Проф. И. Х. Озеровъ.

ОСНОВЫ ФИНАНСОВОЙ НАУКИ.

Выпускъ II.

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

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

Изданіе 3-е, дополненное.

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

229176.

БЮДЖЕТЪ.

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

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

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

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

[1]) Контроль былъ тогда своимъ, домашнимъ дѣломъ.

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

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

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

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

---

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

[2]) Но такое значеніе бюджетное право пріобрѣтаетъ лишь при народныхъ представителяхъ.

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

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

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

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

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

Въ то же время иногда составлялись смѣты и по территоріямъ — областямъ, на которыя дѣлилась извѣстная страна: каждая область собирала и тратила свои доходы отдѣльно, и только остатки отсылались въ центральную кассу. Бюджеты областей, въ которыхъ проставлялись всѣ доходы и вносились всѣ расходы, въ томъ числѣ и расходы по взиманію доходовъ, по управленію областью, относятся къ такъ называемымъ валовымъ бюджетамъ *(брутто-бюджетамъ)*. Балансы при этомъ составлялись отдѣльно по территоріямъ. Въ центральномъ же финансовомъ управленіи составлялись бюджеты за вычетомъ тѣхъ суммъ, которыя расходовались по отдѣльнымъ отраслямъ управленій или въ отдѣльныхъ территоріяхъ. Такіе бюджеты называются чистыми *(нетто-бюджетами)*.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

По англійскому праву финансовые законы могутъ исходить только отъ Палаты Общинъ. Резолюціей 1866 года Палата Общинъ постановила: право вотировать денежныя суммы коронѣ принадлежитъ однѣмъ Общинамъ. Лорды не имѣютъ права вносить поправокъ въ эти законопроекты: они могутъ только принять или отвергнуть ихъ въ томъ видѣ, въ какомъ послѣдніе были переданы имъ изъ Палаты Общинъ. Ихъ согласіе — формальнаго характера [1]). Оно требуется для того, чтобы облечь рѣшеніе Палаты Общинъ въ законную форму. Практически обходъ этого закона относительно проектовъ, *возбуждаемыхъ* самой Палатой Лордовъ, но побочно касающихся и финансовыхъ вопросовъ, совершается такъ: «Билль, возбужденный тѣмъ или другимъ лордомъ, вносится въ Палату Лордовъ, отпечатывается со всѣми своими какъ главными, такъ и побочными статьями, и въ такомъ видѣ обсуждается Палатою Лордовъ; но при третьемъ чтеніи всѣ статьи, которыми нарушается привилегія Палаты Общинъ, т-е. въ данномъ случаѣ затрагивающія бюджетные вопросы, разрѣшеніе новыхъ средствъ и т. п., вычеркиваются, и проектъ, передѣланный, однако, такъ, чтобы его можно было понять, несмотря на выпущенныя мѣста, передается въ Палату Общинъ. Эти выпущенныя мѣста отпечатываются, однако, красными чернилами по распоряженію послѣдней, съ примѣчаніемъ, что они должны быть включены въ проектъ при обсужденіи его въ Палатѣ Общинъ: эти мѣста признаются просто бѣлыми строчками, и предполагается, что они не составляютъ части билля, формально вотированнаго Палатою Лордовъ, и что, слѣдовательно, не была нарушена ни одна изъ привилегій Палаты Общинъ. Между тѣмъ послѣдняя имѣетъ такимъ образомъ въ своемъ распоряженіи полный билль со всѣми содержащимися въ немъ постановленіями; по обсужденіи его въ Палатѣ Общинъ въ него включаются слова, напечатанныя красными чернилами, если только они одобряются Палатою Общинъ». (*Эсменъ.* «Основныя начала государственнаго права», ч. II, стр. 336)

Въ Соединенныхъ Штатахъ финансовый законопроектъ долженъ исходить изъ Палаты представителей, Сенатъ же можетъ вносить въ него поправки, какъ и во всякіе другіе законопроекты. Комментаторы объясняютъ это тѣмъ, что сенаторы здѣсь не наслѣдственные, а выборные, слѣдовательно, они не теряютъ своей чуткости и своей связи съ населеніемъ. Въ нѣкоторыхъ кантонахъ Швейцарской федераціи обѣ Палаты поставлены на одинаковую ногу въ бюджетномъ законодательствѣ [2]). Сенатъ во Франціи настаиваетъ на своемъ правѣ вносить поправки къ финансовымъ законамъ, предложеннымъ Палатой, но Палата оспариваетъ это право.

Право утвержденія бюджета очень важно: кто имѣетъ «шнуръ отъ денежнаго кошелька, тотъ имѣетъ власть». Безъ денегъ исполнительная власть править не въ состояніи, а денегъ она получить не можетъ, пока не утвержденъ бюджетъ. Это заставляетъ правительство правильно созывать народныя представительства, а послѣднія, благодаря этому, имѣютъ возможность контролировать правительственный механизмъ. Право вотированія бюджета есть «средство защиты и оплотъ

---

[1]) Резолюціей Палаты Общинъ еще отъ 3 іюля 1678 г было постановлено: «Дарованіе всѣхъ налоговъ и субсидій . исключительно принадлежитъ Палатѣ Общинъ... и эти кредиты не могутъ быть ни измѣнены, ни уменьшены Палатой Лордовъ» (*Dreyfus.* «Les budgest», 1882).

[2]) Въ Швейцаріи права палатъ и по тексту конституціи настолько уравнены, что даже право первоначальнаго разсмотрѣнія бюджета осуществляется ими поочередно: въ одномъ году оно принадлежитъ одному собранію, въ слѣдующемъ году — другому (Справка.., стр II).

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

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

---

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

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

Есть попытки ученыхъ дать такому фактическому дѣленію бюджета на двѣ части теоретическое обоснованіе: такъ, Штейнъ предлагаетъ дѣленіе росписи на Staatsbudget и Regierungsbudget. Staatsbudget — не что иное, какъ консолидированная, a Regierungsbudget— мѣняющаяся часть бюджета. По мнѣнію Штейна, послѣдняя можетъ быть отвергнута, какъ выраженіе недовѣрія къ правительству, но съ первой этого сдѣлать нельзя [1]): несмотря на конфликтъ исполнительной власти съ законодательной, государство, какъ цѣлое, должно продолжать существовать, и изъ-за этого конфликта существованіе цѣлаго не можетъ быть поставлено на карту. Итакъ, бюджетъ можетъ вести къ конфликтамъ. Уменьшить опасность этихъ конфликтовъ лучше всего можно такимъ подраздѣленіемъ бюджета, какъ въ Англіи, но тогда консолидированная часть его должна періодически пересматриваться: такъ въ Нидерландахъ каждые 10 лѣтъ имѣетъ мѣсто пересмотръ консолидированной части. Попытки внести такое подраздѣленіе были сдѣланы во Франціи, въ Пруссіи.

По бельгійскому бюджетному праву всѣ доходные законы должны быть ежегодно утверждаемы парламентомъ [2]). Здѣсь въ первый разъ въ европейской конституціи проводится строго положеніе, что всѣ доходы и расходы государства должны быть включаемы ежегодно въ вотируемый бюджетъ. (1830). По этому типу построено бюджетное право Испаніи, Португаліи, Австро-Венгріи, Пруссіи, Германской имперіи, Балканскихъ государствъ. Въ 1850-хъ годахъ была попытка подраздѣлить

---

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

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

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

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

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

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

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

Дѣленіе бюджета на консолидированную и мѣняющуюся части имѣетъ еще ту выгоду, что при такомъ дѣленіи остается больше времени на обсужденіе мѣняющейся части. Мѣняющаяся часть росписи играетъ очень большую роль въ бюджетѣ страны: она должна удовлетворять вновь нарождающимся или вызваннымъ какими-нибудь экстраординарными случаями, напримѣръ, войной, потребностямъ. Поэтому очень важно устроить ее такъ, чтобы въ случаѣ нужды легко можно было увеличить доходы государственнаго казначейства, не потрясая существующаго экономическаго уклада страны. Прежде для такихъ экстраординарныхъ случаевъ собирались въ казначейскихъ подвалахъ запасы золота, которые и употреблялись во время нужды. Теперь предпочитаютъ оставлять эти запасы въ карманахъ гражданъ, но вводится система, при которой та же цѣль достигается съ неменьшей правильностью и быстротой: это — подоходный налогъ. Стоитъ только увеличить ставки послѣдняго сообразно съ нуждой въ средствахъ, и поступленія быстро увеличатся, не производя никакой пертурбаціи въ жизни страны. Въ Англіи, напримѣръ, извѣстно, что каждый пенсъ налога на фунтъ стерлинговъ приноситъ приблизительно $2^1/_2$ милліона фунтовъ стерлинговъ дохода. Зная это, очень легко, увеличивая или уменьшая окладъ налога, приноравливать поступленія къ потребностямъ государства въ денежныхъ средствахъ, что создаетъ эластичность доходнаго бюджета. Обыкновенно окладъ налога составлялъ 5 — 7 пенсовъ, а во время Крымской войны онъ былъ поднятъ до 16 пенсовъ. Въ Англіи подоходный налогъ и пошлина на чай отнесены къ мѣняющейся части бюджета и подлежатъ ежегодному утвержденію со стороны парламента.

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

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

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

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

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

У насъ при существованіи нормальныхъ смѣтъ въ настоящее время общему порядку разсмотрѣнія бюджета подлежатъ лишь $^3/_4$ его, а остальная четверть, строго говоря, изъята изъ этого разсмотрѣнія общимъ смѣтнымъ порядкомъ (*Кашкаровъ*. «О разсмотрѣніи нашего государственнаго бюджета», «Русское Экономическое Обозрѣніе», № 10, 1901. О предѣльн. бюдж. см. Кузьминъ-Караваевъ въ Доклад. бюдж. ком. 2-ой Г. Д.).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

---

[1]) На практикѣ за послѣднее время спеціализація бюджетовъ особенно усилилась во Франціи, гдѣ число голосуемыхъ параграфовъ росписи однихъ государственныхъ доходовъ и расходовъ достигло къ 1900 г 1 003 Значительно менѣе спеціализированъ бюджетъ Англіи, въ которой голосуемыхъ подраздѣленій смѣтъ было въ началѣ 1890 г. всего около 200, за исключеніемъ, правда, всѣхъ консолидированныхъ статей расхода На крупное число голосуемыхъ главъ раздѣлены также германскій и прусскій бюджеты, бюджетъ Пруссіи заключаетъ до 2.000 параграфовъ, но въ дѣйствительности въ Пруссіи спеціализація кредитовъ проведена еще полнѣе, такъ какъ на практикѣ выработалось и прочно установилось правило, что всѣ органы управленія, до самыхъ низшихъ, должны строго придерживаться въ своихъ расходахъ всѣхъ, даже мелкихъ назначеній своихъ частныхъ смѣтъ, изъ совокупности которыхъ составились смѣты отдѣльныхъ министерствъ (стр. 58)

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

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

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

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

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

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

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

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

чатлѣніе финансоваго преуспѣянія Россіи. Государственный Совѣтъ неоднократно обращалъ вниманіе С. Ю. Витте на эту сторону и предлагалъ ему принять мѣры къ болѣе точному исчисленію смѣтныхъ предположеній. (См. объ этомъ въ моей книгѣ «Очерки экон. и фин. жизни Россіи и Запада», М., 1904, стр. 431 — 436, затѣмъ діаграмму за періодъ 1882 — 1901 гг., иллюстрирующую отношеніе дѣйствительныхъ поступленій къ смѣтнымъ, въ моей кн. «Экономическая Россія и фин. политика на исходѣ XIX и въ началѣ XX вѣка», М, 1905, стр. 239, а также «Отчетъ по дѣлопроизводству Госуд. Совѣта», за 1902 — 1903 гг., т. I, стр. 450 и далѣе)

Такъ, на 1903 г по смѣтѣ департамента таможенныхъ сборовъ было назначено 214,6 милл. руб, департаментъ госуд. экономіи повысилъ исчисленія до 218,6 милл. руб, а поступило въ 1903 г таможенныхъ сборовъ 241,4 милл руб Оспаривая точность смѣтныхъ предположеній мин. финансовъ, департаментъ госуд. экономіи находилъ, что «расчеты финансоваго вѣдомства объ ожидаемомъ размѣрѣ таможеннаго дохода основываются на соображеніяхъ слишкомъ общаго характера Департаментъ еще въ 1901 г. призналъ подобный способъ оправданія смѣтныхъ исчисленій недостаточнымъ и вызывающимъ постоянныя разномыслія съ контрольнымъ вѣдомствомъ, выразивъ пожеланіе, чтобы въ объяснительныхъ запискахъ помѣщались подробныя соображенія, основанныя на статистическихъ свѣдѣніяхъ, относящихся къ отдѣльнымъ группамъ товаровъ. Это пожеланіе осталось невыполненнымъ, и объяснительная къ новой смѣтѣ записка составлена по прежнему пріему съ примѣненіемъ къ выводу ожидаемаго въ 1903 г. дохода указаннаго смѣтными правилами исчисленія по трехлѣтней сложности. Надлежитъ имѣть въ виду, что исчисленіе по трехлѣтней сложности примѣняется согласно смѣтнымъ правиламъ лишь къ доходамъ случайнымъ, а никакъ не къ столь крупнымъ поступленіямъ, какъ таможенныя пошлины съ привозныхъ товаровъ, занимающія третье мѣсто въ госуд росписи обыкновенныхъ доходовъ. Въ этомъ случаѣ скорѣе могъ бы быть употребленъ пріемъ, относящійся собственно къ доходамъ неокладнымъ, по которымъ исчисленіе должно основываться вообще на законоположеніяхъ и правилахъ, опредѣляющихъ порядокъ и размѣръ сборовъ. въ тѣхъ же случаяхъ, когда размѣръ дохода зависитъ отъ обстоятельствъ измѣняющихся, приводится дѣйствительно поступленіе года, предшествующаго составленію смѣты, съ принятіемъ при этомъ въ соображеніе увеличенія или упадка дохода въ теченіе послѣднихъ 5 лѣтъ. Примѣняя этотъ способъ исчисленія надлежало бы, конечно, принять въ расчетъ и то, что въ 1900 г. послѣдовало повышеніе пошлинъ на многіе и притомъ весьма важные по количеству ввоза и размѣру таможеннаго обложенія товары, вслѣдствіе чего таможенный доходъ возросъ въ общемъ итогѣ приблизительно на 8 милл. руб въ годъ. Съ такой поправкой общій пріемъ опредѣленія неокладныхъ смѣтныхъ доходовъ привелъ бы финансовое вѣдомство къ необходимости значительнаго увеличенія включенной въ смѣту предположительной цифры поступленія таможенныхъ пошлинъ» (Отчетъ Госуд. Сов. за 1902—1903 гг, Пет, 1904, т. I, стр. 451).

Если при составленіи смѣтъ доходы нарочно проставляются въ пониженномъ размѣрѣ, то въ результатѣ исполненія росписи будутъ, конечно, излишки, и положеніе финансовъ окажется блестящимъ — такъ исчисляются у насъ въ смѣтахъ таможенныя пошлины, а также и другія поступленія. Такой порядокъ очень вреденъ: слѣдствіемъ его являются непредвидѣнные излишки, которые могутъ быть потрачены на удовлетвореніе менѣе важныхъ потребностей, между тѣмъ какъ иногда потребности очень важныя остаются безъ удовлетворенія только потому, что при сведеніи росписи для нихъ не оказалось средствъ, вслѣдствіе приниженнаго исчисленія смѣтныхъ доходныхъ предположеній (см. «По поводу докладовъ мин. фин.» въ моихъ «Очеркахъ экон. и фин. жизни Россіи и Запада», М., 1904 г.). Излишкамъ же дается уже другое назначеніе, иногда внѣ всякаго согласованія съ общими потребностями страны (особенно это бываетъ тамъ, гдѣ слабъ контроль населенія страны надъ бюджетомъ).

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

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

Кассовое устройство.

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

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

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

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

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

Контроль.

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

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

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

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

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

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

Если бюджетъ исполненъ согласно закону, тогда законодательное учрежденіе даетъ министру финансовъ окончательную очистку (absolutorium) посредствомъ простого постановленія.

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

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

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

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

---

[1]) См. «Итоги финансоваго хозяйства въ XIX в.» въ моихъ «Очеркахъ».

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

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

Англійскій бюджетъ.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

[1]) См. «Научное Слово», 1903, ст. *П. Гензеля*, кн. VI — VIII.

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

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

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

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

---

[1]) Англія вовсе не знаетъ недоимокъ: здѣсь не существуетъ никакихъ льготныхъ сроковъ для поступленія сборовъ, и всѣ прямые налоги уплачиваются впередъ за цѣлый годъ. Сборщики разсылаютъ повѣстки въ январѣ, т.-е. за 3 мѣсяца до начала финансоваго года, если же уплата не послѣдуетъ, сборщикъ сообщаетъ Департаменту Внутреннихъ Доходовъ, который выдаетъ исполнительный листъ, и затѣмъ слѣдуетъ опись и продажа имущества неисправнаго плательщика (29). Въ Англіи эта строгость взысканія не ложится тяжело на бѣдный классъ, такъ какъ онъ совершенно освобожденъ отъ прямыхъ налоговъ: налоги подоходный и подомовый, при существованіи въ нихъ Existenzminimum'а, падаютъ на сравнительно достаточные классы, такъ отъ подоходнаго обложенія прежде освобождались всѣ лица съ доходомъ ниже 150 L., а теперь даже съ доходомъ ниже 160 L; подомовый налогъ также не взимается съ домовъ, наемная плата которыхъ ниже 20 L, въ годъ (30). *Г. П. Каменскій.* «Государственное хозяйство Англіи за шесть лѣтъ управленія министерства тори» ($188^{7}/_{8}$—$189^{2}/_{3}$), Спб., 95.

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

Представленныя министрами смѣты Палата Общинъ передаетъ сначала въ Комитетъ Снабженія; послѣдній, по мѣрѣ обсужденія ихъ, передаетъ въ Комитетъ Путей и Средствъ. Комитетъ Путей и Средствъ, открывъ свои засѣданія, прежде всего разрѣшаетъ правительству позаимствованіе необходимыхъ на текущіе расходы суммъ изъ консолидированнаго фонда: бюджетный годъ оканчивается 31 марта, а къ этому времени еще не утвержденъ бюджетъ на слѣдующій годъ [1]). Чтобы правительственный механизмъ не остановился, Комитетъ Путей и Средствъ разрѣшаетъ позаимствовать на время, до утвержденія бюджета, изъ суммъ консолидированнаго фонда необходимыя средства, при чемъ эти разрѣшенія должны быть впослѣдствіи утверждены парламентомъ. Затѣмъ Комитетъ Путей и Средствъ обсуждаетъ смѣты, которыя уже прошли въ Комитетѣ Снабженія, облекаетъ ихъ въ форму билля и представляетъ парламенту. Здѣсь голосованіе отдѣльныхъ назначеній выражается формулой: «Назначается его величеству для такой-то цѣли сумма, не превышающая столькихъ-то фунтовъ стерлинговъ». Въ парламентѣ билль проходитъ обѣ палаты [2]) и получаетъ силу парламентскаго акта. При этомъ Палата Общинъ можетъ отвергнуть или измѣнить билль, и тогда онъ снова возвращается въ Комитетъ Снабженія, но она не можетъ, какъ сказано выше, прибавить ни одного пенса, такъ какъ расходы могутъ быть разрѣшаемы лишь по требованію правительства Палата Лордовъ можетъ только утвердить или отвергнуть билль, такъ какъ въ Англіи твердо установился порядокъ, что все государственное *хозяйство* ведетъ Палата Общинъ, поэтому всѣ законодательныя финансовыя мѣры исходятъ отъ нея. Согласіе Палаты Лордовъ — формальнаго характера, просто, чтобы облечь рѣшеніе Палаты Общинъ въ законодательную форму.

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

---

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

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

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

Но не всѣ государственные доходы и расходы, какъ было уже сказано выше, вотируются ежегодно парламентомъ. Съ одной стороны, многіе налоги, доставляющіе около $^1/_3$ — $^1/_4$ всего государственнаго дохода — поземельный, штемпельный, акцизы, — установлены и взимаются въ силу постоянныхъ законовъ безъ ежегоднаго вотированія [1]). Суммы, получающіяся такимъ путемъ, образуютъ такъ называемый консолидированный фондъ, и эта часть бюджета вносится въ парламентъ только для свѣдѣнія послѣдняго. Если бы парламентъ не утвердилъ бюджета, то эта часть его продолжала бы взиматься, но налогъ на чай, подоходный налогъ не взимались бы, такъ какъ они утверждаются на одинъ годъ. Съ другой стороны, существуетъ цѣлая категорія государственныхъ расходовъ изъ консолидированнаго фонда, которые также установлены и утверждены постоянными законами, а именно проценты по государственному долгу, расходы на содержаніе двора и членовъ королевской фамиліи, жалованье и пенсіи судьямъ и нѣкоторымъ другимъ чиновникамъ. Всѣ эти доходы и расходы государства постоянны и только доводятся до свѣдѣнія парламента при обсужденіи смѣтъ. Если бы парламентъ не утвердилъ бюджета, они продолжали бы производиться, но расходы на содержаніе арміи и флота правительство производить не могло бы.

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

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

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

[1]) По расходамъ 16%, а по доходамъ до 50% — консолид. фондъ (Redlich, «Recht und Technik d. englischen Parlamentarismus». 1905).

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

одобреніе короля, и тогда только 70.000 фун. стерл. могутъ быть употреблены на уплату за картину.

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

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

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

Англійскій банкъ.

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

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

счетъ, изъ коихъ слагается общій текущій счетъ государственнаго казначейства. Всѣ слѣдуемые въ казну платежи въ Лондонѣ вносятся плательщиками непосредственно въ кассы подлежащихъ податныхъ учрежденій, которыя обязаны ежедневно всю свою свободную наличность помѣщать на текущій счетъ въ банкѣ.

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

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

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

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

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

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

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

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

Выгоды этой системы: ею достигается прозрачность въ движеніи суммъ [1]), уменьшается кассовая наличность, упрощается администрація, переводы суммъ производятся быстрѣе и обходятся дешевле. Но

---

[1]) Канцлеръ казначейства уже 1 апрѣля имѣетъ въ рукахъ кассовый готовый отчетъ за только что окончившійся годъ. Смѣтные доходы проставляются очень точно, и несоотвѣтствіе между исполненіемъ росписи и смѣтными предположеніями очень ничтожно (колеблется въ предѣлахъ между $^1/_2$—$2^0/_0$; на этотъ $^0/_0$ поступленія превышаютъ предположенія), см. *П. Гензель.* «Научн. Сл », 1903 г.

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

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

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

Государственный контроль въ Англіи.

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

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

[1]) *Philippovich.* „Die Bank v. England“.

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

Кассовое устройство и контроль въ Бельгіи.

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

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

---

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

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

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

Бюджетъ въ Россіи.

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

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

ніи министерствъ 8 сентября 1802 года на Министерство Финансовъ возложена была обязанность ежегодно составлять на основаніи смѣтъ министровъ подробную роспись доходовъ и расходовъ, но никакихъ правилъ для составленія этихъ министерскихъ смѣтъ и росписи министра финансовъ до 1811 года издано не было.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

не получаютъ: они даютъ только ассигновки, и по этимъ ассигновкамъ деньги выдаются изъ расходныхъ кассъ. Право распоряженія кредитомъ ограничивается извѣстнымъ срокомъ. Наконецъ, постепенно начинаетъ проводиться единство бюджета.

Постепенно въ госуд. р. были включены госуд. земскій сборъ (съ 1845 г.), обороты выкупной операціи (съ 1885 г.), прибыли Госуд. банка и обороты по ликвидаціи бывшихъ кредитныхъ установленій (съ 1887 г.). Бюджетъ Царства Польскаго окончательно былъ включенъ въ общую р. съ 1876 г., съ 1884 г. и бюджетъ гражданскаго управленія Закавказскаго края, и теперь только роспись В. К. Финляндскаго остается еще самостоятельной. Роспись по закону 1 января 1862 г., публикуется во всеобщее свѣдѣніе въ «Правит. Вѣстникѣ» и при «Сенатскихъ Вѣдом.» въ краткомъ видѣ, а затѣмъ подробная общая р. въ формѣ приложенія къ краткой р. разсылается при «Сенатскихъ Вѣдомостяхъ». Рядомъ съ госуд. р. существуютъ росписи мѣстныхъ бюджетовъ (провинціальнаго, земскаго, общиннаго и т. д.). Сказанное о государственной р. приложимо и къ росписямъ другихъ финансовыхъ организмовъ, конечно, съ нѣкоторыми видоизмѣненіями.

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

Вѣдомства составляютъ еще и смѣты о состоящихъ въ ихъ распоряженіяхъ спеціальныхъ средствахъ, но приходъ и расходъ спеціальныхъ средствъ въ государственную роспись не включаютъ [2].

---

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

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

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

[2]) Къ отчету государственнаго контроля прилагается вѣдомость объ оборотахъ по спеціальнымъ капиталамъ, состоящимъ въ распоряженіи правительственныхъ учрежденій.

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

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

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

Въ числѣ этихъ спеціальныхъ средствъ числятся капиталы самаго разнообразнаго характера: есть капиталы стипендіальные, эмеритальные и т. д., но есть и поступленія налоговаго характера напр, по смѣтѣ Министерства Внутреннихъ дѣлъ значится губернскій и земскій дорожный сборъ въ губерніяхъ Царства Польскаго (1.613 тыс. руб, доходъ за 1906 г., § 21), страховой сборъ и другія поступленія по страховой операціи по Министерству Внутреннихъ дѣлъ — 5.264 тыс руб. § 22), или процентный сборъ съ гуртовъ рогатаго скота, прогоняемаго по трактамъ и перевозимаго по желѣзнымъ дорогамъ (§ 26 Министерства Внутреннихъ дѣлъ). Доходъ отъ него за 1906 годъ — 4 067 тыс. руб. и т. д. Конечно, въ числѣ спеціальныхъ средствъ значится и продовольственный капиталъ — 86,5 милл. руб. (поступленія въ него за 1906 г.).

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

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

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

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

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

Синода числится выданной заимообразно въ казну сумма въ 4 309 тыс. руб. На какія цѣли она выдана, для чего, — это совершенно неизвѣстно.

Недостаточно понятенъ характеръ нѣкоторыхъ сборовъ: напр., по главному интендантскому управленію въ 1906 г поступило 388 тыс руб. сборовъ въ пользу провіантскихъ смотрителей за сохраненіе продуктовъ, и изъ этой суммы имъ выдано 248,4 тыс руб Изъ страхового сбора также числится выданными въ ссуду 5 208 тыс руб (§ 22 Мин. Вн дѣлъ), но неизвѣстно, для чего, для какой цѣли

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

Было бы желательно просить правительство иначе расклассифицировать по поступленіямъ специальныя средства, особенно выдѣливъ тѣ изъ нихъ, которыя носятъ налоговый характеръ, напр, кромѣ упомянутыхъ, можно указать еще сборъ со скотовладѣльцевъ для прекращенія чумы въ Привислинскихъ губ. (Мин Вн. дѣлъ, § 17), поступило его въ 1906 году почти 305 тыс руб., сборъ за право охоты (§ 37, Мин. Вн. Дѣлъ), поступило его 317 тыс. въ 1906 г. (см. Докладъ бюджетной комиссіи о спец средствахъ).

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

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

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

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

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

[1]) Не всегда соблюдались правила объ испрошеніи сверхсмѣтныхъ кредитовъ чрезъ Гос. Совѣтъ, какъ этого требуютъ смѣтныя правила (Всеп отч. Госуд. контр. за 1882, стр. 151)

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

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

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

За исходную цифру для опредѣленія ежегоднаго итога смѣтъ обыкновенныхъ расходовъ Военнаго Министерства на пятилѣтіе 1904—1908 гг. принимается сумма въ 309.800.000 р, ассигнованная по смѣтамъ сего министерства на 1903 г. согласно правиламъ Высочайше утвержденнымъ 2 іюля 1899 г. Къ этой долженствующей повторяться въ теченіе пятилѣтія суммѣ добавляется на новыя мѣропріятія военнаго вѣдомства, а также на дополнительные, сверхъ обыкновенныхъ, расходы по содержанію войскъ на Дальнемъ Востокѣ 130.000.000 р. и, кромѣ того, — 1.550 000 руб. на устройство и содержаніе Владикавказскаго кадетскаго корпуса, а также на возведеніе новыхъ зданій для Воронежскаго вещевого склада (стр. 71).

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

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

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

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

---

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

Нумера — по росписи, а по отдѣльнымъ смѣтамъ это параграфы (отъ $2^1/_2$ тыс руб. № 232, до 417 838 тыс руб. № 204).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

27. Приложенія о спеціальныхъ средствахъ управленій, доставляемыя при финансовыхъ смѣтахъ, разсматриваются въ Государственномъ Совѣтѣ, собственно въ тѣхъ видахъ, чтобы помянутыя средства распредѣляемы были на тѣ именно потребности, на кои они предназначены, и чтобы распредѣленіе сіе совершаемо

было согласно съ существующими для ихъ расходованія правилами и постановленіями.

Примѣчаніе. О спеціальныхъ средствахъ духовнаго вѣдомства приложеній Государственному Совѣту не представляется.

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

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

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

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

«Обзоръ бюджетнаго законодательства Россіи за 1862—1890 гг »

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

Слѣдовательно, страна можетъ управляться безъ бюджета.

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

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

Смѣты Мин. Двора въ суммѣ, не превышающей кредитъ по росписи на 1906 годъ, не подлежатъ обсужденію ни Государственной Думы, ни Государственнаго Совѣта. Точно также не подлежатъ ихъ обсужденію такія измѣненія въ этихъ кредитахъ, которыя обусловливаются постановленіемъ учрежденій объ Императорской фамиліи соотвѣтственно происшедшимъ въ ней перемѣнамъ.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Кассовое устройство въ Россіи.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Итакъ, съ 1860-хъ годовъ мы вступили во второй фазисъ развитія кассовой системы: кассы централизованы, сосредоточены въ одномъ вѣдомствѣ. Мало того, правилами 1862 года установлена связь государственныхъ казначействъ съ банкомъ — казначейства пересылаютъ избытки въ государственный банкъ. Связь эта, первоначально очень слабая, усилена упомянутымъ закономъ 1896 г. Въ 1888 году казначействами было переведено въ банкъ 252 мил руб., въ 1889 г. — 235 мил. руб., въ 1890 г. — 293 мил. руб., слѣдовательно, только $^1/_3$ — $^1/_4$ всѣхъ поступленій попадаетъ въ банкъ, а остальныя суммы праздно лежатъ въ казначействахъ.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

Далѣе въ комиссіи поднимался вопросъ и объ уничтоженіи казенныхъ палатъ — вмѣсто нихъ предполагалось учредить губернскіе и уѣздные съѣзды податныхъ инспекторовъ, организованные наподобіе съѣздовъ мировыхъ судей, и вѣдѣнію ихъ поручить вопросы о возвратѣ денегъ, неправильно взысканныхъ, льготахъ по платежамъ налоговъ, о сложеніи недоимокъ и проч. Казенныя палаты, учрежденныя въ 1775 году, первоначально завѣдывали государственными доходами, казначейскою и контрольною частью. Онѣ вѣдали также ревизскую часть, очень важную въ то время, когда крестьяне были обложены подушною податью. Съ 1776 года казеннымъ палатамъ были поручены дѣла о рекрутской повинности, имъ же были подчинены казенные крестьяне. Такъ продолжалось до 1860-хъ годовъ XIX вѣка. Затѣмъ, постепенно отъ казенной палаты отнимается одна функція за другой: въ 1866 году отъ нея отошло акцизное дѣло, которое передано въ особыя *акцизныя* управленія, затѣмъ отошло и контрольное дѣло, переданное въ *контрольныя* палаты. Уставъ о воинской повинности освободилъ казенныя палаты отъ рекрутской части, и въ казенной палатѣ осталось тогда вмѣсто пяти отдѣленій только два — казначейское и ревизское [1]). Но послѣднее, съ отмѣной подушной подати, потеряло свое фискальное значеніе. Другія функціи казенныхъ палатъ остаются при нихъ или какъ остатокъ прежней организаціи, или мало касаются финансоваго дѣла, таковы: приписка мѣщанъ къ мѣщанскимъ обществамъ, дѣла по выдачѣ пособій нижнимъ чинамъ. Главная функція ихъ — наблюденіе за казначейскою частью: онѣ — первая инстанція по жалобамъ на податныхъ инспекторовъ, на нихъ лежитъ производство торговъ по казеннымъ подрядамъ и поставкамъ, наложеніе взысканій за нарушеніе уставовъ казеннаго управленія. Казенныя палаты не собираютъ никакихъ доходовъ, а только наблюдаютъ за поступленіемъ ихъ.

Россія крайне бѣдна банковыми учрежденіями, въ особенности отдѣленіями государственнаго банка, и это вредно отражается на экономической жизни населенія: негдѣ пріобрѣсти процентныя бумаги, обмѣнять ихъ, положить вкладъ на храненіе и т. д. Поэтому нельзя не отмѣтить попытки, которая сдѣлана у насъ теперь, — возложить веденіе нѣкоторыхъ банковыхъ операцій на казначейства [2]). Попытка эта была сдѣлана съ 1 января 1897 г., первоначально только на 3 года, и новый порядокъ окончательно утвержденъ лишь въ 1900 году. До 1897 г. на уѣздномъ казначействѣ лежали: пріемъ и выдача суммъ государственнаго казначейства, продажа гербовыхъ знаковъ, уплата процентовъ по нѣкоторымъ государственнымъ процентнымъ бумагамъ, размѣнъ денегъ и нѣкоторыя другія операціи. Въ тѣхъ городахъ, гдѣ были учрежденія государственнаго банка, казначейства держали немного денегъ, сдавая излишки мѣстному учрежденію государственнаго банка на текущій счетъ, а казначейства, находящіяся въ городахъ, гдѣ не было государственнаго банка, должны были держать большія суммы у себя въ кассахъ.

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

---

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

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

предполагалось всѣ банковыя операціи, кромѣ учетной, возложить на казначейство; затѣмъ этотъ же вопросъ былъ возбужденъ въ комиссіи, учрежденной для пересмотра устава государственнаго банка. Этимъ имѣлось въ виду привлечь къ банковымъ операціямъ до 600 казначействъ, а тогда, слѣдовательно, стало бы возможнымъ развивать банковыя операціи и въ такихъ мѣстностяхъ, гдѣ до того времени кредитныхъ учрежденій не было. Вопросъ относительно возложенія на казначейства веденія нѣкоторыхъ банковыхъ операцій былъ рѣшенъ въ утвердительномъ смыслѣ, и для этого были выработаны особыя правила: 29 апрѣля 1896 года, какъ было уже упомянуто, утверждены были правила объ объединеніи кассовой наличности казначействъ, съ обращеніемъ ея въ оборотную наличность государственнаго банка [1]), и съ 1897 года на казначейства было возложено веденіе нѣкоторыхъ банковыхъ операцій. Съ этого времени наблюденіе за ходомъ банковыхъ операцій, выполняемыхъ казначействами, возложено было на учрежденія государственнаго банка, хотя казначейства и остались попрежнему въ подчиненіи у департамента государственнаго казначейства и казенныхъ палатъ. Усиленіе состава казначействъ отнесено на счетъ прибылей государственнаго банка. Кассовая наличность казначействъ съ этого времени числится на балансѣ банка въ его оборотныхъ средствахъ. Теперь уже введены слѣдующія банковыя операціи въ казначействахъ, гдѣ не существуетъ учрежденій государственнаго банка: размѣнъ денегъ, покупка и продажа процентныхъ бумагъ, но только за счетъ своего портфеля, а не въ комиссіонной формѣ, — за счетъ портфеля казначейства покупаютъ и продаютъ 4% ренту и билеты государственнаго казначейства (серіи). Они покупаютъ бумаги на полпроцента ниже, а продаютъ на полпроцента выше курса, сообщаемаго имъ учрежденіемъ государственнаго банка, но зато никакого комиссіоннаго вознагражденія не берутъ. Имѣется въ виду ввести покупку и продажу процентныхъ бумагъ на комиссіонномъ основаніи. Далѣе на казначейство возложена оплата купоновъ, процентныхъ бумагъ, вышедшихъ въ тиражъ погашенія, и билетовъ государственнаго казначейства истекшихъ сроковъ, оплата ассигновокъ горныхъ управленій (послѣдняя оплачивается безъ всякаго учета по полной стоимости), переводъ денежныхъ суммъ (не менѣе 25 р., но для лицъ, дѣлающихъ черезъ казначейство крупные переводы, допускается исключеніе). За переводъ до 500 руб. взимается 25 коп., отъ 500 до 1.000 р. — 40 коп. На казначейства возложено полученіе платежей по векселямъ — банковое учрежденіе отправляетъ векселя въ казначейство по мѣсту жительства векселедателя или плательщика, и казначейство гребуетъ по этому векселю уплаты. Казначейства занимаются продажей билетовъ государственнаго казначейства новыхъ выпусковъ, а также пріемовъ и выдачей суммъ за счетъ государственнаго банка по его коммерческимъ операціямъ, такъ что лицо, проживающее въ уѣздѣ, когда ему приходится уплатить какую-нибудь сумму по векселю или ссудѣ, можетъ представить ее въ казначейство. На казначействахъ же лежитъ пріемъ суммъ, причитающихся крестьянскому поземельному банку. Въ виду

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

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

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

Посмотримъ теперь, какое значеніе въ жизни получили эти вновь возложенныя на казначейства операціи. Обороты казначействъ сильно увеличились: они въ 1896 году составляли 7 милліардовъ рублей, а въ 1897 году [1]) — 12 милліардовъ рублей, т.-е. увеличеніе на 71%, обороты же казначействъ за счетъ государственнаго банка въ періодъ 1897 — 1899 гг. составляли отъ 40 до 47%. Если же взять обороты за періодъ съ 1897 — 1906 гг., то цифра оборотовъ 1906 г (23,5 милліардовъ) по сравненію съ 1897 годомъ болѣе на 11 929,6 милл. руб, что составляетъ 109,9% цифры оборотовъ 1897 года Особенно сильное развитіе получила переводная операція: въ 1897 году принято казначействами 397 тысячъ переводовъ на сумму 327 милліоновъ, а въ 1906 г. принято переводовъ 600 тысячъ на сумму 700 милліоновъ рублей. Операція полученія денегъ по векселямъ, учтеннымъ и принятымъ на комиссію банковыми учрежденіями, введенная въ казначейства съ 1 іюня 1898 г., сразу привилась въ широкихъ размѣрахъ. Такъ, въ 1899 г. казначействами получено векселей изъ банковыхъ учрежденій 404 тысячи на сумму 75 милл. рублей, а въ 1906 г. 725 тысячъ на сумму 175 милліоновъ. Оплачиваются черезъ казначейства большею частью мелкіе векселя: средняя валюта векселя въ 1899 г. — 187 руб. Любопытно, что въ западной полосѣ имперіи — 12 прибалтійскихъ и 10 губерній Царства Польскаго — поступило 68% всего числа векселей, да въ малороссійскихъ и южныхъ губерніяхъ съ Закавказьемъ — 20,6%, слѣдовательно, на эти районы съ населеніемъ въ 60 милліоновъ

---

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

Въ 1898 году прислано было учтенныхъ векселей для пикассо на 23,3 милл руб., а въ 1906 году — на 108,7 милл. руб. Комиссіонныхъ векселей было въ 1898 году переслано на 2,9 милл руб., а въ 1906 году — на 66,2 милл. руб.

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

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

Но финансовые результаты по производимымъ въ казначействахъ операціямъ выражаются въ систематическомъ убыткѣ, а именно — этотъ убытокъ за 1906 г. составилъ 1 610 тыс. руб., между тѣмъ прибыль государственнаго банка за 1906 годъ составляетъ 20,8 милл. руб.

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

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

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

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

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

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

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

Контроль въ Россіи.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

ство, нашла много упущеній, что было раньше не замѣчено... Въ Мин. Вн. Дѣлъ къ 1856 г. накопилось до 13 тысячъ необревизованныхъ счетовъ, для чего была назначена особая комиссія... Министер. Юстиціи не доставляло счетовъ съ 1843 г.

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

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

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

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

---

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

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

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

Правилами 1862 года контроль у насъ установленъ документальный, послѣдующій: всѣ губернскія и уѣздныя казначейства, а также и кассы спеціальныхъ сборщиковъ составляютъ къ концу каждаго мѣсяца отчетныя вѣдомости о поступившихъ доходахъ и произведенныхъ расходахъ. Эти вѣдомости въ началѣ слѣдующаго мѣсяца представляются въ контрольныя палаты вмѣстѣ со всѣми относящимися къ нимъ документами. Кромѣ того, не позже 15 числа каждаго мѣсяца, слѣдующаго за отчетнымъ, всѣ распорядительныя управленія, по требованію которыхъ поступали доходы и производились расходы, представляютъ оправдательные документы.

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

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

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

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

троля Состоя въ зависимости отъ государственнаго контролера и отдавая ему отчетъ въ своихъ дѣйствіяхъ, онѣ производятъ ревизію мѣстныхъ оборотовъ самостоятельно и окончательно, въ границахъ, ниже указанныхъ

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

этотъ предварительный контроль былъ проведенъ даже относительно Парижской выставки.

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

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

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

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

---

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

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

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

Такая постановка государственнаго контроля въ Россіи, несомнѣнно, требуетъ коренного видоизмѣненія: во-первыхъ, необходимо подчинить государственному контролю тѣ учрежденія, которыя изъяты изъ его вѣдѣнія, а во-вторыхъ, необходимо снабдить государственный контроль болѣе дѣйствительными средствами для выполненія его высокой цѣли [2]).

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

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

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

---

[1]) См также *Головачевъ* «Десять лѣтъ реформъ», 1872 г

[2]) Но ближайшее разслѣдованіе открытыхъ по отчетности упущеній обыкновенно не приводило ни къ какимъ положительнымъ результатамъ, ибо, въ случаѣ недочета одежды, надлежало еще опредѣлить мѣсто ея пропажи, срокъ и стоимость недостающей вещи и указать лицо, на которое должна падать отвѣтственность за утрату, а для этого документальная отчетность, въ большей части случаевъ, не представляла достаточныхъ данныхъ (стр. 73, Всепод. Отчетъ гос. контр за 1873 г).

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

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

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

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

Итакъ, была тенденція изымать изъ вѣдѣнія контроля нѣкоторыя операціи.

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

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

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

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

постью контроля. Вотъ почему одной рукой какъ бы развивали контроль, увеличивали его штаты, а другой — «обезвреживали».

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1)

Годы.	Доходы.	Расходы.	Дефициты.
1844	181.514.500	181.514.500	— — —
1845	190.923.500	205 401.536	14.478.036
1846	192.368.000	213 706.668	21.338.668
1847	191.595.000	236.609.912	45.014.912
1848	196.566.857	242 004 420	45.437.563
1849	202.612.000	260.170.309	57.558.309
1850	202.120.000	285.689.850	83.569.850
1851	217.820.000	257.358.713	39.538.713
1852	220.716.0 0	243.340.094	22.624.094
1853	224.308.000	276.754.991	52.446 991
1854	220.060.000	332.264.219	112.204.219
1855	206.860.000	447.244.078	240.384.078
1856	210.700.000	518.015.279	307.315.279
1857	226.678.000	275.097.333	48.419.333

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

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

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

„Недовѣрчивость и неискренность всегда сопровождаются внутренними противорѣчіями. Управленіе доведено, по каждой отдѣльной части, до высшей степени централизаціи, но взаимныя связи этихъ частей малочисленны и шатки. Каждое министерство дѣйствуетъ по возможности особнякомъ и ревностно примѣняется къ правиламъ древней системы удѣловъ. Централизація имѣетъ цѣлью наивозможно большее

Годы.	Доходы.	Расходы.	Дефициты.
1858	232.566.000	247.877.000	15.311.000
1859	280.736.835	260.201.177	— — —
1860	282.630.238	298.307.388	15.677.150
1861	334.148.013	336.360.706	2.212.693
1862	295.861.839	310.619.739	14.757.899
1863	332.160.090	347.867.860	15.707.769
		Итого.	1.153 996.556

(*Печеринъ*. «Историческій обзоръ росписей госуд. доходовъ и расходовъ съ 1844 по 1863 г. включительно», стр. 220—221).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

[1]) Дефицита не было только въ 1859 г., по росписи котораго доходы превысили расходы на 20,5 мил. руб., по случаю наддачи на торгахъ откупщиками питейно-откупной суммы по 40 мил. руб. на трехлѣтіе съ 1859 по 1862 г. включительно (стр 220. *Печеринъ*. «Истор. обзоръ росписей госуд. доходовъ и расходовъ», т. II). Съ 1844 по 1863 г. включительно дефицитъ составлялъ 1 153 мил. руб. и покрывался внѣшними займами, внутренними изъ госуд. кред. установленій, выпусками кред. билетовъ и билетовъ госуд. казначейства.

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

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

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

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

---

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

ФОРМЫ ВЗИМАНІЯ.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

Взиманіе податей до реформы 1861 г.

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

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

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

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

налоговое бремя на слабыхъ и маломощныхъ. Иногда для этой цѣли богатые отписывались въ платежѣ налоговъ отъ людей менѣе состоятельныхъ и бѣдныхъ, при чемъ подкупами воеводъ они достигали того, что платили сравнительно меньшую долю оклада, чѣмъ ихъ бѣдные однообщественники. Бѣдные тогда подавали челобитья, чтобы богатымъ приказали тянуть тягло вмѣстѣ съ ними. Такъ было въ Чердынскомъ уѣздѣ, Пермской губерніи: здѣшніе богатые крестьяне, подкупивъ воеводъ и отдѣлившись, платили сравнительно незначительную долю оклада, а вся тяжесть падала на людей бѣдныхъ. Послѣдніе со старостой Васькой Засухинымъ подали челобитную государю о томъ, чтобы онъ велѣлъ богатымъ, которые „самовольствомъ“ отписались, тянуть тягло со „средними и молотчими крестьяны вмѣстѣ, заодно, въ свалъ“. Государь удовлетворилъ ихъ жалобу.

Въ виду такихъ злоупотребленій, въ наказахъ воеводамъ предписывалось охранять бѣдныхъ отъ насилія и обидъ богатыхъ, но воеводы сами принимали сторону послѣднихъ. Поэтому правительство часто, вопреки своимъ наказамъ, предписывало воеводамъ не вмѣшиваться въ мірскую раскладку; правительство, видимо, колебалось: подъ вліяніемъ недоимокъ оно то предписывало воеводамъ вмѣшиваться въ сборъ податей, то, когда на воеводъ сыпались отовсюду жалобы, оно спѣшило отмѣнить свои предписанія. Въ сущности и то и другое было опасно: бѣдные одни не могли защитить себя отъ давленія богатыхъ, а пустить воеводъ—значило пустить, что называется, козла въ огородъ. Поэтому царь иногда грозилъ опалой воеводамъ за вмѣшательство въ крестьянскую раскладку.

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

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

Взиманіемъ податей въ черныхъ волостяхъ (черная волость—крестьянскія общества, зависѣвшія непосредственно отъ государства—противополагалась владѣльческимъ, и въ этомъ смыслѣ самое населеніе черной волости получало названіе волостныхъ людей) завѣдывали выборныя земскія власти, различные цѣловальники, десятскіе, сотскіе и даже земскій судейка. Въ дворцовыхъ селахъ, вотчинахъ и помѣстьяхъ взиманіемъ податей завѣдывали приказчики. Собранныя деньги сборщики доставляли въ уѣздный городъ—въ земскую, посадскую или уѣздную избу. Нѣкоторыя общины, на основаніи жалованныхъ грамотъ, могли доставлять налоги прямо въ Москву „мимо воеводъ и приказныхъ людей“. Общины, которыя не имѣли права посылать деньги въ Москву, иногда просили объ этомъ, соглашаясь даже платить больше, только бы имъ позволили доставлять деньги прямо въ Москву, минуя мѣстную администрацію. Здѣсь мы наглядно видимъ, какъ община сама предлагаетъ свои услуги по взиманію налоговъ, только бы избавиться отъ чиновниковъ и сохранить свое самоуправленіе.

Въ борьбѣ со злоупотребленіями воеводъ центральное правительство пыталось посылать сборщиковъ изъ Москвы, но послѣдніе были не лучше мѣстной администраціи — это объясняется общимъ низкимъ

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

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

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

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

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

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

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

Вообще крестьянинъ того времени интересовалъ правительство не самъ по себѣ — до него правительству не было дѣла, а постольку, поскольку онъ давалъ средства для государственной машины. И мы видимъ, какъ нарушеніемъ правовыхъ интересовъ крестьянъ, именно: созданіемъ тяглового союза, прикрѣпленіемъ къ нему крестьянина (паспортная система), уничтоженіемъ его индивидуальной свободы крестьянство приноравливается къ своей функціи для выработки податей. „Крестьянинъ XVIII столѣтія,—говоритъ Бржескій,—это не что иное, какъ аппаратъ для выработки подати; если этотъ аппаратъ находился въ крѣпостной зависимости, то онъ, кромѣ подати, вырабатывалъ въ пользу помѣщика оброкъ и отбывалъ разнаго рода повинности“ (82). Когда фискъ и выказывалъ нѣкоторую заботливость о крестьянахъ, то въ основѣ ея были интересы фискальнаго свойства, а вовсе не сознаніе обязанностей, лежащихъ на немъ относительно этого сословія.

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

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

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

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

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

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

Взиманіе послѣ реформы 1861 года.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

взыщутъ, если возможно, съ него же, не уплативъ ни гроша за обиженнаго землею при раздѣлѣ ея домохозяевамъ (стр. 412). Отбирая себѣ лучшія земли, богатеи производятъ разверстку податей и мірскихъ сборовъ такимъ образомъ, что бѣдные должны платить съ десятины посѣва 12% ея доходности, а богатые въ 30 разъ меньше — 0,4% (стр. 404). Естественно, что на бѣднѣйшихъ накопляются недоимки, а этого только и нужно богатеямъ, чтобы отобрать у бѣдняковъ псслѣднее. Первымъ шагомъ къ достиженію этого является продажа движимости и скота за недоимки. По буквѣ закона это крайняя мѣра взысканія, а на практикѣ—наиболѣе обыкновенная. Чтобы не лишиться скота, крестьяне занимаютъ у богатыхъ на всякихъ условіяхъ, какія тѣмъ вздумается предложить. Кромѣ высокаго процента по ссудамъ, деревенскій ростовщикъ старается обезпечить ссуду закладомъ, при чемъ берутся всѣ предметы крестьянскаго обихода: пенька, масло, сѣмя конопляное, холсты, платье, обувь и т. п. Ссуды даются иногда подъ будущій урожай.

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

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

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

въ тяжкой экономической зависимости, являются, хотя и не всегда открыто, дѣйствительными руководителями всѣхъ рѣшеній общественныхъ сходовъ, назначаютъ и смѣняютъ по своему усмотрѣнію выборныхъ должностныхъ лицъ, покрываютъ злоупотребленія сихъ послѣднихъ и, при ихъ содѣйствіи, устраиваютъ свои личныя дѣла, нерѣдко въ ущербъ интересамъ цѣлаго общества...“ „На сходкахъ,—резюмируетъ эти отзывы Б. Н. Чичеринъ,—господствуютъ горланы и міроѣды, въ должности выбираются люди, совершенно къ нимъ непригодные, права не обезпечены, твердыхъ правилъ нѣтъ, многое совершается вопреки закону. Рѣшенія случайны и произвольны, нерѣдко они происходятъ подъ вліяніемъ попойки и т. д.“ (*Никольскій.* „Личность въ общинномъ быту“. „Русское Экономическое Обозрѣніе“ 1898 г., №) 1).

Въ виду всего этого при обсужденіи закона 23 іюня 1899 года поднимался въ Государственномъ Совѣтѣ вопросъ о полномъ упраздненіи круговой поруки, которая, какъ указывалось министромъ финансовъ, вовсе не обезпечиваетъ правильнаго поступленія платежей: состоятельные домохозяева не платятъ и дожидаются того момента, когда наступитъ принудительное взысканіе, богатымъ выгоднѣе переждать срокъ и заставить другихъ платить за себя, чѣмъ самимъ платить за другихъ. Но круговая порука была удержана на нѣкоторое время по слѣдующимъ соображеніямъ: только въ томъ-де случаѣ, если на общинѣ будетъ лежать круговая отвѣтственность, можно ожидать правильной раскладки сельскимъ сходомъ податей между отдѣльными членами, при отсутствіи же ея раскладка будетъ находиться въ зависимости отъ того, какая партія одержитъ верхъ на сельскомъ сходѣ. Отсюда возможны случаи переложенія налогового бремени богатыми на завѣдомо неспособныхъ нести его. Обезпечить же правильность раскладки инымъ путемъ, напримѣръ, точнымъ указаніемъ въ законѣ основаній и пріемовъ раскладки, совершенно невозможно, въ виду крайняго разнообразія хозяйственныхъ условій, которыми опредѣляются платежныя силы крестьянскаго населенія въ различныхъ частяхъ Имперіи. Теперь для раскладки нѣтъ никакихъ нормъ: крестьяне, смотря по мѣстнымъ условіямъ, избираютъ самые разнообразные масштабы—надѣлъ, усадебную землю, скотъ, иногда даже лодки. И правительство не можетъ вмѣшаться въ жизнь крестьянъ, чтобы предписать имъ извѣстную норму.

Если государственный поземельный налогъ и дополнительный раскладочный съ промышленности взимаются съ отдѣльныхъ лицъ по раскладкамъ, то здѣсь точно опредѣлены объектъ и основанія разверстки (по цѣнности имуществъ и т. д.). При этомъ разверстка производится извѣстными учрежденіями (земскими управами, городскими управами и т. д.), тогда какъ при раскладкѣ сборовъ съ крестьянъ выборъ основаній раскладки зависитъ отъ сельскаго схода, и разверстка производится непосредственно самими плательщиками, заинтересованными въ томъ, чтобы облегчить себѣ податныя тягости. При уничтоженіи круговой поруки неправильности въ раскладкѣ могутъ сдѣлаться общимъ явленіемъ: пользующіеся преобладающимъ значеніемъ на сельскомъ сходѣ домохозяева будутъ выбирать такія основанія раскладки, которыя сами по себѣ будутъ заключать начала неравномѣрности обложенія. Для наблюденія же за правильностью раскладки при такихъ условіяхъ пришлось бы создать сложное законодательство, понадобилась бы цѣлая сѣть финансовыхъ агентовъ, на что потребовалось бы около 13 милл. руб. Для правительства не по средствамъ были такіе расходы, и оно временно отступило передъ коренной реформой по финансовымъ соображеніямъ.

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

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

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

Высочайшимъ указомъ 12 марта 1903 года, наконецъ, отмѣнена круговая порука по взиманію всѣхъ окладныхъ сборовъ съ крестьянъ [1]) (окладныхъ государственныхъ, земскихъ и мірскихъ сборовъ), а указомъ 5 октября 1906 года она отмѣнена повсемѣстно. Эту мѣру нельзя не привѣтствовать, и давно уже ее ожидали; вмѣстѣ съ этимъ, несомнѣнно, расширяется просторъ для развитія личной предпріимчивости.

Мѣстные органы по надзору за взиманіемъ окладныхъ сборовъ.

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

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

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

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

Въ 1874 году 27 іюня институтъ мировыхъ посредниковъ былъ упраздненъ и замѣненъ уѣздными по крестьянскимъ дѣламъ присутствіями. Податной надзоръ тогда былъ переданъ уѣздной полиціи. Эта передача совершилась не потому, что прежній институтъ былъ негоденъ, а потому, что не было въ уѣздѣ другой единоличной власти, которой можно было бы поручить надзоръ за взиманіемъ податей, а поручать его коллегіальному учрежденію признавалось неудобнымъ. По мнѣнію Главнаго Комитета „предметъ этотъ большею частью требуетъ быстрой распорядительности, которой отъ коллегіи ожидать невозможно“. Въ тѣхъ губерніяхъ (Виленская, Гродненская, Ковенская, Кіевская, Подольская, Волынская), гдѣ мировые посредники остались, надзоръ *за всѣми* сборами былъ объединенъ въ ихъ рукахъ.

Закономъ 30 апрѣля 1885 года введенъ новый органъ—представитель финансоваго вѣдомства — податной инспекторъ, обязанности котораго по закону также соприкасались съ дѣломъ взиманія съ крестьянъ окладныхъ сборовъ, но были слишкомъ неопредѣленны. Податные инспекторы, „обнаруживъ неправильность дѣйствій правительственныхъ или общественныхъ установленій по взиманію или распредѣленію казенныхъ сборовъ, не дѣлаютъ по этому поводу никакихъ распоряженій собственною властью, но о замѣченной ими неправильности доносятъ казенной палатѣ“. Вмѣстѣ съ тѣмъ „податные инспектора, участки которыхъ не будутъ ограничиваться предѣлами города или части онаго, участвуютъ, съ правомъ голоса, въ засѣданіяхъ мѣстныхъ уѣздныхъ съѣздовъ, уѣздныхъ по крестьянскимъ дѣламъ присутствій, съѣздовъ по крестьянскимъ дѣламъ и съѣздовъ мировыхъ посредниковъ,—по тѣмъ дѣламъ, которыя имѣютъ отношеніе ко взиманію казенныхъ сборовъ и вообще къ отбыванію населеніемъ денежныхъ повинностей“. При этомъ „означенныя присутствія могутъ поручать инспекторамъ повѣрку дѣйствій сельскихъ и волостныхъ должностныхъ лицъ по раскладкѣ, взиманію и расходованію денежныхъ сборовъ“.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

податного инспектора и земскаго начальника, но роли ихъ все-таки разграничиваются, функціи болѣе опредѣляются.

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

Раскладка окладныхъ сборовъ.

До настоящаго времени законъ предоставлялъ сельскимъ обществамъ производить раскладку окладныхъ платежей, лежащихъ на нихъ, вполнѣ самостоятельно. Имъ же принадлежалъ и выборъ основаній для разверстки, при чемъ общества пользовались самыми различными масштабами: подати распредѣлялись по надѣлу—пахотной землѣ, по размѣру сѣнокоса и отчасти лѣса [1]); во многихъ селеніяхъ основаніемъ раскладки служила усадебная земля, пастбище—усадебной землей, въ качествѣ масштаба, общества пользовались обыкновенно для привлеченія къ платежу окладныхъ сборовъ лицъ, не занимающихся сельскимъ хозяйствомъ, а добывающихъ себѣ средства къ жизни отхожими промыслами; въ южныхъ губерніяхъ: Херсонской, Бессарабской, Саратовской, Астраханской масштабомъ для раскладки служитъ скотъ—столько-то съ головы; въ нѣкоторыхъ мѣстахъ: Красноярскій уѣздъ, Астраханской губерніи, Меленковскій—Владимирской, Верхнеуральскій и Троицкій уѣзды, Оренбургской губерніи, раскладка производится по количеству душъ мужского населенія, при чемъ старики и подростки принимаются за „половинныя души“. Въ Лодейнопольскомъ уѣздѣ, Олонецкой губерніи, гдѣ *доходы* получаются преимущественно отъ лоцманства, раскладка производится по лодкамъ. Въ нѣкоторыхъ мѣстахъ сборы разверстываются по степени зажиточности домохозяевъ, признаками которой служатъ скотъ, постройки, количество засѣваемой земли—здѣсь, очевидно, вводится принципъ подоходности.

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

Въ основаніе всѣхъ системъ раскладки податей общества принимаютъ обыкновенно начало одинаковаго податного мѣрила для всѣхъ односельчанъ и начало пропорціональности обложенія. Уклоненія отъ начала пропорціональности обложенія допускаются только въ пользу

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Сроки уплаты окладныхъ сборовъ.

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

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

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

По закону 1867 года, *каждое сельское общество* имѣло право установить *свои частные сроки,* но нужно замѣтить, что общества не воспользовались этимъ правомъ. По закону 1878 года, губернскія по крестьянскимъ дѣламъ присутствія могли устанавливать обязательные частные сроки только для *цѣлыхъ* волостей, что постановлено было для однообразія. Но въ составъ волости нерѣдко входятъ селенія съ разнородными хозяйственными условіями: чисто земледѣльческія и съ промышленнымъ характеромъ; какъ рѣдкое исключеніе, волость состоитъ изъ одного сельскаго общества, но есть волости, объединяющія нѣсколько десятковъ и даже сотни селеній: 207 селеній — въ одной волости Новгородской и Пермской губерній; 299 селеній въ Псковской губерніи; 339 селеній — въ Вятской; въ Псковской губерніи въ среднемъ приходится на волость 111 селеній. Меньшій составъ волости

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

Земскій сборъ.

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

[1]) «Статистическій Ежегодникъ Вятской губ.» за 1900 г. Вятка, 1903 г., изд. Вятской губ. земской управы, стр 322—25.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Закономъ 12 марта 1903 г. установлены новыя правила о распредѣленіи поступающихъ въ казначейство взносовъ, въ уплату сборовъ съ крестьянскихъ надѣльныхъ земель, между казной и земскими учрежденіями. По этому закону прежде всего покрывается сполна по каждой отдѣльной окладной единицѣ окладъ земскаго сбора, а по поселеніямъ, на которыхъ числится разсроченной въ установленномъ порядкѣ недоимка земскаго сбора,—также и эта недоимка, но въ размѣрѣ не свыше 20% оклада. За пополненіемъ въ этихъ предѣлахъ слѣдующихъ въ доходъ земства платежей, всѣ остальныя поступающія суммы поземельныхъ сборовъ обращаются на покрытіе сполна оклада государственныхъ сборовъ и разсроченной недоимки этихъ послѣднихъ въ размѣрѣ не свыше 20% оклада. За покрытіемъ этихъ платежей, идущихъ въ доходъ казны, дальнѣйшими поступленіями по той же окладной единицѣ возмѣщаются остальныя числящіяся на оной недоимки сначала по земскимъ, а затѣмъ по государственнымъ сборамъ.

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

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

По положенію 26 авг. 1907 г. размѣръ взысканій продовольственныхъ долговъ установленъ въ 100% оклада казенныхъ и земскихъ сборовъ, но губернскимъ присутствіямъ предоставлена возможность собственною властью повышать это взысканіе до 300% оклада. Прежде дѣйствовавшій порядокъ (норма 25%) измѣненъ здѣсь въ порядкѣ верховнаго управленія. Повышеніе нормы объясняется отмѣной выкупныхъ платежей, но новая норма, пожалуй, выше прежней.

Сложеніе недоимокъ.

Вопросъ о предоставленіи крестьянамъ льготъ по платежу окладныхъ сборовъ до 1894 года былъ очень мало разработанъ. Изъ 108,5 милл. рублей общей суммы недоимки къ концу 1894 года только 2% были отсрочены или разсрочены, относительно нѣкоторой части остальныхъ 106 милл. рублей губернаторами были возбуждены ходатайства о представленіи льготъ, но большая часть подлежала немедленному взысканію. Между тѣмъ взыскать дѣйствительно всю причитавшуюся сумму было совершенно невозможно: въ 128 уѣздахъ недоимки въ среднемъ по уѣзду значительно превышали въ 1894 году годовой окладъ; въ 29 уѣздахъ онѣ составляли болѣе трехъ годовыхъ окладовъ; въ 10—доходили до 4 годовыхъ окладовъ; въ 3-хъ уѣздахъ до 6—7 окладовъ и въ Орскомъ уѣздѣ до 984%. Обыкновенно недоимки росли до тѣхъ поръ, пока не снимались по манифестамъ, и поэтому крестьяне ждали послѣднихъ. Въ 1883 году по манифесту 15 мая было сложено около 40 милл. рублей недоимокъ изъ 65, числившихся на крестьянахъ въ то время [1]).

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

[1]) Извѣстный статистикъ В. И. Орловъ объяснялъ ростъ недоимокъ въ одной изъ волостей Верейскаго уѣзда упадкомъ нищенства («Дѣло», 1886, № 7, стр. 147—8).

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

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

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

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

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

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

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

[1]) См далѣе «Выкупную операцію».

управляющій казенной палатой входитъ съ представленіемъ къ министру финансовъ, который разрѣшаетъ дѣло по соглашенію съ министромъ внутреннихъ дѣлъ".

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

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

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

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

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

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

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

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

Взиманіе окладныхъ сборовъ.

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

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

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

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

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

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

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

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

„Въ случаѣ наложенія ареста для пополненія недобора на означенную въ п. 2 ст. 50 заработную плату, съ рабочаго можетъ быть удерживаемо при каждой отдѣльной расплатѣ не болѣе одной трети причитающейся ему суммы, если онъ холостъ, и не болѣе одной четверти, если онъ женатъ или вдовъ, но имѣетъ дѣтей“ (ст. 52). Въ этой статьѣ нѣтъ никакихъ исключеній, такъ что, если, напримѣръ, рабочій—сынъ работаетъ на фабрикѣ нѣсколько лѣтъ и даже не имѣетъ никакого отношенія къ своей общинѣ и землѣ, которой пользуется его отецъ, то все-таки съ него могутъ взыскать для пополненія недоимки $^1/_3$ или $^1/_4$ его жалованья. Является вопросъ, справедливо ли это, есть ли достаточно мотивовъ лишать совершенно отдѣлившагося работника его заработка за недоимку его родителей. Помимо того, что это деморализующе можетъ дѣйствовать на частную инициативу, — хватитъ ли рабочему $^2/_3$ или $^3/_4$ оставшагося жалованья на содержаніе себя и семьи: мы знаемъ, что заработная плата не слишкомъ балуетъ нашихъ рабочихъ. Такой порядокъ имѣлъ свой raison d'être лишь при натуральномъ хозяйствѣ, когда вся семья жила вмѣстѣ и результатъ труда всѣхъ членовъ составлялъ нѣчто нераздѣльное.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

[1]) А по закону 12 марта 1903 г. — къ 1 янв. (ст. 71).
[2]) Статьи приведены мной въ сокращеніи.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Итоги реформы 23 іюня 1899 года.

Ихъ можно свести къ слѣдующимъ:

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

2) Новымъ закономъ устранена огульная продажа имущества неисправныхъ плательщиковъ.

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

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

скаетъ двоевластіе, слѣдовательно, даетъ возможность пререканій. Эта своеобразная реформа явилась, какъ мы указывали, компромиссомъ двухъ направленій—одного, что нужно вручить все дѣло финансовому вѣдомству, другого — что реформа должна быть строго консервативна, что нельзя быстро ломать строй крестьянской жизни. Эта реформа—этапъ по пути освобожденія *финансовыхъ операцій отъ чужевластія.*

Какъ мы видѣли, упомянутый законъ во многомъ является кодификаціонной работой: онъ или только кодифицируетъ раньше изданныя постановленія или легализируетъ фактическое положеніе вещей. Таковы его постановленія относительно основаній обложенія, сроковъ, письменности раскладочныхъ приговоровъ, допущенія облегченія платежей для нѣкоторыхъ маломощныхъ крестьянъ. Болѣе рѣшительный шагъ сдѣланъ въ правильномъ и удобномъ установленіи частныхъ сроковъ, которые теперь опредѣляются по приговорамъ [1]).

Въ литературѣ есть указанія, что новый порядокъ взысканія окладныхъ сборовъ съ крестьянъ благопріятно отозвался на хлѣбныхъ цѣнахъ: крестьянамъ нѣтъ теперь необходимости осенью сразу сбывать большія количества хлѣба, что ранѣе и вело къ сильному понженію цѣнъ на рынкѣ.

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

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

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

Податной инспекторъ.

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

[1]) При изложеніи этого отдѣла авторъ пользовался обстоятельными матеріалами деп. окл. сборовъ.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

На содержаніе податныхъ инспекторовъ въ 1909 г. ассигновано 1.578 400 р, на содержаніе помощниковъ — 266 000, на расходы по служебнымъ разъѣздамъ— 588 300 руб, а всего — 2 938 400 руб. (Смѣта расходовъ деп. окл. сборовъ на 1909 г.).

Финансовыя учрежденія.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Въ сихъ видахъ постановляемъ слѣдующія правила:

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

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

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

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

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

МѢСТНЫЕ ФИНАНСЫ.

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

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

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

Мѣстные финансы Англіи.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Вслѣдствіе такого характера мѣстныхъ налоговъ въ Англіи, нѣкоторые ученые, напримѣръ, Гнейстъ, считаютъ *цѣлевой* моментъ отличительною чертой *мѣстнаго* обложенія. Но это не такъ: цѣлевой

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

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

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

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

[1]) Англія очень цѣпко держится за многія историческія реликвіи.

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

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

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

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

---

[1]) Въ 1902 г. (кончая 31 марта 1902) отъ poor rates было получено 22 938 тыс. фун. стерл., изъ этой суммы употреблено на призрѣніе бѣдныхъ 12 261 тыс. фун. стерл., а остальная сумма пошла на содержаніе полиціи, дорогъ, школъ и т. д. (Fin. Ref. Alm. for 1904, стр. 127—8)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

Доходы отъ налоговъ (rates) всѣхъ общинъ въ 1868 г. — 66,5 милл. фун стерл, въ 1906 г — 58,2 милл фун. стерл. Госуд. же доходы въ 1900 г. — 119,8 милл. фун. стерл, въ 1901 г — 130,4, въ 1902 г. — 143, въ 1903 г.—151,5, въ 1904 г. — 141,5, въ 1905 г. — 143,3, въ 1906 г. — 143,9, въ 1907 г. — 144,8, въ 1908 г. — 156,5, въ 1909 г. — 154,3. Здѣсь въ государственномъ бюджетѣ за 1906—1907 гг. не включены доходы, собираемые госуд. чиновниками, но передаваемые, какъ субсидіи общинамъ, они составляли въ 1900 г. — 10 милл. фун. стерл., въ 1901 г. — 9,7, въ 1902 г. — 9,7, въ 1903 г. — 9,7, въ 1904 г. — 9,8, въ 1905 г. — 9,7, въ 1906 г. — 9,8, въ 1907 г — 10,2 («Alm. fin.», на 1909 годъ, стр. 143).

Въ этихъ субсидіяхъ главную роль играетъ извѣстный $^0/_0$ отъ наслѣдствъ налоговъ (въ 1907 г. — 4,6 милл. фун. стерл), отъ лицензій (4,1 милл. фун. стерл.), добавочный налогъ съ пива и спиртныхъ напитковъ (въ 1907 г. — 1,4 милл. фун стерл.). Кромѣ того, казна даетъ общинамъ крупную дотацію на народное образованіе (до 100 милл. руб. въ годъ).

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

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

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

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

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

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

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

Мѣстные финансы Франціи.

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

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

Средства общинѣ даютъ слѣдующіе источники:

1) Доходы отъ имуществъ, принадлежащихъ общинѣ.

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

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

общины: на установленіе ихъ требуется согласіе департаментскаго совѣта, а высшая норма ихъ опредѣляется государственнымъ бюджетнымъ закономъ (на 1901 г. эта норма была опредѣлена въ размѣрѣ 30 сантимовъ). Добавочные сантимы играютъ довольно большую роль въ бюджетѣ общины: они составляли въ 1903 г. около 25,9% (въ общей сложности) бюджета общинъ—211,$_1$ милл. фр., изъ 815,$_5$ милл. фр, хотя по отдѣльнымъ департаментамъ замѣтно значительное колебаніе—отъ 10% до 50%. Низшій размѣръ средней для департамента величины общинныхъ добавочныхъ сантимовъ равнялся въ 1903 г.—16 сант. на одинъ франкъ; высшій размѣръ встрѣчается на островѣ Корсикѣ, гдѣ уже въ 1891 г. 267 общинъ взимали свыше 100 сантимовъ, а одна взимала въ этомъ году даже 510 сантимовъ на одинъ франкъ налога. Если присоединить сюда департаментскіе сантимы, о которыхъ мы скажемъ ниже, то окажется, что иногда мѣстные налоги въ 6 разъ превышаютъ окладъ государственнаго прямого обложенія.

3) Государство уступаетъ еще общинамъ 8% изъ патентнаго сбора, часть съ налога на экипажи и лошадей, часть съ билетовъ на право охоты и весь налогъ на собакъ.

4) Октруа (octroi) — привратный сборъ. Этотъ видъ обложенія развился очень рано, но первоначально значительную долю сбора правительство брало себѣ. Въ 1791 году революціонное законодательство, относившееся враждебно ко всѣмъ видамъ косвеннаго обложенія, отмѣнило октруа. Города лишились средствъ, ихъ финансы стали приходить въ упадокъ, — поэтому октруа были снова возстановлены. Въ 1848 г. была сдѣлана новая попытка отмѣнить octroi, но тоже неудачно. Предметы, подлежащіе октруа, очень разнообразны: вино и крѣпкіе напитки, нѣкоторые съѣстные припасы, топливо, фуражъ, строительные матеріалы; но не могутъ быть облагаемы октруа хлѣбъ въ зернѣ и мукѣ, плоды, мясо, овощи, молоко и др.

Что касается формъ взиманія октруа, то онѣ сводятся закономъ къ слѣдующимъ: 1) *непосредственное* взиманіе — община устраиваетъ свои заставы и собираетъ привратный акцизъ черезъ своихъ сборщиковъ; 2) *отдача сборовъ въ аренду* — община вступаетъ въ соглашеніе со сборщикомъ, который обязывается внести ей опредѣленную сумму и сверхъ того извѣстный процентъ отъ излишка дѣйствительной выручки; 3) отдача сбора на *откупъ* за опредѣленную сумму; 4) взиманіе черезъ правительственныхъ агентовъ по косвеннымъ налогамъ.

Октруа составляютъ самую значительную часть мѣстнаго бюджета: въ 1907 году поступленія отъ октруа достигали 276,3 мил. франковъ, составляя около 30,8% всѣхъ общинныхъ доходовъ, сумма которыхъ въ этомъ году составляла 896,5 мил. франковъ. Октруа — налогъ по преимуществу городской, и города получаютъ изъ этого источника 40% — 45% всѣхъ своихъ доходовъ, но есть общины, получающія всего 52 фр. Вотъ доходы нѣкоторыхъ французскихъ городовъ отъ главныхъ источниковъ:

	Надбавка къ государствен. налогамъ.	Октруа.	% октруа ко всѣмъ поступленіямъ отъ налоговъ.
	во	франках ъ.	
Парижъ	31.888.700	155.825.818	83%
Ліонъ	2.888.300	10.230.000	77%
Марсель	2.690.687	11.465.000	81%
Бордо	1.809.500	6.197.000	77%
Лилль	1.013.000	5.655.000	85%

Въ двѣнадцати большихъ городахъ Франціи 82% всей суммы ихъ главнѣйшихъ налоговъ поступаетъ въ видѣ октруа и только 18% въ

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

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

Закономъ 29 декабря 1897 г. понижено взиманіе октруа съ такъ называемыхъ „гигіеническихъ напитковъ“, т.-е. съ винъ, пива, сидра и минеральныхъ водъ. Результатомъ примѣненія этого закона является общее сокращеніе поступленій отъ октруа, наблюдаемое въ послѣдніе годы, — поступленія эти съ 335,$_2$ м. фр. въ 1900 г. понизились до 276,$_4$ въ 1907 г. Закономъ 29 дек 1901 г гигіеническіе напитки (вино, сидръ, пиво) освобождены отъ октруа въ пользу городовъ, а Парижу, терявшему много отъ этого закона, предоставлено было право ввести нѣкоторые дополнительные прямые налоги (см. „Бюджетъ Парижа“, А. Байкова, въ Извѣст. Московск. Гор. Думы). Нужно замѣтить, что во Франціи въ организаціи мѣстнаго обложенія — застой, нѣтъ движенія; мы находимъ здѣсь много проектовъ объ уничтоженіи октруа, но группировка общественныхъ силъ въ настоящее время не допускаетъ этого.

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

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

[1]) Бюджетъ городовъ Привислинскаго края — 11,6 милл. руб.

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

мымъ налогамъ. Около $^2/_3$ всѣхъ рессурсовъ департаментскаго хозяйства составляютъ *добавочные сантимы*. Но не всѣ прямые налоги въ одинаковой мѣрѣ отягощены ими: болѣе всего добавочныхъ сантимовъ несетъ поземельный налогъ и личный съ поквартирнымъ. Лишь за послѣднее время, и изъ опасенія чрезмѣрно обременить недвижимую собственность, установлено правило, что вновь назначаемые департаментскіе добавочные сантимы должны начисляться въ равной мѣрѣ ко всѣмъ четыремъ прямымъ налогамъ.

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

I) на общіе расходы:

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

b) 8 сантимовъ (вмѣсто прежняго 1 сантима) на всѣ четыре прямыхъ государственныхъ налога.

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

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

Добавочные сантимы (обыкновен. и чрезвыч.) . .	205,6	58,2%
Пособія отъ государст. и общинъ и др. поступл.	90,5	25,7%
Отъ займовъ	53,3	15,1%
Мелкія поступленія	3,6	1%
Всего департ. доходовъ	353,0	100 %

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

4 прямыхъ налога давали въ пользу государства въ 1838 г. — 293 мил. фр., въ пользу департаментовъ 60,6 мил. фр., въ пользу общинъ — 32,9 мил. фр., а въ 1901 г. въ пользу государства — 482 мил. фр., въ пользу департаментовъ 195 мил. фр., въ пользу общинъ 206,4 мил. фр. (данныя 1902 г.), т.-е. если за 63 года поступленія въ пользу государства увеличились на 64%, то добавочные сантимы— на 328%.

Расходный бюджетъ Парижа на 1906 г. — 342,3 милл. фр., изъ этой суммы 127,2 милл. фр., т.-е. 37,6% идетъ на проценты и погашеніе долга (долгъ Парижа — 2 423 милл. фр).

Мѣстные финансы Пруссіи.

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

Мѣстными хозяйственными единицами въ Пруссіи являются провинція, уѣздъ и община. Доходы *провинцій* до 1893 года состояли изъ *дотацій* отъ государства, доходовъ отъ капиталовъ и недвижимыхъ имуществъ, принадлежащихъ провинціи, и провинціальныхъ налоговъ. Главнымъ источникомъ были дотаціи, которыя давали около 63,52% провинціальныхъ доходовъ. Дотаціи распредѣлялись между провинціями по населенности и по пространству. Относительно нѣкоторой части дотацій закономъ было опредѣлено, на какія потребности онѣ ассиг-

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

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

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

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

Коммунальный законъ 14 іюля 1893 года [1]) произвелъ коренное измѣненіе въ полученіи общинами средствъ, коснувшись какъ источниковъ налоговъ, такъ и способа ихъ взиманія. Этотъ законъ существенно затрогиваетъ интересы многихъ группъ. На первомъ мѣстѣ теперь поставлены *доходы общины отъ собственныхъ предпріятій*—это общая тенденція нашего времени. Вторая современная тенденція, нашедшая выраженіе въ актѣ 1893 года,—*разграниченіе источниковъ доходовъ между государствомъ и мѣстными союзами*, и въ этомъ отношеніи прусская реформа составляетъ эпоху въ финансовомъ хозяйствѣ общинъ. До сихъ поръ государство и союзы постоянно сталкивались и сталкиваются въ выборѣ источниковъ обложенія. Новый законъ отводитъ государству персональные налоги (т.-е. подоходный и поимущественный), а реальные передаетъ въ вѣдѣніе общинъ.

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

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

[1]) См «Прусская податная реформа 1893 г.» въ моихъ «Очеркахъ».

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

---

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

бенности доходы съ общинныхъ имуществъ [1]), поступленія отъ пошлинъ и сборовъ и средства, предоставленныя въ распоряженіе общинъ государствомъ и мѣстными союзами".

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

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

[1]) Нѣмецкіе города въ настоящее время скупаютъ даже поземельные участки на окраинахъ, имѣя въ виду, что въ будущемъ цѣна ихъ значительно поднимется и доходъ, извлекаемый изъ нихъ, возрастетъ. Эебергъ, нѣмецкій финансистъ, одобряетъ заблаговременную скупку городскою общиной земельныхъ участковъ, имѣющихъ застроиться въ будущемъ, и затѣмъ перепродажу ихъ съ прибылью, по соображеніямъ финансовымъ, экономической и соціальной политики (стр. 282). Но едва ли спекуляцію, не говоря уже о соображеніяхъ экономической и соціальной политики, можно одобрить даже по финансовымъ соображеніямъ, въ виду быстраго роста поземельной ренты въ городахъ: такъ, въ Лондонѣ ежегодно рента растетъ на 4,5 мил. фун. стерлинговъ, въ Берлинѣ же цѣнность застроенной земли съ 1865 г. по 1890 г. увеличилась въ три раза — съ 2 081 мил. фун. стерлинговъ до 5.700 мил. фун. стерл., а соотвѣтственно съ этимъ возросла и рента, такъ что городская община, продавая купленную землю, рѣжетъ курицу, несущую золотыя яйца. См. *W. H. Dawson.* «The Unearned Increment or reaping without sowing», 1890, стр. 16 и 19.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

1) См. подробнѣе въ моихъ «Очеркахъ».

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

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

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

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

пользу отдѣльныхъ группъ здѣсь не бросается въ глаза, да и улучшеній у насъ почти не дѣлается—„здѣсь не до жиру, а быть бы живу“. А потому и тотъ строй коммунальнаго обложенія, который проведенъ теперь въ Пруссіи, не можетъ разсчитывать у насъ на большой успѣхъ даже въ группахъ, заинтересованныхъ въ проведеніи его, такъ какъ финансовые результаты отъ введенія его у насъ не могутъ быть столь осязательны, какъ это имѣетъ мѣсто въ западноевропейскихъ городахъ.

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

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

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

Теперь я нѣсколько остановлюсь на анализѣ и происхожденіи т. наз. „спеціальнаго обложенія“.

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

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

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

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

Благодаря „спеціальному обложенію“, привлекаются къ участію въ налоговомъ бремени тѣ категоріи лицъ, которыя получаютъ спеціальныя выгоды отъ того или другого улучшенія, произведеннаго городомъ. Этотъ новый источникъ играетъ теперь крупную роль въ муниципальныхъ финансахъ. Rosewater, авторъ спеціальной работы по этому вопросу („Special Assessments“. New-York, 1893), приводитъ составленную имъ таблицу для 25 городовъ, изъ которой видно, что Нью-Йоркъ получилъ указаннымъ выше путемъ за 1890 г. $2^1/_2$ милл. долларовъ, Филадельфія—свыше 1 милл., С.-Франциско—1.348.000 долл., Чикаго даже 6.407.000 долл., а за 1891 г. послѣдній получилъ 8.790.000 долл. Отсюда видно, какое серьезное значеніе этотъ новый источникъ имѣетъ для городскихъ финансовъ. Можно сказать, что американскіе города въ значительной части обязаны ему своимъ благоустройствомъ, своими парками, прямыми, широкими улицами.

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

Операція „спеціальнаго обложенія“ заключается въ слѣдующемъ (для примѣра мы беремъ Нью-Йоркъ). Въ случаѣ производства какого-либо улучшенія улицы самыя работы въ Нью-Йоркѣ выполняются особымъ департаментомъ муниципалитета, а по окончаніи ихъ счетъ издержекъ пересылается палатѣ асессоровъ (Board of assessors). Послѣдняя уже и приступаетъ къ раскладкѣ указанной суммы на собственниковъ, которые получили особыя выгоды отъ даннаго улучшенія, при чемъ не исключается и собственность самого города. При раскладкѣ должны соблюдаться два правила: 1) налогъ не долженъ превосходить размѣра полученной собственникомъ выгоды и 2) онъ не долженъ превышать половины стоимости имущества, — именно той стоимости, въ которую это имущество оцѣнено для цѣлей обложенія. Обычно же раскладка дѣлается такъ: если вся собственность, на долю которой выпало улучшеніе, выходитъ на ту же улицу, то просто раскладываютъ сумму, подлежащую взысканію съ собственниковъ, пропорціонально фасаду, въ противномъ же случаѣ вся собственность дѣлится на зоны съ различнымъ коэффиціентомъ обложенія. При открытіи новой улицы вся стоимость ея проложенія раскладывается на собственниковъ, при чемъ компенсируются и потери, которыя выпадаютъ на нѣкоторыхъ изъ нихъ; впрочемъ, иногда городъ самъ принимаетъ на себя извѣстную

часть расходовъ. Нужно замѣтить, однако, что иногда проектъ улучшенія предлагается предварительно на разсмотрѣніе заинтересованныхъ лицъ, и если протестуетъ столько лицъ, что ставки ихъ въ общей сложности равны половинѣ всѣхъ ставокъ, то самое дѣло о производствѣ улучшенія прекращается. Часто требуемыя для улучшенія суммы взимаются заранѣе, прежде чѣмъ еще приступили къ улучшенію, и если издержки превосходятъ собранную сумму, то дефицитъ покрывается путемъ новой раскладки, а если, наоборотъ, собранная сумма превысила расходы, то избытокъ возвращается [1]) Въ Миннеаполисѣ за послѣднее время переборы стали достигать значительныхъ суммъ: такъ, въ 1891 г. ихъ было 179.440,60 долл., и эти суммы должны были быть возвращены собственникамъ. Въ Чикаго изъ суммъ, собранныхъ путемъ „спеціальнаго обложенія“,

	получено:	возвращено:
въ 1889 г.	4.220.869 долл.	482.181 долл.
„ 1890 г.	6.987.155 „	795.423 „
„ 1891 г.	8.790.443 „	1.031.919 „

Чикаго „спеціальное обложеніе“ доставляетъ 20% всѣхъ налоговыхъ поступленій. Вслѣдствіе опредѣленія стоимости улучшеній по догадкѣ (guess-work) суммы, подлежащія возврату, здѣсь очень велики, и невыгоды такой системы очень ощутительны для плательщиковъ. Подрядчики, зная о суммѣ, подлежащей раскладкѣ, берутъ выше за выполненныя работы, чѣмъ они взяли бы при другихъ условіяхъ. Деньги собственниковъ лежатъ безъ пользы въ государственномъ казначействѣ, и въ одномъ только 1891 г. послѣдніе потеряли на процентахъ около 100.000 долл. Затѣмъ, обратное полученіе этихъ денегъ сопряжено съ такими хлопотами, такъ долго надо ходить изъ одного бюро въ другое, изъ департамента въ департаментъ, что многіе отказываются отъ полученія слѣдуемыхъ имъ денегъ. Поэтому въ городской кассѣ остаются сотни тысячъ долларовъ, за полученіемъ которыхъ никто не явился: въ 1890 г. городской совѣтъ Чикаго перенесъ 150.000 долл. въ общій фондъ въ распоряженіе города, и все-таки еще остался излишекъ въ 385.000 долл. Эти деньги принадлежатъ или дѣльцамъ („Business men“), которые не желаютъ тратить время на полученіе денегъ, или спекуляторамъ, собственность которыхъ уже перешла въ другія руки, или лицамъ, которыя не получили извѣщенія, и т. д. Теперь въ Чикаго раскладку производятъ голько послѣ заключенія контракта по производству того или другого улучшенія.

Въ общемъ, однако, несмотря на свои недостатки, новый способъ обложенія оказывается весьма полезнымъ для городскихъ финансовъ, открывая для послѣднихъ богатые источники средствъ; съ другой стороны, онъ при правильной раскладкѣ не нарушаетъ и интересовъ другихъ лицъ, такъ какъ взимается лишь та прибавка, которая создается въ цѣнѣ имущества, благодаря улучшенію, чѣмъ и объясняется широкое примѣненіе этой системы въ Америкѣ.

Итакъ, измѣнившіяся экономическія условія, съ одной стороны, сдѣлали невозможнымъ функціонированіе реальныхъ налоговъ въ государственномъ бюджетѣ, съ другой — сдѣлали очень желательнымъ и

[1] Примѣненіе спеціальнаго обложенія обставлено множествомъ деталей, и комиссіи общественныхъ работъ иногда намѣренно дѣлаютъ отступленіе отъ правилъ, и тогда судьи отмѣняютъ обложеніе имущества «своихъ людей» и возлагаютъ все на городскую кассу (см. «Финансы Нью-Йорка» въ «Изв. М. Г. Д.», 1908, кн. 4).

возможнымъ включеніе ихъ въ общинный бюджетъ со вставкой «спеціальнаго обложенія». «Спеціальное обложеніе» — это основной мотивъ реформы коммунальнаго обложенія 1893 года въ Пруссіи.

«Общинамъ предоставляется право для покрытія расходовъ на устройство и содержаніе учрежденій, сооружаемыхъ въ общественномъ интересѣ, взимать сборы съ тѣхъ изъ землевладѣльцевъ и промышленниковъ, которые отъ сего получаютъ особую выгоду. Сборы при этомъ должны быть соразмѣрны получаемымъ выгодамъ» (ст. 9) [1]).

«При сооруженіи новой или продолженіи уже существующей улицы, если таковая предназначается для застроенія, а также при сооруженіи построекъ на уже существующихъ, но до сихъ поръ не застроенныхъ улицахъ, мѣстнымъ статутомъ можетъ быть поставлено, чтобы съ предпринимателя новаго сооруженія, а такъ же пограничныхъ собственниковъ — съ послѣднихъ въ томъ случаѣ, если они строятъ зданія на новой улицѣ — взимался извѣстный сборъ соотвѣтственно общей суммѣ расходовъ на очищеніе, первоначальное проложеніе, осушеніе и устройство освѣщенія улицы, а также на временное — не свыше 5 лѣтъ — ея содержаніе» (ст. 10)

Предварительнаго согласія лицъ, заинтересованныхъ въ томъ или иномъ хозяйственномъ сооруженіи, на которое вводится спеціальное обложеніе, здѣсь не требуется, но все дѣло раскладки ведется гласно и утверждается подлежащею властью. Заинтересованнымъ лицамъ предоставляется право апелляціи, но послѣдняя инстанція можетъ рѣшить, что улучшеніе должно быть произведено и расходы взысканы съ лицъ, которыя получаютъ приращеніе цѣнности отъ этихъ улучшеній.

Тотъ же мотивъ «спеціальнаго обложенія» приводится и при установленіи прямыхъ налоговъ въ общинахъ. «Прямые общинные налоги должны на точныхъ и равномѣрныхъ основаніяхъ разверстываться между всѣми плательщиками. Если дѣло идетъ о такихъ учрежденіяхъ, которыя приносятъ болѣе или менѣе значительную выгоду только одной части общинной территоріи или только какому-нибудь одному классу мѣстнаго населенія, и если при этомъ не взимаются сборы согласно § 9 и 10 настоящаго закона, то общинѣ разрѣшается облагать эту часть общинной территоріи или этотъ классъ плательщиковъ соотвѣтственно въ большемъ или меньшемъ размѣрѣ. При установленіи такого болѣе повышеннаго или болѣе льготнаго обложенія слѣдуетъ, главнымъ образомъ, принимать во вниманіе тѣ средства, которыя потребуются на сооруженіе и содержаніе учрежденій, зачитывая при этомъ сумму ожидаемаго съ нихъ дохода. Постановленіе общины по сему предмету должно быть представлено на утвержденіе въ установленномъ порядкѣ» (ст. 20).

Мотивъ возмездія услугъ проходитъ красной нитью черезъ весь коммунальный актъ 1893 года: «Тѣ издержки общины, которыя приносятъ пользу преимущественно недвижимой собственности и промышленнымъ предпріятіямъ, могутъ быть покрыты, по общему правилу, налогами только въ той суммѣ, которая остается непополненною, согласно постановленіямъ §§ 4, 9, 10 и 20 (статьи приведены выше). Къ числу такихъ издержекъ относятся, главнымъ образомъ, расходы на устройство и содержаніе улицъ и дорогъ, на оросительныя и осушительныя сооруженія, а также на проценты и погашеніе по займамъ, сдѣланнымъ для такихъ цѣлей» (ст. 55).

---

[1]) См. *Эйхельманъ*. «Записка о реформѣ мѣстныхъ налоговъ въ Пруссіи въ 1893 г.», Пет., 1894 г., и «Мѣстное обложеніе и мѣстныя повинности въ Пруссіи».

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

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

«Общинамъ предоставляется право установленія особыхъ налоговъ съ недвижимой собственности.

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

«Общинамъ предоставляется право устанавливать самостоятельные промысловые налоги.

Эти налоги должны быть устанавливаемы, принимая именно за основаніе доходъ послѣдняго года или нѣсколькихъ лѣтъ, сумму основного капитала или общую сумму капиталовъ основного и оборотнаго, или руководствуясь другими признаками, указывающими на размѣръ производства, или комбинируя эти основанія» (ст. 29). Здѣсь даются примѣрныя, но необязательныя для общины нормы обложенія, послѣдняя же можетъ выработать свое собственное обложеніе. Существующее обложеніе оставляется только временно, пока общины вырабатываютъ болѣе совершенные способы его.

Должно соблюдаться одно условіе: «Налоги съ недвижимости должны разверстываться на одинаковыхъ для всѣхъ основаніяхъ и по одинаковымъ нормамъ» (ст. 27). Но и здѣсь подчеркивается принципъ спеціальности обложенія — во второмъ пунктѣ 27 статьи мы читаемъ: «Недвижимыя имущества, стоимость которыхъ увеличилась благодаря установленію строительныхъ линій (участки для застройки), могутъ быть привлечены къ болѣе высокому, по сравненію съ другими недвижимыми имуществами, обложенію, соразмѣрно указанному увеличенію цѣнности. Это дополнительное обложеніе должно быть урегулировано посредствомъ особой инструкціи».

Интересно отмѣтить, что въ то время, какъ у насъ вводится квартирный налогъ, въ Пруссіи онъ запрещенъ, какъ негодный, ибо квартира не является признакомъ налогоспособности, но квартирный налогъ оставляется въ Пруссіи лишь тамъ, гдѣ онъ былъ раньше.

Въ виду того, что теперь разграничены источники доходовъ государства и общинъ, послѣднія стѣснены въ правѣ пользованія подоходнымъ налогомъ. До закона 1893 года общины часто пользовались надбавками къ послѣднему, такъ что онѣ нерѣдко въ 7 — 8 разъ превосходили ставку государственнаго подоходнаго налога. Вслѣдствіе этого онъ являлся очень тяжелымъ, что вело къ укрывательству доходовъ, то-есть деморализующе дѣйствовало на плательщиковъ.

«Установленіе самостоятельныхъ общинныхъ подоходныхъ налоговъ допускается только по особымъ основаніямъ и не иначе, какъ съ разрѣшенія правительства. Оцѣнка дохода, установленная для государ-

ственнаго подоходнаго обложенія, а равно тарифъ подоходнаго налога не подлежатъ измѣненію. Измѣненіе окладовъ тарифа допускается только подъ условіемъ, чтобы процентное отношеніе окладовъ къ доходу въ низшихъ степеняхъ не было выше такого же отношенія въ высшихъ степеняхъ, и чтобы установленное въ тарифѣ государственнаго подоходнаго налога прогрессивное соотношеніе окладовъ не измѣнялось въ ущербъ высшимъ степенямъ. Сохраненіе существующихъ самостоятельныхъ общинныхъ подоходныхъ налоговъ можетъ быть въ видѣ изъятія допущено, съ разрѣшенія министровъ внутрен. дѣлъ и финансовъ, при наличности особыхъ основаній въ ихъ пользу, даже въ томъ случаѣ, если эти налоги не удовлетворяютъ требованіямъ перваго пункта настоящей статьи закона» (ст. 37) [1]).

Процентныя отчисленія въ пользу общины съ установленныхъ государствомъ налоговъ (Realsteuern) по общему правилу должны производиться въ размѣрѣ, не меньшемъ того, въ которомъ взимаются надбавки къ государственному подоходному налогу, и не большемъ, чѣмъ эти надбавки, увеличенныя въ половину. Если реальные налоги не превышаютъ 100%, то допускается или оставленіе подоходнаго налога свободнымъ, или привлеченіе его въ меньшемъ противъ указаннаго въ первой части настоящей статьи размѣрѣ. Если же съ установленныхъ государствомъ имуществ. налоговъ взимается свыше 150%, а съ государственнаго подоходнаго налога берется 150%, то за каждый лишній процентъ къ реальнымъ налогамъ можно взимать 2% съ государственнаго подоходнаго налога (ст. 54).

По общему правилу реальные налоги не могутъ быть увеличены болѣе, чѣмъ на 200% («Мѣстное обложеніе и мѣстныя повинности въ Пруссіи». Законъ 14 іюля 1893 г., стр. 42 — 43)

Общины дѣлаютъ надбавки къ подоходному налогу въ свою пользу, и эти надбавки достигаютъ очень крупныхъ размѣровъ, превышая поступленія отъ подоходнаго налога, идущія въ пользу государства, въ $1^1/_2$ — 2 раза: такъ, въ Берлинѣ эти надбавки — 100% къ госуд. подоходному налогу, въ Эльберфельдѣ 125 — 200%, въ Кёнигсбергѣ — 202%, Эссенѣ — 150 — 200%, въ Данцигѣ — 188% и т. д. Данныя относятся къ 1902 — 1903 гг. (См. «Statist. Jahrbuch deutscher Städte», 1903, стр. 483.)

Интересна далѣе 43 статья: «Общинамъ разрѣшено вступать съ плательщиками въ соглашенія, въ силу которыхъ съ фабричныхъ предпріятій и горныхъ заводовъ, взамѣнъ общиннаго подоходнаго и промысловаго обложенія, можетъ быть взимаемъ опредѣленный ежегодный окладъ, установляемый напередъ на нѣсколько лѣтъ. Такое соглашеніе должно быть представлено на утвержденіе».

Эта абонементная форма общиннаго подоходнаго налога допускается для того, чтобы придать общинному бюджету устойчивость. Дѣло въ томъ, что если изъ какой-нибудь общины переселится нѣсколько крупныхъ плательщиковъ, то государство отъ этого не пострадаетъ, такъ какъ налогъ съ нихъ будетъ взятъ въ мѣстѣ ихъ поселенія; только въ случаѣ выѣзда плательщика изъ государства послѣднее теряетъ часть дохода, но эти потери ничтожны и для государства не имѣютъ значенія. Другое дѣло община: выѣздъ нѣсколькихъ

---

[1]) Особые общинные подоходные налоги въ 1907 г. существовали лишь въ Альтонѣ и Франкфуртѣ-на-Майнѣ. Квартирный налогъ былъ лишь въ Данцигѣ. Въ нѣкоторыхъ общинахъ поступленіями отъ налога на универсальные магазины пользуются для облегченія промысловаго обложенія низшихъ ставокъ (Kommunales Jahrbuch herausg. v. Lindemann und Südekum. Iena, 1908).

крупныхъ плательщиковъ можетъ лишить ее большей части средствъ. Въ предупрежденіе этого и допускается обозначенная въ ст. 43 абонементная форма взиманія налога.

Кромѣ дохода отъ собственныхъ предпріятій и реальныхъ налоговъ со вставкой «спеціальнаго обложенія» закономъ 1893 года въ качествѣ источниковъ общинныхъ финансовъ указаны налоги косвенные; до закона же 1893 года эти налоги, въ видѣ октруа, играли въ общинѣ незначительную роль. За послѣднее время обнаружилось движеніе противъ октруа въ Бельгіи: они здѣсь уничтожены, а взамѣнъ ихъ назначены общинамъ дотаціи отъ правительства въ размѣрѣ получаемыхъ общинами суммъ. Октруа вызвали противъ себя движеніе тѣмъ, что взиманіе ихъ обходится очень дорого, особенно мелкимъ общинамъ. Далѣе, октруа вредно отзываются на передвиженіи товаровъ. Наконецъ, пользуясь октруа, главари городовъ могутъ проводить свои частные интересы вопреки интересамъ населенія: напримѣръ, группа промышленниковъ можетъ добиться введенія октруа для извѣстныхъ товаровъ съ тѣмъ, чтобы создать себѣ выгодное положеніе въ сравненіи съ промышленниками другихъ городовъ (протекціи).

Косвенные налоги введены въ бюджетъ общинъ по закону 1893 г., какъ единственное средство привлечь къ участію въ покрытіи коммунальнаго бюджета текучее населеніе, т.-е. лицъ, не живущихъ постоянно въ городѣ или общинѣ и не связанныхъ съ нею фактомъ владѣнія землей, промысломъ, домовладѣніемъ [1]).

Косвенному обложенію подлежатъ только предметы, предназначенные для мѣстнаго потребленія. Безусловно допускается обложеніе пива [2]), уксуса, солода, фруктоваго вина, спирта; не допускается учрежденіе вновь и возвышеніе существующихъ налоговъ съ потребленія мяса, хлѣба, муки, картофеля и др. (ст. 14). Общинамъ разрѣшается вступать съ плательщиками въ соглашенія, на основаніи которыхъ можетъ быть напередъ на нѣсколько лѣтъ опредѣлена сумма подлежащихъ уплатѣ косвенныхъ налоговъ (ст. 13).

Въ сферѣ общинныхъ финансовъ очень рекомендуется въ настоящее время введеніе такъ называемаго налога на обращеніе. При этомъ надо выдѣлять особо приростъ цѣнности поземельнаго участка, обязанный исключительно общей конъюнктурѣ, и облагать слѣдуетъ его болѣе высокимъ процентомъ, чѣмъ приростъ цѣнности, образовавшійся вслѣдствіе затратъ новаго капитала на постройки, улучшенія и т. д. (см. *Шанинъ*. «Налоги на пустующія земли въ городахъ Германіи». Русск. Эк. Об., 1904, № 9.) И налоги на обращеніе въ германскихъ городахъ за послѣднее время получаютъ все большее и большее распространеніе.

Неудобно потому и брать за масштабъ обложенія квартирную плату или доходъ, такъ какъ тогда дома рабочихъ будутъ обложены больше: квартирная плата ихъ выше. («Ueber die weitere Entwickelung d. Kommunalabgaben in Preussen» v. W. Horn въ Jahrb. Conrad'a, 1904 Aug.).

Въ 1904 году прусскіе министры фин. и внутр. дѣлъ разослали губернаторамъ записку объ обложеніи земли по общей (рыночной) стоимости, гдѣ рекомендуется общинамъ введеніе этого способа обложенія,

---

[1]) Подоходнымъ налогомъ такихъ лицъ неудобно облагать, потому что для этого нужна извѣстная осѣдлость.

[2]) Обложеніе общинами пива не должно превышать 65 пф. на литръ пива, по закону 1909 г.

дается примѣрный проектъ его и указываются общины, которыя ввели у себя этотъ способъ. На администрацію возлагается пропаганда введенія этой формы обложенія, и она должна сообщить эти матеріалы общинамъ, а къ 1 іюля 1905 г. губернаторы обязаны донести правительству, гдѣ будетъ введенъ новый способъ обложенія и гдѣ онъ былъ введенъ уже ранѣе этого.

Матеріалы, сообщенные губернаторамъ, указываютъ, что тамъ, гдѣ былъ введенъ новый способъ поземельнаго обложенія, налоговое бремя, лежащее на менѣе состоятельныхъ землевладѣльцахъ, уменьшилось и, наоборотъ, на болѣе состоятельныхъ увеличилось. Незастроенные участки, которые нерѣдко спекулянты долго оставляютъ въ прежнемъ состояніи, при новой формѣ подверглись значительному налоговому обремененію: въ одной общинѣ, гдѣ прежде при Ertragsteuer на незастроенную собственность выпадало лишь 3% всей суммы налога, остальная же часть, 97%, приходилась на застроенную землю, съ введеніемъ новаго способа обложенія на незастроенную землю выпало 36,5% всего налога, а на застроенную — 63,5%. Слѣдовательно, эта форма должна будетъ побуждать къ застройкѣ участковъ и тѣмъ самымъ къ улучшенію жилищныхъ условій въ городахъ. Министерства сообщаютъ, что новая форма поземельнаго обложенія «по общей стоимости» введена въ 71 городскихъ общинахъ (напр., Шарлоттенбургъ, Штетинъ, Бреславль, Аахенъ, Магдебургъ и т. д.) и 53 сельскихъ (см. «Извѣст. Моск. Гор. Думы», 1904, октябрь, стр. 165). Теперь этотъ способъ сильно распространился (см. Denkschrift въ Zeitschrift d. preuss. Stat. Bureau, 1904). Возстановляя обложеніе по стоимости, община упрощаетъ операцію оцѣнки (при оцѣнкѣ по доходности крупный процентъ дохода поглощаютъ раздутые расходы). При новомъ же способѣ предлагаютъ (Дамашке) предоставить общинѣ право выкупать участки по той оцѣнкѣ, которую объявилъ самъ владѣлецъ: это будетъ гарантировать общину отъ слишкомъ низкой оцѣнки.

Циркуляромъ Мин. Фин. и Вн. Д. 1905 г. (22 ноября) рекомендуется общинамъ промысловое обложеніе строить на размѣрѣ капитала (оборотнаго и основного или только основного), чтобы промысловый налогъ покоился на такомъ же основаніи, какъ и поземельный (K. Keller. «Die Besteuerung der Gebäude und Baustellen», стр. 13).

Мы разсмотрѣли три ярко очерченныхъ налоговыхъ системы. Одна (англійская), выросшая исторически, въ которой такъ и чувствуются корни прошлаго: сборы первоначально взимались какъ добровольныя приношенія; теперь же сборы разныхъ наименованій все болѣе и болѣе консолидируются около налога для бѣдныхъ. Другая система (французская) — искусственно построенная сразу. Отсюда первая — не систематична: обложеніе развивается здѣсь на пестромъ колотнѣ исторически сложившихся административныхъ подраздѣленій Англіи; союзы причудливо перемѣшаны между собой. Другая — крайне симметрична, не развивается, а развертывается передъ нами на правильномъ фонѣ административныхъ подраздѣленій Франціи, созданныхъ во время французской революціи. Англійская система выросла вмѣстѣ съ англійскимъ мѣстнымъ самоуправленіемъ; она свободна въ своемъ развитіи, оттого и требованія жизни ярко отражаются на ней: простымъ свободнымъ соглашеніемъ создаются здѣсь особые финансовые организмы. Французская же система — дитя административной опеки надъ самоуправленіемъ: она неподвижна въ своихъ очертаніяхъ, ей строго опредѣлены

извѣстныя рамки, строго предписаны извѣстныя формы, указаны предѣлы эксплуатаціи источниковъ.

Третья система (прусская) — автономная, наиболѣе запечатлѣвшая современныя тенденціи мѣстнаго обложенія. Коммунальный актъ Пруссіи построенъ такъ, что даетъ возможность, гдѣ это нужно, примѣнить принципъ возмездности услугъ: онъ требуетъ преимущественнаго обложенія прироста поземельной цѣнности, разъ этотъ приростъ имѣется въ наличности. Реформа развязываетъ руки у муниципалитетовъ относительно приращенной цѣнности, но не связываетъ ихъ и относительно общеимущественной массы, которой располагаютъ плательщики. Широкая автономія мѣстнаго финансоваго строя необходима: только такимъ путемъ даннымъ масштабомъ община лучше всего можетъ использовать предоставленные ей источники, лучше всего можетъ скомбинировать оба принципа — принципъ налогоспособности и возмездности услугъ. Но община не безконтрольна: государство имѣетъ извѣстный контроль надъ ея хозяйствомъ — это вызывается тѣмъ, что въ государствѣ больше шансовъ, что нейтральныя группы могутъ уравновѣсить борьбу партій, не дать болѣе сильной использовать свою побѣду; въ меньшемъ же союзѣ больше опасности, что не найдется такого противовѣса: всѣ сдерживающіе элементы здѣсь играютъ меньшую роль. И государство, какъ цѣлое, создаетъ обыкновенно извѣстныя нормы, въ предѣлахъ которыхъ мѣстные союзы распредѣляютъ между плательщиками налоговое бремя. До реформы 1893 года общины Пруссіи питались крошками, падавшими отъ сытнаго стола, который былъ предоставленъ государственному бюджету. Актомъ этого года впервые общинному бюджету отведено самостоятельное значеніе и даны обильные источники.

То же направленіе въ эволюціи прямыхъ налоговъ можно замѣтить и въ другихъ государствахъ Западной Европы — въ Австріи, Баваріи, Гессенъ-Дармштадтѣ и др. Въ Австро-Венгріи намѣчено введеніе общеподоходнаго налога и устраненіе реальныхъ изъ государственнаго бюджета, но здѣсь проведеніе этой реформы должно дать крупный дефицитъ въ государственномъ бюджетѣ, и поэтому правительство проводитъ ее только постепенно [1]).

Мѣстные финансы Россіи [2]).

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

Понятіе о земскихъ повинностяхъ принадлежитъ собственно XIX в. Хотя нѣкоторыя повинности, соотвѣтствующія нынѣшнимъ земскимъ, возникли очень давно, а въ XVII и XVIII вв. онѣ были уже весьма обременительны для населенія, но въ законодательствѣ этого времени не проводилось различія между повинностями, отбываемыми въ пользу государства и въ пользу извѣстной мѣстности. Какого-либо опредѣленнаго порядка для отбыванія повинностей, впослѣдствіи ставшихъ земскими, также не было. Правительство заботилось только о томъ, чтобы извѣстныя потребности были удовлетворены, но *какъ* — это не указывалось: такъ же, какъ въ сферѣ взиманія налоговъ въ свою пользу,

[1]) См. мою книгу «Главнѣйшія теченія въ развитіи прямого обложенія въ Германіи», М, 1899.

[2]) При составленіи этого отдѣла авторъ пользовался записками Департ. Окладныхъ Сборовъ и трудами комиссіи по земскимъ повинностямъ. Это лучшее, что мы имѣемъ по данному вопросу въ русской литературѣ, и матеріалы эти очень цѣнны.

его интересовала лишь сумма поступленій, а не то, какъ деньги собирались. Ни одна повинность не была строго опредѣлена ни въ своихъ размѣрахъ, ни въ способахъ исполненія; и то и другое зависѣло въ значительной степени отъ усмотрѣнія или мѣстныхъ правительственныхъ агентовъ или лицъ, выбиравшихся самимъ населеніемъ, что открывало полный просторъ для всякаго рода злоупотребленій и притѣсненій обывателей. Единственнымъ удобствомъ этого являлись широкія права населенія по распредѣленію сборовъ и повинностей: во внутреннія раскладки правительственная власть обыкновенно не вмѣшивалась. Однако къ концу XVII вѣка встрѣчаются попытки центральной власти ограничить права обывателей по производству раскладокъ. Такъ, указомъ 1699 г. городскимъ обывателямъ предоставлялось разверстывать всякаго рода повинности по собственному усмотрѣнію не иначе, какъ подъ условіемъ уплаты въ казну двойного оклада.

Къ числу повинностей, удовлетворявшихся за счетъ мѣстныхъ источниковъ, въ XVIII вѣкѣ принадлежали: воинскія — постой и подводная повинность; содержаніе почтъ, путей сообщенія, мѣстнаго управленія, помѣщеніе, содержаніе и препровожденіе арестантовъ и др. Центральное правительство даже само не знало, какія повинности существуютъ въ каждой губерніи, какъ онѣ отбываются и насколько обременительны для населенія.

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

Въ положеніи 1805 года подъ именемъ земскихъ разумѣются повинности, отбываемыя всѣмъ населеніемъ каждой губерніи отдѣльно отъ остальныхъ. Но это понятіе впослѣдствіи не было выдержано: земскія повинности вообще, въ особенности же почтовая и дорожная, ложились на населеніе весьма неравномѣрно — для губерній богатыхъ, съ густымъ населеніемъ онѣ не были обременительны, для губерній же бѣдныхъ, съ обширными незаселенными пространствами, онѣ были крайне отяготительными. Поэтому правительство установило въ 1834 г. *общій вспомогательный земскій сборъ*, изъ котораго покрывалась часть земскихъ расходовъ въ бѣдныхъ губерніяхъ. Такимъ образомъ получился земскій сборъ, который несло *все населеніе* государства, а не отдѣльныя губерніи. Путаницѣ понятія о земскихъ повинностяхъ много способствовало также и то, что на счетъ земства относились расходы сословные, напримѣръ, содержаніе канцелярій предводителей дворянства, и нѣкоторые общегосударственные: напримѣръ, указомъ 1835 г. было повелѣно повысить оклады содержанія чинамъ земской полиціи, предсѣдателямъ палатъ гражданскаго и уголовнаго суда, и сумму, необходимую для покрытія этихъ издержекъ, отнести на земскія средства по недостатку средствъ государственнаго казначейства. По недостатку средствъ особаго строительнаго капитала единовременные расходы на постройку присутственныхъ мѣстъ и тюремъ стали часто покрываться также изъ земскихъ сборовъ; содержаніе арестантовъ, по недостатку средствъ у правительства, было опять-таки возложено на земство. Такимъ образомъ, въ первой половинѣ XIX вѣка не было еще яснаго понятія о земскихъ повинностяхъ: законъ относилъ къ нимъ нерѣдко, по недостатку средствъ государственнаго казначейства, повинности самаго разнообразнаго характера — общегосударственнаго, мѣстнаго и сословнаго.

Предметы расходовъ и необходимые для ихъ покрытія сборы опредѣлялись по закону 1805 года особыми по каждой губерніи смѣтами

и раскладками. Сборы, не вошедшіе въ раскладку, воспрещались. Смѣты расходовъ на земскія потребности должны были составляться коллегіальнымъ присутствіемъ изъ губернатора, вице-губернатора, губернскаго предводителя дворянства и депутатовъ отъ городского общества. Онѣ предъявлялись по закону дворянскому собранію, которое разсматривало ихъ совмѣстно съ депутатами отъ купечества. Губернаторамъ предписывалось заблаговременно приготовлять отчеты о земскихъ повинностяхъ и представлять ихъ упомянутымъ депутатамъ и дворянскому собранію тотчасъ по его открытіи. Этого требовалъ законъ, но не то происходило на дѣлѣ. Отчеты никогда не были сводимы начальствомъ: губернаторъ встрѣчалъ депутатовъ привѣтствіемъ, что отчеты не готовы и что онъ проситъ ихъ погостить въ губернскомъ городѣ, пока канцелярія пробѣлитъ и провѣритъ отчеты окончательно (*Васильчиковъ* «О самоуправленіи», т. III, 1871 г., стр. 201). «Тѣ изъ депутатовъ, которые знали, въ чемъ дѣло, отправлялись прямо къ начальнику губернской канцеляріи и, подписавъ листъ бумаги, гдѣ свидѣтельствовалось о разсмотрѣніи отчета, отправлялись въ обратный путь». Но бывали и ретивые депутаты, которые, принимая свои обязанности къ сердцу, непремѣнно желали проникнуть въ эти канцелярскія тайны, и съ ними разыгрывались длинныя представленія; послѣ многихъ дней и недѣль, наконецъ, вносились письменныя и даже печатныя смѣты и отчеты въ собраніе, приведенное эмиграціей большей части членовъ въ самый тѣсный кружокъ.

Смѣта обыкновенно начиналась статьей зачетовъ остатковъ отъ предшествующаго трехлѣтія, затѣмъ слѣдовали смѣтныя исчисленія, всегда по примѣру прежнихъ лѣтъ, и въ концѣ выводился, опять по примѣру прежнихъ лѣтъ, остатокъ. Но предложеніе объ уменьшеніи текущихъ окладовъ за счетъ этихъ остатковъ считалось одной изъ самыхъ дерзкихъ попытокъ къ потрясенію правительственной власти... Этихъ остатковъ въ дѣйствительности никогда не было налицо: они, по мѣрѣ накопленія, поступали въ какую-то негласную экономію, недоступную ни губернскому начальству, ни земскимъ присутствіямъ и собраніямъ. (203). Среди расходовъ были статьи несообразныя: въ Новгородской губерніи въ теченіе 20 лѣтъ платилось по 3 или 4 тысячи рублей на ремонтъ упраздненной фабрики, которая все это время чинилась. Въ одинъ изъ Высочайшихъ проѣздовъ ассигновано было на постройку станціи 16.000 рублей единовременно, но эта сумма взыскивалась 6 — 9 лѣтъ ежегодно, а самая постройка никогда не производилась. Многіе мосты, на содержаніе коихъ отпускались суммы, никогда не могли быть отысканы (203). «Цѣлые тракты состояли, можно сказать, въ откупномъ содержаніи у мѣстныхъ исправниковъ или строительныхъ комиссій, которыя получали за исправленіе ихъ по нѣскольку тысячъ рублей и съ вѣдома всѣхъ начальствъ чинили ихъ всегда натурой нарядомъ обывателей, и то только передъ проѣздомъ губернатора» (204).

Пользоваться подводами должны были только тѣ, кто имѣлъ на то право по закону, на дѣлѣ же всѣ эти благія предписанія далеко не исполнялись. Нечего уже говорить о томъ, что обывательскія подводы были къ услугамъ всѣхъ, получавшихъ какіе-нибудь бланки отъ становыхъ приставовъ, воинскихъ начальниковъ (губернаторы снабжали и ихъ бланками). Нерѣдко поэтому на обывательскихъ подводахъ разъѣзжали канцелярскіе служители, письмоводители и т. д., при чемъ лица эти зачастую не прочь были проѣхаться, не платя прогоновъ. Ѣзжали безплатно по театральнымъ афишамъ, пользуясь темнотой населенія. Воинскіе начальники, расположенные къ своимъ подчиненнымъ, умѣли

и ихъ награждать бланками для разъѣздовъ на обывательскихъ подводахъ. Офицеры пользовались этими подводами и для своихъ надобностей, а иногда предоставляли ихъ своимъ женамъ; даже и деньщики, случалось, ѣздили на нихъ за провизіей для офицерскаго стола. Словомъ, бланки для проѣздовъ на обывательскихъ подводахъ выдавались въ большинствѣ случаевъ не губернаторами, и не за ихъ подписью, а становыми приставами, воинскими начальниками .. а иногда и ихъ письмоводителями. Эксплуатація простого люда была при этомъ самая широкая: подводчики, боясь отвѣтственности, готовы были везти по всякому клочку писаной или печатной бумаги даже безъ прогоновъ. Былъ случай, что одинъ чиновникъ проѣхалъ весь уѣздъ, получая вездѣ обывательскихъ лошадей по предъявленіи афиши нижегородскаго театра.

Кодификаціоннымъ закономъ 13 іюля 1851 года, который подвелъ итоги предшествующему законодательству, устанавливается дѣленіе земскихъ повинностей на: 1) общегосударственныя — идущія на удовлетвореніе потребностей, общихъ всѣмъ частямъ Имперіи, и потому удовлетворяемыя посредствомъ сбора со всего государства; 2) мѣстныя — удовлетворяющія мѣстнымъ потребностямъ одной или нѣсколькихъ губерній; средства для такихъ повинностей собираются со всѣхъ обитателей только этихъ губерній и 3) частныя.

Къ *общегосударственнымъ* земскимъ повинностямъ по закону 1851 года были отнесены: почтовая; дорожная — устройство между губерніями шоссе; этапная — помѣщенія арестантскихъ ротъ. Къ *губернскимъ:* дорожная — дорожныя сооруженія внутри губерніи; помѣщенія мѣстнаго гражданскаго управленія и др. Къ *частнымъ* отнесены повинности сословныя — дворянскія.

Вводя понятіе о повинностяхъ земскихъ государственныхъ, законъ допускалъ весьма неудобную полумѣру: цѣлый рядъ расходовъ, не отличавшихся отъ другихъ, покрываемыхъ изъ общихъ средствъ казны, назначался особо отъ государственной росписи, удовлетворялся изъ спеціальныхъ источниковъ и подлежалъ особому порядку отчетности, мало гарантировавшему правильное употребленіе суммъ. Государственныя земскія повинности — это абсурдъ, contradictio in abjecto. Ихъ существованіе въ мѣстномъ хозяйствѣ того времени объясняется крайнимъ недостаткомъ у государства не только средствъ, но и органовъ для надлежащаго выполненія лежащихъ на немъ задачъ. Средства казны были въ то время не велики и вслѣдствіе неэластичности системы налоговъ не могли быть быстро увеличены, обращеніе же на ея средства новаго, измѣнчиваго въ своихъ размѣрахъ расхода, представлялось съ бюджетной точки зрѣнія опаснымъ. Поэтому существованіе такого подвижного источника, какъ государственный земскій сборъ и земскій бюджетъ, оказалось очень выгоднымъ для фиска: при возникновеніи новыхъ расходовъ онъ могъ прибѣгать къ этому источнику, не устанавливая новыхъ налоговъ. Въ странѣ же съ хорошо устроенною системой налоговъ вопросъ о покрытіи новыхъ расходовъ рѣшается очень просто, напримѣръ, въ Англіи путемъ увеличенія ставокъ подоходнаго налога.

И въ періодъ съ 1851 по 1863 годъ правительство продолжало относить удовлетвореніе общегосударственныхъ потребностей на счетъ земскихъ средствъ: на земство обращены были расходы по выдачѣ пенсій и пособій чинамъ земской полиціи, по дополнительному штату государственной канцеляріи, расходы на отопленіе и освѣщеніе бригадныхъ и полковыхъ библіотекъ, батарейныхъ школъ, сборныхъ, учеб-

ныхъ и караульныхъ избъ. Иногда указывалось, что извѣстные расходы относятся на земскія средства временно, до изысканія источника, но обыкновенно источниковъ и позднѣе не отыскивалось, и расходъ оставался на земствѣ. Такъ, въ 1858 году повелѣно было производить изъ земскихъ суммъ содержаніе чинамъ корпуса Инженеровъ Путей Сообщенія, командированнымъ въ распоряженіе генералъ-губернатора Западной Сибири до преобразованія тамъ строительной и дорожной части. Но когда это преобразованіе въ Западной Сибири совершилось, указанный расходъ былъ все-таки оставленъ попрежнему на земствѣ подъ тѣмъ предлогомъ, что преобразованіе неокончательно. Государственныя повинности преобладали въ земскомъ бюджетѣ: въ 1860—1862 гг. онѣ составляли 19.381.242 руб. изъ 23.614.415 руб. всѣхъ земскихъ сборовъ.

Смѣты расходовъ на мѣстныя повинности и раскладка необходимыхъ средствъ по закону *1851* года производились комитетомъ земскихъ повинностей, который образуется подъ предсѣдательствомъ мѣстнаго губернатора изъ губернскаго и уѣздныхъ предводителей и депутатовъ дворянства, предсѣдателя казенной палаты, управляющихъ палатою государственныхъ имуществъ и удѣльною конторой, городского головы губернскаго города и депутатовъ отъ прочихъ городовъ.

О дѣятельности этихъ комитетовъ комиссія, образованная при Министерствѣ Внутреннихъ Дѣлъ въ 1859 году, говоритъ, что эти собранія, лишенныя всякой дѣйствительной власти, собирающіяся разъ въ три года и то на короткое время, не имѣютъ физической возможности не только разобрать отчеты и смѣты, но даже прочесть ихъ; что смѣты утверждаются и измѣняются высшимъ правительствомъ безъ всякаго соображенія съ мнѣніями комитетовъ; что немногія замѣчанія, которыя успѣваютъ сдѣлать члены комитета, большей частью даже не просматриваются; что поэтому мѣстные представители потеряли всякую энергію и заботливость о своемъ дѣлѣ и только машинально подписываютъ дѣла. «Городскіе депутаты, — говоритъ эта комиссія, — суть лица, ровно ничего не дѣлающія и безгласныя; нѣкоторыя изъ нихъ подписываются напередъ на бланковыхъ листахъ, чтобы только скорѣе уѣхать. Такимъ образомъ, комитетъ въ сущности дѣлается только мѣстомъ формальной канцелярской работы, а дѣлопроизводитель — его главнымъ дѣйствующимъ лицомъ. Это положеніе въ нѣкоторыхъ губерніяхъ развилось до того, что предъявленіе замѣчаній противъ приготовленныхъ заранѣе отчетовъ, смѣтъ и раскладокъ считается *безпорядкомъ* и лишнею тратой времени, выслушивается нетерпѣливо и, послѣ нѣкоторыхъ толковъ, хотя бы и довольно шумныхъ, дѣло оканчивается все-таки подписаніемъ представленныхъ бумагъ, а безпокойный членъ подвергается даже укору товарищей за задержку времени».

Что касается средствъ для земскихъ расходовъ, то они получались въ это время, главнымъ образомъ, отъ *подушной подати*, и только незначительная часть получалась отъ обложенія торговли и промысловъ и отъ земли. Составъ земскаго доходнаго бюджета по смѣтамъ на 1860—1862 гг.: съ земель — 1.872.522 руб., съ промышленности и торговли — 976.831 руб., отъ подушнаго налога — 20.759.062 руб., а всего — 23.614.415 руб.

Такимъ образомъ, хотя въ 1850-хъ годахъ мѣстные финансы назывались земскими, но они имѣли сословный или сословно-бюрократическій характеръ (*В. Ивановскій.* «Опытъ изслѣдованія дѣятельности органовъ земскаго самоуправленія въ Россіи», изд. 1884 г.). Значеніе земскихъ финансовъ, какъ таковыхъ, утрачивается еще и потому, что лица, на которыхъ была возложена обязанность разсматри-

вать отчеты и смѣты, далеко не являлись представителями всего мѣстнаго населенія. Составъ комитета земскихъ повинностей былъ бюрократическій и аристократическій, но сословіе, наиболѣе обложенное всякаго рода земскими сборами, вовсе не участвовало въ завѣдываніи земскими финансами, — крестьяне являлись тогда сословіемъ безправнымъ, порабощеннымъ, — между тѣмъ оно несло всю тяжесть налогового бремени, которое только отчасти раздѣлялъ съ нимъ и торговый классъ.

Въ 1864 году были введены нынѣшнія земскія учрежденія[1]). Временными правилами 1 января этого года устанавливается новый взглядъ на земскія повинности: сохраняя прежнее дѣленіе ихъ на общегосударственныя, мѣстныя и частныя, временныя правила относятъ къ земскимъ повинностямъ только повинности второго разряда.

Государственныя земскія повинности превратились въ родъ *государственнаго обложенія:* не имѣя вовсе земскаго характера, онѣ поглощали гораздо больше средствъ, чѣмъ тѣ, которыя расходовались на мѣстныя потребности. Такимъ образомъ государственные налоги одинъ разъ взимались подъ своимъ настоящимъ именемъ, а другой — подъ именемъ налоговъ земскихъ. Закономъ 1864 года государственныя земскія повинности вовсе изъемлются изъ вѣдѣнія земскихъ учрежденій и впредь, до перенесенія ихъ въ 1874 году въ государственную роспись, онѣ остаются на обязанности начальниковъ губерній и особыхъ о земскихъ повинностяхъ присутствій.

Частныя повинности переданы въ завѣдываніе обществъ, до коихъ онѣ относятся. Къ *земскимъ* повинностямъ закономъ 1864 года отнесены только повинности мѣстныя.

Далѣе, такъ какъ центръ мало знаетъ мѣстныя нужды и такъ какъ завѣдываніе земскимъ хозяйствомъ лучше всего поручить лицамъ, заинтересованнымъ въ успѣшномъ его веденіи и въ удовлетвореніи главнѣйшихъ потребностей населенія, то въ виду этого уѣзды получили самостоятельность въ финансовомъ хозяйствѣ; временныя правила признаютъ на ряду съ *губернскими* также и *уѣздныя* земскія повинности. Заботы объ удовлетвореніи тѣхъ и другихъ возлагаются на губернскія и уѣздныя земскія учрежденія, при чемъ въ законѣ не указаны основанія для распредѣленія потребностей на эти двѣ категоріи: по статьѣ 63 § 1 «Положенія о земскихъ учрежденіяхъ» губернское земство раздѣляетъ повинности на губернскія и уѣздныя. По даннымъ, собраннымъ комиссіей Бунге по пересмотру узаконеній о земскомъ обложеніи, расходы *губернскаго* земства составляли въ 1880-хъ годахъ отъ 9% до 41% всѣхъ земскихъ расходовъ: Московское губернское земство расходовало 41%, Калужское — 36%, Казанское — 33%[2]). Расходы по категоріямъ расходованія между губернскимъ и уѣздными земствами раздѣлены были очень различно: на губернскій счетъ въ 1880-хъ годахъ было принято 86% всѣхъ расходовъ по общественному призрѣнію и 53% по дорожной повинности. Но дѣятельность земскихъ учрежденій до сихъ поръ не выработала однообразнаго пріема по разграниченію расходовъ на губернскіе и уѣздные; нѣтъ ни одной повинности, которая не была бы то губернскою, то уѣздною. Перенесеніе

---

[1]) Изложенное дальше касается только тѣхъ губерній, гдѣ введены земскія учрежденія.

[2]) Въ 1903 г. расходы губернскихъ земствъ составляли отъ 23,9% до 48,9% всѣхъ земскихъ расходовъ. Бессарабское губ земство расходовало 48,9%, Самарское — 45,7%, Московское — 45%, Херсонское — 42,5%

расхода со смѣты уѣзднаго земства въ смѣту губернскаго является теперь нерѣдко формой воспособленія нуждающимся уѣзднымъ земствамъ. Иногда же даются уѣзднымъ земствамъ прямыя пособія изъ губернскихъ суммъ, напримѣръ, по народному образованію и медицинской части въ Херсонской губерніи. Дѣло въ томъ, что губернское земство находится въ лучшемъ положеніи по отношенію къ средствамъ, чѣмъ уѣздное: въ первомъ всегда есть, на ряду съ бѣдными уѣздами, и болѣе состоятельные, которые легче могутъ вынести тяжесть налоговъ, тогда какъ въ нѣкоторыхъ бѣдныхъ уѣздахъ обложеніе доходитъ до 30—40% съ доходности земли [1]).

Временными правилами 1 января 1864 года введено также дѣленіе *потребностей* на *обязательныя*, удовлетвореніе которыхъ насчетъ земскихъ сборовъ установлено закономъ, и *необязательныя*, устанавливаемыя по усмотрѣнію самихъ земскихъ учрежденій.

Временными правилами, далѣе, нѣкоторыя потребности были исключены изъ состава земскихъ: по содержанію нѣкоторыхъ путей сообщенія, имѣющихъ государственное значеніе, по устройству и содержанію зданій губернскихъ и уѣздныхъ присутственныхъ мѣстъ и др. Но впослѣдствіи, подъ давленіемъ недостатка въ средствахъ и неэластичности государственной росписи, правительство вернулось къ своей прежней политикѣ — отнесенію на счетъ земства нѣкоторыхъ чисто-государственныхъ потребностей. Такъ, по судебнымъ уставамъ 20 ноября 1864 года на земскія средства отнесены расходы по содержанію мировыхъ судебныхъ установленій и помѣщеній для заключенія лицъ, арестуемыхъ по приговорамъ мировыхъ судей, а также расходы по квартирному и разъѣздному довольствію судебныхъ слѣдователей. Далѣе, на счетъ земствъ отнесены расходы по устройству и найму домовъ для становыхъ приставовъ, уѣздныхъ исправниковъ и ихъ помощниковъ.

Военное Министерство въ 1872 году входило въ Государственный Совѣтъ съ предложеніемъ установить для семействъ нижнихъ отпускныхъ чиновъ, призываемыхъ въ военное время на службу, воспособленіе въ видѣ квартирнаго довольствія и продовольственнаго пайка, частью отъ земства и городовъ, частью отъ казны. Государственный Совѣтъ въ виду *большого расхода*, вызываемаго этой мѣрой, призналъ необходимымъ возложить обезпеченіе вышеозначенныхъ семействъ на мѣстныя городскія и земскія учрежденія.

Въ 1877 году по случаю войны съ Турціей размѣръ этого довольствія долженъ былъ увеличиться, но правительство все-таки не нашло возможнымъ взять на себя эти расходы, а возложило на земство безплатное продовольствіе натурою или деньгами женъ и дѣтей означенныхъ нижнихъ чиновъ. Помѣщеніе же этихъ лицъ, а равно и призрѣніе прочихъ ближайшихъ родственниковъ чиновъ запаса было возложено на городскія и сельскія общества. Государственный Совѣтъ полагалъ, «что живое участіе земства, городскихъ и сельскихъ обществъ къ судьбѣ нуждающихся въ призрѣніи лучше всякаго закона можетъ обезпечить удовлетвореніе ихъ насущныхъ нуждъ» [2]).

Относительно другого расхода, отнесеннаго по уставу о воинской повинности 1874 года на земство, а именно — по найму, отопленію и освѣщенію помѣщеній для воинскихъ присутствій, комиссія для раз-

---

[1]) Правда, оцѣнка земли очень приниженная.

[2]) 38 статья обѣщаетъ семьямъ погибшихъ воиновъ «безплатное помѣщеніе съ отопленіемъ отъ города или селенія и продовольствіе натурой или деньгами отъ земства, въ размѣрѣ одного пуда двадцати фунтовъ муки, десяти фунтовъ крупы и четырехъ фунтовъ соли на семью».

работки новаго положенія и личной воинской повинности разсуждала, «что этотъ расходъ слѣдовало бы отнести на счетъ казны; но на общегосударственныя средства необходимо относить только такіе расходы, которые требуютъ наибольшей равномѣрности въ распредѣленіи ихъ на все населеніе, въ тѣхъ же случаяхъ, когда расходъ удобнѣе и выгоднѣе для самого населенія можетъ быть удовлетворенъ изъ мѣстныхъ источниковъ, не слѣдуетъ обращаться къ общегосударственнымъ средствамъ; поэтому означенный расходъ отнесенъ на счетъ земства». Безъ сомнѣнія, государственныя потребности, которыя могутъ быть лучше выполнены мѣстными учрежденіями, должны быть относимы къ земскимъ, но почему, однако, обезпеченіе воинскихъ присутствій помѣщеніями выгоднѣе и удобнѣе удовлетворить изъ мѣстныхъ источниковъ, и почему этотъ расходъ не требуетъ правильнаго распредѣленія на все государство — это осталось невыясненнымъ.

Тѣмъ же уставомъ на счетъ земства были отнесены путевое и квартирное довольствіе предсѣдателей и членовъ отъ земства присутствій по воинской повинности, содержаніе лицъ, завѣдующихъ дѣлопроизводствомъ уѣздныхъ, окружныхъ и городскихъ воинскихъ присутствій, а также отпускъ симъ присутствіямъ дополнительной суммы на канцелярскіе расходы сверхъ суммъ, отпускаемыхъ изъ казны на этотъ предметъ. На земства же были отнесены въ 1893 году расходы по оцѣнкѣ недвижимыхъ имуществъ, облагаемыхъ земскими сборами, хотя этой оцѣнкой предполагаетъ воспользоваться и государство (см. далѣе). Въ 1894 г. изъ общей суммы земскихъ расходовъ въ 60,3 мил. руб. на долю необязательныхъ расходовъ приходилось 35,7 мил. руб., а на долю обязательныхъ — 24,5 мил. руб., т.-е. 40,7%.

За послѣднее время замѣчается обратная тенденція — снять съ земства удовлетвореніе потребностей общегосударственнаго характера. Такъ, по судебнымъ уставамъ на земскій бюджетъ было отнесено, между прочимъ, содержаніе мировыхъ учрежденій и помѣщеній для лицъ, арестуемыхъ по приговорамъ мировыхъ судей. Возложеніе на земство названныхъ расходовъ находилось въ связи съ предоставленіемъ земствамъ права выбора мировыхъ судей и назначенія въ предѣлахъ, установленныхъ закономъ, жалованья служащимъ въ мировыхъ учрежденіяхъ. Мировыя судебныя установленія имѣли, слѣдовательно, характеръ земскихъ. Закономъ 12 іюля 1889 года былъ введенъ институтъ земскихъ начальниковъ, къ которымъ до извѣстной степени перешли функціи мировыхъ судей. Земскіе начальники уже не имѣютъ связи съ земствомъ: они назначаются правительствомъ и отъ него получаютъ жалованье. Но расходы по содержанію земскихъ начальниковъ не были сняты съ земствъ: земскія учрежденія по закону 12 іюля 1889 года обязаны уплачивать казнѣ пособія въ размѣрѣ прежнихъ ихъ ассигнованій на содержаніе мировыхъ установленій по смѣтамъ на 1889 годъ. Эти пособія были довольно значительны — около 5 милліоновъ рублей, т.-е. около 10% всѣхъ тогдашнихъ смѣтныхъ назначеній для 34 губерній, гдѣ введено земство. Но, вмѣстѣ съ измѣненіемъ характера расходовъ на судебныя установленія, измѣнилось и отношеніе къ нимъ земствъ. Прежде земство само уплачивало судьямъ и, если бы оно не уплатило жалованья, то судьи не стали бы служить; теперь земство уплачиваетъ казнѣ и знаетъ, что заплатитъ ли оно или нѣтъ, земскіе начальники въ уѣздѣ будутъ. Нѣкоторыя земства поэтому и не платили: по Нижегородской губерніи сумма пособія земства казнѣ равнялась 148 тыс. руб., а недоимка — 440 тыс. руб.; по Пензенской окладъ — 126 тыс., а недоимка — 357 тыс. руб.

Между тѣмъ неурожай 1891 года и низкія цѣны 1892 и 1893 гг. тяжело отразились на сельскомъ хозяйствѣ вообще и въ особенности на положеніи частныхъ землевладѣльцевъ, такъ какъ вообще крестьяне менѣе терпятъ отъ низкихъ цѣнъ. Явился сельско-хозяйственный кризисъ. Правительство старалось облегчить его, поддержать сельское хозяйство, но это возможно было только удешевленіемъ стоимости производства хлѣба. Однимъ же изъ средствъ удешевить хлѣбъ было удешевленіе перевозки его, другими словами, улучшеніе путей сообщенія, устройство колесныхъ дорогъ — необходимо было, какъ говорилъ министръ финансовъ, сдѣлать Россію «проѣзжей». Значеніе же проселочныхъ дорогъ можно видѣть изъ слѣдующаго. Въ С. Америкѣ, въ штатѣ Иллинойсѣ, по изслѣдованію положенія проселочныхъ дорогъ оказалось, что только въ теченіе одной четверти года лошадь можетъ везти полный грузъ, въ другую же четверть лишь $^2/_3$ груза. Причина этого лежитъ въ дурномъ устройствѣ проселочныхъ дорогъ. Слѣдовательно, улучшеніе путей сообщенія могло бы значительно понизить издержки по перевозкѣ грузовъ. Кромѣ того, при хорошихъ путяхъ сообщенія фермеръ для поѣздки на рынокъ могъ бы выбирать такіе дни, когда онъ не можетъ работать на полѣ, между тѣмъ, какъ теперь именно при дурной погодѣ и нельзя пользоваться путями сообщенія вслѣдствіе того, что послѣдніе дѣлаются тогда вовсе непроѣзжими. Если по приблизительной выкладкѣ вьючная лошадь въ годъ можетъ заработать 150 долларовъ (300 рублей), при условіи, если она будетъ возить полный грузъ, то при дурныхъ путяхъ сообщенія она можетъ заработать не болѣе $^2/_3$ этой суммы, т.-е. 100 долл. Слѣдовательно, благодаря только дурнымъ путямъ сообщенія, фермеры теряютъ по 50 долл. въ годъ. Правда, проф. Еlу оцѣниваетъ эти потери лишь въ 15 долл., но даже и по этому послѣднему расчету потери одного штата Иллинойса отъ меньшей утилизаціи лошадиной силы опредѣляются въ цѣлыхъ 15 мил. долл., т.-е. въ 30 мил. рублей.

Проведеніе колесныхъ путей всего лучше было возложить на земства, но для этого нужны были средства: земства же тратили на проведеніе и содержаніе дорогъ очень мало — въ 1890 году по 34 губерніямъ, гдѣ введено земство, было израсходовано на дороги 3.270 тыс. рублей, т.-е. 7% земскаго бюджета; въ неземскихъ губерніяхъ — 6%. Такимъ образомъ, съ одной стороны, земство доставляло казнѣ крупныя пособія на удовлетвореніе чисто-государственной потребности — на жалованье земскимъ начальникамъ, съ другой — оно не имѣло средствъ удовлетворить чисто-земскую потребность въ улучшеніи колесныхъ путей сообщенія. Вслѣдствіе этого закономъ 1 іюня 1895 года земства были освобождены отъ уплаты пособій казнѣ на содержаніе судебно-административныхъ учрежденій, образованныхъ по закону 12 іюля 1889 года, но съ тѣмъ, что освободившіяся суммы будутъ употреблены земствомъ на образованіе дорожныхъ капиталовъ.

На основаніи закона 1895 г. въ 34 земскихъ губ. ежегодно должно поступать на составленіе дорожнаго капитала 5 мил. 954 тыс. руб., а по 16 губ., гдѣ земскія учрежденія не введены, — 2.948 тыс. Съ 1896 г. по 1901 на суммы дорожнаго капитала устроено дорогъ съ каменной одеждой 2.499,6 верстъ — изъ нихъ 2.127,5 въ земскихъ губ. и 371,91 въ неземскихъ. Израсходовано по 1 января 1901 года суммъ дорожнаго капитала въ 34 земскихъ губерніяхъ 19 мил. руб., а въ 16 неземскихъ 2.421 тыс., всего же 21.431 тыс. («Россія въ дорожномъ отношеніи». *Мейенъ*). Съ 1896 по 1903 г. въ 34 зем. губ. изъ 47,5 мил. руб., поступившихъ за 7 лѣтъ суммъ на образованіе дорожныхъ капиталовъ, было затрачено на дороги 31,9 мил. руб. («Гужевые и водные

пути», состав. *П. И. Рудченко* въ «Сводахъ труд. мѣстн. комитетовъ», Пет., 1904 г.).

Но и теперь еще на земскія средства удовлетворяется много чисто-государственныхъ повинностей, которыя слѣдовало бы отнести на счетъ государственнаго казначейства.

Переходя къ источникамъ, изъ которыхъ земства черпаютъ средства для удовлетворенія своихъ потребностей, нужно замѣтить, что при учрежденіи земства исходили изъ полнаго довѣрія къ этому институту, поэтому, при начертаніи правилъ о земскомъ обложеніи, земству былъ предоставленъ широкій просторъ. Никакихъ оцѣночныхъ нормъ не было предписано: просто предоставлялось земству покрывать свои расходы путемъ сборовъ съ недвижимыхъ имуществъ въ городахъ и уѣздахъ — съ земель, жилыхъ домовъ, фабричныхъ, заводскихъ и торговыхъ помѣщеній и т. д., а также съ документовъ на право торговли и промысловъ. Не только земству не было предписано обязательныхъ оцѣночныхъ нормъ, но даже и обязательныхъ предметовъ обложенія, а было лишь предоставлено право взимать налоги съ извѣстныхъ объектовъ, что, однако, не являлось обязанностью земства: оно могло облагать хотя бы только одинъ какой-нибудь источникъ. На опасность такого простора указывалъ тогда еще баронъ Корфъ, главноуправляющій 2-мъ отдѣленіемъ Собственной Его Императорскаго Величества канцеляріи: «Множество частныхъ интересовъ останутся безъ защиты противъ односторонних стремленій преобладающихъ въ немъ (земствѣ) партій». Онъ предлагалъ начертать земствамъ нормы для раскладки повинностей, или даже поручить губернскимъ земскимъ собраніямъ, въ первой же ихъ сессіи, составить точныя, постоянныя правила оцѣнки имуществъ съ тѣмъ, чтобы эти правила имѣли, впредь до измѣненія ихъ такимъ же порядкомъ, силу закона для самихъ земскихъ учрежденій.

Но эти предложенія были отвергнуты, и земствамъ предоставлена полная свобода. На основаніи ст. 11 врем. правилъ для земскихъ учрежденій по дѣламъ о земскихъ повинностяхъ, «общимъ основаніемъ размѣра обложенія служитъ цѣнность и доходность облагаемыхъ имуществъ; установленіе же подробностей раскладки предоставляется усмотрѣнію земскихъ учрежденій». Податная комиссія въ своемъ отзывѣ на проектъ врем. правилъ полагала нужнымъ предоставить въ финансовомъ отношеніи «полную свободу губернскому хозяйственному управленію, которое, состоя изъ представителей всѣхъ сословій и всѣхъ мѣстностей губерніи, всегда вѣрнѣе и справедливѣе можетъ опредѣлить, сколько слѣдуетъ взыскать съ того или другого уѣзда на общія губернскія потребности». Каковы же были результаты этого?

При изученіи самоуправленія въ каждомъ данномъ государствѣ недостаточно, какъ совершенно справедливо говоритъ проф. Ивановскій («Организація мѣстнаго управленія во Франціи и Пруссіи въ отношеніи различныхъ общественныхъ классовъ», 1886, стр. 42), ограничиваться лишь юридической стороной этой организаціи, т.-е. совокупностью нормъ, ее опредѣляющихъ, — необходимо изучать и фактическую соціальную сторону въ этой организаціи, т.-е. какова она въ дѣйствительности подъ вліяніемъ не только государственнаго, но и соціальнаго фактора, то-есть группировки общественныхъ силъ. Достаточно извѣстно, что въ нашихъ земствахъ представлены, главнымъ образомъ, интересы землевладѣльцевъ: составъ нашихъ земскихъ учрежденій въ настоящее время характеризуется слѣдующими цифрами, относящимися къ

30 земскимъ губерніямъ (безъ губерній Вятской, Пермской, Олонецкой и Вологодской):

Дворянъ и чиновниковъ	57,1	%
Отъ 2-го изб. собранія (разночинцевъ) . . .	13,3	%
Крестьянъ	29,6	%
	100,0	%

Между тѣмъ, какъ говоритъ въ другомъ своемъ трудѣ тотъ же авторъ, «уравнительность земскихъ налоговъ поставлена въ весьма существенную зависимость отъ того обстоятельства, воплощаетъ ли въ себѣ земское представительство интересы всего населенія». У насъ допущено неравномѣрное представительство, а отсюда — возможность неуравнительности земскаго обложенія. Мы вполнѣ присоединяемся къ слѣдующимъ словамъ того же проф. Ивановскаго: «Мы глубоко убѣждены, что послѣ закона самою первою и важною гарантіей уравнительности земскихъ налоговъ является правильная организація земскихъ учрежденій, представляющая въ себѣ все мѣстное населеніе; если этого нѣтъ, если въ мѣстныхъ представительныхъ органахъ законъ допускаетъ господство какого-нибудь одного сословія, какъ это имѣетъ мѣсто у насъ, то остальное населеніе ничѣмъ не гарантировано противъ неуравнительности земскихъ налоговъ» (100).

Даже отъ нашего административно-судебнаго учрежденія, Сената, не ускользнула эта зависимость распредѣленія налогового бремени отъ даннаго состава земскихъ собраній, «порядокъ переложенія тягости земскихъ сборовъ съ однихъ плательщиковъ на другихъ или съ однихъ родовъ имуществъ на другіе, смотря по случайному преобладанію въ земскихъ собраніяхъ гласныхъ отъ крупныхъ или мелкихъ землевладѣльцевъ, отъ городовъ или сельскихъ обществъ». Сенатъ мягко выражается, называя это случайнымъ составомъ земскихъ собраній, между тѣмъ оно не случайное явленіе, а постоянное, зависящее отъ дѣйствующаго избирательнаго права. Оно было констатировано и комиссіей, назначенной Н. Х. Бунге [1]) для пересмотра земскаго обложенія: «Въ настоящее время, — говорилось тамъ, — отдѣльная группа гласныхъ, достигнувъ преобладанія въ земскихъ собраніяхъ, можетъ не останавливаться передъ увеличеніемъ расходовъ, разсчитывая возложить ихъ на другія группы путемъ повышенной оцѣнки. Земскія управы могутъ въ интересахъ той или другой партіи увеличивать или уменьшать оцѣнку имуществъ лицъ (извѣстныхъ категорій) и такимъ образомъ расширять или суживать по произволу кругъ лицъ, пользующихся правомъ земскаго представительства». И, дѣйствительно, мы видимъ, что на первыхъ же порахъ земскія собранія, состоящія преимущественно изъ представителей землевладѣнія, пользуясь данной закономъ свободой, обнаружили склонность къ установленію сборовъ съ торговли и промышленности въ высшемъ размѣрѣ сравнительно съ другими предметами обложенія — одинъ уѣздъ хотѣлъ, напримѣръ, $^3/_4$ всѣхъ своихъ расходовъ покрыть сборами съ торговли и промышленности [2]). Для огражденія промышленности и торговли правитель-

[1]) Комиссія эта была образована въ 1885 году и работала до 1891 года; она выработала цѣлый проектъ измѣненій въ обложеніи земскими сборами. При изложеніи земскихъ финансовъ, какъ упомянуто, мы пользовались матеріалами, добытыми этой комиссіей. Это наиболѣе цѣнный источникъ.

[2]) Составъ земствъ оказываетъ вліяніе не только на финансовую политику, но и на всю политику земствъ. Въ зависимости отъ этого фактора одни земства развиваютъ широко народное образованіе, другія даютъ крупныя субсидіи госпи-

ство, вмѣсто того, чтобы измѣнить составъ земскихъ собраній, издало 21 ноября 1866 года законъ, ограничивающій право обложенія земства въ этомъ направленіи. Къ этому закону мы еще вернемся при разсмотрѣніи обложенія земскими сборами торговли и промышленности, а теперь остановимся на обложеніи *земли* — главнаго источника земскихъ доходовъ.

Обложеніе земли земскими сборами закономъ не ограничено въ виду того, что землевладѣльцы составляютъ большинство въ земскихъ собраніяхъ, и для нихъ раскладка — самообложеніе. Поэтому земства, ограниченныя въ правѣ облагать торговлю и промышленность, volens-nolens должны дѣлать главнымъ источникомъ своихъ доходовъ землю. Отсюда: 1) сборъ съ земли имѣетъ у насъ преобладающее значеніе почти во всѣхъ земскихъ бюджетахъ; 2) земля обложена тяжелѣе сравнительно съ промышленностью и торговлей. Иллюстрируемъ сказанное: изъ общей суммы земскихъ окладныхъ сборовъ въ 1900 году въ $54^1/_4$ милл. руб. отъ земли получено $42^3/_4$ милл. руб., и этой суммой покрыто 43% всѣхъ земскихъ расходовъ этого года—$96^1/_4$ милл. руб. Только въ немногихъ промышленныхъ губерніяхъ сборъ съ земли не игралъ такой преобладающей роли, напримѣръ, въ Московской губерніи онъ составлялъ не болѣе четверти земскаго сбора, въ Петербургской — не болѣе одной трети. Напротивъ того, въ мѣстностяхъ земледѣльческихъ и лѣсныхъ этотъ сборъ составляетъ наибольшую часть окладныхъ доходовъ земствъ: онъ равнялся въ 80-е годы 81% въ Саратовской губерніи, 87% въ Олонецкой и даже до 97% въ Яренскомъ уѣздѣ, Вологодской губерніи, Каргопольскомъ, Олонецкой губерніи, и Лихвинскомъ, Калужской губ. О тяжести обложенія земли сравнительно съ торговлей и промышленностью говорятъ слѣдующія цифры: по всей Россіи земля въ 80-хъ годахъ уплачивала 9% съ доходности, а торговля — менѣе 3%. Въ Петербургской губерніи земля обложена въ $11{,}6\%$ съ доходности, торговля и промышленность—въ $0{,}4\%$; въ Московской губерніи—$8{,}7\%$ и $1{,}7\%$; въ Херсонской—$7{,}5\%$ и $1{,}3\%$. Въ 44 уѣздахъ обложеніе земли — свыше 20% доходности, а въ Олонец-

---

талямъ и т д Крупныя недоимки по земскимъ сборамъ, числящіяся нерѣдко за землевладѣльцами, объясняются составомъ земскихъ собраній: состоя изъ землевладѣльцевъ, они не могутъ принимать серьезныхъ мѣръ по взысканію недоимокъ съ себя же (см. «Опытъ системат. указат. русск. литер. о земск. пов », Петерб., 1896, изд. Деп. Окл. Сб).

Земское представительство у насъ далеко не выражаетъ интересовъ массы, какъ показываютъ нѣкоторыя данныя, почерпнутыя изъ прессы

«Въ Бессарабской губерніи дворянамъ принадлежитъ около 30%, крестьянамъ — болѣе 50% земли, а гласныхъ отъ дворянъ назначено по уѣзднымъ собраніямъ 127, отъ крестьянъ — 56, въ Херсонской губерніи дворянскихъ земель — около 40%, крестьянскихъ немного меньше, а гласныхъ дворянскихъ — 142, крестьянскихъ — 62, въ Черниговской дворянамъ принадлежитъ около 34% земли, крестьянамъ болѣе 52%, а гласныхъ отъ первыхъ — 270, отъ вторыхъ — 136, въ Курской дворяне имѣютъ около 30% земли и 286 мѣстъ въ земскихъ собраніяхъ, а крестьяне — вдвое меньше при владѣніи 65%, для Симбирской губерніи имѣемъ 152 дворянскихъ гласныхъ при землевладѣніи около 27% и 128 крестьянскихъ, представляющихъ свыше 42% земли; въ Уфимской 100 дворянскихъ гласныхъ представляютъ 18% земельной собственности, а 58 крестьянскихъ — болѣе 67%; въ Казанской дворяне владѣютъ около 10% земли, а крестьяне около 60%, между тѣмъ первые посылаютъ 144 гласныхъ, послѣдніе 102; во Владимірской дворяне при землевладѣніи ниже 20% имѣютъ 169 мѣстъ въ уѣздныхъ земскихъ собраніяхъ, а крестьяне, владѣя болѣе 56% земли, избираютъ всего только 72 гласныхъ; въ Тверской губерніи дворянская земля, составляющая около 24%, представляется 216 гласными, а крестьянское землевладѣніе, составляя свыше 60%, имѣетъ 198 мѣстъ въ земскихъ собраніяхъ» («Русск. Вѣд.»).

кой губ. оно достигаетъ 33% доходности. Особенно тяжело обложена земля на сѣверѣ Россіи, гдѣ нѣтъ торговли и промышленности и гдѣ земля—единственный источникъ для земства. Чтобы ослабить обложеніе земли, нѣкоторыя земства переносятъ часть обложенія на казенные лѣса, которые тогда облагаются до 116% валового дохода — это въ скрытой формѣ пособіе земству изъ государственнаго казначейства. Конечно, вопросъ заключается въ томъ, какъ расцѣнена земля; и эти цифры, замѣтимъ, не выражаютъ собою тяжести обложенія, такъ какъ земля оцѣнена ниже своей стоимости.

Переходя къ способамъ оцѣнки земли для обложенія земскими сборами, мы находимъ здѣсь крайнее разнообразіе. Временными правилами предписывалось облагать по *цѣнности и доходности*—вотъ въ пріемахъ то опредѣленія этой „цѣнности и доходности“ земства значительно и расходились между собой. Одни земства, исходя изъ оцѣнки земли для исчисленія выкупной суммы, расцѣнивали ее по соображенію съ почвенными условіями, съ удобствомъ сбыта сельскихъ продуктовъ и т. д.; другія принимали выкупную оцѣнку только для земель усадебныхъ, пахотныхъ и луговыхъ, прочія же земли оцѣнивали въ размѣрѣ, установленномъ закономъ для залога по казеннымъ подрядамъ и поставкамъ. Вмѣсто выкупныхъ оцѣнокъ нѣкоторыя земства руководились при оцѣнкѣ земли работами Министерства Государственныхъ Имуществъ по установленію размѣра оброчной подати бывшихъ государственныхъ крестьянъ; многія же комбинировали выкупныя оцѣнки съ арендными и продажными цѣнами. Иногда основаніемъ разверстки поземельнаго земскаго сбора служили нормальныя оцѣнки земельныхъ банковъ. Многія земства производили самостоятельныя работы по оцѣнкѣ земли, при чемъ въ основаніе принимались: 1) продажныя цѣны земель; 2) арендныя; 3) урожайность — послѣдняя опредѣлялась по стоимости урожая и издержекъ производства; она служила основаніемъ оцѣнки преимущественно въ сѣверныхъ губерніяхъ, гдѣ не развита сдача земли въ аренду и рѣдки случаи продажи ея. Впрочемъ, большинство земствъ, производившихъ самостоятельныя оцѣнки земель, не ограничивалось однимъ какимъ-либо основаніемъ, а пользовалось всѣми упомянутыми источниками и устанавливало оцѣнки по провѣркѣ однихъ данныхъ другими (Рязанск. губ.). Иногда при этомъ производились очень сложныя работы.

Въ нѣкоторыхъ уѣздахъ оцѣнки устанавливались на основаніи личныхъ заявленій землевладѣльцевъ, которыя иногда провѣрялись полиціей и волостными правленіями (Саратовскій уѣздъ). Въ Уфимскомъ уѣздѣ была принята оцѣнка, основанная „почти исключительно на личномъ знакомствѣ членовъ оцѣночной комиссіи съ уѣздомъ“. Въ 66 уѣздахъ въ 80 годахъ было принято дѣленіе земель на мѣстности; основаніемъ для этого дѣленія служили, во-первыхъ, почвенныя условія, во-вторыхъ, разстояніе отъ мѣста сбыта: въ Московскомъ уѣздѣ было принято дѣленіе земель на находящіяся—въ 5 вер. отъ города; отъ 5 до 10 в.; отъ 10 до 15; отъ 15 до 20 и далѣе 20. Производя расцѣнку земель по мѣстностямъ и угодьямъ, большинство земствъ устанавливало среднія оцѣночныя нормы для болѣе или менѣе крупныхъ частей уѣзда; нѣкоторыя же земства производили оцѣнки по очень мелкимъ частямъ и даже по отдѣльнымъ владѣніямъ.

Въ 1879 году Министерство Внутр. Дѣлъ указывало на слѣдующіе неправильные способы оцѣнокъ: многія земства опредѣляютъ цѣнность земель по размѣру оброковъ за надѣлы крестьянъ или по размѣру выкупныхъ ссудъ—этотъ способъ опасенъ, потому что выкупная оцѣнка, какъ и оброчная, въ скрытой формѣ заключала въ себѣ вознагражде-

ніе за утрату правъ на рабочую силу крестьянина. Другія земства облагаютъ всѣ земли въ одинаковомъ размѣрѣ, не дѣлая имъ вовсе оцѣнки [1]). Нерѣдко земствами устанавливаются несоразмѣрно низкія оцѣнки земель для того, чтобы такимъ путемъ, не мѣшая правильной раскладкѣ уѣзднаго земскаго сбора, уменьшить сумму губернскаго сбора съ уѣзда. Нѣкоторыя земства при раскладкѣ поземельнаго сбора складывали цѣнность и доходность земель и дѣлили полученную сумму на два (Александровскій уѣз., Екатеринославской губ.).

О сравнительной тяжести земскихъ сборовъ съ земель различныхъ группъ собственниковъ даютъ понятіе слѣдующія цифры (въ копейкахъ):

Годы.	Среднее облож. земск. сбор. десятины земли.	Средн. облож. зем сб. дес. крестьян. надѣльной земли.	Средн. об. зем. сб. земли казенной, удѣльной и частно-владѣл.
1871	7,5	10,6	5,3
1880	10,5	15,5	7,4
1889	12,8	17,3	9,7
1895	16,8	21,6	11,0

Однако въ своемъ ростѣ земское поземельное обложеніе отстаетъ отъ роста продажныхъ цѣнъ на землю, какъ это видно изъ слѣдующей таблицы:

Годы.	Среднее облож. десят. земли зем. сборами (коп.).	Продажная цѣна на землю (рубли).	% отношеніе зем. обложенія къ продажной цѣнѣ на землю.
1875	9,15	20,43	0,45
1885	12,4	33,36	0,37
1895	16,8	47,63	0,35

Вышеупомянутая комиссія Н. Х. Бунге пришла къ выводу, что вообще очень высоко обложеніе земскими сборами у насъ въ сѣверной полосѣ. Выработанныя ею правила оцѣнки недвижимыхъ имуществъ для обложенія земскими сборами были утверждены въ 1893 году. Эти правила мы изложимъ ниже.

Кромѣ земли, земства получаютъ средства отъ обложенія *промышленности и торговли*. Представляя по своему составу интересы земледѣльческаго класса и не будучи стѣснены никакими правилами, земскія собранія, какъ мы сказали, на первыхъ порахъ обнаружили склонность къ установленію сборовъ съ промышленности и торговли въ высшемъ размѣрѣ, чѣмъ съ прочихъ предметовъ обложенія: мѣстами свидѣтельство первой гильдіи облагалось окладомъ, въ 2,5 раза превышавшимъ казенный сборъ; нѣкоторыя земства облагали самыя издѣлія мануфактурной и заводской промышленности, выкуриваемое и продаваемое вино; одинъ уѣздъ хотѣлъ 75% своихъ расходовъ покрыть сборами съ промышленности и торговли. Въ виду этого, для огражденія торговли и промышленности—недостаточно представленной въ земскихъ собраніяхъ—и былъ изданъ 21 ноября 1866 года упомянутый уже законъ, ограничивающій право обложенія земства въ этой сферѣ: именно, при обложеніи фабричныхъ, заводскихъ и торговыхъ помѣщеній повелѣно было принимать во вниманіе только цѣнность и доходность самихъ помѣщеній, не вводя въ оцѣнку ни находящихся въ нихъ предметовъ и издѣлій торга или промысла, ни торговыхъ и промышленныхъ оборотовъ. Слѣдовательно, подоходность обложенія

---

[1]) Въ нѣкоторыхъ губ. примѣняются различные способы исчисленія доходовъ даже относительно однородныхъ имуществъ: въ Пермской губ. оброчныя казенныя статьи облагаются по дѣйствительному доходу, а казенные лѣса — по нормальной оцѣнкѣ, поэтому сборъ съ оброчн. статей составлялъ $^1/_{12}$ дохода, съ земель — $^1/_5$, а съ лѣсовъ — почти половину (47%) дохода.

торговли и промышленности для земскаго хозяйства этимъ закономъ совершенно исключена, т.-е. фабрики и заводы облагаются теперь только по *матеріальной стоимости* своихъ помѣщеній, машинъ и проч. Кромѣ того, въ свою пользу земства могутъ взимать особый сборъ въ формѣ надбавокъ къ цѣнѣ выбираемыхъ промышленными предпріятіями документовъ, а именно—первоначально съ гильдейскихъ свидѣтельствъ первой и второй гильдіи, а также патентовъ съ заведеній винокуренныхъ и для продажи питей—по 25% съ цѣны документовъ, вносимой въ казну, а съ прочихъ торговыхъ и промысловыхъ документовъ по 10%. Законъ 1884 года сборы въ пользу земствъ съ гильдейскихъ свидѣтельствъ понизилъ до 15%. Реформа государственнаго промысловаго налога 1898 г., хотя и выдвинула вопросъ объ измѣненіи земскаго обложенія торговли и промышленности, однако, она ограничилась только приноровленіемъ стараго принципа (надбавокъ къ казенной цѣнѣ документовъ) къ новому торгово-промысловому обложенію. Именно, по новому закону земства могутъ взимать не свыше 15% съ цѣны промысловыхъ свидѣтельствъ на торговыя предпріятія I-го и II-го разряда и съ промышленныхъ предпріятій первыхъ пяти разрядовъ, и не свыше 10% съ цѣны всѣхъ прочихъ промысловыхъ свидѣтельствъ. Разверстка сбора съ торговыхъ документовъ между губ. и уѣздными земствами въ указанныхъ предѣлахъ принадлежитъ губ. земскимъ собраніямъ.

Такая система обложенія путемъ надбавокъ къ казенной цѣнѣ документовъ—нераціональна, и среди многочисленныхъ данныхъ, собранныхъ упомянутой комиссіей, имѣется большое количество примѣровъ чудовищной, можно сказать, неравномѣрности обложенія. Такъ, въ Московскомъ уѣздѣ есть мелкія предпріятія съ прибылью въ 200 рублей (шерстопрядильныя и ткацкія), которыя облагаются по даннымъ этой комиссіи, въ размѣрѣ 71,3%... Въ Звенигородскомъ уѣздѣ изъ двухъ кирпичныхъ заводовъ одинъ съ доходностью въ 4.500 руб. облагался въ пользу земства въ размѣрѣ 1,2% съ дохода, а другой—съ доходностью въ 1000 руб.—въ размѣрѣ 35%... И опытъ Запада и опытъ съ нашей патентной системой государственнаго промысловаго обложенія показываютъ, что при ней мелкія предпріятія облагаются чрезмѣрно высоко, а крупныя—черезчуръ слабо, такъ какъ опредѣленіе цѣнъ свидѣтельствъ покоится обычно на очень немногихъ внѣшнихъ признакахъ, путемъ которыхъ трудно уловить дѣйствительную доходность предпріятій. Результатомъ такого порядка вещей явилось то, что торговля и промышленность несутъ слишкомъ незначительную долю въ земскомъ бюджетѣ.

По смѣтамъ на 1903 г. всѣ земскіе доходы 34 губ. исчислены въ 105,3 мил. руб., а за исключеніемъ переходящихъ суммъ (т.-е. пособій, оказываемыхъ однимъ земствомъ другому, чаще отъ губернскаго — уѣздному, каковыя суммы проходятъ по смѣтамъ губ. и уѣзднаго земствъ и т. п., см. «Доходы и расходы земствъ» на 1903 г., Петерб., 1908, стр. II) — 99,5 милл. руб.

За пятилѣтіе (1895 — 1900) земскіе бюджеты возросли на 22 милл. руб., т.-е. ежегодно въ среднемъ возрастали на 4,5 милл. руб. или почти на 7%, а въ сѣверныхъ губерніяхъ это возрастаніе достигаетъ 9,5%. Наиболѣе крупные бюджеты мы находимъ въ Пермской губерніи (4,5 милл. руб.), въ Вятской и Курской—4 милл. рублей. Наименьшимъ бюджетомъ обладаетъ Олонецкая губернія, гдѣ онъ превысилъ лишь 1 милл., но по тяжести его—свыше 3 руб. на жителя—Олонецкая губернія выступаетъ первой.

Важнѣйшимъ источникомъ для земскихъ бюджетовъ служитъ обложеніе недвижимыхъ имуществъ, которое въ 1903 году дало земствамъ 70,9% земскихъ доходовъ. Первое мѣсто по относительному значенію доходовъ отъ недвижимости среди земскихъ бюджетовъ занимаютъ восточныя губерніи, гдѣ они составляютъ 77% всѣхъ доходовъ этого района. Въ общемъ сборы съ земель и теперь еще покрываютъ больше половины всего земскаго бюджета (51,6%), въ нѣкоторыхъ же губерніяхъ они даютъ 89% (Олонецкая губ.), 89,6% (Пензенская), 92,6% (Вологодская), а въ промышленныхъ и столичныхъ роль ихъ опускается до 32,5% (Петербургская) и до 20% (Московская).

Второе мѣсто въ доходахъ отъ обложенія недвижимости занимаютъ сборы съ помѣщеній фабрично-заводскихъ и торгово-промышленныхъ заведеній — 11.261 тыс. руб., т.-е. 11,3% всего земскаго бюджета. Въ Московской же губерніи эта категорія доходовъ даетъ 32,2% всѣхъ доходовъ губерніи, во Владимірской — 41,1%.

Сборы съ городскихъ недвижимыхъ имуществъ даютъ 6 милл. 730 т. рублей, т.-е. 6,8% всего земскаго бюджета, но этотъ источникъ играетъ довольно видную роль только въ нѣкоторыхъ губерніяхъ съ развитой городской жизнью, напримѣръ, въ Петербургской губерніи эти сборы покрываютъ 23,2% всѣхъ доходовъ, въ Московской—20,2.

Сборы съ документовъ на право торговли и промысловъ въ 1895 году дали 3.700 тыс. рублей, т.-е. 5,6% всѣхъ доходовъ, а въ 1903 году—4 милл. 360 тыс .руб., но бюджетная роль ихъ уменьшилась до 4,4%. Наибольшее значеніе эти сборы играютъ въ бюджетѣ Московской губерніи — 11,6% всѣхъ доходовъ, въ Тульской — 8% и т. д. Уже этотъ фактъ относительнаго сокращенія роли сборовъ съ документовъ на право торговли и промышленности при общемъ промышленномъ развитіи Россіи показываетъ ненормальность организаціи этого сбора, не дающей возможности земствамъ увеличивать свою долю сообразно промышленному развитію и тѣмъ расходамъ, которые вызываются этимъ развитіемъ; эти голыя цифры въ достаточной степени говорятъ о необходимости видоизмѣненія порядка обложенія торговли и промышленности въ пользу земствъ. Отмѣтимъ также, что введеніе казенной продажи питей очень сократило земскіе доходы съ внѣгородскихъ трактирныхъ заведеній, такъ: въ 1895 году этотъ источникъ давалъ земствамъ 397 тыс. руб., а въ 1900 году только 52 тыс. руб. (см. мой атласъ діаграммъ «Наше земство») [1]).

На этой почвѣ появились среди земствъ стремленія по возможности обойти законъ, стѣсняющій ихъ въ обложеніи торгово-промышленныхъ предпріятій... Эти обходы крайне разнообразны и вмѣсто правильности внесли большую пестроту въ земское обложеніе: одни земства строго держатся закона 1866 года, другія, въ большей или меньшей степени, пытаются въ оцѣнкѣ зданій и машинъ уловить и доходность самаго предпріятія, производительность его... но все это въ скрытой формѣ, такъ какъ послѣдніе способы обложенія, какъ то признали Сенатъ, когда дѣло доходило до него, являются незаконными. Такъ, иногда земства принимаютъ во вниманіе, при учетѣ доходности предпріятія, количество добычи (у горныхъ заводовъ), количество поставовъ (у мельницъ) и затѣмъ капитализируютъ найденную такимъ путемъ доходность. Но, когда по поводу такого пріема обложенія екатеринбургскимъ земствомъ золотыхъ пріисковъ дѣло

[1]) Земскіе доходы въ губ, гдѣ не введены земскія учрежденія, въ 1906 г составляли 29,5 милл. руб. (ст «Ежег Мин. Фин» за 1907—8 гг).

дошло до Сената, послѣдній призналъ его незаконнымъ. И все-таки земства продолжаютъ иногда практиковать такой незаконный способъ, будучи увѣрены, что нѣкоторая часть плательщиковъ не знаетъ, какъ смотритъ Сенатъ на это [1]), и потому не доведетъ до него дѣла, а у другой руки не поднимутся противъ земства.

Насколько неравномѣрно ложатся земскіе сборы на промышленныя предпріятія, видно изъ того, что на одномъ изъ съѣздовъ горнопромышленниковъ юга Россіи высказано было пожеланіе объ оцѣнкѣ земскимъ собраніемъ каменноугольныхъ предпріятій пропорціонально ихъ производительности (въ пудахъ угля), вопросъ же о нормѣ попудной оцѣнки предоставить соглашенію съѣзда горнопромышленниковъ юга Россіи съ земствомъ. При этомъ совѣтъ съѣзда долженъ войти въ соглашеніе съ отдѣльными горнопромышленниками съ предложеніемъ имъ взять на себя обязательство не протестовать противъ попудной оцѣнки, и тогда онъ, получивъ отъ земства свѣдѣнія о всей суммѣ, долженствующей быть разложенной на каменноугольныя предпріятія, можетъ самъ произвести раскладку на отдѣльныя предпріятія пропорціонально ихъ производительности и, слѣдовательно, явиться поручителемъ передъ земствомъ въ уплатѣ налога („Торг.-Пром. Газ.“, № 254, 1899). Оригинально здѣсь то, что сами заинтересованныя лица просятъ о переходѣ къ новымъ формамъ земскаго промысловаго обложенія и даже обязуютъ другъ друга не протестовать противъ пока еще незаконнаго примѣненія этихъ формъ (въ случаѣ протеста, какъ мы видѣли, Сенатъ признаетъ по жалобѣ заинтересованныхъ лицъ такія формы противозаконными), а въ концѣ-концовъ совѣтъ принимаетъ на себя даже круговую отвѣтственность въ цѣляхъ болѣе уравнительной раскладки. Этотъ же съѣздъ ходатайствуетъ объ измѣненіи состава гласныхъ земскихъ собраній, въ смыслѣ увеличенія представителей отъ горной промышленности, и о введеніи въ оцѣночныя комиссіи представителей различныхъ видовъ ея [2]).

И со стороны земствъ мы видимъ неоднократныя ходатайства о повышеніи процента надбавокъ къ казенной цѣнѣ государственныхъ документовъ до 35%—50%, о поднятіи обложенія документовъ съ увеличеніемъ обложенія земли, о предоставленіи земствамъ участія въ извѣстномъ процентѣ въ государственномъ дополнительномъ налогѣ—раскладочномъ и процентномъ... Но чаще земства ходатайствуютъ объ устраненіи самыхъ нормъ по обложенію документовъ съ торговли и промышленности. Замѣтимъ, что теперь отсутствуетъ и еще одинъ аргументъ, который въ свое время приводился въ пользу установленнаго теперь порядка обложенія торговли и промышленности для

[1]) И дѣйствительно, Сенатъ признаетъ, что при обложеніи заводскихъ и торговыхъ помѣщеній принятіе во вниманіе свѣдѣній о количествѣ производимыхъ продуктовъ неправильно (см. «Сборн. Херсон. Земства», 1904 г., № 6, «Земск. хр »).

[2]) Какая борьба идетъ въ сферѣ земскихъ финансовъ, приведу иллюстрацію: «Въ Бахмутскомъ и Славяносербскомъ уѣздахъ горнопромышленныя предпріятія платятъ 70% всего раскладочнаго сбора со всѣхъ земель и недвижимыхъ имуществъ въ уѣздахъ и въ то же время не пользуются представительствомъ въ земскихъ собраніяхъ, состоящихъ, главнымъ образомъ, изъ землевладѣльцевъ-помѣщиковъ, при чемъ сборы съ горно-промышленныхъ предпріятій идутъ, главнымъ образомъ, на уменьшеніе платежей землевладѣльцевъ и на заботы земствъ въ отношеніи негорно-промышленнаго населенія. Самая оцѣнка горно-промышленныхъ предпріятій производится по дѣйствительной стоимости всѣхъ зданій и сооруженій, оцѣнка же земель — по какой-то фиктивной цѣнѣ отъ 9 до 15 руб. за десятину, чрезъ что происходитъ искусственное переложеніе земскихъ повинностей съ землевладѣльцевъ-помѣщиковъ на горно-промышленныя предпріятія» («Горно-заводскій Листокъ», № 22, 1903 г.).

земскихъ нуждъ, именно—въ моментъ установленія ограничивающаго закона торговля и промышленность были еще очень юны и нуждались въ покровительствѣ, теперь же онѣ возмужали и окрѣпли и, пользуясь множествомъ выгодъ, доставляемыхъ имъ земской дѣятельностью, по справедливости должны участвовать и въ покрытіи земскаго бюджета, особенно теперь, когда образуются особые дорожные капиталы и, слѣдовательно, промышленность и торговля получатъ большой плюсъ. Затѣмъ, тогда не было еще государственнаго поземельнаго обложенія, но уже было торгово-промышленное, и этотъ фактъ эксплуатировался въ пользу ограниченія земствъ въ сферѣ обложенія торговли и промышленности. Теперь же государственное поземельное обложеніе давно существуетъ.

Недостатки земскаго обложенія промышленности и торговли обратили на себя вниманіе и правительства, и вопросъ о преобразованіи мѣстныхъ сборовъ съ торговли и промышленности нѣсколько разъ подвергался обсужденію, хотя до сихъ поръ безъ всякихъ результатовъ. Такъ, въ 1884 году, когда проводился законъ о дополнительномъ раскладочномъ и процентномъ сборѣ съ торговыхъ и промышленныхъ предпріятій, говорилось, что было бы справедливо предоставить извѣстное участіе въ дополнительныхъ сборахъ земствамъ и городамъ, такъ какъ крупныя предпріятія вызываютъ необходимость лишнихъ мѣстныхъ расходовъ на полицію, судъ, на дороги.

Въ упомянутой нами Комиссіи Бунге также поднимался вопросъ о ненормальности нашего земскаго обложенія торговли и промышленности, и здѣсь многіе высказались за переходъ къ принципу подоходности, т.-е. къ тѣмъ началамъ, которыя государство ввело въ 1885 году въ государственное промысловое обложеніе въ формѣ дополнительныхъ сборовъ. Правда, тогда поднимались и нѣкоторыя возраженія, главнымъ образомъ, покоящіяся на томъ, что раскладочными присутствіями самая прибыльность предпріятія опредѣлялась не дѣйствительная и даже не нормальная, а относительная, *предполагаемая*, поэтому она не соизмѣрима съ доходностью прочихъ имуществъ, облагаемыхъ земскими сборами. Но реформа государственнаго промысловаго обложенія 1898 года устраняетъ это возраженіе. Теперь новой реформой роль внѣшнихъ признаковъ сужена, относительная доходность замѣнена нормальной, или даже чистой прибылью въ случаѣ представленія книгъ, что не только допускается, но даже поощряется. А разъ мы перейдемъ къ обложенію чистаго дохода, тогда можно будетъ ввести одинаковый процентъ въ пользу земствъ со всѣхъ источниковъ.

Въ третій разъ вопросъ объ обложеніи торгово-промышленныхъ прибылей въ пользу городовъ былъ возбужденъ Министерствомъ Внутреннихъ Дѣлъ при разработкѣ городового положенія 1892 года, но проектированное этимъ Министерствомъ предположеніе также не получило законодательнаго утвержденія. Наконецъ, въ четвертый разъ вопросъ объ обложеніи промышленности и торговли земскими сборами поднимался въ 1898 году при обсужденіи Положенія о государственномъ промысловомъ налогѣ. Такимъ образомъ, несмотря на всѣ ходатайства министра финансовъ, комиссіи, министра внутреннихъ дѣлъ, вопросъ о реформѣ земскаго обложенія торговли и промышленности такъ и остался до сихъ поръ нерѣшеннымъ. Только законъ о земскомъ кадастрѣ прошелъ въ 1893 году (его мы изложимъ ниже) [1]).

[1]) Въ 1906 году поступило въ казну промысловаго налога 82,4 милл. руб., въ томъ числѣ отъ основного промысловаго налога — 33,3 милл. руб, отъ дополнительнаго налога съ предпріятій, обязанныхъ публичной отчетностью, — 21,5 милл. руб. и съ предпріятій, не обязанныхъ публичной отчетностью, —

Итакъ, для обложенія земли нѣтъ нормъ, для обложенія же промышленности и торговли установлены рамки и притомъ очень узкія. Результаты: 1) переобремененіе земли — мѣстами земля облагается до

---

26 милл. руб На 1908 годъ эти цифры по смѣтѣ 35,2 милл руб, 27,5 милл. руб. и 26,5 милл. руб, при общей суммѣ въ 90,7 милл. рублей.

Земства давно уже ходатайствуютъ передъ правительствомъ объ установленіи ихъ участія въ дополнительныхъ сборахъ, но правительство въ этомъ всегда отказывало. При этихъ условіяхъ обложеніе торговли и промышленности для нашихъ земствъ давало всего 15 — 16% Конечно, это ненормально.

И въ настоящее время составленъ проектъ, пока въ общихъ чертахъ, который будетъ скоро разсматриваться въ особомъ совѣщаніи при Министерствѣ Финансовъ. По этому проекту основной государственный налогъ вообще предполагается уничтожить и оставить его только для мелкихъ предпріятій, и для обложенія земскимъ сборомъ этихъ мелкихъ предпріятій устанавливаются процентныя надбавки въ размѣрѣ 15% цѣны этихъ свидѣтельствъ для земствъ и 10% — для городовъ. Со всѣхъ же другихъ, болѣе крупныхъ, неотчетныхъ предпріятій земскій сборъ устанавливается въ размѣрѣ не свыше 25% уплачиваемаго ими раскладочнаго и окладного сборовъ (окладной сборъ вводится вмѣсто основного), а обложеніе городовъ нормируется 15%. Слѣдовательно, свободы въ обложеніи нашимъ самоуправленіямъ не предоставляется, остается та же старая система, — система, напоминающая французскую.

Предпріятія же, подлежащія публичной отчетности, должны уплачивать въ пользу земствъ и городовъ надбавку въ 40% съ налоговъ, уплачиваемыхъ ими въ казну, съ капитала и съ процентнаго сбора съ прибыли. Но эти 40% должны итти въ общій по имперіи фондъ, и прежде всего изъ него долженъ покрываться недоборъ для самоуправленій для отдѣльныхъ мѣстностей, гдѣ только онъ будетъ имѣть мѣсто, сравнительно съ нынѣшнимъ поступленіемъ, а затѣмъ вся остальная сумма распредѣляется между губерніями и областями министромъ финансовъ, по соглашенію съ министромъ внутреннихъ дѣлъ, при этомъ двѣ трети фонда должны поступать въ пользу земствъ, а одна треть — въ пользу городовъ. Въ предѣлахъ же этого одна половина суммъ, долженствующихъ поступить въ пользу земствъ или городовъ, распредѣляется пропорціонально поступленію по губерніямъ и областямъ суммъ земскихъ и городскихъ сборовъ съ недвижимыхъ имуществъ, чѣмъ, повидимому, хотятъ заинтересовать въ болѣе правильной оцѣнкѣ самоуправленіями недвижимыхъ имуществъ: если они будутъ преуменьшать оцѣнку своихъ недвижимыхъ имуществъ, то тѣмъ самымъ доля, причитающаяся на нихъ изъ этого фонда, уменьшится, а чѣмъ выше оцѣнятъ свои недвижимыя имущества, тѣмъ эта доля больше поднимется

Другая же половина этого фонда распредѣляется пропорціонально тѣмъ поступленіямъ отъ обложеній неотчетныхъ предпріятій, которыя будутъ имѣть тѣ или другія земства или города.

Но, расширяя нѣсколько права по обложенію торговли и промышленности съ этой стороны, проектъ предполагаетъ, чтобы самоуправленія облагали только одни торгово-промышленныя зданія, и онъ запрещаетъ имъ вводить въ оцѣнку машины, аппараты и другія приспособленія для промысла или торга, а между тѣмъ стоимость машинъ и внутренняго устройства торгово-промышленныхъ помѣщеній, по справкѣ Министерства Финансовъ, по даннымъ за 1902 г., для 27 губерній въ среднемъ опредѣлилась въ 60% къ общей оцѣнкѣ имуществъ, слѣдовательно, этотъ сборъ долженъ понизиться.

По исчисленію Министерства Финансовъ, реформа обѣщаетъ земствамъ и городамъ излишекъ поступленія отъ обложенія торговли и промышленности, за вычетомъ уже потерь, въ 11 милл. руб. Сумма очень небольшая

Вѣдь мы должны такъ или иначе вступить на путь децентрализаціи внутренняго управленія, и, слѣдовательно, нѣкоторыя задачи должны быть переданы земствамъ и городамъ, а тогда, конечно, они должны быть снабжены крупными средствами, и излишекъ въ 11 милл. рублей мало поможетъ дѣлу.

Извѣстно, какими ничтожными средствами располагаютъ наши самоуправленія сравнительно съ другими странами; такъ, въ Англіи мѣстные расходы на человѣка — 33,6 руб. при общей суммѣ государственныхъ расходовъ въ 39,3 руб., въ Пруссіи мѣстные расходы на голову населенія — 15,5 руб, во Франціи — 13,4, а въ Россіи — 2,2 руб.

Соотношеніе у насъ бюджетовъ самоуправленій къ государственному — одно изъ самыхъ неблагопріятныхъ въ Европѣ. Съ этой стороны результаты реформы промысловаго обложенія для нашихъ самоуправленій очень скромны.

Конечно, съ этимъ можно было еще примириться (въ дальнѣйшемъ процент-

56% доходности [1]) (Олонецкая губ.), нѣкоторые казенные лѣса въ Пермской губерніи обложены въ 447% съ доходности (лѣса тамъ даютъ очень незначительные доходы—отъ свидѣтельствъ на сборъ ягодъ и др.); такимъ образомъ, земства въ скрытой формѣ получаютъ субсидіи отъ государства; 2) очень льготное обложеніе торговли и промышленности—по Петербургской губерніи 0,4% съ доходности въ 1885 году; отсюда обходы закона. Комиссія Бунге проектировала одинаковое обложеніе всѣхъ источниковъ по доходу, и реформа промысловаго обложенія устранила много возраженій противъ преобразованія земскаго обложенія въ указанномъ направленіи.

Теперь мы перейдемъ къ другому источнику земскихъ финансовъ. По ст. 5 временныхъ правилъ земства могутъ назначать сборы со всякаго рода *зданій и сооруженій*, и къ 1900 г. 1/3 уѣздныхъ земствъ (121) и 13 губернскихъ ввели у себя этотъ сборъ, который въ этомъ году составлялъ 1,6% общей суммы земскихъ сборовъ. Но только въ нѣкоторыхъ уѣздахъ этотъ сборъ имѣетъ крупное бюджетное значеніе—въ Петербургскомъ уѣздѣ онъ доходитъ до 18,7%, въ Московскомъ до 17,9% всей суммы земскихъ окладныхъ сборовъ: значительныя суммы въ этихъ уѣздахъ получаются отъ обложенія дачъ. Сборъ этотъ взимается не во всѣхъ уѣздахъ и не со всѣхъ строеній: въ нѣкоторыхъ уѣздахъ облагаются строенія всѣхъ сословій, въ другихъ для крестьянъ сдѣлано изъятіе. Иногда облагаются *всѣ* строенія, иногда — только приносящія доходъ, иногда же исключительно дачи (Петербургскій у.).

Оцѣнка строеній для обложенія земскими сборами производится самыми разнообразными способами: по страховымъ даннымъ, по установленной земскими собраніями нормальной оцѣнкѣ дома, комнаты, квадратной сажени, занятой строеніемъ; иногда взимается огульный сборъ съ каждой усадьбы, иногда послѣднія дѣлятся на разряды въ зависимости отъ разстоянія до шоссе или желѣзной дороги; иногда цѣнность усадьбы выводится изъ количества или цѣнности принадлежащей къ ней земли (Лохвицкій уѣздъ), для чего устанавливается извѣстное соотношеніе цѣнности усадьбы и цѣнности земли; это скрытая форма обложенія строеній путемъ усиленной оцѣнки усадебной земли. Почти половина уѣздныхъ земствъ, взимающихъ сборъ съ сельскихъ построекъ, привлекаетъ къ обложенію только зданія, приносящія доходъ: дачи, дома, сдаваемые подъ торговлю и промышленность. Поэтому бюджетное значеніе этого сбора, за исключеніемъ уѣздовъ съ сильно развитой дачной жизнью, незначительно.

Комиссія Бунге предлагала сдѣлать обязательнымъ обложеніе сельскихъ построекъ въ мѣстностяхъ, гдѣ сдача ихъ внаемъ составляетъ

ныя надбавки въ пользу земствъ и городовъ могли бы быть увеличены), но при условіи, если бы предполагалось предоставить нашимъ самоуправленіямъ, т.-е. земствамъ и городамъ, дѣлать надбавки къ государственному подоходному налогу, чего, къ сожалѣнію, правительственный проектъ не предусматриваетъ, а между тѣмъ такія надбавки въ нѣмецкихъ городахъ играютъ весьма крупную роль.

Правда, англійская практика этого не допускаетъ, но это тамъ компенсируется участіемъ самоуправленій въ поступленіяхъ отъ наслѣдственнаго обложенія, а также правительственными субсидіями отъ дополнительнаго обложенія спиртныхъ напитковъ, что, въ общей сложности, даетъ англійскому самоуправленію весьма крупную цифру. Такъ, въ 1903 — 1904 гг., при бюджетѣ англійскихъ самоуправленій въ 158 милл. фунтовъ стерлинговъ, правительственныя субсидіи превысили 19 милл. фунтовъ стерлинговъ.

[1]) Повторяемъ, надо имѣть въ виду приниженныя поземельныя земскія оцѣнки.

обычный способъ извлеченія дохода ихъ владѣльцами, но не рекомендовала облагать сельскія постройки, подлежащія обязательному отъ огня страхованію, вообще крестьянскія усадьбы (за исключеніемъ трактировъ и мелочныхъ лавокъ), такъ какъ и безъ того крестьянскія жилища не удовлетворяютъ условіямъ здороваго жилья.

Нельзя не указать здѣсь на слѣдующую ненормальность: по ст. 14 временныхъ правилъ «не подлежатъ обложенію со стороны земскихъ учрежденій земли, отошедшія подъ проведеніе желѣзныхъ дорогъ при самомъ ихъ устройствѣ, а также зданія и сооруженія, на земляхъ сихъ возведенныя и долженствующія по истеченіи опредѣленнаго срока, вмѣстѣ съ дорогою, поступить въ собственность правительства". И въ то же время облагаются крестьянскія зданія! Мотивомъ для этого закона служило желаніе не тормозить развитіе желѣзнодорожной сѣти, поэтому тогда указывалось на особое значеніе у насъ желѣзныхъ дорогъ: онѣ возвышаютъ цѣнность земли, развиваютъ промышленность и тѣмъ уже приносятъ выгоду земству. Между тѣмъ желѣзныя дороги достаточно развились, и, казалось бы, особыя покровительственныя мѣры въ этомъ отношеніи безцѣльны, но законъ все еще остается. Теперь представьте себѣ, что земство улучшаетъ проселочные, подъѣздные пути,— въ результатѣ увеличивается подвозъ грузовъ къ желѣзнымъ дорогамъ; желѣзнодорожныя общества пользуются выгодами отъ земской дѣятельности, но въ то же время не несутъ никакого налога. Это имѣетъ мѣсто особенно теперь, съ образованіемъ дорожныхъ капиталовъ. Комиссія Бунге и предлагала привлечь желѣзныя дороги къ обложенію земскими сборами съ чистой прибыли, какъ она опредѣляется для государствен. обложенія, размѣръ же земскаго сбора долженъ былъ опредѣляться законодательнымъ порядкомъ на 9 лѣтъ.

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

Обложеніе городскихъ недвижимыхъ имуществъ въ общемъ много ниже обложенія земли. Это является результатомъ, главнымъ образомъ, того, что многіе уѣзды исчисляютъ земскій сборъ на основаніи городскихъ оцѣнокъ, которыя нерѣдко въ нѣсколько разъ ниже дѣйствительной цѣнности имуществъ, такъ какъ городамъ для своихъ собственныхъ раскладокъ нужна только относительная расцѣнка, а въ то же время имъ выгодно, чтобы городское имущество фигурировало въ государственномъ совѣтѣ съ низкой оцѣнкой [1]). Иногда земства сами облагаютъ городскія имущества ниже земли, принимая во вниманіе, что имущества эти облагаются еще городскимъ оцѣночнымъ сборомъ.

До закона 1893 года не было опредѣленныхъ правилъ для разверстки въ городахъ налоговъ — городского, земскаго и государственнаго. Только въ 1872 году Министерство Финансовъ издало инструкцію, въ которой указало городскимъ думамъ, чтобы при опредѣленіи цѣнности городскихъ имуществъ для разверстки государственнаго налога городскія управы или раскладочныя комиссіи руководствовались мѣстными наемными и продажными цѣнами, страховою оцѣнкою имуществъ,

---

[1]) Чѣмъ ниже эта оцѣнка, тѣмъ меньшая сумма будетъ возложена на городъ при разверсткѣ суммы налога съ городскихъ недвижимыхъ имуществъ.

а также оцѣнкою ихъ для залога по частнымъ сдѣлкамъ или въ кредитномъ установленіи и по казеннымъ подрядамъ и поставкамъ. Однако эта инструкція оставалась почти безъ примѣненія. Далѣе, наше законодательство до 1893 года не требовало объединенія оцѣнокъ для означенныхъ выше трехъ сборовъ, вслѣдствіе чего въ нѣкоторыхъ губерніяхъ всѣ три сбора были пріурочены къ одной оцѣнкѣ, производимой городскимъ управленіемъ. Но надо замѣтить, что городскія оцѣнки были крайне неудовлетворительны: въ большей части нашихъ городовъ непримѣнимо исчисленіе доходности домовладѣнія по квартирнымъ цѣнамъ, такъ какъ въ уѣздныхъ городахъ мало развита сдача помѣщеній внаемъ. Иногда же городская оцѣнка осложнялась посторонними соображеніями: мѣстами допускалась высокая оцѣнка строеній, принадлежащихъ состоятельнымъ лицамъ, въ другихъ же губерніяхъ одновременно примѣнялись двѣ, три и даже четыре оцѣнки: одна по городскому сбору, двѣ по земскимъ сборамъ—уѣздному и губернскому, и четвертая по государственному налогу.

По пріемамъ своимъ земскія оцѣнки городскихъ имуществъ до закона 1893 года сводились къ двумъ типамъ: *первый типъ*—берется городская (относительная) оцѣнка, затѣмъ самимъ земствомъ производится подробная оцѣнка нѣсколькихъ разнородныхъ типическихъ домовладѣній. Изъ сопоставленія городской и земской оцѣнокъ однѣхъ и тѣхъ же недвижимостей выводится коэффищентъ отношенія между этими оцѣнками, на который и помножаются затѣмъ городскія оцѣнки; *второй типъ*—производится подробная опись всѣхъ имуществъ и оцѣнка нѣсколькихъ типическихъ; на основаніи этой оцѣнки устанавливается нормальная оцѣнка квадратной или кубической единицы помѣщенія, строенія, отдѣльной комнаты.

Въ городахъ, гдѣ не введено „Городовое Положеніе“, обязательно было примѣненіе изданной Министерствомъ Внутреннихъ Дѣлъ въ 1850 году инструкціи: этой инструкціей установлена оцѣнка городскихъ имуществъ на основаніи чистаго дохода, опредѣляемаго по наемной платѣ за оцѣниваемое помѣщеніе или за сосѣднія помѣщенія, за вычетомъ расходовъ на содержаніе и управленіе имъ. На домовладѣльцевъ возлагалась обязанность, подъ угрозой наказанія, предъявлять оцѣночной комиссіи документы и контракты по найму квартиръ. Если домовладѣлецъ не выполнялъ этого, комиссія сама собирала свѣдѣнія отъ сосѣдей и жильцовъ, но тогда домовладѣлецъ лишался права возражать противъ сдѣланной оцѣнки. Однако для остальныхъ городовъ Россіи не существовало этого обязательства. Точно такъ же не примѣнялась косвенная декларація: даже старшіе нотаріусы, кредитныя и страховыя общества не обязаны были сообщать этихъ свѣдѣній оцѣночнымъ учрежденіямъ.

Существенный недостатокъ обложенія городскихъ недвижимыхъ имуществъ въ пользу земства и казны состоялъ въ томъ, что *оцѣнки отдѣльныхъ городовъ* не были объединены ни между собой, ни съ оцѣнкою земель, такъ какъ производились на различныхъ основаніяхъ; при этомъ почти нигдѣ не приводилась въ извѣстность дѣйствительная цѣнность городскихъ имуществъ, а лишь относительная расцѣнка, достаточная для разверстки налога между домовладѣльцами.

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

занности съѣзда мировыхъ судей» (ст. 27 времен. правилъ о земскихъ повинностяхъ).

Нѣкоторыя земства ходатайствовали также объ установленія особаго процента въ ихъ пользу съ имуществъ, переходящихъ по наслѣдству — Херсонское земство, напримѣръ, ходатайствовало въ 1883 году о дополнительномъ сборѣ въ 25% къ суммѣ пошлинъ съ наслѣдственныхъ имуществъ. И для казны это было бы выгодно: земства могли бы быть привлечены къ оцѣнкѣ переходящихъ имуществъ, теперь же эти имущества оцѣниваются крайне низко—иногда въ 20 разъ ниже дѣйствительной цѣны такъ: одно имущество въ 62 милліона рублей было оцѣнено въ 150 тыс. рублей. Въ 1882 году Смоленское земство ходатайствовало о взиманіи особыхъ крѣпостныхъ пошлинъ. Земствамъ и теперь отчисляется 10% съ суммы пошлинъ, взимаемыхъ мировыми судьями.

Итакъ, земля несетъ львиную долю налоговъ, торговля же и промышленность, пользующіяся выгодами земской дѣятельности, мало участвуютъ въ этомъ бремени. Ненормальность этого особенно ярко выступаетъ съ проведеніемъ закона 1895 года о дорожныхъ капиталахъ. И этимъ наше коммунальное право идетъ въ разрѣзъ съ прусскимъ, по которому облагаются группы лицъ, получающія наиболѣе выгодъ отъ коммунальной дѣятельности. Теперь, когда вопросъ объ улучшеніи дорогъ выдвинутъ на первую очередь, назрѣла и у насъ необходимость „спеціальнаго обложенія“. Было бы едва ли справедливо удовлетворять нужды небольшого меньшинства на средства всего населенія уѣзда, и сама жизнь выдвигаетъ вопросъ о спеціальномъ обложеніи: развивается дачная жизнь, образуются поселенія при станціяхъ желѣзныхъ дорогъ. Имъ нужны дороги, шоссе, мостовыя, пока же эти мѣстности не получили городского устройства, ихъ нужды должны удовлетворяться земствами. Но у послѣднихъ нѣтъ средствъ и для удовлетворенія назрѣвшихъ потребностей, и частныя лица нерѣдко собираютъ средства по подпискѣ, или населеніе заключаетъ съ земствомъ условіе, по которому оно вноситъ извѣстную сумму съ тѣмъ, чтобы земство прибавило отъ себя и построило дорогу или произвело какое-либо другое улучшеніе. Бываютъ случаи соглашенія этихъ лицъ съ земствомъ объ осуществленіи той или другой задачи на счетъ особаго дополнительнаго сбора съ заинтересованныхъ владѣльцевъ. Но трудно установить соглашеніе между всѣми, а затѣмъ иногда вступившія въ соглашеніе лица впослѣдствіи отказывались уплачивать дополнительный сборъ, и земству оставалось тогда или бросить начатую постройку или достраивать ее на свой счетъ. Очевидно, необходимо урегулировать этотъ вопросъ, необходимо допустить обязательные дополнительные мѣстные сборы („спеціальное обложеніе“), если на это послѣдуетъ согласіе всѣхъ или опредѣленнаго количества мѣстныхъ плательщиковъ. Въ настоящее же время земства нерѣдко боятся вступать въ упомянутое соглашеніе, такъ какъ согласившіяся лица впослѣдствіи могутъ отказаться отъ уплаты налога. Такіе сборы много содѣйствовали бы развитію земскаго хозяйства и послужили бы къ большему соразмѣренію налоговъ съ выгодами, которыми пользуются отдѣльные плательщики. И въ комиссіи Бунге поднимался вопросъ о введеніи у насъ „спеціальнаго обложенія“.

Въ докладѣ объ экономическомъ изслѣдованіи дорогъ, представленномъ въ вятскую губернскую земскую управу (см. «Журналы вятскаго губернскаго земскаго собранія 33 очередной сессіи». Вятка, 1900 г.), мы читаемъ, что «земство имѣетъ немалое доказательство того, что потребность въ улучшенныхъ путяхъ растетъ быстро, и, не-

сомнѣнно, ходатайства отъ уѣздныхъ земствъ, сельскихъ обществъ и даже частныхъ лицъ — владѣльцевъ крупныхъ промышленныхъ заведеній—въ близкомъ будущемъ будутъ поступать настоятельно и въ большомъ числѣ. Само собою разумѣется, что средства дорожнаго капитала далеко не будутъ достаточны не только для такихъ крупныхъ затратъ, какихъ требуетъ шоссированіе или устройство мостовыхъ на главнѣйшихъ путяхъ, но и улучшенія неудобопроѣздныхъ мѣстъ дорогъ, которыхъ, благодаря обилію лѣсовъ, въ Вятской губерніи особенно много". Въ этомъ же докладѣ, разбирая вопросъ объ улучшеніи одной дороги, служащей, главнымъ образомъ, одному заводу, губернская управа ходатайствуетъ передъ губернскимъ собраніемъ объ оказаніи пособія, при чемъ полагаетъ необходимымъ предложить владѣльцу этого завода принять должное участіе въ исправленіи означенной дороги, хотя бы на десятиверстномъ участкѣ... Такимъ образомъ образованіе спеціальнаго дорожнаго капитала, какъ мы видимъ на примѣрѣ вятскаго земства, вовсе не устранило вопроса о недостаткѣ денежныхъ средствъ, которыми располагаетъ земство для этой цѣли, а съ другой стороны существованіе дорогъ, имѣющихъ серьезное экономическое значеніе, но въ то же время обслуживающихъ какое-нибудь крупное промышленное предпріятіе, ставитъ вопросъ о привлеченіи этихъ промышленныхъ предпріятій къ участію въ улучшеніи путей сообщенія. Словъ нѣтъ, вѣроятно, промышленныя предпріятія не разъ будутъ входить въ соглашеніе съ земствами относительно совмѣстнаго улучшенія того или другого пути, но эти соглашенія не регулируются спеціальнымъ законодательствомъ, и во всякое время промышленное предпріятіе можетъ отказаться отъ взятаго на себя обязательства, и, слѣдовательно, земство вынуждено будетъ брать эти расходы исключительно на себя. Все это настоятельно требуетъ введенія у насъ „спеціальнаго обложенія" на подобіе Америки.

Въ своемъ мѣстѣ мы указывали, какъ тяжело у насъ обложена въ нѣкоторыхъ уѣздахъ земля. Въ комиссіи Бунге на основаніи этого факта, а также того, что часто въ одной и той же губерніи въ однихъ уѣздахъ обложеніе земли слишкомъ тяжело, въ другихъ же сравнительно незначительно, напримѣръ, въ черноземныхъ уѣздахъ Рязанской и Тамбовской губерній земскій сборъ съ земли не превышаетъ 7% доходности, а въ нечерноземныхъ онъ составляетъ отъ 14,2 до 19,4%— и что сами губернскія земства далеко не всегда могутъ прійти на помощь уѣзднымъ и тѣмъ облегчать тяжесть уѣзднаго обложенія, раздавались голоса за необходимость установить законодательнымъ порядкомъ извѣстный предѣлъ обложенія. Разъ этотъ предѣлъ будетъ достигнутъ, то дальнѣйшіе расходы даннаго уѣзднаго земства должны быть отнесены на счетъ губернской смѣты, при условіи: 1) что всѣ расходы даннаго земства не могутъ быть сокращены; 2) что предположенное увеличеніе неотложно и необходимо. На случай отказа губернскаго земства принять на свой счетъ необходимые уѣздные расходы, уѣздному земству должно быть дано право обжалованія постановленія губернскаго земства въ особое губернское присутствіе, а затѣмъ въ Министерство Внутреннихъ Дѣлъ. Въ тѣхъ губерніяхъ, гдѣ по всѣмъ уѣздамъ земскій сборъ взимается въ высшемъ размѣрѣ, земству выдается для производства неотложныхъ мѣстныхъ расходовъ пособіе изъ общаго земскаго капитала, образуемаго посредствомъ дополнительнаго сбора со всѣхъ предметовъ земскаго обложенія въ тѣхъ губерніяхъ, гдѣ введено Положеніе о земскихъ учрежденіяхъ.

На это нужно замѣтить, что успѣхъ земскихъ ходатайствъ о выдачѣ пособій изъ общеземскаго фонда сталъ бы во многомъ зависѣть отъ настойчивости и изворотливости представителей земства, отъ личныхъ знакомствъ въ губернскихъ и столичныхъ сферахъ. Затѣмъ невозможно установить такіе видимые признаки, на основаніи которыхъ можно съ полной увѣренностью отвѣтить на вопросъ: необходимъ или нѣтъ данный расходъ для извѣстной мѣстности. Но самый вопросъ о предѣльности обложенія былъ поднятъ комиссіей, въ связи съ предполагавшейся реформой обложенія торговли и промышленности по чистому доходу. Предполагалось установить предѣлъ обложенія для всѣхъ категорій источниковъ: земли, недвижимыхъ городскихъ имуществъ, торговли и промышленности.

Лучшій выходъ изъ затрудненія, создаваемаго переобремененіемъ нѣкоторыхъ земствъ, по нашему мнѣнію, это развязать земствамъ руки въ обложеніи торговли и промышленности, на которыя и могла бы быть перенесена тогда часть налогового бремени. Введеніе же предѣльности въ обложеніи грозитъ свести земское хозяйство къ удовлетворенію самыхъ элементарныхъ потребностей, отчего можетъ утратиться самый интересъ къ земскому хозяйству. Однако въ 1900 г. прошелъ законъ объ установленіи предѣльности земскихъ смѣтъ (см. далѣе).

Главнѣйшимъ предметомъ земскихъ расходовъ является медицинская часть, на что въ 1903 г. израсходовано 30,4% всего бюджета. Затѣмъ второе мѣсто въ земскихъ бюджетахъ занимаютъ расходы на народное образованіе, достигающіе 19 милл. рублей, т.-е. 19,2% земскаго бюджета. Въ 1895 году на народное образованіе тратилось 9 милл. 300 тыс. руб., слѣдовательно, ежегодно увеличивались расходы по этой статьѣ на 1 милл. 200 тыс. руб., или около 13% въ годъ, т.-е. ростъ земскаго расходнаго бюджета здѣсь шелъ вдвое быстрѣе роста общаго земскаго бюджета (6,8%). Дорожная повинность поглощаетъ 11 милл. 651 тыс. р., но въ этой суммѣ включены почти 6 милл., назначавшіеся прежде на издержки, снятыя съ земства въ 1895 г. и обращаемыя теперь на составленіе дорожнаго капитала. Земское управленіе поглощаетъ 10,2% земскаго бюджета. Отмѣтимъ еще, что расходы на экономическое благосостояніе составляли въ 1903 г. 3 милл. 578 тыс. руб., т.-е. 3,6% бюджета, въ 1895 же году на эту часть было назначено всего только 71 тыс. р., т.-е. 1% земскаго бюджета, такъ что расходованіе по этой рубрикѣ быстро растетъ. Расходы на общественное призрѣніе, какъ они занесены въ земскія смѣты на 1903 г., исчислены въ суммѣ 1 милл. 792 тыс. руб., и ростъ этого источника съ 1895 года равнялся 10%. Такимъ образомъ эти сухія цифры краснорѣчиво говорятъ о культурной роли земства: мы видимъ, что земство энергично взяло въ свои руки школьное дѣло, и расходы на образованіе растутъ вдвое быстрѣе общихъ расходовъ земства; то же самое и съ медицинскимъ дѣломъ, ростъ расходовъ на которое равняется въ среднемъ 7,5% въ годъ и опять-таки превышаетъ средній ростъ земскаго бюджета. Энергично растутъ и расходы на экономическое благосостояніе, но земство не располагаетъ достаточными средствами для того, чтобы развивать свои задачи въ той степени, какъ это было бы желательно и какъ этого требовали бы условія промышленнаго развитія. Въ самомъ дѣлѣ, что значатъ эти 3,5 милл. руб., ассигнованные на содѣйствіе экономическому благосостоянію Россіи, сравнительно съ огромностью задачъ, которыя стоятъ теперь передъ нами?

Правила оцѣнки недвижимыхъ имуществъ для обложенія земскимъ сборомъ.

Мы видѣли, что въ правила земскаго обложенія включены были при введеніи земскихъ учрежденій лишь самыя общія нормы. Это было сдѣлано для того, чтобы не стѣснять земствъ на первыхъ порахъ ихъ дѣятельности, а впослѣдствіи воспользоваться ихъ опытомъ для коренного пересмотра устава о земскихъ повинностяхъ. Земства въ общемъ, несмотря на трудность веденія почти безъ всякихъ указаній столь сложнаго дѣла, достигли результатовъ, превосходящихъ законныя ожиданія, какъ на это и было указано Госуд. Совѣтомъ въ 1893 г. при обсужденіи оцѣночныхъ правилъ. Конечно, нельзя не отмѣтить и нѣкоторыхъ недостатковъ: извѣстной неуравнительности обложенія, неправильныхъ оцѣнокъ, чрезмѣрнаго обремененія нѣкоторыхъ источниковъ, болѣе высокой оцѣнки крестьянской земли въ то время, какъ на крестьянахъ же лежатъ и натуральныя повинности.

Но съ теченіемъ времени обстоятельства измѣнились, и законодательство во многомъ отстало отъ жизни. При Бунге, какъ мы указывали, была образована комиссія по земскому обложенію. Она представила проектъ реформъ мѣстнаго обложенія, но изъ всего проекта получили утвержденіе только правила оцѣнки недвижимыхъ имуществъ для обложенія земскими сборами. Весь проектъ былъ отвергнутъ, какъ указывалось Государственнымъ Совѣтомъ, по тѣмъ соображеніямъ, что необходимо имѣть болѣе точныя данныя для пересмотра земскаго обложенія: нынѣшнія оцѣнки часто имѣютъ въ виду только отношенія оцѣниваемыхъ имуществъ, поэтому на основаніи существующаго матеріала нельзя дѣлать выводовъ о средствахъ, какими располагаютъ земства. Введеніемъ правильной оцѣнки правительство надѣялось добыть болѣе точный и достовѣрный матеріалъ для будущей реформы земскаго обложенія. Такимъ образомъ были установлены правила *8 іюня 1893 года*.

Оцѣнка недвижимыхъ имуществъ по этимъ правиламъ производится *губернскими* и *уѣздными оцѣночными комиссіями*. Въ виду того, что земскія оцѣночныя работы, производимыя на основаніи этихъ правилъ, имѣютъ общегосударственное значеніе—по нимъ производится раскладка государственнаго поземельнаго и подомоваго налоговъ,—и что поэтому возможна со стороны земствъ пониженная оцѣнка имуществъ, чтобы уклониться отъ государственнаго поземельнаго обложенія—составъ губернскихъ и уѣздныхъ оцѣночныхъ комиссій устанавливается закономъ смѣшанный: изъ государственныхъ чиновниковъ и изъ представителей земствъ, со значительнымъ преобладаніемъ первыхъ. Такъ, *губернскія* оцѣночныя комиссіи образуются подъ предсѣдательствомъ губернскаго предводителя дворянства изъ государственныхъ чиновниковъ — управляющихъ казенною палатою, государственными имуществами и акцизными сборами и др., изъ представителей земства—предсѣдателя губернской земской управы, двухъ членовъ по выбору губернскаго земскаго собранія, городского головы губернскаго города и др. (ст. 2). *Уѣздныя* оцѣночныя комиссіи образуются подъ предсѣдательствомъ уѣзднаго предводителя дворянства изъ государственныхъ чиновниковъ—податного инспектора, непремѣннаго члена уѣзднаго по крестьянскимъ дѣламъ присутствія и одного земскаго начальника, изъ представителей земства—предсѣдателя уѣздной земской управы, двухъ членовъ по выбору земскаго собранія, двухъ членовъ отъ городской думы уѣзднаго города и др. (ст. 3).

Далѣе до 1893 года земствамъ была дана полная свобода въ раскладкѣ земскихъ сборовъ—отсюда многочисленность и разнообразіе масштабовъ и пріемовъ, которыми они пользовались при взиманіи своихъ налоговъ. Закономъ 8 іюня 1893 года всѣ эти пріемы объединены, унифицированы: всѣ земства раскладываютъ свои налоги по *средней чистой доходности* имущества. „При невозможности непосредственнаго опредѣленія средней доходности недвижимаго имущества, доходность эта исчисляется въ опредѣленномъ отношеніи къ цѣнности имущества“ (ст. 9). Доходность земель и лѣсовъ исчисляется по даннымъ за послѣднія 9 лѣтъ; доходность городскихъ имуществъ опредѣляется по даннымъ за послѣднія шесть лѣтъ (ст. 11).

Для опредѣленія доходности уѣзды дѣлятся на однородныя въ хозяйственномъ отношеніи мѣстности (ст. 12). Эти мѣстности раздѣляются на отдѣльныя угодья: усадебную и пахотную землю, сѣнокосы, пастбища, огороды и проч ; угодья могутъ быть подраздѣлены на разряды по качеству земли и другимъ вліяющимъ на доходность условіямъ (ст. 13). По этимъ разрядамъ, а если ихъ нѣтъ, то по угодьямъ, опредѣляется средняя доходность десятины. Доходность каждаго землевладѣнія опредѣляется затѣмъ помноженіемъ количества десятинъ даннаго разряда на среднюю доходность (ст. 15). Если, напримѣръ, землевладѣніе состоитъ изъ 100 десятинъ, изъ которыхъ 50 десятинъ пахотной земли, 5 дес.—усадебной и 10—огорода, то доходность его опредѣлится такимъ образомъ: сначала опредѣляется доходность каждаго изъ этихъ подраздѣленій помноженіемъ средней доходности десятины пахотной земли на 50, усадебной земли на 5 и т. д.; затѣмъ полученныя числа складываются, и получается общая сумма доходности землевладѣнія. Къ общей суммѣ доходности землевладѣнія присоединяются также доходы отъ особыхъ источниковъ—доходъ отъ рыболовныхъ водъ, разработки торфа и др., опредѣляемые на основаніи провѣреннаго заявленія владѣльца о среднемъ размѣрѣ получаемаго имъ чистаго дохода; очевидно, мы имѣемъ здѣсь дѣло съ установленіемъ доходности посредствомъ декларацiи собственника.

Оцѣнка по правиламъ 1893 года допускаетъ нѣкоторую *индивидуализацію:* сумма доходности землевладѣнія, исчисленная вышеупомянутымъ способомъ согласно ст. 15, можетъ быть понижена оцѣночною комиссіею на основаніи такихъ данныхъ, которыя не могли быть приняты во вниманіе при оцѣнкѣ по ст. 15, но которыя понижаютъ доходность имущества, напримѣръ, неудобное для хозяйства расположеніе дачи, черезполосность ея, отсутствіе въ ней воды и т. п. (ст. 16).

Доходность городскихъ имуществъ, сдаваемыхъ внаемъ, опредѣляется по наемной платѣ, за вычетомъ необходимыхъ по имуществу расходовъ и вѣроятнаго недобора вслѣдствіе простоя помѣщенія (ст. 21). Доходность городскихъ имуществъ, несдаваемыхъ внаемъ, опредѣляется по аналогіи съ тѣми, которыя сдаются; при невозможности примѣнить этотъ способъ доходность опредѣляется по цѣнности имущества, при исчисленіи которой принимается во вниманіе матеріальная стоимость постройки, степень ея прочности, хозяйственныя удобства и выгодность мѣстонахожденія имущества, а также цѣнность земли подъ дворовымъ участкомъ (ст. 22). Вычеты на расходы и недоборъ вслѣдствіе простоя, а равно отношеніе доходности къ цѣнности имуществъ, при невозможности учесть дѣйствительный доходъ, устанавливается въ одинаковомъ размѣрѣ по всему городу или въ различномъ для отдѣльныхъ его частей (ст. 23).

Оцѣнка недвижимыхъ имуществъ по закону 1893 года производится слѣдующимъ образомъ. *Уѣздная земская управа* составляетъ предположенія объ *общихъ основаніяхъ оцѣнки* недвижимыхъ имуществъ: о дѣленіи уѣзда на мѣстности, угодья, разряды, о размѣрѣ вычетовъ на расходы, о недоборѣ при оцѣнкѣ недвижимыхъ городскихъ имуществъ, о процентномъ отношеніи дохода отъ недвижимаго имущества къ его цѣнности; она же, если найдетъ нужнымъ, составляетъ предположенія объ измѣненіи существующихъ основаній оцѣнки (стт. 6 и 3) Свои *предположенія* управа представляетъ на разсмотрѣніе *уѣздной оцѣночной* комиссіи. Послѣдняя, на основаніи предположеній земской управы, устанавливаетъ *общія основанія оцѣнки* недвижимыхъ имуществъ (ст. 1 и 5), и затѣмъ эти общія основанія сообщаются на заключеніе *уѣзднаго земскаго собранія*. Предположенія уѣздной оцѣночной комиссіи относительно основаній оцѣнки земель и лѣсовъ публикуются въ мѣстныхъ губернскихъ вѣдомостяхъ и разсылаются всѣмъ мѣстнымъ землевладѣльцамъ, которымъ предоставляется право дѣлать на нихъ замѣчанія въ шестинедѣльный срокъ со дня напечатанія (ст. 26). Повидимому, можно дѣлать замѣчанія относительно всякой нормы, а не только непосредственно касающейся даннаго плательщика, такъ какъ, если какая-нибудь часть имущества будетъ оцѣнена ниже ея стоимости, то это вѣдь должно отразиться на обложеніи имущества всѣхъ другихъ плательщиковъ. Далѣе уѣздная оцѣночная комиссія разсматриваетъ замѣчанія уѣзднаго земскаго собранія и отдѣльныхъ землевладѣльцевъ, можетъ измѣнить основанія оцѣнки, принимая въ соображеніе упомянутыя замѣчанія, но можетъ и не измѣнять, и передаетъ ихъ вмѣстѣ съ заключеніемъ уѣзднаго земскаго собранія губернской оцѣночной комиссіи. Послѣдняя обязана согласовать оцѣночныя данныя, представленныя уѣздными оцѣночными комиссіями, для того, чтобы они были сравнимы (ст. 27).

Исполнивъ свое дѣло согласованія основаній оцѣнокъ, губернская оцѣночная комиссія передаетъ ихъ на заключеніе *губернскаго земскаго собранія*. Одобренныя губернскимъ земскимъ собраніемъ основанія оцѣнки утверждаются губернаторомъ. Такимъ образомъ главная роль въ *установленіи оцѣночныхъ нормъ* по закону 1893 года принадлежала уѣздной оцѣночной комиссіи, которая лучше губернской знаетъ условія мѣстности. На послѣднюю возлагалось только объединеніе, согласованіе оцѣночныхъ нормъ, необходимое въ виду того, что по этимъ основаніямъ производится раскладка государственнаго поземельнаго и подомоваго налога. Но и послѣдняя роль исполнялась губернской оцѣночной комиссіей неудовлетворительно.

Когда нормы оцѣнки утверждены, *уѣздная* управа приступаетъ къ опредѣленію доходности каждаго отдѣльнаго имущества (ст. 29). Функціи уѣздной оцѣночной комиссіи при этомъ — чисто-наблюдательнаго характера: на нее возлагается общее наблюденіе за дѣйствіями уѣздной земской управы, разсмотрѣніе представленій ея по ходатайствамъ отдѣльныхъ землевладѣльцевъ о пониженіи средней доходности землевладѣній въ силу различныхъ условій. Здѣсь видно все недовѣріе, которымъ проникнуто правительство къ дѣйствіямъ земской управы изъ опасенія, чтобы послѣдняя не понижала оцѣнокъ имущества. На уѣздную оцѣночную комиссію возлагается также разсмотрѣніе возраженій на произведенныя управой оцѣнки отдѣльныхъ недвижимыхъ имуществъ (ст. 5). Обязанность губернской оцѣночной комиссіи составляетъ наблюденіе за исполненіемъ уѣздными земскими управами и уѣздными оцѣночными комиссіями своихъ обязанностей по оцѣнкѣ недвижимыхъ имуществъ (ст. 4).

Такимъ образомъ въ самой оцѣнкѣ главная роль принадлежитъ уѣздной земской управѣ: на нее возлагается веденіе поземельныхъ книгъ и описей всѣхъ подлежащихъ оцѣнкѣ недвижимыхъ имуществъ, собираніе свѣдѣній о составѣ оцѣниваемыхъ имуществъ, объ арендныхъ платахъ, цѣнахъ на работы и произведенія земли и, какъ мы уже сказали, *самая оцѣнка каждаго отдѣльнаго имущества.*

Порядокъ оцѣнки каждаго имущества, по закону 1893 года, состоялъ въ слѣдующемъ. Владѣльцы недвижимыхъ имуществъ обязаны по требованію земской управы сообщать ей свѣдѣнія о составѣ, цѣнности и доходности ихъ имуществъ и о способахъ пользованія ими, съ приложеніемъ документовъ, которыми эти свѣдѣнія подтверждаются. Такимъ образомъ владѣльцы имуществъ декларируютъ свои доходы отъ нихъ и подкрѣпляютъ свои декларації документами. Земская управа можетъ даже требовать фактуры, чтобы удостовѣриться, сколько, напримѣръ, заплачено за ту или иную машину. Если же владѣлецъ не доставилъ документовъ, то можно игнорировать его возраженія противъ произведенныхъ оцѣнокъ (ст. 30) — это напоминаетъ западно-европейскій порядокъ, гдѣ недоставленіе документовъ также лишаетъ плательщиковъ права обжалованія. Декларації отдѣльныхъ плательщиковъ провѣряются по окладнымъ книгамъ земскихъ и городскихъ общественныхъ учрежденій, межевымъ планамъ, свѣдѣніямъ о продажныхъ и наемныхъ цѣнахъ на недвижимыя имущества, страховымъ и залоговымъ оцѣнкамъ и т. д. Страховыя общества и кредитныя учрежденія, выдающія ссуды подъ залогъ недвижимыхъ имуществъ, обязаны доставлять, по требованію уѣздной земской управы, имѣющіяся у нихъ свѣдѣнія объ имуществахъ (ст. 32). Данныя этихъ учрежденій, особенно кредитныхъ, могутъ оказать особую услугу земству при оцѣнкѣ, такъ какъ кредитныя учрежденія сами заинтересованы въ производствѣ правильной оцѣнки.

Исчисливъ доходность даннаго имущества, земская управа сообщаетъ объ этомъ владѣльцу его. По окончаніи производства всѣхъ оцѣнокъ составляется общій сводъ ихъ и публикуется въ мѣстныхъ губернскихъ вѣдомостяхъ. Этотъ сводъ можетъ быть разсматриваемъ всѣми владѣльцами недвижимыхъ имуществъ въ уѣздѣ (ст. 34) — здѣсь до извѣстной степени устанавливается контроль общественнаго мнѣнія. Возраженія противъ оцѣнокъ (но неизвѣстно — своего только или всякаго другого имущества) можно дѣлать въ теченіе трехъ мѣсяцевъ со дня публикаціи. Возраженія эти подаются въ оцѣночную комиссію черезъ земскую управу. Уѣздная оцѣночная комиссія разсматриваетъ возраженіе, повѣряетъ его посредствомъ осмотра владѣнія на мѣстѣ черезъ своего члена, въ присутствіи сосѣднихъ владѣльцевъ, постановляетъ свое рѣшеніе и объявляетъ его лицу, подавшему возраженіе (ст. 36). На постановленіе уѣздной оцѣночной комиссіи можетъ быть подана въ мѣсячный срокъ жалоба губернской оцѣночной комиссіи, рѣшеніе которой утверждается губернаторомъ. На рѣшеніе губернской оцѣночной комиссіи можетъ быть подана жалоба министру финансовъ

Разсматривая правила оцѣнки недвижимыхъ имуществъ по закону 8 іюня 1893 года, можно видѣть, что ими у насъ установлена полная *децентрализація* земскаго кадастра: каждый уѣздъ имѣлъ право выработать свои *общія положенія*. Правда, губернская оцѣночная комиссія обязана была согласовать и объединять оцѣночныя нормы уѣздныхъ комиссій, но это было ей не по силамъ, и потому получалась пестрота основаній оцѣнки.

На этотъ недостатокъ и обращаетъ вниманіе законъ *18 января 1899 года*. Чтобы устранить децентрализацію кадастра, новый законъ передаетъ установленіе общихъ основаній оцѣнки недвижимыхъ имуществъ изъ рукъ уѣздныхъ въ руки губернскихъ оцѣночныхъ комиссій Изъ этого основного измѣненія вытекаютъ и остальныя, установленныя правилами 18 января 1899 года. Такъ, на губернскую оцѣночную комиссію возлагается теперь дѣленіе уѣздовъ на однородныя въ хозяйственномъ отношеніи мѣстности, послѣднихъ — на угодья и разряды; установленіе процентнаго отношенія дохода къ цѣнности имуществъ, — словомъ, то, что прежде было возложено на уѣздныя оцѣночныя комиссіи, теперь перенесено на губернскія (ст. 2). Соотвѣтственно съ этимъ *измѣнились и обязанности губернской земской управы*. На нее теперь возложено: 1) собираніе и разработка свѣдѣній, необходимыхъ для установленія общихъ основаній оцѣнки недвижимыхъ имуществъ въ уѣздахъ; 2) составленіе предположеній объ общихъ основаніяхъ оцѣнки недвижимыхъ имуществъ и объ измѣненіяхъ существующихъ основаній, т.-е. то, что раньше было возложено на уѣздныя земскія управы (ст. 4).

На уѣздныя оцѣночныя комиссіи теперь возлагается только представленіе губернской оцѣночной комиссіи заключеній по предложеніямъ послѣдней объ общихъ основаніяхъ оцѣнки недвижимыхъ имуществъ въ уѣздѣ; на уѣздныя же земскія управы возложено доставленіе губернскимъ земскимъ управамъ, по ихъ требованіямъ, только свѣдѣній, необходимыхъ для составленія предположеній объ общихъ основаніяхъ оцѣнки недвижимыхъ имуществъ. Прочія функціи по оцѣнкѣ имуществъ отдѣльныхъ плательщиковъ оставлены какъ за уѣздными оцѣночными комиссіями, такъ и за уѣздными земскими управами.

Составленныя губернскими оцѣночными комиссіями общія основанія оцѣнки представляются на заключеніе уѣздныхъ земскихъ собраній и затѣмъ публикуются. Далѣе слѣдуютъ замѣчанія уѣздныхъ земскихъ собраній и частныхъ землевладѣльцевъ, представленіе измѣненныхъ основаній оцѣнки губернскому земскому собранію и утвержденію губернаторомъ, — словомъ, все дѣло только въ большей централизаціи. Такое перенесеніе обязанностей уѣздной оцѣночной комиссіи и уѣздной земской управы на губернскую оцѣночную комиссію и губернскую земскую управу сдѣлано въ виду того, что губернскія земскія управы обзавелись уже ранѣе прекрасными статистическими работами: законъ 1899 года даетъ возможность воспользоваться для оцѣнки матеріалами губернскихъ земскихъ статистическихъ отдѣленій.

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

Слѣдуетъ отмѣтить, что оцѣночныя работы, хотя имѣли обще-государственное значеніе, но по закону 1893 года велись на счетъ земства. Закономъ 18 января 1899 года изъ государственнаго казначейства ассигнуется 1 милліонъ рублей на производство оцѣночныхъ работъ,

и эта сумма распредѣляется между губерніями по взаимному соглашенію министровъ внутреннихъ дѣлъ и финансовъ и государственнаго контролера, сообразно съ количествомъ земли, облагаемой земскими сборами въ каждой губерніи, и съ числомъ отдѣльныхъ владѣній послѣднѣй. Это казенное пособіе опредѣлено навсегда и лишь до окончанія оцѣночныхъ работъ связано съ извѣстнымъ назначеніемъ (Прав. 12 апр. 1899 г.).

Поземельный кадастръ въ Австріи продолжался 52 года (1817—1869 гг. Реальный же кадастръ по проекту 1858 г. не осуществился), и стоилъ онъ съ десятины 1 р. 02 коп.; въ Италіи кадастръ обошелся въ 4 руб. 51 коп.; въ Пруссіи онъ продолжался 6 лѣтъ — съ 1861 по 1867 гг. — и обошелся по 53 коп. съ десятины; въ Баденѣ — 13 лѣтъ и стоилъ по 1 руб. 43 коп. (См. очень интересную таблицу, составленную деп. окладн. сборовъ къ представленію въ Госуд. Совѣтъ, «о мѣрахъ къ скорѣйшему завершенію работъ по оцѣнкѣ недвижимыхъ имуществъ, подлежащихъ обложенію земскимъ сборомъ».)

У насъ со времени опубликованія закона 1893 года по 1 іюля 1903 г. изъ общаго числа 359 уѣздовъ въ 34 земскихъ губ. въ 144 уѣздахъ не производилось собиранія матеріаловъ по оцѣнкѣ, и эта «медленность объясняется недостаточной заинтересованностью земствъ въ этомъ окончаніи переоцѣнокъ, иногда вслѣдствіе соображеній партійнаго характера». Дѣло въ томъ, что существующія оцѣнки, говоря вообще, выгоднѣе именно для тѣхъ элементовъ населенія, которые имѣютъ преобладаніе въ земскихъ собраніяхъ, т.-е. для частныхъ землевладѣльцевъ: земли ихъ оцѣниваются очень часто на болѣе льготныхъ условіяхъ, чѣмъ крестьянскія; въ оцѣнкѣ же земель, съ одной стороны, и помѣщеній торгово-промышленныхъ предпріятій — съ другой, замѣчается обыкновенно еще большая разница въ пользу первыхъ. Такимъ образомъ «согласіе съ оцѣночными нормами, примѣненіе коихъ для многихъ представителей земства сопряжено съ повышеніемъ въ будущемъ земскаго обложенія, въ сущности нерѣдко равносильно для земскихъ гласныхъ извѣстному самопожертвованію, на которое не способенъ обыкновенный человѣкъ при обыденныхъ условіяхъ». Затѣмъ трудно найти компетентныхъ лицъ для производства оцѣночныхъ работъ, трудно получить санкцію отъ губернскихъ властей на ихъ утвержденіе, нѣкоторыя же изъ нихъ оказываются даже устраненными вслѣдствіе политической неблагонадежности: «Бывали даже случаи, когда цѣлый рядъ лицъ, представленныхъ управою послѣдовательно губернатору въ качествѣ кандидатовъ для завѣдыванія оцѣночными работами, не получали утвержденія, и оцѣночное отдѣленіе въ теченіе ряда лѣтъ оставалось безъ руководителя». Встрѣчались и такіе случаи, когда лица, уже состоящія въ составѣ оцѣночныхъ отдѣленій, не допускались губернаторомъ для собиранія статистическихъ данныхъ на мѣстахъ, или же согласіе на ихъ отъѣздъ получалось слишкомъ поздно. По закону неполученіе отъ губернатора увѣдомленія относительно принятія на службу лица въ теченіе двухнедѣльнаго срока признается за изъявленіе согласія на представленіе (ст. 186 Общ. Учрежд. Губ.), но нѣкоторые губернаторы сообщаютъ въ двухнедѣльный срокъ лишь о томъ, что не могутъ дать отзыва о данномъ лицѣ до собранія о немъ надлежащихъ справокъ, а собраніе справокъ иногда длится нѣсколько мѣсяцевъ. Все это неблагопріятно отражалось на ходѣ оцѣночныхъ работъ. Нерѣдко, вслѣдствіе недостатка компетентныхъ лицъ, работы поручались лицамъ, совершенно неподготовленнымъ, вслѣдствіе чего вся работа пропадала даромъ. Нерѣдко, далѣе, оцѣночныя работы ослож-

нялись внесеніемъ постороннихъ вопросовъ, что опять-таки затрудняло и замедляло ихъ.

На оцѣночныя работы до 1903 г. у насъ израсходовано немногимъ болѣе 7 милл. рублей, и если бы вся эта сумма была затрачена лишь на работы по тѣмъ 83 уѣздамъ, гдѣ выработаны нормы, то все же оказалось бы, что расходъ по оцѣнкѣ, падающій на десятину земли, составилъ бы у насъ менѣе 15 коп, тогда какъ самый дешевый западно-европейскій кадастръ — Вюртембергскій — (1873 — 1884) обошелся въ 27 коп. съ десятины. Въ 1902 г. Мин. Вн. Дѣлъ подняло вопросъ объ изъятіи оцѣночнаго дѣла изъ веденія земствъ, между прочимъ, и по мотивамъ политическаго характера, такъ какъ «главный контингентъ лицъ, приглашаемыхъ земствомъ къ оцѣночнымъ изслѣдованіямъ, составляется изъ элементовъ въ политическомъ отношеніи весьма сомнительной благонадежности» (см. вышеуказан. записку Деп. окладн. сборовъ «О мѣрахъ къ скорѣйшему завершенію работъ по оцѣнкѣ недвижимыхъ имуществъ»). И въ этомъ же году производство земельныхъ оцѣнокъ по Высочайшему повелѣнію было прекращено въ 12 губерніяхъ, а затѣмъ административнымъ порядкомъ еще въ 6 губерніяхъ [1]).

---

12 іюня 1900 г. опубликованъ законъ «Объ установленіи предѣльности земскаго обложенія въ губерніяхъ, въ коихъ введено въ дѣйствіе Положеніе о губернскихъ и уѣздныхъ земскихъ учрежденіяхъ, и объ освобожденіи земствъ отъ нѣкоторыхъ расходовъ». Законъ объ установленіи предѣльности земскаго обложенія имѣетъ временный характеръ, именно — по новому закону предоставлено министрамъ внутреннихъ дѣлъ и финансовъ, ко времени окончанія въ земскихъ губерніяхъ оцѣнки недвижимыхъ имуществъ для обложенія земскими сборами, внести на утвержденіе въ законодательномъ порядкѣ предложеніе объ установленіи въ законѣ той доли цѣнности или доходности недвижимыхъ имуществъ, которой не должны превышать земскіе сборы. До того же времени устанавливаются слѣдующія временныя правила. При составленіи земскихъ смѣтъ, губернскихъ и уѣздныхъ, земскіе сборы съ недвижимыхъ имуществъ не могутъ быть повышаемы болѣе, нежели на $3^0/_0$ въ годъ, но въ этотъ счетъ не идетъ повышеніе земскихъ сборовъ вслѣдствіе увеличенія числа или размѣровъ недвижимыхъ имуществъ, подлежащихъ земскому обложенію. Въ случаѣ перенесенія какого-либо расхода изъ уѣздной смѣты въ губернскую или обратно, увеличеніе сборовъ съ недвижимыхъ имуществъ въ установленномъ размѣрѣ допускается: по смѣтѣ, изъ которой расходъ исключенъ, — сверхъ разности между окладомъ предыдущаго года и исключеннымъ изъ смѣты расходомъ, а по смѣтѣ, въ которую расходъ перенесенъ, — сверхъ суммы упомянутаго оклада и перенесеннаго въ смѣту расхода.

Если повышеніе земскихъ сборовъ съ недвижимыхъ имуществъ будетъ ниже установленной нормы въ теченіе одного или нѣсколькихъ лѣтъ, то въ послѣдующіе затѣмъ годы земскія собранія, губерн-

---

[1]) Къ 1 іюля 1908 г. по собиранію оцѣночныхъ матеріаловъ было выполнено приблизительно $^2/_3$ всей работы, по разработкѣ оцѣночныхъ матеріаловъ — около $^1/_2$ и по выработкѣ оцѣночныхъ нормъ немногимъ болѣе $^2/_5$ всей работы, работа же по разсмотрѣнію и утвержденію оцѣночныхъ нормъ только еще начата. Въ однихъ мѣстахъ, можно думать, работы закончатся черезъ 5, въ другихъ — черезъ 10 лѣтъ. Впереди почти вся работа по наложенію оцѣнокъ на отдѣльныя имущества. Ей долженъ предшествовать «учетъ земель», но и уже сдѣланный «учетъ» вслѣдствіе большой мобилизаціи долженъ подвергнуться болѣе или менѣе значительному измѣненію (см. подробнѣе «Докладъ бюдж. ком. 3-й Гос Думы 2-й сессіи по смѣтѣ расход деп. окл. сб на 1909 г.»).

скія и уѣздныя, по принадлежности, могутъ увеличить сборы сверхъ годовой 3% нормы, съ тѣмъ, однако, условіемъ, чтобы: а) общій размѣръ повышенія обложенія за истекшее съ 1900 г. время не превышалъ нормы и б) единовременное увеличеніе окладовъ не было болѣе 10% противъ предшествующаго года.

Если же земскіе расходы требуютъ увеличенія сборовъ болѣе, чѣмъ на 3%, то такія смѣты представляются земствами губернатору на утвержденіе. Послѣдній вноситъ смѣту на обсужденіе губернскаго по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствія и затѣмъ или утверждаетъ ее, или, если превышеніе сборовъ съ недвижимыхъ имуществъ сверхъ нормы будетъ признано присутствіемъ или лично губернаторомъ обременительнымъ для населенія, представляетъ Министерствамъ Внутреннихъ Дѣлъ и Финансовъ со своими замѣчаніями и съ заключеніемъ присутствія. Земскія смѣты, не остановленныя министромъ внутр. дѣлъ въ теченіе трехъ мѣсяцевъ со дня ихъ полученія губернаторомъ, считаются утвержденными.

Если министры внутреннихъ дѣлъ и финансовъ признаютъ предположенное земскими собраніями, губернскими или уѣздными, повышеніе сборовъ съ недвижимыхъ имуществъ за предѣлы, разрѣшаемые настоящими правилами, обременительнымъ для населенія или невызывающимся необходимостью, то указываютъ собраніямъ тѣ статьи расхода, которыя подлежатъ сокращенію или исключенію изъ смѣты. При сокращеніи расходной смѣты министры сообразуются съ заключеніемъ по сему предмету губернскаго по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствія, а также съ ходатайствами земскаго собранія, буде таковыя были заявлены при представленіи смѣты, наблюдая при этомъ, чтобы назначенія, отпускавшіяся по смѣтѣ предшествующаго года, не были сокращаемы иначе, какъ по заявленію о томъ земскаго собранія.

Если министры внутреннихъ дѣлъ и финансовъ, не находя возможнымъ допустить предположенное земскимъ собраніемъ повышеніе сборовъ съ недвижимыхъ имуществъ по непосильности его для населенія, признаютъ въ то же время исчисленные расходы необходимыми, то входятъ въ Государственный Совѣтъ съ представленіемъ объ отнесеніи впредь нѣкоторыхъ расходовъ губерніи или уѣзда на счетъ казны или объ оказаніи земству воспособленія иного рода; для удовлетворенія же потребности текущаго года отпускаютъ земству пособіе изъ особаго кредита, подлежащаго съ 1901 года включенію въ расходную смѣту Министерства Внутреннихъ Дѣлъ.

Такъ какъ правила 12 іюня 1900 г. сокращаютъ и безъ того скудныя средства земствъ, то вмѣстѣ съ тѣмъ, по новому закону, они съ 1900 — 1901 гг. освобождаются отъ нѣкоторыхъ расходовъ, а именно: а) по квартирному довольствію судебныхъ приставовъ и чиновъ полиціи (исправниковъ, ихъ помощниковъ и становыхъ приставовъ), а также другихъ чиновъ, коимъ таковое довольствіе производится на основаніи особыхъ узаконеній; б) по содержанію секретарей губернскихъ по земскимъ дѣламъ присутствій и по ассигнованію относящейся на земскія средства части канцелярскихъ издержекъ этихъ присутствій; в) по путевому и квартирному довольствію предсѣдателей и членовъ отъ земства присутствій по воинской повинности, равно какъ по содержанію лицъ, завѣдующихъ дѣлопроизводствомъ уѣздныхъ и городскихъ присутствій, и по ассигнованію симъ присутствіемъ, въ случаѣ надобности, дополнительной суммы на канцелярскіе расходы и г) по найму помѣщеній для уѣздныхъ и городскихъ по воинской повинности присутствій, въ случаѣ неимѣнія мѣста въ казенныхъ или общественныхъ зданіяхъ, а равно по меблированію, отопленію и освѣщенію этихъ помѣщеній.

Перечисленные въ пп. а — г расходы велѣно относить на счетъ государственнаго казначейства.

Эти расходы, какъ не имѣющіе никакого отношенія къ мѣстнымъ нуждамъ, давно бы пора сложить съ земства: они и тяготѣли на земскихъ бюджетахъ опять-таки въ силу особенности нашего государственнаго финансоваго строя — его *неэластичности*. При всякомъ появленіи новой потребности, за отсутствіемъ свободныхъ средствъ у государственнаго казначейства и благодаря малой растяжимости существующей налоговой системы, приходилось удовлетвореніе многихъ потребностей чисто-государственнаго характера возлагать на земскія и городскія средства. Такимъ путемъ и образовался у насъ на земскомъ и городскомъ бюджетѣ наростъ, который теперь постепенно срѣзывается по мѣрѣ роста средствъ государственнаго казначейства. Кромѣ вышеупомянутаго оправданія, принятіе нѣкоторыхъ расходовъ на мѣстныя средства не имѣло никакого основанія.

Но во всякомъ случаѣ освобожденіе земства отъ этихъ расходовъ слишкомъ незначительно и далеко не вознаграждаетъ за то сокращеніе рессурсовъ, которое явится въ результатѣ примѣненія закона 12 іюня. Всѣ эти многочисленныя рубрики закона даютъ свободныхъ средствъ въ руки земствъ не болѣе $1\frac{1}{2}$ — 2 милл. руб.

Этотъ законъ подвергся сильной критикѣ со стороны различныхъ органовъ печати [1]). Мы на ней останавливаться не будемъ, скажемъ только, что урегулированіе роста земскаго бюджета, несомнѣнно, является рѣшительнымъ ударомъ самостоятельности земскихъ учрежденій: эта самостоятельность въ сильной степени стянута, земская дѣятельность поставлена въ очень узкія рамки.

Такая мѣра едва ли оправдывается тѣми мотивами, которые выставляются сторонниками закона 12 іюня 1900 г., — тяжестью земскаго обложенія, недоимками по земскимъ сборамъ и нѣкоторыми другими. Если мы обратимся къ Западной Европѣ, то увидимъ, что по размѣру мѣстнаго обложенія Россія занимаетъ одно изъ послѣднихъ мѣстъ (*Яснопольскій.* «О географическомъ распредѣленіи государств. расходовъ Россіи»). Недоимки по земскимъ сборамъ также не могутъ служить доказательствомъ обременительности земскаго обложенія, такъ какъ полиція до сихъ поръ преимущественно обращала вниманіе на взысканіе казенныхъ сборовъ, успѣшностью взиманія которыхъ нерѣдко опредѣлялось повышеніе чиновъ полиціи по служебной лѣстницѣ. Кромѣ того, недоимки накопляются часто на помѣщикахъ. Къ этому нужно еще присоединить, что торговля и промышленность очень слабо обложены въ пользу земствъ, и скорѣе нужно было уравнять обложеніе земли и торговли и промышленности, а не задерживать ростъ земскаго бюджета.

Законъ о предѣльности земскаго обложенія оказалъ у насъ вліяніе на первое время, а именно въ 1901 году сборы съ недвижимыхъ имуществъ увеличились противъ предыдущаго года только на 1,04%, въ то время, какъ въ 1895—1905 гг. это возрастаніе составляло 5,5%, а въ 1902 г. увеличилось обложеніе сравнительно съ предшествующимъ годомъ на 5,4%, въ 1903 г. — на 6%, а за трехлѣтіе 1904—1906 гг. въ среднемъ увеличеніе составляло 8,8%, слѣдовательно, законъ остался на бумагѣ, при чемъ ростъ обложенія сталъ совершаться даже быстрѣе, чѣмъ до него.

---

[1]) Онъ встрѣтилъ серьезныя возраженія и въ Госуд. Совѣтѣ (см. очень интересныя пренія по поводу этого закона въ Госуд. Совѣтѣ въ «Отчетѣ по дѣлопроизв. Госуд. Сов. за 1899 — 1900 г.», т. I, стр. 680 и далѣе).

По Положенію о преобразованіи учрежденій, вѣдающихъ дѣла земскаго хозяйства въ 9 западныхъ губерніяхъ, здѣсь введена также нормировка обложенія движимыхъ имуществъ, именно: по § 69 временно, впредь до опредѣленія законодательнымъ порядкомъ доли цѣнности или доходности облагаемыхъ земскими сборами имуществъ, составляющія высшій предѣлъ допускаемаго обложенія оныхъ земскія смѣты, за исключеніемъ первой смѣты по каждой губ., подлежащей законодательному утвержденію, составляются на слѣдующихъ основаніяхъ: земскіе сборы при составленіи смѣтъ не могутъ повышаться болѣе, нежели на 3% въ годъ, но это ограниченіе не распространяется на тѣ случаи, когда увеличеніе сборовъ выше нормы обусловливается увеличеніемъ числа или размѣровъ подлежащихъ земскому сбору недвижимыхъ имуществъ; если повышеніе земскихъ сборовъ съ недвижимыхъ имуществъ будетъ ниже установленной нормы въ теченіе одного или нѣсколькихъ лѣтъ, то въ послѣдующіе затѣмъ годы сборы могутъ быть увеличены сверхъ годовой 3%-ной нормы, съ тѣмъ, однако, условіемъ, чтобы 1) общій размѣръ повышенія обложенія за истекшее время не превышалъ нормы и 2) единовременное увеличеніе оклада не было болѣе 10% противъ предшествовавшаго года.

Оцѣнка недвижимыхъ имуществъ для обложенія ихъ земскими сборами возлагается на податныхъ инспекторовъ и уѣздную оцѣночную комиссію подъ руководствомъ казенной палаты Недвижимыя имущества оцѣниваются по средней чистой доходности или же по средней ихъ цѣнности.

На казенную палату возлагается: 1) веденіе поземельныхъ сводовъ и списковъ, подлежащихъ оцѣнкѣ недвижимыхъ имуществъ; 2) разсмотрѣніе и согласованіе проектированныхъ уѣздными оцѣночными комиссіями общихъ основаній оцѣнки недвижимыхъ имуществъ и представленіе окончательнаго проекта таковыхъ на утвержденіе губернскаго комитета по дѣламъ земскаго хозяйства; 3) утвержденіе произведенныхъ уѣздными и оцѣночными комиссіями и податными инспекторами оцѣнокъ отдѣльныхъ недвижимыхъ имуществъ въ уѣздѣ и городскихъ поселеніяхъ (Прил. къ ст. 70, § 7).

Раскладка государственныхъ налоговъ поземельнаго и съ недвижимыхъ имуществъ въ посадахъ и мѣстечкахъ между уѣздами и городскими поселеніями производится казенной палатой, при чемъ предположенія ея подлежатъ утвержденію губернскаго комитета по дѣламъ земскаго хозяйства (XII, 5).

Натуральныя повинности.

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

Временныя правила вовсе не имѣли въ виду допустить различный размѣръ участія мѣстнаго населенія въ отбываніи мѣстныхъ повинностей, смотря по тому, принадлежитъ ли плательщикъ къ такъ называемымъ податнымъ сословіямъ или нѣтъ. Они лишь предоставляли земскимъ учрежденіямъ выборъ наиболѣе удобнаго по мѣстнымъ условіямъ способа отбыванія нѣкоторыхъ повинностей, *требуя въ то же время зачета этихъ повинностей въ денежный сборъ*. По точному смыслу закона земствамъ вовсе не дано право разрѣшать вопросъ съ податной точки зрѣнія и удваивать обложеніе одной части населенія

стоимостью отбываемой ею натуральной повинности Уравнительность земскаго обложенія обязательна для земскихъ учрежденій, и только *хозяйственный* вопросъ о томъ или другомъ способѣ участія въ отбываніи повинности предоставленъ усмотрѣнію земства [1]) (Объяснительная записка къ первоначальному предположенію, 34) Комиссія о губернскихъ и уѣздныхъ учрежденіяхъ, выработавшая Положеніе *о земскихъ учрежденіяхъ*, говорила, что крайняя отяготительность и неуравнительность въ раскладкѣ требуютъ безотлагательныхъ измѣненій. Въ проектированныхъ правилахъ комиссіи предполагалось взимать съ тѣхъ объектовъ, владѣльцы коихъ свободны отъ натуральныхъ повинностей, особый сборъ, но Государственный Совѣтъ не нашелъ возможнымъ придать этимъ правиламъ законодательную санкцію и возложилъ на министровъ внутреннихъ дѣлъ и финансовъ обязанность дать земствамъ въ инструкціонномъ порядкѣ разъясненія по этому вопросу. Отсюда и явилась ст. 7 временныхъ правилъ: «Земскія учрежденія обязаны принимать въ соображеніе при раскладкѣ окладныхъ сборовъ размѣръ повинностей, натурою исполняемыхъ». Но, какъ правило, натуральныя повинности, вопреки этой статьѣ, оставляются земствомъ на *однихъ* сельскихъ обществахъ, безъ соотвѣтственнаго повышенія денежныхъ сборовъ съ другихъ плательщиковъ [2]). Обыкновенно земства облагаютъ крестьянъ выше, чѣмъ остальныхъ плательщиковъ, но иногда бываетъ наоборотъ — частные привилегированные плательщики облагаются выше; это значитъ, что земства принимаютъ во вниманіе натуральныя повинности крестьянъ.

Земства могутъ переводить натуральныя повинности на денежный сборъ, но обратный переводъ можетъ быть допущенъ только законодательнымъ порядкомъ, то-есть черезъ Государственный Совѣтъ. Въ большинствѣ уѣздовъ натуральныя повинности сполна или частью переложены на денежный сборъ, или же за личный трудъ податныхъ сословій выдается послѣднимъ денежное вознагражденіе (Выс. утв. комиссія по пересмотру устава о земскихъ повинностяхъ. «Справка о земскихъ повинностяхъ, отбываемыхъ въ имперіи натурой», 1894).

Главныя натуральныя повинности — подводная и дорожная. По подсчету одного инженера въ 1870-хъ годахъ только Европейская Россія теряла отъ неустройства своихъ путей сообщенія около 353 милл. руб. въ годъ, а харьковское земство считаетъ, что при постройкѣ шоссе въ полторы тысячи верстъ, съ затратой 17 милл. рублей, экономія для населенія должна составить около 4.800.000 руб. въ годъ. Г. Мейенъ въ своей книгѣ даетъ намъ обзоръ Россіи въ дорожномъ отношеніи,

---

[1]) Крестьяне должны исполнять работы, а частные землевладѣльцы, казна и удѣльное вѣдомство отпускаютъ необходимый для дорожныхъ сооруженій матеріалъ, за невозможностью же этого вносятъ деньги по таксамъ, составленнымъ земскимъ собраніемъ.

[2]) Натуральная повинность съ одной десятины земли, напр., въ Подольской губ съ крестьянскихъ земель обходится отъ 4 до 22 коп., а съ частновладѣльческихъ отъ 0,5 до 1,1 коп («Россія въ дорожномъ отношеніи». Инспекторъ по дорожной части при Министерствѣ Внутреннихъ дѣлъ *В Ф. Мейенъ*, Петерб., 1902. Изданіе хозяйственнаго департ. Минист. Внутр. Дѣлъ, въ 3 томахъ). Земства иногда возбуждали ходатайства (напр., въ 1867 г Ахтырскаго Харьковской губ. собранія) «о привлеченіи къ отбыванію дорожной повинности торговаго сословія». Собраніе это мотивировало свое ходатайство тѣмъ, что торговый классъ наиболѣе заинтересованъ въ удовлетворительномъ состояніи дорогъ, по которымъ происходитъ передвиженіе его товаровъ, между тѣмъ онъ не принимаетъ никакого матеріальнаго участія въ отправленіи этой повинности (ходатайство было отклонено). Здѣсь можно было бы указать на многія ходатайства, имѣвшія ту же цѣль· привлечь къ отбыванію натур. повинности другіе классы общества (*Карышевъ*. «Земскія ходатайства», стр. 199).

при чемъ нерѣдко проводитъ параллели съ Западной Европой. Такъ шоссированныхъ путей у насъ на 1 кв. версту приходится свыше 20 саж. только въ двухъ столичныхъ губерніяхъ; отъ 10—20 саж. въ одной губерніи; отъ 5 — 10 въ пяти губерніяхъ; въ 14 же губерніяхъ шоссированныхъ путей вовсе не имѣется. Между тѣмъ въ Западной Европѣ еще въ 1889 году, то-есть болѣе 15 лѣтъ тому назадъ, шоссейныхъ дорогъ приходилось: во Франціи — 490 саж., въ Бельгіи — 444, въ Англіи — 333, въ Баденѣ — 304... въ Испаніи — 21. Такимъ образомъ, только въ Московской и Петербургской губерн. протяженіе шоссейныхъ дорогъ на 1 кв. версту площади близко къ таковому же въ Испаніи. При исчисленіи протяженія шоссейныхъ дорогъ на одного жителя Петербургская губернія занимаетъ первое мѣсто — 1,13 с., а, напримѣръ, Харьковская — 0,008, Казанская — 0,004, Уфимская — 0,002. Въ 1895 году, какъ выше упомянуто, у насъ обращено вниманіе на дорожное дѣло, путемъ образованія особыхъ дорожныхъ капиталовъ, и если только земства не сократятъ своихъ прежнихъ расходовъ на дорожную часть, то дорожный бюджетъ долженъ подняться болѣе, чѣмъ въ 2½ раза [1]).

Крупныя затрудненія при исполненіи натуральныхъ повинностей заключаются въ томъ, что онѣ ложатся обыкновенно лишь на тѣ селенія, которыя примыкаютъ къ трактамъ, такъ какъ привлечь къ отбыванію ихъ селенія, отдаленныя отъ трактовъ, оказывается очень затруднительнымъ. Подводная повинность теперь большею частью уже переведена на деньги. Что же касается порядка исполненія дорожной повинности, то прежде нерѣдко полиція заставляла чинить дорогу перваго попавшагося крестьянина. Теперь это дѣло нѣсколько урегулировано, хотя все еще порядокъ по мѣстностямъ самый разнообразный: въ иныхъ мѣстахъ населеніе расписывается — одна группа чинитъ одну часть дороги, другая — другую; въ большинствѣ случаевъ дается вознагражденіе по таксѣ, иногда — нѣтъ.

Далѣе у насъ исполненіе натуральныхъ повинностей не ограничено разстояніемъ. И бываютъ случаи, что крестьяне, при неограниченности пространства, вызываются за 50, 60, 100, даже 400 и 500 верстъ для отбыванія натуральныхъ повинностей. Такъ, въ Екатеринославской губерніи крестьяне призываются на разстоянія до 10 верстъ, въ Курской, Новгородской, Рязанской и Тамбовской — до 15, въ Калужской — до 20, въ Ковенской — до 26, въ Воронежской — до 29, въ Таврической — до 30, въ Казанской — до 44, въ Вологодской — до 55, въ Витебской и Пермской — до 70, въ Олонецкой — до 80, въ Архангельской — до 200, въ Оренбургской — до 230 (по даннымъ Мейена). Можно себѣ представить, какъ трудно крестьянамъ исполнять такія повинности, да еще безъ всякаго вознагражденія. Натуральная повинность примѣняется въ настоящее время и во Франціи [2]), но тамъ, при скученности населенія, крестьянамъ приходится чинить близлежащія дороги, а не ѣздить за десятки и сотни верстъ, какъ у насъ.

---

[1]) *В. Мейенъ* «Обзоръ Россіи въ дорожномъ отношеніи», Москва, 1900.

[2]) «Очеркъ развитія и современнаго состоянія мѣстныхъ путей сообщ. въ нѣкоторыхъ иностр. госуд. и въ Россіи», Петер., 1904 г. *П. Рудченко.* И другія натур. повинности бываютъ иногда очень тяжелы, напр., повинность по тушенію лѣсныхъ пожаровъ. Извѣстно, что всегда крестьянамъ лѣтомъ въ теченіе 2—3 мѣс. приходится выходить до 20 разъ для тушенія пожаровъ (Сузд. уѣздъ, Влад. губ.). При этомъ крестьяне ничего за эту работу не получаютъ, да еще и содержать себя должны сами. Суздальское уѣзд. земск. собр. возбудило вопросъ о вознагражденіи за тушеніе пожаровъ, но губ. земск. собр. отклонило это на томъ основаніи, что тогда выгодно будетъ крестьянамъ поджигать лѣсъ, чтобы получить заработокъ (*А. Смирновъ*).

У насъ былъ довольно радикальный проектъ измѣненія правилъ объ отбываніи земскихъ повинностей, въ которомъ указывалось, что крестьянамъ можетъ быть иногда выгодно исполнять нѣкоторыя натуральныя повинности, но лишь въ свободное время, между тѣмъ въ настоящее время имъ приходится нерѣдко везти чиновника, когда нужно убирать хлѣбъ. Указывалось на утѣсненія при отбываніи натур. пов. со стороны низшихъ полицейскихъ агентовъ: испортилась дорога — на починку ея выгоняютъ крестьянъ ближайшаго селенія; понадобилась подвода — она берется у перваго встрѣчнаго. Проектъ предлагалъ перевести натуральныя повинности на деньги; натурою же эти повинности должны исполняться только тогда, когда онѣ не могли быть предусмотрѣны и отнесены на денежный счетъ, напримѣръ, въ случаѣ наводненія. Натурою подводная повинность должна быть исполняема только въ мѣстностяхъ, гдѣ нѣтъ возможности держать подрядчиковъ. Точно такъ же съ мѣрами по истребленію вредныхъ жучковъ и насѣкомыхъ: онѣ исполняются натурою только въ случаѣ, если не могли быть предвидѣны Но во всѣхъ случаяхъ должна быть плата по особой таксѣ, утверждаемой министрами внутреннихъ дѣлъ и финансовъ [1]).

---

[1]) По официальнымъ свѣдѣніямъ отбываемая крестьянами натуральная повинность по выставленію десятскихъ и сотскихъ оцѣнивается на деньги въ 46 губерніяхъ Европейской Россіи приблизительно въ 22 милл. рублей.

Должности десятскихъ, по закону 5 мая 1903 года, замѣщаются по выбору, срокомъ на годъ, но выборные десятскіе могутъ быть, по рѣшенію сельскаго схода, замѣнены и вольнонаемными, при чемъ, въ отличіе отъ прежняго закона, условія съ вольнонаемными десятскими не подлежатъ свидѣтельствованію станового пристава

Однимъ изъ послѣдствій введенія закона 5 мая 1903 года является упраздненіе должности сотскихъ

Пользованіе со стороны чиновъ уѣздной полиціи десятскими и сотскими въ качествѣ домашней прислуги — явленіе повсемѣстное Нашлись даже пристава, которые «натурой» не удовольствовались и обложили подвѣдомственныхъ сельскихъ обывателей особымъ сборомъ на прислугу. Подъ столицей, въ Гдовскомъ уѣздѣ, Петербургской губерніи, одному становому приставу 6 волостей платили по 3—4 коп. съ души «лакейскаго сбора». Вслѣдствіе вмѣшательства земскихъ начальниковъ «лакейскій сборъ» былъ отмѣненъ, но тогда стали усиленно требоваться для дежурства при становой квартирѣ десятскіе и сотскіе. Условія такого дежурства крайне обременительны даже для невзыскательныхъ крестьянъ. Особаго помѣщенія при квартирѣ нѣтъ, и они должны ютиться на дворѣ подъ навѣсами, или торчать на кухнѣ, пока ихъ не выгонятъ. Зимой положеніе десятскихъ и сотскихъ, отбывающихъ дежурство, особенно тяжело. Къ тому же при квартирѣ станового дежурныхъ всегда нѣсколько человѣкъ Въ Яренскомъ уѣздѣ, Вологодской губерніи, по показанію мѣстнаго сельско-хозяйственнаго комитета, сельскія общества, желая освободиться отъ полицейской обязанности въ качествѣ разсыльныхъ при становыхъ квартирахъ, уплачиваютъ становымъ приставамъ извѣстную сумму каждое, нѣкоторыя до 30 рублей въ годъ, внося эти деньги въ раскладку мірскихъ повинностей.

Указомъ 21 апрѣля 1905 года установлено право стражниковъ и урядниковъ уѣздной полицейской стражи, въ случаяхъ ихъ кратковременныхъ отлучекъ по дѣламъ службы отъ мѣстъ постояннаго жительства, пользоваться въ мѣстахъ временного пребыванія квартирами отъ обывателей съ отопленіемъ и освѣщеніемъ. Если принять во вниманіе, что по закону 5 мая 1905 года право передвигать уѣздную полицейскую стражу предоставлено не только губернской администраціи, но и уѣздной, что случаевъ для такихъ передвиженій по общему ходу нашей мѣстной жизни является все болѣе и болѣе и что понятіе кратковременной отлучки въ законѣ совершенно не выяснено, то нельзя не прійти къ заключенію, что установленная упомянутымъ указомъ новая квартирная повинность составляетъ весьма тяжеловѣсный придатокъ къ существующей полицейской повинности и крайне неблагопріятно отразится на интересахъ

Къ отбыванію натуральныхъ повинностей по проекту должны привлекаться лица всѣхъ сословій, живущія не далѣе 20 верстъ, и не болѣе, какъ на 3 дня. Дѣти до 10 лѣтъ освобождаются отъ нихъ. Но проектъ такъ и остался проектомъ.

Резюмируя сказанное, можно прійти къ заключенію, что противъ натуральныхъ повинностей: 1) утѣсненіе со стороны полиціи [1]); 2) трудность уравненія не только для губ., но и для уѣздовъ: преимущественно привлекаются крестьяне, живущіе ближе къ дорогѣ; 3) натуральныя повинности во всякое время отрываютъ отъ работъ; 4) фактически онѣ не засчитываются въ счетъ обремененія крестьянской земли; 5) малая производительность труда. За удержаніе этихъ повинностей — слабое развитіе денежнаго хозяйства, а послѣднее обстоятельство имѣетъ очень большое значеніе.

Въ Финляндіи до 1883 года повинность по улучшенію дорогъ лежала на всѣхъ землевладѣльцахъ безъ различія — помѣщикахъ и крестьянахъ, а по послѣднему закону эта обязанность распространена и на всѣ находящіяся въ уѣздѣ промышленныя заведенія. Особыя власти, стоящія во главѣ дорожныхъ строительныхъ округовъ, опредѣляютъ количество годичнаго ремонта, выпадающаго на каждое имѣніе, и онѣ же, сравнивъ годовой доходъ промышленнаго заведенія съ доходомъ отъ сельско-хозяйственныхъ имѣній, опредѣляютъ денежную сумму, которую должно уплатить промышленное предпріятіе (эти деньги въ большинствѣ случаевъ идутъ на покрытіе расходовъ по ремонту мостовъ), и большія промышленныя заведенія — фабрики и заводы — нисколько не тяготятся этими дорожными повинностями (*Мейенъ*, стр. 372). Такимъ образомъ мы видимъ здѣсь, что улучшеніе путей сообщенія возложено на группы, непосредственно заинтересованныя въ хорошемъ состояніи дорогъ, не исключая и группы помѣщиковъ и представителей торговли и промышленности, и мы имѣемъ здѣсь дѣло какъ будто со «спеціальнымъ обложеніемъ».

Проектъ натуральныхъ дорожныхъ повинностей 1904 года.

Итакъ, организація натуральныхъ повинностей въ настоящее время справедливо вызываетъ много упрековъ. Прежде всего въ организаціи ихъ лежитъ сословное начало: весь трудъ по производству дорожныхъ работъ возложенъ на крестьянъ, землевладѣльцы же обязаны лишь доставлять лѣсъ, необходимый для мостовъ [2]). Оттого по-

сельскаго населенія. До настоящаго времени правомъ отвода квартиръ въ домахъ обывателей пользовались, по закону, генералы, штабъ- и оберъ-офицеры, полковые священники и нижніе чины арміи и флота, да и то лишь въ томъ случаѣ, если означенныя лица и войска не могли быть размѣщены въ другихъ незанятыхъ казенныхъ и общественныхъ зданіяхъ. (Н. Бржескій. «Натуральныя повинности крестьянъ». «Вѣстникъ Финансовъ, Промышленности и Торговли», № 41, 1905 года, 45—48).

[1]) Несправедливо возлагать обязанность содержанія почтовыхъ дорогъ исключительно на средства владѣльцевъ, такъ какъ нерѣдко владѣлецъ небольшого имѣнія въ нѣсколько десятковъ десятинъ бываетъ вынужденъ содержать на свои средства большія дорожныя сооруженія, тогда какъ иногда владѣлецъ крупнаго имѣнія не несетъ никакихъ расходовъ только потому, что по его владѣнію не пролегаетъ дорога (Мейенъ)

[2]) Да и та повинность отправляется зачастую небрежно, кое-какъ, для вида, помѣщики отпускаютъ самые непрочные и плохіе лѣсные матеріалы результатомъ чего являются непроѣзжія дороги и полугнилые мосты (см. «Гужевые и водные пути». Сводъ труд мѣстн ком, сост *П И Рудченко*, стр. 130).

винность эта распредѣляется очень неравномѣрно, такъ: въ Подольской губ. повинность эта падаетъ на крестьянъ въ размѣрѣ 12,9 коп съ десятины, а на землевладѣльцевъ — 0,8 коп.; въ Кіевскомъ уѣздѣ на крестьянъ она ложится въ размѣрѣ 6—9 коп., а на землевладѣльцевъ немного больше 1 коп. съ десятины и т. д.

Кромѣ того, неравномѣрность распредѣленія натуральной повинности объясняется неурегулированностью расписанія сельскихъ обществъ по содержанію тѣхъ или другихъ участковъ дорогъ и т. д. Въ сводѣ трудовъ мѣстныхъ комитетовъ «Земельное обложеніе» читаемъ: «Обыкновенно полицейскіе чины выгоняютъ на исправленіе дорогъ цѣлую улицу, заставляя итти изъ каждой хаты по одному работнику... Никакой очереди по отбыванію повинности не ведется, гонятъ на исправленіе дорогъ безъ всякаго разбора, и зачастую въ страдную пору отрывается отъ полевыхъ работъ единственный работникъ семьи, въ ущербъ своему и безъ того скудному хозяйству» [1]).

Особый родъ натуральной повинности въ деревнѣ — это удовлетвореніе нищихъ

«Деревня бѣднѣетъ, и нищенство въ деревнѣ принимаетъ крупные размѣры, притомъ оно принимаетъ особый характеръ. новый нищій часто такъ не проситъ, а требуетъ себѣ ночлега и пищи, вступаетъ въ пререканія и даже угрожаетъ Одинъ корреспондентъ пишетъ «Нашествіе нищихъ прогрессируетъ не по годамъ, а по днямъ. Рѣдкій день не вырветъ изъ глотки у самаго бѣднаго человѣка 5—7 фун печенаго хлѣба эта нищая армія Ну, просто половину урожая хлѣба, не говоря уже о приваркѣ, яйцахъ, копеечкахъ и тому подобное, подаваемое этимъ вымогателямъ, да нанимай еще и ночлежную избу рублей за 25 въ годъ» («Ст. Еж Моск. губ. за 1904 г.»).

Однако и до сихъ поръ изъ числа 359 уѣздовъ земскихъ губ. въ 99 сохранилась натуральная повинность, но въ виду полнаго произвола нерѣдко и въ послѣднихъ уѣздахъ населеніе предпочитаетъ не отбывать повинность, замѣняя ее взносомъ извѣстной суммы денегъ.

---

1) Насколько усмотрѣніе начальства играетъ роль въ отправленіи натуральныхъ повинностей, видно изъ слѣдующаго газетнаго сообщенія:

«Кіевскій, подольскій и волынскій генералъ-губернаторъ обратился къ кіевскому губернатору въ 1900 г. съ циркулярнымъ предложеніемъ слѣдующаго содержанія: «Проѣздомъ изъ г. Ковеля въ г. Владиміръ-Волынскъ на освященіе Мстиславова храма я во многихъ мѣстахъ по дорогѣ встрѣчалъ группы крестьянъ, исполнявшихъ, какъ оказалось по разспросамъ ихъ, натуральную повинность поправки дороги по случаю ожидавшагося проѣзда начальствующихъ лицъ. Крестьяне были согнаны изъ деревень, отстоящихъ за 30 и 40 верстъ отъ участковъ дороги, на которыхъ они находились, и ихъ держали на мѣстѣ по двѣ недѣли на случай возможной порчи дороги, несмотря на то, что дорога была въ совершенно удовлетворительномъ состояніи Такое произвольное отягощеніе крестьянъ не можетъ быть терпимо. Объявляя за это выговоръ ковельскому и владиміръ-волынскому исправникамъ, прошу ваше превосходительство сдѣлать распоряженіе о томъ, чтобы дорожная повинность отправлялась по мѣрѣ дѣйствительной надобности, по возможности въ свободное отъ полевыхъ работъ время и чтобы никакіе ожидаемые проѣзды начальства отнюдь не служили поводомъ къ произвольному отягощенію населенія и безъ того обременительною дорожною повинностью. Дороги должны быть всегда исправны въ интересахъ самого населенія, для котораго онѣ существуютъ, и не должны исправляться въ ущербъ этимъ интересамъ, только при случайныхъ проѣздахъ начальства. Обременять же населеніе пересыпаніемъ песка на совершенно исправной дорогѣ и заставлять боронить дорогу, какъ это было на ковельско-владиміръ-волынскомъ трактѣ, совершенно непозволительно. Предупреждаю уѣздную полицію, что, если мною еще разъ будетъ замѣчено такое злоупотребленіе дорожною повинностью, я буду взыскивать съ виновныхъ со всею строгостью. При томъ же проѣздѣ я замѣтилъ, что дорога въ нѣкоторыхъ мѣстахъ на довольно большомъ протяженіи была уставлена срубленными и воткнутыми въ землю соснами, и это было также сдѣлано по распоряженію полиціи. Крестьянамъ нужно внушать понятіе о возможномъ сбереженіи дерева, а не пріучать ихъ къ истребленію его, да еще для пустой забавы. Настоящій циркуляръ прошу ваше превосходительство объявить чинамъ полиціи для руководства» («Р. В.», 6 ноября 1900 г).

Защитники удержанія натуральной повинности для улучшенія дорогъ ссылаются на примѣръ Пруссіи и Франціи, особенно послѣдней, гдѣ населеніе предпочитаетъ нерѣдко отбывать эту повинность натурой, а не замѣнять ее денежными взносами. Но тамъ отношеніе полиціи къ населенію совершенно другое: населеніе не безправно, знаетъ, что оно можетъ найти управу противъ произвола, и натуральная повинность не сопровождается тѣми неблагопріятными послѣдствіями, какъ у насъ.

Недавно этотъ вопросъ обсуждался въ особомъ совѣщаніи, которое высказалось за удержаніе факультативнаго права за земствами пользоваться натуральной дорожной повинностью, при условіи, однакоже, чтобы повинность эта была всесословной и была опредѣленнымъ образомъ урегулирована. Въ настоящее время составленъ проектъ натуральной дорожной повинности, которымъ эта повинность удерживается, но предоставляется всѣмъ и каждому, взамѣнъ исполненія работъ въ натурѣ, уплачивать стоимость этихъ работъ по оцѣнкѣ земства. Натуральная повинность объявляется всесословной въ томъ смыслѣ, что всѣ владѣльцы недвижимыхъ имуществъ въ уѣздѣ привлекаются къ ней (за нѣкоторыми исключеніями). Повинность распредѣляется между отдѣльными владѣльцами недвижимыхъ имуществъ соотвѣтственно суммѣ земскаго сбора, губернскаго и уѣзднаго, за годъ, предшествовавшій смѣтному. При этомъ устанавливается максимумъ пѣшихъ рабочихъ дней, которые могутъ быть потребованы земствомъ съ лица, обязаннаго этой повинностью, на каждые 5 рублей упомянутыхъ ранѣе сборовъ; этотъ максимумъ опредѣляется въ уѣздныхъ земскихъ собраніяхъ для каждаго уѣзда и утверждается, по представленію министра внутреннихъ дѣлъ, законодательнымъ порядкомъ.

Въ законодательномъ порядкѣ, но по предварительномъ обсужденіи въ уѣздныхъ и губернскихъ земскихъ собраніяхъ, должно быть опредѣлено и наибольшее разстояніе, на которое населеніе можетъ быть вызвано въ каждомъ уѣздѣ отъ мѣста жительства для выполненія натуральныхъ работъ и для подвозки матеріала, но предполагается предоставить земскимъ учрежденіямъ право, въ случаѣ необходимости, требовать производства работъ для доставки матеріала и далѣе установленнаго разстоянія, и въ этомъ случаѣ время, употребленное лицами, вызванными для выполненія такихъ работъ, на проходъ или проѣздъ излишняго сверхъ установленнаго разстоянія должно засчитываться въ срокъ обязательныхъ для нихъ дней работы. Если при отбываніи натуральной повинности потребуется поставка лошадей съ повозками, кто ихъ имѣетъ, то это должно быть зачтено соотвѣтствующимъ образомъ. Земскія же собранія должны опредѣлять и возрастъ, при которомъ лица могутъ быть допущены къ исполненію работъ.

Итакъ, точно должно быть опредѣлено число дней работы, мѣсто, гдѣ она должна производиться, и заранѣе должны быть указаны сроки ея. Уѣздныя земскія собранія, вмѣсто поденной дорожной работы, могутъ установить поурочную, либо возложить на извѣстныхъ лицъ или сельскія общества содержаніе въ исправности извѣстнаго дорожнаго участка, и проектомъ такой способъ отбыванія натуральной повинности извѣстнымъ образомъ также нормированъ.

Всѣ общія основанія, установленныя земствами для отбыванія натуральной дорожной повинности, должны публиковаться во всеобщее свѣдѣніе.

По проекту, усмотрѣнію земскихъ собраній предоставлено, производить ли раскладку натуральной дорожной повинности пропор-

ціонально окладамъ земскаго сбора или допустить уменьшеніе соотношенія между размѣрами повинностей и земскаго сбора по мѣрѣ увеличенія суммы послѣдняго, т.-е. этимъ предусматривается установленіе принципа регрессивной раскладки натуральной повинности, въ виду огражденія отъ нея крупныхъ землевладѣльцевъ, такъ какъ послѣдніе будутъ выполнять ее въ большинствѣ случаевъ наемнымъ трудомъ или уплатой денегъ, изъ боязни, что эти денежныя приплаты при строго пропорціональномъ распредѣленіи повинностей соотвѣтственно земскому сбору могутъ достигнуть очень крупныхъ суммъ, и предоставляется вышеуказанное право регрессіи.

Мы никакъ не можемъ понять необходимость введенія такого порядка. Дѣло въ томъ, что чѣмъ меньше этихъ повинностей ляжетъ на крупныхъ землевладѣльцевъ, тѣмъ больше ихъ должно быть возложено на крестьянъ, а плачевное экономическое положеніе послѣднихъ общеизвѣстно, и если авторы проекта опасаются обременять землевладѣльцевъ, то тѣмъ менѣе основаній обременять крестьянъ. Затѣмъ установленіе такой регрессіи идетъ въ разрѣзъ съ современными тенденціями въ области обложенія: въ нѣкоторыхъ странахъ въ настоящее время вводится прогрессивное обложеніе земли въ цѣляхъ раздробленія крупной поземельной собственности и перевода ея въ руки мелкихъ земледѣльцевъ. Введеніемъ же регрессіи по распредѣленію натуральныхъ повинностей будетъ создана какъ бы премія въ пользу образованія крупнаго землевладѣнія, такъ какъ, если нѣсколько мелкихъ участковъ объединятся въ одинъ крупный, сумма повинностей, лежащая на нихъ, должна будетъ уменьшиться, а это едва ли желательно, не говоря уже о нарушеніи принципа справедливости.

Въ объяснительной запискѣ къ проекту приводится еще довольно странная мотивировка допущенія регрессіи, а именно вотъ что мы здѣсь читаемъ: «Для того, чтобы натуральная повинность сохраняла свой отличительный характеръ, а именно, чтобы право замѣнять ее денежными взносами оставалось дѣйствительно правомъ, а не обязанностью призываемыхъ къ повинности лицъ, предъявляемыя къ нимъ по этой повинности требованія должны быть сравнительно умѣренны, тѣмъ болѣе, что самая повинность явится для большинства уѣздовъ новой общественной тягостью»... Но созданіе такого дѣйствительнаго права за счетъ другихъ никоимъ образомъ не можетъ быть оправдано.

Несомнѣнно, этотъ проектъ лучше дѣйствующихъ правилъ, но нѣкоторыя статьи вызываютъ большое сомнѣніе; такъ, напр., въ примѣчаніи къ статьѣ 86 читаемъ: «Земскимъ собраніямъ предоставляется разрѣшать выкупъ повинности какъ полностью, такъ и части таковой». При оцѣнкѣ этого постановленія слѣдуетъ имѣть въ виду, что натуральная повинность не есть что-либо разъ навсегда опредѣленное въ своемъ размѣрѣ, и денежная оцѣнка съ ростомъ заработной платы будетъ, конечно, расти. Съ другой стороны, хозяйственное развитіе Россіи будетъ требовать все болѣе и болѣе улучшенныхъ путей сообщенія, слѣдовательно, и съ этой стороны можно предполагать, что тягости, связанныя съ улучшеніемъ путей сообщенія, будутъ расти, между тѣмъ проектомъ предусматривается выкупъ натуральныхъ повинностей. Это напоминаетъ средневѣковую практику, когда цѣлыя сословія — духовенство, дворянство, напр., во Франціи — при введеніи новыхъ налоговъ откупались отъ нихъ сравнительно ничтожными суммами. И у насъ могутъ появиться группы лицъ, обязанныя натуральной повинностью, и группы, разъ навсегда освободившіяся отъ нея, слѣдовательно, натуральная повинность на группы, не успѣвшія освободиться, съ теченіемъ времени будетъ ложиться все тяжелѣе и тяжелѣе, что едва ли нормально.

Далѣе, въ проектѣ не указано, какъ долженъ производиться этотъ выкупъ, по какому масштабу, и здѣсь возможны очень крупныя злоупотребленія. Ни для кого не тайна, что въ нѣкоторыхъ уѣздныхъ земскихъ собраніяхъ преобладаютъ эгоистическіе интересы крупныхъ землевладѣльцевъ: еще недавно мы читали о проектахъ, идущихъ отъ нѣкоторыхъ земцевъ, о ввозѣ китайскихъ рабочихъ въ Россію и т. д., и въ трудахъ комитетовъ можемъ найти множество яркихъ иллюстрацій этого, что объясняется неправильной избирательной системой, установленною для земскихъ собраній. При такомъ порядкѣ тѣ земскія собранія, гдѣ эгоистическіе интересы получатъ перевѣсъ, на извѣстный срокъ могутъ установить натуральную повинность въ низкомъ размѣрѣ и такимъ образомъ создадутъ желающимъ состоятельнымъ лицамъ возможность развязаться съ натуральной повинностью путемъ взноса сравнительно небольшой выкупной суммы; когда же состоятельные землевладѣльцы откупятся отъ нея, то эта повинность для оставшихся можетъ быть значительно повышена. Несомнѣнно, такой путь открываетъ большой просторъ для всевозможныхъ злоупотребленій и опять создастъ въ нашей практикѣ податныя и неподатныя сословія.

Н. Бржесскій «Натуральныя повинности крестьянъ и мірскіе сборы», 1906.

Земскій бюджетъ.

«Основаніемъ для распоряженія денежными земскими средствами служатъ земскія смѣты и раскладки. Всякое постановленіе земскаго собранія, вызывающее расходъ, не иначе можетъ быть приведено въ исполненіе, какъ по внесеніи соотвѣтствующаго кредита въ смѣту, кромѣ особо важныхъ случаевъ — народныхъ бѣдствій, войны» (Сводъ Законовъ, т. II, ч. I, приложеніе къ ст. 6 «Положенія о земскихъ учрежденіяхъ»). При составленіи смѣтъ земскими учрежденіями, губернскими и уѣздными, соблюдаются тѣ же теоретическія правила, что и при составленіи государственной росписи: проекты смѣтъ составляются исполнительными учрежденіями, губернскими и уѣздными управами, и утверждаются, соотвѣтственно, губернскими и уѣздными земскими собраніями; точно такъ же соблюдается спеціализація кредитовъ, и передвиженія суммъ допускаются только по мелкимъ подраздѣленіямъ.

Въ виду того, что земства постоянно нуждаются въ средствахъ, такъ что нерѣдко нечѣмъ бываетъ платить жалованье учителямъ, въ виду того, далѣе, что даже въ тѣхъ случаяхъ, когда доходы и расходы земства вполнѣ компенсируются и финансовое положеніе его обезпечено, можетъ случиться, что средства земства истощатся или явится денежное затрудненіе, вслѣдствіе, напримѣръ, большой недоимки, которая впослѣдствіи, можетъ-быть, покроется, — въ виду этого, по закону 12 іюня 1890 года, «независимо отъ расходовъ на указанныя въ смѣтѣ повинности и потребности земства, въ смѣту вносятся: А. *обязательно:* сумма (запасная) на непредвидѣнныя издержки и недоборъ въ доходахъ, назначаемая не свыше 5% общаго итога расходовъ, а съ разрѣшенія министровъ внутреннихъ дѣлъ и финансовъ не свыше 2% смѣтнаго итога окладныхъ земскихъ сборовъ, отчисляемая для образованія оборотнаго капитала до тѣхъ поръ, пока совокупность ежегодныхъ на сей предметъ отчисленій не достигнетъ полугодового оклада земскихъ сборовъ; В. *по усмотрѣнію земства:* суммы, предназначаемыя для образованія спеціальныхъ капиталовъ, для обезпеченія или усиленія средствъ на удовлетвореніе особыхъ потребностей въ предѣлахъ вѣдомства земскихъ учрежденій

Одобренныя земскимъ собраніемъ смѣты со всѣми матеріалами сообщаются губернатору и управляющему казенной палатой. Если губернаторъ не согласится съ постановленіемъ губернскаго земскаго собранія, то останавливаетъ исполненіе его. Здѣсь интересно то, что прежде губернаторъ могъ остановить постановленіе земскаго собранія только въ одномъ случаѣ, именно когда оно было несогласно съ закономъ. По закону же 12 іюня 1890 года право губернатора значительно расширено — оно можетъ остановить исполненіе постановленія губернскаго земскаго собранія по земскимъ смѣтамъ и раскладкамъ по двумъ причинамъ: 1) по незаконности этого постановленія по существу или съ формальной стороны и 2) по *несоотвѣтствію его* общимъ государственнымъ пользамъ и нуждамъ, *или явному нарушенію интересовъ мѣстнаго населенія* (Положеніе о земскихъ учрежденіяхъ, ст. 87). Это расширеніе правъ губернатора имѣетъ очень широкое практическое значеніе: пользуясь ст. 87, губернаторъ можетъ остановить большую часть постановленій земскаго собранія.

Если присоединить сюда то, что у насъ земскія повинности дѣлятся на обязательныя и необязательныя, что губернаторъ можетъ найти, что данная потребность связана съ государственнымъ интересомъ и что она удовлетворяется недостаточно,—то можно видѣть, что на основаніи ст. 87 губернаторъ можетъ возбудить вопросъ и о поднятіи земскаго обложенія.

Послѣдствія протеста губернатора по двумъ указаннымъ причинамъ не одинаковы, поэтому мы разсмотримъ каждый изъ этихъ случаевъ въ отдѣльности. Въ первомъ случаѣ постановленіе земскаго собранія, исполненіе котораго пріостановлено, передается губернаторомъ въ мѣсячный срокъ на разсмотрѣніе губернскаго по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствія. Присутствіе постановляетъ свое рѣшеніе. Если губернаторъ не согласится съ нимъ, то передаетъ дѣло министру внутреннихъ дѣлъ, который или соглашается съ рѣшеніемъ губернскаго по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствія и приказываетъ привести его въ исполненіе, или, если министръ внутреннихъ дѣлъ согласенъ съ губернаторомъ, передаетъ дѣло въ Правительствующій Сенатъ (ст. 12).

На рѣшеніе губернскаго по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствія губернское земское собраніе также можетъ принести жалобу Правительствующему Сенату. Жалоба эта подается губернскою земскою управой со всѣмъ дѣлопроизводствомъ губернатору, а послѣдній передаетъ министру внутреннихъ дѣлъ, который вноситъ ее, со своими заключеніями, въ Правительствующій Сенатъ (ст. 89). Такимъ образомъ въ спорѣ о *законности* постановленія губернскаго земскаго собранія послѣдней инстанціей является Правительствующій Сенатъ. Если губернаторъ не согласенъ съ постановленіемъ уѣзднаго земскаго собранія, то онъ представляетъ свои замѣчанія на рѣшеніе уѣзднаго земскаго собранія *губернскому* таковому же, и далѣе все дѣло идетъ, какъ будто бы это было рѣшеніе губернскаго земскаго собранія, то-есть по вышеизложенному.

Если губернаторъ остановитъ рѣшеніе губернскаго земскаго собранія по несоотвѣтствію его общимъ государственнымъ пользамъ и нуждамъ или явному нарушенію интересовъ мѣстнаго населенія, тогда ходъ дѣла будетъ слѣдующій: губернаторъ передаетъ рѣшеніе губернскаго земскаго собранія губернскому по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствію. Если губернаторъ не согласится и съ рѣшеніемъ послѣдняго, то представляетъ дѣло, вмѣстѣ съ заключеніемъ губернскаго по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствія, министру вну-

треннихъ дѣлъ Министръ или разрѣшаетъ исполненіе опротестованнаго губернаторомъ постановленія земскаго собранія, или же входитъ съ представленіемъ объ отмѣнѣ или измѣненіи его въ Комитетъ Министровъ или въ Государственный Совѣтъ — въ послѣдній въ томъ случаѣ, если постановленіе касается возвышенія земскаго обложенія (Сводъ законовъ, т. II, ч. I, Полож. о земск. учрежд., ст. 91 — 94). „Постановленія уѣзднаго земскаго собранія, признаваемыя губернаторомъ несоотвѣтствующими общимъ государственнымъ пользамъ и нуждамъ или явно нарушающими интересы мѣстнаго населенія, предлагаются губернаторомъ на обсужденіе перваго очереднаго губернскаго земскаго собранія, постановленія коего, если губернаторъ съ ними согласится, подлежатъ исполненію“ (Ibid., ст. 90). Если же губернаторъ не согласится, то порядокъ протеста вышеизложенный, какъ будто бы это были постановленія губернскаго земскаго собранія (Ibid, ст. 92). Такимъ образомъ, въ спорѣ о несоотвѣтствіи рѣшенія земскаго собранія съ пользами и нуждами государства или о нарушеніи мѣстныхъ интересовъ послѣдней инстанціей является Государственный Совѣтъ или Комитетъ Министровъ.

Литература по мѣстнымъ финансамъ.

R. Kaufmann. «Die Kommunalfinanzen», Leipz., 1906. (B. I и II.) *Лебедевъ.* «Мѣстные налоги», Птб., 1886. *Гуо.* «Новѣйшія теченія въ англійскомъ городскомъ самоуправленіи». Пер. съ нѣм. 1898. *Dawson.* «The unearned Increment», Lond., 2 ed. *Rosewater.* «Special Assessments». N.-Iork, 1893, въ Studies in History, Econ. and polit. Law of S. Hopk. University. *Hallgarten.* «Die kommunale Besteuerung d. unverdienten Wertzuwachses in England», Stuttg., 1889 въ Münch. Volksw. Studien. *Sinzheimer.* «Der Londoner Grafschaftsrath», 1900. *Redlich.* «Englische Localverwaltung», Leipz., 1901, *O' Meara.* «Municipal taxation at home and abroad», Lond., 1894. *В. Тотоміанцъ.* «Муниципализація промышленныхъ предпріятій», М., 1902. *А. Веберъ.* «Ростъ городовъ въ XIX столѣтіи», перев., Птб., 1903. *E. Montet.* «Etude sur le socialisme municipal anglais», Paris, 1901. *Hugo.* «Die deutsche Stadtverwaltung», Stuttg., 1901. *Г. Шрейдеръ.* «Наше городское общественное управленіе», т. I, Птб., 1902. *Trimborn und Thissen.* «Die Thätigkeit d. Gemeinden auf Soc Gebiet», Köln., 1900. *L. Rowe.* «Die Gemeindefinanzen v. Berlin und Paris», Iena, 1903. *P. Voigt.* «Grundrente und Wohnungsfrage in Berlin und seinen Vororten», Iena, 1901. *H. Grag.* «Die Stellung d. privaten Beleuchtungsgesellschaften zu Stadt und Staat», Iena, 1893. Report Municipal Trading, Lond., 1903. *А. Шоу.* «Городскія управленія въ Зап. Европѣ», М., 1898. «Мѣстное управленіе и мѣстныя повинности въ Англіи». Пер. 1897. *C. Heiss.* «Wohnungsreform und Lokalverkehr», Göttingen, 1903. *Biermer.* Die kommunale Vermögensbesteuerung in Gessen, 1905. Glessen. *М. П. Федоровъ.* Финансово-хозяйственная программа г. Петербурга 1905 г. (*Les octrois* (*XIX* Century, 1906, january). The London Manual edit. by B. Donald. *Ely.* «Taxation in American States and Cities». Matbie. «Municipal Functions» въ журн. «Munic. Affairs», vol II, № 4, N.-Iork, Dec., 1898. Этимъ же журналомъ изд. отдѣльнымъ томомъ подробная библіографія по мѣстн. фин. *Н. Цитовичъ.* «Мѣстные расходы пруссіи въ связи съ теоріей мѣстныхъ расходовъ», Кіевъ, 1898. О Прусской реформѣ въ моихъ «Очеркахъ экон. и фин. жизни Россіи и Запада», 1904, «Прусская реформа 1893 г.» Записка проф. *О. Эйхель-*

мана. «О реформѣ мѣстн. налоговъ въ Пруссіи въ 1893 г.» (изд. Мин. Фин.) *К. Bucher.* «Die wirtschaftlichen Aufgaben d. mod. Stadtgemeinde», Leipz., 1898. *Cadoux.* «Les finances de la ville de Paris». 1798 — 1900. Paris. 1900. *Дамашке.* «Задачи городского хозяйства». Перев. съ 5 изд., съ предисл. И. Озерова. Брош. Озерова «Общіе принципы организаціи городскихъ финансовъ» (въ «Изв. М. Гор. Думы» и отдѣльно было издано С.-Петерб. гор. управой). Robert Brunhuber. Die Wertzuwachssteuer, Iena, 1906 *Климентовъ.* «Муниц. движ. въ Англіи», Томскъ, 1902, и въ сборникѣ въ память Климентова «Профессоръ идеалистъ», М., 1904. *П. Гензель.* «Новый видъ мѣстныхъ налоговъ-обложеніе незаслуженнаго прироста цѣнности», Пет., 1902 г. (тамъ же приложена и подробная библіографія). *Bemis.* «Municipal Ownership of Gas in the United States» in Public. of the American. Econ. Association. *Его же.* «Municipal Monopolies». «Verhandlungen d. Besprechung uber kommun. Anleihen», Hurnb., 12 Sept. 1899. Herausg. v. S. Jastrow, Berlin, 1900 Statist. Jahrbuch der deutschen Stadte, her. v Neefe. *Dolman.* «Municipalities at Work», Lond., 1895. The Municipal Jear book for 1897. Grütliverein und Gemeindepolitik, Zurich, 1896, *Hugo.* Lindeman und Sudekum «Kommunales Jahrbuch fur 1908». *Zueblin.* «American municipal progress». N.-Iork, 1902. «Борьба съ муниципальной коррупціей въ Филадельфіи» *П. Рубинова.* («Изв. М. Г Думы», 1905, ноябрь-дек.) и «Основы англійскаго городского управленія». Е. Орлова (тамъ же). Köhler. «Die preussischen Kommunalanleihen», Iena, 1897. Wien in Lichte d. Zahlen. 1903. *M. Darwin.* «Municipalfrage», Lond., 1904. Steuerreform Würtemh. und dis Socialdemokratie 1904. Reform d. Gemeindesteuern in Grossherzogtum Hessen-Darmstadt. 1904. *G. L. Saray.* «Le soc. munic. en Italie. La loi de mars 1903» въ Ann. des sciences pol. 15 Mai 1904. *A. Feagère.* «L'octroi de Paris», Paris, 1904. Die Gemeindesteuer-Reform in Würtemperg. v. *Stumpff* въ Zeitschrift für die ges. Staatswissenschaft. 4 Heft. Journ. of the Royal St Soc. «Local Expend. and local indebteness» by Thompson 30 sept. 1904. *Lindemann* (*онъ же Hugo*). «Arbeiterpolitik und Wirtschaftspflege in der deutschen Städteverwaltung», Stuttg., 1904. *G. Haw.* «To-day's Work «Municipal government the hope of democracy», Lond., 1901. *Ebenezer Howard.* «Garden—Cities of to-morrow», Lond, 1902. *B. Shaw.* «The Common Sense of munic. Trading», 1904. The Temenent House Problem by various writers, N.-Iork, 1903. 1 — 2 v. edited by *B. De Forest* and *L. Veill. Tramoset* (*Ed*). «La réforme de l'octroi». 1892. Органы мѣстнаго управл. и мѣстныхъ повинностей во Франціи. О натур. повинности ст. *Мейена* въ «Журн. Отд. Стат. и Карт. М. П. С.», 1909. *И. Шидловскій.* «Земельное обложеніе» 1904. *Б. Веселовскій.* «Исторія земствъ за 4-лѣтіе». 1 — 2 т. Пет. 1908 (капитальный трудъ). *Дроздовъ.* «Какъ современное земство облагаетъ мѣстное населеніе», Черниговъ, 1907. «Налогъ на приростъ цѣнности» («В. Ф.», 1909, № 13). «Мѣстные финансы Германіи въ 1907» («В. Ф.», 1909, № 26). *Most.* «Die Schuldenwirtschaft d. deutschen Städte», 1909. Историческій очеркъ дѣятельности Херсонскаго губернскаго земства за 1865 — 1899 года, Херсонъ, 1904. Указатель земской статистической литературы въ труд. В. Экон. Общ. 1904. *Н. Авиновъ.* «Опытъ программы систематическаго чтенія по вопросамъ земскаго управленія». Москва. 1905. *Его же.* «Къ вопросу о взаимныхъ отношеніяхъ губ. и уѣзд. земствъ», «Сарат. Земск. Нед.», 1904. *Его же.* «Мѣстные финансы во Франціи». «Сар. З. Нед.», 1904. № 9. «Земское самоуправленіе». *Г. Шрейдера* въ сборникѣ «Нужды Деревни». II. 1904, т. I. «*Земство*» (сводъ труд.

мѣстн. ком. по 49 губ. Евр. Р.), сост. *И. Шидловскій*. 1904, и друг. указ. въ текстѣ. Муниципализація предпріятій русск. город. *А. Журавлевъ* въ «Нар. Хоз.», 1904, кн. I. *Б. Веселовскій*. «О классовомъ интересѣ въ земствѣ» 1905. *Финансы крупнѣйшихъ русскихъ городовъ, Москва*, 1894 *Kommunale Unternehmungen* (die N. Zeit. 1905, № 15.) *Brès*. De la municipalisation des services d'intèrêt public en Italie. Paris, 1904. *G. S. Agnan*. Le budget de Berlin depuis 1893, P. 1904. *Holst Schooling*, Local rates and taxes. Lond., 1905. Annuaire Statistique de la ville de Paris (ежегодно). О натуральныхъ повинностяхъ см., между прочимъ: «Гужевые и водные пути» (состав. *П. И. Рудченко*) въ сводахъ труд. мѣстн. комит., Пет., 1904. *Новоцберскій*. «По Сибири», Петер., 1903. *Обзоры* (стат.-экон.) Херс. губ. (ежегодно). Журн. «Гор. Дѣло» и др. *Sybel*. «Die preussische Gemeinde-Steuer-Reform v. 1893 und d. ländliche Grundbesitz». *Lord Avebury*. «On municipal and national trading» . Lond., 1907. *А. Журавлевъ*. «Значеніе муниципализаціи нѣкоторыхъ предпріятій для русскихъ городовъ» («Нар. Хоз.», 1904, № 1). «Налогъ на приростъ цѣнности» В. Твердохлѣбова (въ «Изв. М. Г. Д.», 1907). *Walther Klose*. «Die Finanzpolitik d. preussischen Grossstadte». Berlin, 1907. *Schrenck*. «Zur Frage d. kommunalen Wertzuwachssteuern». Riga, 1907. *Foucaud*. «Etude sur les taxes municipales parisiennes», Paris, 1907. *G. Cadoux*. «La vie des grandes capitales». Paris, 1908. *Graham*. «Taxation and local government». Lond. 1906. *Kinne*. «Die Autonomie d. Kommunalverbände im Preussen». Ber. 1908.

Городскіе финансы въ Россіи.

По городовому положенію городамъ предоставляется взимать слѣдующіе сборы: 1) оцѣночный съ недвижимыхъ имуществъ; 2) съ документовъ на право торговли и промысловъ; 3) съ заведеній трактирнаго промысла. Въ случаѣ надобности отъ городской думы зависитъ вводить въ пользу города сборы: 4) съ извознаго промысла; 5) съ лошадей и экипажей, содержимыхъ частными лицами; 6) съ собакъ и 7) съ перевознаго промысла (Сводъ Закон., т. II, ч. 1-ая городов. положенія, ст. 127).

«Размѣръ оцѣночнаго съ недвижимыхъ имуществъ сбора опредѣляется думою въ процентахъ съ чистаго дохода этихъ имуществъ, опредѣляемаго общественнымъ управленіемъ посредствомъ оцѣнки, или, при невозможности опредѣленія чистаго дохода, по стоимости имуществъ. Размѣръ этотъ не можетъ превышать 10% чистаго дохода или 1% стоимости ихъ» (ст. 129) [1]).

Такимъ образомъ, въ то время, какъ земства въ обложеніи недвижимыхъ имуществъ свободны, у городовъ руки связаны: опредѣленъ процентъ, выше котораго они не могутъ облагать. То же мы видимъ и въ правѣ городовъ облагать документы на право торговли и промысловъ: съ документовъ этихъ взимается—съ купеческихъ 1-ой и 2-ой гильдій не болѣе 15% съ казенной ихъ цѣны, со всѣхъ остальныхъ торговыхъ и промысловыхъ документовъ не болѣе 10%, т.-е. въ томъ

---

[1]) Прав. Сенатомъ разъяснено, что при оцѣнкѣ фабричныхъ и заводскихъ помѣщеній для обложенія оцѣночнымъ сборомъ не возбраняется вводить въ оцѣнку машины и другія необходимыя принадлежности фабричнаго и заводскаго устройства.

При обложеніи торг. и промышл заведеній въ Москвѣ 3% сборомъ не содержится указаній на освобожденіе ихъ отъ обложенія городскимъ оцѣночнымъ сборомъ на общихъ основаніяхъ.

же размѣрѣ, какъ то въ пользу земства (съ реформой промысловаго налога въ 1898 г. дополнительные сборы съ торг. и пром. заведеній въ пользу городовъ установлены въ томъ же размѣрѣ, какъ и въ пользу земства); съ патентовъ на заводы для выдѣлки напитковъ и съ заведеній для продажи питей не болѣе 25%. Съ трактирныхъ заведеній сборъ опредѣляется слѣдующимъ образомъ: городская дума назначаетъ средній размѣръ налога съ каждаго трактира и умножаетъ его на число трактировъ — такъ опредѣляется вся сумма налога. Послѣднюю уже сами трактирщики должны разложить между собой. Для этого обыкновенно трактиры дѣлятся на питейные и непитейные [1]).

Съ введеніемъ казенной винной монополіи сборы съ заведеній и патентовъ на заведенія и заводы для выдѣлки и продажи питей сокращаются, такъ какъ казенныя винныя лавки не платятъ патентнаго сбора. Это должно тяжело отразиться на городскихъ финансахъ. Въ возмѣщеніе этихъ потерь постановлено выдавать городамъ вознагражденіе въ размѣрѣ, равномъ среднему сбору, полученному ими за пятилѣтіе, предшествовавшее введенію казенной продажи питей. Но такое вознагражденіе за утрату патентнаго сбора не достаточно: оно фиксировано и не будетъ повышаться, между тѣмъ города растутъ, и патентные сборы, безъ сомнѣнія, увеличились бы. Нужно также принять во вниманіе, что съ введеніемъ винной монополіи ограничено право трактирныхъ заведеній производить продажу вина и водочныхъ издѣлій: трактирныя заведенія могутъ торговать водочными издѣліями и водкой только въ запечатанной посудѣ и по казенной цѣнѣ. Отпускать эти напитки произвольными мѣрами и по вольной цѣнѣ трактирнымъ заведеніямъ предоставляется только съ разрѣшенія управляющаго акцизными сборами по соглашенію съ губернаторомъ, но съ обязательствомъ отпускать водочныя издѣлія и въ запечатанной посудѣ по казенной цѣнѣ. Торговля же исключительно по вольной цѣнѣ и произвольными мѣрами допускается только съ разрѣшенія министра финансовъ. Но отъ продажи водки въ запечатанной посудѣ доходъ незначителенъ, поэтому города не могутъ облагать трактиры въ томъ размѣрѣ, какъ прежде, слѣдовательно, долженъ понизиться трактирный сборъ, а также и сборъ съ трактирныхъ помѣщеній [2]).

---

[1]) Ст 27. По опредѣленіи общей суммы трактирнаго сбора (ст. 26), городская дума назначаетъ, какая часть онаго подлежитъ распредѣленію между заведеніями, производящими продажу крѣпкихъ напитковъ, и какая между заведеніями, не производящими такой продажи Отъ усмотрѣнія думы зависитъ освобождать отъ сбора заведенія извѣстнаго рода изъ числа непроизводящихъ торговли крѣпкими напитками

28 Раскладка суммы сбора, назначенной съ заведеній трактирнаго промысла съ продажею крѣпкихъ напитковъ, производится отдѣльно отъ раскладки суммы сбора, назначенной съ заведеній безъ такой продажи. Для раскладки сбора съ заведеній того и другого рода, они могутъ быть распредѣляемы городскою думою на группы, но заведенія, торгующія крѣпкими напитками, не могутъ быть соединяемы въ одну группу съ неторгующими этими напитками.

32. Отъ городской думы зависитъ опредѣлить наибольшій и наименьшій размѣръ обложенія отдѣльныхъ заведеній въ каждой группѣ и указать другія условія, которыя должны быть соблюдаемы при распредѣленіи трактирнаго сбора между заведеніями въ каждой группѣ

33 Раскладка суммы сбора, назначеннаго городскою думою съ одного рода заведеній (ст 27), производится, по усмотрѣнію думы, или общимъ собраніемъ всѣхъ владѣльцевъ заведеній этого рода, подлежащихъ платежу сбора, или избранною ими изъ своей среды раскладочною комиссіею. При раздѣленіи на группы раскладка сбора въ каждой группѣ производится или общими собраніями владѣльцевъ заведеній этой группы или избранною ими раскладочною комиссіею.

[2]) Казенная винная монополія въ особенности неблагопріятно отразилась на мелкихъ городахъ Боровичи, напримѣръ, потеряли на одномъ этомъ источникѣ

Вознаградить города за эти потери проектировалось квартирнымъ налогомъ—по закону (т. II, ч. 1-я, Городового Положенія, ст. 136) городамъ разрѣшается вводить квартирный налогъ, но до сихъ поръ это право не примѣнялось. Это объясняется тѣмъ, что квартирный налогъ у насъ получилъ нѣкоторую политическую окраску: съ введеніемъ его лица, уплачивающія городской налогъ, пожелаютъ себѣ право голоса въ городскомъ управленіи, трудно будетъ не удовлетворить это законное пожеланіе, и такимъ образомъ въ городское самоуправленіе проникнетъ новый элементъ: адвокаты, доктора и проч. Но вся сумма поступленій по имперіи отъ квартирнаго налога очень ничтожна, и потому на него, въ смыслѣ поднятія городскихъ средствъ, едва ли возможно возлагать большія надежды. Притомъ пригодность этого налога по существу представляется весьма спорной. По крайней мѣрѣ, въ Пруссіи по новому закону о коммунальномъ обложеніи введеніе вновь квартирнаго налога въ общинахъ не допускается. Поэтому гораздо правильнѣе было бы предоставить нашимъ городамъ вводить вмѣсто квартирнаго налога подоходный. Возможность введенія этой формы обложенія въ пользу государства вызываетъ, конечно, много справедливыхъ сомнѣній: неумѣнье большинства населенія отдавать себѣ отчетъ въ результатахъ своей экономической дѣятельности, неясность понятія „доходъ“, не говоря уже о невозможности привлекать къ новому обложенію массу крестьянскаго населенія, и безъ того обремененнаго прямыми и косвенными налогами,—все это можетъ служить препятствіемъ къ введенію подоходнаго налога на все государство и на всѣ классы населенія [1]). Допущеніе подоходнаго обложенія, какъ источника средствъ въ бюджетѣ нашихъ городовъ, доставило бы и Министерству Финансовъ возможность итти во введеніи государственнаго подоходнаго налога тѣмъ же путемъ, какого оно держалось до сихъ поръ въ проведеніи винной монополи, т.-е. путемъ опытнымъ, расширяя примѣненіе данной мѣры только тогда, когда непосредственный опытъ покажетъ ея пригодность. Квартирный же налогъ вовсе не способенъ привлечь къ обложенію дѣйствительный доходъ плательщика: плата за квартиру—очень грубый признакъ, и на основаніи его еще можно кое-какъ уловить налогоспособность низшихъ категорій плательщиковъ, но никоимъ образомъ не высшихъ.

При современномъ составѣ городского представительства едва ли можно разсчитывать на иниціативу въ этомъ отношеніи со стороны городскихъ думъ,—вѣдь эта мѣра направлялась бы, главнымъ образомъ, противъ класса, который имѣетъ въ нихъ наибольшее число представителей [2]). На нашъ взглядъ квартирный налогъ при существующихъ

---

7 тыс. рублей, что составляетъ цѣлыхъ 20% городского бюджета. Въ самомъ дѣлѣ, въ Боровичахъ предоставлено было открыть трактирныя заведенія только тремъ лицамъ, но и то лишь съ правомъ продажи казенной водки по казенной цѣнѣ, а комиссіонное вознагражденіе, какъ извѣстно, равняется 20 коп съ ведра, конечно, при такихъ условіяхъ мало охотниковъ открывать трактиры, а слѣдовательно, городъ долженъ нести крупныя потери («Вѣстн. Новг Земства»).

[1]) См мои «Очерки».

[2]) Составъ городскихъ управленій налагаетъ особый отпечатокъ на всю ихъ политику: городскія управленія вербуются изъ домовладѣльцевъ, лицъ состоятельныхъ, притомъ жителей центра, поэтому окраины — въ полномъ загонѣ, пути сообщенія — плохи, такъ какъ владѣльцы центра боятся, что съ развитіемъ путей сообщенія населеніе будетъ стремиться на окраины, что послужитъ въ ущербъ центру. Отсюда же мало заботливости объ улучшеніи жилищныхъ условій нашихъ городовъ и т. д. Наши думы боятся допущенія въ свою среду квартиронанимателей. Это видно изъ того, что на запросъ, имѣвшій мѣсто одно время, о передачѣ квартирнаго налога городамъ, городскія думы по большей части, отвѣтили отрицательно. Изъ 591 города только 245 выразили согласіе

наличныхъ условіяхъ мало поможетъ дѣлу, но все-таки его введеніе важно *въ принципіальномъ отношеніи*: вмѣстѣ съ нимъ въ городскія думы войдутъ новые избиратели, новые гласные, вообще новый элементъ, съ другими интересами, который можетъ внести новое теченіе какъ въ сферу городского финансоваго хозяйства, такъ и управленія (бо́льшая чуткость къ интересамъ малоимущихъ). Быть-можетъ, въ новыхъ силахъ найдутъ себѣ поддержку новыя формы полученія средствъ городами, выработанныя на Западѣ и въ Америкѣ, напримѣръ, такъ называемое „спеціальное обложеніе“, переводъ въ руки городовъ многихъ предпріятій. Пока же не будетъ измѣненъ органически составъ нашихъ думъ, до тѣхъ поръ трудно надѣяться на коренное измѣненіе и финансовой политики и политики внутренняго управленія нашихъ городовъ. Частичныя измѣненія, конечно, возможны, но общій тонъ всегда будетъ диктоваться интересами преобладающаго большинства, и, конечно, было бы большой наивностью думать, что, при преобладаніи въ нашихъ думахъ класса собственниковъ городской недвижимости и класса промышленниковъ, по иниціативѣ послѣднихъ можно провести хотя бы вышеупомянутую форму полученія средствъ (спеціальное обложеніе).

Къ источникамъ городскихъ доходовъ принадлежитъ далѣе сборъ съ извознаго промысла, который не можетъ превышать 10 рублей въ годъ съ каждой лошади, употребляемой въ извозъ (приложеніе къ ст. 134). Въ 1888 году сборъ съ извознаго промысла существовалъ въ 208 городахъ.

Въ пользу городовъ поступаетъ также масса мелкихъ сборовъ: 1) сборы, взимаемые въ ихъ пользу при совершеніи, засвидѣтельствованіи, протестѣ и предъявленіи ко взысканію различныхъ актовъ; 2) сборы за клейменіе мѣръ и вѣсовъ; 3) за употребленіе общественныхъ мѣръ и вѣсовъ на торговыхъ мѣстахъ, въ размѣрѣ не свыше одной копейки съ пуда взвѣшиваемыхъ, съ четверика и ведра перемѣриваемыхъ предметовъ; 4) сборъ съ аукціонныхъ продажъ движимаго имущества (ibid., ст. 135) до 2%.

на передачу, а 346 отказались получить новый источникъ обложенія въ свои руки, потому что передача квартирнаго налога городамъ связывалась съ участіемъ квартиронанимателей въ городскомъ самоуправленіи. Этотъ составъ думъ своеобразно отражается и на городскихъ предпріятіяхъ, напр., бойняхъ: городъ тогда держитъ очень высокія цѣны за убой скота на своихъ бойняхъ, и мясо дорожаетъ; эта высокая плата является формой косвеннаго обложенія, но зато можно не повышать оцѣночнаго сбора съ домовладѣльцевъ. Въ Государственномъ Совѣтѣ при разсмотрѣніи реформы петербургскій градоначальникъ указалъ также на желательность предоставленія квартиронанимателямъ избирательныхъ правъ, по его мнѣнію нынѣшній составъ гласныхъ представляется неудовлетворительнымъ въ виду преобладанія въ немъ домовладѣльцевъ. Послѣдніе, во избѣжаніе расходовъ, въ большинствѣ случаевъ препятствуютъ мѣропріятіямъ, направленнымъ къ улучшенію благоустройства въ столицѣ («Отч. Госуд. Сов. за сессію 1902—1903 гг », т I, стр 343—4)

Въ 132 гор. съ населеніемъ около 10 милл человѣкъ избирательнымъ правомъ пользовались не болѣе 100.000 человѣкъ, т.-е. 1%, а около $^2/_3$ избирателей не являлись на выборы, такъ что городскія думы избираются въ Россіи лишь 0,36% (34.363) всего своего населенія («И М Г. Д. », 1905, іюнь—іюль, стр. 197)

Имущественный цензъ для участія въ городскихъ выборахъ опредѣляется обычно путемъ капитализаціи, изъ 10% чистаго дохода недвижимыхъ имуществъ, но это не необходимо, и въ Москвѣ за послѣднее время перешли къ капитализаціи валового дохода, что сильно расширяетъ кругъ лицъ, могущихъ участвовать въ выборахъ («Сб Хер. Земства», 1905, № 5, стр. 230—3). Этотъ же вопросъ поднятъ и въ Кіевѣ.

Итакъ, по всѣмъ главнымъ источникамъ городскихъ доходовъ законодательствомъ даны нормы, далѣе которыхъ города не могутъ итти въ ихъ эксплуатаціи; имъ указаны опредѣленные проценты, которыхъ они не могутъ переступать, слѣдовательно, установлены предѣлы средствъ, которыми имъ возможно располагать для удовлетворенія своихъ потребностей. Между тѣмъ усложняющаяся жизнь требуетъ новыхъ и новыхъ средствъ, поэтому законодательству приходится разрѣшать другіе сборы для отдѣльныхъ городовъ, такъ: существуетъ больничный сборъ въ городахъ Петербургѣ, Москвѣ и др. (ст. 135, прил. 3). Министръ внутреннихъ дѣлъ, однако, призналъ этотъ сборъ отяготительнымъ, такъ какъ онъ падаетъ цѣликомъ на самую несостоятельную часть населенія.

Въ нѣкоторыхъ городахъ установлены сборы съ ввозимыхъ и вывозимыхъ товаровъ: въ 1888 году 53 города изъ 686 имѣли эти сборы; цѣль ихъ—возмѣщеніе тѣхъ расходовъ, плодами которыхъ пользуется торговый классъ. Это не французскіе октруа, а особая форма привлеченія группы лицъ, заинтересованныхъ въ томъ или иномъ улучшеніи, къ несенію расходовъ по этому улучшенію [1]). Въ Одессѣ еще въ 1861 году былъ установленъ полукопеечный сборъ съ каждаго пуда товаровъ, вывозимыхъ изъ Одесскаго порта за границу. Этотъ сборъ носилъ *цѣлевой характеръ*: онъ былъ закрѣпленъ за извѣстнымъ предметнымъ назначеніемъ, именно—сначала шелъ на покрытіе расходовъ по замощенію и канализаціи города, затѣмъ *исключительно* на улучшеніе портовыхъ сооруженій и замощеніе улицъ, по которымъ провозятъ грузы къ порту. (Финансы крупнѣйшихъ нашихъ городовъ 1894 г., стр. 39—40). Этотъ полукопеечный сборъ за періодъ съ 1862—1894 г. далъ Одессѣ 9.783 тыс. руб. Тогда какъ за 1863 годъ онъ далъ всего 113 тыс. руб., за 1894 г. поступленія отъ него поднялись до 780 тыс. руб. («Извѣстія одесской городской думы», 1896 г., февраль, 73). Но не всегда города расходуютъ попудный сборъ на улучшеніе подъѣздныхъ путей, а употребляютъ иногда на нужды самого города («Пром. и Торг.», 1908, № 22).

Въ послѣднее время также и московская дума возбуждала ходатайство о предоставленіи ей права взимать попудный сборъ въ размѣрѣ отъ 1 до 0,2 коп. съ пуда привозимыхъ и отвозимыхъ товаровъ, и вся сумма, полученная такимъ путемъ, предназначалась на замощеніе улицъ и освѣщеніе ихъ. Этотъ проектъ мотивированъ тѣмъ, что отъ множества грузовъ портятся мостовыя. Сборы съ ввозимыхъ и вывозимыхъ товаровъ имѣютъ цѣлью облагать торгово-промышленный доходъ: какъ въ земствѣ, такъ и здѣсь мы видимъ стремленіе мѣстныхъ союзовъ обойти законъ, стѣсняющій обложеніе торговли и промышленности [2]).

---

[1]) При введеніи *попудныхъ сборовъ въ городахъ* требуется, чтобы этимъ доходамъ велся особый *счетъ* и чтобы поступленія отъ нихъ употреблялись на устройство и улучшеніе мостовыхъ, но лишь на пути торговаго движенія къ желѣзнодорожнымъ станціямъ.

[2]) Госуд Думой принятъ законопроектъ о попудномъ сборѣ:

1) Сборъ предназначается на устройство новыхъ и улучшеніе существующихъ подъѣздныхъ къ желѣзнодорожнымъ станціямъ и пристанямъ путей, пролегающихъ въ предѣлахъ отведенныхъ городу земель, не исключая городскихъ улицъ и площадей, равно какъ и на сооруженіе и ремонтъ расположенныхъ на этихъ путяхъ мостовъ, трубъ, плотинъ (дамбъ), гатей, переправъ и прочихъ дорожныхъ принадлежностей.

4) Сборъ устанавливается или только съ привозимыхъ въ городъ грузовъ, или только съ вывозимыхъ, или съ тѣхъ и другихъ, при чемъ должно быть съ точностью указано, какіе грузы облагаются сборомъ по вывозу, какіе—по ввозу.

5) Отъ сбора освобождаются а) грузы, провозимые по желѣзнымъ дорогамъ

До закона 2 іюля 1871 года въ Варшавѣ были *цѣлевые* налоги канавный, трубный, водопроводный, фонарно-мостильный, училищный; упомянутымъ закономъ всѣ эти налоги были уничтожены, а вмѣсто нихъ введены: оцѣночный сборъ съ недвижимыхъ имуществъ и сборъ съ документовъ и билетовъ на право торговли и промысловъ. Въ Варшавѣ же съ 1829 года существуетъ рогатный сборъ, который распространенъ и на желѣзныя дороги, гдѣ онъ взимается вмѣстѣ съ платой за провозъ и затѣмъ уплачивается въ городскую кассу. Это — тоже сборъ съ привозимыхъ и отвозимыхъ товаровъ („Извѣст. Московск. Гор. Думы", 1892 года, вып. 10).

Собственныя предпріятія городовъ у насъ очень мало развиты.

Особое мѣсто въ этомъ отношеніи занимаетъ лишь городъ Рига— онъ имѣетъ свою сберегательную кассу, свои пароходы на Двинѣ, газовое заведеніе, торфяной и пудретный заводы для утилизаціи нечистотъ, вывозимыхъ изъ города.

Между тѣмъ въ Западной Европѣ собственныя предпріятія доставляютъ городамъ огромныя средства (смотри выше). И Государственный Совѣтъ, а затѣмъ и Мин. Вн. Дѣлъ особымъ циркуляромъ обращали вниманіе городовъ на этотъ источникъ средствъ. Законъ 31 мая 1904 г. „Объ измѣненіи и дополненіи нѣкоторыхъ статей Городового Положенія" также можно разсматривать, какъ косвенное побужденіе къ муниципализаціи. Въ этомъ законѣ сказано:

Для дѣйствительности опредѣленій городскихъ думъ о заключеніи договоровъ съ частными предпринимателями относительно устройства и эксплуатаціи ими сооруженій общаго пользованія, въ случаяхъ, когда срокъ договора превышаетъ 12 лѣтъ или стоимость сооруженія превосходитъ годовой итогъ городскихъ доходовъ за послѣдній истекшій годъ, либо составляетъ болѣе 500.000 руб., требуется присутствіе въ думѣ въ городскихъ поселеніяхъ, гдѣ общее число гласныхъ не превышаетъ *сорока,* не менѣе *двухъ третей* сего числа, а въ прочихъ поселеніяхъ—не менѣе *половины* онаго, и принятіе рѣшенія большинствомъ не менѣе *двухъ третей* присутствующихъ въ собраніи думы. Постановленія и приговоры общественныхъ управленій городскихъ поселеній о заключеніи договоровъ съ частными предпринимателями относительно устройства и эксплуатаціи городскихъ сооруженій общаго пользованія, въ указанныхъ выше случаяхъ, подлежатъ утвержденію министра внутреннихъ дѣлъ по соглашенію съ подлежащими министрами и главноуправляющими отдѣльными частями („Сборникъ Херс. Зем.", 1904, № 9, стр. I).

Но тѣ же постановленія думъ въ тѣхъ же самыхъ случаяхъ будутъ дѣйствительными при наличности въ засѣданіи гласныхъ въ минимальномъ числѣ, необходимомъ для законнаго состава думы, и не нуждаются въ утвержденіи министра внутреннихъ дѣлъ, если будетъ рѣшено, что устройство и эксплуатація сооруженій общаго пользованія будутъ осуществлены хозяйственнымъ способомъ, самимъ городскимъ управленіемъ.

черезъ данную станцію — транзитомъ, б) воинскіе и арестантскіе грузы, в) почтовая кладь, г) пассажирскій багажъ и вообще грузы, перевозимые въ пассажирскихъ и товаро-пассажирскихъ поѣздахъ по багажнымъ квитанціямъ.

6) Сборъ вводится каждый разъ на опредѣленный срокъ, не превышающій во всякомъ случаѣ 10 лѣтъ.

7) Установленъ высшій размѣръ сбора съ грузовъ, привозимыхъ въ города и вывозимыхъ изъ нихъ по желѣзнымъ дорогамъ («Городское Дѣло», № 6. Законопроектъ о попудномъ сборѣ).

Муниципализація можетъ проистекать изъ разныхъ интересовъ, въ зависимости отъ чего и характеръ ея можетъ-быть различенъ, такъ на Западѣ, гдѣ коммунальныя управленія демократизировались и, слѣдовательно, трудящіеся имѣютъ огромное вліяніе, предпріятія муниципализируются подъ сильнымъ вліяніемъ этихъ послѣднихъ интересовъ, и городскія управленія здѣсь не стремятся къ полученію возможно большей выгоды; наоборотъ, у насъ, гдѣ городское управленіе лежитъ на рукахъ домовладѣльцевъ, послѣдніе стремятся также къ муниципализаціи, но городскія управленія эксплуатируютъ муниципализированныя предпріятія по налоговому принципу, къ тому же у насъ не поставлено никакихъ нормъ городскимъ управленіямъ при опредѣленіи ими цѣнъ на услуги (напр., что доходность муниципальнаго предпріятія не должна выходить изъ рамокъ такого-то соотношенія къ капиталу предпріятія, какъ въ Пруссіи относительно боенъ). Установляя высокія ставки за пользованіе водой, бойнями, наши домовладѣльцы предотвращаютъ тѣмъ самымъ повышеніе ставокъ съ недвижимыхъ имуществъ и, слѣд., облегчаютъ податное бремя, лежащее на нихъ самихъ. При этихъ условіяхъ муниципализація предпріятій иногда можетъ быть равносильна развитію косвеннаго обложенія.

Итакъ, торговля и промышленность въ сферѣ городского хозяйства облагаются такъ же, какъ и въ земскомъ. Относительно же недвижимыхъ имуществъ земства свободны, города нѣтъ: имъ даны нормы обложенія, дальше которыхъ въ эксплуатаціи источниковъ итти нельзя: а между тѣмъ усложняющаяся жизнь требуетъ новыхъ средствъ, поэтому и приходится законодательнымъ порядкомъ накладывать заплаты на городское финансовое хозяйство въ формѣ разрѣшенія цѣлой массы новыхъ сборовъ.

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

Института „спеціальнаго обложенія“ мы не знаемъ въ нашемъ законодательствѣ, между тѣмъ въ немъ чувствуется настоятельная потребность. Привратныхъ сборовъ французскаго типа, то-есть обложенія разныхъ предметовъ потребленія (октруа), наши города также не знаютъ.

По положенію о преобразованіи с.-петербургскаго городского общественнаго управленія 8 іюня 1903 года повелѣно отчислять ежегодно, считая съ 1 января 1904 года, въ доходъ города Петербурга половину поступленій квартирнаго налога по Петербургу, начиная съ VIII и слѣдующихъ высшихъ разрядовъ. Вмѣстѣ съ тѣмъ, по статьѣ 17 положенія лица, уплачивающія по городу Петербургу государственный квартирный налогъ не ниже 33 руб. ежегодно, получили избирательныя права.

Этимъ же положеніемъ въ извѣстной постепенности отмѣняются взимаемые по г. Петербургу сборы адресный и за прописку паспортовъ, а именно—въ 1904 году отмѣняются сборы, взимаемые съ низшаго разряда плательщиковъ и со всѣхъ лицъ женскаго пола; въ теченіе 9 лѣтъ, начиная съ 1905 года, эти сборы подлежатъ полной

отмѣнѣ, при чемъ послѣдняя производится по постановленіямъ думы постепенно, равными частями каждый годъ, начиная съ низшихъ разрядовъ плательщиковъ сборовъ.

Въ пользу города Петербурга взимаются по новому положенію слѣдующіе сборы:

1) Оцѣночный съ недвижимыхъ имуществъ.
2) Съ промысловыхъ свидѣтельствъ на торговыя и промышленныя предпріятія (какъ и ранѣе).
3) Съ заведеній трактирнаго промысла.
4) Съ помѣщеній торговыхъ и промышленныхъ заведеній.
5) Съ лицъ, занимающихся разноснымъ торгомъ.
6) Больничный.
7) За выдаваемые владѣльцамъ домовъ планы на постройки.
8) За засвидѣтельствованіе въ полицейскихъ управленіяхъ различныхъ документовъ, кромѣ паспортовъ.
9) Съ привозимыхъ на городскую пристань и выгружаемыхъ хлѣба и сѣмянъ.
10) Съ извознаго промысла.
11) Съ лошадей и экипажей, содержимыхъ частными лицами.
12) Съ велосипедовъ и автомобилей.
13) Съ собакъ.
14) Съ перевознаго промысла.
15) Сборы, взимаемые въ пользу города при совершеніи, засвидѣтельствованіи, протестѣ и предъявленіи ко взысканію различныхъ актовъ (Зак. Гражд., ст. 708, прил. и Пол. Нотар., ст. 201 и слѣд.).
16) Сборы за употребленіе общественныхъ мѣръ и вѣсовъ на торговыхъ мѣстахъ, въ размѣрѣ не свыше 1 коп. съ пуда взвѣшиваемыхъ и съ четверика и съ ведра перемѣриваемыхъ предметовъ.
17) Сборъ съ аукціонныхъ продажъ движимаго имущества, производимыхъ при участіи должностныхъ лицъ обществ. управленія, въ размѣрѣ 2% съ вырученной суммы (сверхъ 2%, слѣдующихъ въ пользу аукціонистовъ).

По этому положенію власть градоначальника разрѣшать приведеніе смѣтъ и раскладокъ въ дѣйствіе или пріостанавливать ихъ переходитъ къ особому присутствію. Въ случаѣ несогласія думы съ особымъ присутствіемъ споръ переходитъ въ Сенатъ.

Какъ скудны средства нашихъ городовъ сравнительно съ Западомъ, видно изъ того, что весь доходный бюджетъ нашихъ городовъ (въ которыхъ введено Городовое Положеніе 1892 г.) былъ въ 1900 г. немного болѣе 100 милл. руб., а обыкновенный бюджетъ одного Парижа (на 1903 г.)—316,5 милл. фр., всѣхъ же остальныхъ общинъ—498,97 милл. фр. (Bull. de statist., 1904, mai, стр. 859).

Мѣстный кредитъ.

Земства и города по характеру своей дѣятельности нуждаются въ кредитѣ почти исключительно долгосрочномъ, особенно при современной тенденціи къ переводу частныхъ хозяйственныхъ предпріятій въ руки городовъ [1]). Если городъ хочетъ взять въ свои руки предпріятіе, то обыкновенно приходится выкупать его изъ частныхъ рукъ, для чего нужны деньги. У насъ и Государственный Совѣтъ и Мин. Внутрен.

[1]) Требуется согласіе государственной власти на заключеніе займа мѣстнымъ союзамъ. Рентная форма займа здѣсь не примѣнима; займы должны быть погашаемые («Eheberg 8-te Auf», стр. 513).

Дѣлъ, какъ уже было упомянуто, обращали вниманіе городовъ на развитіе ими хозяйственныхъ предпріятій, между тѣмъ ничего не сдѣлано для доставленія городамъ соотвѣтствующихъ средствъ. Земельные банки у насъ не могутъ кредитовать ни городовъ, ни земствъ: они могутъ давать ссуды имъ, какъ владѣльцамъ недвижимой собственности, но тогда банкъ при просрочкѣ платежа могъ бы продать школьныя помѣщенія, гимназіи, казармы, помѣщенія городской управы. Коммерческіе банки также не въ правѣ ссужать города и земства: послѣднія не могутъ выдавать векселей—нѣтъ торговой сдѣлки. Города и земства въ правѣ пользоваться краткосрочнымъ кредитомъ въ обществахъ взаимнаго кредита и городскихъ общественныхъ банкахъ, но только подъ залогъ процентныхъ бумагъ или недвижимыхъ имуществъ, какъ всякое частное лицо. Крупные города еще могутъ выпустить облигаціи, а что дѣлать мелкимъ? Они принуждены занимать деньги у частныхъ лицъ, иногда буквально за ростовщическіе проценты. Наши города, говоритъ г. Герценштейнъ, можно уподобить ремесленникамъ и торговцамъ, которые съ трудомъ находятъ деньги изъ 10 — 12% („Кредитъ для земствъ и городовъ“, 1892 г.).

Въ Западной Европѣ, параллельно съ развитіемъ перехода частныхъ предпріятій въ руки городовъ, правительство озаботилось созданіемъ соотвѣтствующаго кредита. Въ Бельгіи для доставленія городамъ средствъ организованъ особый коммунальный кредитъ, который устроенъ тамъ слѣдующимъ образомъ: когда въ Бельгіи были уничтожены въ 1860 году октроа, то для вознагражденія общинъ взамѣнъ суммъ, получаемыхъ ими отъ этого источника, былъ образованъ особый коммунальный фондъ, куда отчислялось 75% пошлины съ кофе, 35%—со спирта, вина, уксуса и сахара, 41%—отъ доходовъ съ почты. Изъ этого фонда выдавались союзамъ дотаціи и субсидіи пропорціонально октроа, которыя раньше получались отдѣльными общинами. Одновременно съ этимъ, для доставленія общинамъ кредита, былъ организованъ коммунальный кредитъ въ формѣ акціонернаго общества, членами котораго могутъ быть только кредитующіяся общины, коммунальные союзы. Акціонерный капиталъ общества составляется изъ 5% отчисленій отъ выдаваемыхъ ссудъ. На этотъ отчисленный складочный капиталъ общины-акціонеры получаютъ 5%. Порядокъ выдачи ссудъ таковъ: администрація разрѣшаетъ общинѣ заемъ; тогда община обращается къ акціонерному обществу, которое самостоятельно рѣшаетъ, можно ли выдать ссуду. Банкъ, боясь за возвратъ ссуды, можетъ отказать въ ней; если же кредитное общество рѣшило выдать общинѣ ссуду, оно выпускаетъ облигаціи. Уплата общиной процентовъ гарантируется долей общины въ коммунальномъ фондѣ. Благодаря такому порядку, дѣла общества идутъ очень хорошо: оно можетъ выпускать облигаціи изъ 3% и этимъ доставлять общинамъ дешевый кредитъ изъ 4%, включая погашеніе въ 66 лѣтъ, и изъ 5,5%, при погашеніи въ 33 года. Для небольшихъ кредитныхъ общинъ банкъ создалъ очень дешевый кредитъ, убытковъ никакихъ. Но надо замѣтить, что въ Бельгіи крупныя общины сами выпускаютъ свои займы (лотерейные изъ 2%), и только мелкія общины пользуются crédit communal.

Во Франціи общины кредитуются въ акціонерномъ земельномъ банкѣ безъ ипотечнаго обезпеченія; кромѣ того, для кредитованія общинъ существуютъ также особыя кредитныя учрежденія, напримѣръ, особая касса для постройки сельскихъ дорогъ съ 1868 года, касса для постройки школъ съ 1878 года. Эти кредитныя учрежденія соединены съ государственной сохранной кассой (Caisse de dépôts), которая хранитъ залоги тюремные, школьные, по подрядамъ, судебные и т. д.; она же

управляетъ капиталами сберегательныхъ кассъ. Одна изъ цѣлей государственной сохранной кассы—помѣщать суммы въ облигаціи вышеупомянутыхъ кредитныхъ учрежденій. Народныя сбереженія такимъ образомъ получаютъ весьма производительное назначеніе: они возвращаются въ общину и оказываютъ странѣ огромную услугу. Самыя мелкія общины получили возможность кредитоваться за очень незначительный процентъ—4% съ погашеніемъ на 30 лѣтъ.

Въ Италіи сохранная и ссудная кассы организованы, какъ во Франціи: въ нихъ поступаютъ капиталы сберегательныхъ и почтово-сберегательныхъ кассъ. Средствами этихъ кассъ питается коммунальный кредитъ: съ 1878 года, когда былъ проведенъ законъ объ обязательномъ школьномъ обученіи, было выдано много ссудъ на постройку школьныхъ зданій. При такихъ условіяхъ общины могутъ кредитоваться изъ 5 — 6%, а на школы — изъ 3%, тогда какъ прежде онѣ платили до 16%.

Въ Англіи существуетъ особое вѣдомство («Public Works Loan Commission»), выпускающее 3%-ыя «мѣстныя заемныя бумаги»: суммы, получаемыя отъ реализаціи этихъ бумагъ, передаются общинамъ въ ссуду за очень умѣренный процентъ (отъ $3^1/_4$ до $3^3/_4$%). Этихъ бумагъ къ концу января 1908 года было выпущено на сумму 700 милл. руб. (см. «Банкъ городского кредита въ Москвѣ». «Городское Дѣло», № 5, 1909).

У насъ потребность въ организаціи земскаго и городского кредита очень настоятельна: въ нашихъ городахъ нѣтъ хорошаго освѣщенія, сносныхъ мостовыхъ, порядочныхъ школьныхъ помѣщеній, и нѣтъ средствъ для долгосрочныхъ затратъ. По уставу государственнаго банка (§ 138) ему предоставляется въ предѣлахъ свободныхъ средствъ, за покрытіемъ торгово-промышленныхъ потребностей, открывать земствамъ и городамъ кредиты для снабженія ихъ оборотными средствами на условіяхъ и въ размѣрѣ, опредѣляемыхъ въ каждомъ отдѣльномъ случаѣ по взаимному соглашенію министровъ финансовъ и внутреннихъ дѣлъ. Но государственный банкъ, какъ регуляторъ денежнаго обращенія, не можетъ затрачивать своихъ средствъ въ долгосрочныя ссуды: онъ открываетъ кредитъ только для снабженія оборотными средствами. Вслѣдствіе этого ссуды государственнаго банка городамъ и земствамъ въ высшей степени незначительны: на 1 января 1898 года всего числилось на счету ссудъ городамъ и земствамъ 52.600 рублей, а на 1 января 1904 г. такихъ ссудъ совсѣмъ уже не числилось. Слѣдовательно, вопросъ о земскомъ и городскомъ кредитѣ и съ этой стороны остается открытымъ, какъ не рѣшенъ онъ поземельными и другими банками, о чемъ мы говорили выше.

Согласно новому проекту прусскія сберегательныя кассы должны держать, по крайней мѣрѣ, 30% своихъ вкладовъ въ государственныхъ фондахъ. Мотивъ этого — сдѣлать помѣщенія капиталовъ легко реализуемыми и вызвать постоянный спросъ на госуд. фонды, создавъ извѣстный кругъ покупателей: это создастъ ежегодный спросъ въ 50—60 милл мар («В. Ф.», 1906, № 4). Въ 1903 г. въ госуд фондахъ сберег. кассами было помѣщено лишь 10,88% всего помѣщеннаго ими капитала.

Мы видѣли, что во Франціи и Италіи вопросъ о коммунальномъ кредитѣ нашелъ прекрасное рѣшеніе въ соединеніи его со сберегательными и почтово-сберегательными кассами. У насъ же для огромныхъ средствъ почтово-сберегательныхъ кассъ не находятъ лучшаго употребленія, какъ помѣщать ихъ въ государственныя бумаги. На 1 января 1903 г. въ фондѣ % бумагъ сбер. кассъ числилось госуд. займовъ 8,96% (63,4 милл. руб.), ж.-д. займовъ 30,67% (216,9 милл.

рублей) и закладныхъ листовъ земельн. бан. (госуд. двор., крест. и друг.) 60,37% (427 милл. руб.). Эти данныя на 1 января 1899 года были: 28,27% госуд займовъ, 26,86% ж.-д. бумагъ и 44,87% закладныхъ листовъ [1])

По положенію Комит. Мин. 5 декабря 1897 г. суммы сберегательныхъ кассъ должны помѣщаться въ госуд и гарантированныя правительствомъ процентныя бумаги или въ закладные листы частныхъ земельныхъ банковъ (на сумму, не превышающую 20% общаго итога портфеля процентныхъ бумагъ). Между тѣмъ, по отчету сберегательныхъ кассъ за 1900 г., оказалось, что въ портфелѣ числились бумаги, не относящіяся къ этимъ категоріямъ (облигаціи общества подъѣздныхъ путей и Сестрорѣцкой желѣзной дороги), отчего кассы получили убытокъ. Ст.-секретарь С. Ю. Витте объяснилъ, что въ 1900—1902 гг., вслѣдствіе кризиса промышленности и особыхъ стѣсненій денежнаго рынка, Мин. Фин. вынуждено было оставить часть облигаціонныхъ капиталовъ нѣкоторыхъ подъѣздныхъ путей за казною и испрашивало Высочайшее соизволеніе на обращеніе этихъ облигацій въ портфель сберегательныхъ кассъ. Послѣдовавшее затѣмъ паденіе стоимости упомянутыхъ бумагъ побудило Мин. Фин. сдѣлать распоряженіе объ изъятіи изъ портфеля кассъ тѣхъ облигацій, въ оплатѣ % по коимъ произошло замедленіе. На будущее же время гарантированныя правительствомъ бумаги, кромѣ закладныхъ листовъ земельныхъ банковъ въ дозволенномъ нынѣ количествѣ, говорилъ С Ю. Витте, не будутъ вовсе пріобрѣтаться, и онъ приметъ мѣры къ постепенному изъятію изъ портфеля остальныхъ облигацій подъѣздныхъ путей („Отч. по дѣлопроизвод. Госуд. Совѣта за 1902—1903 г.“).

Министерство Финансовъ пользуется у насъ сберегательными кассами для регулированія курса госуд. % бумагъ. Въ 1898 г. на средства сберегательныхъ кассъ было куплено закладныхъ листовъ разныхъ частныхъ земельныхъ банковъ, не гарантированныхъ правительствомъ, на сумму въ 70 милл. руб. Министръ фин. въ Госуд. Сов. въ сессію 1900—1901 г. объяснилъ, что это было вызвано особыми условіями фондового рынка въ 1898 г., когда курсъ госуд. ренты дошелъ до 102 руб., и комитетъ финансовъ разрѣшилъ пріобрѣтеніе закладныхъ листовъ, не гарантиров. правительствомъ, предоставивъ мин. фин. войти въ Госуд. Совѣтъ съ особымъ ходатайствомъ о соотвѣтственномъ дополненіи устава. Это пріобрѣтеніе закладныхъ листовъ вмѣсто ренты предупредило дальнѣйшій въ томъ же году подъемъ цѣнъ госуд. % бумагъ, который, по всей вѣроятности, послѣдовалъ бы въ случаѣ пріобрѣтенія ихъ въ значительномъ количествѣ для фонда сберегательныхъ кассъ.

На сожалѣніе, выраженное однимъ членомъ Госуд. Совѣта, что суммы сбер. кассъ должны помѣщаться въ госуд. и гарантированныя правительствомъ бумаги, а не идутъ на ссудныя операціи, какъ въ иностранныхъ государствахъ, С. Ю. Витте возразилъ, что намъ надо считаться съ нашей огромной внѣшней задолженностью, которая „столь значительна, что въ устраненіе возникающей отсюда для всего народнаго хозяйства опасности необходимо всячески стремиться къ ограниченію дальнѣйшаго роста оной. Въ сихъ видахъ правительство и должно находящіеся въ его распоряженіи капиталы сберегательныхъ кассъ обращать прежде всего на покупку госуд. фондовъ, дабы тѣмъ самымъ удержать послѣдніе внутри страны“ (Отчетъ Госуд. Сов. за 1900—1901 г., стр. 557—9). Сберег. кассы создаютъ при этихъ условіяхъ рынокъ для

[1]) Къ 1 янв. 1903 г было 6 194 сбер. кассы, школьныхъ сбер. кассъ—1.182 Вклады въ настоящее время превышаютъ милліардъ рублей.

помѣщенія госуд. займовъ и предохраняютъ его отъ переполненія излишнимъ матеріаломъ („В. Ф.“, 1904 г., № 26).

На 1-е января 1908 года вклады денежные и въ % бумагахъ достигли 1.403,5 милл. руб. (считая процентныя бумаги по номинальной цѣнѣ). Денежныхъ же вкладовъ было 1.149,2 милл. руб, и приростъ вкладовъ этой категоріи за 1907 г. сравнительно съ 1906 г. составилъ 76,1 милл. руб., а въ 1906 году этотъ приростъ сравнительно съ предшествовавшимъ годомъ составлялъ 171,1 милл. руб. Такой исключительный приростъ въ 1906 г. объясняется бойкотомъ сберегательныхъ кассъ въ концѣ 1905 года; когда паника прошла, вкладчики усиленно понесли свои деньги въ сберегательныя кассы.

Итакъ, сберегательныя кассы представляютъ въ настоящее время огромный резервуаръ народныхъ сбереженій. Это — огромный насосъ, имѣющій 6.710 развѣтвленій (сберегательныя кассы разныхъ наименованій, въ томъ числѣ 4.535 почтово-телеграфныхъ).

При посредствѣ этой гигантской машины выкачиваются средства изъ разныхъ мѣстъ Россіи. Конечно, это выкачиваніе совершалось бы еще энергичнѣе, если бы сѣть государственныхъ сберегательныхъ кассъ была гуще: главную роль среди нихъ играютъ почтово-телеграфныя сберегательныя кассы, и, слѣдовательно, бо́льшая густота этой сѣти стоитъ въ зависимости отъ увеличенія почтово-телеграфныхъ отдѣленій въ Россіи, но, какъ извѣстно, чрезмѣрный фискализмъ является препятствіемъ къ лучшему оборудованію Россіи почтовыми учрежденіями.

Что же у насъ дѣлаютъ съ этими огромными средствами, собираемыми черезъ сберегательныя кассы?

Денежныхъ вкладовъ было, какъ мы видѣли, на 1.149,2 милл. руб., и на 1-е января 1908 года сберегательными кассами за свой счетъ было пріобрѣтено процентныхъ бумагъ по номинальной стоимости на 1.269,3 милл. руб. Наибольшую сумму среди этихъ процентныхъ бумагъ составляютъ поземельные займы, а именно: 4% свидѣтельства крестьянскаго земельнаго банка — на 303,8 милл. руб., 4% закладные листы государственнаго дворянскаго земельнаго банка — 63,2 милл. руб., 4,5% свидѣтельства крестьянскаго земельнаго банка — 50,7 милл. руб., закладные листы разныхъ земельныхъ банковъ — почти на 17 милл. руб., 3,5% закладные листы дворянскаго земельнаго банка — 112 милл. руб., 4% государственной ренты — на 229 милл. руб., а на 1-е января 1907 года ренты числилось въ портфеляхъ сберегательныхъ кассъ на 109 милл. руб. Такимъ образомъ количество ренты, находящейся въ сберегательныхъ кассахъ, больше чѣмъ удвоилось за одинъ годъ!

Однимъ словомъ, на 1-е января 1908 года поземельныхъ займовъ въ сберегательныхъ кассахъ было на 558,6 милл. руб., т.-е. 44%, желѣзнодорожныхъ займовъ — на 391,2 милл. руб., т.-е. 30,8%, и государственныхъ займовъ — на 319,5 милл. руб., т.-е. 25,2%.

Итакъ, у насъ помѣщаютъ въ сберегательныя кассы земельные займы, и этимъ самымъ портфель сберегательныхъ кассъ является сильнымъ орудіемъ аграрной политики правительства: изъ огромной суммы земельныхъ бумагъ это все почти бумаги крестьянскаго или дворянскаго банковъ, и крестьянскому банку сберегательныя кассы помогаютъ размѣщать свои свидѣтельства; затѣмъ идутъ желѣзнодорожные займы, гарантированные правительствомъ, и государственные займы; сумма этихъ послѣднихъ болѣе всего увеличилась въ фондѣ сберегательныхъ кассъ. Этимъ, очевидно, поддерживали государственный кредитъ, и у насъ Министерство Финансовъ смотритъ на сберега-

тельныя кассы, какъ на сильное орудіе поддержанія государственнаго кредита.

Этотъ огромный резервуаръ — сберегательныя кассы — облегчаетъ размѣщеніе государственныхъ займовъ: онѣ всегда поддерживаютъ спросъ на нихъ. Одно недавнее изслѣдованіе въ Англіи показало, какая тѣсная связь между курсомъ англійскихъ консолей и размѣрами ихъ закупокъ сберегательными кассами.

Итакъ, сберегательныя кассы дренируютъ у насъ страну, стягивая къ себѣ капиталы, и отъ этого страдаютъ мѣстныя учрежденія мелкаго кредита: вкладчики предпочитаютъ нести вклады въ государственную сберегательную кассу, а не въ учрежденія мелкаго кредита.

Въ Европѣ хотя также министры финансовъ стремятся не выпускать сберегательныя кассы изъ своихъ рукъ, видя въ нихъ могущественное орудіе поддержанія кредита, но сберегательныя кассы тамъ все-таки удѣляютъ часть своихъ средствъ учрежденіямъ мелкаго кредита, общинамъ и городамъ, помѣщая часть своихъ средствъ въ коммунальные займы и тѣмъ содѣйствуя городскому благоустройству; тамъ же сберегательныя кассы ссужаютъ средствами строительныя товарищества и тѣмъ самымъ смягчаютъ жилищную нужду.

У насъ же сберегательныя кассы исключительно служатъ государственному кредиту, а, между тѣмъ, страна страдаетъ отъ отсутствія мелкаго кредита: у насъ есть цѣлыя губерніи, гдѣ сѣудъ изъ учрежденій мелкаго кредита приходится по 1 коп. на душу. Жилищный вопросъ — одинъ изъ самыхъ насущныхъ: неблагопріятная жилищная обстановка толкаетъ у насъ трудящихся въ питейное заведеніе.

У нашихъ городовъ нѣтъ средствъ для выполненія самыхъ насущныхъ вопросовъ: проведенія водопроводовъ, канализаціи, трамваевъ...

Вотъ почему давно бы слѣдовало измѣнить помѣщеніе средствъ сберегательными кассами: извѣстную часть онѣ должны помѣщать въ учрежденія мелкаго кредита, въ городскіе займы, въ строительныя общества, которыя тогда быстро стали бы нарождаться. Въ настоящее время начинаютъ уже возникать общества квартиронанимателей для борьбы съ жилищной нуждой, но у нихъ нѣтъ средствъ, а между тѣмъ посмотрите, что сдѣлало общество для борьбы съ жилищной нуждой въ Петербургѣ, на Гаваньской улицѣ, когда этому обществу Министерство Внутреннихъ Дѣлъ дало довольно крупную субсидію на выгодныхъ условіяхъ.

Въ 1905 году сберегательныя кассы поплатились за такое одностороннее помѣщеніе своихъ средствъ. Я имѣю въ виду бойкотъ сберегательныхъ кассъ. Вѣдь если бы средства сберегательныхъ кассъ помѣщались иначе, этотъ бойкотъ не могъ бы имѣть мѣста: бойкотисты знали бы, что, бойкотируя сберегательныя кассы, они направляютъ ударъ на учрежденія мелкаго кредита, чистенькія дешевыя жилища трудящихся, построенныя строительными товариществами, и тому подобное. При принятыхъ же у насъ пріемахъ помѣщенія вкладовъ сберегательными кассами ударъ направлялся прямо на государственный кредитъ, и въ данномъ случаѣ, въ интересахъ самосохраненія, слѣдовало бы сберегательнымъ кассамъ пойти навстрѣчу новымъ требованіямъ времени и ввести новые способы помѣщенія. Тогда сберегательныя кассы перестали бы быть только насосомъ, выкачивающимъ средства изъ города и деревни, а явились бы и благодатнымъ дождемъ, планомѣрно распредѣляющимъ по странѣ живительную влагу капитала.

Сберегательныя кассы окончили 1907 г. съ прибылью въ 4,2 милл. руб. и располагаютъ теперь запаснымъ капиталомъ въ 30,4 милл. руб.

Впрочемъ, надо замѣтить, что бумаги, находящіяся въ портфелѣ сберегательныхъ кассъ, не переоцѣниваются, иначе, конечно, вслѣдствіе паденія курса процентныхъ бумагъ, сберегательныя кассы не имѣли бы дохода.

Любопытно, что изъ общаго числа единоличныхъ вкладчиковъ 64,9% — грамотные и только 35,1 — неграмотные. По суммѣ же вкладовъ на грамотныхъ вкладчиковъ выпадаетъ 66,7%, а на неграмотныхъ — 33,3%.

Это уже въ извѣстной степени говоритъ, повидимому, о значеніи грамотности для накопленія сбереженій.

Нельзя не отмѣтить еще, что по суммѣ денежныхъ вкладовъ на городскихъ вкладчиковъ выпадаетъ 52,4%, а на сельскихъ — 47,6%, т.-е., повидимому, города сильнѣе питаютъ сберегательныя кассы, чѣмъ деревни. Хотя, съ другой стороны, надо принять во вниманіе и то, что многіе сельскіе обыватели дѣлаютъ вклады въ городскія сберегательныя кассы просто потому, что приходится ѣздить въ городъ на базаръ, но несомнѣнно, что процессъ накопленія въ городахъ долженъ итти быстрѣе, и уже это должно давать городскимъ управленіямъ извѣстное право на часть этихъ сбереженій.

Свободныя свои средства сберегательныя кассы держатъ на текущемъ счету государственнаго банка. Съ 1 января 1908 года такихъ суммъ оставалось на 56,5 милл. руб.

Небывало низкій приростъ денежныхъ вкладовъ въ сберегательныя кассы за 1908 г. — 17 милл. руб. (за 1907 г. — 76,1 милл. руб., за 1906 г. — 171,1, за 1905 г. — 106,4, за 1904 г. — 22,5, за 1903 г. — 50,5 милл. руб.) объясняютъ изъятіемъ вкладовъ крестьянами для покупки земли, организаціи отрубн. хозяйства и т. п.

На третьемъ съѣздѣ представителей городскихъ ломбардовъ въ 1904 г. въ Петербургѣ возбуждался вопросъ о разрѣшеніи городскимъ ломбардамъ принимать частные вклады на текущій счетъ („Изв. М. Г. Д.“ за 1904, авг., стр. 197).

Въ 1901 г. въ сберегат. кассахъ Пруссіи было помѣщено капиталовъ до 6 милліардовъ марокъ, а изъ нихъ въ госуд. процентныхъ бумагахъ всего 647 милл. («В. Фин», 1904, — 17).

При помѣщеніи вкладовъ сберег. кассъ въ % бумаги пертурбаціи въ экономической жизни могутъ заставить, при спросѣ со стороны вкладчиковъ на деньги кассъ, выкидывать % бумаги на рынокъ. Такъ, объявленіе, что кассы принимаютъ на себя переводы вкладовъ на Дальній Востокъ, по словамъ проф. П. Мигулина, породило толкованіе среди вкладчиковъ, неосвѣдомленныхъ въ денежныхъ вопросахъ, что всѣ вклады сбер. кассъ отправлены на войну, на Дальній Востокъ (*Мигулинъ*. „Наша банковая политика“, стр. 332).

Такимъ образомъ, съ одной стороны города и земства нуждаются въ средствахъ до того, что вынуждены платить чуть ли не ростовщическіе проценты; съ другой — есть и средства, притекающія въ сберегательныя кассы. Отсюда естественно было бы подумать, нельзя ли, по примѣру Западной Европы, утилизировать суммы, притекающія въ сберегательныя кассы, въ цѣляхъ коммунальнаго кредита, и такимъ путемъ получилъ бы наилучшее разрѣшеніе вопросъ о земскомъ и городскомъ кредитѣ.

По свѣдѣніямъ, заключающимся въ приложеніи къ смѣтѣ доходовъ и расходовъ г. Москвы на 1909 г. (Москва, 1908 г.), задолженность столицы на 1 января 1909 г. составляетъ 69.585 тыс. руб. На одного жителя Москвы городскихъ долговъ приходится около 50 руб., тогда

какъ въ Нью-Йоркѣ—284 руб., въ Лондонѣ—23 фун ст. (1905—6 гг.). Въ 1901 г. 4% облигации г. Москвы въ среднемъ реализовались по 87,5 руб. за сто, при чемъ по нѣкоторымъ облигаціоннымъ займамъ оплата купоновъ гарантирована установленнымъ паритетомъ въ иностранной валютѣ: 100 рублей равняются 216 мар.—266,68 фран.—128 голланд. флоринамъ. Иностранные рынки потребовали со стороны города гарантію въ уплатѣ по облигаціямъ займа золотомъ, и, читаемъ мы тамъ же, „со стороны всякаго ищущаго въ данное время кредита за границей отказъ въ признаніи установленнаго паритета въ иностранной валютѣ былъ бы равносиленъ выраженію сомнѣнія въ прочности нашего курса, для чего въ настоящее время нѣтъ ни малѣйшаго основанія“ (Очеркъ за 1901 г., стр. 23). Мы замѣтимъ, однако, что такое требованіе со стороны иностранныхъ рынковъ свидѣтельствуетъ о нѣкоторомъ ихъ сомнѣніи въ прочности золотой валюты у насъ.

Въ 1908 г. Петербургъ реализовалъ 5% заемъ на 39 милл. нарц. по курсу $82^3/_4$ (Люнскій кредитъ и синдикатъ русскихъ банковъ). Это результатъ ухудшенія условій нашего кредита. По займу города Москвы 1908 г. въ 17 856 342 руб банкирамъ было уплачено въ видѣ комиссіи 5,5%. Приблизительно столько же пришлось уплатить по 39 милл. займу 1908 г. и Петербургу. Менѣе значительные города уплачиваютъ комиссіонныя, конечно, въ еще большемъ размѣрѣ. Московскимъ гор. упр проектируется организовать спеціальный муниципальный банкъ для нуждъ земствъ и городовъ.

Бюджетъ города Москвы, включая и городскія предпріятія, составлялъ въ 1907 году 27.698.438 руб., въ 1908 г — 27.774.226 руб. и по смѣтѣ на 1909 годъ исчисленъ въ 30.152.519 руб. Городскія предпріятія дали въ 1908 году слѣдующую чистую прибыль: канализація — 186.517 руб., бойни — 105.698 руб., водопроводъ — 234.109 руб. и газовый заводъ — 151.153 руб.

А какъ велика задолженность городовъ на Западѣ! [1]) Долгъ Лондона выросъ съ 21 милл. фун. ст. въ 1874—1875 гг. до 58 милл. фун. ст. въ 1900—1901 гг., долгъ Лондона въ 1906—1907 гг. почти 113 милл. фун. ст. (см. London «Statistics», 1907—1908, стр. 551); долгъ городскихъ поселеній съ 61,5 милл. фун. ст (1874—1875 гг.) до 231 милл. фун. ст. (1900—1901), а вообще задолженность городскихъ и сельскихъ общинъ всего соединеннаго королевства поднялась съ 92,8 милл. фун. ст. (1874 — 1875) до 464,6 милл. фун. стерлинговъ (1904 — 1905 гг.) (Fin. Ref. Alm. for 1907). Долгъ Парижа исчисляется около 3 милліардовъ франковъ (Cadoux).

Хозяйство волости и сельскаго общества.

Кромѣ земства и города, есть еще болѣе мелкія финансовыя единицы—волость и сельское общество.

У насъ обыкновенно говорятъ, что съ отмѣной подушной подати пала стѣна, отдѣлявшая податные и неподатные классы. Въ дѣйствительности эта стѣна пала не совсѣмъ — въ финансовомъ хозяйствѣ мелкихъ единицъ существуетъ еще раздѣленіе на платящихъ и не платящихъ налоги: налоги платятъ преимущественно крестьяне, изрѣдка привлекаются частные землевладѣльцы, но дворяне—никогда. Порядокъ

---

[1]) См. проектъ организаціи кредита для земства въ «Сб. Херсон. Земства», 1904, № 11.

обложенія лицъ, приписанныхъ къ волости, не установленъ: иногда они платятъ, иногда нѣтъ.

Правительствующій Сенатъ далъ по одному частному дѣлу слѣдующее разъясненіе *относительно обложенія крестьянъ мірскими сборами*. Обложенію мірскимъ сборомъ подлежатъ *только крестьяне*, принадлежащіе къ составу даннаго сельскаго и волостного общества, и поэтому не имѣется повода къ заключенію о томъ, чтобы волостные сходы имѣли право облагать мірскими сборами всѣхъ проживающихъ въ районѣ волости лицъ податныхъ сословій, подчиненныхъ въ силу 62 и 82 ст. общ. полож. вѣдѣнію волостного правленія, не исключая и крестьянъ, владѣющихъ въ предѣлахъ волости пріобрѣтенными ими частнымъ порядкомъ землями, но остающихся приписанными къ другимъ волостямъ. Напротивъ того, точный смыслъ приведенныхъ постановленій закона не оставляетъ никакого сомнѣнія въ томъ, что къ отбыванію мірскихъ повинностей сельскія и волостныя общества могутъ привлекать лишь своихъ членовъ, т.-е. лицъ, принадлежащихъ къ составу сельскаго или волостного обществъ, производящихъ раскладку, и исключеніемъ изъ этого общаго правила представляется лишь случай, предусмотрѣнный Высочайше утвержденнымъ 16 января 1869 г. положеніемъ бывш. главнаго комитета объ устройствѣ сельскаго состоянія, коимъ разъяснено, что обложенію наравнѣ съ членами общества подлежатъ лица всѣхъ податныхъ состояній, числящіяся въ другихъ волостныхъ или мѣщанскихъ обществахъ городовъ, но владѣющія бывшими надѣльными крестьянскими землями, выкупленными по ст. 165 полож. о выкупѣ.

Итакъ, можно сказать, что единственными плательщиками волостныхъ и мірскихъ сборовъ являются крестьяне. Между тѣмъ большая часть этихъ сборовъ [1])—75% волостныхъ и 50% мірскихъ—идетъ на нужды общегосударственнаго характера. По Ряжскому уѣзду, Рязанской губерніи, изъ общей суммы волостныхъ расходовъ (30.500 руб.) было затрачиваемо въ среднемъ за періодъ 1894—97 г. на потребности собственно волостного общества только 125 руб., то-есть 0,4% всѣхъ волостныхъ расходовъ, а изъ общей суммы сельскихъ расходовъ (61.800 руб.) — 19.861 руб., то-есть 32,1% пошло на удовлетвореніе собственно сельскаго общества, вся же остальная сумма, по словамъ Еропкина, пошла на удовлетвореніе потребностей общегосударственнаго характера [2]). А если такъ, если волостная и сельская администрація являются существенной частью нашего государственнаго механизма, выполняющей функціи общегосударственнаго характера, въ правильномъ

---

[1]) *А. Еропкинъ* «Ряжскій уѣздъ. Изслѣдов. по нѣкоторымъ податнымъ вопросамъ надѣльн. землевладѣнія», Ряжскъ, 1898 Сводъ заключеній губ. совѣщаній по вопросамъ, относящимся къ пересмотру законод. о крестьянахъ, т. II, вопр. 42—43 (изд. Земск. Отд. М. Вн. Д., 1897 г.).

[2]) *Ежегодникъ Полтавскаго губернскаго земства* на 1898 г., Полтава, 1900, отмѣчаетъ разнообразіе способовъ, какіе практикуются при раскладкѣ мірскихъ сборовъ, когда въ роли объекта обложенія выступаетъ то десятина, то наличная рабочая мужская сила, то подчасъ «мертвая» ревизская душа. *Ежегодникъ* совершенно справедливо замѣчаетъ, что добыть точныя свѣдѣнія о нормахъ разверстки мірскихъ сборовъ можно только путемъ спеціальнаго изслѣдованія (стр. 138). Добрая половина всѣхъ сборовъ мірскихъ идетъ на содержаніе должностныхъ лицъ и служащихъ, услугами коихъ, говоритъ *Ежегодникъ*, пользуются не одни только плательщики, но и правительство и всѣ вообще жители деревни, не принадлежащіе къ сословіямъ казаковъ и крестьянъ См. еще «Мірскіе доходы и расходы» *Н. Бржескій* въ «Р. Эк Об » 1904, №№ 11—12 и «Земельное обложеніе», сост *С. И Шидловскимъ* (сводъ трудовъ мѣстн. комит. по 49 губ Евр Россіи). «Сельскіе и волостные сходы», Н. Бржескій («В. Ф.», 1906, № 10—15).

отправленіи коихъ заинтересованы не только крестьяне и сельскій пролетаріатъ, но и частные землевладѣльцы, — то, конечно, и расходы по содержанію этой администраціи, по содержанію этого особаго хозяйства и этихъ мелкихъ ячеекъ должны лежать на всѣхъ классахъ.

Между тѣмъ мірскіе сборы ложатся очень тяжелымъ бременемъ на хозяйство крестьянъ: по своей тяжести они уступаютъ только выкупнымъ платежамъ. Такъ, по Ряжскому уѣзду за періодъ 1894—97 г. выкупные платежи составляли 240.500 руб., поземельный налогъ 8.000 рублей, земскій сборъ 40.000 руб., а мірскіе сборы 92.300 руб. Послѣдніе сборы падали въ размѣрѣ 76 копеекъ на десятину надѣла, между тѣмъ какъ дворянскіе сборы—въ размѣрѣ 7,5 коп. на десятину. Въ Полтавской губерніи земскій сборъ и поземельный налогъ равняются 57,72 коп. съ десятины, а мірскіе сборы—49 коп. („Ежегодникъ Полтавскаго Земства“, 1896 годъ). Въ Таврической губерніи мірскіе расходы составляли въ 1891 году 3 руб. 38 коп. на наличную душу («Временникъ Центр. Стат. Комит. 1895 г.», № 38).

Въ среднемъ въ 1901 г. по Курской губ. расходы на мірскія нужды составили по 72 коп. съ десятины надѣльной земли и далеко превышаютъ земскія денежныя повинности крестьянскаго населенія, которыя, въ среднемъ по губерніи, падаютъ въ размѣрѣ 44 коп. на десятину. Казенныя падаютъ въ размѣрѣ 1 руб. 65 коп, а общая сумма платежей на 1 десятину (включая страховые)—2 руб. 99 коп. Изъ 72 коп. мірскихъ расходовъ на долю хозяйственныхъ падаетъ 27 коп., а административныхъ—45 коп. (Обзоръ податного состоянія Курской губ. за 1901—1902 г. составленъ по отчету податныхъ инспекторовъ. Изданіе Курской казенной палаты. Курскъ, 1904 г.). Все это говоритъ въ пользу скорѣйшей реформы волостного и сельскаго хозяйства въ смыслѣ привлеченія къ несенію повинностей и лицъ другихъ сословій.

Вопросъ о привлеченіи всѣхъ сословій къ участію въ несеніи волостныхъ и сельскихъ расходовъ поднимался еще при устройствѣ крестьянскаго сословія, но тогда указывалось, что опасно смѣшивать сословія тотчасъ послѣ паденія крѣпостного права. При всесословности волости помѣщики могли бы, пользуясь своимъ вліяніемъ, оказывать давленіе на членовъ—крестьянъ, а гдѣ крестьяне получили бы перевѣсъ, тамъ они могли бы облагать помѣщиковъ черезчуръ высоко. Теперь эти основанія не имѣютъ подъ собой почвы, и распредѣленіе мірскихъ расходовъ на всѣ сословія было бы, съ точки зрѣнія финансовъ, актомъ справедливости.

Сельскіе и волостные сборы сильно увеличились со введеніемъ земскихъ начальниковъ, которые подняли требованія, предъявляемыя къ органамъ крестьянскаго самоуправленія („В. Фин.“, 1905 г., № 4).

За послѣдніе годы выдвинулся вопросъ о созданіи мелкой земской единицы, что является вполнѣ требованіемъ времени. Въ самомъ дѣлѣ, наши уѣзды по своей площади слишкомъ *обширны*, и, какъ продуктъ административнаго подраздѣленія, они не однородны по своему экономическому характеру, а потому и потребности разныхъ частей уѣзда крайне различны, все же это создаетъ большія трудности въ удовлетвореніи настоящихъ потребностей въ уѣздѣ. Будь же у насъ организованы мелкія земскія единицы, имѣющія своей задачей обслуживаніе интересовъ болѣе мелкихъ районовъ, естественно, что онѣ находили бы легче средства для удовлетворенія назрѣвающихъ потребностей въ данной мѣстности, такъ какъ населеніе даннаго района, вѣроятно,

охотно согласилось бы на несеніе нѣкотораго дополнительнаго обложенія, зная, что средства, полученныя такимъ путемъ, пойдутъ исключительно на благоустройство *ихъ* мѣстности. Изъ сознанія необходимости болѣе зорко слѣдить за возникающими въ разныхъ районахъ уѣзда потребностями, въ цѣляхъ лучшаго удовлетворенія послѣднихъ, исходятъ проекты созданія разнаго рода попечительствъ. Потребность эта настолько сильна, что въ московскую уѣздную управу недавно вносился проектъ положенія объ общественномъ управленіи пригородовъ и дачныхъ колоній въ Московскомъ уѣздѣ, именно потому, что особыя потребности и нужды этихъ поселеній чувствуются особенно настоятельно. По проекту этихъ новыхъ общественныхъ управленій, въ ихъ завѣдываніе отводится содержаніе въ исправности и устройство въ районѣ поселенія площадей, мостовыхъ, тротуаровъ, общественныхъ садовъ, водопроводовъ, прудовъ, колодцевъ, дорогъ, ведущихъ къ поселенію, и т. д.; попеченіе о призрѣніи бѣдныхъ и о прекращеніи нищенства, устройство благотворительныхъ и лѣчебныхъ заведеній; участіе въ мѣропріятіяхъ по охраненію народнаго здравія, развитіе средствъ врачебной помощи населенію и изысканіе способовъ къ улучшенію мѣстныхъ условій въ санитарномъ отношеніи; попеченіе о лучшемъ устройствѣ поселеній, а также о мѣрахъ предосторожности противъ пожаровъ и другихъ бѣдствій; попеченіе о развитіи народнаго образованія, объ устройствѣ общественныхъ библіотекъ, читаленъ, музеевъ, театровъ и другихъ подобнаго рода общеполезныхъ учрежденій.

И неудивительно, что этотъ вопросъ о созданіи мелкой земской единицы или особыхъ органовъ при земствѣ, близкихъ къ населенію, особенно обострился именно теперь, вслѣдствіе промышленнаго развитія Россіи, подъ вліяніемъ котораго ярко выдѣляются отдѣльныя мѣстности съ особымъ складомъ. Когда Россія была исключительно страной земледѣльческой, то и потребности ея въ разныхъ мѣстахъ были болѣе или менѣе однообразны, и потому органы мѣстнаго управленія, охватывающіе даже большія пространства, легко могли слѣдить и удовлетворять потребности обширныхъ районовъ. Не то теперь, съ промышленнымъ ростомъ Россіи и съ развитіемъ городскихъ поселеній. Въ дачныхъ поселеніяхъ возникаютъ такія потребности, которыхъ не знаетъ остальная деревенская Россія, — потребности въ устройствѣ водопроводовъ, бульваровъ, театровъ, и, конечно, уѣздныя земства не могутъ удѣлять своихъ средствъ на такія нужды, почему многія насущныя потребности новыхъ районовъ остаются неудовлетворенными. Эти потребности, быть-можетъ, покажутся уѣзднымъ земствамъ требованіями роскоши, между тѣмъ для этихъ районовъ съ дачнымъ характеромъ удовлетвореніе ихъ является вопросомъ жизни, безъ чего можетъ пріостановиться притокъ дачниковъ, а мѣстность можетъ не получить того развитія, на которое она по своимъ естественнымъ условіямъ въ правѣ разсчитывать. И если будутъ созданы такія болѣе мелкія единицы, то, несомнѣнно, онѣ при правильной организаціи могутъ энергично взять въ свои руки удовлетвореніе этихъ потребностей.

Кромѣ того, что организація мелкихъ земскихъ единицъ съ правомъ самообложенія дастъ возможность лучше удовлетворять новыя растущія потребности отдѣльныхъ районовъ, — это можетъ оказать благотворное вліяніе и на урегулированіе мірскихъ повинностей нынѣшнихъ сельскихъ и волостныхъ обществъ. Ненормальность финансоваго хозяйства сельскихъ и волостныхъ обществъ очевидна. Дѣло въ томъ, что эти административныя единицы, какъ мы уже упоминали, выполняютъ много функцій общегосударственнаго характера, напримѣръ,

хотя бы уже тотъ простой фактъ, что должностные органы волостного и сельскаго обществъ играютъ роль низшихъ полицейскихъ органовъ государства, услугами которыхъ одинаково пользуются всѣ русскіе граждане и т. д. Между тѣмъ всѣ сборы сельскихъ волостныхъ обществъ носятъ сословный характеръ и исключительно лежатъ на крестьянахъ. При созданіи мелкой земской единицы, обладающей правомъ обложенія всѣхъ лицъ, живущихъ на данной территоріи, такой порядокъ могъ бы быть измѣненъ, и сельскимъ и волостнымъ обществамъ могъ бы быть приданъ характеръ исключительно хозяйственныхъ союзовъ; всѣ же остальныя функціи, лежащія на нихъ теперь, можно было бы переложить на новую единицу, и, слѣдовательно, удовлетвореніе этихъ общихъ потребностей новыхъ единицъ стало бы совершаться за счетъ средствъ, получаемыхъ путемъ обложенія *всѣхъ* лицъ, живущихъ на данной территоріи.

Такая реформа крайне настоятельна: платежныя силы деревенскаго населенія Россіи истощаются, между тѣмъ на этихъ слабыхъ плечахъ покоится удовлетвореніе и многихъ общегосударственныхъ потребностей, выполненіе которыхъ возложено исключительно на сельскія и волостныя общества. Нужно привлечь къ этому и другіе классы русскаго общества, плечи которыхъ способны вынести растущія потребности [1]).

На агрономическомъ съѣздѣ 1901 г. по вопросу о мелкой земской единицѣ была принята слѣдующая резолюція:

I. Для того, чтобы земство могло вполнѣ удовлетворительно выполнять лежащія на немъ задачи въ области экономическихъ и въ частности сельско-хозяйственныхъ нуждъ населенія, по мнѣнію съѣзда, является безусловно необходимымъ образованіе новой, меньшей, чѣмъ уѣздъ, земской единицы.

II. Мелкая единица эта должна обладать слѣдующими основными чертами дѣйствующихъ земскихъ учрежденій: 1) она должна носить характеръ обязательности, а не быть добровольнымъ союзомъ; 2) у нея должна быть точно опредѣленная территорія, на которую распространялось бы ея дѣйствіе; 3) она должна имѣть характеръ всесословный; 4) должна пользоваться правомъ самообложенія; 5) подобно тому, какъ между нынѣ существующими земскими учрежденіями — губернскими, съ одной стороны, и уѣздными, съ другой, — существуетъ нѣкоторая опредѣляемая закономъ связь, такъ должна быть установлена связь новой мелкой земской единицы съ уѣздными и губернскими земскими учрежденіями даннаго уѣзда и губерніи, при чемъ, однако, разсмотрѣть частности этихъ отношеній съѣздъ не нашелъ для себя возможнымъ; 6) мелкая земская единица должна имѣть выборные исполнительные органы.

III. Съѣздъ признаетъ существенно важнымъ, чтобы вопросъ о своевременности учрежденія подобной мелкой земской единицы, а также о подробности ея организаціи былъ переданъ на заключеніе земскихъ собраній.

Финансы сложныхъ государствъ.

Сложныя государства — Германская имперія, Швейцарія, федеральное правительство Соед. Штатовъ — представляютъ съ финансовой стороны крупный интересъ. Какъ общее правило, финансы феде-

[1]) См «Мелкая земская единица», Пет, 1903, 2-е изд., и «Мелкая земская единица въ 1902—1903 гг.», Петерб, 1903

ральнаго правительства (въ Соед. Штатахъ, Швейцаріи и Германской имперіи) покоятся на косвенныхъ налогахъ: акцизы на табакъ, спиртъ, сахаръ въ Германіи[1]) и Соед. Штатахъ, винная монополія въ Швейцаріи и таможенные налоги во всѣхъ 3 странахъ. Иначе и быть не можетъ: при допущеніи сепаратныхъ акцизныхъ системъ внутри государствъ, входящихъ въ составъ сложнаго, пришлось бы проводить таможенныя черты между ними, отдѣлять ихъ другъ отъ друга въ экономическомъ отношеніи и тѣмъ самымъ подчеркивать черты сепаратизма, противъ чего, конечно, говорятъ интересы торговли.

Прямые же налоги предоставляются отдѣльнымъ государствамъ, входящимъ въ составъ сложнаго, напр., отдѣльные поимущественные налоги въ Штатахъ Сѣв. Америки, поимущественные или подоходные въ кантонахъ Швейцаріи, система реальнаго обложенія въ нѣкоторыхъ государствахъ Германской имперіи, а въ другихъ только подоходное и поимущественное (Пруссія). Въ прямыхъ налогахъ плательщикъ чаще соприкасается съ государствомъ, и, быть-можетъ, отдѣльные штаты, кантоны, государства, входящіе въ составъ сложнаго государства, изъ стремленія сохранить свою независимость, ревниво оберегаютъ прямые налоги въ своихъ рукахъ: до сихъ поръ всѣ попытки ввести единый подоходный имперскій налогъ въ Германіи разбивались, то же самое и съ введеніемъ подоходнаго федеральнаго налога въ Соед. Штатахъ, которое въ 1894 году окончилось неудачей — федеральный судъ призналъ такой налогъ противнымъ конституціи.

Но поступленія отъ акцизовъ, отъ таможенныхъ налоговъ можетъ не хватить для покрытія финансовъ сложнаго государства, и тогда устанавливаются особые такъ наз. матрикулярные взносы (Matricularbeiträge), т.-е. части, входящія въ составъ сложнаго государства, вносятъ какъ бы извѣстныя субсидіи для покрытія нуждъ послѣдняго. Такъ, Германская имперія, получая всѣ поступленія отъ таможенныхъ пошлинъ, отъ акцизовъ съ табаку и нѣкоторыхъ другихъ источниковъ, удерживаетъ въ своихъ рукахъ 150 мил. мар., а остальную часть распредѣляетъ между отдѣльными государствами, входящими въ ея составъ, при чемъ средства, не достающія для покрытія бюджета имперіи, доставляются отдѣльными государствами въ формѣ матрикулярныхъ взносовъ. Эти взносы въ 1880—1881 гг. составляли 64 мил. мар., а по смѣтѣ на 1904 г. составили 577 мил марокъ. Но, предоставляя эти взносы въ имперскую кассу, союзныя государства должны изъ нея въ 1904 г. получить 554 мил. мар. сверхъ той суммы, которую имперская касса оставляетъ за собой. По закону, вступившему въ силу 1 мая 1904 г., поступленія отъ таможеннаго и табачнаго налоговъ пойдутъ теперь цѣликомъ въ имперскую кассу, и изъ нихъ не будетъ дѣлаться никакихъ отчисленій въ пользу союзныхъ государствъ; зато чистый доходъ отъ налога на заторные чаны и на винокуренные запасы полностью поступаетъ въ пользу союзныхъ государствъ, распредѣляясь между ними соразмѣрно количеству населенія. Ранѣе же этого закона изъ упомянутыхъ источниковъ (клаузула Франкенштейна 1879 г.), какъ было упомянуто, шло въ имперскую кассу только

---

[1]) Хотя Германская имперія имѣетъ право по конституціи вводить прямые налоги.

Сенатъ въ Соед. Штатахъ въ 1909 г. принялъ одобренную уже нижней палатой резолюцію, которой въ измѣненіе дѣйствующей конституціи предоставлено право конгрессу устанавливать и взимать налоги со всякаго рода доходовъ, не распредѣляя ихъ между отдѣльными штатами, но, чтобы эта резолюція вступила въ силу, нужно, чтобы она получила одобреніе $^3/_4$ всѣхъ штатовъ. Вѣроятно, этимъ воспользуются здѣсь для введенія всеобщаго подоходнаго налога.

130 мил. мар. [1]), а весь излишекъ распредѣляется между союзными государствами; этотъ избытокъ въ 1873 г. достигалъ 40 мил. мар., а въ 1904 г. онъ долженъ былъ составить 553 мил. мар. («В. Ф.», 1904, № 22, стр. 391). До сихъ поръ финансы имперіи стояли въ тѣсной зависимости отъ матрикулярныхъ взносовъ и потому не обладали должной устойчивостью. Новый порядокъ и имѣлъ въ виду создать для нихъ такую устойчивость [2]).

Финансовая реформа 1909 г. Германской имперіи въ томъ видѣ, какъ она проектировалась, не была проведена. Но были введены нѣкоторые новые налоги и повышены старые.

Установленъ гербовый сборъ въ размѣрѣ $^1/_3$ процента съ цѣны недвижимыхъ имуществъ, переходящихъ возмезднымъ путемъ. Мелкія имущества освобождены отъ этого. Съ имуществъ мертвой руки черезъ каждыя 30 лѣтъ взимается особый сборъ въ размѣрѣ $^1/_3$ процента ихъ стоимости.

Первоначально думали придать этому сбору характеръ обложенія прироста цѣнности, однако ограничились только постановленіемъ о томъ, чтобы не позже 1 апрѣля 1911 г. рейхстагу долженъ быть представленъ законопроектъ объ установленіи налога съ прироста цѣнности и недвижимыхъ имуществъ, а пока гербовый сборъ долженъ взиматься въ двойномъ размѣрѣ, т.-е. не въ размѣрѣ одной трети процента, а $^2/_3$. При обложеніи долги не подлежатъ вычету изъ цѣны недвижимаго имущества. Такъ какъ мобилизація недвижимыхъ имуществъ въ городахъ совершается быстрѣе, чѣмъ въ сельскихъ мѣстностяхъ, то налогъ тяжелѣе ляжетъ на городское населеніе.

Вексельный сборъ остался въ томъ же размѣрѣ лишь на векселя срокомъ не болѣе 3 мѣсяцевъ и 5 дней, за дальнѣйшіе же 9 мѣсяцевъ и затѣмъ за каждое дальнѣйшее начатое полугодіе вексель подлежитъ оплатѣ новымъ сборомъ въ размѣрѣ первоначальнаго вексельнаго сбора.

Повышено обложеніе акцій нѣмецкихъ и заграничныхъ предпріятій, нѣмецкихъ коммунальныхъ и желѣзнодорожныхъ облигацій, а также закладныхъ листовъ ипотечныхъ банковъ, иностранныхъ облигацій.

---

[1]) Сумма, идущая въ пользу имперіи, потомъ была повышена до 143 милл мар (1896 г), 180 мар (1897) и 172,4 (1899 г)

[2]) Въ 1906 г. прошелъ въ рейхстагѣ законъ объ *имперскомъ* наслѣдственномъ налогѣ. Обложеніе варьируется отъ 4 до 10%, сравнительно со степенью родства, но сверхъ того, размѣръ обложенія увеличивается на 1,1, если цѣнность наслѣдства превышаетъ 20 тыс марокъ, при 30 тыс. марокъ обложеніе увеличивается на 1,2, при 50 — на 1,3, при 75 — 1,4 раза и т. д При миллионѣ же обложеніе увеличивается въ 2,5 раза. Слѣдовательно, можетъ достигнуть 25% (см. *Erich Aron* «Das Reichserbschaftssteuergesetz». TuB 1907).

Въ Германіи по проекту новаго имперскаго наслѣдственнаго обложенія 1908 г. предполагалось установить наслѣдованіе государства ab intestato, т.-е. когда не оставалось завѣщанія и нѣтъ родственниковъ ближайшихъ степеней родства или восходящихъ прямыхъ родственниковъ Законными наслѣдниками должны были считаться только супруги, родственники первой и второй линіи (дѣти, родители, братья, сестры и ихъ дѣти) и дѣдъ и бабушка. Всѣ остальные родственники въ случаѣ отсутствія завѣщанія не должны были признаваться за законныхъ наслѣдниковъ, а на ихъ мѣсто выступаетъ государство. Сумма поступленій отъ этого налога исчислялась въ 25 милл мар Для лицъ, не отбывавшихъ воинской повинности, проектировалось установить дополнительное обложеніе наслѣдственной массы въ размѣрѣ $1^1/_2$% послѣдней, если эта масса превышала 20 000 марокъ Но этотъ законопроектъ не прошелъ По закону 1909 г. четверть валового дохода отъ имперскаго обложенія наслѣдствъ идетъ въ пользу отдѣльныхъ государствъ, а $^3/_4$ поступаютъ въ пользу имперіи

Введенъ еще такъ называемый талонный сборъ, т.-е. установлено обложеніе $^0/_0$ бумагъ при выдачѣ купонныхъ листовъ (за исключеніемъ государственнаго долга имперіи и нѣмецкихъ союзныхъ государствъ).

Въ виду того, что дѣйствіе закона распространяется только на купонные листы, выданные послѣ 1 августа 1909 г., многія акціонерныя общества поспѣшили съ выдачей новыхъ листовъ. Конструкція этого сбора далеко не ясна.

По проекту реформы 1909 г. предполагалось фиксировать матрикулярные взносы, что было и въ интересахъ союзныхъ государствъ: это устранило бы большую неопредѣленность изъ ихъ бюджетовъ, но это не было достигнуто.

Въ Австрали федеральному правительству принадлежатъ доходы отъ пошлинъ и акцизовъ, почты и телеграфа, и по покрытіи расходовъ федераціи избытки распредѣляются между отдѣльными штатами, пропорціонально территорій послѣднихъ. Но объ этомъ принципѣ идутъ споры.

Въ Швейцаріи федеральный бюджетъ покрывается доходами отъ доменъ, таможенныхъ пошлинъ, почты и телеграфа, отъ военнаго налога, питейной монополи и такъ далѣе; недостающая же сумма покрывается матрикулярными взносами, опредѣляемыми для каждаго кантона по расчету на голову отъ 10 до 90 сантим., а уже кантоны сами собираютъ эти суммы, какъ знаютъ [1]).

При такой системѣ распредѣленія доходовъ между сложнымъ государствомъ и отдѣльными государствами, входящими въ него, предоставляется полная свобода послѣднимъ въ сферѣ прямого обложенія.

---

[1]) «State and federal Government in Switherland» by *John Martin Vincent* въ Johns Hopkins University Studies», 1891. «Т.-Пр. Г», 1903, № 274. «Вѣстн. Фин», 1894, № 13—16. *Koppe.* «Die Reichsfinanzen». *Behm.* «Die Reichsfinanzreform», 1904. См. статью *Zahn'a* въ Vierteljahreshefte d Statistik d. deutschen Reichs, 1905. *Ed Bernstein.* Die neuen Reichssteuern Berlin. 1906 и особенно «Denkschriftenband zur Begrundung d Entwurfs eines Gesetzes betreffend Aenderungen im Finanzwesen des deutschen Reichs T I — IV, und Graphische Tabellen Berlin 1908.

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КРЕДИТЪ.

Дѣленіе государственныхъ расходовъ на обыкновенные и чрезвычайные.

Потребности государства дѣлятся на обыкновенныя и чрезвычайныя. Дѣлить ихъ можно на эти двѣ категоріи или: 1) по времени наступленія и возможности ихъ предвидѣть или 2) по продолжительности результатовъ того или иного расхода.

Если взять современную роспись какого-нибудь государства, то можно прослѣдить, какъ нѣкоторыя статьи расхода повторяются правильно, съ извѣстной періодичностью и почти ежегодно вносятся въ одинаковой суммѣ — къ такимъ принадлежитъ, напримѣръ, содержаніе суда, полиціи. Другія же статьи, наоборотъ, вносятся въ неопредѣленное время.

Съ этой точки зрѣнія правильности и повторяемости государственные расходы дѣлятъ на обыкновенные и чрезвычайные. Теоретики не сходятся въ опредѣленіяхъ, но, по господствующему опредѣленію, *обыкновенными* государственными расходами называются такіе, которые при правильномъ теченіи государственной жизни повторяются ежегодно или съ опредѣленной періодичностью, а потому заранѣе могутъ быть предусмотрѣны. Къ *чрезвычайнымъ* расходамъ относятся тѣ, которые производятся вслѣдствіе особыхъ непредвидѣнныхъ потребностей и являются неожиданными, напримѣръ, по случаю войны, народныхъ бѣдствій.

При классификаціи госуд. потребностей со второй отмѣченной выше точки зрѣнія, обыкновенные расходы, — это періодическое правильное введеніе въ госуд .хозяйство оборотнаго капитала, который здѣсь превращается въ госуд. услуги, и потому необходимо ежегодно расходовать опредѣленную сумму въ одномъ и томъ же размѣрѣ (Ад. Вагнеръ). Чрезвычайные же расходы, это тѣ, которые имѣютъ мѣсто время отъ времени и дѣйствіе коихъ простирается за текущій финансовый періодъ, напр., расходуются средства для какого-нибудь крупнаго предпріятія (постройка жел. дороги), цѣль котораго — служить источникомъ средствъ для государства, слѣдовательно, здѣсь затраты по сооруженію такого предпріятія могутъ погашаться изъ доходовъ съ него. Или затрачиваются средства для проведенія какихъ-либо крупныхъ общественныхъ реформъ, результаты которыхъ хотя и не могутъ быть учтены съ коммерческой точки зрѣнія, но которыя тѣмъ не менѣе поднимаютъ Leistungsfahigkeit государства (напр., проведеніе выкупной операціи у насъ и т. д.).

Наконецъ, такія событія, какъ война, голодъ, наводненіе, могутъ быть поводомъ для экстраординарныхъ расходовъ, въ результатѣ ко-

торыхъ можетъ и не быть приращенія капитала, которые, слѣдовательно, являются чистымъ расходомъ, поэтому здѣсь надо различать опять нѣсколько случаевъ по тѣмъ *послѣдствіямъ*, которыя влекутъ за собой эти затраты. Результатомъ ихъ является: а) созданіе новаго постояннаго капитала, такъ что въ послѣдующее время требуется либо меньше расходовъ, либо является повышенная государственная производительная дѣятельность, при чемъ и здѣсь могутъ быть 2 случая: или затраты эти будутъ носить частно-правовой характеръ (какія-нибудь новыя госуд. предпріятія, которыя въ будущемъ будутъ давать государству доходъ или, по крайней мѣрѣ, сами покроютъ проценты и погашеніе), или эти затраты будутъ общественно-правового порядка, какъ-то — расходы на проведеніе той или иной реформы, которые, хотя и не такъ значительно, а все-таки повышаютъ Leistungsfahigkeit государства; б) расходы, которые вызываются разными трудностями и не только не увеличиваютъ силъ государства, но еще болѣе истощаютъ ихъ (войны).

Какъ же покрывать расходы того и другого порядка? Какъ общее правило, обыкновенные расходы покрываются обыкновенными доходами, т.-е. поступленіями отъ налоговъ, доходами отъ доменъ и т. д.; чрезвычайные — изъ чрезвычайныхъ источниковъ, и въ настоящее время преимущественно государственнымъ кредитомъ.

Но эта граница примѣненія госуд. кредита черезчуръ широка, при принятіи же во вниманіе другихъ элементовъ сфера примѣненія послѣдняго суживается, а именно здѣсь надо имѣть въ виду, откуда въ данное время могутъ быть почерпнуты средства путемъ госуд. кредита: 1) изъ свободныхъ ли туземныхъ капиталовъ, слѣдовательно, безъ всякаго нарушенія интересовъ народнаго хозяйства; 2) изъ иностранныхъ капиталовъ или 3) изъ капиталовъ туземныхъ, но путемъ отвлеченія ихъ отъ производительнаго назначенія, слѣдовательно, въ послѣднемъ случаѣ заключеніе займа будетъ сопровождаться немалыми помѣхами для развитія торговли и промышленности.

Съ точки зрѣнія источника займа, какъ правило, наиболѣе выгоднымъ является заключеніе займа внутри страны, такъ какъ тогда уплата $^0/_0$ по долгу останется въ предѣлахъ своей же страны. Нѣкоторыя сомнѣнія вызываетъ помѣщеніе займа за границей: съ одной стороны, сумма по уплатѣ $^0/_0$ уходитъ за границу, съ другой — это создаетъ извѣстную зависимость страны-должника отъ страны-кредитора: особенно въ моменты кризиса или войны страны-должника иностранные держатели рѣзко выбрасываютъ цѣнности чужой страны на рынокъ, что можетъ подорвать кредитъ — брошенныя на биржу цѣнности прильютъ въ страну-заемщицу и уронятъ курсъ бумагъ, деньги отольютъ за границу и т. д.

При крупныхъ затратахъ на предпріятія частно-хозяйственнаго характера рекомендуется прибѣгать къ кредиту: здѣсь создается источникъ для покрытія займа и уплаты $^0/_0$ по нему. При проведеніи той или иной реформы, когда не имѣется въ виду созданія новаго капитала, проф. Вагнеръ держится того мнѣнія, что лучше расходы, связанные съ такими реформами, покрывать обыкновенными доходами, если не имѣется въ виду займа, который можно было бы помѣстить вполнѣ хорошо.

Для покрытія расходовъ, связанныхъ, напр., съ войной, лучше всего прибѣгать къ налогамъ, а къ кредиту лишь въ томъ случаѣ, если средства можно почерпнуть изъ дѣйствительно свободныхъ туземныхъ капиталовъ или изъ иностранныхъ. По возможности надо избѣгать займовъ изъ несвободныхъ капиталовъ своей страны. Дѣло въ

томъ, что обычно веденіе войны сопровождается стѣсненіемъ внутренняго денежнаго рынка, а если изъ него будутъ еще черпаться средства путемъ кредита, то стѣсненіе рынка еще болѣе усилится. Желательность покрытія военныхъ расходовъ налогами подкрѣпляютъ еще и тѣмъ аргументомъ, что, такъ какъ эти новые налоги въ значительной степени должны будутъ лечь на болѣе состоятельныя группы, которыя въ настоящее время, какъ правило, близко стоятъ къ кормилу правленія и оказываютъ сильное вліяніе на послѣднее, то тѣмъ самымъ при такой системѣ покрытія военныхъ расходовъ у нихъ будетъ ослабляться воинственный пылъ, который нерѣдко создается желаніемъ отвоевать новые рынки, окружить свою страну ореоломъ военныхъ успѣховъ и т. д.

Но здѣсь надо помнить, что «fur Noth ist kein Gebot», и практика жизни можетъ очень расходиться съ теоріей. Платежныя силы населенія могутъ быть такъ исчерпаны, что возложить новое бремя — нѣтъ возможности, и тогда приходится прибѣгать исключительно къ кредиту для покрытія военныхъ расходовъ. Adams — американскій финансистъ — рекомендуетъ покрывать военныя издержки въ первый годъ кредитомъ, но параллельно съ этимъ должны повышаться ставки налоговъ и вводиться новые, которые будутъ давать средства для погашенія займовъ. Для этого налоговая система должна быть эластичной, и многое здѣсь зависитъ отъ ея построенія (см. ниже).

Разграниченіе расходовъ на обыкновенные и чрезвычайные въ современныхъ бюджетахъ дѣлается въ законодательномъ порядкѣ. У насъ же въ Россіи смѣтныя правила 1862 г. не даютъ никакихъ указаній относительно способа разграниченія въ государственной росписи обыкновенныхъ расходовъ отъ чрезвычайныхъ. Установившееся у насъ на практикѣ раздѣленіе было далеко не удовлетворительно. Для устраненія этихъ недостатковъ въ 1892 г. при Министерствѣ Финансовъ была учреждена особая комиссія, на которую и возложена была выработка общихъ принциповъ для разграниченія этихъ двухъ категорій доходовъ и расходовъ. Надо замѣтить, что практика на Западѣ по этому вопросу сильно колеблется, а теоретическія формулы страдаютъ большой неопредѣленностью [1]): онѣ слишкомъ общи, такъ что по желанію можно ихъ содержаніе то суживать, то расширять. Однако, упомянутая комиссія положила въ основу своихъ работъ слѣдующія теоретическія положенія: 1) къ обыкновеннымъ доходамъ и расходамъ должно отнести такіе государственные сборы и платежи, которые представляются болѣе или менѣе постоянными и, повторяясь изъ года въ годъ, вытекаютъ изъ нормальнаго положенія вещей въ странѣ и имѣютъ своей цѣлью удовлетвореніе текущихъ потребностей; 2) временныя поступленія, направленныя для какихъ-либо спеціальныхъ цѣлей, надо отнести къ чрезвычайнымъ доходамъ; 3) къ чрезвычайнымъ же расходамъ относятся расходы единовременные, являющіеся внезапно, какъ, напр., расходы во время народныхъ бѣдствій, расходы на сооруженіе новыхъ путей сообщенія, на досрочный выкупъ государственныхъ долговъ и т. д. [2]). На этихъ принципахъ и были выработаны для разграниченія въ нашемъ бюджетѣ постоянныхъ доходовъ и расходовъ отъ чрезвычайныхъ общія правила, которыя и утверждены 4 іюня 1894 г.

Этими правилами изъ чрезвычайнаго бюджета исключены издержки по перевооруженію арміи и флота и по заготовленію спеціальныхъ

---

[1]) *Б. Лебедевъ.* «Финансовое Право», изд 2-е, т. I, вып III, стр. 569—579.
[2]) См «Вѣстн. Фин.», 1894, № 25.

резервовъ продовольствія. Эти издержки теперь такъ часто повторяются, что онѣ потеряли свой кажущійся характеръ чрезвычайности и сдѣлались точно такими же нормальными потребностями при данныхъ условіяхъ, какъ потребности въ судѣ, полиціи и т. д. [1]). Въ виду существованія нормальнаго бюджета для морского и военнаго вѣдомствъ, расходы на перевооруженія будутъ помѣщаться отдѣльно, внѣ состава нормальныхъ бюджетовъ. Точно такъ же къ обыкновеннымъ расходамъ причислены расходы по портовымъ сооруженіямъ и по усиленію и улучшенію существующихъ желѣзныхъ дорогъ. Въ отдѣлъ же чрезвычайныхъ расходовъ будутъ заноситься расходы по сооруженію новыхъ желѣзныхъ дорогъ, издержки, вызываемыя войной и вообще народными бѣдствіями, какъ-то: неурожаемъ, эпидеміей и т. д., расходы по досрочной уплатѣ государственныхъ долговъ. Такимъ образомъ, закономъ 4 іюня внесена большая правильность въ бюджетъ.

Еще болѣе строгія правила введены Высочайше утвержденнымъ 22 мая 1900 года мнѣніемъ Государственнаго Совѣта и были приняты при составленіи государственныхъ росписей на 1901 и 1902 гг. По этому закону и расходы на увеличеніе подвижного состава и желѣзнодорожныхъ принадлежностей для существующихъ казенныхъ желѣзныхъ дорогъ отнесены къ отдѣлу обыкновенныхъ. Такимъ образомъ, въ чрезвычайномъ расходномъ бюджетѣ въ настоящее время остаются, независимо отъ издержекъ по единовременной досрочной уплатѣ капитала по государственнымъ займамъ: 1) расходы въ тѣсномъ смыслѣ слова экстренные — на военныя дѣйствія, на помощь населенію при неурожаѣ и другихъ народныхъ бѣдствіяхъ; 2) расходы по пріобрѣтенію казной въ крупныхъ размѣрахъ имущественныхъ правъ (вознагражденіе за отмѣну права пропинаціи) и 3) расходы на постройку новыхъ желѣзныхъ дорогъ и выкупъ въ казну частныхъ рельсовыхъ линій. Преобладающее значеніе имѣютъ расходы на желѣзныя дороги.

Нельзя не замѣтить, однако, что у насъ на постройку желѣзныхъ дорогъ много расходовалось изъ избытковъ обыкновенныхъ доходовъ надъ обыкновенными расходами. Это участіе за 10-лѣтній срокъ, съ 1892 по 1901 гг., выражается въ весьма крупной суммѣ. Если за этотъ срокъ распредѣлить произведенные въ теченіе каждаго года расходы на обыкновенные и чрезвычайные по основаніямъ, установленнымъ Высочайше утвержденными 4 іюня 1894 г. и 22 мая 1900 г. мнѣніями Государственнаго Совѣта, то окажется, что съ 1892 г. по 1901 г. поступило обыкновенныхъ доходовъ 13.863 мил. руб., при чемъ изъ нихъ покрыто обыкновенныхъ расходовъ — 12.858 мил. руб., а остальная сумма въ 1.005 мил. руб. обращена на покрытіе расходовъ чрезвычайныхъ и въ томъ числѣ, главнымъ образомъ, на постройку желѣзныхъ дорогъ.

Способы покрытія чрезвычайныхъ расходовъ въ исторіи.

Государство при составленіи бюджета старается точно учитывать суммы обыкновенныхъ расходовъ и строитъ такимъ образомъ систему обложенія, пошлины, эксплуатацію доменъ, чтобы эти обыкновенные источники доходовъ покрывали обыкновенные же расходы. Но реальную развивающуюся жизнь нельзя уложить въ какія-либо рамки: всегда най-

[1]) Seidler причисляетъ издержки Рима на завоевательныя войны къ обыкновеннымъ расходамъ («Budget», 92).

дутся непредвидѣнныя чрезвычайныя потребности, слѣдовательно, и расходы, вызванные какимъ-нибудь пертурбаціоннымъ явленіемъ. Является вопросъ: какъ ихъ покрыть? На первый взглядъ, казалось бы, слѣдовало повышать въ такихъ случаяхъ норму дохода отъ доменъ, пошлинъ и налоговъ, какъ все это практиковалось въ прежнее время, начиная съ среднихъ вѣковъ и до первой половины прошлаго столѣтія. Въ моменты затрудненія въ деньгахъ государства продавали свои земли, повышали имѣющіяся пошлины или вводили новыя, увеличивали подати, поднимали налоги. Но уже тогда эти источники не могли всегда доставлять необходимыхъ средствъ для удовлетворенія экстренныхъ нуждъ, и государства очень рано стали изыскивать другіе, болѣе обильные источники доходовъ. Новое же время, особенно вторая половина XIX вѣка, съ его могучимъ ростомъ потребностей перестаетъ видѣть въ доменахъ, пошлинахъ и всякаго рода налогахъ прочный рессурсъ для покрытія экстраординарныхъ расходовъ, потому что нельзя тотчасъ же, когда нужны деньги, поднять поступленія отъ этихъ источниковъ: отъ доменъ, напр., потому, что государство, въ качествѣ владѣльца земли, является въ положеніи почти частнаго лица, для котораго существуетъ извѣстный предѣлъ при эксплуатаціи земли,—предѣлъ, устанавливаемый условіями рынка, вслѣдствіе чего государство не можетъ произвольно увеличить свои поступленія. Напримѣръ, сдавъ въ аренду на продолжительный срокъ земельные участки за опредѣленную плату, правительство, какъ бы ни нуждалось въ деньгахъ, не можетъ нарушить договорныхъ условій аренды и повысить произвольно плату за арендный участокъ.

Въ прежнее время главнымъ источникомъ въ моментъ нужды было *отчужденіе доменъ*, при чемъ этимъ источникомъ пользовались такъ широко, что домены были сильно растрачены, и въ настоящее время лишь немногія страны обладаютъ земельными доменами. Но, кромѣ того, соціально-политическое направленіе въ финансовомъ управленіи удерживаетъ въ настоящее время отъ примѣненія этого способа: на домены устанавливается взглядъ, какъ на неприкосновенный и неотчуждаемый фондъ, который государство должно удерживать въ своихъ рукахъ для регулированія земельныхъ отношеній (надѣленіе землей бѣдныхъ на правахъ вѣчно-наслѣдственной аренды и т. д.). Помимо того, сильный ростъ поземельной ренты долженъ удерживать отъ расходованія этого фонда, такъ какъ въ будущемъ эксплуатація его обѣщаетъ крупныя матеріальныя выгоды. Въ Европѣ этотъ рессурсъ почти утратилъ свою силу, только въ Соединенныхъ Штатахъ отчужденіе доменъ еще практикуется и имѣетъ серьезное бюджетное значеніе.

Казалось бы далѣе, что при нуждѣ можно повысить разнаго рода пошлины, и этимъ повышеніемъ пошлинъ до нѣкоторой степени и питался чрезвычайный бюджетъ прежняго времени. Но встрѣчать новую государственную потребность каждый разъ поднятіемъ пошлинъ, какъ показала финансовая практика, нельзя, потому что уплата ихъ соединена съ услугами со стороны государства въ пользу отдѣльныхъ лицъ, и естественно, что съ повышеніемъ пошлинъ подданные будутъ избѣгать пользоваться этими услугами, и государство можетъ не увеличить своихъ поступленій отъ нихъ, напримѣръ, если повысить плату за пользованіе почтой, то можетъ сократиться количество корреспонденціи. Кромѣ того, измѣненіе размѣра пошлинъ можетъ внести пертурбаціонный элементъ во всю экономическую и общественную жизнь страны, поэтому остается увеличить налоги.

Въ самое послѣднее время (XIX в.) выработалась эластичная форма обложенія въ видѣ подоходнаго и обще-поимущественнаго налога, при которой возможно повышеніе обложенія въ моментъ нужды. Реальная же

система [1]), сложившаяся подъ вліяніемъ экономическихъ условій прошлаго, такъ не эластична, что повышеніе обложенія при ней не всегда возможно.

Въ реальной системѣ обложенія отсутствуетъ такой членъ, который въ минуту нужды могъ бы дать необходимыя средства для покрытія экстраординарныхъ расходовъ. Примѣръ эластичной системы даетъ современная Англія. Подоходный налогъ является здѣсь именно такимъ подвижнымъ членомъ въ налоговой системѣ. На каждый бюджетный періодъ законодательнымъ порядкомъ опредѣляется размѣръ обложенія въ зависимости отъ потребностей фиска — парламентъ, напримѣръ, вотируетъ, что на данный періодъ съ каждаго фунта стерлинговъ будетъ взиматься столько-то пенсовъ. Размѣръ обложенія колеблется отъ 4 до 16 пенсовъ на фунтъ, и здѣсь въ точности извѣстно, сколько даетъ государственному казначейству одинъ пенсъ налога, взимаемый съ каждаго фунта дохода. Такъ, въ настоящее время каждый пенсъ налога даетъ государственному казначейству нѣсколько болѣе двухъ милліоновъ фунтовъ стерлинговъ (точнѣе — 2.103.000 фун. за 1896 — 1897 гг. [2]), т.-е. на наши деньги болѣе 20 мил рублей, слѣдовательно, при размѣрѣ налога въ 8 пенс. подоходное обложеніе тамъ должно дать 160 мил. рублей на наши деньги. Если бы государственному казначейству потребовалось не 160 мил. руб., а допустимъ, 200 мил. руб., то стоило бы только поднять размѣръ обложенія съ 8 пенсовъ до 10 п. и т. д. Если не нужно столько денегъ, то опять слѣдуетъ только понизить квоту обложенія: при размѣрѣ обложенія въ 3 пенса фискъ получилъ бы 60 мил. руб. Отсюда становится наглядной эластичность англійской налоговой системы, гдѣ однимъ взмахомъ пера можно быстро доставить фиску очень крупныя суммы. Если бы прежде существовали подоходный и поимущественный налоги, то государственные долги не достигли бы такихъ огромныхъ размѣровъ."

Въ Англіи подъ вліяніемъ бурской войны подоходный налогъ въ 1900—1901 гг. былъ поднятъ съ 8 до 12 пенс. (т.-е. съ $3^1/_2$ до $5^0/_0$), по росписи 1902 г. съ 12 пенс. до 14 пенс. (т.-е съ 5 до $5{,}83^0/_0$), и по росписи 1902—1903 гг. съ 14 пенс до 15 пенс (съ $5{,}83$ до $6{,}25^0/_0$). Обложеніе чая увеличено съ 4 до 6 пенс на фунтъ, увеличены затѣмъ налоги на пиво, спиртъ и табакъ. Затѣмъ, введенъ налогъ на сахаръ, на уголь въ 1 шилл. съ тонны, на рожь въ 3 пенс. съ центнера и на муку въ 5 пенс. съ центнера Увеличеніе поступленій отъ повышенія налоговъ исчислялось на 1902—1903 гг. въ 33,2 мил. фун. стерл

При реальной же системѣ повышеніе налоговъ вызываетъ обыкновенно сильную борьбу со стороны заинтересованныхъ классовъ. Населеніе привыкаетъ къ извѣстной степени давленія, производимаго на него существующей системой налоговъ, но всякое новое увеличеніе интенсивности этого давленія даетъ себя чувствовать, какъ чувствуетъ человѣкъ давленіе атмосферное, переходя съ высокихъ горъ въ низины. Если обратиться къ статистикѣ, то видна извѣстная устойчивость обложенія въ разныхъ странахъ. Такъ, вычисленія англійскаго экономиста Mulhall'я показали, что отношеніе процента обложенія къ совокупности дохода отличается постоянствомъ. Для послѣдняго пятилѣтія

---

[1]) Характеристику системы прямыхъ объективныхъ налоговъ (реальной системы) см. въ моей кн. «Главнѣйшія теченія въ развитіи прямого обложенія въ Германіи», и статьи: «Прусская податная реформа по закону 1893 г.» и «Возможно ли ввести подоходный налогъ въ Россіи?» въ моихъ «Очеркахъ экономической и финансовой жизни Россіи и Запада», М, 1904.

[2]) Въ 1895 г. каждый пенсъ съ 1 фун. стерл. дохода давалъ 1 982 000 фун. стерл, а въ 1901 г. — уже 2.475.000, т.-е. увеличеніе почти на $25^0/_0$ (Commerc. Int. 1902, novembr. 13).

1890-хъ годовъ онъ приводитъ слѣдующія данныя. Съ каждаго жителя взимается налога по отношенію къ доходу:

Въ Великобританіи	9,3%
„ Франціи	13,6%
„ Германіи	10,4%
„ Россіи	7,4%
„ Бельгіи	6,0%
„ Италіи	22,0%
„ Испаніи	12,3%

При введеніи новыхъ налоговъ пришлось бы затронуть, главнымъ образомъ, высшія категоріи плательщиковъ, потому что классъ низшихъ плательщиковъ и безъ того сильно обремененъ косвеннымъ обложеніемъ. Далѣе, поднимая низшія ставки, пришлось бы прибѣгнуть къ массѣ чрезвычайныхъ мѣръ для сбора недоимокъ, образующихся у лицъ съ небольшими окладами, — мѣръ, все же не оправдывающихъ своей цѣли, какъ показываетъ опытъ [1]). Необходимо, слѣдовательно, увеличивать прямые налоги, лежащіе на болѣе крупныхъ плательщикахъ, а эта категорія можетъ оказывать наибольшее сопротивленіе. Отсюда во всякомъ случаѣ произошла бы задержка въ поступленіи, а чрезвычайныя потребности — иногда такого рода, что нельзя безъ ущерба для страны откладывать ихъ удовлетвореніе.

Главное же то, что составные члены реальной системы обложенія построены на разныхъ масштабахъ, напр., оцѣнка земли покоится обычно на кадастрѣ, обложеніе промышленности и торговли — или на оцѣнкѣ дохода или на учетѣ внѣшнихъ признаковъ, подомовая собственность облагается иногда по количеству оконъ, дверей или наемной платѣ и т. д.; провести же повышеніе обложенія для всѣхъ категорій плательщиковъ въ одинаковомъ размѣрѣ чрезвычайно трудно: заинтересованныя группы будутъ бороться противъ повышенія, ссылаясь другъ на друга, что повышеніе налоговъ для одной де болѣе высоко, чѣмъ для другой. Эта оппозиція, находящая благопріятную почву въ самой организаціи реальной системы, дѣлаетъ послѣднюю неэластичной, обратно съ обще-подоходнымъ налогомъ, гдѣ всѣ категоріи облагаются одинаково и измѣряются при правильной организаціи налога однимъ и тѣмъ же масштабомъ.

Нужда въ средствахъ, при невозможности увеличивать прямое обложеніе, заставляла государства повышать такъ называемые косвенные налоги: налоги на потребленіе (акцизы, таможенныя ставки). Помимо того, что эта форма обложенія ложится обыкновенно тяжелымъ бременемъ на бо́льшую часть населенія (живущаго трудомъ), а слѣдовательно, при повышеніи тяжесть ея еще усилится и можетъ вызвать активный съ его стороны протестъ [2]), помимо еще неуравнительности, увеличеніе косвенныхъ налоговъ имѣетъ очень ограниченный предѣлъ, который правительственная власть не всегда можетъ перейти по первому своему желанію: повышеніе ставокъ на предметы потребленія (мясо, соль, хлѣбъ, чай и др.) влечетъ за собой нерѣдко сокращеніе народнаго потребленія, развиваетъ контрабанду, задерживаетъ ростъ торговли и

---

[1]) Техника взысканія при обложеніи мелкихъ долей дохода фиску обходится дорого, какъ показываютъ данныя прусской практики отъ 50 годовъ прошлаго столѣтія. Напр., чтобы собрать 100 талеровъ (около 150 р.) въ группахъ самыхъ мелкихъ плательщиковъ, нужно сдѣлать въ среднемъ 222 напоминанія и употребить еще 200 другихъ мѣръ болѣе серьезнаго характера, въ остальныхъ же болѣе состоятельныхъ группахъ для полученія той же суммы требуется сдѣлать только 38 напоминаній и въ 16 случаяхъ принять мѣры болѣе серьезныя.

[2]) *Янжулъ.* «Опытъ изслѣдованія англ. косвен. налоговъ», 1874 г.

промышленности и не даетъ предполагаемаго увеличенія дохода для фиска. На примѣрѣ Англіи, широко практиковавшей акцизные налоги, можно убѣдиться въ непригодности этого источника, какъ рессурса для экстраординарныхъ расходовъ. Кромѣ того, когда слухъ о предстоящемъ повышеніи того или иного акциза или таможенныхъ ставокъ проникаетъ въ общество, заинтересованныя лица успѣваютъ выбросить много продуктовъ, оплаченныхъ старымъ акцизомъ[1]), или заблаговременно провезти изъ-за границы, а затѣмъ, когда ставки будутъ повышены и цѣны поднимутся, они наживутъ крупныя состоянія. Слѣдовательно, результаты отъ повышенія ставокъ идутъ далеко не въ полной мѣрѣ въ государственное казначейство, а въ руки спекулянтовъ[2]). При послѣдующемъ пониженіи ставокъ окажутся въ невыгодѣ тѣ, которые выпустили въ обращеніе много продуктовъ, оплаченныхъ повышенными ставками Все это вноситъ элементъ неувѣренности и спекуляціи въ промышленную жизнь страны, но въ моментъ нужды, конечно, приходится прибѣгать и къ этому источнику.

Накопленіе запасовъ По указаннымъ соображеніямъ государства рано стали изыскивать другіе источники для покрытія чрезвычайныхъ расходовъ, между прочимъ, образовывали съ этой цѣлью металлическіе фонды, которые хранились въ подвалахъ и сундукахъ казначейства на случай нужды. Но при этомъ приходится терять крупныя суммы по $^0/_0$ на такихъ запасахъ, и за послѣднее время этотъ источникъ все болѣе теряетъ защитниковъ и въ теоріи, и у народныхъ представителей, которые при этомъ разсуждаютъ такимъ образомъ: дать въ руки исполнительной власти обширные денежные запасы — это значитъ поставить ее внѣ контроля, и въ настоящее время исполнительная власть должна считаться съ тѣмъ, дадутъ ли ей средства народные представители. Этотъ источникъ все болѣе выходитъ изъ практики: теперь предпочитаютъ держать фондъ въ карманѣ народа при помощи такой комбинаціи налоговой системы, чтобы, опираясь на ея подвижность, можно было легко получать большія суммы; но для этого нужны нѣкоторыя предпосылки, особая конструкція налоговой системы, а главное — подвижность ея, эластичность, чего раньше не было. Возможность выпуска бумажныхъ денегъ, какъ мы увидимъ далѣе, даетъ крупный рессурсъ на случай нужды, поэтому заблаговременно изъятіе изъ обращенія бумажныхъ денегъ и, слѣдовательно, созданіе возможности ихъ выпуска, напр., во время войны — равносильно накопленію сокровищъ.

Но въ мѣстныхъ финансахъ это накопленіе фондовъ практикуется и въ настоящее время. У насъ земствамъ предписано образованіе запаснаго капитала для покрытія чрезвычайныхъ расходовъ. Для государственныхъ же финансовъ защитникомъ металлическихъ запасовъ на случай войны является и теперь такой финансистъ, какъ Ад. Вагнеръ.

Въ исторіи встрѣчается много разныхъ оригинальныхъ формъ добыванія необходимыхъ средствъ въ моментъ нужды. Такъ, виднымъ рессурсомъ было созданіе и продажа государственныхъ должностей. Во Франціи въ XIII — XVII и даже XVIII вв. въ случаѣ нужды прибѣгали къ такому способу — это въ сущности скрытая форма кредита. Государственныя должности обыкновенно соединялись съ полученіемъ ихъ обладателями опредѣленнаго жалованья или съ извѣстными побо-

---

[1]) См «Винная монополія» въ моихъ «Очеркахъ эк. и фин. жизни Запада и Россіи», 1904 г.

[2]) Это противорѣчитъ одному изъ максимовъ Ад. Смита.

рами, пошлинами въ ихъ пользу. И вотъ государство, отказываясь отъ этихъ пошлинъ въ пользу покупщика, продавало должности (иногда съ аукціона): покупщикъ впередъ уплачивалъ нужную сумму единовременно, а затѣмъ получалъ опредѣленное содержаніе отъ государства или взималъ поборы за оказаніе своихъ служебныхъ услугъ — судья, напримѣръ, за отправленіе правосудія. Въ то время и говорили, что судья покупалъ правосудіе оптомъ, а продавалъ его въ розницу.

Въ минуту нужды государство во Франціи усиленно прибѣгало къ этому источнику, создавало множество самыхъ непонятныхъ и фантастическихъ должностей — controleurs des perruques, crieurs de vin, compteurs de foin — исключительно съ цѣлью извлекать доходъ отъ продажи ихъ. Въ 1597 году, во время осады Амьена, продажа дала 3,6 мил. ливровъ. Ришелье, напримѣръ, продалъ должностей на 100 мил. ливровъ [1]). Эта продажа напоминаетъ кредитную сдѣлку: съ одной стороны — со стороны государства — отказъ отъ сборовъ пошлинъ въ свою пользу, съ другой — со стороны покупателя должности — уплата за этотъ отказъ сразу извѣстной суммы; доходы по эксплуатаціи должности возвращали пріобрѣтателю его затраченный капиталъ и проценты на него.

Торговля и промышленность тогда были опутаны цѣлой сѣтью чиновниковъ, которые стояли между продавцомъ и покупателемъ. Провинціальные штаты во Франціи часто жаловались на эту массу поборовъ, и иногда, по ихъ просьбамъ, должности отмѣнялись, но потомъ снова вводились. Нѣкоторыя должности не приносили, правда, никакихъ доходовъ, но зато давали дворянство, а дворянство освобождало отъ налоговъ; слѣдовательно, лицо, покупающее должность, пріобрѣтало право не платить налоговъ.

Финансье. Другимъ рессурсомъ для покрытія экстренныхъ расходовъ были финансье—представители богатой буржуазіи, состоящіе казначеями, откупщиками государственныхъ доходовъ, арендаторами доменъ, сборщиками податей. Государство при маломъ развитіи финансовой техники не рѣшалось само имѣть дѣло съ плательщиками, а отдавало взиманіе налоговъ на откупъ, при чемъ откупщикъ или впередъ вносилъ разомъ всю извѣстную сумму (антиципація) или гарантировалъ государству уплату требуемой суммы чрезъ извѣстное время. Злоупотребленій со стороны откупщиковъ при сборахъ было множество, но откупщики очень удачно отдѣлывались отъ судебнаго преслѣдованія взятками. На эти злоупотребленія смотрѣли до поры до времени сквозь пальцы, но когда были нужны средства государству, то обращалось вниманіе и на нихъ: собирался экстраординарный судъ надъ финансье, припоминали всѣ прежніе ихъ грѣхи, конфисковалось ихъ имущество, и этимъ покрывали экстраординарные расходы. Финансье наживались на счетъ народа, но правительство не могло обойтись безъ нихъ: оно видѣло въ нихъ рессурсъ на случай нужды. Кромѣ того, откупная система тогда играла роль кредита въ настоящее время: откупщики, какъ я упоминалъ, иногда впередъ вносили требуемую сумму, какъ бы подъ залогъ того или иного источника, взамѣнъ чего право на эксплуатацію этого источника переходило къ нимъ.

Бумажныя деньги. Государство располагало принудительнымъ займомъ въ формѣ порчи, поддѣлки монеты (см. «Монетное дѣло») и особенно, съ появленіемъ печатнаго станка, въ формѣ выпуска бумажныхъ денегъ. Китай, гордый своей цивилизаціей, кажется, первый изобрѣлъ способъ путемъ выпуска бумажныхъ денегъ извлекать сред-

[1]) *Алексѣенко* «Гос. Кредитъ» (237).

ства изъ кармановъ народа; Европа же долгое время пробивалась порчей монеты. Ни съ чѣмъ не было соединено столько злоупотребленій, какъ съ печатнымъ станкомъ. «У насъ въ Россіи, — говоритъ Патлаевскій, — въ области денегъ мы имѣемъ исторію злоупотребленіи — сначала въ области монеты, а затѣмъ кредита» (т.-е. бумажныхъ денегъ).

На первыхъ порахъ выпускъ бумажныхъ денегъ сопровождается повышеніемъ темпа экономической жизни — наступаетъ какъ будто опьянѣніе, такъ называемое бумажно-денежное опьянѣніе, но, какъ всякое опьянѣніе, оно кратковременно: у пьянаго чувствуется подъемъ энергіи, потомъ наступаетъ сильный упадокъ, и исчезаетъ даже и та энергія, которая была ранѣе. То же самое имѣетъ мѣсто въ странахъ съ бумажно-денежнымъ обращеніемъ — послѣ нѣкотораго подъема силъ наступаетъ парализація экономической жизни (см. далѣе «Бум.-ден. обращеніе»).

Исторія представляетъ очень интересный случай выпуска бумажныхъ денегъ, связанный съ именемъ Джона Ло во Франціи, въ первой четверти XVIII столѣтія (см. *Горнъ*. «Джонъ Ло», перев. подъ ред. Бунге, 1895).

Джонъ Ло основалъ банкъ, который выпускалъ на извѣстныхъ условіяхъ банковые билеты (банкноты). Первое время банкъ былъ частнымъ учрежденіемъ, банкноты его безпрепятственно размѣнивались на золото, и дѣло шло отлично: вмѣстѣ съ довѣріемъ населенія къ банку, съ увеличеніемъ платежныхъ средствъ въ странѣ, съ удешевленіемъ денегъ — поднимаются торговля и промышленность. Но государство, нуждаясь въ деньгахъ, не преминуло воспользоваться услугами банка, возвело его на степень государственнаго учрежденія и наводнило страну огромнымъ количествомъ бумажныхъ денегъ. Первые выпуски привели въ сильное возбужденіе страну: всякій спѣшилъ купить нѣсколько билетовъ, такъ какъ при первыхъ выпускахъ они ходили даже съ преміей (см. ниже) и перепродавались съ барышомъ. Наступила биржевая горячка. Сдѣлки прямо совершались на улицѣ („Улица Кемпуа»), спины людей служили естественными конторками, на которыхъ биржевики писали и подписывали свои сдѣлки, и одинъ горбунъ, покатая спина котораго представляла особыя удобства для писанія, нажилъ, благодаря ей, въ теченіе года состояніе въ 150.000 ливровъ.

Сначала билеты гравировали, затѣмъ нашли, что это требуетъ много времени — такъ не много надѣлаешь, — и стали печатать... Такъ какъ печатный станокъ работалъ день и ночь, то наводненіе страны бумажными деньгами наступило скоро. Билетовъ было выпущено на 3 милліарда, а въ кассѣ находилось только 21 милліонъ золотомъ, 28 мил. въ слиткахъ и 240 мил. въ векселяхъ. Курсъ бумажекъ быстро сталъ падать, цѣны на продукты необычайно поднялись. Владѣльцы банковыхъ билетовъ стали спѣшить обмѣнять ихъ на золото: сначала ихъ размѣнивали, затѣмъ размѣнъ замедлился, а недолго спустя былъ и совсѣмъ прекращенъ за истощеніемъ золотыхъ запасовъ. Издавались декреты, запрещающіе держать золото и драгоцѣнности въ домахъ подъ угрозой конфискаціи и штрафовъ, производились обыски, чтобы не было утайки, и найденная монета и драгоцѣнныя вещи отбирались — этимъ хотѣли привлечь золото къ банку и тѣмъ увеличить запасы размѣнной кассы [1]). Но богатые заблаговре-

[1]) Былъ объявленъ принудительный курсъ (богатые, укрывая золото, бросали его въ супъ). Размѣнъ стѣсняли поздно открывали размѣнную кассу и рано закрывали, размѣнивали только билеты въ 100 ливровъ, а затѣмъ даже только въ 10 ливровъ.

менно поспѣшили реализовать свои цѣнности въ дома, имѣнія, а многіе предусмотрительные люди перевели золото въ Англію. Банкротство государства было полное, и экономическая жизнь перенесла сильное потрясеніе. Вотъ какъ опасно правительству съ голоднымъ желудкомъ и большимъ аппетитомъ подходить безконтрольно къ печатному станку...

Мысль полученія денегъ такимъ легкимъ способомъ сильно прельщала у насъ Петра I. Онъ приказалъ сдѣлать переводъ брошюры знаменитаго шотландца [1]), а послѣ его паденія предлагалъ «Ляусу» княжескій титулъ, чинъ дѣйствительнаго статскаго совѣтника, званіе оберъ-гофмаршала, андреевскій орденъ, 2 тысячи душъ, право строить города и населять ихъ иностранными мануфактуристами, имѣть «рудокопныя дѣла, персидскую компанію». За все это Петръ требовалъ «токмо одного милліона рублей, или по той цѣнѣ серебромъ, въ Его Императорскаго Величества казну. А если онъ (Ло) этого приглашенія не приметъ, то приказано было сдѣлать предложеніе его сыновьямъ, зятьямъ, буде они способны къ дѣламъ, которыми занимался Ло» (*Гурьевъ*. «Реф. денежн. обращенія», вып. I, стр. 9).

Выпускъ бумажныхъ денегъ — въ сущности безпроцентный заемъ, и, казалось бы, для фиска выгодно пользоваться этой формой кредита, но по тѣмъ послѣдствіямъ для страны, которыми сопровождается этотъ выпускъ, государство только въ моментъ крайней нужды, когда всѣ уже другія формы процентнаго кредита исчерпаны, можетъ прибѣгнуть къ бумажнымъ деньгамъ.

Эксплуатація евреевъ, легшая позорнымъ пятномъ на человѣчествѣ, также служила для фискальныхъ цѣлей, и этотъ источникъ представлялъ совершенно правильную статью для покрытія чрезвычайныхъ рессурсовъ до XVII вѣка. Евреи занимались торговыми мѣняльно-ссудными операціями [2]), и вотъ государства въ моменты безденежья обрушивались на эту націю: вслѣдствіе особыхъ условій короли пользовались ея слабостью, не наталкиваясь на сопротивленіе... «Рабъ, въ извѣстныхъ случаяхъ, могъ ссылаться на обычай, для еврея обычай не существовалъ; рабу иногда покровительствовала Церковь, еврея церковь проклинала. Рабъ не могъ быть совершенно ограбленъ, еврей могъ быть обобранъ дочиста». Государство давало развиваться ссуднымъ и мѣняльнымъ операціямъ евреевъ, а затѣмъ хватало этихъ мѣнялъ и, взводя на нихъ небывалыя преступленія, обирало ихъ и такимъ образомъ получало нужныя средства: терпимость здѣсь только подготовляла прибыльное преслѣдованіе. «Евреи, какъ губки, всасывали средства, а король бралъ на себя только трудъ выжимать эти губки, когда онѣ были достаточно пропитаны; эта выжимка и пріурочивалась къ моментамъ нужды». Евреи нерѣдко облагались и особыми налогами съ домовъ и полей — половина шла, въ Германіи, въ пользу императора, а половина въ пользу территоріальныхъ князей. Императоры, очень нуждаясь въ деньгахъ, закладывали евреевъ или продавали князьямъ, и эти послѣдніе тогда получали «право храненія» евреевъ, т.-е. право эксплуатаціи ихъ посредствомъ различныхъ поборовъ.

Добровольныя приношенія. Нерѣдко въ моментъ нужды прибѣгали къ добровольнымъ приношеніямъ гражданъ, обращаясь для этого съ воззваніемъ къ нимъ. Иногда дѣло доходило до того, что король (въ Англіи) продавалъ *свои поцѣлуи* вдовамъ *за деньги* и такимъ страннымъ способомъ пополнялъ свою кассу. Добровольныя пожертво-

---

[1]) Ло происходилъ изъ Шотландіи.
[2]) *Алексѣенко*. «Государственный кредитъ», стр. 200.

ванія гражданъ нерѣдко переходили въ принудительные займы съ обѣщаніемъ уплаты: просто извѣстная сумма, нужная королю, распредѣлялась между гражданами поголовно, пропорціонально ихъ имущественному достатку; но нерѣдко занятая сумма не возвращалась или произвольно уменьшалась при уплатѣ. Такимъ образомъ добровольныя пожертвованія, обращавшіяся въ сборы по принужденію, носили названіе кредита только по формѣ, на самомъ же дѣлѣ они были налогами [1])...

Главныя черты кредита.

А) Прежде. Недовѣріе къ правительству, поддерживаемое постоянными нарушеніями съ его стороны своихъ обѣщаній по долговымъ обязательствамъ, накладывало особый отпечатокъ на кредитъ прежняго времени. Тогда кредитъ былъ *личнаго* характера, въ значительной степени зависѣлъ отъ личныхъ свойствъ короля: бережливъ, сварливъ ли онъ или нѣтъ, и пр. Вслѣдствіе того, что кредитъ былъ личнымъ дѣломъ короля, отъ послѣдняго нерѣдко требовалось вещное обезпеченіе по займамъ, для чего закладывались домены, драгоцѣнности государя и государыни, или же отдѣльные источники дохода государства шли въ обезпеченіе долга, слѣдовательно, кредитъ носилъ большею частью залоговой характеръ.

Затѣмъ другая черта кредита того времени состоитъ въ томъ, что поступленія отъ него *не имѣли своимъ результатомъ капитальныхъ затратъ*, т.-е. они не обращались въ фондъ, идущій на производительныя цѣли, на увеличеніе богатства націи: деньги, наоборотъ, шли или на разорительныя войны, или на роскошь и мотовство короля. Неудивительно поэтому, если въ прежнее время и теорія и практика были противъ заключенія займовъ и взамѣнъ этого рѣшительно въ пользу увеличенія и введенія новыхъ налоговъ. Заключеніе долговъ считалось признакомъ несолиднаго хозяйства, задолженныя государства считались дурно управляемыми. Это воззрѣніе того времени можно легко понять, такъ какъ заключеніе долговъ тогда, какъ общее правило, служило для непроизводительныхъ цѣлей. Неудивительно поэтому, если на основаніи этихъ фактовъ среди теоретиковъ того времени сложилось неблагопріятное мнѣніе о пользованіи госуд. кредитомъ (Handw. Conrad'a, art. Staatsschulden, 952, M. v. Heckel).

В) Въ новое время По мѣрѣ приближенія къ новому времени финансовое хозяйство государствъ, покрытое раньше тайной, все болѣе и болѣе пріобрѣтаетъ *публичный* характеръ: является публичность бюджета, независимость госуд. контроля, а эти два свойства создаютъ прозрачность бюджета (см. «Бюджетъ»). И въ результатѣ получается больше устойчивости въ немъ, больше порядка въ расходованіи суммъ. Публичность бюджета и независимость контроля даютъ кредиторамъ государства возможность лучше понять финансовое положеніе его [2]), знать, съ кѣмъ они имѣютъ дѣло при государственныхъ займахъ, и быть болѣе спокойными за свои деньги. Здѣсь кредитъ перестаетъ быть личнымъ займомъ короля, становится дѣломъ государственнымъ, національнымъ, и этотъ рессурсъ настолько важенъ, что государства очень заботятся въ настоящее время о под-

---

[1]) Одинъ англійскій король потребовалъ добровольнаго приношенія съ богатаго еврея, а когда послѣдній не далъ, то приказалъ посадить его въ тюрьму и ежедневно выдергивалъ по зубу, пока тотъ не уплатилъ требуемой суммы.

[2]) См объ этомъ «Развитіе фин. хоз. въ XIX в.» въ моихъ «Очеркахъ экон. и фин. жизни Россіи и Запада», М., 1904.

держаніи вѣры въ свою кредитоспособность аккуратною уплатой процентовъ по долгамъ и т. д.

Далѣе, новое время создало и богатый источникъ государственнаго кредита — *огромное накопленіе ссудныхъ капиталовъ, ищущихъ своего приложенія.*

Въ Англіи за 1875—1885 гг., по вычисленію англійскаго статистика Гиффэна, около 40% всего національнаго имущества заключалось въ биржевыхъ бумагахъ, въ Германіи — 17%. Шмоллеръ предполагаетъ, что черезъ одно поколѣніе биржевыя цѣнности дойдутъ до 40 — 50% національнаго имущества, между тѣмъ какъ одно поколѣніе тому назадъ онѣ составляли только 4—5% всего богатства страны. Теперь ежегодно въ Германіи помѣщается въ биржевыя бумаги 1 милліардъ марокъ; по даннымъ Левеле, за 12 лѣтъ, съ 1881 по 1892 гг., было реализовано цѣнныхъ бумагъ на земномъ шарѣ на 60 милліардовъ марокъ. Въ лихорадочныхъ поискахъ выгодныхъ себѣ помѣщеній ссудные капиталы выступаютъ, по выраженію г. Гурьева, какъ бы въ роли agents provocateurs — подстрекателей, побуждающихъ государства занимать какъ можно болѣе денегъ, и этимъ они поднимаютъ спросъ на себя и %, платимый по нимъ. Многія молодыя страны съ удивленіемъ узнали впервые о своей кредитоспособности, приписывая это особой галантности старой Европы: Чили, Перу, Аргентина, даже острова Фиджи ссужаются капиталами. Аргентина получила въ ссуду 830 милліоновъ марокъ, съ ежегоднымъ платежомъ въ 8 мил. фун. стерлинговъ, Бразилія—три милліарда марокъ, Гаити— 75 милліоновъ, даже дикари на о. Фиджи — 5 мил. Капиталы ищутъ для себя какъ будто завѣдомо неблагопріятныхъ помѣщеній, и г. Гурьевъ говоритъ, что представители ссудныхъ капиталовъ производятъ надъ собой ту же операцію, какую нѣкогда производили голландскіе купцы, сжигая часть своихъ товаровъ, чтобы поднять цѣну на остальную. Чѣмъ далѣе, тѣмъ больше обостряется нужда ссудныхъ капиталовъ въ помѣщеніи: въ одной Англіи ежегодно реализуется свыше 60 мил. фун. стерл., и ссудные капиталы напоминаютъ снѣговую лавину, стремящуюся въ ущелье, все болѣе и болѣе суживающееся. Госуд. кредитъ, слѣдовательно, находитъ въ настоящее время весьма благопріятную почву и съ этой стороны: когда суютъ деньги, трудно ихъ не брать.

Этотъ необычайный ростъ капиталовъ оказалъ очень сильное вліяніе и на самый строй политики западно-европейскихъ государствъ. Роль Европы — всемірнаго промышленника начинаетъ падать и падать, развиваются другія страны [1]), но вмѣстѣ съ тѣмъ все болѣе и болѣе усиливается роль Европы — всемірнаго ростовщика [2]). Европейскіе капиталы ищутъ себѣ помѣщенія въ отдаленныхъ странахъ и несутъ въ себѣ могучіе новые интересы. За послѣднее время масса, напр., англійскихъ капиталовъ идетъ въ Россію, въ британскія колоніи, въ восточныя страны за поисками новаго помѣщенія.

Теперь наблюдается, напр., интересное явленіе въ политикѣ британскихъ колоній — установленіе высокаго таможеннаго тарифа на иностранные, въ томъ числѣ и англійскіе, товары. Англійскія колоніи хотятъ развивать собственныя производительныя силы и одна за другой загораживаются отъ метрополіи протективными пошлинами на ввозимые товары, суживая рынокъ для англійскаго импорта и развивая свое собственное производство. Колоніи отгораживаются отъ

---

[1]) См моя кн. «Америка идетъ на Европу» и «Итоги экон. развитія XIX в.».
[2]) См. *Гурьевъ.* «Денеж реф.», ч. 2-я, стр. 707.

метрополіи, но въ то же время ихъ промышленное развитіе совершается за счетъ *англійскихъ* капиталовъ. Статистика ввоза и вывоза австралійскихъ колоній — Нов. Южн. Валлиса, Викторіи, Нов. Зеландіи, Квинсленда и др., а также Канады и даже Индіи, страны отсталой сравнительно съ другими колоніями, — обнаруживаетъ тенденцію паденія импорта произведеній Англіи и роста собственнаго экспорта. Индія вполнѣ подчинена Англіи (остальныя колоніи имѣютъ автономное управленіе), всѣ законы Индіи издаются съ согласія англійскаго парламента, между тѣмъ тамъ недавно введенъ 5-процентный таможенный налогъ на ввозимые въ Индію хлопчато-бумажные товары, и Англія дала санкцію этому закону, т.-е. какъ бы сама себѣ заградила индійскій рынокъ, въ то время какъ изъ Англіи много товаровъ идетъ въ Индію.

Чѣмъ же объяснить такую политику загражденія себѣ сбыта въ то время, какъ англійская промышленность все энергичнѣе ищетъ рынковъ? Объясненіе этому факту нужно искать въ созданіи громадныхъ ссудныхъ капиталовъ въ Англіи. Дѣло въ томъ, что за послѣднее время изъ метрополіи въ колоніи эмигрировала въ поискахъ болѣе высокаго ссуднаго процента такая масса промышленныхъ капиталовъ, такая значительная сумма отлила въ иностранныя (а также и колоніальныя) биржевыя бумаги и создала тамъ промышленныя предпріятія, что интересы владѣльцевъ ихъ и держателей этихъ бумагъ противорѣчатъ нерѣдко интересамъ промышленности родной страны: одна фракція капиталистовъ предлагаетъ свои товары, усиленно ищетъ рынки, другая же, помѣстивъ деньги въ туземныхъ предпріятіяхъ колоній, наоборотъ, настаиваетъ на запретительныхъ или, по меньшей мѣрѣ, протективныхъ тарифахъ въ колоніяхъ, чтобы развивать производительныя силы тѣхъ странъ, куда она экспортировала свои капиталы. Въ англійскомъ парламентѣ эта послѣдняя партія, повидимому, пріобрѣтаетъ нѣкоторый вѣсъ, чѣмъ и можно объяснить установленіе 5-процентнаго налога въ Индіи.

Биконсфильдъ въ своемъ сочиненіи «Sibyl» говоритъ, что въ Англіи каждые полвѣка развивается какой-нибудь новый источникъ богатствъ, откуда страна почерпаетъ свое благосостояніе, и вмѣстѣ съ нимъ появляется новый могущественный классъ населенія. Поэтому въ Англіи послѣдовательно проходятъ слѣдующіе типы: два вѣка тому назадъ — турецкій коммерсантъ (набобъ), за нимъ слѣдуетъ вестъ-индскій плантаторъ, индійскій купецъ. Эти типы исчезли, ихъ мѣсто занялъ англійскій аристократъ, успѣхъ техники въ промышленности способствовалъ появленію промышленника, но и онъ начинаетъ уступать дорогу новому властелину-капиталисту, участнику въ иностранныхъ предпріятіяхъ, и интересы его нерѣдко противоположны интересамъ чистокупеческаго капитала, помѣщеннаго внутри своей страны. Изобиліе капиталовъ внутри страны, сильная конкуренція понизили прибыльность предпріятій у себя дома и заставили Англію стать всесвѣтнымъ кредиторомъ, лэндлордомъ и собственникомъ, добывающимъ со всего міра доходъ въ видѣ % на капиталъ, ренты и прибыли (*Веснинъ*. «Британская имперская федерація и англійск. торг. интересы», 1900 [1]).

Этой противоположностью интересовъ двухъ партій, ссуднаго капитала, съ одной стороны, и чисто-промышленнаго, съ другой, объясняется, быть-можетъ, до извѣстной степени современная политика державъ въ Турціи: однѣ заинтересованы въ безпорядкахъ, неуряди-

[1] А также прекр брош.: *Chiozza*. «Britisch Trade and the Zoll-Verein Issue», Lond., 1903.

цахъ въ Оттоманской имперіи, поскольку эти послѣднія вызываютъ потребность въ займахъ; для странъ же, помѣстившихъ свои капиталы въ турецкія предпріятія и биржевыя бумаги (Германія), наоборотъ, выгодно, чтобы въ Турціи не было безпорядковъ и чтобы тамъ создались благопріятныя условія для приложенія промышленнаго капитала.

Этотъ экспортъ капиталовъ въ настоящее время имѣетъ особое значеніе, какъ справедливо говоритъ Брандтъ [1]): «Въ виду увеличивающагося съ каждымъ годомъ господства покровительственной системы въ малокультурныхъ странахъ, страны, экспортирующія свои капиталы за границу, бываютъ поставлены не передъ дилеммою: вывозить ли свои готовыя издѣлія или свои капиталы, а предъ дилеммою: вывозить ли свои капиталы или ничего не вывозить» (стр. 53). Экспортъ капиталовъ — неизбѣжный желѣзный законъ при извѣстныхъ экономическихъ условіяхъ.

Съ замѣною товарнаго вывоза экспортомъ капиталовъ совершаются извѣстныя модификаціи въ экономическихъ программахъ нѣкоторыхъ общественныхъ группъ, и это — вопросъ чрезвычайно важный, который не можетъ быть отброшенъ, разъ рѣчь идетъ о значеніи импорта или экспорта капиталовъ. Такую попытку объяснить программы нѣкоторыхъ партій англійской парламентской жизни съ точки зрѣнія того, что имѣетъ значеніе для данной партіи — экспортъ ли товара или капитала, дѣлаетъ Kapelusz [2]). Правда, его попытка неудачна: онъ безъ обиняковъ почему-то считаетъ англійскую радикальную партію представительницей денежнаго экспорта, а консервативную—представительницей интересовъ экспорта товарнаго, и этой гадательной разницей интересовъ объясняетъ противоположность постулатовъ той и другой партій.

Но если едва ли вѣрно съ фактической стороны подобное объясненіе тѣхъ экономическихъ интересовъ, которые лежатъ въ основѣ и опредѣляютъ экономическія программы англійскихъ политическихъ партій (и въ этомъ смыслѣ Bernstein уже далъ отповѣдь Kapelusz'у), то несомнѣнно, что выступленіе на сцену экспорта капиталовъ, взамѣнъ товарнаго, будетъ въ состояніи сильно видоизмѣнить содержаніе политическихъ программъ или, по крайней мѣрѣ, грозитъ сегментаціей партій, представляющихъ интересы торговли и промышленности, выдѣляя изъ нихъ группу съ исключительнымъ интересомъ въ вывозѣ капиталовъ, что, несомнѣнно, придастъ своеобразную окраску всей программѣ отдѣльныхъ подгруппъ партіи [3]). Конечно, если считать ради-

---

[1]) *Б. Ф. Брандтъ.* «Иностранные капиталы Ихъ вліяніе на экономическое развитіе страны». Часть первая. Теоретическія основанія. Опытъ иностранныхъ государствъ, С.-Петербургъ, 1898.

[2]) См. «Industrie und Finanz» von *Theodor Kapelusz* (Wien). «Die neue Zeit.», 1896—1897, №№ 37, 38, 39 и 41.

[3]) Kapelusz пытается вывести объясненіе различнаго отношенія европейскихъ государствъ къ восточному вопросу изъ тѣхъ формъ, въ какихъ совершается экспортъ капитала, т.-е. помѣщается ли онъ, будучи экспортированъ въ Турцію въ промышленныя предпріятія или государственныя бумаги и т. д Ту же задачу относительно перемѣны англійской политики въ восточномъ вопросѣ ставилъ себѣ и г. Южаковъ въ «Русскомъ Богатствѣ». Констатировавъ фактъ помѣщенія Англіей своихъ капиталовъ въ чужія страны, г. Южаковъ говоритъ: «Варварство выгодно всесвѣтному поставщику товаровъ; прогрессъ и безопасность необходимы всесвѣтному заимодавцу... Прежде англійскій капиталъ опасался матеріальнаго прогресса своихъ рынковъ, боясь конкуренціи. Теперь онъ самъ вызываетъ эту конкуренцію, затрачиваясь въ туземную промышленность. Это выгоднѣе, но этому мѣшаютъ варварскія правительства. Насколько прежде охраненіе варварства было въ интересахъ Англіи, настолько въ настоящее время эти интересы требуютъ упраздненія варварства» («Русск. Богатство». «Дневникъ Журналиста». *С. Южакова*. 1896, X, стр. 147).

кальную партію представительницей интересовъ денежнаго экспорта, то понятно, что такая партія будетъ противницей завоевательной политики — для нея будетъ выгодно жить со всѣми странами въ мирѣ, переводя свой капиталъ въ ту страну, которая при прочихъ одинаковыхъ условіяхъ имѣетъ наивысшій протективный тарифъ, и утилизируя этотъ послѣдній въ свою пользу.

Другимъ показателемъ обремененія рынка ссудными капиталами является биржа, которая въ настоящее время загромождается обезцѣненными бумагами. Въ Германской комиссіи, изслѣдовавшей потери отъ этихъ бумагъ, эксперты (Шмоллеръ) констатировали, что нѣмцы потеряли за послѣднее время, благодаря помѣщеніямъ въ бумагахъ, не стоящихъ даже типографскихъ чернилъ, потраченныхъ на нихъ, громадную сумму цѣнностей — около 800 мил. мар.

Одинъ изъ симптомовъ переобремененія рынка ссудными капиталами можно усмотрѣть также въ пониженіи ссуднаго $^0/_0$ при заключеніи государственныхъ долговъ (конверсіи). Еще не очень давно государство платило 5—6$^0/_0$ по своимъ займамъ, но эта норма теперь постепенно понижается: въ Англіи, напр., пониженіе дошло до 2,5$^0/_0$, что составляетъ ничтожную цифру сравнительно съ тѣмъ временемъ, когда государство кредитовалось изъ 8—9$^0/_0$, и все-таки, несмотря на такой низкій $^0/_0$, предложеніе со стороны капиталистовъ — громадно. Этимъ объясняется то обстоятельство, что за послѣднее время такъ сильно развился государственный кредитъ. Заключеніе займа, обѣщая изъять съ рынка значительные капиталы, встрѣчается съ радостью, интересы же группы представителей ссудныхъ капиталовъ очень значительны, какъ это видно по той долѣ, какую они вкладываютъ въ національное богатство; всякій новый крупный заемъ обѣщаетъ повысить или, по крайней мѣрѣ, закрѣпить ссудный процентъ, и Адамсъ (извѣстный экономистъ) прямо указываетъ, что погашеніе долговъ, грозя увеличить на рынкѣ сумму свободныхъ капиталовъ въ Соедин. Штатахъ и тѣмъ понизить $^0/_0$, встрѣчаетъ сильное противодѣйствіе [1]).

Въ самомъ дѣлѣ, если государство начнетъ быстро выкупать свои займы, это можетъ сильно нарушить денежное равновѣсіе рынка, понизится процентъ на капиталъ, и масса лицъ съ освободившимися капиталами начнетъ неосмотрительно помѣщать ихъ въ промышленныя предпріятія. Но у бывшихъ держателей бумагъ нѣтъ навыка, умѣнья въ веденіи дѣла, а нерѣдко, за отсутствіемъ солиднаго помѣщенія, придется вкладывать деньги въ очень рискованныя предпріятія; поэтому новыя предпріятія станутъ лопаться, что можетъ породить неустойчивость торговли и промышленности, которыя можно сравнить въ данномъ случаѣ съ тонко развѣтвленной нервной системой, гдѣ каждая часть связана со своимъ цѣлымъ, и боль, причиненная одной части, передается всему тѣлу.

Боязнь за осложненія въ торговлѣ и промышленности нерѣдко удерживаетъ отъ выкупа государственныхъ долговъ. Въ Соединенныхъ Штатахъ, отчасти чтобы не производить слишкомъ быстро ликвидаціи государственныхъ долговъ, уплачивается масса пенсій ветеранамъ междоусобной войны — не только самимъ участникамъ, но ихъ дѣтямъ, даже внукамъ, и сумма этихъ пенсій все растетъ и растетъ...

Во Франціи, гдѣ государственный долгъ очень демократизированъ (см. далѣе), каждый лавочникъ, болѣе или менѣе зажиточный крестья-

---

[1]) Ср. здѣсь очень интересныя воззрѣнія *Лоріа*, итальянскаго экономиста, «Les bases économiques», изложеніе ихъ можно найти у меня: «Главнѣйшія теченія въ развитіи прямого облож. въ Германіи», 1899.

нипъ имѣетъ государственную ренту, и погашеніе государственныхъ долговъ, а также конверсія встрѣчаютъ тамъ нерѣдко оппозицію со стороны народныхъ представителей, которые могутъ отказать палатѣ въ довѣріи вслѣдствіе того, что масса избирателей заинтересована въ помѣщеніи капитала въ бумагахъ.

Эта демократизація долга объясняется легкостью пріобрѣтенія процентныхъ бумагъ, такъ какъ у всякаго сборщика податей (receveurs) можно купить государственную ренту, приносящую доходъ (нерѣдко это—цертификаты именные) въ 5—10 фр.

Итакъ, слѣдующіе факты теперь ведутъ къ сильному развитію государственнаго кредита:

1) Наличность на рынкѣ большихъ ссудныхъ капиталовъ.

2) Поднятіе кредитоспособности государствъ въ связи съ предварительнымъ введеніемъ публичности и контроля въ финансовомъ хозяйствѣ.

3) Неподвижность налоговой системы, а также исчезновеніе старыхъ способовъ удовлетворенія экстраординарныхъ потребностей, напримѣръ, продажи доменъ и др.

4) Новый характеръ самыхъ затратъ: прежде деньги тратились непроизводительно (на войны, прихоти короля), теперь же онѣ идутъ на капитальныя сооруженія, сами создающія фондъ, изъ котораго государство уплачиваетъ процентъ по займамъ, а это, конечно, внушаетъ капиталистамъ большее довѣріе, и они начинаютъ очень охотно помѣщать свои капиталы въ госуд. займы.

5) Госуд. кредитъ связанъ теперь не съ личностью того или иного правительства или главы государства, а съ самимъ государствомъ, какъ юридической личностью, и потому теперь невозможно отреченіе отъ долга со стороны государства при перемѣнѣ правительства только потому, что этотъ долгъ былъ заключенъ другимъ правительствомъ. Это опять создаетъ увѣренность среди капиталистовъ въ помѣщеніи своихъ средствъ.

6) Расширеніе задачъ государства: необходимость крупныхъ затратъ на постройку жел. дорогъ, на оборудованіе страны школами, на постройку жилищъ для неимущихъ и т. д.

Задолженность Европы.

Вышеупомянутыми фактами объясняется современная громадная задолженность большинства европейскихъ государствъ.

Во Франціи государственный долгъ равнялся въ 1890 г. 4.446 милліонамъ долларовъ, и на голову населенія приходилось:

Франція			116,35 дол.
Россія	3.491	м.	30,79 „
Квинслэндъ	629	„	333,46 „
Великобританія	3.350	„	87,79 „
Н. Южный Валлись	233	„	214,87 [World
Южн. Австр.	102	„	321 Almanach, 1890]

Въ статьѣ «Das Schuldbuch der Welt» (въ нѣмецкомъ журналѣ «Die Gegenwart») подведены итоги задолженности современныхъ государствъ. Общая ея сумма въ 1894 году равнялась 96 милліардамъ марокъ, а если присоединить еще $26^1/_2$ милліардовъ внѣ-европейскихъ странъ, то заемная книга міра будетъ сведена къ $122^1/_2$ милліардамъ марокъ государственныхъ долговъ, т.-е. около 56 милліардовъ рублей.

Одни только процентные платежи по займамъ, при 4% въ среднемъ, составляютъ почти 5 милліардовъ марокъ въ годъ.

Остенъ (O. P. Austin), начальникъ статистическаго бюро департ. казначейства въ Соед. Штатахъ, въ американскомъ журналѣ «North American Review» (abr. 1901) напечаталъ интересную статью о міровой задолженности (также см. National Debts of the World by *Austin*. 1901, Washington). Задолженность всего свѣта къ тому времени имъ опредѣлялась въ 31.201.749 274 долл, каковая цифра въ 10 разъ превышаетъ міровую задолженность къ началу наполеоновскихъ войнъ.

Къ нашему времени задолженность разныхъ странъ такова·

	Долга въ милліонахъ долларовъ.	% въ милліонахъ долларовъ.	Процентовъ на голову населенія.
Австрія (1907)	2.018	80,8	3,08
Бельгія (1907)	666	25	3,78
Россія (1907)	4.591,4	202	1,86
Испанія (1907)	1.829,2	81	4,20
Великобританія (1906)	3.945	155	3,70
Германія (1907)	4.220	165	2,92
Франція (1907)	5.835,4	246,4	6,32
Италія (1906)	2.604,4	115,4	3,56

(См. «The Amerc. Rev. of Rev.», Aug 1909)

Если взять данныя о богатствѣ [1]) нѣкоторыхъ странъ и сопоставить съ ихъ же долгомъ, то получится слѣдующая картина:

	Богатство въ долларахъ.	Какой % составляетъ долгъ ко всему богатству страны.
Соед. Штаты	116.000.000.000	2,2
Великобританія и Ирландія	62.200.000.000	5,7
Франція	42.800.000.000	13,3
Германія	42.000.000.000	9,2
Россія	35.000.000.000	12,3
Австро-Венгрія	20.000.000.000	14,8
Италія	13.000.000.000	19,1
Бельгія	6.800.000.000	9
Испанія	5.400.000.000	33
Португалія	2.500.000.000	26,9

Въ 1836 г. англійскій госуд. долгъ равнялся 853.473.597 фун. стерл., въ 1854 г. онъ, постепенно понижаясь, дошелъ до 805.709.985, затѣмъ, во время Крымской войны въ 1857 г. поднялся до 842.448.482 фун. стерл., далѣе опять почти правильно понижался и въ 1899 г. достигъ наименьшаго пункта — 635.040.965 фун. стерл., а затѣмъ бурская война (въ 1902 г.) опять подняла его до 768.443.386 фун. стерл. (См. Return Showing the aggregate gross Liabilities of the State, Parl. Pap., 1902). Таково вліяніе войны на увеличеніе задолженности, да и вообще можно сказать, что существующіе госуд. долги — результатъ войнъ.

---

[1]) См. мой атласъ діаграммъ по экономич вопр, вып. VIII, «Россія въ міровой семьѣ».

Госуд. же долгъ въ Соед. Штатахъ уменьшается: въ 1871 г. онъ составлялъ на голову населенія 56,81 долл., а въ 1903 г. — 11,51 долл.; процентовъ приходилось уплачивать въ 1871 г. 2,83 долл., а въ 1903 г. — 0,32 долл. [1]).

Существуетъ взглядъ, по которому государственный кредитъ считается особой формой обложенія, при чемъ чрезъ посредство кредита это обложеніе ложится не только на современныя поколѣнія, но и на будущія, и даже не на одно, а на нѣсколько; такимъ образомъ, здѣсь проводится аналогія между податью и займомъ. Предположимъ, что государству нужны средства, напримѣръ, на постройку желѣзной дороги. Непосредственное увеличеніе налога соединяется съ большими затрудненіями, потому что мелкій плательщикъ не можетъ уплатить удвоенной суммы налоговъ (постоянной и, въ данномъ случаѣ, экстренной — для постройки дороги). Если же государство будетъ настаивать, то каждый мелкій плательщикъ вынужденъ будетъ занимать у капиталиста, но послѣдній воспользуется затруднительнымъ положеніемъ плательщика и постарается заключить такого рода сдѣлки на очень невыгодныхъ для занимающей стороны условіяхъ, такъ какъ ссужать всѣхъ и каждаго — рискованно. И во избѣжаніе этого государство само беретъ у банкировъ нужную ему сумму, выступаетъ какъ бы посредникомъ, въ роли страхователя риска капиталистовъ, гарантируя имъ уплату со стороны своихъ подданныхъ.

Бунге въ «Теоріи кредита» говоритъ: «Въ государственныхъ займахъ правительство является посредникомъ между капиталистами-вѣрителями и тѣми лицами, на которыхъ возлагается реализація кредита и платежъ процентовъ». Эти лица — подданные. Государственный кредитъ тогда — налоговая форма, осложненная посреднической функціей государства, иначе каждому изъ подданныхъ государства эта ссудная операція у капиталистовъ обошлась бы очень дорого. И если посмотрѣть съ этой стороны, то кредитъ ничѣмъ не отличается отъ налога: государство само беретъ у банкировъ деньги разомъ, населеніе же уплачиваетъ ихъ по частямъ. И на первыхъ порахъ, какъ мы видѣли, государственный заемъ дѣйствительно не отличается отъ налога. «Взимая подати, мы отправляемся въ домъ гражданина, вооруженные надежнымъ дрекольемъ, бьемъ его, пока онъ не смягчится, ставимъ его отвѣсно на голову, вытряхиваемъ деньги изъ его кармановъ и все это дѣлаемъ къ величайшему огорченію и разоренію бѣднаго подданнаго. Если же мы занимаемъ, то тотъ же гражданинъ добровольно является къ намъ въ домъ съ поклономъ, кладетъ деньги на столъ: «Запишите мнѣ это въ счетъ» — вотъ все, что онъ говоритъ, спокойно возвращаясь домой. Вотъ въ чемъ заключается разница между податью и займомъ». *Зетбергъ* (цит. по *Вреденъ*. «Финансовый кредитъ», 1871 г.).

Значеніе кредита.

Но широкое пользованіе кредитомъ со стороны государства ведетъ въ странѣ къ политическому индифферентизму, также какъ и широкое развитіе косвенныхъ налоговъ. Повышеніе налогового бремени

[1]) Въ 1850 г. по исчисленію Неймарка государственный долгъ Европы — 46 милліардовъ фр., въ 1880 г. — 75 мил., въ 1905 г. — 143.

Платежи процентовъ (ежегодно) въ 1850 г. — 1 764 мил. фр., въ 1905 г. — до 6 милліардовъ фр., и это несмотря на конверсіи съ 6% до 3% («Вѣстн. Фин.», 1906, № 9).

развиваетъ среди гражданъ интересъ къ общественной и экономической жизни, при пользованіи же кредитомъ, когда на живущее поколѣніе возлагается только уплата %, этотъ интересъ гаснетъ. Широкое развитіе государственнаго кредита ведетъ къ консерватизму населенія, такъ какъ кредиторы государства боятся всякихъ пертурбацій [1]), чтобы это не отразилось дурно на ихъ бумагахъ и получаемыхъ ими %. Большая задолженность заставляетъ какъ бы застывать извѣстныя формы общественной жизни, и, быть-можетъ, иногда, чтобы всколыхнуть жизнь, выгодно сокращать пользованіе кредитомъ, если же, наоборотъ, жизнь очень подвижна и нервна, — расширять это пользованіе. Широкое пользованіе государственнымъ кредитомъ ослабляетъ въ населеніи также контроль за управленіемъ.

Но государственный кредитъ — громадная сила, безъ которой невозможна была бы культурная работа современныхъ государствъ и общинъ. Многіе крупные расходы невозможно было бы предпринять, не прибѣгая къ помощи кредита. Затѣмъ, предпринимаются многіе расходы, плодами коихъ будутъ пользоваться будущія поколѣнія и, слѣдовательно, на нихъ и надо возложить бремя по уплатѣ таковыхъ, а государственный кредитъ именно и даетъ возможность, какъ говоритъ Штейнъ, «будущіе доходы употреблять въ настоящее время».

Говорятъ, что государственный кредитъ закрѣпляетъ существующія имущественныя неравенства, создавая обширныя категоріи лицъ, живущихъ безъ труда, — но другіе, какъ Dietzel, совершенно отвергаютъ это воззрѣніе.

Ростъ государственной задолженности, создавая обезпеченное помѣщеніе для сбереженій населенія, побуждаетъ, говорятъ, населеніе къ сбереженію, и нѣкоторые въ кредитныхъ займахъ видятъ даже «Sociale Sparkasse» (Л. Штейнъ) — но прежде всего нужно, чтобы у населенія было что сберегать.

Государственный кредитъ отличается отъ частнаго особенностями своего субъекта: 1) большее довѣріе къ государству, отсюда развитіе беззалогового кредита — къ залогу приходится прибѣгать только бѣднымъ государствамъ [2]); 2) вѣчность государства, какъ юридическаго лица, создала возможность непогашаемыхъ займовъ (рентныхъ, см. далѣе); частному лицу при пользованіи кредитомъ ставятся узкія рамки, очерчиваемыя возможностью погашенія долга въ болѣе или менѣе короткій срокъ, а у государства нѣтъ этихъ рамокъ: у него впереди стоитъ необходимость расходовъ, которые оно должно произвести, и такъ далѣе.

Формы государственнаго кредита.

Въ исторіи государственнаго кредита наблюдается извѣстная смѣна формъ заключенія займовъ. Самой древней по своему происхожденію формой былъ принудительный заемъ — государство просто требовало

[1]) *Dietzel*, стр. 180.

[2]) Такъ, болгарскій 5% заемъ 1904 г. на сумму номинальнаго долга въ 100 мил. при курсѣ 82 гарантированъ двумя источниками государственнаго дохода (гербовыя марки и табачныя бандероли)

По § 19 контракта, заключеннаго между Парижскимъ и Нидерландскимъ банками, съ одной стороны, и болгарскимъ правительствомъ, съ другой, марки и бандероли заказываются за границей, а затѣмъ онѣ хранятся въ софійской кассѣ, запертои 2 замками: одинъ изъ 2 ключей находится у правительственнаго комиссара, а другой — у представителя банковъ. Послѣдній на основаніи параграфа 20 отпускаетъ марки по письменному предложенію министра финансовъ за наличныя деньги, притомъ не менѣе чѣмъ на 100 000 франковъ, или левъ за разъ. Въ силу 25 § представитель банковъ продаетъ правительству

отъ подданныхъ дать опредѣленную сумму; но со временемъ принужденіе выходитъ изъ употребленія, и на смѣну ему идетъ приманка: государство еще не успѣло пріобрѣсти себѣ настолько довѣрія, чтобы капиталисты добровольно ссужали его средствами, и вотъ оно прибѣгаетъ къ мѣрамъ особаго характера, чтобы привлечь капиталистовъ и собрать такимъ образомъ для себя необходимыя суммы. Такой приманкой служатъ лотерейные займы, тонтины и пожизненные аннуитеты.

Лотерейный заемъ разсчитанъ на то, чтобы побудить дать въ ссуду деньги лицъ, надѣющихся на счастье, на выигрышъ. Выпускаются обыкновенно $^0/_0$ бумаги, но при этомъ вся сумма процентовъ или извѣстная часть ихъ удерживается и обращается въ особый фондъ для выдачи болѣе или менѣе значительныхъ выигрышей держателямъ бумагъ. Въ первомъ случаѣ заемъ безпроцентный, во второмъ — $^0/_0$. Конечно, это не спокойное помѣщеніе своихъ средствъ въ бумаги, но игра въ надеждѣ на выигрышъ. Извѣстное количество разъ въ теченіе года происходитъ тиражъ выигрышей, и владѣльцы билетовъ, на которые падаетъ выигрышъ, получаютъ таковой. Если заемъ погашаемый, то происходитъ и тиражъ погашенія: на какіе нумера онъ упадетъ, владѣльцы ихъ въ обмѣнъ на свои билеты получаютъ обратно извѣстную денежную сумму (согласно условіямъ заключенія займа), чѣмъ обязательство государства къ нимъ прекращается. Надежда на выигрышъ такъ велика въ населеніи, что выигрышные займы обычно размѣщаются гораздо лучше, чѣмъ другіе, даже и въ настоящее время, не говоря о прошломъ. Но вредныя стороны ихъ — развитіе игры, продажа и покупка промессъ, убыточность для публики (страхованіе отъ тиража погашенія поглощаетъ иногда весь $^0/_0$, уплачиваемый по займу, такъ что держать выигрышный заемъ иногда прямой убытокъ, а между тѣмъ бѣднота очень сильно участвуетъ въ покупкѣ бумагъ такого рода, и, слѣдовательно, всѣ невыгоды этихъ займовъ падаютъ на нее) — заставляютъ правительства удерживаться отъ выпуска этихъ займовъ въ настоящее время.

Въ Италіи бѣдное населеніе такъ увлекается игрой въ лотерею, что въ дни ея замѣчается сокращеніе потребленія хлѣба въ городахъ. Какую приманку составляютъ лотерейные займы для публики, можетъ показать нашъ недавній выигрышный заемъ, имѣвшій цѣлью облегченіе долгосрочнаго кредита подъ дворянскія имѣнія. Дворянскій заемъ 1889 г. былъ выпущенъ на 80 мил. руб., въ количествѣ 800 тыс. листовъ при нарицательной цѣнѣ 100 руб. за листъ (по $5^0/_0$) [1]), при чемъ эмиссіонный курсъ билетовъ былъ опредѣленъ въ 215 руб. Успѣхъ этой операціи былъ полный, подписка превзошла всѣ ожиданія: именно подписалось 258.200 человѣкъ на 26 мил. листовъ, въ суммѣ 5.622 мил. рублей, т.-е. подписка превзошла сумму займа въ 32,7 раза [2]).

марки и бандероли, доколѣ въ его рукахъ не соберется сумма, равная $^0/_0$ и другимъ расходамъ по займу за данное полугодіе, послѣ чего онъ производитъ (выдачу) отпускъ безплатно, но, если окажется, что расходъ на марки и бандероли болѣе, чѣмъ на $^1/_{10}$ превышаетъ расходъ прошлаго года за тотъ же періодъ, то онъ можетъ или отказать въ дальнѣйшемъ отпускѣ или потребовать за него наличныя деньги. Параграфомъ 19 правительство обязалось безъ согласія представителя банковъ не измѣнять законовъ, опредѣляющихъ размѣръ упомянутыхъ налоговъ и способъ ихъ взиманія (l'assiette et le mode de perception des impots constituant le gage) въ теченіе всего срока займа (50 лѣтъ). «Б. Фин., Пром. и Торг.», № 2, 1905 г., стр. 54.

С.-Доминго передала Соед. Штатамъ свои таможенные доходы въ обезпеченіе своихъ кредиторовъ. $55^0/_0$ поступленій будутъ итти на удовлетвореніе кредиторовъ, а $45^0/_0$ — обратно республикѣ Доминго («В. Ф.», 1905, № 7).

[1]) Но если принять во вниманіе, что эмиссіонный курсъ былъ 215 руб., то, слѣдовательно, размѣръ дѣйствительныхъ $^0/_0$ падаетъ до $2^{14}/_{43}$.

[2]) *Ходскій.* «Основы государственнаго хозяйства», 1901 г., стр. 437—441.

Еще въ настоящее время люди надѣются на выигрышъ, и лотереи привлекаютъ капиталы, а раньше государства извлекали изъ этихъ лотерей громадныя выгоды. Подобныя лотереи устраивались въ XVII столѣтіи въ Англіи, въ Голландіи, въ прошломъ столѣтіи — въ Пруссіи; въ Россіи, кромѣ упомянутаго дворянскаго, были еще займы въ 1864, 1866 гг. (I и II).

Тонтины. Другая форма займа, извѣстная въ концѣ XVII вѣка во Франціи, *тонтины* (отъ имени итальянца Тонти) — носитъ въ себѣ тѣ же черты, что и лотерейный заемъ. Группа лицъ образуетъ кружокъ и сообща ссужаетъ государству деньги на срокъ, при чемъ сообща же получаетъ отъ него извѣстную сумму въ качествѣ процентовъ (тутъ же включается и погашеніе по займу), и эта сумма распредѣляется между членами поровну. Черезъ нѣсколько лѣтъ этотъ контингентъ лицъ, внесшихъ капиталы, сокращается — часть умираетъ, но государство уплачиваетъ проценты въ томъ же размѣрѣ, и платежи распредѣляются между оставшимися въ живыхъ. Такимъ образомъ со смертью каждаго участника наличные члены тонтины получаютъ увеличенную ренту, вслѣдствіе разверстки процентовъ выбывшихъ между оставшимися. Ссужатели денегъ играютъ здѣсь какъ бы въ азартную игру: каждый надѣется, авось другой скорѣе умретъ; государство также имѣетъ надежду, авось вся группа лицъ, ссудившихъ капиталъ, скоро умретъ, и оно освободится отъ уплаты, такъ какъ со смертью послѣдняго лица, принадлежащаго къ упомянутой группѣ, при этой формѣ займа и обязательство уплаты со стороны государства прекращается. Въ 1689 г. одна старуха, внесшая всего 300 ливровъ, получала по 73.500 ливровъ ежегодной ренты.

Слѣдующимъ типомъ займа, преобладавшимъ въ Англіи и Франціи въ XVII и XVIII вв, являются пожизненные *аннуитеты.*

Государство занимаетъ деньги съ обязательствомъ уплачивать кредитору условленное вознагражденіе до конца его жизни, при чемъ эта уплачиваемая сумма — выше обыкновеннаго процента (напр., не 4%, а 9, 10% и т. д.); послѣ смерти лица долгъ считается погашеннымъ. При такой системѣ государство можетъ выиграть или проиграть: оно надѣется, что кредиторъ скоро умретъ, а тотъ разсчитываетъ, наоборотъ, долго прожить; такъ какъ платится довольно высокій % по займу, то въ случаѣ продолжительности жизни ссужателя государство много можетъ потерять. И здѣсь все сводится къ игрѣ.

Эта форма примѣнялась и въ городахъ: такъ, главный источникъ доходовъ въ средневѣковыхъ французскихъ городахъ составляли такъ называемыя пожизненныя ренты (rentes viagères à vie vendues). Пожизненныя ренты въ средніе вѣка представляютъ первый опытъ общественнаго кредита — нѣчто въ родѣ городскихъ банковъ. Въ случаѣ какихъ-нибудь чрезвычайныхъ расходовъ коммуна объявляла продажу пожизненныхъ доходовъ. Горожане, желая обезпечить себѣ, а иногда и наслѣдникамъ, пожизненный вѣрный доходъ, отдавали часть капиталовъ городскому совѣту, который обязывался выплачивать извѣстный процентъ съ полученной суммы. Процентъ этотъ разнообразился, смотря по состоянію городского кредита: чаще всего онъ составлялъ одну восьмую часть внесенной суммы. Обыкновенный процентъ для частныхъ займовъ большею частью былъ 10% на 100. Коммуна платила больше, именно $12^1/_2$% — вѣрнѣе обезпечивала уплату дохода, но зато не возвращала капитала. Во всякомъ случаѣ эта финансовая операція въ средніе вѣка считалась выгодной не только для коммуны, но и для вкладчиковъ. Вкладчикъ черезъ 8 лѣтъ получалъ обратно свой капиталъ, а если онъ пережилъ эти 8 лѣтъ, то всю жизнь полу-

чалъ вѣрный доходъ, который составлялъ уже чистую прибыль. Средневѣковой буржуа не любилъ рисковать своими капиталами и съ удовольствіемъ отдавалъ часть ихъ на общественныя нужды, тѣмъ болѣе, что онъ самъ, на городскихъ собраніяхъ, могъ контролировать ихъ употребленіе («Коммуна средневѣковой Франціи сѣверной полосы и центральной въ связи съ политическимъ ростомъ третьяго сословія», Аполлона Смирнова, стр. 106). Перспектива безбѣднаго существованія дѣлала эту форму очень популярной.

Нѣмецкіе города еще въ XIII — XIV вв. знали пожизненныя ренты на 3 — 5 жизней, при этомъ высота ренты колебалась: такъ, дѣти получали болѣе низкую ренту, чѣмъ родители, или условливалось, чтобы городъ послѣ смерти лица, взявшаго ренту, извѣстную сумму передавалъ на благотворительныя нужды или церкви (*Huber*. Der Haushalt der Stadt Hildesheim am Ende XIV, Leipz., 1903, стр. 129 — 130).

Ренту пріобрѣтаютъ въ Кельнѣ въ XV вѣкѣ даже ремесленники, служащіе, и городъ идетъ охотно навстрѣчу этому стремленію, устанавливая ренту мелкой купюры — въ 1, 2, 3, 4 и 5 гульд. и дѣлая пріобрѣтеніе ея всѣмъ доступнымъ. Рентный долгъ дѣлается сберегательной кассой для всѣхъ слоевъ населенія. (См. Westdeutsche Zeitschrift fur Geschichte und Kunst. Jahrg. XIII Heft. IV, 1894. Knipping. «Das Schuldenwesen der Stadt Köln in 14 und 15 Jahrh.», стр. 380.)

Отецъ пріобрѣтаетъ ренту для дѣтей, мужъ — для жены и т. д. Пожизненная рента, напр., въ 1313 г. Кельномъ уплачивается дважды въ годъ — въ сроки 2 февраля и 15 августа — въ теченіе 4 слѣдующихъ недѣль. Если не будетъ уплачено въ этотъ срокъ, то городъ платитъ штрафъ по 2 шилл. съ марки въ мѣсяцъ, т.-е. $16^2/_3\%$ въ мѣсяцъ. (Ibid. Knipping, 385.)

Пока существуетъ извѣстное недовѣріе къ платежеспособности государства, оно не позволяетъ ему широко пользоваться системой безсрочныхъ займовъ и принуждаетъ заключать займы срочные. Это — такъ называемые *срочные* аннуитеты.

Отличительный признакъ займа этого типа состоитъ въ томъ, что государство обѣщаетъ ежегодно уплачивать проценты съ погашеніемъ въ теченіе извѣстнаго періода времени, обыкновенно отъ 30—40 лѣтъ и болѣе. Если бы плательщикъ, вступая съ государствомъ въ такого рода сдѣлку, ограничился потребленіемъ только процентовъ, а капиталъ, идущій въ погашеніе, сталъ бы помѣщать въ банкъ, то по истеченіи срока займа въ банкѣ накопилась бы сумма, данная имъ государству. Срочные аннуитеты въ настоящее время выходятъ изъ употребленія, но примѣненіе такого принципа встрѣчается въ сберегательныхъ кассахъ Англіи.

Такъ какъ государство, уплачивая по этимъ займамъ, не отдѣляетъ процентовъ отъ той части, которая предназначается на возстановленіе капитала, то ссужателю пришлось бы имѣть нѣкоторую силу воли, чтобы отдѣлить собственно проценты отъ возвращаемаго капитала, производить иногда сложныя ариѳметическія вычисленія, при чемъ онъ можетъ ошибиться, т.-е. затронуть или даже потребить самый капиталъ. Поэтому капиталисты ради профессіональнаго помѣщенія своихъ средствъ идутъ неохотно на займы этого рода, но послѣдніе удобны для большихъ учрежденій, напр., сберегательныхъ кассъ, которыя могутъ содержать для вышеуказанной операціи особыхъ счетчиковъ.

Но за послѣднее время къ этому типу займа снова возвратилась Англія. Въ 1860-хъ годахъ Англія была сильно напугана вычисле-

ніемъ извѣстнаго ученаго Джевонса[1]), доказывавшаго, что черезъ извѣстное количество лѣтъ у страны не будетъ каменнаго угля, этого «хлѣба промышленности». Мысль объ истощеніи каменноугольныхъ копей, одного изъ важнѣйшихъ источниковъ народнаго богатства, вызвала рѣшеніе со стороны правительства уменьшить государственный долгъ: на каменноугольныя копи смотрѣли тогда, какъ на активъ, которому соотвѣтствуетъ пассивъ въ видѣ государственнаго долга [2]). Подъ вліяніемъ этихъ опасеній Гладстонъ, бывшій тогда канцлеромъ казначейства, и прибѣгнулъ къ превращенію долга въ срочные аннуитеты для скорѣйшаго его погашенія. Онъ превратилъ въ эту форму долгъ, заключенный государствомъ у сберегательныхъ кассъ, имѣя въ виду, что заинтересованныя учрежденія заведутъ особыхъ спеціальныхъ счетчиковъ — актуаріевъ, которые будутъ раздѣлять поступающіе въ уплату проценты, чтобы такимъ образомъ возстановить въ извѣстный срокъ капиталъ въ прежнемъ размѣрѣ. Сумма, взятая Гладстономъ изъ сберегательныхъ кассъ, равнялась первоначально 5 мил. фунтамъ стерлинговъ срокомъ на 22 года, съ обязательствомъ уплачивать ежегодно 316 тыс. фунт. стерл. изъ 3% (до 1885 г.). То же сдѣлали и слѣдующіе за Гладстономъ министры: Дизраэли превратилъ въ 1867 г. долгъ въ 24 мил. фун. стерл. въ срочные аннуитеты (съ платой ежегодно 2 мил. фун. стерл.), позднѣе еще на 14 мил. фун. стерл., Чильдерсъ — 70 мил. фун. стерл. (1883 г.). Съ исчезновеніемъ «угольной» паники объ этой операціи превращенія долга въ срочные аннуитеты стали забывать.

Займы при выпускѣ дѣлятся на части (100 руб., 1.000 руб., 10.000 руб.), и бумага, представляющая извѣстную часть займа, называется *облигаціей*.

Облигація — это долговое обязательство (на предъявителя или именное) съ обозначеніемъ условій уплаты извѣстныхъ процентовъ на занятый подъ этотъ документъ капиталъ, а иногда и условій возврата самаго капитала, если заемъ погашаемый. Существуетъ 4 системы выпуска облигацій: 1) при посредничествѣ банкировъ (группы или одного) съ отвѣтственностью ихъ за размѣщеніе займа; 2) безъ таковой отвѣт-

---

[1]) До 1860 г. большинство всѣхъ этихъ вычисленій выслушивалось, правда, съ интересомъ, но не вызывало, однако, въ Англіи крупнаго возбужденія общественнаго мнѣнія. Только въ этомъ году вопросъ этотъ повелъ къ жаркимъ дебатамъ. Поводомъ къ этому послужилъ знаменитый торговый договоръ съ Наполеономъ III, въ которомъ Англія отказалась отъ права затруднять вывозъ своего угля въ другія страны какимъ бы то ни было образомъ, и въ томъ числѣ, понятно, отъ наложенія вывозныхъ пошлинъ на уголь. Эта мѣра вызвала горячее негодованіе многихъ ярыхъ патріотовъ, находившихъ, что такой отказъ отъ своихъ правъ можетъ оказаться очень опаснымъ въ случаѣ войны. Чтобы успокоить общественное мнѣніе, правительство поручило Hull'ю сдѣлать спеціальную анкету.

Вычисленія Hull'я нашли, однако, горячихъ противниковъ, въ числѣ которыхъ былъ и извѣстный англійскій экономистъ Jevons. Чтобы успокоить яростно нападавшихъ на него противниковъ, правительство назначило вскорѣ новую анкету въ 1866 г. Тогда какъ Hull находилъ, что англійскихъ залежей хватитъ еще на многія сотни лѣтъ, по вычисленіямъ Jevons'а ихъ могло хватить всего на 110 лѣтъ. Въ настоящее время геологи говорятъ, что залежи каменнаго угля изслѣдованы въ Англіи черезъ 275 лѣтъ («Т.-Пр. Газ.»).

Любопытны данныя послѣдней королевской комиссіи по этому вопросу: если принять глубину въ 4 000 фут. какъ границу кам. угля и 1 фут. толщины слоя какъ minimum, то въ Соед. королевствѣ насчитывается залежей кам. угля въ 100.914 668.167 тоннъ (Fin Rep. of the R. Comm. on cool Supplies P. I, General Rep., § 9) «Каменный уголь, — говоритъ комиссія, — нашъ единственный источникъ силы, на который мы можемъ положиться». Вывозъ каменнаго угля изъ Англіи за послѣдніе годы составлялъ свыше 19% всей добычи (въ 1903 г. вывезено 44,9 мил тоннъ изъ 230,3 мил. тоннъ добычи, т.-е. 19,51%).

[2]) *Кауфманъ*. «Государственный долгъ Англіи», 1893 г.

ственности; 3) при помощи общественной подписки путемъ продажи чрезъ агентовъ, маклеровъ или при посредствѣ госуд. банка (но такимъ путемъ трудно реализовать крупный заемъ).

Это — такъ называемые патріотическіе займы, когда государство помѣщаетъ заемъ на болѣе выгодныхъ условіяхъ, чѣмъ по состоянію рынка могло бы помѣстить, что бываетъ въ моменты подъема патріотическихъ чувствъ.

Въ первомъ случаѣ банкиры берутъ у государства облигаціи, а затѣмъ сами уже продаютъ ихъ; конечно, банкиры стараются сдѣлать это на выгодныхъ для себя условіяхъ и выговариваютъ обычно за рискъ по реализаціи займа крупное вознагражденіе (провизоріумъ). Leroy Beaulieu полагаетъ, что государство реализуетъ свои бумаги наиболѣе вѣрно тогда, когда отдаетъ ихъ синдикату банкировъ [1]: послѣдніе лучше знаютъ положеніе рынка, иначе они будутъ понижательно дѣйствовать на биржу (4 éd., стр. 350). Но обычно это государству обходится дорого: синдикатъ банкировъ заставляетъ щедро оплатить свой рискъ. Можно, конечно, сдать заемъ банкирамъ для подписки, но безъ обязательства съ ихъ стороны за размѣщеніе его — здѣсь вознагражденіе (комиссіонное) меньше.

4-я система состоитъ въ томъ, что государство открываетъ подписку на облигаціи и распространяетъ послѣднюю чрезъ своихъ агентовъ — казначейства, сборщиковъ, банкировъ-комиссіонеровъ (послѣдніе въ этомъ случаѣ никакого риска на себя не берутъ). Такая система, принятая во Франціи, ведетъ къ демократизаціи долга. Продажа ренты чрезъ запись въ государственную долговую книгу Rentenbeln — обычный порядокъ во Франціи, гдѣ существуетъ большая долговая книга — Grand-Livre de la France, съ 86 книгами въ департаментахъ Франціи — въ нихъ и принимаетъ записи такъ называем. Trèsorier-Payeur général и выдаетъ документы, удостовѣряющіе право на полученіе ренты (Handw. Conrad'a, 2 Ausg art.: Anleihen). Этимъ объясняется демократизація французской ренты, и запись въ книгу здѣсь сдѣлалась національной сберегательной кассой.

Иногда кредиторы, ссужая правительство деньгами, могутъ выговаривать и назначеніе этихъ средствъ (такъ, напр., чтобы извѣстная ихъ часть была употреблена въ странѣ дающей деньги), такъ какъ производительное употребленіе, конечно, лучше гарантируетъ уплату процентовъ и возвратъ капитала.

Иногда при заключеніи займа ставится условіе, чтобы выручка отъ него, вся или извѣстная часть, шла на заказы въ странѣ-вѣрителя; такъ было съ $4^1/_2{}^0/_0$ сербскимъ займомъ въ 110 мил. фр.: по условіямъ займа 55 — $60^0/_0$ всей суммы займа должны итти на заказы, распредѣленные между Франціей, Германіей и Австріей въ той же пропорціи, какъ заемъ. (Синдикаты банковъ. «Вѣстн. Фин.», 1905, № 18.)

При подпискѣ иногда отдается преимущество или предоставляются болѣе выгодныя условія (пониженный курсъ) тѣмъ, кто обязуется извѣстное время не пускать на биржу пріобрѣтенныхъ ими бумагъ. Такой пріемъ практиковался при послѣднихъ германскихъ займахъ (это такъ называемая Sperre).

$4^0/_0$ заемъ города Вѣны 1908 г. на 200 милл. кронъ по курсу

---

[1] Чтобы вызвать конкуренцію между ними, примѣняется такъ называемая система субмиссій, т.-е. предлагается, чтобы банкиры, желающіе взять заемъ, сдѣлали письменное заявленіе о своихъ условіяхъ, и выбирается предложившій наиболѣе выгодныя для государства условія.

96,5. Для тѣхъ же, которые обязуются не продавать подписанныя ими суммы до 1 апр. 1909 г., курсъ 96,35 («В. Ф », 1908, № 26).

Иногда при заключеніи займа ставится условіе банкирами, чтобы въ теченіе опредѣленнаго срока больше не заключалось займовъ на извѣстномъ рынкѣ (во избѣжаніе переобремененія послѣдняго бумагами).

Прежде государства заключали займы на опредѣленный срокъ (отъ 50 до 80 лѣтъ), теперь же эти займы въ интересахъ фиска иногда заключаются безъ опредѣленія срока, и даже тѣ долги, которые были заключены на срокъ, въ настоящее время стараются обратить въ *безсрочные*. При безсрочныхъ займахъ государство обязывается уплачивать только $^0/_0$ (ренту, почему эти займы и носятъ названіе *рентныхъ*), иногда обѣщаетъ погашать и самый долгъ, но не связываетъ себя въ этомъ отношеніи срокомъ. Ограничивать себя срокомъ фиску крайне невыгодно, потому что въ такомъ случаѣ государству, при стеченіи неблагопріятныхъ экономическихъ условій въ жизни страны, часто приходилось бы для погашенія стараго долга заключать новый заемъ на еще болѣе невыгодныхъ условіяхъ, чѣмъ тотъ, который погашается. Получается, слѣдовательно, такая несообразность: государство погашаетъ болѣе выгодный долгъ посредствомъ заключенія новаго займа на болѣе тяжелыхъ условіяхъ. При рентныхъ займахъ самый капиталъ обыкновенно возвращается лишь въ то время, когда фискъ располагаетъ достаточными средствами. *Самое погашеніе* долга этихъ бумагъ производится чрезъ уничтоженіе облигацій путемъ *тиража* и выплаты держателямъ ихъ капитала, обозначеннаго въ облигаціи, или скупки ренты на *биржѣ по курсовой цѣнѣ*. Рентные займы заключаются въ настоящее время во Франціи, въ Англіи. У насъ въ Россіи въ 1894 году свыше 1 милліарда 5-процентныхъ банковыхъ билетовъ, по тѣмъ же самымъ соображеніямъ выгодности для фиска, конвертировано въ 4-процентную безсрочную ренту [1]). И это — общая тенденція современныхъ государствъ. Рентные займы дѣлятся на Kundbare Rente, которую государство можетъ выплатить, конвертировать, и Unkundbare (rente perpetuelle), которую оно можетъ погасить только путемъ скупки на биржѣ.

Когда оборотъ долговыхъ документовъ былъ развитъ слишкомъ слабо, то займы заключались путемъ занесенія управомоченныхъ на полученіе $^0/_0$ лицъ въ особыя долговыя книги. Напримѣръ, въ Англіи имена государственныхъ кредиторовъ съ указаніемъ суммы долга вносились въ особую долговую книгу Great Book, которая находится въ вѣдѣніи англійскаго банка [2]); при этомъ никакихъ бумагъ банкъ не выдавалъ, и послѣ погашенія долга имя кредитора изъ книги просто

---

[1]) Частный долгъ долженъ подлежать погашенію: онъ идетъ на производство матеріальныхъ цѣнностей, которыя подлежатъ уничтоженію, и если онѣ будутъ уничтожены раньше возврата долга, то кредиторъ можетъ не получить въ уплату ничего. Государство производитъ нематеріальныя блага, уничтоженіе которыхъ невозможно, и потому оно не обязано связывать себя уплатой долга (Dietzel, 116), слѣдовательно, государственные долги могутъ заключаться безъ обязательства погашенія ихъ въ опредѣленный срокъ, значитъ, въ видѣ «immer währende Rente», т.-е. постоянной ренты (209). Но замѣтимъ, что дѣятельность государства можетъ сближаться съ дѣятельностью частнаго лица, когда государство занимаетъ деньги для какихъ-либо предпріятій, съ исключительной цѣлью извлеченія изъ ихъ эксплуатаціи матеріальной для себя выгоды. Такіе займы, какъ общее правило, должны погашаться (напр., жел.-дорожные и т. д.).

[2]) Отдѣльная запись въ книгѣ каждаго кредитора называлась consol — отсюда англійскіе займы и получили названіе консолей.

вычеркивалось. Такая операція въ прежнее время не представляла неудобствъ, при развитой же экономической жизни, когда бумаги стали извѣстнымъ товаромъ, личная запись, затрудняющая оборотъ бумагъ, стала выходить изъ употребленія: явилась необходимость выпускать сначала именныя облигаціи съ купонами на предъявителя или даже просто облигаціи на предъявителя. И въ настоящее время вездѣ введены такія бумаги на предъявителя, и всякій, предъявляющій въ кредитное учрежденіе купонъ, получаетъ по нему проценты. Такой же порядокъ существовалъ раньше и во Франціи: въ Grand Livre заносились кредиторы государства и получали именныя свидѣтельства (titres nominatifs), но и здѣсь съ 1830-хъ гг. (прошлаго вѣка) перешли къ выпуску особыхъ бумагъ на предъявителя — titres au porteur, которыя циркулируютъ, какъ всякій товаръ, вездѣ, а также на иностранныхъ фондовыхъ рынкахъ. Выгоды занесенія въ долговую книгу— гарантія отъ пожара облигацій, и въ настоящее время допускается занесеніе въ долговую книгу.

Демократизація французскаго долга, какъ было указано выше, обусловленная многочисленностью receveurs, у которыхъ можно пріобрѣтать ренту, и дробностью этой ренты (5 — 10 фр.), составляетъ отличительную черту Франціи: благодаря такой доступности бумагъ для каждаго, къ французскому займу привлечены внутренніе національные капиталы. Но это обстоятельство имѣетъ и обратную сторону: такая демократизація сильно препятствуетъ во Франціи погашенію долга и быстрому проведенію конверсіи [1]). Въ 1879 году представлялась возможность понизить процентъ по займамъ, и парламентская комиссія указывала на это, но правительство, изъ опасенія лишиться довѣрія своихъ избирателей, отклонило конверсію, такъ какъ этимъ затрогивались интересы широкихъ слоевъ населенія. (*Adams.* «Public. Debt », 218.) Поэтому конверсіи хотя и совершаются здѣсь, но съ нѣкоторымъ треніемъ.

Классификація займовъ.

Государственный долгъ любой страны, находящейся въ нормальныхъ экономическихъ условіяхъ, въ настоящее время становится все однообразнѣе и однообразнѣе, такъ какъ помѣщеніе денегъ въ государственныя бумаги сдѣлалось профессіональнымъ со стороны широкихъ группъ населенія. Когда же нужно было привлекать населеніе къ участію въ государственномъ кредитѣ, разнообразіе бумагъ было одной изъ приманокъ; и теперь еще нѣкоторые финансисты высказываются за разнообразіе государственнаго кредита. «Однообразіе его—это то же самое, — говоритъ Adams (Public. Debt.), — какъ если бы купецъ держалъ у себя только одинъ видъ обуви. И въ государственномъ кредитѣ нужно приноровляться ко вкусамъ публики».

Различаются займы: внутренніе и внѣшніе, т.-е. помѣщенные внутри страны или на заграничныхъ рынкахъ. Это дѣленіе играетъ большую роль въ разсчетномъ балансѣ.

Государственные долги классифицируются далѣе на долгосрочные и краткосрочные.

Въ современной росписи статьи расходовъ покрываются соотвѣтственными статьями доходовъ, но въ дѣйствительности моментъ расхо-

---

[1]) Конверсія состоитъ въ пониженіи процента по займамъ.

довъ можетъ не совпадать съ моментомъ полученія доходовъ [1]): извѣстно, что къ концу бюджетнаго года предположенныя суммы придутъ, но вначалѣ, когда нужно производить расходы раньше поступленій, въ государственномъ казначействѣ денегъ иногда не бываетъ — такъ называем. Kassendeficit (кассовый дефицитъ), въ отличіе отъ народнохозяйственнаго, т.-е. когда вообще страна не можетъ дать средствъ для покрытія необходимыхъ расходовъ. Въ такихъ случаяхъ государство вынуждено прибѣгать къ краткосрочному кредиту, и въ странахъ, имѣющихъ банковую систему устройства сберегательныхъ кассъ, это очень легко (см. «Бюджетъ»).

Государство, на случай несовпаденія расходовъ съ приходомъ, выпускаетъ краткосрочныя обязательства — на 2 — 3 мѣс., по соглашенію съ банкомъ Это нѣчто въ родѣ краткосрочныхъ векселей, которые банкъ учитываетъ на общихъ основаніяхъ, а съ поступленіемъ въ государственную кассу доходовъ, въ видѣ податей, налоговъ и пр , сумма, истраченная на учетъ этихъ векселей, возвращается ему (обыкновенный банковый кредитъ) .

Во Франціи въ моменты несовпаденія расходовъ и поступленій правительство прибѣгало къ займу у сборщиковъ податей.

Сборщики, выбираемые тамъ изъ состоятельнаго класса, выдаютъ векселя — bons de trésor — на банкъ, которые и учитываются послѣднимъ. У насъ казначейство въ случаѣ временнаго дефицита выпускаетъ 3% «серіи» въ 50—100 рублей [2]), которыя погашаются, какъ только

---

[1]) Такъ, извѣстно, что поступленіе нѣкоторыхъ доходовъ по временамъ года распредѣляется неравномѣрно Возьмемъ, напр., для иллюстраціи выкупные платежи

Годы.	Сумма поступленій.	Въ I-е полугодіе: въ абс. цифрахъ.	въ %.
1897	81,8 м. р.	22.7	22,9%
1898	79,9 „ „	19,9	25
1899	88,7 „ „	20	22,6
1900	89,8 „ „	27,3	30,4.

Между тѣмъ расходы нужно производить круглый годъ: содержать судъ, полицію и т. п.

[2]) Иногда такія серіи (bons de trésor) теряютъ уже характеръ краткосрочнаго кредита, такъ какъ онѣ по истеченіи срока замѣняются новыми. Это напоминаетъ намъ переписку векселей въ кредитныхъ сношеніяхъ частныхъ лицъ другъ къ другу Такъ случилось и у насъ съ нашими серіями.

Первый выпускъ въ 1831 году былъ произведенъ на 30 мил. руб. ассигнаціями или, по тогдашнему счету, на 8,6 мил. руб. серебромъ. Но онъ не былъ выкупленъ до срока. Въ 1834 г. послѣдовалъ новый выпускъ серій на 40 мил. руб. ассиг., съ 1836 года началось погашеніе ихъ, но выпуски и въ слѣдующіе годы продолжались не только въ обмѣнъ прежнихъ, но и въ добавочныхъ суммахъ Такъ, къ 1852 году изъ выпущенныхъ на 74 мил. руб серій погашено было на 17 мил. руб, а 57 мил. руб. серій представляли собой постоянный долгъ этого вида.

Такъ продолжалось и впослѣдствіи, въ силу того разстройства финансовъ, какое было вызываемо войнами 1853—1856 и 1877—1878 годовъ. Къ 1884 году долгъ въ билетахъ государственнаго казначейства выражался уже въ суммѣ 240 мил. руб. кред. Стало-быть, хотя выпуски серій и обмѣнивались черезъ каждыя 8 лѣтъ, но значеніе краткосрочнаго займа эта бумага уже положительно потеряла

По случаю войны съ Японіей, по Высочайшему указу 30 іюля 1904 г., повелѣно выпустить до 6 разрядовъ (серій) билетовъ госуд. казначейства (въ 25 мил.), т.-е. всего на 150 мил. руб. изъ 3,6%. Процентъ увеличенъ до 3,6% съ 3% сравнительно съ билетами госуд. казнач., выпущенными ранѣе, — это мотивируется и удобствами расчета (1 коп въ день).

Въ заключеніе слѣдуетъ припомнить, что сумма билетовъ государственнаго казначейства путемъ послѣдовательнаго изъятія серій изъ обращенія была сокращена къ 1900 г. до 100,5 мил. руб. Такимъ образомъ, выпускъ серій 1904 года лишь весьма немногимъ превысилъ общее ихъ количество, безпрепят-

нужда въ нихъ минуетъ, или обмѣниваются на новыя, если временный дефицитъ продолжается. Когда государство заключаетъ такого рода заемъ, то оно вполнѣ увѣрено, что доходъ отъ поступленій покроетъ заемъ и дефицита въ бюджетѣ не будетъ. Въ случаѣ временного дефицита государство также пользуется особыми суммами, находящимися въ его вѣдѣніи. Эти суммы только почему-либо скопляются въ рукахъ государства, въ дѣйствительности же онѣ ему не принадлежатъ. Напримѣръ, подрядчики, взявшіе подряды за счетъ казны, обязаны вносить деньги въ качествѣ залога; казначеи и нѣкоторые другіе чиновники тоже вносятъ залоги при поступленіи на службу; судебныя учрежденія, сберегательныя кассы, хранящія капиталы частныхъ лицъ, служатъ для государства такимъ же источникомъ. Государство пользуется всѣми этими суммами, пускаетъ ихъ въ оборотъ или превращаетъ въ процентныя бумаги. Нерѣдко государство беретъ у банка деньги подъ залогъ своихъ еще нереализованныхъ процентныхъ бумагъ, которыя инымъ путемъ можно было бы реализовать только съ большими потерями для казны; но эта операція очень опасна, особенно, если банкъ не является независимымъ учрежденіемъ, и правительству представляется возможность слишкомъ широко пользоваться ссудами въ банкѣ и злоупотреблять ими. Быть-можетъ, поэтому-то въ странахъ съ представительнымъ правленіемъ господствуетъ акціонерная система центральныхъ банковъ, регулирующихъ денежное обращеніе (Reichsbank, англійскій банкъ), при которой банкъ не стоитъ въ близкой связи съ государственнымъ казначействомъ. Когда въ Германіи поднимался вопросъ, не сдѣлать ли центральный (акціонерный — Reichsbank) банкъ *государственнымъ* учрежденіемъ, то возникла сильная агитація противъ такой идеи. «Что будетъ съ деньгами? Ихъ всѣ раздадутъ въ ссуду аграріямъ», говорила тогда оппозиція, боясь сильнаго вліянія аграріевъ на государственное казначейство.

Бумажныя деньги съ принудительнымъ курсомъ — это форма кредита у всѣхъ, безъ ихъ согласія, слѣдовательно, родъ принудительнаго займа.

Формы краткосрочнаго кредита въ Англіи: Exchequer bonds введены въ первый разъ Гладстономъ въ 1853 году и обычно выпускаются на 3 года и даютъ опредѣленный процентъ, а процентъ на Exchequer bills устанавливается и публикуется каждый триместръ государственнымъ казначействомъ, и процентъ, приносимый ими, варьируется въ зависимости отъ рынка.

Treasury bills — билеты казначейства первый разъ выпущены въ 1877 г., выпускаются на срокъ не больше 12 мѣсяцевъ (обычно на болѣе короткій срокъ), и не отличаются отъ exchequer bills. (A. Andréadès. «Histoire de la banque d'Angleterre». Paris, 1904, v. II, стр. 233).

За выкупъ и оплату этихъ bonds и bills банкъ получаетъ вознагражденіе по 200 L. съ каждаго милліона фун. стерл. Кассовый дефицитъ легко покрывается англійскимъ банкомъ (см. Philippovich. «Bank v. England», Wien, 1885, стр. 173—4).

ственно находившее себѣ размѣщеніе въ 90-хъ годахъ. Онѣ не подвергаются биржевымъ колебаніямъ въ цѣнѣ, принимаются въ уплату государственному казначейству и государственному банку и служатъ нерѣдко подсобнымъ орудіемъ платежей между частными лицами («По поводу выпуска шести разрядовъ билетовъ государственнаго казначейства», № 32, «Вѣстн. Финан. Пром. и Торговли», 1904). Указомъ 9 дек. 1905 г. разрѣшенъ выпускъ билетовъ госуд. казначейства до 400 мил руб.

Всѣ эти формы кредита: краткосрочный заемъ у банка, временное пользованіе капиталами частныхъ лицъ и учрежденій, залогъ процентныхъ бумагъ въ Государственномъ банкѣ — носятъ названіе *текущаго* долга вслѣдствіе того, что этотъ кредитъ разсчитанъ на короткое время. Выпускъ бум. денегъ можетъ быть то краткосрочнымъ, то долгосрочнымъ кредитомъ.

Консолидація (отвержденіе краткосрочнаго долга)

Перечисленными способами государство можетъ занимать въ расчетѣ на покрытіе своего долга въ концѣ года. Но какъ быть, если расходы не оправдаются, въ бюджетѣ получатся недоимки, напримѣръ, отъ податей, и государство не въ состояніи будетъ уплатить занятой суммы? Въ такихъ случаяхъ совершается *консолидація* краткосрочнаго кредита, т.-е. обращеніе краткосрочнаго кредита въ долгосрочный. (Консолидированіемъ же называется и превращеніе нѣсколькихъ долгосрочныхъ займовъ съ разными условіями погашенія или уплаты въ одинъ однообразный заемъ.) Вотъ примѣръ такой консолидаціи изъ русской жизни.

До 60-хъ годовъ при старыхъ кредитныхъ учрежденіяхъ (сохранныя казны, заемный банкъ) государство часто брало деньги вкладчиковъ, помѣщенныя въ эти кредитныя учрежденія, и утилизировало ихъ для своихъ цѣлей. При постоянныхъ дефицитахъ до реформы 60-хъ годовъ наше казначейство такимъ путемъ обратило на свои нужды большія суммы, но все сходило благополучно при отсутствіи гласности, и только въ 1857 году произошелъ кризисъ.

Къ 1857 году главное общество россійскихъ желѣзныхъ дорогъ начало постройку Николаевской дороги: оно выпустило бумаги и нуждалось въ реализаціи ихъ (за границей, гдѣ общество выпустило свои бумаги, ихъ брали неохотно), между тѣмъ въ этой компаніи были заинтересованы многія высокопоставленныя лица. И вотъ эти послѣднія убѣдили министра финансовъ изгнать деньги изъ кредитныхъ учрежденій, разсчитывая на то, что освободившіеся капиталы пойдутъ, въ поискахъ за помѣщеніемъ, въ бумаги этого общества, что, дѣйствительно, и произошло... Правительство въ 1857 году понизило процентъ по вкладамъ въ кредитныхъ учрежденіяхъ (съ 4 до 3%). Лица, искавшія вѣрнаго помѣщенія своимъ деньгамъ, вдругъ лишились четверти своего дохода; естественно, что они стали требовать обратно свои деньги. Начался быстрый отливъ вкладовъ, превысившій ихъ приливъ: въ 1859 году кассовая наличность истощилась, а требованія на возвратъ продолжались. Бо́льшая часть денегъ вкладчиковъ была роздана въ долгосрочныя ссуды подъ гипотеки помѣщикамъ (эти гипотеки впослѣдствіи, какъ мы убѣдимся, помогли крестьянамъ выйти изъ временно-обязаннаго положенія), другая же часть денегъ вкладчиковъ, какъ только что упоминалось, пошла на покрытіе государственныхъ дефицитовъ, путемъ негласныхъ позаимствованій. Правительству по этимъ требованіямъ вкладовъ платить было нечѣмъ: несмотря на то, что оно заключило внѣшній заемъ, и 300 мил. рублей изъ займа пошли на возвратъ вкладовъ, отливъ все-таки продолжался, и пришлось обратиться къ консолидаціи на очень невыгодныхъ для правительства условіяхъ — изъ 5%, чтобы удовлетворить вкладчиковъ [1]).

[1]) Въ книгѣ С. С. Бехтѣева «Хозяйственные итоги истекшаго сорокапятилѣтія» приведена слѣдующая любопытная выдержка изъ англійскаго Economist'a отъ декабря 1863 года: «Мы рѣшительно не можемъ объяснить

Важнымъ вопросомъ при выпускѣ займа является *выпускная цѣна* его (такъ наз. эмиссіонный курсъ). Иногда каждый кредиторъ, выдавшій 100 руб. государству, получаетъ и обязательство отъ него на 100 руб, иногда же выпускная цѣна облигацій можетъ быть повышенной сравнительно съ нарицательной, напр., 107 руб. (при нарицательной 100). Случается и обратно — выпускная цѣна займа ниже нарицательной, напр, 80, 90 руб. за 100 номинальныхъ.

Отчасти въ зависимости отъ эмиссіоннаго курса устанавливается и величина процента, уплачиваемаго государствомъ по займу: при повышенной выпускной цѣнѣ займа этотъ % выше средняго процента въ странѣ, при цѣнѣ ниже pari (80 руб, напр., за 100) государство можетъ выдать и % меньшій средняго на рынкѣ.

При подпискѣ *обычно* предлагается болѣе низкая цѣна, чѣмъ номинальная, а затѣмъ уже биржа устанавливаетъ курсъ займа. Если есть надежда разсчитывать на проведеніе въ скоромъ времени конверсіи, то для государства выгоднѣе, чтобы выпускной курсъ подходилъ какъ можно ближе къ номинальной стоимости облигацій (al pari), потому что иначе нельзя будетъ совершить конверсіи, такъ какъ въ настоящее время конверсіи безусловно носятъ добровольный характеръ, и, слѣдовательно, всякое лицо, не соглашающееся на конверсію, имѣетъ право предъявить требованіе на возвратъ ему денегъ, государству же, самому получившему за бумагу въ 100 руб., допустимъ, по 80 (при низкомъ эмиссіонномъ курсѣ), придется выдавать по 100 руб., что очень невыгодно.

Но съ другой стороны, если погашеніе долга соединено съ тиражемъ, и государство обязуется ежегодно погашать долгъ по номинальной цѣнѣ, то низкій эмиссіонный курсъ является извѣстной приманкой для размѣщенія займа: у пріобрѣтателей бумагъ этого займа является надежда — авось мой № выйдетъ въ тиражъ, и за бумагу, за которую уплатилъ 80 руб, я получу полную ея номинальную стоимость, т.-е. 100 руб. Это также надо имѣть въ виду.

Другимъ важнымъ вопросомъ при заключеніи долгосрочныхъ займовъ нужно считать вопросъ *о валютѣ*, въ какой заключается заемъ.

Всѣ страны съ золотымъ обращеніемъ заключаютъ долги на золотую же валюту, въ странахъ же съ бумажно-денежнымъ обращеніемъ (какъ Россія до послѣдняго времени) или серебрянымъ (Индія) долги заключаются на бумажную валюту, на серебряную или на золото: на бумажную и серебряную валюту въ томъ случаѣ, если заемъ предполагается помѣстить у себя на внутреннемъ рынкѣ. Иначе, если заемъ предполагается помѣстить за границей, его приходится заключить не въ своей валютѣ, а въ золотой — въ валютѣ той страны, гдѣ

собѣ, по какимъ особеннымъ причинамъ и соображеніямъ русское правительство съ необыкновенной быстротой и энергіей разрушило свою превосходную и практическую государственно-земельную кредитную систему, составлявшую прочный фундаментъ всей финансовой системы и обладавшую неоцѣненнымъ свойствомъ всегда регулировать количество мѣнового средства въ обращеніи по потребности въ немъ промышленности и торговли. Ликвидація этой государственной кредитной системы, какъ нельзя болѣе соотвѣтствовавшей земледѣльческой странѣ, уже произвела разстройство въ русскомъ денежномъ обращеніи и, какъ показываетъ только что прекращенная разорительная операція, поставила Россію на широкій, но скользкій наклонный путь займовъ и биржевыхъ спекуляцій. Надо надѣяться, что русское правительство сознаетъ свою разорительную ошибку, поймете, что внѣшніе займы суть только затычки, скрывающія опасную течь и содѣйствующія все большему и большему расширенію бреши въ плотинѣ, и возстановитъ, въ возможной при измѣнившихся условіяхъ формѣ, свою прежнюю государственную кредитную систему».

заемъ помѣщается: иностранные капиталисты этимъ хотятъ обезопасить себя отъ колебаній бумажной или серебряной валюты. Это обстоятельство и вноситъ большія пертурбаціи въ бюджетъ задолженныхъ въ золотѣ странъ съ серебряной или бумажной валютой: вслѣдствіе колебанія валюты трудно тогда бываетъ сказать, сколько придется уплачивать въ бумажныхъ деньгахъ или серебрѣ по тому или иному займу.

Конверсія.

За послѣднее время одно государство за другимъ обращаются къ конверсіи своихъ долговъ.

Конверсіей называется измѣненіе условій займа въ интересахъ должника, которое можетъ произойти относительно величины % (процентъ по займу понижается), относительно срока (превращеніе срочнаго займа въ безсрочный, рентный) и т. д. Напримѣръ, государство заняло изъ 5%, но съ теченіемъ времени на рынкѣ появляется такъ много ссудныхъ капиталовъ, ищущихъ себѣ помѣщенія по низшему проценту, что государство рѣшается понизить свой процентъ по займу до 4%, нисколько не рискуя остаться безъ предложенія со стороны капиталистовъ [1]).

Къ конверсіи въ послѣднее время прибѣгали Франція, Англія и другія страны, а въ 1894 г. и въ Россіи произведена очень крупная конверсія.

Условія совершенія конверсіи. Конверсія совершается только при обиліи ссудныхъ капиталовъ: если нѣтъ на рынкѣ значительныхъ капиталовъ, то нельзя понизить процентовъ по займу, потому что тогда государственные кредиторы могутъ вытребовать обратно свои капиталы, чтобы помѣстить ихъ въ промышленныя предпріятія, дающія высшій доходъ сравнительно съ тѣмъ, какой доставляютъ государственныя бумаги. Успѣшно проведенной конверсіей считается та, когда мало было предъявлено требованій о выплатѣ капиталовъ.

Государство приступаетъ къ конверсіи лишь при условіи, если въ его казначействѣ находится достаточный запасъ денегъ. Это обстоятельство очень важно, иначе государство можетъ оказаться въ очень невыгодномъ положеніи въ томъ случаѣ, когда кредиторы не согласятся на конверсію и пожелаютъ взять свои деньги обратно: государство, чтобы удовлетворить владѣльцевъ бумагъ, принуждено будетъ тогда заключать новый заемъ, иногда даже на болѣе тяжелыхъ для себя условіяхъ, чѣмъ конвертируемый. Поэтому правительство выбираетъ такіе моменты для конверсіи, когда для кредиторовъ нѣтъ другого исхода, какъ согласиться на его предложеніе. Конверсія должна покоиться на добровольномъ согласіи кредиторовъ [2]): послѣднимъ предлагается или согласиться на новыя условія или получить обратно свой капиталъ. Если моментъ для конверсіи выбранъ удобный, т.-е. положеніе денежнаго рынка таково, что капиталистъ не въ состояніи помѣстить куда-либо свои сбереженія за % болѣе высокій, чѣмъ предлагаетъ государство, то обыкновенно немногіе рѣшаются потребовать обратно свои деньги. Наличность ссудныхъ капиталовъ и болѣе

[1]) Конверсія съ такъ называемой Soulte — это тотъ случай, когда при пониженіи вслѣдствіе конверсіи суммы % уплачиваемыхъ по долгу, фискъ пользуется этимъ и увеличиваетъ свой долгъ на эту разницу

[2]) Конверсія — неотъемлемое право государства, разъ только при выпускѣ извѣстнаго займа она не исключена на извѣстный періодъ времени, что иногда дѣлается въ интересахъ кредиторовъ.

низкій средній $^0/_0$ на рынкѣ, чѣмъ $^0/_0$ конвертируемыхъ займовъ, являются, слѣдовательно, при конверсіи conditio sine qua non ея проведенія.

Внѣшнимъ сигналомъ къ конверсіи служитъ высокій курсъ государственныхъ бумагъ (выше al pari). Если курсъ бумагъ поднимается, это означаетъ, что процентъ, который государство платитъ за вложенный въ нихъ капиталъ, очень высокъ, вслѣдствіе чего и спросъ на бумаги со стороны покупателей растетъ, что и повышаетъ курсъ ихъ.

Конверсіи могутъ сопровождаться иногда увеличеніемъ размѣра долга, когда долгъ обмѣнивается на новый изъ того же $^0/_0$, но по болѣе низкому курсу, чѣмъ конвертируемый заемъ. Такъ, при конверсіи $4^0/_0$ займа, стоящаго al pari, въ $3^0/_0$ по курсу 90 придется держателю облигацій на 10.000 руб. выдать облигаціи новаго займа на 11.111 рублей.

Обычная форма современной конверсіи — это пониженіе ссуднаго процента на конвертируемый заемъ.

Конверсія во Франціи. Во Франціи за послѣднее время была совершена очень удачно такая конверсія. Для уплаты контрибуціи послѣ войны съ Пруссіей Франція была принуждена прибѣгнуть къ займу на очень тяжелыхъ условіяхъ, а именно изъ $5^0/_0$ по курсу 82,5 и 84,5 за 100, т.-е. въ дѣйствительности изъ $6^0/_0$ въ среднемъ. Въ 1883 году Франція дѣлаетъ конверсію этого долга, понижая процентъ по нему до $4^1/_2$ — въ итогѣ конверсіи получилось сбереженіе по уплатѣ процентовъ въ суммѣ 34 мил. франковъ.

Въ 1894 г. произошла конверсія $4^1/_2{}^0/_0$ ренты въ $3^1/_2$ процентную на сумму 6.789 мил. франковъ; конверсія дала блестящіе результаты: для полученія капитала предъявлено было не болѣе 40.000 франковъ ренты, т.-е. не болѣе $0{,}01^0/_0$ всего долга. Всѣ, не заявившіе въ узаконенный срокъ, т.-е. въ 8 дней по опубликованіи закона о конверсіи, свое желаніе получить капиталъ, считались по закону принявшими условія конверсіи.

Недавно $3^1/_2{}^0/_0$ французская рента конвертирована въ $3^0/_0$, и результаты этой конверсіи, какъ видно изъ опубликованныхъ данныхъ, оправдали возлагавшіяся на нихъ надежды. Количество требованій о выплатѣ наличныхъ денегъ оказалось весьма незначительнымъ: въ теченіе установленнаго для пріема такихъ требованій срока поступило заявленій всего на сумму 1,7 мил. франковъ, что, по отношенію къ общей суммѣ конвертируемаго займа, достигающей 6,8 милліардовъ франк., составляетъ лишь $0{,}02^0/_0$. Ежегодная экономія по уплатѣ процентовъ, благодаря этой конверсіи, выражается суммой въ 33.939.693 франка, и этимъ путемъ Rouvier унифицировалъ французскій долгъ въ $3^0/_0$ ренту (см. *Fachan.* «Historique de la rente française et des valeurs du Trésor», Paris, 1904, стр. 243).

Недавняя конверсія *австрійской* $4{,}2^0/_0$ *ренты* въ $4^0/_0$ увѣнчалась большимъ успѣхомъ. Несмотря на громадную сумму конвертированной ренты въ 3.620 мил. кронъ, въ теченіе восьмидневнаго срока, назначеннаго для объявленія о желаніи получать за $4{,}2^0/_0$ ренту наличныя деньги, объявлено всего на всего внутри Австро-Венгріи и за границею около 80 милліоновъ кронъ, составляющихъ въ сравненіи съ конвертированною рентой ничтожную сумму. Изъ заграничныхъ государствъ одна только Голландія реализировала часть австрійской $4{,}2^0/_0$ ренты на приблизительную сумму въ 40 мил. кронъ и, притомъ, на томъ основаніи, что голландцы въ настоящій моментъ охотно пріобрѣтаютъ промышленныя акціи и облигаціи американскихъ жел. дор. Въ другихъ государствахъ конверсія вызвала мизерныя продажи, ко-

торыхъ и въ Австро-Венгріи почти не было. Успѣхъ конверсіи тѣмъ болѣе замѣчателенъ, что какъ разъ въ послѣднее время носились тревожные слухи о Македоніи и т. д. Владѣльцы, видимо, согласились съ тѣмъ, что процентная норма въ 4,2% слишкомъ высока въ наше время и что рационально удержать старую ренту, пониженную на $^2/_{10}$% («Т.-Пр. Газ.»).

Германскіе займы — 3,5%, но съ 1895 года Германія обратилась къ 3% типу бумагъ: въ первый разъ къ трехпроцентнымъ бумагамъ она прибѣгла въ 1890 г. при курсѣ въ 87%, а затѣмъ курсъ былъ — 84,4, 83,6, 87,7; 92; 87,5, высшаго же курса 3% бумаги достигали въ 1895 году — 100,5% (Finanzielles Jahrbuch Spangetal's, 1902). Долгъ Германской имперіи къ началу 1908 г. — 4,2 милл. мар., всѣ же долги отдѣльныхъ германскихъ государствъ 16.038 милл. мар. (Zahn «Die Finanzen d. Grossmachte»).

Въ 1905 г. Германія (имперія) опять перешла къ $3^1/_2$% типу бумагъ (выпущенныхъ по курсу 110,10%).

Въ 1906 г. предположено выпустить также и Имперіей и Пруссіей $3^1/_2$% займы по курсу 100, 10% на 260 мил. мар. Подписчики, обязующіеся не продавать своихъ займовъ ранѣе извѣстнаго срока, получатъ заемъ на 0,10% дешевле этой цѣны. («Вѣстн. Фин.», 1906, № 14).

Въ апрѣлѣ 1903 выпущенъ былъ 3% заемъ по курсу въ 92, и подписка превзошла выпускаемую сумму въ $47^1/_2$ разъ.

Пруссія и Германская имперія опять (въ 1908 г. — заемъ на 650 милл. мар.) вернулись къ 4% типу займовъ (подписка по курсу 99,5, а кто оставитъ эти свидѣтельства за собой до 20 окт. 1908 г. — по курсу 99,3%) (послѣ $3^1/_2$% выпускаемыхъ ранѣе). Консолидированный долгъ Пруссіи возросъ до 8.563 милл. мар., а Германской имперіи — до 4.253 милл. мар (начало 1908 г.).

Конверсія въ Англіи Еще на болѣе выгодныхъ для государства условіяхъ была совершена конверсія 3-процентныхъ консолей въ Англіи въ 1888 году. Въ министерство Гошена въ 1888 г. конверсіи былъ подвергнутъ долгъ на огромную сумму — 565.684.425 фун. стерл., т.-е. болѣе $5^1/_2$ милліардовъ въ кредитныхъ рубляхъ, въ $2^3/_4$% ренту (до 1903 года); съ 1903 г. процентъ снова самъ собою понижается до $2^1/_2$%, и этотъ размѣръ его обезпечивается владѣльцамъ бумагъ до 1923 г.: за все это время правительство отказалось отъ своего права на дальнѣйшую конверсію, чтобы успѣшнѣе провести задуманную операцію [2]). Интересно, что эта конверсія единственная въ мірѣ по своему низкому проценту. Благодаря ей ежегодные платежи по долгамъ англійскаго казначейства уменьшились для ближайшихъ 14 лѣтъ (послѣ конверсіи) на 1.411.943 фун. стерл., а съ 1903 года это уменьшеніе увеличится вдвое, т.-е. достигнетъ суммы 2.823 886 фун. стерл. [3]).

---

[1]) Германская имперія напугана ростомъ своего долга и по закону 1909 г. на погашеніе всѣхъ займовъ, выпущенныхъ до 30 сентября 1909 года, должно отчисляться ежегодно вмѣсто $^3/_5$% не менѣе 1% суммы непогашенной еще части долга, съ присоединеніемъ сбереженій на процентахъ Погашеніе новыхъ займовъ должно производиться въ размѣрѣ не менѣе 1,9% непогашенной части долга по займамъ, выпущеннымъ для производительныхъ цѣлей, и 3% по остальнымъ займамъ, съ присоединеніемъ процентовъ, которые исчисляются въ размѣрѣ 3,5% съ отчисляемой на погашеніе долга суммы («Вѣстн Фин.», 1909 г.).

[2]) *Кауфманъ* «Государственный долгъ Англіи».

[3]) Итальянская 5% рента на 8 милліардовъ лиръ (съ налогомъ въ 20%, слѣдовательно, въ сущности 4%), конвертируется въ $3^3/_4$%, а съ 1912 г. доходность ея понижается до $3^1/_2$% и она не подлежитъ выкупу или конверсіи

Средняя цѣна за 100 фун. стерл. англійскихъ $2^3/_4{}^0/_0$ ($2^1/_2$) консолей съ 1887 по 1908 гг. была

годы.	цѣна въ ф. ст.
1888	$98^{11}/_{16}$
1889	98
1891	$95^3/_4$
1893	$98^1/_2$
1894	$101^{11}/_{16}$
1895	$106^1/_6$
1896	$110^3/_4$
1897	$112^{13}/_{32}$
1898	$110^{15}/_{16}$
1899	$106^7/_8$
1900	$99^5/_8$
1901	$94^5/_{32}$
1905	$89^{23}/_{32}$
1907	$84^1/_{32}$
1908	$85^{15}/_{16}$

Подъемъ консолей въ 1896 г. объясняется неяснымъ политическимъ положеніемъ въ Соед. Штатахъ, когда тамъ боялись побѣды фрисильверистовъ (возможность проведенія серебряной валюты), и многіе американцы стали превращать свои деньги въ англійскія консоли, чтобы гарантировать себя въ золотой валютѣ. Но по избраніи М. Кинлея осенью 1896 г. американскій капиталъ, помѣщенный въ консоли, былъ изъятъ съ лондонскаго рынка (см. «The Universal investment tables for 1903 и 1909. Compiled by the universal stock exchange limited). На повышеніе курса консолей сильное вліяніе оказала также ихъ скупка сберегательными кассами (послѣ 1880 года) (см. Gibson. «The fall of Consols». Lond., 1908). Подъ вліяніемъ бурской войны курсъ консолей сильно понизился, и долго онъ не могъ оправиться — въ авг. 1907 г. курсъ ихъ падалъ до $80^3/_4$; въ 1908 г. средній курсъ былъ $85^{15}/_{16}$.

Въ Соед. Штатахъ въ 1905 г. объявлена конверсія $4^0/_0$ и $3^0/_0$ займовъ на сумму въ 233.000.000 долл. въ $2^0/_0$ боны («Вѣстн. Фин.», 1905, № 41). Уже въ 1900 г. были выпущены $2^0/_0$ боны на сумму въ 545.909.950 долл.

Конверсія въ Россіи. У насъ тоже произведено было нѣсколько конверсій. Еще въ 1888 г. при Вышнеградскомъ Высочайшимъ указомъ на имя министра финансовъ было повелѣно приступить къ конверсіи нашихъ процентныхъ бумагъ по государственнымъ и гарантированнымъ правительствомъ долгамъ.

Сначала были конвертированы почти всѣ внѣшніе (т.-е. займы, помѣщенные за границей въ иностранной валютѣ) $5^0/_0$ — металлическіе долги въ $4^0/_0$, что сократило расходы по системѣ кредита на

до конца 1920 г. Несогласные на конверсію должны были объ этомъ заявить въ теченіе 6 дней отъ 2 по 7 іюля, иначе будутъ считаться согласившимися на нее («В. Ф », 1906, №№ 26 и 29). Срокъ очень короткій, особенно для лѣта, когда многіе въ отъѣздѣ Были образованы два синдиката (въ Италіи и за границей) для выплаты капитала желающимъ получить таковой и для покупокъ ренты въ цѣляхъ поддержанія курса Возвратъ капитала былъ потребованъ на 4 689 700 лиръ, а покупокъ ренты для поддержанія курса было произведено на 53,5 мил лиръ (по курсу въ 102,08—102,18). Сбереженія госуд. казначейства отъ конверсіи въ первые годы 20 мил лиръ, а въ послѣдующіе — 40 мил. лиръ. Организаторомъ конверсіи былъ Луццати («В Ф », 1906, № 40)

7.992.000 руб золотомъ Въ 1891 году было приступлено къ преобразованію и внутреннихъ долговъ, и такимъ путемъ были конвертированы слѣдующіе займы: $5^1/_2$-процентная рента на сумму 65.174.900 р.; $5^0/_0$ банковые билеты 1 выпуска (часть) 3, 4 и 5 вып. — всего на сумму 184 198.360 руб. и облигаціи 1 восточнаго займа на сумму 180.401.550 руб. Для конверсіи этихъ займовъ было выпущено 4-процентныхъ облигацій на сумму 454 мил. рублей. Неурожай 1891 года воспрепятствовалъ дальнѣйшему конвертированію нашихъ бумагъ, и только въ 1894 году, въ виду обилія частныхъ свободныхъ капиталовъ, ищущихъ помѣщенія, представилась возможность опять приняться за прерванную операцію. Довольно надежными признаками этого обилія капиталовъ въ то время могли служить такіе факты, какъ повышеніе курса государственныхъ фондовъ, скопленіе средствъ въ кассахъ Государственнаго банка, увеличеніе вкладовъ въ сберегательныхъ кассахъ и т. д.

Въ виду этого указомъ 8 апрѣля 1894 г. и было предписано приступить къ конверсіи нѣкоторыхъ займовъ — $5^0/_0$ банковыхъ билетовъ, облигацій восточнаго займа — всего на сумму 1.014,7 мил. руб. нарицательнаго капитала.

Для погашенія была избрана не 4-процентная срочно погашаемая бумага, а $4^0/_0$ безсрочная рента. Избирая этотъ типъ процентныхъ бумагъ, Министерство Финансовъ поступило совершенно правильно, такъ какъ обязательство, принимаемое на себя государствомъ при срочныхъ долгахъ погашать ежегодно опредѣленную сумму долга, можетъ иногда оказаться очень убыточнымъ для казны, какъ на это уже указывалось выше.

Для конверсіи былъ установленъ срокъ отъ 26 апрѣля по 14 мая, продленный впослѣдствіи до 31 мая — въ промежутокъ этого времени принимались заявленія о желаніи или получить наличныя деньги за предъявленныя бумаги или конвертировать ихъ.

Конверсія удалась блестяще. уже къ 14 мая было представлено къ обмѣну 5-процентныхъ бумагъ на 950 мил. руб. [1]).

Въ результатѣ конверсіи — сбереженіе по платежу процентовъ въ $6^1/_2$ мил. рублей, если не считать сбереженій, происходящихъ отъ прекращенія погашенія по этимъ займамъ.

Погашеніе государственныхъ долговъ.

Въ XVIII и 1-й половинѣ XIX вѣковъ очень многихъ занимала мысль о необходимости погашенія государственныхъ долговъ: правительства были озабочены изысканіемъ спеціальныхъ источниковъ дохода для этой цѣли, въ литературѣ также предлагались иногда очень оригинальные проекты погашенія государственныхъ займовъ. Въ настоящее время на обязательство погашенія смотрятъ болѣе снисходительно: одни теоретики находятъ, что государственный долгъ будетъ самъ автоматически погашаться путемъ пониженія процентовъ, другіе надѣются на обезцѣненіе денегъ, что, въ свою очередь, конечно, поведетъ къ сокращенію государственнаго долга.

Зачѣмъ, спрашиваютъ противники погашенія, народъ долженъ нести высокіе налоги для погашенія, когда всѣ практическіе результаты послѣдняго вполнѣ достигаются и чрезъ возрастаніе богатства

---

[1]) См мою замѣтку въ «Сборникѣ правовѣдѣнія», 1895, т IV, стр 69 и далѣе

націи? Такъ, англійскій долгъ бралъ ежегодно изъ дохода Англіи въ 1815 г. 9%, а въ 1880 менѣе 3%, и это обязано лишь повышенію національнаго богатства.

Различныя средства изыскивались раньше для погашенія долговъ. Во Франціи въ XVIII столѣтіи и въ началѣ XIX правительство для погашенія долга прибѣгало къ продажѣ государственныхъ доменъ. За періодъ 1790 — 1836 гг доменъ было отчуждено болѣе, чѣмъ на 4 милліарда франковъ, и, несмотря на такую сумму, государственный долгъ не только не уменьшился, но даже выросъ. Такимъ образомъ страна и доменъ лишилась и долгъ остался непогашеннымъ: это произошло оттого, что вырученныя отъ доменъ деньги шли не на уплату по займамъ, какъ это предполагалось, а на покрытіе текущихъ расходовъ.

Поднятіе обложенія считалось также однимъ изъ источниковъ для погашенія долговъ. Представителемъ теоріи увеличенія налоговъ для этой цѣли былъ извѣстный экономистъ Рикардо и особенно Пабло Пебреръ, выступившій въ печати съ подробнымъ проектомъ ликвидаціи долговъ.

Далѣе ради той же цѣли вводилась антиципація налоговъ, т.-е. продажа права неплатежа налоговъ, какъ это имѣло мѣсто въ концѣ XVIII вѣка въ Англіи. Эта система состояла въ слѣдующемъ. Въ 1798 г. министръ финансовъ Питтъ предложилъ выкупить поземельный налогъ (landtax, установленный въ концѣ XVII в) и обратить полученныя отъ выкупа средства на уплату государственнаго долга. Каждый землевладѣлецъ могъ внести единовременно опредѣленную сумму въ государственное казначейство и этимъ освободиться навсегда отъ поземельнаго налога. Но такъ какъ размѣръ налога былъ очень малъ вслѣдствіе того, что съ XVII вѣка земля не переоцѣнивалась, и взиманіе налога производилось въ одной и той же пропорціи, то антиципація по ея введеніи дала незначительныя поступленія.

Л. Штейнъ предлагаетъ превратить госуд. долгъ въ аннуитеты съ погашеніемъ въ 30—40 лѣтъ, т.-е. въ періодъ одного поколѣнія. Для погашенія прибавляется къ платимому % еще 1%. Средства для этого — въ созданіи особаго налога, такъ наз. «Tilgungsteuer», который прибавляется къ ставкамъ подоходнаго налога. Ад. Вагнеръ критикуетъ этотъ способъ погашенія (Heimfallsrecht) съ точки зрѣнія вообще неудобства аннуитетной формы госуд. долга, а затѣмъ сюда присоединяются всѣ неудобства законнаго или обязательнаго погашенія. Обязательное же сбереженіе изъ % для возстановленія капитала дѣлаетъ эти бумаги мало любимыми у публики, и потому курсъ такихъ бумагъ ниже другихъ.

Такимъ образомъ всѣ эти попытки создать особые источники для ликвидаціи государственнаго долга были неудачны: трудно при измѣняющихся условіяхъ жизни закрѣпить извѣстныя средства за однимъ предметомъ расходованія.

Очень распространенной идеей во второй половинѣ XVIII вѣка былъ проектъ организаціи особаго погасительнаго фонда, предназначавшагося для уплаты государственныхъ долговъ.

Было вычислено, что одна копейка, положенная въ ночь Рождества Христова, черезъ 1900 лѣтъ изъ 5% сложныхъ обращается въ 18180,00.000.0,00.0,00 0,00.0,00.0,00.0,00.0,00.0,00.0,00.0,00.0 коп, т.-е. въ 1818 и 37 нулей копеекъ, или въ сумму 1818 и 35 нулей рублей; одинъ сантимъ, положенный въ годъ Рождества Христова, по сложнымъ процентамъ, къ XVIII вѣку долженъ обратиться въ массу золота по объему въ 603 милліона разъ болѣе, чѣмъ земной шаръ, и

накопившійся такимъ образомъ капиталъ долженъ бы приносить въ часъ изъ 5% сумму, равную 3.445 золотымъ шарамъ, каждый величиной съ землю [1]).

Формулой сложныхъ процентовъ такъ увлекались, что нѣкто Рикаръ написалъ завѣщаніе въ этомъ духѣ [2]). Онъ оставилъ послѣ своей смерти 500 ливровъ и раздѣлилъ ихъ на пять частей, при этомъ $^1/_5$ часть, по его мнѣнію, черезъ 400 лѣтъ должна обратиться, благодаря $^0/_0{}^0/_0$, въ 4 000 милліардовъ ливровъ. Эта сумма, по завѣщанію Рикара, предназначалась для погашенія государственнаго долга, а остатокъ отъ нея долженъ быть израсходованъ на содержаніе всѣхъ чиновниковъ, на увеличеніе государственныхъ доменъ, увеличеніе доходовъ духовенства и т. д — слѣдуетъ длинный перечень статей, на которыя могутъ быть употреблены эти фантастическіе милліарды.

Такова теорія... Посмотримъ, какъ на практикѣ проведена была идея погасительнаго фонда Въ XVIII в. брали такой «сантимъ», выражаясь фигурально, т.-е. отчисляя для того незначительный процентъ съ каждаго новаго заключеннаго государствомъ долга, и образовавшаяся черезъ отчисленіе сумма употреблялась на скупку государственныхъ облигацій. Скупая облигаціи, фондъ самъ выступалъ въ роли государственнаго кредитора и въ качествѣ держателя бумагъ продолжалъ получать отъ государства слѣдуемые по нимъ проценты; на эти проценты онъ все болѣе и болѣе пріобрѣталъ облигацій и т д. Предполагалось, что со временемъ государство выкупитъ такимъ образомъ свой долгъ

Если состояніе государственнаго казначейства было плохо и въ бюджетѣ получался дефицитъ, слѣдовательно, для увеличенія погасительнаго фонда не хватало средствъ, то въ такихъ случаяхъ не останавливались даже передъ заключеніемъ новыхъ займовъ по болѣе высокому проценту съ тѣмъ только, чтобы отчислить въ погасительный фондъ требуемую сумму. Теоретики XVIII вѣка (Прайсъ) считали очень важнымъ, чтобы операціи погасительнаго фонда продолжались непрерывно — этимъ и объясняется такой странный фактъ, что государство, съ цѣлью погасить долгъ, иногда заключало заемъ на болѣе невыгодныхъ условіяхъ, чѣмъ тотъ, который оно погашало.

Погасительный фондъ существовалъ въ Англіи въ XVIII и въ первой половинѣ прошлаго вѣка, но практическіе результаты его были чрезвычайно плачевны: очень минимальная часть денегъ фонда шла дѣйствительно на погашеніе долга, вслѣдствіе большого соблазна воспользоваться средствами этого фонда для покрытія текущихъ потребностей, и государство въ минуту нужды черпало широкой рукой изъ фонда деньги, которыя и уходили большею частью на военные расходы (*L. Stein*, стр. 378, вып. 4, 5 Aufl), и въ 1829 г. онъ былъ уничтоженъ. Вмѣстѣ съ тѣмъ было предписано $^1/_4$ бюджетныхъ остатковъ, не менѣе 3 мил. фун. стерл., непремѣнно употреблять на погашеніе госуд. долга, но это не всегда соблюдалось (см. *Schwarz*. «Staatsschuldentilgung»). Во Франціи также существовалъ погасительный фондъ, въ Россіи же его не было.

Но въ 1829 г. въ Англіи прошелъ новый законъ о погашеніи государственнаго долга. По этому закону часть избытковъ доходовъ надъ расходами по заключеніи бюджета передается комиссіонерамъ госуд. долга и употребляется на погашеніе госуд. долга. Такимъ

---

[1]) Залшупинъ «Очеркъ теоріи государственнаго кредита», 1892 г.
[2]) Ibid.

образомъ съ 1836 г. употреблено было на погашеніе долга 82 милл. фун. стерл.

Въ 1875 г. по предложенію Stafford Northcote былъ устроенъ такъ называемый New Sinking Fund, т.-е. новый погасительный фондъ По этому закону сумма расходовъ на госуд. долгъ была фиксирована въ 28 милл фун.+платежи по займамъ, заключеннымъ послѣ 1875 г. Избытки послѣ уплаты % должны были итти на погашеніе долга, и, конечно, съ уменьшеніемъ долга погашеніе должно было совершаться все энергичнѣе и энергичнѣе. Во время бурской войны погашеніе долга было пріостановлено.

Вслѣдствіе нужды въ средствахъ — на флотъ и страхованіе трудящихся (8 милл. фун ст) и биржи труда (100.000 фун. ст) — бюджетнымъ биллемъ на 1909 (ст. 71) проектировалось понизить это ассигнованіе съ 28 милл. фун. ст. до 25 милл. фун.

Въ 50 лѣтъ Англія можетъ погасить весь свой долгъ, если она не надѣлаетъ новыхъ долговъ («Вѣстн. Фин.», 1903, № 16) [1]). Госуд долгъ Англіи въ 1836 г. составлялъ 846 милл. фун стерл, въ 1893 г.— 668 милл. фун. стерл, къ 1905 г. 1 марта — 796 730.000 фун. стерл. Долгъ Англіи на 31 марта 1909 г. — 754 милл фун. ст. (Economist, 22 мар. 1909).

Въ Пруссіи [2]), обратно съ нами, за послѣднее время усиленно заботятся о погашеніи государственнаго долга. Такъ, по закону 8 марта 1897 года постановлено на періодъ 1897 — 1898 гг. погасить, по крайней мѣрѣ, полпроцента, а на 1898 — 1899 гг. и далѣе — по крайней мѣрѣ, три пятыхъ процента капитальнаго долга. Государственный долгъ Пруссіи обезпеченъ желѣзными дорогами, и весь онъ простирается теперь до 6 милліардовъ 132 милліоновъ марокъ, если вычесть погашеніе, а за послѣднія 16 лѣтъ успѣли погасить изъ капитальнаго долга 292 мил. марокъ, т.-е. всего 4,56%, такъ что долгъ съ 6 милліардовъ 425 милліоновъ марокъ сократился теперь до упомянутой суммы 6.132 000.000 марокъ. Нѣкоторые изъ теоретиковъ, напр., проф. Кауфманъ [3]), привѣтствуютъ этотъ законъ о погашеніи государственнаго долга Пруссіи. Они отмѣчаютъ, что своевременной амортизаціей государственнаго долга будутъ удешевляться желѣзнодорожные фрахты, а вслѣдствіе этого будетъ подниматься способность къ конкуренціи на иностранныхъ рынкахъ. Кауфманъ напоминаетъ, что во Франціи черезъ

---

[1]) При старой системѣ англійскимъ парламентскимъ комитетомъ было установлено, что въ періодъ 1785—1829 гг. было занято на 330 000 000 L. изъ 5% для погашенія долга въ такой же суммѣ, заключеннаго изъ 4½%, слѣдовательно, благодаря такой политикѣ, ежегодно казна теряетъ только по увеличивающейся суммѣ процентовъ — 1 627 765 фун. (См. Edw. Ross «Sinking funds». Public of the americ Econ Association, 1892, стр. 17).

[2]) «Fin. Arch», 1897, вып I

[3]) Die Amortisation der preuss. Staatsschulden v. *R. Kaufmann*. «Fin. Arch», 1897, вып. II Къ 1900 г. государственный долгъ Пруссіи достигалъ 6 602 мил. марокъ, при чемъ на платежъ процентовъ расходуется ежегодно 232 мил, а на погашеніе — 306 мил. Государственный долгъ Баваріи достигалъ къ концу 1899 года 1.460 мил, изъ которыхъ 1.115 мил. приходилось на желѣзнодорожный долгъ Въ Вюртембергѣ государственный долгъ — 482 мил, изъ которыхъ 448 мил. приходятся на желѣзнодорожный долгъ, на платежъ процентовъ расходуется 17,7 мил и на погашеніе 2,8 мил. Желѣзнодорожная сѣть обошлась казнѣ въ 571 мил., а въ Пруссіи въ 7 811 мил. Въ Великомъ герцогствѣ Баденскомъ желѣзнодорожный долгъ простирается до 415 мил, на проценты расходуется ежегодно 14,5 мил. и 5,9 — на погашеніе («Вѣстн Фин.», 1901, № 8, Германія).

Государственный долгъ Пруссіи къ концу 1904 г. — 7 208 мил. мар, изъ этой суммы 3½% обязательствъ — на сумму въ 5 497 мил. мар. и 3% — 1.486 мил. мар. («В. Ф.», 1905, № 3).

полустолѣтіе вся желѣзнодорожная сѣть, находящаяся теперь въ рукахъ желѣзнодорожныхъ компаній, даромъ перейдетъ въ руки правительства, а эти общества къ тому времени уже успѣютъ погасить весь капиталъ, затраченный ими на сооруженіе этой сѣти, вслѣдствіе примѣненія прогрессивной амортизаціи. Такимъ образомъ фрахтъ, который играетъ теперь столь крупную роль, будетъ въ очень разныхъ условіяхъ во Франціи и въ Пруссіи: въ первой, за погашеніемъ основного капитала, правительство въ состояніи будетъ держать его на очень низкомъ уровнѣ, между тѣмъ какъ Пруссія, если не будетъ производить амортизаціи, должна будетъ въ суммахъ, получаемыхъ съ желѣзнодорожныхъ фрахтовъ, покрывать и проценты на затраченный капиталъ. Если бы амортизація совершалась въ томъ размѣрѣ, какъ она шла до закона 1897 г, то потребовалось бы цѣлыхъ 360 лѣтъ для погашенія капитала. Даже при усиленной амортизаціи, введенной новымъ закономъ, потребуется 166 лѣтъ для амортизаціи всего капитала, затраченнаго на желѣзныя дороги. Впрочемъ, по этому же закону 1897 года устанавливается еще чрезвычайное погашеніе: избытки по заключеніи бюджета должны полностью поступать на погашеніе займа, и съ 1890 по 1899 гг., кромѣ обычнаго погашенія долга въ 363 милл. мар., сдѣлано чрезвычайное погашеніе въ 437 мил. мар. изъ бюджетныхъ остатковъ.

Въ Пруссіи государственный долгъ (со включеніемъ и причитающейся части изъ имперскаго) — 8 200.000.000 марокъ, проценты по коимъ — 321.000 000 мар. Доходы отъ желѣзныхъ дорогъ и государственной собственности покрываютъ всю эту сумму и половину расхода на армію и флотъ. («N. Amer. Rev», july 1902; *Ad. Wagner.* «Public Debt of Prussia».)

Въ Германской имперіи обращено съ 1909 г. усиленное вниманіе на погашеніе имперскихъ займовъ. Относительно займовъ, выпущенныхъ послѣ 1 октября 1901 г, законъ 1909 г. предусматриваетъ строгій порядокъ погашенія для займовъ, заключенныхъ съ производительною цѣлью; ежегодное погашеніе должно составлять не менѣе 1,9%, а для прочихъ займовъ — не менѣе 3% номинальной суммы займа, въ обоихъ случаяхъ съ причисленіемъ 3,5% на уплаченный капиталъ.

Причины этого — ростъ задолженности и паденіе курса бумагъ. За послѣднее время, т.-е. за 30 лѣтъ, у имперіи образовался долгъ въ 4 съ четвертью милліарда, долгъ отдѣльныхъ государствъ съ 5 милліардовъ съ 1881 г. поднялся до 14 милліардовъ, въ 1908 г. долгъ общинъ (съ количествомъ жителей свыше 10 тыс.) съ 1,4 милліарда въ 1891 году поднялся до 5,3 милліарда въ 1908 году. (Denkschriftenband zur Begrundung d. Entwurfs eines Gesetzes btr. Aenderungen im Finanzwesen. Theil IV).

Въ настоящее время идея *погасительнаго фонда* оставлена. Теперь срочно-погашаемые займы стали замѣняться безсрочными, и всѣ стремленія правительствъ направлены на пониженіе процентовъ (конверсія), а погашеніе большею частію производится изъ остатковъ отъ бюджета, но на него обращается все бо́льшее и бо́льшее вниманіе. Погашеніе долговъ скорѣе будетъ содѣйствовать индустріальному развитію, чѣмъ задерживать его (Adams, 247); начнутъ освобождаться капиталы, которые и будутъ искать себѣ приложенія въ промышленности.

Займы, заключенные для разнаго рода культурныхъ улучшеній, какъ правило, должны постепенно погашаться путемъ отчисленія извѣстнаго %. Въ самомъ дѣлѣ, вслѣдствіе какого-либо новаго изобрѣтенія съ теченіемъ времени та или иная затрата капитала можетъ перестать быть доходной, напр., съ проведеніемъ желѣзной дороги

шоссейные пути теряютъ свое значеніе, съ изобрѣтеніемъ воздухоплаванія желѣзныя дороги могутъ страдать бездоходностью, слѣдовательно, если къ тому времени не будутъ погашены желѣзнодорожные долги, они лягутъ тяжелымъ бременемъ на государственный бюджетъ, ибо источникъ оплаты % и погашенія исчезнетъ.. Въ виду этой неизвѣстности будущаго такія затраты на улучшенія и должны погашаться.

Вообще погашеніе дѣлится на свободное и законное. Законное — когда оно предусмотрѣно закономъ при выпускѣ займа; свободное же — когда оно совершается свободно, въ зависимости отъ имѣющихся для этого въ наличности средствъ.

При рентныхъ займахъ погашеніе совершается, какъ мы упомнали, или: 1) тиражемъ или 2) скупкой на биржѣ. Скупка на биржѣ поднимаетъ курсы бумагъ, увеличиваетъ спросъ на нихъ, а тиражъ тогда дѣйствуетъ повышательно, когда биржевой курсъ бумаги ниже номинальной цѣны, по которой происходитъ оплата бумагъ, вышедшихъ въ тиражъ.

Система такъ называемаго «новаго погасительнаго фонда» состоитъ въ томъ, что въ бюджетъ ежегодно заносится сумма нѣсколько бо́льшая, чѣмъ нужно для уплаты процентовъ, и остатокъ отъ уплаты процентовъ идетъ на погашеніе долга (Англія въ настоящее время). Эта система, какъ видно, многимъ отличается отъ прежней системы погасительнаго фонда.

Погашаются въ настоящее время займы еще путемъ ежегоднаго отчисленія извѣстнаго процента (серіи $^1/_4$% до 1%) съ капитальной суммы долга. Размѣръ этого отчисленія устанавливается закономъ при самомъ выпускѣ займа, и погашеніе, въ зависимости отъ размѣра этого отчисленія, разсрочивается на 49, 81 годъ и т. д. №№ билетовъ, подлежащихъ погашенію въ данный годъ, обычно опредѣляются тиражемъ. Если же рѣчь идетъ о займахъ, имѣющихъ рентный характеръ, то эту систему примѣняютъ слѣдующимъ образомъ: постановляютъ, чтобы въ бюджетѣ заносилась ежегодно извѣстная сумма, равная той или иной долѣ государственнаго долга, которая и идетъ на погашеніе займа путемъ скупки на биржѣ. (Zorn. «Ueber die Tilgung v. Staatsschulden», 1905.)

Въ Россіи, за отсутствіемъ какого-либо погасительнаго фонда, *рентные* займы могутъ погашаться изъ бюджетныхъ остатковъ, и погашеніе можетъ дѣлаться посредствомъ тиража или скупки бумагъ на биржѣ по курсовой цѣнѣ. Для срочно-погашаемыхъ условія погашенія оговорены при выпускѣ.

Слѣдующія статистическія данныя обнаруживаютъ тенденцію къ уменьшенію срочныхъ долговъ въ Россіи.

Къ концу 1887 года срочно-погашаемые долги составляли .	71,65%
„ „ 1897 года	57,76%
Сумма безсрочныхъ увеличилась: въ 1887 г. ихъ было . .	16,18%
а къ 1897 г.	33,02%[1]

(Кашкаровъ. «Денежное обращеніе въ Россіи», 1898 г., стр. 106).

Банкноты (банковые билеты) — суррогатъ денегъ.

При металлическомъ обращеніи въ странѣ весьма часто какой-нибудь эмиссіонный институтъ — привилегированный частный или правительственный банкъ — выпускаетъ, на ряду съ металлической едини-

[1]) См. позднѣйшія данныя въ моемъ атласѣ діаграммъ по экономическимъ вопросамъ, вып. V, «Нашъ государственный долгъ», стр. 10.

цей, и денежные суррогаты — банкноты. Банкноты или банковые билеты представляютъ изъ себя такія безпроцентныя обязательства (банка) съ непремѣннымъ размѣномъ по предъявленію на звонкую полноцѣнную монету, которыя обращаются на ряду съ этой монетой. Характернымъ для банкнотъ является исполненіе ими функцій денегъ, какъ орудія обращенія, и, кромѣ того, ихъ обязательный размѣнъ на монету. Какъ объяснить, что простой билетъ обращается на ряду съ монетой? Золото есть самоцѣнность, заключающая въ себѣ рабочій трудъ; почему же знакъ, не обладающій такой цѣнностью, имѣетъ такое же точно значеніе? Въ послѣднемъ случаѣ все покоится на довѣріи къ эмиссіонному институту: владѣлецъ банкнотъ увѣренъ, что, когда ему потребуется золото при платежахъ, онъ тотчасъ же обмѣняетъ въ эмиссіонномъ институтѣ свой знакъ на монету и получитъ за него именно то количество, какое написано на билетѣ.

Мѣриломъ цѣнности при выпускѣ банкомъ билетовъ, т.-е. банкнотъ, остается все-таки металлъ — золото или серебро, та валюта, которая принята въ странѣ; банкноты исполняютъ только функцію платежнаго средства, орудія накопленія, но не являются мѣриломъ цѣнности

Въ Англіи Англійскій банкъ выпускаетъ такія банкноты, въ Германіи — Reichsbank и нѣкоторые частные привилегированные.

Но эмиссіонный институтъ при выпускѣ билетовъ долженъ обладать значительнымъ запасомъ золота, чтобы обезпечить размѣнъ банкнотъ. Пока размѣнъ не затрудняется, то и лица, владѣющія билетами, и институтъ, выпускающій ихъ, и страна — только выигрываютъ.

Положимъ, кому-либо нужно уплатить или получить по крупной сдѣлкѣ 100 000 рублей Для этого необходимо имѣть нѣсколько пудовъ золота, а серебра — такъ цѣлые мѣшки, между тѣмъ можно совершить эти же операціи, обладая небольшимъ количествомъ банкнотъ; кромѣ того, банкноту легко скрыть, не нуждаясь въ мѣшкахъ, не подвергаясь опасности быть ограбленнымъ [1]).

Банкноты увеличиваютъ собой орудія обращенія. И въ моменты подъема экономической жизни, когда рынокъ усиленно предъявляетъ спросъ на орудія обращенія, сдѣлки совершаются быстрѣе и въ большемъ количествѣ, такіе бумажные знаки, представляя собой наиболѣе удобное средство для расплаты, цѣнятся иногда дороже самой монеты, т.-е. ходятъ съ лажемъ — такъ, напримѣръ, было при Дж. Ло во Франціи: пока банкъ размѣнивалъ свои билеты, то ихъ предпочитали золоту, и они ходили даже дороже золота. У насъ ассигнаціонные билеты при Екатеринѣ II также ходили съ лажемъ.

Такимъ образомъ, банкноты необходимы для гражданскаго оборота. Посмотримъ теперь, какую выгоду получаетъ эмиссіонный банкъ отъ выпуска банкнотъ.

Банкноты — орудіе кредита эмиссіоннаго института. Отличіе ихъ отъ бумажныхъ денегъ.

Существеннымъ элементомъ, какъ уже указывалось, въ понятіе банкнотъ входитъ ихъ размѣнность по предъявленію на металлъ — валюту страны. И казалось бы, что эмиссіонный институтъ, выпустившій извѣстное количество банкнотъ, долженъ хранить у себя соотвѣтствующее количество золота или серебра (въ зависимости отъ той валюты,

[1]) Вотъ почему въ Манджуріи туземцы предпочитаютъ русскіе кредитные билеты золоту (особенно на пріискахъ).

которая имѣетъ мѣсто въ странѣ) для размѣна банкнотъ на случай предъявленія ихъ. Но это далеко не такъ: эмиссіонный институтъ можетъ выпустить банкнотъ значительно больше, чѣмъ у него находится въ запасѣ того металла, который въ данное время составляетъ валюту страны, такъ какъ оборотъ постоянно требуетъ извѣстную часть билетовъ, которая никогда не можетъ быть предъявлена въ банкъ для размѣна вслѣдствіе того, что она всегда занята работой [1]). Для банка и важна эта связанная часть, и онъ разсчитываетъ приблизительно такъ: разъ къ нему никогда не явится извѣстная часть банкнотъ, то онъ можетъ имѣть и металла соотвѣтственно меньше на сумму этой занятой работой части. Такимъ образомъ, банкноты составляютъ для банка элементъ кредита: благодаря имъ, онъ пользуется безпроцентно нѣкоторой суммой.

Конечно, если бы всѣ эти билеты были предъявлены къ размѣну, то банкъ потерпѣлъ бы крахъ, но этого быть не можетъ, разъ правильно поставлена эмиссіонная операція банка. Въ зависимости отъ темпа экономической жизни, отъ требованій обмѣна связанная работой часть то увеличивается, то уменьшается: подъемъ экономической жизни увеличиваетъ эту часть, застой, наоборотъ, сокращаетъ ее.

Помимо своего значенія, какъ формы государственнаго кредита, банкноты оказываютъ въ высшей степени полезную услугу и въ дѣлѣ сбереженія металла. При своемъ обращеніи золото постоянно стирается и истрачивается Такъ, въ Англіи на монетномъ дворѣ имѣются очень чувствительные вѣсы, отмѣчающіе уменьшеніе вѣса въ монетѣ отъ одного держанія ея: если только что отчеканенную монету положить на эти вѣсы, затѣмъ взять ее и послѣ вторично взвѣсить, то уже будетъ замѣтна нѣкоторая разница въ вѣсѣ монеты сравнительно съ ея первоначальною тяжестью.

При золотомъ обращеніи такимъ образомъ страна теряла бы всегда массу цѣнностей отъ стиранія металла. Рискъ стиранія золота ложится на государство, такъ какъ банки не выпускаютъ въ обращеніе истертую монету безъ переплавки, а при переплавкѣ потерянная цѣнность ничѣмъ не возмѣщается, и государство должно нести убытокъ. Поэтому выгодно употреблять ничего не стоящія бумажки, только необходимо, чтобы онѣ постоянно размѣнивались, потому что и при нихъ сдѣлки въ сущности совершаются на золото или серебро — на тотъ металлъ, который является денежной единицей въ данной странѣ.

Пока у банка достаточно золота и билеты свободно размѣниваются имъ, то не можетъ быть чрезмѣрнаго выпуска банкнотъ. Если, предположимъ, извѣстное эмиссіонное учрежденіе выпускаетъ банкнотъ болѣе, чѣмъ нужно въ данный моментъ на рынкѣ, то эта несвязанная работой часть ихъ снова возвратится въ банкъ, держатели потребуютъ въ обмѣнъ золото (или серебро), и лишнее количество банкнотъ останется въ портфелѣ банка, а часть золота вступитъ въ каналы обращенія. Но можетъ случиться, что при огромномъ выпускѣ банкнотъ и обратномъ ихъ наплывѣ въ банкъ послѣдній, не обладая достаточнымъ запасомъ металла, не будетъ въ состояніи удовлетворить держателей этихъ банкнотъ въ требованіи съ ихъ стороны размѣна.

Въ этомъ случаѣ, т.-е. когда у банка нѣтъ возможности произвести размѣнъ, банкноты превращаются въ такъ называемыя *бумажныя деньги*. Иногда государственное казначейство, нуждаясь въ средствахъ,

---

[1]) Этимъ банкнотамъ дается и такъ называемое *податное обезпеченіе*, т.-е. принятіе ихъ казною въ платежи, что, конечно, создаетъ имъ работу и увеличиваетъ то количество, которое можетъ быть выпущено въ обращеніе.

производитъ усиленный выпускъ билетовъ, но размѣнять ихъ, какъ послѣ оказывается, уже не можетъ. Тогда государству остается объявить, что размѣнъ прекращается, и тѣмъ какъ бы признать, что довѣрія, возлагавшагося на него при выпускѣ билетовъ, оно оправдать не можетъ: послѣдствіемъ этого признанія является обезцѣненіе билетовъ, превращеніе ихъ въ простую бумагу, и тогда всѣ частныя лица могутъ отказаться принимать неразмѣнные билеты. Въ такихъ случаяхъ государство, опираясь на свои власть, прибѣгаетъ обыкновенно къ принудительному курсу, т.-е. издаетъ постановленіе, что никто не имѣетъ права отказываться отъ принятія билетовъ въ уплату наравнѣ съ золотомъ, и съ этого момента въ странѣ водворяется бумажное обращеніе со всѣми пагубными для экономической жизни послѣдствіями. Банкноты являются суррогатами денегъ, лишь представителями валюты данной страны и обязательно размѣниваются на металлъ по предъявленію; бумажныя же деньги не размѣнны и являются уже не суррогатомъ денегъ, а настоящими деньгами. Цѣнность банкнотъ зависитъ отъ цѣнности того металла, который онѣ представляютъ, при бумажныхъ же деньгахъ всякая связь съ металломъ порывается: бумажныя деньги сами представляютъ цѣнность, которая при водвореніи бумажно-денежнаго хозяйства подвергается сильнымъ колебаніямъ. Банкноты имѣютъ *опредѣленную* цѣнность, бумажки же съ принудительнымъ курсомъ — очень неопредѣленной цѣнности: сегодня бумагъ много, и курсъ ихъ одинъ, а завтра будетъ еще больше, цѣна ихъ понизится, курсъ упадетъ, такъ какъ нѣтъ никакого базиса для его постоянства. Всякая устойчивость гражданскаго оборота съ выпускомъ бумажныхъ денегъ теряется. Бумажныя деньги, въ противоположность банкнотамъ, сами представляютъ мѣрило цѣнности, но мѣрило крайне непостоянное. Но развѣ возможенъ какой-либо оборотъ при постоянно измѣняющейся мѣрѣ вѣса, длины, напр, аршина? А бумажныя деньги можно сравнить съ такимъ именно аршиномъ.

Способъ покрытія банкнотъ. Итакъ, банкноты должны быть обезпечены металломъ, напр., золотомъ — при золотой валютѣ. Какіе же существуютъ способы обезпеченія эмиссіонной операціи?

Государство можетъ удержать за собой право выпуска банкнотъ (система государственныхъ банковъ), или можетъ предоставить это частнымъ банкамъ (свобода эмиссіи), или привилегированному банку, одному или нѣсколькимъ.

Если сопоставить злоупотребленія, имѣвшія мѣсто въ эмиссіонной операціи по системѣ государственныхъ банковъ, сравнительно съ системой частныхъ банковъ, то эти злоупотребленія были чаще и глубже при первой системѣ.

Во Франціи банкъ Франціи (Banque de France) только одинъ можетъ выпускать банкноты. Въ 1870 г. было ограничено количество билетовъ, выпускаемыхъ французскимъ банкомъ, — до этого времени не были ограниченія, — но затѣмъ постепенно это количество поднималось, и по закону, возобновившему привилегію французскаго банка, 1897 г. эта цифра доведена до 5 милліардовъ, теперь она повышена до 5 милліардовъ 800 милл. фр.

Правительство назначаетъ такъ называемаго «губернатора» банка (директора) и 2 вице-губернаторовъ. Губернаторъ имѣетъ право veto относительно совѣта банка: такъ, въ 1856 г. нѣкоторые члены совѣта банка хотѣли установить принудительный курсъ, но правительство, въ лицѣ губернатора, наложило veto.

Банкъ Франціи — частное акціонерное учрежденіе.

Первые по количеству своихъ паевъ 200 акціонеровъ образуютъ общее собраніе. Три Trésoriers généraux, т.-е., слѣдовательно, три правительственныхъ чиновника, входятъ въ совѣтъ банка. Совѣтъ банка выбирается акціонерами.

Прежде правомъ выпуска банкнотъ пользовались и нѣкоторые другіе банки, затѣмъ это право было у нихъ отнято.

Капиталъ банка опредѣляется въ 482 милл. фр., номинальная цѣна акцій — 1.000 фр. (законъ 1857, art. 2), не считая резервнаго капитала, но выпущено акцій пока на 182 милл. фр

Правительство часто дѣлало позаимствованія у банка, и въ настоящее время, пока продолжается привилегія, за правительствомъ числится долгъ банку, по которому, однако, правительство процентовъ не уплачиваетъ.

Въ 1897 году возобновлена привилегія банка по 1921 г. Правительство должно банку 140 милл. фр., и, сверхъ того, по закону 1897 г., банкъ обязался предоставить правительству еще 40 милл. безъ процентовъ.

Когда обстоятельства вынудятъ повышеніе учетнаго процента свыше 5%, то полученный отъ этого доходъ не долженъ поступать въ дивидендъ акціонерамъ, а идетъ частью государству, а частью въ особый фондъ (fond social).

Въ законѣ о возобновленіи привилегіи въ 1897 г. предусматривается, сколько отдѣленій банкъ долженъ имѣть въ провинціи. Банкъ даромъ оплачиваетъ купоны французской ренты, а также размѣщаетъ даромъ боны государственнаго казначейства, хотя львиная доля этихъ послѣднихъ пріобрѣтается публикой непосредственно у казначейства (Andréadès).

Дивидендъ акціонеровъ въ среднемъ 19,3%. Биржевая цѣна акціи превышаетъ 3.800 фр. и даже 4.000 фр.

Билеты французскаго банка циркулируютъ въ силу довѣрія къ нимъ публики, принудительнаго курса они не имѣютъ, имѣютъ только легальный курсъ.

Превращеніе частнаго французскаго банка въ государственный банкъ было бы невыгодно для французскаго правительства: послѣднему пришлось бы тогда лишиться кредита (безпроцентнаго) въ 780 милл. фр., нужно было бы образовать золотые запасы въ цѣлыхъ 4 милліарда, и, сверхъ того, во время войны достояніе государственнаго банка могло бы сдѣлаться законной добычей счастливаго непріятеля.

Когда въ Страсбургѣ нѣмцы взяли въ отдѣленіи французскаго банка 6 милл. фр., принадлежащихъ французскому правительству, то банкъ заявилъ протестъ, указывая, что самыя деньги принадлежатъ банку, и, въ концѣ-концовъ, германское правительство эти деньги вернуло французскому банку.

Французскій банкъ обязанъ, по требованію министра финансовъ, безплатно открывать свои кассы для выпуска французской ренты. (L. Pommier. «La banque de France et l'état depuis sa création jusqu'à nos jours». Paris. 1904).

Итакъ, французскій банкъ — частное акціонерное учрежденіе; правда, правительство, въ лицѣ губернатора (директора), имѣетъ право veto. Золотые запасы, обезпечивающіе размѣръ банкнотъ, принадлежатъ банку Франціи, а не государству.

Банкъ совершенно независимъ отъ правительства, и за право выпуска банкнотъ онъ открываетъ правительству ссуду въ извѣстномъ размѣрѣ и, сверхъ того, оказываетъ еще нѣкоторыя услуги государственному казначейству.

Золотой запасъ франц. банковъ на 31 д 1907 г. — 2.676 милл. фр., а металлич. (включая и серебро) — 3.593,5 («В. Ф.», 1908, № 12).

Французскій банкъ располагаетъ большимъ количествомъ серебра, и въ обмѣнъ на банковые билеты онъ можетъ выдавать 5-франковики, а кто желаетъ золото, то можетъ быть вынужденъ платить особую премію. Серебро такимъ образомъ охраняетъ банковые золотые запасы (см. R. Martin «Billiges Geld». Berlin, 1908)

Англійскій банкъ — также частное учрежденіе; правда, въ извѣстные моменты правительство использовало его въ своихъ цѣляхъ, но все-таки онъ вполнѣ независимъ (см. Andréadès: «Histoire de la Banque d'Angleterre», 1 — 2 v).

Англійскимъ банкомъ правительство усиленно пользовалось для своихъ цѣлей, напримѣръ, въ концѣ XVIII вѣка, и это иногда ставило банкъ въ весьма затруднительное положеніе (т. I, стр. 269 и дал.).

Пришлось пріостановить размѣнъ. Одинъ поэтъ выразился такъ: «Августъ нашелъ Римъ кирпичнымъ, а оставилъ мраморнымъ, а Питтъ нашелъ Англію золотой, а оставилъ бумажной».

Правительство задолжено англійскому банку, и вмѣсто этого долга банкъ и получилъ право эмиссіи; въ настоящее время это право — 18.450 тыс. фун. ст. (т.-е. безъ золотого обезпеченія).

Въ Англіи, при Робертѣ Пилѣ, актомъ 1844 г. установлено, что англійскій банкъ имѣетъ право выпустить банкнотъ на извѣстную сумму (14 мил. фун. стерл.), не обезпечивая ихъ золотомъ [1]). Основаніемъ для выпуска необезпеченной суммы, во-первыхъ, служитъ постоянное требованіе банковыхъ билетовъ на опредѣленную сумму торговлей и промышленностью. Другая причина существованія непокрытой металломъ части банкнотъ заключается въ томъ, что государство само принимаетъ эти знаки въ уплату податей — это то, что называется податнымъ обезпеченіемъ: между плательщиками и государственными учрежденіями происходитъ постоянный взаимный обмѣнъ обязательствъ. Въ настоящее время (съ 1903 г.) англійскій банкъ (вслѣдствіе прекращенія эмиссіонной операціи другихъ банковъ) можетъ выпустить безъ покрытія банкнотъ на 18,45 мил. фун. стерл. [2]), дальнѣйшіе же выпуски обязательно должны быть покрыты.

Билеты англійскаго банка, вернувшись въ банкъ, въ департаментъ эмиссіи вновь не выпускаются; они хранятся семь лѣтъ, затѣмъ уничтожаются. Ежедневно этихъ билетовъ возвращается отъ 25 до 60 тысячъ (Andréadès, т. 2, стр. 80).

Металлическая циркуляція въ Англіи значительно меньше, чѣмъ во Франціи; тѣмъ не менѣе, Англія можетъ производить громадныя операціи, что объясняется существованіемъ тамъ расчетныхъ палатъ.

Государство не платитъ процентовъ по своему долгу банку въ 11 милл. фун. ст., что при нормѣ въ 2,5% составляетъ 275 тыс. фун. ст. Англійскій банкъ управляетъ государственнымъ долгомъ Англіи. За управленіе государственнымъ долгомъ банкъ получаетъ вознагражденіе по 325 фун. въ годъ на каждый милл. долга до 500 милл., а дальше это вознагражденіе уменьшается. Банкъ получаетъ отъ подписчиковъ деньги, вноситъ ихъ имя въ государственную долговую книгу.

Въ Германіи съ 1 января 1910 г. контингентъ непокрытыхъ билетовъ имперскаго банка повышенъ до 550 милл. мар., а всѣхъ

---

[1]) Частные банки въ Англіи имѣютъ золотой резервъ не свыше 15% обязательствъ («В. Ф.», 1905, № 52, стр. 445).

[2]) «Вѣстн. Фин.», 1903 г., № 35.

банковъ вмѣстѣ — до 687 милл. мар. [1]), а въ послѣднихъ числахъ марта, іюня, сентября и октября безпошлинный контингентъ билетовъ имперскаго банка увеличивается до 750 милл. мар. Билетамъ имперскаго банка присвоена законная платежная сила, и они подлежатъ (съ 1 января 1910 г.) по предъявленіи размѣну на золотую монету (основной капиталъ нѣмецкаго Reichsbank'а — 180 милл. мар., см. *Steller*. «Nationale Bankpolitik», Berl.). Банкъ здѣсь ничѣмъ не рискуетъ: онъ знаетъ, что къ размѣну не будетъ предъявлено много. Въ Германіи, слѣд., нѣсколько эмиссіонныхъ банковъ, и они дѣлятъ между собой право выпускать банкноты, необезпеченныя металломъ. Все, что будетъ выпущено сверхъ предѣла непокрытыхъ установленныхъ суммъ и наличнаго запаса (къ нему причисляется звонкая монета и равносильныя съ ней цѣнности, напр., банковые билеты другихъ банковъ), подлежитъ налогу въ пользу государства въ размѣрѣ 5% годовыхъ. Кромѣ того, въ видахъ обезпеченія безостановочнаго размѣна банкъ обязанъ на сумму находящихся въ обращеніи банкнотъ всегда имѣть не менѣе $^1/_3$ въ ходячихъ деньгахъ, билетахъ имперскаго казначейства, или въ золотѣ въ слиткахъ и иностранной монетѣ (по расчету 1.392 марки за фунтъ чистаго золота), а остальное въ учтенныхъ векселяхъ срокомъ не свыше 3 мѣсяцевъ и имѣющихъ, какъ общее правило, три или, по крайней мѣрѣ, двѣ подписи извѣстныхъ платежеспособностью лицъ.

Такимъ образомъ, по германской системѣ общая сумма выпущенныхъ билетовъ не ограничивается никакою предѣльною цифрой, но фактически 5% налогъ дѣлаетъ невыгоднымъ для банка выпускъ билетовъ, кромѣ случаевъ крайней необходимости. И дѣйствительно, банкъ пользуется этимъ правомъ въ рѣдкихъ случаяхъ и въ скромныхъ размѣрахъ [2]).

Сумма билетнаго обращенія французскаго банка поднята въ 1906 г. съ 5 милліардовъ франковъ до 5 милліардовъ 800 милліоновъ франк. («Вѣстн. Фин », 1906, № 6).

Въ Германіи банкноты и Kassenscheine не являлись законнымъ платежнымъ средствомъ (до 1 янв. 1910 г.), и всякій могъ отказаться ихъ взять, требуя уплаты монетой, а въ Англіи и Франціи банкноты — законное платежное средство, и никто не можетъ отказаться ихъ принимать.

Въ Германіи очень слабо металлическое покрытіе банкнотъ, и можно, пожалуй, какъ нѣкоторые говорятъ, скупить ихъ извѣстное количество и довести до ликвидаціи Reichsbank.

Законъ 1899 года, чтобы охранять резервы нѣмецкаго банка, запрещаетъ другимъ эмиссіоннымъ банкамъ учитывать ниже нормы рейхсбанка, когда учетный процентъ достигаетъ или превосходитъ 4, а также учитывать и ниже чѣмъ на $^1/_4$ учетной нормы нѣмецкаго рейхсбанка въ другихъ случаяхъ.

Государственное казначейство Соединенныхъ Штатовъ имѣетъ золотой запасъ и выпускаетъ боны государственнаго казначейства; банки же, пріобрѣтая эти боны, подъ нихъ имѣютъ право выпускать банковые билеты; предъявители этихъ банковыхъ билетовъ могутъ ихъ обмѣнивать на золото въ государственномъ казначействѣ, слѣдо-

[1]) Эмиссіонныя привилегіи предоставлены только 4 банкамъ Баварскому, Саксонскому, Вюртембергскому, Баденскому и, сверхъ того, Германскому имперскому.

[2]) Нѣмецкая система эластичнѣе, вотъ отчего въ Англіи съ 1875 по 1900 г. было 170 колебаній учетнаго %, а въ Германіи за это же время — 94 («В. Ф.», 1905, № 44 и Ingl. Polgrede Bank rate and the money market).

вательно, обезпеченіе размѣна лежитъ на государственномъ казначействѣ, а организація коммерческаго кредита — на частныхъ банкахъ.

Золотой резервъ лежитъ въ государственномъ казначействѣ. Банковые билеты — это обязательства платить «легальную» монету (Legal tender money); и правительство выпускаетъ свои банкноты (credit money issues), покоящіяся на золотѣ.

Государственное казначейство свои средства не помѣщаетъ въ коммерческіе банки и только въ извѣстные моменты снабжаетъ ихъ звонкой монетой, когда они въ этомъ нуждаются, а наоборотъ, когда замѣчается отливъ звонкой монеты за границу, оно вынимаетъ свою звонкую монету изъ частныхъ банковъ, и тѣмъ предупреждаетъ отливъ ея, и въ этомъ видятъ здѣсь извѣстную эластичность денежной системы.

Частные банки заинтересованы въ пріобрѣтеніи боновъ государственнаго казначейства, такъ какъ, помимо процентовъ, приносимыхъ ими, банки получаютъ тогда право выпуска подъ нихъ своихъ банкнотъ. (Fr. Cleveland. «The Bank and the Treasury». Lond. 1905).

Германскій рейхсбанкъ — также акціонерное учрежденіе, хотя правительство и оказываетъ на него сильное вліяніе.

Итакъ, и англійскій банкъ, и банкъ Франціи, и германскій рейхсбанкъ — акціонерныя учрежденія. На нихъ возложено здѣсь регулированіе денежнаго обращенія, и, конечно, они регулируютъ его исключительно въ интересахъ прочности золотой валюты, должнаго снабженія орудіями обращенія рынка.

Использованіе этихъ банковъ со стороны государственнаго казначейства поставлено въ опредѣленныя рамки, и дальше этого государственное казначейство не можетъ простирать своей руки.

Правда, въ тяжелые моменты государственной жизни эта регламентація не можетъ удержать государственное казначейство на должномъ разстояніи отъ средствъ этихъ центральныхъ, хотя и частныхъ банковъ, но это тамъ можетъ имѣть мѣсто только въ критическіе моменты.

Выпускъ бумажекъ — очень легкое и соблазнительное средство для полученія денегъ государственнымъ казначействомъ, особенно если послѣднее стоитъ въ тѣсной связи съ государственнымъ банкомъ. Но это средство обоюдоостро и для экономической жизни очень невыгодно. Вскорѣ за выпускомъ наступаетъ такое колебаніе валюты, что государство вынуждено бываетъ вмѣшиваться ради поддержанія устойчивости курса бумажныхъ денегъ, съ какой цѣлью оно то скупаетъ, то снова выпускаетъ ихъ. Въ поддержкѣ курса большею частью заинтересовано само государство, такъ какъ оно должно выплачивать проценты по заграничнымъ обязательствамъ, заключеннымъ въ золотѣ [1]). Государству поэтому крайне невыгодно получать доходъ въ падающей валютѣ, а уплачивать проценты въ золотѣ, такъ какъ при падающемъ курсѣ бумажныхъ денегъ, чтобы пріобрѣсти сумму золота, нужную для уплаты процентовъ, требуется израсходовать все большее и большее количество бумажныхъ денегъ. Въ этомъ случаѣ очевидно, что государство заинтересовано въ поднятіи курса, поэтому оно для полученія нужнаго золота иногда предписываетъ, чтобы извѣстная часть платежей казнѣ совершалась въ золотѣ (у насъ золотая таможенная пошлина 1877 года).

---

[1]) Заграничныя обязательства обыкновенно и странами съ бумажной валютой заключаются въ золотѣ.

Но у насъ были случаи въ 1890-хъ годахъ, когда государство само старалось уронить курсъ рубля въ интересахъ класса землевладѣльцевъ — экспортеровъ хлѣба. Курсъ падающихъ бумажныхъ денегъ всегда ниже за границей, чѣмъ въ своей странѣ, паденіе его больше и скорѣе за границей, чѣмъ внутри страны, и экспортеры, вывозящіе, напр., хлѣбъ за границу, очень заинтересованы въ падающемъ курсѣ, потому что въ своей странѣ экспортеръ по возвращеніи получитъ бумажекъ на бо́льшую сумму въ обмѣнъ за привезенное имъ золото, вырученное за вывезенный хлѣбъ. Курсъ уже при такихъ предполагаемыхъ условіяхъ можетъ упасть и, слѣдовательно, за то же самое количество золота можно вымѣнять еще большее количество бумажныхъ денегъ. То же самое въ настоящее время имѣетъ мѣсто относительно странъ съ серебряной падающей валютой, вотъ почему и говорятъ, что Silberländer (т.-е. страны съ серебряной валютой) пользуются преміей на продукты, вывозимые изъ нихъ (см. *Otto Hein.* «Die Wahrungsreform in Indien», 1903 г.).

Паденіе курсовъ является, такимъ образомъ, преміей для экспортеровъ. Государству въ интересахъ той или иной группы, либо въ своихъ собственныхъ, приходится иногда спекулировать на курсъ и издерживать на его паденіе или поднятіе десятки милліоновъ. У насъ за время существованія бумажныхъ денегъ на этотъ предметъ тратились крупныя суммы.

Остановимся теперь на главнѣйшихъ послѣдствіяхъ колеблющейся валюты.

Вліяніе бумажно-денежнаго обращенія на хозяйство страны.

1) *Колебаніе вексельнаго курса.* Вексельнымъ курсомъ, какъ извѣстно, называется мѣновая цѣнность иностранныхъ коммерческихъ векселей, обращающихся въ данной странѣ и служащихъ орудіемъ международнаго обмѣна вмѣсто денегъ. Въ странахъ съ металлическимъ обращеніемъ эта цѣнность колеблется въ очень узкихъ рамкахъ, рѣдко превышая такъ называемую золотую точку, т.-е. дѣйствительные расходы по пересылкѣ металла въ натурѣ изъ одной страны въ другую, что составляетъ 1—2%. Если, подъ вліяніемъ сильнаго спроса, заграничные векселя пріобрѣтаютъ лажъ, цѣна ихъ начинаетъ нѣсколько подниматься сравнительно съ эквивалентнымъ количествомъ металла и превышать золотую точку, тогда становится выгоднѣе пересылать по платежамъ за границу монету въ натурѣ, и какъ только начнется такая пересылка, то цѣна векселей, вслѣдствіе сокращенія спроса на нихъ, упадетъ; такимъ образомъ вексельный оборотъ въ странахъ съ устойчивой денежной единицей самъ возстановляетъ равновѣсіе вексельнаго курса.

Бумажная валюта вноситъ осложненіе въ этотъ вопросъ. При золотомъ обращеніи у должника существуетъ выборъ — произвести ли расплату со своимъ заграничнымъ кредиторомъ металломъ или съ помощью переводнаго векселя; при бумажно-денежномъ хозяйствѣ этого выбора большею частью нѣтъ. Дебиторъ обыкновенно можетъ разсчитаться со своимъ иностраннымъ контрагентомъ только векселями, потому что металла въ его распоряженіи не имѣется, и если вексель пишется въ бумажныхъ деньгахъ, стоящихъ почти всегда ниже pari, то, слѣдовательно, всѣ факты, вліяющіе на обезцѣненіе денегъ, имѣютъ значеніе и для вексельнаго курса: бумажныя деньги падаютъ въ цѣнѣ,

лажъ на золото увеличивается, и вексельный курсъ поднимается, т.-е за иностранный вексель, при одномъ и томъ же золотомъ эквивалентѣ бумажекъ, требуется уплатить больше; и обратно, при уменьшеніи лажа на золото курсъ бумажныхъ денегъ повышается, и по долговому обязательству нужно уплатить ихъ меньше. Итакъ, государство съ бумажной денежной единицей находится въ болѣе худшихъ условіяхъ относительно вексельнаго курса. Если въ странахъ съ золотой валютой этотъ курсъ измѣняется вслѣдствіе колебанія международныхъ платежей, спроса и предложенія долговыхъ обязательствъ, то въ странахъ съ разстроенной валютой сюда присоединяется еще пертурбаціонный элементъ въ видѣ обезцѣненія денегъ, угнетающе дѣйствующій на курсъ.

2) *Неустойчивость торговли и промышленности.* Въ результатѣ такого колебанія вексельнаго курса получается неустойчивость отпускной и привозной торговли, что не можетъ не затрогивать существенныхъ интересовъ разныхъ общественныхъ группъ. Повышеніе курса создаетъ премію на ввозъ иностранныхъ товаровъ — импортеръ получаетъ въ свою пользу разницу отъ увеличенія стоимости бумажныхъ денегъ вслѣдствіе того, что повышеніе курса за границей совершается обыкновенно слабѣе, чѣмъ на родинѣ бумажекъ, и ввозъ въ такіе моменты растетъ. Лицо ввозитъ товаръ въ страну, вымѣниваетъ на бумажки, но курсъ ихъ поднимается, слѣдовательно, можно будетъ получить за нихъ больше золота. Пониженіе курса, обратно, сокращаетъ ввозъ и поощряетъ вывозъ. Паденіе курса очень выгодно для экспортеровъ, благодаря тому, что вырученное за границей золото даетъ при обмѣнѣ на бумажки большее количество ихъ: предположимъ, экспортеръ скупалъ у себя дома товаръ при одномъ курсѣ, напр., 1 руб. зол. равенъ 1 руб. 34 коп. кредитными, а затѣмъ курсъ падаетъ примѣрно до 1 руб. 64 коп. кредитными, — и экспортеръ получаетъ барышъ уже только отъ одного перевода золота на кредитную валюту. Поэтому реформа, имѣющая цѣлью устранить колеблющуюся денежную единицу, всегда и вездѣ вызываетъ протесты нѣкоторыхъ заинтересованныхъ группъ. Въ Западной Европѣ эти протесты находятъ себѣ яркое выраженіе, и тамъ землевладѣльческій классъ ведетъ сильную агитацію въ пользу биметаллизма [1]). У насъ денежная реформа также вызвала сильныя нападки. Въ періодъ реформы появилось нѣсколько брошюръ, написанныхъ представителями интересовъ земледѣльческаго класса; въ этихъ брошюрахъ проводилась мысль, что золотая валюта поведетъ ко всеобщему разоренію Россіи, къ ея упадку, и поэтому нужно-де оставить безъ измѣненія прежнюю кредитную валюту.

Постоянное колебаніе рынка, когда экспортъ и импортъ находятся въ колеблющемся состояніи, очень вредно отзывается на торговлѣ и промышленности, которыя при такихъ условіяхъ проникаются спекулятивнымъ характеромъ. При неустойчивости ввоза и вывоза нельзя дѣлать правильнаго расчета въ торговыхъ сдѣлкахъ, потому что тѣ товары, на которые предприниматель думаетъ получить прибыль, вдругъ падаютъ въ цѣнѣ вслѣдствіе большого наплыва ихъ изъ-за границы и даютъ убытокъ, — другіе, наоборотъ, поднимаются и т. д. Вслѣдствіе неопредѣленности расчетовъ торгово-промышленная жизнь лишается своей солидности: разстроенной валютой въ нее вносится элементъ случайности, спекуляціи. Торговля, особенно международная,

[1]) Цѣнность серебра также колеблется, но только не такъ рѣзко, какъ цѣнность бумажныхъ денегъ, и это паденіе тоже выгодно для экспортеровъ.

обращается въ биржевую игру, въ особенности при тѣхъ рѣзкихъ колебаніяхъ валюты, которыя имѣли мѣсто у насъ. Напр., 16 февраля 1888 г. курсъ опустился до 50 к. золот. (10 р. — полуимпер.). Затѣмъ начинается столь же быстрый подъемъ курса: онъ достигаетъ къ осени 1890 г. 81,83 к. зол. за 1 р. (6 р. 11 к.), а черезъ годъ съ небольшимъ — къ 7 ноября 1891 г. — вновь опускается до 57,80 к. (8 р. 61 к.). Иногда курсъ стремительно мѣнялся, напр., въ 1888 г. онъ поднялся съ 50 к. (6 февр.) до 67 к. (30 сент.), въ 1891 г. упалъ съ 74,74 к. 20 мая до 57,80 въ ноябрѣ. (Брандтъ. «Пром. кризисъ въ Россіи», 1904 г., стр. 38.)

При колеблющемся рублѣ теряетъ свою устойчивость самая таможенная защита. Съ паденіемъ курса денегъ воздвигается для предметовъ ввоза китайская стѣна, съ повышеніемъ же ихъ эта стѣна исчезаетъ — за ввозимые товары приходится уплачивать кредитныхъ рублей то больше, то меньше: повышеніе денегъ удешевляетъ стоимость въ бумажкахъ таможенной ставки при одномъ и томъ же золотомъ уровнѣ цѣнъ.

3) *Изолированность денежнаго рынка.* Разстроенное бумажно-денежное хозяйство создаетъ изолированность денежнаго рынка. Золото постоянно переходитъ туда, гдѣ на него существуетъ спросъ, гдѣ ссудный % выше и гдѣ въ то же время для него безопаснѣе, но въ страны съ бумажными деньгами оно идетъ неохотно. Какъ только въ странѣ вводится принудительный курсъ, такъ притокъ металла туда прекращается, и въ немъ начинаетъ ощущаться недостатокъ. Недостатокъ въ металлѣ постепенно усиливается еще тѣмъ, что «дурная» валюта вытѣсняетъ «хорошія» деньги, драгоцѣнный металлъ для страны становится слишкомъ дорогимъ, цѣнность его искусственно приравнивается къ цѣнности кредитныхъ билетовъ, и населеніе перестаетъ имъ пользоваться. Это обстоятельство побуждаетъ золото уходить изъ страны туда, гдѣ за него даютъ полную цѣну (такое вытѣсненіе хорошихъ денегъ дурными носитъ названіе закона Грешема). Никакія правительственныя запрещенія не могутъ, конечно, остановить этотъ процессъ: монета — какъ голуби, которыхъ наивный крестьянинъ хотѣлъ удержать, построивъ заборъ вокругъ своей земли; но птицы перелетѣли черезъ заборъ [1]). Въ странахъ съ бумажнымъ обращеніемъ учетный процентъ часто даже стоитъ выше, чѣмъ въ странахъ съ металлической валютой, и все-таки иностранные капиталы туда не идутъ, такъ какъ владѣлецъ капитала не знаетъ, что онъ получитъ черезъ годъ-два вмѣсто своего принесеннаго въ страну золотого рубля, и, быть-можетъ, паденіе курса поглотитъ не только его прибыль отъ помѣщенія капитала, но даже и часть самого капитала. Такая перспектива парализуетъ приливъ иностранныхъ капиталовъ въ страны съ разстроенной денежной единицей, а если принять во вниманіе то значеніе для промышленнаго развитія страны, которое оказываютъ иностранные капиталы, внося новые техническіе пріемы и тѣмъ улучшая производство, развивая предпріимчивость, увеличивая спросъ на трудъ и понижая цѣны на товары, — то становится ясно, какой тормазъ въ этомъ отношеніи представляетъ собой разстроенная валюта, препятствующая приходу иностранныхъ капиталовъ.

Усиленный приливъ иностранныхъ капиталовъ въ Россію тѣсно связанъ съ реформой денежнаго обращенія 1895 г. Прежде, до возстановленія устойчивой валюты, къ намъ шли только капиталы, привыкшіе къ риску; теперь же каждый, вносящій капиталъ, можетъ быть увѣ-

[1]) *Гурьевъ.* «Реформа ден обр ».

ренъ, что золотой рубль такъ и останется золотымъ рублемъ по переходѣ русской границы, а не превратится въ 70—80 к., какъ было ранѣе. Безъ сомнѣнія, иностранные капиталы затрогиваютъ крупные интересы различныхъ общественныхъ группъ. Такъ, у насъ въ 1898 г. московское купечество ходатайствовало о томъ, чтобы правительство закрыло доступъ иностраннымъ капиталамъ въ Россію, и ходатайство мотивировалось тѣмъ, что Россія расхищается иностранцами, и интересы общаго блага требуютъ положить конецъ этому расхищенію. Тотъ фактъ, что золотое обращеніе и устойчивая валюта открыли къ намъ широко двери иностраннымъ капиталамъ, и является одной изъ причинъ недовольства возстановленіемъ у насъ золотой валюты со стороны нѣкоторыхъ группъ нашего промышленнаго населенія. Трудно провести разграниченіе, интересы какихъ именно группъ здѣсь замѣшаны, можно только сдѣлать общее указаніе: интересы тѣхъ группъ, для которыхъ эти капиталы являются сильными конкурентами.

4) *Дороговизна коммерческаго кредита.* Недостатокъ прилива капиталовъ извнѣ въ странахъ съ бумажной валютой отражается на удорожаніи коммерческаго кредита. Учетный процентъ за ссудный капиталъ тамъ нерѣдко стоитъ гораздо выше, чѣмъ въ странахъ съ золотымъ обращеніемъ, вслѣдствіе того, что бумажная валюта какъ бы отрѣзываетъ страну отъ окружающаго денежнаго металлическаго рынка, со введеніемъ же золотого обращенія капиталы идутъ изъ-за границы безъ боязни, и учетный процентъ понижается. До установленія бумажно-денежнаго обращенія въ Италіи, напр, многіе французскіе и англійскіе капиталисты помѣщали свои деньги въ итальянскихъ векселяхъ, но съ введеніемъ принудительнаго курса они стали бояться за свои капиталы, вслѣдствіе чего вытребовали ихъ обратно, и учетный процентъ въ странѣ поднялся [1]).

Въ моментъ денежнаго кризиса (конецъ 1899 г.), когда учетный процентъ вездѣ въ Западной Европѣ сильно повысился, у насъ, вслѣдствіе введенія золотого обращенія, все-таки учетная норма стояла не выше той, которая существовала и ранѣе до этого момента, какъ то видно изъ слѣдующихъ данныхъ:

	Векселя срокомъ до 3 мѣс.	Векселя срокомъ до 6 мѣс.
Среднее за 1860—1892 гг. .		6,05%
„ 1893 г. . . .	4,54%	5,04 „
„ 1894 „	4,25 „	4,75 „
„ 1895 „	4,82 „	5,32 „
„ 1896 „	4,05 „	5,05 „
„ 1897 „	4,66 „	5,66 „
„ 1898 „	4,77 „	5,77 „
„ 1899 „	5,01 „	6,01 „

Слѣдовательно, установленная введеніемъ золотой валюты связь нашего дисконтнаго рынка съ западно-европейскимъ не повела къ повышенію у насъ дисконта въ такой степени, какъ въ Западной Европѣ, что хотятъ иногда доказать враги реформы. Самое повышеніе учетнаго процента съ $4^1/_2$ до 6% у насъ менѣе рѣзко, чѣмъ въ Англіи (съ 3 до 6%) и въ Германіи (съ 4 до 6%). Наоборотъ, золотое обращеніе должно будетъ скорѣе привести къ пониженію % по мѣрѣ того, какъ все болѣе и болѣе будетъ крѣпнуть довѣріе къ Россіи, и иностранные капиталы, не боясь риска, будутъ итти къ намъ

[1]) *Грунвальдъ.* «Принудительный курсъ и возстановленіе золотого обращенія въ Италіи».

на зовъ повышающагося дисконтнаго процента, какъ только по условіямъ нашей промышленности будетъ ощущаться потребность въ усиленіи денежныхъ средствъ. Повышеніе дисконтнаго процента въ такомъ случаѣ служитъ только показателемъ того, что экономическая жизнь даннаго момента предъявляетъ большія требованія на денежные знаки, и при существованіи золотого обращенія иностранные капиталы не преминутъ предложить свои услуги странѣ, нуждающейся въ нихъ, такъ что повышеніе дисконтнаго $^0/_0$, усиливъ приливъ иностранныхъ капиталовъ, поведетъ тѣмъ самымъ къ пониженію учетнаго $^0/_0$. Чтобы привлечь золото въ страну, нужно только дороже платить за него. Съ 1844 г. по 1888 г. въ Англіи дисконтъ мѣнялся 314 разъ, т.-е. по 8 разъ въ годъ (колеблясь отъ $2^0/_0$ до $10^0/_0$), въ Германіи — 108, во французскомъ банкѣ — 161. (*Миклашевскій.* «Денежный вопросъ», 193.) Другія мѣры въ минуту нужды: сокращеніе сроковъ векселей, сокращеніе максимальныхъ нормъ кредита, разрѣшаемаго кліэнтамъ, взиманіе преміи при выдачѣ металла (франц. банкъ), выпускъ банковыхъ билетовъ мелкихъ купюръ. Золото — «желтая распутница» (Шекспиръ). Нечего удивляться, что подчасъ ее приманиваютъ шампанскимъ, а подчасъ она продаетъ себя за кусокъ чернаго хлѣба; нечего удивляться, что у нея нѣтъ родного крова, что она идетъ ко всякому, кто ее зоветъ, что ее столь же усердно завлекаютъ къ вечеру, сколь старательно выпроваживаютъ къ утру. (*Гурьевъ.* «Реф. ден. обращ.», 652.) Только съ бумажной валютой она ужиться не можетъ и презрительно отвертывается отъ нея.

При золотомъ обращеніи самое передвиженіе капиталовъ изъ одной страны въ другую совершается автоматически. Въ тотъ моментъ, когда въ странѣ учетный $^0/_0$ повышается, и тамъ ощущается, слѣдовательно, недостатокъ въ деньгахъ, — онѣ дорожаютъ, цѣны на товары собственнаго производства понижаются; послѣдствіемъ этого являются сокращеніе ввоза заграничныхъ товаровъ и увеличеніе собственнаго вывоза, за вывозимые же товары платятъ золотомъ, и въ результатѣ начинается приливъ золота въ страну. Наоборотъ, когда ссудный $^0/_0$ понижается,—симптомъ того, что денегъ въ странѣ много,— то цѣны туземныхъ товаровъ повышаются, закупки за границей увеличиваются, вслѣдствіе чего и золото начнетъ отливать изъ страны, перемѣщаться туда, гдѣ ссудный $^0/_0$ выше. Такимъ образомъ, при металлическомъ обращеніи происходитъ постоянный приливъ и отливъ денежныхъ знаковъ, смотря по требованію рынка.

При бумажно-денежной единицѣ капиталы могутъ пойти скорѣе еще на краткосрочное помѣщеніе, чѣмъ на долгосрочное, потому что въ первомъ случаѣ легко можно предвидѣть колебанія курса бумажныхъ денегъ и своевременно извлечь капиталъ, при долгосрочныхъ же помѣщеніяхъ — рискъ слишкомъ великъ, и капиталы идутъ неохотно.

Введеніе золотой валюты замѣтно отразилось на русской торговлѣ и промышленности: послѣдняя, подъ вліяніемъ прилива иностранныхъ капиталовъ, начала быстро развиваться. При бумажной валютѣ всякое торговое предпріятіе до извѣстной степени является спекуляціей на курсъ: торговля и промышленность вслѣдствіе колебанія валюты и, слѣдовательно, колебанія таможенной защиты проникаются спекулятивнымъ характеромъ — *курсъ* колеблется въ ту или другую сторону, и отъ этого зависитъ успѣхъ или неуспѣхъ предпринятаго дѣла. Такъ, напримѣръ, происходило у насъ при бумажномъ обращеніи: промышленныя предпріятія, разсчитанныя на опредѣленный курсъ, при пониженіи его терпѣли большіе убытки и, обратно, при повышеніи получали барыши.

Итакъ, золотая реформа вноситъ устойчивость въ гражданскій оборотъ и вводитъ въ страну иностранные капиталы, которые нерѣдко бываютъ прямо необходимы, когда страна бѣдна своими капиталами.

Заинтересованность общественныхъ группъ въ золотомъ обращеніи.

Бумажная валюта крайне невыгодно отзывается на рабочемъ классѣ вслѣдствіе того, что при пониженіи курса бумажныхъ денегъ цѣны на товары повышаются, заработная же плата остается неподвижной, или во всякомъ случаѣ ростъ ея отстаетъ отъ роста цѣнъ, какъ показываетъ опытъ. Всѣ товары, говорилось въ комиссіи 1888 года для подготовленія къ реформѣ [1]), составляющіе предметы вывозной и ввозной торговли, весьма быстро слѣдуютъ за колебаніями курса. Только рабочій трудъ гораздо медленнѣе пользуется поднятіемъ цѣнъ, потребности же жизни растутъ, и положеніе рабочаго дѣлается плачевнымъ. Поэтому рабочій классъ стоитъ за золотое обращеніе. Но не только рабочіе въ техническомъ смыслѣ слова терпятъ отъ разстроенной монетной системы — нужно сказать вообще, что лица, живущія опредѣленнымъ жалованьемъ, отъ пониженія курса несутъ большія потери. Напримѣръ, у насъ въ судебномъ вѣдомствѣ при введеніи судебныхъ уставовъ были установлены высокіе оклады, когда же кредитный рубль упалъ до 60 к., и цѣны на товары поднялись, то эти же оклады оказались очень недостаточными, что и вызвало представленіе министра юстиціи въ Государственный Совѣтъ объ ихъ увеличеніи.

Многія группы коммерсантовъ и промышленниковъ, которые ведутъ солидно свои предпріятія, стоятъ за золото, а въ Германіи, Англіи съ цѣлью защиты интересовъ, связанныхъ съ золотымъ обращеніемъ, среди торгово-промышленныхъ сферъ образуются цѣлыя лиги. Въ странахъ, гдѣ промышленныя сферы разсчитываютъ на таможенный тарифъ, на скидки желѣзнодорожныхъ фрахтовъ, привыкли болѣе къ спекулятивному веденію дѣла, тамъ, конечно, и самое отношеніе промышленныхъ сферъ къ золотому обращенію принимаетъ иной характеръ. Но, какъ сказано, многочисленныя группы выступаютъ противъ золотой валюты. Сюда нужно отнести землевладѣльцевъ-экспортеровъ особенно потому, что имъ приходится конкурировать съ странами, имѣющими серебряную валюту, которая такъ же, какъ и кредитная, создаетъ премію на вывозъ. Нашей реформой сильно затрогиваются интересы этой категоріи, и государственное казначейство, какъ уже упоминалось, иногда старалось даже уронить курсъ кредитнаго рубля, чтобы дать премію экспортерамъ.

За послѣднее время передъ реформой у насъ развилась сильная спекуляція на кредитный рубль со стороны нѣкоторыхъ банкирскихъ конторъ. Съ проведеніемъ реформы цѣлая группа спекулянтовъ лишилась очень прибыльнаго объекта спекуляціи и огромныхъ дивидендовъ. Спекуляція производилась въ столь большихъ размѣрахъ, что въ 1893 г. былъ изданъ мин. фин. циркуляръ, запрещающій спекулировать на рубль подъ угрозой судебнаго преслѣдованія. Вотъ причина нападокъ на золотое обращеніе.

Если землевладѣльцамъ-экспортерамъ выгодна разстроенная кредитная система, то существуетъ также группа землевладѣльцевъ, — и

[1]) *Гурьевъ.* «Реформа ден. обращенія», 1896 г.

это можно прослѣдить на литературѣ [1], — которая относится благосклонно къ золотой валютѣ вслѣдствіе того, что она влечетъ за собой иностранные капиталы. Для этой группы иностранные капиталы приносятъ нѣкоторыя выгоды, такъ какъ ихъ притокъ увеличиваетъ потребленіе хлѣба и другихъ продуктовъ сельскаго хозяйства, понижаетъ цѣны на земледѣльческія орудія, повышаетъ спросъ на землю подъ фабрики, заводы и даетъ толчокъ къ разработкѣ рудныхъ залежей и пр. Паденіе цѣнъ на товары за послѣднее время является большой соціальной опасностью, причиной недовольства, революціонизирующаго умы (Фоксуэль): аграріи желаютъ раздѣлаться съ долгами дешевымъ металломъ и бросаются въ объятія биметаллизма, недовольные рабочіе [2] склоняются къ соціализму, предприниматели подъ вліяніемъ низкихъ цѣнъ обращаются къ протекціонизму.

При оцѣнкѣ нападокъ на реформу денежнаго обращенія у насъ нужно имѣть въ виду введеніе винной монополіи. Масса лицъ, которыя занимались продажей спиртныхъ напитковъ, имѣли винные склады, заводы и монополизировали въ этомъ отношеніи цѣлыя губерніи, конечно, потерпѣли большой имущественный ущербъ отъ введенія правительственной монополіи, и это надо принять во вниманіе при анализѣ тѣхъ жалобъ и нападокъ, которыя вызываетъ противъ себя у насъ винная монополія [3]. Постройка желѣзныхъ дорогъ въ Англіи тоже въ свое время породила сильный протестъ: распространялись слухи, что люди задохнутся отъ дыма локомотивовъ, весь скотъ перемретъ и пр.; возникла даже цѣлая лига, издававшая журналъ, спеціально направленный противъ проведенія желѣзныхъ дорогъ. Казалось бы, что такой фактъ можно считать суевѣріемъ, въ дѣйствительности же здѣсь говорили интересы тѣхъ общественныхъ группъ, для которыхъ было важно сохранить прежнія шоссейныя дороги и каналы: содержатели отелей, станцій, трактирщики и т. д. — всѣ эти лица съ проведеніемъ новыхъ путей лишались средствъ существованія, и естественно, что на этой почвѣ возникъ протестъ [4].

Вліяніе бумажной валюты на бюджетъ.

Бумажная валюта очень невыгодно отражается и на всемъ государственномъ бюджетѣ. Дѣло въ томъ, что странамъ, бѣднымъ капиталами, приходится заключать займы въ металлической валютѣ и оплачивать ихъ золотомъ, а получать доходы отъ налоговъ, пошлинъ и т. д. кредитными билетами или серебромъ. Чтобы добыть необходимыя средства для уплаты по заграничнымъ займамъ, государства нерѣдко вынуждаются создавать золотыя доходныя статьи: такъ, у насъ таможенныя пошлины съ 1877 г. должны были уплачиваться золотомъ. Этимъ способомъ съ плечъ государственнаго хозяйства финансовое бремя по пріобрѣтенію золота для оплаты займовъ переносится на частныя хозяйства, которымъ приходится пріобрѣтать для государственнаго казначейства особыя платежныя средства по колеблющимся цѣ-

---

[1] «Англо-русскій вѣстникъ торговли», изд. при Моск. Общ. Сельск. хозяйст.

[2] Напр, ланкаширскіе рабочіе (хлопчато-бум) стоятъ за серебряную валюту, такъ какъ при ней индійскія хлопчато-бумажныя фабрики пользуются какъ бы вывозной преміей, что оказываетъ угнетающее дѣйствіе на англійскую хлопчатобумажную промышленность, и для нихъ паденіе серебра, усиливающее экспортную премію для индійскихъ предпринимателей, невыгодно: они желали бы и въ Англіи видѣть серебряную валюту, но для цѣлаго класса рабочихъ выгоднѣе золотая валюта, какъ объяснено уже ранѣе.

[3] См «Винная монополія» въ моихъ «Очеркахъ».

[4] См мой «Подоходный налогъ въ Англіи», 1898 г.

намъ (Гурьевъ). Кромѣ того, постоянно колеблющаяся денежная единица затрудняетъ бюджетные расчеты: смѣта, составленная при одномъ курсѣ рубля, часто съ паденіемъ курса должна нарушаться, разсчитанныя раньше ассигновки должны увеличиваться, и предполагаемое равновѣсіе государственной росписи можетъ обратиться въ дефицитъ. Подъ вліяніемъ факта задолженности въ настоящее время государства, одно за другимъ, переходятъ къ золотому обращенію, при этомъ серебряную валюту, тоже колеблющуюся, какъ и бумажная, только въ менѣе рѣзкихъ формахъ, обходятъ. Развивающаяся экономическая жизнь требуетъ устойчивой валюты, и увеличеніе за послѣднее время добычи золота, достигшей огромныхъ размѣровъ, способствуетъ этому переходу къ золотому обращенію. Помимо Россіи, недавно также перешла къ золотой единицѣ Японія, въ настоящее время возстановляется золотое обращеніе въ Австріи, Индіи [1]). Этимъ огромнымъ запросомъ золота на возстановленіе валюты въ разныхъ странахъ и объясняется денежный кризисъ 1899 г. на міровомъ рынкѣ, который такъ много заставлялъ говорить о себѣ.

Общая во всемъ мірѣ добыча золота въ 1907 году 620.000 килогр., стоимостью свыше 2.100 милліоновъ франковъ. Все добытое золото за послѣднее десятилѣтіе (1897 — 1907) оцѣнивается приблизительно въ 17 милліардовъ франковъ, противъ 8,4 милліардовъ за предыдущее столѣтіе.

Исторія бумажныхъ денегъ въ Россіи.

Коснемся теперь въ самыхъ общихъ чертахъ исторіи бумажныхъ денегъ въ Россіи.

Мысль о выпускѣ бумажныхъ денегъ возникла еще при императрицѣ Елисаветѣ, но впервые она получила осуществленіе лишь при Екатеринѣ II. Екатерина II приказала открыть два «ассигнаціонныхъ» банка — въ Петербургѣ и Москвѣ — для выпуска «ассигнацій» съ той цѣлью, чтобы «облегчить хожденіе мѣдныхъ денегъ». Первое время выпуски производились очень умѣренно, ассигнаціи размѣнивались и ходили вслѣдствіе большого спроса даже съ преміей на $^1/_4$ — $^1/_2\%$ выше мѣди, т-е. въ размѣрѣ стоимости ея перевозки. Ассигнаціи имѣли тогда характеръ мѣдныхъ банкнотъ.

Но успѣхъ первыхъ выпусковъ очень соблазнилъ правительство, и такъ какъ эмиссіонная операція находилась внѣ контроля, всецѣло въ рукахъ казны, то государство стало выпускать ассигнаціи не только въ качествѣ орудій обращенія, какъ первоначально предполагалось, но и для удовлетворенія своихъ текущихъ потребностей, т.-е. усвоило на нихъ взглядъ, какъ на легкое и удобное средство для покрытія дефицитовъ [2]) Стали усиленно печатать ассигнаціи, въ результатѣ чего сначала исчезъ лажъ, затѣмъ, параллельно съ дальнѣйшими выпусками, ассигнаціи начали падать въ цѣнѣ, наконецъ, былъ прекращенъ размѣнъ въ 1777 г., и цѣна ассигнацій упала до 97 коп. Но на этомъ скользкомъ пути правительство уже не могло остановиться: легкость полученія денегъ была заманчива, и печатный станокъ работалъ день и ночь. Пробовали вводить предѣльность выпусковъ, но это

---

[1]) См карту (правда, теперь уже устарѣвшую) распространенія золотой, серебряной и бумажной валютъ у *A. Scobel.* «Handelsatlas zur Verkehrs-und Wirtschaftsgeographie», Leipz., 1902. О производствѣ золота труды *Soetbeer'a* «Graph. Darstell. in Bezug auf die Silberfrage», Berl., 1886 и «Tabellen zur Wahrungs-Statistik verfasst im Fin. Minist.», Wien, 1903 г.

[2]) *Судейкинъ.* «Гос банкъ», 1891 г

не привело ни къ какимъ положительнымъ результатамъ: въ 1795 г. было выпущено на 150 мил. ассигнацій, а къ 1800 г. выпуски достигли 213 мил. руб. Отечественная война еще увеличила количество ассигнацій, и къ 1817 г. ихъ было въ обращеніи на 836 мил. руб., а курсъ ихъ упалъ до 25—26 металл. коп.

Еще въ 1810 г. департаментъ экономіи Государственнаго Совѣта рѣшилъ пріостановить выпускъ ассигнацій, поднять ихъ курсъ, постепенно накопить металлъ и снова, такимъ образомъ, возстановить металлическое обращеніе въ странѣ. Для этой цѣли предполагалось продать часть государственныхъ имуществъ. Уже былъ изданъ манифестъ, чтобы не выпускать вновь ассигнацій, но подоспѣвшая война заставила выпустить сначала на 45 мил., а затѣмъ еще 250 мил.; кромѣ того, была сильно развита поддѣлка ассигнацій, и самъ Наполеонъ наводнялъ нашу страну фальшивыми бумажками въ большомъ количествѣ.

Въ 1817—1818 гг., въ министерство Гурьева, вновь было приступлено къ сокращенію количества ассигнацій, для чего были заключены два займа въ ассигнаціяхъ и на металлическіе рубли, а въ 1820—1822 гг. еще сдѣланы два металлическихъ займа; часть денегъ отъ этихъ займовъ пошла на уничтоженіе ассигнацій, но и послѣ этого въ обращеніи ихъ оставалось все-таки до 595 милліоновъ. Въ 1839 г., съ цѣлью возстановленія металлической валюты, была произведена девальвація по курсу 3 руб. 50 ассигнацій за серебряный рубль, съ обмѣномъ ассигнацій на кредитные билеты, размѣнные на звонкую монету, — такимъ образомъ, монетной единицей объявленъ серебряный рубль [1]). Въ 1840 г. была открыта депозитная касса для пріема золотой и серебряной монетъ: депозитные билеты, выдаваемые банкомъ вмѣсто металла, должны были пріучить населеніе къ кредитнымъ знакамъ, ходившимъ какъ золото и серебро (Ходскій), и въ то же время способствовать накопленію металла въ банкѣ. Въ 1843 году и произошелъ обмѣнъ ассигнацій на кредитные билеты — за 596 мил. руб. ассигнаціями было выдано 170 мил. руб. кредитными или серебромъ.

Для обезпеченія размѣна вначалѣ былъ образованъ металлическій фондъ въ $70^1/_2$ мил. руб., и размѣнъ первое время шелъ безпрепятственно. Но эмиссіонная операція попрежнему осталась въ рукахъ казны, въ государственномъ же бюджетѣ тогда были постоянные дефициты, кромѣ того, Крымская война потребовала средствъ — и печатный станокъ опять заработалъ, какъ при Екатеринѣ, и прежнія «ассигнаціи» замѣнились безмѣрными выпусками «кредитныхъ билетовъ». Въ 1854 г. ихъ было выпущено на 509 мил. руб., въ 1857 г. на 735 мил. при размѣнномъ фондѣ въ $141^1/_2$ мил. Въ 1858 г. размѣнъ прекращается: курсъ падаетъ сначала до 91—93 коп., а затѣмъ до 80—85 [2]). Въ Турецкую войну, въ 70-хъ годахъ, правительство еще

---

[1]) Монетной единицей у насъ былъ объявленъ серебряный рубль еще съ 1810 г. (ниже)

[2]) Высоч. одобреннымъ 16 мая 1858 г. заключеніемъ комитета финансовъ размѣнъ былъ de facto пріостановленъ (хотя и безъ опубликованія объ этомъ въ законодательномъ порядкѣ) и производился только въ исключительныхъ («особо-необходимыхъ») случаяхъ по распоряженію министра финансовъ. Любопытнѣе всего, что въ число этихъ «особо-необходимыхъ случаевъ» были включены заграничныя поѣздки, которыя въ царствованіе императора Николая Павловича были стѣснены 500-рублевымъ паспортнымъ сборомъ, а съ конца 1855 г. стали поощряться выдачей на каждое лицо, занесенное въ заграничный паспортъ, по 60 полуимперіаловъ въ обмѣнъ на кред. билеты. Лицамъ, ѣдущимъ за границу, производился размѣнъ кред. билетовъ на золото даже въ то время, когда онъ былъ совершенно прекращенъ, хотя этотъ размѣнъ приказомъ министра финансовъ отъ 18 мая 1859 г. былъ ограниченъ 60 полуимперіалами на каждый заграничный паспортъ (а не на каждое лицо, записанное въ па-

болѣе воспользовалось интимною связью Государственнаго банка съ государственнымъ казначействомъ: появились новыя деньги подъ названіемъ «кредитные билеты временного выпуска» на сумму 467,8 мил. руб., и въ результатѣ курсъ спустился съ 85 коп. до 60; эти выпуски питали Турецкую кампанію Госуд. казначейству, по Высоч. повелѣнію 25 окт. 1876 г., разрѣшено было покрывать чрезвычайные расходы военнаго времени «позаимствованіями» изъ Госуд. банка, а послѣднему предоставлено было ради этого выпускать кредитные билеты такъ наз. «временного выпуска», которые и составили къ 1 января 1879 г. сумму въ 467,8 мил. руб. Эти выпуски были зачислены со стороны госуд. казначейства долгомъ Госуд. банку и окончательно погашены лишь въ 1900 г. (!). Здѣсь я не упоминаю о попыткѣ въ 1862 г. установить размѣнъ, но эта операція не удалась и продолжалась всего нѣсколько мѣсяцевъ.

Въ 1880 году число кредитныхъ билетовъ въ обращеніи дошло до 716,5 мил. руб. при размѣнномъ фондѣ въ 171,5 мил, а временно выпущенные въ Турецкую войну билеты рѣшено было изъять путемъ погашенія по 50 мил. руб. въ годъ, начиная съ 1881 г. въ теченіе 8 лѣтъ; но окончательно этотъ долгъ былъ погашенъ только въ 1897 г. [1]). Въ 1887 г. сумма постоянныхъ выпусковъ кредитныхъ билетовъ возросла до 780 мил. руб., металлическій фондъ равнялся 211 мил. руб., количество временно выпущенныхъ билетовъ уменьшилось до 266,3 мил. рублей, и къ началу реформы кредитныхъ билетовъ оставалось въ размѣрѣ 1.121 мил. [2]).

Исторія денежной реформы въ Россіи.

Чтобы исправить нашу денежную систему, первоначально былъ проектъ поднять кредитный рубль до паритета, т.-е. уравнять цѣнность кредитнаго рубля съ цѣнностью золотого [3]) посредствомъ под-

спортъ, какъ практиковалось раньше) De facto для лицъ, пользовавшихся протекціей, размѣнъ производился, конечно, и въ значительно большемъ размѣрѣ. Такимъ образомъ была установлена нѣкоторая премія для желающихъ отправиться въ заграничное путешествіе, а это, въ связи съ отмѣной прежнихъ паспортныхъ стѣсненій и налоговъ и съ подвигавшейся быстро постройкой Спб.-Варшавской жел. дороги, привело къ огромному увеличенію числа лицъ, выѣхавшихъ за границу Въ 1856 г. число это не превышало 17.542 чел., въ 1857 г. оно дошло уже до 32 043 чел, въ 1858 г. до 69.483 чел, въ 1859 г. до 110.582 и въ 1860 г. до 275 582 чел., расходы которыхъ не могли выгодно отразиться на нашемъ платежномъ балансѣ, а съ тѣмъ вмѣстѣ и на вексельныхъ курсахъ (*Мигулинъ*. «Наша банковая политика», стр. 108—109).

[1]) Абаза сравнивалъ кредитные билеты, выпущенные въ обращеніе, съ виномъ, влитымъ въ воду. ихъ такъ же трудно извлечь изъ обращенія, какъ вино изъ воды.

[2]) Въ заключеніе интересно отмѣтить своеобразныя теоріи бумажныхъ денегъ Посошкова и Карамзина. Иноземцы, — пишетъ Посошковъ, — «въ своихъ иноземскихъ деньгахъ сличаютъ цѣну по положенному въ нихъ матеріалу, а не по власти королевской: они паче почитаютъ серебро и мѣдь .. Мы не иноземцы, не мѣди цѣну исчисляемъ, но имя царя своего величаемъ. У насъ толь сильно Его Пресвѣтлаго Величества слово, ащебъ повелѣлъ на мѣдной золотниковой цатѣ положить рублевое начертаніе, то бъ она за рубль въ торгахъ ходить стала во вѣки вѣковъ неизмѣнно». Какъ это противорѣчитъ фактамъ, видно изъ того, что при выпускѣ мѣдныхъ денегъ въ XVII ст лажъ на серебро въ 1663 г. достигъ 1.400%, и крестьяне, — говоритъ Котошихинъ, — увидѣвъ, какія въ одну пору худыя дѣланы деньги.. не почали въ города возить сѣно и дровъ и съѣстныхъ припасовъ, и почала быть отъ тѣхъ денегъ скудость большая на всякіе товары... (*Бржескій*. «Госуд долги Россіи», 27).

А вотъ теорія Карамзина: «Если бъ государь далъ намъ клейменыя щепки и велѣлъ ходить имъ вмѣсто рублей, нашедши способъ предохранять насъ отъ фальшивыхъ монетъ деревянныхъ, то мы взяли бы и щепки».

[3]) Мы далѣе пояснимъ, почему — золотого, а не серебрянаго рубля.

нятія торговыхъ и промышленныхъ оборотовъ, которые бы предъявили большій спросъ на деньги. Въ 1877 году министръ финансовъ Рейтернъ внесъ въ комитетъ финансовъ представленіе ввести на ряду съ дурнымъ обращеніемъ хорошее, т.-е. разрѣшить заключеніе сдѣлокъ на звонкую монету. Главная цѣль этого проекта состояла въ томъ, чтобы привлечь иностранные капиталы и поднять промышленность, послѣдняя же дала бы работу бумажнымъ деньгамъ, отчего курсъ ихъ поднялся бы. Въ то же время, параллельно съ этимъ, предполагалось накопить металлическій фондъ. Но начавшаяся Турецкая война разстроила проектируемыя мѣры: послѣдовали выпуски кредитныхъ билетовъ на военные расходы, и о накопленіи металлическаго запаса нечего было и думать. Путь медленнаго доведенія бумажнаго рубля до паритета былъ бы слишкомъ продолжителенъ: нужно было ждать долгіе годы пока разовьются торговля и промышленность, благодаря спросу которыхъ на денежные знаки поднимется цѣнность кредитнаго рубля до золотого.

Послѣдующее министерство Бунге (1881—1887 гг.) предполагало слѣдовать той же программѣ: довести бумажный рубль до паритета и постепенно уменьшать количество кредитныхъ рублей въ обращеніи. Уменьшеніе бумажныхъ денегъ было предположено восполнить металлическими, для чего Бунге считалъ необходимымъ: 1) разрѣшить совершеніе сдѣлокъ на монету съ тѣмъ, чтобы пріемъ ея по курсу былъ обязателенъ, и 2) разрѣшить употребленіе монеты съ лажемъ въ платежахъ какъ казенныхъ, такъ и частныхъ. Это ввело бы въ обращеніе звонкую монету, пріучило бы населеніе къ ней и создало бы регуляторъ, уменьшающій колебанія вексельнаго курса. Но Государственный Совѣтъ, соглашаясь въ принципѣ съ министромъ, не далъ движенія его проекту, считая болѣе важнымъ прежде, чѣмъ разрѣшить сдѣлки на металлъ, изъять изъ обращенія излишнее количество кредитныхъ рублей, чего не было сдѣлано. Бунге также обращалъ серьезное вниманіе на то, чтобы накопить металлическій фондъ.

Вышнеградскій, смѣнившій Бунге, отрицательно отнесся къ поднятію цѣнности рубля до паритета. По его мнѣнію, такое повышеніе курса было бы невыгодно для нашей отпускной торговли: усилится-де ввозъ и сократится вывозъ, а послѣ продолжительнаго періода приноровленія цѣнъ всѣхъ предметовъ къ пониженной цѣнности кредитнаго рубля повышеніе курса послѣдняго произведетъ перемѣщеніе богатствъ изъ однѣхъ рукъ въ другія; вообще эта мѣра, по мнѣнію Вышнеградскаго и комитета финансовъ, не могла бы быть осуществлена безъ глубокаго потрясенія всего экономическаго строя [1]). Поэтому Вышнеградскій избралъ способомъ возстановленія валюты *девальвацію*, т.-е. необходимость признать упавшій курсъ кредитнаго рубля за фактъ и возстановить размѣнъ, основываясь на данномъ, но прочно фиксированномъ курсѣ рубля. Онъ продолжалъ накоплять золотые запасы, поднимая таможенныя ставки и тѣмъ сжимая привозъ къ намъ товаровъ. При немъ принимались суровыя мѣры взысканія сборовъ съ крестьянъ, что заставляло ихъ продавать хлѣбъ по низкимъ цѣнамъ осенью, и хлѣбъ, такимъ образомъ, какъ бы искусственно выталкивался за границу. «Сами не доѣдимъ, а вывеземъ» — говорилъ И. А. Вышнеградскій въ голодный годъ (*Шванебахъ.* «Денежная реформа и народное благосостояніе»). Но привести въ исполненіе своихъ плановъ ему не пришлось.

---

[1]) *Кашкаровъ.* «Денежное обращеніе въ Россіи», 1898 г.

Такъ обстояло дѣло до министра финансовъ С. Ю. Витте (1892 г.), который дѣятельно принялся за реформу, держась принципа девальваціи. Со вступленіемъ Витте предпринимается рядъ мѣръ для 1) упроченія (фиксаціи) курса рубля, 2) накопленія золотого запаса и 3) обузданія спекуляціи съ русскимъ рублемъ на иностранныхъ биржахъ.

Биржевая игра на русскій рубль была особенно сильно развита на берлинской биржѣ и тяжело отзывалась на курсѣ. Съ цѣлью парализовать эту зависимость курса отъ иностранной спекуляціи была введена таможенная пошлина на вывозимые за границу кредитные билеты, въ размѣрѣ 1 копейки съ каждыхъ переходящихъ русскую границу 100 рублей. Эта мѣра имѣла не фискальное, а исключительно статистическое значеніе — привести въ извѣстность, какими средствами располагала спекуляція; опредѣленный максимумъ (3.000 руб) освобождался отъ пошлины, а за утайку билетовъ взимался крупный штрафъ— въ 25% съ утаенной суммы.

Спекуляція на нашъ рубль сильно разыгралась въ Берлинѣ въ 1894 году, но скоро спекулянты были прижаты къ стѣнѣ. Они играли на пониженіе рубля, но Министерство Финансовъ черезъ своихъ агентовъ закупило за границей на сроки нашихъ рублей на 30 милліоновъ и, когда пришло время поставки, потребовало ихъ: на биржѣ рублей не оказалось, спекулянты очутились въ весьма плачевномъ положеніи, и только по усиленной просьбѣ имъ было отпущено кредитныхъ билетовъ на 25 милліоновъ рублей, по курсу 234 марки за 100 рублей. Это подняло бурю въ берлинской печати противъ нашего Министерства Финансовъ.

Для борьбы со спекуляціей внутри страны былъ изданъ циркуляръ, запрещавшій банкирскимъ, торговымъ домамъ и другимъ учрежденіямъ коммерческаго кредита принимать хотя бы косвенное участіе въ сильно распространенной тогда игрѣ на курсъ кредитнаго рубля [1]). Министръ финансовъ призналъ нужнымъ установить также въ законодательномъ порядкѣ мѣры преслѣдованія за сдѣлки по покупкѣ и продажѣ на срокъ золотой валюты, совершаемыя исключительно съ цѣлью полученія разницы между курсомъ валюты, условленнымъ сторонами, и дѣйствительнымъ на какой-либо назначенный ими срокъ. Въ случаѣ подозрѣнія въ совершеніи такого рода сдѣлокъ министръ могъ требовать свѣдѣній отъ банкирскихъ домовъ, а для контроля — осмотра книгъ и дѣлопроизводства; ему принадлежало право возбуждать судебное преслѣдованіе противъ виновныхъ, даже удалять директора и членовъ правленія и взыскивать въ видѣ штрафа 5—10% съ суммы сдѣлки. Кромѣ того былъ усиленъ надзоръ за биржами (Кашкаровъ, стр. 201). Циркуляромъ 8 іюня 1893 года было постановлено, что производство на биржахъ операцій съ фондами, векселями и валютой безъ посредства маклеровъ дозволяется только владѣльцамъ или представителямъ дѣйствующихъ *въ Россіи* торговыхъ, промышленныхъ или банкирскихъ предпріятій. До этого постановленія право посѣщать биржу принадлежало всякому лицу, уплатившему торговыя пошлины, и нерѣдко случалось, что лица, не имѣющія собственныхъ предпріятій, выбирали гильдейскія свидѣтельства только для того, чтобы участвовать въ биржевой игрѣ. Общій характеръ мѣръ направленъ былъ къ тому, чтобы поставить спекуляцію въ извѣстныя рамки, фиксировать курсъ рубля и, слѣдовательно, найти тотъ размѣръ, по которому можно было бы девальвировать нашъ рубль.

---

[1]) Политическія условія играли крупную роль въ пониженіи курса нашего рубля (23—24).

Спокойное политическое положеніе, благопріятные бюджетные результаты, накопленіе путемъ займовъ значительнаго золотого запаса [1]), устойчивость курса — помогли совершить девальвацію.

Въ началѣ 1895 г. былъ утвержденъ внесенный министромъ финансовъ въ комитетъ финансовъ проектъ о разрѣшеніи сдѣлокъ на золотую монету. Государственный Совѣтъ, на одобреніе котораго былъ представленъ этотъ проектъ, постановилъ: 1) Всякія дозволенныя закономъ письменныя сдѣлки могутъ быть заключаемы на россійскую золотую монету. 2) По такимъ сдѣлкамъ уплата производится или золотой монетой или кредитными билетами по курсу на золото въ день дѣйствительнаго платежа, а въ случаѣ спора о курсѣ — по послѣднему среднему курсу сдѣлокъ С.-Петербургской биржи. Кромѣ того было разрѣшено принимать въ казну по платежамъ депозитныя квитанціи, выданныя Госуд. банкомъ взамѣнъ внесеннаго въ него золота [2]).

Далѣе Госуд. банку предоставлялось право покупать и продавать золотую монету по курсу и выдавать кредиторамъ казны, съ ихъ согласія, золото. Такимъ образомъ была создана факультативная другая система денежнаго обращенія. Разрѣшая сдѣлки на золото и вводя послѣднее въ обращеніе, Мин. Фин. шло опытнымъ путемъ, производило опытъ: что будетъ съ золотомъ въ Россіи? Такимъ же путемъ осторожно шло оно и въ вопросѣ о введеніи винной монополіи, снятіи круговой поруки.

Въ 1897 г. произошло полное упроченіе золотой валюты: еще въ декабрѣ 1895 г. курсъ былъ опредѣленъ въ 7 руб. 50 коп. за полуимперіалъ новаго чекана, въ 1896 г. онъ былъ закрѣпленъ по 31 дек. 1897 г., а затѣмъ этотъ курсъ, т.-е. 1 руб. кред. $= 66^2/_3$ руб. зол., былъ принятъ и для размѣна.

Итакъ, было рѣшено девальвировать бумаж. рубль на золото, и этотъ путь девальваціи при долговременномъ и сильномъ паденіи рубля былъ самый удобный для исправленія денежнаго обращенія у насъ. Но одно время поднимался вопросъ юридическаго свойства: не имѣетъ ли государство права произвести девальвацію кредитнаго рубля не въ золотѣ, а въ серебрѣ? Съ точки зрѣнія формальнаго права размѣнъ могъ быть произведенъ и на серебро: у насъ по закону 1810 г. монетной единицей былъ объявленъ серебряный рубль [3]), затѣмъ въ обращеніи было серебро и золото, и на кредитныхъ билетахъ писалось, что предъявитель билета имѣетъ право размѣнять его въ банкѣ на золото или серебро. Но возникло недоумѣніе, какъ понимать это право: предъявитель могъ требовать золота или серебра по

---

[1]) А также вслѣдствіе высокаго протективнаго тарифа, одной изъ цѣлей введенія котораго было накопленіе у насъ золотыхъ запасовъ (уплата таможенныхъ пошлинъ у насъ совершалась въ золотѣ съ 1877 г.). Совершалась и просто покупка золота за счетъ казны. Ради накопленія золота создавались также пониженные жел.-дорожные вывозные тарифы.

[2]) Депозит. квитанціи на золото введены были въ 1876 г. въ С.-Петербургѣ и 11 отдѣленіяхъ («Исторія Мин. Фин.», юбилейн. изд, т. II, стр. 411)

[3]) Въ 1893 г. этотъ металлъ настолько упалъ въ своей цѣнности, что даже были прекращены выпуски серебряныхъ руб. и пріемъ на монетный дворъ отъ частныхъ лицъ серебра для перечеканки въ новую монету, а также запрещенъ ввозъ въ Россію всякой иностранной серебряной монеты, за исключеніемъ китайскихъ ямбовъ. Съ 1893 г. серебряные рубли для пріема въ уплату таможенныхъ сборовъ назначались по цѣнамъ болѣе низкимъ, чѣмъ рубли кредитные, именно въ 1893 г. по 55 коп. противъ 60, въ 1894 — 1895 гг. по 50, затѣмъ даже по 45 противъ 60. Явленіе это было ненормально, такъ какъ по закону серебряная монета приравнивалась къ кредитнымъ билетамъ.

Ни въ какіе казенные платежи золотая монета вовсе не допускалась съ 1818 по 1833 г, она принималась на храненіе какъ посуда, въ $^0/_0$ же вклады ея не принимали.

своему желанію, или же банкъ, кредитное учрежденіе должно опредѣлять выборъ монеты? Для разрѣшенія этого спорнаго вопроса при Мин. Финансовъ была образована комиссія, въ которую вошли и нѣкоторые профессора С.-Петербургскаго университета. Въ комиссіи голоса раздѣлились: одни настаивали на томъ, что право выбора монеты принадлежитъ Государственному банку, другіе, наоборотъ, — предъявителю билетовъ.

Съ фактической девальваціей въ золотѣ устранился вопросъ о справедливости размѣна на серебро. Раньше серебро по своей цѣнности стояло выше кредитныхъ билетовъ, потомъ серебряный рубль упалъ и кредитный сталъ выше [1]), слѣдовательно, если бы государство девальвировало на серебро, — а съ точки зрѣнія формальнаго права это представлялось возможнымъ, — то оно получило бы значительныя выгоды, но государство расплатилось золотомъ и тѣмъ лишило себя этихъ выгодъ.

Размѣнъ на серебро принесъ бы большія выгоды обремененнымъ ипотечной задолженностью землевладѣльцамъ и всѣмъ лицамъ, имѣющимъ долги, такъ какъ кредитный рубль стоялъ выше, чѣмъ серебро [2]).

---

[1]) Приводимъ наше законодательство о валютѣ:

1) Главною, непремѣняемою и законною мѣрою (монетною единицею) всѣхъ монетъ, обращающихся въ государствѣ, установляется серебряный рубль въ 4 золотника 21 долю чистаго серебра (манифесты 20 іюня 1810 г., ч. I, § 1; 1 іюля 1839 г., ст. 1, 1 іюня 1843 г.).

2) Всѣ счеты, условія и сдѣлки между казной и частными лицами, а также и частныхъ лицъ между собой, должны совершаться единственно на серебряную монету (манифестъ 1839 г., стт. 6, 7 и 9).

3) Ст. 6 манифеста 1839 г заключаетъ запрещеніе маклерамъ и нотаріусамъ совершать и свидѣтельствовать сдѣлки иначе, какъ на серебро, заключенныя. (Въ 1895 году отдѣльнымъ законодательнымъ актомъ *разрѣшены* сдѣлки на золотую монету).

4) Кредитнымъ билетамъ присвояется хожденіе во всей имперіи наравнѣ съ серебряною монетой (манифестъ 1841 г., ст. 4, подтвержденная манифестомъ 1843 года).

5) Золотой монетѣ предоставляется свободное обращеніе по ея сравнительному достоинству къ настоящему серебряному рублю (манифестъ 1810 года, часть I, § 2).

6) Ст. 11 манифеста 1843 года просто предоставляетъ приносителю кредитныхъ билетовъ право обмѣна таковыхъ на звонкую монету въ Петербургѣ, *по его желанію*, безъ ограниченія суммы, а въ Москвѣ съ ограниченіемъ суммы до 3.000 руб. въ однѣ руки (цитир. по книгѣ *Бутми.* «Къ вопросу о денежной реформѣ». Краткій сборникъ законовъ, опредѣляющихъ денежную систему въ Россіи, Одесса, 1897 г.).

[2]) Если бы государство нашло нужнымъ произвести редукцію частныхъ долговъ, чтобы спасти задолженное земледѣліе, то пусть лучше оно произведетъ это не путемъ порчи валюты, а просто изъ общегосударственныхъ средствъ: лучше можно распредѣлить издержки на это среди населенія. Но, какъ говорятъ, аграріи хотятъ получить, но не хотятъ благодарить за это..

Биметаллисты въ защиту серебряной монетной единицы у насъ приводятъ интересы сельскаго хозяйства. Вотъ, для иллюстраціи, что говоритъ г. Бутми.

«До 1893 г. крестьянинъ имѣлъ право снести слитокъ въ 5 фунтовъ серебра на монетный дворъ, превратить его тамъ въ 100 руб. серебряныхъ и этими 100 серебряными рублями расплатиться за всякій долгъ и всякую повинность въ 100 руб., ибо этотъ серебряный рубль есть «государственная монетная единица» (см. «Уст. Монетный», изд. 1893 г.). Этимъ правомъ онъ никогда не пользовался, но самое существованіе такого права служило гарантіей того, что кредитный рубль никогда не станетъ дороже «государственной монетной единицы».

«Нынѣ крестьянинъ можетъ пріобрѣсти эти 5 фунтовъ серебра, освобождающіе его по закону отъ всякаго долга въ 100 руб., за 64 руб. кредитныхъ или золотыхъ новаго чекана. Но, благодаря отмѣнѣ чеканки серебра за счетъ частныхъ лицъ въ 1893 г., онъ не можетъ этими 5 фунтами серебра расплатиться за долгъ въ 100 руб, несмотря на то, что въ томъ же 1893 г. Уставъ Монетный еще разъ подтверждаетъ, что «государственная монетная единица есть именно серебряный рубль $= 1/100$ части 5 фунтовъ серебра (4 зол. 21 доля)».

Слѣдовательно, лица, наложившія на свои имѣнія гипотеки въ кредитномъ рублѣ, при девальваціи на серебро получили бы право расплатиться этимъ болѣе дешевымъ металломъ, значительно упавшимъ въ цѣнѣ, такъ что за 1 кредитный рубль, который въ моментъ займа стоилъ, допустимъ, 80 коп., они имѣли бы право разсчитаться рублемъ, стоявшимъ по своей цѣнности гораздо ниже. Но такой способъ размѣна, съ другой стороны, былъ бы очень невыгоденъ для государства, имѣющаго огромный металлическій долгъ: при установленіи серебряной валюты оно получало бы доходы въ серебрѣ, тогда какъ по своимъ заграничнымъ платежамъ должно было бы разсчитываться золотомъ. Вслѣдствіе этого у насъ рѣшено было приступить къ девальваціи на золото, т.-е. закрѣпить пониженный курсъ рубля, какъ онъ установился за послѣдніе годы. Девальвація въ данномъ случаѣ являлась единственно удобнымъ способомъ возстановленія размѣна.

Въ мартѣ 1897 г. Государственный Совѣтъ отнесся критически къ проекту министра финансовъ о регулированіи эмиссіонной операціи Государственнаго банка. По мнѣнію Государственнаго Совѣта, сначала нужно было урегулировать отношенія Государственнаго банка и Министерства Финансовъ: сдѣлать банкъ независимымъ учрежденіемъ, чтобы не было возможности выпускать кредитные билеты для цѣлей государственнаго казначейства. Но вся реформа денежнаго обращенія прошла Высочайшими указами.

Указомъ 29 августа 1897 г. [1]) было объявлено, что первые 600 мил. кредитныхъ рублей обезпечиваются золотомъ наполовину, т.-е. 300 мил. обезпечиваются, а другіе 300 мил. остаются безъ покрытія. Предполагалось, что эти необезпеченные металломъ рубли найдутъ для себя работу, благодаря которой они не придутъ для размѣна въ государственное казначейство, дальнѣйшіе же выпуски должны быть обезпечены рубль за рубль. Всего кредитныхъ билетовъ находилось въ обращеніи къ моменту реформы на 1.121 мил. руб., а въ размѣнномъ фондѣ было накоплено 900 мил. золотомъ, слѣдовательно,

---

«Возстановите чеканку серебра за счетъ частныхъ лицъ, и тягость выкупныхъ платежей для крестьянина облегчится на 36%. Если въ интересахъ торжества золотой валюты невозможно возстановленіе чеканки серебра за счетъ частныхъ лицъ, то перечислите выкупные платежи крестьянина съ прежней серебряной на вводимую новую, золотую валюту по «ея сравнительному достоинству къ настоящему серебряному рублю» (по смыслу манифеста 20 іюня 1810 г). Тогда выкупные платежи крестьянъ будутъ облегчены на 36%, и это облегченіе не будетъ даже составлять льготы, а явится только справедливымъ возстановленіемъ первоначальнаго размѣра обязательства. Если, кромѣ того, принять въ соображеніе суммы, переплаченныя крестьянами въ 1893, 1894, 1895, 1896 и 1897 гг. вслѣдствіе превышенія курсомъ кредитнаго рубля (см. «Денежный кризисъ», табл. I, графа IV) его серебрянаго эквивалента, то мы увидимъ, что этой суммы достаточно съ избыткомъ для *справедливаго* сложенія числящихся на крестьянахъ недоимокъ по выкупнымъ платежамъ

«Насъ спросятъ, почему мы вышеприведенный расчетъ примѣняемъ только къ выкупнымъ платежамъ, а не ко всѣмъ налогамъ вообще. Отвѣчаемъ. Размѣръ налоговъ опредѣляется государственной необходимостью, а размѣръ выкупныхъ платежей, какъ платежей по договору, — смысломъ первоначальнаго обязательства».

(*Г. Бутми.* «Золотая валюта», Петерб, 1904)

Но не надо забывать, что серебряный рубль за послѣднее время никогда фактически не былъ денежной единицей у насъ· такой единицей былъ у насъ кредитный бум. рубль, который то стоялъ ниже, чѣмъ серебряный, то выше его, и серебряный рубль относительно кредитнаго былъ простымъ товаромъ.

[1]) По указу 29 авг. 1897 г. кредитные билеты выпускаются Госуд. банкомъ въ размѣрѣ, строго ограниченномъ настоятельными требованіями денежнаго обращенія. Это понятіе очень растяжимое, и въ указѣ не сказано, что кред. билеты выпускаются только для краткосрочныхъ коммерческихъ операцій банка.

наличность золота у насъ съ избыткомъ покрывала находящіеся въ обращеніи кредитные билеты. Обезпеченіе у насъ гораздо болѣе, чѣмъ на Западѣ.

14 ноября того же года на кредитныхъ билетахъ прежняя надпись замѣнена новою: «Государственный банкъ размѣниваетъ кредитные билеты на *золотую* монету безъ ограниченія суммы», при чемъ 1 руб., равный $^1/_{15}$ имперіала, содержитъ 17.424 долей чистаго золота [1]). На ряду съ этимъ, указомъ 29 марта 1898 г. ограничивается чеканка серебра: было постановлено, что число серебряной монеты (включая и билонную) не должно превышать цифры тройного количества населенія.

Проф. Ходскій настаивалъ на необходимости обезпеченія золотомъ выпускаемаго въ обращеніе серебра (128) Пріемъ банковаго серебра между частными лицами въ настоящее время обязателенъ на сумму не свыше 25 руб., а Госуд. банкъ обязанъ принимать его на любую сумму, но не размѣнивать серебро на золото, — такого обязательства не установлено. Отъ чеканки серебра въ теченіе нѣсколькихъ лѣтъ казна получила доходу болѣе 51 милл. рублей. Дѣло въ томъ, что въ настоящее время серебряный рубль по внутренней своей цѣнности стоитъ дешевле, чѣмъ его номинальная цѣна. Казна же, покупая серебро по болѣе дешевой цѣнѣ (на покупку серебра мы затратили крупныя суммы — до 147 милл. руб., по словамъ проф. Ходскаго), перечеканивая его въ монету, получаетъ извѣстную выгоду отъ этой операціи.

Два раза индійское правительство на чеканкѣ серебряной монеты за нѣсколько послѣднихъ лѣтъ получало прибыль почти въ 9 милл. фун. стерл, но этотъ доходъ оно помѣстило въ бумаги, выпущенныя въ англійской валютѣ («В. Ф », 1905, № 32).

Помѣщеніе этого дохода въ рубрику обыкновенныхъ доходовъ вызываетъ большія сомнѣнія: въ сущности мы имѣемъ здѣсь дѣло съ кредитомъ, и въ Англіи доходъ отъ чеканки серебряной монеты идетъ на погашеніе госуд. долга. Министерство Финансовъ, закупая серебро по рыночной цѣнѣ, выпускаетъ его въ видѣ монеты по гораздо болѣе высокой, и эта разница и заносится какъ монетный доходъ. Въ 1896 г. такого дохода было получено 10,5 милл. руб., въ 1897 г. — 16,2 милл. руб. Скорѣе слѣдовало бы заносить этотъ доходъ по статьѣ кредита: вѣдь это, въ сущности, все равно, если бы казна, выпуская бумажныя деньги, стала заносить по статьѣ обыкновенныхъ доходовъ разницу между номинальной цѣнностью этихъ бумажныхъ денегъ и стоимостью ихъ печатанія и цѣнности матеріала, — здѣсь нѣтъ никакой принципіальной разницы. За послѣдній годъ монетный доходъ уменьшился отъ сокращенія чеканки серебряной монеты (Виленкинъ) [2]).

Вотъ что мы читаемъ въ «Кассовомъ отчетѣ за 1899 г. Мин. Финансовъ»: «Серебра въ слиткахъ пріобрѣтено по передѣльной цѣнѣ на 26.855.362 руб. 27 коп., изъ числа которыхъ за 46.126 руб. 19 коп.

[1]) Размѣнный фондъ, покоящійся въ банкѣ, такъ же безсиленъ для поправленія нашего курса, какъ безсиленъ для излѣченія больного, страдающаго лихорадкой, цѣлый складъ хины, находящійся въ сосѣдней отъ больного комнатѣ («Истор. М. Ф.», ч. II, стр 422). Съ введеніемъ размѣна это накопленное золото было выпущено въ обращеніе

[2]) Опасно въ серебряную монету вкладывать серебра на полную цѣну данной монеты, такъ какъ тогда при всякомъ поднят и цѣны серебра монета даннаго рода будетъ скупаться и превращаться въ слитки для вывоза за границу, какъ это имѣло мѣсто съ мексиканскими долларами («бѣгство» ихъ) въ 1905 г. («В Ф.», 1906, № 8).

уплачено кабинету Его Императорскаго Величества рубль за рубль, а за серебро, въ количествѣ 16.773.244, 72 унцій стандартъ, купленное за границею и записанное по счетамъ по передѣльной цѣнѣ въ 26.809.236 руб. 08 коп., уплачено 18.310.667 руб. 66 коп. Въ отдѣлѣ промѣна суммъ показаны обороты по покупкѣ серебра, за исключеніемъ прибыли, полученной отъ пріобрѣтенія серебра за границей, въ суммѣ (26.809.236 руб. 08 коп.—18.310.667 руб. 66 коп.) 8.498.568 р. 42 коп., которая отнесена къ счету монетныхъ операцій, какъ прибыль казны, подлежащая перечисленію въ доходъ по смѣтѣ особенной канцеляріи по кредитной части, по мѣрѣ чеканки монеты».

11 іюня 1899 г. на ввозимое къ намъ серебро въ слиткахъ, листахъ, полосахъ и порошкѣ установлена пошлина въ размѣрѣ 3 руб. съ фунта — около 20% съ цѣны («Т.-Пр. Газ.», 1899 г., 7 іюля нов. стиля). Пошлина установлена, такъ какъ съ введеніемъ въ имперіи золотого обращенія серебро превратилось въ простой товаръ, а таможенному обложенію подлежатъ чугунъ, желѣзо, сталь, мѣдь. Серебряный рубль до введенія пошлины стоилъ приблизительно 68,4 коп.

Серебро на Западѣ уже находилось въ обращеніи, у насъ же искусственно вводилось, и мы, считая только по 4% на затраченный капиталъ, ежегодно платимъ и будемъ платить золотомъ 6 мил. рублей за удовольствіе вмѣсто удобныхъ бумажекъ носить въ карманахъ громоздкое серебро (Ходскій, 207—209). Но надо замѣтить, что серебро легко поддѣлать, и китайцы, кажется, уже начали этимъ заниматься; они обмѣниваютъ его на кредитные билеты, а эти послѣдніе — на золото (Мигулинъ, 214).

Наши кредитные билеты не имѣютъ принудительнаго курса: комитетъ финансовъ отвергъ эту оговорку по предложенію министра финансовъ, но въ случаѣ пріостановки размѣна, повидимому, возможно совершеніе сдѣлокъ на золото.

По Высоч. повелѣнію 1904 г.: 1) россійская золотая монета въ рубляхъ на ряду съ финляндскою золотою монетою въ маркахъ составляетъ законное средство платежа въ Великомъ Княжествѣ Финляндскомъ; 2) россійская золотая монета въ Великомъ Княжествѣ Финляндскомъ въ платежи какъ въ правительственныя кассы, такъ и при расчетахъ частныхъ лицъ между собою обязательно принимается въ неограниченномъ количествѣ; 3) россійскіе государственные кредитные билеты и серебряная и мѣдная монеты въ Великомъ Княжествѣ Финляндскомъ: а) на казенныхъ желѣзныхъ дорогахъ, при таможенномъ сборѣ и въ уплату казенныхъ податей; б) въ почтовыхъ и телеграфныхъ установленіяхъ и на каналахъ, а также при всѣхъ платежахъ, производимыхъ по таксамъ, утвержденнымъ казенными, городскими, общественными установленіями, обязательно принимаются въ слѣдующихъ размѣрахъ: кредитные билеты и серебряная монета достоинствомъ въ 1 руб., 50 и въ 25 коп. — въ неограниченномъ количествѣ; серебряная монета, достоинствомъ въ 20, 15, въ 10 и 5 коп.— не свыше 3 руб., а мѣдная монета — не свыше 25 коп. при каждомъ платежѣ.

28 апрѣля 1900 года послѣдовалъ Высочайшій указъ на имя министра финансовъ, которымъ приказывается «для окончательнаго погашенія долга государственнаго казначейства Государственному банку по выпущеннымъ кредитнымъ билетамъ (временнаго выпуска, о которыхъ было говорено ранѣе) уплатить Государственному банку изъ свободной наличности государственнаго казначейства весь остатокъ сего долга — пятьдесятъ милліоновъ рублей». Въ то же время Высочайшій указъ 28 апрѣля создаетъ твердую увѣренность въ населеніи,

что впредь не будетъ выпусковъ кредитныхъ билетовъ для нуждъ государственной казны: «Мы находимъ необходимымъ выразить непремѣнную волю Нашу, дабы выпускъ кредитныхъ билетовъ производился на точномъ основаніи Именного указа Нашего 29 августа 1897 г. и не служилъ впредь источникомъ воспособленія государственной казны».

Этимъ Высочайшимъ указомъ, наконецъ, окончательно уничтоженъ плодъ интимной незаконной связи Государственнаго банка съ государственнымъ казначействомъ (хотя самая связь осталась). Государственное каначейство привыкло смотрѣть на Государственный банкъ, какъ на свой собственный карманъ, по своему произволу распоряжаясь печатнымъ станкомъ для изготовленія кредитныхъ билетовъ. Какъ мы видимъ, Высочайшій указъ подтверждаетъ, чтобы на будущее время выпуски кредитныхъ билетовъ производились не иначе, какъ на точномъ основаніи указа отъ 29 августа 1897 г., и въ то же время выразительно запрещаетъ выпускать кредитные билеты для воспособленія государственной казнѣ. Эта чрезвычайно важная мѣра не можетъ не остаться безъ вліянія на довѣріе къ устойчивости нашей денежной реформы и къ желанію держаться разъ избраннаго пути.

Итакъ, монетной единицей въ Россіи сталъ золотой рубль. Введеніе золотой реформы было встрѣчено съ крайнимъ недовѣріемъ нашей экономической прессой, о чемъ свидѣтельствуютъ пренія въ Вольно-Экономическомъ Обществѣ. Сомнѣвались, главнымъ образомъ, въ томъ, можетъ ли удержаться въ Россіи золотое обращеніе, и старались доказать, что наше золото уйдетъ за границу. Для подтвержденія этой мысли печатались очень подробныя хроники русскаго торговаго баланса и дѣлались попытки расчетнаго баланса. Конечно, торговый балансъ можно подвести довольно точно, но относительно расчетнаго нужно отказаться отъ попытки дать точный учетъ [1]): здѣсь можно намѣтить лишь тенденцію.

Балансъ внѣшней торговли съ 1 января по 10 декабря по европейской границѣ

Годы.	Цѣнность товаровъ. Отпускныхъ.	Привозныхъ.	Отпускъ больше привоза.
	Въ милліонахъ рублей.		
1892 . . .	417	329	88
1893 . . .	539	388	151
1894 . . .	627	486	141
1895 . . .	638	468	170
1896 . . .	632	509	123
1897 . . .	662	480	182
1898 . . .	669	531	138
1899 . . .	570	561	9
1900 . . .	655	544	111
1901 . . .	684	495	189
1902 . . .	783	483	300
1903 . . .	903	540	362

Слѣдовательно, торговый балансъ обезпечиваетъ намъ притокъ золота.

Но въ В.-Экон. Обществѣ профессоръ Ходскій [2]) пытался доказать, что активность нашего баланса преувеличена. Онъ говорилъ,

---

[1]) См. попытку Оля, Табурно «Эск обзоръ ф.-эк. состоянія Россіи за послѣднія 20 лѣтъ (1882—1901)», Пет., 1904.

[2]) «Труды В.-Экон. Общества 1896—1903. Реформа денежнаго обращенія». Стенографич. отчетъ.

что импортеры, ввозящіе товары въ Россію, заинтересованы въ томъ, чтобы показать меньшую, противъ дѣйствительной, цѣнность своихъ товаровъ въ цѣляхъ пониженія таможенной оцѣнки. Но противъ этого можно возразить, что товары у насъ на таможнѣ тарификуются по видамъ и сортамъ, а не по цѣнности; кромѣ того, въ литературѣ установлено, что активность баланса какой-либо страны обычно показывается въ менѣе выгодномъ свѣтѣ, чѣмъ она есть на самомъ дѣлѣ, такъ какъ таможенное вѣдомство не столько заинтересовано въ болѣе правильной оцѣнкѣ вывозимыхъ товаровъ, сколько ввозимыхъ. Изслѣдованія Гертцки для Австріи и Германіи, Зетбера для Франціи показали, что цѣнность вывоза принижена тамъ на 17%. В. И. Покровскимъ [1]) было произведено также изслѣдованіе объ устойчивости торговаго баланса въ Россіи, которое констатировало, что и у насъ вывозъ оцѣнивается ниже ввоза. Если подвести итогъ торговли всего міра, то получится, что ввозъ всего свѣта превышаетъ вывозъ: ввозъ — 10,6 милліардовъ мет. руб., а вывозъ 9,6 мил. руб, и неизвѣстно, откуда берется излишекъ этого ввоза, если не принять во вниманіе отмѣченнаго явленія изъ области таможенной статистики. По даннымъ Покровскаго, активность нашего баланса должна быть увеличена въ среднемъ на 13,4% за періодъ 1890—1895 гг. (имъ взята была 21 страна, торговый оборотъ которыхъ съ Россіей составлялъ 95% всего оборота русской внѣшней торговли, — матеріалъ достаточный для сужденія о необходимости поправокъ въ вычисленіяхъ нашего торговаго баланса — и были сопоставлены наши вывозныя цѣны съ цѣнами ввоза того государства, куда наши товары назначались). Такимъ образомъ, мнѣніе проф. Ходскаго осталось необоснованнымъ.

Торговый балансъ выгоденъ для насъ, но не имъ опредѣляется вопросъ — уйдетъ золото изъ страны или не уйдетъ, а главнымъ образомъ расчетнымъ балансомъ. Россіи, вслѣдствіе ея заграничной задолженности, приходится платить много золота по иностраннымъ займамъ [2]), затѣмъ путешественники тратятъ очень много денегъ за границей. Сдѣлать цифровой подсчетъ всѣхъ этихъ тратъ, конечно, трудно, и результатъ былъ бы очень гадателенъ [3]): можно намѣтить лишь тенденціи въ движеніи баланса. У насъ, правда, есть крупные платежи, но не слѣдуетъ забывать, что есть и собственная добыча золота. Наша золотопромышленность, дремавшая до послѣдняго времени на допотопныхъ способахъ добычи, повидимому, обѣщаетъ обновиться подъ вліяніемъ иностранныхъ капиталовъ, которые очень охотно обращаются на эксплуатацію золотыхъ розсыпей. Это обѣщаетъ поднять добычу золота въ Россіи, и уже въ настоящее время у насъ введено свободное обращеніе шлихового золота, что, въ свою очередь, будетъ содѣйствовать усиленію добычи послѣдняго.

До закона 12 марта 1901 г. существовала обязательная сдача въ казну добытаго золота въ лабораторіи, находящіяся только въ Томскѣ, Екатеринбургѣ и Иркутскѣ. Это обстоятельство очень затрудняло золотопромышленниковъ, особенно мелкихъ, такъ какъ доставка золота въ назначенные пункты, нерѣдко отстоящіе отъ пріисковъ на нѣсколько тысячъ верстъ, при неудовлетворительности путей сообщенія въ Сибири была соединена съ большими расходами. Промышленникъ долженъ былъ ждать ассигновокъ на добытое золото нерѣдко по 4—5 мѣс., вслѣдствіе этого капиталъ, затраченный на золотопромышленность, обращался слишкомъ медленно; поэтому нужда въ оборотныхъ

---

[1]) *Покровскій* «Объ устойчивости русскаго торговаго баланса», Спб., 1896 г.

[2]) См мой атласъ діаграммъ по экономич. вопросамъ, вып. IV, «Наша торговля», стр. 11.

[3]) См. попытку Оля, Гурьева

средствахъ и желаніе избѣжать крупныхъ расходовъ на поѣздки въ правительственную лабораторію заставляли мелкихъ промышленниковъ сбывать найденное ими золото, помимо казны, въ Японію, Китай, и тайный сбытъ золота исчислялся нѣкоторыми до 500 пудовъ, или 10 мил. рублей. Такимъ образомъ, введеніе свободнаго обращенія золота, можно надѣяться, предотвратитъ уходъ его изъ Россіи за границу.

Развитіе нашей промышленности также даетъ основаніе думать, что активность нашего баланса будетъ возрастать. Нашъ ввозъ, — говоритъ Гурьевъ, — по справедливости нѣмцы называютъ дарами данайцевъ, потому что мы ввозимъ главнымъ образомъ предметы, нужные для развитія нашей промышленности — машины, каменный уголь, и, слѣдовательно, мы все болѣе будемъ эмансипироваться отъ Запада въ удовлетвореніи своего внутренняго спроса. Указанная работа В. И. Покровскаго даетъ очень интересныя страницы, показывающія, какая часть внутренняго спроса за длинный рядъ лѣтъ (начиная съ 60 года) удовлетворялась внутреннимъ производствомъ и какая привозомъ. Приведемъ нѣкоторыя данныя изъ этихъ таблицъ о ввозѣ въ % ко всему потребленію:

Годы.	Бум. пряж.	Хл. бум изд.	Шер. произ.	Шер. изд.	Льн. произ.	Льн. ткани.
1876	24,9 %	9,1 %	77,3 %	20,7 %	61,4 %	20,0 %
1885	7,6 %	3,1	46,0	6,2	1,4	28,8
1892	3,4 %	1,4	12,7	4,3	0.8	6,7

Годы.	Фаянсъ и фарф.	Чугунъ.	Маш.	Сахаръ.	Желѣзо.	Нефть.	Кам. уг.	Сталь.	Мѣдь.
1876	32,3	12,5	40,3	4	36,5	20	44,1	90,4	647,
1885	21,3	30,9	26,2	0,0	20,5	0,3	30,0	3,3	46,3
1892	15,2	7,4	30,8	0,0	9,6	0,0	29,4	3,3	65,3
1893		14,5					18,5	3,1	
1894		29,2					18,6	9,7	
1895		32,7					17,5	5,7	

Изъ просмотра этой таблицы можно сдѣлать тотъ общій выводъ, что все большая и большая часть нашего внутренняго спроса удовлетворяется внутреннимъ же производствомъ. Привозъ по нѣкоторымъ статьямъ, напр., чугуна, у насъ дѣйствительно за послѣднее время увеличивается, но это объясняется усиленнымъ желѣзнодорожнымъ строительствомъ. Кромѣ того, у насъ измѣняется и самый *характеръ* привоза: онъ все болѣе и болѣе переходитъ отъ предметовъ потребленія къ предметамъ сырымъ и полуобработаннымъ, необходимымъ для нуждъ нашей промышленности. Въ 1851 — 1855 гг. привозъ предметовъ потребленія составлялъ 41,12% общаго привоза въ Россію, въ 1872—1875 гг. — 23,98%, въ 1891—1895 гг. — 9,2%, привозъ же сырыхъ и полуобработанныхъ предметовъ за тѣ же годы поднимался: въ 1851—1855 гг. — 35,25%, въ 1872—1875 гг. — 46,2% и 1891—1895 гг. — 56,91% [1]).

Въ настоящее время принимаются мѣры къ увеличенію вывоза продуктовъ животноводства на западные рынки, для чего предполагается организовать особыя агентства за границей, затѣмъ мѣры для развитія торговаго флота и въ то же время къ упорядоченію нашей хлѣбной торговли, ибо открытіе Сибирской желѣзной дороги выброситъ на западный рынокъ массу хлѣба. Въ послѣднее время очень заботятся о техническомъ образованіи, которое еще болѣе эмансипируетъ насъ

[1]) *Кашкаровъ* «Ден. обр въ Россіи 1898», т I, стр. 213—214.

отъ заграницы, а громадный притокъ иностранныхъ капиталовъ сдѣлаетъ ненужнымъ привозъ значительной части заграничныхъ товаровъ.

Итакъ, золотое обращеніе, можно предполагать, имѣетъ у насъ извѣстную обезпеченность за собой въ будущемъ, и этого мнѣнія придерживается также извѣстный Шульце-Геверницъ [1]). Но это — въ предположеніи, если будетъ развиваться экспортъ и т д. Въ настоящее же время, пока этого нѣтъ, пока продуктивность труда у насъ низка, — приходится принимать много чисто механическихъ мѣръ, чтобы удержать золото въ странѣ, а именно: предписывается производить казенные заказы въ Россіи; издается циркуляръ мѣстнымъ самоуправленіемъ (городамъ и земствамъ), чтобы они также свои заказы по возможности производили въ Россіи; 4% рента при переходѣ къ заграничнымъ держателямъ освобождается отъ купоннаго налога, и тѣмъ создается какъ бы вывозная пошлина на нашу ренту, чтобы въ обмѣнъ на нее получить нужное намъ золото; приходится производить займы опять въ цѣляхъ привлеченія къ намъ золота; поддерживать высокія таможенныя ставки, чтобы сжать привозъ къ намъ изъ-за границы товаровъ, за которые мы должны расплачиваться золотомъ, и наоборотъ, всячески поощряется экспортная политика, чтобы больше вывозить и въ обмѣнъ за вывезенные товары получать опять-таки золото [2]).

Почти одновременно съ денежной реформой созданы у насъ расчетные отдѣлы при Госуд банкѣ въ цѣляхъ экономизаціи денегъ. Эта операція на Западѣ достигла огромныхъ размѣровъ. Въ 1906 г. въ Англіи путемъ расчетныхъ палатъ (clearing) урегулировано платежей на 120 милліардовъ руб. (см. Howarth. «Our Banking Clearing System». 1907, стр. 39). 15 мая 1901 г. въ одинъ день сдѣлано было расчетовъ на 109 милл. фун. ст. Обороты расчетныхъ палатъ Соед. Штатовъ за 1901 г. — 145 милліардовъ долларовъ («Промышленность и Торговля», 1908, № 6), а нашихъ расчетныхъ отдѣловъ за 1908 г. — 16.844 милл. руб. (Выс. утв. жур. Ком. Фин. о положеніи денежнаго обращенія, 1909).

Въ заключеніе нужно сказать, что реформа денежнаго обращенія была произведена у насъ съ удивительной осторожностью: она такъ подвела фундаментъ подъ гражданскія сдѣлки, что моментъ этотъ для многихъ остался незамѣченнымъ.

Биметаллизмъ среди сельскихъ хозяевъ за послѣднее время поднимаетъ свою голову вслѣдствіе паденія цѣнъ на сельско-хозяйственные продукты (введеніемъ болѣе дешевой монеты думаютъ поддержать цѣны) и роста поземельной задолженности: съ введеніемъ серебра, какъ дешеваго монетнаго матеріала, можно будетъ дешевле расплатиться по долгамъ. Указываютъ далѣе на то, что будто бы вслѣдствіе перехода многихъ другихъ странъ къ золотой валютѣ золота не хватитъ, и можетъ наступить «золотой голодъ», что теперь будто бы уже золото вздорожало и, слѣдовательно, по ипотечной задолженности, разъ приходится разсчитываться золотомъ, нужно все больше и больше платить — долги растутъ, такъ какъ растетъ цѣнность золота. Но

---

[1]) *Шульце-Геверницъ*. «Очерки общественнаго хозяйства и экономической политики Россіи». Пер. подъ ред. П. Струве, 1901 г.

[2]) См. подробнѣе объ этомъ въ моей кн. «Экономическая Россія въ концѣ XIX и началѣ XX в.».

фактъ вздорожанія золота не установленъ, а что цѣны падаютъ и на продукты промышленности, это легко объясняется улучшеніемъ техники производства. Цѣны на товары, будучи выражены въ серебрѣ (если мы переведемъ ихъ на діаграмму), правда, устойчивѣе, но это объясняется тѣмъ, что и цѣнность товара, вслѣдствіе техническихъ улучшеній, падаетъ, какъ и цѣнность серебра, и, слѣдовательно, когда мы будемъ измѣрять одно другимъ, должна получиться большая устойчивость, что и имѣетъ мѣсто.

Биметаллисты цитируютъ фразу Бисмарка: «золотая валюта — слишкомъ узкое одѣяло», но, какъ показываетъ статистика, добыча золота растетъ, и для монетныхъ цѣлей мы обладаемъ достаточными золотыми запасами [1]). Вотъ данныя о добычѣ золота и серебра:

Годы.	Міровое производство золота.		Міровое производство серебра.		Цѣны на серебро.
	Унціи.	Фунт. стерл.	Унціи.	Фунт. стерл.	Среднее.
1871	6 010.508	25.531.436	52.466.433	13.210.788	
1872	5.692.910	24.182.343	56.881.165	14.294.355	$60^{5}/_{16}$
1873	5.558.854	23.612.900	62.572.004	15.447.463	$59^{1}/_{4}$
1874	5.403.265	22.951.989	64.160.372	15.588.965	$58^{5}/_{16}$
1875	5.360.977	22.772.358	59.802.353	13.755.245	$56^{7}/_{8}$
1876	5.306.701	22.541.805	63.537.256	13.964.959	$52^{3}/_{4}$
1877	5.610.554	22.832.511	68.270.556	15.594.604	$54^{13}/_{16}$
1878	5.184.082	22.020.944	72.648.794	15.910.843	$52^{9}/_{16}$
1879	5.036.551	21.394.261	75.205.710	16.059.553	$51^{1}/_{4}$
1880	5.211.166	22.135.991	76.472.737	16.648.752	$52^{1}/_{4}$
1881	4 976.980	21.141.216	81.268.961	17.502.456	$51^{11}/_{16}$
1882	4.825.794	20.499.008	87.619.253	18.847.371	$51^{5}/_{8}$
1883	4.859.502	20.642.193	89.352.190	18.824.459	$50^{9}/_{16}$
1884	4.902.889	20.826.492	86.218.220	18.186.656	$50^{5}/_{8}$
1885	5.002.584	21.249.976	93.448.915	18.933.140	$48^{5}/_{8}$
1886	5.044.363	21.427.445	95.511.178	18.057.582	$45^{3}/_{8}$
1887	5.061.490	21.499.815	98.115.529	18.243.356	$44^{5}/_{8}$
1888	5.175.623	21.985.011	107.696.915	19.239.605	$42^{7}/_{8}$
1889	5.611.245	23.835.447	124.199.779	22.089.141	$42^{11}/_{16}$
1890	5.711.451	24.261.102	132.028.344	26.233.757	$47^{11}/_{16}$
1891	6.286.235	26.702.669	137.965.412	25.900.276	$45^{1}/_{16}$
1892	7.041.822	29.912.251	152.939.986	25.370.513	$39^{13}/_{16}$
1893	7.675.236	32.602.967	166.100.277	24.655.510	$35^{3}/_{8}$
1894	8.655.222	36.765.652	167.752.517	20.226.410	$28^{15}/_{16}$
1895	9.652.003	40.999.778	169.180.249	21.059.416	$29^{7}/_{8}$
1896	9.820.075	41.713.715	157.061.370	19.959.882	$30^{3}/_{4}$
1897	11.483.712	48.780.511	164.073.172	18.885.500	$27^{9}/_{16}$
1898	14.016.374	59.538.652	173.227.864	19.488.135	$26^{15}/_{16}$
1899	15.220.263	64.652.663	167.224.243	19.161.112	$27^{7}/_{16}$
1900	12.684.958	53.883.164	172.838.873	20.344.575	$28^{1}/_{4}$ [2])
1901	12.894.856	54.774.769	174.998.573	19.824.057	$27^{3}/_{16}$

---

[1]) Въ 1905 г. въ главнѣйшихъ странахъ начеканено было золотой монеты на 1 500 мил. франк., а всего съ 1880 г. начеканено на 27,8 милліардовъ франк.

[2]) «The universal investment tables for 1903». 14 ноября 1902 г. серебро упало до 21,68 пенс. за унцію, а 18 ноября поднялось до 22,37 пенс. («Торгово-Промышленная Газета», 21 ноября 1902 г.) См. также интер книгу P. George «Die Bewegung d Silberpreises seit 1873», Jena, 1908 Авторъ предвидитъ въ будущемъ поднятіе спроса на серебро какъ для промышленныхъ, такъ и монетныхъ цѣлей.

Годы.	Міровое производство золота.		Міровое производство серебра.	
	Унціи.	Фунт. стерл.	Унціи.	Фунты стерл.
1902	14.437.669	61.328.330	162.763.483	16.318.731
1903	15.778.016	67.021.856	167.689 192	17.292.944
1904	16.739.448	71 105.827	164.195.266	18.044.172
1905	18.290.657	77.694.670	169.588.839	19.652.873
1906	19.370.658	82.282.681	165.754.843	21.323.670
1907	19.950.623	84.746.256	169.205.911	21.282.931
1908	21.037.818	89.364.443		

(The universal investment tables for 1909 г.).

Добыча серебра очень быстро растетъ, несмотря на страшное паденіе цѣнъ на него, какъ объ этомъ свидѣтельствуютъ только что приведенныя данныя. Слѣдовательно, если бы серебро ввели, какъ монетный матеріалъ, и спросъ на него поднялся бы, то повышеніе цѣны еще болѣе усилило бы добычу серебра: стали бы разрабатывать такія мѣсторожденія, которыя въ настоящее время, при низкой цѣнѣ на серебро, разрабатывать невыгодно.

Биметаллисты жалуются на то, что страны съ серебряной валютой въ настоящее время получаютъ какъ бы вывозную премію и тѣмъ вредятъ экспорту изъ странъ «золотыхъ». Но дѣло здѣсь вовсе не въ валютѣ. Примѣромъ того, что валюта не играетъ роли — а если и играетъ, то совсѣмъ не такую — въ побѣдѣ продуктовъ сельскаго хозяйства одной страны надъ другой, можетъ служить Австралія, страна золотого обращенія, а между тѣмъ она за послѣднее время все болѣе и болѣе выступаетъ конкурентомъ на рынкахъ Западной Европы: вспомнимъ хотя бы тѣ поразительныя цифры, въ которыхъ выражается ростъ мясного экспорта изъ Австраліи на рынки Англіи. Всѣ эти вопли противъ «преступленія» 1873 года, когда Германія демонетизировала серебро, не имѣютъ за собой достаточныхъ данныхъ, а здѣсь просто проглядываетъ желаніе аграрной партіи раздѣлаться со своими долгами путемъ уплаты по нимъ болѣе дешевыми деньгами. Если теперь землевладѣльцы обременены долгами, естественно, имъ хочется ввести дешевую валюту, чтобы путемъ ея расплатиться со своими денежными обязательствами: въ самомъ дѣлѣ, вѣдь очень было бы выгодно заключать долги въ золотѣ, а расплачиваться по нимъ падающей цѣнностью — серебромъ. Правда, аграрии очень много говорятъ о томъ, что благодаря этой демонетизаціи серебра будто бы сталъ ощущаться недостатокъ въ деньгахъ и что вслѣдствіе этого понизились цѣны на продукты, но, какъ объ этомъ свидѣтельствуютъ огромные золотые запасы въ центральныхъ европейскихъ банкахъ, ни о какомъ золотомъ голодѣ и рѣчи быть не можетъ, а самый упадокъ цѣнъ объясняется, главнымъ образомъ, поднятіемъ техники производства. Въ самомъ дѣлѣ, вѣдь если тотъ фактъ, что серебро перестало служить монетной единицей, оказалъ бы понижательное давленіе на цѣны, то онѣ должны были бы тогда понизиться въ одномъ и томъ же размѣрѣ на всѣ продукты, между тѣмъ, какъ показываетъ статистика цѣнъ, онѣ упали далеко неравномѣрно, а нѣкоторыя изъ нихъ даже обнаруживаютъ повышательную тенденцію [1]). Съ другой стороны, экономизація въ орудіяхъ обращенія, введеніе расчетныхъ палатъ, чековъ и т. д. — все ведетъ къ тому, что человѣчество въ состояніи будетъ обходиться меньшимъ количествомъ золота для производства того же самаго оборота. Правда, на сторонѣ серебра по по-

[1]) См. «*Report* on wholesale and retail prices in the «Unit Kingdom», 1903, Lond.

нятнымъ причинамъ стоятъ владѣльцы серебряныхъ рудниковъ, которые терпятъ большіе убытки отъ паденія цѣны на него и своимъ вліяніемъ въ значительной степени окрашиваютъ литературу, стараясь приписать существующій сельско-хозяйственный кризисъ именно послѣднимъ явленіямъ въ области валютнаго вопроса — демонетизаціи серебра, но здѣсь мы имѣемъ дѣло съ могущественной группой, которая создаетъ своеобразныя теоріи для прикрытія своихъ эгоистическихъ интересовъ.

Правда, и нѣкоторыя рабочія группы стоятъ за серебряную валюту, но здѣсь онѣ дѣйствуютъ часто по афоризму: *послѣ этого* — слѣдовательно, *вслѣдствіе этого*.. Такъ, мы видимъ, что въ Англіи на сторонѣ серебра стоятъ группы ланкаширскихъ рабочихъ, которые наиболѣе сильно ощущаютъ конкуренцію развивающейся индійской хлопчато-бумажной промышленности, затѣмъ также рабочіе сельскохозяйственные и изъ серебро-промышленныхъ районовъ въ Америкѣ (*А. Миклашевскій.* «Денежное дѣло въ Соединенныхъ Штатахъ Сѣв. Америки», стр. 53, «Р. Эк Об.», 1897, №№ 7 и 8). Понятно, почему въ представленіи ланкаширскихъ рабочихъ связывается въ причинную послѣдовательность серебряная валюта въ Индіи и усиливающійся ростъ индійской конкуренціи, но совершенно неосновательно, какъ говоритъ Арндтъ, они ожидаютъ отъ возстановленія серебра въ Англіи полнаго своего спасенія («Экономическія послѣдствія превращенія Германіи въ промышленную страну», Одесса, 1900 г., стр. 32); наоборотъ, можно ждать, что съ введеніемъ золотой валюты въ Индіи, какъ мы уже упоминали, только еще болѣе усилится приливъ въ нее иностранныхъ капиталовъ изъ золотыхъ странъ, и конкуренція индійской хлопчато-бумажной промышленности еще болѣе обострится.

И относительно сельскаго хозяйства Руландъ, усердный защитникъ аграрныхъ интересовъ въ Германіи, утверждаетъ, что съ повышеніемъ цѣнности серебра разовьется постройка индійскихъ желѣзныхъ дорогъ, а вмѣстѣ съ нею и индійская конкуренція. Въ самомъ дѣлѣ, теперь для постройки желѣзныхъ дорогъ Индіи приходится заключать всѣ свои государственные желѣзнодорожные займы на золото и золотомъ же оплачивать по этимъ займамъ проценты, между тѣмъ доходы въ индійское казначейство поступаютъ путемъ сборовъ съ населенія въ серебрѣ. (*Шиппель.* «Денежное обращеніе въ связи съ общественными интересами», 69.) Отсюда получаются постоянныя колебанія, дефициты въ индійскомъ бюджетѣ, и это имѣетъ мѣсто при каждомъ пониженіи курса индійской рупіи. При такой двойственной постановкѣ индійскихъ финансовъ, съ одной стороны, вынужденныхъ производить многіе расходы въ золотѣ, а съ другой — получать доходы въ серебрѣ, мѣстной администраціи гораздо труднѣе удерживать ихъ въ равновѣсіи, чѣмъ въ странѣ съ золотой валютой. Такое положеніе въ сильной степени затрудняетъ для индійскаго правительства заключеніе займовъ на желѣзнодорожныя сооруженія, такъ какъ необходимость расплатъ по нимъ золотомъ вынуждаетъ при паденіи серебра повышать налоговыя ставки, а это, въ свою очередь, вноситъ броженіе и неудовольствіе въ индійское населеніе... Отсюда—нѣкоторое замедленіе въ постройкѣ желѣзнодорожной сѣти, чѣмъ искусственно еще и сдерживается нѣсколько индійская конкуренція на хлѣбномъ рынкѣ.

Англія признала единственной валютой у себя золото въ 1819 г., Германія — въ 1873 г, и со стороны Германіи въ этомъ актѣ, которымъ она демонетизировала серебро, биметаллисты усматриваютъ причину паденія цѣнъ на него и называютъ этотъ актъ не иначе, какъ преступленіемъ. По ихъ мнѣнію, ремонитизація серебра подняла бы

цѣну на него [1]). Но въ настоящее время совершенно невозможно говорить о введеніи серебряной валюты, и страны съ такой валютой стремятся перейти къ золоту — Японія, за послѣднее время Индія (хотя недавно еще утверждалось, что золотая валюта — удѣлъ блѣдно-лицыхъ: они тяготѣютъ къ желтому металлу, а желтолицые къ бѣлому — намекъ на Китай, Японію, Индію). Недавно перешелъ къ золотой валютѣ отъ серебряной и Сіамъ («Т.-Пр. Г.», 1902, ноября 21). Въ Индіи еще въ 1893 г. монетные дворы были закрыты для свободной чеканки серебра [2]), въ настоящее же время тамъ фиксированъ курсъ серебряныхъ рупій и въ сущности установлена золотая валюта [3]).

За переходъ къ золотой валютѣ въ особенности говорили интересы фиска — индійскому правительству приходилось уплачивать 17 мил. фун. стерл. ежегодно по своимъ заграничнымъ золотымъ обязательствамъ, а паденіе серебра вносило большую неустойчивость: такъ, при курсѣ рупіи въ 22,35 пенса въ 1873—1874 гг. сравнительно съ 1892—1893 гг., когда курсъ рупіи упалъ до 14,98 пенса, приходилось уплачивать по долгу на 87 мил. рупій меньше, чѣмъ въ 1892—1893 гг, а по пріостановкѣ закупки серебра американскимъ правительствомъ и обусловленномъ этимъ паденіи цѣны на серебро переплаты эти увеличились, по крайней мѣрѣ, на 66 мил. рупій, а вѣроятно, и еще больше (*Otto Heyn.* «Die Wahrungsreform in Indien», 1903, стр. 43). Кромѣ того, колебаніе курса оказывало вредное вліяніе на торговлю и промышленность, внося въ нее спекулятивный элементъ. Правда, можно было застраховать себя отъ колебаній курса (репортная операція), но при большихъ колебаніяхъ банки не принимали страхованія (49). Съ другой стороны, паденіе золотой валюты затрогивало интересы обширной категоріи англійскихъ чиновниковъ и ухудшало ихъ положеніе, такъ какъ чиновники воспитывали своихъ дѣтей въ Англіи, сами ѣздили туда...

Въ то же время индійское правительство надѣялось путемъ исправленія денежнаго обращенія привлечь къ себѣ иностранные капиталы для помѣщенія ихъ въ промышленность и для постройки желѣзныхъ дорогъ. Черезъ постройку желѣзныхъ дорогъ въ Индіи въ періодъ 1873—1885 гг. почти 123 тыс. англійскихъ квадр. миль, и между ними 100 тыс. квадр. миль плодородной земли, получили связь съ міровымъ рынкомъ (103).

Но нѣкоторые высказывались противъ реформы изъ боязни, что не хватитъ золота въ Европѣ вслѣдствіе его отлива въ Индію; затѣмъ боялись, что это очень ухудшитъ шансы въ конкуренціи тѣхъ продуцентовъ, которымъ приходится конкурировать съ продуцентами странъ съ серебряной валютой (а именно владѣльцы чайныхъ плантацій, торговцы опіумомъ, экспортеры хлопчато-бумажныхъ тканей въ Китай).

---

[1]) Несомнѣнно, что переходъ серебряныхъ странъ къ золотой валютѣ оказываетъ угнетающее дѣйствіе на цѣну серебра.

[2]) Послѣ прекращенія свободной чеканки серебра на индійскихъ монетныхъ дворахъ и прекращенія закупокъ серебра американскимъ казначействомъ цѣны его упали: въ 1891 г. цѣна серебра была $39^{13}/_{16}$ пенс, въ 1892 г — $35^{5}/_{8}$ пенс, а въ 1893 г. — $28^{15}/_{16}$ пенс. Паденіе цѣны гораздо большее, чѣмъ послѣ 1873 г: въ 1872 г — $60^{15}/_{16}$ пенс, въ 1873 г. — $59^{1}/_{4}$ пенс., а въ 1874 г. — $58^{5}/_{16}$ пенс. («Т.-Пр. Газ.», 1892, № 257) Но самая эта мѣра была принята вслѣдствіе постояннаго паденія цѣнъ на серебро. Въ Индіи также, какъ и у насъ, курсъ кредитной рупіи въ 1893 г. поднялся на $20^{0}/_{0}$ выше ея серебрянаго содержанія. Серебро въ ноябрѣ 1906 г. повысилось до 33 пенсовъ за унцію.

[3]) 15 марта 1900 г. постановлено, что при платежахъ правительства или частныхъ лицъ всякое лицо можетъ расплачиваться золотой монетой по установленному курсу (15 руп. = 1 фун. стерл.): правительственныя учрежденія, желѣзныя дороги, таможни, почта, телеграфъ, городскія и другія общественныя учрежденія обязаны принимать золотую монету по курсу (Сбор. консул. донес., 1902, вып VI, «Денеж. обращ. въ Индіи»).

Индійскій государственный секретарь въ своемъ представленіи англійскому правительству о затрудненіяхъ, испытываемыхъ индійскимъ правительствомъ для пополненія смѣты вслѣдствіе постояннаго паденія курса серебряной рупіи, указывалъ, что въ декабрѣ 1890 г. при составленіи бюджета на 1891—1892 гг. курсъ былъ принятъ въ 18,5 пенса за рупію, а спустя 4 мѣсяца, когда бюджетный годъ начался, курсъ ея упалъ до 16,75 пенса, такъ что для пополненія расходовъ потребовалось новыхъ 21,7 мил. рупій. При составленіи бюджета на 1892—1893 гг. курсъ былъ принятъ въ 16 пенсовъ за рупію, а 11 дней спустя послѣ опубликованія бюджета онъ упалъ ниже 15 пенсовъ, что потребовало дополнительныхъ 17 мил. рупій для оплаты обязательствъ, лежащихъ на Индіи (47). Индія вполнѣ сознавала ненормальность этого положенія, но до 1893 г, когда шли переговоры о международномъ соглашеніи относительно поддержанія цѣнъ на серебро, она не предпринимала рѣшительныхъ мѣръ, и только когда оказалось, что эти переговоры не приведутъ ни къ чему, а въ то же время упомянутый Шермановскій билль объ ежегодной закупкѣ опредѣленнаго количества серебра со стороны американскаго правительства былъ отмѣненъ, то и Индія должна была предпринять рѣшительные шаги въ сторону перехода къ золотой валютѣ.

Проведеніе реформы внесло устойчивость въ индійскій бюджетъ и, хотя не оказало пока большого вліянія на привлеченіе иностранныхъ капиталовъ, въ особенности англійскихъ, но можно полагать, что въ будущемъ капиталы будутъ приливать въ бо̀льшихъ размѣрахъ, чѣмъ это имѣло мѣсто при серебряной валютѣ: только эта реформа, говорятъ, оказываетъ задерживающее вліяніе на экспортъ, но нѣсколько поощряетъ импортъ въ Индію.

Неуп полемизируетъ съ мнѣніемъ Гельфериха, который утверждаетъ, что съ введеніемъ устойчивой валюты въ Индіи постройка желѣзныхъ дорогъ будетъ развиваться чрезвычайно быстро, въ той же мѣрѣ увеличится площадь подъ обработку пшеницы, и вывозъ хлѣба достигнетъ громадныхъ размѣровъ (321). Первый же авторъ не думаетъ, чтобы можно было ожидать такого громаднаго увеличенія экспорта, и даетъ подробный анализъ, по разнымъ категоріямъ товаровъ, о вліяніи новой валюты на ввозъ и вывозъ.

«Теперь поднятъ вопросъ о введеніи золотой валюты въ Straits-Settlements, и назначена комиссія, на которую возложено изученіе всего этого дѣла, затрогивающаго массу разнородныхъ интересовъ. Судя по газетнымъ свѣдѣніямъ, на руководящихъ рынкахъ Дальняго Востока существуетъ сильное теченіе въ пользу золотой валюты, въ виду достигнутыхъ ею въ Индіи хорошихъ результатовъ. Что касается Мексики, которой также приписываютъ намѣреніе покинуть серебряную валюту, то ею пока сдѣланы въ этомъ направленіи лишь очень робкіе, ни къ чему не обязывающіе шаги. А именно, мексиканскимъ правительствомъ предпринято въ нѣсколькихъ иностранныхъ государствахъ изученіе исторіи валютныхъ реформъ. Несмотря на то, что, слѣдовательно, возможность перехода Мексики на золотую валюту пока очень отдаленна, она уже учитывается спекуляціей, какъ видно изъ того, что цѣна на «будущее» серебро еще больше понизилась, чѣмъ цѣна наличнаго товара» («Т.-Пр. Газ.»). И Мексика въ настоящее время остается единственнымъ оплотомъ серебра. Перу de jure также перешла къ золотой валютѣ («Т.-Пр. Газ.», 1902, № 241) [1]. Въ Китаѣ въ сущности

[1]) Въ 1905 г. въ Мексикѣ прошелъ (и подписанъ президентомъ) билль о переходѣ отъ серебряной валюты къ золотой, но срокъ реформы не установленъ («В. Ф.», 1905, № 4). Съ 15 апр. (нов. ст.) 1905 г. въ Мексикѣ прекращена свободная чеканка серебра.

нѣтъ опредѣленной единой монетной единицы (хотя больше обращается серебро).

Но если въ настоящее время невозможно введеніе серебряной валюты какой-либо одной страной на свой рискъ, то нельзя ли здѣсь прибѣгнуть къ международному соглашенію? Биметаллисты рекомендуютъ, чтобы противодѣйствовать паденію цѣнъ на серебро, регализировать добычу послѣдняго, заключивъ для этого международное соглашеніе, а такъ какъ много серебра заключается въ свинцовыхъ и мѣдныхъ рудахъ, то пришлось бы регализировать и ихъ, но сторонники такого проекта не останавливаются и передъ этимъ (см. *Jul. Wolf*) Но дѣло въ томъ, что всякое такое соглашеніе будетъ покоиться на очень шаткой почвѣ: въ одинъ прекрасный день можетъ найтись страна, которая не захочетъ поддерживать его, и все соглашеніе рухнетъ. Конечно, при регализаціи добычи серебра могли бы быть выработаны извѣстныя нормы каждой страной, но при высокомъ уровнѣ цѣнъ, который долженъ наступить вмѣстѣ съ этой реформой, естественно, что отдѣльнымъ странамъ отступать отъ этого соглашенія и тѣмъ извлекать для себя особую выгоду будетъ очень заманчиво, и нѣмецкая такъ называемая «серебряная» комиссія, разсматривавшая этотъ вопросъ, пришла къ отрицательному выводу: стоитъ одной странѣ отказаться отъ этого соглашенія, и все оно должно рухнуть.

Нѣкоторые авторы предсказываютъ въ будущемъ полное изгнаніе серебра даже и изъ его функціи въ качествѣ размѣнной монеты, рекомендуя для этой цѣли аллюминій, который-де въ 28 разъ дешевле серебра, хорошо сопротивляется воздуху, сѣрной и соляной кислотамъ, а въ иныхъ отношеніяхъ даже лучше, чѣмъ серебро. И нѣкоторые авторы рекомендуютъ заблаговременно странамъ распроститься со своимъ серебрянымъ металломъ, сбыть его, пока это можно, по хорошей цѣнѣ и замѣнить его аллюминіемъ, т.-е. продѣлать то же самое, что Германія продѣлала съ серебромъ, совершивъ частичную демонетизацію его. (О производствѣ *аллюминія* см. «Вѣст. Фин.», 1905, № 51, стр. 376.)

Наши аграріи много говорятъ о тѣхъ невыгодахъ, которыя будто бы создались у насъ вслѣдствіе введенія золотой валюты сравнительно со странами съ серебрянымъ или бумажнымъ обращеніемъ (Индія, Аргентина и т. д.). Но, во-первыхъ, Индія теперь уже перешла къ золотой валютѣ и усиленно собираетъ средства для размѣннаго фонда, въ Аргентинѣ также прошелъ законъ относительно введенія золотой валюты, и вопросъ только во времени, когда казначейство найдетъ тамъ средства для фактическаго осуществленія реформы. Притомъ и теперь уже въ Аргентинѣ масса сдѣлокъ совершается на золото, гипотека налагается въ золотой валютѣ, землевладѣльцы, покупая машины, необходимыя для сельско-хозяйственной культуры, уплачиваютъ за нихъ золотомъ, желѣзныя дороги, во избѣжаніе колебанія бумажныхъ денегъ, установили фрахтъ на перевозку грузовъ также въ золотой валютѣ. (Замѣтимъ, между прочимъ, что и у насъ во время бумажно-денежнаго хозяйства въ 1877 году желѣзныя дороги добивались установленія желѣзнодорожныхъ фрахтовъ въ золотѣ, мотивируя это тѣмъ, что колебаніе бумажно-денежной валюты ставитъ дороги въ невозможность покрывать свои расходы, производимые металлической валютой). Можно сказать, что уже съ 1882 года, какъ говоритъ Гельферихъ, фактически Аргентина перешла къ золотой валютѣ, и интересно, что именно съ этого момента здѣсь начиналась усиленная постройка желѣзныхъ дорогъ: въ 1882 году здѣсь всего было построено 2.666 километровъ, а за 11 лѣтъ послѣ 1882 года — цѣлыхъ 11 тысячъ километровъ. Важность этого факта мы отмѣтимъ далѣе, а

теперь пока замѣтимъ, что нѣкоторые изслѣдователи придерживаются того мнѣнія, что не замѣчается точнаго соотношенія между усиленіемъ вывоза и паденіемъ курса ни въ Аргентинѣ, ни въ Индіи. На самомъ дѣлѣ, теоретически падающій курсъ долженъ былъ бы содѣйствовать экспорту, и поэтому страны съ серебряной валютой, при общемъ паденіи цѣнности серебра за послѣднее время, должны были бы находиться въ очень благопріятныхъ условіяхъ по своему экспорту, такъ какъ, продавая свои продукты въ Западной Европѣ на золото и обмѣнивая это послѣднее на серебро, онѣ должны были бы получать все большее и большее количество серебра и, слѣдовательно, имѣютъ возможность все больше и больше понижать свои цѣны [1]). Но, съ другой стороны, новыя страны — Аргентина и Индія, чтобы вывозить свой хлѣбъ, нуждаются въ большомъ притокѣ иностранныхъ капиталовъ, которые бы покрыли ихъ дѣвственныя страны цѣлой сѣтью желѣзныхъ дорогъ, такъ какъ иначе самая обработка земли является возможной только по прибрежной линіи, а чѣмъ далѣе вглубь страны, тѣмъ становится все болѣе и болѣе затруднительной, на извѣстномъ же разстояніи безъ проведенія желѣзнодорожной сѣти и совсѣмъ невозможной. Между тѣмъ въ страны съ бумажной и, что еще болѣе, падающей серебряной валютой (гдѣ не прекращена свободная чеканка серебра) иностранные капиталы идутъ очень неохотно, и такимъ образомъ серебряная валюта является преградой доступа капиталовъ золотыхъ странъ въ серебряныя. (Гельферихъ, Эльштетеръ.) Въ Индіи, напримѣръ, серебряная валюта препятствуетъ постройкѣ желѣзныхъ дорогъ.

Чтобы убѣдиться, что нѣтъ связи между паденіемъ курса рупій Индіи и усиленіемъ экспорта пшеницы, стоитъ только посмотрѣть таблицу, приводимую въ книгѣ Эльштетера «Серебряная валюта въ Индіи» (стр. 42). Эльштетеръ приходитъ къ тому выводу, что паденіе рупіи не имѣло ни малѣйшаго вліянія на пшеничный экспортъ, что скорѣе удешевленіе индійскаго хлѣба на европейскихъ рынкахъ обязано улучшенію средствъ передвиженія и техники торговли, и что вовсе не Индія устанавливаетъ цѣны на европейскихъ рынкахъ, а обратно — европейскіе рынки устанавливаютъ цѣну на хлѣбъ (стр. 48). Точно также относительно конкуренціи Индіи съ англійской хлопчато-бумажной промышленностью Эльштетеръ говоритъ, что если бы Индія не обладала падающей валютой, то индійская промышленность имѣла бы къ своимъ услугамъ гораздо больше капиталовъ, и конкуренція Индіи была бы гораздо острѣе и ощутительнѣе (57).

Такимъ образомъ, въ будущемъ съ установленіемъ золотой валюты въ серебряныхъ странахъ и въ странахъ съ бумажно-денежнымъ обращеніемъ, несомнѣнно, увеличится притокъ къ нимъ иностранныхъ капиталовъ, а это дастъ возможность обрабатывать много такихъ участковъ, которые теперь не воздѣлываются, и, слѣдовательно, еще болѣе обострить конкуренцію на хлѣбномъ рынкѣ Западной Европы. Европейскіе банкиры золотымъ ключомъ, привезеннымъ изъ Европы, открываютъ новыя страны, развязываютъ ихъ громадныя силы. Шмитъ въ своей книгѣ

---

[1]) Наоборотъ, *Becker* («Der argentinische Weizen in Weltmarkte», Jena, 1903) пытается доказать, что расширеніе площади подъ культурой пшеницы развивалось подъ вліяніемъ паденія курса валюты, и что поэтому пшеничная культура была не столько формой раціональнаго хозяйствованія, сколько родомъ биржевой спекуляціи. Пшеничный производитель здѣсь — Spekulierender Weizenfabrikant (232). Курсъ золота въ 1886—1887 гг. былъ 139, въ 1891—1892 — 374, въ 1894—1895 — 358. Въ 1893 г. вывезено пшеницы изъ Аргентины 1 мил. тоннъ, въ 1896 г. — 1,6 мил. тоннъ, въ 1899 г. — 1.722.000 тоннъ, въ 1900 г. — 2.015.000 тоннъ. Этотъ вопросъ очень сложенъ и практически пока не допускаетъ еще однообразнаго рѣшенія.

объ аргентинскихъ финансахъ говоритъ, что прокладка искусственныхъ путей въ Аргентинѣ и включеніе плодородныхъ земель въ эту дорожную сѣть привели къ небывалому подъему земледѣлія и скотоводства. Въ самомъ дѣлѣ, пока въ странахъ валюта неустойчива, иностранные капиталы не могутъ имѣть увѣренности за свое ближайшее будущее, и рискованно имъ итти въ страну, размѣняться тамъ на серебро или на бумажки. Вѣдь неизвѣстно, не упадетъ ли завтра курсъ еще ниже, и такимъ образомъ, не поплатится ли предприниматель, ввезшій въ страну свое золото, частью своего имущества. Такимъ образомъ европейскіе капиталы воздерживаются отъ притока въ предпріятія этихъ странъ. (*Карлъ Гельферихъ.* «Вопросъ о валютѣ», Одесса, 1896, стр. 66).

Биржа.

Отдѣлъ о биржѣ обыкновенно излагается въ курсѣ торговаго права, но для выясненія нѣкоторыхъ явленій государственнаго кредита будетъ умѣстно коснуться этого интереснаго вопроса и здѣсь [1]).

Когда есть основаніе предполагать, что въ организмѣ что-то ненормально, то прибѣгаютъ къ термометру, и повышеніе температуры является симптомомъ болѣзненности. Въ экономической жизни также есть такой термометръ, это — биржа. Она отражаетъ состояніе страны, положеніе той или другой промышленности, поэтому биржевые бюллетени и читаются съ такой жадностью публикой.

Но при измѣненіи температуры организма очень важно, чтобы термометръ былъ въ исправности, чтобы онъ точно отмѣчалъ температуру, чтобы онъ былъ правильно поставленъ. Между тѣмъ про нашу биржу нельзя сказать, чтобы она правильно функціонировала и была свободна отъ возможности искусственнаго воздѣйствія на нее. Биржа представляетъ огромное поле для злоупотребленій и великій соблазнъ для присосавшихся къ ней темныхъ рыцарей: у повелительницы такъ много пружинъ, на которыхъ удобно и выгодно играть. Биржа чувствительна, какъ термометръ, доступна искусственному воздѣйствію. Но если искусственно нагрѣтый или охлажденный термометръ не можетъ обмануть естественнаго ощущенія тепла или холода, то этого никакъ нельзя сказать про биржевой термометръ.

Неправильность устройства самаго механизма биржи очень вредно отзывается на колебаніи цѣнныхъ бумагъ, фондовъ. А если обратить вниманіе, что въ Западной Европѣ народное богатство въ формѣ биржевыхъ цѣнностей все увеличивается, то необходимость правильной организаціи биржи будетъ ясна. И у насъ биржевыя цѣнности съ ростомъ промышленности тоже будутъ пріобрѣтать все большее и большое значеніе [2]), да и теперь онѣ играютъ огромную роль въ современной экономической жизни. При посредствѣ ихъ капиталъ легко перемѣщается изъ однихъ предпріятій въ другія, и при созданіи этой формы цѣнностей всѣ самые мелкіе капиталисты могутъ принимать участіе въ промышленной жизни страны. Не будь движимыхъ цѣнностей, много мелкихъ капиталовъ оставались бы безплодными, а движимыя цѣнности ихъ утилизируютъ, онѣ увеличиваютъ нашу власть надъ капиталомъ, а вмѣстѣ съ тѣмъ и надъ природой. Созданіе движимыхъ цѣнностей можно сравнить съ изобрѣтеніемъ паровой машины: какъ

[1]) Я считаю необходимымъ дать самыя общія свѣдѣнія о биржевой организаціи главнѣйшихъ западно-европейскихъ странъ и указать суммарно тѣ черты, которыя отличаютъ заграничныя биржи отъ нашей.

[2]) См. о значеніи биржи въ моихъ «Очеркахъ эк. и фин. жизни», М., 1904.

послѣдняя даетъ надъ всей природой власть паромъ, который иначе пропадалъ бы въ природѣ, такъ и цѣнныя бумаги даютъ возможность утилизировать въ интересахъ человѣчества многія части капиталовъ, которыя иначе безплодно лежали бы, пропадали бы для развитія промышленности и не участвовали бы въ славной борьбѣ человѣка съ природой. Движимыя цѣнности увеличиваютъ наши силы, позволяютъ каждому самому мелкому капиталу принять участіе въ этомъ побѣдоносномъ шествіи человѣчества на пути къ подчиненію себѣ природы. Онѣ быстро вербуютъ боевыя силы. Но и сила пара только тогда обращается на пользу человѣка, когда она должнымъ образомъ регулируется, въ противномъ случаѣ она, вмѣсто пользы, можетъ принести много вреда. Въ виду этого огромнаго значенія движимыхъ цѣнностей, законодательства всѣхъ странъ за послѣднее время обращаютъ серьезное вниманіе на жизнь движимыхъ цѣнностей: на биржи, допущеніе бумагъ на послѣднія, на составленіе котировочныхъ бюллетеней и т. п.

Безчисленныя узы связываютъ въ настоящее время государства другъ съ другомъ: торговые договоры, телеграфные и почтовые союзы. Но есть еще связь, которая соединяетъ между собой отдѣльныя государства, великая и могучая, это — связь взаимныхъ денежныхъ обязательствъ, и новое время широко развило ее. («Биржевой налогъ» въ «Вѣстн. Фин.», 1905, № 10.)

Въ самомъ дѣлѣ, обязательства одного государства разсѣяны среди подданныхъ другого, и потому эти послѣдніе очень заинтересованы въ правильномъ развитіи экономической и государственной жизни государства-должника. Вотъ почему за послѣднее время государственные долги являются предметомъ всеобщаго вниманія, такъ какъ при посредствѣ ихъ выковывается новая могучая связь между людьми. Отказъ нѣкоторыхъ государствъ отъ своихъ долговъ или принудительное пониженіе платимыхъ процентовъ — эти акты распространяютъ въ настоящее время свое вліяніе далеко за предѣлы одной территоріи, разъ долговыя обязательства проникли на международный рынокъ. Отказъ отъ долга [1]) можетъ лишить хлѣба многія тысячи семей въ другой странѣ, и въ такихъ случаяхъ государствамъ приходится подумывать о международномъ вмѣшательствѣ для урегулированія кредитныхъ отношеній, что имѣло мѣсто, напримѣръ, относительно Греціи [2]).

Связанность людей будетъ гораздо сильнѣе чувствоваться, когда часть имущества каждаго гражданина станетъ помѣщаться въ движимыхъ цѣнностяхъ, курсъ которыхъ будетъ колебаться въ зависимости отъ положенія дѣлъ въ той или другой странѣ. Между тѣмъ въ настоящее время мы къ этому идемъ: движимыя цѣнности завоевываютъ все большую и большую роль, притомъ онѣ все болѣе и болѣе

---

[1]) Извѣстны случаи объ отказѣ со стороны государствъ платить проценты по заключеннымъ долгамъ Такъ, Сербія однажды прибѣгла къ принудительной конверсіи своихъ 5% обязательствъ въ 4% безъ предварительнаго согласія съ кредиторами; ранѣе Сербіи Греція и Португалія объявили своимъ кредиторамъ, что онѣ будутъ платить лишь 30% съ прежней суммы %% по своимъ долгамъ, а такъ какъ эти бумаги были помѣщены и въ другихъ странахъ, то, конечно, иноземные подданные терпѣли отъ этого большой ущербъ Возможно было, конечно, для Англіи занять португальскія колоніи или произвести военную демонстрацію совмѣстно съ Германіей, Франціей, объявить недѣйствительными торговые договоры, наконецъ, заинтересованныя страны могли бы выслать подданныхъ Греціи и Португаліи изъ предѣловъ своей территоріи, но ничего этого не было предпринято, кромѣ простыхъ нотъ, а между тѣмъ въ будущемъ эта связанность людей, несомнѣнно, должна привести къ болѣе энергичному вмѣшательству въ такихъ случаяхъ (см. *Gegenwart* «Moderne Staatsbankerotte» P. Dehn., 1895, № 42).

[2]) *Meili.* «Der Staatsbankerott und die moderne Rechtswissenschaft», Berlin, 895, p 1.

пріобрѣтаютъ международный характеръ, и въ будущемъ мы почувствуемъ сильнѣе нашу взаимную зависимость другъ отъ друга. Люди, связанные между собой этими новыми узами, будутъ стремиться энергичнѣе воздѣйствовать на другія страны, въ цѣляхъ развитія тамъ болѣе благопріятныхъ условій производительности труда. Въ самомъ дѣлѣ, въ настоящее время извѣстны такъ называемые союзы потребителей: лица, принадлежащія къ такимъ союзамъ, обязуются между собой не пріобрѣтать продуктовъ, сдѣланныхъ при дурныхъ условіяхъ труда. То же самое будетъ и при развитіи международнаго моральнаго чувства: люди не будутъ пріобрѣтать бумагъ странъ, живущихъ высасываніемъ соковъ изъ низшихъ слоевъ своего населенія, такъ какъ на купонахъ этихъ бумагъ — кровь...

Будутъ образовываться особыя лиги капиталистовъ, отказывающихся пріобрѣтать такія бумаги и шельмующихъ позоромъ тѣхъ, кто ихъ пріобрѣтаетъ и тѣмъ самымъ поддерживаетъ извѣстный режимъ. Насколько въ будущемъ это средство международнаго воздѣйствія можетъ имѣть серьезное значеніе, стоитъ только бросить взглядъ на таблицу государственной задолженности отдѣльныхъ странъ, которая насъ убѣдитъ, какъ необходимъ для всѣхъ государствъ въ настоящее время выпускъ бумагъ на биржѣ. И потому такой бойкотъ обязательствъ какой-нибудь страны со стороны публики можетъ имѣть весьма серьезное значеніе, можетъ лишить это государство средствъ, необходимыхъ для удовлетворенія самыхъ основныхъ потребностей, безъ чего самое государство, цѣлость его могутъ быть поставлены на карту...

Уже въ исторіи развитія общественныхъ учрежденій государственный кредитъ успѣлъ сыграть крупную роль. Еще Цахарія заявлялъ, что правительства государствъ, имѣющихъ долги, при всѣхъ мѣропріятіяхъ, которыя они предпринимаютъ, болѣе или менѣе зависятъ отъ мнѣнія капиталистовъ, у которыхъ они занимаютъ деньги или думаютъ занять. И далѣе тотъ же авторъ говоритъ, что ни одно государство не можетъ имѣть кредита, если въ немъ общественное мнѣніе не играетъ роли или не оказываетъ вліянія на мѣропріятія правительства [1]). Такимъ образомъ необходимость прибѣгать къ займамъ ставитъ государственную власть въ зависимость отъ денежнаго рынка, отъ капиталистовъ, и приходится обращать бо́льшее вниманіе на общественное мнѣніе, удовлетворять его, вводить лучшій контроль, чтобы общественное мнѣніе имѣло представленіе, какъ управляется страна, насколько обезпечены деньги, помѣщенныя въ бумаги. Государственная задолженность, говоритъ одинъ изъ старыхъ финансистовъ, Баумштаркъ, ведетъ къ лучшей организаціи контроля надъ всей государственной жизнью [2]).

Извѣстный изслѣдователь по исторіи государственнаго долга Англіи, Гамильтонъ, писавшій въ 1813 г., говоритъ, что политическое спокойствіе, избѣжаніе войны — вотъ цѣль стремленія политики всѣхъ европейскихъ государствъ. Ни Людвигъ-Филиппъ, ни министръ-президентъ Франціи или Англіи, нѣтъ, государственный долгъ есть президентъ всѣхъ президентовъ, государственный долгъ есть посолъ всѣхъ пословъ, онъ — монархъ, который держитъ всю Европу въ повиновеніи. (См. *Hamilton.* «An inquiry conc. the nation. debt», 1813). Развитіе государственнаго долга заставило ввести въ финансовый строй больше порядка, больше публичности, больше контроля, заставило удѣлить больше

[1]) *Zachariae.* «Ueber das Schuldenwesen der Staaten d. heutig. Europa», Leipz., 1830.

[2]) *E. Baumstark.* «Staatsw. Versuche über Staatskredit, Staatsschulden und Staatspapiere», Heidelb., 1833, p. 531.

вниманія общественному мнѣнію. (См. «Das Staats-Lexicon v. C. Rotteck und. C. Welcker». 3. B. 1846. Art.: öffentl. credit.) Государственный кредитъ создалъ особый классъ людей, который, будучи связанъ денежными интересами со страной, въ бумаги которой онъ помѣстилъ свои сбереженія, зорко присматривается ко всему государственному строю этой страны.

Развитіе задолженности создало какъ бы премію въ пользу государствъ, обладающихъ свободной печатью, лучшей постановкой контроля. Правда, какъ говоритъ финансистъ Шёнъ, друзья таинственности боятся такихъ гражданъ, которые размышляютъ, уплачивая налоги, и имъ представляется лучшимъ никакихъ прямыхъ налоговъ не вводить, чѣмъ имѣть думающихъ гражданъ. Стоя на такой точкѣ зрѣнія, они остаются при старыхъ формахъ обложенія, какъ при какихъ-то священныхъ институтахъ [1]).

Банкиры въ настоящее время — новая сила: передъ ними нужно отчитываться, они диктуютъ свои условія. И мы видимъ, что страны съ наилучше упорядоченнымъ финансовымъ строемъ, проведшія у себя больше прозрачности въ финансахъ, пользуются наилучшимъ кредитомъ, какова, напр., Англія.

Между тѣмъ задолженность быстро растетъ. Менѣе культурныя страны, не располагая достаточными капиталами, вынуждаются искать средствъ на иностранныхъ рынкахъ, а это будетъ открывать все болѣе и болѣе широкія двери къ воздѣйствію на эти страны въ направленіи поднятія въ нихъ культурности. При развитіи конверсій все бо̀льшая и бо̀льшая часть капитала будетъ помѣщаться въ акціи промышленныхъ предпріятій. Свои сбереженія въ эти бумаги будутъ помѣщать и рабочіе, поэтому всякія затрудненія въ промышленности будутъ тяжело отражаться на болѣе широкихъ слояхъ населенія, чѣмъ это имѣетъ мѣсто въ настоящее время: такъ, экономическій крахъ въ какой-нибудь отрасли промышленности въ одной странѣ можетъ оставить безъ хлѣба трудящихся другой страны, а это можетъ повести къ бунтамъ и волненіямъ. Вотъ какую новую связь подготовляетъ развитіе движимыхъ цѣнностей, и говорятъ, что XX вѣкъ будетъ именно вѣкомъ этихъ цѣнностей. Правильная экономическая жизнь *всѣхъ* странъ теперь есть необходимое условіе спокойнаго развитія *каждой отдѣльной* страны.

Итакъ, связанность людей дѣлаетъ насъ очень заинтересованными въ правильномъ экономическомъ развитіи другихъ странъ, въ особенности съ развитіемъ движимыхъ цѣнностей, а эти цѣнности все будутъ развиваться и размѣщаться среди болѣе широкихъ слоевъ населенія: уже въ настоящее время рабочіе въ Соед. Штатахъ и Австраліи вслѣдствіе низкаго процента, приносимаго государственными процентными бумагами, помѣщаютъ часть своихъ сбереженій въ бумаги промышленныхъ предпріятій [2]).

Въ зависимости отъ нераціональнаго устройства биржи дается въ большей или меньшей степени широкое поле для различныхъ неблаго-

---

[1]) *Schön.* «Die Grundsatze des Fin.», Bresl., 1832.

[2]) Подробнѣе о биржев. сдѣлкахъ см. въ курсахъ торг. права, напр., «Очерки эконом. и фин. жизни Россіи и Запада». «Займы, которыми жило французское правительство въ XVIII в. и которые размѣщались въ населеніи, дѣлали это послѣднее заинтересованнымъ въ реформахъ, которыя бы предотвратили банкротство и вслѣдствіе того, что мелкіе и средніе капиталисты все болѣе и болѣе превращались въ государственныхъ кредиторовъ, они втягиваются въ политику, а между тѣмъ до того времени эта буржуазія вовсе не интересовалась формой правленія (Каутскій)».

видныхъ манипуляцій, затрогивающихъ кореннымъ образомъ интересы мелкихъ и крупныхъ капиталистовъ. У насъ допускаются бумаги на биржу слишкомъ свободно, почти безъ всякихъ гарантій, тотчасъ по выходѣ изъ типографіи, между тѣмъ въ Англіи, особенно въ Германіи, допущеніе бумагъ (на биржу) обставлено строгими нормами. Такія гарантіи очень необходимы, потому что публика, не понимающая механизма биржи, не знающая большею частью условій развитія промышленности, нерѣдко уже въ самомъ допущеніи бумаги на биржу видитъ поручительство за ея доброкачественность. Составленіе биржевыхъ бюллетеней (котировка) у насъ также поставлено нераціонально: здѣсь возможна масса закулисныхъ вліяній на составленіе бюллетеня, а между тѣмъ фондовый бюллетень въ особенности имѣетъ огромное значеніе. Отъ того или иного его положенія зависитъ имущественное благосостояніе цѣлыхъ обширныхъ группъ населенія.

Кризисъ и биржевая спекуляція заставили у насъ за послѣднее время обратить серьезное вниманіе на реорганизацію биржъ и особенно фондовой. Огромное значеніе фондовой биржи требуетъ установленія строгихъ правилъ относительно допущенія бумагъ на нее. Къ обращенію на биржѣ могутъ быть допускаемы далеко не всѣ, а лишь солидныя бумаги, относительно которыхъ заранѣе уже достаточно освѣдомлено учрежденіе, допускающее бумагу на биржу. У насъ въ этомъ отношеніи — полная свобода, и нерѣдко акціи появляются на биржѣ тотчасъ по выходѣ ихъ изъ экспедиціи заготовленія государственныхъ бумагъ. Россійское золотопромышленное общество, напр., начало свои операціи 26 мая 1895 г., а уже съ половины іюня того же года акціи его отмѣчались въ бюллетенѣ петербургской биржи; общество Глѣбовскихъ металлургическихъ заводовъ открылось 14 августа 1895 г., и немедленно его акціи вошли въ биржевую котировку. Чѣмъ же могъ руководиться биржевой комитетъ, вводя на биржу эти бумаги, когда онъ не имѣлъ никакихъ свѣдѣній о дѣятельности предпріятій? Между тѣмъ для публики, стоящей вдали отъ биржи, уже одно появленіе бумаги въ биржевомъ бюллетенѣ нерѣдко служитъ рекомендаціей этой бумаги, тѣмъ болѣе что заинтересованныя лица не упускаютъ случая громко прорекламировать новое предпріятіе, бумаги котораго они ввели на биржу. Эта реклама и закулисное вліяніе на биржевую цѣну вновь введенной бумаги ведутъ къ тому, что бумага отмѣчается въ бюллетенѣ по высокой цѣнѣ. Довѣрчивая публика, видя повышательное движеніе бумаги, покупаетъ ее, а заправиламъ часто только и нужно, чтобы спустить данныя бумаги въ публику. Реклама и закулисное вліяніе тогда прекращаются, и лица, пріобрѣтшія бумагу, нерѣдко разоряются на ней. Такъ, только что упомянутыя акціи Глѣбовскихъ заводовъ, стоявшія въ 1895 г. по 380 руб. каждая, въ ноябрѣ 1898 г. упали до 10 руб.; акціи золото-промышленнаго общества въ 1895 г. дошли до 475 руб., когда же ихъ размѣстили, то онѣ стали спускаться и упали до 75 — 73 руб. Вообще, наши биржи не приспособлены къ той важной роли, которая досталась имъ въ современной хозяйственной дѣятельности. Биржевые комитеты заботятся только о присвоеніи себѣ правъ торговыхъ палатъ, игнорируя свои непосредственныя обязанности по наблюденію за правильнымъ производствомъ биржевой торговли; притомъ же у насъ никто не несетъ никакой отвѣтственности за введеніе въ биржевой оборотъ фиктивныхъ цѣнностей въ родѣ акцій Глѣбовскихъ заводовъ. Вопросы объ условіяхъ, гарантирующихъ выпускъ бумагъ на биржу, доброкачественность матеріала, условія котировки и установленіе курса имѣютъ существенное значеніе. Поэтому я дамъ самыя общія свѣдѣ-

нія о задачахъ биржи, объ организаціи англійской биржи и правилахъ котировки, которыя рекомендуются практикой.

Что такое биржа? Продавцамъ и покупателямъ товаровъ нужно гдѣ-нибудь сходиться — биржа и является такимъ организованнымъ учрежденіемъ, сборнымъ мѣстомъ, по опредѣленію нашего Свода, или «собраніемъ принадлежащихъ къ торговому классу лицъ для взаимныхъ по торговлѣ сношеній и сдѣлокъ» (ст. 591 уст. торг.). Если бы не было организованныхъ учрежденій, то сходились бы въ трактирахъ за «чайкомъ». Биржа же представляетъ собой организацію купцовъ и посредниковъ (маклеровъ) для купли-продажи извѣстныхъ цѣнностей.

Биржа имѣетъ существенное значеніе для развитія торговли и промышленности. Особенность биржи та, что на ней товаръ не представляется въ натурѣ, какъ на базарахъ, а торгъ совершается по образцамъ. При организаціи у насъ хлѣбной торговли былъ поднятъ вопросъ объ установленіи опредѣленныхъ типовъ хлѣба, которые должны носить индивидуальный характеръ. На базарѣ хлѣбъ представляется, какъ онъ есть, — не полновѣсный, засоренный и т. д.; на биржѣ хлѣбъ покупается заглазно, по образцу, поэтому образцы должны быть однородны, точно такіе же, какъ и сами товары, слѣдовательно, установленіе типовъ очень важно. Разъ образцы извѣстны, покупателю нѣтъ необходимости присутствовать самому на биржѣ — отсюда широкая роль агентовъ. Такого рода биржа, гдѣ производятся сдѣлки на товары, называется *товарной*. Наравнѣ съ этой существуетъ *фондовая* биржа-рынокъ, на которомъ сосредоточиваются спросъ и предложеніе цѣнныхъ бумагъ, благодаря чему облегчается собраніе капиталовъ для акціонерныхъ предпріятій. На фондовой биржѣ обращаются векселя, банкноты, акціи, облигаціи, бумажныя деньги иностранныхъ государствъ и т. д.

Организація англійской биржи [1]).

Возникновеніе биржи въ Западной Европѣ относится къ очень раннему времени — XIII — XV вв. На первыхъ порахъ единственной бумагой, обращавшейся на биржѣ, былъ вексель: такъ какъ перевозить деньги по условіямъ того времени (грабежи) было неудобно, то предпочитали пересылать векселя. Только съ XVII—XVIII вв. и особенно въ XIX, съ развитіемъ акціонерныхъ компаній, съ учрежденіемъ англійскаго банка и выпускомъ билетовъ государственнаго казначейства возникаетъ биржа государственныхъ фондовъ и частныхъ бумагъ. Но еще въ началѣ XIX в. акціи и облигаціи не играли большой роли, и только за послѣднее время фондовая биржа развилась особенно сильно. Вотъ цифры, показывающія ростъ обращающихся бумагъ: въ 1815 г. на лондонской биржѣ котировались 30 цѣнныхъ бумагъ, на берлинской—11, парижской — 18; въ 1877 г. курсовой листокъ лондонской биржи показывалъ 1.367 бумагъ, въ 1889 г. — 1.630.

Товарная биржа по своему историческому развитію предшествуетъ фондовой. Подъ вліяніемъ развитія обмѣна, торговли и промышленности биржа дифференцируется: экономическая жизнь выдвигаетъ спеціальныя биржи по отдѣльнымъ видамъ товаровъ — хлѣбная биржа, хлопковая и т. д. Мы будемъ имѣть дѣло сейчасъ съ англійской биржей фондовой, такъ какъ она является наиболѣе интересной.

---

[1]) *Struck.* «Die Effectenbörse. Eine Vergleichung deutscher und englischer Zustände». вып. III., Heft. 3, Stat. — und sociale Forsch. Schmoller'a, 1881.

Англійская биржа занимаетъ первое мѣсто въ мірѣ по своему устройству и вліянію на курсъ англійскихъ бумагъ. Эта биржа существуетъ уже 300 лѣтъ, и въ теченіе этого времени въ ней выработались такіе пріемы и традиціи, которые неизвѣстны континентальнымъ биржамъ, не говоря уже о нашей. Англійская биржа является частнымъ учрежденіемъ: это — союзъ частныхъ лицъ безъ всякаго правительственнаго контроля. Изъ биржевой корпораціи выдѣленъ особый распорядительный комитетъ въ 30 членовъ, который выбирается биржевымъ обществомъ ежегодной баллотировкой изъ лицъ, состоящихъ посѣтителями биржи не менѣе 5 лѣтъ. Только члены биржевого общества могутъ принимать участіе на биржѣ. Въ биржевое же общество можетъ быть принято не всякое лицо: поступленіе въ него сопряжено съ большими требованіями — только человѣкъ незапятнанной репутаціи можетъ стать членомъ его. Такимъ образомъ достигается извѣстный подборъ участвующихъ, и этимъ хотятъ создать извѣстныя гарантіи, что на биржѣ будутъ учитываться только политическія и экономическія условія тѣхъ или другихъ цѣнностей, а не спекулятивныя манипуляціи, и главной такой гарантіей служитъ строгость пріема новыхъ членовъ. Для вступленія въ биржевое общество необходима рекомендація трехъ лицъ, состоящихъ въ качествѣ членовъ биржи въ теченіи, по крайней мѣрѣ, 4 лѣтъ. Они ручаются за вновь вступающаго въ суммѣ 500 фун. стерл. (около 5.000 руб.) каждый, на нѣкоторыхъ же провинціальныхъ биржахъ, напр., ливерпульской, поручитель отвѣчаетъ въ размѣрѣ 2.000 фун. стерл. Чтобы это ручательство не являлось голымъ фактомъ, всякій членъ биржевого общества можетъ быть поручителемъ не болѣе, чѣмъ за трехъ лицъ. Имя вводимаго кандидата, съ указаніемъ именъ поручителей, вывѣшивается (въ теченіе 8 дней) въ биржевой залѣ. Далѣе, предоставляется всѣмъ членамъ биржевого общества право протеста противъ его избранія, и вопросъ о принятіи кандидата въ члены рѣшается комитетомъ закрытой баллотировкой. Члены лондонской биржи переизбираются комитетомъ *ежегодно* (въ мартѣ). Лицо, состоящее членомъ лондонской фондовой биржи, можетъ быть исключено комитетомъ не только за нарушеніе биржевой дисциплины, но и за «безчестное и неприличное» поведеніе въ частной жизни — въ послѣднемъ случаѣ такое лицо объявляется «выбывшимъ», иногда съ распубликованіемъ въ газетахъ. Власть лондонскаго биржевого комитета чрезвычайно обширна: онъ является на биржѣ законодателемъ, администраторомъ и судьей [1]).

На лондонской биржѣ бумаги допускаются къ обращенію и включенію въ бюллетень только по ходатайству члена биржевого общества, который въ данномъ случаѣ и является представителемъ предпріятія, съ директорами же и правленіемъ компаніи, выпускающей акціи, биржевой комитетъ не вступаетъ въ сношенія. Членъ биржевого общества, подписавшій ходатайство о допущеніи бумаги на биржу, принимаетъ на себя до извѣстной степени какъ бы нравственную отвѣтственность за доброкачественность бумаги, а биржевое общество, какъ мы уже видѣли, имѣетъ широкую власть надъ членами лондонской фондовой биржи и, въ случаѣ недоброкачественности бумаги, оно можетъ исключить этого члена изъ своей корпораціи. Кромѣ того, ходатайство о допущеніи бумаги на биржу подписывается другими членами биржевого общества, затѣмъ секретаремъ биржи принимаются заявленія отъ заинтересованныхъ лицъ о характерѣ новаго предпріятія, что даетъ еще бо̀льшія гарантіи биржевому комитету въ томъ, что онъ

[1]) *Познеръ.* «Спекуляція и биржевая реформа», «Р. Эк. Об», 1899, III

допускаетъ хорошую бумагу. При ходатайствѣ о допущеніи бумаги требуется представленіе слѣдующихъ документовъ: копіи учредительнаго договора, устава компаніи и свидѣтельства учрежденія, завѣдующаго регистраціей акціонерныхъ обществъ; далѣе требуется свидѣтельство о томъ, какое количество лицъ изъявило желаніе подписаться на акціи компаніи, съ указаніемъ количества акцій, дѣйствительно выданныхъ каждому подписчику; свѣдѣнія о суммахъ, поступившихъ въ распоряженіе компаніи; наконецъ, необходимо указать банкъ или банкира, сколько имъ принято вкладовъ отъ компаніи, указать число акцій, по которымъ банкомъ получены взносы, сколько акцій выдано учредителямъ и другимъ лицамъ. При этомъ главнымъ условіемъ ставится, чтобы въ заявленіи комитета не было никакихъ неясностей или умолчаній. Вопросъ о допущеніи бумаги рѣшается комитетомъ закрытой баллотировкой послѣ того, какъ изъ документовъ обрисуется обликъ этой бумаги; каждый изъ членовъ можетъ протестовать противъ ея допущенія на биржу.

Для включенія бумаги въ биржевой бюллетень комитету долженъ быть представленъ проспектъ, съ сообщеніемъ въ немъ важнѣйшихъ данныхъ, касающихся образованія компаніи, числа выпущенныхъ акцій, условій выпуска и т. д. Этотъ проспектъ публикуется во всеобщее свѣдѣніе. Особенное вниманіе обращается на распредѣленіе акцій: такъ какъ при сосредоточеніи ихъ въ большомъ количествѣ въ рукахъ только учредителей можно опасаться, что цѣна бумаги можетъ быть искусственно поднята исключительно со спекулятивной цѣлью — сбыть поскорѣе бумагу въ публику, то во избѣжаніе этого требуется, чтобы двѣ трети акцій были разобраны публикой.

Такимъ образомъ, слѣдующія черты характерны для англійской биржи: 1) Подробныя свѣдѣнія о предпріятіи, выступающемъ на фондовой рынокъ, для того, чтобы по возможности устранить искусственно приподнятыя курсовыя ставки. 2) Контроль за капиталомъ (а въ Германіи допускаются только вполнѣ оплаченныя акціи). 3) Распредѣленіе акцій. извѣстная часть ихъ должна быть разобрана лицами, не стоящими въ связи съ учредителями компаніи, чѣмъ предупреждаются стачки между учредителями ради спекулятивнаго вздутія курса. (Новымъ германскимъ закономъ также устанавливается контроль за распредѣленіемъ акцій и отвѣтственность эмиссіоннаго учрежденія за доброкачественность вводимыхъ на биржу бумагъ).

Если въ Англіи устанавливается нравственная отвѣтственность за допущенную бумагу лица, рекомендовавшаго эту бумагу, то законъ 1896 г. въ Германіи [1]) ввелъ матеріальную отвѣтственность.

По этому закону созданы при биржахъ особыя комиссіи, на обязанности которыхъ лежитъ разсмотрѣніе вопроса о допущеніи той или другой бумаги. Эти комиссіи, состоящія изъ незаинтересованныхъ лицъ, имѣютъ право требовать всѣ документы, изъ которыхъ они могли бы выяснить себѣ доброкачественность данной бумаги. Лицо, вводящее бумагу на биржу, должно представить обширный проспектъ съ указаніемъ всѣхъ условій, характеризующихъ предпріятіе, и этотъ

[1]) Этимъ же закономъ воспрещены срочныя сдѣлки съ хлѣбами и продуктами ихъ перемола, съ паями горныхъ и фабричныхъ предпріятій, а равно съ паями другихъ промышленныхъ предпріятій, капиталъ которыхъ менѣе 20 мил. марокъ. Для полученія права вступать въ срочныя сдѣлки даже при этихъ ограниченіяхъ требуется внесеніе въ особые реестры, и о включеніи лица въ такой реестръ публикуется въ *Reichsanzeiger* за счетъ включаемаго. Внесеніе въ реестръ должно было по мысли закона какъ бы бросать тѣнь на лицо внесенное. Это запрещеніе срочныхъ сдѣлокъ съ нѣкоторыми категоріями товаровъ или затрудненіе съ другими повело къ большимъ потерямъ германскихъ биржъ, отчего выиграли лондонская и голландская биржи.

проспектъ подлежитъ публикаціи. Такимъ образомъ, новый законъ заботится о томъ, чтобы будущіе пріобрѣтатели биржевыхъ цѣнностей могли знать заранѣе, съ какимъ матеріаломъ они имѣютъ дѣло. Самая важная часть въ законѣ — это отвѣтственность за вѣрность проспекта. Если проспектъ не вѣренъ или не полонъ, то эмиссіонное учрежденіе или лицо, введшее бумагу на биржу, — патронъ — обязывается возмѣстить тѣ потери, которыя будущій пріобрѣтатель бумаги понесетъ отъ покупки послѣдней. Но отвѣтственность эта ограничивается пятилѣтнимъ срокомъ, притомъ для полученія права на вознагражденіе потерпѣвшее лицо должно доказать невѣрность данныхъ, сообщенныхъ въ проспектѣ [1]); во-первыхъ, наличность умысла или небрежности со стороны эмиссіонной фирмы или лица, введшаго бумагу на биржу; въ-третьихъ, установить причинную связь между невѣрностью или неполнотой проспекта и потерями, понесенными имъ. Конечно, представить всѣ эти доказательства очень не легко, но если они будутъ представлены, то лицо, введшее бумагу, обязано вознаградить потерпѣвшаго. Не останавливаясь на подробностяхъ, мы хотѣли этимъ только подчеркнуть то важное значеніе, которое на Западѣ придается моменту введенія бумаги на биржу.

Биржевыя сдѣлки совершаются на англійской биржѣ слѣдующимъ образомъ. Продавцы имѣютъ свои конторки, за которыми они продаютъ бумаги. Послѣднія дѣлятся на 2 разряда. ходкія (current securities) и тяжелыя (неходячія — non current securities). Покупка бумагъ происходитъ такъ, что продавцы объявляютъ по ходячимъ бумагамъ двѣ цѣны — по одной они покупаютъ бумаги (она ниже на $^1/_4\%$), по другой, повышенной, продаютъ. По объявленіи цѣны продавцомъ, членъ биржи открывается, т.-е. заявляетъ, желаетъ ли онъ купить или продать, при чемъ нельзя требовать безграничнаго количества бумагъ: напр., французской ренты нельзя требовать болѣе 10 штукъ, англійскихъ консолей — максимумъ на 5.000 фун. стерл. Порядокъ относительно неходячихъ бумагъ, которыя не всегда котируются, нѣсколько иной. Пріобрѣсти бумагу постороннему лицу можно только чрезъ члена биржевого общества, который, даже покупая на средства этого лица, не является его представителемъ, а дѣйствуетъ самостоятельно и самъ отвѣчаетъ за выполненіе сдѣлки. Есть 2 рода сдѣлокъ: 1) на наличныя деньги, напр., кто-либо желаетъ выйти изъ даннаго предпріятія или же помѣстить свои средства въ акціи извѣстной компаніи, то продаетъ бумаги, и сейчасъ же производится расчетъ; 2) другой родъ сдѣлокъ — не на наличныя, а на срокъ, когда между заключеніемъ и исполненіемъ сдѣлки проходитъ извѣстный періодъ времени: продаются или покупаются бумаги по опредѣленной цѣнѣ и къ извѣстному сроку, но сдѣлка совершается не ради дѣйствительной купли-продажи, а ради полученія разницы между цѣнами въ день покупки бумаги и условленный срокъ [2]). Эта биржевая игра имѣетъ въ виду повышеніе и пониженіе: одинъ играетъ на повышеніе, покупаетъ бумагу съ тѣмъ, чтобы продать ее, когда цѣна ея поднимется; другой продаетъ бумагу, пріобрѣтенную раньше по болѣе низкой стоимости. Чтобы механизмъ игры при срочныхъ сдѣлкахъ дѣйствовалъ съ меньшимъ треніемъ и съ большей экономіей въ орудіяхъ обращенія, для реализаціи сдѣлокъ назначаются особые ликвидаціонные дни, въ ко-

---

[1]) Проспекты, представляемые въ комиссію, сдѣлались очень обширными, поэтому ограничиваются ихъ пропечаткой только въ двухъ биржевыхъ органахъ, и публика, не читающая этихъ биржевыхъ органовъ, попрежнему ничего не знаетъ о своихъ новыхъ бумагахъ («В. Ф.», 1897 г.).

[2]) Подробнѣе о биржевыхъ сдѣлкахъ см. въ курсахъ торговаго права, напр, проф. Цитовича.

торые происходитъ расплата; эти дни носятъ названія: ultimo — въ концѣ мѣсяца, и medio—въ срединѣ. Реализаціей бумагъ, въ параллель расчетнымъ палатамъ, завѣдуютъ ликвидаціонныя бюро, куда наканунѣ поступаютъ всѣ счета по заключеннымъ сдѣлкамъ. Лицо, заинтересованное въ сдѣлкѣ, заявляетъ бюро, что продало такому-то столько-то и купило столько-то; бюро подводитъ итогъ и выдаетъ расписку съ указаніемъ, какую сумму нужно уплатить или получить.

На цѣны бумагъ вліяетъ очень много обстоятельствъ, въ числѣ которыхъ важное мѣсто нужно отнести организаціи самой биржи. Нерациональное устройство биржи, при всѣхъ прочихъ условіяхъ, даетъ большой доступъ для всякихъ злоупотребленій и, слѣдовательно, можетъ допускать большое колебаніе цѣнностей. Не касаясь тѣхъ манипуляцій, которыя искусственно поднимаютъ цѣну бумагъ, укажемъ на общія причины колебанія курса.

Прежде всего курсъ, напр., государственныхъ фондовъ зависитъ отъ солидности того государства, отъ имени котораго выпускается бумага, — напр, испанскіе фонды въ 1898—1899 гг. упали до 60% [1]). Испанское правительство предполагало даже произвести принудительную конверсію своихъ займовъ, но ему замѣтили, что понизить % на бумаги иностранныхъ держателей рискованно: это можетъ повлечь за собой вмѣшательство другихъ государствъ. Тогда испанское правительство прибѣгло къ отбору иностранныхъ бумаговладѣльцевъ и своихъ подданныхъ: первыхъ оно просило предъявить бумаги къ отштемпеленію и пониженія % по нимъ не произвело, а со своими рѣшило не стѣсняться и понизить процентъ. Солидность предпріятія, выпускающаго бумаги, имѣетъ рѣшающее значеніе для курса частныхъ бумагъ: чѣмъ болѣе данная фирма поставлена солидно и чѣмъ выше дивидендъ, платимый ею, тѣмъ курсъ ея бумагъ устойчивѣе. Положеніе той или другой отрасли промышленности оказываетъ свое вліяніе на поднятіе или пониженіе курса бумагъ. Напр., когда замѣчается сильное повышеніе цѣнъ на каменный уголь и на продукты желѣзодѣлательной промышленности, биржа учитываетъ это повышеніе: курсъ акцій каменно-угольныхъ и желѣзодѣлательныхъ предпріятій, приносящихъ большіе дивиденды, поднимается, въ то время какъ бумаги другихъ отраслей производства могутъ упасть въ своей цѣнѣ.

Денежный кризисъ, сопровождаемый повышеніемъ учетнаго %, заставляетъ въ большомъ количествѣ выбрасывать бумаги на биржу. Разъ ощущается нужда въ деньгахъ, то большинство старается сбывать бумаги, чтобы получить деньги, а сильный наплывъ на биржу бумагъ оказываетъ неблагопріятное дѣйствіе на ихъ курсъ. Политическія событія — войны, конференція по тому или другому вопросу и т. д., отражаются на курсѣ фондовъ. Англо-трансваальская война вызвала пониженіе трансваальскихъ горнопромышленныхъ бумагъ, и значительная часть ихъ стала переходить изъ рукъ французовъ къ англичанамъ: еще въ началѣ войны въ Англіи стали скупать эти бумаги по пониженной цѣнѣ въ надеждѣ на скорую побѣду. Американо-испанская война оказала тоже очень сильное вліяніе на биржевыя цѣнности, но послѣ прекращенія войны обнаружилось оживленіе промышленности и поднятіе курса бумагъ.

Биржа спѣшитъ учесть вліяніе всякой новости [2]). Однажды во время Франко-прусской войны ударъ грома былъ принятъ на берлин-

[1]) Испанскій внѣшній 4% заемъ въ 1898 г. котировался по — 41,8, въ 1902 г. — 84,2, а въ 1906 г. — 96,5. 4% Бразильскій заемъ 1889 г. — въ 1898 г. — 51, въ 1902 г. — 74 и въ 1906 г. — 90,5.

[2]) *Сидейкинъ*. «Биржа и биржевыя операціи», 1892 г.

ской биржѣ за пушечный выстрѣлъ, знаменующій побѣду императора, и бумаги поднялись, конечно, заинтересованные круги постарались въ данномъ случаѣ. Какая-нибудь корреспонденція съ театра войны можетъ очень сильно повліять на расцѣнку бумагъ. Напр., побѣды буровъ надъ англичанами учитывались лондонской биржей въ неблагопріятную для Англіи сторону, на германскихъ же биржахъ замѣчалась повышательная тенденція, такъ какъ тамъ надѣялись, что вслѣдствіе удара, который война наноситъ торговлѣ Англіи, Германія можетъ въ экономическомъ отношеніи много выиграть [1]).

Помимо такихъ общихъ причинъ, которыя вліяютъ на курсъ, послѣдній зависитъ и отъ постановки самой котировки и т. д. На Западѣ очень много говорятъ о продажности прессы: въ парижскихъ, напр, газетахъ очень часто печатаются ложныя свѣдѣнія о тѣхъ или иныхъ бумагахъ, о томъ или другомъ предпріятіи, и существуютъ очень оригинальные пріемы для того, чтобы обратить вниманіе публики на извѣстныя бумаги. Напр., биржевики основываютъ литературный органъ съ соціалистическимъ направленіемъ. Въ немъ пишутся статьи исключительно на соціалистическія темы: о неспроверженіи современнаго строя, о переходѣ къ коллективизму и т. д., чтобы привлечь такимъ образомъ довѣріе читателей; но тутъ же расхваливаются акціи какого-нибудь завода... Конечно, никто не подозрѣваетъ о принадлежности этой газеты группѣ спекулянтовъ, и на первыхъ порахъ такая реклама имѣетъ успѣхъ, до той минуты, пока продѣлка не обнаруживается. Для того, чтобы сбыть бумаги, распускаются слухи объ ожидаемомъ высокомъ доходѣ съ даннаго предпріятія, иногда выдаютъ первые высокіе дивиденды изъ капитала и т. д, тогда цѣны бумагъ поднимутся, заправилы спустятъ ихъ въ публику по высокой цѣнѣ и сами могутъ уйти изъ предпріятія.

Бумаги расцѣниваются на биржѣ по капитализаціи изъ извѣстнаго $^0/_0$: государственные фонды солидныхъ государствъ расцѣниваются изъ болѣе низкаго $^0/_0$—$3^0/_0$ (Франція), $4^0/_0$ (Россія), изъ $2^1/_2{}^0/_0$ (Англія), дивидендныя же бумаги расцѣниваются изъ болѣе высокаго процента — изъ 5—$7^0/_0$ При этомъ много другихъ условій оказываетъ крупное вліяніе на расцѣнку бумагъ: предвидимое будущее того или иного предпріятія (повышеніе цѣнъ на продукты, расширеніе сбыта и т. д.).

Въ моментъ паники цѣны на бумаги могутъ рѣзко падать, внѣ зависимости отъ размѣра ожидаемаго дивиденда, въ особенности если этому предшествовала повышательная кампанія, и спекуляція успѣла пріобрѣсти большія суммы бумагъ по онкольнымъ счетамъ, т.-е. скупила много бумагъ на ссуды, обезпеченныя процентными же бумагами. При пониженіи цѣнъ на бумаги банки начинаютъ требовать доплатъ по выданнымъ ссудамъ, обезпеченнымъ $^0/_0$ бумагами, слабые кліенты не въ состояніи ихъ внести, и бумаги подвергаются экзекуціи, т.-е. продаются принудительно за счетъ кліентовъ, а такъ какъ въ моментъ паники спросъ на бумаги падаетъ, и покупатели исчезаютъ, то эта несоразмѣрность количества выбрасываемыхъ бумагъ съ малымъ спросомъ дѣйствуетъ очень угнетающе на курсъ бумагъ, которыя еще болѣе падаютъ въ цѣнѣ. Спекуляція обычно держится выжидательнаго положенія и, только когда цѣны упадутъ до nec plus ultra, она начи-

[1]) Во время французской коммуны 28 марта 1871 г. $3^0/_0$ французская рента падала до 50 фр. 35 сант. («В. Ф.», 1905, № 82).

О вліяніи разныхъ событій на курсы русскихъ бумагъ на парижской биржѣ см. «В Ф.», 1905, № 52 «Изъ Парижа».

Война — время посѣва капиталовъ.

наетъ принимать участіе въ покупкахъ, въ надеждѣ на повышеніе курса — такъ какъ, повторяемъ, въ такіе моменты курсъ бумагъ падаетъ далеко несоразмѣрно съ доходностью ихъ, но потомъ постепенно оправляются (ср. объявленіе Русско-турецкой войны въ 1877 г., Русско-японской въ янв 1904 г. и т. д.)

Допущеніе бумагъ на русской биржѣ.

У нашей биржи нѣтъ опредѣленныхъ нормъ для допущенія бумагъ къ котировкѣ, и это — крупный пробѣлъ нашего законодательства. Сами биржи также не выработали точныхъ правилъ по этому вопросу. Обычно подается прошеніе въ биржевой комитетъ съ приложеніемъ бумаги, которую хотятъ пустить на биржу; комитетъ разсматриваетъ ее и разрѣшаетъ: онъ слѣдитъ только за тѣмъ, чтобы бумаги выпускались обществами съ капиталами не ниже извѣстнаго минимума (полмилліона руб.). Между тѣмъ установленіе подробныхъ правилъ настоятельно требуется.

Въ 1896 году комиссія, составленная для пересмотра устава С.-Петербургской биржи, представила проектъ, въ основу котораго были положены принципы западно-европейскаго биржевого устройства. Комиссія предложила, чтобы право широкаго гостепріимства бумагъ было сужено. По этому проекту требовалось, чтобы бумага непремѣнно вводилась однимъ изъ членовъ биржевого общества, и чтобы при этомъ прилагались уставъ компаніи, выпускающей бумагу, отчетъ предпріятія за послѣдній годъ и справка о курсѣ на другихъ биржахъ, если тамъ бумага уже обращалась. Затѣмъ бумага-кандидатка со всѣми документами должна оставаться нѣсколько недѣль на биржѣ, гдѣ каждый можетъ ее разсматривать. Проспектъ долженъ печататься въ газетахъ — этимъ проектировалось ввести принципъ публичности, неизвѣстный нашимъ биржамъ. Только послѣ исполненія такихъ формальностей можно было приступить къ офиціальной котировкѣ бумаги, но она можетъ быть забаллотирована (закрытой баллотировкой) безъ объясненія причинъ. Въ случаѣ развитія спекуляціи на эту бумагу или пониженія на 50% ея номинальной стоимости, бумага можетъ быть исключена изъ бюллетеня по распоряженію биржевого комитета или министра финансовъ. Нашъ проектъ шелъ даже далѣе: онъ требовалъ не только veritas, но и bonitas бумаги. Лицо, вводящее бумагу, по проекту принимало на себя матеріальную отвѣтственность въ теченіе двухъ лѣтъ съ момента поступленія бумаги на биржу, притомъ оно само опредѣляло и ту предѣльную сумму, въ размѣрѣ которой несло отвѣтственность: патрону, т.-е. лицу, вводящему бумагу на биржу, предоставлялось высказать какъ бы свой взглядъ на вводимую имъ цѣнность, выразить мнѣніе о солидности бумаги. При извѣстныхъ условіяхъ — голодъ, эпидемія, запрещеніе вывоза — министру финансовъ предполагалось дать право испрашивать Высочайшее разрѣшеніе на пріостановленіе этой отвѣтственности.

Однако проектъ, очень заботливо разработанный проф. Цитовичемъ, такъ и остался проектомъ. Но подъ вліяніемъ кризиса вопросъ о реорганизаціи биржи опять сталъ усиленно дебатироваться, и новая комиссія по пересмотру устава С.-Петербургской биржи пришла къ выводу, чтобы при допущеніи къ котировкѣ требовать представленія проспекта за подписью лица, вводящаго бумагу на биржу, съ отвѣтственностью за правдивость изложенныхъ въ этомъ проспектѣ данныхъ. Комиссіей было рѣшено, чтобы этотъ проспектъ подлежалъ

публикаціи въ газетахъ, и чтобы каждому желающему было предоставлено право знакомиться со всѣми приложеніями къ проспекту въ канцеляріи биржевого комитета. Признано вполнѣ цѣлесообразнымъ и то постановленіе С.-Петербургской биржи, въ силу котораго не допускаются къ офиціальной котировкѣ акціи предпріятій, имѣющихъ по уставу тѣ или другія ограниченія для передачи акцій отъ одного акціонера къ другому (см. далѣе).

Составленіе биржевого бюллетеня.

Другой существенный вопросъ, это — составленіе биржевыхъ бюллетеней, курсовыхъ таблицъ. Биржевой фондовый бюллетень имѣетъ огромное вліяніе. Во-первыхъ, по этому бюллетеню банки и банкиры, а также маклера разсчитываются съ публикой по приказамъ на покупку и продажу бумагъ. Отъ бюллетеня зависитъ размѣръ ссудъ, выдаваемыхъ банками подъ процентныя бумаги, слѣдовательно, по оженіе кліента по онкольному счету [1]), такъ какъ при извѣстномъ пониженіи курса банкъ потребуетъ отъ клиента доплатъ, грозя въ противномъ случаѣ выбросить бумаги на биржу (посредствомъ принудительной продажи за счетъ самого кліента) и тѣмъ самымъ еще болѣе понизить курсъ ихъ. Отъ того или иного положенія фондоваго бюллетеня зависитъ также расцѣнка той значительной части національнаго богатства, которая заключается въ биржевыхъ цѣнностяхъ. Этой частью національнаго богатства биржа властно распоряжается: она по произволу то приноситъ богатства, то уноситъ ихъ, благодаря тѣмъ негласнымъ манипуляціямъ, посредствомъ которыхъ можно вліять на курсовую расцѣнку бумагъ. Безъ сомнѣнія, съ биржей связаны широкіе экономическіе интересы: биржа создаетъ обращаемость бумагъ, облегчаетъ переходъ свободныхъ капиталовъ изъ однихъ предпріятій въ другія, это — каналъ, чрезъ который совершается передвиженіе капиталовъ; въ то же время это — тонкое орудіе для негласнаго перемѣщенія цѣнностей изъ однѣхъ рукъ въ другія, поэтому биржа должна быть строго регламентирована, между тѣмъ наше законодательство очень легко относится къ биржѣ. Пониженіе курса на ту или другую бумагу можетъ тяжело отзываться на имущественномъ положеніи цѣлыхъ обширныхъ слоевъ населенія, а потому вопросъ о составленіи курсовыхъ таблицъ пріобрѣтаетъ серьезное значеніе.

Въ Англіи на провинціальныхъ биржахъ продажа фондовъ совершается аукціоннымъ порядкомъ: во всеуслышаніе въ присутствіи предсѣдателя или члена биржевого комитета объявляются цѣны продавцами и покупателями, и окончательно опредѣлившіяся цѣны переносятся въ биржевой бюллетень [2]). Въ Лондонѣ маклеръ передаетъ записку биржевому секретарю съ указаніемъ цѣнъ, названія бумаги и своей подписью, при чемъ эти цѣны отмѣчаются тотчасъ же на доскѣ, на глазахъ у всѣхъ, и затѣмъ заносятся въ биржевой бюллетень. При гласномъ совершеніи сдѣлокъ, какъ въ Англіи и Нью-Іоркѣ, болѣе трудно воздѣйствовать искусственно на курсъ биржевыхъ бумагъ, чѣмъ тамъ, гдѣ составленіе курсовыхъ таблицъ находится въ рукахъ маклеровъ, какъ это имѣетъ мѣсто въ Берлинѣ и у насъ. При гласномъ совершеніи сдѣлокъ такія манипуляціи требуютъ большой осторожности. Тогда, чтобы воздѣйствовать на курсъ, два лица, условившись объ этомъ, являются на биржу (это практикуется

---

1) Ссуды подъ залогъ $^0/_0$ бумагъ.
2) *Познеръ.*

на Нью-Йоркской биржѣ) и производятъ фиктивную сдѣлку во всеуслышаніе. Но опасность здѣсь заключается въ томъ, что всякое третье лицо имѣетъ возможность вмѣшаться, и тогда спекулянты могутъ быть вынуждены къ дѣйствительному выполненію такой сдѣлки по невыгодному для нихъ курсу. Если же злоупотребленіе будетъ обнаружено, то, кромѣ того, спекулянтамъ угрожаетъ исключеніе изъ биржевой корпораціи, какъ это установлено правилами Нью-Йоркской биржи (Познеръ). Еще труднѣе воздѣйствовать искусственно на Лондонской биржѣ, гдѣ цѣны, заносимыя въ бюллетень, подвергаются еще въ бо̀льшей степени строгому контролю торговцевъ, которые не допустятъ внесенія въ таблицу иной цѣны, кромѣ дѣйствительной. Поэтому для оказанія давленія на курсы Лондонской фондовой биржи приходится прибѣгать къ дѣйствительнымъ сдѣлкамъ — покупать по высокому, а продавать по низкому курсу, но для этого нужно располагать средствами, и въ случаѣ неудачи можно понести большія потери. Гораздо шире открытъ путь различнымъ вліяніямъ тамъ, гдѣ составленіе курсовыхъ таблицъ находится исключительно въ рукахъ присяжныхъ маклеровъ. При такихъ условіяхъ нѣтъ гласности, цѣны не записываются открыто передъ всѣми присутствующими, и заинтересованному лицу легко повлять на курсъ.

На германскихъ провинціальныхъ биржахъ составленіе бюллетеня производится на основаніи маклерскихъ сдѣлокъ особымъ комиссаромъ или должностнымъ лицомъ отъ биржевого управленія: маклера въ отдѣльной комнатѣ сообщаютъ комиссару, по какимъ цѣнамъ состоялись сдѣлки, и на основаніи этихъ показаній составляется бюллетень.

На Гамбургской биржѣ, гдѣ не существуетъ присяжныхъ маклеровъ, выставляется опредѣленное количество ящиковъ, и всякій, совершающій сдѣлку, имѣетъ право до 2 часовъ дня за своей подписью опустить въ ящикъ записку съ указаніемъ количества купленныхъ или проданныхъ бумагъ и ихъ курса; въ 2 часа записки вынимаются, и на основаніи ихъ составляется биржевой бюллетень: здѣсь въ котировкѣ участвуетъ большое число лицъ. Но въ данномъ случаѣ очень трудно контролировать дѣйствительность сдѣлокъ, и для предупрежденія фиктивныхъ сдѣлокъ устанавливаются кары, напр., лишеніе права доступа на биржу.

Самый легкій способъ вліять искусственными пріемами на курсъ представляется на германскихъ провинціальныхъ биржахъ, гдѣ составленіе курсовыхъ таблицъ всецѣло находится въ рукахъ присяжныхъ маклеровъ, а они имѣютъ кругъ кліентовъ, отъ которыхъ всецѣло зависятъ. Положимъ, какія-либо бумаги желательно поднять: заинтересованная фирма обращается къ маклерамъ и проситъ ихъ посодѣйствовать; тогда маклера зарегистровываютъ фиктивныя сдѣлки, поднимаютъ курсъ и цѣны этихъ сдѣлокъ заявляютъ комитету изъ маклеровъ. Всѣ маклера связаны общностью интересовъ, и, когда они удаляются для совѣщанія и начинаютъ выяснять курсъ бумагъ, то нерѣдко случается, какъ заинтересованный маклеръ, видя, что его дѣло не выгораетъ, тутъ же въ моментъ составленія бюллетеней заявляетъ о фиктивности сдѣлокъ. Изъ сопоставленія двухъ типовъ биржъ, англійской и германской, можно вывести заключеніе, что только порядки, установившіеся на Англійской и Нью-Йорской биржахъ, гарантируютъ большую правильность въ составленіи курсовыхъ таблицъ.

Составленіе бюллетеней на русской биржѣ. У насъ, по Торговому уставу, составленіе котировокъ лежитъ на обязанности гофъ-маклера, назначаемаго министромъ финансовъ изъ маклеровъ (ст. 110, 66 Тор.

Уст.), которому биржевые маклера дают точныя свѣдѣнія относительно сдѣлокъ, какія они совершили, и по окончаніи биржи члены котировочнаго комитета, избираемаго безсрочно изъ маклеровъ, на основаніи такихъ свѣдѣній составляютъ биржевой бюллетень. Такимъ образомъ, составленіе бюллетеней у насъ всецѣло находится въ рукахъ маклеровъ, и вотъ почему является весьма неудобнымъ предоставлять имъ право покупки $^0/_0$ бумагъ за ихъ счетъ, какъ это допускается нашимъ закономъ. Маклера, заинтересованные въ курсѣ извѣстной бумаги, могутъ дѣйствовать пристрастно при сведеніи сторонъ для сдѣлки. Къ концу биржи лица, занимающіяся опредѣленіемъ курса, окружаютъ гофъ-маклера, чтобы составить бюллетень, и тутъ приходится входить въ компромиссы съ заинтересованными биржевиками, стремящимися по разнымъ соображеніямъ то повысить, то понизить курсъ [1]). Иногда у насъ заявленія о покупкѣ процентныхъ бумагъ дѣлаются уже во время самой котировки, когда это нужно по какимъ-либо соображеніямъ гофъ-маклера или другихъ маклеровъ. Составленіе бюллетеня «на ушко» у насъ вовсе не рѣдкость.

Проектъ комиссіи по пересмотру С.-Петербургской биржи. Въ настоящее время на Петербургской биржѣ биржевой котировочный комитетъ состоитъ исключительно изъ биржевыхъ маклеровъ въ числѣ 9 членовъ; онъ и занимается составленіемъ биржевого бюллетеня. Неудовлетворительность существующаго порядка составленія бюллетеня въ комиссіи по пересмотру Петербургской биржи была выяснена съ разныхъ сторонъ. Здѣсь была указана заинтересованность маклеровъ въ установленіи курсовъ: нерѣдко они покупаютъ и продаютъ бумаги за свой счетъ и свою выгоду имѣютъ не отъ куртажа, а отъ удачной спекуляціи; вмѣстѣ съ тѣмъ маклера берутъ приказы на покупку и продажу бумагъ и получаютъ свое вознагражденіе не отъ куртажа, а въ видѣ маклерской разности, которая собственно и составляетъ наиболѣе доходную статью маклерской профессіи. Притомъ же маклеръ, состоящій членомъ котировочнаго комитета, какъ и всякій другой, находится въ зависимости отъ своего крупнаго клиента (банка и т. д.), поэтому не всегда можетъ сохранить безпристрастіе при котировкѣ данной бумаги. Между тѣмъ составленный такимъ образомъ котировочный комитетъ при разсмотрѣніи цѣнъ, заявленныхъ ему другими маклерами, дѣйствуетъ по своему усмотрѣнію: однѣ цѣны признаетъ и включаетъ въ бюллетень, другія же отвергаетъ, какъ невѣроятныя и недѣйствительныя. Слѣдовательно, группа маклеровъ, состоящая изъ 9 лицъ, въ видѣ котировочнаго комитета получаетъ преобладаніе надъ своими товарищами, особенно если члены этого комитета избираются на продолжительное время.

Для упорядоченія составленія биржевого бюллетеня комиссія по пересмотру устава С.-Петербургской биржи предложила передать составленіе бюллетеня особой комиссіи, состоящей изъ членовъ биржевого общества, назначаемыхъ биржевымъ комитетомъ. Комиссія эта дѣйствуетъ подъ предсѣдательствомъ одного изъ членовъ биржевого комитета, подъ наблюденіемъ правительственнаго комиссара биржи и при участіи представителя Государственнаго банка. Затѣмъ вводится принципъ гласности. Составъ котировочной комиссіи долженъ обновляться, по крайней мѣрѣ, каждые 6 мѣсяцевъ. По предложенію этой комиссіи, и свѣдѣнія о цѣнахъ должны быть собираемы не исключительно только отъ маклеровъ, но и отъ всѣхъ другихъ членовъ биржевого общества. До сихъ же поръ единственнымъ матеріаломъ для со-

[1]) *Судейкинъ*, стр. 20.

ставленія отмѣтокъ въ графѣ «сдѣлано» служила только незначительная часть сдѣлокъ, отмѣчаемыхъ въ маклерскихъ запискахъ.

Вслѣдствіе того, что недостатки официальнаго биржевого бюллетеня С.-Петербургской фондовой биржи были достаточно выяснены въ засѣданіи комиссіи, С.-Петербургскій биржевой комитетъ въ видѣ опыта установилъ слѣдующее правило: каждый маклеръ обязанъ подавать въ котировочный комитетъ тотчасъ по окончаніи биржевого собранія (не позднѣе 12 час. 40 мин. пополудни) за своей подписью свѣдѣнія о совершенныхъ при его посредствѣ сдѣлкахъ съ бумагами на сумму не менѣе 5 тыс. руб. или же количествомъ не менѣе 50 штукъ. При составленіи фондовыхъ бюллетеней котировочный комитетъ С.-Петербургской биржи принимаетъ для отмѣтокъ котировокъ только сдѣлки не ниже означенныхъ нормъ. На случай сомнѣнія въ правильности маклерскихъ свѣдѣній по этому дѣлу, маклеръ обязанъ представить гофъ-маклеру свою книжку для провѣрки исключительнаго размѣра сдѣлки, при чемъ имена покупателя и продавца закрываются. При неисполненіи этого требованія цѣна, возбудившая сомнѣніе, не проставляется въ котировкѣ.

Посредниками при биржевыхъ сдѣлкахъ, какъ сказано, являются маклера: маклеръ сводитъ стороны, но при этомъ не ручается за контрагентовъ. Изъ маклеровъ министромъ финансовъ назначается гофъ-маклеръ, и ему биржевые маклера обязаны доставлять точныя свѣдѣнія, на основаніи которыхъ котировочный комитетъ и составляетъ бюллетени. Биржевыя цѣнности въ значительной степени зависятъ отъ биржевыхъ бюллетеней, а между тѣмъ по уставу въ маклера могутъ назначаться лица изъ купцовъ или мѣщанъ «безвинно упавшихъ», какъ говорится въ уставѣ. Биржа обращается въ какую-то богадѣльню, домъ призрѣнія, преслѣдуетъ цѣли благотворительности, и этимъ-то «безвинно упавшимъ» вручается у насъ такое важное дѣло, какъ составленіе биржевого бюллетеня. По уставу С.-Петербургской биржи контингентъ маклеровъ установленъ въ 100 чел., но ихъ можетъ быть и болѣе. Маклеръ не можетъ быть моложе 30 лѣтъ, долженъ выдержать соотвѣтствующій экзаменъ при биржевомъ комитетѣ (но это только формальность), долженъ спеціализироваться по сдѣлкамъ съ акціями, рентой и т. д. Акціями и фондами маклера могутъ сами торговать, и это обстоятельство, какъ указано выше, дѣлаетъ при котировкѣ маклера лицомъ заинтересованнымъ и не можетъ не отражаться на правильности самой котировки.

Управленіе биржи состоитъ изъ общаго собранія гласныхъ и биржевого комитета. Гласными С.-Петербургской биржи могутъ быть только купцы 1-й гильдіи. Компетенція ихъ — административнаго характера: «установленіе порядка биржевыхъ собраній, удобства и правильности биржевыхъ сдѣлокъ», назначеніе часовъ биржевыхъ собраній, выборъ биржевого комитета; далѣе гласнымъ предоставляется право ходатайства предъ правительствомъ о дѣлахъ, касающихся торговли, и т. д. Представитель купечества — Биржевой комитетъ — есть исполнительный органъ биржи.

Еще съ XVIII вѣка у насъ появляется регламентъ для главнаго магистрата, гдѣ говорится, что надлежитъ въ большихъ приморскихъ и прочихъ купеческихъ знатныхъ городахъ построить биржи, въ которыя сходились бы торговые граждане для своихъ торговъ и постановленія векселей. Въ 1725 году издается сенатскій указъ приходить на биржу въ 11 час., «и когда купцы будутъ на той биржѣ въ собраніи, въ то число ни изъ которыхъ коллегій и канцелярій, и конторъ никого изъ нихъ купцовъ ни для какихъ дѣлъ, кромѣ криминальныхъ,

не брать, дабы имъ въ томъ помѣшательства не было. Петръ приказывалъ даже приневоливать являться на биржу. Но у насъ былъ развитъ институтъ ярмарокъ, поэтому биржи посѣщались неохотно, и купцовъ нужно было принуждать къ этому. Одинъ губернаторъ въ 40-хъ годахъ прошлаго столѣтія доносилъ, что Биржевой домъ въ Рыбинскѣ всегда открытъ, но не посѣщается купечествомъ и торговцами по собственному ихъ произволу и привычкѣ производить торговыя дѣла на домахъ, и что хотя онъ лично приглашалъ торгующихъ заниматься симъ дѣломъ на биржѣ, подобно с.-петербургскому купечеству, однако жъ, къ сожалѣнію, не имѣлъ въ томъ успѣха (Арх. Гос. Сов., 1842, № 175 по журн. Деп. Эк.).

Въ Москвѣ 8 ноября 1839 г. можетъ быть признано начальнымъ днемъ биржи, т.-е. открытіе ея въ первомъ построенномъ для нея зданіи, до того же времени биржа была не устроена, не имѣла даже помѣщенія, къ тому же единственный предметъ изъ круга ея нынѣшняго вѣдомства, встрѣчавшійся въ то время, — показаніе состоявшихся вексельныхъ курсовъ — принадлежалъ къ вѣдѣнію маклеровъ, не имѣвшихъ съ биржей никакой органической связи. Биржевой торговли фондами не существовало въ Москвѣ до 2-й половины 1860-хъ годовъ, такъ что въ началѣ 1864 г. на запросъ кредитной комиссіи о цѣнѣ одной изъ $^0/_0$ бумагъ биржевой комитетъ отзывался, что предъявленіе для продажи на здѣшней биржѣ бумагъ въ обыкновеніе еще не вошло («Московская биржа 1839—1889 гг.»).

У насъ фондовая и товарная биржи — одно учрежденіе, съ одной администраціей, съ общими правилами, хотя и въ разныхъ помѣщеніяхъ, и только недавно въ Петербургѣ фондовая биржа выдѣлена. Въ Англіи же и Соединенныхъ Штатахъ — полное раздѣленіе этихъ биржъ.

Главная эра биржевыхъ уставовъ у насъ начинается съ 60-хъ годовъ: въ 1864 году открывается Иркутская биржа, въ 1865 г.—Кіевская, въ 1866 г. — Тульская и Казанская и т. д.

Нашъ биржевой уставъ состоитъ всего изъ 8 самыхъ общихъ статей, а для каждой биржи существуютъ особые уставы, значительно отличающіеся другъ отъ друга.

У насъ, какъ мы уже видѣли, совершенно не урегулировано допущеніе бумагъ на биржу, неправильно совершаются котировки, запрещаются сдѣлки съ золотой валютой на срокъ. Пунктъ 2 ст. 2.167 (изд. 1887 г.) гласилъ: «Всякія условія между частными лицами какъ на биржѣ, такъ и внѣ оной, о покупкѣ и продажѣ акцій или расписокъ не за наличныя деньги, а съ поставкою къ *извѣстному сроку* по извѣстной цѣнѣ рѣшительно воспрещаются, съ тѣмъ, чтобы условія таковыя, если будутъ предъявлены къ суду, считать недѣйствительными, а обличенныхъ въ подобныхъ сдѣлкахъ подвергать наказанію, за азартныя игры установленному; маклеровъ же и нотаріусовъ, которые отваживаются совершать сего рода условія, отрѣшать отъ должности». Но стѣснительный регламентъ обходился жизнью. На Петербургской биржѣ въ 1893 г. былъ извлеченъ изъ архива документъ, изъ котораго видно, что 80 человѣкъ дали подписку и обязались въ томъ, что они будутъ обходить законъ, не будутъ имѣть никакого дѣла и даже разговаривать съ тѣми лицами, которыя позволяютъ себѣ недобросовѣстно относиться къ сдѣлкамъ на срокъ, ссылаться на запрещеніе закона и отказываться отъ обязательствъ по покупкѣ и продажѣ срочныхъ акцій. Установлено было, слѣдовательно, нѣчто въ родѣ бойкота. То же самое можно наблюдать и на берлинской биржѣ, когда закономъ 1896 г. были запрещены срочныя сдѣлки съ хлѣбами и продуктами ихъ перемола, съ паями горныхъ и фабричныхъ предпріятій.

Для полученія права вступать въ срочныя сдѣлки на остальные товары требуется внесеніе именъ контрагентовъ въ особые ведущіеся при судебныхъ учрежденіяхъ реестры, которые публикуются. Но въ собраніи банкировъ и биржевыхъ посѣтителей было рѣшено почти единогласно не вносить своихъ именъ въ реестръ.

Итакъ, наше законодательство относительно биржи и движимыхъ цѣнностей крайне отстало. Здѣсь слѣдуетъ остановиться на положеніи Комитета Министровъ объ образованіи на *С.-Петербургской* биржѣ фондоваго отдѣла (отъ 27 іюня 1900 г.). Этимъ положеніемъ вносится кое-что новое въ нашу биржевую организацію. Въ самомъ дѣлѣ, наши биржи отличались, какъ мы уже говорили, непростительнымъ гостепріимствомъ для разнаго рода цѣнныхъ бумагъ, которыя допускались на биржу почти тотчасъ же по изготовленіи ихъ въ экспедиціи заготовленія государственныхъ бумагъ. Ясно, что биржа, допуская такого рода бумаги, не имѣла представленія о внутренней ихъ цѣнности, и ни биржевой комитетъ, ни публика не имѣли никакого понятія о многихъ бумагахъ, обращающихся на биржѣ. Лица же, введшія бумаги на биржу, часто заинтересованы только въ томъ, какъ бы поскорѣе и по болѣе дорогой цѣнѣ сбыть ихъ въ публику. Поэтому употребляется очень много разныхъ закулисныхъ вліяній, чтобы поднять биржевую расцѣнку бумаги, а разъ бумага спущена въ публику, то затѣмъ уже она можетъ сильно упасть, но отвѣтственности за это по нашему законодательству не несетъ никто.

Новый законъ дѣлаетъ крупный шагъ впередъ. Въ немъ мы читаемъ: отвѣтственность за вѣрность представляемыхъ и сообщаемыхъ данныхъ о выпускѣ въ биржевое обращеніе цѣнныхъ бумагъ лежитъ на лицахъ, выпускающихъ таковыя. Закономъ 12 іюля 1902 г. (см. ниже) эта отвѣтственность опредѣлена детально, здѣсь же былъ установленъ только принципъ. Затѣмъ, у насъ теперь образованъ при Петербургской биржѣ особый отдѣлъ для торговли цѣнными бумагами и валютой, слѣдовательно, фондовая биржа отдѣлена отъ товарной, и опять серьезное принципіальное значеніе имѣетъ тотъ порядокъ выбора, который установленъ новымъ положеніемъ. До сего времени биржевое общество слагалось изъ лицъ, торгующихъ на биржѣ, при чемъ вступленіе въ него обусловливалось лишь выборкой установленнаго свидѣтельства натурой и уплатой взноса за право входа на биржу, но на европейскихъ биржахъ заботятся, какъ уже упоминалось, о созданіи здоровой биржевой атмосферы. Въ самомъ дѣлѣ, въ руки биржевого общества отдаются существенные интересы страны, интересы, значеніе которыхъ въ экономической жизни все болѣе и болѣе усиливается, наша же биржа состояла изъ лицъ «съ бору и сосенки». И упомянутое положеніе вводитъ новый порядокъ избранія членовъ совѣта отдѣла закрытой баллотировкой, по рекомендаціи двухъ дѣйствительныхъ членовъ отдѣла — такимъ образомъ, и у насъ вводится необходимость обладанія извѣстнымъ минимумомъ нравственныхъ качествъ, чтобы сдѣлаться членомъ фондоваго отдѣла. Затѣмъ, чрезвычайно серьезное значеніе на нашъ взглядъ имѣетъ постановка маклерскаго института. У насъ, по уставу, до сихъ поръ въ маклера могли назначаться, какъ было упомянуто, лица изъ купцовъ или мѣщанъ безвинно упавшихъ, т.-е. потерявшихъ свое имущество вслѣдствіе какой-нибудь несчастной случайности, и такимъ образомъ биржа обращалась въ какой-то домъ призрѣнія, преслѣдующій цѣли благотворенія. По новому закону фондовый маклеръ назначается министромъ финансовъ по представленію совѣта отдѣла. Кромѣ того, статья 114 уст. С.-Петербургской биржи предоставляла право биржевымъ маклерамъ производить за свой счетъ

покупку и продажу фондовъ, паевъ, акцій, а также покупать и учитывать векселя внутренніе и иностранные. Это опять-таки ставило маклеровъ въ ложное положеніе, дѣлало ихъ, на чьей обязанности лежитъ составленіе биржевого бюллетеня, лично заинтересованными въ той или другой расцѣнкѣ фондовъ, и въ прессѣ уже не разъ указывалось на ненормальность такого порядка. По новому положенію заключеніе биржевыхъ сдѣлокъ съ цѣнными бумагами и валютою за собственный счетъ фондовымъ маклерамъ воспрещено, и этимъ вводится серьезное улучшеніе въ составленіе биржевого бюллетеня. Кромѣ того, въ самый составъ котировочной комиссіи вводится теперь представитель Министерства Финансовъ, на что уже и ранѣе указывалъ Судейкинъ. («Биржа и биржевыя операціи», п. 109: слѣдовало бы ввести въ составъ котировочнаго комитета представителя правительственнаго надзора въ лицѣ инспектора, который бы могъ слѣдить за составленіемъ котировокъ.) По ст. 59 правилъ для фондоваго отдѣла, утвержденныхъ министромъ финансовъ, въ котировочную комиссію входятъ два представителя отъ Министерства Финансовъ. На первое время, чтобы оградить отдѣлъ отъ нежелательныхъ элементовъ, положеніемъ 27 іюня министру финансовъ предоставлено назначить своей властью весь составъ совѣта, а также до 90 дѣйствительныхъ членовъ отдѣла, далѣе предоставлено установить порядокъ составленія биржевого бюллетеня и способъ опредѣленія курсовъ бумагъ по испрошеніи мнѣнія совѣта фондоваго отдѣла, и участіе представителя Министерства Финансовъ въ котировочной комиссіи дастъ для этого, можно надѣяться, извѣстный матеріалъ. Мы можемъ только пожелать, чтобы эта полная реорганизація нашей биржи совершилась какъ можно скорѣе — промышленное развитіе Россіи этого требуетъ. Россія нуждается въ капиталахъ для оплодотворенія ея, а между тѣмъ существующая организація биржи никоимъ образомъ не можетъ располагать публику къ помѣщенію своихъ капиталовъ и цѣнностей въ биржевыя бумаги. Биржевыя цѣнности, вслѣдствіе того порядка, который мы только что описали, не представляютъ достаточной гарантіи для прочнаго и спокойнаго помѣщенія капиталовъ. Публику необходимо гарантировать отъ разнаго рода сюрпризовъ, тѣсно связанныхъ съ той тьмой, которой окружено теперь составленіе котировочнаго бюллетеня. Разъ биржа будетъ поставлена твердо, разсѣется та тьма, которая ее окружаетъ въ данное время, будутъ солидные матеріалы, благодаря которымъ публика можетъ ознакомиться съ внутреннимъ достоинствомъ той или другой бумаги, вѣрность этихъ данныхъ будетъ гарантироваться далеко, быть-можетъ, не легкой отвѣтственностью лицъ, представляющихъ ихъ; далѣе, разъ составленіе бюллетеней будетъ по возможности гарантировано отъ закулисныхъ вліяній, отъ столкновенія личныхъ интересовъ, и самая биржевая атмосфера будетъ оздоровлена, — то несомнѣнно, что это оживитъ нашу биржу, обогатитъ нашу промышленность притокомъ новыхъ капиталовъ, которыхъ такъ ждутъ неисчерпаемыя богатства молодой Россіи.

Постановленіе совѣта о принятіи дѣйствительныхъ членовъ отдѣла считается окончательнымъ и пересмотру не подлежитъ. Дѣйствительные члены отдѣла могутъ заключать биржевыя сдѣлки лично или чрезъ уполномоченныхъ. Они исключаются изъ отдѣла или постановленіемъ совѣта отдѣла по его собственному усмотрѣнію или на основаніи предложенія министра финансовъ. Кромѣ того, фондовый отдѣлъ знаетъ еще постоянныхъ посѣтителей отдѣла, гостей и представителей Министерства Финансовъ. Постоянными посѣтителями отдѣла могутъ быть всѣ лица, выбравшія въ Петербургѣ промысловое свидѣтельство, соотвѣтствующее свидѣтельству первой гильдіи, но они могутъ заклю-

чать фондовыя сдѣлки только чрезъ фондовыхъ маклеровъ. Представители Министерства Финансовъ, въ числѣ не болѣе двухъ, присутствуютъ съ правомъ голоса въ котировочной комиссіи при составленіи бюллетеня и въ совѣтѣ отдѣла при обсужденіи вопроса о допущеніи бумагъ къ котировкѣ на фондовомъ отдѣлѣ. Постороннія лица не пользуются правомъ заключенія биржевыхъ сдѣлокъ на биржѣ.

По закону 12 іюня 1902 г. лица, выпускающія на С.-Петербургской биржѣ цѣнныя бумаги, несутъ отвѣтственность за убытки, обусловленные невѣрностью представленныхъ при выпускѣ бумаги данныхъ, необходимыхъ для надлежащей оцѣнки ея и финансоваго положенія установленія, выпустившаго цѣнную бумагу.

Отвѣтственность опредѣляется въ размѣрѣ разницы между цѣной, уплаченной пріобрѣтателемъ цѣнной бумаги, или цѣной, по которой бумага была выпущена въ биржевое обращеніе, если таковая ниже покупной цѣны, и курсомъ, по которому бумага была затѣмъ продана или могла быть продана согласно послѣдней до предъявленія иска биржевой отмѣткѣ. Вмѣсто уплаты упомянутой курсовой разницы отвѣтственное лицо можетъ пріобрѣсти бумагу истца по цѣнѣ, по которой послѣдній ее пріобрѣлъ, или же по цѣнѣ, по которой она была выпущена въ биржевое обращеніе, если таковая ниже покупной цѣны.

Право предъявленія иска объ убыткахъ, обусловленныхъ невѣрностью данныхъ, представленныхъ при выпускѣ въ биржевое обращеніе цѣнной бумаги, прекращается по истеченіи трехъ лѣтъ со дня опубликованія означенныхъ данныхъ въ «Вѣстникѣ Финансовъ, Промышленности и Торговли». Срокъ этотъ не примѣняется къ искамъ о вознагражденіи за убытки, причиненные преступленіемъ или проступкомъ,— такіе иски подчиняются общимъ законамъ о давности. Всякаго рода предварительныя соглашенія, направленныя къ устраненію или уменьшенію выше установленной отвѣтственности, признаются недѣйствительными.

По германскому закону 1896 г., если въ проспектѣ, на основаніи котораго цѣнныя бумаги допущены на биржу, данныя, имѣющія существенное значеніе для оцѣнки этихъ бумагъ, окажутся невѣрными, то тѣ лица, которыя выпустили проспектъ или отъ имени которыхъ этотъ проспектъ исходитъ, если только они знали невѣрность сообщаемыхъ данныхъ, несутъ отвѣтственность за вредъ, который отсюда можетъ проистечь. Та же самая отвѣтственность лежитъ на лицахъ, выпустившихъ проспектъ, если онъ былъ не полонъ, т.-е. если въ немъ были опущены существенныя данныя для характеристики выпускаемыхъ бумагъ, и если эта неполнота основывалась на злостномъ умолчаніи (§ 43).

По нашему закону отвѣтственность устанавливается только на случай невѣрности представленныхъ при выпускѣ бумаги данныхъ, невѣрности, которая повлекла за собой убытки. Германскій законъ смотритъ шире на дѣло: онъ устанавливаетъ эту отвѣтственность и въ томъ случаѣ, если всѣ данныя, сообщенныя въ проспектѣ, вѣрны, но были замолчаны или упущены такіе факты, которые чрезвычайно важны для оцѣнки выпущенныхъ бумагъ. Нашъ новый законъ послѣдняго рода отвѣтственности не знаетъ, что, конечно, въ значительной степени будетъ суживать сферу его примѣненія, такъ какъ нерѣдко, конечно, лица, выпускающія бумаги, зная, что за невѣрность сообщенныхъ данныхъ имъ грозитъ отвѣтственность, будутъ избѣгать этого и просто умалчивать о такихъ данныхъ, которыя имѣются въ наличности и опорочиваютъ извѣстную бумагу. Намъ представляется это существеннымъ пробѣломъ нашего новаго закона, но, во всякомъ случаѣ, самая попытка хотя нѣсколько урегулировать нашу биржу заслуживаетъ вниманія.

Новыя правила о допущеніи бумагъ къ котировкѣ на фондовомъ отдѣлѣ С.-петербургской биржи.

(Утверждены министромъ финансовъ 5 сентября 1902 г.).

1. Государственныя и правительствомъ гарантированныя процентныя бумаги включаются въ бюллетень фондоваго отдѣла по распоряженію министра финансовъ; закладные листы частныхъ земельныхъ банковъ, облигаціи городовъ и облигаціи городскихъ кредитныхъ обществъ допускаются къ котировкѣ по постановленіямъ совѣта отдѣла, на основаніи ходатайствъ подлежащихъ правленій земельныхъ банковъ, городскихъ управленій и правленій городскихъ кредитныхъ обществъ Къ симъ ходатайствамъ прилагаются свѣдѣнія о выпускаемыхъ бумагахъ, какъ-то о цѣляхъ выпуска бумаги, о законодательныхъ или иныхъ основаніяхъ выпуска, о присвоенныхъ бумагѣ обезпеченіяхъ, а равно другія свѣдѣнія по усмотрѣнію совѣта. Сіи свѣдѣнія публикуются въ «Вѣстникѣ Финансовъ, Торговли и Промышленности», по допущеніи совѣтомъ бумаги къ котировкѣ. Остальныя бумаги допускаются къ котировкѣ съ соблюденіемъ постановленій стт 2 — 13 сихъ правилъ

Примѣчаніе. Бумаги, допущенныя уже къ обращенію на С.-петербургской биржѣ ко дню введенія въ дѣйствіе правилъ для фондоваго отдѣла, включаются въ бюллетень отдѣла безъ соблюденія постановленій настоящихъ правилъ

2. Неоплаченныя сполна бумаги (временныя свидѣтельства) допускаются къ котировкѣ лишь съ разрѣшенія въ каждомъ отдѣльномъ случаѣ министра финансовъ.

3. Общая, по нарицательной цѣнѣ, сумма капитала предлагаемой къ котировкѣ цѣнной бумаги не можетъ быть менѣе пятисотъ тысячъ рублей

4. Ходатайства о допущеніи бумагъ къ котировкѣ подаются правленіемъ установленій, выпускающихъ цѣнныя бумаги. Сіи ходатайства могутъ быть поддерживаемы другими лицами и учрежденіями, коимъ предоставляется подписывать ходатайства и прилагаемые къ нимъ документы наравнѣ съ правленіями выпускающихъ бумаги установленій Къ ходатайствамъ прилагаются:

а) актъ, на основаніи коего бумага выпущена (уставъ предпріятія, разрѣшеніе правительства),

б) балансы, отчеты, копіи съ протоколовъ общихъ собраній за послѣдніе три года. Если предпріятіе существуетъ менѣе трехъ лѣтъ, то означенные документы должны быть представлены за все время его существованія, и не менѣе, чѣмъ за одинъ годъ,

в) образецъ предлагаемой бумаги,

г) проспектъ (ст 5), подписанный лицами, подписавшими ходатайство о допущеніи бумаги къ котировкѣ,

д) деньги на публикаціи объявленій и проспекта,

е) свѣдѣнія о томъ, допущена ли бумага къ котировкѣ на другихъ биржахъ, или не послѣдовалъ ли отказъ въ допущеніи къ котировкѣ,

и ж) обязательство правленія учрежденія, выпустившаго бумагу, въ сообщеніи совѣту на будущее время отчетовъ учрежденія и копій съ протоколовъ общихъ собраній.

5. Проспектъ (ст. 4 п. г) долженъ заключать въ себѣ изложеніе финансоваго положенія даннаго установленія и содержать свѣдѣнія:

а) о нарицательной суммѣ цѣнныхъ бумагъ, предлагаемыхъ къ обращенію на биржѣ,

и б) о курсѣ, по которому бумага будетъ предложена на продажу въ первомъ биржевомъ собраніи послѣ допущенія ея къ котировкѣ, а равно о нарицательной суммѣ бумаги, предлагаемой на продажу въ томъ же биржевомъ собраніи.

Къ проспекту могутъ быть приложены документы, подтверждающіе полноту и точность содержащихся въ проспектѣ данныхъ.

6. Сверхъ приложеній, означенныхъ въ ст 4, къ ходатайству о допущеніи къ котировкѣ паевъ или акцій предпріятій, учрежденныхъ менѣе трехъ лѣтъ назадъ, съ выдачею паевъ или акцій за передаваемыя предпріятію имущества, прилагаются:

а) опись переданныхъ имуществъ,

б) оцѣнка сихъ имуществъ,

в) списокъ учредителей.

7. Отвѣтственность за вѣрность представляемыхъ и сообщаемыхъ данныхъ о выпускаемыхъ въ биржевое обращеніе цѣнныхъ бумагъ опредѣлена Высочайше утвержденнымъ 12 іюня 1902 года мнѣніемъ Государственнаго Совѣта.

8. По поступленіи въ совѣтъ ходатайства о допущеніи къ котировкѣ выставляются на одну недѣлю въ залѣ биржевыхъ собраній проспектъ и объявленіе съ приглашеніемъ желающихъ сообщить свои замѣчанія

9 По истеченіи одной недѣли со дня выставленія объявленія и проспекта совѣтъ фондоваго отдѣла, при участіи представителей Министерства Финансовъ, приступаетъ къ разсмотрѣнію ходатайства и могущихъ послѣдовать на него замѣчаній. Членамъ совѣта отдѣла и представителямъ Министерства Финансовъ предоставляется знакомиться съ дѣлами предпріятія, бумаги коего составляютъ предметъ обсужденія, путемъ личнаго осмотра предпріятія и его книгъ, въ случаѣ изъявленія согласія на сіе правленія предпріятія Для означеннаго ознакомленія совѣту фондоваго отдѣла предоставляется избирать изъ своей среды особыя комиссіи

10. Въ обсужденіи заявленія не могутъ участвовать члены совѣта отдѣла, принадлежащіе къ составу органовъ управленія или наблюденія того предпріятія, бумага коего предлагается къ котировкѣ, а также подписавшіе проспектъ дѣйствительные члены (ст 4 п г) Совѣту предоставляется, если онъ признаетъ нужнымъ, приглашать означенныхъ лицъ для представленія объясненій, а равно требовать представленія дополнительныхъ документовъ, а также измѣненія и дополненія проспекта. Совѣтъ разрѣшаетъ вопросъ о допущеніи къ котировкѣ открытымъ голосованіемъ. Разсмотрѣнный совѣтомъ фондоваго отдѣла проспектъ публикуется въ «Вѣстникѣ Финансовъ, Промышленности и Торговли».

11. Разрѣшенная совѣтомъ къ котировкѣ бумага включается въ биржевой бюллетень лишь по истеченіи одной недѣли со дня оглашенія разсмотрѣннаго совѣтомъ фондоваго отдѣла проспекта.

12. Постановленіе совѣта фондоваго отдѣла по вопросу о допущеніи бумаги къ котировкѣ признается окончательнымъ и обжалованію не подлежитъ; но представителямъ отъ Министерства Финансовъ, каждому въ отдѣльности или обоимъ вмѣстѣ, предоставляется принести на него протестъ министру финансовъ. Въ семъ случаѣ приведеніе постановленія совѣта отдѣла въ исполненіе пріостанавливается впредь до разрѣшенія спорнаго вопроса министромъ финансовъ

13 Ближайшій порядокъ подачи и разсмотрѣнія ходатайствъ о допущеніи бумагъ къ котировкѣ установляется совѣтомъ фондоваго отдѣла. Выработанный совѣтомъ въ развитіе настоящихъ правилъ порядокъ опубликовывается во всеобщее свѣдѣніе.

Итакъ, въ настоящее время и у насъ введено представленіе проспекта и его публикація. Но, повторяемъ, всѣ эти правила касаются только фондоваго отдѣла Петербургской биржи.

Результаты послѣднихъ биржевыхъ реформъ: 1) созданъ на Петербургской биржѣ особый фондовый отдѣлъ; 2) маклера назначаются тамъ министромъ финансовъ; 3) урегулированъ вопросъ о введеніи бумаги на биржу (проспектъ); 4) въ котировочный комитетъ введены представители отъ Мин. Фин.; 5) установлена отвѣтственность за введенныя бумаги, хотя, правда, могутъ появиться подставныя лица, которыя будутъ вводить бумаги на биржу.

Появленіе на биржѣ большого количества цѣнныхъ бумагъ повело къ созданію особыхъ организацій, такъ называем. Trustgesellschaften (см. книгу *Jörgens*'а. «Finanzielle Trustgesellschaften», 1902). Подъ этимъ терминомъ разумѣются общества для пріобрѣтенія цѣнныхъ бумагъ и выпуска собственныхъ акцій и облигацій на основаніи уже пріобрѣтенныхъ цѣнностей. Такія общества могутъ быть двоякаго типа. Или ихъ задача лежитъ въ пріобрѣтеніи цѣнныхъ бумагъ и въ возможно лучшемъ помѣщеніи капитала за общій счетъ членовъ организаціи: при этомъ пріобрѣтаютъ большое число разныхъ высокопроцентныхъ, зато и рискованныхъ цѣнныхъ бумагъ, но опасность, соединенная съ пріобрѣтеніемъ ихъ, уменьшается чрезъ распредѣленіе риска на много различныхъ цѣнныхъ бумагъ. Такія общества называются въ Англіи Investment trust или Investment trust companies.

Другой типъ этихъ обществъ состоитъ въ томъ, что здѣсь производятся извѣстныя операціи съ цѣнными бумагами для извлеченія выгоды: пріобрѣтаются бумаги съ цѣлью послѣдующей перепродажи и т. д. Такія общества называются Financial trusts или Trustgesellschaften. Послѣднія пріобрѣтаютъ также капиталъ для такихъ

предпріятій, которыя сами не могутъ найти его, и съ этой цѣлью Trustgesellschaften выпускаютъ отъ своего имени бумаги.

Общества перваго типа возникли въ Англіи въ концѣ 1860-хъ годовъ, и причина этого была слѣдующая: если капиталистъ хотѣлъ помѣстить свое состояніе въ государственныя бумаги, то онъ могъ выбирать между солидными, но низкопроцентными ($3^1/_4\%$) англійскими бумагами и иностранными, приносящими 6, 7, 8 процентовъ, солидность которыхъ зато сомнительна. Крупный капиталистъ могъ пріобрѣтать и эти иностранныя бумаги, такъ какъ разнообразіе ихъ гарантировало его отъ большихъ потерь: изъ доходовъ, получаемыхъ отъ высокопроцентныхъ бумагъ, онъ могъ образовывать какъ бы фондъ для покрытія убытковъ. Лицо же, не обладающее крупными средствами, изъ боязни риска должно было довольствоваться низкопроцентными бумагами, и подъ вліяніемъ этого мелкіе капиталисты стали объединяться въ особыя общества для пріобрѣтенія за общій счетъ высокопроцентныхъ, но менѣе солидныхъ бумагъ. Для этого выбирались особыя довѣренныя лица, которымъ и поручалось веденіе операціи пріобрѣтенія бумагъ, при чемъ эти довѣренные въ одну какую-нибудь бумагу могли помѣщать не болѣе одной двадцатой или одной десятой части всего капитала общества. Такимъ образомъ, убытки, которые несло общество отъ покупки несолидныхъ бумагъ, покрывались большими доходами отъ другихъ. Такая организація оправдала себя, какъ показалъ опытъ съ образованіемъ въ 1862 г. въ Англіи общества подъ названіемъ Foreing and Colonial government trust, которое помѣстило свои капиталы въ 18 иностранныхъ бумагахъ. Слѣдовательно, здѣсь все дѣло сводилось къ наиболѣе выгодному помѣщенію капитала, къ полученію, такъ сказать, однообразной, но зато вполнѣ обезпеченной ренты. Къ дальнѣйшему развитію этихъ обществъ послужила конверсія англійскихъ 3% консолей въ $2^3/_4\%$ бумаги въ 1888—1889 гг.

Участники такихъ обществъ получали особыя свидѣтельства или акціи, которыя первоначально оплачивались одинаково, а затѣмъ стали дѣлиться на 2 категоріи, изъ которыхъ одна оплачивалась опредѣленнымъ процентомъ, а держатели акцій другой половины принимали на себя весь рискъ по колебанію курса бумагъ, но зато и львиную долю прибыли сверхъ процента, назначеннаго на оплату обыкновенныхъ акцій. Съ принятіемъ этими обществами такого направленія, естественно, ихъ спекулятивный характеръ сталъ усиливаться, а съ теченіемъ времени они стали брать на себя и выпускъ бумагъ для того или другого предпріятія, которое само не обладало достаточной способностью, чтобы появиться на рынкѣ, — такимъ образомъ добывались капиталы въ Германіи для электро-технической индустріи, для желѣзныхъ дорогъ, въ особенности подъѣздныхъ путей. Въ концѣ-концовъ общества эти принимаютъ характеръ такъ называемыхъ промышленныхъ банковъ: они пріобрѣтаютъ бумаги, выдерживаютъ ихъ извѣстное время въ своемъ портфелѣ и при повышеніи курса спускаютъ ихъ въ публику. Такимъ образомъ, самая цѣль ихъ измѣнилась: если прежде они искали только наиболѣе выгоднаго помѣщенія, то теперь стали стремиться получить возможно высокій дивидендъ и, слѣдовательно, превратились въ такъ называем. Financial trust.

Въ своемъ стремленіи найти широкій рынокъ для бумагъ съ колеблющимся дивидендомъ эти общества выработали особую форму, особую операцію — такъ называем. Stock splitting. Идея этой операціи состоитъ въ слѣдующемъ: есть два рода покупателей бумагъ — одни ищутъ твердаго помѣщенія для своего капитала, а другіе хотятъ играть на повышеніи курса, на рынкѣ же имѣется большое количе-

ство бумагъ, которыя не удовлетворяютъ вкусамъ ни той, ни другой группы, — таковы, напримѣръ, англійскія желѣзнодорожныя акціи. Ихъ дивиденды, какъ показываетъ опытъ, всегда достигаютъ извѣстной минимальной высоты, но далѣе этой нормы они изъ года въ годъ колеблются. Эти финансовые тресты пріобрѣтаютъ такія бумаги и разлагаютъ ихъ на 2 категоріи, которыя уже и пускаются въ публику: 1) твердыя бумаги съ процентомъ, напримѣръ, въ $3^1/_2$ — если мы допустимъ, что желѣзнодорожныя акціи никогда не падаютъ ниже этой цифры, и затѣмъ 2) бумаги спекулятивныя. Если общество пріобрѣтаетъ, допустимъ, желѣзнодорожныхъ акцій на миллионъ фун. стерл., то, депонировавъ ихъ у себя, оно выпускаетъ цѣнныхъ бумагъ на 2 милліона, изъ которыхъ 1 мил. въ $3^1/_2{}^0/_0$ бумагахъ, дающихъ, слѣдовательно, опредѣленный и вѣрный доходъ, которыя охотно и пріобрѣтаетъ публика, ищущая прочнаго помѣщенія для своихъ капиталовъ. Но общество, какъ уже упомянуто, выпускаетъ еще цѣнностей на миллионъ фун. стерл., курсъ которыхъ колеблется въ зависимости отъ избыточнаго дивиденда, какой желѣзныя дороги дадутъ въ тотъ или другой годъ. На такія бумаги охотно напускаются спекулянты, играющіе на повышеніе курса. Такимъ образомъ эти финансовые тресты находятъ способы приноравливать ко вкусамъ публики цѣнныя бумаги, производя съ ними тѣ или другія операціи. За свои услуги, конечно, они получаютъ извѣстное вознагражденіе.

Такого рода организаціи являются чрезвычайно характерными для нашего времени, и развитію ихъ въ немалой степени содѣйствуютъ конверсіи за послѣднее время государственныхъ займовъ въ разныхъ странахъ, а также развитіе массы промышленныхъ предпріятій, въ которыхъ простому обывателю чрезвычайно трудно оріентироваться.

До извѣстной степени упомянутые выше Investment trusts являются формой взаимнаго страхованія доходовъ отъ процентныхъ бумагъ.

Государственный банкъ.

До банковой реформы въ 1860-хъ годахъ у насъ существовали кредитныя учрежденія (Заемный банкъ — 1786 г., Коммерческій банкъ, Ссудныя и Сохранныя Казны — 1775 г.), которыя принимали денежные вклады отъ частныхъ лицъ и выдавали ссуды подъ населенныя имѣнія. По этимъ вкладамъ выпускались вкладные билеты, циркулировавшіе на ряду съ деньгами. Но въ этихъ старыхъ кредитныхъ учрежденіяхъ банковыя операціи были совершенно не согласованы между собой. Ссуды подъ недвижимость выдавались долгосрочныя, и если бы вкладчики потребовали свои деньги обратно, то могъ бы наступить моментъ, когда банки были бы не въ состояніи стянуть необходимыя средства для удовлетворенія этихъ требованій. Съ другой стороны, правительство, благодаря связи государственнаго казначейства съ кредитными учрежденіями, свободно распоряжалось банковыми деньгами, обращая ихъ на покрытіе бюджетнаго дефицита. Съ 1844 по 1851 гг. государственный дефицитъ равнялся 360 мил. руб., составляя въ среднемъ 45 мил. въ годъ; къ 1858 г. изъ казенныхъ банковыхъ установленій государствомъ было позаимствовано 521 мил. руб., тогда какъ вся сумма вкладовъ составляла 1 милліардъ 12 мил. руб. [1]). Вначалѣ (въ 1830 г.) вкладчикамъ платили $5^0/_0$, затѣмъ съ теченіемъ времени $^0/_0$ сталъ понижаться и къ 1857 г. спустился до $3^0/_0$ [2]). Та-

[1]) *Мигулинъ* «Государственный кредитъ», 1899.
[2]) См ранѣе о «консолидаціи».

кое урѣзываніе доходовъ по вкладамъ на 40% повело къ тому, что вкладчики начали брать деньги изъ кредитныхъ учрежденій и искать имъ болѣе выгоднаго помѣщенія. За неимѣніемъ средствъ, достаточныхъ для уплаты вкладчикамъ, правительство принуждено было прибѣгнуть къ займамъ и выпуску 4, а затѣмъ 5% бумагъ, и только тогда можно было удовлетворить часть требованій. Факты показали, что сохранить старыя кредитныя учрежденія при такихъ условіяхъ стало невозможно и необходимо приступить къ организаціи банковъ на иныхъ началахъ.

Были проекты устроить центральный имперскій банкъ на акціонерныхъ началахъ [1]), но они не осуществились, а 31 мая 1860 года былъ утвержденъ уставъ «Государственнаго банка». На этотъ банкъ были возложены задачи по ликвидаціи вкладовъ старыхъ кредитныхъ учрежденій и регулированіе денежнаго обращенія — ст. 1 Устава гласила: «Банкъ учреждается для оживленія торговыхъ оборотовъ и упроченія денежной кредитной системы». Но прежняя связь кредитныхъ учрежденій съ Министерствомъ Финансовъ была оставлена и для новаго банка [2]).

Центральный банкъ долженъ обладать солидными средствами, а между тѣмъ основной капиталъ Государственнаго банка составлялъ только 15 мил. руб., и съ такимъ ничтожнымъ капиталомъ банкъ долженъ былъ выполнять столь серьезныя функціи. Но, несмотря на это, уставъ 1860 года болѣе подходилъ къ роли банка, какъ денежнаго

---

[1]) Центральные эмиссіонные банки — государственные только въ Россіи, Швеціи и Болгаріи. Система привилегированныхъ частныхъ банковъ — результатъ особыхъ отношеній банковъ къ правительствамъ. Германскій центральный банкъ — Reichsbank — акціонерное предпріятіе, хотя подъ контролемъ правительства. Центральный банковый комитетъ представляетъ собой органъ представительства интересовъ акціонеровъ въ банковомъ управленіи. Онъ состоитъ изъ 15 членовъ. Всѣ они должны имѣть постоянное мѣстожительство въ предѣлахъ имперіи, и изъ нихъ, по крайней мѣрѣ, 9—въ самомъ Берлинѣ. Комитетъ созывается самое меньшее разъ въ мѣсяцъ. Ему сообщаются всѣ свѣдѣнія объ общемъ положеніи дѣлъ и о предположенныхъ къ принятію мѣрахъ. Въ цѣломъ рядѣ вопросовъ требуется его заключеніе, такъ, въ особенности, въ вопросахъ объ измѣненіи высоты дисконта и объ опредѣленіи суммы, какая можетъ быть употреблена на ссудную операцію, смотря по положенію дѣлъ. Въ вопросѣ объ опредѣленіи потребной суммы на покупку процентныхъ бумагъ его голосъ имѣетъ даже рѣшающее значеніе. Чрезъ трехъ выборныхъ изъ своей среды на годичный срокъ делегатовъ комитетъ ведетъ постоянный контроль надъ дѣятельностью правленія. Делегаты присутствуютъ во всѣхъ засѣданіяхъ правленія съ совѣщательнымъ голосомъ и имѣютъ право обозрѣвать записи въ бухгалтерскихъ книгахъ. Ихъ приглашаютъ и на всѣ ревизіи. Чуть какое распоряженіе касается употребленія банковыхъ средствъ на потребности финансоваго вѣдомства, объ этомъ немедленно извѣщаются делегаты. Въ случаѣ несогласія кого-нибудь изъ нихъ приведеніе въ исполненіе распоряженія откладывается до доклада дѣла самому комитету. Члены правленія пожизненны, предсѣдатель правленія назначается императоромъ (*П. Гамбаровъ.* «25 лѣтъ дѣятельности германскаго имперскаго банка», Рига, 1902). Аграріи агитировали одно время за огосударствленіе имперскаго банка, но высказывались опасенія, какъ бы онъ тогда не превратился въ благотворительное учрежденіе въ интересахъ аграріевъ (Verh. d. 24 deutsch. Handelstages, 1898). Упроченіе акціонернаго типа эмиссіонныхъ банковъ объясняется исключительнымъ желаніемъ оградить центральные банки отъ вмѣшательства въ банковое дѣло органовъ фиска (*А. Залшупинъ* «Вопросы банковой политики»), и Западъ мирится съ акціонерной формой, вполнѣ сознавая, что трудно иначе провести независимость госуд банка.

[2]) При связи Госуд. банка съ Мин. Фин. Госуд. банкъ можетъ обходить запрещеніе выпускать кредитные билеты для нуждъ госуд. казначейства, а именно можетъ выпускать кредитные билеты не прямо для госуд. казначейства, а для пріобрѣтенія новыхъ выпусковъ госуд займа, какъ это имѣло мѣсто у насъ со 2-мъ 5% займомъ въ 1905 г. Пріобрѣтая эти бумаги въ большомъ количествѣ, очевидно, банкъ пріобрѣтаетъ ихъ не въ надеждѣ на перепродажу, а чтобы дать ссуду госуд. казначейству.

регулятора страны, чѣмъ дѣйствующій въ настоящее время уставъ 1894 г., хотя тогда при разстроенной валютѣ и регулировать-то было нечего, съ введеніемъ же золотой устойчивой валюты регулированіе денежнаго обращенія банкомъ должно составлять главную его задачу. По уставу 1860 г. банку предоставлялось отдавать свои средства подъ учетъ только краткосрочныхъ векселей, не свыше 9 мѣс., а новымъ закономъ (1894 г.) разрѣшаются долгосрочныя ссуды, каковая операція не согласуется съ упомянутой функціей банка, какъ регулятора денежнаго обращенія. Въ самомъ дѣлѣ, Государственный банкъ въ качествѣ регулятора денежнаго обращенія долженъ обезпечивать торговый оборотъ потребнымъ ему количествомъ денежныхъ знаковъ. Вслѣдствіе этого учрежденіе, регулирующее денежное обращеніе, можетъ затрачивать свои средства только въ краткосрочныя ссуды или подъ благонадежные *быстро реализируемые* векселя. При такого рода помѣщеніи своихъ средствъ центральное банковое учрежденіе, въ случаѣ нужды въ деньгахъ, легко можетъ стянуть денежные запасы въ необходимомъ размѣрѣ, потребовать возврата ссудъ съ наступленіемъ срока; при *долгосрочныхъ же* ссудахъ, простирающихся даже на нѣсколько лѣтъ, центральному банковому учрежденію остается только пассивная роль, и каковы бы ни были денежныя затрудненія на рынкѣ, оно не можетъ ничего сдѣлать вслѣдствіе того, что средства его помѣщены въ долгосрочныя ссуды.

Главнѣйшія операціи банка. Главнѣйшими операціями по уставу 1860 года были ссуды подъ учетъ векселей въ размѣрѣ отъ 261 мил. руб. (1885—1889 гг.) до 163,3 (1892 г.), затѣмъ ссуды подъ % бумаги — онѣ колеблются отъ 72 мил. (1890 г.) до 43 мил. Ссудъ подъ товары до 1894 г. банкомъ было выдано очень мало: всего за десятилѣтіе 1882—1891 гг. на 106 мил. Противъ ссудъ подъ процентныя бумаги изъ Центральнаго банка возражаютъ очень многіе теоретики и практики Западной Европы, и развитіе этой операціи у насъ въ значительной степени есть результатъ незаконной связи Государственнаго банка съ Министерствомъ Финансовъ. Ссуды подъ процентныя бумаги или имѣютъ потребительное значеніе или являются средствомъ для спекуляціи, поэтому онѣ не пользуются хорошей репутаціей. Если же Государственный банкъ стоитъ подъ сильнымъ вліяніемъ министра финансовъ, и правительству приходится реализовать крупные займы, то оно старается облегчить эту реализацію, прибѣгая къ усиленнымъ выдачамъ ссудъ подъ выпускаемые фонды, что часто и бывало у насъ. Лица же, занимающіяся торговлей или промышленностью, почти не обращаются къ залоговому кредиту, болѣе дорогому, такъ какъ имъ открытъ кредитъ подъ обезпеченіе векселями. (*Судейкинъ.* «Государственный банкъ», стр. 235.)

Государственный банкъ былъ реформированъ въ 1894 г., и здѣсь важное значеніе имѣли интересы землевладѣльцевъ и промышленниковъ, которые стремились расширить для себя товарный и сельскохозяйственный кредитъ въ банкѣ; кромѣ того, была тенденція демократизаціи кредита, развитія ссудъ для кустарей и мелкихъ торговцевъ, но хотя это и прошло въ уставѣ, на практикѣ, однако, не осуществилось.

21 сентября 1892 г. была образована особая комиссія подъ предсѣдательствомъ министра финансовъ для пересмотра устава Государственнаго банка, и вновь выработанный уставъ, по разсмотрѣніи его въ Государственномъ Совѣтѣ, сталъ 6 іюня 1894 г. закономъ. Цѣль банка по новому уставу состояла «въ облегченіи денежныхъ оборотовъ, содѣйствіи посредствомъ краткосрочнаго кредита отечественной промы-

шленности и сельскому хозяйству, а также упрочении денежной кредитной системы». Государственный банкъ обратился, такимъ образомъ, чуть не въ благотворительное учрежденіе. Основной капиталъ банка былъ увеличенъ съ 25 мил. (этой нормы онъ достигъ еще въ 1878 г.) до 50 мил. руб., и для достиженія этой нормы въ основной капиталъ отчисляется ежегодно 10% изъ чистой прибыли банка. Эта мѣра вполнѣ раціональна, ибо нашъ Государственный банкъ оперировалъ съ такимъ небольшимъ основнымъ капиталомъ, какъ никакой другой центральный банкъ Европы: такъ, основной капиталъ французскаго банка равенъ 180 мил. фр., англійскаго 14,5 мил. фунт. стерл. Между тѣмъ Государственный банкъ въ виду своей цѣли регулированія денежнаго обращенія и своихъ особыхъ отношеній къ частнымъ банкамъ, которымъ онъ приходитъ на помощь въ трудныхъ обстоятельствахъ, долженъ обладать крупнымъ основнымъ капиталомъ [1]). Резервный капиталъ банка опредѣленъ въ 5 мил., т.-е. $^1/_{10}$ основного, но эта послѣдняя норма примѣнима лишь къ частнымъ банкамъ, а для центральныхъ она должна быть выше, какъ это имѣетъ мѣсто въ центральныхъ банкахъ Западной Европы: въ англійскомъ банкѣ резервъ равняется 3 мил. фун. стерл. при разрѣзѣ основного капитала въ 14,5 мил. фун. стерл., въ Германіи резервный составляетъ $^1/_4$ основного и т. д.

Контроль за банкомъ по новому уставу принадлежитъ Государственному Совѣту [2]). Общее управленіе банкомъ возложено: 1) на особый совѣтъ, въ составъ котораго, вмѣстѣ съ административными лицами, введенъ и общественный элементъ въ лицѣ двухъ членовъ — одного отъ дворянства, а другого отъ купечества, и 2) на управляющаго банкомъ (ст. 26). Введеніе общественнаго элемента, повидимому, имѣло цѣлью содѣйствовать тому, чтобы дѣятельность банка приняла направленіе, соотвѣтствующее потребностямъ страны. Но едва ли это достигаетъ своей цѣли: представители общества подавляются массой членовъ, назначаемыхъ отъ правительства (минимумъ ихъ 6), и едва ли они въ состояніи оказывать какое-либо вліяніе на направленіе банковыхъ операцій.

Высшее руководство дѣятельностью банка принадлежитъ министру финансовъ (ст. 25)—такимъ образомъ, и по этому уставу удержана связь нашего центральнаго банка съ Министерствомъ Финансовъ, а эта связь была до сихъ поръ однимъ изъ тормазовъ къ осуществленію банкомъ возложенныхъ на него задачъ. Дѣло въ томъ, что Министерство Финансовъ всегда бываетъ склонно пользоваться средствами подчиненнаго ему учрежденія въ цѣляхъ государственнаго казначейства, дѣлая или непосредственно позаимствованіе изъ банковыхъ суммъ или возлагая на него порученія единственно въ своихъ интересахъ, а не въ интересахъ банка, какъ, напр., покупка золота, иностранныхъ бумагъ. Необходимость реализаціи процентныхъ внутреннихъ займовъ понуждала Министерство Финансовъ нерѣдко предоставлять покупателямъ процентныхъ бумагъ крупныя льготы при ссудахъ изъ Государственнаго банка, и послѣдній развилъ эту операцію въ ущербъ истиннымъ своимъ задачамъ. Вся исторія нашего Государственнаго банка говоритъ о вредѣ этой связи съ Министерствомъ Финансовъ,

---

[1]) *Судейкинъ* «Госуд. банкъ», 1891 г., стр. 62.

[2]) Госуд. же контроль разсматриваетъ смѣты банка и ревизуетъ административные расходы его, но это не имѣетъ никакого отношенія къ банковой политикѣ «Ревизовать расходы банка, — говоритъ остроумно Залшупинъ, — оставляя въ сторонѣ надзоръ за его операціями, равносильно желанію вести точный учетъ веревкамъ, которыя служатъ для связыванія денежныхъ пакетовъ, а деньги оставлять безъ всякой охраны» (60).

которое затрачивало часть коммерческихъ средствъ банка на нужды обще-государственнаго характера. Исключительная зависимость банка, какъ замѣтилъ въ комиссіи для пересмотра устава г. Ламанскій, придаетъ ему неустойчивый характеръ, мѣняющійся вмѣстѣ съ лицами на министерскомъ посту, что можетъ вредно отразиться и на государственномъ кредитѣ, на торговыхъ и промышленныхъ оборотахъ страны.

Въ мѣстномъ управленіи банка предполагалось произвести существенныя измѣненія. Во-первыхъ, былъ проектъ ввести особые низшіе органы банка, такъ называемыя агентства, состоящія изъ одного агента. На нихъ должно быть возложено производство простѣйшихъ банковыхъ операцій, исполненіе порученій мѣстныхъ учрежденій банка по выдачѣ и пріему денежныхъ суммъ, собираніе необходимыхъ для банковаго управленія свѣдѣній о мѣстныхъ экономическихъ условіяхъ и кредитоспособности заемщиковъ, наблюденіе за употребленіемъ ссудъ согласно назначенію, а также и за сохранностью залоговъ. Предполагаемое учрежденіе агентствъ стояло въ связи съ проектами развитія мелкаго кредита, но эта мѣра оказалась выполненной только на бумагѣ (ст. 70—71). Затѣмъ признано желательнымъ увеличить количество отдѣленій и конторъ, такъ какъ выполненіе вновь возложенныхъ на Государственный банкъ задачъ возможно лишь при близости учрежденій банка къ заемщикамъ [1]).

Разсмотримъ теперь тѣ измѣненія, которыя внесены уставомъ 1894 г. въ банковыя операціи. Здѣсь надо остановиться: 1) на промышленномъ кредитѣ; 2) товарномъ; 3) на кредитѣ чрезъ посредниковъ кустарямъ, мелкимъ торговцамъ и ремесленникамъ, и 4) наконецъ, на кредитѣ земствамъ и городамъ.

Промышленный кредитъ. Прежде кредитъ изъ Государственнаго банка открывался лишь подъ готовые товары, между тѣмъ, въ видахъ содѣйствія развитію промышленности и сельскаго хозяйства, было признано необходимымъ оказывать кредитъ и для самого производства (для устройства промышленныхъ предпріятій, разнаго рода улучшеній, для пріобрѣтенія необходимаго инвентаря и т. п.) — задача, которую ни одинъ западно-европейскій центральный банкъ не беретъ на себя. Особенность новаго вида промышленнаго кредита состоитъ въ томъ, что ссуды имѣютъ опредѣленное назначеніе, являются, такъ сказать, предметными. При выдачѣ обыкновенныхъ ипотечныхъ ссудъ подъ недвижимости, ссудъ подъ процентныя бумаги, банкъ не интересуется назначеніемъ взятыхъ денегъ, ибо залогъ достаточно гарантируетъ банкъ отъ убытковъ въ случаѣ неправильнаго употребленія ссуды заемщикомъ. Иное дѣло при промышленномъ кредитѣ: здѣсь возмѣщеніе ссуды обезпечивается, главнымъ образомъ, производительною ея затратою, а залоги при промышленной ссудѣ имѣютъ лишь дополнительное значеніе на тотъ случай, если бы она получила другое назначеніе или если бы расчеты заемщика относительно производительныхъ результатовъ затраты оказались ошибочными. Выдавая промышленную ссуду, банкъ долженъ наблюдать за ея употребленіемъ согласно назначенію. Государственный банкъ по новому уставу (ст. 89), для снабженія сельскихъ хозяевъ, промышленниковъ, ремесленниковъ и мелкихъ торговцевъ оборотными средствами и необходимымъ инвентаремъ, можетъ

[1]) Введено по образцу западныхъ центральныхъ банковъ окружное управленіе, т.-е отдѣленія банка и агентства подчинены окружнымъ конторамъ. Нѣкоторыя измѣненія введены и въ составѣ учетно-ссудныхъ комитетовъ. Послѣдніе, независимо отъ административнаго элемента, будутъ имѣть двоякій составъ: одинъ — для торговыхъ и промышленныхъ кредитовъ — изъ лицъ, извѣстныхъ своею опытностью въ торговлѣ и промышленности, а другой — для сельскохозяйственныхъ кредитовъ — изъ свѣдущихъ мѣстныхъ сельскихъ хозяевъ.

открывать имъ кредитъ подъ соло-векселя [1]), но при этомъ кредитъ долженъ имѣть точно опредѣленное назначеніе, указываемое заемщикомъ въ заявленіи при прошеніи о ссудѣ. Соло-векселя должны быть обезпечены залогомъ, во-первыхъ, недвижимаго имущества, во-вторыхъ, сельско-хозяйственнаго или фабрично-заводскаго инвентаря (машинъ), поручительствомъ или другими благонадежными обезпеченіями. Но мелкимъ торговцамъ, ремесленникамъ и кустарямъ банкъ можетъ открывать кредитъ, не свыше 300 руб. на одно лицо, и безъ этихъ обезпеченій. Размѣръ ссудъ съ обезпеченіемъ одному промышленному предпріятію ограниченъ 500.000 руб, а отдѣльному мелкому торговцу 600 руб. Притомъ всѣ виды этихъ ссудъ подъ соло-векселя не должны превышать извѣстной нормы (ст. 100), такъ ссуды на снабженіе заемщика оборотнымъ капиталомъ не должны превышать 75% потребныхъ для веденія предпріятія оборотныхъ средствъ; при обезпеченіи ссуды фабриками — не болѣе 50% оцѣнки залоговъ; при обезпеченіи сельскохозяйственными имѣніями ссуды эти въ совокупности съ предшествующими ипотечными долгами не должны превышать 70% оцѣнки сихъ имѣній; при ссудахъ на пріобрѣтеніе и возобновленіе инвентаря высшій размѣръ опредѣленъ въ 50% оцѣнки обезпечивающаго ссуду инвентаря. Инвентарь, пріобрѣтаемый при посредствѣ банка, долженъ быть при этомъ отечественнаго производства (ст. 94). Причитающіяся по ссудѣ деньги банкъ уплачиваетъ непосредственно поставщикамъ инвентаря. При полученіи ссуды заемщикъ, независимо отъ соло-векселя, выдаетъ банку обязательство въ томъ, что ссуда будетъ употреблена согласно назначенію, и на учрежденіяхъ банка лежитъ наблюденіе за исполненіемъ этого обязательства, въ случаѣ невыполненія котораго можетъ быть приступлено къ досрочному взысканію. Но для провѣрки всѣхъ перечисленныхъ данныхъ необходимы агентства, какъ это организовано, напр., въ Пермскомъ банкѣ [2]), а бюрократическому учрежденію установить точный контроль не подъ силу. Если это легко устроить въ такомъ сравнительно небольшомъ районѣ, какъ Пермская губ., то Государственному банку трудно усмотрѣть за своими заемщиками во всѣхъ углахъ Россіи. И это осталось мертвой буквой. Ссуды на пріобрѣтеніе инвентаря по уст. 1894 г. могутъ быть выдаваемы на сроки до трехъ лѣтъ (и это въ центральномъ банкѣ, гдѣ средства въ случаѣ нужды должны быть быстро собраны!)

Несомнѣнно, что при правильной постановкѣ дѣла промышленный кредитъ можетъ оказать большую пользу нашей промышленности, какъ это, напр., имѣло мѣсто въ Польшѣ. Польская промышленность въ значительной степени обязана своимъ развитіемъ организаціи промышленныхъ и торговыхъ ссудъ банками. Не даромъ одинъ польскій писатель (Рундовскій) называетъ польскій банкъ «исполинскимъ рычагомъ промышленности». Онъ (польскій банкъ) разбудилъ производство края, и современное состояніе Царства Польскаго было бы немыслимо безъ банка [3]). Но такой кредитъ — не дѣло центральнаго банка, регулятора денежнаго обращенія страны, а для этой цѣли могли бы быть созданы особыя кредитныя учрежденія.

Ссуды подъ товары. Ссуды подъ товары до 1894 г. у насъ были мало развиты: за десятилѣтіе съ 1882—1891 гг. выдано такихъ ссудъ

---

[1]) Т.-е. векселя за одной подписью.

[2]) См. мою статью въ «Русск. Мысли» (1895 г., окт. — ноябрь), «Пермскій кустарно-промышленный банкъ».

[3]) *И. Янжулъ.* «Историческій очеркъ развитія фабрично-заводской промышленности въ Царствѣ Польскомъ», Москва, 1887, стр. 21 и 30.

всего на 106 мил. руб. Изъ этой суммы большая часть падаетъ на кредитъ подъ металлы — 83 мил., и 17 мил. — подъ хлѣбъ, такъ что всего подъ другіе товары было выдано не болѣе 6 мил. руб. Слабое развитіе ссудъ этого рода объясняется тѣми стѣснительными условіями, которыя ставилъ банкъ относительно заложенныхъ товаровъ: товары должны были храниться въ запертыхъ помѣщеніяхъ подъ печатью и ключомъ банка, такъ что владѣльцы товаровъ не могли ихъ сбывать. По новому уставу созданы болѣе выгодныя условія для товарнаго кредита. Кромѣ залогового кредита, при которомъ товаръ остается подъ охраной банка, созданъ былъ для вполнѣ благонадежныхъ лицъ особый видъ кредита — лично-вещный подъ соло-векселя заемщика, при чемъ заложенный товаръ остается въ рукахъ владѣльцевъ. Размѣръ ссуды съ 60% поднятъ до $^2/_3$ стоимости заклада, первоначальный срокъ ея установленъ въ имперіи для металловъ — до 15 мѣс.; отсрочки по ссудамъ допускаются неограниченное число разъ, каждая срокомъ не далѣе 3 мѣс. Особенно надо отмѣтить выдачу ссудъ подъ товары, находящіеся на отвѣтственномъ храненіи казеннаго вѣдомства, артели, общества взаимопомощи и другихъ общественныхъ учрежденій. Этимъ параграфомъ имѣлось въ виду прійти на помощь нашему крестьянству путемъ выдачи ему ссудъ подъ хлѣбъ и другія кустарныя произведенія чрезъ посредство ссудо-сберегательныхъ товариществъ. Крестьяне вынуждены бываютъ осенью сразу выпускать на рынокъ чуть ли не весь результатъ своего урожая, отчего цѣны сильно падаютъ, и крестьяне терпятъ убытокъ, между тѣмъ требованіе налоговъ со стороны полиціи вынуждаетъ ихъ волей-неволей продавать свои продукты во что бы то ни стало. То же самое положеніе вещей мы встрѣчаемъ и у кустарей: за отсутствіемъ кредита они вынуждены сбывать свои продукты скупщикамъ по весьма низкой расцѣнкѣ. Вотъ послѣдняя-то упомянутая нами форма товарнаго кредита и стремится нѣсколько освободить эту роковую и разорительную для крестьянскаго хозяйства необходимость сбыта «во что бы то ни стало».

Но, чтобы опредѣлить степень благонадежности каждаго лица въ обширной Руси, необходимо покрыть послѣднюю густой сѣтью банковыхъ учрежденій. Нужно въ каждомъ уѣздномъ городѣ открыть банковое отдѣленіе, а въ уѣздѣ завести особыхъ банковыхъ агентовъ, на обязанности которыхъ лежало бы наблюденіе за употребленіемъ ссудъ согласно назначенію, надзоръ за торговой и промышленной дѣятельностью лицъ, пользующихся кредитомъ у банка, чтобы такимъ образомъ всегда имѣть готовый матеріалъ для сужденія о кредитоспособности каждаго кліента. Только при небольшомъ территоріальномъ районѣ дѣятельности банковыхъ отдѣленій, при тѣсной связи ихъ съ мѣстной жизнью, возможно будетъ выполнить вновь возложенныя на нихъ обязанности. При проведеніи этой формы кредита нуженъ бдительный контроль: злоупотребленія здѣсь такъ легки, какъ ни при какой другой формѣ кредита.

Въ 1889 г. варшавская контора вошла въ Госуд. банкъ съ представленіемъ о прекращеніи выдачи ссудъ землевладѣльцамъ на покупку земледѣльческихъ машинъ. Она заявляла, что дѣйствующія правила не гарантируютъ банкъ отъ убытковъ и не могутъ предупредить иногда прямыхъ злоупотребленій со стороны землевладѣльцевъ, получающихъ ссуду, и фабрикантовъ, поставляющихъ земледѣльческія машины. Контора банка имѣла возможность убѣдиться, что нерѣдко совершались фиктивныя сдѣлки между землевладѣльцами и фабрикантами, разсчитанными на то, чтобы получить только деньги изъ банка.

Одинъ изъ землевладѣльцевъ Плоцкой губ. представилъ всѣ документы на полученіе ссуды, а по разслѣдованіи оказалось, что никакихъ машинъ въ имѣніи нѣтъ. Часто машины поставлялись старыя, только перекрашивались, а между тѣмъ подъ нихъ взимались ссуды.

То же самое требованіе строгаго контроля вытекаетъ и изъ разсмотрѣнія операцій харьковской и кіевской конторъ Коммерческаго банка, выдававшихъ ссуды помѣщикамъ Кіевской, Подольской, Волынской, Харьковской, Черниговской и Полтавской губ. подъ залогъ сельскихъ произведеній, какъ-то: хлѣба, льна, пеньки, овечьей шерсти. Желающіе заложить сельскія произведенія представляли свидѣтельство земскаго суда въ томъ, что въ такомъ-то селеніи находится извѣстное количество произведеній даннаго рода. Полиція должна была наблюдать за храненіемъ заложеннаго товара, сверхъ того требовалось поручительство двухъ благонадежныхъ помѣщиковъ. Въ 1853 г. оказалось, что у многихъ помѣщиковъ заложенныя ими въ харьковской конторѣ Коммерческаго банка сельскія произведенія вовсе не существуютъ, и чиновники земской полиціи выдавали фальшивыя свидѣтельства, а поручители мало обезпечены сами и съ нихъ взыскать ничего нельзя. Между тѣмъ по ст. 124 новаго банковаго устава почти такія же точно операціи введены вновь: товары будутъ оставляться на храненіи у самихъ владѣльцевъ ихъ.

Въ учетной операціи шире опредѣленъ кругъ векселей, имѣющихъ право на учетъ въ Государственномъ банкѣ. Въ виду продолжительности нашихъ торговыхъ оборотовъ, въ особенности въ хлѣбной и лѣсной отрасли, съ особаго разрѣшенія допущенъ учетъ векселей срокомъ до 12 мѣс. Точно также, при огромности нашей территоріи, едва ли примѣнима одна и та же учетная норма для всѣхъ районовъ, а потому допущено взиманіе неодинаковаго учетнаго процента по разнымъ районамъ и по различнымъ видамъ торговли. Затѣмъ, допущенъ учетъ векселей и въ тѣ дни, когда нѣтъ засѣданій учетныхъ комитетовъ, т.-е. безъ одобренія сихъ послѣднихъ, но учтенные векселя вносятся въ ближайшее засѣданіе комитета, и замѣчанія послѣдняго должны приниматься управляющимъ конторою или отдѣленіемъ къ руководству при дальнѣйшихъ учетахъ.

Въ кругъ операцій банка введенъ также мелкій кредитъ для крестьянъ, кустарей ремесленниковъ, мелкихъ землевладѣльцевъ и арендаторовъ сельско-хозяйственныхъ имѣній, какъ подъ закладъ предметовъ ихъ производствъ, такъ и на оборотныя средства и на пріобрѣтеніе инвентаря. По этимъ ссудамъ, во избѣжаніе риска, Гос. банкомъ принята посредническая форма кредита, т.-е. кредитъ открывается вышеупомянутымъ лицамъ чрезъ посредство особыхъ учрежденій. Такими посредниками могутъ быть, во-первыхъ, земскія учрежденія, 2) частныя кредитныя установленія: банки, ссудо-сберегательныя товарищества, общества взаимнаго кредита, артели и 3) частныя, извѣстныя банку, вполнѣ благонадежныя лица. Посредники несутъ полную отвѣтственность за суммы, отпущенныя имъ изъ банка для выдачи ссудъ. Изъ отчета Госуд. банка видно, что ссуды чрезъ посредниковъ составляютъ также ничтожную долю: за 1897 г. счетъ авансовъ посредникамъ равнялся 76.881 руб., къ 1 января 1907 г. — 279 427 руб, къ 1 января 1908 г. этихъ авансовъ, выданныхъ посредникамъ остается 243.571 руб., и за послѣднее время Госуд. банкъ все болѣе и болѣе сокращаетъ выдачу ссудъ учрежденіямъ мелкаго кредита (см. ниже).

Кредитъ земствамъ и городамъ. Госуд. банку предоставлено право въ предѣлахъ свободныхъ средствъ, за покрытіемъ торгово-про-

мышленныхъ потребностей, открывать кредиты земствамъ и городамъ для снабженія ихъ оборотными средствами. Эта мѣра чрезвычайно важна, и со стороны земствъ и городовъ давно уже раздавались голоса въ ея пользу: такъ, еще въ 1887 г. Псковскимъ губ. земствомъ было возбуждено ходатайство о разрѣшеніи мѣстному отдѣленію Госуд. банка производить учетъ соло-векселей земства; такія же ходатайства возбуждались и другими земствами. Въ виду отказовъ со стороны мин. финансовъ въ удовлетвореніи этихъ ходатайствъ, городскія и земскія управленія вынуждены были обращаться къ займамъ въ частныя кредитныя учрежденія, представляя въ залогъ общественныя зданія — больницы, школы и т. д., уплачивая при этомъ еще очень высокіе проценты. «Наши города и земства, — говоритъ Герценштейнъ [1]), — можно уподобить мелкимъ ремесленникамъ и торговцамъ, которые съ трудомъ находятъ деньги изъ 10—12% въ то самое время, когда крупные фабриканты и торговцы свободно учитываютъ векселя изъ 4 — 5%». Въ случаѣ неуплаты въ срокъ долга городомъ, школы и больницы могутъ быть принудительно проданы, и, слѣдовательно, при неорганизованности нашего земскаго и городского кредита можетъ наступить такой моментъ, когда больные будутъ выброшены изъ больницъ, школьники — изъ школъ...

Но, несмотря на всю важность кредита для земствъ и городовъ, эта статья устава Госуд. банка осталась мертвой буквой. По отчету за 1897 г. земствамъ и городамъ выдано было ссудъ на 52.650 руб., а на 1 янв. 1900 г. въ этой рубрикѣ числится совершенно, можно сказать, курьезная цифра — 8 184 руб. 11 коп. Такимъ образомъ, на всѣ города и земства съ бюджетомъ чуть ли не въ 150 мил. руб. Госуд. банкъ въ 1899 г ассигновалъ всего 8 тысячъ руб. [1]). Къ 1 января 1908 года остается на счетѣ ссудъ городамъ и земствамъ— 12.767 руб. 82 коп.

Отчетъ Государственнаго банка за 1907 годъ даетъ очень интересный матеріалъ для характеристики политики нашего Госуд. банка. Какъ извѣстно, Госуд. банкъ усиленно развиваетъ свои операціи по учету векселей, по ссудамъ подъ залогъ процентныхъ бумагъ, по ссудамъ подъ товары промышленнымъ предпріятіямъ и т. д. Такъ, въ то время, какъ ссудъ, выданныхъ подъ товары, оставалось на 1 янв. 1907 года почти на 45,6 милл. руб., на 1 января 1908 года онѣ возросли до 51,7 милл.; учтенныхъ векселей (мѣстнаго учета) въ портфелѣ Государственнаго банка на 1 января 1907 года было на 126,2 милл. руб., а на 1 января 1908 года оставалось на 137,7 милл. руб.; ссудъ промышленнымъ предпріятіямъ на 1 января 1907 года числилось на 31.064.966 руб, а на 1 января 1908 г. на 31,5 милл. рублей. Такимъ образомъ, мы видимъ развитіе операцій по ссудамъ промышленнымъ предпріятіямъ и вообще торгово - промышленному классу.

Если же мы посмотримъ на операціи по ссудамъ ремесленникамъ и кустарямъ, то увидимъ, что количество ссудъ, выданныхъ кустарямъ, даже сократилось за это время. Такъ, къ 1 января 1907 года ссудъ, выданныхъ учрежденіями банка ремесленникамъ и кустарямъ,

---

[1]) «Кредитъ для земствъ и городовъ».

[2]) Съ 1 янв. 1904 г въ кругъ операцій Госуд банка («В. Ф.», 1903, № 41) введены кредитивы, выдаваемые Госуд. банкомъ По этимъ кредитивамъ можно получать деньги не только въ каждомъ учрежденіи Госуд банка, но и въ любомъ казначействѣ, но выдачи въ казначействахъ по одному и тому же кредитиву не могутъ превышать 5 000 руб

числилось на 205.446 руб., а на 1 января 1908 года онѣ сократились до 195.644 руб.

Въ 1907 году всего было выдано вновь ссудъ кустарямъ на ничтожную сумму 75 355 руб., и это на всю Россію! Ничтожность этой цифры особенно ярко бросается въ глаза, когда мы сравнимъ ее съ количествомъ ссудъ, выданныхъ въ томъ же году промышленнымъ предпріятіямъ (32 076.157 руб.), ссудъ подъ документы на товары (61.105.780 руб.), ссудъ подъ товары (104.511.548 руб.) Векселей (мѣстнаго учета) учтено за 1907 годъ на 716.159.113 руб. *Изъ этой послѣдней колоссальной цифры совершенно ничтожная сумма причитается на учетъ соло-векселей учрежденій мелкаго кредита — всего 5.800.722 руб., а на соло-векселя мелкихъ торговцевъ — 11.928 руб.* Изъ суммы почти въ 137,7 милл. руб., на которую въ портфелѣ банка осталось учтенныхъ векселей къ 1 января 1908 года, векселей, принадлежащихъ учрежденіямъ мелкаго кредита, приходится 4 745.635 руб., а соло-векселей, принадлежащихъ мелкимъ торговцамъ, всего на сумму 4.570 руб.! (Замѣтимъ здѣсь, что вездѣ, гдѣ мы говоримъ объ учетѣ векселей, мы имѣемъ въ виду векселя мѣстнаго учета).

Такимъ образомъ, мы видимъ огромное развитіе операцій промышленнаго кредита и учета векселей, и въ то же время — сокращеніе операцій по ссудамъ ремесленникамъ и кустарямъ и вообще по снабженію средствами учрежденій мелкаго кредита. Эти послѣднія являются положительно какими-то пасынками Государственнаго банка. Правда, Государственному банку не подъ силу вести дѣло съ *массой ремесленниковъ и кустарей*, но почему онъ такъ сокращаетъ кредитъ для учрежденій мелкаго кредита — не совсѣмъ понятно, и это нельзя объяснить рискованностью такого рода кредита или неисполненіемъ, какъ слѣдуетъ, обязательствъ, принятыхъ на себя учрежденіями мелкаго кредита.

Въ «Сообщеніяхъ петербургскаго отдѣленія комитета о сельскихъ ссудо-сберегательныхъ и промышленныхъ товариществахъ», вып. 15, въ примѣчаніи редакціи къ интересной статьѣ «Обороты ссудо-сберегательныхъ товариществъ по займамъ Государственнаго банка» мы читаемъ: «На 30 слишкомъ милліоновъ рублей, выданныхъ ссудо-сберегательнымъ товариществамъ со времени предоставленія имъ права кредитоваться въ Государственномъ банкѣ, послѣдній получилъ около 1.800.000 руб. въ видѣ процентовъ, не взыскалъ же всего около 250.000 руб., т.-е. чистая прибыль по займамъ товариществъ составляетъ болѣе 5%». «Разумѣется, эти потери были бы значительно меньше, говорится далѣе, если бы банкъ производилъ ревизіи дѣлъ товариществъ на мѣстѣ». Но за послѣднее время Государственный банкъ все болѣе и болѣе сокращаетъ выдачу ссудъ учрежденіямъ мелкаго кредита (см. только что процитированную статью). Выдача ссудъ чрезъ посредство учрежденій мелкаго кредита кустарямъ и сельско-хозяйственному населенію Россіи не можетъ составлять большихъ хлопотъ для банка, слѣдовательно, — дѣло не въ этомъ. Конечно, здѣсь возможно другое объясненіе: самый уставъ банка 1894 года не приноровленъ къ той новой функціи, которую долженъ былъ взять на себя Государственный банкъ по урегулированію денежнаго обращенія у насъ съ введеніемъ золотой валюты. Но вѣдь съ этой ролью Государственнаго банка, какъ регулятора денежнаго обращенія страны, не согласимы и ссуды подъ товары, и ссуды промышленнымъ предпріятіямъ, и подъ документы на товары, а между тѣмъ Государственный банкъ за нѣкоторые года сильно ихъ развивалъ, хотя надо замѣ-

тить, что вообще его политика относительно ссудъ этихъ категорій послѣ введенія золотой валюты направлялась въ сторону сокращенія ихъ. Однако въ минуту нужды онъ считалъ себя въ правѣ прійти на помощь промышленности и отступить отъ своей политики, но въ то же время не счелъ себя обязаннымъ оказать помощь мелкимъ ремесленникамъ и кустарямъ, ощущавшимъ также не менѣе, если даже не болѣе, острую нужду въ деньгахъ. Онъ даже сократилъ, какъ мы видѣли, эти операціи, и въ этомъ нельзя не видѣть односторонняго направленія Государственнымъ банкомъ своей дѣятельности. Въ уставѣ банка 1894 г. мы находимъ цѣлый рядъ статей о ссудѣ кустарямъ, а въ результатѣ здѣсь, поистинѣ, — гора мышь родила. Конечно, мы вовсе не хотимъ рекомендовать Государственному банку развивать кредитъ мелкимъ кустарямъ и ремесленникамъ, такъ какъ это дѣло сложное и едва ли по силамъ Государственному банку, но мы хотимъ здѣсь отмѣтить только неодинаковое отношеніе банка къ ссудамъ, равно нежелательнымъ съ точки зрѣнія здоровой банковой политики.

Въ сферѣ созданія кредита ремесленникамъ и кустарямъ лучше всего могли бы выполнить эту функцію такіе банки, какъ Пермскій кустарно-промышленный, который, по отчету за 1898 г., располагалъ собственнымъ капиталомъ почти въ размѣрѣ 122 тыс. руб. и успѣлъ привлечь къ себѣ срочныхъ вкладовъ на сумму 137 тыс. руб., а за 1898 г. онъ такъ успѣшно работалъ, что за покрытіемъ всѣхъ своихъ расходовъ успѣлъ получить чистой прибыли болѣе 3 тыс. руб. (см. мою ст. о немъ въ «Русск. Мысли», 1895 г., ноябрь).

Изъ того же отчета Государственнаго банка мы видимъ, что и количество ссудъ на покупку земледѣльческихъ машинъ и орудій также сократилось. Такъ, на 1 января 1899 года этихъ ссудъ числилось на 1.200.000 руб., а на 1 января 1900 года ихъ осталось уже на *881 тыс.*, при чемъ въ 1899 г. вновь было выдано ссудъ этого рода всего на 345.128 руб. Слѣдовательно, Государственный банкъ главнымъ образомъ употребляетъ свои средства на развитіе промышленности, но мало заботится о поднятіи потребительной способности населенія путемъ развитія мелкихъ, массовыхъ производительныхъ силъ, чего, конечно, можно было бы достигнуть, организуя кредитъ ремесленникамъ и кустарямъ, развивая ссуды на покупку земледѣльческихъ машинъ и орудій.

Въ 1907 году выдано ссудъ подъ товары 104,5 милл. руб., а на 1 янв. 1908 года осталось 51,7 милл. руб. (на 1907 г. — 45,6 милл. руб.). Подъ документы на товары выдано въ 1907 году 61,1 милл. руб., осталось на 1 янв. 1908 г. — 10,5 милл. руб. (на 1907 г. — 12,7 милл. р.). Сельскимъ хозяевамъ въ 1907 г выдано 14,2 милл. руб., осталось на 1 янв. 1908 года — 9,7 милл. руб. (на 1907 г. — 9,2 милл. руб.). Промышленнымъ предпріятіямъ выдано въ 1907 г. — 32 милл. руб., осталось на 1 янв. 1908 г. — 31,5 милл. руб. (на 1907 г. — 31 милл. руб.). Ремесленникамъ и кустарямъ выдано въ 1907 году — 75,3 тыс. руб., на 1 янв. 1908 г. осталось 195,6 тыс. руб. (на 1907 г. — 205,4 тыс. руб.). На покупку земледѣльческихъ машинъ и орудій въ 1907 г. — 1,1 милл. руб., на 1 янв. 1908 года осталось 1 милл. руб. (на 1907 г. — 1,1 милл. руб.). Въ ссуду земствамъ и городамъ въ 1907 г. — 601 руб., на 1 января 1907 г. осталось ссудъ на 306 тыс. руб. и въ теченіе 1907 года поступило въ уплату 18,4 тыс. руб.

Чистой прибыли по банковымъ операціямъ въ государственныхъ казначействахъ въ 1907 году получено 644,7 тыс. руб., а въ пособіе казначействамъ на производство упомянутыхъ операцій было ассигновано 1.100.000 руб., слѣдовательно, получено убытка 455,2 тыс. руб.

(«Отчетъ Госуд. банка за 1907 г.»). Чистая прибыль по коммерческимъ операціямъ въ 1907 году — 23,56 милл. руб. [1]).

Въ 1883 г. Государственному банку было разрѣшено открывать землевладѣльцамъ кредитъ подъ соло-векселя на сроки до 9 мѣсяцевъ, подъ обезпеченіе имѣній. Этотъ же кредитъ вошелъ и въ уставъ 1894 года, но со введеніемъ золотого обращенія онъ сталъ противорѣчить новой функціи Государственнаго банка, и послѣдній началъ его сокращать—въ настоящее время онъ въ новой своей роли долженъ заботиться объ удобореализуемости своихъ активовъ... Поднялись жалобы со стороны землевладѣльцевъ, и въ отвѣтъ на эти жалобы были разрѣшены акціонернымъ коммерческимъ банкамъ и обществамъ взаимнаго кредита (11 мая 1898 года) выдачи такого кредита въ размѣрѣ $^1/_5$ ихъ собственныхъ капиталовъ (основного и запаснаго), что дастъ землевладѣльцамъ новыхъ средствъ до 48 милліоновъ руб. (это только отъ коммерческихъ акціонерныхъ банковъ). Желательно было бы вызвать для этого кредита особыя товарищества изъ сельскихъ хозяевъ, Государственный же банкъ никоимъ образомъ не можетъ расширять его: онъ можетъ только переучитывать векселя акціонерныхъ коммерческихъ банковъ и обществъ взаимнаго кредита, притомъ только тѣ, по коимъ остается до срока платежа не болѣе 6 мѣсяцевъ, и, слѣдовательно, банкамъ нѣкоторое время придется выдерживать векселя заемщиковъ въ своемъ портфелѣ за собственный счетъ („В. Фин." 1898 годъ, № 25 и 1904, № 50).

Итакъ, уставъ 1894 г. не приноровленъ къ новой функціи Гос. банка (регуляторъ денежнаго обращенія), въ силу которой банкъ долженъ помѣщать свои средства въ легко реализуемые векселя. Мин. Фин. по своему усмотрѣнію однѣ операціи сокращаетъ, низводя ихъ до minimum'а (ссуды сельскимъ хозяевамъ, кустарямъ, земствамъ и городамъ), ссылаясь на несогласованность этихъ функцій съ новою ролью Госуд. банка, другія же операціи чрезмѣрно развиваетъ, нисколько не стѣсняясь соображеніемъ, что и эти операціи также противорѣчатъ новой функціи банка. Помимо того, Гос. банкъ выдаетъ въ настоящее время въ минуту нужды ссуды и вовсе не предусмотрѣнныя уставомъ банка [2]). Такія ссуды выдаются на основаніи Высочайшихъ повелѣній въ каждомъ отдѣльномъ случаѣ и бываютъ обычно долгосрочнаго характера, но онѣ иммобилизируютъ средства банка, а затѣмъ не всегда вполнѣ обезпечены. Вотъ почему необходимо выдвинуть возможно скорѣе вопросъ о приданіи въ той или другой формѣ независимости нашему центральному банку.

Государственному контролю подчинены далеко не всѣ операціи Государственнаго банка; такъ, госуд. контроль производитъ документальную ревизію только *административныхъ* расходовъ Госуд. банка, а также операцій его за счетъ госуд. казначейства, разсматриваетъ смѣту расходовъ банка, свидѣтельствуетъ цѣнности, хранящіяся въ банкѣ, но и только, въ существо же его коммерческихъ операцій онъ не входитъ.

При ревизіи банка были обнаруживаемы случаи двукратнаго помѣщенія въ тиражныхъ таблицахъ однихъ и тѣхъ же билетовъ, въ

---

[1]) См. подробнѣе о Госуд. банкѣ въ моихъ книгахъ «Экономическая Россія и ея финансовая политика», М., 1905. (Здѣсь даны діаграммы, иллюстрирующія ростъ разныхъ операцій Госуд. банка за извѣстный періодъ лѣтъ) и особенно «Какъ расходуются въ Россіи народныя деньги».

[2]) См. также сужденія Госуд. Совѣта по этому поводу въ моей книгѣ «Экон. Россія и ея фин. политика» и еще «Земское обложеніе».

народномъ обращеніи оказалось разъ больше билетовъ Госуд. банка I вып. сравнительно съ количествомъ, показаннымъ въ отчетахъ банка. (Отчетъ госуд. контролера за 1888 г.).

Исторія государственнаго кредита въ Россіи.

Я не буду давать цифръ, сколько и когда было заключено въ Россіи долговъ, а укажу только на нѣкоторые моменты, характеризующіе нашу задолженность. Исторія гос. кредита Россіи открывается такъ же, какъ въ Зап. Европѣ, — принудительными займами, займами у частныхъ лицъ, порчей монеты и бумажными деньгами. Правительство, нуждаясь въ средствахъ, брало принудительно деньги у монастырей — это очень распространенная форма кредита у насъ въ XVI—XVII вв. Такъ, въ 1655 г. Алексѣй Михайловичъ писалъ Тихвинскому монастырю: „Вѣдомо намъ учинилось, что у васъ въ Монастырѣ есть деньги многія, и мы указали взяти у васъ въ Монастырѣ на жалованье нашимъ ратнымъ людемъ денегъ 10 тыс. руб.“ [1]). Извѣстны также займы у другихъ монастырей — Соловецкаго, Троицко-Сергіевой лавры. Иногда монастыри отказывали давать деньги, тогда онѣ брались у нихъ силой, а заодно отбирались иногда и драгоцѣнные церковные сосуды для переплавки въ монету. Разсылались грамоты по городамъ и селамъ съ требованіемъ денегъ: Мих. Скопинъ, напр., отправилъ грамоту въ Пермь Великую „ко государевымъ приказнымъ людемъ и ко архимандритомъ, и къ игуменомъ, и къ протопопомъ, и попомъ, и къ цѣловальникомъ, и ко всѣмъ православнымъ крестьянамъ“. Въ XVII в. цари обращались съ просьбою денегъ къ московскимъ гостямъ (напр., заемъ у богатаго купца Строгонова) или закладывали свои драгоцѣнности — жемчугъ, золото, даже переплавляли въ монету находившіяся въ царской казнѣ изображенія 12 апостоловъ для уплаты жалованья (при Шуйскомъ) и т. д.

По мѣрѣ роста госуд. потребностей мѣняются и формы займовъ. Съ царствованіемъ Екатерины II начинается система организованнаго гос. кредита, просуществовавшая безъ коренныхъ измѣненій до 60 годовъ XIX в.: въ періодъ 1773—1786 гг. открывается рядъ казенныхъ кредитныхъ учрежденій, изъ которыхъ государствомъ негласно дѣлались огромные займы [2]). Появляются внѣшніе займы, къ которымъ государство должно было прибѣгать за невозможностью заключить внутренніе — это характерная черта финансовой исторіи: въ странѣ капиталовъ не было, да кромѣ того и государство не отличалось кредитоспособностью, вслѣдствіе чего приходилось искать денегъ на сторонѣ. Но за границей не вѣрили Россіи, такъ какъ мало знали положеніе русскихъ финансовъ, и главной причиной, вызвавшей публичность нашего бюджета 60 годовъ XIX ст., были именно экономическія условія — потребность во внѣшнихъ займахъ, такъ какъ до этого времени наши дефициты за границей считались гораздо большими, чѣмъ были въ дѣйствительности. Первый внѣшній русскій заемъ былъ заключенъ при Екатеринѣ II у голландскихъ банкировъ. Заемъ этотъ для исправной уплаты по нему процентовъ былъ заключенъ на залоговомъ принципѣ, какъ теперь заключаются займы Турціей, Китаемъ. Голландскій банкъ потребовалъ спеціальнаго обезпеченія въ видѣ эстляндскихъ и лифляндскихъ пошлинъ за привозимые и отвозимые

---

[1]) *Бржескій.* «Госуд долги Россіи», 1884.
[2]) См. выше

товары городовъ Риги, Пернова, Ревеля и Нарвы. Это условіе показываетъ, что кредитоспособность Россіи съ точки зрѣнія голландскихъ капиталистовъ подлежала значительному сомнѣнію [1]

Другая форма внутренняго кредита у насъ, это — выпускъ ассигнацій, который мотивировался тѣмъ, что „тягость мѣдной монеты, одобряющая ея собственную цѣну, отягощаетъ ея же и обращеніе". Ассигнаціи первоначально пользовались успѣхомъ, но усиленные выпуски для гос. цѣлей очень ихъ обезцѣнили, какъ мы уже видѣли.

Съ открытіемъ казенныхъ кредитныхъ учрежденій государство увидѣло въ частныхъ вкладахъ, притекающихъ туда, хорошій источникъ питанія своего кредита и стало широко пользоваться имъ для покрытія дефицитовъ. Кредитныя учрежденія выпускали по вкладамъ билеты, циркулировавшіе, какъ деньги [2]), и владѣльцы билетовъ могли отдавать ихъ въ ростъ за извѣстный процентъ, такъ что лицо, ссужавшее билеты, получало въ общей сложности до 9% — вслѣдствіе этого было очень выгодно помѣщать деньги въ кредитныя учрежденія, тѣмъ болѣе, что курсъ билетовъ не зависѣлъ отъ биржи. Вкладчики ссужали вкладными билетами помѣщиковъ подъ населенныя земли, ревизскія души, и закрытіе кред. учрежденій въ концѣ 60 годовъ до нѣкоторой степени ускорило развязку временно-обязанныхъ отношеній крестьянъ, такъ какъ съ закрытіемъ банковъ помѣщики лишались возможности доставать нужныя имъ деньги и скорѣе склонялись къ выкупу крестьянъ. Вотъ данныя для уясненія кредитныхъ операцій старыхъ банковъ: къ 1859 г. изъ 10 мил. ревизскихъ душъ болѣе 8 мил. на сумму 425 мил. руб. было заложено въ старыхъ кредитныхъ учрежденіяхъ (см. „Выкупная операція").

При существованіи кред. учрежденій у насъ не могли получить развитія внутренніе займы, потому что послѣдніе давали только 7%, при томъ же курсъ долговыхъ госуд. облигацій былъ подверженъ колебанію, и потому всякій предпочиталъ получать при посредствѣ банковъ 9%, чѣмъ подписываться на заемъ, дающій менѣе дохода. Эти специфическія условія способствовали тому, что госуд. кредитъ развивался у насъ въ формѣ внѣшнихъ займовъ, да и капиталами наша страна была очень бѣдна.

Кромѣ позаимствованій изъ кред. учрежденій, правительство дѣлало займы въ видѣ выпусковъ бумажныхъ денегъ, извѣстныхъ вначалѣ подъ именемъ ассигнацій, а впослѣдствіи — „временно-выпущенныхъ для подкрѣпленія конторъ и кассъ гос. банка" билетовъ. Но „временныхъ" выпусковъ было такъ много, что они превратились въ постоянные и печатались съ различными варіаціями: билеты гос. казначейства [3]), серіи, временные кредитные билеты и проч.

---

[1]) *Мигулинъ*. «Русск. госуд. кредитъ», 1899 г.

[2]) Объ утратѣ этихъ вкладныхъ билетовъ (которые могли ходить какъ деньги) печаталось въ газетахъ и, если въ теченіе года никто не являлся, то выдавался новый билетъ (*Я. И Печеринъ* «Историч. обзоръ правит, общ и частныхъ кредит. установленій въ Россіи», Пет, 1904).

[3]) При Канкринѣ съ 1831 г. началъ создаваться у насъ внутренній долгъ въ формѣ билетовъ казначейства. Въ 1831 г. ихъ было выпущено на 30 мил. руб, а всего при Канкринѣ на 112 мил. руб. Они принимались какъ деньги между частными лицами (такъ наз процентныя деньги). Выпуски серій слѣдовали одинъ за другимъ, мало погашались, и правительство очень было радо новому источнику. Мин. фин Вронченко придумалъ даже официальную басню о какой-то особенной любви, будто бы питаемой отечественнымъ рынкомъ къ билетамъ казначейства, и на почвѣ этой басни билеты только выпускались, но никогда почти не погашались (*Мигулинъ*, стр. 595).

Затѣмъ появляются и внутренніе займы, и изъ нихъ надо отмѣтить внутренніе займы съ выигрышами. Первый изъ 5% былъ реализованъ по курсу 98,6 за 100 номинальныхъ, но благодаря большой суммѣ выигрышей (1.200 тыс. руб. въ годъ первыя 30 лѣтъ и 600 т. ежегодно во вторыя 30 лѣтъ) этотъ заемъ оказался невыгоднымъ для казны; при томъ же онъ въ значительной степени былъ реализованъ средствами самого правительства, такъ какъ, для привлеченія публики, подъ залогъ выигрышныхъ билетовъ выдавались весьма льготныя ссуды (въ размѣрѣ 90% противъ бирж. курса. См. *Бржескій*, стр. 249, прим.) — можно было купить билетъ и сейчасъ же заложить его въ Гос. банкѣ. Второй заемъ 1866 г. былъ нѣсколько выгоднѣе реализованъ (по курсу 107,65), такъ какъ публика уже прониклась жаждой лотерейныхъ выигрышей.

Общая организація нашихъ выигрышныхъ билетовъ I и II выпусковъ такова (см. *Н. Бржескій*. „Государственные долги Россіи“).

„Каждые 50 билетовъ составляютъ отдѣльную серію. Серіи выпускаются подъ отдѣльными нумерами, билеты же каждой серіи имѣютъ особую нумерацію отъ № 1 до № 50 включительно. Билеты погашаются путемъ тиража въ теченіе 60 лѣтъ по возвышающимся цѣнамъ отъ 120 до 150 руб. каждый. Съ этою цѣлью производится ежегодно, согласно составленному плану, 2 янв. и 1 іюля тиражъ для погашенія, при чемъ погашается каждый разъ надлежащее число билетовъ цѣлыми серіями на основаніи особаго расписанія. Независимо отъ тиража погашенія, производится въ первыя 30 лѣтъ по два, а въ послѣднія 30 лѣтъ по одному разу въ годъ тиражъ выигрышей, при коемъ всякій разъ вынимаются 300 выигрышей, цѣною отъ 500 р. до 200.000 р., всего на сумму 600 т. р. Выигрыши опредѣляются тиражемъ на отдѣльные билеты, и для сего изъ одного колеса вынимаются нумера серій, а изъ другого — нумера билетовъ. Выпутые номера серій и билетовъ послѣ объявленія каждаго выигрыша вновь опускаются въ колесо, но одинъ и тотъ же билетъ въ одинъ и тотъ же тиражъ можетъ получить только одинъ выигрышъ.

Выигрыши выдаются Гос. банкомъ спустя 3 мѣсяца послѣ тиража по предъявленіи выигравшихъ билетовъ. Билеты эти возвращаются владѣльцамъ ихъ и пускаются во всѣ послѣдующіе тиражи выигрышей до тѣхъ поръ, пока не выйдутъ въ тиражъ погашенія. Тиражъ выигрышей и тиражъ погашенія дѣлаются въ одинъ и тотъ же день въ тѣ сроки, какіе назначены по плану, при чемъ тиражъ выигрышей предшествуетъ тиражу погашенія.

Изъ „Положенія“, изданнаго вмѣстѣ съ указомъ о выпускѣ II выигрышнаго займа 1866 г., видно, что билеты второго съ выигрышами займа относительно платежа процентовъ, плана тиражей, выигрышей и выкупа совершенно сходны съ билетами перваго съ выигрышами займа 1864 года. Вся разница между ними состоитъ лишь въ томъ, что производство процентовъ и тиражей по 2 займу имѣетъ мѣсто въ сроки 1 марта и 1 сентября, а уплата капитала по вышедшимъ въ тиражъ билетамъ и выигрышей — спустя три мѣсяца послѣ тиража, т.-е. 1 іюня и 1 декабря.

„Условія новаго выигрышнаго займа 1889 г. были разсчитаны такимъ образомъ, чтобъ они въ точности совпадали съ условіями 2 съ выигрышами займа 1866 г. Поэтому въ п. 4 Высоч. указа 12 октября было повелѣно „тиражи погашенія закладныхъ съ выигрышами листовъ начать только съ того времени, когда нарицательная сумма остающагося долга по 2 внутреннему съ выигрышами займу, посредствомъ постепеннаго погашенія, уменьшится до нариц. суммы

выпускаемыхъ закладныхъ съ выигрышами листовъ, послѣ сего тиражи погашенія будутъ производиться 1 мая и 1 ноября каждаго года и какъ по количеству погашаемыхъ въ каждый тиражъ листовъ, такъ и по ихъ оплатѣ будутъ въ точности соотвѣтствовать тиражамъ погашенія 2 внутренняго съ выигрышами займа, падающимъ на 1 марта и 1 сентября того же года". Послѣ тиража 1 сентября 1889 г. выигрышныхъ билетовъ 2 займа 1866 г. оставалось въ обращеніи на сумму 86.030.000 руб., и по плану ихъ погашенія только къ 1 марта 1896 г. это количество должно было сократиться до 80.100.000 руб., т.-е. приблизительно до той цифры, въ которой выпускались закладные съ выигрышами листы Дворянскаго банка, и, слѣд., погашеніе послѣднихъ должно было начаться не раньше 1 мая 1896 г., т.-е. черезъ $6^1/_2$ лѣтъ послѣ выпуска. Отсюда: 1) въ теченіе шести лѣтъ владѣльцы листовъ были избавлены отъ необходимости ихъ страховать и 2) они имѣли больше шансовъ на выигрышъ, ибо та же сумма выигрышей (1.200.000 руб.) для перваго займа распредѣлялась на 841.700 билетовъ, для второго—на 860.300 бил., а для дворянскаго всего на 800.000 билетовъ (въ первый тиражъ 1890 г., въ послѣдующіе же годы число билетовъ первыхъ двухъ займовъ должно было постепенно уменьшаться). Начало теченія процентовъ по новому займу было назначено съ 1 ноября 1889 г., первый тиражъ выигрышей—на 1 мая 1890 г." (Мигулинъ).

Отъ выпуска въ 1889 г. 3 выигрышнаго займа курсы прежнихъ выигрышныхъ билетовъ упали—очевидно, рынокъ былъ ими насыщенъ, и въ настоящее время большая разница въ курсахъ между 2 и 3 выигрышными займами, что объясняется, быть-можетъ, психологіей публики, крѣпко держащей разъ пріобрѣтенные билеты 2 займа «для счастья», а быть-можетъ, и тѣмъ, что 3 выигрышный заемъ не допущенъ на берлинскую биржу. При выпускѣ 3 займа были приняты мѣры къ наиболѣе выгодному размѣщенію билетовъ. Госуд. банкъ подъ временныя свидѣтельства на выигрышные листы открылъ ссуды въ размѣрѣ 75% дѣйствительной оплаты изъ 4% годовыхъ (болѣе льготныя условія, чѣмъ подъ залогъ другихъ бумагъ). Задатокъ принимался при подпискѣ не только деньгами, но и процентными бумагами и чеками [1]).

---

[1]) «Дешевизна такого кредита явствуетъ сама собой, если имѣть въ виду, что по ссудамъ, выдаваемымъ подъ залогъ всѣхъ другихъ процентныхъ бумагъ, госуд. банкъ взималъ одновременно не менѣе 6,5% годовыхъ. Естественно, что такія льготы возбудили и въ биржевыхъ сферахъ и среди большой публики небывалое волненіе. Въ самомъ дѣлѣ: госуд. банкъ бралъ изъ неслыханно дешеваго процента три четверти необходимыхъ на покупку новой бумаги денегъ, разсрочивалъ взносы подписчиковъ на 16 мѣсяцевъ, уступая бумагу по 215 руб, въ то время, какъ аналогичные, но все же значительно менѣе выгодные, займы котировались по цѣнамъ — одинъ не ниже 260 руб., другой не ниже 237,5, и даже послѣ открытія подписки на новый заемъ упали только (20 окт) до 245 и 230 руб Все это давало увѣренность даже крупнымъ и вполнѣ освѣдомленнымъ банкамъ (а не только большой публикѣ), что курсъ новыхъ закладныхъ листовъ немедленно опредѣлится значительно выше подписной цѣны, и, слѣдовательно, если захватить въ свои руки большое количество ихъ, то можно будетъ, перепродавъ листы по высокимъ цѣнамъ въ публику, «заработать» большія деньги и притомъ, главнымъ образомъ, за счетъ самого госуд. банка..

Записывались на чужое имя, часто вымышленное, на имя своихъ дѣтей, родственниковъ, по 1—2 билета на каждое, въ надеждѣ по бывшимъ раньше прецедентамъ, что такія мелкія требованія будутъ удовлетворены полностью предпочтительно передъ крупными. Если бы случайно оказалось возможнымъ удовлетворить всѣ заявленныя требованія, то у большинства подписчиковъ не

Надо замѣтить, что мы были всегда чрезвычайно лойяльны въ оплатѣ нашихъ займовъ. Такъ, 5% займы 1815 и 1822 гг., польскій заемъ 1844 г., 5% 1855 г. и 4% 1861 г. были выпущены въ серебряной валютѣ, но нами оплачивались золотомъ, и этотъ порядокъ продолжался и послѣ 1873 г., когда цѣна на серебро начала чувстви-

---

хватило бы денегъ даже для перваго взноса Почти никто не предполагалъ оставлять эти билеты у себя, какъ помѣщеніе капиталовъ Послѣднее было вполнѣ основательно, такъ какъ дворянскій заемъ при погашеніи его въ теченіе $30\frac{1}{2}$ лѣтъ, по цѣнамъ ниже покупной, въ сущности приносилъ не болѣе 1%, а если не считать погашенія (его и не было въ первые шесть лѣтъ), то все же только 2,21% съ учетомъ купоннаго налога (4 руб 75 коп. за 215 руб.).

Въ виду огромныхъ требованій на заемъ, сполна были удовлетворены только требованія на 1—3 билета, подписчики на 4—5 билетовъ получали по 3 бил., подписчики на 6—10 бил. по 5 билетовъ, на 11—100 по 5 билеговъ и 10% съ остальной части, на 101—1 000 по 15 бил. и 1% съ остальной части, а подписчики на болѣе 1 000 листовъ — по 25 штукъ и $\frac{1}{2}$% съ остального количества. Надеждамъ подписчиковъ на быструю наживу отъ перепродажи полученныхъ ими листовъ не суждено было сбыться. Въ сущности болѣе грезвый разсчетъ долженъ былъ бы съ самаго начала показать, что, если всѣ захотятъ заняться спекуляціей и перепродавать полученные по подпискѣ листы, некому будетъ эти билеты покупать, тѣмъ больше, что желающіе попытать счастье въ лотереѣ могли съ легкостью и сами подписаться на 1 — 2 билета, съ полной надеждой на удовлетвореніе заявленнаго требованія.

Въ апрѣлѣ 1890 г. цѣны на 1-й заемъ понизились до 224 руб, на второй — до 214, а затѣмъ — до $213\frac{3}{4}$, а дворянскіе билеты сообразно съ этимъ упали до 211 (неоплаченные даже до 209). Слѣдовательно, ни о какихъ барышахъ рѣчи итти уже не могло, да и приведенныя пониженныя цѣны сохранялись еще благодаря только принятымъ Министерствомъ Финансовъ мѣрамъ. Въ серединѣ апрѣля 1890 г. Министерство Финансовъ уже объявило «въ виду настойчивыхъ, изъ неизвѣстнаго источника происходящихъ слуховъ о предстоящихъ будущихъ выпускахъ новыхъ выигрышныхъ займовъ, что всѣ эти слухи не имѣютъ ни малѣйшихъ основаній». Слухи эти считались одною изъ главныхъ причинъ неустойчивости цѣнъ на дворянскіе выигрышные листы, но дѣло было, конечно, не въ «слухахъ», и опроверженіе ихъ ни малѣйшей пользы дворянскому займу не принесло. Пришлось принимать другія мѣры Въ апрѣлѣ 1890 г. объявлялось, что лица, внесшія по билетамъ три первыхъ взноса (40 + 40 + 55 = 135 руб), могутъ получить подъ залогъ своихъ временныхъ свидѣтельствъ до 107 руб. $83\frac{1}{2}$ коп. (т.-е уже болѣе 79%), вслѣдствіе чего лица, уплатившія 2 взноса (80 руб) и получившія по нимъ ссуду въ размѣрѣ 60 руб, могутъ вмѣсто 55 руб. внести только (за дополнительной ссудой) 8 руб. $17\frac{1}{2}$ коп (включая сюда 1 руб. 1 коп. процентовъ за 3-й взносъ съ 15 ноября 1889 г. по 1 мая 1890 г.), а за вычетомъ въ пользу подписчиковъ срочныхъ процентовъ по купону (2 руб $17\frac{1}{2}$ коп. съ учетомъ купоннаго налога) — всего лишь 6 руб. за билетъ. Такая льгота давала возможность пріобрѣтателямъ (особенно крупнымъ банкамъ, нуждающимся въ оборотныхъ средствахъ) удержать за собой билеты и не бросать ихъ на рынокъ. 20 іюля 1890 г. дано было министру финансовъ Высочайшее повелѣніе «о мѣрахъ къ облегченію оплаты закладныхъ съ выигрышами листовъ».

15 іюля 1892 г. льготы по вкладу дворянскихъ выигрышныхъ билетовъ изъ 4% были продолжены по 1 февраля 1893 г, и, слѣдовательно, болѣе 3 лѣтъ госуд. банкъ долженъ былъ обременять свой портфель временными свидѣтельствами означенныхъ билетовъ, затративъ на реализацію дворянскаго займа значительную часть своихъ свободныхъ рессурсовъ, необходимыхъ для развитія его коммерческихъ операцій. Вообще для государственнаго банка выигрышные дворянскіе билеты съ самаго начала ихъ выпуска явились привилегированной бумагой, ссуды подъ залогъ которой всегда оказываются на особенно льготныхъ условіяхъ. Мѣры эти, однако, не спасли дворянскій заемъ отъ полнѣйшаго фіаско Только въ 1890 г. удалось поддержать его цѣны на уровнѣ 209—221 руб Въ 1891 г. паденіе ихъ дошло до 193 руб, хотя высшія отмѣтки биржа еще дѣлала по $217\frac{1}{4}$, при цѣнахъ въ 225—246 для 1-го и 205—232 для 2-го выигрышнаго займовъ. Въ 1892 г. дворянскій заемъ котировался уже только по 189—205 руб, въ 1893 г. по 188—$197\frac{1}{4}$, въ 1894 г. по 189—$200\frac{1}{2}$. Между тѣмъ цѣны на первые 2 выигрышныхъ займа начали опять крѣпнуть подъ вліяніемъ усиленнаго на нихъ спроса со стороны принимающихъ ихъ на страхъ конторъ. Въ 1892 г 1-й заемъ котировался по $232\frac{1}{2}$—$247\frac{1}{2}$, 2-й по 215—227, въ 1893 г — по 237 — $249\frac{1}{2}$ первый, и по $215\frac{3}{4}$ — 229 второй, въ 1894 г. первый по 236 — $250\frac{1}{2}$, второй по 216 — $228\frac{1}{2}$». (*Мигулинъ.* «Наша банковая политика» (1729—1903).

тельно понижаться (Мигулинъ, 5). Россія только однажды встрѣтила препятствіе (въ 1812—1815 гг.) къ точному выполненію обязательствъ, принятыхъ ею по голландскому займу, заключенному въ 1798 г. (88,3 милл. гульд.). Этотъ заемъ объединилъ въ себѣ прежніе займы, заключенные въ Голландіи. Въ 1815 г. для удовлетворенія кредиторовъ за пріостановку платежа въ указанные годы былъ заключенъ еще заемъ въ 18 милл. гульд. Англійское и голландское правительства, въ качествѣ вознагражденія Россіи за ея участіе по возстановленію европейскаго мира, приняли на себя уплату % и погашенія по 49.500 тыс. гульд., но Голландія, съ отдѣленіемъ Бельгіи, отказалась отъ своего обязательства, Англія же выполнила его. Заемъ погашенъ въ 1891 г. (*Гейлеръ.* „Сборникъ свѣд. о проц. бум. Россіи". Петерб. 1871 г., стр. 23—25. *Брженскій,* стр. 180; *Гуръевъ.* „Очерки развитія госуд. долга Россіи", стр. 18).

Заключеніе займовъ иногда обходилось намъ очень дорого: такъ, подписная цѣна на китайскій заемъ была объявлена въ 97,5%, а за вычетомъ расходовъ реализаціи (комиссіоннаго вознагражденія банкировъ, гербовый сборъ, изготовленіе облигацій и т. д.) въ распоряженіе правительства, вѣроятно, поступило не болѣе 93—94%. А между тѣмъ курсъ нашихъ 4% бумагъ въ Парижѣ еще въ серединѣ февраля 1902 г. опредѣлялся 103%, итого наша потеря по реализаціи составляетъ около 10% (Мигулинъ, 295). Надо имѣть въ виду, что китайскій заемъ 1902 г. (т.-е. обезпеченный контрибуціей, слѣдуемой намъ съ Китая за 1900 г.) выпущенъ съ иностраннымъ паритетомъ (въ маркахъ, ф. стерлинговъ) и освобожденъ отъ купоннаго налога (погашеніе въ 39 лѣтъ), что говоритъ о неувѣренности иностранныхъ капиталистовъ въ нашей валютѣ. Недавно еще венгерскіе внѣшніе займы, выпущенные въ иностранной валютѣ, конвертировались въ заемъ только съ Австро-Венгерской валютой, далеко еще не упроченной, а нашъ заемъ попрежнему выпускается не въ рубляхъ, а въ маркахъ, съ паритетами на англійскую, голландскую и русскую валюты (Мигулинъ, 492).

Указомъ 1898 г. всѣмъ иностраннымъ держателямъ нашей 4% ренты обезпечивается уплата % въ иностранномъ паритетѣ. Это опять говоритъ о недовѣріи къ намъ на Западѣ, и въ угоду капиталистамъ намъ приходится совершать такіе рискованные шаги: въ самомъ дѣлѣ, если золото у насъ не удержится и мы вынуждены будемъ опять вернуться къ бумажной валютѣ, тѣмъ не менѣе по своему долгу мы должны платить золотомъ [1]).

Но параллельно съ этимъ иногда наше Министерство Финансовъ прибѣгало къ мѣрамъ, дискредитирующимъ насъ въ глазахъ нашихъ кредиторовъ: такъ, въ 1891 году. при выпускѣ 3% золотого займа, когда оказалось невозможнымъ помѣстить его среди публики даже на незначительную сумму, хотя подписка на него и состоялась, въ „Вѣстникѣ Финансовъ" были опубликованы результаты этой подписки и признаны блестящими. Эта подписка оказалась позднѣе вполнѣ фиктивной и сдѣлана была самими банкирами, а не публикой, безъ обязательства ее осуществить, единственно съ цѣлью муссированія успѣха займа и привлеченія къ нему большой публики. Какъ извѣстно, за реализацію этого займа взялся синдикатъ парижскихъ банкирскихъ фирмъ, не принимая, однако, на себя обязательства гарантировать правительству какой-бы то ни было опредѣленный курсъ за свой страхъ и рискъ: синдикатъ обѣщалъ только открыть подписку на заемъ въ принадлежащихъ ему учрежденіяхъ и рекомендовать пріобрѣтеніе его

[1]) См. «Экон. Россія и ея фин. политика».

своей клентурѣ (*Мигулинъ*. „Госуд. Кредитъ“, т. II, стр. 183—186). „Вслѣдствіе такихъ фиктивныхъ заявленій со стороны Министерства Финансовъ, естественно выросло въ обществѣ извѣстное недовѣріе, съ которымъ послѣднее относилось къ офиціальнымъ заявленіямъ насчетъ состоянія русскихъ финансовъ (252). Правда, этимъ Мин. Фин. до извѣстной степени въ данную минуту, быть-можетъ, для той или другой операціи и успѣвало создать благопріятную почву, но невѣрность сообщенія позднѣе разоблачалась, довѣріе терялось. Напримѣръ, относительно конверсіонныхъ операцій Вышнеградскаго, говоритъ проф. Мигулинъ, давались неточныя данныя, а иногда и совершенно невѣрныя, и государственный контроль въ своихъ отчетахъ ни разу не пролилъ на дѣло истиннаго свѣта и въ своихъ объяснительныхъ запискахъ зачастую повторялъ голословно выводы Министерства Финансовъ о чрезвычайной выгодности совершенныхъ послѣднихъ кредитныхъ операцій“ (252 и 193).

Въ общемъ, однако, заграничные кредиторы относятся съ довѣріемъ къ нашимъ госуд. обязательствамъ. Кредитъ у насъ стоялъ хорошо въ 1895—1897 годахъ· мы могли заключать займы по 3,34% дѣйствительныхъ, могли свободно помѣщать 3,5 процентные закладные листы Дворянскаго банка по 98 за 100; въ 1897 году наши 5% фонды расцѣнивались выше 3% фондовъ Германіи (Мигулинъ, 205). Средній %, платимый по нашимъ государственнымъ долгамъ, въ 1889 г. далъ 4,77%, въ 1892 г. — 4,35, а въ 1902 г. — 3,96 (*Кашкаровъ*, т. II, стр. 54) [1]). Въ 1901 г. изъ общей суммы платежей по госуд. займамъ въ 278,6 милл. руб.—252,7 милл. рублей шли на уплату %, а 26 милл. руб.—на уплату капитала.

Но курсъ нашей 4% ренты до извѣстной степени поддерживается иногда искусственно Государственнымъ банкомъ, который объявляетъ цѣну, по какой онъ обязуется пріобрѣтать ренту у желающихъ ее продавать, и это поддерживаетъ курсъ ренты на извѣстномъ уровнѣ. Иногда сберегательныя кассы продаютъ однѣ бумаги и пріобрѣтаютъ другія исключительно въ интересахъ госуд. кредита: такъ, въ 1899 г. во время промышленнаго кризиса сберегательныя кассы продавали $4^1/_2$% закл. листы гипотечн. частныхъ банковъ и пріобрѣли ренты на 72 милл. руб. (отъ эмерит. кассъ, которымъ были уступлены взамѣнъ того закл. листы), съ цѣлью затѣмъ продавать ее для искусственнаго пониженія ея цѣны, чтобы воспрепятствовать притоку ренты изъ-за границы (*Мигулинъ*. „Наша банковая политика“. X. 1904, стр. 326). Во избѣжаніе потери государственныхъ % бумагъ, держателямъ 4% ренты, 4% золотого займа всѣхъ выпусковъ, 4% ж.-д. облигацій, 3% займа 1859, 91, 94 и 96 и нѣкоторыхъ другихъ предоставлено право депонировать эти бумаги въ комиссіи погашенія долговъ и взамѣнъ своихъ бумагъ получать такъ называемыя „удостовѣренія именной записи“, по которымъ держатели и получаютъ тогда % изъ комиссіи погашенія долговъ или изъ казначейства, если только держатели этихъ удостовѣреній укажутъ какое-либо опредѣленное казначейство.

Выкупная операція.

Остановимся теперь на нашей огромной выкупной операціи (въ одинъ милліардъ руб.), совершенной при освобожденіи крестьянъ [2]).

---

[1]) Проценты по серіямъ первоначально равнялись 4,32, въ 1886 г. они были понижены до 3,6, что вмѣстѣ съ налогомъ составляло 3,79, а 2 декабря 1894 г. понижены до 3

[2]) Крѣпостное право въ Россіи имѣло характеръ государственный. Государство, какъ бы сознавая свое безсиліе справиться съ управленіемъ всей народной

Эта кредитная операція состояла въ томъ, что правительство ссужало „подъ пріобрѣтаемыя крестьянами отъ помѣщиковъ земли опредѣленную сумму, съ разсрочкой уплаты ея на продолжительный срокъ“

массой, часть своихъ обязанностей передавало помѣщикамъ. Помѣщики, по выраженію Павла I, были лучшими даровыми полицеймейстерами, освобождая правительство отъ извѣстныхъ расходовъ, но эти незабвенные полицеймейстеры слишкомъ хорошо доказали свою полную несостоятельность, доводя крестьянъ до частыхъ волненій, возстаній, проявленій недовольства, такъ что правительство не могло быть увѣрено въ государственномъ спокоиствіи. По закону владѣльцы въ случаѣ неурожая обязаны были доставлять крестьянамъ способы пропитанія, удерживая населеніе отъ нищенства, и за каждаго поіманнаго нищаго съ владѣльцевъ по закону должно было взыскиваться по 1 руб 50 коп. Но помѣщики не выполняли закона. Одинъ помѣщикъ въ 40-хъ годахъ во время страшнаго голода отпускалъ въ мѣсяцъ по одному пуду муки на человѣка, при чемъ мука состояла изъ 30 фун. желудей и 10 фун. муки, другой помѣщикъ вмѣсто желудя выдавалъ лебеду; третій пытался (буквально) кормить глиной крестьянъ (стр. 2). Правительство иногда давало ссуду помѣщикамъ на прокормленіе крестьянъ, но помѣщики иногда львиную долю этихъ ссудъ оставляли у себя и все-таки крестьянъ не кормили, а иногда, какъ писалъ въ 1855 году начальникъ Смоленской губ., помѣщики, получивъ ссуду, или всю брали себѣ или выдавали крестьянамъ только часть, а другую тратили на себя Итакъ, крѣпостное право не обезпечивало крестьянъ отъ голода.

Кромѣ того, уплата налоговъ (подушнаго) лежала на помѣщикахъ, но они не торопились съ уплатой казенныхъ податей такъ, въ 1791 году въ опекѣ состояло 915 имѣній за неплатежъ податей и недоимокъ. Въ Курской губ. въ концѣ 30-хъ годовъ казенныя недоимки достигли громадныхъ размѣровъ, ибо многіе дворяне имѣли обыкновеніе никогда не платить податей, разсчитывая на милостивые манифесты, часто объявляемые по разнымъ случаямъ (4—5). Слѣдовательно, и здѣсь крѣпостное право не исполняло своей государственной функціи— обезпечить государственные доходы. И государство не могло видѣть большой пользы въ существованіи крѣпостного права помѣщичьи крестьяне не могли облагаться такими же налогами въ пользу государства, какъ казенные, требовали расходовъ на свое продовольствіе, при чемъ правительство не могло быть даже увѣреннымъ въ правильномъ израсходовании выданныхъ ссудъ, и это помимо прочихъ основаній толкало правительство на путь освобожденія Пока государство было слабо, оно предоставляло дворянамъ крестьянъ, но, какъ только оно достаточно окрѣпло, чтобы самостоятельно регулировать бытъ крестьянъ, крѣпостное право стало для правительства лишнимъ бременемъ (6). Кромѣ того, вслѣдствіе постоянныхъ волненій крестьянъ, не обезпечивался и государственный порядокъ. Среди помѣщиковъ ходили тревожные слухи: говорили, что недалско «мужики рѣжутъ помѣщиковъ, и что нѣтъ ничего невозможнаго въ томъ, что и у насъ начнется то же самое». Призракъ Пугачевщины вѣчно стоялъ въ глазахъ нашего дворянства, и правительство должно было находиться подъ постояннымъ страхомъ народнаго волненія и потому побуждалось энергично приняться за дѣло освобожденія (176—7).

Крѣпостное право задерживало и промышленное развитіе Россіи, такъ какъ крѣпостной трудъ былъ менѣе производителенъ, чѣмъ трудъ свободный. Зависимость отъ помѣщичьей власти крѣпостного фабриканта могла во всякое время разорить крестьянина, отнять у него имущество, и это угнетающимъ образомъ дѣйствовало на промышленную дѣятельность наиболѣе энергичныхъ крестьянъ (186). Но за выкупъ по частному соглашенію приходилось уплачивать огромныя суммы. Такъ, Савва Морозовъ купилъ свою свободу у графа Шереметева за 17 тыс руб. Князю Салтыкову одинъ очень богатый крестьянинъ предлагалъ 160 тыс. руб за себя и 7 сыновей, чтобы тотъ отпустилъ ихъ на волю, но помѣщикъ не согласился: Салтыковъ совершенно прекратилъ отпускъ крестьянъ на волю, послѣ того какъ онъ отпустилъ крестьянина, казавшагося небогатымъ, а послѣ освобожденія выстроившаго въ Москвѣ большой каменный домъ и обширную фабрику (79). У Шереметева средняя выкупная цѣна равнялась 20 тыс. руб. за семейство.

Сильное вліяніе имѣла также крымская война Въ критическій моментъ борьбы съ внѣшнимъ врагомъ приходилось для усмиренія внутреннихъ волненій прибѣгать къ военной силѣ, что обнаружило внутреннюю слабость Россіи передъ внѣшнимъ врагомъ и показывало, что государство въ критическія минуты своего существованія не можетъ разсчитывать на внутреннее спокойствіе, и это громко говорило правительству о невозможности дальнѣйшаго сохраненія крѣпостного права (см. *И. Игнатовичъ*. «Помѣщичьи крестьяне наканунѣ освобожденія», Нет., 1902).

(ст. 4 Полож. о вык.), съ цѣлью ускорить переходъ надѣльной земли въ собственность крестьянъ.

Положеніе 19 февр. 1861 г. создало такъ называемыя временно-обязанныя отношенія крестьянъ къ помѣщикамъ, при чемъ крестьяне должны были платить помѣщикамъ за переходящую къ нимъ землю такъ называемый оброкъ. Для скорѣйшей ликвидаціи этихъ отношеній государство предложило свое посредничество: оно обѣщало помѣщикамъ сразу уплатить извѣстную сумму съ тѣмъ, чтобы крестьяне сдѣлались собственниками отходящей къ нимъ земли, а вмѣстѣ съ тѣмъ стали бы въ непосредственныя отношенія къ правительству по уплатѣ % и погашенія по выданнымъ выкупнымъ ссудамъ. Производство выкупной операціи въ каждомъ отдѣльномъ случаѣ и опредѣленіе размѣра вознагражденія, независимо отъ выдаваемой правительствомъ ссуды, подлежали взаимному соглашенію сторонъ. Помѣщикъ, кромѣ того, могъ требовать и обязательнаго выкупа, но въ этомъ случаѣ размѣръ вознагражденія ограничивался только выкупной ссудой, выдаваемой правительствомъ, и помѣщикъ лишался права на дополнительные платежи.

Разрѣшая вопросъ о взаимныхъ отношеніяхъ крестьянъ съ помѣщиками, правительство заботилось и о томъ, чтобы потеря дарового труда была наименѣе чувствительна для помѣщиковъ. Былъ установленъ оброкъ, который крестьяне, оставаясь на положеніи временно-обязанныхъ, должны были платить помѣщику, при чемъ, хотя этотъ оброкъ былъ установленъ, по буквальному смыслу закона, за пользованіе крестьянами ихъ надѣлами, и хотя было заявлено, что убытки помѣщиковъ отъ потери дарового труда не подлежатъ удовлетворенію, однако, размѣръ оброчной платы сообразовался не только съ различіемъ цѣнности и доходности земли въ разныхъ мѣстностяхъ, но также и съ тѣми заработками, какіе получали крестьяне съ не земледѣльческихъ промысловъ. Такимъ образомъ, въ повинностяхъ и платежахъ крестьянъ за землю заключалось въ скрытомъ видѣ частью и вознагражденіе помѣщиковъ за уничтоженіе крѣпостного права [1]). Въ этомъ вліяніи крѣпостной партіи нѣкоторые видятъ одну изъ темныхъ сторонъ реформы 19 февраля 1861 г. Изслѣдователь гос. кредита проф. Мигулинъ не отрицаетъ, что въ высокой нормѣ оброка былъ усчитанъ даровой трудъ, но онъ видитъ въ этомъ справедливое вознагражденіе помѣщиковъ: послѣдніе, по его мнѣнію, дѣйствительно лишились даровой силы, ранѣе принадлежавшей имъ.

Для опредѣленія выкупныхъ платежей у помѣщичьихъ крестьянъ бралась первоначально выкупная оцѣнка годового оброка въ пользу помѣщика за отведенный въ постоянное пользованіе его крестьянъ земельный надѣлъ. Капитализируя этотъ оброкъ изъ 6%, т.-е. помножая его на $16^2/_3$, получали *выкупную оцѣнку*, или капитальную сумму, изъ которой помѣщику выдавалось или 80% (если крестьяне пріобрѣли полный, опредѣленный уставной грамотой, надѣлъ), или 75% (при меньшемъ надѣлѣ) или же полная оцѣнка (Ст. 67 Полож. о выкупѣ). Уплату этихъ денегъ помѣщикамъ за крестьянъ брало на себя правительство: оно ссужало крестьянъ подъ пріобрѣтаемыя ими земли выкупными ссудами, которыя зачислялись долгомъ за крестьянами, а уплата ихъ разсрочивалась равными частями на продолжительный срокъ—$49^1/_2$ лѣтъ. Эта уплата называется выкупнымъ платежомъ и равняется 6% выданной выкупной ссуды. Изъ нихъ $^1/_2$% шло въ казну на покрытіе расходовъ по операціи, $^1/_2$% — ежегодно отчислялось на погашеніе долга и 5%—составляли уплату %% на капиталъ по займу, заключенному правительствомъ для выкупной операціи.

---

[1]) *Ходскій* «Земля и Земледѣлецъ», 1891 г, II томъ (стр 28)

До 1881 года переходъ къ выкупу зависѣлъ, главнымъ образомъ, отъ помѣщика, и если онъ желалъ перевести крестьянъ на выкупъ, то послѣдніе были обязаны переходить на него, при чемъ въ этихъ случаяхъ они получали полный надѣлъ; при обоюдномъ согласіи крестьянъ и помѣщика надѣлъ могъ быть и уменьшенъ. Если помѣщикъ самъ требовалъ выкупа, то онъ получалъ только ссуду, если же происходило добровольное соглашеніе о выкупѣ между крестьянами и помѣщикомъ, то могли быть устанавливаемы еще дополнительные платежи, размѣръ коихъ подлежалъ взаимному соглашенію сторонъ, но не свыше $^4/_5$ оброчной платы. Интересно замѣтить, что оброкъ былъ вычисленъ въ повышенномъ размѣрѣ, особенно въ нечерноземной полосѣ, поэтому помѣщикамъ тамъ было очень выгодно требовать выкупной операціи. По 1 янв. 1877 г. въ 39 губ. число утвержденныхъ выкупныхъ сдѣлокъ равнялось 61.784; изъ нихъ по соглашенію съ помѣщиками всего состоялось 21.598, т.-е. 34%, и по одностороннему требованію помѣщиковъ 40.186, т.-е. 65%, слѣд., число сдѣлокъ по требованію помѣщиковъ почти вдвое превышаетъ число сдѣлокъ по соглашенію, а это свидѣтельствуетъ, что оброчные платежи были значительно выше цѣнности и доходности земли. До 1881 г. выкупъ былъ не обязателенъ, но въ 1881 г. вышелъ законъ объ обязательномъ выкупѣ къ 1 янв. 1883 г. всей крестьянской земли [1]). Естественно, что по закону 1881 г. принудительному выкупу подлежалъ ничтожный процентъ надѣловъ, такъ какъ бо́льшая часть была уже выкуплена.

Одной изъ причинъ, способствовавшихъ быстрому ходу выкупной операціи, была настоятельная нужда помѣщиковъ въ деньгахъ. Съ лишеніемъ дарового труда помѣщичье хозяйство потребовало расходовъ (наемъ рабочихъ, покупка машинъ и проч.), средствъ же достать было негдѣ, такъ какъ кред. учрежденія, дававшія ссуды подъ помѣщичьи имѣнія, закрылись, и ипотечный кредитъ въ теченіе почти 10 лѣтъ не былъ организованъ (Земскій банкъ открытъ въ 1864 г., Общество взаимнаго кредита въ 1866 г., первый же Акціонерный земельный банкъ только въ 70-хъ год.). Въ виду этого помѣщикамъ пришлось прибѣгать къ ростовщическому кредиту изъ 12% у частныхъ лицъ, но и подъ такой высокій процентъ не всегда можно было найти денегъ, такъ какъ невыкупленныя земли принимались въ залогъ неохотно. Частный кредитъ былъ очень невыгоденъ и потому еще, что банковыя учрежденія обыкновенно не продавали имѣній за просроченные долги—сроки платежей нѣсколько разъ откладывались, частныя же лица, ростовщики, конечно, этого не дѣлали. Новыя условія развивающейся экономической жизни Россіи заставляли искать денегъ, побуждали помѣщиковъ требовать выкупа и тѣмъ ускорили ликвидацію крѣпостныхъ отношеній. Нѣкоторые предполагаютъ, что въ закрытіи старыхъ кред. учрежденій къ тому времени лежала тайная мысль скорѣе развязать эту зависимость крестьянъ отъ помѣщиковъ. По мнѣнію проф. Ходскаго, если бы помѣщики не нуждались въ средствахъ, то въ 37 губ., гдѣ дѣйствуетъ положеніе 19-го февраля, вмѣсто 85% крестьянъ-собственниковъ, приступившихъ къ выкупу при содѣйствіи правительства, и 15,8% временно обязанныхъ, какъ было въ 1881 г., мы имѣли бы отношеніе, близкое къ обратному, и вопросъ объ обязательномъ выкупѣ не былъ бы рѣшенъ такъ скоро.

---

[1]) Временно-обязанными крестьяне оставались долго въ тѣхъ губерніяхъ, гдѣ установленные выкупные платежи были меньше годовыхъ оброковъ съ нихъ, иначе сказать, гдѣ выкупная операція была невыгодна для помѣщика.

Ссуда выдавалась помѣщикамъ въ видѣ банковыхъ билетовъ, именныхъ выкупныхъ свидѣтельствъ, писемъ предсѣдателя главнаго выкупн. учрежденія, и только частью деньгами. Полученіе и передача выкупныхъ свидѣтельствъ были обставлены строгими формальностями, и передать эти бумаги изъ однѣхъ рукъ въ другія можно было только крѣпостнымъ порядкомъ—правительство являлось здѣсь въ роли опекуна, который боится, чтобы помѣщики не растратили данныхъ имъ денегъ. Интересы фиска также имѣли мѣсто въ данномъ случаѣ. Если бы государство расплачивалось съ помѣщиками только процентными бумагами, легко передаваемыми изъ рукъ въ руки, то огромный выпускъ послѣднихъ могъ бы оказать давленіе на курсъ государственн. фондовъ и подорвать кредитъ правительства, тѣмъ болѣе, что оно предполагало тогда выпустить нѣсколько займовъ. Но, несмотря на всѣ затрудненія, которыя ставились переходу выкупныхъ свидѣтельствъ изъ рукъ въ руки, эти свидѣтельства очень усиленно сбывались по низкой цѣнѣ. сначала они реализировались по 85—75 р за 100 р. номинальныхъ, а затѣмъ по 60 р. за 100, т.-е. понизились на 40%, вслѣдствіе чего курсъ другихъ гос. бумагъ тоже упалъ. Къ этой нуждѣ въ деньгахъ присоединялся тогда и страхъ за то, что Россію ждетъ экономическое и политическое банкротство. Паника побуждала скорѣе реализировать выкупныя бумаги въ кредитные рубли, обмѣнивать послѣдніе во что бы то ни стало на золото и помѣщать его въ иностранные банки. Большая ипотечная задолженность, которая лежала на помѣщичьихъ имѣніяхъ (о ней мы упоминали ранѣе), при ликвидаціи временно-обязанныхъ отношеній крестьянъ имѣла большое значеніе: она значительно облегчала выкупную операцію, такъ какъ лежащіе на имѣніяхъ, заложенныхъ въ старыхъ банкахъ, долги вычитались изъ выкупной ссуды, и тѣмъ, слѣдовательно, уменьшался размѣръ ссуды, которую фактически правительству приходилось выплачивать.

Выкупная операція, обратно съ желѣзнодорожной, дающей убытки, была очень выгодна для казны, какъ подтверждаетъ записка, представленная Министерствомъ Финансовъ въ Особое совѣщаніе о нуждахъ сельско-хозяйственной промышленности о результатахъ выкупной операціи. Точное исчисленіе показываетъ, что за періодъ съ 1861 по 1901 г. крестьянская выкупная операція дала около 62 милл. р. излишка дохода, что и было обращено на общегосударственныя нужды (См. приложеніе къ № 23 „Вѣстника Финансовъ“ за 1903 г., а также у *Мигулина* „Госуд. Кред.“, т. II, стр. 429). Но, несмотря на это, за крестьянами до послѣдняго времени числились недоимки, и въ нѣкоторыхъ губерніяхъ онѣ доходили до 300%. Принимались мѣры къ разсрочкамъ недоимокъ и даже пересрочкамъ выкупныхъ платежей съ пониженіемъ процентовъ, деревня же плохо пользовались этими мѣрами, такъ что, несмотря на выгодность ихъ для крестьянъ, приходилось прибѣгать даже къ пересрочкамъ принудительнымъ (см. ниже).

Въ 1885 г. была отмѣнена, какъ извѣстно, у насъ подушная подать, бывшая главнымъ основаніемъ нашей системы прямого обложенія. Съ ея отмѣной необходимо было изыскать новые источники дохода, чтобы въ бюджетѣ не оказалось дефицита. Въ Западной Европѣ за послѣднее время съ отмѣной какого-либо налога происходитъ нерѣдко перераспредѣленіе всего налоговаго бремени: тяжесть, лежавшая на плечахъ однихъ плательщиковъ, переносится на плечи другихъ; у насъ же часто происходитъ одна только смѣна названій: отмѣненный налогъ возрождается подъ другимъ именемъ. Такъ происходило и въ данномъ случаѣ. Дефицитъ, образовавшійся съ отмѣной

подушнаго налога, рѣшено было покрыть до извѣстной степени увеличеніемъ оброчной подати съ государственныхъ крестьянъ. Государственные крестьяне, обратно съ помѣщичьими, по закону 1861 г. не подлежали дѣйствію выкупа, а должны были платить оброчную подать за землю государству. Эта оброчная подать составляла сравнительно невысокую плату—56 к. съ десятины и 38 к. подушныхъ, тогда какъ одни выкупные платежи бывшихъ помѣщичьихъ крестьянъ даже съ пониженіемъ, сдѣланнымъ въ 1882—1884 гг., составляли 1 р. 35 к. съ дес., а удѣльныхъ крестьянъ—74 к. Отмѣняя подушную подать, правительство, во избѣжаніе дефицита, рѣшило перевести гос. крестьянъ на выкупъ, но не на выкупъ земли, которая и безъ того имъ принадлежала, а на выкупъ оброчной подати путемъ увеличенія ея размѣровъ на 45%, съ разсрочкой уплаты въ теченіе 44 лѣтъ, что должно было доставить гос. казначейству лишнихъ около 14 милл. р. Историки (Мигулинъ, 504) говорятъ, что вся эта операція по выкупу оброка гос. крестьянъ представляется замаскированнымъ увеличеніемъ оброчной подати, которое мин. фин. Бунге предлагалъ сдѣлать открыто. Гос. Совѣтъ выражалъ мнѣніе при обсужденіи этой мѣры, что съ окончаніемъ выкупныхъ платежей земля, свободная отъ налога, дастъ основаніе обложить ее по новому масштабу.

По закону 26 іюня 1863 года удѣльные крестьяне, въ отличіе отъ помѣщичьихъ, всѣ обязательно переведены были на выкупъ со средины 1865 года, и начисленіе на нихъ выкупного платежа началось съ 1 іюля 1865 года. Второе отличіе ихъ отъ помѣщичьихъ заключалось въ томъ, что они тотчасъ же становились собственниками своихъ надѣловъ, помѣщичьимъ же крестьянамъ земля до окончательнаго чрезъ 49 лѣтъ выкупа предоставлялась только въ постоянное пользованіе. Установленіе величины земельнаго надѣла и опредѣленіе оброка, который капитализировался изъ 6% для опредѣленія выкупного долга, здѣсь происходили болѣе правильно, чѣмъ при выкупной операціи помѣщичьихъ крестьянъ, а потому въ общемъ по Россіи удѣльные крестьяне попали въ лучшее положеніе, чѣмъ помѣщичьи. Срокъ выкупа—49 лѣтъ—и всѣ кредитныя основанія здѣсь тѣ же, что и у помѣщичьихъ крестьянъ: выкупной платежъ ихъ составляетъ 6% съ выкупной ссуды, при чемъ изъ этихъ 6 руб. выкупного платежа 5 р. составляютъ % роста, $^1/_2$ руб.—погашеніе ссуды, а другая половина рубля—расходы по операціи.

Такъ какъ по выкупнымъ платежамъ числилось много недоимокъ, то былъ предпринятъ рядъ мѣръ къ разсрочкѣ ихъ [1]).

Еще 3 апрѣля 1880 г. было предоставлено право министру финансовъ, по соглашенію съ министромъ вн. д., разрѣшать отсрочку и разсрочку недоимокъ окладныхъ сборовъ, числящихся на сельскихъ обывателяхъ всѣхъ наименованій, безъ ограниченія суммы, но при условіи, чтобы эти отсрочка и разсрочка не превышали 10 лѣтъ. Въ виду бѣдственнаго положенія 1891 г. эти мѣры оказались недостаточными, и для 18 губерній, въ особенности постигнутыхъ неурожаемъ, состоялось Высоч. утвержд. положеніе Ком. Мин. 20 августа 1891 г., которымъ было предоставлено губернскимъ по крестьянскимъ дѣламъ учрежденіямъ отсрочивать до 1 сентября 1902 г. взысканіе какъ ранѣе уже накопленныхъ недоимокъ, такъ и окладовъ 2-й половины 1891 и первой половины 1892 г. Недоимки на 1 января 1893 въ 18 губ., постигнутыхъ неурожаемъ, по выкупнымъ платежамъ достигли

---

[1]) См. *И. Янжулъ.* «Фин. право», изд. 4-е.

80 милл. руб., при годовомъ окладѣ въ 52,5 милл. руб., при чемъ эти недоимки по отдѣльнымъ районамъ распредѣлялись чрезвычайно неравномѣрно: такъ, въ Вятской губ. онѣ не превышаютъ 15% годового оклада, въ Самарской достигли 336% его, въ Бузулукскомъ уѣздѣ—4,5 оклада, въ Оренбургскомъ—4,7, а въ 14 уѣздахъ изъ этихъ же 18 губ. недоимокъ совсѣмъ не числилось.

Такая огромная недоимочность, разумѣется, дѣлала чрезвычайно недостаточными мѣры 3 апрѣля 1889 г.: слѣдуя имъ, пришлось бы въ отдѣльныхъ уѣздахъ къ годовому окладу надбавлять еще до $^1/_2$ и болѣе оклада, что, конечно, совершенно немыслимо, въ конецъ бы разорило крестьянское населеніе этихъ уѣздовъ и въ то же время не гарантировало бы казнѣ полной уплаты недоимки. Вмѣстѣ съ тѣмъ большое разнообразіе въ отдѣльныхъ мѣстностяхъ по недоимочности дѣлало нерацiональнымъ примѣненіе какихъ-нибудь общихъ *огульныхъ* льготныхъ условій по платежу недоимокъ, а требовало *индивидуализаціи* ихъ сообразно съ мѣстными условіями каждой отдѣльной общины. Въ виду этого 7 февраля 1894 г. и были утверждены новыя правила о *порядкѣ отсрочки и разсрочки недоимокъ выкупныхъ платежей безъ ограниченія суммы и продолжительности льготы*. Правила, надо замѣтить, распространяются лишь на недоимки по выкупнымъ платежамъ крестьянъ всѣхъ наименованій, но недоимки по поземельному налогу въ виду ихъ незначительности (всего 5,2 милл. руб.) не подлежатъ дѣйствію новыхъ правилъ. Разсрочка и отсрочка недоимокъ по выкупнымъ платежамъ совершенно не стѣснены во времени, такъ что уплаты по недоимкамъ можно продолжать даже на время по окончаніи всей выкупной операціи, при чемъ эти надбавки на уплату недоимокъ не должны превышать годового оклада выкупныхъ платежей, а погашеніе недоимокъ, отсроченныхъ на послѣдующее, по окончаніи выкупной операціи, время, должно происходить путемъ продленія срочныхъ платежей въ прежнемъ размѣрѣ до тѣхъ поръ, пока не будетъ покрыта вся недоимка.

Conditio sine qua non льготы, это — обстоятельное обслѣдованіе экономическаго положенія крестьянскихъ обществъ, нуждающихся въ льготѣ. Такія обслѣдованія производились по предложеніямъ начальниковъ губерній и областей, по заявленіямъ управляющихъ казенными палатами, наконецъ, по просьбамъ самихъ сельскихъ обществъ. Самая же льгота предоставляется министромъ финансовъ по соглашенію съ мин. вн. д. по ходатайству губернскихъ или областныхъ по крестьянскимъ дѣламъ присутствій. Это ходатайство должно основываться на результатахъ экономическаго обслѣдованія той общины, льготы для которой испрашиваются. Въ случаѣ же существеннаго измѣненія въ хозяйственномъ положеніи сельскаго общества, недоимка котораго отсрочена или разсрочена, приблизительно тѣмъ же порядкомъ, какъ разрѣшаются и льготы, эти условія могутъ быть измѣнены, однако, не ранѣе какъ по истеченіи 5 лѣтъ со времени разрѣшенія льготы.

Недоимочность у насъ пріобрѣла хронический характеръ [1]) Не только разсрочка, но даже сложеніе недоимокъ не устранитъ ихъ въ будущемъ, а только замедлитъ ихъ ростъ. По Всемилостивѣйшимъ манифестамъ у насъ были слагаемы недоимки въ 1856 г. (57,6 милл. рублей), въ 1880 г. (7 милл. руб.) и въ 1883 г. (около 40 милл. руб.), и, однако же, онѣ тотчасъ вновь наростали, даже податная реформа 1887 г., облегчившая ежегодные платежи крестьянъ на 40—45 милл. руб., не уничтожила этого оригинальнаго явленія русской экономиче-

[1]) «Вѣстн. Фин», 1904 г, № 8.

ской жизни (Англія, напр., совсѣмъ не знаетъ недоимокъ)[1]. Очевидно, корни этого явленія кроются въ несоразмѣрности платежей съ платежными силами населенія, и радикальной мѣрой противъ недоимочности было бы лишь уменьшеніе налоговъ и поднятіе экономическаго положенія крестьянства.

До 1896 года все дѣло сводилось къ отсрочкѣ недоимокъ по выкупнымъ платежамъ, но, очевидно, этой мѣры было недостаточно, и закономъ 13 мая 1896 года былъ открытъ путь къ пересрочкѣ выкупного долга на новые сроки—уже не недоимокъ только, а самого долга.

По первоначальнымъ правиламъ выкупной операціи бывшіе помѣщичьи и удѣльные крестьяне, какъ мы видѣли, уплачиваютъ ежегодно по 6% съ выкупной ссуды: изъ этого 5% идетъ на ростъ, $^1/_2$%—на погашеніе и $^1/_2$%—на расходы по выкупной операціи. Государственные же крестьяне уплачиваютъ 5%—изъ нихъ 4,17% на ростъ и 0,83% на погашеніе. При пересрочкѣ выкупного долга въ силу закона 1896 г. % роста для всѣхъ категорій крестьянъ понижается съ 5 на 4%, такъ что уже одно это уменьшаетъ платежи для бывшихъ помѣщичьихъ и удѣльныхъ крестьянъ на 1%, а для государственныхъ на 0,17%. Пересрочка допускается: 1) на 28 лѣтъ, съ ежегоднымъ платежомъ 6%, изъ которыхъ 4% идутъ на покрытіе процентовъ, а 2%—на погашеніе долга; 2) на 41 годъ изъ 5%, изъ которыхъ опять 4%—на покрытіе процентовъ и 1%—на погашеніе; 3) на 56 лѣтъ съ ежегоднымъ платежомъ 4,5%, изъ которыхъ 4%—на ростъ и $^1/_2$% — на погашеніе [1]).

Казалось бы, эти правила безусловно выгодны для крестьянъ, такъ какъ при пересрочкѣ для нихъ понижается процентъ, уплачиваемый по долгу, — между тѣмъ заявленій со стороны крестьянъ поступило очень мало, и вслѣдствіе этого былъ даже возбужденъ вопросъ о принудительной пересрочкѣ выкупного долга. Правда, принудительность не прошла въ законѣ, но новымъ актомъ 1899 года предписано относительно тѣхъ сельскихъ обществъ, которыя въ теченіе 5 лѣтъ ни разу не уплатили полнаго оклада, производить принудительныя изслѣдованія ихъ экономическаго положенія и о результатахъ такого изслѣдованія представлять въ Министерство Финансовъ.

Итакъ, здѣсь мы встрѣчаемся съ любопытнымъ фактомъ: вводится мѣра, въ значительной степени облегчающая населенію выполненіе имъ его податныхъ обязанностей, а между тѣмъ она встрѣчается со стороны послѣдняго полнымъ равнодушіемъ, такъ что приходится поднимать вопросъ о введеніи принужденія. Между тѣмъ выкупные платежи не есть налогъ, хотя по вліянію своему, конечно, аналогичны съ обложеніемъ, но по происхожденію они — сборы частно-правового характера, гдѣ пересрочка возможна только съ согласія должника.

Бывшій директоръ департамента Мин. Фин. Н. Н. Кутлеръ призналъ въ комиссіи Коковцева, имѣвшей мѣсто въ 1903 г., что оцѣнка помѣщичьей земли, перешедшей къ крестьянамъ въ моментъ выкупа, почти повсюду была произведена выше существовавшихъ въ то время цѣнъ на землю: приблизительно въ 80% всѣхъ губ. продажная цѣна была ниже, чѣмъ выкупная, но, конечно, надо принять во вниманіе, что продажныя цѣны на землю ниже дѣйствительныхъ: онѣ нерѣдко понижаются умышленно, чтобы уменьшить размѣръ крѣпостныхъ пошлинъ („Вѣстн. Фин.», 1903 г., № 47).

---

[1]) См. *Н. Х. Бунге* «Государственное счетоводство и финансовая отчетность въ Англіи», стр. 20—21.

[2]) О выгодности этой операціи для крестьянъ см. въ моихъ «Очеркахъ экон. и фин. жизни Россіи и Запада» ст. «О госуд. росписи на 1901 г.».

По закону 28 декабря 1881 года было произведено пониженіе выкупныхъ платежей и, по словамъ директора департамента, послѣдствія этого пониженія не замедлили сказаться достаточно опредѣленно. Губерніи, отличавшіяся до тѣхъ поръ высокой недоимочностью,—читаемъ мы въ „Вѣстникѣ Фисансовъ“,—и получившія наибольшее пониженіе выкупныхъ платежей, какъ, наприм., Смоленская, быстро оправились и стали вполнѣ исправными плательщиками, наоборотъ, губ., бывшія ранѣе почти безнедоимочными, но не воспользовавшіяся пониженіемъ, постепенно стали превращаться въ задолженныя. Въ общемъ, выкупная операція въ отношеніи помѣщичьихъ крестьянъ дала до сего времени государству довольно крупный доходъ, несмотря на громадныя недоимки выкупныхъ платежей. Но въ дальнѣйшемъ, по словамъ директора департамента, она будетъ для государства все менѣе и менѣе прибыльной и даже въ концѣ концовъ станетъ убыточной, такъ какъ съ 1911 года поступленія выкупныхъ платежей отъ бывшихъ помѣщичьихъ крестьянъ начнутъ прекращаться, а между тѣмъ уплата процентовъ по займамъ, сдѣланнымъ для выкупной операціи, будетъ и далѣе продолжаться въ томъ же размѣрѣ,

Замѣтимъ, что помѣщичьи крестьяне въ уплачиваемыхъ ими выкупныхъ платежахъ вносятъ извѣстный процентъ погашенія по займамъ, но мы поступленія отъ выкупныхъ платежей заносимъ по отдѣлу обыкновенныхъ доходовъ, и они идутъ цѣликомъ на покрытіе общегосударственныхъ расходовъ. Займы, сдѣланные государствомъ для производства выкупной операціи, въ настоящее время слиты съ другими общегосударственными займами, и вотъ хотя фискъ и взимаетъ съ крестьянъ процентъ погашенія, но займа не погашаетъ, слѣд., по прекращеніи выкупной операціи этотъ заемъ будетъ еще существовать, и государству придется уплачивать проценты по нему. Такимъ образомъ, фискъ останется безъ земли, но съ долгомъ, по которому долженъ будетъ платить проценты, а крестьяне перестанутъ уже вносить выкупные платежи.

Комиссія Коковцева пришла также къ выводу, что фактъ чрезмѣрнаго напряженія податныхъ силъ крестьянскаго населенія въ центр.-черноземныхъ и нѣкоторыхъ сосѣднихъ губ. можетъ считаться признаваемымъ всѣмъ составомъ комиссіи точно такъ же, какъ и желательность въ ближайшемъ же будущемъ облегчить лежащее на крестьянахъ 18 губ. податное бремя. Въ комиссіи поднимался также вопросъ, какъ слѣдуетъ относиться къ пониженію выкупныхъ платежей для тѣхъ обществъ, которыя уже воспользовались льготой по пересрочкѣ выкупного долга. Здѣсь было предложено въ такихъ случаяхъ, не уменьшая существующихъ окладовъ выкупныхъ платежей, такъ какъ они установлены при пересрочкѣ соразмѣрно съ платежными силами, сокращать срокъ выкупа. Такъ, если пересрочка произошла въ 1901 году и послѣдній платежъ долженъ быть произведенъ въ 1941 г., то можно сократить срокъ выкупа, наприм., до 1921 г., оставляя ежегодный окладъ выкупныхъ платежей неизмѣннымъ.

Манифестомъ 11 августа 1904 г. сложено недоимокъ по выкупнымъ платежамъ на 127 милл. руб., изъ которыхъ 110 милл. руб. уже были отсрочены на основаніи закона 7 февраля 1894 г. на время, слѣдующее за выкупной операціей. Земскихъ недоимокъ сложено на 15 милл. руб. и т. д. Со сложеніемъ недоимокъ по маниф. 11 августа 1904 г. въ тѣхъ мѣстностяхъ, гдѣ примѣняется положеніе 23 іюня 1899 г. о порядкѣ взиманія окладныхъ сборовъ, законъ 7 февраля 1894 г. о разсрочкахъ и отсрочкахъ недоимокъ выкупныхъ платежей уже болѣе не подлежитъ примѣненію. По полож. 23 іюня 1899 г. Мин.

Фин. предоставлено право слагать сборы съ надѣльныхъ земель на всякую сумму, слѣд., ему же принадлежитъ и право разсрочки и отсрочки недоимокъ (Цирк. Деп. Окл. Сб. 27 авг. 1904 г.).

Средній подесятинный окладъ всѣхъ сборовъ съ земель надѣльныхъ составлялъ по 50 губ. Европейской Россіи—1 руб. 56 коп., а съ частновладѣльческихъ земель онъ не превышаетъ 23 коп. Разница объясняется, главнымъ образомъ, выкупными платежами, ложащимися на десятину въ размѣрѣ 74 коп. (Деп. Окл. Сб. III отд., II ст. № 10.082).

Выкупная оцѣнка въ среднемъ по 45 губ. превышала продажныя цѣны на землю на 79,5%.

Нѣкоторые возражали у насъ противъ пониженія выкупныхъ платежей, находя, что послѣдствіемъ пониженія выкупныхъ платежей будетъ „распыленіе этого крупнаго рессурса на ничтожныя величины, которыя не оставятъ никакого благотворнаго слѣда на крестьянскомъ хозяйствѣ и, вѣроятно, вернутся въ госуд. казначейство въ видѣ дохода по вѣдомству Гл. Упр. Неокл. Сб.“.

Приведу нѣкоторыя данныя о ходѣ выкупной операціи [1]).

За время съ начала выкупа по 1 января 1906 г. зачислено долгомъ за крестьянами всѣхъ разрядовъ 2.011.046 тыс. руб. Изъ этой суммы 1.060.087 тыс., т.-е. 52,7%, причитающихся на долю бывшихъ государственныхъ крестьянъ и 51.231 тыс., т.-е. 2,55%, — на долю бывшихъ удѣльныхъ крестьянъ. За бывшими помѣщичьими крестьянами зачислено долгомъ 899,7 милл., т.-е. 44,7%.

Изъ двухъ-милліарднаго первоначальнаго долга исключено: 1) за досрочными взносами, считая и періодическое погашеніе по нимъ, — 41.060 тыс. (2,0%); 2) за сложеніемъ долга вслѣдствіе пониженія выкупныхъ платежей бывшихъ помѣщичьихъ крестьянъ, согласно закономъ 13 мая 1896 года и 31 мая 1899 г., — 148.106 тыс. (7,4%), (9,2%); 3) за пересрочкою, отсрочкою и сложеніемъ долга, согласно законамъ 13 мая 1896 года и 31 мая 1899 г. — 148.106 тыс. (7,4%) и 4) по разнымъ случаямъ 6.308 тыс. (0,3%), а всего исключено 380.365 тыс. (18,9%). Затѣмъ выкупной долгъ, съ котораго исчисляется окладъ выкупныхъ платежей (окладной долгъ), опредѣляется въ 1.630.681 тыс. руб. и составитъ относительно первоначальнаго долга 81,1%.

Въ составѣ окладного долга 1.630.681 тыс. заключается: а) выкупного долга, погашеннаго на прежнихъ основаніяхъ, — 1.460.176 тыс. руб. и b) пересроченнаго по законамъ 13 мая 1896 г. и 31 мая 1899 г. — 170.504 тыс. руб. Изъ этой послѣдней суммы 116.838 тыс. руб. пересрочены на 28 лѣтъ, 9.857 тыс.—на 41 годъ и 43.808 тыс.—на 56 лѣтъ. У бывшихъ помѣщичьихъ крестьянъ при общей суммѣ окладного долга въ 645.652 тыс. руб. пересроченный долгъ составляетъ 45.267 тыс. (7,0%), у бывшихъ удѣльныхъ при окладномъ долгѣ въ 45.959 тыс. руб. пересроченный составляетъ 2.755 тыс. (6,0%) и у бывшихъ государственныхъ крестьянъ въ окладномъ долгѣ въ 939.068 тыс. пересроченнаго долга заключается 122.481 тыс. руб. (13,0%). Сумма долга, сложеннаго по законамъ 13 мая 1896 г. и 31 мая 1899 г. составляетъ на 1 января 1906 года 17.465.423 руб. 70 к., въ томъ числѣ долга, сложеннаго при пересрочкѣ 5 777.612 р. 17 коп., и долга, сложеннаго безъ измѣненія существующаго выкупного періода, 11.687.811 руб. 53 коп. (стр. IV).

[1]) «Отчетъ по выкупному долгу и выкупн. платежамъ всѣхъ разрядовъ крестьянъ за 1906 г.», Петерб., 1908.

Пересроченный долгъ составлялъ относительно окладного наибольшій процентъ въ слѣдующихъ губ.:

Курляндская	88,4%
Нижегородская	40,2%
Уфимская	34,2%
Оренбургская	33,0%

Пересрочкою долга вовсе не воспользовались или воспользовались весьма слабо (менѣе 1%) 23 губ. изъ числа 53 губ., въ которыхъ существуетъ выкупъ надѣльной земли (стр. V).

Наибольшее пониженіе оклада произошло у бывшихъ помѣщичьихъ крестьянъ (28,6%), главнымъ образомъ вслѣдствіе пониженія выкупныхъ платежей по закону 28 декабря 1881 года и 21 февраля 1884 г. (20,6%); у бывшихъ государственныхъ крестьянъ складъ понизился въ общемъ на 10,0% и у бывшихъ удѣльныхъ—на 10,5%. Пересрочка, отсрочка и сложеніе долга по законамъ 13 мая 1896 г. и 31 мая 1899 г. имѣли наибольшее вліяніе на пониженіе выкупныхъ платежей у крестьянъ бывшихъ государственныхъ (8,9%) (стр. X).

Первоначальное количество удобной надѣльной земли по выкупнымъ документамъ, выданнымъ по 1 января 1906 года, составляло у всѣхъ разрядовъ крестьянъ 104.532.346 дес. Изъ этого количества 33.267.293 дес. принадлежатъ бывшимъ помѣщичьимъ крестьянамъ, 4.125.974 дес. — бывшимъ удѣльнымъ и 67.139.079 дес.—бывшимъ государственнымъ (стр. XVI). По имперіи первоначальная выкупная стоимость 1 десятины составляла 20 руб. 14 коп. У бывшихъ помѣщичьихъ крестьянъ она достигала максимума и составляетъ 27 р. 7 коп., у бывшихъ удѣльныхъ — 12 руб. 42 коп. и у бывшихъ государственныхъ — 16 руб. 82 коп. (стр. XVI).

Первоначальные оклады выкупныхъ платежей съ 1 десятины составляли въ среднемъ по имперіи 1 руб. 6 коп., въ отчетномъ же году оклады выкупныхъ платежей съ одной десятины остатка невыкупленной земли составили 87 коп, при колебаніи отъ 3 руб. 28 коп. до 9 коп. Окладъ выкупныхъ платежей на 1 десятину у крестьянъ бывшихъ помѣщичьихъ составлялъ въ началѣ выкупа 1 руб. 62 коп., а въ отчетномъ году — 1 руб. 20 коп., у бывшихъ удѣльныхъ — 75 и 69 коп. и у бывшихъ государственныхъ — 79 коп. и 72 коп. (стр. XVIII — XIX).

Въ 1905 г., ради улучшенія матеріальнаго положенія малоземельныхъ крестьянъ, объявляется: 1) Всѣ выкупные платежи крестьянъ помѣстныхъ, государственныхъ и удѣльныхъ уменьшаются съ 1 января 1906 года на половину, а съ 1 января 1907 года взиманіе ихъ вовсе прекратилось.

Общая сумма платежей, отъ которыхъ крестьяне были освобождены, составляетъ 1.674 милл. руб. Кромѣ того, слагается 66,9 милл. руб. долга, отсроченнаго въ силу законовъ 13 мая 1896 и 31 мая 1899 гг. Вслѣдствіе сложенія выкупныхъ платежей убытокъ казны отъ выкупной операціи помѣщичьихъ крестьянъ выразится въ 386,6 милл. руб. («Т.-Пр. Газ.», 1905, № 279) [1]).

---

[1]) Къ концу 1904 года недоимочность по имперіи по казеннымъ сборамъ упала до 22 милл. руб. въ круглыхъ суммахъ, уменьшившись на 118,9 милл. руб. (со 140 милл. руб. или на 84,4%). Это объясняется сложеніемъ большей части недоимокъ по манифесту 11 августа 1904 года.

Въ 1905 году окладные сборы по имперіи поступали весьма неуспѣшно, и недоимочность съ 22 милл руб поднялась до 66,7 милл руб., т.-е. на 203,6%.

Недавно выкупная операція проведена и въ Ирландіи. Главная ея цѣль—облегчить и поощрить продажу помѣщичьихъ имѣній и покупку арендаторами арендуемыхъ ими земель. Эта цѣль достигается или путемъ покупки цѣлаго имѣнія земельной комиссіей (это допускается только при томъ условіи, чтобы три четверти арендаторовъ согласились купить свои участки), или путемъ ссуды арендатору покупной суммы его участка. Общая стоимость находящихся въ рукахъ комиссіи земель, на выкупъ которыхъ не было получено предварительнаго согласія со стороны арендаторовъ, не должна превышать 5 милл. фун. стерл. (47.288 тыс. руб).

Арендаторъ будетъ выплачивать по ссудѣ ежегодно 3 ф. 15 шилл. за 100 ф., какъ объяснилъ г. Уиндгэмъ, внося законопроектъ въ парламентъ, и при такомъ платежѣ долгъ будетъ погашаться въ 68,5 лѣтъ. Въ законѣ установлены строгія правила противъ раздробленія выкупаемыхъ участковъ, ихъ передачи въ субъ-аренду и сдачи въ залогъ свыше опредѣленной небольшой суммы. Помѣщикамъ будутъ платить наличными деньгами, и сверхъ стоимости имѣнія они будутъ получать особыя преміи въ 12% покупной цѣны. Назначеніе этихъ премій—возмѣстить расходы по передачѣ правъ на землю (весьма значительные вслѣдствіе чрезвычайной сложности земельныхъ отношеній). На этотъ послѣдній предметъ спеціально ассигновано 12 милл. ф. (113.491 тыс. р.), которые совсѣмъ не будутъ возмѣщены государственному казначейству.

Для полученія наличности, въ размѣрѣ покупной стоимости земель, казначейство будетъ выпускать гарантированныя $2^3/_4$ процентныя бумаги. На первое время сумма ежегоднаго выпуска не будетъ превышать 5 милл. ф. (47.288 тыс. руб.), общая же сумма выпущенныхъ бумагъ не должна превышать 150 милл. ф. ст. (1.418.640 тыс. р.). Если бы пришлось выпускать цѣнныя бумаги ниже ихъ нарицательной стоимости, то для покрытія дефицита можетъ быть использованъ особый фондъ (см. «Земельный вопросъ въ Ирландіи» 1907). Обезпеченіемъ служатъ ирландскія земли и имперская субсидія Ирландіи, равная 2,5 милл. фун. въ годъ (23.644 тыс. руб). Выкупку подлежатъ только полевыя и пастбищныя земли. („Economic Journal“, Vol. XIV, № 53, March., 1904, p. 123 и „Нар. Хоз.“, 1904, № 3, май и іюнь).

Аграрный вопросъ. М. 1905 (изд. П. Долгорукова и И. Петрункевича).

Желѣзнодорожная кредитная операція.

Остановимся теперь на интересной кредитной операціи, заключенной у насъ на постройку жел. дорогъ. Расходы на постройку жел. дорогъ составляютъ значительную долю въ ростѣ нашего гос. долга, такъ какъ эта постройка производилась за счетъ государства или непосредственно, для чего правительство дѣлало займы за свой счетъ, или путемъ гарантированныхъ гос. займовъ. Правительство въ этомъ случаѣ предлагало частнымъ акціонернымъ обществамъ гарантію из-

---

Въ 1906 году поступленія окладныхъ сборовъ также были неудовлетворительны, но такъ какъ въ этомъ году, по манифесту 3 ноября 1905 г., сумма окладныхъ сборовъ съ крестьянскаго населенія была значительно—до 40 милл. руб. — уменьшена, то сумма недоимокъ увеличилась не такъ сильно, а именно на 13,5 милл руб или только на 20,4%, и составила 80,2 милл. руб.

Итакъ, несмотря на срѣзанія недоимокъ манифестомъ, уменьшеніе, потомъ и отмѣну выкупныхъ платежей, недоимочность все-таки растетъ.

вѣстнаго % на ненужные имъ капиталы, предоставляя имъ полную свободу въ дѣлѣ реализаціи этихъ капиталовъ. Такъ какъ эксплуатація дорогъ долгое время находилась исключительно въ частныхъ рукахъ, внѣ всякаго контроля со стороны государства, и такъ какъ извѣстный % былъ гарантированъ, то никто изъ акціонеровъ не былъ заинтересованъ въ правильномъ веденіи дѣла: они знали, что, какъ бы ни работала дорога, правительство заплатитъ условленный %. Не проходило ни одного года, чтобы отъ правительства не требовалось приплаты по гарантіи займовъ изъ обще-бюджетныхъ средствъ, и въ среднемъ эти платежи % % составляли не менѣе 20—35 милл. р. ежегодно.

Иногда акціонеры даже были заинтересованы, чтобы получить дивидендъ отъ правительства, а не отъ дороги. Въ литературѣ по жел.-дорожному вопросу указывается масса такихъ случаевъ, гдѣ частныя жел.-дорожныя общества, гарантированныя правительствомъ, получали отъ эксплуатаціи дивидендъ лишь въ размѣрѣ 2%. Такъ, на одной линіи былъ выстроенъ заводъ; компанія дороги вошла въ соглашеніе съ этимъ заводомъ, скупила всѣ его акціи и поставляла безплатно или по самому низкому тарифу (тарифы въ то время не были урегулированы правительствомъ, не подлежали его санкціи, а каждая дорога установляла ихъ по своему произволу) топливо и матеріалы, предпочитая получать доходъ не отъ дороги, а отъ завода: компанія знала, что по жел.-дорожнымъ акціямъ правительство и безъ того уплатитъ 5%. Подобные факты были почти обыденнымъ явленіемъ, и все это вело къ тому, что многія жел. дор. у насъ не давали прибыли. До 1878 г. правительство ежегодно приплачивало по гарантіи % % около 23 милл. въ годъ, а за послѣдній 1878 г.—до 50 милл. р. Обязательства, принятыя на себя казною по жел.-дор. займамъ, съ 1862 по 1878 гг. составляли 1.644 милл. руб.—сюда входятъ металлическіе гос. займы, гарантированные казною акціи, облигаціи. Долгъ частныхъ жел.-дорожн. обществъ государству по ссудамъ и гарантіи опредѣлялся на 1 янв. 1879 г. въ 514 милл. руб. (Мигулинъ. „Р. Госуд. Кред.“). Съ увѣренностью можно сказать, что въ періодъ 1857—1877 гг. весь почти дефицитъ по *обыкновенному* (безъ чрезвычайнаго) бюджету явился слѣдствіемъ расходовъ государства на жел. дор., помимо ихъ сооруженія, которое производилось за счетъ бюджета чрезвычайнаго, т.-е. за счетъ кредитныхъ операцій.

Наконецъ, постоянные дефициты жел. дор. побудили правительство приступить къ выкупу ихъ изъ рукъ частныхъ обществъ, но условія выкупа по концессіямъ были очень невыгодны для государства. Выкупная сумма вычислялась слѣдующимъ способомъ. Брался чистый доходъ жел. дор. за послѣднія 7 лѣтъ, изъ нихъ выбрасывались 2 худшихъ по доходу года, а изъ остальныхъ 5 выводилась средняя прибыль, при чемъ она не должна быть ниже доходности послѣдняго года, затѣмъ эта средняя величина умножалась на число лѣтъ, оставшихся до окончанія концессіи. За отсутствіемъ какого-либо контроля надъ дѣятельностью дорогъ акц. общества при помощи бухгалтерскихъ пріемовъ (перенося нѣкоторыя статьи изъ доходовъ прежнихъ лѣтъ, крупные же расходы переводя на предшествующіе годы) поднимали цифру дохода за послѣдній годъ до какихъ имъ угодно было размѣровъ. При такихъ условіяхъ (выкупа) происходило то, что нѣкоторыя дороги приходилось выкупать за сумму, во много разъ превышающую дѣйствительную стоимость ихъ сооруженія. Выкупъ, слѣд., происходилъ не по дѣйствительнымъ затратамъ, сдѣланнымъ компаніей на сооруженіе данной дороги, а по капитализированному доходу, слу-

чайной прибыльности, при чемъ даже въ пользу казны долги, лежащіе на компаніи, часто не вычитались, такъ какъ выплачиваемая компаніи сумма не должна быть ниже размѣра дѣйствительно затраченнаго на сооруженіе дороги капитала. Поэтому нерѣдко неоткуда было вычитать долги въ пользу казны, лежащіе на той или другой компаніи, и такимъ путемъ слагались иногда очень крупныя суммы: такъ, въ царствованіе Александра III было сложено долговъ при выкупѣ жел. дор., по только что объясненнымъ мотивамъ, на 706 милл. руб. При выкупѣ Московско-Курской дороги пришлось заплатить почти 55 милл. руб., акціонеры же затратили на пріобрѣтеніе дороги только 18 милл., т.-е. втрое менѣе. Все это являлось результатомъ неправильной желѣзно-дорожной политики, когда уступались частнымъ обществамъ даже самыя выгодныя казенныя желѣзныя дороги (*Мигулинъ*. 738). „Трудно представить, — говоритъ проф. Мигулинъ, — точныя цифры всѣхъ перерасходовъ, произведенныхъ при постройкѣ дорогъ частными обществами. Надо только удивляться, что кромѣ Мамонтова и компаніи никто не попалъ подъ судъ за свои противозаконныя дѣйствія, а еще болѣе, что всѣмъ этимъ строителямъ продолжалось оказываться полное довѣріе и поручаться сооруженіе все новыхъ и новыхъ линій (*Мигулинъ*. „Русск. Г. Кред.“, т. III, вып. III).

Перерасходъ по казенному частному строительству за 10 лѣтъ, по расчетамъ проф. Мигулина, — не менѣе 500 милл. рублей, и эти крупные барыши ушли за границу на пріобрѣтеніе предметовъ роскоши. По исчисленіямъ Бутми, за 10 лѣтъ (съ 1892 по 1902 г.) государство имѣло убытка отъ желѣзныхъ дорогъ 351 милліонъ (стр. 984).

На усиленное желѣзно-дорожное строительство толкаетъ насъ расчетный балансъ, требующій новыхъ займовъ. Займы частныхъ обществъ, заключенные всѣ за границей, были средствомъ привлеченія къ намъ иностранныхъ капиталовъ безъ помощи государственнаго кредита. Мы необходимо должны заключать заграничные займы, независимо отъ самаго наилучшаго сведенія государственныхъ росписей, даже при огромномъ превышеніи государственныхъ доходовъ надъ расходами, вслѣдствіе неблагопріятнаго для насъ расчетнаго баланса (488). Съ 1892 года расчетный балансъ неизмѣнно склонялся не въ нашу пользу, и покрываться мы должны были все новыми и новыми займами, а такъ какъ финансы наши въ то время процвѣтали, то неизбѣжными становились именно займы желѣзно-дорожные, что облегчало тяжелое наше положеніе, создавало иллюзію блестящаго экономическаго состоянія страны и позволяло окончить накопленіе золотого инвентаря (601. Иностранные капиталы у насъ играютъ роль наркотическихъ средствъ). Чтобы ростъ доходовъ не уменьшался, Министерство Финансовъ вынуждалось весь излишекъ ихъ обращать на сооруженіе новыхъ желѣзныхъ дорогъ и дѣлать новые и новые займы, ради оживленія промышленности, застой которой грозилъ пониженіемъ заработковъ населенія, а съ тѣмъ вмѣстѣ пониженіемъ и государственныхъ доходовъ (298 — 299).

Правительство или само заключало займы и выдавало деньги частнымъ ж. д. обществамъ или, гарантируя % по займамъ, предоставляло ж. д. обществамъ самимъ заключать займы, и 96% затраченныхъ въ наши ж. д. капиталовъ были получены при томъ или иномъ участіи казны. Но никакого контроля долгое время не было надъ расходованіемъ этихъ гарантированныхъ капиталовъ, и лишь впослѣдствіи, правда, надъ постройкой ж д. былъ установленъ контроль.

Рейтернъ въ 1867 г. учредилъ особый желѣзно-дорожный фондъ, который существовалъ до 1883 г.: въ него поступило 958 милл. р. а израсходовано 1.065 милл. р., слѣд., онъ задолжалъ гос. казначейству 106 милл. р. Фондъ не могъ существовать на свои средства, и его пришлось закрыть.

5% вполнѣ обезпеченныя госуд. бумаги реализовались частными обществами по курсу 67—79½%, дѣйствительный же процентъ составлялъ 6,36—7,57%, а государство реализовало по 83 и, слѣдовательно, уплачивало 6,024 — 6,592% дѣйствительныхъ.

Полная свобода и невмѣшательство правительства въ ж. д. дѣло имѣли обратное вліяніе; иностранные капиталисты боялись, что деньги, довѣренныя ж. д., будутъ расхищены, и хотя ихъ гарантировало правительство, но вѣдь при тогдашнемъ положеніи Россіи (постоянные дефициты) и средства ея могли бы изсякнуть. Но послѣдняя постройка Восточно-китайской ж. д. даетъ иллюстрацію, какъ безконтрольно строились у насъ громадныя ж. д. линіи. Вотъ какъ описываетъ эту постройку проф. *Мигулинъ* (т. III, вып. III):

Обществу Восточно-китайской дороги ссудъ было выдано болѣе чѣмъ на 351 милл. руб, да реализовано путемъ выпуска облигацій до 14 милл.; кромѣ того были отпущены крупныя суммы въ возмѣщеніе убытковъ, понесенныхъ обществомъ вслѣдствіе китайскаго возстанія. Дорога вчернѣ обошлась свыше 152 тыс. рублей на версту—цифра положительно невѣроятная, если стоимость пути Срѣтенскъ-Покровская на подпорныхъ стѣнахъ исчислялась въ 89 тыс. съ версты, и если принять во вниманіе, что никакихъ техническихъ трудностей Манчжурская дорога не представляетъ, рабочія руки здѣсь чрезвычайно дешевы, строительные матеріалы были безпошлинно пріобрѣтены за границей, и дорога еще не окончена, не имѣетъ еще правильно устроенныхъ станцій и платформъ, типъ постройки упрощенный, подвижной составъ ничтоженъ... Какъ построена дорога, никому офиціально не извѣстно. Отчеты у общества отсутствуютъ („На нашу просьбу, сообщаетъ проф. Мигулинъ,—о присылкѣ такихъ отчетовъ правленіе общества весьма обязательно сообщило намъ, что отчетовъ нѣтъ никакихъ"). Госуд. же контроль не вмѣшивается въ дѣла частнаго общества.

Очень характерно, что въ государственныхъ росписяхъ и даже отчетахъ государственнаго контроля ссуды на постройку Манчжурской дороги какъ бы укрываются—въ спискѣ чрезвычайныхъ расходовъ значится неизмѣнная рубрика: „на ссуды ж. д. обществамъ", тогда какъ ссуды выдавались только одному обществу Восточно-китайской дороги.

Постройку Манчжурской жел. дороги вели изъ ряду вонъ расточительно, хищенія производились совершенно открыто, не было у строителей хотя бы фиктивныхъ оправдательныхъ документовъ, на дорогѣ царило полное безправіе... Какъ отсчитались бы строители передъ правительствомъ—не извѣстно, но въ 1900 г., на ихъ счастье, вспыхнуло возстаніе боксеровъ, китайцы напали на желѣзную дорогу, уничтоживъ часть уже произведенныхъ сооруженій, — понятно, что явилась легкая возможность свалить всѣ недочеты на китайцевъ, которые-де уничтожили всѣ документы и разрушили образцовыя сооруженія (610).

Выкупленныя желѣзныя дороги къ концу 1906 г. обошлись казнѣ въ 3.352 милл. руб., т.-е. въ 158.444 руб. съ версты (Отч. Г. К. за 1906 г.).

Сопоставивъ результаты двухъ кредитныхъ операцій—крестьянской и желѣзнодорожной—можно сдѣлать тотъ выводъ, что 1-ая (конечно, до отмѣны вык. платежей) была очень выгодна для государства, вторая же пока крайне убыточна.

За послѣднее время у насъ начинаютъ развиваться внутренніе займы, для чего отчасти создаются сберегательныя кассы, которыя служатъ поддержкой нашего государ. кредита. Ежегодное увеличеніе сбереженій въ сберегательныхъ кассахъ достигаетъ 100 милл. руб., и государство можетъ эти деньги употребить на реализацію своихъ займовъ, причемъ за послѣднее время оно направляетъ средства сберег. кассъ главнымъ образомъ на поддержку земельнаго кредита. Но помѣщеніе средствъ сбер. кассъ въ % бумаги очень опасно въ періоды паники, когда можетъ происходить въ большихъ размѣрахъ отливъ средствъ изъ кассъ, и для полученія ихъ сберегательныя кассы могутъ быть поставлены въ необходимость выкидывать въ большихъ количествахъ %-ныя бумаги на рынокъ, что можетъ еще болѣе уронить курсъ бумагъ [1]).

Подъ вліяніемъ скопленія капиталовъ производятся, съ одной стороны, конверсіи, съ другой — происходитъ унификація долга, которая состоитъ въ томъ, что государ. займы, раньше заключавшіеся на срокъ, превращаются теперь въ безсрочные, рентные. Эта унификація началась у насъ съ 1894 г. (см. выше). За послѣднее время срочно-погашаемыя долговыя обязательства мы все болѣе и болѣе замѣщаемъ обязательствами безсрочнаго характера: такъ, на 1 янв. 1892 г. срочные долги составляли у насъ 88,63%, а безсрочные — 11,37%, на 1 же янв. 1902 г. срочные упали до 53,04%, а безсрочные поднялись до 46,96% (см. М. Кашкаровъ. „Фин. итоги послѣд. десятилѣтія 1892 — 1901 г.“, т. II, стр. 51). Типичной нашей бумагой сдѣлалась теперь 4% рента, въ формѣ которой выпускаются новые займы (за нѣкоторыми исключеніями), и въ нее же превращаются старые. Этимъ Министерство Финанс. стремится поставить погашеніе государственныхъ, въ особенности внутреннихъ займовъ, въ зависимость отъ состоянія средствъ госуд. казначейства и никоимъ образомъ не предрѣшать напередъ условій погашенія.

Ренты къ 1 янв. 1908 г. было 282 вып. (по 10 милл. руб.)

Къ 1 января 1895 г. въ обращеніи находилось 4% облигацій на сумму въ 537.647.200 руб. (1, 2, 3 и 4 вып.), условія погашенія которыхъ были опредѣлены при самомъ выпускѣ. Конечно, это шло въ разрѣзъ съ послѣдней политикой въ дѣлѣ государственнаго кредита, и Министерство Фин. рѣшило воспользоваться первымъ удобнымъ случаемъ для превращенія этихъ срочно-погашаемыхъ облигацій въ безсрочную ренту по образцу французской.

Моментъ этотъ скоро наступилъ: 4% рента въ первый же день по ея выпускѣ котировалась на биржѣ по $93^3/_4$ руб., внутренніе же 4% займы стояли по $96^1/_8$, но затѣмъ они понизились до $95^1/_4$, и рента, постепенно повышаясь, перегнала ихъ. Такое болѣе благо-

---

[1]) Значительная часть нашего госуд. долга помѣщена за границей и особенно долгъ нашъ перешелъ за границу въ 1892—1904 гг., такъ было уплачено по системѣ государственнаго кредита:

	Вообще.	Въ томъ числѣ заграницей.
Въ 1892 году.	241.407.077 руб. 77 коп.	32.600.780 руб. 66 коп.
„ 1893 „	263.158.153 „ 18 „	33.700.183 „ 35 „
„ 1903 „	288.713.825 „ 8 „	130.339 203 „ 38 „
„ 1904 „	297.566.746 „ 72 „	138.879.716 „ 79 „
„ 1907 „	374.266.000 „ „ „	190.590.000, т.-е. 50,9%

пріятное положеніе 4% ренты объясняется нѣкоторыми выгодными сторонами этой бумаги, какъ-то: отсутствіемъ тиражей, пріемомъ купоновъ за 3 мѣсяца до срока въ уплату казенныхъ платежей, и т. д. Такимъ образомъ представлялось возможнымъ не только безъ ущерба для кредиторовъ государства, но даже съ нѣкоторой пользой для нихъ совершить выгодную и для государства конверсію этихъ 4% срочныхъ бумагъ въ 4% же ренту. По Высочайшему указу 3 марта 1895 г. велѣно было приступить къ добровольному обмѣну 4% бумагъ на ренту и для этой цѣли производить выпуски 4% ренты серіями, въ 10 милл. руб. каждая.

Въ результатѣ этой операціи въ госуд. бюджетѣ должно было получиться нѣкоторое сбереженіе. Платежъ процентовъ и погашеніе по упомянутымъ облигаціямъ составлялъ до сихъ поръ 25 мил. руб., на случай же полной замѣны ихъ рентой платежъ процентовъ долженъ былъ потребовать только 21,5 милл. руб, слѣдовательно, сбереженіе опредѣлялось въ 3,5 милл. руб., но, конечно, при частичной замѣнѣ оно должно соотвѣтственно уменьшиться.

Военные займы. Первый военный заемъ былъ реализованъ во Франціи на 300 милл. руб. въ апр. 1904 г. по курсу 94 съ обязательствомъ погашенія черезъ 5 лѣтъ по номинальной цѣнѣ. (Къ подпискѣ онъ былъ предложенъ по $98\frac{1}{2}$ — 99 за 100 нарицательныхъ), слѣд., въ формѣ краткосрочнаго обязательства.

15 дек. 1904 г. объявленъ выпускъ займа на 231,5 мил. руб. изъ $4\frac{1}{2}$%. Онлата купоновъ выражена въ иностранной валютѣ, такъ что кредиторы гарантированы отъ колебанія курса рубля; они имѣютъ право 19 дек. 1910 г. заявить свое желаніе о полученіи нарицательнаго капитала, и тогда этотъ капиталъ долженъ быть уплаченъ 18 іюня 1911 г. Такъ какъ выпускная цѣна ниже номинальной стоимости бумаги, то, слѣд., держатели получатъ извѣстную премію. Правительство отказалось отъ права погашенія займа путемъ тиражей, досрочнаго выкупа или конверсіи до 19 дек. 1916 г., и облигаціи этого займа освобождаются навсегда отъ всякихъ русскихъ налоговъ („Т.-Пр. Газ." 1904, № 297). Такія весьма благопріятныя условія для кредиторовъ новаго займа объясняются военнымъ временемъ.

Въ концѣ марта 1905 г. былъ выпущенъ 5% внутренній заемъ на сумму въ 200 мил. руб. (I внутр. 5% заемъ 1905 г.) Часть этого займа на 45 мил. руб. была передана сберегательнымъ кассамъ по курсу 95 за 100, а остальные 155 мил. руб. взяты синдикатомъ русскихъ коммерческихъ банковъ по 94 за 100. Эти облигаціи освобождены отъ налога съ денежныхъ капиталовъ. За время же войны было выпущено билетовъ госуд. казначейства изъ 3,6% на 150 мил. руб. Затѣмъ выпущенъ 4,5% заемъ на германскомъ рынкѣ на сумму 2,351 мил. руб., реализованный по курсу 90,5 за 100. Для погашенія облигацій сего займа по нарицательной цѣнѣ въ теченіе 49 лѣтъ образуется особый погасительный фондъ посредствомъ отчисленія ежегодно по 0,503965 проц. нарицательной суммы займа, съ присовокупленіемъ пяти процентовъ на всѣ погашенныя облигаціи. Тиражи подлежащихъ погашенію облигацій производятся ежегодно въ ноябрѣ, начиная съ ноября 1905 года; вышедшія въ тиражъ облигаціи оплачиваются черезъ три мѣсяца послѣ каждаго тиража. До 1 марта 1917 года это отчисленіе для погашенія сего займа не будетъ увеличиваемо, а равно до того же срока не будетъ приступлено ни къ выкупу, ни къ конверсіи сего займа.

Затѣмъ былъ выпущенъ еще 5% внутренній заемъ на 200 мил. руб. (кажется по курсу 96½) на условіяхъ, аналогичныхъ выпуску I займа (отчисленіе въ погасительный фондъ въ теченіе 48 лѣтъ и т. д.), и реализованъ по 95 (120 мил. руб.) и 95,5 (80 мил. руб.).

9 дек. 1905 г. предоставлено Мин. Фин. выпускать билеты госуд. казначейства, по мѣрѣ надобности, на 400 мил. руб., съ тѣмъ, что Госуд. банкъ билеты, выпущенные въ иностранной валютѣ и находящіеся въ рукахъ иностранныхъ держателей, долженъ по желанію этихъ послѣднихъ пріобрѣтать съ учетомъ изъ 5½% за удержаніемъ въ свою пользу 1% комиссіонныхъ.

Уплата должна происходить въ иностранной валютѣ или въ русской по принятому паритету. Но здѣсь на Госуд банкъ возлагаются функціи въ интересахъ гос. казначейства. Средства отъ реализаціи этихъ билетовъ *по предъявленіи* получитъ госуд. казначейство, а пріобрѣтать ихъ долженъ Гос. банкъ, но не указано, предоставило ли гос. казначейство для этого въ распоряженіе Гос. банка средства и какія. Изъ разрѣшенныхъ къ выпуску 400 мил. руб. краткосрочныхъ обязательствъ гос. казначейства было реализовано на 235,88 мил. руб. (между прочимъ на 93,4 на нѣмецкомъ рынкѣ, на 100,1 — на франц. и на 12,5 въ Россіи). Г. казначейство можетъ ихъ учитывать у Гос. банка, какъ и частныя лица. Соединенные же Штаты выпускаютъ въ настоящее время 2% боны госуд. казначейства. („В. Ф“. 1907. № 15).

Въ 1906 г. выпущенъ заемъ на 2¼ милліардовъ франковъ, т.-е. 843,750,000 руб., въ которомъ приняли участіе Франція на 1.200 мил. фр., Англія — на 330 мил. фр., Австрія — на 165 мил. фр., Голландія — на 55 мил. фр., и сама Россія — на 500 мил. фр. Англія болѣе 20 лѣтъ не принимала участія въ русскихъ займахъ, а въ Австріи впервые реализуется внѣшній заемъ. Заемъ—5%. Курсъ, по которому онъ былъ предложенъ публикѣ, — 88%. Премія на заемъ въ короткое время достигла 4%, но потомъ онъ упалъ ниже подписной цифры [1]).

Франція въ 1870 г. заключила заемъ въ Лондонѣ изъ 6% по курсу 80,81, т.-е. изъ 8,15% дѣйствительныхъ. Англія же во время бурской войны выпускала 3½% займы, приносившіе въ дѣйствительности 3¾%. Нашъ заемъ выпущенъ для покрытія дефицита въ 481 мил. руб. въ бюджетѣ 1906 г. для ликвидаціи войны съ Японіей, кромѣ того, оставались непокрытыми расходы за 1905 г. — 180 мил. руб.; надо было погасить на 150 мил. руб. краткосрочныхъ обязательствъ, реализованныхъ за границею на основ. положеніи Ком. Фин. 10 апр. и 9 дек. 1905 г. (По Юр. Г. 1906. № 77). Заемъ долженъ быть погашенъ къ 1956 г. путемъ тиража, для чего, начиная съ 1917 г., будетъ отчисляться ежегодно 0,82781612% съ нарицательной цѣны капитала займа съ прибавленіемъ процентовъ на вышедшія въ тиражъ облигаціи. Облигаціи и купоны освобождены навсегда отъ всякихъ русскихъ налоговъ. Оплата купоновъ и выплата капитала по вышедшимъ въ тиражъ облигаціямъ производятся въ валютѣ той страны, гдѣ это имѣетъ мѣсто. Французы поставили условіемъ, чтобы въ теченіе двухъ лѣтъ (Schonzeit) французскій рынокъ не былъ обременяемъ новыми

[1]) Для нуждъ Крестьянскаго банка были выпущены (съ 1906 г.) 6% именныя обязательства банка. По 1 янв 1909 г. ихъ было выпущено на 299,3 милл. руб. Уплата по нимъ капитала должна начаться по истеченіи 5 лѣтъ со дня внесенія ихъ въ книгу банка, и производиться въ теченіе слѣдующихъ за симъ 10 лѣтъ равными ежегодными долями («Т.-Пр. Газ », 1909, № 53). 24 ноября было предписано пріобрѣтать 6% обязательства за счетъ пенсіонныхъ и эмеритальныхъ кассъ различныхъ вѣдомствъ по курсу опредѣляемому Совѣтомъ Министровъ. По закону 10 мая 1909 г. прекращена выдача 6% обязательствъ (съ нѣкоторыми временными ограниченіями).

эмиссіями русскихъ бумагъ; банкиры другихъ странъ не ставили такого условія.

Въ 1908 г. выпущенъ 3-й внутр. заемъ на 200 милл. руб. съ погашеніемъ на 45 лѣтъ. Правительство отказалось отъ конверсіи до 1917 г. Заемъ освобожденъ отъ налога («В. Ф.», 1908, № 26).

Въ 1907 г. въ имперіи и въ Пруссіи выпущены 4% свидѣтельства казначейства на 400 милл. мар Подписной курсъ 99, а банки взяли по 98 («В. Ф.», 1907, № 15) [1]).

Японскій 5% заемъ 1907 г. выпущенъ былъ по курсу 99½% («В. Ф.», 1907, № 8).

Англійскія консоли въ авг. 1907 г. падали до 80¾. Это пониженіе объясняется общими причинами: утратой крупныхъ капиталовъ вслѣдствіе бурской и японской войнъ («В. Ф.», 1907, № 10).

Вслѣдствіе новыхъ кредитныхъ операцій въ 1904—1906 гг. платежи по займамъ возросли на 94 милл. руб., и на 1910 г. должны составить 406 милл руб., а весь госуд. долгъ превысилъ 9 милліард. р.

4½% заемъ 1908 г. на 1400.000 милл. фр. предложенъ по подпискѣ по 89,25 (главнымъ образомъ во Франціи) Заемъ произведенъ для выкупа займа 1904 г. и покрытія дефицита по бюджету 1909 г. Заемъ долженъ быть погашенъ къ 1959 г. Дѣйствительно казна получаетъ по этому займу — 85½ руб за 100 номин. («Тор. и Пр.», 1909, № 2).

Государственный долгъ у насъ въ значительной степени продуктъ войнъ, но крупную роль въ образованіи его у насъ играли надѣленіе крестьянъ землей и выкупъ жел. дорогъ, и въ активѣ нашему долгу въ извѣстной степени соотвѣтствуютъ желѣзныя дороги, хотя и бездоходныя отъ неумѣлаго хозяйничанья. (На 1 янв. 1906 г. изъ общей суммы нашего государственнаго долга въ 7.841 милл. р. на общегосударственныя потребности приходилось 4.673 м. р., а желѣзнодорожныхъ долговъ 3.167 м. р.).

Къ государственному кредиту намъ придется прибѣгать въ дальнѣйшемъ, но въ особенности желательно использовать его для производительныхъ цѣлей, а именно для постройки желѣзныхъ дорогъ въ Россіи, особенно для улучшенія водныхъ путей и проведенія всеобщаго образованія и т. д.

Надо обратить самое серьезное вниманіе на поднятіе производительныхъ силъ страны и здѣсь нельзя останавливаться передъ использованіемъ государственнаго кредита въ широкихъ размѣрахъ. На такія цѣли за границей охотно дадутъ намъ деньги. На первомъ мѣстѣ здѣсь должно быть поставлено школьное дѣло, улучшеніе водныхъ путей, производство оросительныхъ работъ въ Средней Азіи для разведенія хлопчатника и т. д.

Значительная часть нашего долга находится за границей и болѣе половины суммъ по системѣ государственнаго кредита приходится расходовать за границей. Уже эта золотая течь черезъ посредство на-

---

[1]) Въ 1909 г. выпущены займы (германскій имперскій) въ 320 милл. мар и прусскій въ 480 милл. мар наполовину изъ 4% (по подписному курсу 102,7%) и 3½% (по курсу 95,6%). 4% заемъ не можетъ подлежать выкупу или конверсіи ранѣе 1918 года. Подписчики, согласившіеся не отчуждать причитающуюся имъ по разверсткѣ часть до 15 марта 1910 г, получаютъ бенификацію въ размѣрѣ 0,25% («В Ф », 1909, № 16). Заемъ предложенъ по подпискѣ чрезъ консорціумъ прусскихъ банковъ.

шего государст. кредита за границу для насъ невыгодна, но сверхъ того это ставитъ нашъ госуд. кредитъ подъ сильное вліяніе другихъ странъ [1]).

Конечно, если въ странѣ нѣтъ капиталовъ, приходится мириться съ помѣщеніемъ нашего долга за границей, но все-таки надо имѣть передъ собой задачу о постепенномъ переводѣ госуд. долга въ Россію, что можно сдѣлать опять-таки путемъ развитія производительныхъ силъ въ странѣ: это подниметъ благосостояніе массъ, будетъ содѣйствовать накопленію капиталовъ въ странѣ и создастъ большой рынокъ внутри ея для размѣщенія нашего государственнаго долга.

Вообще, намъ надо позаботиться о созданіи рынка для нашихъ бумагъ. Наши сберегательныя кассы, помѣщая свои средства въ государственныя процентныя бумаги, служатъ поддержкой нашего государственнаго кредита. Правда, части средствъ помѣщенныхъ въ сберегательныхъ кассахъ нужно дать другое назначеніе, но увеличеніе сѣти почтовыхъ учрежденій, количества сберегательныхъ кассъ подниметъ приткъ вкладовъ. Опытъ Англіи показываетъ, что размѣры закупокъ со стороны сберегательныхъ кассъ и другихъ тому подобныхъ учрежденій сильно вліяютъ на курсъ консолей.

Надо развить свое собственное страхованіе: страховыя учрежденія будутъ предъявлять постоянный спросъ на государственные фонды, а главное, надо опять развивать производительныя силы страны путемъ проведенія всеобщаго народнаго образованія, привлеченія иностранныхъ капиталовъ, установленія горной свободы и вообще пробужденія энергіи у населенія и т. д.

Установленіе твердыхъ конституціонныхъ гарантій, внутреннее успокоеніе въ странѣ и вступленіе на путь правильной экономической политики, особенно улучшеніе сельскаго хозяйства поднимутъ промышленное развитіе страны и создадутъ довѣріе къ нашимъ бумагамъ за границей, а это расширитъ для нихъ рынокъ.

Нашъ кредитъ въ настоящее время сильно упалъ. Правда, сильное паденіе мы наблюдаемъ и въ Англіи, и здѣсь отчасти есть общія причины: затрата большихъ капиталовъ на бурскую, русско-японскую войны, задержка въ добычѣ золота въ Трансваалѣ; но у насъ дѣйствуютъ еще и специфическія причины: неопредѣленность внутренняго положенія.

Только рѣшительный переходъ къ новому строю, контроль надъ расходованіемъ народныхъ средствъ, независимое положеніе контроля въ странѣ и пересмотръ нашего бюджета въ цѣляхъ придать расходованію средствъ у насъ болѣе производительное употребленіе могутъ поднять нашъ кредитъ.

Пока нашъ бюджетъ не будетъ пересмотрѣнъ, пока расходованіе казенныхъ денегъ не сдѣлается болѣе производительнымъ, до тѣхъ поръ недовѣріе капиталистовъ будетъ находить благопріятную почву, и намъ придется заключать займы на невыгодныхъ условіяхъ. Капиталъ въ настоящее время сознаетъ свою силу и властно диктуетъ свою волю.

Важное значеніе въ упроченіи нашего государственнаго кредита имѣетъ и правильная банковая политика: намъ необходимо охранять свою валюту, для чего нужно поставить Государственный банкъ въ независимое положеніе отъ Мин. Фин. и создать надъ операціями банка общественный контроль.

---

[1]) См. мой атласъ діаграммъ по экономич. вопросамъ, вып. V, «Нашъ государственный долгъ», стр. 4.

Мѣры по охранѣ валюты, помимо правильной банковой политики, должны сводиться къ раціональной экономической политикѣ; опять надо развивать производительныя силы страны, отчего увеличится нашъ экспортъ, и уменьшится импортъ, надо улучшить наши курорты, и тогда больше денегъ будетъ оставаться въ странѣ, нужно увеличить количество высшихъ учебныхъ заведеній въ странѣ, а то необходимость учиться за границей ведетъ къ утечкѣ золота. Затѣмъ, какъ уже было упомянуто, нужно всемѣрно стремиться къ оплодотворенію Россіи иностранными капиталами: хотя, правда, часть дивидендовъ и будетъ уходить за границу, но притокъ иностранныхъ капиталовъ оживитъ наше народное хозяйство.

Литература по государственному кредиту.

Исаевъ. „Госуд. Кредитъ". Яросл., 1886 г. *„Энциклопедія* банковаго дѣла" подъ ред. А. С. Залшупина. Пет., 1904. *Горнъ.* „Джонъ Ло", съ пред. Н. Х. Бунге. Пет., 1895 г. *Cocheval-Clarigny.* „Essai sur l'amortissement et sur les emprints d'états". Paris. *П. Гамбаровъ.* „По вопросу о выпускѣ банковыхъ нотъ и о привелигированн. крупныхъ банкахъ. Банковый актъ Роберта Пиля 1844 года". Пет., 1875 г. *А. Гурьевъ* „Очеркъ развитія госуд. долга въ Россіи". Пет., 1903. *Его же.* „Очеркъ развитія кредитныхъ учрежденій въ Россіи". Пет., 1904. *Dr. P. Sydow.* „Theorie und Praxis in der Entwicklung der franzosischen Staatschuld seit dem Jahre 1870". Jena, 1903. *W. Kahler.* „Beitrage zur Lehre v. d. offentlich. Schulden". Jena, 1897. *Warren.* „Story of the Bank of England". Lond., 1902. *Ad. Wagner.* „Beitrage zur Lehre v Banken".1887. *A. Joubert.* „L'amortissement de la dette publique". Paris, 1896. *Проф. П. П. Мигулинъ.* Русскій государственный кредитъ (1769—1903), т. I. 1899 г. Эпоха 1769—1886 гг.; т. II. Министерство И. А. Вышнеградскаго (1887—1892), Х. 1900 г.; т. III. Министерство С. Ю. Витте и задачи будущаго (1893—1903). Вып. I стр. 1—114. Конверсіонныя операціи 1893—1901 гг. Вып. II. Реформа денежнаго обращенія и связанныя съ нею операціи (1893—1902), ц. 1 руб. 50 к., Х., 1902 г. III вып. Желѣзнодорожные займы и желѣзнодорожная политика 1893—1902 гг., Х., 1903 г.; вып. IV. Банковая политика и госуд. ипотечный кредитъ въ 1893—1903 гг., Х., 1904 г. *Его же.* Русскій сельскохозяйственный банкъ, проектъ. Х., 1902 г. Выкупные платежи, вопросъ объ ихъ пониженіи, Х., 1904 г., ц. 50 к. Записка о финансовой готовности Россіи къ войнѣ, Х., 1904 г. *Г. Бутми.* Итоги фин. хозяйства съ 1892 по 1903 г. Петерб., 1904. *H. Bamerle* La banque nationale dans l'état contemporain. Brest, 1905. *P. Courcoux.* De la liquidation des dettes de l'état. Rennes, 1897. *W. Scott.* „Money and Banking". N.-Iork., 1903. *Deutsch.* Arbitrage. Berl, 1905. *O. Schmitz.* „Die Bewegung d. Waarepreise in Deutschland 1851—1902". Berl., 1903. Работы проф. *И. И. Кауфмана. W. Zartman.* „Th. Investments of Life Insurance Companies". N.-Iork, 1907. *W. Nachod* Treuhändler und Treuhandelgesellschaften. *Kimmich.* Die Ursacheu des niedrigen Kurstandes deutscher Staatsanleihen". Stuttgart, 1901. *L. de Launay.* „The World's Gold". Lond., 1908. *Pottier.* Des émissions et introductions financières". Paris, 1907. *P. Dehn.* „Weltwirtschaftliche Neubildungen". B., 1904. *S. Waltershausen.* „Das volkswirtschaftliche System d. Kapitalanlagen im Auslande". B., 1907. Bonds as investment securities (Annals of the Amer. Acad. of pol. and social science, 1907 sept.) *B. Claus.* „Das russische Bankwesen". Leip., 1908.

Литература по денежной реформѣ.

П. Х. Шванебахъ. „Денежное преобразованіе и народное хозяйство". Пет., 1901 г. *Реформа денежн. обращенія* въ Россіи. Доклады и пренія, въ III отд. Импер. Вольнаго Экон. Общества. Пет., 1891. *Проф. П. П. Мигулинъ.* Регулированіе бумажной валюты въ Россіи. Х., 1896 г. *Его же.* Реформа денежн. обращенія и промышленный кризисъ 1892. *Его же.* Наша банковая политика (1729—1903). 1904. *Власій Судейкинъ.* Госуд. банкъ. Пет., 1891 г., *А. Миклашевскій.* „Деньги". *Его же.* „Расчетныя палаты". *Tabellen* zur Wahrungs-Sta-

tistik verfasst in K. K. Finanzministerium. 3-te Ausg. Wien., 1903. *Soetbeer.* Graphische Darstellungen in Bezug auf die Silberfrage. Berlin, 1886. *Skobol.* Handels-Atlas. Leipg., 1902 (карта валюты на земномъ шарѣ). *А. Гурьевъ.* „Къ реформѣ Государ. банка". *Тайновъ.* „Золотыя точки". Пет., 1905. *Его же.* Международные расчеты съ основанными на золотѣ и переводныхъ векселяхъ арбитражами и паритетами. Пет. 1907. *Andréadès.* Histoire de la banque d'Angleterre. Paris, 1904, т. I и II. *Pommier.* La banque de France de l'Etat au XIX siècle. *Bothe.* Die indische Wahrungsreform seit 1893. Stutg., 1904. *Dr. M. Biermer.* Leitsätze zur Beurtheilung d. Wahrungsfrage, 1890. *Dr. jur. et phil. Wilhelm Kähler.* Die preussichen Kommunalanleihen mit besonderer Rücksicht auf eine Centralisation des Kommunalkredits. Jena, 1897. *Victor Leo.* Die Anklagen gegen die Goldwährung und die Vorzuge des Bimetallismus. Berlin, 1900. *Dr. Otto Arendt.* Die Ursache des Silberentwehrtung *Dr. Julius Wolf.* Verstaatlichung der Silberproduktion und andere Vorschläge der Wahrungsfrage. 1892. *Dr. J. Steiger.* Die Silberentwehrtung und ihre Bedeutung für die Volkwirtschaft der Gegenwart zumal fur die Schweiz Separatabdruck aus der Lieferung der Zeitschrift fur schweizerische Statistik. 34 Jahrgang 1898. *Helffrich* Das Geld in russ.-japanischen Krieg. 1906. *A. Arnold.* Dan indische Geldwesen unter bes. Berucksichtigung seiner Reformen seit 1893. Jena, 1903. *А. Лосицкій.* „О выкупной операціи". Въ Труд. И. В. Эк. Общества, 1904, № 6. *И. Кауфманъ.* „Изъ исторіи бумажныхъ денегъ въ Россіи" Пет., 1909. *B. Turner.* Chronicles of the Banks of England. Lond., 1898. *Brunhuber.* Das moderne Zeitungwesen. Leipg., 1907. *A. Stikney.* The central reserve bank. N. Iork, 1901 *P. Loubet.* La banque de France et l'éscompte. Paris, 1900. *N. Weil.* Die Solidarität d. Geldmärkte, Frankf., 1903 *Martin.* Die Bank v England Berl., 1900. *F. Koch.* Der Londoner Goldverkehr, Berl. 1905. *Ingl. Palgrave.* Bankrate and the money market in England, France, 1903. *Schuster.* The Bank of England and the State. Manch., 1906. *O. Stillich.* Geld und Bankwesen. Berlin, 1907.

О биржѣ см. *Bericht* und Beschlusse d. Börsen-Enquete Commission. Berl., 1894. *Das Börsengesetz* und Ausführungsbestimmungen. Berl., 1857. *R. Culwer.* Das Wirtschaftsjahr, 1902. *C. Duguid.* Story of the Stock Exchange in Lond, 1902. *Haupt.* Arbitrages et parties. Paris, 1894. *Stock Exchange* Reform by Flower. Nation Review, 1904 may и друг.

По выкупной операціи.

Ходскій. Земля и земледѣлецъ. *Проф. Мигулинъ.* Выкупные платежи и вопросъ о ихъ пониженіи, 1904. *Записка,* представленная въ особое совѣщаніе. *Отчетъ по выкупному долгу* и вык. платежи всѣхъ разрядовъ крестьянъ за 1901 г. Пет., 1904. (М. Ф.). Отдѣльная глава посвящена въ кн. *Земельное обложеніе, С. И. Шидловскаго* (Сводъ трудовъ мѣстныхъ комитетовъ по 49 губ. Евр. Россіи).

ОГЛАВЛЕНІЕ.

	Стр.
БЮДЖЕТЪ	3
Кассовое устройство	17
Контроль	18
Англійскій бюджетъ	20
Англійскій банкъ	26
Государственный контроль въ Англіи	29
Кассовое устройство и контроль въ Бельгіи	31
Бюждетъ въ Россіи	32
Кассовое устройство въ Россіи	46
Контроль въ Россіи	55
ФОРМЫ ВЗИМАНІЯ	69
Взиманіе податей до реформы 1861 г.	74
„ „ послѣ реформы 1861г.	78
Мѣстные органы по надзору за взиманіемъ окладныхъ сборовъ	83
Раскладка окладныхъ сборовъ	90
Сроки уплаты окладныхъ сборовъ	93
Земскій сборъ	95
Сложеніе недоимокъ	99
Взиманіе окладныхъ сборовъ	102
Итоги реформы 23 іюня 1899 г.	106
Податной инспекторъ	107
Финансовыя учрежденія	110
МѢСТНЫЕ ФИНАНСЫ.	113
Мѣстные финансы Англіи	—
„ „ Франціи	121
„ „ Пруссіи	124
„ „ Россіи	145
Правила оцѣнки недвижимыхъ имуществъ для обложенія земскимъ сборомъ	170
Натуральныя повинности	179
Проектъ натуральныхъ дорожныхъ повинностей 1904 года.	183
Земскій бюджетъ	187
Литература по мѣстнымъ финансамъ	189
Городскіе финансы въ Россіи.	191
Мѣстный кредитъ	198
Хозяйство волости и сельскаго общества	205
Финансы сложныхъ государствъ	209
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КРЕДИТЪ	213
Дѣленіе государств. расходовъ на обыкновенные и чрезвычайные	—
Способы покрытія чрезвычайныхъ расходовъ въ исторіи	216
Главныя черты кредита	224
Задолженность Европы	229
Значеніе кредита	231
Формы государственнаго кредита	232

Стр.
Классификація займовъ 239
Консолидація (отвержденіе краткосрочнаго долга) 242
Конверсія 244
Погашеніе государственныхъ долговъ 248
Банкноты (банковые билеты)—суррогатъ денегъ 253
Банкноты--орудіе кредита эмиссіоннаго института. Отличіе ихъ отъ бумажныхъ денегъ 254
Вліяніе бумажно-денежнаго обращенія на хозяйство страны 261
Заинтересованность общественныхъ группъ въ золотомъ обращеніи 266
Вліяніе бумажной валюты на бюджетъ 267
Исторія бумажныхъ денегъ въ Россіи 268
Исторія денежныхъ реформъ въ Россіи 270
Биржа 289
Организація англійской биржи 294
Допущеніе бумагъ на русской биржѣ 300
Составленіе биржевого бюллетеня 301
Новыя правила о допущеніи бумагъ къ котировкѣ на фондовомъ отдѣлѣ с.-петербургской биржи 309
Государственный банкъ 312
Исторія государственнаго кредита въ Россіи 324
Выкупная операція 330
Желѣзнодорожная кредитная операція 341
Литература по госуд. кредиту, денежной реформѣ и выкупной операціи . . 351