получать больший выход продукта, продолжая платить прежний акциз. Незаконны те случаи уклонения от налогов, когда плательщик скрывает объект, подлежащий обложению, например, тайно провозит товар через границу, чтобы не платить таможенного налога, показывает доход меньше действительного, чтобы платить меньший подоходный налог и пр. С легальными уклонениями государство может бороться только финансовыми способами. Если начинает сокращаться потребление обложенного товара, это побуждает государство понижать акциз. При повышении техники подакцизного производства самый лучший способ охватить налогом все продукты производства — это введение обложения готового продукта. С нелегальными способами уклонения можно бороться только усовершенствованием финансового аппарата, который должен быть способным вскрывать все случаи обмана со стороны плательщиков.

Амортизация налога. Амортизация налога есть такой процесс, посредством которого налог вообще перестает уплачиваться плательщиком. Она происходит путем уменьшения ценности обложенного объекта. Скажем, вводится налог на землю. Землевладелец желает продать теперь свой участок, но покупатель, не желая платить налог, капитализирует его и уменьшает на капитализированную сумму налога покупную сумму за землю. Положим, продавец желает продать участок за 15.000 руб., налог на который введен в сумме 100 руб. в год. Покупатель считает так: сумма в 100 руб., если считать ее годовым процентом с капитала, должна при среднем рыночном проценте в 5% соответствовать капиталу в 2.000 руб. На эту величину и должна быть уменьшена продажная цена земли, чтобы покупатель навсегда в действительности освободился от платежа налога. Все дело в том, сможет ли покупатель

заставить продавца уступить ему землю вместо 15.000 руб. за 13.000 руб. Если это ему удастся, то налог в капитализированном виде упадет на продавца, а покупатель окажется свободным от налога. Правда, формально он будет платить налог и дальше, но экономически этого платежа не будет, так как эти 100 руб. будут экономией за недоплаченную сумму в 2.000 руб. Такая же амортизация возможна с ценными бумагами, облагаемыми биржевым налогом, если капитализированный налог может быть вычтен из продажной цены бумаги.

Предусмотренное и не предусмотренное переложение. В переложении налогов, о котором мы начали говорить, различаются два типа: предусмотренное государством и не предусмо́тренное государством переложение. В первом типе государство вперед знает, что налог, который оно возлагает на таких-то лиц, будет ими переложен на других. С этим рассчетом оно и вводит налог. Таково положение дела с налогами на потребление. По техническим соображениям, государству удобнее взыскивать налог на сахар, табак, спички не с конечного потребителя, которого оно намерено обложить, но которого оно не может настигнуть в момент потребления, а с производителей, число которы́х сравнительно невелико и потому легко контролируемо и легко обложимо.

Но бывают случаи, когда переложение оказывается неожиданным для государства и противным его намерениям. Например, в Германии под влиянием воплей мелких торговцев о том, что они не могут выдержать конкуренции с универсальными магазинами (огромными розничными магазинами крупно-капиталистического типа с массой отделений и дешевыми ценами), правительство ввело тяжелый специальный налог на эти магазины в размере 2% с оборота, надеясь, что этим налогом оно раздавит новую форму торговли. Оказалось, что универсальные магазины переложили этот налог на своих поставщиков, заставив их понизить цены поставляемых товаров, поставщики же, не смогшие сопротивляться в этом вопросе своим крупным и мощным покупателям, перенесли налог на других более мелких покупателей, т.-е. как раз на мелких торговцев, накинув соответствующий процент на цены продаваемых им товаров. Произошло переложение,

совершенно неожиданное, как для правительства, так и для самих жалобщиков.

Если мы хотим построить налоговую систему, отвечающую намерениям государственной власти, мы должны тщательно учитывать, как будет происходить переложение. Возьмем, например, поземельный налог. Платит его, по закону, земельный собственник, но кто его будет платить в действительности, это зависит от построения налога, от способов его взимания. Возьмем какую-нибудь западноевропейскую страну, где существует частная собственность на землю. Собственник земли сможет переложить поземельный налог на потребителей хлеба путем повышения его цены только в том случае, если этим налогом будут обложены все без исключения земли, в том числе и самые плохие. Здесь будет действовать закон поземельной ренты, которая образуется, как известно, на участках лучшего качества или более близких к рынку. На самых плохих участках ренты не образуется. Цена же хлеба определяется расходами труда и капитала на наихудших участках, требующих наибольшей затраты труда и капитала. Если будут обложены налогом и эти худшие участки, то их владельцы смогут включить налог в издержки производства и поднять цену хлеба с своих участков, а сообразно этому поднимется цена хлеба и со всех остальных участков. При таком построении налога он окажется переложенным на потребителей хлеба. Если же налог будет построен, как налог на ренту, т.-е. будет взиматься только с участков лучшего качества и более выгодного месторасположения, а с худших участков не будет взиматься, то тогда этот налог не может быть включен в издержки производства хлеба и потому не может быть переложен на потребителей.

Возьмем другой случай. В промысловый налог входит так называемый уравнительный сбор, который берется с оборота предприятия в определенном проценте. Скажем, с данного предприятия этот сбор установлен в размере 1%. Если владелец предприятия знает, что с его оборота возьмут 1%, то, очевидно, он включит этот процент в себестоимость продаваемых товаров, т.-е. на этот процент повысит цены товаров. Таким образом, уравнительный сбор заплатит покупатель.

Непереложимым налогом является подоходный налог. Он непереложим по самой своей природе, потому что он взимается с чистого дохода за прошлый год, и никто не может высчитать его наперед в текущем году и затем учесть в ценах продаваемых товаров. Если же один торговец сделает одну накидку, а другой другую или совсем не сделает накидки, то, в условиях рынка и конкуренции, такие надбавки на цену товаров окажутся невозможными, так как получатся совершенно различные цены на товар, чего не допустит конкуренция продавцов. Еще совершенно непереложимы наследственный налог, поимущественный налог, подушный налог, некоторые налоги на обращение. Остальные налоги в той или иной степени переложимы.

Теории переложения. Ученые интересовались переложением уже давно. Еще в XVII веке Локк пытался доказывать, что налоги на потребление перекладываются в конечном счете на землевладельцев. В XIX столетии сложились две теории — оптимистическая и пессимистическая. Первая теория, которую иногда называют теорией диффузии (по сходству ее с диффузией света в физике), говорила, что все налоги в процессе их применения перелагаются в разнообразных направлениях, так что в конце концов они приспособляются к платежным способностям плательщиков и создают известное равновесие налоговой тяжести. Некоторые ученые при этом доходили до утверждения, что на этом основании всякая старая система налогов лучше новой, ибо она уже привела путем переложения к равновесию платежных сил населения, а новые налоги вызывают новые процессы переложения, которые первое время не могут не вызывать трений и ущербов.

Пессимистическая теория гласила, что большая часть налогов, в силу переложения, падает в конечном счете на массу потребителей, в результате чего разрешение налоговой проблемы сообразно платежеспособности плательщиков невозможно.

Нам представляются утверждения обеих теорий слишком решительными и безусловными. Мы уже говорили, что ряд налогов непереложим по своей природе и потому не может участвовать в указанном всеобщем процессе переложения.

Затем совсем не происходит бесконечного переложения каждого налога с одного лица на другое, с другого на третье, на четвертое и т. д. Если же и происходит в отдельных случаях такое переложение через нескольких лиц, как, например, в акцизах (производитель, заплативший акциз, перекладывает его в цене товара на оптового купца, оптовик перекладывает на оптово-розничного купца, этот последний на розничного купца, а розничник на покупателя), то в процессе такого переложения бремя налога вовсе не распределяется между всеми этим лицами, а обычно целиком переносится на конечного носителя налога — на потребителя.

Условия переложения. Теория переложения еще ждет своего творца. Пока мы можем только указать те условия, при которых совершается переложение в жизни. Переложение возможно только тогда, когда уплата налога связывается с какими-нибудь рыночными операциями — продажей, покупкой, сдачей в аренду. Тогда плательщик налога стремится связать эту рыночную операцию с налогом и поднять цену на величину налога. Так, производитель товара, обложенного акцизом, продавая этот товар, стремится надбавить к цене товара сумму акциза и тем переложить его на покупателя. Владелец дома, сдавая квартиры, старается надбавить на квартирную плату и переложить в ней подомовый налог на квартирантов.

Однако, самая возможность переложения налога зависит от условий рынка, от отношения спроса и предложения товара и его цены (от так называемой конъюнктуры рынка). Если плательщик налога имеет возможность по состоянию рынка поднять цену товара настолько, чтобы покрыть уплаченный им налог, он будет в состоянии переложить налог. Тогда будет иметь место прямое переложение, под которым разумеется переложение с субъекта налога на носителя. Но если на рынке предложение оказывается больше спроса и цены падают, то субъект налога не в состоянии поднять цену и вынужден продавать товар за пониженную цену. Тогда окажется, что носитель налога отбросит его полностью или частично назад на субъекта, который и вынужден принять налог на свой счет. Это будет случай обратного переложения (от носителя на субъекта).

Налоговая система. Взаимно связанная совокупность налогов, сложившаяся в данном государстве под влиянием всех социально-политических, экономических и финансовых влияний, носит название налоговой системы. Каждая страна, каждая эпоха имеют свою налоговую систему. В начальный период промышленного капитализма XIX века эта система состояла из реальных налогов, с одной стороны, и множества налогов на потребление, с другой, с таким рассчетом, чтобы центр налоговой тяжести ложился на широкие трудящиеся массы. В конце XIX века в наиболее развитых капиталистических странах, где уже проявляется влияние рабочего класса, налоговая система воспринимает подоходный налог, как фундамент, с сильно развитым наследственным налогом, при чем реальные налоги отступают на задний план, но сохраняется небольшое число наиболее доходных налогов на потребление. Советская налоговая система, если и не может считаться окончательно сложившейся, то во всяком случае уже сейчас имеет свои главные отличительные черты. В центре этой системы стоят сельско-хозяйственный налог, как налог деревенский, и подоходный налог, как городской налог, с окружением их реальными налогами, налогами на обращение и налогами на потребление и с постепенным выдвижением неналоговых доходов государства.

Единый налог. К налоговой системе относится один вопрос, который с конца XVIII века занимает, как теоретиков, так и практиков финансов. Это вопрос о едином налоге. Его исходная мысль заключается в том, что все налоги в конечном счете платятся жителями из чистого дохода. Теоретически представляется возможным заменить все существующие налоги одним налогом, падающим на этот единственный источник—на чистый доход граждан. Еще физиократы говорили, что можно ввести единый налог на земледелие, считая, что одно земледелие дает стране чистый доход. Последняя мысль была, конечно, ошибочна, но финансовый план создания одного налога вместо существующей их множественности остался и неоднократно воспроизводился в разных сочинениях и даже в программах политических партий. Например, в программе германской социал-демократической партии стояло требование введения единого прогрессивного подоходного налога.

Эта мысль теоретически совершенно правильна и могла бы быть проведена в жизнь, если бы финансовое ведомство обладало возможностью учесть с полнейшей точностью чистый доход всех граждан без исключения. К сожалению, не существует таких приёмов техники, которые позволили бы сделать такой учет, хотя бы с приблизительной точностью. Ряд доходов совершенно ускользает от учета финансовых агентов, другие определяются в пониженном размере, третьи вообще неопределимы при имеющихся технических приемах учета. А потому введение единого подоходного налога явилось бы не шагом вперед в смысле большей равномерности и всеобщности обложения, а шагом назад, так как создало бы кричащие и совершенно недопустимые неравномерности и неточности обложения. Существование нескольких налогов является взаимным исправлением тех неточностей и неравномерностей, какие создаются в этих налогах. Если владелец движимых ценностей, которые ему удалось скрыть, оказался не обложенным поимущественным налогом, то наследственный налог настигает его имущество тогда, когда оно всплывает на поверхность хозяйственного оборота. Если лицо недообложено подоходным налогом, то оно облагается добавочно налогами на потребление предметов второстепенного значения и роскоши. Задачей финансового ведомства в каждый данный момент является построение такой системы налогов, которая наилучшим образом отвечала бы главным целям государственной власти. Ясно, что налоговая система капиталистического государства будет в корне отличаться от системы государства Советского.

IX

ПОЗЕМЕЛЬНЫЙ НАЛОГ.

Обратимся сначала к изучению реальных налогов. К ним относятся налоги поземельный, подомовый, промысловый и налог на денежный капитал.

Понятие и элементы поземельного налога. Поземельным налогом называется налог, падающий на владельца земли и имеющий в виду обложить его доход от земли. Объектом этого налога служит земля. Кто же будет субъектом

этого налога? Обычно в капиталистических странах субъектом его считается собственник земли. Источником этого налога является доход от земли, т.-е. поземельная рента. Так и строится поземельный налог во всех западно-европейских государствах; например, в Англии налог взимался в размере 4 шиллингов с каждого фунта стерлингов арендной платы, поступившей в пользу земельного собственника.

Поземельный налог в СССР. Возникает вопрос, возможно ли взимание поземельного налога в СССР, в котором не существует права частной собственности на землю. Ответ на него зависит от решения другого вопроса, образуется ли при таких условиях поземельная рента и кому она поступает. Если бы национализация земли сопровождалась и социализацией сельского хозяйства, при которой вся обработка земли происходила бы коллективно и продукт обработки поступал бы в общественное распоряжение для распределения между жителями в натуре, никакой ренты на могло бы образовываться. Ибо тогда не было бы индивидуальной обработки различных участков с разным плодородием и различной удаленностью от рынка и не было бы продажи хлеба с этих участков на рынке. Но в данное время в СССР мы имеем налицо миллионы отдельных крестьянских хозяйств, которые продают свой хлеб на рынке за деньги. И даже существующие коллективные хозяйства и артели должны реализовать свои продукты на том же рынке, подчиняясь закону спроса и предложения. Крестьяне обрабатывают участки разной степени плодородия и различного удаления от рынка, так что, при одинаковой затрате труда и при одной цене хлеба на рынке для всех участков, на лучших и более близких участках образуется поземельная рента. Эта рента вытекает из того, что цена хлеба определяется затратами труда и капитала на самом худшем участке, в то время как хлеб с лучших и более близких участков стоит меньших затрат труда и капитала. Для лучших участков и создается разница между продажной ценой и затратами труда и капитала. Эта разница и есть поземельная рента. Она составляет нетрудовой доход и зависит от общих экономических условий страны (степени населенности, силы спроса на хлеб). Нет никаких оснований к тому, чтобы эта рента оставалась в руках

крестьянина, ибо она не есть результат его труда, а есть доход, происходящий из посторонних крестьянскому хозяйству обстоятельств. Если рента будет взята у крестьянина налогом, его интересы ничуть не пострадают. Его труд, затраты на инвентарь и семена — все будет полностью оплачено, и он не получит только тех исключительных выгод, которые связаны с естественными преимуществами его участка. Отсюда мы делаем вывод, что в Советском Союзе, в котором не существует частной собственности на землю, но который находится в условиях менового денежного хозяйства и имеет сельское хозяйство распыленным на миллионы мелких самостоятельных хозяйств, поземельная рента существует и, следовательно, может быть введен поземельный налог, который будет снимать земельную ренту в пользу государства.

Поземельные кадастры. Поземельные налоги — одни из самых древних налогов. Они встречаются уже в древнем Китае, Египте, Греции и Риме. Объясняется это тем, что земля являлась основой хозяйственной жизни тогдашнего общества. Кроме того, земля была наиболее явственным и очевидным показателем степени хозяйственного благосостояния земледельца. Долгое время налог исчислялся самым грубым образом — по площади. Налог взимался по числу югеров в Риме, по числу гайд в средневековой Англии, по числу сох в Московской Руси. Но с течением времени такое исчисление стало слишком явно неравномерным. По мере того, как земля стала подвергаться более тщательной обработке, улучшениям, удобрению и пр., явилась надобность устанавливать налог не только в зависимости от площади земельного участка, но и от степени урожайности и от качества земли. Для того, чтобы определить эти различия в качествах и в вытекающей отсюда различной доходности земли, понадобились особые учеты и ее свойств. Совокупность приемов, которые имеют целью учесть площадь земельных владений, определить их качества и доходность, как основу для определения размера налога, называется земельным кадастром. Упрощенные кадастры производились еще в Московской Руси в XVII веке, их результаты заносились в писцовые книги. Более совершенные кадастры появились в Западной Европе с XVIII века. Наиболее известен французский

кадастр, продолжавшийся всю первую половину XIX столетия и отличавшийся чрезвычайной подробностью и тщательностью.

Земельные кадастры ставили себе целью определить средние нормы доходности земель различных категорий. При этом они шли двояким путем: или определяли среднюю доходность каждого отдельного участка, занятого каким-либо растением, или они исходили от продажной цены всего владения в целом, исчисляя доход на основании этой цены. Таким образом, сложились два типа земельного кадастра — парцеллярный (или участковый) и реальный. Первый, проведенный во Франции, требовал значительных расходов, так как нужно было измерить землемерными инструментами в натуре каждый участок, отличавшийся от соседних или своим владельцем, или посеянным растением, нужно было производить на выборку по отдельным участкам тщательный учет собранных продуктов и сделанных расходов, чтобы выяснить средний чистый доход каждого вида растения в данном районе. Во Франции кадастр обошелся до 160 мил. франков, вследствие сложности он продолжался с 1807 по 1850 г., так что дал в конце концов почти несравнимые данные. Поэтому в других странах обратились к более простым способам учета. В Австрии исходили из продажной цены всего владения в целом, которая, ведь, являлась по существу капитализированной суммой ренты, получаемой с данного владения. В старой России были произведены кадастровые работы по оценке государственных земель около средины XIX столетия и затем очень тщательные оценочные работы были сделаны почти во всех земствах во второй половине XIX века.

Определение средних норм доходности земли и подведение под них всех существующих земельных участков характерно именно для реального поземельного налога. Он не пытается подойти к индивидуальному доходу каждого земельного владения, а ограничивается только установлением приблизительного среднего дохода по принятым нормам и облагает владельцев земли сообразно этим приблизительным, предположительным нормам.

Поземельный налог в России. До революции в России существовал государственный поземельный налог, введенный

в 1875 г. Он носил раскладочный характер. Центральная власть определяла сумму (контингент) налога на каждую губернию, в пределах губерний сумма разверстывалась по уездам губернским земством, а в пределах уездов по отдельным плательщикам — уездным земством.

Обложение земли в СССР. В Советском Союзе крестьяне, ведущие земледельческое хозяйство, подвергаются обложению, которое прошло несколько этапов. С 1918 года была введена так называемая продразверстка, которая заключалась в изъятии всех излишков производства крестьянских хозяйств сверх того, что было необходимо для прокормления семьи и для засева земли. Эта разверстка проводилась суровыми мерами и иногда даже затрагивала продовольствие сельского населения. Она объяснялась тяжелым положением государства в те годы гражданской войны и иностранной блокады, когда не хватало продовольствия для армии, промышленных рабочих и городского населения. Государству приходилось в принудительном порядке обеспечивать свое хозяйство потребным продовольствием. Но эта система обложения очень скоро сказалась тем, что крестьянство начало сокращать свои запашки, чтобы ограничить производство размерами личного потребления, так как у него не было побуждений к расширению площади посевов. Заметное сокращение посевов сделалось угрозой для всего народного хозяйства СССР: сокращались избытки зерна, которые должны были итти на продовольствие неземледельческого населения и которые могли обеспечить вывоз за границу, сокращение же хлебных избытков вело за собой сокращение денежной покупательной способности крестьянства и, таким образом, подрывало фундамент для внутренней промышленности.

Чтобы приостановить сокращение посевной площади, советская власть отказалась от разверстки и перешла в 1921 году к натуральному продовольственному налогу. Первоначально этот налог представлял собой целый ряд натуральных налогов, падавших на все важнейшие отрасли сельского хозяйства (числом до 13), в том числе на полеводство, луговодство, огородничество, молочное хозяйство, садоводство, птицеводство, пчеловодство и пр. По каждой отрасли были установлены определенные нормы обложения, и крестьяне

были обязаны вносить эти нормы в натуре, после чего получали право свободной продажи всей остальной своей продукции. Натуральный характер налога объясняется тем, что в это время денежный оборот в стране свелся почти на нет и для крестьян было возможно отдавать часть своего дохода только натурой. Введение продналога сразу оздоровило хозяйственное положение деревни, восстановило интерес к расширению производства и дало толчок к быстрому увеличению запашек.

Весной 1922 года был сделан дальнейший шаг в деле усовершенствования крестьянского обложения в смысле замены всего разнообразия натуральных налогов одним налогом, исчисляемым в ржаных единицах.

Уже к концу того же 1922 г. стало обнаруживаться быстрое увеличение площади посевов и, следовательно, производства хлебов. Но так как значительная часть этого производства изымалась из крестьянского хозяйства путем натурального налога, то сокращались размеры продажи его зерна на рынке за деньги, чем суживалась вообще денежность крестьянского хозяйства, а это сужение, в свою очередь, сокращало возможности покупок крестьянами промышленных изделий. Нужно было увеличить продажу сельско-хозяйственных продуктов на рынке, усилить товарность крестьянского хозяйства. В этих целях и делается следующий шаг в преобразовании крестьянского обложения — натуральный налог заменяется единым сельско-хозяйственным налогом, уплачиваемым частью деньгами, частью натурой (декрет 10 мая 1923 г.).

Поступление налога с крестьян увеличивалось с каждым годом. Так, по Украине он поступил в 1921—22 г. в количестве 82 мил. пуд., в 1922—23 г. — 91 мил. пуд., а в 1923—24 г. — уже 178 мил. пуд. Это показывало, что в принятой форме был найден удачный и верный путь.

Уже при взносе налога в 1923—24 г. было замечено предпочтение крестьян вносить налог деньгами. По Украине было внесено деньгами вместо предположенных 54%—76% всей суммы налога.

Современный сельско-хозяйственный налог. Отсюда следующим шагом явилось превращение сельско-хозяйственного налога в чисто денежный налог. Это делает декрет

30 апреля 1924 г., устанавливающий начала сельско-хозяйственного налога на 1924—25 г.

Налог строится теперь на двух объектах обложения—земле сельско-хозяйственного назначения и крупном рогатом и рабочем скоте. Каждая голова скота имеет установленную норму пересчета на определенную площадь земли. Так, в Харьковской, Полтавской, Подольской губерниях одна лошадь считается за 0,8 десятин при 1 голове скота в хозяйстве, за 0,9 дес. при 2 головах, за 1,1 дес. при 3 головах и за 1,2 дес. при 4 и более головах. Волы, быки, коровы и ослы по тем же группам считаются за 0,6 дес., 0,7 дес., 0,8 дес., 0,9 дес.

Количество наличного в хозяйстве скота пересчитывается на землю, полученная цифра складывается с наличной землей сельско-хозяйственного назначения, при чем сенокосная земля тоже пересчитывается на пахотную землю. Для этого сравнивается доходность десятины сенокоса с доходностью пахотной земли и сообразно этому десятина сенокоса пересчитывается на большее или меньшее число десятин пашни. С полученного числа десятин и взимается налог, согласно принятым таблицам ставок. Установлено 9 разрядов окладов налога, сообразно урожайности и общим условиям рынка. Каждый район зачисляется сообразно этому в тот или другой разряд.

В сельско-хозяйственном налоге последовательно проводится классовая политика, заключающаяся в том, чтобы облегчить маломощные группы крестьянства и, наоборот, усилить прогрессивно обложение зажиточных групп. Это проводится прежде всего сильной прогрессией. Например, в Харьковской губернии в первом разряде первые полдесятины облагаются на едока в 90 коп., но следующие полдесятины свыше $^1/_2$ десятины до 1,25 дес. облагаются уже по 3 руб., а земля сверх 1,25 дес. на едока платит по 4 руб. 50 к. с каждой полдесятины. В последнем 9 разряде те же три группы платят по 2 руб. 30 коп., по 8 руб. 10 коп. и по 12 руб. 20 коп. Такая же прогрессия имеет место и при пересчете скота на землю: чем больше скота в хозяйстве, тем больше земли считается на одну голову. С другой стороны, делаются значительные льготы для маломощных

хозяйств, например, для бесскотных или с ничтожным наделением земли. Самые бедные группы освобождаются от налога совершенно, менее бедные имеют скидку налога до половины, при чем, однако, декретом определено, чтобы общая сумма скидок и льгот не превышала $6^1/_2{}^0/_0$ всей суммы исчисленного налога. Далее хозяйства, имеющие в своем составе красноармейцев, милиционеров, инвалидов гражданской войны, слушателей совпартшкол, коммунистических университетов и рабфаков, получают тоже ряд льгот. Земли коллективных хозяйств и кооперативных хозяйств, обрабатываемые общественным путем, пользуются скидкой налога.

Что представляет собой наш единый сельско-хозяйственный налог с теоретической точки зрения? Этот налог рассчитывается сейчас по валовому доходу крестьянского хозяйства. В основу рассчетов берутся данные о земле и ее доходности и затем о скоте. Однако, последний в хозяйстве крестьянина не является самостоятельной частью (за исключением чисто скотоводческих хозяйств, которые облагаются особым порядком), а только служит той же самой обработке земли, которая дает основной доход. Мы, таким образом, можем рассматривать сельско-хозяйственный налог, как поземельный налог, который падает на основной доход крестьянина с обрабатываемой им земли, при чем признаками, которые положены в основание рассчетов налога, являются признаки его полеводственного хозяйства (площадь, скот, урожайность). Это характеризует сельско-хозяйственный налог, как реальный налог, взимаемый по внешним признакам.

В денежном выражении сельско-хозяйственный налог дал Союзу в 1922—23 г. 146 мил. руб., в 1923—24 г. — 181 мил. руб. На 1924—25 г. предположено его поступление на 250 мил. руб.

X

ПОДОМОВЫЙ, ПРОМЫСЛОВЫЙ НАЛОГИ И НАЛОГ НА ДЕНЕЖНЫЙ КАПИТАЛ.

Подомовый налог. Вторым реальным налогом является подомовый налог. Этот налог появился в практике европейских стран с XVI века, когда стала развиваться городская жизнь.

Субъектом этого налога в капиталистических странах является собственник дома. Подомовый налог имел в виду обложить доход этого собственника. Последний получает доход двоякого рода: 1) от платы за квартиры с квартирантов, живущих в его доме. Эта плата составляет прежде всего прибыль на капитал, который собственник вложил в дом. 2) Собственник получает в квартирной плате еще и поземельную ренту с того участка земли, который находится под его домом. Земельная рента существует в городах в еще более резких, бросающихся в глаза размерах, чем в деревне. В городах спрос на землю, благодаря стечению тысяч и сотен тысяч людей на небольшой площади, достигает громадного напряжения. Этим спросом поднимается до большой высоты плата за пользование земельными участками, находящимися в более выгодных условиях местоположения: участки в центре города расцениваются дороже, чем на окраинах. Эта плата за пользование участками, более выгодно расположенными, и представляет собой городскую ренту. Квартирант, платящий домохозяину за квартиру, оплачивает не только прибыль на капитал, вложенный в постройку дома, и текущие расходы по дому, но еще и поземельную ренту за землю, на которой построен дом. Подомовый налог и облагает доход, получаемый собственником дома от прибыли с дома и от ренты с земельного участка под домом.

Подомовый кадастр. Для того, чтобы провести обложение домов, нужно произвести учет объектов подомового налога и их доходности. Когда этот налог появился, например, в Англии в XVII веке, то первоначально учет домов делался очень упрощенным способом. Налог взимался по числу очагов или каминов в доме (отсюда и название его очажный сбор). Такое построение не требовало входа сборщика внутрь дома и не требовало никаких исчислений доходности. В самом конце XVII века очажный сбор превращается в домовый налог, исчисляемый по числу окон в доме. Это был тоже очень грубый прием, но для того времени все же приемлемый и более точный, чем налог по числу очагов. По примеру Англии подомовый налог во Франции, введенный в конце XVIII века, был тоже построен на обложении домов по числу окон и дверей. В XIX столетии такой способ обложения

становится слишком грубым и неравномерным, и государства переходят в большинстве случаев к обложению по доходности. Однако, эта доходность определяется не индивидуально для каждого дома, а устанавливается в виде нескольких разрядов средних норм, к которым и причисляются отдельные дома. Обычно город разделяется по районам, в каждом районе на основании нескольких наблюдений определяется средняя доходность одной квадратной сажени жилой площади по разрядам зданий (каменные, деревянные), и по этим нормам вычисляется валовой доход каждого дома в районе на основании измеренной его площади, из этого дохода вычитаются текущие расходы, тоже по установленным нормам, и с остающегося чистого дохода (как мы видим, очень условного) и взимается налог.

Подомовый налог в СССР. Возникает вопрос, возможен ли подомовый налог в СССР? Часть домов в городах национализирована, но большая часть их, особенно небольшие дома, осталась в собственности прежних владельцев или им возвращена. Часть национализированных домов передана в постоянное пользование профессиональных союзов и кооперативов. Таким образом, у нас существует частная собственность на дома и длительное пользование ими, но при этом нет права собственности на ту землю, на которой дома стоят. Это меняет юридическую картину владения домом, но не меняет ее экономической природы. Теперешние собственники домов и постоянные пользователи, сдавая дома и квартиры в аренду, могут получать как прибыль на капитал, вложенный в постройку дома, так и земельную ренту, обусловленную выгодным расположением дома в городе. Правда, доходам от сдачи домов внаймы положены очень тесные границы утверждаемыми властью предельными ставками квартирных плат. Однако, сами пользователи домов извлекают выгоды из своих квартир в связи с лучшим их местоположением, если и не всегда выраженные в денежной форме, то во всяком случае в натуральной форме. Отсюда следует, что подомовый налог, который имеет в виду настигнуть прибыль с домов и земельную ренту под домами, вполне возможен и в условиях Советского Союза.

У нас существует налог со строений, поступающий в пользу местных финансов, о чем будет речь итти ниже, а, кроме того, введен декретом 12 ноября 1923 года рентный налог на лиц, как физических, так и юридических (коллективных), пользующихся землей в городах и в полосе отчуждения железных дорог. Этот налог разделяется на основной и дополнительный. Основной налог взимается по соображению с размером средней чистой доходности, с размером арендной платы и другими экономическими признаками. Он поступает в доход Союза. Дополнительный налог, идущий в местные средства, исчисляется в зависимости от местоположения и других условий. Ставки налога вырабатываются на основании данных, собираемых особыми оценочными комиссиями. На текущий год ставки основного налога определены правительством от 0,1 коп. до 3 коп. (в Москве) по городам и от 0,1 до 0,5 коп. на земле железных дорог.

Промысловый налог. Третий реальный налог — промысловый. Объектом его является промысел, за исключением сельско-хозяйственного. Это — налог на всякую хозяйственную деятельность в виде промысла, которая имеет в виду получение дохода. Сюда относятся промыслы в области промышленной переработки сырья в изделия, промыслы в области торговли и транспорта и разные виды свободных профессий (врачи, адвокаты, литераторы и пр.). Сельско-хозяйственный промысел не подвергается обложению промысловым налогом прежде всего потому, что он облагается уже другим реальным налогом, именно поземельным. Субъектом промыслового налога является лицо, занимающееся каким-либо промыслом. Субъект этого налога не всегда совпадает с носителем, так как здесь часто происходит переложение на потребителя. Лицо, ведущее промысел, может связать налог с своими меновыми операциями и перебросить налог на потребителя путем набавления цены. Торговец, зная сумму причитающегося с него налога, учитывает его в себестоимости продаваемых товаров и, повышая цену, перелагает его на покупателя. Зубной врач, платящий промысловый налог, принимает его во внимание и поднимает плату за лечение. Поэтому, если мы хотим настигнуть обложением самую торговлю

и промышленность, то лучше пользоваться подоходным налогом, который по своей природе непереложим.

Промысловый кадастр. Как построен промысловый налог? В его основу кладется промысловый кадастр, т.-е. финансовая операция, имеющая целью определить объект обложения и средние нормы доходности, по которым определяется размер обложения. Этот кадастр не имеет в виду определить действительный доход каждого предприятия. Он исходит из предположения, что избранные внешние признаки соответствуют известной доходности предприятия. По выбранным признакам предприятия располагаются по группам, каждой из которой назначается определенный оклад налога. Кадастр и должен установить эти признаки, должен по этим признакам назначить разряды обложения и затем разнести все имеющиеся предприятия по разрядам.

Возьмем, например, промышленное предприятие. Мы не определяем по бухгалтерским книгам, сколько в действительности получается в нем валового дохода и сколько произведено расходов. Финансовое ведомство только устанавливает, к какой группе это предприятие относится по принятым внешним признакам, и по этой группе взимает налог. Фабрики обычно делятся на разряды по числу занятых рабочих, по числу машин, иногда по валовому производству. В русском дореволюционном промысловом налоге были приняты разные признаки для различных видов промышленности. Мукомольные мельницы делились на разряды по площади жерновов и вальцов, сахарные заводы — по валовому производству, пивоваренные заводы — по емкости бродильных чанов, прочие предприятия — по числу занятых рабочих. В современном советском налоге взят для всех промышленных предприятий один признак — число рабочих. Торговые предприятия делятся на разряды по характеру и объему торговли — разносная, мелочная, розничная, оптово-розничная и оптовая торговля. Иногда принимается в рассчет площадь занятого торгового помещения. Почти везде, кроме того, предприятия делятся по так называемому географическому коэффициенту — по местностям с различной степенью хозяйственного развития.

История промыслового налога. Промысловый налог появился в XVII столетии. В Англии он был введен для целого

ряда профессий—аукционистов, комиссионеров, менял и пр. Позднее он был отменен, как самостоятельный налог, и заменен общеподоходным налогом. В Московской Руси лица, занимавшиеся промышленностью и торговлей, были обложены посошной податью, по примеру крестьян. С Петра I вводится разделение всех купцов и промышленников на три гильдии, а ремесленников — на цехи. Каждый торговец и промышленник должен был записаться в ту или иную гильдию или цех, которые были обложены определенными налогами. Завершение гильдейской системы было проведено при Екатерине II. Во второй половине XIX столетия промысловый налог в России получает дальнейшее развитие в смысле приближения к западно-европейским типам, но мы на этих ступенях его развития останавливаться не будем. Укажем только, что к концу XIX века русский промысловый налог состоял из двух частей: патентного налога и дополнительного налога. Патентный налог взимался в твердых ставках по разрядам, на которые были разделены промышленные и торговые предприятия, кроме того, некоторые личные занятия (приказчики, служащие в банках и т. п.) были обязаны выбирать патенты. Дополнительный налог делился на две части: налог, взимаемый с предприятий, обязанных публичной отчетностью (т.-е. обязанных публиковать в официальной газете годовой баланс), и налог с прочих предприятий. К предприятиям первой группы относились акционерные общества и паевые товарищества. С них взимался дополнительный налог в виде известного процента с основного капитала и в виде повышающегося процента с чистой прибыли. С предприятий, не обязанных публичной отчетностью, взимался раскладочный налог. Он назначался на каждую губернию в валовой сумме правительством, а затем уже раскладывался по плательщикам особыми комиссиями с участием представителей плательщиков.

В современных государствах обычно промысловый налог делится на две части: патентный налог в виде твердых ставок по разрядам и дополнительный налог, исчисляемый по разным признакам — по капиталу, по арендной плате за помещение, по обороту. В последнее время замечается впитывание промысловым налогом начал подоходного обложения. Внешние признаки становятся слишком грубыми, они дают

слишком большую неравномерность обложения, и новейшее законодательство Запада переходит к исчислению промыслового налога по доходности, чем, собственно говоря, стирается граница между промысловым и подоходным налогами.

Промысловый налог в СССР. Промысловый налог в СССР был восстановлен в 1921 году и три раза изменялся в своем построении. По последней редакции 18 января 1923 г. он падает на торговые и промышленные предприятия и ряд единоличных промысловых занятий, перечисленных в декрете (сюда относятся ремесленники, лица, занятые в извозном промысле, лица, служащие в торговых и промышленных предприятиях в качестве конторщиков, счетоводов, продавцов, табельщиков, техников и пр., лица, заведующие предприятиями, члены правлений и советов в трестах, акционерных обществах и банках, торговые посредники, врачи, архитекторы, инженеры, адвокаты, акушерки, литераторы, художники, артисты и музыканты).

Промысловый налог СССР по последней редакции разделяется на две части: патентный и уравнительный сбор. Патентный сбор устанавливается в твердых ставках по разрядам. Эти разряды построены, с одной стороны, по географическому признаку — таких поясов принято 6. С другой стороны, предприятия делятся по разрядам, основанным на внешних признаках. Промышленные предприятия разделяются на 12 разрядов сообразно числу занятых рабочих (первый разряд — не более 3 рабочих, последний — свыше 1000 рабочих). Торговые предприятия разделены на 5 разрядов в зависимости от характера и размера торговли. Так, к первому разряду отнесена торговля самыми простыми товарами с рук, с земли, из мешков, корзин, ящиков и прочих помещений, переносимых одним человеком вместе с товаром. К пятому разряду относится торговля оптовая, т.-е. продажа товаров крупными партиями, стоимостью каждая более 1.000 руб., полуоптовая торговля, если в ней работает больше 7 человек, включая хозяина, подряды и поставки на сумму свыше 50.000 руб., рестораны с числом работающих в них лиц более 10, считая хозяина, кинематографы с числом мест больше 100, кредитные учреждения с капиталом свыше 50.000 руб., транспортные конторы с отделениями и т. д.

Личные промысловые занятия разделены на те же 6 географических поясов и имеют 5 разрядов. К первому разряду, платящему по поясам от 10 руб. до 30 руб., относятся единоличные ремесленники и извозчики и низшие служащие в предприятиях. К пятому разряду относятся члены правлений и советов трестов, акционерных обществ и банковых учреждений, торговые посредники, инспектора и агенты страховых и кредитных учреждений. Этот разряд платит за патент от 150 до 450 рублей.

Предприятия, занимающиеся производством и торговлей предметов роскоши, облагаются дополнительным патентным сбором в размере 50% основного патента. Декрет перечисляет те товары, которые относятся к предметам роскоши (золотые, серебряные и мельхиоровые изделия, чемоданы и портфели из кожи, шелковые и бархатные материи, гастрономические товары, стильная мебель, художественные вещи, парфюмерия и косметика, заграничные сигары и вина, меха и пр.).

Дополнительный промысловый налог взимается в виде уравнительного сбора, исчисляемого в определенном проценте с оборота предприятия. Размер этого процента устанавливается НКФ. Он колеблется между 0,24% и 3% для промышленных предприятий и между 0,5% и 3,5% для торговых предприятий. Для исчисления уравнительного сбора при финансовых инспекторах создаются особые налоговые комиссии из представителей правительственных учреждений и самих плательщиков.

И в этом налоге проявляется классовый характер финансовой системы СССР. Он проявляется в более мягком обложении единоличных ремесленников и вообще трудящихся, в умеренном обложении уравнительным сбором предприятий, производящих предметы широкого потребления и торгующих ими и в усиленном обложении предприятий, занятых производством и торговлей предметов потребления состоятельных слоев населения.

Промысловый налог в России перед войной давал в год около 120 мил. руб. В СССР он дал в 1922 — 23 г. 54 мил. руб., а за полгода 1923—24 г. — 47,3 мил. руб. На 1924—25 г. предположено по смете поступление этого налога в 83 мил. руб. Такие финансовые результаты следует признать весьма удовлетворительными.

Налог на денежный капитал. Остается сказать несколько слов о последнем реальном налоге — налоге на денежный капитал. Его объектом является денежный свободный капитал. В капиталистическом обществе существуют лица, имеющие капитал, который они или накопили раньше, или получили в наследство и который имеет денежное выражение. Эти лица почему-либо не хотят сами заниматься ни торговлей, ни промышленностью, и вот они помещают свой капитал в ссуду лицам или организациям, нуждающимся в капиталах. Такой капитал и есть денежный ссудный капитал, владелец его называется рантье, т.-е. лицом, которое живет на проценты с своего капитала. Эти рантье могут поместить свой капитал в виде вклада в банк, или купить на свои деньги акции или какие-нибудь процентные бумаги, могут давать ссуды частным лицам под векселя. С XIX века, когда в европейских странах появилось много рантье, государство стало облагать их особым налогом на денежный капитал, правда, в очень скромных размерах. Этот налог не поднимался выше 5% с дохода от этих капиталов.

Этот налог принадлежит к группе реальных налогов, потому что он исключительно смотрит на то, какой капитал имеется у лица, и не считается с самим плательщиком и его индивидуальными особенностями.

Капиталы могут быть облагаемы этим налогом в тех пределах, в каких они могут быть учтены и обложены. Сюда относятся прежде всего все твердопроцентные бумаги, т.-е. бумаги, приносящие наперед определенный и неизменный процент. Таковы облигации государственных займов, облигации промышленных предприятий, железных дорог, городов. Здесь возможно настигнуть получателей процентов, т.-е. владельцев этих бумаг, в тот момент, когда учреждение — должник будет выплачивать проценты по выпущенным бумагам. Государство и обязывает эти учреждения вычесть причитающийся налог из выдаваемых процентов и внести его в казну. Это называется взимать налог у источника. Далее налогом облагаются капиталы в виде вкладов в банках. И здесь банк, когда выдает вкладчику начисленные на его вклад или текущий счет проценты, обязан удержать причитающийся налог.

Обложение дохода от акций. Спорным в науке и практике вопросом является вопрос, следует ли облагать налогом на денежный капитал акции. Дело в том, что акция не есть помещение капитала в ссуду, а есть доля участия в активном капитале данного предприятия. Если лицо покупает облигацию, то оно становится кредитором, а учреждение или предприятие, выпустившее облигационный заем, будет должником. Держатель акции, наоборот, есть один из сохозяев предприятия. Он вкладывает свой капитал в дело, в котором этот капитал действует, или как производственный, или как торговый капитал. Акционерное общество, как целое, платит промысловый и подоходный налоги. Предположим, что акционерное общество получило 1 мил. руб. прибыли, с которой оно уплатило промыслового и подоходного налогов 300.000 руб. Оставшаяся прибыль делится между акционерами, положим, по 10 руб. на каждую сторублевую акцию. Возникает вопрос, можно ли брать еще налог по 5% с этих 10 руб., или нет. Ведь, по существу, весь дивиденд в 700.000 руб. уже подвергся обложению, и теперь процентный налог явился бы вторым обложением одного и того же дохода. В силу этого соображения некоторые теоретики считают неправильным облагать акции налогом на денежный капитал. Но, с другой стороны, акционерные общества принадлежат к наиболее прибыльным предприятиям, усиленное обложение которых только до некоторой степени выравнивает недостаточное обложение этой прибыли. К тому же одно дело—акционерное общество, как юридическое лицо, и другое дело—акционер, получающий дивиденд. Поэтому мы считаем возможным облагать доход акционеров независимо от обложения самого акционерного общества.

Обложение частного ссудного капитала. Что касается ссудных капиталов, которые обращаются среди частных лиц, то их уловление для финансового ведомства почти невозможно. Разве только можно привлечь суд к выявлению тех случаев, когда частный ростовщик привлекает своего должника в суд за неплатеж по векселю или иному долговому документу. Но это коснется только немногих случаев, остальные будут ускользать. Обычно кредитные сделки ростовщика с его клиентами происходят наедине и не могут быть вскрыты.

Скорее такой дисконтер может попасть под обложение в порядке подоходного налога, когда финансовый инспектор судит о его платежеспособности по хорошей квартире, по обстановке и широкому образу жизни. Путем налога на денежный капитал эти дисконтеры могут быть уловлены в капиталистических странах только в тех случаях, когда они выдают ссуды под залог недвижимости. Тогда они должны отправиться к нотариусу для наложения запрещения на имущество и здесь-то они могут быть подвергнуты обложению. Так и было в дореволюционной России, когда существовала частная собственность на недвижимость и когда можно было закладывать ее для обеспечения ссуды. В СССР этот случай отпал.

Налог на денежный капитал в СССР. Но и вообще налог на денежный капитал у нас не существует. Причина этого та, что для государства сейчас весьма важно привлекать частные капиталы в государственные займы, чтобы облегчить свое финансовое положение. Поэтому в декретах даже устанавливается свобода государственных процентных бумаг от каких бы то ни было налогов. Важно привлечение частных капиталов и в виде вкладов в банки. Поэтому они сейчас не платят этого налога.

XI

ПОДОХОДНЫЙ И ПОИМУЩЕСТВЕННЫЙ НАЛОГИ.

Реальные налоги, занимавшие центральное место в финансовых системах европейских стран в XVIII веке и в первой половине XIX века, становятся в дальнейшем, с ростом народного богатства и с усложнением экономических форм, слишком грубой и недостаточной формой обложения. Их начинают вытеснять личные, или субъективные налоги, способные точнее учесть платежеспособность граждан и дать более значительный доход для казны.

Под личными налогами разумеются те налоги, которые принимают в соображение особенные условия каждого плательщика, которые считаются с его хозяйственным положением и определяют его платежеспособность индивидуально (каждого отдельно). К ним относятся подоходный и поимущественный налоги.

Подоходный налог и его элементы. Подоходным налогом называется тот налог, который берется с чистого дохода плательщика. Мы знаем два типа подоходного налога: 1) общеподоходный, когда исчисляются в одной сумме все виды дохода плательщика и когда налог берется с этой общей суммы, и 2) парциальный подоходный налог, когда каждый вид дохода лица исчисляется отдельно и отдельно облагается. Первый тип существует в Германии, Соединенных Штатах, СССР и большей части других государств, второй тип имеет место в Англии, Италии, отчасти во Франции.

Субъектом налога является лицо (физическое и юридическое), получающее чистый доход. Объектом налога служит самый доход. Источником этого налога является тот же доход, так что здесь мы имеем совпадение объекта налога с источником.

История подоходного налога. Подоходный налог представляет собой наиболее совершенную форму обложения в финансовой системе капиталистических стран, потому что он охватывает чистый доход общества — тот основной источник, из которого платятся вообще все налоги. Если посмотреть на западно-европейскую практику, то мы увидим, что все страны идут к развитию подоходного обложения. Сначала реальные налоги начинают впитывать в себя некоторые черты подоходности, но так как при всех поправках эти налоги все же остаются слишком грубыми и неравномерными и не в состоянии дать требуемого финансового эффекта, то в конце концов государства переходят к подоходному налогу в чистом виде.

Интересно отметить, что в некоторых государствах мысль о подоходном обложении получила сначала осуществление в виде обложения расхода. Полагали, что показателем состоятельности человека, мерилом его доходов может служить его потребление. По размеру потребления заключали о величине дохода лица. До некоторой степени, конечно, есть соотношение между доходами лица и его личным потреблением. Но эта связь более или менее ясна при небольших доходах, но она теряется в тем большей степени, чем богаче человек и чем меньшую часть его доходов поглощают его личные потребности. В дореволюционной

России была своеобразная попытка поставить в связь обложение дохода по потреблению. Именно в 1895 г. был введен квартирный налог, как замена подоходного, в предположении, что расход на квартиру, составляя определенную часть доходов плательщика, может быть показателем степени благосостояния лица, мерилом его доходов и его платежеспособности. Но, конечно, эта связь чрезвычайно неточна и затемняется массой побочных обстоятельств — составом семьи, необходимостью иметь лишние комнаты для профессиональных целей и пр. Ни с какой точки зрения квартирный налог не может заменить собой подоходный.

Иначе подошло государство к этому налогу в Англии. Этот налог был впервые введен в 1797 г. тоже в связи с потреблением, именно он явился в виде умноженного налога на роскошь. Лица, платившие налоги на мужскую прислугу, кареты и лошадей, должны были уплачивать добавочный налог, притом в прогрессивно повышающемся размере: если лицо платило указанные налоги на роскошь в размере не более 25 фунтов стерлингов, то добавочный налог равнялся тройной сумме, если оно платило их от 25 до 30 фунтов, то добавочный налог составлял $3^1/_2$-ную сумму, а при сумме налогов на роскошь в 50 и более фунтов новый налог равнялся 5-кратной сумме. При этом была введена очень важная оговорка, создававшая связь между платежом этого добавочного налога и доходом лица. Если лицо получало дохода меньше 60 фунтов стерлингов, оно освобождалось вообще от платежа нового налога, при доходе в 60 — 65 фунтов оно имело право платить не более $^1/_{120}$ части своего дохода, при доходе в 65 — 70 фунтов — не более $^1/_{95}$ части и т. д. до дохода в 200 фунтов, когда новый налог не должен был превосходить $^1/_{10}$ части его дохода. Если лицо находило себя переобложенным, оно имело право представить декларацию о своих доходах с подписью двух свидетелей, и тогда могло получить снижение налога в соответствии с указанными нормами обложения дохода. Как мы видим, предельность обложения была поставлена в связь с доходами плательщика. Первоначальное построение налога на фундаменте налогов на роскошь оказалось чересчур грубым и неравномерным. Вследствие массы жалоб через год министерство финансов

просто перешло к подоходному обложению по тем нормам, которые были первоначально только условиями для поправок к умноженным налогам на роскошь. Другими словами, лицо при доходе от 60 до 65 фунтов стало платить налога $^1/_{120}$ часть дохода, т.-е. 10 шиллингов, при доходе в 65 — 70 фунтов — 13 шиллингов с небольшим и т. д. Но для проведения обложения государство стало требовать уже от всех плательщиков декларации о их доходах.

Пруссия проделала длинный путь к подоходному налогу иным путем — от подушного налога. Подушный налог существовал в этой стране до XIX века, пока он кое-как отвечал единообразию хозяйственного положения большинства населения. Однако, с усложнением хозяйственной жизни он стал настолько неравномерен, что в 1820 г. его заменяют классным налогом. Это название налог получил от того, что прежний подушный налог с одной ставкой был заменен налогом с 5 классами плательщиков, разделявшихся по внешним признакам занятий. Так, к пятому классу относились поденные рабочие и прислуга, к четвертому — мелкие горожане и крестьяне, к третьему — торговцы и т. д. Каждому классу отвечал свой твердый оклад налога. В половине XIX столетия к классному налогу, который был разделен уже на 12 классов, присоединили для жителей с доходами свыше 1.000 талеров классифицированный подоходный налог, который взимался по 30 разрядам сообразно суммам доходов. С 1873 г. оба эти налога соединяются в один подоходный налог, взимаемый по установленным разрядам доходности. Кроме того, вводится необлагаемый прожиточный минимум, сначала в 420 марок, а потом в 900 марок.

Условия появления подоходного налога. При каких условиях осуществляется подоходный налог? Он падает своей главной тяжестью на имущие классы. Ясно, что эти классы добровольно на себя такого налога не примут. Должны быть налицо какие-либо обстоятельства, достаточно сильно давящие на них, чтобы преодолеть их налоговое сопротивление. Такой силой явился в XIX веке рабочий класс, который выступает с настойчивым требованием введения подоходного налога и одновременного уничтожения налогов на потребление предметов первой необходимости, которые

удорожали жизнь рабочих. Там, где рабочий класс получил влияние в государственной жизни, это требование в той или иной степени получало осуществление. Во всех программах социалистических партий европейских государств XIX века стояло требование введения прогрессивного подоходного налога и отмены налогов на предметы потребления. Это была первая поправка к финансовой системе капиталистических стран в интересах трудящихся. В Англии в конце 30-х и начале 40-х годов XIX столетия парламент был засыпан петициями рабочих по поводу введения подоходного налога. Дело в том, что этот налог в той первоначальной форме, в какой он был введен в конце XVIII века, был отменен после окончания наполеоновских войн в 1816 году по единодушному настоянию буржуазных классов, и даже все книги и документы по этому налогу были, по постановлению парламента, сожжены. Чартистское движение тоже подвергало обложение предметов потребления ожесточенной критике, называя его грабежом рабочих, и требовало его отмены. Все это понудило правительство Англии восстановить в 1842 году подоходный налог. Теперь налог строится на других основаниях, чем в XVIII веке. Все плательщики делятся на пять разрядов (шедул), а именно: а) земельных собственников, б) арендаторов земли, в) владельцев денежных капиталов, г) промышленников, торговцев и лиц свободных профессий и д) лиц, получающих жалованье и пенсии по государственной службе. Доходы плательщиков исчислялись и облагались по каждой шедуле отдельно, так что мы имеем здесь дело с парциальным налогом. С 1910 г. в Англии введен дополнительный налог на доходы свыше 5.000 фунтов, в настоящее время — свыше 2.000 фунтов. Этот налог требует складывания всех видов дохода в одну общую сумму, по которой и производится взимание налога в сильно растущей прогрессии Прогрессия различается в зависимости от того, является ли доход фундированным или нефундированным. Прогрессия начинается от 4—5% и достигает 55% при крупных доходах.

Другая причина, которая принуждала буржуазные классы к введению подоходного налога, заключалась в необходимости поддержать существующий общественный и государственный порядок в моменты, когда ему угрожала опасность гибели,

другими словами, когда угрожала гибель самому существованию имущих классов. Обычно эти обстоятельства бывали связаны с войнами. Капиталистические страны вели и ведут постоянные войны из-за рынков сбыта и ради приобретения экономического господства над другими народами. Когда такая война обостряется, для правящих классов является неизбежным добывание средств на войну, требующую всегда огромных затрат. И буржуазия вынуждена в такие моменты быть более податливой в отношении налогов, так как вопрос войны становится вопросом об обеспечении ее интересов, основ ее существования, вопросом самосохранения. Стараясь до последних пределов нажать налоговой пресс в отношении трудящихся масс, правящий класс вынужден принять некоторую тяжесть налогов и на себя, так как усиление обложения трудящихся уже перестает давать результат. Так было дело в Англии в конце XVIII века, когда шло острое соперничество между Англией и Францией и когда Англия ввела впервые подоходный налог. Так обстояло дело и в последнюю мировую войну, когда на карту было поставлено существование и экономическое господство великих держав Европы. Возьмем Францию, весьма буржуазную страну, где наиболее влиятельным классом является класс мелких собственников, который придает особенно реакционный характер всему законодательству Франции. В этой стране вопрос о подоходном налоге поднимался с 60-х годов XIX века очень много раз, но все проекты неизменно проваливались в парламенте или клались под сукно, потому что влиятельные классы общества не желали принять на себя тяжесть налога. Однако, во время войны 1914 — 18 г. Франции пришлось напрячь все силы в борьбе за самосохранение, и буржуазия, много лет проваливавшая подоходный налог, была вынуждена его принять. То же произошло в довоенной России, в которой правящие классы много раз отклоняли проекты подоходного налога, вносившиеся, начиная с 60-х годов XIX столетия. Только в 1916 году они были вынуждены принять налог в виду тяжелого финансового положения. Таким образом, буржуазия вынуждалась согласиться на введение подоходного налога, но только в тех крайних случаях, когда дело шло о ее самосохранении, о поддержании существующего социально-политического порядка.

Подоходный налог и народное хозяйство. Введение подоходного налога и его построение обусловливаются, с другой стороны, уровнем народного хозяйства, степенью развития экономической жизни страны. Не всякая страна и не при всяком ее экономическом положении может осуществить подоходный налог. Представим себе такой случай, когда большая часть хозяйств страны живет в натуральном или полунатуральном строе, когда у них отсутствуют какие бы то ни было сметы и не существует никакого учета доходов и расходов. Если немногие крупные предприятия капиталистического характера имеют правильно поставленную бухгалтерию, ведут дело согласно наперед составленным сметам доходов и расходов, то масса мелких крестьян, ремесленников и кустарей не только не составляет смет на будущее производство, но и вообще не имеет представления о своих валовых и чистых доходах. Они ведут свои хозяйства на-глаз, на-авось, без учета, и потому не могут ответить на вопрос, есть ли у них чистый доход или нет. Если большая часть хозяйств страны находится на таком уровне хозяйственного развития, то, конечно, наложить на них подоходный налог невозможно, ибо нет для него среди этих хозяйств надлежащих предпосылок. Для этого налога, таким образом, требуется высокая ступень хозяйственного развития, господство денежного хозяйства, всеобщность применения учета доходов и расходов, т.-е. требуется высокое состояние экономики. Мы видим, что, действительно, раньше всех стран подоходный налог появляется в Англии, стране, экономически наиболее развитой.

Определение дохода. Для того, чтобы обложить чистый доход плательщиков, необходимо определить этот доход, и притом не в средних, приблизительных величинах, а отдельно для каждого плательщика с возможно большей точностью. Как же это сделать? Раньше финансовое ведомство пыталось определять доходы граждан при посредстве особых правительственных комиссий, которые должны были учитывать ряд признаков благосостояния лица, пользоваться материалами других ведомств, могущих характеризовать доход этого лица, обращаться к отзывам сведущих лиц и пр. В таких комиссиях участвовали финансовые чиновники и представители от самих

плательщиков. Однако, этот прием не давал сколько-нибудь точных данных. Вследствие их приблизительности и гадательности получалась большая неравномерность в обложении, вызывавшая всеобщие жалобы и отражавшаяся вредно на хозяйственной деятельности обложенных лиц.

Система деклараций. Поэтому в большей части государств от этого способа отказываются и переходят к способу деклараций, который и получил в настоящее время всеобщее распространение. Плательщик получает от налоговых органов особый лист, в котором подробно ставятся вопросы, сколько дохода он получил за истекший год от каждого из источников дохода, затем он должен показать все расходы, связанные с ведением его хозяйства, и в конце подвести итог, сколько он получил за прошлый год чистого дохода. Заполненная декларация поступает к финансовому инспектору, который производит проверку показаний плательщика, обыкновенно в особой комиссии при участии представителей от плательщиков. Эта комиссия рассматривает декларацию, проверяет различными способами ее сведения и либо утверждает, либо изменяет цифру дохода.

Существует целый ряд приемов проверки сделанных показаний. Прежде всего комиссии пользуются разными официальными материалами, характеризующими хозяйственное положение плательщика. Сюда относятся данные по промысловому налогу, как-то: сведения об оборотах предприятия, материалы торговых книг, которые может обозревать финансовый агент, сведения банков об операциях плательщика, сведения маклеров о совершенных плательщиком сделках на бирже и пр. Затем практикуется посещение финансовым агентом плательщика на дому и ознакомление с его внешней обстановкой жизни. Конечно, такое знакомство не может дать точных цифр, но оно дает общее представление об образе жизни плательщика, который, несомненно, отражает высоту его доходных поступлений. В новейшее время в иностранных государствах выдвинут прием опубликования во всеобщее сведение списка всех плательщиков с указанием их дохода. Такие списки выставляются в официальных местах (например, в канцеляриях общин) для свободного обозрения всех граждан. Это делается по двум

соображениям. С одной стороны, эта публичность должна заставить плательщиков быть более точными в своих показаниях, с другой — она может дать повод для лиц, усмотревших неверные показания, сообщить об этом финансовому инспектору.

Построение подоходного налога. Дальше перед нами стоит вопрос, каковы способы установления подоходного налога, как установить налоговую его квоту? Существует два способа назначения этого налога. В Англии налог объявляется ежегодно на основании постановления парламента в виде определенного числа пенсов с каждого фунта стерлингов дохода. До войны обычно взималось по 14—16 пенсов с каждого фунта стерлингов, что составляло около 6% дохода. Теперь напряжение налога значительно сильнее — с фунта стерлингов дохода берут до 6 шиллингов, или 30% дохода. Этот пропорциональный налог дополняется с 1910 г. дополнительным налогом (super-tax) для доходов свыше 2.000 фунтов стерлингов, при чем эти доходы разделяются на разряды (от 2 до 2,5 тысяч, от 2,5 до 3 тысяч, от 3 до 4 тысяч, от 4 до 5 тысяч и т. д.). Каждый следующий разряд облагается налогом в повышающейся прогрессии — от 7,5% до 30%.

В других странах, где налог сразу был построен на начале прогрессивности, все доходы разделяются на большое число разрядов, каждый из которых облагается определенной суммой налога в возрастающей прогрессии. В Германии раньше существовали подоходные налоги в отдельных государствах (Пруссии, Баварии, Саксонии, Бадене и др.). С 1920 г. введен вместо этих отдельных налогов общесоюзный налог для физических лиц, а для акционерных обществ и других юридических лиц был введен особый налог на корпорации. Обложение начиналось со ставки в 10% дохода и доходило до 60% для самых крупных доходов, но только эти ставки назначались не на всю сумму дохода каждого разряда, а только на каждую следующую часть дохода. Так, например, по закону 1922 г., учитывавшему падение ценности денег, первые 100.000 марок дохода облагались 10%, следующие 50.000 марок — 15%, следующие 50.000 марок — 20%, следующие 50.000 марок — 25%, следующие 150.000 марок — 30% и т. д.

Во Франции обложение доходов шло также по разрядам с повышением процента обложения, при чем повышающеюся ставкой облагались части повышающегося дохода. Так, доход между 6 и 20 тысячами франков облагался 2%, доход между 20 и 30 тысячами — 4%, доход между 90 и 100 тысячами — 18% и т. д., доход между 500 и 550 тысячами — 48%, доход свыше 550 тысяч — 50%.

В Соединенных Штатах подоходный налог был впервые введен в 1913 г. для крупных доходов, а во время войны действие его было расширено. Он распадается на две части: нормальный налог и дополнительный налог. Первый взимается в размере 8% дохода, а второй налагается в прогрессивно возрастающем проценте: для дохода в 6—10 тысяч долларов — 1%, для доходов в 10—12 тысяч — 2% и т. д., для доходов в 100—150 тысяч—48%, для доходов в 150—200 тысяч—49% и для доходов свыше 200 тысяч—50%.

Личный характер подоходного налога. Личный характер подоходного налога проявляется не только в стремлении возможно точнее определить индивидуальный доход каждого плательщика. Он выражается в установлении так называемого прожиточного минимума, т.-е. того уровня дохода, до которого доход не облагается. В разных странах этот минимум неодинаков и зависит от уровня средних потребностей жителей, от дороговизны жизни, от намерения законодателя захватить больший или меньший круг плательщиков. В Англии прожиточный минимум установлен в 135 фунтов стерлингов, во Франции — в 5.000 франков, в СССР он составляет 900 руб. для рабочих и служащих и от 300 до 500 руб. для прочих доходов.

Кроме того, делаются скидки с суммы налога или перевод в низший разряд при наличии членов семьи, состоящих на иждивении плательщика. Например, в Англии на жену делается скидка из облагаемого дохода в 90 фунтов, на первого ребенка — 36 фунтов, на следующих — по 27 фунтов. При несчастии, постигшем плательщика, как, например, при пожаре, болезни и т. п. он может ходатайствовать о понижении налога или даже полном его сложении.

Подоходный налог в СССР. В дореволюционной России подоходный налог был введен уже во время войны в 1916 г.

Он продолжал существовать во время революции, но фактически ни разу не был собран в сколько-нибудь полном виде, а в 1921 г. и совсем прекратился взиманием. Восстановлен он был декретом 16 ноября 1922 года. Но первоначальная его структура оказалась непосильной в техническом отношении в связи с экономической отсталостью многих групп населения и недостаточно развитым денежным хозяйством. Поэтому правительство Союза издало новый декрет от 12 ноября 1923 г. о подоходно-поимущественном налоге с некоторым упрощением строения этого налога. В конце 1924 г. был разработан новый проект подоходного налога с учетом тех затруднений и недостатков, которые обнаружились за истекший год его применения.

Подоходному налогу подлежат все лица, имеющие самостоятельные доходы и проживающие на территории СССР, акционерные общества и кредитные учреждения, правления которых находятся на территории СССР, и допущенные к операциям в СССР представительства иностранных фирм. Из этого круга лиц и учреждений есть ряд исключений. Не платят налога: земледельцы, платящие сельско-хозяйственный налог, рабочие и служащие, получающие менее 75 руб. в месяц и не имеющие других источников доходов, военнослужащие и милиционеры, безработные, зарегистрированные на бирже труда, члены семейств, живущие на иждивении, и государственные предприятия, платящие подоходный налог по декрету 20 июня 1923 года.

Наш подоходный налог не представляет собой законченного типа западно-европейского образца. Советской власти приходилось считаться с отсталостью наших хозяйственных форм, с большим процентом неграмотных, с распространенностью хозяйств полунатурального типа и хозяйств, которые не имеют никакого учета доходов и расходов и потому не могут даже для себя уяснить величину получаемого чистого дохода. Поэтому у нас подоходный налог построен в виде сочетания классного налога для упрощенных типов хозяйств и подоходного для экономически более развитых хозяйств.

Группы обложения. Сущность построения налога заключается в том, что все плательщики налога делятся на несколько категорий: А) лица, получающие доход от личного труда

по найму, Б) лица, получающие доход от личного труда не по найму, В) лица, получающие доход от владения промышленными и торговыми предприятиями, строениями, капиталами, от арендования имуществ и от других нетрудовых источников дохода и Г) юридические лица, как акционерные общества и кредитные учреждения.

Первые три категории разделяются на группы, которым назначены твердые оклады налога. Таким образом, мы имеем в отношении этих групп классно-подоходный налог, несколько похожий на старый прусский классный налог, но только более тщательно разделенный на классы. Если, однако, доход плательщика превышает установленный в декрете минимум, то он подлежит обложению по совокупности доходов.

Категория А (рабочие и служащие) делится на три группы, смотря по размеру получаемого содержания (от 75 до 100 руб., от 101 до 150 руб. и свыше 150 руб.). Каждая группа обложена твердым окладом налога, а последняя группа, кроме уплаты 15 руб. твердой ставки, должна платить налог по совокупности доходов.

Категория Б подразделяется на свои группы ремесленники и кустари без наемных рабочих, извозчики, лица, выполняющие технические работы, требующие технических знаний (как чертежники, зубные техники и пр.), лица, исполняющие частные поручения, инспектора и агенты кредитных и страховых учреждений, странствующие приказчики, лица свободных профессий и пр. Всего здесь имеется 7 групп, которые обложены ставками налога по 5 географическим поясам (от 3 руб. 60 коп. до 18 руб.).

Категория В разделяется на группы по характеру занятий. Например, к 1-ой группе отнесены владельцы торговых и промышленных предприятий 1 разряда, т.-е. самых незначительных, к 6-й группе — владельцы предприятий торговых 5-го разряда и промышленных 8—12 разрядов, к 7-й группе — владельцы строений в городах и сдаваемых в наем строений вне городов, к 9-й группе — лица, живущие на доходы от денежных капиталов, процентных и дивидендных бумаг и т. д. Эта категория разделена всего на 10 групп и имеет ставки от 3 руб. 60 коп. до 72 руб.

По твердым ставкам плательщики платят в том случае, если их доход не превышает установленного минимума: для категории А — 900 руб. в полугодие, для прочих категорий — от 300 до 500 руб., смотря по географическому поясу.

Если же доход плательщика превышает указанную сумму, он должен платить по совокупности доходов. При этом он уже обязывается представлять декларацию о всех своих доходах по утвержденной форме. Плательщики по совокупности доходов разделены на 17 разрядов, каждый из которых имеет свою ставку. Процент обложения прогрессивно возрастает, но довольно умеренно. Так, первый разряд с доходом до 500 руб. платит 10 руб., или 2%, 10-ый разряд с доходом в 3.000 — 3.500 руб. платит 295 руб., или 8,4%, 16-ый разряд с доходом в 7.000 — 8.000 руб. платит 1.125 руб., или 14%. Эта умеренность принята, несомненно, в том соображении, что для народного хозяйства СССР в данное время важно дать возможность частным хозяйствам развернуть свои производительные силы и восстановить происшедшие потери. С течением времени процент обложения, конечно, будет повышен.

Для заведывания подоходным налогом образуются налоговые участки, состоящие в ведении финансовых инспекторов. Они выявляют плательщиков, принимают от них декларации, проверяют их и следят за уплатой налога. Для исчисления налога в каждом налоговом участке образуются, под председательством инспектора, участковые комиссии с представителями от власти, профсоюзов и от плательщиков.

Подоходный налог дал Союзу в 1922—23 г. 13,6 мил. руб., в 1923—24 г.—50, 3 мил. руб., а в 1924—25 г. он ожидается в сумме 70 мил. руб.

Обложение государственных предприятий. В особом порядке облагаются подоходным налогом государственные тресты, комбинаты и синдикаты и нетрестированные государственные предприятия, эксплоатируемые на началах хозяйственного рассчета, все кооперативные организации и смешанные общества. От налога освобождаются первичные сельско-хозяйственные и потребительские кооперативы в деревне и потребительские кооперативы рабочих и служащих в городах. Кроме того, установлен необлагаемый минимум

дохода — в 5 раз больше прожиточного минимума для отдельных лиц. Налог взимается в размере 8% с чистого дохода. Для исчисления доходов государственных предприятий образуются особые подоходно-налоговые комиссии при Губфинотделах, под председательством заведующего и при участии представителей от Губисполкома, Губсовнархоза, Губсоюза и Губ. раб.-крест. инспекции.

Подоходный налог до конца 1924 г. был связан в СССР с поимущественным налогом. По новому проекту последний отменен, так что остается один подоходный налог.

Подоходный налог — дело в системе советских финансов новое, требующее большой организационной работы. Если мы можем считать более или менее налаженным промысловый налог, то постановка подоходного налога требует известного времени для выявления всех плательщиков, для определения сколько-нибудь точных размеров их доходов и для достижения надлежащей налоговой дисциплины в уплате налога. За 1922 — 23 г. поступило по подоходно-поимущественному налогу по всему Союзу 11,28 мил. руб., а за полгода 1923 — 24 г. — 22,98 мил. руб. Несомненно, можно достигнуть гораздо большего финансового результата.

Поимущественный налог. Во многих странах наряду с подоходным налогом введен поимущественный налог, который составляет логическое дополнение к первому. Здесь отражается та мысль, что фундированные доходы должны быть облагаемы тяжелее нефундированных, а потому, если подоходный налог настигает те и другие, то для фундированных доходов должен быть введен еще дополнительный налог. Таким налогом и является поимущественный.

Обычно поимущественный налог есть налог на имущество производительного назначения, при этом он падает на владение имуществом, но не на имущество в момент его перехода к другому лицу (в таком случае мы будем иметь дело с налогом на обращение). Итак, объектом этого налога является совокупность имущественных ценностей, служащих для производства транспорта и обмена и для извлечения дохода. Впрочем, в некоторых налогах, как, например, в новом общегерманском поимущественном налоге 1923 года в состав имущества включаются также драгоценные изделия и предметы

искусства. Кроме того, считается и недвижимое имущество потребительного характера, как парки, сады, охотничьи угодья и пр.

Одним из первых поимущественных налогов в Европе явился налог в Пруссии по закону 14 июля 1893 г., который произвел радикальную реформу всего обложения. Он передал в распоряжение органов местного самоуправления реальные налоги, а за государством оставил подоходный налог, дополненный поимущественным. Затем в 1913 г. был введен единовременный поимущественный налог в Германии в общеимперском масштабе, а законом 8 апреля 1922 г. был введен постоянный поимущественный налог в Германской республике. В Соединенных Штатах этот налог существует в качестве налога в отдельных штатах. Здесь, главным образом, учитывается недвижимое имущество, движимое же имущество в значительной мере ускользает от учета.

В поимущественном налоге обычно устанавливается прожиточный минимум — имущество ниже установленной ценности не облагается. Затем имеет место вычет долгов, так что облагается „чистое" имущество. Делаются скидки на детей, существуют льготы для престарелых и в случаях несчастий. Обложение обычно прогрессивное.

В СССР поимущественный налог был до конца 1924 г. объединен в одно целое с подоходным налогом. Уже в декрете 16 ноября 1922 г. предусматривалось обложение граждан, платящих подоходный налог, дополнительным поимущественным налогом в том случае, если они обладают имуществом, не составляющим предмета их промысла, как-то: драгоценные вещи из металлов и камней, экипажи, предметы роскоши, за исключением предметов обычной домашней обстановки и домашнего обихода. Это же положение было введено и в декрет 12 ноября 1923 г., по которому поимущественный налог платили все плательщики подоходного налога, за исключением рабочих и служащих. Оклады этого налога имели прогрессивный характер. При имуществе до 500 руб. налог составлял 1 руб. 50 коп., при имуществе в 3—4 тысячи руб. уже 44 руб., а при имуществе в 6—7 тысяч руб. — 119 руб. Таким образом, этот налог имел у нас ограниченное действие, падая как раз не на производительное имущество, а только

на потребительное. В настоящее время этот налог отсечен от подоходного, но не введен и в качестве самостоятельного налога. Надо думать, что в будущем, с укреплением нашей налоговой системы, встанет вопрос о введении особого поимущественного налога.

В нашем подоходном налоге очень ярко проявляется его классовое построение. Тяжесть налога направляется на плечи наиболее состоятельных групп населения и притом в прогрессивно возрастающей степени. Установлен достаточно высокий прожиточный минимум в 1.800 руб. годового дохода, который освобождает большую часть рабочих и небогатых служащих от этого налога. В построении ставок налога по группам населения тоже проведено облегчение малосостоятельных и трудовых частей населения и усиление налогового винта для профессий нетрудового характера и для профессий квалифицированного труда.

XII

НАЛОГИ НА ОБРАЩЕНИЕ.

Задача налогов на обращение. Рассмотрев налоги, падающие на производственный момент, мы переходим теперь к налогам на обращение. Налогами на обращение называются налоги, взимаемые в момент перехода каких-либо имущественных ценностей из рук одного лица в руки другого. Эти налоги стали развиваться в XIX столетии вместе с развитием капиталистического оборота. Налоги на производство далеко не смогли охватить все платежные средства граждан. Во многих случаях имущество и доход, подлежавшие обложению, ускользали от них и не могли быть уловлены в то время, когда они находились в руках плательщика. Такое скрывшееся имущество всплывает в ту минуту, когда приходится передавать его другому лицу. Этим моментом и пользуется государство, желающее настигнуть платежеспособное имущество и доход, ускользающие иначе от обложения. Таким образом, налоги на обращение служат существенным дополнением к налогам на производство.

Объектом этих налогов обычно являются те действия, которые заключаются в передаче имущества в другие руки.

Так, в биржевом налоге объектом является биржевая сделка двух лиц по купле-продаже ценных бумаг, в налоге на счета объект налога — сделка продажи купцом товара, в вексельном налоге объектом налога служит кредитная сделка кредитора с должником и т. д. Субъектом этих налогов являются участники соответствующих сделок по переходу имуществ, при чем иногда сам закон определяет, кто именно из этих участников должен платить налог.

Наследственный налог. Из всех налогов на обращение наибольшее значение имеет в современных государствах наследственный налог, т.-е. налог, взимаемый с наследства в тот момент, когда оно переходит к наследнику. С развитием в капиталистических странах накопления, количество ценностей, переходящих по наследству, стало очень значительным, и налог на наследства сделался весьма крупным источником государственных доходов, в особенности в новейшее время, когда почти во всех государствах были подняты ставки налога.

На этом налоге особенно сильно обострились споры о том, можно или нельзя брать налог с капитального имущества. Сторонники наследственного налога доказывали, что обложение наследств отнюдь не отражается на силе накопления, так как накопление только соответственно усиливается и так как капиталистическое накопление происходит стихийно, независимо от нажима налогового пресса.

Обычно наследственный налог строится на началах прогрессивного обложения, при чем процент обложения повышается в зависимости от двух обстоятельств: от увеличения суммы наследства и удаления степени родства наследника. Законодатель исходил при этом из той мысли, что, чем крупнее наследство, тем платежеспособнее наследник, и затем, что ближайшие родственники в той или иной степени участвовали в созидании наследственного имущества и потому, в рамках капиталистического общества, имеют большее право на наследство, чем отдаленные родственники, иногда даже не знавшие умершего.

До войны высший процент, которого достигало обложение, был не более 10 — 15% суммы наследства. Во время войны и после нее этот процент значительно возрос и достигает ныне

для самых крупных наследств и для дальних родственников и посторонних 50 и даже более процентов. Личный характер налога проявляется в том, что устанавливается минимум наследственного имущества, свободный от обложения, и в том, что долги по наследству вычитаются из облагаемой суммы наследства.

В СССР наследственный налог не играет роли в доходах государства, потому что самое наследование допускается в очень ограниченных размерах, как известная уступка хозяйственным интересам индивидуальных хозяйств трудящихся, могущих передавать свои скромные накопления своим наследникам. Вообще наследование допускается до 10.000 руб. Излишек имущества сверх этой суммы поступает в пользу государства. Права, вытекающие из договоров государства с частными лицами, как-то арендных, концессионных, застроечных и др. договоров, переходят по наследству без ограничения суммы.

Круг лиц, которым разрешается наследовать, ограничивается прямыми нисходящими родственниками (детьми, внуками и т. д.) и пережившим супругом умершего, а также нетрудоспособными и неимущими лицами, состоявшими на полном иждивении умершего не менее года до его смерти. Наследства до 1.000 руб. не облагаются налогом. Наследства от 1.000 руб. облагаются прогрессивным налогом: от 1 до 3 тысяч — 1%, от 3.030 руб. до 6 тысяч — 2%, от 6.125 руб. до 10.000 руб. — 4% и т. д.

В виду незначительных размеров переходящих наследств доход государства от наследственного налога у нас совершенно ничтожен. За первую половину 1923 — 24 г. его поступило всего 32.000 руб.

Налог на прирост ценностей. Другой интересный налог на обращение есть налог на прирост ценностей, возникший в Западной Европе в конце XIX столетия в связи с быстрым ростом городов. Этот рост вызвал необычайный рост городской земельной ренты вследствие притока жителей в города и увеличения спроса на землю под жилища. Повышение ренты повело к соответствующему росту цены городских земель. При быстром росте этой цены многие участки земли, купленные за бесценок, вырастали в несколько

лет в десятки раз в своей ценности. Это было обогащением собственников чисто нетрудового характера, так что даже буржуазные экономисты назвали его „незаработанным" доходом. Государство нашло возможным обложить такой прирост ценности земли особым налогом. Создалось два способа обложения. Один приурочивал обложение к переходу земли к новому владельцу по сделке купли-продажи. Тогда определялась цена земельного участка, за которую он был прибретен предшествующим владельцем, и цена, за которую он продавался теперь, и разница между ними облагалась налогом на прирост ценности. Так построен налог в Англии, где он падал перед войной в размере 20% с разницы в цене приобретения и цене продажи. В таком виде — это налог на обращение.

В Германии этот налог был построен иначе. Каждые 3 года производилась оценка незастроенных городских участков, и рост цены облагался налогом, хотя бы земельный участок и не переходил в другие руки. При таком построении налог относится к налогам на производство, но не к налогам на обращение. В Советском Союзе такой налог невозможен, так как у нас отсутствует частная собственность на землю.

Налоги на сделки. Существует масса мелких налогов на обращение. Когда заключается вексельная сделка, то государство взимает с нее вексельный налог, обычно в виде требования писать вексель на особой вексельной бумаге, оплачиваемой по рассчету суммы сделки. У нас сейчас этот налог взыскивается в размере $^1/_1\%$ с суммы векселя. Субъектом этого налога является должник, покупающий вексельный бланк.

Если два лица заключают между собой какой-либо договор имущественного характера, то документ, представляющий собой письменное выражение договора, оплачивается пропорциональным налогом с суммы договора. В СССР большая часть договоров облагается пропорциональным гербовым сбором 1 разряда в размере $^1/_2\%$ с суммы документа, некоторые документы облагаются гербовым сбором 2 разряда в $^1/_4\%$ с суммы и, наконец, некоторые сделки обложены льготным сбором 3 разряда в $^1/_{10}\%$ с суммы сделки.

Налог на счета устанавливается в виде гербового сбора со счетов, выдаваемых торговыми предприятиями. Точно также облагаются квитанции и расписки.

В области биржевого оборота существует налог на выпускаемые процентные бумаги (так называемый эмиссионный налог) и налог с биржевых сделок в определенном проценте с суммы. В некоторых государствах введен налог на чеки, взимаемый в виде гербовых марок. У нас существует налог на каждый взнос денег по текущему счету.

Роль этих налогов в СССР довольно скромна. В отчетах НКФ эти налоги не выделены из общей цифры гербовых сборов. Следует отметить неуклонное возрастание этих доходов в связи с расширением торгового оборота.

Способы уплаты налогов. Следует остановиться на том, как уплачиваются налоги на обращение. Многие из них уплачиваются путем наклеивания на соответствующий документ гербовых марок на сумму налога. Так делается в отношении налогов на имущественные сделки, на счета, на векселя и пр. Прежние финансисты относили все эти налоги к пошлинам и именовали их гербовыми пошлинами. Однако, пошлины, оплачиваемые гербовыми марками, касаются совсем других случаев, именно тех случаев, когда государство оказывает какие-либо специальные услуги плательщикам этих пошлин, например, при выдаче копий документов из канцелярий, при выдаче справок, удостоверений и т. п., или когда государство творит суд и берет судебную пошлину.

Таким образом, гербовые марки не являются непременно пошлиной, а суть только способ уплаты, при чем ими могут уплачиваться, как налоги, так и пошлины.

XIII

НАЛОГИ НА ПОТРЕБЛЕНИЕ.

Неравномерность налогов на потребление. Налоги на потребление имеют в виду настигнуть потребителей и обложить их сообразно размеру их потребления. Здесь делается умозаключение о том, что платежеспособность человека определяется размерами его потребления. Конечно, такое заключение далеко не точно и весьма условно. Если в общем

потребление всех предметов непосредственного потребления и растет вместе с размерами доходов лица, то во всяком случае нет прямого соответствия между ростом того и другого. Чем больше доход, тем больше отстает от него рост потребления. У основных предметов питания отсутствует всякое соотношение между состоятельностью лица и его потреблением. Количество соли, потребляемое рабочим и капиталистом, почти тождественно, потребление хлеба малосостоятельным и состоятельным человеком тоже различается в незначительной степени. В этом пункте как раз и лежит основной недостаток налогов на потребление: они обратно пропорциональны платежеспособности человека, т.-е., чем менее состоятелен человек, тем большей тяжестью падает на него налог на потребление. Возьмем в виде примера налог на хлеб. Положим, он падает на фунт хлеба копейкой. Если взять норму продовольствия одного человека в 1½ фунта в день и принять среднюю семью в 5 человек, то в год указанный налог составит на семью 27 руб. При заработке главы семьи в 400 руб., этот налог возьмет 6,75% его дохода. Если же возьмем капиталиста с 20.000 руб. годового дохода, то для него этот же налог, если предположить такое же потребление (оно, наверное, будет в хлебе меньше), составит всего 0,13% его дохода. Значит, для рабочего этот налог окажется тяжелее в 52 раза. Такова огромная неравномерность налогов на потребление, тем более вопиющая, чем необходимее обложенный предмет потребления.

История налогов на потребление. Историческое развитие налогов на потребление таково. В XVI—XVIII веках все государства, опиравшиеся на неограниченное господство имущих классов, возлагали главную тяжесть налогового бремени на широкие народные массы, прежде всего в виде налогов на предметы первой необходимости, как-то: хлеб, мясо, соль. У нас еще в Московской Руси XVII века к этому присоединился налог на водку, дававший крупный доход казне, почему государственная власть и относилась весьма снисходительно к развитию пьянства и даже его поддерживала. Рабочий класс, по мере того, как он стал приобретать влияние на капиталистическое государство, стал добиваться в XIX столетии отмены налогов хотя бы на предметы первой необходимости.

В некоторых странах это требование получило осуществление, но отчасти потому, что оно совпало с интересами класса капиталистов. Так было в Англии, где во второй четверти XIX века были отменены таможенные налоги на хлеб и другие продукты потребления и большая часть акцизов на продукты внутреннего производства. Эти понижения были желательны рабочим, потому что они рассчитывали на удешевление жизни и улучшение своего экономического положения, капиталисты же полагали, что отмена налогов и акцизов на предметы потребления рабочего класса даст им возможность понизить заработную плату или, по крайней мере, не повышать ее. Отсюда вытекла поддержка промышленного класса в требовании рабочих об уничтожении налогов на потребление и осуществление этого в жизни.

В других странах настояния рабочих получили гораздо меньшее осуществление. В некоторых государствах в первую половину XIX века были уничтожены налог на соль и таможенный налог на хлеб. Еще в первой половине XIX века в Пруссии обложение предметов питания продолжалось в виде налога на помол зерна (обычный способ обложения хлеба в прежние времена) и налога на убой скота. Во Франции в течение всего XIX столетия сохранялось обложение предметов потребления в виде местного налога, называвшегося привратными сборами, или октруа. С 70-х годов XIX века, когда Европа наводнилась дешевым заатлантическим хлебом, цены хлеба стали падать и земельные собственники стали вопить о своем разорении (так как с падением цен стала падать и поземельная рента), правительства восстанавливают таможенный налог на иностранный хлеб в Германии, Франции, Италии, Австро-Венгрии и др., где класс землевладельцев имел влияние на государственную политику. Это повело к удорожанию пищевых продуктов внутри этих стран, при чем главная выгода от обложения шла не столько в пользу государственной казны, сколько в пользу земельных собственников. В большинстве европейских государств сохранился и налог на соль, один из самых ненавистных для народа налогов, особенно тяжело ложившийся на бедные слои населения. Затем почти во всех странах существует обложение сахара, который является важным предметом питания, обложение керосина, спичек—

все предметов первой необходимости. Поэтому нельзя согласиться с проф. Озеровым, что в XIX веке происходит изменение в направлении обложения потребления — от предметов первой необходимости к предметам второстепенной необходимости.

Меньшими пороками грешат налоги на такие предметы потребления, которые вообще нежелательны для потребления, как спиртные напитки и табак. Некоторые ученые видят в обложении их и особенно в высоком их обложении средство бороться с их потреблением, которое нежелательно по врачебно-гигиеническим соображениям. Правда, высокое обложение этих предметов до некоторой степени сокращает потребление, но это не делает этих налогов более пропорциональными платежеспособности граждан. Все равно, налог на табак или на спиртные напитки будет ложиться гораздо более тяжелым бременем на небогатого человека сравнительно с богатым. Так как потребление этих, хотя бы и вредных, продуктов есть факт, то налоги на них остаются такими же неравномерными, как и прочие налоги на потребление, и потому чрезмерное их повышение будет отягощать трудящиеся классы и ухудшать их экономическое положение.

Существуют еще налоги на предметы роскоши, которые не вызывают принципиальных возражений с точки зрения интересов трудящихся. Но это не устраняет и в них несоответствия обложения с платежеспособностью. В этих налогах есть одна трудность — это самое определение во многих случаях понятия предмета роскоши. В бедной и отсталой стране роскошью может быть потребление шоколада, лимонов, употребление электрических лампочек, шерстяных тканей и многого другого, в то время как в более развитых странах потребление этих предметов становится обычным и распространенным и среди трудящихся. Таким образом, при введении налогов на такие предметы приходится быть очень осторожным и изменять перечень облагаемых предметов в связи с изменением характера потребления трудящихся классов. Наконец, следует указать, что эти налоги с финансовой точки зрения оказываются малодоходными и требуют сравнительно с суммами поступлений больших издержек взимания. Вот почему нигде налоги на роскошь не играют большой роли

в налоговой системе и имеют больше общественно-моральное значение, чем фискальное.

Фискальные выгоды налогов на потребление. Налоги на потребление получили во всех капиталистических странах широкое распространение в силу ряда своих фискальных выгодных качеств.

1) Эти налоги, поскольку они падают на предметы широкого потребления, всегда весьма доходны для государства. Их доходность опирается именно на их большое потребление, измеряемое миллионами и десятками миллионов пудов, ведер и других единиц измерения. Если обложить потребление продукта, который потребляется каждым жителем страны, так что на каждого падало бы хотя 20, 50 коп., то в итоге это составит многие миллионы рублей. Но при этом ясно, что эти миллионы будут собираться с миллионов трудящихся и будут составлять изъятие, главным образом, трудовых доходов.

2) Эти налоги платятся путем включения их в цену товара, покупаемого потребителем, и потому они платятся незаметно для потребителей. В этом отношении налоги на потребление выгодны для того правительства, которое хочет затуманить общественное сознание трудящихся классов, отягощаемых налогами, но не замечающих их тяжести. Если назначить окладной налог на жителей, который записывается в окладной лист, предъявляемый плательщикам, то все с ясностью видят, сколько они должны платить и насколько платимый налог для них тяжел. Если же такой же по сумме налог будет взиматься путем обложения потребления в цене товара, то большинство настоящих носителей налога не будут знать и сознавать, что, покупая товар, они платят большой налог. Во всяком случае здесь утрачивается непосредственная связь между платежом налога и сознанием этого платежа. Вот почему налоги на потребление — излюбленное средство финансовой системы деспотических и самодержавных государств, которые стремятся скрыть от сознания народа действительную тяжесть ложащихся на него налогов. Наоборот, эти налоги отступают все более и более на задний план в тех странах, где трудящиеся классы получают влияние на направление финансовой политики государства.

3) Эти налоги, входя в цену товаров, покупаемых потребителями тогда, когда у них имеются деньги в кармане, не могут давать недоимок так, как их дают налоги на производство. Впрочем, это положение требует некоторых оговорок. Отсутствие недоимок зависит от способа взимания налогов на потребление. Если эти налоги вносятся производителями наличными деньгами в тот момент, когда товар выпускается на рынок, то здесь производители должны выплатить налог из своего капитала и затем вернуть заплаченное из вырученной цены за проданный товар. Если же государство делает производителям отсрочку платежа, то может возникнуть недоимка в случае неаккуратной уплаты отсроченного налога. Так бывает в СССР, где некоторые налоги, платимые трестами, им отсрочиваются — например, сахаротрестом, табактрестом и др. Эти отсрочки делаются во внимание к затруднительному хозяйственному положению трестов и представляют своего рода ссуду государства в оборотный капитал трестов. Однако, запоздания в платеже налога создают затруднения в исполнении НКФ намеченной программы по собиранию доходов. Другие государства допускают отсрочки платежа таких налогов, но при условии взноса соответствующего залога в виде ценных бумаг и т. п.

Недостатки налогов на потребление. Но этим фискальным выгодам противостоят многие недостатки налогов на потребление. Кроме главного недостатка, заключающегося в обратной их пропорциональности платежеспособности потребителей, они отличаются тем, что требуют больших расходов на взимание. Приходится содержать большой персонал для наблюдения за производством обложенных товаров, чтобы не проскользнули товары на рынок без обложения. На каждом заводе должны быть особые финансовые агенты, которые следят за производством и за отпуском товаров из предприятия. Таможенные налоги требуют содержания целой армии таможенной стражи по всей границе государства для надзора за тем, чтобы не провозились и не проносились контрабандные товары. Особенно велики расходы на такую стражу вдоль сухопутной границы.

В-третьих, налоги на потребление имеют недостаток в том, что они заставляют финансовое ведомство вмешиваться

в приемы производства и обмена. Для того, чтобы с успехом взыскивать налоги, приходится в различных отношениях ограничивать и стеснять обязательными правилами производство и продажу, затрагивая иногда самую технику производства. Производство обложенных акцизами товаров находится под тщательным контролем финансового ведомства. После окончания периода производства, например, в сахарной или винокуренной промышленности, агенты финансового ведомства запечатывают все машины, аппараты и чаны и самое помещение фабрики или завода. Когда приступают к новому производству, агент должен сам вскрыть все наложенные печати. Если акциз исчисляется по работоспособности машин и аппаратов, то акцизные правила определяют наперед приемы производства и запрещают от них отклоняться, потому что иначе может пострадать фискальный интерес государства. Время начала и конца производства устанавливается финансовым ведомством. Нередко финансовое ведомство, имея в виду облегчение контроля за производством, устанавливает обязательный минимум продукции предприятий, при котором более мелкие предприятия уже не могут существовать. Открытие новых предприятий зависит от сложного порядка разрешения акцизного ведомства. Иногда разрешается открытие предприятий только в определенных районах, что тормозит развитие промышленности.

Окладные и тарифные налоги. Существует два типа налогов на потребление: окладные и тарифные. Различие между ними обусловливается способом подхода к плательщику. Можно обложить потребление товаров двояким способом: или в момент покупки, или во время пользования. Последнее возможно, конечно, только для таких предметов, которые потребляются постепенно, а не сразу, например, потребление экипажа, велосипеда в противоположность потреблению сахара или спичек. Скажем, государство хочет обложить автомобили. Возможно установить налог на автомобили при их выпуске в продажу с фабрики, например, по 300 руб. со штуки. Государство берет с фабриканта налог в тот момент, когда автомобиль выпускается с фабрики. Фабрикант присчитывает 300 руб. к цене экипажа и продает купцу на 300 руб. дороже, а купец уже продает потребителю автомобиль

с накидкой этого налога, так что в конечном счете налог уплачивается потребителем, но уплачивается один раз. Это будет обложение по тарифу. Другой способ заключается в том, что налог приурочивается к потреблению автомобиля. Со всякого владельца автомобиля взимается в год, например, 50 руб. Финансовое ведомство регистрирует всех владельцев автомобилей и посылает им в надлежащий срок уведомление о платеже налога (окладной лист). Отсюда и название этого способа — окладной. Лицо платит точно также за потребление автомобиля, но платит из году в год, пока владеет им. Как видите, методы обложения различны, но суть дела одна и та же.

В форму окладных налогов на потребление обычно укладываются налоги на роскошь, т.-е. на пользование предметами роскоши, как-то экипажами, лошадьми для личного употребления, музыкальными инструментами и т. п.

Форма тарифных налогов применяется к акцизам и таможенным налогам. Обычно эти два вида налогов различаются тем, что акцизы падают на внутреннее потребление товаров, которые и произведены внутри страны, а таможенные налоги падают на товары, проходящие чéрез границу. Надо признать, что это подразделение в настоящее время не вполне выдержано с точки зрения единства основы классификации. Дело в том, что встречаются акцизы, которые налагаются на товары иностранного происхождения, например, в СССР на чай, и многие таможенные налоги берутся тоже, как акцизы, с товаров внутреннего производства, например, все вывозные налоги. Тем не менее с практической точки зрения это деление дает достаточно точную границу для различения этих двух видов налогов на потребление.

Исчисление акцизов. Способы исчисления акцизов весьма различны. Оно может исходить от обложения сырого материала, обложения полуфабриката, обложения по работоспособности машин и орудий производства, наконец, от обложения готового продукта. Практика прошлого использовала все эти приемы и в конце концов пришла к выводу, что наилучший способ — это обложение по готовому продукту. Прежде всего этот способ точнее всех исчисляет объект налога, затем уплата налога производителем приближается здесь больше всего к времени, когда эта уплата

может быть возвращена покупателем. Наконец, при этом способе финансовое ведомство меньше всего вмешивается в процессы производства. Этих выгод не имеют другие способы. Возьмем обложение по сырому материалу, например, в сахарном акцизе по количеству свекловицы. Последняя имеет весьма различное содержание сахара, вследствие чего два разных центнера свеклы, обложенных одинаковым налогом, могут дать неодинаковое количество сахара, следовательно, на готовый сахар налог упадет не в равной величине. То же можно сказать и об обложении полуфабриката, в данном случае сахаросодержащего сока. Неточно обложение и по работоспособности машин. При этом методе можно исчислить только среднюю продукцию данной системы машин, по которой и будет исчисляться акциз, между тем, фактически предприятие может вырабатывать при данных машинах и большее, и меньшее количество продуктов. Правда, при последнем способе производитель получает интерес добиваться увеличения производства при данной системе машин. Это, до известной степени, толкает вперед технику производства, однако, этот прогресс совершается в ущерб финансовым интересам казны, так как создает необлагаемый акцизом продукт. Итак, в настоящее время везде, где это возможно, применяется обложение готового продукта.

Способы оплаты акцизов. Существует два способа оплаты акцизов: при помощи бандеролей и путем взноса наличных денег. Бандероли — это своего рода гербовые марки. Фабрикант должен купить в кассе финансового ведомства бандероли и наклеить их на выпускаемые с фабрики изделия, как доказательство оплаты их акцизом. Бандерольная система имеет значение в смысле облегчения контроля за уплатой акциза. Ясно, что попавшиеся необандероленные изделия суть товары, не заплатившие акциза. Если есть опасность поступления на рынок неоплаченных акцизом изделий, например, из мелких предприятий, ускользающих от акцизного надзора, то есть смысл ввбдить бандерольную систему, хотя она и представляет лишние расходы на печатание бандеролей и на их оклеивание.

Предел обложения. В налогах на потребление существенный вопрос касается того, где лежит предел обложения,

т.-е., до какой высоты можно доводить налог. Всякий налог на потребление увеличивает цену, а это, в свою очередь, отражается на величине спроса. Чем выше налог, тем более сокращается спрос на вздорожавший товар. Опыт показывает, что повышение налогов отражается неодинаково на разных товарах. Предметы необходимости выдерживают более сильное обложение, так как повышение их цены сокращает потребление в меньшей пропорции. Люди готовы сократить потребление других предметов, но не этих необходимых предметов. Наоборот, предметы второстепенного значения выдерживают меньшее увеличение налога, и при большом налоге может случиться, что сокращение потребления приведет даже к падению абсолютной суммы дохода. Если финансовое ведомство, повышая налог, рассчитывает на увеличение дохода, но этого увеличения не происходит, мы имеем так называемую осечку налога, т.-е. неоправдавшуюся надежду на повышение дохода вместе с повышением налога. Обычно приходится нащупывать предел обложения практически, назначая ту или иную ставку и наблюдая, какой это даст эффект в отношении дохода.

Налоги на потребление в СССР. Когда советская власть приступила в 1921 г. к восстановлению налоговой системы, перед ней, с одной стороны, было пустое место налогов, а с другой — была огромная нужда в средствах. При таких условиях не приходилось быть особенно разборчивым в выборе объектов обложения. Надо было быстро наладить налоговой аппарат и получить максимальный материальный эффект. Этим объясняется, почему советская власть не отказалась от введения в свою финансовую систему налогов на потребление и притом даже на такие предметы, как соль. Здесь играли роль и те соображения, что при большом выравнивании имущественного положения всех слоев населения налоги на потребление сделались менее неравномерными и что при исчезновении прежнего помещичьего класса и значительной части торгово-промышленной буржуазии финансовые тяготы неизбежно должны были коснуться главной массы населения — трудовых классов.

Тем не менее введение налогов на потребление все же должно было считаться нежелательным в виду указанных

недостатков этих налогов. И советская власть отводит им очень скоро второстепенное место в общей системе налогов. В 1922—23 г. в Союзе было собрано налогов на производство 207 мил. руб., а налогов на потребление — 174 мил. руб., в 1923—24 г. первых—296 мил. руб., а вторых—266 мил. руб. Между тем, в дореволюционной России вполне господствовали налоги на потребление. Так, в 1912 г. налоги на производство составляли 225 мил. руб., а налоги на потребление — 1.390 мил. руб.

В настоящее время в СССР существуют акцизы на спирт, виноградные вина и пиво, на табак, сахар, чай, кофе, дрожжи, соль, керосин, спички, папиросную бумагу, текстильные изделия, галоши, свечи и некоторые мелкие товары.

На первом месте стоит акциз на сахар, давший в 1922—23 г. почти 27 мил. руб., а за полгода 1923—24 г.—14 мил. руб. Ставку этого акциза в 4 руб. следует признать высокой, и в ближайшем будущем можно ожидать ее понижения. Сахарный акциз берется с производящих сахар трестов, которые уже перекладывают его на потребителей путем повышения цены. Сахарные тресты сильно задерживают уплату акциза и неоднократно возбуждали перед правительством ходатайства об отсрочках этой уплаты, что, по существу, представляет собой предоставление кредита государством трестам. Такие отсрочки и давались в виду стесненного экономического положения трестов и недостатка у них оборотного капитала.

Акциз со спиртных напитков в СССР играет очень скромную роль, так как прежняя водка, т.-е. ректификованный (очищенный) спирт, разбавленный на 60% водой, запрещена к потреблению, и потому тот громадный доход, который существовал в дореволюционной России от продажи казенной водки (при существовании казенной винной монополии) в размере свыше 900 мил. руб., теперь отсутствует.

Однако, строгое проведение запрещения спиртных напитков в 1917—21 г. привело к чрезвычайному развитию тайного винокурения, которое выделывало так называемый самогон, продукт кустарного производства и очень плохой очистки. Поэтому в нем содержалось много сивушных масл, вредных для здоровья. По материалам Наркомвнуторга оказывается, что на Украине в 1924 г. было арестовано до 100.000 тайных

винокуренных заводов, при чем можно предполагать, что такое же их число осталось нераскрытым. Таким образом, можно считать, что тайное винокурение самогона дает в год до 10 мил. ведер самогона, или на 1 душу населения — около 0,3 ведра, тогда как до войны душевое потребление водки в 40 градусов (один градус есть объемная единица, равная одной сотой части ведра безводного спирта) составляло около 0,65 ведра. Конечно, такое распространение нелегального самогона представляет величайшее зло, отражающееся на здоровьи населения и приносящее материальный ущерб всему народному хозяйству. Наряду с широкой культурной работой, которая должна вести пропаганду против спиртных напитков и, с другой стороны, должна дать широким массам разумный и содержательный досуг, советская власть решила допустить слабоалкогольные напитки, которые могли бы конкурировать с самогоном и вытеснять его своим качеством и ценой. Отсюда вытекло разрешение производства пива, допущение продажи виноградных вин крепостью до 20 градусов и, наконец, разрешение спиртотрестам выпуска в продажу настоек и наливок крепостью сначала в 20 градусов, а с конца 1924 г. в 30 градусов. В общем доход от спиртных напитков составил в 1922—23 г. 18 мил. руб., а в 1923—24 г. за первую половину равнялся 20 мил. руб.

Введенный акциз на соль в размере 45 коп. с пуда оказался весьма тяжелым и отразился на понижении потребления. В результате государство понизило его до 22 коп. Доход от этого акциза равнялся в 1922—23 г. 10,7 мил. руб., а в первой половине 1923—24 г. — 10 мил. руб.

Акциз на табачные изделия, установленный впервые в конце 1921 г., неоднократно менялся, как в способах взимания (с готовых изделий и с сырого табака), так и в размерах. По последнему действующему декрету от 20 августа 1923 г., акциз взимается с готовых изделий, при чем установлено три сорта облагаемого табака и папирос. Обложение курительного табака колеблется между 3 руб. 60 к. и 1 руб. 30 к. с фунта, а обложение папирос — между 6 руб. 60 к. и 1 руб. 85 к. с тысячи, при чем установлено требование, чтобы трест уплачивал за все выпускаемые изделия в среднем не менее 1 руб. 70 к. с фунта табака и 2 руб. 80 к. с тысячи папирос.

Это называется системой средне-сложного акциза. Она побуждает тресты к усилению сбыта более высоких сортов табачных изделий. Махорка обложена по 13 коп. с фунта, сигары—по 16 руб. с тысячи и сигареты—по 6 руб. с тысячи. Кроме того, берется дополнительный патентный сбор для предприятий, торгующих табачными изделиями. Табачный акциз дал в 1922—23 г. 18,5 мил. руб.

Новостью советских финансов было введение в 1923 г. акциза на текстильные изделия. Так как представлялось невозможным создать обложение разнообразнейших сортов тканей сколько-нибудь соразмерно, то остановились на мысли обложить пряжу, которая имеет сравнительно немного сортов. Акциз различается по материалу волокна и по номерам пряжи. За 1922—23 г. поступило 7,7 мил. руб., за первую половину 1923—24 г.—10,5 мил. руб.

Классовое начало, т.-е. сообразование обложения с социальным составом потребителей, проводилось в советских акцизах в том, что акцизы, допускавшие различное обложение по сортам товаров, исчислялись в очень умеренных ставках для дешевых сортов, потребляемых трудящимися классами, и в прогрессивно более высоких ставках для дорогих сортов. Так, это сделано для табачных изделий, для текстильных изделий, для спиртных напитков.

Всего акцизов поступило по Союзу в 1922—23 г. 109,6 мил. руб., в 1923—24 г.—200,8 мил. руб., а в 1924—25 г. ожидается 301,5 мил. руб.

Таможенные налоги. Другую группу налогов на потребление составляют таможенные налоги, или, как их обычно, но неправильно, называют, таможенные пошлины. Когда товар проходит через границу, и таможенные служащие взвешивают товар и взимают налог, то никакой услуги со стороны государства провозителю товара не оказывается. В средние века, от которых и идет название таможенных пошлин, действительно, король или князь, взимая таможенную пошлину, оказывал за это услугу купцу, охраняя его товары во время проезда через его территорию. Позднее эта услуга исчезла, и сбор с товаров, проходящих границу, превратился в налог.

Таможенные налоги относятся к налогам на потребление, так как они имеют в виду обложение потребителей товаров,

провозимых через границу. Но, по техническим соображениям, государство взимает эти налоги с фактического провозителя товара через границу, каковым обычно является купец. Провозитель везет товар для дальнейшей его перепродажи и, заплатив таможенный налог, присчитывает его к цене товара и таким путем заставляет покупателя платить налог. Если таможенный налог взимается с ввозимых товаров, то он ложится на внутреннего потребителя, если же он налагается на вывозимые товары, то он уплачивается иностранным потребителем. Однако, условием возможности такой уплаты должно быть такое положение рынка и цен данного товара, при котором провозитель (в данном случае экспортер) может накинуть налог на продажную цену и может эту цену взять с покупателя. Если он не сможет этого сделать, то налог на вывозимый товар упадет либо на самого провозителя, либо побудит его давать более дешевую цену производителям товара внутри страны и таким путем переложить налог на более слабого экономически производителя.

Виды таможенных налогов. Таможенные налоги бывают трех видов: 1) ввозные, облагающие ввозимые иностранные товары, 2) вывозные, облагающие туземные товары при их вывозе за границу, и 3) транзитные, взимаемые с иностранных товаров, проходящих через территорию данного государства из одной чужой страны в другую.

Цели ввозных налогов. Наиболее распространенными и важными являются ввозные налоги. Здесь государство преследует разные цели: либо фискальную, либо покровительственную (протекционную). В первом случае государство имеет в виду получение дохода от обложения иностранных товаров, поступающих в потребление своих граждан. Многие государства пользуются этим налогом для того, чтобы возложить тяжесть обложения на потребительские массы. Эту цель осуществляют налоги на ввозимые товары широкого потребления, как чай, сельди, хлопок. Эти товары ввозятся в больших количествах, и налоги с них падают главной тяжестью на трудящихся. Очень характерно, что обычно иностранные предметы потребления состоятельных классов, более дорогие и лучшего качества, облагаются легче, чем предметы потребления народных масс. Например, в дореволюционной

России простые сельди были обложены в большем проценте их цены, чем дорогие иностранные рыбы, простые зонтики оплачивались более высоким налогом, чем шелковые, и т. д.

Но ввозные налоги могут преследовать покровительственную цель — цель поддержания и поощрения внутренней промышленности. Наложение такого налога имеет в виду повысить на сумму налога цену иностранного товара и, таким образом, затруднить для него конкуренцию с туземным товаром, другими словами, облегчить туземному товару конкуренцию с иностранным. Положим, внутри страны существует промышленность, которая может выделывать товар по цене 1 рубль. Между тем, за границей промышленность, благодаря техническим усовершенствованиям, может производить тот же товар за 60 коп. Если ввоз этого товара свободен, он будет продаваться за 70 коп. и этим убьет туземную промышленность. Для того, чтобы поддержать внутреннее производство до тех пор, пока оно окрепнет, разовьет сбыт и поднимет технику до заграничного уровня, государство и устанавливает таможенный налог на этот товар, скажем, в размере 40 коп. Тогда товар уже не может продаваться дешевле внутреннего товара, и таможенный налог становится охранителем внутренней промышленности.

Ввозные налоги представляют собой пример того, как, наряду с финансовыми целями, государство может при посредстве налогов проводить задачи экономической политики. В данном случае таможенные налоги делаются орудием покровительства или защиты внутренней промышленности от непосильной конкуренции иностранных товаров. Очень часто фискальная цель таможенных налогов соединяется с задачей покровительства туземной промышленности. Так, в дореволюционной России налог на иностранный хлопок давал солидный доход казне и в то же время служил ограждением туземного производства хлопка в Туркестане и Закавказье от иностранного более дешевого хлопка.

Транзитные налоги. Транзитные налоги раньше применялись в широких размерах ради извлечения дохода. Но с XIX столетия они почти везде отменяются, так как государства получают больше выгод от транспорта чужих товаров через свою территорию, чем от самих транзитных налогов.

С развитием мировой торговли стала расширяться и транзитная торговля. В дореволюционной России при свободе транзита вообще был запрещен транзит западно-европейских товаров через Закавказье, потому что правительство боялось конкуренции этих товаров русским товарам в Персии.

Таможенный тариф. Совокупность таможенных налогов, напечатанная в известном порядке, составляет так называемый таможенный тариф. В нем перечисляются все виды товаров, подлежащих обложению, с указанием налоговых ставок. Таможенные налоги могут быть исчисляемы по двум способам: с веса или меры товаров и с цены их. Конечно, более точным приемом является обложение с цены товара в виде установленного процента с цены, так как при этом все изменения в ценах получают отражение в таможенном доходе и можно приспособлять обложение ко всем сортам товара. Однако, практическое применение этого способа весьма затруднительно, ибо оно требует от таможенных служащих обширного знания качеств всех товаров и их цен на рынке. Такого знания невозможно требовать от таможенных чиновников, и потому приходится довольствоваться более грубым способом — налогами с меры и веса товаров. Здесь служащим нужно только измерить или взвесить товар и по тарифу определить ставку для того, чтобы установить цифру налога. Этот прием применяется почти во всех странах. В Соединенных Штатах Северной Америки применяется тариф с цены (ценовный, или ad valorem).

Виды тарифов. Различаются, кроме того, тарифы автономный и конвенционный, тарифы максимальный и минимальный. Автономный тариф — такой тариф, который устанавливается совершенно самостоятельно государством, по соображениям своих целей экономической политики. Конвенционным же тарифом называется тот, который устанавливается соглашением данного государства с другим и который предусматривает те или иные льготы и уступки в автономном тарифе. Конвенционный тариф является обычно результатом торгового договора двух стран, в котором обе страны делают взаимные уступки, между прочим, в своих таможенных тарифах. Таким образом, обе страны принимают каждая для себя конвенционный тариф, который дает таможенные уступки в интересах другой стороны.

В 90-х годах XIX столетия началась эпоха заключения таких конвенционных тарифов почти всеми европейскими государствами. Начала эту систему Германия. Россия заключила торговые договоры с Германией, Францией, Австро-Венгрией, Болгарией, Италией, Португалией и со всеми этими государствами приняла соответствующие соглашениям конвенционные таможенные тарифы.

Во Франции с конца XIX века принят двойной таможенный тариф — максимальный и минимальный. Первый действовал по отношению к тем странам, с которыми Франция не заключила никаких торговых соглашений. Для тех же стран, с которыми Франция вступала в торговый договор, она делала уступки с своего максимального тарифа, однако, не дальше тех ставок, которые установлены в минимальном тарифе. Таким образом, Франция наперед определяла границы возможных уступок, какие она считала возможным делать.

Таможенные налоги в СССР. В Советском Союзе таможенные налоги играют в значительной мере иную роль, чем в капиталистических государствах. Дело меняется, благодаря существованию монополии внешней торговли. Эта монополия служит гораздо более могущественным средством защиты интересов народного хозяйства Союза и, в частности, ее промышленности, чем таможенные налоги. В капиталистических странах таможенные налоги были единственным способом поставить барьер против притока иностранных товаров. В руках Союза монополия служит орудием полного овладения внешней торговлей. При монополии государство устанавливает наперед импортный и экспортный план на год и только в пределах этих планов производится ввоз и вывоз товаров. Таможенные налоги служат только дополнительным средством регулирования внешней торговли, и притом гораздо более слабым, чем монополия. Эти налоги становятся, главным образом, фискальным средством, источником дохода для Советского государства.

У нас действует таможенный тариф для ввозных и вывозных товаров. Ввозный тариф облагает умеренными ставками сырье и машины, которых не хватает для нашей промышленности, имея в виду облегчение их доступа в страну, при чем некоторые виды сырья и машин даже совсем освобождаются

от обложения. Продукты широкого потребления, которые можно получить только из-за границы, тоже облагаются умеренно. Но зато высоко обложены изделия и полуфабрикаты, производимые в достаточном количестве внутри страны, и наиболее высоко обложены предметы роскоши и комфорта.

В 1922 году советская власть ввела довольно много налогов на вывозимые товары. Однако, с течением времени интерес усиленного вывоза и улучшения условий сбыта, прежде всего возможное понижение цены продаваемых за границей наших продуктов, заставили снять с ряда вывозимых товаров вывозные налоги или их понизить. Дело в том, что вывозные налоги только тогда не приносят вреда внутреннему производству обложенных товаров, если вывозящая страна может диктовать цены на данный товар за границей.

В 1922—23 г. таможенные налоги дали СССР 64,7 мил. руб., в 1923—24 г.—66 мил. руб., в 1924—25 г. ожидается их 75 мил. руб.

Пошлины. В заключение остается сказать несколько слов о пошлинах, как особом виде принудительных сборов государства. Пошлинами называются такие принудительные сборы государства, которые взимаются за оказание какой-либо специальной услуги данному лицу. Существуют пошлины судебные, административные или канцелярские и культурные. Обычно пошлины не покрывают даже расходов государства, которые оно несет по содержанию учреждения, взимающего пошлины. Последние служат только некоторым облегчением расходов государства, которое привлекает граждан к этим расходам в той мере, в какой они получают специальные выгоды от данного учреждения.

Судебные пошлины взимаются с лиц, подающих иски в суды по гражданским делам. Заявления по уголовным делам пошлинами не облагаются, чтобы не тормозить раскрытия уголовных преступлений. В СССР судебные пошлины берутся в размере 1% с цены иска, если она составляет сумму от 10 до 50 руб., 2% при цене иска от 50 до 500 руб. и 3% при цене иска свыше 500 руб. Иски меньше 10 руб. пошлине не подлежат. И здесь, как мы видим, проявляется классовое построение обложения в интересах малоимущих граждан.

Административные пошлины взимаются с граждан, обращающихся в государственные учреждения за получением нужных им справок, копий бумаг, удостоверений и т. п. Лицо, подающее заявление в какое-либо государственное учреждение, оплачивает его установленной пошлиной (в разных случаях по 1 руб. 65 коп., по 1 руб., по 20, 15, 10 и 6 коп.), при чем величина пошлины зависит от характера заявления, определяющего степень платежеспособности лица.

Культурные пошлины взимаются за услуги культурного характера, например, за пользование книгами из государственной библиотеки, за посещение картинных галлерей, музеев, за ученье в школах и пр. Эти пошлины вообще нежелательны, так как они тормозят культурное развитие страны и падают тяжелее всего на небогатое население.

Пошлины могут взиматься путем наклейки на документы гербовых марок и путем взноса наличных денег.

XIV

БЮДЖЕТ И БЮДЖЕТНОЕ ПРАВО.

Понятие бюджета. Всякое частное хозяйство сколько-нибудь значительного размера, ведущееся в условиях денежного оборота, должно иметь определенный план, который предусматривает величину доходных поступлений и соответственно этому величину возможных расходов, план, который намечает объем хозяйственной работы и определяет ее результаты в цифрах продукции и в денежном выражении. Тем более должно иметь наперед такой план хозяйственной деятельности государство, которое ведет хозяйство грандиозных размеров, определяемых миллиардами рублей. Нельзя расходовать средства наобум, не зная, сколько их имеется и может поступить. Необходимо распределить все доходы, имеющие поступить за определенный период времени, между всеми теми расходами, которые признаны подлежащими удовлетворению.

Уже давно финансовое ведомство чувствовало необходимость составления на предстоящий год известного плана, или сметы доходов и расходов, которые вносили бы порядок в хозяйство государства и обеспечивали бы его от неожиданных

недостатков и связанных с этим расстройств государственной жизни. Постепенно были выработаны правила составления таких смет и был определен порядок их утверждения. Появился так называемый бюджет. Это слово английского происхождения, которое означало мешок. Когда палата общин в Англии в XVI — XVII веках утверждала субсидию королю, то перед концом заседания канцлер казначейства (министр финансов) открывал портфель, в котором хранилась бумага с соответствующим законопроектом. Это называлось открытием бюджета, позже название портфеля было перенесено на самый документ. А затем с конца XVIII века слово бюджет было распространено и на тот документ, который заключал в себе утверждаемый парламентом план собирания доходов и производства расходов государства.

Под бюджетом мы разумеем план государственного хозяйства на предстоящий период, представляющий предположительное исчисление всех доходов и расходов государства. Бюджет определяет границы собирания доходов государства и, что еще более важно, границы для производства всех расходов. Для того, чтобы все цифры бюджета имели общеобязательную силу, необходимо придать ему силу закона. И с формальной стороны бюджет есть акт законодательной власти, есть утвержденный ею закон, или декрет. В этом заключается особенность бюджета. Обычно закон есть правило, установленное, как обязательное, для всех граждан, и имеющее общий характер, т.-е. правило действует во всех случаях, предусмотренных данным законом. Бюджет не является таким правилом или нормой общего характера, ибо он действует однократно, только на данный год. С этой точки зрения его можно было бы признать актом управления, действием власти по управлению государством. Однако, в виду огромной важности бюджета, устанавливающего границы доходов и расходов, ему был придан характер закона. Ученые и называют его законом в формальном смысле слова.

Бюджетное право. Бюджетным правом называется совокупность всех тех законов, которые определяют порядок составления, рассмотрения, утверждения и исполнения бюджета. Это есть то, что юристы называют правом в объективном смысле. Но наряду с этим пониманием бюджетного права

иногда под ним понимают право народного представительства на участие в утверждении бюджета верховной властью. В этом смысле бюджетное право будет правом в субъективном смысле.

Для нас имеет интерес бюджетное право в объективном смысле, так как оно определяет, кто должен составлять проект бюджета и каким порядком, кто окончательно сводит его в одно целое, какие учреждения принимают участие в обсуждении этого проекта, кто утверждает и в каком порядке.

История бюджетного права. Заслуживает внимания история развития бюджетного права в западно-европейских государствах. Она дает картину, прямо противоположную тому порядку, какой сложился в Советской России.

Представители сословий уже в средние века приобрели право утверждать субсидии королю. На этой почве происходила упорная борьба между королевской властью и народным представительством. В Англии сословия преодолели произвол и усмотрение короля и после революции 1648 года и казни Карла I добились того, чтобы все налоги получали согласие парламента. Однако, борьба между королями, желавшими самостоятельно назначать и расходовать налоги, и парламентом, который требовал права давать согласие на налоги и проверять расходы, продолжалась и при Карле II и Якове II. В результате произошла новая революция, Яков должен был бежать, а воцарился в Англии Вильгельм III. При этом короле билль о правах 1689 года окончательно закрепляет за парламентом право утверждения всех государственных доходов и расходов. Этим путем парламент приобрел господствующее влияние на государственные дела, так как в его руках находилась самая важная власть разрешать налоги и расходы, другими словами, утверждать бюджет.

Во Франции бюджетное право получает свое развитие только со времени первой французской революции, когда конституция 1791 г. определила порядок утверждения бюджета парламентом. С этого времени утверждение бюджета народным представительством начинает входить в жизнь всех европейских народов.

Бюджет, контроль над которым народное представительство приобрело после долгой и упорной борьбы с королевской властью, продолжает быть одним из главных орудий

политического влияния парламента, в особенности в тех странах, где правительство назначается верховной властью, но не является представителем господствующей в парламенте партии (последнее имеет место в так называемых парламентарных государствах, как в Англии и Франции). Парламент при обсуждении бюджета обыкновенно подвергает критике все стороны деятельности правительства и нередко выражает свое недовольство той или другой отраслью государственного управления тем, что урезывает статьи расхода по этой отрасли. В случаях существенных разногласий с правительством парламент выдвигает наиболее сильное средство — угрозу отказа утвердить бюджет. В случае осуществления этой угрозы правительство оказалось бы без законно утвержденного бюджета и не могло бы вести государственного хозяйства. В истории XIX века мы видим, что обычно парламенту было достаточно высказать такую угрозу, чтобы заставить правительство уступить. В Пруссии известен бюджетный конфликт между палатой депутатов и Бисмарком с 1862 до 1866 г., когда палата не утверждала бюджета, но Бисмарк решился управлять страной без утвержденного бюджета. Тем не менее в 1866 г. король обратился к палате с просьбой задним числом одобрить прошлые бюджеты и тем ликвидировать конфликт, что палата и исполнила.

Бюджет в СССР. Принципиально иную природу имеет бюджет в СССР. Прежде всего здесь нет намека на какую-либо борьбу между правительством и народным представительством, олицетворяемым в советах и возглавляемым съездами советов Союза и ВЦИК Союза. Государственная власть находится в руках класса рабочих и крестьян, который из своей среды выделяет все органы власти, при чем не существует того разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную, которое характеризует строение государственной власти в буржуазных государствах. При этом единстве власти не может возникать никаких политических конфликтов и вообще никаких разногласий между отдельными органами государственной власти. Раз так, то и бюджет не может играть в СССР роли политического орудия в руках народного представительства. Но если эта сторона бюджета совершенно отсутствует в государственной жизни СССР, то роль

бюджета сохраняется в качестве средства поддержания в порядке государственного хозяйства. У нас бюджет выступает в качестве финансово-технического средства для обеспечения планомерности ведения государственного хозяйства. Бюджет определяет возможные пределы материальных средств, которыми может располагать государство, и устанавливает размеры расходов на каждую отрасль государственного управления и огосударствленного хозяйства. При несравненно более широких пределах государственного хозяйства, присущих СССР, бюджет приобретает в этом отношении гораздо большее финансовое значение, чем в странах капиталистического типа.

Составление бюджета. Остановимся вкратце на главных моментах бюджета. Сначала бюджет должен быть составлен. Составление проекта бюджета принадлежит всегда финансовому ведомству. В представительных государствах европейского типа это правило выражается так: инициатива бюджета принадлежит правительству.

Для того, чтобы подготовить бюджет, министерство финансов должно получить нужные материалы от всех других ведомств. Последние запрашивают свои учреждения на местах о всех их предположениях на будущий год в отношении доходов и расходов. Обычно уже в начале года местные учреждения разрабатывают свои соображения о бюджетных предположениях на будущий год. Все эти соображения сообщаются центральному ведомству (министерству), которое делает им сводку, вводит поправки и изменения, которые оно считает нужными, и в таком сведенном виде представляет министерству финансов. Последнее обязано связать все отдельные сметы ведомств в одно целое, при чем должно прибавить в смете доходов все те поступления доходов, которые идут специально по линии финансового ведомства, — таковы почти все налоги, государственные монополии.

В министерстве финансов происходит очень трудная и сложная работа объединения всех ведомственных смет. Каждое ведомство думает, главным образом, о возможно полном удовлетворении своих потребностей и мало заботится о том, чтобы все предположенные расходы в конце концов не превысили наличных средств государства, т.-е. его доходной

сметы. Министр финансов и должен произвести это выравнивание между доходами и расходами. Если для этого приходится производить какие-либо сокращения расходов отдельных ведомств, то здесь либо министр финансов договаривается с соответствующим министром, либо, в случаях отсутствия соглашения, дело рассматривается в какой-либо инстанции правительства, обычно в совете министров. В дореволюционной России сметы ведомств предварительно рассматривались в особых междуведомственных совещаниях из представителей данного ведомства, министерства финансов и государственного контроля. После улажения всех разногласий министр финансов составляет окончательный проект бюджета, присоединяет к нему объяснительную записку и, получив одобрение совета министров, вносит бюджет от имени правительства в парламент.

Бюджетным годом называется тот период, на который составляется бюджет. Почти во всех странах бюджет составляется на один год. В большей части государств начало бюджетного года совпадает с началом гражданского года, т.-е. год начинается 1 января. Однако, в некоторых странах бюджетный год начинается 1 апреля (в Англии, Германской республике, Дании и др.), в некоторых — 1 июля (в Соединенных Штатах, Италии, Норвегии, Бразилии, Японии и др.). Это объясняется условиями работы парламента по бюджету. В СССР бюджетный год начинается 1 октября.

Рассмотрение бюджета в парламенте. Парламент назначает для рассмотрения бюджета особую комиссию, именуемую бюджетной. В Англии существует совершенно оригинальный способ. Там вся палата общин в целом своем составе преобразуется в два комитета: один — комитет снабжения, рассматривающий расходную часть бюджета, и другой — комитет путей и средств, рассматривающий доходную часть. В этих комитетах председательствует особый председатель комитетов, который делает доклад палате общин о принятых решениях.

Бюджетная комиссия подробно разбирает все статьи бюджета, вносит те или иные поправки и сводит всю проделанную работу в общий итог, после чего доклад комиссии вносится в пленарное заседание парламента. Здесь открываются

сначала общие прения по каждому ведомству с освещением всех нужд его, недостатков в ведении дела и пр., затем голосуются статьи бюджета и после всего голосуется бюджет в целом.

При существовании другой палаты бюджет передается для обсуждения в нее, но в разных государствах существуют разные правила о правах этой палаты. В одних государствах эти права совершенно одинаковы, в других они ограничены. Особенно характерны ограничения, принятые в Англии законом 1910 г. После того, как верхняя палата отвергла бюджет, выработанный министром финансов Ллойд-Джорджем в 1909—1910 г., был проведен новый закон, по которому бюджет, принятый палатой общин, становится законом и без согласия палаты лордов, если последняя не примет бюджета без всяких поправок в течение месяца после внесения. Таким образом, верхняя палата потеряла всякое значение в прохождении бюджета.

Принятый парламентом бюджет поступает на утверждение главы верховной власти (короля или президента республики) и после утверждения получает силу закона.

Две системы действия бюджета. Существуют две системы действия бюджета—система непрерывного действия законов о расходах и доходах и система прерывающегося действия законов о расходах и доходах (или финансовых законов).

Суть второй системы заключается в том, что все изданные законы, которые установили налоги и другие доходы государства, определили те или иные расходы, штаты учреждений и пр., действуют только на то время, на которое утвержден в установленном порядке бюджет. Если к началу нового бюджетного года не утвержден бюджет, то с первого же его дня приостанавливается действие всех финансовых законов, и правительство не имеет права ни взыскать какой бы то ни было налог, ни сделать ни одного расхода. Бюджет в таком случае становится актом законодательной власти, уполномочивающим правительство на приведение в действие всех финансовых законов. Так поставлено дело во Франции, в которой парламент имеет максимальные права в области бюджета, в Бельгии, Венгрии. Другая система полагает, что все финансовые законы действуют независимо от принятия

или непринятия бюджета. Они действуют на основании того, что в свое время были приняты законодательной властью. Поэтому отсутствие утвержденного бюджета не приостанавливает действия этих законов, не лишает правительство права взимать налоги и делать расходы. Это право опирается на существующие законы о доходах и расходах государства. Утверждение бюджета в этой системе дает права правительству в тех статьях, которые не определены в своих суммах в каких-либо законах и подлежат ежегодному утверждению. Эта система преобладает в большинстве стран.

Единство и полнота бюджета. К бюджету предъявляется требование единства и полноты. Принцип единства заключается в том, что все доходы и расходы государства должны обязательно входить в один бюджетный документ, представляющий один общий план хозяйства. В некоторых государствах существуют отступления от этого правила. Например, в Бельгии и Франции доходы и расходы некоторых предприятий исчисляются по отдельным сметам, не входящим в общегосударственный бюджет. В него вносится только сальдо, т.-е. чистый доход этих предприятий, остающийся за покрытием всех расходов. Но такие отступления вообще нежелательны, так как они лишают возможности иметь общую картину государственного хозяйства и возможности в бюджетном порядке следить за ведением этого хозяйства.

Сообразно сказанному, различается брутто-бюджет, или валовой бюджет, и нетто-бюджет, или чистый. Первый включает в себя все расходы государственных учреждений и предприятий и дает полную картину всего хозяйства государства. Второй вводит в бюджет только чистые доходы предприятий, не вводя никаких расходов. Для таких предприятий составляются особые сметы доходов и расходов, не входящие в общий бюджет. Наука относится отрицательно к этим попыткам выделять из общего бюджета отдельные части государственного хозяйства, оставляя только сальдо.

В бюджете СССР сальдо вносится по государственной промышленности, для которой имеется особая смета.

Требование полноты бюджета заключается о том, чтобы в бюджет вносились все без исключения доходы и расходы.

Это требование имеет в виду ту же цель — иметь ясную и исчерпывающую картину государственного хозяйства. И здесь бывают отступления. Таковы, например, специальные средства отдельных ведомств, которые получаются от особых источников и составляют предмет самостоятельного распоряжения этих ведомств. Например, в ведомстве народного просвещения иногда плата за учение составляет специальные средства, которые не вносятся в общий бюджет и расходуются отдельными учебными заведениями самостоятельно. Правильно поставленное государственное хозяйство требует включения и таких средств в общий бюджет.

Строение бюджета. Каково обычное строение бюджета? Почти во всех странах он делится прежде всего на обыкновенный и чрезвычайный. Первый обнимает доходы и расходы, имеющие регулярный характер, т.-е. такие, которые имеют место из году в год, вытекая из нормальной жизни страны. Чрезвычайный бюджет обусловливается какими-либо исключительными, нерегулярными обстоятельствами: войной, неурожаем, наводнением и другими общественными бедствиями. Неожиданно наступившее событие крупного размера требует от государства принятия чрезвычайных мероприятий. Неурожай требует выдачи населению посевного материала, а иногда и продовольственных пособий. Эти расходы должны быть включены в чрезвычайный бюджет, равно как для них должны быть изысканы чрезвычайные доходы, вносимые в рубрику чрезвычайных доходов. В числе чрезвычайных доходов числятся государственные займы, доходы от продажи государственных имуществ.

Далее обыкновенный бюджет делится на часть доходную и расходную. Обычно доходная часть бюджета подразделяется, в свою очередь, на статьи по видам доходов — доходы от государственных имуществ, от государственных предприятий, от регалий, от налогов, пошлин. Расходная часть в разных государствах подразделяется по-разному: или по ведомствам (министерство иностранных дел, внутренних дел, просвещения, юстиции и т. д.), или по предметам расходов (на армию, государственных служащих, просвещение, здравоохранение, экономические мероприятия и пр.). Более обычно деление по ведомствам, так как это дает более удобное распределение

расходов в порядке исполнения бюджета и дает ясную картину стоимости каждого ведомства.

Специализация бюджета. Очень важным является подразделение бюджета на отдельные статьи. По каждому ведомству устанавливается ряд статей, которые указывают назначение ассигнуемой суммы и самую сумму. Распределение государственных средств по отдельным статьям расходов называется специализацией бюджета. Эта специализация может быть более общей и более детальной. В первом случае в бюджете будет иметься меньшее число статей, во втором — большее. Эта степень специализации имеет двоякое значение. С одной стороны, каждая статья со своей суммой определяет границу прав государственных учреждений на расходование. Именно строго установлено, что можно расходовать средства только в пределах каждой статьи и только на те цели, которые указаны в статье. Например, имеется статья на жалованье служащих данного учреждения; ассигнованную на это сумму можно расходовать только на жалованье, но никак не на постройку здания или ремонт. В пределах же одной статьи предоставляется учреждению, распоряжающемуся отпущенными средствами, перераспределять сумму по тому же назначению, например, по статье жалованья — отпустить деньги на оплату нового служащего. С другой стороны, эта специализация имеет значение при голосовании бюджета парламентом: он голосует бюджет по установленным статьям. Чем больше число статей, тем специальнее их назначение и тем уже, следовательно, права правительства на распоряжение ассигнованными суммами. Обычно парламенты добиваются возможно большей специализации статей бюджета.

В бюджете СССР доходы делятся на параграфы и статьи, а расходы—на параграфы, статьи и литеры.

Неутверждение бюджета. Что делать, если бюджет не утвержден к началу бюджетного года? Бывает два случая. Или государственные учреждения не успели рассмотреть бюджет, или парламент отказывает в утверждении бюджета. В первом случае конституция предусматривает временный выход из этого положения: утверждаются временные кредиты на каждый месяц. В некоторых государствах установлены

правила, которые предоставляют известные права правительству помимо парламента. Так, в старой России, в Японии в этом случае автоматически продолжает действовать бюджет прошлого года, и правительство имеет право открывать кредиты на каждый месяц в размерах $^1/_{12}$ части предыдущего бюджета. Во Франции, при системе прерывающегося действия финансовых законов, указанные пути закрыты, если парламент отказывает в утверждении бюджета. Но так как такой случай есть, действительно, паралич всего государственного механизма, то на практике он ни разу не имел места. В СССР, где бюджет имеет характер технического орудия, при отсутствии утвержденного бюджета высшая власть открывает временные кредиты по месяцам.

Исполнение бюджета. Когда бюджет утвержден, наступает его исполнение. Здесь существует различие между доходами и расходами. В отношении доходов задача финансового ведомства, равно и других, собирающих доходы, заключается в том, чтобы принять все меры к своевременному взысканию всех налогов и других поступлений в рамках действующих финансовых законов. Эти поступления могут оказаться больше или меньше назначенных по бюджету, совершенно независимо от деятельности собирающих учреждений. Другое дело — расходы. Для них определенные в бюджете суммы являются строго предельными, за которые никто не смеет переступить. Если же какому-либо ведомству нужны большие средства, оно должно испросить в порядке сверхсметного ассигнования требуемую сумму.

Вся расходная часть бюджета подлежит разассигнованию по тем учреждениям, которым назначены суммы. В финансовом ведомстве делаются соответствующие распоряжения об открытии кредитов, т.-е. в особых книгах записывается каждому учреждению та сумма, которая ему назначена. Распоряжаться этими суммами могут те лица, которые стоят во главе ведомства. Они имеют право подписывать те требования на выдачу сумм, которые им нужны. Эти требования в одних странах называются ордерами, в России они назывались ассигновками. Но так как глава ведомства фактически не может производить требования за все подчиненные ему учреждения, то он передоверяет право выписывать ассигновки

подчиненным ему главам отдельных учреждений. Государственная касса, в которой хранятся все средства государства, имеет список открытых кредитов по всем учреждениям, к ней адресуются распорядители кредитов со своими ассигновками и получают деньги, поскольку имеется свободный кредит по той статье, по которой испрашиваются деньги.

Бюджет в СССР. Бюджет в СССР, как мы сказали, есть только финансово-техническое орудие государства для обеспечения правильного ведения государственного хозяйства. Бюджет в первые годы советской власти составлялся по временным правилам и имел больше регистрационное значение, чем значение реального плана, который устанавливает границы расходования ведомств. Необходимость в бюджете, как распределителе твердых кредитов, появилась с новой экономической политикой. Декретом 10 октября 1921 г. были определены правила составления бюджета на 1922 г. Началом бюджетного года было принято 1 октября, а потому этот бюджет был составлен на 9 месяцев (с января до октября). Он объединял доходы и расходы всех республик и все местные доходы и расходы.

В настоящее время бюджетное право СССР определяется союзной конституцией и декретом 29 октября 1924 г.

Согласно конституции, ведению Союза принадлежит утверждение единого государственного бюджета Союза ССР, в состав которого входят бюджеты всех союзных республик, установление общесоюзных налогов и доходов, а также отчислений от них и надбавок к ним, идущих на образование бюджетов республик, и разрешение дополнительных налогов и сборов в пользу отдельных республик.

Конституция различает народные комиссариаты трех видов: союзные, объединенные и необъединенные. Союзные наркоматы (по иностранным делам, военно-морской, внешней торговли, путей сообщения и почт и телеграфов) относятся целиком на счет Союза. Необъединенные наркоматы, наоборот, относятся целиком на средства республик и существуют только в республиках (земледелия, здравоохранения, просвещения, национальностей и социального обеспечения). Наконец, объединенные наркоматы (финансов, высший совет народного хозяйства, труда и рабоче-крестьянской инспекции)

содержатся по центральным учреждениям за счет Союза, по учреждениям на местах — за счет республик.

Здесь возникает серьезная задача определить взаимоотношения Союза и союзных республик в бюджетном отношении. Какие доходы и расходы входят в бюджеты республик и какие в бюджет Союза, как объединяются все эти бюджеты в общесоюзный бюджет — все эти вопросы разрешены новейшим декретом 29 октября 1924 г. По этому декрету, Союз ССР имеет единый государственный бюджет, в который входят роспись общесоюзных доходов и расходов и росписи доходов и расходов всех союзных республик в отдельности.

В каждой из республик Союза проект бюджета составляется Наркомфином республики и рассматривается в особом сметно-бюджетном совещании при НКФ. В состав этого совещания входят представители НКФ, рабоче-крестьянской инспекции, Госплана, Наркомтруда и того ведомства, смета которого рассматривается. После рассмотрения смет в этом совещании сметы сводятся Наркомфином в общую роспись, которая вносится на одобрение Совета народных комиссаров республики и затем поступает на утверждение Центрального Исполнительного Комитета республики. Бюджет утверждается по параграфам.

После утверждения бюджетов республик соответствующими ЦИК они передаются в Наркомфин Союза, который предварительно составляет проект общего бюджета Союза и республик. Этот проект прорабатывается в сметно-бюджетном совещании при НКФ Союза в таком же составе, как и в отдельных республиках. Затем проект поступает в Госплан Союза для заключения с точки зрения соответствия бюджета общим планам государственного и народного хозяйства и реальности его выполнения. После этого бюджет рассматривается Советом народных комиссаров Союза и после его одобрения вносится на утверждение Центрального Исполнительного Комитета Союза. Общесоюзный бюджет утверждается по параграфам, а бюджеты республик — по сводам росписей доходов и расходов республик.

Тот же декрет определяет, какие доходы и расходы относятся за счет отдельных республик и за счет всего Союза. Доходами Союза считаются: 1) неналоговые доходы

общесоюзных и объединенных ведомств, 2) все доходы от налогов и пошлин, кроме надбавок и отчислений, делаемых в пользу отдельных республик, и налогов и пошлин, специально предоставленных республикам, и 3) чрезвычайные доходы от реализации общесоюзных фондов, союзных концессий, займов Союза и других чрезвычайных поступлений.

К доходам отдельных республик относятся: 1) неналоговые доходы необъединенных ведомств, 2) доходы от налогов и пошлин, предоставленных этим республикам, 3) отчисления от общесоюзных налогов и пошлин и надбавки к ним, установленные ЦИК Союза, 4) доходы от Госторгов республик, 5) дотации из общесоюзных средств и 6) чрезвычайные доходы от республиканских фондов и концессий, от специальных займов, разрешенных республикам, и отчисления от общесоюзных займов.

Расходы союзных республик обнимают расходы учреждений республик по объединенным и необъединенным ведомствам, резервные фонды и чрезвычайные расходы республик. Расходы Союза обнимают расходы общесоюзных ведомств и объединенных ведомств по центральным учреждениям, общесоюзные резервные фонды, суммы на покрытие дефицитов отдельных республик и чрезвычайные расходы общесоюзного значения.

Главными распорядителями кредитов по сметам общесоюзных и объединенных ведомств Союза являются народные комиссары Союза и лица, стоящие во главе учреждений, имеющих самостоятельные сметы. Главные распорядители кредитов или, по их полномочию, центральные учреждения могут открывать кредиты местным органам. Передвижение кредитов в общесоюзном бюджете в пределах одного параграфа может делаться главными распорядителями кредитов. Передвижение кредитов из одного параграфа в другой производится главными распорядителями кредитов по соглашению с Наркомфином Союза, а при разногласиях — Совнаркомом Союза. Передвижение кредитов из сметы в смету разрешается только Совнаркомом по представлению заинтересованного ведомства, с заключением НКФ.

В отдельных республиках такими же правами передвижения кредитов пользуются народные комиссары республик

и лица, стоящие во главе учреждений с самостоятельными сметами.

Сверхсметные кредиты допускаются двоякие. чрезвычайные — на потребности, совсем не предусмотренные сметами, и дополнительные — на потребности, которые не могут быть покрыты имеющимися кредитами или передвижением этих кредитов. Отпуск сверхсметных кредитов допускается только из резервных и других специальных фондов, предназначенных на покрытие сверхсметных расходов. Разрешение этих кредитов делается Советом народных комиссаров.

XV

ФИНАНСОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ, КАССОВОЕ УСТРОЙСТВО И КОНТРОЛЬ.

Финансовое управление. Для ведения всего государственного хозяйства необходим известный аппарат, известная организация финансового управления, которая проводила бы в жизнь все постановления государственной власти в области финансов, как-то: составляла бы проект бюджета, учитывала бы объекты обложения, собирала бы с плательщиков причитающиеся с них налоги и пошлины, собирала бы доходы с имуществ и предприятий государства, хранила бы собранные средства и производила бы расходование этих средств согласно указаниям бюджета.

История финансового управления. История финансового управления есть в то же время и история самих финансов, поскольку строение финансов и всего народного хозяйства должно было отражаться на организации финансовых органов.

В период зачаточных форм государства с натуральным строем хозяйства и зарождением денежного оборота (средние века) государственная власть пользуется очень упрощенными органами для заведывания финансами. Обычно король или князь имел своих приказчиков или доверенных лиц, которые на местах собирали его доходы в натуре или в деньгах. Так было и в древней Руси, когда сборами в пользу князя заведывали княжеские слуги, казначеи, ключники, дьяки.

Постепенно, с усложнением финансового хозяйства, в особенности с развитием денежных форм доходов и появлением

налогов, такие отдельные агенты по финансовой части не могли уже выполнять все обязанности. Приходилось создавать центральные управления при короле, ведавшие финансами в целом, сосредоточивавшие доходы со всех концов государства и производившие потребные расходы. На местах начинают складываться свои единоличные, а иногда и многоличные органы. Так, например, в Московской Руси при царях появляются приказы специально финансового характера. Так, приказ большой казны ведал монетным двором, налогами и пошлинами, приказ новой четверти — питейной монополией и приказ счетных дел — счетным и контрольным делом. На местах сбор налогов поручался сначала наместникам, а позже воеводам при участии выборных от плательщиков. С Петра I центральными учреждениями становятся камер-коллегия, штатс-контор-коллегия и ревизион-коллегия. Однако, эти коллегии в течение XVIII века распадаются, и при Екатерине II главой финансового управления был сделан генерал-прокурор, имевший при себе экспедицию государственных доходов.

В XVI — XVIII веках государственный аппарат финансов был очень несовершенен. Недоставало сколько-нибудь образованных и подготовленных людей, а имевшиеся чиновники были пропитаны взяточничеством и стремлением рассматривать свои должности, как выгодные источники наживы. Все хроники того времени, все современники свидетельствуют единодушно, что незаконные поборы и всякие злоупотребления финансовых чиновников разоряли население и доводили его нередко до отчаяния и даже до бунтов. В результате в этот период развился своеобразный способ собирания государственных доходов — отдача их на откуп.

Откупная система. Откуп есть передача права собирания определенного государственного дохода частному лицу на монопольных началах, за что это лицо вносит государству условленную сумму денег. Таким образом, откуп похож на аренду: откупщик как бы арендует у государства монопольное право собирания определенного налога или дохода. Во Франции XVI — XVIII века это была широко распространенная система. Сдавали на откуп табачную монополию, питейные налоги, соляную монополию, таможенные налоги и др. В России откупа существовали в XVIII веке и в первой половине

XIX века для питейных сборов и отчасти для таможенных налогов.

Откуп освобождал государство от необходимости иметь собственный аппарат взимания сборов, доходы поступали легко и без хлопот. Однако, государство при этом, несомненно, не добирало значительных сумм, которые застревали в руках посредников — откупщиков. Кроме того, откупщики тоже не церемонились с населением и вымогали из него максимум возможного, вследствие чего возникали народные бунты против откупщиков.

Министерство финансов. Постепенно центральное государственное управление приобретает форму министерств, т.-е. таких учреждений, во главе которых стоит назначенное главой государства лицо, единолично управляющее отведенной ему отраслью государственной деятельности, но имеющее соответствующий штат помощников и служащих. Сначала министры были лично доверенными лицами монарха, но с развитием парламентарной системы становятся членами правительства, назначаемыми главой государства из среды господствующей партии в парламенте. Министерская система управления существует во многих государствах Западной Европы уже в XVIII веке. В России она вводится Александром I в 1802 году. Образованное при нем министерство финансов обнимало все области государственных доходов, монетное дело, банки и городские и земские средства. Позднее заведывание государственными имуществами и горным делом было передано министерству государственных имуществ, финансово-контрольная часть была выделена в самостоятельное ведомство с 1865 г., а заведывание торговлей и промышленностью было передано с 1905 г. особому министерству.

Перед революцией министерство финансов состояло из ряда департаментов: 1) департамента окладных сборов, ведавшего налогами на производство, 2) главного управления неокладных сборов и казенной продажи питей, ведавшего акцизами и питейной монополией, 3) департамента таможенных сборов, ведавшего таможенными налогами, 4) департамента железнодорожных дел, ведавшего железнодорожными тарифами, и 5) департамента государственного казначейства, ведавшего государственной кассой, счетоводством и составлением

проектов бюджета. Кроме того, в министерстве находилась особая канцелярия по кредитной части, занимавшаяся делами кредита, операциями по государственным займам, валютными операциями и денежным обращением. Министру финансов были подчинены государственный банк, государственные сберегательные кассы, государственный дворянский и крестьянский банки, государственная комиссия погашения долгов, экспедиция заготовления государственных бумаг и отдельный корпус пограничной таможенной стражи.

Местными финансовыми учреждениями в старой России были в губерниях: 1) казенные палаты, ведавшие налогами на производство, при которых имелись губернские казначейства и штат работников по участкам — податных инспекторов, 2) акцизные управления, заведывавшие акцизами и питейной монополией и имевшие уездные отделения (окружные акцизные управления), и 3) таможенные управления по особым округам с подчиненными им таможнями.

Надо сказать, что за последние 30—40 лет министерство финансов сумело привлечь к своей работе много образованных и преданных работников, так что аппарат этого министерства выделялся среди других ведомств своими качествами, знанием и добросовестностью.

Финансовое управление в СССР. Советская Россия построена на принципиально других основаниях. Все управление отражает государственное построение власти, опирающейся на советы, избираемые трудящимися классами. Организация начинается с сельских советов, волостных или районных советов, поднимается к уездным и губернским советам, заканчивающимся съездами советов союзных республик и, как венец, съездами советов всего Союза. Каждому виду советов отвечает соответствующая организация органов управления — исполнительных комитетов. Мы имеем волостные, уездные, губернские и центральные исполкомы республик, а в Союзе — ЦИК Союза.

Народный комиссар финансов. Центральное управление всеми сторонами государственной жизни вручено народным комиссарам, в числе которых находится народный комиссар финансов, ведающий государственным хозяйством. Народные комиссары назначаются ЦИК, являются членами правительства

и образуют высшую коллегию в лице Совета народных комиссаров, являющегося распорядительным и исполнительным органом ЦИК Союза.

При народном комиссаре финансов состоит коллегия, члены которой утверждаются Советом народных комиссаров. Коллегия является, с одной стороны, совещательным органом при комиссаре, который может не согласиться с ее решением и действовать самостоятельно, но, с другой стороны, коллегия имеет право обжалования решений комиссара в СНК или президиум ЦИК, имеет право инициативы и ответственна вместе с комиссаром перед высшими органами власти. Каждый из членов коллегии заведует одной из отраслей управления комиссариата финансов, при чем общие указания своей деятельности получает от комиссара финансов и коллегии. В настоящее время комиссариат финансов действует на основании декрета 12 ноября 1923 г.

Союзный комиссариат финансов имеет следующие управления: 1) общее управление, которое ведает административными делами, как-то: личным составом служащих, ревизиями местных учреждений, хозяйственными делами, перепиской общего характера, секретариатом коллегии и пр., 2) бюджетное, ведающее составлением государственной росписи доходов и расходов Союза и выработкой декретов о порядке составления смет, 3) валютное управление, ведающее вопросами денежного обращения и кредита, 4) управление государственными доходами, которое заведует всеми видами налогов, как на производство, так и на потребление и обращение (иначе оно называется центроналогом), 5) управление неналоговыми доходами, которое обнимает все виды доходов от государственных имуществ, предприятий и т. п., 6) финансово-экономическое бюро, занимающееся научной разработкой материалов, необходимых для финансовой работы, и разработкой мероприятий по финансам Союза, 7) финансово-контрольное управление, занимающееся проверкой произведенных расходов по всем ведомствам, 8) управление местными финансами, ведающее разработкой декретов в области местных финансов, учетом данных по местным финансам, разработкой бюджетных вопросов по местным финансам.

Кроме того, к составу комиссариата финансов относятся: 9) главное управление сберегательными кассами, 10) управление фабриками заготовления государственных знаков, 11) главное управление государственного страхования и 12) государственный банк.

Финансовое управление на местах. На местах финансовая часть входит точно такой же органической частью в систему советского управления, как и в центре. Прежде всего каждая из союзных республик имеет в составе своего правительства народный комиссариат финансов, несколько более упрощенного состава, но приблизительно с такими же управлениями, как и союзный комиссариат. В губерниях финансовая часть входит в состав губисполкома в лице заведующего финансовым отделом губисполкома (губфинотделами). Губфинотделы ведают государственными и местными финансами в пределах губернии. Они имеют в своем составе управления: бюджетное, налоговое, местных финансов, неналоговых доходов, контрольно-бухгалтерское, управление делами и губернскую приходо-расходную кассу.

В составе уездных исполкомов имеются уездные финотделы, обслуживающие финансовые дела уезда под руководством губфинотделов. Уездные финотделы имеют подотделы канцелярии, налогов, местных средств и уездную приходо-расходную кассу.

К наружному финансовому аппарату, который должен проводить непосредственно обложение налогами, относятся финансовые инспектора и их помощники, при которых состоят финансовые агенты для собирания сведений по обложению на местах и для непосредственного наблюдения за поступлением налогов и за взысканием недоимок.

Государственная касса. Особо стоит вопрос о государственной кассе. Дело в том, что государство, как крупный хозяин, оперирующий сотнями миллионов рублей, должно иметь особую кассу, которая собирает все доходы государства и выдает деньги на расходы. В процессе исторического развития государственная касса пережила несколько этапов.

Децентрализованная система кассы. Первый этап — это была децентрализация государственной кассы. Каждая область государства, иногда даже каждое ведомство

или учреждение, получавшее те или иные государственные доходы, держало их у себя в своей кассе и расходовало на нужды своей отрасли государственного управления. В лучшем случае оно высылало в центр остатки доходов над своими расходами. Эта система была невыгодна во всех отношениях. Она лишала возможности иметь верное представление о состоянии государственных доходов и расходов. Она не позволяла целесообразно передвигать наличные средства оттуда, где они были в избытке, туда, где в них чувствовался недостаток. Она приводила к тому, что много средств лежало по отдельным кассам непроизводительно. В результате все государства пришли к убеждению в необходимости создать единство кассы.

Централизованная система кассы. Вторая система есть централизованное кассовое устройство. Это не значит, конечно, что существует одна центральная касса. Это значит, что все без исключения доходы государства поступают в отделения одной общей для всего государства кассы и вносятся на счет единого государственного фонда, из которого затем и производятся все выплаты. Ни одно учреждение не имеет права задерживать у себя поступившие к нему доходы государства и тем более выплачивать из них свои расходы. Оно должно сдавать эти суммы в единую государственную кассу, а затем получать по особым ассигновкам нужные суммы. Такой порядок необходим для обеспечения правильной и полной отчетности движения государственных сумм.

Казначейская система. Система централизованной государственной кассы, в свою очередь, бывает двоякая: казначейская и банковая. При казначейской системе финансовое ведомство устраивает особое учреждение — казначейство, в которое поступают все доходы казны и из которого выплачиваются все суммы на установленные расходы. Такая система была, между прочим, в дореволюционной России. Тогда в Ленинграде было главное казначейство, в губернских городах — губернские казначейства и в уездных городах — уездные. Губернские казначейства вели операции, как по приему доходов, так и по выдаче денег на расходы. Уездные казначейства были, главным образом, доходными кассами, а на расходы выдавали

только по особым распоряжениям от губернских казначейств. Казначейская система есть большой шаг вперед по сравнению с децентрализованной системой. Однако, в ней имеется существенный недостаток — при ней в казначействах скопляются по временам большие наличные средства, которые остаются без употребления и не дают дохода. Чтобы несколько устранить этот недостаток, финансовое ведомство начинает передавать свободные средства в центральный банк (в старой России — в государственный банк) на текущий счет. Таким путем часть этих средств может быть использована, но все же часть средств остается и при такой практике мертвым капиталом.

Банковая система кассы. Тогда новейшие государства обратились к системе банкового кассового устройства. Здесь кассиром государства становится центральный, обычно эмиссионный банк, который принимает все налоги и платежи в пользу государства и производит выдачи на расходы, при чем, как кассир, он не входит совершенно в обсуждение того, куда какие деньги идут. Он получает формальный ордер, подписанный управомоченными лицами, и выдает по нему деньги. Так поставлено дело государственной кассы в Англии и Бельгии. В Англии, например, все выдачи из банка по расходной смете государства проходят через „главного плательщика", имеющего помощника и штат служащих. Учреждение или лицо, имеющее получить от государства сумму, предъявляет ордер, который поступает главному плательщику. Ордер проверяется, и, при соответствии его законным условиям, главный плательщик дает приказ банку о выплате указанной суммы. Выгода банковой системы заключается в том, что деньги государства не лежат бесполезно, а используются банком в его операциях. За это он ведет кассовое дело бесплатно.

При централизованной системе все же приходится отступать от строгого правила о взносе всех доходов казны в единую кассу. Дело в том, что есть такие платежи, которые невозможно заставить вносить в единую кассу, например, плату за железнодорожный билет или за провоз грузов, уплату за почтовые марки и почтовые услуги и пр. Для таких случаев создаются так называемые кассы специальных

сборщиков. Их обязанности весьма ограничены: они должны принимать поступающие деньги и через короткие сроки вносить их в единую кассу. Таким образом, эти кассы носят чисто вспомогательный характер.

При централизованной системе кассы деньги государства сосредоточиваются в разных отделениях кассы в различных суммах, которые сплошь и рядом не соответствуют суммам необходимых выплат. В одних кассах могут оказаться излишки, в других — недостаток средств. Отсюда возникает необходимость регулировать наличность касс сообразно потребности в них денег. Должен быть выработан план передвижения сумм из одних касс в другие для того, чтобы ни в одном пункте государства не происходило задержек в выплате предъявляемых ассигновок.

Кассовое устройство в СССР. В СССР кассовое устройство организовано по типу казначейскому. Как мы видели, в губфинотделах и уездных финотделах устроены приходо-расходные кассы, которые принимают все государственные доходы и выдают по ассигновкам подлежащих распорядителей кредитов суммы за счет состоящих на их счету кредитов. Для приближения кассового аппарата к населению в тех местах, где нет приходо-расходных касс, а имеется потребность в кассе, могут учреждаться, с разрешения НКФ, приписные кассы или для общего пользования местного населения, или для обслуживания специальных учреждений или предприятий. Они бывают только приходными кассами, или приходо-расходными. Отчитываются они перед той губернской или уездной кассой, к которой они приписаны.

Государственный контроль. В заключение остановимся на одном финансовом органе, играющем большую роль в финансовом хозяйстве, — на государственном контроле. Так называется в современных государствах учреждение, которое занимается проверкой правильности, закономерности и целесообразности всех финансовых операций государственных органов. Зарождение контроля относится к тому времени, когда парламенты получили право утверждения налогов и контроля за государственными расходами. Постепенно этот контроль выделился в самостоятельное государственное учреждение, которому была придана самостоятельность

и независимость и дано право проверки всех действий правительственных органов по собиранию доходов и по производству расходов.

Предварительный и последующий контроль. Государственный контроль существует в двух видах: предварительный и последующий. Предварительный контроль проверяет всякий расход до его производства, при чем эта проверка касается, с одной стороны, законности расхода, наличности кредита и соответствия расхода указанной в бюджете цели, а с другой стороны — имеет в виду выяснить целесообразность расхода, его выгодность, соответствие условиям рыночных цен и пр. Таким образом, предварительный контроль входит в оценку хозяйственности расходных операций. Например, учреждение получило кредит на постройку здания в размере 100.000 руб. Глава его требует выдачи ему 20.000 руб. на покупку строительных материалов. Контроль рассматривает представленную смету, проверяет, действительно ли нужно на данную постройку столько-то кирпича, кровельного железа, извести и пр., приобретаются ли эти материалы по ценам, отвечающим существующим на рынке ценам, и т. д. Для выдачи денег по выписанной ассигновке требуется утверждение ее со стороны контроля.

Последующий контроль производит проверку расходования уже после того, как расход произведен. Здесь почти невозможно входить в оценку хозяйственности операции. Контроль ограничивается проверкой оправдательных документов, представленных в подтверждение того, что расход произведен и произведен именно на те цели, на какие сумма испрашивалась и назначалась. Этот контроль почти исключительно есть контроль по документам, а не фактический.

С точки зрения обеспечения интересов государства, предварительный контроль, конечно, имеет больше значения, но зато он гораздо труднее, требует очень квалифицированного персонала с всесторонними знаниями и требует большой быстроты работы, чтобы не тормозить деятельность учреждений.

В Англии, Бельгии, Италии и др. странах существует предварительный контроль, осуществляемый особым учреждением. В Англии оно называется департаментом ревизии с главным контролером во главе. В государствах континентальной

Европы оно именуется обычно счетной палатой. Члены этого учреждения назначаются главой государства пожизненно и могут быть сменены только по суду. Для каждого расхода требуется предварительное разрешение его со стороны контроля.

Контроль в России. В дореволюционной России государственный контроль был создан по лучшим образцам Западной Европы в 60-х годах XIX века, однако, его творцам не удалось добиться применения предварительного контроля, против которого ополчились все ведомства, боявшиеся стеснений и ограничения их произвола. Таким образом, основой работы русского контроля был последующий документальный контроль. Только позднее стали применять предварительный контроль при постройках железных дорог и крупных хозяйственных операциях.

Контроль в СССР После Октябрьской революции государственный контроль переживает несколько этапов в связи с изменениями финансового хозяйства. Сначала (декрет 1 декабря 1918 г.) государственному контролю были даны широкие права по предварительной и фактической ревизии в целях борьбы с бесхозяйственностью и финансовыми злоупотреблениями. Однако, вскоре укрепляется мысль о необходимости придать этому учреждению более широкие задачи участия в советском строительстве. На него возлагается обязанность разрабатывать планы упрощения и упорядочения советского аппарата с привлечением рабочих и крестьян (декрет 9 апреля 1919 г.). Сообразно этим заданиям, госконтроль превращается в 1920 г. в рабоче-крестьянскую инспекцию, которая должна не только выполнять финансовый контроль, но и следить за деятельностью всех ведомств и за исполнением всех декретов правительства. Согласно этому, на него возлагается обязанность принимать и расследовать жалобы граждан на незаконные действия представителей власти.

Глава рабоче-крестьянской инспекции входит в состав Совета народных комиссаров, а на местах имеются губернские и уездные отделы этой инспекции в составе соответствующих исполкомов.

Под влиянием статей и речей В. И. Ленина, рабоче-крестьянская инспекция получает декретом 6 сентября 1923 г.

новые функции. Ее задачей ставится усовершенствование государственного аппарата, полное овладение им и приспособление к задачам социалистического строительства. Освобожденная от текущего сплошного контроля денежных и имущественных операций госорганов, рабоче-крестьянская инспекция должна направить главное внимание на ревизионно-инспекционные обследования командно-узловых пунктов советского хозяйства и управленческого аппарата. Сообразно этому, инспекция изучает дело государственного управления, выявляет его недостатки и достоинства, вырабатывает меры устранения первых и меры закрепления вторых, а также изучает государственный бюджет с точки зрения его финансовой реальности и хозяйственной целесообразности.

Так как документальный контроль ведомств отошел от рабоче-крестьянской инспекции в ее новой постановке, то эта работа была передана в руки НКФ в лице вновь образованного финансово-контрольного управления. Это управление обязано производить последующую документальную проверку доходов и расходов общегосударственного бюджета и проверять обороты денежных и материальных ценностей в кассах государственных учреждений.

XVI

МЕСТНЫЕ ФИНАНСЫ.

Понятие местных финансов. Государство в лице своих центральных учреждений обыкновенно не в состоянии вести все свое хозяйство до последних мелочей на местах. Трудно из центра заведывать местными школами, лечебными заведениями, дорогами и пр. На местах само население ближе знает нужды данного района, лучше может поставить обслуживание этих нужд, лучше поставить хозяйство учреждений, удовлетворяющих эти нужды, и скорее может добыть необходимые для них средства. Вот почему уже давно государства стали выделять такие местные потребности из общего государственного бюджета и поручать заведывание ими особым местным учреждениям. Постепенно в практике европейских государств выработалась система местного самоуправления, которому государственная власть передоверяла

право управления местными учреждениями и предприятиями и право собирания нужных средств, включая и право взимания местных налогов и сборов. Создание местных органов самоуправления привело, таким образом, к созданию местных финансов, производных от общегосударственных. Сюда относились заботы по проведению и поддержанию в порядке местных дорог, по содержанию местных школ и медицинских учреждений и т. п. Само собой разумеется, что представительство в этих местных учреждениях, носивших название местного самоуправления, было построено на тех же классовых началах, как и вся система государственного управления. Другими словами, во главе органов местного самоуправления стояли представители тех же классов, которые стояли во главе управления государством.

Европейская практика знает несколько систем местных финансов — английскую, французскую и прусскую.

Европейские системы местных финансов. Английская система имеет свое происхождение с XVI века, когда огромное увеличение числа нищих и бродяг на дорогах заставило правительство подумать о мерах призрения бедных. Правительство предписало городам и приходам поддерживать бедных на собираемые добровольно пожертвования местных имущих граждан. Постепенно эта добровольность превращается в обязательность, и закон 1601 года установил обязательное призрение бедных, выполняемое приходами, как ячейками местного самоуправления. Приход — это самая мелкая административная единица, в пределах которой собираются местные налоги и производятся расходы на местные нужды. Сначала приход имел связь с местной церковью и причтом, но затем он приобретает светский характер.

Первым налогом местного характера был налог в пользу бедных. Он взимался с местных граждан, как говорил закон, „по их видимой способности" к платежу налога. Главным основанием для его взимания было наличие у плательщиков земли, строений и другого недвижимого имущества. Налог в пользу бедных был целевым налогом, т.-е. таким налогом, сумма сбора которого поступала на определенную цель — вспомоществование бедным.

Когда стали возникать новые потребности местного характера, то приходы, а равно высшие административные деления — графства — стали вводить соответственные целевые налоги. Нужно было сооружать и содержать в порядке дороги — вводился дорожный налог. Нужно было устроить школу и содержать ее — вводился школьный налог. Таким путем создался ряд целевых налогов — для содержания больниц, для содержания местной полиции и стражи, для освещения, для устройства плотин, дождевых стоков и т. д. Одни из этих налогов постепенно слились с налогом в пользу бедных, так что из общей суммы последнего выдавались деньги, например, на содержание библиотек, купален, на содержание местной полиции, на расходы по оспопрививанию и пр. Другие налоги оставались самостоятельными, но обычно взимались по таким же основаниям, как и налог в пользу бедных. Таким образом, в системе местного обложения Англии основой являются целевые налоги.

Кроме того, в Англии существуют пособия от государства в пользу местных финансов. Если эти пособия выдаются без определенной цели, они называются дотациями. Если же выдача пособия имеет в виду определенное назначение, то оно именуется субвенцией. Пособия выдаются в тех случаях, когда местное самоуправление не может, по состоянию своих финансов, оплатить расход на какую-либо местную потребность.

Вторая система сложилась во Франции, создавшей большую централизованность управления и допустившей местные финансы в зависимой от общегосударственной власти форме. Именно местным органам самоуправления были предоставлены надбавки к общегосударственным налогам — поземельному, подомовому и промысловому (так называемые добавочные сантимы). Кроме того, они получили особый налог — октруа, или привратный сбор, который взимается с продуктов потребления при их ввозе в данную общину. Это был налог на потребление. Во Франции мы имеем полную зависимость местных учреждений от государства.

Третья система получила свое осуществление в Пруссии, в которой органы местного самоуправления имеют большую самостоятельность, как в своей деятельности, так и в области финансов. Им были переданы (по закону 1893 г.) реальные

налоги (поземельный, подомовый и промысловый), от которых государство отказалось, оставив себе подоходный и поимущественный налоги. Кроме того, общины получили право делать надбавки к подоходному налогу, при чем иногда эти надбавки достигали 100%. Далее они получили право вводить налог на прирост ценностей, что имело значение в быстро развивающихся городах с быстро растущими ценами на землю. Наконец, им была предоставлена эксплоатация общественных предприятий местного характера, как водопроводы, электрические станции, трамваи и пр. (коммунальные предприятия). Пользуясь этими предприятиями на монопольных началах, общины иногда доводили оплату услуг этих предприятий до большой высоты, создавая себе в них источник значительных средств.

Специальное обложение. Кроме того, в последние десятилетия в местных финансах появился особый вид обложения — так называемое „специальное обложение". Суть его заключается в следующем. Местное самоуправление делает какое-либо улучшение, которое прежде всего отражается на интересах тех граждан, которые по своему местожительству могут извлечь выгоды от нового улучшения. Например, городское самоуправление проводит новую улицу по пустопорожним участкам окраин города. Это сразу вызывает большое увеличение цены этих участков, строительство домов по новой улице и приток жителей. От этого выигрывают владельцы пустых участков и новых домов. Городское самоуправление и привлекает их к несению большей или меньшей части тех расходов, которые были связаны с проведением улицы. То же самое мы имеем в случае проведения по новым улицам трамвая, электрического освещения, устройства в каком-либо районе города общественного парка и т. д. Обычно специальное обложение имеет однократный характер, т.-е. является временным сбором. Оно, как мы видим, не является налогом, потому что имеет за собой определенную выгоду, получаемую плательщиком от органов самоуправления, но и не может считаться пошлиной, которая обычно касается нематериальных услуг государства. В Соединенных Штатах Америки специальное обложение получило широкое применение, особенно в связи с быстрым ростом городов и их благоустройства.

Местные финансы дореволюционной России. Другие государства использовали указанные выше системы местных финансов в различных комбинациях. В дореволюционной России государство относилось к местному самоуправлению с большим недоверием и опаской, видя в нем возможности роста общественного самосознания. Поэтому земства и города, которые являлись органами местного самоуправления в старой России, имели довольно ограниченные источники средств. Государство предоставило им право обложения недвижимой собственности дополнительно к государственному обложению и дало право введения ряда мелких налогов местного характера и, кроме того, предоставило эксплоатацию коммунальных предприятий. Таким образом, центр тяжести местных финансов дореволюционной России лежал в обложении земли, при чем, благодаря преобладанию в земстве дворянского землевладения, обложение крестьян оказывалось значительно тяжелее, чем обложение помещиков. Кроме того, многие города в погоне за доходами начинали повышать до чрезвычайной высоты сборы с коммунальных предприятий, например, плату за трамвай, за электрическую энергию, за убой скота на городских бойнях и пр.

Местные финансы СССР. СССР представляет в отношении местного управления оригинальную систему. Он не знает особого самостоятельного местного самоуправления. Местные органы являются одновременно и представителями общегосударственной власти, и органами, заведывающими местными нуждами и учреждениями. Мы имеем в СССР систему единого государственного аппарата. В соответствии с этим советская власть пришла в 1920 г. к объединению общегосударственных и местных финансов. Все нужды местного характера получали удовлетворение из общегосударственного бюджета, по которому и проводились расходы на местные нужды.

Однако, к средине 1921 года выяснились неудобства такого объединения. При громадной территории страны было невозможно проводить расходы местного значения централизованным путем. Уже декрет 22 августа 1921 г. поставил вопрос об отграничении местных средств от общегосударственных. А в 1922 г. стремление выделить местный бюджет

было усилено и тем соображением, чтобы облегчить тяжелое положение государственного бюджета и перенести на местные средства такие расходы, которые имеют чисто местное значение и для покрытия которых местные органы будут иметь побуждение изыскивать свои источники покрытия.

В результате было издано временное Положение о местных финансах от 12 ноября 1923 г., которое дает достаточно законченную систему местных финансов.

Заведывание местными финансами принадлежит по этому Положению губернским, уездным (на Украине окружным) и волостным (на Украине районным) съездам советов и их исполнительным комитетам, а также горсоветам и их исполкомам. Самое ведение всех операций по местным финансам находится в руках общих финансовых органов, губернских и уездных, а в волостях — в руках волостных исполкомов.

Объем местных финансов определяется, главным образом, теми расходами, которые отнесены на местные средства. Отнесение расходов на местный бюджет делается постановлениями ЦИК и СНК Союза, если переносятся расходы из общесоюзного бюджета, и ЦИК и СНК республик, если делается перенесение из бюджета данной республики.

Положение 12 ноября подробно перечисляет расходы, отнесенные на местные средства. Сюда относятся: содержание местных советских учреждений, квартирное довольствие войск, расходы по содержанию коммунальных предприятий, по улучшению санитарных условий, по противопожарной охране, по содержанию местных дорог, некоторые расходы по народному образованию (сельско-хозяйственные школы, внешкольное профессионально-техническое образование и др.), расходы по социальному воспитанию на детские дома, сады, школы 1 и 2 ступени, школы-клубы, расходы культурно-просветительного характера (избы-читальни, дома крестьянина, народные дома, на театры и зрелища и пр.), расходы по здравоохранению на лечебные заведения местного значения, на охрану материнства и младенчества, на санитарные меры местного значения и пр., расходы по социальному обеспечению на инвалидные учреждения, расходы по сельскому хозяйству на опытные учреждения местного значения, на мелиоративные работы местного характера, на борьбу с вредителями,

на агрономические организации, наконец, содержание местной промышленности.

Доходы в местном бюджете разделяются на следующие группы: 1) доходы от имуществ и предприятий, 2) надбавки к государственным налогам, 3) отчисления от государственных налогов и 4) самостоятельные налоги, предоставленные местным финансам.

По первой группе имеются доходы от коммунальных предприятий, от эксплоатации или сдачи в аренду хозяйственных предприятий, от городских земель. Надбавки разрешается делать к промысловому налогу (не свыше 100%), к подоходно-поимущественному налогу (в размере, определенном СНК Союза), к судебным пошлинам (не более 100%), к охотничьему сбору (не более 50%) и к плате нотариальных органов (не более 100%).

Отчисления от государственных налогов делаются от сельско-хозяйственного налога (в размере, определяемом ежегодно СНК Союза), от промыслового налога в размере 50%, от лесных доходов в размере 30%, от наследственного налога, от эксплоатации государственных земельных имуществ и рыбопромысловых угодий в размере 50% и от продукции государственного рыбного хозяйства не более 2% улова рыбы в водах, эксплоатируемых местными органами Главрыбы.

Наконец, Положение предусматривает возможность введения местными органами специальных местных налогов и сборов. Число таковых достигает 22, но из них только немногие имеют сколько-нибудь видное финансовое значение. К наиболее важным принадлежат: налог с строений в городах, налог с фабрично-заводских, торговых и дачных помещений вне городов, налог с имуществ, получающих особые выгоды от вновь осуществляемых мероприятий (так называемое специальное обложение), налог с грузов, ввозимых и вывозимых по железным дорогам и рекам. Остальные налоги играют меньшую роль, хотя и они не могут быть игнорированы в скудном местном бюджете, как налоги на скот в городах, на извозный промысел, на велосипеды, на зрелища и увеселения, на объявления, на афиши и плакаты, на биржевые сделки, сбор с прописки документов и др.

Кроме перечисленных доходов, допускается выдача пособий из общегосударственных средств на покрытие дефицита, которого нельзя избежать. С этой целью в Союзе создается дотационный фонд.

Для местных доходов и расходов создаются свои местные бюджеты. Не позже 15 июля каждого года губернский съезд советов или губисполком распределяет доходы и расходы на губернский и уездные города. Уездные исполкомы, получив назначенные им цифры доходов и расходов на уезд, распределяют их между уездом, городами уезда и волостями. На основе назначенных цифр все местные органы составляют уже подробные сметы доходов и расходов на предстоящий год.

Волостные бюджеты утверждаются уездными исполкомами, уездные бюджеты — губисполкомами, губернские бюджеты и бюджеты губернских городов—губернским съездом советов или пленумом губисполкома, при чем предварительно эти бюджеты рассматриваются в соответствующих финотделах и губернских экономических совещаниях.

После утверждения местных бюджетов местные финотделы открывают соответствующим отделам исполкома кредиты по статьям бюджета.

XVII

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КРЕДИТ.

Чтобы получить законченную картину финансов, нам остается разобрать последний важный вопрос — вопрос о государственном кредите.

Понятие государственного кредита. Что такое государственный кредит? Это есть извлечение государством денежных средств у других хозяйств на началах займа для покрытия своих нужд. Обыкновенно такие случаи бывают тогда, когда у государства не хватает текущих доходов и когда оно вынуждено обращаться к кредиту, чтобы покрыть недостаток своих средств. По экономической природе государственный кредит есть предвосхищение в настоящее время будущих уплат налогов будущими поколениями. Когда государство занимает сейчас 100 миллионов рублей и обязуется уплачивать в течение 50 лет по 2 миллиона,

оно перекладывает на будущих плательщиков налогов тяжесть расплаты за расход этих 100 миллионов, сделанный в настоящее время. При такой операции исходят из мысли, что будущие поколения будут благосостоятельнее, так как народное хозяйство идет вперед, и что им будет легче уплатить по частям ту сумму, которую сейчас необходимо получить для покрытия экстренных, но необходимых для государства расходов.

Государство обращается к кредиту в чрезвычайных случаях. В истории имели место разные способы покрытия чрезвычайных расходов. Продавались государственные земли, конфисковались имущества откупщиков и сборщиков податей, облагались единовременными сборами менялы и банкиры и, наконец, обращались к помощи кредита.

История государственного кредита. Главы государства начинают пользоваться кредитом с конца средних веков. Короли, римские папы занимали у банкиров и крупных купцов в частно-хозяйственном порядке, обыкновенно под какое-либо специальное обеспечение, так как в те времена король не пользовался большой кредитоспособностью в глазах делового мира. Приходилось обеспечивать заем залогом государственных земель, королевских драгоценностей или залогом каких-либо определенных доходов государства, например, таможенных сборов, той или другой государственной монополии и пр. Нередко у тогдашних правителей были свои придворные кредиторы, которые систематически приходили на помощь своим клиентам в случаях денежных затруднений, но зато получали от них в свое постоянное управление известные доходы государства, из которых они покрывали проценты и погашение сделанных долгов.

Уже с XVI века этот частно-хозяйственный порядок заключения займов начинает уступать другому порядку, при котором государство начинает заключать займы на публично-правовых началах, т.-е. без какого-нибудь специального обеспечения, а просто на основе общего доверия кредиторов к данному государству. В таком случае основанием займов служит все финансовое хозяйство, вся сумма доходов государства в целом. Но все же займы продолжали носить характер отдельных сделок с определенными лицами, дававшими деньги государству в кредит. Создалось несколько

характерных для того времени типов займов. Первый тип назывался тонтиной. Он заключался в том, что группа лиц давала государству нужную сумму денег взаймы, а государство обязывалось уплачивать им пожизненно ежегодные взносы, составлявшие проценты на весь полученный капитал, при чем уплачиваемый взнос распределялся между кредиторами сообразно внесенным ими суммам. Если кто-либо из кредиторов умирал, то причитавшаяся ему сумма шла в раздел между оставшимися в живых. В конце концов немногие, пережившие других, кредиторы начинали получать суммы, превосходившие данный взаймы капитал. Эта форма займа была, очевидно, рассчитана на жажду легкой наживы путем переживания других кредиторов. Этот элемент игры создал в XVI веке интерес к тонтинам со стороны денежных людей, и займы этого типа получили распространение.

Другим типом явились аннуитеты. Это были займы государства у отдельных лиц, по которым государство платило повышенный процент, но только до смерти кредитора. И здесь был элемент игры, рассчет кредитора прожить долго и вернуть в сумме уплаченных процентов сумму, превышавшую капитал. Для кредитора, не интересовавшегося судьбой своего капитала после смерти, это было выгодным помещением капитала, так как государство платило высокий процент. Суммы, полученные от кредиторов, записывались в книгу государственных долгов.

С XVII столетия появляется новая форма государственных займов в виде процентных бумаг. Государство позаимствовало эту форму из частно-хозяйственного оборота, где стали обращаться акции и векселя. Типичной формой таких займов являются облигации — процентная бумага, приносящая твердый процент.

Свойства государственного кредита. В современных капиталистических государствах государственный кредит характеризуется следующими чертами: 1) он носит публичный характер, т.-е. все операции по этому кредиту оглашаются во всеобщее сведение, так что деловой мир в точности знает, сколько долгов имеет данное государство, сколько процентов и погашения оно платит и каковы его общие финансовые средства, которые составляют основание его

платежеспособности по долгам. До XIX века правительства одевали свои кредитные операции в покров тайны, никакие сведения о состоянии государственного кредита не опубликовывались, но такой порядок, конечно, не мог содействовать упрочению кредитоспособности государств, и в результате, когда пришлось все более обращаться к кредиту, государства стали вести эти дела вполне открыто.

2) Государственный кредит в настоящее время опирается на общую платежеспособность государства, на общие его финансовые средства, как они выражаются в бюджете. Поэтому, как общее правило, заключаемые займы не обеспечиваются какими-либо специальными залогами или материальными ценностями. Они обеспечиваются общими финансовыми средствами государства. Однако, из этого правила существуют исключения тогда, когда кредиторы не доверяют государству-должнику и требуют от него специальных гарантий. Так было, например, с Турцией, народное хозяйство которой в конце XIX века было в упадке, а финансы совершенно расстроены. Турция могла добиться займов от европейских капиталистов только на условии специального обеспечения займов определенными доходами, как-то: таможенными налогами, доходом от табачной регалии, от железных дорог. На таких условиях и выпускались турецкие займы, при чем для обеспечения интересов кредиторов была создана особая комиссия для заведывания теми доходами, которые поступали в уплату процентов по долгам. Эта комиссия, состоявшая из иностранцев, фактически управляла таможенным делом, табачной регалией и пр. Это было тяжелым гнетом иностранного капитала над хозяйственной жизнью Турции.

Классификация государственных займов. Государственные займы могут быть подразделены на различные группы, в зависимости от того признака, который будет положен в основание этого деления.

1) По тому, на каком рынке капиталов размещается заем, можно разделить их на внешние и внутренние. В первом случае государство выпускает бумаги за границей, во втором случае — внутри страны. Но затем, вследствие перепродаж бумаг внутренних займов за границей и внешних займов

внутри страны, взаимоотношение тех и других займов может несколько измениться.

2) По тому, происходит ли размещение займа добровольно, или принудительно, различаются добровольные и принудительные займы. Вообще в капиталистических странах добровольность займов является обычным правилом, так как считается возможным извлекать частные капиталы в порядке кредита только на началах желания их владельцев поместить их в форме государственных бумаг. Однако, средние века и начало новой истории знают примеры, когда короли заставляли городские общины, монастыри, банкиров давать им взаймы. В последние годы известен случай принудительного займа в Германии в 1922 г. В СССР начало принудительности было применено к размещению первого и второго золотого займа в том виде, что плательщики определенных категорий промыслового и подоходного налогов были обязаны одновременно с уплатой налогов покупать установленное количество облигаций этих займов. Применена известная принудительность и к 8%-му гарантийному займу, размещаемому среди государственных хозяйственных организаций.

3) По срокам займы делятся на бессрочные и срочные, а срочные, в свою очередь, — на краткосрочные и долгосрочные. Бессрочные займы — те, в которых срок их погашения при их выпуске не определяется. Это не значит, что эти займы не погашаются, но они погашаются в те моменты, когда государство находит это для себя удобным. В срочных займах срок погашения определяется вперед. Скажем, выпускается заем на 10 лет, на 30 лет. Мы различаем долгосрочные займы — это все те, которые имеют срок более года. Краткосрочные займы — менее года. Обычно последние заключаются на несколько месяцев с целью покрытия так называемого кассового дефицита (см. выше главу о бюджете). Если в данный момент бюджетного года доходы отстают от расходов, а через три — четыре месяца должны поступить достаточные доходы, то финансовое ведомство делает краткосрочный заем (текучий долг) для выхода из временного кассового затруднения с тем, что с поступлением доходов этот заем покрывается. Такой краткосрочный заем может быть сделан в виде

позаимствования в центральном банке под обязательства финансового ведомства, учитываемые банком, как векселя. Возможен и выпуск бумаг сроком на 6 — 9 месяцев с оплатой их по наступлении срока. Таковы были билеты казначейства (или серии) в дореволюционной России. Таковы платежные обязательства центрокассы в СССР. Надо, однако, заметить что государства нередко использовывали эту форму займов и для покрытия настоящего дефицита. В таком случае, когда наступал срок платежа, государство оказывалось не в состоянии оплатить своих бумаг и было вынуждено либо пересрочивать эти бумаги, либо, заплатив по старым бумагам, выпускать новые бумаги на новые сроки, либо, если это позволяли условия рынка, превращать эти краткосрочные бумаги в долгосрочные, что называлось консолидацией. Во время мировой войны ряд воюющих государств использовал эту форму займов в широких размерах, но, не будучи в состоянии оплатить их в срок, произвел их консолидацию.

К текучим долгам государства относится выпуск бумажных денег в качестве средства получить доход. Бумажные деньги, как финансовый рессурс, стали употребляться с XVIII века. Первым применил их Джон Лоу во Франции, выпускавший их для покрытия бесконечных требований двора французского короля. Затем этот способ был использован Екатериной II в конце XVIII века. В XIX веке очень многие государства Нового и Старого Света пользовались бумажными деньгами, как источником дохода. Наиболее яркими случаями бумажно-денежной эмиссии были эмиссия первой французской революции, выпускавшей ассигнаты, и эмиссия пролетарской революции России 1917 года. Государство, выпуская бумажные деньги, получало в них средства, а происходившее затем обесценение находившихся в руках населения денег являлось изъятием полученного государством дохода из кармана этого населения.

4) По способу погашения займы делятся на погашаемые и непогашаемые. Первые имеют наперед установленный план их постепенного погашения в то число лет, на которое они выпущены. Это погашение производится путем тиражей. Ежегодно один или более раз производится тираж, т.-е. выемка путем лотереи тех номеров бумаг данного займа, которые выходят в тираж, т.-е. подлежат оплате и погашению. Скажем,

выпущен заем в 100 мил. руб., состоящий из 1 мил. бумаг достоинством по 100 руб. на 50 лет с тем, чтобы ежегодно погашалось 2 мил. руб. Каждый год тиражем (от французского слова „tirer", что значит — вытягивать) определяются номера 20.000 бумаг, подлежащих выкупу. Эти бумаги оплачиваются государством их владельцам и, таким образом, ежегодно долг уменьшается на 2 мил. руб.

Другое дело — непогашаемые займы. Их погашение наперед не устанавливается, а зависит от состояния финансов. Если в данном году оказываются излишки доходов, государственная власть может направить известную сумму на погашение займа. Делается это путем покупки бумаг на бирже по рыночному курсу. Типом таких займов, наиболее распространенным, была в дореволюционной России государственная рента, дававшая 4%.

Особняком стоит тип выигрышных или лотерейных займов. Сущность их заключается в том, что для привлечения интереса публики к займу государство объявляет на номера бумаг этого займа розыгрыш ряда денежных сумм (выигрышей) достаточно крупных размеров, чтобы заинтересовать в покупке бумаг и в надежде выиграть. Такие выигрыши не составляют убытка государства. Они входят в сумму расходов по займу наравне с платимыми процентами. Сплошь и рядом государство даже уменьшает платимый по этим займам процент, относя часть причитающихся процентов к сумме выигрышей. Скажем, так: выпущен заем в 100 мил. руб. сторублевыми облигациями. Рыночный процент в стране — 6% годовых. Правительство объявляет, что платит по займу 4%, а 2 мил. руб. распределяет на выигрыши, для розыгрыша которых устраивает в определенные сроки лотереи, на которых вынимаются из колеса номера тех облигаций, которые получают выигрыши.

Причины государственных займов. Основная причина государственных займов всех современных государств — войны, для ведения которых не хватает текущих средств государств, а потому они и обращаются к кредиту.

Другой причиной долгов являются бюджетные дефициты. В обоих случаях государственный кредит носит непроизводительный характер и является, таким образом, растратой капиталов. Но с XIX века государства стали занимать также

и для производительных целей, главным образом, на постройку железных дорог, оборудование гаваней и т. п. Здесь затраченный капитал, полученный займом, возвращается в процессе своего воспроизводства в тех областях народного хозяйства, куда он вложен. Поскольку непроизводительный кредит государства представляет собой невозвратимую трату средств населения, постольку кредит на производительные цели служит мощным толчком страны вперед в экономическом отношении. Однако, большая часть государственных долгов, заключенных капиталистическими государствами, является непроизводительными долгами вследствие войн и дефицитов.

Выпуск государственных займов. Выпуск государственных займов должен считаться с двумя моментами: 1) наличием так называемых свободных капиталов, накопляющихся в стране, и 2) с высотой процента, слагающегося в стране под влиянием спроса и предложения свободных капиталов.

В каждой стране происходит процесс накопления. В капиталистическом строе в процессе производства образуются излишки прибавочной ценности, поступающей классу капиталистов и земельных собственников, которые не потребляются в личном потреблении ее владельцами, а обращаются в капитал, ищущий себе прибыльного приложения. Часть этих накоплений вкладывается в расширение производства самими предпринимателями, а часть передается другим в порядке кредита. Обычно аппаратом для этой передачи служат банки. Государство и может использовать рынок капиталов для того, чтобы привлечь свободные капиталы в помещение их в государственные бумаги. При изобилии свободных капиталов размещение государственного займа не представляет затруднений, тем более, что многие капиталисты предпочитают государственные займы, как наиболее надежную форму помещения. Но в странах, бедных капиталами, размещение государственного займа становится более трудным, и государству приходится часто создавать льготные условия для привлечения капиталов в русло государственного кредита.

Когда заем выпускается, государство должно определить процент, который будет платиться. Обычно этот процент

несколько ниже общего рыночного процента именно в виду большой солидности государственных займов.

Конверсии. Бывает, что государство выпустило заем по известному проценту, скажем, по 6%, соответствовавшему рыночному проценту в момент выпуска займа. Проходит некоторое время, и на рынке капиталов процент понижается. Обычно это получает свое выражение в том, что цена государственных облигаций начинает подниматься выше номинальной их цены, например, облигация в 100 руб. начинает продаваться на бирже (как говорят, „котироваться") выше — по 105 — 110 руб. Это является признаком, что можно понизить процент по этим облигациям. Тогда государство объявляет конверсию, т.-е. превращение прежнего займа по 6% в заем по 5%. Все держатели приглашаются переменить старые бумаги на новые с пониженным процентом, а несогласные могут предъявить свои бумаги к обмену на наличные деньги, при чем обмен производится по номинальной цене — 100 руб. Так как такой обмен невыгоден, а на рынке вообще более высокого процента нельзя получить, то почти все держатели обычно соглашаются на такую конверсию, и государство облегчает тяжесть своего долга уменьшением платимых процентов.

Размещение займов. Размещение займов производится: 1) приемом подписки на заем в кассах государственных учреждений и банков, согласившихся быть посредниками по приему подписки, и 2) принятием всего займа или его части банками, уплачивающими государству наличные деньги и затем уже размещающими облигации от себя среди публики. В последнем случае банки получают ту или иную скидку на цене облигаций.

Состояние государственных долгов. Какой тяжестью падают государственные долги на народное хозяйство всех стран, видно из цифр возрастания долгов великих держав мира. В конце XVIII века, накануне наполеоновских войн, их задолженность составляла 5 миллиардов рублей золотом. После наполеоновских войн к 1816 году она поднялась до 14 миллиардов, перед Крымской войной равнялась 16,8 миллиардам, перед междуусобной войной Соединенных Штатов — 26,8 миллиардам, после франко-прусской войны —

44,8 миллиардам, перед мировой войной 1914 г. — 88,2 миллиардам, после мировой войны—486 миллиардам. Мы видим, что главные повышения государственных долгов происходят вследствие войн. В частности, отдельные страны имеют такое положение государственного долга (в миллионах золотых рублей):

	В конце 1913 г.	В конце 1921 г. Чистый долг, за вычетом займов, оказанных иностранным государствам.
Англия	6.679	41.470
Соед. Шт. Сев. Ам.	2.307	24.548
Франция	12.624	43.247
Италия	6.651	16.093
Бельгия	1.735	5.206
Германия	2.391	66.714

Какой тяжестью государственные долги ложатся на бюджет и, следовательно, на все народное хозяйство, извлекая из него соки для оплаты процентов и погашения, видно из того, какую часть бюджета составляют платежи по государственным долгам. Так, в Англии в 1913 году платежи по долгам составляли 24,5 мил. фунтов стерлингов при бюджете в 197,5 мил. фунтов (12,4%), а в 1921—22 г.—уже 345 мил. фунтов при бюджете в 1.035 мил. фунтов (33,3%). В Соединенных Штатах в 1913 г. платежи по долгам равнялись 47,1 мил. долларов (4,6% бюджета), а в 1920 г.—18.060 мил. долларов (76% всего бюджета).

В дореволюционной России государственные долги составляли в 1910 г. 9 миллиардов рублей, а платежи по ним—409 миллионов руб., или 16,5% бюджета. В 1916 году платежи по займам выросли до 690 миллионов руб., или 19% бюджета. На 1 сентября 1917 г. Россия имела долгов 49,3 миллиардов рублей.

Аннулирование государственных долгов в СССР. Фактом громадного социально-экономического значения явилось аннулирование государственных долгов советской властью. Этим страна скинула с своих ослабевших плеч такой груз, который неизбежно тянул бы ее на дно хозяйственного разорения, так как выплачивать свыше 700 мил. руб. золотом, при общем нашем бюджете в настоящее время в 2.000 мил. руб., было бы равносильно разорению.

Кредитные операции СССР. Советская Россия после революции начинает свою финансовую жизнь заново. И если она ликвидировала долги старого режима, то она вынуждена обращаться к кредиту для подкрепления своего, еще не вполне ставшего на ноги, государственного хозяйства.

Советское правительство за последние годы использовало государственный кредит в разных формах. Первым опытом займа явился натуральный хлебный заем 1922 г. на сумму в 10 миллионов пудов ржи в зерне. Этот заем был краткосрочным. Выпущенный с мая 1922 г., он погашался с 1 декабря 1922 г. по 31 января 1923 г. Заем в облигациях от 1 пуда до 100 пудов продавался за деньги по устанавливаемой средней цене ржи. Крестьянам предоставлялось право погашать продовольственный налог облигациями займа. К концу подписного срока (16 июня 1922 г.) было размещено этого займа на 9,34 мил. пудов.

Такой же хлебный заем был выпущен в 1923 г., сначала на 30 мил. пудов, а затем сумма займа была доведена до 100 мил. пудов, что составило денежный доход от займа в 35 мил. червонных рублей. Цена облигаций была от 1 до 10 пудов. Погашались эти займы частью приемом облигаций в уплату продовольственного налога, частью в натуре зерном, выдаваемым Наркомпродом, частью же деньгами по средней цене ржи.

Затем был выпущен в 1923 г. крупный заем под названием 6%-й выигрышный заем на сумму 100 мил. руб. (постепенными сериями по 10 мил. руб.). Этот заем является уже долгосрочным на 10 лет, с 1 декабря 1922 г. до 1 декабря 1932 г. Выкуп займа начинается с 1928 г. ежегодными тиражами погашения. Ежегодно производятся розыгрыши выигрышей.

В конце 1923 г. был выпущен краткосрочный сахарный заем на сумму 1 мил. пуд. сахара, облигации были достоинством от 10 фунтов до 10 пудов. Погашение производилось весной 1924 г. Наконец, в том же году был выпущен краткосрочный железнодорожный заем для усиления оборотных средств железных дорог на сумму 30 мил. рублей в виде сертификатов по 5 руб.

В 1924 г. выпускаются 2-й выигрышный золотой заем на сумму 100 мил. руб. и крестьянский выигрышный заем на 50 мил. руб. Наконец, выпускается 8%-й заем, с тем,

чтобы в него помещались свободные средства государственных трестов, синдикатов и пр. хозяйственных организаций.

Перечисленные займы представляют собой опыт использования нашего слабого внутреннего рынка капиталов путем приспособления типа займов к меняющимся условиям хозяйственной жизни страны. Надо заметить, что накопление капиталов у нас происходит в настоящее время в несравненно более слабой степени, чем до революции. Если до войны накопление старой России можно исчислять около 1½ миллиардов руб., то для настоящего времени оно не больше 400 миллионов руб., включая сюда накопление, как частных хозяйств, так и всех видов государственных хозяйств.

Кредитные операции Советского Союза дали в 1922—23 г. 84,9 мил. руб., в 1923—24 г. — 193,3 мил. руб., а в 1924—25 г. от них ожидается 120 мил. руб.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ УКАЗАТЕЛЬ ФИНАНСОВОЙ ЛИТЕРАТУРЫ.

Мы имеем в виду дать некоторые руководящие указания читателям, желающим подробнее познакомиться с вопросами финансовой науки, в области имеющейся русской литературы. К сожалению, эта литература очень небогата, в особенности, если сравнить ее с разнообразной литературой по политической экономии, в которой имеется богатый подбор книг для общего ознакомления читателя с основами науки, который рассчитан на читателей разного уровня подготовки.

Лучшее руководство по финансовой науке, обнимающее все вопросы науки и стоящее на высоте современной постановки теории (в смысле связи финансов с строением государства и народного хозяйства), есть труд проф. Озерова: „Основы финансовой науки", в двух выпусках. Здесь читатель найдет массу интереснейшего материала, изложенного в живом, подчас увлекательном виде. Но наряду с этими достоинствами этот труд имеет и недостатки. Прежде всего его последнее издание относится к 1917 году, т.-е. имело место до Октябрьской революции, и потому совершенно не могло коснуться советских финансов. С другой стороны, чтение книги Озерова требует уже достаточной подготовленности читателя в смысле экономической грамотности, знания терминов, фактов экономической и политической истории и теорий политической экономии. Затем недостатком книги является недостаточная систематичность изложения, перегруженность книги массой мелких фактов, даже анекдотов, которые отвлекают читателей от основных нитей изложения. Во многих частях книги чувствуется недостаток теоретической проработки в духе тех начал, которые развиты самим автором в начале книги. Тем не-менее для достаточно подготовленного читателя эта книга есть лучшее, что имеется на русском языке.

Существует еще несколько сочинений общего характера. Сюда относится книга проф. Кулишера: „Очерки финансовой науки", в двух выпусках. Она написана живым и легко усваиваемым языком, но она обнимает только отдел налогов. В первом выпуске изложено общее учение о налогах (и то не полностью), а во втором выпуске дано

учение о реальных налогах и подоходном налоге. Есть неравномерность изложения, одни главы несоответственно подробнее других. В работе мало обращено внимания на связь финансовых форм с экономическими и классовыми влияниями.

Первый выпуск работы проф. Менькова: „Основные начала финансовой науки" дает довольно доступное изложение учения о расходах и общее учение о налогах. Есть свежий материал, доведенный до последних дней. Однако, чувствуется недостаток социологического построения финансовых теорий.

Затем существуют две переводные работы общего характера, одна Нитти: „Основные начала финансовой науки" и Эеберг: „Очерк финансовой науки". Первая представляет собой более живой и интересно написанный учебник финансовой науки, однако, изданный до войны и до революции и потому не имеющий новых материалов. Вторая носит более конспективный и сухой характер. Оба автора не принадлежат к новой финансовой школе, которая изучает финансовые явления в зависимости от социально-экономической и политической структуры общества.

Для ознакомления с новыми фактами финансовой жизни Западной Европы можно рекомендовать изданную на русском языке книжку Эеберга: „Современные налоги на Западе", которая является переводом части учебника автора в XIX издании, посвященной налогам на доходы, имущество и на переход имуществ (изд. 1923 г.).

Интересна книга проф. Твёрдохлебова: „Новейшие финансовые проблемы" (1923 г.), в которой автор рассматривает ряд существенных современных вопросов, как-то: о покрытии расходов на войну, о принципах новейших налоговых реформ, о государственных предприятиях и государственном кредите.

В таком же роде переведенная книга известного американского финансиста проф. Зелигмана: „Очерки по теории обложения", где он разбирает ту же проблему о способах покрытия военных расходов, о налоговом законодательстве во время войны и об отношении между финансами союза государств и местных союзов.

Для более подробного изучения налоговой системы СССР можно рекомендовать хорошую работу проф. Гензеля: „Система налогов Советской России", в которой автор дает исторический очерк развития налоговой системы при старой и новой экономической политике и затем рассматривает все существующие налоги в отдельности, имеется их анализ и критические замечания.

Есть еще несколько научных трудов по отдельным вопросам финансового хозяйства. Так, бюджетному праву СССР посвящена книга проф. Котляревского: „Бюджетное право РСФСР и СССР", в которой обстоятельно изложено развитие советского бюджетного права и очерчены главные моменты прохождения бюджета союзного и отдельных республик и местного. Книга, однако, несколько устарела в первом издании 1923 г., так как она не могла включить новейшее законодательство 1924 г. До некоторой степени этот пробел восполняется более новой книгой проф. Котляревского: „СССР и союзные республики", в которой дается характеристика взаимоотношений нашего Союза и его составных частей — отдельных республик. Финансовым отношениям посвящена одна глава (12).

Весьма солидная работа проф. Твердохлебова посвящена „Государственному кредиту". Здесь дается изложение некоторых теоретических проблем, разбираются виды и формы государственного кредита и дается изложение техники этого кредита. Затрагиваются и вопросы Советского Союза и современных иностранных государств.

В сборнике „Финансы и денежное обращение в современной России" (изд. 1924 г.) две статьи затрагивают вопросы государственного хозяйства, именно проф. Боголепова — о государственном бюджете и проф. Кулишера — о нашей налоговой политике.

В книге проф. Кузовкова: „Азбука финансовой политики" рассматривается почти исключительно вопрос о выпуске бумажных денег, как финансовом средстве государства вообще и СССР в частности, и только в конце книги две главы посвящены нашей налоговой политике. Другая книжка того же автора: „Финансовая система в период первоначального социалистического накопления" посвящена принципиальным вопросам финансовой политики пролетарского государства в переходный период.

О влиянии налогов на крестьянство говорят две брошюры — Левина: „Налоги и крестьянство" и Гуревича: „Прямое обложение сельского хозяйства Украины". Первая книжка—более общего характера. Она дает характеристику налоговой политики советской власти в деревне и рассматривает наш сельско-хозяйственный налог и его тяжесть. Вторая книжка—чисто статистического характера, подсчитывающая величину сельско-хозяйственного налога и его размеры для разных групп крестьян. Той же теме посвящены книги—Попова: „Денежные налоги в деревне", Каменева: „Налоговая политика в деревне".

Об „Акцизах и промышленности" говорит книжка Инбера, пытающаяся выяснить влияние первых на вторую. Той же теме посвящена работа Борисова: „Соль, ситец, сахар, керосин".

Работы проф. Шапошникова касаются таможенных налогов и таможенной политики. Одна из них под заглавием: „Таможенная политика России до и после революции" дает историю таможенной политики и обложения в XVIII и XIX веках и посвящена дореволюционным торговым договорам и таможенной политике СССР. Другая книжка под названием: „Новый импортный таможенный тариф СССР" рассматривает наш действующий тариф в его главнейших статьях и дает краткий исторический очерк русского таможенного тарифа.

Ряд брошюр наркома финансов Союза т. Сокольникова посвящен очередным вопросам финансовой политики и практики. Книжка: „Задачи финансовой политики" (1922 г.) намечает основы финансовой политики при НЭП'е. Задачам новой финансовой политики посвящена небольшая брошюра: „Борьба с финансовым развалом" (1922 г.). Доклад ЦИК'у Союза в ноябре 1923 года напечатан под заглавием: „Финансовые итоги и перспективы", где подводятся итоги года финансовой работы и намечаются пути будущего. Книжка: „Проблемы финансового строительства" представляет собой ряд статей из газет и журналов 1923 года. Главное содержание статей имеет отношение к вопросу денежного обращения и только две статьи касаются бюджета и единого сельско-хозяйственного налога. Наиболее полно освещаются вопросы финансового хозяйства в вышедшей в конце 1924 года книге т. Сокольникова: „Бюджет и валюта". Здесь прежде всего освещаются вопросы бюджета и его перспектив на 1925 год, разбираются вопросы обложения, местных финансов, а также денежной реформы и эмиссии.

О местных финансах говорит хорошая работа проф. Загрязкова: „Бюджетные права местных советов" (1924 г.).

НКФ Союза издал ряд пособий для изучения отдельных отраслей финансового хозяйства. Так, книга Воскресенского: „Пошлины" дает картину нашей системы пошлин, к которым, однако, вопреки теории, отнесены и многие налоги на обращение. Книга Посынкова: „Организация финансового управления СССР" дает читателю представление о нашем финансовом управлении. Существует ряд изданий отдельных налогов (сельско-хозяйственного, промыслового, подоходного) с пояснениями и с приложением

разных инструкций, но эти книги нужны уже тем, кто практически сталкивается с этими налогами и должен их подробно изучить.

Существуют журналы и газеты, посвященные текущим вопросам финансового хозяйства Союза. Из журналов лучший—„Вестник финансов“, издаваемый НКФ Союза. На Украине имеется „Финансовый бюллетень“, издаваемый НКФ Украины. Из газет специально занимается этими вопросами „Финансовая газета“, издаваемая НКФ Союза в Москве, и „Экономическая жизнь“, издаваемая Советом труда и обороны. В этих изданиях читатель почерпнет богатый материал для того, чтобы разбираться в текущих вопросах финансов.

132/15

ОГЛАВЛЕНИЕ

	Стр.
Предисловие	3
I. Что такое финансовое хозяйство и от чего оно зависит	5
II Финансовая наука и ее подразделения	17
III. Государственные расходы и доходы и их классификация	21
IV Хозяйственные доходы государства	31
V. Регалии	43
VI. Налоги и их элементы	56
VII. Классификация налогов	71
VIII Переложение налогов, налоговые системы	77
IX Поземельный налог	84
X Подомовый, промысловый налоги и налог на денежный капитал	91
XI. Подоходный и поимущественный налоги	101
XII. Налоги на обращение	116
XIII. Налоги на потребление	120
XIV. Бюджет и бюджетное право	138
XV Финансовое управление, кассовое устройство и контроль	152
XVI Местные финансы	163
XVII. Государственный кредит	170
Библиографический указатель финансовой литературы	182