

Проф. И. Х. Озеровъ.

336

0-46

ОСНОВЫ ФИНАНСОВОЙ НАУКИ.

Библиотеці КТНУ

Выпускъ II.

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

Курсъ лекцій, читанный въ Московскомъ
университетѣ.

*від вихованця Кітву,
тепер контрадмірала*

Издание 4-е, дополненное.

Лавла Михайловича

С. И. Чар. Петренко

689523

КИТІВСЬКИЙ ІНСТИТУТ
народного господарства
БІБЛІОТЕКА



Предисловіе къ 4-му изданію.

Въ настоящемъ изданіи авторъ внесъ болѣе или менѣе значительныя дополненія въ изложеніе англійскаго бюджетнаго права, русскаго бюджетнаго законодательства, русскаго контрольнаго права и т. д. Точно такъ же удѣлено значительное мѣсто и новому закону 1912 г. объ улучшеніи земскихъ и городскихъ финансовъ и послѣднимъ явленіямъ въ области распредѣленія бремени земскихъ налоговъ. Далѣе, въ отдѣлѣ о мѣстномъ кредитѣ внесены дополненія о нашей кассѣ городского и земскаго кредита, и о послѣднихъ теченіяхъ въ области заграничной практики. Авторъ, далѣе, не могъ оставить безъ вниманія и послѣднихъ явленій финансовой жизни Германской имперіи и т. д. и т. д. Кромѣ того, по мѣрѣ возможности — необходимость немедленнаго выпуска новаго изданія застала автора нѣсколько врасплохъ — подновлены цифровой матеріалъ и литературныя указанія.

Авторъ.

26 сент. 1913 г.

БЮДЖЕТЪ.

У государства, какъ и всякаго другаго союза публичнаго характера, есть извѣстныя потребности, для удовлетворенія которыхъ оно нуждается въ матеріальныхъ средствахъ. Собираніе и расходование этихъ средствъ всегда составляло одну изъ важнѣйшихъ 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 большими средствами и удовлетворяющее большее количество потребностей, чѣмъ частное или акціонерное предпріятіе, гораздо больше послѣднихъ нуждается въ составленіи смѣты доходовъ и расходовъ. Поэтому мы очень рано видимъ попытки со стороны 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 смѣты присоединялось желаніе короля убѣдить народныя представительства въ необходимости извѣстныхъ расходовъ и тѣмъ добиться у нихъ согласія на назначеніе или увеличеніе субсидій. Получивъ согласіе сословій и собравъ деньги, король уже распоряжался ими, какъ хотѣлъ. Ни о какой государственной отчетности, ни о какомъ государственномъ контролѣ не было и рѣчи ¹⁾.

До XIX вѣка на континентѣ Европы мы видимъ только однѣ попытки сообщить бюджету правовой характеръ. Но съ этого времени начинается быстрое развитіе идеи бюджета отъ частно-правовой, чисто-хозяйственной смѣты короля до идеи о высшемъ законодательномъ актѣ, точно обозначающемъ всѣ статьи расходовъ и 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 санкции Нижней Палаты. Въ оправданіе онъ говорилъ: «Конституція не даетъ на этотъ случай рѣшенія, компромиссъ не удался, произошелъ конфликтъ, а послѣдній — вопросъ силы, и кто имѣетъ въ рукахъ силу, тотъ пойдетъ въ этомъ направленіи». Послѣдовавшія историческія событія: война датская, австрійская, побѣда подъ Кениггрецомъ, основаніе сѣверо-германскаго союза расположили Нижнюю Палату въ пользу правительства, и она легализовала незаконный сборъ налоговъ. Вильгельмъ просилъ извиненія передъ ландтагомъ: «Въ послѣдніе годы бюджетъ не могъ быть установленъ съ согласія народныхъ представителей. Публичнымъ расходамъ недостаетъ легальнаго базиса», и просилъ легализаціи, говоря, что этимъ «конфликтъ будетъ навсегда исчерпанъ»... Въ моменты такихъ столкновеній исходъ зависитъ отъ количества оружія противниковъ: въ Англіи, вѣроятно, Нижняя Палата выиграла бы, правительство осталось бы безъ средствъ, въ Англіи нѣтъ арміи — билль о ней утверждается ежегодно парламентомъ — слѣдовательно, разъ бюджетъ былъ бы не принятъ, страна осталась бы безъ арміи и правительству не на что было бы опираться въ борьбѣ съ народными представителями. Далѣе, англійское общество болѣе пропитано конституціоннымъ духомъ и, несомнѣнно, отказалось бы платить нѣкоторые виды налоговъ, разъ не принять 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 систематическомъ порядкѣ вѣроятныхъ поступленій и выдачъ (доходовъ и

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

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

«Бюджетное право народнаго представительства, — говоритъ проф. Иеллинекъ, — имѣетъ огромное значеніе для правильнаго веденія государственнаго финансоваго хозяйства. Одинъ изъ главнѣйшихъ недостатковъ абсолютныхъ государствъ заключается въ безконтрольности ихъ финансовъ, для чего безусловно необходимо 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 инструкция, указывающая распорядокъ вниманія и расходованія государственныхъ средствъ».

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 приложение 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 равновѣсїи съ доходами, такъ какъ только при такомъ условїи возможно правильное веденіе государственнаго хозяйства.

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

Въ то же время иногда составлялись смѣты и по территориямъ — 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 представлялись 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 территориямъ. Въ центральномъ же финансовомъ управленїи составлялись бюджеты за вычетомъ тѣхъ суммъ, которыя расходовались по отдѣльнымъ отраслямъ управленїи или въ отдѣльныхъ территорияхъ. Такіе бюджеты называются чистыми (*нетто-бюджетами*).

Съ объединенїемъ 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 территориальныхъ росписей и смѣтъ по отдѣльнымъ отраслямъ управленїи, а изъ всѣхъ доходовъ и расходовъ. Это такъ называемые въ настоящее время *валовые (brutto) бюджеты*. Впрочемъ, иногда бюджеты составляются такъ, что изъ доходовъ заранее исключаются расходы по взиманію ихъ. Это будетъ *netto-бюджетъ*. Такой порядокъ, однако, неудобенъ тѣмъ, что онъ не показываетъ степени производительности данной отрасли дохода: изъ него не видно, сколько данный источникъ приноситъ государству дохода и сколько тратится на собираніе послѣдняго ¹⁾.

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

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

Бюджетъ всегда составляетъ 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, распределяются поступления 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 поступления отъ нихъ. Необходимо чаще пересматривать и измѣнять, примѣняясь къ условіямъ жизни, распределеніе доходовъ и расходовъ между отдѣльными членами, классами и группами населенія. Въ государствѣ съ народнымъ представительствомъ годовые бюджетные періоды имѣютъ, сверхъ того, значеніе ручательства за ежегодный созывъ сессіи Палаты. Согласіе послѣднихъ на установленіе болѣе продолжительныхъ періодовъ было бы равносильно отказу ихъ отъ ежегоднаго контролированія не только финансоваго хозяйства, но и всей администраціи.

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

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

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

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 Англии, 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 липаетъ, 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 обеспеченнымъ. Значеніе усвоеннаго англійскимъ парламентомъ порядка заключается въ томъ, что онъ охраняетъ равновѣсіе бюджета отъ всякихъ неожиданностей парламентскаго обсуждения или постановленія. Согласно англійской конституціонной практикѣ, право парламента сводится лишь къ *исключенію или уменьшенію* испрашиваемыхъ правительствомъ кредитовъ. («Правительство предлагаетъ, парламентъ соизволяетъ»). Уже упом. справка, стр. 30.)

Въ этихъ видахъ Палатѣ запрещалось даже принимать петиціи, если съ выполненіемъ послѣднихъ связывалось новое повышение 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, вызванныя предложеніями отдѣльныхъ депутатовъ (стр. 56) ¹⁾. Формально въ Англии 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 испрашиваемыя правительствомъ кредиты или включить новые, о которыхъ правительство не просило.

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

По англійскому праву финансовые законы могутъ исходить только отъ Палаты Общинъ. Резолюціей 1866 года Палата Общинъ постановила: право вотировать денежные суммы коронѣ принадлежитъ одному

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'econ. publique et la science des finances», 1907. стр. 481).

Общинамъ. Лорды не имѣютъ права вносить поправки 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 Палатою 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 вотиروваннаго 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» (*Эссенъ*. «Основныя начала государственнаго права», ч. II, стр. 336).

Въ 1911 г. права Верхней Палаты въ Англии сильно ограничены. Поводомъ къ этому послужилъ бюджетъ 1909 г., въ который извѣстнымъ Ллойдъ Джорджемъ было включено обложеніе незаработаннаго прироста цѣнности недвижимости, увеличеніе ставокъ подоходнаго и наслѣдственнаго налога и повышеніе обложенія производства и продажи спиртныхъ напитковъ.

Этотъ бюджетъ былъ объявленъ консерваторами революціоннымъ и Палата Лордовъ отказала въ утвержденіи бюджета, хотя съ 1860 г. денежные билли не отклонялись Верхней Палатой. Тогда Нижняя Палата въ концѣ 1909 г. признала такое поведеніе Палаты Лордовъ нарушеніемъ конституціи. Палата была распущена, и были назначены новые выборы, но надежда консерваторовъ не оправдалась, и Верхняя Палата пошла на уступки и одобрила бюджетъ.

Но было ясно, что если права Палаты Лордовъ не будутъ ограничены, то она будетъ тормозить и въ будущемъ дѣятельность Палаты Общинъ, если только въ послѣдней большинство будетъ состоять изъ либераловъ. Вотъ почему Асквиль и предложилъ Палатѣ Общинъ принять 3 резолюціи, а именно у Палаты Лордовъ отнимается право видоизмѣнять или отвергать финансовые билли (а финансовыми биллями считаются законопроекты, касающіеся взиманія налоговъ или пошлинъ, разрѣшеніе производить расходы и заключать или повышать займы. Вопросъ, считать ли данный билль финансовымъ или нѣтъ, рѣшается спикеромъ Палаты Общинъ по выслушанію имъ предсѣдателей коми-

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 Палатою Лордовъ» (*Dreyfus*. «Le budget», 1882).

тета путей и средств и комитета по разсмотрѣнію государственной отчетности).

Далѣе, всѣ остальные законопроекты нефинансоваго характера становятся законами, несмотря на отклоненіе ихъ Палатой Лордовъ, если только билль принимается въ теченіе 3 отдѣльныхъ сессій трижды Палатой Общинъ, однако, при условіи, чтобы между первымъ внесеніемъ билля и третьимъ принятіемъ его Палатой Общинъ прошло по меньшей мѣрѣ 2 года.

И въ томъ случаѣ билль считается отклоненнымъ Палатой Лордовъ, если послѣдняя не принимаетъ его въ редакціи Палаты Общинъ, или дѣлаетъ такія поправки, съ которыми Нижняя Палата не согласна.

Кромѣ того, продолжительность законодательнаго періода Палаты Общинъ сокращается съ 7 лѣтъ до 5.

Итакъ, у Верхней Палаты въ настоящее время отнято вліяніе на финансовое законодательство страны, относительно всѣхъ другихъ вопросовъ Палата Общинъ превратилась въ собраніе, которому принадлежитъ только суспенсивное veto.

Эти резолюціи прошли и сдѣлались закономъ. Правда, первоначально нѣкоторые лорды пытались предотвратить это умаленіе Палаты Лордовъ проектами замѣны части наслѣдственныхъ лордовъ членами по выбору. Консерваторы выставляли проектъ народнаго референдума въ тѣхъ случаяхъ, когда обѣ Палаты не согласны между собой...

Упомянутыя 3 резолюціи были приняты и Палатой Лордовъ, такъ какъ послѣдніе боялись, что правительство не остановится предъ назначеніемъ новыхъ либеральныхъ лордовъ въ такомъ количествѣ, чтобы добиться принятія билля.

Итакъ, хотя Палата Лордовъ и будетъ существовать, но она должна будетъ, хотя и съ нѣкоторыми оттяжками, принимать въ концѣ-концовъ все то, что пройдетъ черезъ Палату Общинъ, слѣдовательно, законодательный механизмъ въ Англии сильно демократизировался.

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 ¹⁾. 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 свободы». По выраженію Бозальдо, это настоящая хартія конституціонныхъ государствъ. Кромѣ того, вотированіе бюджета представительными собраніями составляетъ одинъ изъ существенныхъ элементовъ государственнаго кредита. Лишь тогда, когда финансы государства

¹⁾ Въ Швейцаріи права палатъ и по тексту конституціи настолько уравниены, что даже право первоначальнаго разсмотрѣнія бюджета осуществляется ими поочередно: въ одномъ году оно принадлежитъ одному собранію, въ слѣдующемъ году — другому справка..., стр. II).

подчинены серьезному контролю общества, когда они составляют предмет обсуждения, за которым всё могут 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 милл. флориновъ, подписка на который не превзошла 75 милл. 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 Эменъ,—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 узурпацій съ ея стороны. Безъ денежныхъ средствъ она не можетъ просуществовать ни одного дня и такимъ образомъ принуждена изъ года въ годъ обращаться за ними къ представительнымъ собраніямъ. При парламентскомъ образѣ правленія возможность отказа въ вотированіи бюджета является естественной и высшей санкціей правилъ и обычаевъ этой правительственной системы» (Эменъ. «Основныя начала государственнаго права», 328). Поэтому право устанавливать бюджетъ ревниво охраняется въ правовомъ государствѣ, особенно въ Англіи, гдѣ и выросло бюджетное право во время продолжительной борьбы королевской власти съ сословнымъ представительствомъ ¹⁾.

Но не весь бюджетъ нуждается въ ежегодномъ утвержденіи. Опытъ показалъ, что извѣстная часть доходовъ и расходовъ измѣняется изъ года въ годъ очень мало и носитъ постоянный характеръ, и часть эта просто переносится изъ росписи одного бюджетнаго года въ роспись слѣдующаго. Поэтому обыкновенно роспись дѣлать на двѣ части: 1) *постоянную или консолидированную* и 2) *мѣняющуюся*. Консолидированную часть дохода въ Англіи составляютъ поземельный налогъ, акцизы (кромѣ налога на чай), нѣкоторые другіе 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 жалованье 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 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

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

фонда производились бы, и такимъ образомъ конфликтъ исполнительной власти съ законодательной не произвелъ бы полной остановки государственнаго механизма, которая такъ вредно могла бы отразиться на интересахъ всей націи. Самый характеръ расходовъ, отнесенныхъ на консолидированный фондъ, говоритъ за то, что они должны быть болѣе или менѣе устойчивы, напримѣръ, должно же платить проценты по государственнымъ долгамъ, необходимо не останавливать судебного механизма государства и т. д.

Есть попытки ученыхъ дать такому фактическому дѣленію бюджета на двѣ части теоретическое обоснованіе: такъ, Штейнъ предлагаетъ дѣленіе росписи на *Staatsbudget* и *Regierungsbudget*. *Staatsbudget* — не что иное, какъ консолидированная, а *Regierungsbudget* — мѣняющаяся часть бюджета. По мнѣнію Штейна, послѣдняя можетъ быть отвергнута, какъ выраженіе недовѣрія къ правительству, но съ первой этого сдѣлать 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 Англии, но тогда консолидированная часть его должна періодически пересматриваться: такъ, въ Нидерландахъ каждыя 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 строгаго положеніе, что всѣ доходы и расходы государства должны быть включаемы ежегодно въ вотируемый бюджетъ (1830). По этому типу построено бюджетное право Испаніи, Португаліи, Австро-Венгрии, Пруссіи, Германской имперіи, Балканскихъ государствъ. Въ 1850-хъ годахъ была попытка подраздѣлить 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 Англии, гдѣ парла-

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 подать не можетъ быть установлена иначе, какъ съ согласія провинціального совѣта. Никакая общинная повинность или подать не можетъ быть установлена иначе, какъ съ согласія общиннаго совѣта. Законъ опредѣляетъ изъятія, необходимость которыхъ будетъ показана опытомъ, относительно провинціальныхъ и общинныхъ налоговъ.

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

112. Не можетъ быть устанавливаемо 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 обещаются и устанавливаются законодательнымъ корпусомъ, и не могутъ оставаться въ силѣ долѣе послѣдняго дня слѣдующей сессіи, если они не возобновлены положительнымъ образомъ.

ментскій 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 Англии 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 меньшей правильностью и быстротой: это — подоходный налогъ. Стоитъ только увеличить ставки послѣдняго сообразно съ нуждой въ средствахъ, и поступления быстро увеличатся, не производя никакой пертурбаціи въ жизни страны. Въ Англии, напримѣръ, извѣстно, что каждый пенсъ налога на фунтъ стерлинговъ приноситъ приблизительно 2½ милліона фунтовъ стерлинговъ дохода. Зная это, очень легко, увеличивая или уменьшая окладъ налога, приравливать поступления къ потребностямъ государства въ денежныхъ средствахъ, что создаетъ эластичность доходнаго бюджета. Обыкновенно окладъ налога составлялъ 5—7 пенсовъ, а во время Крымской войны онъ былъ поднятъ до 16 пенсовъ. Въ Англии 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 определенное время (обыкновенно нѣсколько лѣтъ) устанавливается извѣстная сумма денегъ, которая въ теченіе этого времени не можетъ быть ни уменьшена, ни увеличена: при нормальной смѣтѣ учрежденіе, въ пользу котораго такая смѣта установлена, не можетъ входить съ просьбой о дополнительномъ кредитѣ, но зато остатки отъ смѣты остаются въ томъ же учрежденіи. Такая часть росписи называется *нормальной*. У насъ въ 1873 году былъ установленъ нормальный бюджетъ для Военнаго и Морскаго Министерствъ. Въ Морскомъ Министерствѣ онъ существовалъ съ 1873 года до іюня 1879 года и затѣмъ съ 1886 года, въ теченіе десяти лѣтъ, до 1895 года. Въ Военномъ — съ 1874 по 1879 годъ и съ 1889 по 1893 годъ, но уже въ 1879 году послѣднее затребовало 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 установлении нормальныхъ бюджетовъ именно имѣлось въ виду бороться съ ростомъ расходовъ нѣкоторыхъ вѣдомствъ.

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

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

У насъ при существованіи нормальныхъ смѣтъ въ настоящее время общему порядку разсмотрѣнія бюджета подлежатъ лишь $\frac{3}{4}$ его, а остальная четверть, строго говоря, изъята изъ этого разсмотрѣнія общимъ смѣтнымъ порядкомъ (*Кашкаровъ*. «О разсмотрѣніи нашего государственнаго бюджета», «Русское Экономическое 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 Палаты 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 создастъ необходимость *спеціализаціи* расходовъ (кредитовъ). Роспись указываетъ со всеѣми 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 отдѣльно¹⁾, и ассигновки ни въ какомъ случаѣ не должны быть переносимы изъ одной статьи въ другую²⁾. Это сильно стѣсняетъ исполнительную власть, результатомъ чего являются столкновенія и постоянная борьба между народными представительствами и правительствомъ. Первые стремятся все болѣе сократить и ограничить произволъ исполнительной власти въ хозяйственной сферѣ государства: они стремятся сузить расходныя статьи, дать меньше мѣста произволу исполнительной власти; послѣдняя, наоборотъ, добивается, чтобы суммы вотировались по болѣе крупнымъ подраздѣленіямъ и чтобы дальнѣйшее распоряженіе ими всецѣло принадлежало ей.

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

Въ сенатусконсултѣ 1852 г. мы читаемъ: «Бюджетъ расходовъ представляется законодательному корпусу съ административными подраздѣленіями его на главы и статьи. Онъ (бюджетъ) вотируется по министерствамъ. Распредѣленіе по главамъ кредита, открытаго каждому министерству, производится декретомъ императора, изданнымъ въ Государственномъ Совѣтѣ. Переносъ суммъ изъ одной главы въ другую можетъ быть разрѣшенъ особымъ декретомъ, изданнымъ въ той же формѣ». Этимъ постановленіемъ уже ограничивались права народнаго представительства спеціализировать кредиты³⁾. Въ вопросѣ о спеціализаціи кредита нельзя установить общихъ правилъ — все зависитъ здѣсь отъ такта и взаимнаго довѣрія исполнительной и законодательной власти другъ къ другу. Въ прусскомъ бюджетѣ до 2.000 вотъ, во Франціи — 700⁴⁾.

1) «Каждое отдѣльное голосованіе («вотъ») есть назначеніе известной суммы на известную 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 однихъ расходныхъ статей въ другія.

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

3) При Наполеонѣ I бюджетъ вотировался цѣликомъ (смиштомъ 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 все бюджетно-правовыя приобрѣтенія всѣхъ предшествующихъ правительствъ вновь включаются въ бюджетъ, и спеціализаціи доходить до 700 вотъ.

4) На практикѣ за послѣднее время спеціализаціи 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 круп-

Суммы расходования располагаются въ росписяхъ по двумъ системамъ: *реальной* и *министеріальной*. Реальная система состоитъ въ томъ, что расходы распределяются по предметамъ, на которые они идутъ, напримѣръ, всѣ расходы на образованіе, въ какомъ бы министерствѣ они ни совершались, заносятся вмѣстѣ подъ одну рубрику, конечно, съ подраздѣленіями. По реальной системѣ расходы распределяются въ Англіи. Министеріальная система — когда расходы заносятся въ роспись не по предмету ихъ назначенія, а по министерствамъ. По министеріальной системѣ роспись составляется у насъ. Для полнаго 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 ¹⁾. Росписи разсматриваются палатами представителей или законосовѣщательными собраніями, по большей части въ двухъ инстанціяхъ, а иногда и болѣе, напр., во Франціи сначала особою бюджетною комиссіею палаты представителей, а потомъ Палатою и Сенатомъ. По разсмотрѣніи законодательными или законосовѣщательными учрежденіями, роспись утверждается Верховною властью и составляетъ законъ въ формальномъ смыслѣ этого слова. Бюджетный законъ содержитъ въ себѣ: 1) 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.

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 мажорации), вычисляемой на основаніи средняго прироста дохода за нѣсколько послѣднихъ лѣтъ, или поступления отъ каждаго источника обсуждаются отдѣльно, и ставки опредѣляются индивидуально.

ное число голосуемыхъ главъ раздѣлены также германскій и прусскій бюджеты; бюджетъ Пруссіи заключаетъ до 2.000 параграфовъ, но въ дѣйствительности въ Пруссіи специализація 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).

1) 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 специальныя росписи въ качествѣ приложенія къ р. общей, напр., росп. чрезвычайныхъ расходовъ военнаго времени.

Въ Англии примѣняется система непосредственной оцѣнки, при которой все принимается во вниманіе, и составители росписи ничѣмъ не связаны.

Въ Пруссіи практикуется генетическій способ исчисленія: для исчисленія берутъ трехлѣтній періодъ, а также пятилѣтній, если идетъ дѣло о доходахъ, подверженныхъ большимъ колебаніямъ, вычисляютъ среднее арифметическое, увеличивая или уменьшая послѣднее округленіемъ, и эту цифру вставляютъ въ роспись. Эта система характеризуется превышеніемъ дѣйствительныхъ поступленій надъ смѣтными предположеніями.

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 (*Лебсдевъ*. «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 поступления систематически стали превышать смѣтныя предположенія, Леонъ Сэй въ 1883 г. рѣзко возсталъ противъ этого, говоря, что этимъ создается «запасъ для какого угодно употребленія». Здѣсь рядомъ съ явнымъ бюджетомъ появляется скрытый, ускользающій отъ должнаго контроля.

Во Франціи и Бельгіи при исчисленіи доходовъ въ бюджетъ заносится высшая изъ ожидаемыхъ къ поступленію суммъ, по 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 экономичать, 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 недѣлсообразному 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 правительствомъ крупныхъ дополнительныхъ кредитовъ.

У насъ за послѣднее время, т.-е. въ министерства И. А. Вышнеградскаго 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 впечатлѣніе финансоваго преуспѣянія Россіи. Государственный Совѣтъ

неоднократно обращать внимание 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 диаграмму за періодъ 1882—1901 гг., иллюстрирующую отношеніе дѣйствительныхъ поступленій къ смѣтнымъ, въ моей кн. «Экономическая Россія и ея 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. 1, стр. 450 и далѣе).

Такъ, на 1903 г. по смѣтѣ департамента таможенныхъ сборовъ было назначено 214,6 м. 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 финансового вѣдомства объ ожидаемомъ размѣрѣ таможенного дохода основываются на соображеніяхъ слишкомъ общаго характера. Департаментъ еще въ 1901 г. призналъ подобный способъ оправданія смѣтныхъ исчисленій недостаточнымъ и вызывающимъ постоянная 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 приему 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 поступлениямъ, какъ таможенные пошлины съ привозныхъ товаровъ, занимающія третье мѣсто въ госуд. росписи обычныхъ доходовъ. Въ этомъ случаѣ скорѣе могъ бы быть употребленъ приемъ, 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 важныя по количеству ввоза и размѣру таможенного обложенія товары, вслѣдствіе чего таможенный доходъ возросъ въ общемъ итогѣ приблизительно на 8 милл. руб. въ годъ. Съ такой поправкой общій приемъ 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. 1, стр. 451).

Если при составленіи смѣты 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 таможенные пошлины, а также и другія поступления. 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 расходванія средствъ изъ своихъ рукъ и борется сначала въ прямой формѣ противъ преобладающаго значенія пароднаго представительства въ этомъ правѣ; затѣмъ, когда позиціи здѣсь уже взяты, борьба совершается въ области спеціализаціи кредитовъ, вводитъ преуменьшенный способъ исчисленія смѣтныхъ доходовъ, образуются такъ наз. «негласныя 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 негоднаго имъ налога, затѣмъ, если это не удалось въ самомъ началѣ, дѣлаются всевозможныя лазейки.

Кассовое устройство.

Разрѣшенные законодательной и собранныя исполнительной властью суммы должны гдѣ-нибудь храниться и оттуда выдаваться по мѣрѣ надобности для расходовъ. Этой цѣли удовлетворяютъ государственныя казначейства или замѣшпощіе 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.

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

Въ настоящее время всѣ суммы сосредоточиваются въ отдѣльномъ вѣдомствѣ (обыкновенно Мин. Финансовъ), которое завѣдуетъ всѣми финансовыми ресурсами государства. При такой системѣ всегда точно извѣстно, сколько у государства въ данное время средствъ, — контроль удобнѣе. Но и такое устройство кассъ имѣетъ большіе недостатки. Отдѣльныя кассы государства требуютъ много расходовъ на содержаніе служебнаго персонала, на доставку и храненіе суммъ. Между тѣмъ измѣнить это было трудно, съ этимъ приходилось мириться, пока развитіе кредита не вызвало къ жизни банковъ. Съ появленіемъ послѣднихъ трудъ храненія и перевозки казенныхъ денегъ съ большимъ удобствомъ и экономіей могъ быть переданъ банкамъ: охраняя свои деньги, банкъ естественно можетъ охранять и деньги государства. Имѣя въ разныхъ частяхъ государства свои отдѣленія, банки могутъ снабжать его деньгами всюду, даже не перевозя ихъ. Мало того, государственныя суммы вмѣсто того, чтобы лежать даромъ въ кладовыхъ казначейства, теперь могутъ усилить средства банковъ и такимъ образомъ питать промышленный кредитъ страны. По этимъ соображеніямъ въ настоящее время, съ развитіемъ банковской сѣти въ городахъ, государства переходятъ къ третьей стадіи кассоваго устройства, къ такъ называемой *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 государственныя 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 посредством чековъ и т. д., или непосредственной выдачей. Государству банкъ или уплачиваетъ извѣстную сумму, какъ въ Бельгiи, за пользованiе государственными деньгами съ момента ихъ поступленiя въ банкъ и до момента выдачи кредиторамъ государства — за этотъ періодъ банкъ свободно можетъ распоряжаться этими деньгами, — или въ вознагражденiе за пользованiе деньгами государственнаго казначейства даромъ ведетъ счетоводство, какъ въ Англiи. Такимъ образомъ достигается быстрота въ передвиженiи суммъ, легкость отчета и извѣстное сбереженiе на наймѣ чиновниковъ и въ расходахъ по перевозкѣ и пересылкѣ денежныхъ суммъ.

К О Н Т Р О Л Ъ.

Послѣднимъ, но очень важнымъ колесомъ въ бюджетномъ механизмѣ государства является контроль. Развитiе идеи закономѣрнаго бюджета создаетъ идею *государственнаго* контроля, и послѣднiй — продуктъ историческаго развитiя. Уже въ то время, когда короли для удовлетворенiя государственныхъ потребностей довольствовались средствами частно-правового характера (доходы отъ доменъ и т. д.), они производили по временамъ ревизiи своихъ кассъ. Но этотъ контроль былъ домашнимъ средствомъ удостовѣриться въ состоянiи королевской кассы. Въ то же время территориальныя кассы имѣли свой контроль. Впослѣдствiи, когда короли стали пользоваться средствами, ассигнуемыми сословіями, присоединился сюда и контроль особыхъ сословныхъ комиссій, которыя, однако, болѣе заботились о томъ, чтобы предупредить взиманiе и установленiе неразрѣшенныхъ королю налоговъ послѣ того, какъ были израсходованы уже дарованныя субсидiи. Въ стремленiи же контролировать самое расходованiе суммъ сословія терпѣли крушенiе (*Градовскiй*, 400). По мѣрѣ усиленiя королевской власти эти комиссіи стали утрачивать свое значенiе, сдѣлавшись простою формальностью. Но съ водворенiемъ закономѣрнаго управленiя въ XIX столѣтiи институтъ контроля быстро развился и сдѣлался необходимымъ звеномъ современнаго государственнаго хозяйства. Первымъ развился здѣсь контроль *послѣдующій*, при существованiи котораго контролируется исполненiе смѣты: дѣйствительно ли денежные суммы израсходованы на тѣ задачи, на которыя онѣ были ассигнованы? Но такой контроль имѣетъ значенiе болѣе для казначеевъ, которые вносятъ залогъ; крупными же суммами обыкновенно распоряжаются министры, а они никакихъ залоговъ не вносятъ. Противъ ихъ болѣе крупныхъ злоупотребленiй 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 введенiю 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 послѣднiй замѣняетъ казначейство: контроль удостовѣряется, законна ли выдача денегъ, законно ли расходованiе имѣющихъ быть выданными ссудъ на такой-то предметъ и т. д., и, если находитъ незаконнымъ, можетъ отказать въ выдачѣ. слѣдовательно, предупредить во-время злоупотребленiе 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 распутившійся на почвѣ развивающихся правъ народнаго представительства ¹⁾).

Другое требованіе, предъявляемое къ современному контролю, — онъ долженъ быть *документальнымъ*: всѣ требованія на выдачу денежныхъ суммъ непременно 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 простаго постановленія.

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

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

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

Надо замѣтить, что организація контроля находится въ тѣсной связи съ политическими условіями: онъ — иной въ абсолютной монархіи и другую фizioномію имѣетъ въ представительной странѣ. Въ первой контроль носитъ болѣе счетный характеръ, но и здѣсь теперь онъ получаетъ большее развитіе подъ вліяніемъ экономическаго факта —

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, уменьшаются и отвѣтственность (*Вестн.* 272).

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 обезпеченіе государственному кредиту. Дебаты на трибунахъ парламента, 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, успокоиваетъ всегда склонные къ тревогѣ капиталы и такимъ образомъ осуществляетъ первое условіе государственнаго кредита (73). При старомъ порядкѣ во Франціи контроль счетной палаты облакался 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, — взымалъ по разнымъ случаямъ: при переходѣ леновъ изъ однихъ 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 отстунать 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 Англій.

Уже въ Великой Хартіи вольностей говорилось, что король ни въ какомъ случаѣ не можетъ требовать отъ націи субсидій деньгами или войскомъ, не получивъ на это разрѣшенія отъ парламента. Правда, этотъ парламентъ не былъ похожъ на существующій нынѣ: онъ былъ только съѣздомъ королевскихъ вассаловъ. Но права сословій 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 приобрѣли еще другое назначеніе: убѣдить сословія въ необходимости извѣстныхъ расходовъ и тѣмъ добиться согласія на увеличеніе или назначеніе новыхъ субсидій. Но, назначивъ субсидію королю, сословное представительство оканчивало свою роль: первоначально оно нисколько не вмѣшивалось въ расходованіе королемъ полученныхъ суммъ. 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 испрашивать дарственныхъ приношеній, организація поддѣлокъ и полученіе ссуды безъ разрѣшенія парламента. Въ концѣ XVIII вѣка, передъ началомъ войны съ Франціей, правительство предположило сформировать корпусъ волонтеровъ и расходъ на содержаніе его покрыть національною поддѣлкою, но парламентъ вмѣшался, отмѣтивъ, что позанствование денегъ у народа въ видѣ ссуды, пожертвованія или поддѣлки, безъ согласія парламента противно основнымъ началамъ конституціи.

Однако расходы государства все увеличивались. Беневоленціи, или добровольныя приношенія, переименованныя народомъ въ малеволенціи, не могли удовлетворять потребности королей въ средствахъ. Они все чаще и чаще обращались за средствами къ сословнымъ представителямъ, все чаще приходилось увеличивать приношенія и назначать новые источники доходовъ. Тогда сословія стали энергично требовать отчетовъ въ израсходованныхъ суммахъ. Пока король не требовалъ денегъ, парламентъ молчалъ; но какъ только король обращался къ нему за новыми суммами, парламентъ ставилъ ему вопросъ: куда дѣвались назначенныя ему деньги? Конечно, короли сопротивлялись такому вторженію въ свое право распоряжаться деньгами, но сословія до тѣхъ поръ не давали своего согласія на новые налоги, пока король не уступалъ. Такъ постепенно вырастаетъ 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 указанныя бюджетнымъ закономъ, предметы расходованія. Вслѣдствіе постоянныхъ столкновеній парламента съ королемъ въ Англій 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 Англій ¹⁾, при чемъ сначала будемъ говорить о порядкѣ составленія и утвержденія бюджета, а затѣмъ — о расходованіи ассигнованныхъ суммъ.

Въ Англій 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 Англій отличаются чрезвычайной подробностью и образуютъ нѣсколько фоліантовъ. Въ нихъ не ограничиваются перечисленіемъ только главныхъ статей, но разбиваютъ каждую статью на нѣсколько подраздѣленій съ небольшими суммами.

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

Это дѣлается съ тою цѣлью, чтобы устранить всякій произволъ въ расходованіи суммъ и облегчить контролю наблюденіе за правильнымъ расходованиемъ. Въ 1891—1892 гг. отдѣльныхъ главъ, по которымъ для каждой требовалось особое утвержденіе Палаты, было 143 (эти главы соотвѣтствуютъ §§ напихъ 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 ресурсами государственнаго казначейства. Впрочемъ, если хотять какую-нибудь сумму изъять изъ этого порядка, то ее переводятъ до 31 марта на текущій счетъ генералъ-плательщика — обыкновенно 31 марта на его счетъ переводится до 2 милліоновъ фунтовъ стерлинговъ для покрытія оставшихся невыполненными кредитовъ. Должность генералъ-плательщика свойственна только англійскому финансовому хозяйству. Она состоитъ въ томъ, что всѣ расходы государства совершаются черезъ руки генералъ-плательщика, — изъ англійскаго банка деньги идутъ только на его имя, а онъ уже передаетъ ихъ расходующимъ вѣдомствамъ.

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

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

¹⁾ Англія вовсе не знаетъ недоимокъ: здѣсь не существуетъ никакихъ льготныхъ сроковъ для поступленія сборовъ, и всѣ прямыя налоги уплачиваются впередъ за цѣлый годъ. Сборщики рассылаютъ повѣстки въ январѣ, т.-е. за 3 мѣсяца до начала финансоваго года, если же ушлага 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 домовый, при существованіи въ нихъ Existenzminimum'a, падаютъ на сравнительно достаточные классы, такъ: отъ подоходнаго обложенія прежде освобождались всѣ лица съ доходомъ ниже 160 L., а теперь даже съ доходомъ ниже 160 L.; домовый 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 торъ» (1887/8 — 1892/3), Сиб., 95).

лата назначаетъ два Комитета: 1) Снабженія и 2) Путей и Средствъ. Въ первомъ изъ нихъ обсуждаются представляемые министрами смѣты — какъ велики спеціальныя ассигнованія, которыя должны быть востроены 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 предсѣдательствуетъ не президентъ палаты, а другой предсѣдатель, избранный ея членами изъ своей среды.

Представленные министрами смѣты Палата Общинъ передаетъ сначала въ Комитетъ Снабженія; послѣдній, по мѣрѣ обсуждения ихъ, передаетъ въ Комитетъ Путей и Средствъ. Комитетъ Путей и Средствъ, открывъ свои засѣданія, прежде всего разрѣшаетъ правительству 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 впоследствии утверждены парламентомъ. Затѣмъ Комитетъ Путей и Средствъ обсуждаетъ смѣты, которыя уже прошли въ Комитетъ Снабженія, облакаетъ ихъ въ форму билля и представляетъ парламенту. Здѣсь голосованіе отдѣльныхъ назначеній выражается формулой: «Назначается его величеству для такой-то цѣли сумма, не превышающая столькоихъ-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 увеличенія той или иной смѣты, увеличенія или уменьшенія того или иного дохода.

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

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

Но не всё государственные доходы и расходы, какъ было уже сказано выше, вотируются ежегодно парламентомъ. Съ одной стороны, многіе налоги, доставляющіе около $\frac{1}{3}$ — $\frac{1}{4}$ всего государственнаго дохода — поземельный, штемпельный, акцизы, — установлены и взимаются въ силу постоянныхъ законовъ безъ ежегоднаго вотированія¹⁾. 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 смѣты. 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 официально, а въ частномъ изданіи (у *Hansard'a* и въ газетахъ).

Въ концѣ сессіи, когда комитеты закончатъ свои занятія, изготовляется общій билль, въ которомъ перечисляются подробно 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 опредѣленные цѣли въ распоряженіе короля²⁾, 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 одобреніе короля, и тогда только 70.000 фун. стерл. могутъ быть употреблены на уплату за картину.

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...»

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

Англійскій банкъ.

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

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

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

Въ провинціяхъ государственные доходы взимаются сборщиками, которые немедленно переводятъ по векселямъ поступающія къ нимъ суммы въ Лондонъ подлежащему податному учрежденію, а это послѣднее вноситъ ихъ на текущій счетъ казначейства въ англійскомъ банкѣ. Если въ мѣстѣ нахождения сборщика имѣется отдѣленіе банка, то поступающія суммы вносятся въ это отдѣленіе, которое засимъ 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 Revenue, вексель и оплаченный счетъ расходовъ. Центральное учрежденіе посылаетъ вексель въ банкъ на текущій счетъ казначейства, а счетъ препровождается въ то вѣдомство, по которому сдѣланъ въ провинціи расходъ. Послѣднее обязано перевести со своего текущаго счета у генераль-плательщика означенную въ счетѣ сумму на текущій счетъ государственнаго казначейства. Напримѣръ, сборщикъ таможенныхъ пошлинъ, собравши 200 фун. стерл., 100 фун. стерл. изъ нихъ истратитъ 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 генераль-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: генераль-плательщикъ обращается ежедневно съ требовательною вѣдомостью въ государственное казначейство объ отпускѣ ему потребной по приблизительному расчету суммы для расходовъ на данный день. Требувательныя вѣдомости генераль-плательщика передаются казначействомъ государственному контролеру, который по разсмотрѣніи ихъ дѣлаетъ распоряженіе о переводѣ требуемой суммы съ текущаго счета государственнаго казначейства на текущій счетъ генераль-плательщика. Произведенныя выдачи денегъ генераль-плательщику разсматриваются, какъ произведенные расходы, да онѣ и подходятъ къ дѣйствительнымъ расходамъ, потому что въ концѣ каждаго дня у генераль-плательщика на рукахъ остается небольшой остатокъ, и обыкновенно оказывается, что обревизованный отчетъ дѣйствительныхъ расходовъ на 80—90 милл. фун. стерл. представляетъ противъ выдачъ генераль-плательщику изъ консолидированнаго фонда разность, немногимъ большую двухсотъ или трехсотъ тыс. фун. стерл. Разсматривать выдачи, сдѣланныя генераль-плательщику, какъ окончательные расходы, выгодно тѣмъ, что въ концѣ каждаго дня, черезъ часъ или два по разнесеніи счетовъ

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

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

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

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

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

Выгоды этой системы: ею достигается прозрачность въ движеніи 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. Сметные доходы представляются очень точно, и несоответствіе между исполненіемъ росписи и сметными предположеніями очень ничтожно (колеблется въ предѣлахъ между $\frac{1}{2}$ — 2% ; на этотъ $\%$ поступления превышаютъ предположенія) (см. П. Гензель. «Науш. 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 организаціей финансовое хозяйство выступаетъ изъ своего изолированнаго положенія, его средства сливаются со средствами частныхъ хозяйствъ. Денежный рынокъ создавался въ Англии въ значительной степени на средства государственнаго казначейства. Въ среднемъ банкъ располагаетъ для кредита постоянной суммой около 40 милл. руб. вслѣдствіе помѣщенія у него государственныхъ средствъ. Банкъ Англии пользуется этими деньгами безвозмездно, но зато онъ даромъ ведетъ счетоводство; его выгоды на процентахъ достигаютъ 120 тыс. фун. стерл. въ годъ.

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

Государственный контроль въ Англии.

Раньше, какъ мы видѣли, король тратилъ, какъ хотѣлъ, деньги, ассигнованныя ему сословіями. Пока король не выходилъ изъ границъ ассигнованнаго ему кредита, сословія не предлагали ему вопросовъ, куда онъ истратилъ деньги; если же король предъявлялъ имъ новое требованіе, сословія задавали ему вопросъ: куда онъ истратилъ назначенныя суммы и почему ему нужны еще деньги? Расточительность королей, заставлявшая ихъ выходить изъ рамокъ ассигнованныхъ средствъ, была причиною того, что парламентъ все чаще и чаще долженъ былъ ставить королямъ вопросъ, куда они издержали деньги; но въ общемъ Палата Общинъ, говоритъ Ансонъ (стр. 313), стремилась болѣе предупредить незаконное 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 генераль-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

¹⁾ *Philippovich*. «Die Bank v. England». 1884, второе изданіе «Die Bank von England im Dienste der Finanzverwaltung», 1911, пересмотрѣно и дополнено д-ромъ Somary.

членомъ парламента, а по идее долженъ стоять внѣ партій. Но если бы генераль-контролеръ вздумалъ злоупотребить своею властью и отказалъ въ выдачѣ суммъ, на которыя имѣеть законное право исполнительная власть, то эта власть можетъ обратиться къ помощи суда, именно — къ Высшую Судебную Палату, которая можетъ принудить его выдать правительству разрѣшенные парламентомъ деньги. Рѣшеніе судебной палаты окончательно.

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

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

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

¹⁾ Въ своемъ показаніи передъ комитетомъ, изслѣдованнымъ вопросъ о постановкѣ контроля, генераль-контролеръ слѣдующимъ образомъ опредѣлялъ 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 нарушенияхъ парламентскихъ ассигновокъ, о какой-либо неправомерности счетовъ и т. п., но и обо всемъ томъ, что касается счетовъ, что можетъ быть важно для парламента въ интересахъ экономіи. Такимъ образомъ въ мою обязанность я включаю и донесенія о бесполезныхъ тратахъ, о ненужныхъ расходахъ, хотя бы и разрѣшенныхъ парламентомъ. Конечно, мнѣ приходится дѣйствовать очень осторожно. Критика административныхъ дѣйствій лежитъ внѣ моей компетенціи. Сами вѣдомства ответственны за свои дѣйствія во всемъ, что касается общей ихъ административной дѣятельности. Если, однако, результатомъ этой дѣятельности является бесполезная трата общественныхъ денегъ, я считаю своимъ долгомъ указать на это парламенту, хотя бы сами счета были въ полномъ порядкѣ» (см. «Вѣстн. Фин.», 1903 г., № 16).

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

Наконецъ генераль-контролеръ составляетъ докладъ парламенту по каждой главѣ смѣты, обращая вниманіе на каждую 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 генераль-контролеръ и представитель государственнаго казначейства (Treasury). Функция этого Комитета по контролю за исполненіемъ бюджета и провѣркой смѣты чрезвычайно важна — здѣсь сидятъ обычно знатоки бюджетнаго дѣла, — безъ него же Палатѣ Общинъ, состоящей изъ 670 членовъ, было бы трудно осуществлять контроль, входить во всѣ подробности исполненія бюджета («В. Ф.», 1903, № 16). Всѣ отчеты публикуются.

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

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

Кассовое устройство и контроль въ Бельгіи.

Бельгія — второе государство, гдѣ обязанности государственнаго кассира исполняетъ банкъ и гдѣ такъ же, какъ и въ Англии, проведенъ строгій контроль государственныхъ суммъ. Всѣ средства казны въ Бельгіи находятся въ акціонерномъ бельгійскомъ національномъ банкѣ. Послѣдній обязанъ имѣть отдѣленія въ главныхъ городахъ каждаго судебного 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 генераль-контролера въ Англии производится не всѣхъ, а на выборку; такъ, относительно таможенныхъ пошлинъ по два порта въ годъ подлежатъ повѣркѣ.

Во главѣ контроля въ Бельгiи стоитъ Счетная Палата, въ составѣ 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 содержаниемъ, не могутъ участвовать ни въ какихъ промышленныхъ предпріятіяхъ. Такимъ путемъ законодательная власть старается поставить контроль въ полную независимость отъ правительства. Контроль здѣсь — послѣдующій и предварительный: всякое предписаніе о выдачѣ денегъ прежде ихъ уплаты препровождается при всѣхъ документахъ, опредѣляющихъ права кредиторовъ казны, въ Счетную Палату, которая, провѣривъ предписаніе, признавъ его правильнымъ и отмѣтивъ разрѣшительную выдачу въ своихъ книгахъ, отсылаетъ для производства уплаты. Но предварительный контроль въ Бельгiи простирается не на всѣ ассигновки: онъ не касается расходовъ постоянного характера (консолидированныхъ). Засѣданія Счетной Палаты публичны, ея отчеты печатаются.

Различіе въ организаціи государственнаго контроля въ Англiи и Бельгiи состоитъ въ слѣдующемъ: въ Англiи генералъ-контролеръ и его помощникъ назначаются короной безсрочно, пожизненно; въ Бельгiи члены Счетной Палаты избираются палатой депутатовъ на 6 лѣтъ и могутъ быть ею же смѣняемы. При неразрѣшеніи выдачи по ассигновкѣ въ Англiи можно обращаться въ Высшую Судебную Палату; въ Бельгiи, если Счетная Палата не разрѣшитъ выдачи, то соответствующій министръ обращается въ совѣтъ министровъ. Если послѣдній найдетъ требованіе правильнымъ и возьметъ его подъ свою отвѣтственность, тогда Счетная Палата должна дать разрѣшеніе, но она доводитъ объ этомъ до свѣдѣнія палаты депутатовъ (*M. Schortmann. «Die Zentralnotenbanken im Dienste der Staatlichen Kassenverwaltung». Stuttg., 1910).*

Бюджетъ въ Россіи.

Еще въ 1645 г. есть свѣдѣнія объ общей смѣтѣ и объ отдѣльныхъ городскихъ смѣтахъ, присылавшихся въ Москву для составленія общей. Но опредѣленныхъ правилъ для составленія этихъ смѣтъ тогда не было, балансъ не подводился. Приказы 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 съезды для сокращенія мѣстныхъ расходовъ, чтобы полученными такимъ путемъ суммами покрыть государственный дефицитъ, и тогда были обнаружены въ нѣкоторыхъ губерніяхъ остатки, которыми воспользовались для центральнаго управленія.

Гласность принципиально исключалась изъ финансоваго хозяйства: «Чтобы тайна ихъ (финансовъ), какъ главнаго 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-

ши 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 представлеишемъ 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 счета прямо Его Императорскому Величеству на соизволеніе, кому угодно будетъ поручить просмотрѣть и провѣрить ихъ» (*Печеринъ*. «Историческій обзоръ росписей государственныхъ доходовъ и расходовъ съ 1803 по 1843 годъ включительно», стр. 2).

Существенное значеніе для развитія финансовой системы Россіи имѣлъ «Планъ финансовъ» Сперанскаго, который 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

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

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

Хотя по закону росписи ежегодно составлялись и утверждались, но дѣйствовавшія до 1862 года правила составленія ихъ были крайне недостаточны: 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. Специализація кредитовъ плохо соблюдалась или вовсе не соблюдалась: суммы, испрашенныя 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 расходваніе 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 соответствующими министрами по соглашенію съ министромъ финансовъ и въ особыхъ ежемѣсячныхъ вѣдомостяхъ только доводились до свѣдѣнія Государственнаго Совѣта. По дополнительнымъ назначеніямъ свыше 300 рублей требовалось утвержденіе Государственнаго Совѣта, но по издержкамъ, требовавшимъ быстроты и тайны, министры прямо испрашивали Высочайшее разрѣшеніе. Кассы были децентрализованы.

При такихъ порядкахъ въ финансахъ страны существовала полная анархія. Настоятельная нужда въ реформѣ сознавалась 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 генераль-контролеру отчетъ. На основаніи его записокъ генераль-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 ресурсовъ государственнаго казначейства. Мы видимъ, что въ этомъ проектѣ намѣчается полный переходъ къ дѣйствующимъ въ Западной Европѣ правиламъ относительно установленія и исполненія росписи.

Для обсужденія проекта была назначена «спеціальная коммиссія» 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 (*Л. Н. Яснопольскій. «Очерки русскаго бюджетнаго права», М., 1912).*

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 росписи на будущій годъ, такъ какъ не было предъ глазами точныхъ, распредѣленныхъ по статьямъ росписи данныхъ о поступленіи доходовъ. Правилами 1891 г. постановлено, что, въ случаѣ исключенія изъ смѣты какого-либо дохода, мѣсто послѣдняго остается незамѣщеннымъ впродъ 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 специализація кредитовъ; исключеніе составляетъ 1882 г., въ которомъ было допущено перемѣщеніе кредитовъ. Всѣ суммы, которыя раньше не включались въ роспись, теперь въ нее включаются. Экономическіе капиталы отдѣльныхъ министерствъ были обращены въ государственное казначейство, и въ первый годъ составленія росписи по новымъ правиламъ экономическихъ капиталовъ посту-

шло въ казну 42 милл. 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 начинается проводиться единство бюджета ¹⁾.

Постепенно въ госуд. роспись были включены госуд. земскій сборъ (съ 1845 г.), обороты выкушной 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 роспись 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 общія роспись въ формѣ приложенія къ краткой росписи разсылается при «Сенатскихъ Вѣдомостяхъ». Рядомъ съ госуд. росписью существуютъ росписи мѣстныхъ бюджетовъ (провинціального, земскаго, общиннаго и т. д.). Сказанное о государственной росписи 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 (*Влѣкъ*. «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

¹⁾ Въ нашу финансовую смѣту вносятся такъ наз. спеціальныя средства, къ которымъ отнесены преимущественно пожертвованія и такого рода доходы, которые, состоя подъ контролемъ правительства, не составляютъ, однако, принадлежности казны, но свѣдѣніи о ней помѣщаются въ приложеніяхъ къ финансовымъ смѣтамъ. Сюда относятся стипендіальные капиталы, капиталы пожертвованные съ разными назначеніями и т. д.

Но съ теченіемъ времени сюда стали заноситься и такія средства, которые имѣютъ характеръ обложения, или же образуются посредствомъ отчисленія и изъ средствъ государственнаго казначейства (съ одной стороны, процентный сборъ съ гуртовъ рогатаго скота, съ другой—фондъ на выдачу ссудъ на судостроеніе), что, въ сущности, противорѣчитъ первоначальной идеѣ, положенной въ основу выдѣленія спеціальныхъ средствъ. За послѣднее время сильно было стремленіе у вѣдомствъ обзаводиться такими своими сепаратными бюджетами изъ спеціальныхъ средствъ, и нѣрѣдко эти средства расходовались на такія потребности, которыя не были указаны въ смѣтѣ, и вообще свѣдѣнія о доходахъ и расходахъ спеціальныхъ средствъ не отличаются должной точностью и полнотой. Сверхъ того, въ спеціальныхъ средствахъ числятся иногда суммы и капиталы, уже утратившіе то назначеніе, для котораго они были образованы, и нынѣ они расходуются на другія и добности (Докладъ бюджетной комиссіи по Госуд. росписи доходовъ и расходовъ на 1909 г. М. М. Алексѣенко).

Необходимо тщательно пересмотрѣть спеціальныя средства, расклассифицировать ихъ и нѣкоторыя перенести въ общія смѣты.

и въ другихъ частяхъ финансоваго механизма реформы 1860-хъ годовъ сдѣлали крупныя измѣненія. Остановимся еще на разсмотрѣннй 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 учреждений министерства и главныя управленія составляютъ смѣты объ ожидаемыхъ по ихъ вѣдомствамъ доходахъ и предстоящихъ расходахъ. Эти смѣты дѣлятся на четыре части: перечень, подробную смѣту, приложения и объяснительную записку. Онѣ отсылаются одновременно въ Министерство Финансовъ, въ Государственный контроль и въ Государственный Совѣтъ не позже 15 сентября. Дополненія къ смѣтамъ допускается дѣлать не позже 15 октября.

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

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

Департаментъ государственной экономіи, по полученіи общей росписи, отчета государственнаго контролера объ исполненіи росписи предыдущаго года и замѣчаній министра финансовъ и государственнаго контролера на смѣты министра финансовъ и остальныхъ министерствъ,

¹⁾ Ст. 94б. Государственный контроль: 1) повѣряетъ финансовыя смѣты и представляетъ объ ассигнованнхъ 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 завѣдываннхъ отчетныхъ передъ нимъ установленій; 3) производитъ, по особымъ на то положеніямъ, фактическую повѣрку денежныхъ и матеріальныхъ капиталовъ, сооружений, построекъ и другихъ операций, а также нѣкоторыхъ предметовъ, подлежащихъ оплатѣ налогами и иными сборами, и эксплуатанціи 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 подлежанцами вѣдомствами, необходимыя въ этомъ дѣлѣ порядки, не требующія законодательнаго разрѣшенія.

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

разсматриваетъ послѣднія вмѣстѣ съ тѣми министрами, по смѣтамъ которыхъ были сдѣланы замѣчанія. Въ случаѣ несогласія того или другою 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 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 условныя, и распорядиться ими предоставляется министрамъ лишь по утвержденіи ихъ въ установленномъ порядкѣ, для осуществленія которыхъ эти кредиты испрашиваются.

Вѣдомства составляютъ еще и смѣты о состоящихъ въ 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 дѣломъ. 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.

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 рассмотрѣнія 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 рассмотрѣнія Государственной Думой проекта росписи установленъ срокъ 1 декабря.

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

Роспись заключается послѣднимъ днемъ бюджетнаго года, то-есть 31 декабря. Льготный срокъ для заключенія кредитовъ дается до 30 апрѣля, а для Военнаго Министерства до 31 мая. Съ наступленіемъ этихъ сроковъ кредиты уничтожаются, а оставшіяся суммы считаются свободными ресурсами государственнаго казначейства ¹⁾. Съ 1889 г.

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

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

Въ числѣ этихъ специальныхъ средствъ числятся капиталы самаго разнообразнаго характера: есть капиталы стипендіальныя, эмеритальныя и т. д., но есть и поступления налогового характера; напр., по смѣтѣ Министерства Внутреннихъ Дѣлъ значится губернский и земскій дорожный сборъ въ губерніяхъ Царства Польскаго (1.613 тыс. руб., доходъ за 1906 г., § 21), страховой сборъ и другія поступления по страховой операціи по Министерству Внутреннихъ Дѣлъ (5.264 тыс. руб. § 22), или процентный сборъ съ гуртовъ 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 специальныхъ средствъ значится и продовольственный капиталъ — 86,5 милл. руб. (поступленія въ него за 1906 г.).

Но отчетъ государственнаго контроля не даетъ достаточныхъ свѣдѣній, какъ расходуются эти громадныя спеціальныя средства. Такъ, по смѣтѣ Святыишаго Синода числится выданная взаимнообразно 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 числятся выданными въ сеуду 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 нѣкоторыя другіе капиталы — не всегда согласно со своимъ назначеніемъ.

Было бы желательнo просить правительство иначе расклассифицировать по поступлениямъ спеціальныя средства, особенно выдѣливъ тѣ изъ нихъ, которыя носятъ налоговый характеръ, напр., кромѣ упомянутыхъ, можно указать еще сборъ со скотовладѣльцевъ для прекращенія чумы въ Привислинскихъ губ. (Мин. Вн. Дѣлъ, § 18), 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).

¹⁾ До 1900 г. кредиты по системѣ государственнаго кредита оставались открытыми въ теченіе 4 лѣтъ и, слѣдовательно, были источникомъ на покрытіе расходовъ по оплатѣ купоновъ и тиражныхъ облигацій прежнихъ лѣтъ, но по положенію Комитета Финансовъ 18 октября 1900 г. дѣйствіе этой смѣты ограничено однимъ годомъ, безъ льготнаго срока, и всѣ остатки должны были обращаться въ ресурсы казны, нажимае же по купонамъ и ти-

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 росписи показываются по министерствамъ (министеріальная система), въ Англии же въ смѣтѣ гражданскихъ расходовъ послѣдніе разнятся не по министерствамъ, а по предметамъ. Это объясняется тѣмъ, что въ Англии предметы *вѣдомствъ*, при образованіи новаго кабинета, распределяются по взаимному соглашенію новыхъ министровъ.

Сверхсмѣтные кредиты бываютъ *дополнительные*—по предметамъ, вошедшимъ въ составъ смѣты, и *экстраординарные*— по предметамъ, въ смѣту не вошедшимъ. При испрашиваніи сверхсмѣтныхъ кредитовъ требуются такія же данныя, какъ и при испрашиваніи кредитовъ смѣтныхъ. Сверхсмѣтные экстраординарные кредиты назначаются на тѣ расходы, которые не могли быть предусмотрѣны при составленіи росписи. При испрашиваніи этихъ кредитовъ министры должны указать, почему предметъ и размѣры кредита не могли быть предусмотрѣны при составленіи смѣты 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 спестись съ министромъ финансовъ и государственнымъ контролеромъ и затѣмъ уже передать дѣло въ департаментъ государственной экономіи¹⁾. 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 утвержденного, 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 вполне неотложныя, не допускающія ни въ какомъ случаѣ отсрочки до слѣдующаго смѣт-

ражнымъ облигаціямъ прежнихъ сроковъ стали относиться съ этого времени на ассигнованія, открытыя для купоновъ и облигацій даннаго займа на данный годъ.

Это должно было сократить суммы платежей по государственному долгу, но тѣмъ же закономъ министру финансовъ предоставлено было право передвигать кредиты по смѣтѣ государственнаго кредита изъ одного параграфа въ другой, а въ случаѣ перерасходовъ по смѣтѣ покрывать его путемъ позанемтованія необходимой суммы изъ особаго 15-милліоннаго фонда, который долженъ оставаться ежегодно въ связанной наличности государственнаго казначейства, на случай недостатка кредитовъ ассигнованныхъ по смѣтѣ, а если этотъ фондъ истощится, то министръ финансовъ можетъ самъ открывать дополнительные кредиты. Но 15-милліонный фондъ былъ уничтоженъ въ 1904 г. Обычно имѣются остатки по смѣтамъ государственнаго кредита (кроме 1904 г., когда оказался нехватка) и эти остатки обращаются въ ресурсы государственнаго казначейства. Но на 1 января 1907 г. неоплаченныхъ тиражныхъ облигацій было не 9 милл. руб., а сумма неоплаченныхъ купоновъ прежнихъ сроковъ съ точностью неизвѣстна.

¹⁾ Не всегда соблюдались правила объ испрошеніи сверхсмѣтныхъ кредитовъ чрезъ Гос. Совѣтъ, какъ этого требуютъ смѣтные правила (Всец. отч. госуд. контр. за 1882. стр. 151).

паго періода, б) предметом условнаго кредита не могут служить мѣропріятія, требуюція, по ихъ государственному значенію или по значительности предусматриваемыхъ расходовъ, обширной предварительной разработки и подробнаго обсужденія въ высшихъ государственныхъ учрежденіяхъ, и в) крайнихъ срокомъ внесенія въ законодательныя учрежденія оправдывающихъ испрашиваемыя вѣдомствами условныя кредиты представленій полагается 1 ноября предшествующаго сѣтному году. II. Взглянуть вѣдомствамъ въ обязанность соединять однородныя условныя кредиты въ одномъ представленіи. III. Обратитъ вниманіе вѣдомствъ на необходимость приведенія въ представленіяхъ объ испрашеніи новыхъ кредитовъ подробныхъ объясненій и данныхъ, которыя выяснили 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 ¹⁾. Въ томъ же 1873 году были установлены нормальныя бюджеты для Министерствъ Военнаго и Морского, о которыхъ мы говорили раньше.

По первоначальному плану В. А. Татаринова предполагалось установить соотвѣтствіе §§ смѣтъ со статьями росписи, чтобы такимъ образомъ легко было обозрѣть, изъ какихъ источниковъ составляется та или иная доходная статья росписи. Но постепенно §§ смѣтъ перестали соотвѣтствовать статьямъ росписи. Вслѣдствіе этого въ 1891 г. прежнія статьи 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 росписи, которая подраздѣляется теперь на 9 отдѣловъ и 37 параграфовъ. Кромѣ того, роспись дѣлится на двѣ большія части: 1) обыкновенныя доходы и 2) чрезвычайныя ресурсы. Отдѣлы, на которые подраздѣляется роспись, слѣдующіе: I — прямые налоги, II — косвенныя, III — пошлины, IV — правительственныя регалии, V — казенныя имущества и капиталы, VI — отчужденіе госуд. имущества, VII — выкупныя 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 испрашеніи разрѣшенія въ законодательномъ порядкѣ.

Закономъ 23 декабря 1911 г. установлены нѣкоторыя измѣненія въ классификаціи доходовъ.

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 июля 1899 г. Къ этой должествующей повториться 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).

¹⁾ Въ росписи 1863—1867 гг. издержки взиманія показывались по многимъ государственнымъ доходамъ.

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 коннозаводства.

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 Внутреннихъ Дѣлъ означенныя издержки слиты съ расходами по найму и содержанію зданій (стр. 33).

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

По ст. 30 смѣтныхъ правилъ, «при исполненіи финансовыхъ смѣтъ замѣна недостатковъ сбереженія допускается по второстепеннымъ подраздѣленіямъ смѣты (статьямъ). Но сбереженія точно могутъ быть выяснены лишь при заявленіи смѣты, т.-е. когда, по точному смыслу смѣтныхъ правилъ, кредитъ уже уничтожается, слѣд., по буквальному смыслу ст. 30, никакая замѣна недостатковъ сбереженіями невозможна». Но на практикѣ вѣдомства «переводятъ суммы во всѣхъ тѣхъ случаяхъ, когда они желаютъ увеличить извѣстный кредитъ, при чемъ эти суммы весьма часто берутся изъ такихъ статей, по которымъ въ дѣйствительности никакихъ сбереженій нѣтъ и въ которыя впослѣдствіи переводятся суммы изъ другихъ смѣтныхъ подраздѣленій (изъ докладовъ комиссіи Г. Д. по исполненію госуд. росписи на 1908 г., ч. I). Но по одному устарѣлому положенію допускается и теперь передвиженіе изъ параграфа въ параграфъ на сумму менѣе 1000 р. (по непосредственному сношенію соответствующаго министра съ мин. финансовъ). «При желаніи вѣдомствъ перевести болѣе крупную сумму безъ установленнаго законодательнаго разрѣшенія сумма дѣлится на части, не превышающія 1000 р. и переводится частями».

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

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 бюджетъ по этимъ параграфамъ. Къ росписи на 1907 г. приложенъ предметный сводъ расходовъ.

Номера — по росписи, а по отдѣльнымъ смѣтамъ это параграфы (отъ 21½ тыс. руб. № 232, до 417.888 тыс. руб. № 204).

Приведу нѣсколько статей изъ правилъ о составленіи, рассмотрѣніи, 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) денежные 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, не подлежащіе внесенію въ финансовыя смѣты, поименованы въ особомъ къ сей статьѣ приложенномъ подробномъ расписаніи.

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

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

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

24. Государственный контроль представляетъ на рассмотрѣніе 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 рассмотрѣнію финансовыхъ смѣтъ, министръ финансовъ и государственный контролеръ могутъ представлять свои замѣчанія по финансовымъ смѣтамъ отдѣльно, по мѣрѣ ихъ рассмотрѣнія, 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 помнятыя средства распределяемы были на тѣ именно потребности, на кои они предназначены, и чтобы распределеніе сіе совершаемо было согласно съ существующими для ихъ расходванія правилами и постановленіями.

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

31. 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-операционнымъ не будетъ сдѣлано распоряженій къ заготовленію предметовъ или къ совершенію работъ (т.-е. по операціямъ контрактнымъ не будетъ произведено торговъ, а по операціямъ, производимымъ хозяйственнымъ образомъ, не будетъ дано предписаній начальства), то всѣ по статьямъ сими 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 впроещеніи 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 рассмотрѣнія государственной росписи доходовъ и расходовъ». Часть ихъ вошла и въ наши основные законы. Я и рассмотрю ихъ вмѣстѣ.

Предварительное ознакомленіе съ финансовыми смѣтами Министерству предоставляется возлагать на образумія 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 обязательствамъ». Относительно государственнаго долга это понятно, потому что самое разрѣшеніе займа зависитъ отъ Думы, но, повидимому, опредѣленіе самыхъ условій заключенія займа (съ указаніемъ комитета о финансахъ см. ниже) изъято изъ компетенціи Думы.

Именно «соображеніе времени и условій займовъ» отнесены къ вѣдѣнію комитета финансовъ (по указу 28 марта), слѣдовательно, послѣдній можетъ опредѣлять условія займа, 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 ²⁾.

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 казначействомъ извѣстныхъ обязательствъ, изъята изъ вѣдѣнія Думы, и снятъ 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

¹⁾ Сравни съ японской констит. (66). Расходы по содержанию 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.

²⁾ Государственная Дума по поводу выпуска новыхъ серій постановила, что ей принадлежитъ право опредѣлять размѣръ процента, съ чѣмъ не согласился Г. Совѣтъ (см. бюджетные матеріалы нашей Думы и Г. Совѣта по этому вопросу).

при этомъ въ Государственной Думѣ и Государственномъ Совѣтѣ предложенія 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 относящіяся 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 установленнаго 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 обуславливаются исполненіемъ, послѣдовавшимъ послѣ ея утвержденія узаконеній» ²⁾. И этотъ параграфъ перенесенъ въ основные законы (§ 74 этихъ послѣднихъ). Въ такомъ случаѣ, впродъ до обнародованія новой росписи, по постановленіямъ Совѣта Министровъ въ распоряженіе Министерствъ и главныхъ управленій открываются постепенно кредиты въ размѣрахъ дѣйствительной потребности, не превышающіе, однако, въ мѣсяцъ, во всей ихъ совокупности, $\frac{1}{12}$ части общаго по росписи итога расходовъ.

Слѣдовательно, страна можетъ управляться безъ бюджета.

Государственные займы для покрытія какъ смѣтныхъ, такъ и сверхсмѣтныхъ расходовъ разрѣшаются порядкомъ, установленнымъ для утвержденія государственной росписи доходовъ и расходовъ. 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 конституціоннымъ духомъ и не желаетъ платить налоговъ, а при развитіи прямого обложенія это возможно), то этотъ дефицитъ можетъ быть покрываемъ займами безъ согласія Думы.

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

²⁾ Сравни съ японской констит. (§ 71). Въ томъ случаѣ, если имперіей парламентъ не вотируетъ бюджета, или послѣдній не могъ быть составленъ, правительство примѣняетъ бюджетъ предыдущаго года (см. «Современныя конститутіи» переводъ подъ редакціей В. Гессена и Б. Нольде). Также черногорск. констит. (§ 162). Если народная скупщина распущена или засѣданія ея отерочены до рѣшенія вопроса о бюджетѣ, то остается въ силѣ бюджетъ прошлаго года и на слѣдующій годъ. Почти подобное по испанской конститутіи (ст. 86).

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

Смѣты Мин. Двора въ суммѣ, не превышающей кредитъ по росписи на 1906 годъ, не подлежатъ обсужденію ни Государственной Думой, ни Государственнаго Совѣта. Точно такъ же не подлежатъ ихъ обсужденію такія измѣненія въ этихъ кредитахъ, которыя обусловливаются постановленіемъ учреждений объ Императорской фамилии 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 учреждений Императрицы Маріи, удѣльныхъ и кабинетныхъ земель.

Наши бюджетныя права страдаютъ и другими крупными дефектами; такъ, считается возможнымъ заключать безъ вѣдома Гос. 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 нулю путемъ сенаратныхъ торговыхъ договоровъ.

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

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

Англійскія парламентскія комиссіи собираютъ 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 отпрапляться на мѣсто для осмотра или собиранія свѣдѣній, если выполненіе задачи требуетъ такого обслѣдованія на мѣстѣ (454). Каждое приглашенное лицо парламентской комиссіей можетъ быть опрощено подъ присягой. *Ad. Neumann Hofer*. «*Die Wirksamkeit d.*

Kommissionen in den Parlamentén» (въ Zeitschrift für Politik IV B. Heft I).

Правда, въ настоящее время для законодательной дѣятельности въ Англіи большаго 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», а также въ Трудахъ Вольно-Экономическаго Общества, 1910, № 4—5.

Кассовое устройство въ Россіи.

Теперь мы перейдемъ къ разсмотрѣнію кассоваго устройства въ Россіи. Мы говорили, что устройство кассоваго дѣла обыкновенно проходитъ три ступени: первая ступень — кассы децентрализованныя: территориальныя и по отдѣльнымъ вѣдомствамъ; вторая ступень характеризуется 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 собственные 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 вразбродъ, видно изъ того, что нѣкоторые управленія помещали свои собственные средства въ формѣ процентныхъ вкладовъ въ кредитныя учрежденія, а правительство въ то же время занимало большія суммы для своихъ надобностей. Обыкновенно Министерства сразу выбирали ассигнованные имъ кредиты, и эти деньги иногда лежали десятки лѣтъ безъ употребленія. Къ тому же многочисленность кассъ и ихъ разнохарактерность способствовали частымъ растратамъ: отчетность и ревизію трудно было произвести. Здѣсь на конкретномъ примѣрѣ мы видимъ всѣ неудобства, происходящія отъ децентрализаціи кассъ. Эти неудобства ясно указывали на необходимость реформы, въ смыслѣ сосредоточенія государственныхъ суммъ въ одномъ вѣдомствѣ.

В. А. Татариновъ, о командировкѣ котораго для изученія финансового дѣла въ Западной Европѣ мы уже говорили, въ своихъ матеріалахъ, разработанныхъ комиссіей, коснулся также кассоваго дѣла. На основаніи его матеріаловъ комиссія пришла къ слѣдующему заклю-

ченію: 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 результатъ была установлена система единства кассъ съ 1864 года въ С.-Петербургской губерніи, а съ 1866 года и во всей Россіи.

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

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

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

Главное казначейство производитъ уплаты по расходамъ центральныхъ управленій. Платежи изъ главнаго и петербургскаго губернскаго казначейства могутъ производиться чеками на государственный банкъ — по правиламъ 1862 года въ государственномъ банкѣ хранятся на текущемъ счету всѣ свободныя суммы государства, которыя въ извѣстные сроки пересылаются казначействами. На основаніи Высочайше утвержденного 29 апрѣля 1896 года мнѣнія Государственнаго Совѣта о сліяніи кассовой наличности казначействъ съ оборотною наличностью государственнаго банка, всѣ превышенія дневныхъ поступленій специальныхъ средствъ и депозитовъ надъ расходами, кромѣ процентныхъ бумагъ, списываются казначействами въ расходъ и зачисляются въ суммы банка на текущій счетъ специальныхъ средствъ и депозитовъ, 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 специальные средства и депозиты, съ соотвѣтственнымъ уменьшеніемъ означеннаго текущаго счета, остатокъ котораго къ концу дня выражаетъ денежную наличность специальныхъ средствъ и депозитовъ по казначейству.

Казначейства — органы исключительно исполнительные: они собирают государственные доходы, хранят их, пересылают из одного казначейства в другое, производят платежи, представляют казенной палатѣ вѣдомости о накопившихся недоимкахъ, но сами не могут ни слагать ихъ, ни дѣлать разсрочекъ. Кроме 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 милл. руб., въ 1889 г. — 235 милл. руб., въ 1890 г. — 293 милл. руб., слѣдовательно, только $\frac{1}{3}$ — $\frac{1}{4}$ всѣхъ поступлений попадаетъ въ банкъ, а остальные суммы праздно лежатъ въ казначействахъ.

Система кассъ для собиранія и выдачи государственныхъ суммъ имѣетъ тѣсную связь съ экономическимъ состояніемъ страны. Когда недостаточно банковыхъ отдѣленій, тогда, конечно, Министерству Финансовъ нужно имѣть 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 ограниченной сферою дѣятельности существовали лишь въ столицахъ и немногихъ портовыхъ городахъ, казнѣ было необходимо имѣть свои спеціальныя органы и учрежденія для собиранія доходовъ, храненія суммъ и производства расходовъ. Теперь, когда отдѣленія банка размножились, а пути сообщеній и сношеній усовершенствовались, наступаетъ время дальнѣйшаго развитія мысли о замѣнѣ ассигновокъ чеками и о переходѣ отъ казначейской системы государственныхъ кассъ къ банковской».

Въ комиссіи, далѣе, указывалось на неудобство системы казначействъ и на преимущества банковской системы государственныхъ кассъ. Казначейства, говорилось, учрежденія бюрократическія, дѣйствуютъ тяжело; сношенія съ ними частныхъ лицъ требуютъ затраты большаго времени, чѣмъ съ банками; присутственные часы въ нихъ менѣе продолжительны, чѣмъ въ банкахъ. Моментъ наибольшаго поступления государственныхъ доходовъ не всегда совпадаетъ съ моментомъ наибольшей потребности въ средствахъ для удовлетворенія государственныхъ нуждъ, а такъ какъ 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 банковской 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 банковской системѣ государственныхъ кассъ могли бы идти на удовлетвореніе кредита. Не менѣе важны, по словамъ упомянутой комиссіи, выгоды банковской системы государственныхъ кассъ въ смыслѣ сокращенія государственныхъ расходовъ. Губернскія и уѣздныя казначейства требуютъ значительныхъ расходовъ на свое содержаніе и не приносятъ сами по себѣ никакого дохода; государственный банкъ, принявъ на себя веденіе казначейскихъ операций, въ то же время останется активнымъ органомъ, а прибылями отъ своихъ операций онъ можетъ покрыть издержки своего управленія и еще принести значительные доходы. Теперь и банковыя отдѣленія и казначейства должны держать непроизводительно нѣкоторую сумму денегъ, при объединеніи же кассъ вмѣсто двухъ мертвыхъ капиталовъ потребовался бы только одинъ; затѣмъ при сляніи кассъ уменьшилась бы потребность пересылки денежныхъ знаковъ. Но помимо этого, исключеніе изъ бюджета расходовъ на содержаніе губернскихъ и уѣздныхъ казначействъ представитъ сбереженіе около 4 милліоновъ. На основаніи такихъ соображеній комиссіей предлагался слѣдующій проектъ реформъ:

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

Въ губернскихъ городахъ учреждаются конторы государственнаго банка; онѣ ведутъ отчетность по правиламъ банка, но въ казначейской части подчиняются департаменту государственнаго казначейства. Въ уѣздныхъ городахъ открываются отдѣленія государственнаго банка. Въ казначейскомъ отношеніи они производятъ всѣ операции уѣздныхъ казначействъ по приему и выдачѣ денегъ, подчиняясь губернскимъ конторамъ банка, какъ распорядительнымъ учрежденіямъ. Кассы специальныхъ сборщиковъ, говорилось въ комиссіи, продолжаютъ существовать, но послѣдовательное проведеніе принципа единства кассы требуетъ возможно большаго распространенія оплаты специальныхъ сборовъ по системѣ штемпельныхъ марокъ и тому подобныхъ знаковъ, столь удачно испытанныхъ на почтовыхъ, гербовыхъ и акцизныхъ маркахъ, бандероляхъ и т. п. Продажа этихъ знаковъ можетъ быть съ большимъ удобствомъ сосредоточена въ губернскихъ и уѣздныхъ банковыхъ учрежденіяхъ, куда и специальные сборщики передаютъ собранныя ими

суммы по тѣмъ же правиламъ, какія дѣйствуютъ теперь для передачи денсгъ кассами специальныхъ сборщиковъ въ казначейства.

Наконецъ въ важнѣйшихъ селеніяхъ и волостяхъ устраиваются агентства банка. Агенты принимаютъ до известной 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 меншеі 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 приема и сбора казенныхъ платежей, агенты взыскиваютъ 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 меліоративнаго, 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.

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

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

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 *акцизные* 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⁾. По 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 приобрести процентныя бумаги, обмѣнять ихъ, положить вкладъ на храненіе и т. д. Поэтому нельзя не отмѣтить попытки, которая сдѣлана у насъ теперь, — возложить веденіе нѣкоторыхъ банковыхъ операцій на 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: приемъ и выдача суммъ государственнаго казначейства, продажа гербовыхъ знаковъ, уплата процентовъ по нѣкоторымъ государственнымъ процентнымъ бумагамъ, размѣнъ денегъ и нѣкоторыя другія операціи. Въ тѣхъ городахъ, гдѣ были учрежденія государственнаго банка, казначейства держали 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 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

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».

обращеніемъ ея въ обратную 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 балансъ 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 (последняя оплачивается безъ всякаго учета по полной стоимости), переводъ денежныхъ суммъ (не менѣе 25 р., но для лицъ, дѣлающихъ черезъ казначейство крупныя переводы, допускается исключеніе). За переводъ до 500 руб. взимается 25 коп., отъ 500 до 1.000 р. — 40 коп. На казначейства возложено полученіе платежей по векселямъ — банковое учрежденіе отправляетъ векселя въ казначейство по мѣсту жительства векселедателя или плательщика, и казначейство требуетъ по этому векселю уплаты. Казначейства занимаются продажей билетовъ государственнаго казначейства новыхъ выпусковъ, а также приѣмомъ и выдачей суммъ за счетъ государственнаго банка по его коммерческимъ операціямъ, такъ что лицо, проживающее въ уѣздѣ, когда ему придется уплатить какую-нибудь сумму по векселю или ссудѣ, можетъ представить ее въ казначейство. На казначействахъ же лежитъ приѣмъ суммъ, причитающихся крестьянскому поземельному банку. Въ виду того, что въ казначействахъ, находящихся въ городахъ, гдѣ есть учрежденія государственнаго банка, размѣръ кассовой наличности весьма ограниченъ, они могутъ выдавать кредитуру ордеръ на мѣстное учрежденіе государственнаго банка; учрежденія государственнаго банка также могутъ принимать отъ своихъ кліентовъ суммы, подлежащія взносу въ мѣстное казначейство. Такимъ образомъ плательщики избавляются отъ необходимости принимать деньги въ банковыхъ учрежденіяхъ только для того, чтобы сдать ихъ въ казначейство. Съ 1901 года были допущены приѣмъ вкладовъ на текущіе счета, со второй половины 1904 года — приѣмъ на храненіе процентныхъ бумагъ, а въ 1907 году банковыя операціи были расширены введеніемъ приѣма суммъ

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.

на условные текущие счета. Кругъ операций казначействъ въ мѣстностяхъ, гдѣ имѣется банковое учрежденіе, — уже.

Посмотримъ теперь, какое значеніе въ жизни получили эти вновь возложенныя на казначейства операціи. Обороты казначействъ сильно увеличились: они въ 1896 году составляли 7 миллиардовъ рублей, а въ 1911 году ¹⁾ — 34 миллиарда рублей, т.-е. увеличеніе на 400%. Особенно сильное развитіе получила переводная операція: въ 1897 году приняты казначействами 397 тысячъ переводовъ на сумму 327 милліоновъ, а въ 1912 г. принято переводовъ на сумму 918 милліоновъ рублей. Операція полученія денегъ по векселямъ, учтеннымъ и принятымъ на комиссію банковыми учрежденіями, введенная въ казначейства съ 1 июня 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 1911 году 1.697 тысячъ, на 381 милл. рублей (ср. кассовый отчетъ Министерства Финансовъ за 1911 г., стр. 34). Оплачиваются чрезъ казначейства большою 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 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, — Англии, Бельгіи — стремятся утилизировать въ интересахъ кредита свободную наличность государственнаго казначейства, то тѣмъ больше, тѣмъ настоятельнѣе чувствовалась эта потребность у

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

Въ 1898 году прислано было учтенныхъ векселей для инкассо на 23,3 милл. руб., а въ 1906 году — на 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 руб., а въ 1906 году — 418,7 милл. руб.

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

Но финансовыя результаты по производимымъ въ казначействахъ операціямъ выказываются 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. Въ 1912 г. убытокъ равнялся 44 тыс. руб. (отч. Гос. Банка за 1912 г., стр. 111).

Изъ того, что банковыя операціи, возложенныя на казначейства, растутъ, ясно, что эти операціи отвѣчаютъ требованіямъ времени: у насъ недостаточно отдѣлений государственнаго банка, а между тѣмъ промышленное развитіе требуетъ болѣе густой сѣти банковыхъ учрежденій, и надо, конечно, какъ говорить и делегация 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, — затѣмъ такъ поставить нѣкоторыя казначейства, гдѣ наиболѣе привилась нѣкоторыя банковыя операціи, чтобы казначейства могли въ мелкихъ центрахъ до известной степени замѣнять банковыя учрежденія.

насъ — въ страѣ, бѣдной капиталями, 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 реформирования казначействъ, придавая 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 банковской 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, вполне допустимое съ точки зрѣнія банковской техники, было бы крайне желательно для Россіи, для оживленія торговыхъ и промышленныхъ оборотовъ. Нѣкоторые городскіе банки, напр., Черниговскій ¹⁾, блестяще развили свои операціи только потому, что сумѣли создать себѣ кліентуру среди мелкихъ торговцевъ и промышленниковъ. Выращиваніе нашей промышленности особенно подчеркиваетъ необходимость созданія кредита для мелкихъ торговцевъ и промышленниковъ, и потому крайне было бы желательно учрежденіе сѣти банковыхъ отдѣленій, конторъ по разнымъ угламъ Россіи, съ широкимъ развитіемъ учетной операціи. Быть-можетъ, новый духъ — конечно, мало-по-малу — и преодолѣетъ старыя традиціи, впитанныя казначействами.

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

Такимъ образомъ при возложеніи казначейскихъ функцій на банкъ результатомъ было бы: 1) утилизація госуд. банкомъ праздно

¹⁾ См. мою книгу «Экономическая Россія и ея финансовая политика», 1906.

лежащихъ средствъ въ нѣсколько милл. руб. (minimum 53 милл. руб.); 2) государственный банкъ значительно увеличилъ бы свои средства — известная часть государственныхъ суммъ отличается прикрѣпленностью, напримеръ, англійскій банкъ располагаетъ суммой около 40 милл. 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 генераль-контролеромъ во главѣ. Съ этого времени до 1862 г. контроль у насъ былъ устроенъ слѣдующимъ образомъ.

При казенныхъ палатахъ имѣлись особые 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, министерства 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 вполне зависѣлъ отъ Министерствъ. Уполномоченный наблюдать за правильностью употребленія суммъ, контроль не былъ вооруженъ ни правами, ни средствами для исполненія своихъ обязанностей. Доставляемые ему, иногда черезъ 5—6 лѣтъ, отчеты министровъ давали полную картину движенія суммъ, но картину, построенную на данныхъ, доставленныхъ самими же министрами. Провѣрить эти отчеты, за исимѣшемъ документовъ, не было никакой возможности. Если министръ писалъ, что на одного больнаго 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 остава-

лось, какъ переписать свѣдѣнія, доставленные министромъ, и представить ихъ въ видѣ своего отчета. Ревизія контроля была чисто вѣшная: она состояла въ подсчитываніи и сличеніи цифровыхъ данныхъ.

Итакъ, контрольная власть не была вооружена ни правомъ, ни средствами для производства ревизій. 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 приѣмѣ, никакихъ документовъ, убѣждающихъ въ необходимости принятія тѣхъ или другихъ мѣръ, и даже не имѣя въ виду доказательствъ матеріальнаго исполненія распоряженій, т.-е. прихода-расходныхъ счетовъ, 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 мѣры 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 *удостовереніи* 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, слѣдовательно, управленія оставались безотчетными... Вотъ Россія до Крымской кампаніи!..

Весь контроль былъ въ рукахъ *самихъ* отчетныхъ управленій (51). Контроль могъ развѣ лишь убѣдиться, что *предметъ* расходаванія былъ разрѣшенъ, и только... Комиссія изъ чиновъ госуд. контроля, ревизовавшая *по подлиннымъ* документамъ Морское Министерство, нашла много упущеній, что было раньше не замѣчено... Въ Мин. Ви. Дѣлѣ 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

царствовать иъльяхъ 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. преобразований въ организациі всего финансоваго механизма, а также и въ устройствѣ контроля. Въ своихъ матеріалахъ Татариновъ предлагалъ, во-первыхъ, ввести контроль предварительный, такъ какъ только таковой можетъ предупредить злоупотребленія, контроль же послѣдующій въ состояніи только раскрыть уже совершенное злоупотребленіе, а не предупредить его; далѣе, онъ предлагалъ производить ревизіи по подлиннымъ документамъ. При существовавшихъ до 1864 года порядкахъ контролировались собственно только кассы, а для распорядительныхъ властей не было контроля. Татариновъ предлагалъ установить контроль и для распорядителей, для чего необходимо было создать сильный, вполне независимый отъ исполнительной власти контрольный органъ. Предложенія Татарилова, 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⁾.

Правилами 1862 года контроль у насъ установленъ документальный, послѣдующій: всѣ губерскія 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 требо-

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

³⁾ Ст. 1134. Контрольныя палаты по предметамъ своего вѣдомства, хотя и дѣйствуютъ по всей губерніи подобно казеннымъ палатамъ и другимъ губернскимъ учрежденіямъ, но къ общимъ мѣстамъ губернскимъ не причисляются, а принадлежатъ къ особымъ установленіямъ вѣдомства государственнаго контроля. Состоятъ 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 выгоды или невыгоды хозяйственныхъ операцій независимо отъ законности ихъ производства.

ванію которыхъ постунали доходы и производились расходы, представляютъ оправдательные документы.

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

Но роль контроля не ограничивается послѣдующей ревизіей: онъ разсматриваетъ смѣты, ихъ согласіе съ закономъ и дѣлаетъ на нихъ замѣчанія. По сверхсмѣтнымъ чрезвычайнымъ кредитамъ спрашиваютъ мнѣніе контроля только по требованію Государственнаго Совѣта, когда есть основанія полагать, что контроль имѣетъ 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 соответствовать дѣйствительность: можно, напр., представить всѣ законные документы — до свидѣтельства о томъ, что исполненіе соответствуетъ исполнѣн проектамъ и смѣтамъ по постройкѣ зданія, которое и не начинало строиться, или расписку пріемщика въ полученіи провіанта, который вовсе не поставлялся (примѣры бывали). Отклоненный по проекту *предварительный* контроль былъ впервые примѣненъ во время ахалтекской 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. Этотъ предварительный контроль былъ проведенъ даже относительно Парижской выставки.

Еще болѣе важный *фактический* контроль первоначально примѣнялся къ внезапному освидѣтельствуванію казначействъ и кассъ специальныхъ сборщиковъ для удостовѣренія цѣлости казенныхъ суммъ. Впослѣдствіи онъ получилъ болѣе обширное примѣненіе: контрольные учрежденія получали право посылать своихъ чиновниковъ для присутствованія при провѣркѣ наличности матеріаловъ въ складахъ военнаго вѣдомства, производимой чинами послѣдняго¹⁾, право провѣрять

¹⁾ Согласно состоявшемуся между Государственнымъ Контролемъ и Военнымъ Министерствомъ соглашенію, производство фактической провѣрки имущества интендантскаго вѣдомства стало съ 1911 г. мѣрою постоянною. Ревизія должна распространяться не на одни лишь интендантскіе вещевые склады, но и на продовольственные магазины, мастерскія, заводы, стенопрессовальни, мукомольни и другія учрежденія и заведенія интендантскаго вѣдомства. Вмѣстѣ съ тѣмъ контролеры должны присутствовать при освидѣтельствующемъ и пріемѣ матеріаловъ, припасовъ и вещей, при отпускѣ казеннаго иму-

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 выгоды 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 сооружениямъ на западной границѣ и проч. и проч.

Говоря о фактическомъ контролѣ, нельзя не упомянуть объ услугахъ, оказанныхъ государству во время послѣдней турецкой войны *полевыхъ 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 немислимымъ 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 особой канцеляріи Министерства Финансовъ по кредитной части, въ оборотахъ ея по кредитнымъ операціямъ за границей¹⁾; 4) хозяйственное управленіе при Св. Синодѣ

щества, его истребленіи или продажѣ, а равно при разнаго рода опытныхъ испытаніяхъ, производимыхъ съ цѣлью установленія предѣльныхъ нормъ и съ иными цѣлями» (заключеніе II отдѣла Финансовой комиссіи Государственнаго Совѣта по смѣтѣ Государственнаго Контроля на 1911 г., зас. 9 дек. 1910 г.).

1) Поэтому мы не имѣемъ свидѣній 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 непременно, ибо расходы по смѣтѣ госуд. кредита вычисляются обыкновенно по весьма низкому курсу, а между тѣмъ платежи дѣлаются по курсамъ болѣе высокимъ (*Брянскій*. «Госуд. долги», 1884 года, стр. 265 и особенно примѣч. 2-е).

Недавно установлены правила повѣрки Государственнымъ Контролемъ и отчетовъ Кредитной Канцеляріи о заграничныхъ операціяхъ и свидѣтельствованія кассы иностраннаго отдѣленія при сей Канцеляріи.

I. По заграничнымъ денежнымъ операціямъ Государственнаго Казначейства составляются Особой Канцеляріей по Кредитной Части по истеченіи каждаго года два отчета: 1) по операціямъ, производимымъ чрезъ посредство Иностраннаго Отдѣленія, и 2) по операціямъ, производимымъ непосредственно Государственнымъ Казначействомъ.

II. Означенные отчеты доставляются въ Государственный Контроль не позже «15 іюня» мѣсяца, слѣдующаго за отчетнымъ годомъ, и подлежатъ повѣркѣ Государственнымъ Контролемъ на слѣдующихъ основаніяхъ:

1) Ревизующія лица повѣряютъ отчеты путемъ сличенія данныхъ, изложенныхъ въ отчетахъ, съ записями соответствующихъ книгъ. Чинами Государственнаго Контроля могутъ быть требуемы документы, подтверждающіе записи книгъ. Книги и документы предъявляются Государственному Контролю въ особо отведенномъ помѣщеніи Кредитной Канцеляріи на время повѣрки.

2) По отчету Иностраннаго Отдѣленія, независимо отъ повѣрки произведенныхъ операцій, Государственному Контролю сообщаются всѣ документы, относящіеся къ счету прибылей и убытковъ.

3) Въ случаѣ возбужденія сомнѣній въ достаточности представленныхъ документовъ, вопросъ о семъ разрѣшается Государственнымъ Контролеромъ по соглашенію съ Министерствомъ Финансовъ.

4) Отъ Министра Финансовъ записано стлгать на нѣкоторое время, не далѣе, однако, повѣрки слѣдующаго годового отчета, предъявленіе на ревизію документовъ, относящихся до операцій, исполненіе коихъ признается имъ до времени особо секретнымъ, и

по специальнымъ средствамъ духовнаго вѣдомства и суммамъ, отпускаемымъ изъ казны на духовно-учебныя заведенія¹⁾; 5) Министерство Иностранныхъ Дѣлъ въ чрезвычайныхъ издержкахъ на предметы, тайнѣ подлежащіе и извѣстные Его Императорскому Величеству; 6) министерства и главныя управленія относительно суммъ, ассигнуемыхъ на извѣстное Его Величеству употребленіе.

Итакъ, постановка русскаго государственнаго контроля оставляетъ желать очень многого. Нѣкоторыя отрасли, какъ мы видѣли, не подчинены государственному контролю, изъяты изъ его вѣдѣнія, и въ этомъ отношеніи особеннаго упоминанія заслуживаетъ канцелярія Министерства 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 операциі по кредитной части, что могло бы имѣть хорошее вліяніе на нашъ кредитъ. Кромѣ того, государственный контроль не снабженъ у насъ достаточными средствами для выполненія своихъ задачъ. Такъ, учрежденія, представляя свою отчетность въ контроль, могутъ не прилагать документовъ, необходимыхъ для ревизіи, и за это контроль не можетъ налагать 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 соотвѣствующему 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 начеть, 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 начеть сдѣланъ на губернатора, то дѣло переносится въ Сенатъ... Вообще понятіе о правахъ контроля выражается въ русскомъ законодательствѣ весьма неопредѣленно»²⁾.

въ отношеніи такихъ операций Государственный Контроль ограничивается лишь удостовѣреніемъ соотвѣстствія выведенныхъ по отчетамъ суммъ съ итогами записей по книгамъ.

Независимо отъ сего документы, подлежащіе предьявленію Государственному Контролю, могутъ быть въ особыхъ случаяхъ сообщаемы Министромъ Финансовъ непосредственно Государственному Контролеру.

5) Чины Государственнаго Контроля обязываются сохранять въ совершенной тайнѣ добытыя ими при ревизіи свѣдѣнія.

III. Государственному Контролеру предоставляются назначать, не менѣе одного раза въ годъ, внезапныя свидѣтельствованія кассы Иностраннаго Отдѣленія въ присутствіи представителя отъ Министерства Финансовъ по правиламъ, установленнымъ Государственнымъ Контролеромъ по соглашенію съ Министромъ Финансовъ.

¹⁾ Свѣдѣнія объ этихъ суммахъ и вообще о средствахъ церковныхъ учрежденій и церковнаго управленія можно получить изъ ежегоднаго Всеподданнѣйшаго Отчета Оберъ-Прокур. Свят. Синода по вѣд. православи. исповѣданія.

²⁾ См. также Головачевъ. «Десять лѣтъ реформъ», 1872 г.

Такая постановка государственнаго контроля въ Россіи, несомнѣнно, требуетъ кореннаго видоизмѣненія: во-первыхъ, необходимо подчинить государственному контролю тѣ учрежденія, которыя изъяты изъ его вѣдѣнія, а во-вторыхъ, необходимо снабдить государственный контроль болѣе дѣйствительными средствами для выполненія его высокой цѣли¹⁾.

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. — 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 реорганизациі нашего контроля.

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

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

У насъ многія учрежденія изъяты изъ его вѣдѣнія: изъять государственный банкъ по своимъ коммерческимъ операціямъ, и дѣло доходило здѣсь до того, что иногда цѣлыя крупныя организаціи, питаемыя государственнымъ банкомъ, скрывались отъ государственнаго контроля, на примѣръ, персидскій банкъ. За послѣднее время была тенденція изымать изъ вѣдѣнія контроля нѣкоторыя крупныя операціи. Такъ, на примѣръ, изъ вѣдѣнія контроля были изъяты общественныя работы, производившіяся въ 1891—1892 годахъ Анненковымъ, и только когда по нимъ обнаружались 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

¹⁾ 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 пронажи, 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, Всенуд. Отчетъ гос. контр. за 1873 г.).

факты, какъ тотъ или иной распорядитель кредита требовалъ удаленія того или иного контролера, находя его слишкомъ придирчивымъ, и нѣкоторые распорядители кредитовъ попросту прямо указывали именно, кого они желали имѣть при себѣ въ качествѣ контролера. Такъ было при постройкѣ, напримѣръ, Гагръ.

Реакція въ организациі контроля достаточно ясно обнаруживалась у насъ за послѣднее время. Такъ, одно время предполагалось даже для восточно-китайской дороги выбрать 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 контролемъ 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 организациі 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 самостоятельностью 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 фактический 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 фактического контроля, на первыхъ порахъ не знали даже, съ какого конца мѣрять 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, фактический 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 провѣрокъ опредѣляются окружнымъ интендантомъ по соглашенію съ государственнымъ контролемъ», для чего

назначается комиссия из доверенных лиц, и накануне дня, назначенного для проверки имущества, окружной интендантъ, на основании предварительнаго соглашения съ представителемъ отъ государственнаго контроля, объявляетъ лично предсѣдателю комиссiи, когда именно и какіе роды матеріаловъ должны быть проверены.

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

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

Бумажное дѣлопроизводство, въ концѣ-концовъ, съѣло нашъ контроль. Все дѣло стало сводиться къ тому, чтобы были 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 ариметику, 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, бывший государственный контролеръ, запротестовалъ противъ такого порядка, то Совѣтъ Министровъ разъяснилъ, что ревизіонная дѣятельность государственнаго контролера не подлежитъ компетенціи Совѣта Министровъ, и что государственный контролеръ въ этой своей области совершенно независимъ. Но, спрашивается, какъ можетъ государственный контролеръ раскрывать злоупотребленія въ сферѣ дѣятельности того или другого министра, если онъ самъ является членомъ кабинета, и, слѣдовательно, по идеѣ долженъ поддерживать этотъ кабинетъ? Вѣдь всякія такія разоблаченія злоупотребленій, конечно, не могутъ быть пріятны кабинету, и не въ мѣру ретиваго государственнаго контролера глава кабинета постарается убрать. Вотъ это обстоятельство, вмѣстѣ съ отсутствіемъ несмѣняемости государственнаго контролера, у насъ, конечно, обезсиливаетъ всю дѣятельность контроля.

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

Но даже если контроль обнаружилъ отсутствіе оправдательныхъ документовъ по тому или другому расходованію средствъ (обычно такъ мягко на официальномъ языкѣ называется злоупотребленіе казенными деньгами), начинается бумажная переписка, виновное лицо долго не отвѣчаетъ на запросы контроля, идутъ на него жалобы, дѣло доходитъ до соответствующаго министра, и иногда требуется нѣсколько лѣтъ, чтобы только получить нужное объясненіе, такъ какъ опять въ нашемъ законодательствѣ предусмотрительно, въ цѣляхъ, быть-можетъ, «обез-

вредивація» контроля, не установлены обязательные сроки отвѣтовъ на запросы контроля, а пока отвѣтовъ нѣтъ, начеть не налагается, и пройдетъ не мало лѣтъ иногда, прежде чѣмъ контроль будетъ въ состояніи наложить начеть, а затѣмъ, если дѣло касается крупной щуки, дѣло переходитъ въ Сенатъ, тамъ оно пролежитъ нѣсколько лѣтъ, пока не выйдетъ Высочайшій манифестъ, слагающій начеть, или виновное лицо можетъ за это время умереть ¹⁾).

Мы хотѣли здѣсь просто только иллюстрировать безсиліе русскаго контроля, малую производительность его труда. Вотъ почему, несмотря на всю выработанность нашего контроля съ вѣнчій стороны, даже на его болѣе строгія формы, чѣмъ въ Западной Европѣ, жизнь кншмя-кншмя у насъ злоупотребленіями: безхозяйственностью казенныхъ операций, безцѣльнымъ, непроизводительнымъ расходоуаніемъ 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 финансового хозяйства, мы должны бросить взглядъ на экономическій и соціальныи 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 переменъ. Такая ненормальная задержка, обусловленная тогдашнимъ соціальнымъ строемъ страны, не могла не отразиться губительно 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 Блюхъ о тогдашнемъ финансовомъ положеніи Россіи: «Во всѣхъ частяхъ тогдашней исполнительной, финансовой и судебной администраціи, при наружной благообразной обстановкѣ, расхищеніе казенныхъ и общественныхъ суммъ, злоупотребленіе властью... были обыденными, рѣдко кого поражающими явленіями. Каждое вѣдомство было государствомъ въ государствѣ—*Status in Statu*... (Блюхъ, II т., 69). Ежегодное составленіе и утвержденіе росписи было лишь формальностью, такъ какъ всякое министерство производило свои расходы помимо росписи, каждое вѣдомство требовало себѣ столько сверхсмѣтныхъ

¹⁾ Дѣйствующее положеніе нынѣ сводится на дѣлѣ къ одному правилу контроля «возбуждать переписку» (см. докладъ по исполненію госуд. росписи доходовъ и расходовъ 1908 г., ч. I).

и дополнительных ассигнований, сколько оно хотѣло (70). Никакого порядка въ государственномъ хозяйствѣ невозможно было отыскать».

При такихъ обстоятельствахъ естественно, что государственное хозяйство не могло идти правильно: съ 1845 года въ нашемъ бюджетѣ начались хроническіе дефициты¹⁾, ежегодно возрастающіе, которые заставляли сильно задумываться нашихъ финансистовъ того времени. Вдобавокъ Россіи еще пришлось въ это время вступить въ войну съ Западной Европой.

«Крымская война, — говоритъ Блюхъ, характеризуя социальный 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 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, измѣняемыхъ инстинктовъ и барскихъ потребностей. Въ кастѣ чиновниковъ всякаго рода и вида бюрократическая система привилась до такой степени крѣпко, что дѣйствительная жизнь почти не существовала или существовала лишь въ видѣ извѣстнаго объекта для бюрократическихъ манипуляцій. Третье сословіе въ то время занимало лишь терпимое положеніе, а униженіе, пластомъ лежавшее на крѣпостномъ населеніи, въ достаточной степени давило и торгово-промышленный міръ» (*Блюхъ*, т. II, 24).

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

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	220.716.000	243.340.094	22.624.094
	1853	224.308.000	276.754.991	52.446.991
	1854	220.060.000	332.264.219	112.204.219
	1855	206.860.000	447.244.078	240.384.078
	1856	210.700.000	518.015.279	307.315.279
	1857	226.678.000	275.097.333	48.419.333
	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 вѣдства не могли быть еще приведены въ положительную извѣстность («Ист. Вѣст.», 1855 г. іюнь. «Столѣтіе дефицитовъ Усова»).

«Благопріятствуетъ ли развитію духовныхъ и вещественныхъ силъ Россіи нынѣшнее (1855) устройство разныхъ отраслей нашего государственнаго управленія? — спрашиваетъ авторъ. — Отличительныя черты ея заключаются въ повсемѣстномъ недостаткѣ истины, въ недовѣрїи правительства къ своимъ собственнымъ орудіямъ и въ пренебреженіи ко всему другому. Многочисленность формъ подавляетъ сущность административной дѣятельности и обезпечиваетъ всеобщую официальную ложь. Взгляните на годовые отчеты — вездѣ сдѣлано все возможное, вездѣ приобрѣтены успѣхи, вездѣ водворяется, если не вдругъ, то по крайней мѣрѣ, постепенно, должный порядокъ. Взгляните на дѣло, всмотритесь въ него, отдѣлите сущность отъ бумажной оболочки, то, что есть, отъ того, что кажется, правду отъ неправды или полуправды, — и рѣдко гдѣ окажется прочная, плодотворная польза. Сверху — блескъ, внизу — гнѣль. Въ твореніяхъ нашего официального многословія нѣтъ мѣста для истины: она затаена между строками. Но кто изъ официальныхъ 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 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 произволь 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 распределены 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 воспримчивъ, 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 вспомнить ли краснорѣчивыхъ словъ, сопровождающихъ гербъ одного изъ древнихъ русскихъ родовъ: «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 официальную ложь. Взгляните на годовые отчеты — вездѣ сдѣлано все возможное, вездѣ приобрѣтены успѣхи, вездѣ водворяется, если не вдругъ, то, по крайней мѣрѣ, постепенно должный порядокъ. Взгляните на дѣло, всмотритесь въ него, отдѣлите сущность отъ бумажной оболочки, то, что есть, отъ того, что кажется, правду отъ неправды или полуправды, — и рѣдко гдѣ окажется прочная и плодотворная польза. Сверху — блескъ, внизу — гниль. Въ твореніяхъ нашего официального многословія пѣть мѣста для истины, она затаена между строками, но кто изъ официальныхъ читателей всегда можетъ обращать вниманіе на междустрочіе?» Прошу ваше превосходительство сообщить эти правдивыя слова 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 большою гласностью» (стр. 359. «Думы русскаго», 1855 г.).

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

Это-то положеніе вещей и повело къ реформѣ. Вотъ чѣмъ объясняютъ 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 выпыпались 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.

¹⁾ Дефицита не было только въ 1859 г., по росписи котораго доходы превысили расходы на 20,5 милл. руб., по случаю наддачи на торгахъ откупщиками питейно-откупной суммы по 4) милл. 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 милл. руб. и покрывался внѣшними займами, внутренними изъ госуд. кред. установленій, выпусками кред. билетовъ и билетовъ госуд. казначейства.

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 восстановлено не иначе, какъ полною откровенностью правительства относительно своихъ финансовъ. Слѣбое довѣріе по преданію, основанное на неопредѣленныхъ, но общепринятыхъ понятіяхъ о ресурсахъ Россіи, не имѣетъ уже прежней силы; восстановить его въ нашъ вѣкъ публичности невозможно, но оно можетъ быть восстановлено на другихъ основаніяхъ, конечно, не вдругъ, а постепенно. Первый шагъ къ этому есть обнародованіе росписи. Объявленіе дефицита въ 15.000.000 рублей не произведетъ особеннаго впечатлѣнія какъ по сравненію съ извѣстными въ настоящее время дефицитами другихъ государствъ, такъ и потому, что при смутныхъ слухахъ о положеніи нашихъ финансовъ всѣ убѣждены, что есть значительный дефицитъ.

«По всѣмъ симъ соображеніямъ, комитетъ финансовъ убѣжденъ, что публикованіе росписи не можетъ быть долѣе откладываемо безъ существеннаго и, можетъ-быть, неисправимаго вреда для государственныхъ финансовъ» (*Печеринъ*. «Историческій обзоръ росписей государственныхъ доходовъ и расходовъ съ 1844 по 1863 годъ включительно», стр. 205—207) ¹⁾.

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

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

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

¹⁾ «Если Россія, — говорятъ Бессоюзъ, — 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. Смысла 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, — потребление 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, рассматривается 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 потребление 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. Путь (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 известной 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 подь 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 такъ называемый окладъ въ косвенныхъ налогахъ: правительство, устранивъ своихъ агентовъ, поручаетъ собирать весь сборъ самоуправляющимся союзамъ, подь круговой порукой или безъ нея, но съ возложеніемъ отвѣтственности на лицъ, избранныхъ самимъ союзомъ для взиманія. Эти лица

обыкновенно 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 пачинаетъ 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 вполне 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 крупныя убытки. Здѣсь уже масштабъ сдѣланъ обязательнымъ для раскладки внутри общины, но самый учетъ, измѣреніе, опредѣленіе количества платежныхъ единицъ остаются въ рукахъ общины, города. У насъ, напримѣръ, 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 соответственно количеству и цѣнности земель каждаго уѣзда, а въ продѣлахъ 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 фиктивного 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 открываетъ свои ворота для государственныхъ сборщиковъ безъ страха и боязни, будучи увѣрена, что надъ ними есть контроль закона ¹⁾; община иногда сама проситъ о снятіи круговой поруки и, слѣдовательно, о передачѣ обложенія въ руки правительства.

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

Наконецъ государство настолько окрѣпло, что беретъ всю операцію оцѣнки въ свои руки: производится кадастръ земли, недвижности, опредѣляется квота обложенія. Государство становится въ непосредственныя отношенія къ плательщику — примѣромъ такого обложенія можетъ служить подоходный налогъ, гдѣ государство старается охватить весь доходъ плательщика и, сообразуясь съ нимъ, опредѣлить 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 данный источникъ дохода долженъ дать*. Государство само не знаетъ, *сколько оно получитъ*, оно только говоритъ: такой-то имѣетъ столько-то, поэтому онъ долженъ заплатить столько-то. Но и здѣсь не исключается пользованіе услугами самоуправляющихся союзовъ: они въ той или иной формѣ привлекаются къ участию въ процессѣ обложенія, принимаютъ участіе при оцѣнкѣ и измѣреніи платежеспособности лицъ по опредѣленнымъ, предписаннымъ строгими правилами, масштабамъ. Вѣдь никто не можетъ оказать лучшаго содѣйствія въ этомъ отношеніи, какъ эти самоуправляющіеся союзы, близко знающіе мѣстные условія. Но собственно оцѣнка теперь производится государственными чиновниками или подъ ихъ контролемъ, союзы же только помогаютъ имъ.

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

¹⁾ Въ 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, по содѣйствію это очень важно: оно практикуется чуть ли не всѣми фискалами. Примѣромъ такого участія союза въ качествѣ помощника государства могутъ служить мѣстные оцѣлочныя коммисіи: напримѣръ, въ Пруссіи оцѣлка облагаемыхъ доходовъ и назначеніе оклада съ отдѣльныхъ плательщиковъ производится общинными коммиссіями изъ плательщиковъ подоходнаго налога подъ предсѣдательствомъ правительственнаго чиновника.

Въ это время обыкновенно въ государствѣ создаются особые спеціальныя органы для взиманія. Такіе органы уже существуютъ на Западѣ: они не зависятъ отъ полиціи, нерѣдко оплачиваются извѣстнымъ % съ собранной ими суммы. Таковъ порядокъ во Франціи; въ Англіи же они отмѣнены въ 1891 года по слѣдующимъ соображеніямъ: во-первыхъ, въ то время, какъ въ маленькихъ, бѣдныхъ приходкахъ 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 фиксировала 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 учреждений, государство беретъ на себя часть функций, которыя прежде принадлежали союзу; оно даетъ квоту обложенія, но самый процессъ его еще оставляетъ въ рукахъ союза, хотя и 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 государственныхъ 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 приемы взиманія характеризуются очень примитивными формами — у насъ еще до послѣдняго времени функционировала круговая отвѣтственность: до реформы 1899 г. взиманіе окладныхъ сборовъ съ крестьянъ находилось въ рукахъ общихъ органовъ — полиціи и земскаго пачальника, 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. Столкновѣнїя между общими органами очень часты: земскїй 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 взиманїя въ Россіи до этого закона.

Взиманіе податей до реформы 1861 г.

Въ XVI и XVII вв. у насъ постепенно смѣнялся масштабъ прямого обложенїя: сначала это была соха, затѣмъ дворъ. Но онъ всегда былъ очень грубой единицей обложенїя, годной только для того, чтобы дать правительству возможность сдѣлать приблизительный подсчетъ суммы, которая могла быть выбрана съ данной территоріи при существовавшихъ условїяхъ народно-хозяйственнаго быта. Этимъ объектомъ пользовалось только правительство: «Какова бы ни была единица обложенїя,—говоритъ Бржескїй,—принятая для исчисленїя правительственнаго оклада, раскладочная система оставалась въ полной силѣ» (*Бржескїй. Недоимочность и круговая порука*, 13). Она обусловливалась невозможностью для правительства вѣдаться съ каждымъ отдѣльнымъ тягломъ, 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 опредѣленїи разнообразныхъ отбѣнковъ 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 поступленїи доходовъ, охотно предоставляло общинѣ опредѣлять податную долю каждаго своего члена подъ круговой отвѣтственностью всей общины; община, заинтересованная въ правильномъ распредѣленїи 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 вниманїе всѣ тѣ признаки, которыми опредѣлялась налогоспособность каждаго плательщика.

Кто же производилъ раскладку внутри общины? Въ болѣе отдаленное время, при малочисленности населенїя, раскладка податей производилась всѣмъ міромъ, но съ увеличеніемъ населенїя и усложненїемъ процесса обложенїя 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 столкновѣнїй и злоупотребленїй внутри общины: болѣе богатые и вліятельные члены ея, пользуясь своими семейными и дружными связями, старались свалить

налоговое бремя на слабыхъ и маломощныхъ. Иногда для той цѣли богатые отписывались въ платежи налоговъ отъ людей менѣ 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. Последніе со старостой Васьюкой 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 влияніемъ 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.

Перѣдко 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 владѣльческому, 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 указа, 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 прихотями 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 подѣ страхомъ кнута, конфискаціи имущества и ссылки въ Азовъ: «Буде они, земскіе старосты и судейки и цѣловальники, съ товарищи... тѣмъ... доходамъ учинять хотя малую доимку, и имъ за то быть въ жестокомъ наказаніи, биты кнутомъ и сосланы будутъ съ женами и дѣтьми въ ссылку въ Азовъ, на вѣчное житіе, 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 неприятели съ однообщинниками, стоять на правезѣ и, въ концѣ-концовъ, потерять свое имущество, поэтому богатые нерѣдко откупались известной 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 житіе 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 стрѣльцкихъ 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 подѣ конецъ XVII вѣка было передано въ руки тягловыхъ союзовъ, подѣ отвѣтственностью за недоимки сперва выборныхъ лицъ, а потомъ всей общины.

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

ослушниковъ... бить батогами и сажать въ тюрьму, а изъ тюрьмы вынимая, бить на правожъ 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. правожъ, а затѣмъ, какъ было сказано, ссылка; послѣ выборовныхъ 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 результатъ чего явилась строгая паспортная система. Правительство смотрѣло на подушный налогъ, какъ на счетный пріемъ для распределенія 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 словія.

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

Въ 1838 году 30 апрѣля было учреждено 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 безнедонмочно; онъ не допускаетъ притѣсненій и вымогательствъ со стороны сборщиковъ; наблюдаетъ, чтобы сельскими властями были употреблены всѣ мѣры для взысканія недонмокъ; 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, недонмки 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 человекъ не былъ крѣпою 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 недонмки 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 cadaго изъ своихъ членовъ по отбыванію казенныхъ, земскихъ и мѣрскихъ 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 разбираала, 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

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

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

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

Но эти общіе недостатки круговой поруки позднѣе усиливаются дифференціаціей сельскаго населенія, рѣзкимъ имущественнымъ раздѣленіемъ его, характеризующимъ современное состояніе деревни, и на почвѣ этого раздѣленія совершается масса злоупотребленій. Прекрасное описаніе существующихъ сельскихъ порядковъ мы находимъ у Бржегскаго («Недоимочность и круговая порука»), данными котораго мы и воспользуемся. Пользуясь круговою порукой, болѣе достаточные домохозяева всегда имѣютъ возможность прижать слабѣйшихъ. Подъ предлогомъ круговой поруки бѣдные получаютъ перѣдко менше 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 нарядаютъ 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 посылка 12% ея доходности, а богатые въ 30 разъ меньше — 0,4% (стр. 404). Естественно, что на бѣднѣйшихъ накапливаются недоимки, а этого только и нужно богатымъ, чтобы отобрать у бѣдняковъ послѣднее. Первымъ шагомъ къ достиженію этого является продажа движимости и скота за недоимки. По буквѣ закона это крайняя мѣра взысканія, а на практикѣ—наиболѣе обыкновенная. Чтобы не лишиться скота, крестьяне занимаютъ у богатыхъ на всякихъ условіяхъ, какія тѣмъ вздумается предложить. Кромѣ высокаго процента по ссудамъ, деревенскій ростовщикъ старается обезпечить ссуду залогомъ, при чемъ берутся всѣ предметы крестьянскаго обихода: пенька, масло, сѣмя конопляное, холсты, платье, обувь и т. п. Ссуды даются иногда подъ будущій урожай.

Всего оригинальнѣе, что эти вопіющія обиды, чинимыя деревенскими богатыми своимъ слабѣйшимъ односельчанамъ, подъ предлогомъ круговой поруки и покрытія недоимокъ, не всегда влекутъ за собой погашеніе недоимокъ за счетъ болѣе состоятельныхъ — зажиточныхъ лица, даже богачи, владѣющіе собственной землей, ведущіе крупную торговлю, держатели почтовыхъ трактовъ и т. п. оказываются сплошь и рядомъ крупными недоимщиками. Въ Ардатовскомъ уѣздѣ, Симбирской губерніи, въ 1893 году числилось около 2.000 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 вполне авторитетный данъ въ 1887 году Министерствомъ Внутреннихъ Дѣлъ, которое въ представленіи Государственному Совѣту, характеризуя состояніе крестьянскаго самоуправленія, высказало: «Волостныя 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 тяжелой экономической зависимости, являются, хотя и не всегда открыто, действительными руководителями всѣхъ рѣшеній общественныхъ сходовъ, назначаютъ и смѣняютъ по своему усмотрѣнiю выборныхъ должностныхъ лицъ, покрываютъ злоупотребленія сихъ послѣднихъ и, при ихъ содѣйствiи, устраиваютъ свои личные дѣла, нерѣдко въ ущербъ интересамъ цѣлаго общества...»—«На сходахъ,—резюмируютъ эти отзывы Б. Н. Чичеринъ,—господствуютъ горланы и мирофды, 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 влiянiемъ попойки и т. д.» (*Никольскiй*. «Личность въ общинномъ быту». «Русское Экономическое Обозрѣнiе» 1898 г., № 1).

Въ виду всего этого при обсужденiи закона 23 iюня 1899 года поднимался въ Государственномъ Совѣтѣ вопросъ о полномъ упраздненiи круговой поруки, которая, какъ указывалось министромъ финансовъ, вовсе не обезпечиваетъ правильнаго поступленiя платежей: состоятельные домохозяева не платятъ и дожидаются того момента, когда наступитъ принудительное взысканiе, богатымъ выгодное переждать срокъ и заставить другихъ платить за себя, чѣмъ самимъ платить за другихъ. Но круговая порука была удержана на нѣкоторое время по слѣдующимъ соображенiямъ: только въ томъ де случаѣ, если на общинѣ будетъ лежать круговая отвѣтственность, можно ожидать правильной раскладки сельскимъ сходомъ податей между отдѣльными членами, при отсутствiи же ея раскладка будетъ находиться въ зависимости отъ того, какая партiя одержитъ верхъ на сельскомъ сходѣ. Отсюда возможны случаи переложенiя налогового бремени богатыми на завѣдомо неспособныхъ нести его. Обезпечить же правильность раскладки инымъ путемъ, напримѣръ, точнымъ указанiемъ въ законѣ основанiй и прiемовъ раскладки, совершенно невозможно, въ виду крайняго разнообразiя хозяйственныхъ условiй, которыми опредѣляются платежныя силы крестьянскаго населенiя въ различныхъ частяхъ имперiи. Теперь для раскладки нѣтъ никакихъ нормъ: крестьяне, смотря по мѣстнымъ условiямъ, избираютъ самые разнообразные масштабы—надѣлъ, усадебную землю, скоть, 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 основанiя разверстки (по цѣнности имущества и т. д.). При этомъ разверстка производится извѣстными учрежденiями (земскими управами, городскими управами и т. д.), тогда какъ при раскладкѣ сборовъ съ крестьянъ выборъ основанiй раскладки зависитъ отъ сельскаго схода, и разверстка производится непосредственно самими плательщиками, заинтересованными въ томъ, чтобы облегчить себѣ податныя тягости. При уничтоженiи круговой поруки неправильности въ раскладкѣ могутъ сдѣлаться общимъ явленiемъ: пользующiеся преобладающимъ значенiемъ на сельскомъ сходѣ домохозяева будутъ выбирать такiя основанiя раскладки, которыя сами по себѣ будутъ заключать начала неравномѣрности обложенiя. Для наблюденiя же за правильностью раскладки при такихъ условiяхъ 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 такiе расходы, и оно временно отступило передъ коренной реформой по финансовымъ соображенiямъ.

Министерство Финансовъ приводило также нѣкоторые аргументы въ пользу круговой поруки, что она де благотворный факторъ въ крестьянской средѣ: вносить начала взаимопомощи. Такъ, общество, не уменьшая земельного 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 смятѣмъ платежей облегчить одного крестьянина въ годъ, то внутренней борьбой — давленіемъ сильныхъ на слабыхъ, которое въ пей, какъ мы видѣли, происходитъ — она разорить тысячи.

Необходимость удержанія круговой поруки уже обуславливалась 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 поступления 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 января и 15 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 ответственность каждого отдѣльнаго домохозяина въ селеніяхъ какъ съ общиннымъ, такъ и съ подворнымъ владѣніемъ земл. 190».

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

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

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

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

Этимъ закономъ функціи податныхъ инспекторовъ по надзору за уплатой крестьянами сборовъ обозначены крайне неопредѣленно. Податные инспекторы должны были играть въ уѣздѣ очень важную 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 неопредѣленно. 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 инспекторы 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 приходиться въ столкновеніе, такъ какъ сферы ихъ дѣйствій совпадали.

По закону 12 іюня 1889 года мѣстные учрежденія по крестьянскимъ дѣламъ были преобразованы: былъ введенъ институтъ земскихъ начальниковъ. Государственнымъ Совѣтомъ былъ поднятъ тогда вопросъ о передачѣ попеченій о своевременномъ и исправномъ поступленіи податей и сборовъ земскому начальнику. Министерство Внутреннихъ Дѣлъ указало на это, «что сохраненіе стараго порядка въ силѣ имѣеть 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 троєвластіе въ надзорѣ за взиманіемъ окладныхъ сборовъ — полиція, земскій начальникъ и податной инспекторъ. Большое 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, изошрялись 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 (*Бржежскій*. «Недоимочность и круговая порука сельскихъ обществъ», 319).

Эта неопредѣленность роли въ уѣздѣ податного инспектора вызвала попытку 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 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 приемы; именно этими-то вполнѣ опредѣленными приемами, выработанными полиціей, и внесены тотъ неурядокъ, который такъ тяжело отзывается на крестьянскомъ населеніи. Важныя гарантіи, установленныя въ законахъ, не соблюдаются. Административный произволъ замѣнилъ законодательную норму; причина — сосредоточеніе взиманія сборовъ въ рукахъ полиціи. Пока дѣло было въ рукахъ мировыхъ посредниковъ, оно шло еще довольно разумно и попечительно, 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 плачь, — 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 условий полицейская служба у насъ не можетъ привлекать людей съ достаточнымъ умственнымъ и нравственнымъ цензомъ, дорожащихъ закономѣрностью своихъ дѣйствій (Бржескій, 310 — 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 служить для исправника и подвѣдомственныхъ ему чиновъ полиціи въ глазахъ губернскаго начальства какъ бы аттестацией распорядительности и энергіи; неуспѣшное поступленіе, напротивъ того, является поводомъ къ увольненію отъ должности тѣхъ чиновъ, которые въ силу этого признаются бездѣтельными. «Успѣшность» и «неуспѣшность» опредѣляются чисто 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, окончателно 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 (бездѣтельности) будутъ или вовсе устранены отъ должности или перемѣщены на низшія» (305). Извѣстенъ даже такой случай: губернаторъ одной изъ черноземныхъ губерній, еще не вполне оправившихся отъ недородовъ 1891 и 1892 годовъ, издалъ въ октябрѣ 1894 года циркуляръ, въ которомъ, въ виду окончанія уборки хлѣбовъ и обильнаго урожая, предписывалось исправникамъ: «Безотлагательно 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, прѣзжая 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? Государственный Совѣтъ привѣтствовалъ изъятіе взысканія изъ рукъ урядниковъ и приставовъ. Но къмъ замѣнить ихъ? Былъ проектъ — податными инспекторами, то-есть передать все дѣло въ руки Министерства Финансовъ, такъ какъ опытъ всѣхъ странъ 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 соответствующаго 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 податнаго инспектора.

При разборѣ самаго Положенія 23 іюня 1899 года мы остановимся болѣе подробно на обязанностяхъ того и другого органа, а теперь ограничимся указаніемъ на то, что по новому закону все взиманіе налоговъ съ крестьянскихъ надѣльныхъ земель дѣлится на два періода: 1) *Окладной годъ съ прибавкой льготнаго срока*, когда уплата повинностей ввѣрена, главнымъ образомъ, сельскому обществу, сельскимъ и волостнымъ должностнымъ лицамъ. Въ этотъ періодъ надзоръ по взиманію и принятіе какихъ-либо необходимыхъ мѣръ возлагаются на земскаго начальника; но и податной инспекторъ наблюдаетъ за строгою законѣрностью 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 (*Ерошкинъ*. «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: вѣдъ власть его попечительная, а этимъ она лишь уродуется. Возможность споровъ между подат-

нымъ 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 представлялъ сельскимъ обществамъ производить раскладку окладныхъ платежей, лежащихъ на нихъ, вполне самостоятельно. Имъ же принадлежалъ и выборъ основаній для развертки, при чемъ общества пользовались самыми различными масштабами: подати распредѣлялись по надѣлу — пахотной землѣ, по размѣру сѣнокоса и отчасти лѣса¹⁾; во многихъ селеніяхъ основаніемъ раскладки служила усадебная земля, пастбище — усадебной землей, въ качествѣ масштаба, общества пользовались обыкновенно для привлеченія къ платежу окладныхъ сборовъ лицъ, не занимающихся сельскимъ хозяйствомъ, а добывающихъ себѣ средства къ жизни отхожими промыслами; въ южныхъ губерніяхъ: Херсонской, Бессарабской, Саратовской, Астраханской масштабомъ для раскладки служить скоть — 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 Лодейнополюскомъ уѣздѣ, Олонецкой губерніи, гдѣ *доходы* получаютъ преимущественно отъ лодманства, раскладка производится по лодкамъ. Въ нѣкоторыхъ мѣстахъ сборы разверстываются по степени зажиточности домохозяевъ, признаками которой служатъ скоть, 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 cadaго 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

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

односельчанъ и начало пропорціональности обложенія. Уклоненія отъ начала пропорціональности обложенія допускаются только въ пользу тѣхъ крестьянъ, которыхъ сельскій сходъ признаетъ слабосильными въ имущественномъ или въ семейномъ отношеніи и пужающимися 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 благоприятную 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 сѣзды—отмѣнять приговоры сельскихъ сходовъ въ трехъ случаяхъ: во-первыхъ, если они, по мнѣнію земскаго начальника и сѣзда, 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 сѣзда 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 сѣздовъ 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 сѣзда. Но это вмѣшательство уѣздныхъ сѣздовъ 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 сѣзда), 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). Относи-

тельно разверстки въ статьѣ 14 говорится: «Основаніемъ раскладки окладныхъ сборовъ (статья 13) служить 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, согласныя съ установленными 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 надѣль. Теперь объ этомъ говоритъ статья 15: «При раскладкѣ окладныхъ сборовъ не должны быть принимаемы въ соображеніе цѣнность и доходность принадлежащаго отдѣльнымъ домохозяевамъ недвижимаго имущества, не входящаго въ составъ надѣла, а также цѣнность принадлежащаго къ этому имуществу инвентаря».

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

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

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

Относительно періода времени, на который составляется раскладка податей, нужно замѣтить слѣдующее: до закона 23 іюня она обыкновенно—въ 90% всѣхъ случаевъ—составлялась на одинъ годъ; теперь узаконяется *ежегодная* раскладка (ст. 11). Мотивомъ для такого узаконенія служитъ быстрая измѣняемость 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'axъ* говорить: «Каждый налогъ долженъ взиматься въ такое время и такимъ способомъ, какіе представляютъ наиболѣе удобствъ для плательщика» (*Янжулз.* «Основные 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 годовыя, шестимѣсячныя, трехмѣсячныя и даже мѣсячныя сроки. Рабочіе союзы тамъ приравливаютъ уплату членскихъ взносовъ обыкновенно ко времени полученія рабочими заработной платы: сборщики этихъ союзовъ ждутъ своихъ членовъ у воротъ при выходѣ съ фабрикъ и сейчасъ же требуютъ взноса. Такимъ образомъ, здѣсь уплата происходитъ еженедѣльно, и короткіе сроки удобнѣе тѣмъ, что легче уплачивать нѣсколько разъ по незначительной суммѣ, чѣмъ одинъ разъ—большую. На Западѣ есть спеціальныя сборщики, на обязанности которыхъ лежитъ только сборъ податей, у насъ же сборъ этотъ находится въ рукахъ общихъ органовъ, которые заняты другими дѣлами и не могутъ посвящать себя исключительно этому.

По Положенію 1861 года, годовой платежъ съ крестьянъ окладныхъ сборовъ былъ раздѣленъ на двѣ равныя доли, и взносы приурочены къ двумъ срокамъ: за первое полугодіе сборъ долженъ былъ поступать до 1 марта, а за второе—до 1 января, при чемъ предоставлялась еще 15-дневная льгота, по 16 число того и другого мѣсяца. Но скорѣ выяснилось, что требованіе уплаты годового оклада по полугодіямъ обременительно для крестьянъ, такъ какъ оно часто не соответствуетъ условіямъ хозяйственнаго строя данной мѣстности, и закономъ 8 мая 1867 года сельскимъ обществамъ предоставлено назначать свои частныя 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 несоответствіе времени сбора платежей съ хозяйственными условіями различныхъ губерній, въ 1878 году были измѣнены сроки взноса окладныхъ сборовъ: для взноса податей за первое полугодіе былъ установленъ предѣльный срокъ 30 іюня, а для второго полугодія—31 декабря, льготныя же сроки отмѣнены. Губернскимъ по крестьянскимъ дѣламъ присутствіямъ предоставлено въ предѣлахъ этихъ общихъ сроковъ устанавливать частныя, но только по цѣлымъ волостямъ.

По закону 1867 года, *каждое сельское общество* имѣло право установить свои частныя сроки, но нужно замѣтить, что общества не воспользовались этимъ правомъ. По закону 1878 года, губернскія по крестьянскимъ дѣламъ присутствія могли устанавливать обязательныя частныя сроки только для *цѣлыхъ* волостей, что постановлено было для однообразія. Но въ составъ волости нерѣдко входятъ селенія съ разнородными хозяйственными условіями: чисто 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 губерній; 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 за-

копъ 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 цѣлыя уѣзды признали и *полугодовые* сроки, установленные закономъ, соответствующимъ ихъ хозяйственнымъ условіямъ. Лишь въ шести изъ этихъ 28 губерній взысканіе податей производилось въ установленные частные сроки, число которыхъ въ этихъ губерніяхъ колебалось отъ 6 до 10, и только въ Подольской губерніи были введены *ежемесячные* взносы равными долями.

Поступленія окладныхъ суммъ не совпадаютъ съ назначеніями къ поступленію по отдѣльнымъ губерніямъ, и иногда разница бываетъ очень большая: въ Витебской губерніи съ марта по май было назначено къ поступленію 32%, а вносилось — 4,8%. Причина такого несоответствія поступленія съ частными сроками, помимо общаго тяжелаго экономическаго положенія населенія, какъ главной причины, — во-первыхъ, въ слабомъ надзорѣ со стороны мѣстныхъ органовъ взиманія — 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 взносовъ податей равными долями за каждое полугодіе почти ни въ одной губерніи не исполнялось: въ среднемъ по 42 губерніямъ поступало за первые 6 мѣсяцевъ только 29,6% годового оклада. За 14 лѣтъ (1880—1893) ¹⁾ среднія поступленія окладныхъ сборовъ по мѣсяцамъ представляются въ слѣдующемъ видѣ:

Октябрь.	19,0 ⁰ / ₁₀₀	Іюнь.	4,7 ⁰ / ₁₀₀
Декабрь.	17,0 ⁰ / ₁₀₀	Май.	4,6 ⁰ / ₁₀₀
Ноябрь.	15,4 ⁰ / ₁₀₀	Январь.	4,2 ⁰ / ₁₀₀
Сентябрь.	11,4 ⁰ / ₁₀₀	Августъ.	2,7 ⁰ / ₁₀₀
Мартъ.	5,1 ⁰ / ₁₀₀	Іюль.	2,0 ⁰ / ₁₀₀
Апрѣль.	4,7 ⁰ / ₁₀₀		

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

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

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

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

Закономъ 23 іюня 1899 года требованіе взноса годового оклада равными долями по полугодіямъ отмѣнено, а установлены частные сроки, не менѣе *двухъ*, при чемъ послѣдній срокъ не можетъ быть назначенъ позже 1-го декабря (ст. 41). Частные сроки и подлежащая уплатѣ въ эти сроки доли оклада опредѣляются теперь, какъ общее правило, *приговорами сельскихъ сходовъ*, а не губернскими учрежденіями, и не для всей волости, а для *каждаго отдѣльнаго общества* (ст. 42). Предоставленіе обществамъ права устанавливать частные сроки вызвано желаніемъ приурочить уплату податей ко времени полученія крестьянами денежныхъ средствъ — самимъ плательщикамъ лучше всего извѣстно, когда имъ удобнѣе платить. Эта мѣра, можетъ-быть, ослабитъ острый характеръ крестьянскихъ продажъ хлѣба изъ-за взноса податей, такъ какъ взиманіе будетъ производиться болѣе равномерно въ теченіе всего года.

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

Приговоры сельскаго схода о назначеніи сроковъ представляются, однако, черезъ земскаго начальника на утвержденіе сѣзда. Послѣднему принадлежитъ и теперь право отмѣнять назначенные обществомъ сроки и устанавливать другіе по своему усмотрѣнію (ст. 43). Сроки, установленные уѣзднымъ сѣздомъ, отличаются отъ сроковъ, назначаемыхъ общественными приговорами, тѣмъ, что въ первомъ случаѣ доли взносовъ, приурочиваемыя къ тому или иному сроку, должны быть *одинаковы* для всѣхъ домохозяевъ, общества же въ правѣ установить *разныя* доли взносовъ для отдѣльныхъ домохозяевъ. Если установленные уѣзднымъ сѣздомъ сроки или доли оклада неудобны для общества, послѣднее можетъ ходатайствовать передъ сѣздомъ 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 сѣздовъ и губернскихъ присутствій, которые уже обнаружили свою несостоятельность въ этомъ дѣлѣ.

Очень любопытны данныя о вліяніи срока взиманія налоговъ съ крестьянъ на хлѣбныя цѣны: когда сроки эти сосредоточиваются на осеннихъ мѣсяцахъ, что заставляетъ крестьянъ выбрасывать въ усиленномъ количествѣ хлѣбъ на рынокъ, то осеннія цѣны низко падаютъ; когда же сроки болѣе равномерно 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 случилось, 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. По 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 рассылаются 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 казною. Эта исторія очень интересна: она является отраженіемъ отношенія правительства къ земству.

По уставу о земскихъ повинностяхъ изданія 1857 года (ст. 90), суммою, вносимою плательщикомъ, прежде всего покрывались земскіе сборы, а затѣмъ уже казенные; но если плательщикъ самъ указывалъ, въ какой сборъ онъ желаетъ 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 неблагоприятное вліяніе на поступленіе казенныхъ сборовъ. По его предложенію и былъ установленъ законъ 27 февраля 1867 года, которымъ уничтоженъ приоритетъ земскихъ сборовъ, но за плательщикомъ оставлено было право указывать, куда онъ вноситъ свой платежъ. Если же плательщикъ этого не сдѣлалъ, тогда не вся сумма, а только 12% поступленій, соотвѣтственно существовавшему въ то время отношенію общей суммы земскихъ сборовъ къ суммѣ казенныхъ податей, зачисляется въ земскіе сборы, а остальное поступаетъ въ казну. Министру финансовъ было предоставлено разрѣшать по просьбамъ земствъ отчислять и высшій % въ тѣхъ губерніяхъ, гдѣ размѣръ земскаго сбора былъ выше 12%. Но это только на бумагѣ. На бумагѣ оставалось также право плательщиковъ заявлять,

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

Между тѣмъ оклады земскихъ сборовъ съ каждымъ годомъ росли, тогда какъ государственныхъ, напротивъ, уменьшались: въ 1872 году въ 34 губерніяхъ казенные окладные сборы составляли 105,5 милл. рублей, а земскіе—16,9 милл. рублей; въ 1898 году первые упали до 91,7 милл. руб., а послѣдніе поднялись до 53,9 милл. руб., т.-е. въ 1872 году земскіе сборы составляли 13% общей совокупности сборовъ, а въ 1898—37%. А законъ 1867 года оставался въ силѣ, и земство попрежнему получало только 12% всѣхъ поступлений. Понятно, что земства стали изыскивать средства увеличить свои поступления; отсюда борьба казны и земства изъ-за распредѣленія между ними вносимыхъ въ казначейство суммъ. Иногда земства стремились заинтересовать сборщиковъ въ поступленіи своихъ налоговъ, отчисляя въ ихъ пользу 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 казною и земскою 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% поступлений; 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 приемщиковъ 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 приостановить 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 приоритетѣ 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 недомокъ. 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 коммиссія, которая выработала правила распределенія поступающихъ въ госуд. казначейство суммъ между казною и земствомъ. Въ 1891 году проектъ коммиссіи 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 распределенія поступающихъ суммъ между казною и земствомъ становились все настойчивѣе, министры внутреннихъ дѣлъ и финансовъ представили вновь этотъ вопросъ на разрѣшеніе Государственнаго Совѣта. Высочайше утвержденнымъ 22 мая 1899 года мнѣніемъ Государственнаго Совѣта и были установлены новыя правила распределенія 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 распределяются 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 распределеніи, покроются сполна окладъ и недоимки по сборамъ, слѣдующимъ въ доходъ казны или въ доходъ земства, то оставшая часть взноса зачитывается на пополненіе оставшагося непокрытымъ сбора.

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

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

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

венно вліяла поліція, для частныхъ же владѣльцевъ оно сохраниено потому, что здѣсь нѣтъ опасности вліянія пріемщиковъ податей. Такимъ образомъ устранена конкуренція между казною 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 казною 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 остальные 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 остальные, числящіяся на оной, недоимки сначала по земскимъ, а затѣмъ по государственнымъ сборамъ.

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

На 1905 и 1906 г. мѣст. 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.).

Въ настоящее время законъ 22 марта 1899 г. имѣетъ примѣненіе въ губ. Витебской, Волынской, Кіевской, Минской, Могилевской и Подольской въ полномъ объемѣ, а во всѣхъ земскихъ губерніяхъ въ части, касающейся распредѣленія поземельныхъ сборовъ, поступающихъ отъ частныхъ владѣльцевъ, когда эти послѣдніе не указываютъ, въ какіе именно сборы должны быть зачислены вносимыя въ казначейства суммы.

На каждые 3 года должны быть устанавливаемы въ законодательномъ порядкѣ 2 нормы наименьшихъ отчисленій въ доходъ земства: одна — для руководства при распредѣленіи платежей за частно-владѣльческія земли: эта норма должна имѣть примѣненіе какъ въ земскихъ губерніяхъ, такъ и въ губерніяхъ, гдѣ дѣйствуетъ Положеніе 2 апрѣля 1903 г.; другая — для распредѣленія платежей, поступающихъ за крестьянскія надѣльные земли: эта норма имѣетъ примѣненіе только въ губерніяхъ, въ коихъ дѣйствуетъ Положеніе 1903 г. (стр. 2).

(Объ установленіи на трехлѣтіе 1910 — 1912 г. размѣровъ наименьшаго отчисленія въ доходъ земскихъ кассъ изъ суммъ, поступающихъ въ казначейства въ уплату поземельныхъ сборовъ).

По положенію 26 авг. 1907 г. размѣръ взысканій продовольственныхъ долговъ установленъ въ 100% оклада казенныхъ и земскихъ сборовъ, но губернскими присутствіями предоставлена возможность своею властью повышать это взысканіе до 300% оклада. Прежде дѣйствовавшій порядокъ (норма 25%) измѣненъ здѣсь въ порядкѣ верховнаго управленія. Повышеніе нормы объясняется отѣной выкупныхъ платежей, по новой нормѣ, 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 предоставленіи льготъ, но большая часть подлежала немедленному взысканію. Между тѣмъ взыскать дѣйствительно всю причитающуюся сумму было совершенно невозможно: въ 128 уѣздахъ недоимки въ среднемъ по уѣзду значительно превышали въ 1894 году 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 возбужденія 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 ²⁾.

Законъ 23 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 окладнаго года.

2) «Въ случаѣ постигшаго отдѣльныхъ домохозяевъ значительнаго бѣдствія, земскій начальникъ представляетъ управляющему казенной палатой объ отсрочкѣ пострадавшимъ домохозяевамъ уплаты

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

²⁾ См. далѣе «Выкупную операцію».

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, 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 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 исполнительныя.

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

Не совсѣмъ понятно только, почему въ данномъ случаѣ земскія учрежденія устранины отъ своего законнаго права вѣдать разсрочку, отсрочку и сложеніе недоимокъ по своимъ сборамъ: вѣдь это дѣло исключительно земское. Въ настоящее же время, помимо земскихъ учреждений, по представленію податного инспектора и по соглашенію

съ губернаторомъ 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 возмѣститъ ихъ земству изъ госуд. казначейства въ теченіе 5 лѣтъ, и на первый годъ на это ассигновать 1 милл. руб. («В. Ф.», 1904, № 27). Эта мѣра волюгъ 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, земскихъ въ земскихъ губ. (эти только въ земскихъ губ.) и другихъ окладныхъ сборахъ. Земства, въ силу этого манифеста, за сложение земскихъ недоимокъ должны быть вознаграждены изъ госуд. казначейства согласно закону 10 мая 1904 г. (см. По поводу закона 10 мая 1904 г. въ «Сар. З. Нед.», 1905, № 1).

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

Взиманіе окладныхъ сборовъ.

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

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

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

Земскій начальникъ наблюдаетъ за своевременной разсылкой волостными правленіями окладныхъ листовъ и за исполненіемъ сельскими сходами правилъ о 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

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

палатою, съ краткимъ объясненіемъ причинъ этихъ недоборовъ и принятыхъ для пополненія ихъ мѣръ (ст. 29). Въ случаѣ неправильныхъ дѣйствій должностныхъ лицъ волостного или сельскаго управления 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 (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 денежные 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 $\frac{1}{3}$ или $\frac{1}{4}$ 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 $\frac{2}{3}$ или $\frac{3}{4}$ оставшагося жалованья на содержаніе себя и семьи: мы знаемъ, что заработная плата не слишкомъ балуетъ нашихъ рабочихъ. Такой порядокъ имѣлъ свой *raison d'être* лишь при натуральномъ хозяйствѣ, когда вся семья жила вмѣстѣ и результатъ труда всѣхъ членовъ составлялъ нѣчто нераздѣльное.

Опредѣленный *minimum* вещей крестьянина не подлежитъ продажѣ на пополненіе недобора. Главнѣйшіе предметы, не подлежащіе продажѣ, слѣдующіе: «1) ежедневная одежда и совершенно необходимая домашняя утварь; 2) хлѣбъ и овощи, необходимые для продовольствія семьи въ теченіе трехъ мѣсяцевъ; 3) одна корова, а въ мѣстностяхъ, гдѣ въ крестьянскомъ обиходѣ коровы замѣняются козами и овцами, двѣ козы или овцы и необходимый для этого скота кормъ; 4) топливо на трехмѣсячное отопленіе жилья 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'a* въ 55 статьѣ, очевидно, принималось во вниманіе земледѣльческое населеніе. Но, кромѣ земледѣльческаго, у насъ есть еще населеніе, живущее отъ промысловъ. Объ этомъ классѣ въ Положеніи 23 іюня не упоминается, но 56-ю статью 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 ст. 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.

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

Ст. 72. 1) «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 обезпечивается мѣрами, означенными въ ст. 50 сего Положенія, то ему предоставляется сдѣлать распоряженіе о пополненіи недоимки, въ указанные имъ частные сроки, совмѣстно съ текущимъ окладомъ. Въ тѣхъ случаяхъ, когда недоимка неисправнаго домохозяина превышаетъ двадцать процентовъ слѣдующаго съ него оклада сборовъ или пополненіе ея, по мнѣнію податнаго инспектора, не 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 землю примѣняются слѣдующія мѣры: а) отобраніе, по предложенію земскаго начальника, селеніемъ, къ которому принадлежит 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 распределяется между всѣми домохозяевами, или оставляется въ нераздѣльномъ пользованіи всего селенія. Причитающійся за эту землю текущій окладъ взимается съ подлежащихъ домохозяевъ въ размѣрѣ, опредѣленномъ раскладочнымъ приговоромъ.

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

5) Къ участию въ торгахъ на сдачу въ аренду полевой земли неисправнаго домохозяина допускаются одни только члены того сельскаго

1) Статьи приведены мною въ сокращеніи.

общества, къ которому принадлежит 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 назначаемого 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 принадлежит 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 всеми указанными мѣрами числящіяся на отдѣльныхъ домохозяевахъ или подворныхъ владѣльцахъ недоимки не будутъ покрыты полностью, то казенная палата слагаетъ со счетовъ, по безнадежности къ поступленію, непополненный остатокъ недоимки государственныхъ и земскихъ сборовъ на всякую сумму. По представленію податнаго инспектора управляющему казенною палатою, по соглашенію съ губернаторомъ, предоставляется разсрочка или отсрочка уплаты недоимокъ государственныхъ и земскихъ сборовъ на срокъ не свыше трехъ 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 специальныхъ сборщиковъ: при введеніи нынѣшней реформы только бюджетныя затрудненія стояли на пути для проведенія этой цѣли. По 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 функций земскихъ начальниковъ за счетъ полиціи. Дѣло взиманія, такимъ образомъ, раздѣлено между двумя Министерствами — Финансовъ и Внутреннихъ Дѣлъ. Въ этомъ — неудовлетворительность нынѣшней организаціи: она допускаетъ двоевластіе, слѣдовательно, даетъ возможность пререканій. Эта своеобразная реформа явилась, какъ мы указывали, компромиссомъ двухъ направлений — одного, что нужно вручить все дѣло финансовому вѣдомству, другого — что реформа должна быть строго консервативна, что нельзя быстро ломать строй крестьянской жизни. Эта реформа — этапъ по пути освобожденія *финансовыхъ операций отъ чужезвастія*.

Какъ мы видѣли, упомянутый законъ во многомъ является кодификаціонной работой: онъ или только кодифицируетъ раныше 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 пѣнахъ: крестьянамъ нѣтъ теперь необходимости осенью сразу сбывать большія количества хлѣба, что ранѣе и вело къ сильному пониженію 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 рассмотреть 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 особы 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.

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

Податной инспекторъ.

Отмѣна подушной подати въ 1882 году вызвала увеличеніе другихъ существовавшихъ ранѣе налоговъ и введеніе новыхъ: увеличеніе 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 Англии 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 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, остальные 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 функций этого органа опредѣлялось вначалѣ мѣстными отношеніями, хотя съ значительными препятствіями, такъ какъ уѣздныя власти старались на первыхъ порахъ держаться подалеже отъ такого органа, который можетъ и даже долженъ доносить о неправильностяхъ, касающихся казеннаго интереса.

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

Болѣе точно опредѣленъ кругъ дѣятельности податныхъ инспекторовъ и ихъ помощниковъ незадолго до реформы взиманія по закону 24 мая 1899 года, которымъ не отмѣняется, а только дополняется законъ 1885 года. Въ него, между прочимъ, вошло много наказовъ и инструкцій, данныхъ въ разное время для опредѣленія дѣятельности 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 вполне 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, обеспечивающими дальнѣйшее его развитіе.

По закону 24 мая требуется отъ податныхъ инспекторовъ и ихъ помощниковъ образовательный цензъ—университетское образование по какому-либо факультету. Въ видѣ исключенія могутъ быть допускаемы къ этой должности и лица, не окончившія высшаго учебнаго заведенія, но проявившія въ теченіе продолжительной службы по вѣдомству казенныхъ палатъ выдающіяся способности и отличное знаніе податнаго 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 мѣстопробываніе, и въ своей дѣятельности подчиняются его указаніямъ, или управляющіе казенными палатами разграничиваютъ какъ районъ, такъ и предметы дѣятельности между податными инспекторами и ихъ помощниками соотвѣственно 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 правильного исчисленія пошлинъ. 4) Содѣйствіе казеннымъ палатамъ по обнаруженію и преслѣдованію нарушеній уставовъ о крѣпостныхъ по-

шлинахъ и гербовомъ сборѣ. 5) Собираніе свѣдѣній о состояніи промышленности, объ экономическомъ положеніи населенія, его платежныхъ средствахъ и отбываемыхъ имъ денежныхъ и натуральныхъ повинностяхъ. 6) Сообщение казеннымъ палатамъ объ обнаруженныхъ случаяхъ взиманія съ населенія сборовъ, запрещенныхъ или неуставовленныхъ 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 инспекторовъ, еще болѣе оживившихъ этотъ и безъ того энергичный институтъ. Циркуляромъ деп. окл. сб. отъ 3 февраля 1895 г. рекомендовано въ цѣляхъ объединенія дѣятельности податной инспекціи созывать не менѣе одного раза въ годъ съѣзды податныхъ инспекторовъ въ предѣлахъ губ., такъ какъ усложняющіяся задачи требуютъ взаимнаго обмена 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 приумноженіи 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 каждому; 3) чтобы не прикасались къ капиталамъ, нужнымъ для произведенія доходовъ по казеннымъ и частнымъ заведеніямъ, промысламъ, оборотамъ и дѣламъ, но отдѣлялись отъ чистыхъ ихъ прибытковъ, и 4) чтобы образъ взиманія ихъ былъ для правительства сопряженъ съ наименьшими издержками, а для частныхъ людей не былъ 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 (въ настоящее время, съ образованіемъ особаго Министерства Торговли и Промышленности, уничтоженный), который печется о развитіи торговли и мануфактурной промышленности и завѣдуетъ ихъ обложеніемъ. Онъ печатаетъ матеріалы для торгово-промышленной статистики — «Сводъ товарныхъ цѣнъ на главныхъ рус-

скихъ 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, папиросныхъ гильзъ, сахара, нефти, дрождей, спичекъ, а также винной монополіей. Главное Управленіе ежегодно издаетъ свои очень цѣнные, полные и подробные отчеты. 4) Департаментъ окладныхъ сборовъ завѣдуетъ поступленіемъ прямыхъ налоговъ, включая налоги съ торговли и промысловъ, бывшіе раньше въ вѣдѣніи Департамента Торговли и Мануфактуръ. Въ его вѣдѣніи находятся также земскія повинности въ неземскихъ губ., наслѣдственный налогъ, а недавно къ нему перешли и гербовые сборы, крѣпостныя пошрины, завѣдываніе которыми ранѣе сосредоточивалось въ Деп. неокл. сборовъ (хорошіе отчеты). Въ настоящее время въ Департаментъ окладныхъ сборовъ перенесенъ изъ Кред. Канцеляріи сборъ съ доходовъ отъ денежныхъ капиталовъ. 5) Департаментъ государственнаго казначейства, въ вѣдомствѣ котораго находится главное казначейство. Предметы вѣдомства департамента: движеніе казенныхъ суммъ по приходамъ и расходамъ всѣхъ казначействъ, главное счетоводство приходовъ и расходовъ, ревизія кассовыхъ оборотовъ главнаго казначейства и казенныхъ палатъ особыми ревизорами департамента, составленіе смѣты и «кассоваго отчета» по всей имперіи. 6) Желѣзнодорожными тарифами завѣдуютъ: Совѣтъ по тарифнымъ дѣламъ (по общимъ вопросамъ). Тарифный комитетъ (по частнымъ вопросамъ) и Департаментъ желѣзнодорожныхъ дѣлъ, завѣдующій также сборами съ пассажировъ, багажа и грузовъ. 7) Особенная канцелярія по кред. части вѣдаетъ дѣла по государственнымъ кредитнымъ установленіямъ, по надзору за частными банками, дѣла по внѣшнимъ госуд. займамъ (иностраниное отдѣленіе), по монетной части, а также до послѣдняго времени сборъ съ доходовъ отъ денежныхъ капиталовъ. Регулированіе денежнаго обращенія находится въ рукахъ государственнаго банка. Государственная комиссія погашенія долговъ (учрежденная по манифесту 1810 г. независимо отъ министра финансовъ, съ 1817 г. потеряла эту независимость и, въ настоящее время не принадлежа къ составу учреждений М-ства Фин., непосредственно подчинена министру) ведетъ долговую книгу и оплачиваетъ нѣкоторые займы. Въ вѣдѣніи Министерства Финансовъ находятся также Дворянскій и Крестьянскій банки. Послѣдній имѣетъ крупнѣйшій земельный запасъ, туго распродающійся: только за время съ 1 янв. 1906 г. по 1 июля 1910 г. было въ распоряженіи банка 5,4 милл. дес., продано только 28%. Къ 1 янв. 1911 г. фондъ банка равнялся 3,6 милл. дес. (*Закъ. «Крестьянскій банкъ», М., 1911 г., стр. 359*).

Въ составъ Главнаго Управленія Землеустройства и Земледѣлія, преобразованнаго 6 мая 1905 г. изъ Министерства Земледѣлія, входятъ: департаментъ государственныхъ земельныхъ имуществъ, лѣсной департаментъ (отчеты), переселенческое управленіе, переданное въ 1905 г. сюда изъ Министерства Внутр. Дѣлъ. Въ составъ Главнаго Управленія входитъ также Комитетъ по землеустроительнымъ дѣламъ, руководящій земельной политикой. До его учрежденія 4 марта 1906 г. существовали Комитетъ по дѣламъ земельного кредита (съ 1903 г. до 6 мая 1905 г.) и Комитетъ по земельнымъ дѣламъ, на разсмотрѣніе которыхъ поступали годовые отчеты Государственнаго Дворянскаго Земельнаго и Крестьянскаго поземельнаго банковъ, до того разсматривавшіеся въ Совѣтѣ Госуд. Кред. Установленій (до 1895 г.) и въ Гос. Совѣтѣ. Въ настоящее время отчеты всѣхъ госуд. кред. установленій

отнесены во 2-ой департаментъ Госуд. Совѣта (п. 3 ст. 69 Учр. Гос. Совѣта 24 апр. 1906 г.).

Министерство Торговли и Промышленности образовано 27 октября 1905 г. 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 дѣла о промысловомъ налогѣ и о сборахъ, взимаемыхъ съ торговли и промышленности, равно, за исключеніемъ агентовъ Министерства Финансовъ за границую, Главное по фабричнымъ и горнозаводскимъ дѣламъ присутствіе; всѣ установленія по горной части изъ Министерства Финансовъ, переданныя туда, въ свою очередь, изъ Министерства Земледѣлія; всѣ дѣла изъ Министерства Внутреннихъ Дѣлъ, относящіяся до купеческихъ обществъ и купеческихъ ремесленныхъ управъ; включено въ составъ Министерства Торговли и Промышленности Главное Управленіе торговаго мореплаванія и портовъ и подчинено министру торговли и промышленности. По закону 27 октября 1905 г. въ вѣдѣніе М-ства Торговли были переданы изъ М-ства Финансовъ также Совѣтъ по тарифнымъ дѣламъ, тарифный комитетъ и департаментъ желѣзнодорожныхъ дѣлъ, за исключеніемъ отдѣлений, вѣдающихъ финансовыя расчеты казны съ частными желѣзнодорожными обществами, отнесенныя въ вѣдѣніе Кредитной Канцеляріи. Однако закономъ 29 марта 1906 г. всѣ названныя учрежденія были возвращены въ М-ство Финансовъ.

Есть у насъ еще такъ называемый 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, созымаемаго по мѣрѣ надобности, служить объясненіемъ того обстоятельства, что его составъ и компетенція не были опредѣлены до настоящаго времени законодательнымъ порядкомъ и что въ сводѣ законовъ имѣются лишь нѣкоторыя отрывочныя указанія на мѣсто, занимаемое Комитетомъ въ строѣ нашего государственнаго управленія. Лишь Высочайшимъ указомъ 28 марта 1906 г. впервые были опредѣлены компетенція и составъ Комитета.

Дѣла о займахъ теперь отошли въ вѣдѣніе Гос. Думы и Гос. 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 усмотрѣнiю. Кроме того, въ составъ Комитета входятъ на правахъ членовъ: предсѣдатель Совѣта Министровъ, министръ финансовъ и государственный контролеръ. Въ случаѣ отсутствiя предсѣдателя, мѣсто его занимаетъ старшiй въ чинѣ членъ Комитета.

«3) На Комитетъ возлагается: а) соображенiе времени и условiй совершенiя государственныхъ займовъ для покрытiя расходовъ, утвержденныхъ нами въ установленномъ въ законѣ порядкѣ; б) обсужденiе въ порядкѣ управленiя другихъ дѣлъ, касающихся государственнаго кредита, а также вопросовъ денежнаго обращенiя, и в) предварительное, съ Высочайшаго соизволенiя, разсмотрѣнiе дѣлъ по финансовой части, подлежащихъ разрѣшенiю въ законодательномъ порядкѣ».

Слѣд., Гос. Дума и Гос. Совѣтъ только вообще рѣшаютъ вопросъ о займахъ, а вопросы о рынкѣ для займовъ, объ эмиссионной цѣнѣ, способѣ реализацiи и т. д. подлежатъ вѣдѣнiю Комитета финансовъ.

Въ Министерствѣ Вн. Дѣлъ находятся: Главное Управленiе по дѣламъ мѣстнаго хозяйства, издающее ежегодные «Отчеты о денежныхъ оборотахъ городскихъ кассъ», Главное Управленiе почтъ и телеграфовъ (почтово-телеграфная статистика). Въ составъ Министерства Путей Сообщенiя входитъ департаментъ желѣзнодорожныхъ дѣлъ.

МѢСТНЫЕ ФИНАНСЫ.

Помимо государства, есть еще другіе союзы публичнаго характера, которые также нуждаются въ матеріальныхъ средствахъ для выполненія своихъ функций. 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, обуславливаемыми 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 учреждений, которыя завѣдывали бы ихъ призрѣніемъ. Попеченіе о бѣдныхъ брали на себя церкви и монастыри. Реформація, вызвавшая секуляризацию 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 постѣ службы прихожане должны были давать подаяніе, сколько каждый можетъ удѣлать 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 убѣждать съѣздъ мировыхъ судей, если же онъ и теперь не соглашается на добровольное пожертвованіе, то судьи принуждаютъ его къ извѣстному взносу въ пользу бѣдныхъ; въ случаѣ же отказа уплатить это «добровольное приношеніе» — присуждаютъ къ тюремному заключенію до уплаты. Актомъ парламента 1601 года такой порядокъ былъ вполне закрѣпленъ: этотъ законъ устанавливалъ принципъ обязательнаго 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 приходѣ возлагается доставленіе бѣднымъ пропитанія, одежды, жилища; расходы по помѣщенію бѣдныхъ дѣтей въ училища; присканіе занятій дѣтямъ, родители которыхъ не могутъ ихъ содержать; погребеніе бѣдныхъ и другіе расходы.

Итакъ, приходъ является одной изъ древнѣйшихъ хозяйственныхъ единицъ 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 человекъ.

Задачей прихода, какъ мы сказали, было первоначально призрѣніе бѣдныхъ, но съ теченіемъ времени у него появились новыя потребности, для удовлетворенія которыхъ нужны были средства. Особенностью 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 учреждений, церквей, для устройства плотинъ, очистки рѣкъ и канавъ, для содержанія стражи и освѣщенія, по предмету народнаго здравія, для мѣръ противъ заразныхъ скотскихъ болѣзней, для содержанія и устройства стоковъ, для устройства дренажа, плотинъ и оградъ, для публичныхъ библиотекъ и музеевъ и многіе другіе.

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

нимъ. Для нѣкоторыхъ потребностей совсѣмъ не создавалось новыхъ налоговъ — ихъ прямо удовлетворяли изъ суммъ, собранныхъ путемъ налога для бѣдныхъ. Благодаря этому въ настоящее время изъ поступленийъ отъ налога для бѣдныхъ удовлетворяется болѣе 23 потребностей. Изъ него покрываются расходы по судебному преслѣдованію лицъ, содержащихъ дома терпимости; по содержанію приходскихъ констеблей; часть расходовъ по преслѣдованію приходскихъ учителей, дурно обращающихся съ учениками; расходы по оспопрививанію; на публичныя бібліотеки, 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 поступления отъ налога въ пользу бѣдныхъ просто потому, что необходимо было удовлетворить ихъ, а создавать новый налогъ находили почему-либо неудобнымъ.

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

Финансовое хозяйство графства отличается тѣми же чертами, на которыя мы указывали при обзорѣ хозяйственной дѣятельности прихода. Здѣсь тоже красной нитью проходитъ въ обложеніи *углевой* принципъ. Въ графствѣ также для разныхъ цѣлей въ различное время создано множество самостоятельныхъ налоговъ, которые взымались 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 бібліотекъ, 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 *углевой* моментъ отличительною чертой *мѣстнаго* обложенія. Но это не такъ: цѣлевой

моментъ есть сгѣдствіе неразвитости финансоваго хозяйства—при разсмотрѣніи бюджета мы видѣли, что и въ государствѣ на первыхъ порахъ, когда не была строго проведена спеціализація кредитовъ, встрѣчались цѣлевое обложеніе, наиримѣръ, 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 собою почву, и дальнѣйшее его существованіе есть дѣло только консерватизма, анахронизма¹⁾. Между тѣмъ многочисленность налоговъ создаетъ существенныя затрудненія. Вотъ что, напр., говорилъ Гошенъ въ парламентѣ: «Всякому извѣстно, что первую, самую необходимо реформую должна быть консолидація всѣхъ налоговъ и введеніе одного окладнаго листа и одного учрежденія, устанавливающаго налоги и поручающаго взиманіе ихъ подчиненнымъ властямъ. Позвольте мнѣ привести примѣръ изъ личнаго опыта. Въ теченіе одного только года я получилъ 87 окладныхъ листовъ, по которымъ общая сумма облагаемаго дохода составляла около 1.100 фр. Одинъ изъ приходовъ прислалъ мнѣ 8 окладныхъ листовъ съ общей суммой оклада въ 12 шиллинговъ 4 пенса (менѣе шести рублей). Запутанность имперскихъ финансовъ—истинная простота по сравненію съ мѣстнымъ финансовымъ хаосомъ» («Мѣстное управленіе и мѣстн. повин. Англій». Изданіе Деп. оклад. сборовъ, стр. 36).

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

Другой отличительной чертой мѣстной жизни Англій является историческое развитіе ея мѣстнаго устройства. Этимъ объясняется существованіе въ Англій множества самыхъ разнообразныхъ хозяйственныхъ единицъ, вызванныхъ различными потребностями развивавшейся жизни. Такъ, для различныхъ спеціальныхъ потребностей въ разное время образовалась масса союзовъ сельскихъ приходовъ, или *округовъ* (districts). Округа эти не совпадаютъ другъ съ другомъ, иногда границы ихъ пересѣкаютъ даже границы другихъ графствъ—таковы, наиримѣръ, 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 образовывать союзы съ общими рабочими домами и общимъ опекуномъ за бѣдными (guardian). Въ 1834 году было постановлено закономъ обязательное учрежденіе союзовъ, и для этого назначена особая комиссія, получившая широкія полномочія по организаціи ихъ. Эта комиссія объѣздила всю Англій и сгруппировала всѣ приходы въ союзы, сообразуясь съ

1) Англій очень цѣтко держится за многія историческія реликвіи.

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

Мы уже говорили, что главнымъ мѣстнымъ налогомъ въ Англїи является налогъ для бѣдныхъ. Всѣ другіе налоги или слились съ нимъ юридически и фактически, или только фактически¹⁾. 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 каждого съемщика, и онъ облагаетъ собственника, но при этомъ дѣлаетъ ему скидку отъ 15% до 50% за то, что собственникъ является какъ бы сборщикомъ налога въ пользу прихода. Законъ предоставляетъ собственнику право переложить налогъ для бѣдныхъ, уплаченный имъ, на съемщиковъ въ полной суммѣ. Раскладка налога для бѣдныхъ состоитъ въ указаніи числа шиллинговъ и пенсовъ, какое слѣдуетъ брать съ cadaqua фунта стерлинговъ дохода (value). Въ прежнее время оцѣночныя приемы были очень просты: въ отношеніи земель принималось въ Англїи только пространство, но уже въ XVII в.

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

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

Самый процессъ раскладки происходитъ слѣдующимъ образомъ: еопѣтъ союза назначаетъ раскладочный комитетъ, который наблюдаетъ за производствомъ раскладки особыми избранными приходомъ надзирателями: комитетъ можетъ требовать, чтобы надзиратели и другіе служащіе, завѣдующіе раскладкой, представляли ему раскладочныя книги по всякаго рода сборамъ. Надзиратели каждаго прихода составляютъ оцѣночныя списки съ описаніемъ имущества: 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 раскладочныя списки просматриваются комитетомъ, и ставки, проставляемыя въ нихъ, могутъ быть измѣняемы или по заявленіямъ плательщиковъ, или по собственному усмотрѣнію комитета. Послѣ этого раскладочныя списки утверждаются двумя мировыми судьями и вывѣшиваются на дверяхъ церкви или въ другомъ открытомъ публичномъ мѣстѣ. По закону всякое лицо можетъ подать жалобу на неправильную оцѣнку въ теченіе 28 дней послѣ публикаціи списковъ («Мѣстное управленіе и мѣстныя повинности Англій», 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 Англій за послѣднее время, съ развитіемъ задачъ общинъ и ихъ союзовъ, изъ государственнаго бюджета ежегодно ассигнуется около 200 милл. рублей на дотации (субсидіи) мѣстнымъ финансамъ. Суммы, идущія на дотации, ассигнуются изъ поступлений 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 собственностію.

Это субсидированіе введено, чтобы привлечь къ обложенію на мѣстныя нужды движимый капиталъ (см. *Гензель*. «Налогъ съ наслѣдства въ Англій»).

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 Англій есть отчасти отголосокъ теоріи новѣйшаго времени о государственномъ сонаслѣдіи, которая ставитъ государство въ рядъ наслѣдниковъ умершаго. Въ нѣмецкой литературѣ возникалъ даже вопросъ дать суммамъ, получаемымъ отъ налога на наслѣдства, специальное назначеніе — образовать изъ нихъ фондъ для разныхъ благотворительныхъ цѣлей въ пользу трудящихся классовъ. Въ англійской же реформѣ

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

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

Дотациями 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 состоятельныхъ лицъ; теперь же приходскія собранія состоятъ изъ

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 («*Ann. fin.*», на 1909 годъ, стр. 143).

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

Въ 1874—1875 гг. долгъ общинъ въ Англіи (город. и сельск.) 92,8 милл. фун. стерл., а въ 1905—1906 гг. онъ достигъ 435,5 милл. фун. стерл. Въ 1909—10 гг. (Statistical Abstract for the United Kingdom, London, 1912).—доходы мѣстныхъ союзовъ Англіи достигали 195,8 милл. фун. стерл., задолженность же ихъ поднимается до 623,8 милл. фун. стерл.

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

Реформа въ духѣ демократизаціи графскихъ учреждений прошла еще раньше — въ 1888 году. До этого времени главная роль въ мѣстномъ управленіи графства принадлежала мировымъ судьямъ и ихъ четвертнымъ сѣздамъ: мировой судья совмѣщалъ въ себѣ мѣстную судебную власть, земское собраніе и земскую управу, въ четвертныхъ же сѣздахъ сосредоточивалось все мѣстное представительство графства и все его земское управленіе («Мѣстное управленіе и мѣстныя повинности Англіи», стр. 32). Но институтъ мировыхъ судей и четвертныхъ сѣздовъ 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 занимавшія въ предѣлахъ графства домъ (minimum — 10 ф. ст.), складъ товаровъ или иное строеніе. Вышеупомянутыя демократическія стремленія выразились, кромѣ того, въ нѣсколькихъ законахъ. Законъ 1887 года (Allotments act) предоставляетъ графству право разрѣшать, по представленію приходскихъ совѣтовъ, принудительную покупку земли, которая не можетъ быть приобретена добровольно, — благодаря этому и послѣдующимъ законамъ явилась возможность надѣлять земельными участками безземельныхъ рабочихъ (кромѣ покупки, закономъ допускается также принудительный наемъ земли на сроки отъ 14 до 35 лѣтъ). Демократизація учреждений — моментъ, отъ котораго можно ожидать значительныхъ измѣненій въ финансовой политикѣ общинъ: такъ, уже теперь находятъ здѣсь широкое распространеніе принципъ «спеціального обложенія», который имѣетъ огромное финансовое значеніе для городовъ и обязываетъ своимъ существованіемъ единственно демократизаціи мѣстныхъ учреждений.

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 «поведеть къ уменьшенію операций въ пользу несправедливой конфискаціи ренты».

Въ 1904 г. 11 марта палата общинъ въ Англии 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 Англии, гдѣ мѣстное устройство отличается значительной самостоятельностью и независимостью отъ центрального правительства, во Франціи мѣстная жизнь вполне подчинена центру. Административное дѣленіе современной Англии создавалось медленно подъ влияніемъ жизни, во Франціи же оно явилось въ 1791 году внезапно, по волѣ закона. Отсюда англійское дѣленіе отличается большой неправильностью и разнообразіемъ; французское — искусственно, зато въ немъ больше правильности и симметріи. Это различіе Англии и Франціи отражается и на ихъ финансовомъ хозяйствѣ. Мѣстное финансовое хозяйство Англии 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 центральной властью, имъ указаны опредѣленные источники средствъ: мѣстныя учрежденія могутъ получать средства, главнымъ образомъ, только отъ добавочныхъ къ государственнымъ налогамъ сантимовъ.

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

Средства общинъ даютъ слѣдующіе источники:

- 1) Доходы отъ имуществъ, принадлежащихъ общинѣ.
- 2) Добавочные сантимы, то-есть суммы, которыя община получаетъ въ формѣ $\frac{0}{100}$ -ной прибавки (извѣстное число сантимовъ съ франка) къ государственнымъ прямымъ налогамъ: поземельному, личному съ поквартирнымъ, къ налогу съ оконъ и дверей и къ промышленному.

Добавочные сантимы бываютъ обыкновенные, 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 указанные 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 установление ихъ требуются 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 25,9⁰/₀ (въ общей сложности) бюджета общинъ—211,1 милл. фр., изъ 815,5 милл. фр., хотя по отдѣльнымъ департаментамъ замѣтно значительное колебаніе—отъ 10⁰/₀ до 50⁰/₀. Низшій размѣръ средней для департамента величины общинныхъ добавочныхъ сантимовъ равнялся въ 1903 г.—16 сантим. на одинъ франкъ; высшій размѣръ встрѣчается на островѣ Корсикѣ, гдѣ уже въ 1891 г. 267 общинъ взымали свыше 100 сантимовъ, а одна взымала 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 8⁰/₀ изъ патентнаго сбора, часть налоговъ 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 г. революціонное законодательство, относившееся враждебно ко всѣмъ видамъ косвеннаго обложенія, отмѣнило октруа. Города лишились средствъ, ихъ финансы стали приходить въ упадокъ,—поэтому октруа были снова восстановлены. Въ 1848 году 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 поступления отъ октруа достигали 276,3 милл. франковъ, составляя около 30,8⁰/₀ всѣхъ общинныхъ доходовъ, сумма которыхъ въ этомъ году составляла 896,5 милл. франковъ. Октруа—налогъ по преимуществу городской, и города получаютъ изъ этого источника 40⁰/₀—45⁰/₀ 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.
В о ф р а н к а х ѣ.			
Парижъ . . .	31.888.700	155.825.818	83 ⁰ / ₀
Лионъ	2.888.300	10.230.000	77 ⁰ / ₀
Марсель . . .	2.690.687	11.465.000	81 ⁰ / ₀
Бордо	1.809.500	6.197.000	77 ⁰ / ₀
Лилль	1.013.000	5.655.000	85 ⁰ / ₀

Въ двѣнадцать большихъ городахъ Франціи 82⁰/₀ всей суммы ихъ главнѣйшихъ налоговъ поступаетъ въ видѣ октруа и только 18⁰/₀ 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 всемъ городамъ Россійской имперіи, за исключеніемъ городовъ Привислинскаго края, равнялась въ 1900 г. 101,01 милліоновъ рублей ¹⁾ («Денежные обороты городскихъ казъ за 1900 г.»). Слѣдовательно, общая сумма доходовъ всехъ городовъ имперіи меньше суммы обыкновенныхъ доходовъ Парижа.

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

Закономъ 29 декабря 1897 г. понижено взиманіе октруа съ такъ называемыхъ «гигіеническихъ 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 милл. фр. въ 1900 г. понизились до 276,4 въ 1907 г. Закономъ 29 дек. 1901 г. гигиеническіе 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 организациі 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 распределены по источникамъ, дали слѣдующія цифры: привратный акцизъ—269,1 милл. фр., добавочные сантимы—211,1 милл., всего 815,5 милл. фр. ²⁾.

Департаментъ во Франціи не имѣетъ самостоятельнаго бюджета: его доходы и расходы входятъ въ государственный бюджетъ, какъ особое къ нему прибавленіе, подъ названіемъ бюджета специальныхъ фондовъ, и распределяются по смѣтамъ отдѣльныхъ Министерствъ. Доходы департамента до 1901 г. состояли: во-первыхъ, изъ добавочныхъ сантимовъ къ прямымъ налогамъ—25 сант. къ поземельному и личному съ поквартирнымъ и по одному со всехъ четырехъ прямыхъ налоговъ; во-вторыхъ, изъ специальныхъ сантимовъ: 7 добавочныхъ сантимовъ на проселочныя дороги и 5 съ поземельнаго налога на работы по кадастру; специальные сантимы на народное образованіе уничтожены въ 1889 году и переведены совершенно въ государственный бюджетъ. Эти сантимы теперь не строго закрѣплены за своей цѣлью: ихъ можно 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 всемъ 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 Кафо).

мымъ налогамъ. Около $\frac{2}{3}$ всѣхъ ресурсовъ 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 специальныхъ, 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 сант.).

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

Добавочные сантимы (обыкновен. и чрезвыч.) . . .	205,6	58,2%
Пособія отъ государств. и общинъ и др. поступл. . .	90,5	25,7%
Отъ займовъ	53,3	15,1%
Мелкія поступления	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.), платежи по займамъ и по гарантіи доходности желѣзныхъ дорогъ мѣстнаго значенія и трамваевъ (55.173). Данные для 1904 г.

Въ 1912 г. добавочные сантимы исчислены въ суммѣ 253,9 милл. фр. (обыкн. и чрезв.) «В. Фин.», № 13, 1913 г.

4 прямыхъ налога давали въ пользу государства въ 1838 г. — 293 милл. фр., въ пользу департаментовъ 60,6 милл. фр., въ пользу общинъ — 32,9 милл. фр., а въ 1901 г. въ пользу государства — 482 милл. фр., въ пользу департаментовъ 195 милл. фр., въ пользу общинъ 206,4 милл. фр. (данные 1902 г.), т.-е. если за 63 года поступления 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.).

Въ 1913 г. обыкновенные расходы Парижа исчислены въ 410,4 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 *дотаций* отъ государства, доходовъ отъ капиталовъ и недвижимыхъ имуществъ, принадлежащихъ провинціи, и провинціальныхъ налоговъ. Главнымъ источникомъ были дотация, которыя давали около 63,52%

провинціальныхъ доходовъ. Дотации распредѣлялись между провинціями по населенности и по пространству. Относительно нѣкоторой части дотаций закономъ было опредѣлено, на какія потребности онѣ ассигнуются: такъ, были дотации (собственно, это уже субвенціи) на сооруженіе шоссеиныхъ дорогъ, на содержаніе агрономическихъ школъ, на мѣстныхъ земельныя улучшенія, на поддержаніе благотворительныхъ учрежденій.

Если средствъ, доставляемыхъ дотациями, 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 специальныхъ 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% поступлений.

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 центрального правительства; по новому акту общинамъ дана полная самостоятельность: онѣ не должны ограничиваться существующими формами реального обложенія, а удерживаютъ ихъ только до тѣхъ поръ, пока не успѣли выработать для себя новыхъ, лучше удовлетворяющихъ цѣли формъ.

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

Проведеніе означенныхъ тенденцій составляетъ переломъ въ финансовой политикѣ государства по отношенію къ мѣстнымъ союзамъ. Вопросъ о дотаціяхъ, игравшихъ до сихъ поръ преобладающую роль въ общинномъ бюджетѣ, подвергся при введеніи реформы 1893 года строгой критикѣ: при дотаціяхъ невозможно подобрать масштабъ для правильнаго распредѣленія ихъ между различными уѣздами, вслѣдствіе чего одни уѣзды получали излишнія суммы и тратили ихъ на предметы второстепенной важности, другіе же не получали даже на нужды первой необходимости.

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

За послѣднее время ясно обнаружилось въ европейскихъ городахъ стремленіе къ расширенію своихъ хозяйственныхъ предпріятій, и у насъ правительство также стало обращать вниманіе городовъ на этотъ предметъ. Въ 1895 году Московская городская дума ходатайствовала о разрѣшеніи ей 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. амортизациі 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 цѣны за газъ: такъ, средняя цѣна на газъ въ 1875 году была около 3 ш. 1 п., а за періодъ 1887—93 гг. была сведена до 2 ш. 2 п.; сверхъ того, были сдѣланы сбереженія на освѣщеніи улицъ. Далѣе, въ центрѣ Бирмингама былъ обширный кварталъ, переполненный рабочимъ населеніемъ, и, конечно, здѣсь не было и рѣчи о соблюденіи какихъ-либо правилъ гигиѣны. Городъ ску-

пиль 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 заведываніемъ 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 квартъ спиртныхъ напитковъ. Въ первую половину года была уже получена прибыль въ 140 ф. ст., которая и употреблена на устройство читальни.

Въ другомъ англійскомъ городѣ—Брадфордѣ—въ рукахъ городского управленія находится водоснабженіе, газовыя заводы, рынки. Городъ самъ выстроилъ трамвайныя линіи, далѣе, онъ имѣетъ свое собственное электрическое освѣщеніе, свои бани и прачечныя. Съ 1871 года по 31 марта 1894 года городъ получилъ отъ газовыхъ заводовъ чистой прибыли 373.609 ф. ст., т.-е. въ среднемъ по 16.000 ф. ст. въ годъ (около 160.000 рублей ежегодно); въ то же время и цѣна на газъ была значительно понижена: такъ, она еще въ 1873 году была 8 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 муниципальных баняхъ очень низокъ: входъ въ плавательный бассейнъ стоитъ всего 1 пенсъ (4 коп.), ванна 2—3 п.

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

рабочаго дня до 10 часовъ. Когда же компанія отказалась согласиться на это, то городъ взялъ трамвай въ свои руки. Конечно, положеніе служащихъ было улучшено, рабочіе часы были сокращены, жалованье повышено; кромѣ того, линія была расширена, и такса за передвиженіе понижена.

Въ Глазговѣ было затрачено 130.000 ф. ст. на жилища рабочихъ, и теперь здѣсь въ муниципальных домахъ можно получить комнату, хорошо обставленную, даже за 5 ф. 10 ш. въ годъ, т.-е. около 45 руб., что, конечно, по англійскимъ цѣнамъ баснословно дешево, а двѣ комнаты—за 6 ф. 16 ш. При домахъ устроена прачечная, съ платой за пользование въ 1 пенни за часъ (4 коп.), и рекреационный 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 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 милл. 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 нанятыя 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 прилачивать на содержаніе этихъ концертовъ, хотя для нихъ и приглашаются профессиональные 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 подсчету Сиднея Вебба, всего вложено въ англійскія муниципальныя предпріятія не менѣе 400 милл. фун. ст. капитала. Въ одно водоснабженіе вложено 60 милл. фун. ст., въ газовое дѣло — 24 милл. фунт. ст. Капиталь, затраченный на муниципальныя предпріятія, въ 25 разъ больше капитала, затраченнаго на все англійское кооперативное движеніе. Муниципализація быстро растетъ, напр., муниципальныхъ газовыхъ заводовъ въ 1882—83 годахъ было 148, а въ 1893—94 г. уже 192 ¹⁾. И все это началось такъ недавно: 70 лѣтъ тому назадъ лишь немногіе города имѣли свое водоснабженіе, а теперь ихъ свыше 200. Только 40 лѣтъ назадъ началась муниципализація газа. Электрическое освѣщеніе начало переходить въ руки муниципалитетовъ еще 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 собственные аптеки. Многіе города взяли въ свои руки устройство бань и купаленъ. Далѣе, нѣкоторые нѣмецкіе города имѣютъ свои собственные кирпичные заводы. Однимъ словомъ, стремленіе современной муниципальной политики можетъ быть выражено словами: снабженіе города за свой собственный счетъ безъ услугъ посредниковъ. Намъ вспоминаются здѣсь слова англійскаго экономиста Сиднея Вебба:

«Практическій человѣкъ, — говоритъ онъ, — презирающій всѣ теоріи соціальной организаціи, подчиняется измѣнившимся условіямъ жизни и идетъ по пути коллективизма, не признавая въ то же время социализма. Англійскій гласный — индивидуалистъ — 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 бібліотеку, чтобы подготовиться тамъ къ рѣчи о необходимости перехода въ руки государства каналовъ и желѣзныхъ дорогъ. Въ своей рѣчи городской думѣ онъ не преминетъ воскликнуть: «Соціализмъ, господа, не стоитъ того, чтобы человѣкъ практически разобрался въ его фантазіяхъ и абсурдѣ. Индивидуальное дѣйствіе, самопомощь — вотъ что возвеличило нашъ городъ».

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

¹⁾ По даннымъ, опубликованнымъ въ 1903 г. англійскимъ парламентомъ, въ муниципальныхъ 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: однѣ 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 такъ же въ общинѣ Дорнштенионъ каждый гражданинъ ежегодно получаетъ изъ муниципальной кассы по 80 марокъ. Къ сожалѣнію, общины самыя богатяя поземельной собственностью не отвѣтили на вопросы, предложенные имъ Дамашке, производящимъ изслѣдованіе по порученію союза нѣмецкихъ поземельныхъ реформаторовъ (см. «Извѣстія Моск. Гор. Думы», 1902, № 1) ¹⁾.

Нельзя обойти молчаніемъ значеніе муниципализаціи предпріятій для рабочаго класса. Города становятся съ развитіемъ муниципализаціи предпринимателями и, какъ таковыя, они стали проводить особую политику по отношенію къ рабочему классу. Мы раньше уже указывали на демократизацію учреждений въ Англии. 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 учреждений, многіе муниципалитеты въ Англии 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 предъавлять городскому управленію списки съ указаніемъ продолжительности работы и размѣра заработной платы, въ случаѣ же отказа подвергаются штрафу въ 3 ф. ст., и въ Англии уже около 200 городскихъ общинъ требуютъ отъ своихъ подрядчиковъ уплаты заработной платы, опредѣленной Trade Unions, такъ наз. «fair wage», т.-е. справедливой платы. Эту же практику мы видимъ и въ городахъ Бельгіи, Германіи, Швейцаріи. Такъ, въ Винтертурѣ, въ Швейцаріи, минимальная заработная плата опредѣлена въ 4 фр., а 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. Моск. Гор. Думы», 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 г.

бенности доходы съ общинныхъ имуществъ ¹⁾, поступления 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 трамвай, освѣщеніе, по самому существу являются въ большинствѣ случаевъ монопольными; притомъ, если они и эксплуатируются нѣсколькими компаніями, то на территоріи общины имъ очень легко соединиться въ синдикаты и также приобрести монопольное положеніе, и тогда эти предпріятія обычно поднимаютъ сильно цѣны на свои услуги. Города обыкновенно вступаютъ съ монопольными предпріятіями въ борьбу, которая и приводитъ къ переводу ихъ въ руки городовъ. Часто община сначала пытается контролировать частное предпріятіе, таксировать цѣну продуктовъ, а когда эти палліативы оказываются мало дѣйствительными, совершается полный переходъ предпріятія въ руки города. Этотъ процессъ напоминаетъ исторію перевода желѣзныхъ дорогъ въ руки государства, гдѣ первоначально государство также стремилось сгладить дурныя черты частнаго хозяйствованія путемъ регулированія тарифовъ въ зависимости отъ высоты дивиденда (Англія) и т. д., и лишь затѣмъ перешли къ выкупу дорогъ государствомъ. 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 Веми, 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. Зебергъ нѣмецкій финансистъ, одобряетъ заблаговременную скупку городской общиной земельныхъ участковъ, имѣющихъ застроиться въ будущемъ, и затѣмъ перепродажу ихъ съ прибылью, по соображеніямъ финансовымъ, экономической и социальной политики (стр. 282). Но едва ли спекуляцію, не говоря уже о соображеніяхъ экономической и социальной 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 боевъ: управленіе бойнями должно вестись такъ, чтобы онѣ давали не болѣе 8% на затраченный капиталъ. Это ограниченіе проведено въ виду того, что крупныя доходы отъ боевъ были бы ничѣмъ инымъ, какъ налогомъ на мясо, и, слѣд., могли бы тяжело отразиться на интересахъ трудящихся классовъ.

Теперь мы перейдемъ къ вопросу о разграниченіи источниковъ доходовъ между государствомъ и мѣстными союзами. Мы видѣли, что до закона 1893 года мѣстные союзы пытались дотациями и надбавками къ государственному прямому налогу. Новый законъ разграничиваетъ источники доходовъ государства и общины: государству онъ оставляетъ подоходный налогъ, а реальныя 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 государственныя прямыя налоги, съ ихъ недостатками, приведшими къ реформѣ; съ другой — показать тѣ новыя теченія въ жизни и политикѣ, благодаря которымъ сдѣлалась возможною эта передача, и то измѣненіе въ конструкціи прямыхъ налоговъ, благодаря которому они могутъ съ успѣхомъ функционировать въ общинномъ бюджетѣ.

До этой реформы въ государственномъ бюджетѣ Пруссіи было три реальныхъ налога: поземельный, подомовый и промысловый. Но доходы отъ этихъ источниковъ облагались далеко не равномерно: такъ, земля была обложена, въ среднемъ, въ размѣрѣ 4—5% съ дохода, дома — 4%, промыслы всего — 1% съ дохода, при чемъ промысловые доходы ниже 1.500 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 соответствующемъ размѣрѣ 2%-ый налогъ на капиталъ. Но такое уравненіе было бы лишь номинальнымъ; въ дѣйствительности же эта реформа помогла бы очень мало: въ основѣ реальныхъ налоговъ лежали разныя масштабы — основной 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 дѣйствительныя хозяйственныя чистыя доходы, сколько сдѣлать имъ равномерную оцѣнку, другими словами, — опредѣлять, какъ они относятся между собой. И прусское правительство не разъ объявляло, что найденныя путемъ поземельнаго кадастра доходы должны служить только, какъ члены соотношеній для распределенія постояннаго контингента поземельнаго налога, и что ихъ нельзя принимать за дѣйствительныя хозяйственныя чистыя 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. *Н. Гензель*. «Финансы крупныхъ городовъ Германіи» въ «Извѣст. Моск. Гор. 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, каково являются долги. Затѣмъ, земельный кадастръ въ Пруссіи былъ пріизведенъ 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 уравнивать — для этого потребовались бы очень крупныя 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 прямыя налоги весьма *неэластичны*: поступления отъ нихъ увеличиваются весьма медленно. Неэластичность реальныхъ налоговъ, при быстромъ ростѣ за послѣднее время государственнаго бюджета,

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

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 общепонимательный налогъ. (Въ введеніемъ его фундированные доходы были подвергнуты болѣе высокому обложенію сравнительно съ нефундированными, которые облагались подоходнымъ налогомъ; кромѣ того, новому налогу подлежатъ только *чистое* имущество *за вычетомъ долговъ*. Въ среднемъ размѣръ обложенія установленъ въ 0,5 марки съ каждой 1.000 марокъ¹⁾). Обложенію подлежатъ все имущество плательщика — движимое и недвижимое, но имущество, не превышающее 6.000 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 1.200 марокъ. Слѣдовательно, въ новомъ налогѣ проведенъ *Existenzminimum*, свободный отъ обложенія, при чемъ принимаются во вниманіе при опредѣленіи размѣра налога личныя условія, дѣйствующія понижающимъ образомъ на налогоспособность плательщика.

Теперь мы перейдемъ къ разсмотрѣнію тѣхъ условій, которыя дѣлаютъ возможнымъ функционированіе реальныхъ налоговъ въ общинномъ бюджетѣ. Въ общинѣ сглаживаются многіе недостатки реальныхъ налоговъ, которые дѣлаютъ ихъ негодными въ качествѣ налоговъ государственныхъ: община лучше можетъ знать цѣнность и доходность находящихся въ ея *предѣлахъ* недвижимыхъ имуществъ и земель, ей легче переоцѣнить 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 распределять между собой по принципу налогоспособности; наоборотъ, задачи втораго рода приносятъ выгоду, главнымъ образомъ, лишь нѣкоторымъ, слѣдовательно, эти послѣдніе преимущественно и должны нести на себѣ такіе расходы, какъ-то: расходы по исправленію дорогъ, перевозовъ и т. п. Всѣ эти расходы, конечно, всего болѣе сказываются на увеличеніи доходовъ землевладѣльцевъ, домовладѣльцевъ, промышленниковъ, слѣдовательно, здѣсь умѣстно примѣненіе принципа возмездности услугъ — *Leistung und Gegenleistung*, — то-есть во всѣхъ тѣхъ

¹⁾ См. подробнѣе въ моихъ «Очеркахъ».

случаяхъ, гдѣ община легко можетъ констатировать известную выгоду для другого лица, какъ результатъ своей дѣятельности, она можетъ и должна потребовать отъ этого лица вознагражденія въ томъ или иномъ размѣрѣ. Такъ говоритъ теорія, но что 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 высококомъ подъемѣ квартирныхъ платъ и т. д. Вотъ эти-то новые факты и сказываются известнымъ влияніемъ 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 доходности, 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, доходности, теперь стоитъ за этотъ принципъ и вмѣсто того всѣми силами сопротивляется принципу возмездности услугъ. Объясняется это очень просто: если прежде доходное 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 доходное обложеніе, чѣмъ за реальное съ вставкой «спеціальнаго обложенія», потому что эта вставка гораздо тяжелѣе ляжетъ на нихъ, чѣмъ доходное обложеніе. Изъ двухъ золъ крупный собственникъ здѣсь выбираетъ наименьшее.

Для неимущаго класса, который ничего не получаетъ отъ общинныхъ улучшеній въ смыслѣ прироста цѣнности, прежде доходное 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 земельного участка, разъ проведенъ, напр., бульваръ. Передъ глазами у насъ очень отсталый типъ городского благоустройства, или, лучше, типъ неустройства—Москва. Приростъ цѣнности въ

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

Итакъ, ростъ городского населенія и развитіе хозяйственной дѣятельности городовъ — вотъ какіе моменты даютъ возможность особенно выпукло отражаться коммунальнымъ улучшениямъ въ формѣ приращенной цѣнности на поземельныхъ и подомовыхъ участкахъ, что мѣняетъ финансовую политику отдельныхъ группъ. Прежде говорили объ однихъ и тѣхъ же принципахъ ея какъ въ государствѣ, такъ и въ общинѣ, а теперь группы перемѣнили свои знамена или, лучше, девизы на нихъ: неимущій классъ теперь стоитъ за реальное обложение въ общинѣ со вставкой «спеціальнаго». Это отразилось и на практической дѣятельности общинъ, такъ какъ группы, стоящія за преимущественное въ сферѣ коммунальныхъ налоговъ обложение реальныхъ источниковъ, за вставку «спеціальнаго обложения», 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 Англии.

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

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

Теперь я нѣсколько останавлиюсь на анализѣ и происхожденіи такъ называемаго «спеціальнаго обложения».

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 участию 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 муниципальных финансахъ. Rosewater, авторъ спеціальной работы по этому вопросу («Special Assessments». New-York, 1893), приводитъ составленную имъ таблицу для 25 городовъ, изъ которой видно, что Нью-Йоркъ получилъ указаннымъ выше путемъ за 1890 г. 2½ милл. долларовъ, Филадельфія — свыше 1 милл., С.-Франциско — 1.348.000 долл., Чикаго даже 6.407.000 долл., а за 1891 г. послѣдній получилъ 8.790.000 долл. Отсюда видно, какое серьезное значеніе этотъ новый источникъ имѣетъ для городскихъ финансовъ. Можно сказать, что американскіе города въ значительной части обязаны ему своимъ благоустройствомъ, своими парками, прямыми, широкими улицами.

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

Операція «спеціального обложенія» заключается въ слѣдующемъ (для примѣра мы беремъ Нью-Йоркъ). Въ случаѣ производства какого-либо улучшенія улицы самыя работы въ Нью-Йоркѣ выполняются особымъ департаментомъ муниципалитета, а по окончаніи ихъ счетъ издержекъ пересылается палатѣ ассессоровъ (Board of assessors). Послѣдняя уже и приступаетъ къ раскладкѣ указанной суммы на собственниковъ, которые получили особыя выгоды отъ даннаго улучшенія, при чемъ не исключается и собственность самого города. При раскладкѣ должны соблюдаться два правила: 1) налогъ не долженъ превосходить размѣра полученной собственникомъ выгоды и 2) онъ не долженъ превышать половины стоимости имущества, — именно той стоимости, въ которую это имущество оцѣнено для цѣлей обложенія. Обычно же раскладка дѣлается такъ: если вся собственность, на долю которой выпало улучшеніе, выходитъ на ту же улицу, то просто раскладываютъ сумму, подлежащую взысканію съ собственниковъ, пропорціонально фасаду, въ противномъ же случаѣ вся собственность дѣлится на зоны съ различнымъ коэффициентомъ обложенія. При открытіи новой улицы вся стоимость ея проложенія раскладывается на собственниковъ, при чемъ компенсируются и потери, которыя выпадаютъ на нѣкоторыхъ изъ нихъ; впрочемъ, иногда городъ самъ принимаетъ на себя извѣстную

часть расходовъ. Нужно замѣтить, однако, что иногда проектъ улучшения предлагается предварительно на разсмотрѣніе заинтересованныхъ лицъ, и если протестуетъ столько лицъ, что ставки ихъ въ общей сложности равны половинѣ всѣхъ ставокъ, то самое дѣло о производствѣ улучшения прекращается. Часто требуемая для улучшения 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 «спеціального обложенія»,

	получено:	возвращено:
въ 1889 г.	4.220.869 долл.	482.181 долл.
” 1890 г.	6.987.155 ”	795.423 ”
” 1891 г.	8.790.443 ”	1.031.919 ”

Чикаго «спеціальное обложеніе» доставляетъ 20% всѣхъ налоговыхъ поступленій. 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, которые не получили извѣщенія, и т. д. Теперь въ Чикаго раскладку производятъ только послѣ заключенія контракта по производству того или другого улучшения.

Въ общемъ, однако, несмотря на свои недостатки, новый способъ обложенія оказывается весьма полезнымъ для городскихъ финансовъ, открывая для послѣднихъ богатые источники средствъ; съ другой стороны, онъ при правильной раскладкѣ не нарушаетъ и интересовъ другихъ лицъ, такъ какъ взимается лишь та прибавка, которая создается въ цѣнѣ имущества, благодаря улучшенію, чѣмъ и объясняется широкое примѣненіе этой системы въ Америкѣ.

Итакъ, измѣнившіяся экономическія условія, съ одной стороны, сдѣлали невозможнымъ функционированіе реальныхъ налоговъ въ государственномъ бюджетѣ, съ другой — сдѣлали очень желательнымъ и

¹⁾ Примѣненіе спеціального обложенія обставлено множествомъ деталей, и комиссія общественныхъ работъ иногда намѣренно дѣлаетъ отступленіе отъ правилъ, и тогда судьи отменяютъ обложеніе имущества «своихъ людей» и возлагаютъ все на городскую кассу (см. «Финансы Нью-Йорка» въ «Изв. М. Г. Д.», 1908, кн. 4).

возможнымъ включеніе ихъ въ общинный бюджетъ со вставкой «спеціального обложенія». «Спеціальное обложеніе» — это основной мотивъ реформы коммунальнаго обложенія 1893 года въ Пруссіи.

«Общинамъ предоставляется право для покрытія расходовъ на устройство и содержаніе учреждений, сооружаемыхъ въ общественномъ интересѣ, взимать сборы съ тѣхъ изъ землевладѣльцевъ и промышленниковъ, которые отъ сего получаютъ особую выгоду. Сборы при этомъ должны быть соразмѣрны получаемымъ выгодамъ» (ст. 9) ¹⁾.

«При сооруженіи новой или продолженіи уже существующей улицы, если таковая предназначена для застроенія, а также при сооруженіи построекъ на уже существующихъ, но до сихъ поръ не застроенныхъ улицахъ, мѣстнымъ статутомъ можетъ быть постановлено, чтобы съ предпринимателя новаго сооруженія, а также пограничныхъ собственниковъ — съ послѣднихъ въ томъ случаѣ, если они строятъ зданія на новой улицѣ — взимался извѣстный сборъ соотвѣтственно общей суммѣ расходовъ на очищеніе, первоначальное проложеніе, осушеніе и устройство освѣщенія улицы, а также на временное — не свыше 5 лѣтъ — ея содержаніе» (ст. 10).

Предварительнаго согласія лицъ, заинтересованныхъ въ томъ или иномъ хозяйственномъ сооруженіи, на которое вводится спеціальное обложеніе, здѣсь не требуется, но все дѣло раскладки ведется гласно и утверждается подлежащею властью. Заинтересованнымъ лицамъ предоставляется право апелляціи, но послѣдняя инстанція можетъ рѣшить, что улучшеніе должно быть произведено и расходы взысканы съ лицъ, которыя получаютъ приращеніе цѣнности отъ этихъ улучшеній.

Тотъ же мотивъ «спеціального обложенія» приводится и при установленіи прямыхъ налоговъ въ общинахъ. «Прямые общинные налоги должны на точныхъ и равномѣрныхъ основаніяхъ разверстываться между 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 учреждений, зачитывая при этомъ сумму ожидаемаго съ нихъ дохода. Постановленіе общины по сему предмету должно быть представлено на утвержденіе въ установленномъ порядкѣ» (ст. 20).

Мотивъ возмездія услугъ проходитъ красной нитью черезъ весь коммунальный актъ 1893 года: «Тѣ издержки общины, которыя приносятъ пользу преимущественно недвижимой собственности и промышленнымъ предпріятіямъ, могутъ быть покрыты, по общему правилу, налогами только въ той суммѣ, которая остается непополненною, согласно постановленіямъ §§ 4, 9, 10 и 20 (статьи приведены выше). Къ числу такихъ издержекъ относятся, главнымъ образомъ, расходы на устройство и содержаніе улицъ и дорогъ, на оросительныя и осушительныя сооруженія, а также на проценты и погашеніе по займамъ, сдѣланнымъ для такихъ цѣлей» (ст. 55).

¹⁾ См. *Энгельманъ*. «Записка о реформѣ мѣстныхъ налоговъ въ Пруссіи въ 1893 г.», Пет., 1894 г., и «Мѣстное обложеніе и мѣстныя повинности въ Пруссіи».

Принципъ спеціального обложенія проводится и въ 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 реального 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 сочетаніи одного или нѣсколькихъ изъ вышеуказанныхъ основаній обложенія» (ст. 25).

«Общинамъ предоставляется право устанавливать самостоятельные промысловые налоги.

«Эти налоги должны быть устанавливаемы, принимая именно за основаніе доходъ послѣдняго года или нѣсколькихъ лѣтъ, сумму основного капитала или общую сумму капиталовъ основного и оборотнаго, или руководствуясь другими признаками, указывающими на размѣръ производства, или комбинируя эти основанія» (ст. 29). Здѣсь даются 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 развертываться на одинаковыхъ для всѣхъ основанійхъ и по одинаковымъ нормамъ» (ст. 27). Но и здѣсь подчеркивается принципъ спеціальности обложенія — во второмъ пунктѣ 27 статьи мы читаемъ: «Недвижимыя имущества, стоимость которыхъ увеличилась благодаря установленію строительныхъ линій (участки для застройки), могутъ быть привлечены къ болѣе высокому, по сравненію съ другими недвижимыми имуществами, обложенію, соразмѣрно указанному увеличенію 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. Велѣдствіе этого онъ является очень тяжелымъ, что вело къ укрывательству доходовъ, то-есть деморализующе дѣйствовало на плательщиковъ.

«Установленіе самостоятельныхъ общинныхъ подоходныхъ налоговъ допускается только по особымъ основаніямъ и не иначе, какъ съ разрѣшенія правительства. Оцѣнка дохода, установленная для государ-

ственного подоходнаго обложенія, а равно тарифъ подоходнаго налога не подлѣжатъ 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 поступления отъ подоходнаго налога, идущія въ пользу государства, въ 1½—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. Данные относятся къ 1902—1903 гг. (см. «Statist. Jahrbuch deutscher Städte», 1903, стр. 483).

Интересна далѣе 43 статья: «Общинамъ разрѣшено вступать съ плательщиками въ соглашенія, въ силу которыхъ съ фабричныхъ предприятий и горныхъ заводовъ, взаменъ общиннаго подоходнаго и промысловаго обложенія, можетъ быть взимаемъ опредѣленный ежегодный окладъ, устанавливаемый напередъ на нѣсколько лѣтъ. Такое соглашеніе должно быть представлено на утвержденіе».

Эта абонементная форма общиннаго подоходнаго налога 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 страдаетъ, такъ какъ налогъ съ нихъ будетъ взятъ въ мѣстѣ ихъ поселенія; только въ случаѣ выѣзда плательщика изъ государства послѣднее терлетъ часть дохода, но эти потери ничтожны и для государства на имѣютъ значенія. Другое дѣло община: выѣздъ нѣсколькихъ

¹⁾ Особые общинные подоходные налоги въ 1907 г. существовали лишь въ Альтонѣ и Франкфуртѣ-на-Майнѣ. Квартирный налогъ былъ лишь въ Данцигѣ.

Въ нѣкоторыхъ общинахъ поступлениями отъ налога на универсальные магазины пользуются для облегченія промысловаго обложенія низшихъ ставокъ (Kommunales Jahrbuch herausg. v. Lindemann und Südekum. Iena, 1908).

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 «спеціального обложенія», закономъ 1893 года въ качествѣ источниковъ общинныхъ финансовъ указаны налоги косвенные; до закона же 1893 года эти налоги, въ видѣ октруа, играли въ общинѣ незначительную роль. За послѣднее время обнаружилось движеніе противъ октруа въ Бельгій: 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: на примѣръ, группа промышленниковъ можетъ добиться введенія октруа для извѣстныхъ товаровъ съ тѣмъ, чтобы создать себѣ выгодное положеніе въ сравненіи съ промышленниками другихъ городовъ (протекціи).

Косвенные налоги введены въ бюджетъ общинъ по закону 1893 г., какъ единственное средство привлечь къ участию въ покрытіи коммунальнаго бюджета текущее населеніе, т.-е. лицъ, не живущихъ постоянно въ городѣ или въ общинѣ и не связанныхъ съ нею фактомъ владѣнія землей, промысломъ, домовладѣніемъ¹⁾.

Косвенному обложенію подлежатъ только предметы, предназначенные для мѣстнаго потребленія. Безусловно допускается обложеніе пива²⁾, уксуса, солода, фруктоваго вина, спирта; не допускается учрежденіе вновь и возвышеніе существующихъ налоговъ съ потребленія мяса, хлѣба, муки, картофеля и др. (ст. 14). Общинамъ разрѣшается вступать съ плательщиками въ соглашенія, на основаніи которыхъ можетъ быть напередъ на нѣсколько лѣтъ опредѣлена сумма подлежащихъ уплатѣ косвенныхъ налоговъ (ст. 13).

Въ сферѣ общинныхъ финансовъ очень рекомендуется въ настоящее время введеніе такъ называемаго налога на обращеніе. При этомъ надо выдѣлять особо приростъ цѣнности поземельнаго участка, обязанный исключительно общей конъюнктурѣ, и облагать слѣдуетъ его болѣе высокимъ процентомъ, чѣмъ приростъ цѣнности, образовавшійся вслѣдствіе затратъ новаго капитала на постройки, улучшения и т. д. (см. Шанинъ. «Налоги на пустыющія земли въ городахъ Германіи». «Русск. Эк. Об.», 1904, № 9). И налоги на обращеніе въ германскихъ городахъ за послѣднее время получаютъ все большее и большее распространеніе.

Неудобно потому и брать за масштабъ обложенія квартирную плату или доходъ, такъ какъ тогда дома рабочихъ будутъ обложены больше: квартирная плата ихъ выше (*Ueber die weitere Entwicklung d. Kommunalabgaben in Preussen* v. W. Horn въ Jahrb. Conrad'a, 1904 Aug.).

Въ 1904 году прусскіе министры фин. и внутр. дѣлъ разослали губернаторамъ записку объ обложеніи земли по общей (рыночной) стоимости, гдѣ рекомендуется общинамъ введеніе этого способа обложенія,

¹⁾ Подходящимъ налогомъ такихъ лицъ неудобно облагать потому, что для этого нужна извѣстная 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 июля 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 перѣдко 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 3⁰/₀ всей суммы налога, остальная же часть, 97⁰/₀, приходилась на застроенную землю, съ введеніемъ новаго способа обложенія на незастроенную землю выпало 36,5⁰/₀ всего налога, а на застроенную — 63,5⁰/₀. 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 основнаго или только основнаго), чтобы промысловый налогъ повоился на такомъ же основаніи, какъ и поземельный (К. 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 взиались 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 полотнѣ исторически сложившихся административныхъ подраздѣленій Англии; 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 общепомощественной 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 распределяютъ между плательщиками налоговое бремя. До реформы 1893 года общины Пруссіи питались крошками, падавшими отъ сытнаго стола, который былъ предоставленъ государственному бюджету. Актомъ этого года впервые общинному бюджету отведено самостоятельное значеніе и даны обильныя источники.

То же направленіе въ эволюціи прямыхъ налоговъ можно замѣтить и въ другихъ государствахъ Западной Европы—въ Австріи, Баваріи, Гессенъ-Дармштадтѣ и др. Въ Австро-Венгріи намѣчено введеніе общеподоходнаго налога и устраненіе реальныхъ изъ государственнаго бюджета, но здѣсь проведеніе этой реформы должно дать крупный дефицитъ въ государственномъ бюджетѣ, и поэтому правительство проводить ее только постепенно ¹⁾.

Мѣстные финансы Россіи ²⁾.

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

Понятіе о земскихъ повинностяхъ принадлежитъ собственно XIX в. Хотя нѣкоторыя повинности, 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, вносилъдствіи 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, его интересовала лишь сумма поступленій, а не то, какъ деньги соби-

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.

рались. 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 — постои 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 впоследствии не было выдержано: земскія повинности вообще, въ особенности же почтовая и дорожная, ложились на населеніе весьма неравномѣрно — для губерній богатыхъ, съ густымъ населеніемъ, онѣ не были обременительны, для губерній же бѣдныхъ, съ обширными незаселенными пространствами, онѣ были крайне 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 верѣдько, 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 присутвіемъ изъ губернатора, вице-губернатора, губернскаго предводителя дворянства и депутатовъ отъ городского общества. Онѣ предъявлялись по закону дворянскому собранію, которое разсматривало ихъ совместно съ депутатами отъ купечества. Губернаторамъ предписывалось заблаговременно готовить отчеты о земскихъ повинностяхъ и представлять ихъ упомянутымъ депутатамъ и дворянскому собранію тотчасъ по его открытіи. Этому 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, непременно 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 рубл. одновременно, 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 нѣсколькимъ тысячамъ 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. Ъзжали бесплатно по театральнымъ афишамъ, пользуясь темнотою населенія. Воинскіе начальники, расположенные къ своимъ подчиненнымъ, умѣли и ихъ награждать бланками для разъѣздовъ на обывательскихъ под-

водахъ. Офицеры пользовались этими подводками и для своихъ надобностей, а иногда предоставляли ихъ своимъ женамъ; даже и деицки, случалось, ѣздили на нихъ за провизіей для офицерскаго стола. Словомъ, бланки для проѣздовъ на обывательскихъ подводкахъ выдавались въ большинствѣ случаевъ не губернаторами и не за ихъ подписью, а становымъ приставами, воинскими начальниками... а иногда и ихъ писемоводителями. Эксплуатація простаго 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 губерній; помѣщенія мѣстнаго гражданскаго управления и др. Къ *частнымъ* отнесены повинности сословныя — дворянскія.

Вводя понятіе о повинностяхъ земскихъ государственныхъ, законъ допускалъ весьма неудобную полумѣру: цѣлый рядъ расходовъ, не отличавшихся отъ другихъ, покрываемыхъ изъ общихъ средствъ казны, назначался особо отъ государственной росписи, удовлетворялся изъ специальныхъ источниковъ и подлежалъ особому порядку отчетности, мало гарантировавшему правильное употребленіе суммъ. Государственные земскія повинности — это абсурдъ, *contradictio in adjecto*. 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 подвижнаго источника, какъ государственный земскій сборъ и земскій бюджетъ, оказалось очень выгоднымъ для фиска: при возникновеніи новыхъ расходовъ онъ могъ прибѣгать къ этому источнику, не устанавливая новыхъ налоговъ. Въ странѣ же съ хорошо устроенною системой налоговъ вопросъ о покрытіи новыхъ расходовъ рѣшается очень просто, на примѣръ, въ Англии 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 пенсіи и пособій чинамъ земской полиціи, по дополнительному штату государственной канцеляріи, расходы на отопленіе и освѣщеніе бригадныхъ и полковыхъ библиотекъ, батарейныхъ школъ, сборныхъ, учебныхъ и караульныхъ избъ. Иногда указывалось, что извѣстные рас-

ходы 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 генераль-губернатора Западной Сибири до преобразования тамъ строительной и дорожной части. Но когда это преобразование въ Западной Сибири совершилось, указанный расходъ былъ все-таки оставленъ попрежнему на земствѣ подъ тѣмъ предлогомъ, что преобразование неокончательно. 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, лишеныя всякой дѣйствительной власти, собирающіяся разъ въ три года и то на короткое время, не имѣютъ физической возможности не только разобрать отчеты и смѣты, но даже прочесть ихъ; что смѣты утверждаются и измѣняются высшимъ правительствомъ безъ всякаго соображенія съ мнѣніями комитетовъ; что немногія замѣчанія, которыя 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, ровню ничего не дѣлающія и безгласныя; нѣкоторыя изъ нихъ подписываются впередъ 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 самоуправления въ Россіи», изд. 1884 г.). Значеніе земскихъ финансовъ, какъ таковыхъ, утрачивается еще и потому, что лица, на которыхъ была возложена обязанность разсматривать отчеты и смѣты, далеко не являлись представителями всего мѣст-

наго 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 учрежденія¹⁾. Временными правилами 1 января этого года устанавливается новый взглядъ на земскія повинности: сохраняя прежнее дѣленіе ихъ на общегосударственныя, мѣстныя и частныя, временныя правила относятъ къ земскимъ повинностямъ только повинности второго разряда.

Государственныя земскія повинности превратились въ родъ *государственнаго обложенія*: не имѣя вовсе земскаго характера, онѣ поглощали гораздо больше средствъ, чѣмъ тѣ, которыя расходовались на мѣстныя потребности. Такимъ образомъ государственные налоги одинъ разъ вимались подъ своимъ настоящимъ именемъ, а другой — подъ именемъ налоговъ земскихъ. Закономъ 1864 года государственныя земскія повинности вовсе изъемяются изъ вѣдѣнія земскихъ учрежденій и впредь, до перенесенія ихъ въ 1874 году въ государственную роспись, онѣ остаются на обязанности начальниковъ губерній и особыхъ о земскихъ повинностяхъ присутствій.

Частныя повинности переданы въ завѣдываніе обществъ, до коихъ онѣ относятся. Къ *земскимъ* повинностямъ закономъ 1864 года отнесены только повинности мѣстныя.

Далѣе, такъ какъ центръ мало знаетъ мѣстныя нужды и такъ какъ завѣдываніе земскимъ хозяйствомъ лучше всего поручить лицамъ, заинтересованнымъ въ успѣшномъ его веденіи и въ удовлетвореніи главнѣйшихъ потребностей населенія, то въ виду этого уѣзды получили самостоятельность въ финансовомъ хозяйствѣ: временныя правила признаютъ на ряду съ *губернскими* также и *уѣздныя* земскія повинности. Заботы объ удовлетвореніи тѣхъ и другихъ возлагаются на губернска 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 приѣма по разграниченію расходовъ на губернскіе и уѣздные; нѣтъ ни одной повинности, которая не была бы то губернскою, то уѣздною. Перенесеніе

1) Наложенное далѣе 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 перѣдко формой восполненія 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 состоятельныя, которые легче могутъ вынести тяжесть налоговъ, тогда какъ въ нѣкоторыхъ бѣдныхъ уѣздахъ обложеніе доходитъ до 30—40% съ доходности земл¹).

Временными правилами 1 января 1864 года введено также дѣленіе *потребностей* на *обязательныя*, удовлетвореніе которыхъ на счетъ земскихъ сборовъ установлено закономъ, и *необязательныя*, устанавливаемые по усмотрѣнію самихъ земскихъ учреждений.

Временными правилами, далѣе, нѣкоторыя потребности были исключены изъ состава земскихъ: по содержанію нѣкоторыхъ путей сообщенія, имѣющихъ государственное значеніе, по устройству и содержанію зданій губернскихъ и уѣздныхъ присутственныхъ мѣстъ и др. Но въ послѣдствіи, подъ давленіемъ недостатка въ средствахъ и неэластичности государственной росписи, правительство вернулось къ своей прежней политикѣ—отнесенію на счетъ земства нѣкоторыхъ чисто-государственныхъ потребностей. Такъ, по судебнымъ уставамъ 20 ноября 1864 года на земскія средства отнесены расходы по содержанію мировыхъ судебныхъ установленій и помѣщеній для заключенія лицъ, арестуемыхъ по приговорамъ мировыхъ судей, а также расходы по квартирному и разъѣздному довольствію судебныхъ слѣдователей. Далѣе, на счетъ земствъ отнесены расходы по устройству и найму домовъ для 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, восполненіе въ видѣ квартирнаго довольствія и продовольственнаго пайка, частью отъ земства и городовъ, частью отъ казны. Государственный Совѣтъ въ виду *большаго расхода*, вызываемаго этой мѣрой, призналъ необходимымъ возложить обезпеченіе вышеозначенныхъ семействъ на мѣстныхъ городскія и земскія учрежденія.

Въ 1877 году по случаю войны съ Турціей размѣръ этого довольствія долженъ былъ увеличиться, но правительство все-таки не нашло возможнымъ взять на себя эти расходы, а возложило на земство безплатное продовольствіе 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

1) Правда, оцѣнка земли очень приниженная.

2) Статья 38 обязываетъ семьямъ погибшихъ воиновъ безплатное помѣщеніе съ отопленіемъ отъ города или селенія и продовольствіе натурою или деньгами отъ земства, въ размѣрѣ одного пуда двадцати фунтовъ муки, десяти фунтовъ крупы и четырехъ фунтовъ соли на семью». По закону 1912 г. призрѣніе семействъ нижнихъ чиновъ въ военное время разложено на казну, и этимъ самымъ съ городовъ и земствъ снята столь обременительная для нихъ и неравномѣрно распределявшаяся повинность.

освѣщенію помѣщеній для воинскихъ присутствій, коммисія для разработки 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 равномерности 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 удобнѣе и выгоднѣе 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 милл. руб. на долю необязательныхъ расходовъ приходилось 35,7 милл. руб., а на долю обязательныхъ — 24,5 милл. руб., т.-е. 40,7%.

За послѣднее время замѣчается обратная тенденція — снять съ земства удовлетвореніе потребностей общегосударственнаго характера. Такъ, по судебнымъ уставамъ на земскій бюджетъ было отнесено, между прочимъ, содержаніе мировыхъ учреждений и помѣщеній для лицъ, арестуемыхъ по приговорамъ мировыхъ судей. Возложеніе на земство названныхъ расходовъ находилось въ связи съ предоставленіемъ земствамъ права выбора мировыхъ судей и назначенія въ предѣлахъ, установленныхъ закономъ, жалованья служащимъ въ мировыхъ 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 неурожаи 1891 года и низкія цѣны 1892 и 1893 гг. тяжело отразились на сельскомъ хозяйствѣ вообще и въ особенности на положеніи частныхъ землевладѣльцевъ, такъ какъ вообще крестьяне менѣе терпятъ отъ низкихъ цѣнъ. Явился сельско-хозяйственный кризисъ. Правительство старалось облегчить его, 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 $\frac{2}{3}$ груза. Причина этого лежитъ въ дурномъ устройствѣ проселочныхъ дорогъ. Слѣдовательно, улучшеніе путей сообщенія могло бы значительно понизить издержки по перевозкѣ грузовъ. Кромѣ того, при хорошихъ путяхъ сообщенія фермеръ для 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 приближительной 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 $\frac{2}{3}$ этой суммы, т.-е. 100 долл. Слѣдовательно, благодаря только дурнымъ путямъ сообщенія, фермеры теряютъ по 50 долл. въ годъ. Правда, проф. Елу оцѣниваетъ эти потери лишь въ 15 долл., но даже и по этому послѣднему расчету потери одного штата Иллинойса отъ меньшей утилизаціи лошадиной силы опредѣляются въ цѣлыхъ 15 милл. долл., т.-е. въ 30 милл. рублей.

Проведеніе колесныхъ путей всего лучше было возложить на земства, но для этого нужны были средства: 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 учреждений, образованныхъ по закону 12 іюля 1889 года, но съ тѣмъ, что освободившіяся суммы будутъ употреблены земствомъ на образованіе дорожныхъ капиталовъ.

На основаніи закона 1895 г. въ 34 земскихъ губ. ежегодно должно поступать на составленіе дорожнаго капитала 5 милл. 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 милл. 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 милл. руб., поступившихъ за 7 лѣтъ суммъ на образованіе дорожныхъ капиталовъ, было затрачено на дороги 31,9 милл. руб. («Гужевые и водные

путя», состав. *П. И. Рудченко* въ «Сводахъ труд. мѣстн. комитетовъ», Пет., 1904 г.).

По закону объ улучшеніи земскихъ и городскихъ финансовъ 1912 г. приняты на средства государственнаго казначейства расходы, которые прежде относились на денежные земскія повинности:

1) Во всѣхъ губерніяхъ и областяхъ имперіи, за исключеніемъ Закаспійской области: а) по отводу помѣщій для сборныхъ пунктовъ нижнихъ чиновъ запаса и ратниковъ государственнаго ополченія; б) по содержанію: лицъ совершившихъ преступное дѣяніе въ состояніи душевной болѣзни и подлежащихъ на основаніи судебного приговора помѣщенію въ домъ умалишенныхъ и нѣкоторые другіе...

Въ губерніяхъ и областяхъ, въ коихъ не введено положеніе о земскихъ учрежденіяхъ, за исключеніемъ Закаспійской области: а) по квартирному довольствію чиновъ полиціи, судебныхъ слѣдователей и мировыхъ судей; б) по дѣлопроизводству временныхъ комитетовъ для завѣдыванія помѣщеніями для подвергаемыхъ аресту по приговорамъ мировыхъ и городскихъ судей и земскихъ участковыхъ начальниковъ, и в) по содержанію воинскихъ присутствій.

Постановлено полностью или частью (въ $\frac{1}{3}$ произведенныхъ расходовъ) возмѣщать изъ средствъ государственнаго казначейства во всѣхъ губерніяхъ и областяхъ имперіи, за исключеніемъ Закаспійской области, нижеслѣдующіе, относимые нынѣ на денежные земскія повинности, расходы: 1) по выдачѣ разъѣздныхъ денегъ и по содержанію для земскихъ сообщеній подводъ, отпускаемыхъ безъ платежа прогоновъ, для разъѣздовъ по дѣламъ службы, судебнымъ слѣдователямъ, исправникамъ, ихъ помощникамъ, становымъ приставамъ или соотвѣтствующимъ полицейскимъ чиновникамъ, чинамъ, принадлежащимъ къ уѣздной полиціи, и нѣкоторымъ другимъ.

2) По передвиженію внутри губерніи уѣздной полицейской стражи.

3) По передвиженію стражи, препровождающей арестантовъ.

4) По перевозкѣ больныхъ и дряхлыхъ арестантовъ и тѣхъ конвойныхъ, которые занемогутъ въ пути, а также по перевозкѣ арестантскихъ оковъ и вещей.

8) По содержанію и найму помѣщій для подвергаемыхъ аресту по приговорамъ мировыхъ и городскихъ судей и земскихъ участковыхъ начальниковъ, по довольствію заключенныхъ нищей и нѣкоторые другіе расходы...

Приняты на средства государственнаго казначейства нижеслѣдующіе расходы городскихъ поселеній:

1) По содержанію полицейскихъ управленій въ губерніяхъ Европейской Россіи, управляемыхъ по общему учрежденію (2 п. С. З. т. XXXVII, №№ 39087 и 39089).

2) Во всѣхъ губерніяхъ и областяхъ Россіи — по содержанію полиціи въ размѣрѣ половины расходовъ, которые несутъ городскія поселенія на этотъ предметъ.

3) По содержанію губернскихъ, по земскимъ и городскимъ дѣламъ, равно губернскихъ, областныхъ и особыхъ по городскимъ дѣламъ присутствій и замѣняющихъ ихъ учрежденій, а также по выдачѣ пенсій секретарямъ названныхъ учрежденій.

4) По содержанію особыхъ чиновниковъ по статистической части или замѣняющихъ ихъ городскихъ статистическихъ комитетовъ въ городскихъ поселеніяхъ, не подвѣдомственныхъ губернскому начальству и имѣющихъ отдѣльное управленіе.

5) По содержанию, квартирному и разъездному довольствию судебных слѣдователей въ городахъ: Петербургѣ, Москвѣ, Одессѣ, и нѣкоторые другіе (Указатель правительственныхъ распоряженій по Министерству Финансовъ, № 52, 1912 г.)

Переходя къ источникамъ, изъ которыхъ земства черпаютъ средства для удовлетворенія своихъ потребностей, нужно замѣтить, что при учрежденіи земства исходили изъ полнаго довѣрія къ этому институту, поэтому, при начертаніи правилъ о земскомъ обложеніи, земству былъ предоставленъ широкій просторъ. Никакихъ оцѣночныхъ нормъ не было предписано: просто предоставлялось земству покрывать свои расходы путемъ сборовъ съ недвижимыхъ имуществъ въ городахъ и уѣздахъ — съ земель, жилыхъ домовъ, фабричныхъ, заводскихъ и торговыхъ помѣщеній и т. д., а также съ документовъ на право торговли и промысловъ. Не только земству не было предписано обязательныхъ оцѣночныхъ нормъ, но даже и обязательныхъ предметовъ обложенія, а было лишь предоставлено право взимать налоги съ извѣстныхъ объектовъ, что, однако, не являлось обязанностью земства: оно могло облагать хотя бы только одинъ какой-нибудь источникъ. На опасность такого простора указывалъ тогда еще баронъ Корфъ, главноуправляющій 2-мъ отдѣленіемъ Собственной Его Императорскаго Величества канцеляріи: «Множество частныхъ интересовъ останутся безъ защиты противъ одностороннихъ стремленій преобладающихъ въ немъ (земствѣ) партій». Онъ предлагалъ начертать земствамъ нормы для раскладки повинностей или даже поручить губернскимъ земскимъ собраніямъ, въ первой же ихъ сессіи, составить точныя, постоянныя правила оцѣнки имуществъ съ тѣмъ, чтобы эти правила имѣли, впредь до измѣненія ихъ такимъ же порядкомъ, силу закона для самихъ земскихъ учреждений.

Но эти предложенія были отвергнуты, и земствамъ предоставлена полная свобода. На основаніи ст. 11 врем. правилъ для земскихъ учреждений по дѣламъ о земскихъ повинностяхъ, «общимъ основаніемъ размѣра обложенія служить цѣнность и доходность облагаемыхъ имуществъ; установленіе же подробностей раскладки предоставляется усмотрѣнію земскихъ учреждений». Податная комиссія въ своемъ отзывѣ на проектъ врем. правилъ полагала нужнымъ предоставить въ финансовомъ отношеніи «полную свободу губернскому хозяйственному управленію, которое, состоя изъ представителей всѣхъ сословій и всѣхъ мѣстностей губерніи, всегда вѣриѣе и справедливѣе можетъ опредѣлить, сколько слѣдуетъ взыскать съ того или другого уѣзда на общія губернскаія 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 социальную сторону въ этой организаціи, т.-е. какова она въ дѣйствительности подъ вліяніемъ не только государственнаго, но и социальнаго фактора, т.-е. группировки общественныхъ силъ. Достаточно извѣстно, что въ нашихъ земствахъ представлены, главнымъ образомъ, интересы землевладѣльцевъ: составъ нашихъ земскихъ учреждений въ настоящее время характеризуется слѣдующими цифрами, относящимися къ

30 земскимъ губерніямъ (безъ губерній Вятской, Пермской, Олонецкой и Вологодской):

Дворянъ и чиновниковъ	57,1 ⁰ / ₀
Отъ 2-го изб. собранія (разночинцевъ)	13,3 ⁰ / ₀
Крестьянъ	29,6 ⁰ / ₀
	<hr/>
	100,0 ⁰ / ₀

Между тѣмъ, какъ говорить въ другомъ своемъ трудѣ тотъ же авторъ, «уравнительность земскихъ налоговъ поставлена въ весьма существенную зависимость отъ того обстоятельства, воплощаетъ ли въ себѣ земское представительство интересы всего населенія». У насъ допущено неравномѣрное представительство, а отсюда — возможность неуравнительности земскаго обложенія. Мы вполне присоединяемся къ слѣдующимъ словамъ того же проф. Ивановскаго: «Мы глубоко убѣждены, что послѣ закона самую первую и важную гарантію уравнительности земскихъ налоговъ является правильная организація земскихъ учреждений, представляющая въ себѣ все мѣстное населеніе; если этого нѣтъ, если въ мѣстныхъ представительныхъ органахъ законъ допускаетъ господство какого-нибудь одного сословія, какъ это имѣетъ мѣсто у насъ, то остальное населеніе ничѣмъ не гарантировано противъ неуравнительности земскихъ налоговъ» (100).

Даже отъ нашего административно-судебнаго учрежденія, Сената, не ускользнула эта зависимость распредѣленія 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, рассчитывая 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, состоящая преимущественно изъ представителей землевладѣнія, пользуясь данною закономъ свободой, обнаружили склонность къ установленію сборовъ съ торговли и промышленности въ высшемъ размѣрѣ сравнительно съ другими предметами обложенія — одинъ уѣздъ хотѣлъ, 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 госпиталямъ и т. д. Крупныя недомыслия по земскимъ сборамъ, числящіяся нерѣдко за землевладѣльцами, объясняются

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 ¹⁾ 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 volens* 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 ²⁾. Иллюстрируемъ сказанное: изъ общей суммы земскихъ окладныхъ сборовъ въ 1900 году въ 54¹/₄ милл. руб. отъ земли получено 42³/₄ милл. руб., и этой суммой покрыто 43% всѣхъ земскихъ расходовъ этого года — 96¹/₄ 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 Петербург-

составомъ земскихъ собраній: состоя изъ землевладѣльцевъ, они не могутъ принимать серьезныхъ мѣръ по взисканію 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 Владимирской 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.»).

¹⁾ Не подлежатъ земскому обложенію земли дворцовыя, кабинетскія, церковныя; земли и угодья, земли желѣзныхъ дорогъ и т. д. (ср. ст. ст. 47—55 Устава о земскихъ повинностяхъ (Св. Зак., т. IV).

²⁾ Представители торговли и промышленности утверждаютъ обратное.

По свѣдѣніямъ, приведеннымъ въ изслѣдованіи Московскаго биржевого комитета «Земское обложеніе земель и торгово-промышленныхъ заведеній» (М., 1911) и относящимся къ 1906 г., торгово-промышленныя заведенія обложены земствами отѣльнымъ сборомъ, по меньшей мѣрѣ, въ 3 раза сильнѣе, чѣмъ земли и лѣса: по 34 губерніямъ первая платитъ 1,24% дѣйствительной цѣнности имущества, а вторая только 0,42%, при чемъ сумма, перечисляемая торгово-промышленными заведеніями, по расчетамъ этого изданія, составляетъ 8,8 милл. руб. (Ср. «В. Фин.», 1911 г., № 47, стр. 343).

Въ % по всему обложенію недвижимости обложеніе торгово-промышленныхъ заведеній составляло въ Богородскомъ уѣздѣ (Моск. губ.) 82,4%, въ Шуйскомъ уѣздѣ (Влад. губ.) 70,5%, въ Коломенскомъ уѣздѣ (Моск. губ.) 63,7%, въ Покровскомъ уѣздѣ (Влад. губ.) 58,7%, въ Московскомъ уѣздѣ 51,6% и т. д. представителями же 2-ого избирательнаго собранія, гдѣ осуществляется свои избирательныя права торговля и промышленность вмѣстѣ съ городской недвижимостью и недворянскимъ землевладѣніемъ, отведено въ земскихъ собраніяхъ слѣд. число мѣстъ соответственно: 4 изъ 16, 5 изъ 20, 6 изъ 31, 6 изъ 32, 8 изъ 35.

ской — 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 Ильинскомъ, 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 Олонецкой 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, замѣнимъ, 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 1864 г. предписывалось облагать по *цѣнности и доходности* — вотъ въ приемахъ-то опредѣленія этой «цѣнности и доходности» земства значительно и расходились между собой. Одни земства, исходя изъ оцѣнки земли для исчисленія выкупной суммы, расцѣпывали 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 оцѣпывали въ размѣрѣ, установленномъ закономъ для залога по казеннымъ подрядамъ и поставкамъ. Въмѣсто выкупныхъ оцѣнокъ нѣкоторыя земства руководились при оцѣнкѣ земли работами Министерства Государственныхъ Имуществъ по установленію размѣра оброчной 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 проверкѣ однихъ данныхъ другими (Рязанск. губ.). Иногда при этомъ производились очень сложныя работы.

Въ нѣкоторыхъ уѣздахъ оцѣнки устанавливались на основаніи личныхъ заявленій землевладѣльцевъ, которыя иногда проверялись полиціей и волостными правленіями (Саратовскій уѣздъ). Въ Уфимскомъ уѣздѣ была принята оцѣнка, основанная «почти исключительно на личномъ знакомствѣ членовъ оцѣпной комиссіи съ уѣздомъ». Въ 66 уѣздахъ въ 80-хъ годахъ было принято дѣленіе земель на мѣстности; основаніемъ для этого дѣленія служили, во-первыхъ, почвенныя усло-

вія, 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.

Изъ 189 уѣздовъ, относительно которыхъ удалось установить годъ послѣдней переоцѣнки, въ 44 уѣздахъ примѣняются оцѣнки, произведенныя въ текущее 10-лѣтіе, въ 25 уѣздахъ — оцѣнки 90-ыхъ годовъ, въ 59 уѣздахъ — 80-ыхъ годовъ, въ 24 уѣздахъ — оцѣнки 70-ыхъ годовъ и въ 37 — оцѣнки 60-ыхъ годовъ. Иными словами около $\frac{3}{4}$ уѣздовъ довольствуются оцѣнками, съ момента производства которыхъ прошло отъ 16 до 40 лѣтъ («В. Фин.», 1911, № 47, стр. 341).

Самые способы оцѣнки, по изслѣдованію Московскаго биржевого комитета 1906 г., столь же разнообразны, какъ и до закона 1893 г., при этомъ «какъ на югѣ при огульныхъ оцѣнкахъ, такъ и на сѣверѣ при дробныхъ — въ опредѣленіи величинъ доходности или цѣнности десятины царитъ полнѣйшій произволъ». Къ тому же земельная оцѣнка чрезвычайно преуменьшена: именно, по сравненію съ оцѣнками земельныхъ банковъ преуменьшаютъ оцѣнку въ 4 раза и болѣе 197 земствъ или болѣе половины, а въ 3 раза — болѣе $\frac{3}{4}$ всѣхъ земствъ, именно 270. Въ губерніяхъ Олонецкой, Вологодской, Вятской и Пермской, а также въ центр. земледѣльческихъ черноземныхъ уѣздахъ наблюдается сравнительно слабое преуменьшеніе цѣнности земель. Малороссія же и югъ, наоборотъ, отличаются ясно выраженной тенденціей къ крайнему преуменьшенію цѣнности земли.

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 вознагражденіе за утрату правъ на рабочую силу крестьянина. Другія земства облагаютъ всѣ земли въ одинаковомъ размѣрѣ, не дѣлая имъ вовсе оцѣнки ¹⁾. Нѣредко земствами устанавливаются несообразно 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 обложеніе земскимъ сборомъ десятины земли.	Среднее облож. зем. сб. дес. крестьян. надѣльной земли.	Среднее обл. зем. сб. земли казенной, удѣльной и частно-владѣльц.
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

¹⁾ Въ нѣкоторыхъ губ. примѣняются различныя способы исчисленія доходовъ даже относительно однородныхъ имуществъ: въ Пермской губ. оброчныя казенныя статьи облагаются по дѣйствительному доходу, а казенныя лѣса — по нормальной оцѣнкѣ; поэтому сборъ съ оброчн. статей составлялъ $\frac{1}{12}$ дохода, съ земель — $\frac{1}{8}$, а съ лѣсовъ — почти половину ($\frac{470}{1000}$) дохода.

Однако въ своемъ ростѣ земское поземельное обложеніе отстаеетъ отъ роста продажныхъ цѣнъ на землю, какъ это видно изъ слѣдующей таблицы:

Годы.	Среднее обложеніе десятины земли земск. сборами (коп.).	Продажная цѣна на землю (рубли).	$\frac{0}{100}$ отношеніе земскаго 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}

Комиссія Н. Х. Бунге выработала правила оцѣнки недвижимыхъ имуществъ для обложенія земскими сборами, которые 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 торговаго или промысла, ни торговыхъ и промышленныхъ оборотовъ. Слѣдовательно подходность обложенія 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 торговля 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 обложения путем надбавок к казенной цене документов — нерациональна, и среди многочисленных данных, собранных упомянутой комиссией, имеется большое количество примеров чудовищной, можно сказать, неравномерности обложения. Так, в Московском уезде есть мелкие предприятия с прибылью в 200 рублей (шерстопрядильные и ткацкие), которые облагаются, по данным этой комиссии, в размере 71,3%... В Звенигородском уезде из двух кирпичных заводов один с доходностью в 4.500 руб. облагался в пользу земства в размере 1,2% с дохода, а другой — с доходностью в 1.000 руб. — в размере 35%... И опыт Запада и опыт с нашей патентной системой государственного промышленного обложения показывают, что при ней мелкие предприятия облагаются чрезмерно высоко, а крупные — черезчур слабо, так как определение цен свидетельств покоится обычно на очень немногих внешних признаках, путем которых трудно уловить действительную доходность предприятий. Результатом такого порядка вещей явилось то, что торговля и промышленность несут слишком незначительную долю в земском бюджете.

В 1912 г. доходы земств 34 губ. составили уже 220,1 милл. руб. («В. Фин.», 1913 г., № 3).

За пятилетие (1895—1900) земские бюджеты возросли на 22 милл. руб., т.-е. ежегодно в среднем возрастали на 4,5 милл. руб. или почти на 7%, а в северных губерниях это возрастание достигает 9,5%. Наиболее крупные бюджеты мы находим в Пермской губернии (4,5 милл. руб.), в Вятской и Курской — 4 милл. рублей. Наименьшим бюджетом обладает Олонецкая губерния, где он превышает лишь 1 милл., но по тяжести его — свыше 3 руб. на жителя — Олонецкая губерния выступает первой.

Важнейшим источником для земских бюджетов служит обложение недвижимых имуществ, которое в 1903 году дало земствам 70,9% земских доходов. В общем сборы с земель и теперь еще покрывают больше половины всего земского бюджета (51,6%), в некоторых же губерниях они дают 89% (Олонецкая губ.), 89,6% (Пензенская), 92,6% (Вологодская), а в промышленных и столичных роль их опускается до 32,5% (Петербургская) и до 20% (Московская).

Второе место в доходах от обложения недвижимости занимают сборы с помещений фабрично-заводских и торгово-промышленных заведений, в 1903 г. — 11.261 тыс. руб., т.-е. 11,3% всего земского бюджета. В Московской же губернии эта категория доходов дала 32,2% всех доходов губернии, во Владимирской — 41,1%.

Сборы с городских недвижимых имуществ дают 6 милл. 730 тыс. рублей, т.-е. 6,8% всего земского бюджета, но этот источник играет довольно видную роль только в некоторых губерниях с развитой городской жизнью, например, в Петербургской губернии эти сборы покрывают 23,2% всех доходов, в Московской — 20,2.

В 1912 г. обложение недвижимости дало земствам 145,1 милл. руб. — 66,13%.

Сборы с документов на право торговли и промыслов в 1895 году дали 3.700 тыс. рублей, т.-е. 5,6% всех доходов, а в 1903 году — 4 милл. 360 тыс. руб., но бюджетная роль их уменьшилась до 4,4%. Наибольшее значение эти сборы играют в бюджете Московской губернии — 11,6% всех доходов, в Тульской — 8% и т. д. Уже этот факт относительного сокращения роли сборов с

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 литей очень сократило земскіе доходы съ вѣггородскихъ трактирныхъ заведеній (см. мой атласъ диаграммъ «Наше земство»¹⁾). Въ 1912 г. сборы съ документовъ на право торговли и промысловъ дали въ 34 губ. 4,4 милл. руб. — 2% («В. Фин.», № 3, 1913 г.).

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 призналъ Сенатъ, когда дѣло доходило до него, являются незаконными. Такъ, иногда земства принимаютъ во вниманіе, при учетѣ доходности предпріятія, количество добычи (у горныхъ заводовъ), количество поставовъ (у мельницъ) и затѣмъ капитализируютъ найденную такимъ путемъ доходность. Но, когда по поводу такого приѣма обложенія екатеринбургскимъ земствомъ золотыхъ присковъ дѣло 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 это²⁾, 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 сѣздовъ 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 сѣзда горнопромышленниковъ юга Россіи съ земствомъ. При этомъ совѣтъ сѣзда долженъ войти въ соглашеніе съ отдѣльными горнопромышленниками съ предложеніемъ имъ взять на себя обязательство не протестовать противъ попудной оцѣнки, и тогда онъ, получивъ отъ земства свѣдѣнія о всей суммѣ, долженствующей быть разложенной на 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

¹⁾ Земскіе доходы въ губ., гдѣ не введены земскія учрежденія, въ 1910 г. составляли 40,7 милл. руб. (см. «Ежег. Мин. Фин.» за 1912 — годъ).

²⁾ 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.»).

формы противозаконными), а, въ концѣ-концовъ, совѣтъ принимаетъ на себя даже круговую отвѣтственность въ дѣлахъ болѣе уравнилельной раскладки. Этотъ же съѣздъ ходатайствуетъ объ измѣненіи состава гласныхъ земскихъ собраній, въ смыслѣ увеличенія представителей отъ горной промышленности, и о введеніи въ оцѣлочныя комиссіи представителей различныхъ видовъ ея ¹⁾.

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 земскихъ нуждъ, именно—въ моментъ установленія ограничивающаго закона торговля и промышленность были еще очень юны и нуждались въ покровительствѣ, теперь же онѣ возмужали и окрѣпли и, пользуясь множествомъ выгодъ, доставляемыхъ имъ земскою дѣятельностью, по справедливости должны участвовать и въ покрытіи земскаго бюджета, особенно теперь, когда образуются особые дорожные капиталы и, слѣдовательно, промышленность и торговля получаютъ большой плюсъ. Затѣмъ, тогда не было еще государственнаго поземельнаго обложенія, но уже было торгово-промышленное, и этотъ фактъ эксплуатировался въ пользу ограниченія земствъ въ сферѣ обложенія торговли и промышленности. Теперь же государственное поземельное обложеніе давно существуетъ.

Недостатки земскаго обложенія промышленности и торговли обратили на себя вниманіе и правительства, и вопросъ о преобразованіи мѣстныхъ сборовъ съ торговли и промышленности нѣсколько разъ подвергался обсужденію, хотя до сихъ поръ безъ 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,

¹⁾ 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 горнопромышленныхъ предпріятій идутъ, главнымъ образомъ, на уменьшеніе платежей землевладѣльцевъ и на заботы земствъ въ отношеніи негорно-промышленнаго населенія. Самая оцѣнка горнопромышленныхъ предпріятій производится по дѣйствительной стоимости всѣхъ зданий и сооружений, оцѣнка же земель—по какой-то фиктивной цѣнѣ отъ 9 до 15 руб. за десятину, чрезъ что происходитъ нечувственное переложеніе земскихъ повинностей съ землевладѣльцевъ-помѣщиковъ на горнопромышленныя предпріятія» («Горнозаводскій Листокъ», № 22, 1903 г.).

главнымъ образомъ, покоящаяся на томъ, что раскладочными присутствиями самая прибыльность предприятия 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 обложения 1898 года устраняетъ это возраженіе. Теперь новой реформой роль вышнихъ признаковъ сужена, относительная доходность замѣнена нормальной или даже чистой прибылью въ случаѣ представленія книгъ, что не только допускается, но даже поощряется. А разъ мы перейдемъ къ обложению чистаго дохода, тогда можно будетъ ввести одинаковый процентъ въ пользу земствъ со всѣхъ источниковъ.

Въ третій разъ вопросъ объ обложении торгово-промышленныхъ прибылей въ пользу городовъ былъ возбужденъ Министерствомъ Внутреннихъ Дѣлъ при разработкѣ городского положенія 1892 года, но проектированное этимъ Министерствомъ предположеніе также не получило законодательнаго утвержденія. Наконецъ въ четвертый разъ вопросъ объ обложении 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 обложения торговли и промышленности такъ и остался до сихъ поръ нерѣшеннымъ. Только законъ о земскомъ кадастрѣ прошелъ въ 1893 году (его мы изложимъ ниже) ¹⁾.

1) Въ 1906 году поступило въ казну промысловаго налога 82,4 милл. руб., въ томъ числѣ отъ основнаго промысловаго налога — 33,3 милл. руб., отъ дополнительнаго налога съ предприятий, обязанныхъ публичной отчетностью, — 21,5 милл. руб. и съ предприятий, не обязанныхъ публичной отчетностью, — 26 милл. руб. На 1906 годъ эти цифры по смѣтѣ: 52 милл. руб., 52 милл. руб. и 38 милл. руб., при общей суммѣ въ 145,8 милл. руб.

Земства давно уже ходатайствуютъ передъ правительствомъ объ установленіи ихъ участія въ дополнительныхъ сборахъ, но правительство въ этомъ всегда отказывало. При этихъ условіяхъ обложение торговли и промышленности для нашихъ земствъ давало всего 15 — 16%. Конечно, это ненормально.

По одному изъ проектовъ основнаго государственнаго налога вообще предполагается уничтожить и оставить его только для мелкихъ предприятий, и для обложения земскимъ сборомъ этихъ мелкихъ предприятий устанавливаются процентныя надбавки въ размѣрѣ 15% цѣны этихъ свидѣтельствъ для земствъ и 10% — для городовъ. Со всѣхъ же другихъ, болѣе крупныхъ, неотчетныхъ предприятий земскій сборъ устанавливается въ размѣрѣ не выше 25% уплачиваемаго ими раскладочнаго и окладнаго сборовъ (окладной сборъ вводится вмѣсто основнаго), а обложение городовъ нормируется 15%. Слѣдовательно, свободы въ обложении нашимъ самоуправленіямъ не предоставляется, остается та же старая система, — система, напоминающая французскую.

Предприятия же, подлежащія публичной отчетности, должны уплачивать въ пользу земствъ и городовъ надбавку въ 40% съ налоговъ, уплачиваемыхъ ими въ казну, съ капитала и съ процентнаго сбора съ прибыли. Но эти 40% должны идти въ общій по имперіи фондъ, и прежде всего изъ него долженъ покрываться недоборъ для самоуправленій для отдѣльныхъ мѣстностей, гдѣ только онъ будетъ имѣть мѣсто, сравнительно съ нынѣшнимъ поступленіемъ, а затѣмъ вся остальная сумма распределяется 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, подлежащихъ поступити въ пользу земствъ или городовъ, распределяется пропорціонально поступленію по губерніямъ и областямъ суммъ земскихъ и городскихъ сборовъ съ недвижимыхъ имуществъ, тѣмъ, по видимому, хотѣя заинтересовать въ болѣе правильной оцѣнкѣ самоуправленіями недвижимыхъ имуществъ: если они будутъ преуменьшать оцѣнку своихъ недвижимыхъ имуществъ, то тѣмъ самымъ доля, причитающаяся на нихъ изъ этого фонда, уменьшится, а тѣмъ выше оцѣнятъ свои недвижимыя имущества, тѣмъ эта доля больше поднимется.

Другая же половина этого фонда распределяется пропорціонально тѣмъ поступленіямъ отъ обложений неотчетныхъ предприятий, которыя будутъ имѣть тѣ или другія земства или города.

Но, расширяя нѣсколько права по обложению торговли и промышленности съ этой стороны, проектъ предполагаетъ, чтобы самоуправленія отъ дѣлали только одна торгово-

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 56% доходности¹⁾ (Олопецкая 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 промышленнаго обложенія устранила много возраженій противъ преобразованія земскаго обложенія въ указанномъ направленіи.

Теперь мы перейдемъ къ другому источнику земскихъ финансовъ. По ст. 5 временныхъ правилъ земства могутъ назначать сборы со всякаго рода *зданій и сооружений*, и къ 1900 г. $\frac{1}{3}$ уѣздныхъ земствъ (121) и 13 губернскихъ ввели у себя этотъ сборъ, который въ этомъ году составлялъ 1,6% общей суммы земскихъ сборовъ. Но только въ нѣкоторыхъ уѣздахъ этотъ сборъ имѣетъ крупное бюджетное значеніе — въ Петербургскомъ уѣздѣ онъ доходитъ до 18,7%, въ Московскомъ до 17,9% всей суммы земскихъ окладныхъ сборовъ: значительныя суммы въ этихъ уѣздахъ получаютъ отъ обложенія дачъ. Сборъ этотъ взимается не во всѣхъ уѣздахъ и не со всѣхъ строеній: въ нѣкоторыхъ уѣздахъ облагаются строенія всѣхъ сословій, въ другихъ для крестьянъ сдѣлано изъятіе. Иногда облагаются *все* строенія,

промышленныя зданія, и онъ запрещаетъ имъ вводить въ оцѣнку машины, аппараты и другія приспособленія для промысла или торгова, 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 имущества; 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 человека — 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 неблагоприятныхъ въ Европѣ. Съ этой стороны результаты реформы промышленнаго обложенія для нашихъ самоуправленій очень скромны.

Конечно, съ этимъ можно было еще примириться (въ дальнѣйшемъ процентныя надбавки въ пользу земствъ и городовъ могли бы быть увеличены), но при условіи, если бы предполагалось предоставить нашимъ самоуправлениямъ, 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 поступленияхъ отъ наследственнаго обложенія, а также правительственными субсидіями отъ дополнительнаго обложенія спиртныхъ напитковъ, что, въ общей сложности, даетъ англійскому самоуправленію весьма крупную цифру. Такъ, въ 1903 — 1904 гг., при бюджетѣ англійскихъ самоуправленій въ 158 милл. фунтовъ стерлинговъ, правительственныя субсидіи превысили 19 милл. фунтовъ стерлинговъ.

¹⁾ Повторяемъ, надо имѣть въ виду приближенныя поземельныя земскія оцѣнки.

иногда — только приносящая 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 вѣзается 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 известное 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 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, особая покровительственная мѣра въ этомъ отношеніи безцѣльна, 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 государственнаго обложенія, размѣръ же земскаго сбора долженъ былъ опредѣляться законодательнымъ порядкомъ на 9 лѣтъ.

Далѣе земства имѣютъ право облагать также *городскія недвижimyя имущества*. Послѣднія облагаются тройнымъ 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.

Обложение городскихъ недвижимыхъ имуществъ въ общемъ много ниже обложения земли. Это является результатомъ, главнымъ образомъ, того, что многіе уѣзды исчисляють 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 оцѣнкой¹⁾. 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 развертки въ городахъ налоговъ — городского, земскаго и государственнаго. Только въ 1872 году Министерство Финансовъ издало инструкцію, въ которой указало городскимъ думаемъ, чтобы при опредѣленіи цѣнности городскихъ имуществъ для развертки государственнаго налога городскія управы или раскладочныя комиссіи руководствовались мѣстными наемными и продажными цѣнами, страховою оцѣнкою 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 приурочены къ одной оцѣнкѣ, производимой городскимъ управленіемъ. Но надо замѣтить, что городскія оцѣнки были крайне неудовлетворительны: въ большей части нашихъ городовъ непримѣнимо исчисленіе доходности домовладѣнія по квартирнымъ цѣнамъ, такъ какъ въ уѣздныхъ городахъ мало развита сдача помѣщеній 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 губернскаму, и четвертая по государственному налогу.

По приемамъ 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 коэффициентъ отношенія между этими оцѣнками, на который и помножаются затѣмъ городскія оцѣнки; *второй типъ* — производится подробная опись всѣхъ имуществъ и оцѣнка нѣсколькихъ типическихъ; на основаніи этой оцѣнки устанавливается нормальная оцѣнка квадратной или кубической единицы помѣщенія, строенія, отдѣльной комнаты.

Въ городахъ, гдѣ не введено «Городовое Положеніе», обязательно было примѣненіе изданной Министерствомъ Внутреннихъ Дѣлъ въ 1850 году 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

¹⁾ Чѣмъ ниже эта оцѣнка, тѣмъ меньшая сумма будетъ возложена на городъ при разверткѣ суммы налога съ городскихъ недвижимыхъ имуществъ.

комиссіи документы и контракты по найму квартиръ. Если домовладѣлецъ не выполняетъ этого, комиссія сама собираетъ свѣдѣнія отъ сосѣдей и жильцовъ, но тогда домовладѣлецъ лишается права возражать противъ сдѣланной оцѣнки. Однако для остальныхъ городовъ Россіи не существовало этого обязательства. Точно такъ же не примѣнялась косвенная декларация: даже старшіе нотаріусы, кредитныя и страховыя общества не обязаны были сообщать этихъ свѣдѣній оцѣночнымъ учрежденіямъ.

Существенный недостатокъ обложенія городскихъ недвижимыхъ имуществъ въ пользу земства и казны состоялъ въ томъ, что *оцѣнки отдельныхъ городовъ* не были объединены ни между собой, ни съ оцѣнкою земель, такъ какъ производились на различныхъ основаніяхъ; при этомъ почти нигдѣ не приводилась въ извѣстность дѣйствительная цѣнность городскихъ имуществъ, а лишь относительная расцѣпка, достаточная для 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 обязанности сѣзда мировыхъ судей» (ст. 27 времен. правилъ о земскихъ повинностяхъ).

Нѣкоторыя земства ходатайствовали также объ установленіи особаго процента въ ихъ пользу съ имуществъ, переходящихъ по наследству — Херсонское земство, напримѣръ, ходатайствовало въ 1883 году о дополнительномъ сборѣ въ 25% къ суммѣ пошлинъ съ наследственныхъ 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 впоследствии отказывались уплачивать дополнительный сборъ, и земству оставалось тогда или бросить начатую постройку или дестранивать 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 впоследствии могутъ отказаться отъ уплаты налога. Такіе сборы много содѣйствовали бы развитію земскаго хозяйства и послужили бы къ большому 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, несомнѣнно, 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 улучшения неудобопроѣздныхъ мѣсть 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 участіи... 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 сравни-

тельно незначительно, например, въ черноземныхъ уѣздахъ Рязанской и Тамбовской губерній земскій сборъ съ земли не превышалъ 7% доходности, а въ нечерноземныхъ онъ составлялъ отъ 11,2⁰/₀ до 19,4⁰/₀— и что сами губернскія земства далеко не всегда могутъ прийти на помощь уѣзднымъ и тѣмъ облегчать тяжесть уѣзднаго обложенія, раздавались голоса за необходимость установить законодательнымъ порядкомъ извѣстный предѣлъ обложенія. Разъ этотъ предѣлъ будетъ достигнутъ, то дальнѣйшіе расходы даннаго уѣзднаго земства должны быть отнесены на счетъ губернской смѣты, при условіи: 1) что всѣ расходы даннаго земства не могутъ быть сокращены; 2) что предполагаемое увеличеніе неотложно и необходимо. На случай отказа губернскаго земства принять на свой счетъ необходимые уѣздные расходы, уѣздному земству должно быть дано право обжалованія постановленія губернскаго земства въ особое губернское присутствіе, а затѣмъ въ Министерство Внутреннихъ Дѣлъ. Въ тѣхъ губерніяхъ, гдѣ по всѣмъ уѣздамъ земскій сборъ взимается въ высшемъ размѣрѣ, земству выдается для производства неотложныхъ мѣстныхъ расходовъ пособіе изъ общаго земскаго капитала, образуемаго посредствомъ дополнительнаго сбора со всѣхъ предметовъ земскаго обложенія въ тѣхъ губерніяхъ, гдѣ введено Положеніе о земскихъ учрежденіяхъ.

На это нужно замѣтить, что успѣхъ земскихъ ходатайствъ о выдачѣ пособій изъ общеземскаго фонда сталъ бы во многомъ зависѣть отъ настойчивости и изворотливости представителей земства, отъ личныхъ знакомствъ въ губернскихъ и столичныхъ сферахъ. Затѣмъ невозможно установить такіе видимые признаки, на основаніи которыхъ можно съ полной увѣренностью отвѣтить на вопросъ: 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 30,4⁰/₀ 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 расходование 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%. Въ 1912 г. положеніе вещей было таково: расходы по 40 губерніямъ: на медицинскую часть — 64,8 милл. руб., 25,9%, на народное образованіе — 73,5 милл. руб., 29,4%, на дорожную повинность — 19,4 милл. руб., 7,8%, на земское управленіе — 17,7 милл. руб., 7,1%, на экономическое благосостояніе — 15,9 милл. руб., 6,3%, на общественное призрѣніе — 4,3 милл. руб., 1,7% («В. Фин.», 1913 г., № 5). 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, а въ 1912 г. переросли уже и расходы на медицинскую часть; то же самое съ медицинскимъ дѣломъ, ростъ расходовъ на которое равняется въ среднемъ 7,5% въ годъ и онять-таки превышаетъ средній ростъ земскаго бюджета. Энергично растутъ и расходы на экономическое благосостояніе, но земство не располагаетъ достаточными средствами для того, чтобы развѣивать 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. въ 1903 г., 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 кореннаго пересмотра устава о земскихъ повинностяхъ. Земства въ общемъ, несмотря на трудность веденія почти безъ всякихъ указаній столь сложнаго дѣла, достигли результатовъ, превосходящихъ законныя ожиданія, какъ на это и было указано Госуд. Совѣтомъ въ 1893 г. при обсужденіи оцѣночныхъ правилъ. Конечно, нельзя не отмѣтить и нѣкоторыхъ недостатковъ: извѣстной неуравнительности обложенія, неправильныхъ оцѣнокъ, чрезмѣрнаго обремененія нѣкоторыхъ источниковъ, болѣе высокой оцѣнки крестьянской земли въ то время, какъ на крестьянахъ же лежатъ и натуральныя повинности.

Но съ теченіемъ времени обстоятельства измѣнились, и законодательство во многомъ отстало отъ жизни. При Бунге, какъ мы указывали, была образована коммиссія по земскому обложенію. Она представила проектъ реформъ мѣстнаго обложенія, но изъ всего проекта получили утвержденіе только правила оцѣнки недвижимыхъ имуществъ для обложенія земскими сборами. Весь проектъ былъ отвергнутъ, какъ указывалось Государственнымъ Совѣтомъ, по тѣмъ соображеніямъ, что необходимо имѣть болѣе точныя данныя для пересмотра земскаго обложенія: нынѣшнія оцѣнки часто имѣютъ въ виду только отношенія оцѣниваемыхъ имуществъ, поэтому на основаніи существующаго матеріала нельзя дѣлать выводовъ о средствахъ, какими располагаютъ земства. Введеніемъ правильной оцѣнки правительство надѣялось до-

быть болѣе точныи и досговѣрныи 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 подоходоваго 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, государственныхъ 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 — податнаго 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 cadaго землевладѣнія опредѣляется затѣмъ помноженіемъ количества десятинъ даннаго разряда на среднюю доходность (ст. 15). Если, на примѣръ, 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 cadaго 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 основа-

ни провѣреннаго заявленія владѣльца о среднемъ размѣрѣ получаемаго имъ чистаго дохода; очевидно, мы имѣемъ здѣсь дѣло съ установленіемъ доходности посредствомъ деклараціи собственника.

Оцѣнка по правиламъ 1893 года допускаетъ нѣкоторую *индивидуализацію*: сумма доходности землевладѣнія, исчисленная вышеупомянутымъ способомъ согласно ст. 15, можетъ быть понижена оцѣночною комиссіею на основаніи такихъ данныхъ, которыя не могли быть приняты во вниманіе при оцѣнкѣ по ст. 15, на которыя понижаютъ доходность имущества, напримѣръ, неудобное для хозяйства расположеніе дачи, чрезполосность 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 простаго помѣщенія (ст. 21). Доходность городскихъ имуществъ, не сдаваемыхъ 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, хозяйственные удобства и выгодность мѣстонахожденія имущества, а также цѣнность земли подъ дворовымъ участкомъ (ст. 22). Вычеты на расходы и недоборъ вслѣдствіе простаго, а равно отношеніе доходности къ цѣнности имуществъ, при невозможности учесть дѣйствительный доходъ, устанавливаются 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 (ст. 6 и 3). Свои *предположенія* управа представляетъ на разсмотрѣніе *уѣздной оцѣночной комиссіи*. Последняя, на основаніи предположеній земской управы, устанавливаетъ *общія основанія оцѣнки* недвижимыхъ имуществъ (ст. 1 и 5), и затѣмъ эти общія основанія сообщаются на заключеніе *уѣзднаго земскаго собранія*. Предположенія уѣздной оцѣночной комиссіи относительно основаній оцѣнки земель и лѣсовъ публикуются въ мѣстныхъ губернскихъ вѣдомостяхъ и рассылаются 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 рассматриваетъ замѣчанія уѣзднаго земскаго собранія и отдѣльныхъ землевладѣльцевъ, можетъ измѣнить основанія оцѣнки, принимая въ соображеніе упомянутыя замѣчанія, но можетъ и не измѣнять, и передаетъ ихъ вмѣстѣ съ заключеніемъ уѣзднаго земскаго собранія губернской оцѣночной комиссіи. Последняя обязана согласовать оцѣночныя данныя, представленныя уѣздными оцѣночными комиссіями, для того, чтобы они были сравнимы (ст. 27).

Исполнивъ свое дѣло согласованія основаній оцѣнокъ, губернская оцѣночная комиссія передаетъ ихъ на заключеніе *губернскаго земскаго собранія*. Одобренныя губернскимъ земскимъ собраніемъ основанія оцѣнки утверждаются губернаторомъ. Такимъ образомъ главная роль въ *установленіи оцѣночныхъ нормъ* по закону 1893 года принадлежала уѣздной оцѣночной комиссіи, которая лучше губернской знаетъ условія мѣстности. На 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). Функции 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 недоувѣріе, 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, собраніе свѣдѣній о составѣ оцѣниваемыхъ имуществъ, объ арендныхъ платахъ, цѣнахъ на работы и произведенія земли и, какъ мы уже сказали, *самая оцѣнка каждаго отдѣльнаго имущества*.

Порядокъ оцѣнки каждаго имущества, по закону 1893 года, 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 деклараціи документами. Земская управа можетъ даже требовать фактуры, чтобы удостовѣриться, сколько, напримеръ, заплачено за ту или иную машину. Если же владѣлецъ не доставилъ документовъ, то можно игнорировать его возраженія противъ произведенныхъ оцѣнокъ (ст. 30) — это напоминаетъ западно-европейскій порядокъ, гдѣ недоставленіе документовъ также лишаетъ плательщиковъ права обжалованія. Деклараціи отдѣльныхъ плательщиковъ провѣряются по окладнымъ книгамъ земскихъ и городскихъ общественныхъ учреждений, межевымъ планамъ, свѣдѣніямъ о продажныхъ и наемныхъ цѣнахъ на недвижимыя имущества, страховымъ и залоговымъ оцѣнкамъ и т. д. Страховыя общества и кредитныя учрежденія, выдающія ссуды подъ залогъ недвижимыхъ имуществъ, обязаны доставлять, по требованію уѣздной земской управы, имѣющіяся у нихъ свѣдѣнія объ имуществѣхъ (ст. 32). Данныя этихъ учреждений, особенно кредитныхъ, могутъ оказать особую услугу земству при оцѣнкѣ, такъ какъ кредитныя учрежденія сами заинтересованы въ производствѣ правильной оцѣнки.

Печисливъ 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 работать 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 остальные, установленныя правилами 18 января 1899 года. Такъ, на губернскую оцѣночную комиссію возлагается теперь дѣленіе уѣздовъ на однородныя въ хозяйственномъ отношеніи мѣстности, послѣднихъ — на уголья 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). Соответственно 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 болышій 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 болышую пестроту въ оцѣнку, равномерность оцѣнокъ была проведена только въ предѣлахъ одного и того же уѣзда. Новымъ закономъ устранена пестрота въ оцѣнкѣ по отдѣльнымъ уѣздамъ: онъ установилъ равномерность оцѣнки для 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 общегосударственное 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 послѣдней. 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 гт. 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 гт. — 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 недвижныхъ 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 помѣщій торгово-промышленныхъ предпріятій — съ другой, замѣчается обыкновенно еще болышая 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 способны 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 устраняемыми 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 состоящая въ составѣ оцѣночныхъ отдѣленій, не допускались губернаторомъ для собиранія статистическихъ данныхъ на мѣстахъ, или же согласіе на ихъ отъѣздъ получалось слишкомъ поздно. По закону ненолученіе 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 осложнялись 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 вѣдѣнія земствъ, между прочимъ, и по мотивамъ политическаго характера, такъ какъ «главный контингентъ лицъ, приглашаемыхъ земствомъ къ оцѣночнымъ изслѣдованіямъ, составляется изъ элементовъ въ политическомъ отношеніи весьма сомнительной благонадежности» (см. вышеуказан. записку деп. окладн. сборовъ «О мѣрахъ къ скорѣйшему завершенію работъ по оцѣнкѣ недвижимыхъ имуществъ»). И въ этомъ же году производство земельных оцѣнокъ по Высочайшему повелѣнію было прекращено въ 12 губерніяхъ, а затѣмъ административнымъ порядкомъ еще въ 6 губерніяхъ ¹⁾.

1) Къ 1 июля 1908 г. по собиранію оцѣночныхъ матеріаловъ было выполнено приблизительно $\frac{2}{3}$ всей работы, по разработкѣ оцѣночныхъ матеріаловъ — около $\frac{1}{2}$ и по выработкѣ оцѣночныхъ нормъ немногимъ болѣе $\frac{2}{3}$ 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. подробности «Докладъ бюджетной комиссіи 3-й Гос. Думы 2-й сессіи по смѣтѣ расход. деп. окл. сб. на 1909 г.»).

Въ теченіе 15 лѣтъ, протекшихъ со времени изданія правилъ 8 іюня 1893 г., оцѣночная работа земствъ, даже въ самой первой стадіи ея производства, завершена лишь въ коли-

12 июня 1900 г. опубликованъ законъ «Объ установленіи предѣльности земскаго обложенія въ губерніяхъ, въ конхъ 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% въ годъ, но въ этотъ счетъ не идетъ повышение земскихъ сборовъ вслѣдствіе увеличенія числа или размѣровъ недвижимыхъ имуществъ, подлежащихъ земскому обложенію. Въ случаѣ перенесенія какого-либо расхода изъ уѣздной смѣты въ губернскую или обратно, увеличеніе сборовъ съ недвижимыхъ имуществъ въ установленномъ размѣрѣ допускается: по смѣтѣ, изъ которой расходъ исключенъ, — сверхъ разности между окладомъ предыдущаго года и исключеннымъ изъ смѣты расходомъ, а по смѣтѣ, въ которую расходъ перенесенъ, — сверхъ суммы упомянутаго оклада и перенесеннаго въ смѣту расхода.

Если повышение земскихъ сборовъ съ недвижимыхъ имуществъ будетъ ниже установленной нормы въ теченіе одного или нѣсколькихъ лѣтъ, то въ послѣдующіе затѣмъ годы земскія собранія, губернская и уѣздная, по принадлежности, могутъ увеличить сборы сверхъ годовой 3% нормы, съ тѣмъ, однако, условіемъ, чтобы: а) общій размѣръ повышения 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 Министерству Внутреннихъ Дѣлъ и Финансовъ со своими замѣчаніями и съ заключеніемъ присутствія. Земскія смѣты, не остановленныя министромъ внутр. дѣлъ въ теченіе трехъ мѣсяцевъ со дня ихъ полученія губернаторомъ, считаются утвержденными.

Если министры внутреннихъ дѣлъ и финансовъ признаютъ предположенное земскими собраніями, губернскими или уѣздными, повышение сборовъ съ недвижимыхъ имуществъ за предѣлы, разрѣшаемые настоящими правилами, обременительнымъ для населенія или невызывающимся необходимою, то указываютъ собраніямъ тѣ статьи рас-

чествъ около $\frac{2}{3}$ всей работы. Собранный матеріалъ подвергся разработкѣ лишь въ 193 уѣздахъ (по землямъ) или 53,8% общаго ихъ числа. Выработка оцѣночныхъ нормъ пройдена въ 172 уѣздахъ (47,9%), при чемъ таковыя одобрены губернскими земскими собраніями лишь въ 44 уѣздахъ (12,3%), а наложеніе оцѣнокъ на отдѣльныя имущества удалось осуществить лишь въ 27 уѣздахъ, или около 7,5% общаго ихъ числа. Работа же по наложенію оцѣнокъ на торгово-промышленныя заведенія и на городскую недвижимость выразилась лишь въ количествѣ 2,2% по первому роду и 3,2% по второму роду имуществъ («Докладъ по смѣтѣ расходовъ департамента окладныхъ сборовъ на 1910 г.», стр. 3).

хода, которыя подлежат 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 неспособности 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 вспоможенія 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 скудные 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 мебелированію, отопленію и освѣщенію этихъ помѣщеній. Перечисленные въ пп. а—г расходы вѣрно относить на счетъ государственнаго казначейства.

Эти расходы, какъ не имѣющіе никакого отношенія къ мѣстнымъ нуждамъ, давно бы пора сложить съ земства: они и тяготѣли на земскихъ бюджетахъ опять—таки въ силу особенности нашего государственнаго финансоваго строя—его *неэластичности*. При всякомъ появленіи новой потребности, за отсутствіемъ свободныхъ средствъ у государственнаго казначейства и благодаря малой растяжимости существующей налоговой системы, приходилось удовлетвореніе многихъ потребностей чисто государственнаго характера возлагать на земскія и городскія средства. Такимъ путемъ и образовался у насъ на земскомъ и городскомъ бюджетѣ наростъ, который теперь постепенно срѣзывается по мѣрѣ роста средствъ государственнаго казначейства. Кромѣ вышеупомянутаго оправданія, принятіе нѣкоторыхъ расходовъ на мѣстныя средства не имѣло никакого основанія.

Но во всякомъ случаѣ освобожденіе земства отъ этихъ расходовъ слишкомъ незначительно и далеко не вознаграждаетъ за то сокращеніе ресурсовъ, которое явится въ результатѣ примѣненія закона 12 іюня. Всѣ эти многочисленныя рубрики закона даютъ свободныхъ средствъ въ руки земствъ не болѣе 1½ — 2 мил. 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 учреждений: эта самостоятельность въ сильной степени стянута, земская дѣятельность поставлена въ очень узкія рамки.

Такая мѣра едва ли оправдывается тѣми мотивами, которые выставлены сторонниками закона 12 іюня 1900 г., — тяжестью земскаго обложенія, недоимками по земскимъ сборамъ и нѣкоторыми другими. Если мы обратимся къ Западной Европѣ, то увидимъ, что по размѣру мѣстнаго обложенія Россія занимаетъ одно изъ послѣднихъ мѣстъ (*Яснопольскій*. «О географическомъ распредѣленіи государств. расходовъ Россіи»). Недоимки по земскимъ сборамъ также не могутъ служить доказательствомъ обременительности земскаго обложенія, такъ какъ полиція до сихъ поръ преимущественно обращала вниманіе на взысканіе казенныхъ сборовъ, успѣшностью взиманія которыхъ нерѣдко опредѣлялось повышеніе чиновъ полиціи по служебной лѣстницѣ. Кромѣ того, недоимки накапливаются часто на помѣщикахъ. Къ этому нужно еще присоединить, что торговля и промышленность очень слабо обложены въ пользу земствъ, и скорѣе нужно было уравнивать обложеніе земли и торговли и промышленности, а не задерживать ростъ земскаго бюджета.

Законъ о предѣльности земскаго обложенія оказалъ у насъ вліяніе на первое время, а именно — въ 1901 году сборы съ недвижимыхъ имуществъ 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.

По Положенію о преобразованіи учреждений, вѣдающихъ дѣла земскаго хозяйства въ 9 западныхъ губерніяхъ, здѣсь введена также нормировка обложенія движимыхъ имуществъ, именно: по § 69 временно, впредь до опредѣленія законодательнымъ порядкомъ доли цѣнности или доходности облагаемыхъ земскими сборами имуществъ, составляющія высшій предѣлъ допускаемаго обложенія оныхъ земскія смѣты, за исключеніемъ первой смѣты по каждой губ., подлежащей законодательному утвержденію, составляются на слѣдующихъ основаніяхъ: земскіе сборы при составленіи смѣты не могутъ повышаться болѣе, нежели на 3% въ годъ, но это ограниченіе не распространяется на тѣ случаи, когда увеличеніе сборовъ выше нормы обуславливается увеличеніемъ числа или размѣровъ подлежащихъ земскому сбору недвижимыхъ имуществъ; если повышеніе земскихъ сборовъ съ недвижимыхъ имуществъ будетъ ниже установленной нормы въ теченіе одного или нѣсколькихъ лѣтъ, то въ послѣдующіе затѣмъ годы сборы могутъ быть увеличены сверхъ годовой 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.

¹⁾ Они встрѣтили 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).

Оцѣнка недвижимыхъ имуществъ для обложенія ихъ земскими сборами возлагается на податныхъ инспекторовъ и уѣздную оцѣночную комиссію подъ руководствомъ казенной палаты. Недвижимыя имущества оцѣиваются 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).

Натуральные 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 учреждений, 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 комиссія 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.

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.

Отсюда и явилась ст. 7 временных правил: «Земскія учреждения обязаны принимать въ соображеніе при раскладкѣ окладныхъ сборовъ размѣръ повинностей, натурою исполняемыхъ». Но, какъ правило, натуральная повинности, вопреки этой статьѣ, оставляются земствомъ на *однихъ* сельскихъ обществахъ, безъ соответственнаго повышенія денежныхъ сборовъ съ другихъ плательщиковъ ¹⁾. Обыкновенно земства облагаютъ крестьянъ выше, чѣмъ остальныхъ плательщиковъ, но иногда бываетъ наоборотъ — частные привилегированные плательщики облагаются выше; это значитъ, что земства принимаютъ во вниманіе натуральная повинности крестьянъ.

Земства могутъ переводить натуральная повинности на денежный сборъ, но обратный переводъ можетъ быть допущенъ только законодательнымъ порядкомъ, т. е. черезъ Государственный Совѣтъ. Въ большинствѣ уѣздовъ натуральная 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 натурою», 1894).

Главныя натуральная 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, 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 губерніи протяженіе шоссейныхъ дорогъ на 1 кв. версту площади близко къ такому 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 ²⁾.

¹⁾ Натуральная повинность съ одной десятины земли, напр., въ Подольской губ. съ крестьянскихъ земель обходится отъ 4 до 22 коп., а съ частновладельческихъ 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 департамента 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 проеиходитъ передвиженіе его товаровъ, между тѣмъ онъ не принимаетъ никакого матеріальнаго участія въ управленіи 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).

²⁾ В. Мейенъ. «Обзоръ Россіи въ дорожномъ отношеніи», Москва, 1900.

Крупныя затрудненія при исполненіи натуральныхъ повинностей заключаются въ томъ, что онѣ ложатся обыкновенно лишь на тѣ селенія, которыя примыкають 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 чинить одну часть дороги, другая—другую; въ большинствѣ случаевъ дается вознагражденіе по таксѣ, иногда—нѣтъ.

Далѣе, у насъ исполненіе натуральныхъ повинностей не ограничено разстояніемъ. И бывають случаи, что крестьяне, при неограниченности пространства, вызываются за 50, 60, 100, даже 400 и 500 верстъ для отбыванія натуральныхъ повинностей. Такъ, въ Екатеринославской губерніи крестьяне призываются на разстоянія до 10 верстъ, въ Курской, Новгородской, Рязанской и Тамбовской—до 15, въ Калужской—до 20, въ Ковенской—до 26, въ Воронежской—до 29, въ Таврической—до 30, въ Казанской—до 44, въ Вологодской—до 55, въ Витебской и Пермской—до 70, въ Олонецкой—до 80, въ Архангельской—до 200, въ Оренбургской—до 230 (по даянымъ Мейена). Можно себѣ представить, какъ трудно крестьянамъ исполнять такія повинности, да еще безъ всякаго вознагражденія. Натуральная повинность примѣняется въ настоящее время и во Франціи ¹⁾, но тамъ, при скученности населенія, крестьянамъ приходится чинить близлежащія дороги, а не ѣздить за десятки и сотни верстъ, какъ у насъ.

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 выгоняють 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 предумотрѣны 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

¹⁾ «Очеркъ развитія и современнаго состоянія мѣстныхъ путей сообщ. въ нѣкоторыхъ иностр. госуд. и въ Россіи», Петер., 1904 г. II. Рудченко. И другія натур. повинности бывають иногда очень тяжелы, напр., повинность по тушенію лѣсныхъ пожаровъ. Известно, 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).

по особой таксѣ, утверждаемой министрами внутреннихъ дѣлъ и финансовъ¹⁾.

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 полиціи²⁾; 2) трудность уравненія не только для губ., но и для уѣздовъ: преимущественно привлекаются крестьяне, живущіе ближе къ дорогѣ; 3) натуральные повинности во всякое время отрываютъ отъ работъ; 4) фактически онѣ не засчитываются въ счетъ обремененія крестьянской земли; 5) малая производительность труда. За удержаніе этихъ повинностей — слабое развитіе денежнаго хозяйства, а послѣднее обстоятельство имѣетъ очень большое значеніе.

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 свидѣтельству 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 приставы, которые «штатурой» 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 независимыхъ крестьянъ. Особого 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 человекъ. 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 известную сумму каждое, нѣкоторыя до 30 рублей въ годъ, внося эти деньги въ раскладку мірскихъ повинностей.

Указомъ 21 апрѣля 1905 года установлено право стражниковъ и урядниковъ уѣздной полицейской стражи, въ случаѣ ихъ кратковременныхъ отлучекъ по дѣламъ службы отъ мѣстъ постоянного жительства, пользоваться въ мѣстахъ временнаго 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 случаетъ 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 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. Врожекскій*. «Натуральные повинности крестьянъ». «Вѣстникъ Финансовъ, Промышленности и Торговли», № 41, 1905 года, 45 — 48).

2) 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*).

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. Особья 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 пугнѣй, 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 улучшение 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 мостовъ¹⁾. Оттого повинность 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 Киевскомъ уѣздѣ на крестьянъ она ложится въ размѣрѣ 6—9 коп., а на землевладѣльцевъ немного больше 1 коп. съ десятины и т. д.

Кромѣ того, неравномѣрность распредѣленія натуральной повинности объясняется неурегулированностью распisanія сельскихъ обществъ по содержанію тѣхъ или другихъ участковъ дорогъ и т. д. Въ сводѣ трудовъ мѣстныхъ комитетовъ «Земельное обложеніе» читаемъ: «Обыкновенно полицейскіе чины выгоняютъ на исправленіе дорогъ цѣлую улицу, заставляя идти изъ каждой хаты по одному работнику... Никакой очереди по отбыванію повинности не ведется, гонять на исправленіе дорогъ безъ всякаго разбора, и зачастую въ страдную пору отрывается отъ полевыхъ работъ единственный работникъ семьи, въ ущербъ своему и безъ того скудному хозяйству»²⁾.

¹⁾ Да и та повинность отправляется зачастую небрежно, кое-какъ, для вида, помѣщики отпускаютъ самыя непрочныя и плохіе лѣсные матеріалы, результатомъ чего являются непроѣзжія дороги и полугнилые мосты (см. «Гужевые и водные пути». Сводъ трудовъ мѣстн. ком., сост. П. И. Рудченко, стр. 130).

²⁾ Насколько усмотрѣніе начальства играетъ роль въ отправленіи натуральныхъ повинностей, видно изъ слѣдующаго газетнаго сообщенія:

«Кіевскій, подольскій и волыньскій генералъ-губернаторъ обратился къ кіевскому губернатору въ 1900 г. съ циркулярнымъ предложеніемъ слѣдующаго содержанія: «Проездомъ изъ г. Ковеля въ г. Владимиръ-Волыньскъ на освященіе Метиславова храма и во многихъ мѣстахъ по дорогѣ встрѣчалъ группы крестьянъ, исполнявшихъ, какъ оказалось по разпросамъ ихъ, натуральную повинность поправки дороги по случаю ожидающагося 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

Особый родъ натуральной повинности въ деревнѣ — это призрѣніе нищихъ.

«Деревня бѣднѣетъ, и нищенство въ деревнѣ принимаетъ крупныя размѣры, притомъ оно принимаетъ особый характеръ: новый нищій часто такъ и не проситъ, а требуетъ самъ почлегъ, и нища, 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, просю половину урожая хлѣба, не говоря уже о приваркѣ, яйцахъ, копечкахъ и тому подобное, подаваемое этимъ вымогателямъ, да канимаи 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.

Защитники удержанія натуральной повинности для улучшенія дорогъ ссылаются на примѣры 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 неблагоприятными послѣдствіями, какъ у насъ.

Недавно этотъ вопросъ обсуждался въ особомъ совѣщаніи, которое высказалось за удержаніе факультативнаго права за земствами пользоваться натуральной дорожной повинностью, при условіи, однакоже, чтобы повинность эта была всеобщей и была опредѣленнымъ образомъ урегулирована. Въ настоящее время составленъ проектъ натуральной дорожной повинности, которымъ эта повинность удерживается, но предоставляется всѣмъ и каждому, взаменъ исполненія работъ въ натурѣ, уплачивать стоимость этихъ работъ по оцѣнкѣ земства. Натуральная повинность объявляется всеобщей въ томъ смыслѣ, что всѣ владѣльцы недвижимыхъ имуществъ въ уѣздѣ привлекаются къ ней (за нѣкоторыми исключеніями). Повинность распределяется между отдѣльными владѣльцами недвижимыхъ имуществъ 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 собра-

дорога была въ совершенно удовлетворительномъ состояніи. Такое произвольное отягощеніе крестьянъ не можетъ быть терпимо. Объявляя за это выговоръ ковельскому и владимирь-волинскому исправникамъ, прошу ваше превосходительство сдѣлать распоряженіе о томъ, чтобы дорожная повинность отменялась 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 пересыланіемъ песка на совершенно исправной дорогѣ и заставлять бороться дорогу, какъ это было на ковельско-владимирь-волинскомъ 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 приучать ихъ къ жестребленію его, да еще для пустой забавы. Настоящій циркуляръ прошу ваше превосходительство объявить чинамъ полиціи для руководства» («Р. В.», 6 ноября 1900 г.).

ніяхъ для каждаго уѣзда и утверждается, по представленію министра внутреннихъ дѣлъ, законодательнымъ порядкомъ.

Въ законодательномъ порядкѣ, но по предварительномъ обсужденіи въ уѣздныхъ и губерскихъ 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 проходѣ или проѣздѣ излишняго сверхъ установленнаго разстоянія, должно засчитываться въ срокъ обязательныхъ для нихъ дней работы. Если при отбываніи натуральной повинности потребуются поставка лошадей съ повозками, кто ихъ имѣетъ, то это должно быть зачтено соответствующимъ образомъ. Земскія же собранія должны опредѣлять и возрастъ, при которомъ лица могутъ быть допущены къ исполненію работъ.

Итакъ, точно должно быть опредѣлено число дней работы, мѣсто, гдѣ она должна производиться, и заранѣе должны быть указаны сроки ея. Уѣздныя земскія собранія, вмѣсто поденной дорожной работы, могутъ установить поурочную, либо возложить на извѣстныхъ лицъ или сельскія общества содержаніе въ исправности извѣстнаго дорожнаго участка, и проектомъ такой способъ отбыванія натуральной повинности извѣстнымъ образомъ также нормированъ.

Всѣ общія основанія, установленныя земствами для отбыванія натуральной дорожной повинности, должны публиковаться во всеобщее свѣдѣніе.

По проекту, усмотрѣнію земскихъ собраній предоставлено, производить ли раскладку натуральной дорожной повинности пропорціонально окладамъ земскаго сбора или допустить уменьшеніе соотношенія между размѣрами повинностей и земскаго сбора по мѣрѣ увеличенія суммы послѣдняго, т.-е. этимъ предусматривается установленіе принципа регрессивной раскладки натуральной повинности, въ виду огражденія отъ нея крупныхъ землевладѣльцевъ, такъ какъ послѣдніе будутъ выполнять ее въ большинствѣ случаевъ наемнымъ трудомъ или уплатой денегъ; изъ боязни, что эти денежные приплаты при строго пропорціональномъ распредѣленіи повинностей соответственно 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 нарушении 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, предъявляемыхъ 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 определенное въ своемъ размѣрѣ, и денежная оцѣнка съ ростомъ заработной платы будетъ, конечно, расти. Съ другой стороны, хозяйственное развитіе Россіи будетъ требовать все болѣе и болѣе улучшенныхъ путей сообщенія, слѣдовательно, и съ этой стороны можно предполагать, что тягости, связанные съ улучшеніемъ путей сообщенія, будутъ расти, между тѣмъ проектомъ предусматривается выкупъ натуральныхъ повинностей. Это напоминаетъ средневѣковому 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, обязанные 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 получаютъ перевѣсъ, на извѣстный срокъ могутъ установить натуральную повинность въ низкомъ размѣрѣ и такимъ образомъ создадутъ желающимъ состоятельнымъ лицамъ возможность развязаться съ натуральной повинностью путемъ взноса сравнительно небольшой выкупной суммы; когда же состоятельные землевладѣльцы откупятся отъ нея, то эта повинность для оставшихся можетъ быть значительно повышена. Несомнѣнно, такой путь открываетъ большой просторъ для всевозможныхъ злоупотребленій и опять создастъ въ нашей практикѣ податныя и неподатныя сословія.

И. Брюсселій. «Натуральная 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, по иначе можетъ быть приведено въ исполненіе, какъ по внесеннн соответствующаго кредита въ смѣту, кромѣ особо важныхъ случаевъ — народныхъ бѣдствій, войны» (Сводъ Законовъ, т. II, ч. I, приложение къ ст. 6 «Положенія о земскихъ учрежденіяхъ»). При составленіи смѣты земскими учрежденіями, губернскими и уѣздными, соблюдаются тѣ же теоретическія правила, что и при составленіи государственной росписи: проекты смѣты составляются исполнительными учрежденіями, губернскими и уѣздными управами, и утверждаются, соответственно, губернскими и уѣздными земскими собраніями; точно такъ же соблюдается специализація 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 впоследствии, можетъ-быть, покроется, — въ виду этого, по закону 12 іюня 1890 года, «независимо отъ расходовъ на указанная 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 специальныхъ 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 несоответствію его общимъ государственнымъ пользамъ и нуждамъ, или явному нарушенію интересовъ мѣстнаго населенія (Положеніе о земскихъ учрежденіяхъ, ст. 87). Это расширеніе правъ губернатора имѣетъ очень широкое практическое значеніе: пользуясь ст. 87, губернаторъ можетъ остановить большую часть постановленій земскаго собранія.

Если присоединить сюда то, что у насъ земскія повинности дѣлятся на обязательныя и необязательныя, что губернаторъ можетъ

найти, что данная потребность связана съ государственнымъ интересомъ и что она удовлетворяется недостаточно, — то можно видѣть, что на основаніи ст. 87 губернаторъ можетъ возбудить вопросъ и о поднятій земскаго обложенія.

Послѣдствія протеста губернатора по двумъ указаннымъ причинамъ не одинаковы, поэтому мы рассмотримъ каждый изъ этихъ случаевъ въ отдѣльности. Въ первомъ случаѣ постановленіе земскаго собранія, исполненіе котораго приостановлено, передается губернаторомъ въ мѣсячный срокъ на разсмотрѣніе губернскаго по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствія. Присутствіе постановляетъ свое рѣшеніе. Если губернаторъ не согласится съ нимъ, то передаетъ дѣло министру внутреннихъ дѣлъ, который или соглашается съ рѣшеніемъ губернскаго по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствія и приказываетъ привести его въ исполненіе, или, если министръ внутреннихъ дѣлъ согласенъ съ губернаторомъ, передаетъ дѣло въ Правительствующій Сенатъ (ст. 12).

На рѣшеніе губернскаго по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствія губернскаго земскаго собранія также можетъ принести жалобу Правительствующему Сенату. Жалоба эта подается губернской земскою управой со всѣмъ дѣлопроизводствомъ губернатору, а послѣдній передаетъ министру внутреннихъ дѣлъ, который вноситъ ее, со своими заключеніями, въ Правительствующій Сенатъ (ст. 89). Такимъ образомъ въ спорѣ о законности постановленія губернскаго земскаго собранія послѣдней инстанціей является Правительствующій Сенатъ. Если губернаторъ не согласенъ съ постановленіемъ уѣзднаго земскаго собранія, то онъ представляетъ свои замѣчанія на рѣшеніе уѣзднаго земскаго собранія *губернскому* такому же, и далѣе все дѣло идетъ, какъ будто бы это было рѣшеніе губернскаго земскаго собранія, то есть по вышеизложенному.

Если губернаторъ остановить рѣшеніе губернскаго земскаго собранія по несоотвѣтствію его общимъ государственнымъ пользамъ и нуждамъ или явному нарушенію интересовъ мѣстнаго населенія, тогда ходъ дѣла будетъ слѣдующій: губернаторъ передаетъ рѣшеніе губернскаго земскаго собранія губернскому по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствію. Если губернаторъ не согласится и съ рѣшеніемъ послѣдняго, то представляетъ дѣло, вмѣстѣ съ заключеніемъ губернскаго по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствія, министру внутреннихъ дѣлъ. Министръ или разрѣшаетъ исполненіе опротестованнаго губернаторомъ постановленія земскаго собранія, или же входитъ съ представленіемъ объ отмѣнѣ или измѣненіи его въ Комитетъ Министровъ или въ Государственный Совѣтъ — въ послѣдній въ томъ случаѣ, если постановленіе касается возвышенія земскаго обложенія (Сводъ Законовъ, т. II, ч. I, Полож. о земск. учред., 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 Kommunal финанzen», Leipz., 1906. (В. I и II.)
Лебедевъ. «Мѣстные налоги», Птб., 1886. *Hugo.* «Новѣйшія теченія въ англійскомъ городскомъ самоуправленіи». Пер. съ нѣм. 1898. *Dawson.* «The unearned Increment», Lond., 2 ed. *Rosewater.* «Special Assessments». N.-York, 1893, въ Studies in History, Econ. and polit. Law of S. Hopk. University. *Hallgarten.* «Die kommunale Besteuerung d. unverdienten Wertzuwachses in England», Stuttg., 1889 въ Münch. Volksw. Studien. *Sinzheimer.* «Der Londoner Grafschaftsrath», 1900. *Redlich.* «Englische Localverwaltung», Leipz., 1901. *O'Meara.* «Municipal taxation at home and abroad», Lond., 1894. *В. Томоміануцъ.* «Муниципализація промышленныхъ предприятий», М., 1902. *А. Веберъ.* «Ростъ городовъ въ XIX столѣтіи», перев., Птб., 1903. *Е. Montet.* «Etude sur le socialisme municipal anglais», Paris, 1901. *Hugo.* «Die deutsche Städteverwaltung», Stuttg., 1901. *Г. Шпейдеръ.* «Наше городское общественное управление», 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 Западной Европѣ», М., 1898. «Мѣстное управление и мѣстныя повинности въ Англии». Пер. 1897. *С. Heiss.* «Wohnungsreform und Localverkehr», Göttingen, 1903. *Biermer.* «Die kommunale Vermögensbesteuerung in Gessen», 1905. Glessen. *М. П. Федоровъ.* «Финансово-хозяйственная программа г. Петербурга 1905 г.» (*Les octrois XIX Century*, 1906, january). The London Manual edit. by B. Donald. *Ely.* «Taxation in American States and Cities». Matbie. «Municipal Functions» въ журн. «Munic. Affairs», vol II, № 4, N.-York, Dec., 1898. Этимъ же журналомъ изд. отдѣльнымъ томомъ подробная библиографія по мѣстн. фин. *Н. Цитовичъ.* «Мѣстные расходы Пруссіи въ связи съ теоріей мѣстныхъ расходовъ», Кіевъ, 1898. О Прусской реформѣ въ моихъ «Очеркахъ экон. и фин. жизни Россіи и Запада», 1904, «Прусская реформа 1893 г.». Записка проф. *О. Эйхельмана.* «О реформѣ мѣстн. налоговъ въ Пруссіи въ 1893 г.» (изд. Мин. Фин.). *К. Bücher.* «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 организація городскихъ финансовъ» (въ «Изв. М. Гор. Думы» и отдѣльно было издано С.-Петерб. гор. управой). *М. А. Курчинскій.* «Городскіе финансы», Спб., 1911. Robert Brunhuber. «Die Wertzuwachsststeuer», Iena, 1906. *Климентовъ.* «Муниц. движ. въ Англии», 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 библиографія). *Bemis.* «Municipal Ownership of Gas in the United States» in Public. of the American. Econ. Association. *Его же.* «Municipal Monopolies». «Verhandlungen d. Besprechung über kommun. Anleihen», Hürnb., 12 Sept. 1899. Herausg. v. S. Jastrow, Berlin, 1900. Statist. Jahrbuch der deutschen Städte, her. v. Neefe. *Dolman.* «Municipalities at Work», Lond., 1895. The Municipal Yearbook for 1897. Municipal

Yearbook of the United Kingdom. Grütliverein und Gemeindepolitik. Zurich, 1896. *Hugo Lindeman* und *Sudekum* «Kommunales Jahrbuch für 1908». *Zublin*. «American municipal progress», N.-York, 1902. «Борьба съ муниципальною коррупціею въ Филадельфій» *П. Рубинова*. («Изв. М. Г. Думы», 1905, ноябрь-дек.) и «Основы англійскаго городского управления». *Е. Орлова* (тамъ же). *Köhler*. «Die preussischen Kommunalanleihen», Iena, 1897. *Wien im Lichte d. Zahlen*, 1903. *M. Darwin*. «Municipalfrage», Lond., 1904. *Steuerreform Würtemb. und die 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 Württemberg*. v. *Stumff* въ *Zeitschrift für die ges. Staatswissenschaft*. 4 Heft. *Journ. of the Royal St. Soc.* «Local Expenditure and local indebtedness» 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 Tenement House Problem by various writers, N.-York, 1903. 1—2 v. edited by *B. De Forest* and *L. Veill. Tramset* (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 обложение», 1904. *Б. Веселовскій*. «Исторія земствъ за сорокъ лѣтъ», 1—2 т., Пет., 1908 (капитальный трудъ). *Дроздовъ*. «Какъ современное земство облагаетъ мѣстное население», Черниговъ, 1907. «Налогъ на приростъ цѣнности» («В. Ф.», 1909, № 13). «Мѣстные финансы Германіи въ 1907» («В. Ф.», 1909, № 26). *Most*. «Die Schuldenwirtschaft d. deutschen Städte», 1909. Историческій очеркъ дѣятельности Херсонскаго губернскаго земства за 1865—1899 года, Херсонъ, 1904. Указатель земской статистической литературы въ труд. В. Экон. Общ. 1904. *Н. Авиновъ* «Опытъ программы систематическаго чтенія по вопросамъ земскаго управления», 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 сборникъ «Нужды Деревни», II, 1904, т. I. «Земство» (сводъ труд. мѣстн. ком. по 49 губ. Евр. Россіи), сост. *И. Шидловскій*, 1904, и друг. указ. въ текстъ. Муниципализація предпріятій русск. город. *А. Журавлевъ* въ «Нар. Хоз.», 1904, кн. I. *Б. Веселовскій*. «О классовомъ интересѣ въ земствѣ», 1905. *Финансы крупнейшихъ русскихъ городовъ*, Москва, 1894. *Kommunale Unternehmungen* (die N. Zeit. 1905, № 15). *Brès*. De la municipalisation des services d'intérêt public en Italie. Paris, 1904. *G. S. Agnan*. Le budget de Berlin depuis 1893, P. 1904. *Holst Schooling*. Local rates and taxes. Lond., 1905. *Annuaire Statistique de la ville de Paris* (ежегодно). О натуральныхъ повинностяхъ см., между прочимъ: «Гужевые и водные пути» (состав. *П. И. Рудченко*) въ сводахъ труд. мѣстн. комит., Пет., 1904. *Новомбергскій*. «По Сибири», Пет., 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 Grossstädte», 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 in Preussen», Berlin, 1908. *I. М. Кулишеръ*. «15 лѣтъ коммунальныхъ финансовъ въ Пруссiи», Спб., 1910. *Его же*. «Новѣйшiй источникъ коммунальныхъ и госуд. доходовъ» («Рус. Бог.», 1911 г.). *Его же*. «Мѣстное обложенiе въ иностранныхъ государствахъ», изд. Деп. Окл. Сборовъ, Спб., 1911. *М. Д. Загряцковъ*. «Земельная политика городского самоуправления въ Германiи», М., 1913. *В. Твердохлѣбовъ*. «Пособiя государства мѣстнымъ союзамъ», Спб., 1912.

Городскiе финансы въ Россiи.

По городовому положенiю городамъ предоставляется взимать слѣдующiе сборы: 1) оцѣночный съ недвижимыхъ имуществъ; 2) съ документовъ на право торговли и промысловъ; 3) съ заведенiй трактирнаго промысла. Въ случаѣ надобности отъ городской думы виситъ 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. положенiя, ст. 127).

«Размѣръ оцѣночнаго съ недвижимыхъ имуществъ сбора опредѣляется думою въ процентахъ съ чистаго дохода этихъ имуществъ, опредѣляемаго общественнымъ управленiемъ посредствомъ оцѣнки, или, при невозможности опредѣленiя 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 обложенiи 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 гильдiй не болѣе 15% съ казенной ихъ цѣны, со всѣхъ остальныхъ торговыхъ и промысловыхъ документовъ не болѣе 10%, т.-е. въ томъ же размѣрѣ, какъ то въ пользу земства (съ реформой промысловаго налога въ 1898 г. дополнительные сборы съ торг. и пром. заведенiй въ пользу городовъ установлены въ томъ же размѣрѣ, какъ и въ пользу земства); съ патентовъ на заводы для выдѣлки напитковъ и съ заведенiй для продажи питей не болѣе 25%. Съ трактирныхъ заведенiй сборъ опредѣляется слѣдующимъ образомъ: городская дума назначаетъ среднiй размѣръ налога съ cadaго трактира и умножаетъ его на число трактировъ — такъ опредѣляется вся сумма налога.

1) Прав. Сенатомъ разъяснено, что при оцѣнкѣ фабричныхъ и заводскихъ помѣщенiй для обложенiя оцѣночнымъ сборомъ не возбраняется вводить въ оцѣнку машины и другiя необходимыя принадлежности фабричнаго и заводскаго устройства.

При обложенiи торг. и промысл. заведенiй въ Москвѣ 3% сборомъ не содержится указаний на освобожденiе ихъ отъ обложенiя городскимъ оцѣночнымъ сборомъ на общiихъ основанiяхъ. *Г. Садовскiй*. «Городской оцѣночный сборъ въ Россiи». Спб., 1910.

Последнюю уже сами трактирщики должны разложить между собой. Для этого обыкновенно трактиры дѣлятся на питьевые и непитьевые¹⁾.

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 недостаточно: 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 помѣщеній²⁾.

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

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 освободить отъ сбора заведенія извѣстнаго рода изъ числа непродизающихъ торговли крѣпкими напитками:

28. Раскладка суммы сбора, назначенной съ заведеній трактирнаго промысла съ продажей крѣпкихъ напитковъ, производится отдѣльно отъ раскладки суммы сбора, назначенной съ заведеній безъ такой продажи. Для раскладки сбора съ заведеній того и другого рода, они могутъ быть распредѣляемы 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, которые 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 общими 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 неблагоприятно отразилась на мелкихъ городахъ. Боровичи, напримѣръ, потеряли на одномъ этомъ источникѣ 7 тыс. рублей, что составляетъ дѣльше 20% городского бюджета. Въ самомъ дѣлѣ, въ Боровичахъ предложено 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»).

налогъ у насъ получили 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 проникаетъ 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 идти во введеніи государственнаго подоходнаго налога тѣмъ же путемъ, какого оно держалось до сихъ поръ въ проведеніи винной монополіи, т.-е. путемъ опытнымъ, расширяя примѣненіе данной мѣры только тогда, когда непосредственный опытъ покажетъ ея пригодность. Квартирный же налогъ вовсе не способенъ привлечь къ обложенію дѣйствительный доходъ плательщика: плата за квартиру — очень грубый признакъ, и на основаніи его еще можно кое-какъ уловить налогоспособность низшихъ категорій плательщиковъ, но никоимъ образомъ не выспихъ.

При современномъ составѣ городского представительства едва ли можно рассчитывать на инициативу въ этомъ отношеніи со стороны городскихъ думъ,—вѣдь эта мѣра направлялась бы, главнымъ образомъ, противъ класса, который имѣетъ въ нихъ наибольшее число представителей ²⁾. На нашъ взглядъ, квартирный налогъ при существующихъ

¹⁾ См. мон «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 246 выразили согласіе 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

палочныхъ 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 (большая чуткость къ интересамъ малоимущихъ). Быть-можетъ, въ новыхъ силахъ найдутъ себѣ поддержку новыя формы полученія средствъ городами, выработанныя на Западѣ и въ Америкѣ, наиримѣръ, 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 недвижности и класса промышленниковъ, по инициативѣ послѣднихъ можно провести хотя бы вышеупомянутую форму полученія средствъ (спеціальное обложеніе).

Къ источникамъ городскихъ доходовъ принадлежитъ, далѣе, сборъ съ извознаго промысла, который не можетъ превышать 10 рублей въ годъ съ каждой лошади, употребляемой въ извозъ (приложеніе къ ст. 134). Въ 1888 году сборъ съ извознаго промысла существовалъ въ 208 городахъ.

Въ пользу городовъ поступаетъ также масса мелкихъ сборовъ: 1) сборы, взимаемые въ ихъ пользу при совершеніи, засвидѣтельствovanіи, протестѣ и предьявленіи 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%.

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 больничныи сборъ въ городахъ Петербургѣ, Москвѣ и др. (ст. 135, прил. 3). Министръ внутреннихъ дѣлъ, однако, призналъ этотъ сборъ отяготительнымъ, такъ какъ онъ падаетъ цѣликомъ на самую несостоятельную часть населенія.

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, июнь — июль, 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 валоваго 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.

Въ нѣкоторыхъ городахъ установленъ сборъ 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 полуконеечный сборъ съ каждого пуда товаровъ, вывозимыхъ изъ одесскаго порта за границу. Этотъ сборъ носилъ *цѣлевой характеръ*: онъ былъ закрѣпленъ за извѣстнымъ предметнымъ назначеніемъ, именно — сначала шелъ на покрытие расходовъ по замощенію и канализаціи города, затѣмъ *исключительно* на улучшение портовыхъ сооружений и замощеніе улицъ, по которымъ провозятъ грузы къ порту («Финансы крупнѣйшихъ нашихъ городовъ», 1894 г., стр. 39—40). Этотъ полуконеечный сборъ за періодъ съ 1862—1894 гг. далъ Одессѣ 9.783 тыс. руб. Тогда какъ за 1863 годъ онъ далъ всего 113 тыс. руб., за 1894 г. поступления отъ него поднялись до 780 тыс. руб. («Извѣстія Одесской Городской Думы», 1896 г., февраль, 73). Но не всегда города расходуютъ поудный сборъ на улучшение подъездныхъ 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 поудный 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. Сборъ 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⁾.

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

¹⁾ При введеніи *поудныхъ сборовъ въ городахъ* требуется, чтобы этимъ доходамъ велся особый *счетъ* и чтобы поступления отъ нихъ употреблялись на устройство и улучшение мостовыхъ, но лишь на пути торговаго движенія къ желѣзнодорожнымъ станціямъ.

²⁾ Госуд. Думой принятъ законопроектъ о поудномъ сборѣ:

1) Сборъ предназначается на устройство новыхъ и улучшение существующихъ подъездныхъ 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 черезъ данную станцію — транзитомъ, б) воинскіе и арестантскіе грузы, в) почтовая кладь, г) пассажирскій багажъ и вообще грузы, перевозимые въ пассажирскихъ и товаро-пассажирскихъ поездахъ 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 поудномъ сборѣ).

платой за провозъ и затѣмъ уплачивается въ городскую кассу. Это — тоже сборъ съ привозимыхъ и отвозимыхъ товаровъ («Извѣст. Моск. 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 сооружений 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 сооружений общаго пользованія, въ указанныхъ выше случаяхъ, подлежатъ утвержденію министра внутреннихъ дѣлъ по соглашенію съ подлежащими министрами и главноуправляющими отдѣльными частями» («Сборникъ Херс. Зем.», 1904, № 9, стр. 1).

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 сооружений общаго пользованія будутъ осуществлены хозяйственнымъ способомъ самимъ городскимъ управленіемъ.

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 идти 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 «спеціального обложенія» мы не знаемъ въ нашемъ законодательствѣ, между тѣмъ въ немъ чувствуется настоящая потребность. Привратныхъ сборовъ французскаго типа, то-есть обложенія разныхъ предметовъ потребленія (октруа), наши города также не знаютъ.

По Положенію о преобразованіи с.-петербургскаго городского общественаго 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, улачивающія 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, засвидѣствованіи, протестѣ и предъявленіи ко взымканію 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 нуда взвѣшиваемыхъ и съ четверика и съ ведра перемѣриваемыхъ предметовъ.

17) Сборъ съ аукціонныхъ продажъ движимаго имущества, производимыхъ при участіи должностныхъ лицъ обществ. управленія, въ размѣрѣ 2% съ вырученной суммы (сверхъ 2%, слѣдующихъ въ пользу аукціонистовъ).

По этому Положенію власть градоначальника разрѣшать приведеніе смѣтъ и раскладокъ въ дѣйствіе или приостанавливать ихъ переходить къ особому присутствію. Въ случаѣ несогласія думы съ особымъ присутствіемъ споръ переходитъ въ Сенатъ.

Какъ скудны средства нашихъ городовъ сравнительно съ Западомъ, видно изъ того, что весь доходный бюджетъ нашихъ городовъ (въ которыхъ введено Городовое Положеніе 1892 г.) былъ въ 1900 г. немного болѣе 100 милл. руб., а обыкновенный бюджетъ одного Парижа (на 1903 г.)—316,5 милл. фр., всѣхъ же остальныхъ общинъ—498,97 милл. фр. (Bull. de statist., 1904, mai, стр. 859).

Въ 1909 г. доходы 660 городовъ Европейской Россіи равнялись 158,8 милл. руб. («В. Фин.», 1912, № 50), въ то же время бюджетъ Парижа (обыкн. доходы) равнялся на 1913 г.—410,4 милл. фр. («В. Фин.», 1913, № 11), всѣ же остальные общины Франціи имѣли въ 1911 г. доходовъ 619,5 милл. фр. (Bull. de stat. et legisl. comp., octobre, 1912).

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. 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: послѣдніе не могутъ выдавать векселей—нѣтъ торговой сдѣлки. Города и земства въ правѣ пользоваться краткосрочнымъ кредитомъ въ обществахъ взаимнаго кредита и городскихъ общественныхъ банкахъ, но только

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).

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 созданиемъ соотвѣтствующаго кредита. Въ Бельгій для доставленія городамъ средствъ организовавъ особый коммунальный кредитъ, который устроенъ тамъ слѣдующимъ образомъ: когда въ Бельгій были уничтожены въ 1860 году октруа, 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 дотации и субсидіи пропорціонально октруа, которыя раньше получались отдѣльными общинами. Одновременно съ этимъ, для доставленія общинамъ кредита, былъ организованъ коммунальный кредитъ въ формѣ акціонернаго общества, членами котораго могутъ быть только кредитующіяся общины, коммунальные союзы. Акціонерный капиталъ общества 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 Бельгій крупныя общины сами выпускаютъ свои займы (лотерейные изъ 2%), и только мелкія общины пользуются *credit communal* (ср. о коммунальномъ кредитѣ въ Бельгій статью въ «Изв. Моск. Гор. Думы» за 1909 г., августъ).

Во Франціи общины кредитуются въ акціонерномъ земельномъ банкѣ безъ ипотечнаго обезпеченія, именно — съ 1860 г. по 1909 г. банкомъ *Credit Foncier* выдано коммунальныхъ ссудъ на 3.803 милл. фр., изъ коихъ непогашенными остаются 1.852 милл. фр.; кромѣ того, для кредитованія общинъ существуютъ также особыя кредитныя учрежденія, напримѣръ, особая касса для постройки сельскихъ дорогъ съ 1868 года, касса для постройки школъ съ 1878 года. Эти кредитныя учрежденія соединены съ государственной сохранный кассой (*Caisse de dépôts*), которая хранитъ залоги тюремные, школьные, по подрядамъ, судебные и т. д.; она же управляетъ капиталами сберегательныхъ кассъ. Одна изъ цѣлей государственной сохранный кассы — помѣщать суммы въ облигаціи вышеупомянутыхъ кредитныхъ учреждений. Народныя сбереженія такимъ образомъ получаютъ весьма производительное назначеніе: они возвращаются въ общину и оказываютъ странѣ огромную услугу. Самыя мелкія общины получили воз-

возможность кредитоваться за очень незначительный процент — 4% съ погашениемъ на 30 лѣтъ.

Въ Италіи сохранныя 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 Англии существуетъ особое вѣдомство («Public Works Loan Commission»), выпускающее 3%-ыя «мѣстные заемныя бумаги»: суммы, получаемыя отъ реализаціи этихъ бумагъ, передаются общинамъ въ ссуду за очень умеренный процентъ (отъ $3\frac{1}{4}$ до $3\frac{3}{4}$ %). 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, спосныхъ мостовыхъ, порядочныхъ школьныхъ помѣщеній, и нѣтъ средствъ для долгосрочныхъ затратъ («Доклады I-го всероссійскаго съѣзда дѣятелей по городскому благоустройству въ Одессѣ 1910 г.», Одесса, 1911 г.). 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 52.000 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: 28,27⁰/₀ госуд. займовъ, 26,86⁰/₀ ж.-д. бумагъ и 44,87⁰/₀ закладныхъ листовъ ¹⁾).

По положенію Комит. Мин. 5 декабря 1897 г., суммы сберегательныхъ касъ 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 касъ за 1900 г., оказалось, что въ портфель числились бумаги, не относящіяся къ этимъ категоріямъ (облигаціи общества подъѣздныхъ путей и Сестрорѣцкой желѣзной дороги), отчего кассы получили убытокъ. Ст.-секретарь С. Ю. Витте объяснилъ, что въ 1900—1902 гг., вслѣдствіе кризиса промышленности и особыхъ стѣсненій денежнаго рынка, Мин. Фин. вынуждено было оставить часть облигаціонныхъ капиталовъ нѣкоторыхъ подъѣздныхъ путей за казною и испрашивало Высочайшее соизволеніе на обращеніе этихъ облигацій въ портфель сберегательныхъ касъ. Послѣдовавшее затѣмъ паденіе стоимости упомянутыхъ бумагъ побудило Мин. Фин. сдѣлать распоряженіе объ изъятіи изъ портфеля касъ тѣхъ облигацій, въ оплатѣ % по коимъ произошло замедленіе. На будущее же время гарантированныя правительствомъ бумаги, кромѣ закладныхъ листовъ земельныхъ банковъ въ дозволенномъ нынѣ количествѣ, говорилъ С. Ю. Витте, не будутъ вовсе приобрѣтаться, и онъ приметъ мѣры къ постепенному изъятію изъ портфеля остальныхъ облигацій подъѣздныхъ путей («Отч. по дѣлопроизвод. Госуд. Совѣта за 1902—1903 гг.»).

Министерство Финансовъ пользуется у насъ сберегательными кассами для регулированія курса госуд. % бумагъ ²⁾. Въ 1898 г. на средства сберегательныхъ касъ 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 гг. объяснилъ, что это было вызвано особыми условіями фондового рынка въ 1898 г., когда курсъ госуд. ренты дошелъ до 102 руб., и комитетъ финансовъ разрѣшилъ приобрѣтеніе закладныхъ листовъ, не гарантиров. правительствомъ, предоставивъ мин. фин. войти въ Госуд. Совѣтъ съ особымъ ходатайствомъ о соответственномъ дополненіи устава. Это приобрѣтеніе закладныхъ листовъ вмѣсто ренты предупредило дальнѣйшій въ томъ же году подъемъ цѣнъ госуд. % бумагъ, который, по всей вѣроятности, послѣдовалъ бы въ случаѣ приобрѣтенія ихъ въ значительномъ количествѣ для фонда сберегательныхъ касъ.

На сожалѣніе, выраженное однимъ членомъ Госуд. Совѣта, что суммы сбер. касъ 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 находящіяся въ его распоряженіи капиталы сберегательныхъ касъ обращать прежде всего на покупку госуд. фондовъ, дабы тѣмъ самымъ удержатъ послѣдніе внутри страны» (Отчетъ Госуд. Сов. за

¹⁾ Къ 1 янв. 1903 г. было 6.194 сбер. кассы, школьныхъ сбер. касъ — 1.182. Вклады въ настоящее время превышаютъ миллиардъ рублей. Именпо: на 1 января 1913 г. они равнялись 1.594,8 милл. рублей.

²⁾ О «причинахъ колебанія курсовъ русскихъ госуд. бумагъ въ 1884—1904 гг.», ср. книгу Б. А. Никольскаго, Спб., 1912.

1900—1901 гг., стр. 557—9). Сберег. кассы создают при этихъ условіяхъ рынокъ для помѣщенія госуд. займовъ и предохраняютъ его отъ переполющенія 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 развѣтлений (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, бѣлая 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 приобретено 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 земельного банка—на 303,8 милл. руб., 4% закладныя листы государственнаго дворянскаго земельного банка—63,2 милл. руб., 4,5% свидѣтельства крестьянскаго земельного банка—50,7 милл. руб., закладныя листы разныхъ земельныхъ банковъ—почти на 17 милл. руб., 3,5% закладныя листы дворянскаго земельного 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! На 1-е янв. 1912 г. въ портфель сберегат. кассъ состояло: госуд. займовъ на ном. сумму 667,2 милл. руб. (39,22%), закладныхъ листовъ государственнаго дворянскаго земельного банка и свидѣтельствъ крестьян. поземельнаго банка на 632,2 милл. руб. (37,16%), желѣзнодорожныхъ займовъ на 384,9 милл. руб. (22,63%) и закладныхъ листовъ частныхъ земельныхъ банковъ на 16,9 милл. руб. (0,99%) («В. Фин.», 1913, № 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, гарантированныя правительствомъ, и государственныя

займы; сумма этих послѣднихъ болѣе всего увеличилась въ фондѣ сберегательныхъ кассъ. Этимъ, очевидно, поддерживали государственный кредитъ, и у насъ Министерство Финансовъ смотритъ на сберегательныя 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 Англій показало, какая тѣсная связь между курсомъ англійскихъ консолей и размѣрами ихъ закупокъ сберегательными кассами.

Итакъ, сберегательныя кассы дрепируютъ у насъ страну, стягивая къ себѣ капиталы, и отъ этого страдаютъ мѣстные учрежденія мелкаго кредита: вкладчики предпочитаютъ нести вклады въ государственную сберегательную кассу, а не въ учрежденія мелкаго кредита.

Въ Европѣ хотя также министры финансовъ стремятся не выпускать сберегательныя кассы изъ своихъ рукъ, видя въ нихъ могущественное орудіе поддержанія кредита, но сберегательныя кассы тамъ все-таки удѣляютъ часть своихъ средствъ учрежденіямъ мелкаго кредита, общинамъ и городамъ, помѣщая часть своихъ средствъ въ коммунальные займы и тѣмъ содѣйствуя городскому благоустройству: тамъ же сберегательныя кассы сужаютъ средствами строительныя товарищества и тѣмъ самымъ смягчаютъ жилищную нужду.

У насъ же сберегательныя кассы до послѣдняго времени исключительно служили государственному кредиту, а, между тѣмъ, страна страдаетъ отъ отсутствія мелкаго кредита: у насъ есть цѣлыя губерніи, гдѣ ссудъ изъ учреждений мелкаго кредита приходится по 1 коп. на душу. Жилищный вопросъ — одинъ изъ самыхъ насущныхъ: неблагоприятная жилищная обстановка толкаетъ у насъ трудящихся въ питейное заведеніе.

У нашихъ городовъ нѣтъ средствъ для выполненія самыхъ насущныхъ вопросовъ: проведенія водопроводовъ, канализаціи, трамваевъ...

Вотъ почему давно бы слѣдовало измѣнить помѣщеніе средствъ сберегательными кассами: извѣстную часть онѣ должны помѣщать въ учрежденія мелкаго кредита, въ городскіе займы, въ строительныя общества, которыя тогда быстро стали бы нарождаться. Въ настоящее время начинаютъ уже возникать общества квартирананимателей для борьбы съ жилищной нуждой, но у нихъ нѣтъ средствъ, а между тѣмъ посмотрите, что сдѣлало общество для борьбы съ жилищной нуждой въ Петербургѣ, на Гаваньской улицѣ, когда этому обществу Министерство Внутреннихъ Дѣлъ дало довольно крупную субсидію на выгодныхъ условіяхъ.

Въ 1905 году сберегательныя кассы заплатились за такое одностороннее помѣщеніе своихъ средствъ. Я имѣю въ виду бойкотъ сберегательныхъ кассъ. Вѣдь если бы средства сберегательныхъ кассъ помѣщались иначе, этотъ бойкотъ не могъ бы имѣть мѣста: бойкотисты знали бы, что, бойкотируя сберегательныя кассы, они направляютъ ударъ на учрежденія мелкаго кредита, чистенькія дешевыя жилища трудящихся, построенныя строительными товариществами, и тому подобное. При принятыхъ же у насъ приѣмахъ 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, планомерно распредѣляющимъ по странѣ живительную влагу капитала.

Какъ извѣстно, по закону 1910 г. сберегательныя кассы выдаютъ ссуды также учрежденіямъ мелкаго кредита: на 1-е янв. 1913 г. этихъ ссудъ числилось на 18 милл. руб. («В. Фин.», 1913, № 16). Сберегательныя кассы окончили 1907 г. съ прибылью въ 4,2 милл. руб. и располагаютъ теперь запаснымъ капиталомъ въ 30,4 милл. руб. Впрочемъ, надо замѣтить, что бумаги, находящіяся въ портфель сберегательныхъ кассъ, не переоцѣниваются, иначе, конечно, вслѣдствіе паденія курса процентныхъ бумагъ, сберегательныя кассы не имѣли бы дохода. Въ 1912 году чистая прибыль сберег. кассъ равнялась 16 милл. руб., а запасный капиталъ на 1-е янв. 1913 г. равнялся 82,3 милл. руб. («В. Фин.», 1913, № 16).

Любопытно, что изъ общаго числа единоличныхъ вкладчиковъ 64,9%—грамотные и только 35,1—неграмотные. По суммѣ же вкладовъ на грамотныхъ вкладчиковъ вынадеаетъ 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 вынадеаетъ 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. На 1 января 1908 года такихъ суммъ оставалось на 56,5 милл. руб. На 1 янв. 1913 г. такихъ суммъ было уже только на 15,0 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, организациі отрубнаго хозяйства и т. п.

На третьемъ съѣздѣ представителей городскихъ ломбардовъ въ 1904 г. въ Петербургѣ возбуждался вопросъ о разрѣшеніи городскимъ ломбардамъ принимать частныя вклады на текущій счетъ («Изв. Моск. Гор. Думы» за 1904; авг., стр. 197).

Въ 1901 г. въ сберегат. кассахъ Пруссіи было номѣщено капиталовъ до 6 миллиардовъ марокъ, а изъ нихъ въ госуд. процентныхъ бумагахъ всего 647 милл. («В. Фин.», 1904, 17).

Въ Пруссіи въ 1912 г. прошелъ законопроектъ, въ силу косяго общественныя сберегательныя кассы должны номѣщать отъ 20% до 30% суммы ихъ вкладовъ въ государственныя бумаги (*mündelsichere Wertpapiere*) («В. Фин.», 1912, № 12). *Otto Schwarz*. «Die Kurse der deutsches Reichs und Staatsanleihen». «Die Ursachen ihres Niederganges und Vorschläge zu ihrer Hebung» 1911—12.

При номѣщеніи вкладовъ сберег. кассъ въ % бумаги пертурбациі 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, по-

родило 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% облигаціи г. Москвы въ среднемъ реализовались по 87,5 руб. за сто, при чемъ по нѣкоторымъ облигаціоннымъ займамъ оплата купоновъ гарантирована установленнымъ паритетомъ въ иностранной валютѣ: 100 рублей равняются 216 мар.—266,68 фр.—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 равносильнъ выраженію сомнѣнія въ прочности нашего курса, для чего въ настоящее время нѣтъ ни малѣйшаго основанія» (Очеркъ за 1901 г., стр. 23). Мы замѣтимъ, однако, что такое требованіе со стороны иностранныхъ рынковъ свидѣтельствуетъ о нѣкоторомъ ихъ сомнѣніи въ прочности золотой валюты у насъ.

Въ 1908 г. Петербургъ реализовалъ 5% заемъ на 39 милл. париц. по курсу $82\frac{3}{4}$ (Лионскій кредитъ и синдикатъ русскихъ банковъ). Это результатъ ухудшенія условій нашего кредита. По займу города Москвы 1908 г. въ 17.856.342 руб. банкирамъ было уплачено въ видѣ комиссіи 5,5%. Приблизительно столько же пришлось уплатить по 39-милл. займу 1908 г. и Петербургу. Менѣе значительные города уплачиваютъ комиссіонныя, конечно, въ еще большемъ размѣрѣ. Московскимъ гор. упр. проектируется организовать специальный муниципальный банкъ для нуждъ земствъ и городовъ («Кредитъ для земствъ и городовъ», изд. К. Тахтамирова, М., 1910 г.).

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

¹⁾ См. проектъ организаціи кредита для земства въ «Сб. Херсон. Земства», 1904, № 11.

съ 92,8 милл. фун. ст. (1874—1875), до 540 милл. фун. стерлинговъ (1910—1911 гг.) («В. Ф.», 1913, № 5). Долгъ Парижа исчисляется около 3 миллиардовъ франковъ (Cadoux) Задолженность прусскихъ городовъ на 31 марта 1911 г. достигла 4.257 милл. мар., т.-е. 225 марокъ на жителя («В. Ф.», 1912, № 10).

Въ 1912 году и у насъ прошелъ законъ о созданіи особой кассы городского и земскаго кредита. Она имѣетъ цѣлью выдачу ссудъ городамъ, въ коихъ введено городское положеніе, и земствамъ, губернскимъ и уѣзднымъ, а также реализацію ранѣе выпущенныхъ и вновь выпускаемыхъ непосредственно самими городами и земствами облигаціонныхъ займовъ.

Долгосрочныя ссуды городамъ и земствамъ могутъ быть выдаваемы лишь съ точнымъ опредѣленіемъ ихъ назначенія и притомъ на капитальныя затраты по приобрѣтенію, устройству или расширенію недвижимыхъ имуществъ, сооруженій и предпріятій, завѣдываніе коими отнесено по закону къ числу прямыхъ обязанностей городскихъ и земскихъ учрежденій.

Краткосрочныя ссуды могутъ быть выдаваемы, какъ съ точнымъ опредѣленіемъ ихъ назначенія, такъ и вообще на подкрѣпленіе средствъ городовъ и земствъ.

Касса подчиняется непосредственно министру финансовъ, которому принадлежитъ высшее руководство ея дѣятельностью, а также разрѣшеніе, по соглашенію съ министромъ внутреннихъ дѣлъ, всѣхъ могущихъ встрѣтиться при исполненіи сего устава недоразумѣній.

Управляющій кассою, два члена правленія отъ Министерства Фин. и одинъ членъ правленія отъ Мин. Вн. Дѣлъ назначаются Высочайшей властью по представленію министровъ финансовъ и внутреннихъ дѣлъ, по принадлежности, порядкомъ, указаннымъ въ уставѣ о службѣ по опредѣленію отъ правительства. Остальные два члена правленія назначаются Высочайшею властью, по всеподданнѣйшему докладу министра внутреннихъ дѣлъ, на трехлѣтній срокъ, одинъ — изъ числа лицъ, избранныхъ для сего городскими думами губернскихъ городовъ, а другой — губернскими земскими собраніями.

Средства кассы составляютъ: 1) основной капиталъ, заключающійся во внесенныхъ государственнымъ казначействомъ свидѣтельствахъ государственной четырехпроцентной ренты на сумму десять милліоновъ рублей нарицательныхъ; 2) оборотный капиталъ, временно предоставляемый кассѣ государственнымъ казначействомъ, въ суммѣ десяти милліоновъ рублей нарицательныхъ, свидѣтельствами государственной четырехпроцентной ренты, зачисляемыми по балансу по курсу дня.

Касса имѣетъ право выпуска облигацій.

Долгосрочныя ссуды выдаются облигаціями кассы по нарицательной цѣнѣ, въ круглыхъ сотняхъ, на сроки, по желанію заемщиковъ, не свыше шестидесяти шести лѣтъ и двухъ мѣсяцевъ и не менѣе 10 лѣтъ, согласно установленнымъ планамъ погашенія.

Нарицательная сумма всѣхъ находящихся въ обращеніи облигацій кассы не должна превышать болѣе чѣмъ въ 10 разъ сумму основного и запаснаго капиталовъ кассы, и также не можетъ превышать сумму капитальнаго долга по непогашеннымъ долгосрочнымъ ссудамъ.

Этимъ же закономъ акціонернымъ банкамъ предоставляется право выдавать городамъ и земствамъ ссуды безъ ипотечнаго обезпеченія.

Ссуды, выдаваемыя земельными банками, могутъ быть долгосрочныя и краткосрочныя: первыя выдаются особыми облигаціями на разные сроки, примѣнительно къ существующимъ въ уставахъ земельныхъ банковъ, но не свыше какъ на шестьдесятъ шесть лѣтъ и два

мѣсяца, а вторыя — наличными деньгами изъ свободныхъ средствъ банка, назначаемыхъ для сего по постановленію общихъ собраній акціонеровъ, съ утвержденія министра финансовъ, на сроки не долѣе пяти лѣтъ... (Указатель правительственныхъ распоряженій по Министерству Финансовъ, № 30, 1912 г.).

Хозяйство волости и сельскаго общества.

Кромѣ земства и города, есть еще болѣе мелкія финансовыя единицы — волость и сельское общество.

У насъ обыкновенно говорятъ, что съ отмѣной подушной подати пала стѣна, отдѣлявшая податные и неподатные классы. Въ дѣйствительности эта стѣна пала не совсѣмъ — въ финансовомъ хозяйствѣ мелкихъ единицъ существуетъ еще раздѣленіе на платящихъ и не платящихъ налоги: налоги платятъ преимущественно крестьяне, изрѣдка привлекаются частныя землевладѣльцы, но дворяне — никогда. Порядокъ 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 приобрѣтенными ими частнымъ порядкомъ землями, но остающихся приписанными къ другимъ волостямъ. Напротивъ того, точный смыслъ приведенныхъ постановленій закона не оставляетъ никакого сомнѣнія въ томъ, что къ отбыванію мірскихъ повинностей сельскія и волостныя общества могутъ привлекать лишь своихъ членовъ, т.-е. лицъ, принадлежащихъ къ составу сельскаго или волостного общества, производящихъ раскладку, и исключеніемъ изъ этого общаго правила представляется лишь случай, предусмотрѣнный Высочайше утвержденнымъ 16 января 1869 г. положеніемъ бывшаго главнаго комитета объ устройствѣ сельскаго состоянія, коимъ разъяснено, что обложенію наравнѣ съ членами общества подлежатъ лица всѣхъ податныхъ состояній, числящіеся въ другихъ волостныхъ или мѣщанскихъ обществахъ городовъ, но владѣющія бывшими надѣльными крестьянскими землями, выкупленными по ст. 165 полож. о выкупѣ.

Итакъ, можно сказать, что единственными плательщиками волостныхъ и мірскихъ сборовъ являются крестьяне. Между тѣмъ большая часть этихъ сборовъ ¹⁾—75% волостныхъ и 50% мірскихъ—идетъ на нужды общегосударственнаго характера. По Рязкому уѣзду, Рязанской губерніи, изъ общей суммы волостныхъ расходовъ (30.500 руб.) было затрачиваемо въ среднемъ за періодъ 1894—97 гг. 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

¹⁾ А. Ерошкинъ. «Рязанскій уѣздъ. Исслѣдов. по нѣкоторымъ податнымъ вопросамъ надѣльн. землевладѣнія», Рязань, 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.).

«обственно сельскаго общества, вся же остальная сумма, по словамъ Гропкина, пошла на удовлетвореніе потребностей общегосударственнаго характера¹⁾. А если такъ, если волостная и сельская администрація являются существенной частью нашего государственнаго механизма, выполняющей функціи общегосударственнаго характера, въ правильномъ управленіи коихъ заинтересованы не только крестьяне и сельскій пролетаріатъ, но и частные землевладѣльцы, — то, конечно, и расходы по содержанію этой администраціи, по содержанію этого особаго хозяйства и этихъ мелкихъ ячеекъ должны лежать на всѣхъ классахъ.

Между тѣмъ мірскіе сборы ложатся очень тяжелымъ бременемъ на хозяйство крестьянъ: по своей тяжести они уступаютъ только выкупнымъ платежамъ. Такъ, по Рязскому уѣзду за періодъ 1894—97 гг. выкупные платежи составляли 240.500 руб., поземельный налогъ 8.000 рублей, земскій сборъ 40.000 руб., а мірскіе сборы 92.300 руб. Последніе сборы падали въ размѣрѣ 76 копеекъ на десятину надѣла, между тѣмъ какъ дворянскіе сборы—въ размѣрѣ 7,5 коп. на десятину. Въ Полтавской губерніи земскій сборъ и поземельный налогъ равняются 57,72 коп. съ десятины, а мірскіе сборы—49 коп. («Ежегодникъ Полтавскаго Земства», 1896 годъ). Въ Таврической губерніи мірскіе расходы составляли въ 1891 году 3 руб. 38 коп. на наличную душу («Временникъ Центр. Стат. Комит. 1895 г.», № 38).

Въ среднемъ въ 1901 г. по Курской губ. расходы на мірскія 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 податнаго состоянія Курской губ. за 1901—1902 гг.», составленъ по отчету податныхъ инспекторовъ. Изданіе Курской казенной палаты. Курскъ, 1904 г.). Все это говоритъ въ пользу скорѣйшей реформы волостнаго и сельскаго хозяйства въ смыслѣ привлеченія къ несенію повинностей и лицъ другихъ сословій.

Вопросъ о привлеченіи всѣхъ сословій къ участию въ несеніи волостныхъ и сельскихъ расходовъ поднимался еще при устройствѣ крестьянскаго сословія, но тогда указывалось, что опасно смѣшивать сословія тотчасъ послѣ паденія крѣпостнаго права. При всесословности волости помѣщики могли бы, пользуясь своимъ вліяніемъ, оказывать давленіе на членовъ-крестьянъ, а гдѣ крестьяне получили бы перевѣсъ, тамъ они могли бы облагать помѣщиковъ черезчуръ высоко. Теперь эти основанія не имѣютъ подъ собой почвы, и распределеніе мірскихъ расходовъ на всѣ сословія было бы, съ точки зрѣнія финансовъ, актомъ справедливости.

¹⁾ *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 specialнаго 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 принадлежатіе къ сословіямъ казаковъ и крестьянъ. См. еще «Мірскіе доходы и расходы», Н. Бржескій въ «Р. Эк. Об.» 1904, №№ 11 — 12 и «Земельное обложение», сост. С. И. Шидловскимъ (сводъ трудовъ мѣстн. комит. по 49 губ. Евр. Россіи). «Сельскіе и волостные сходы», Н. Бржескій («В. Ф.», 1906, № 10 — 15).

Сельскіе и волостные сборы сильно увеличились со введеніемъ земскихъ начальниковъ, которые подняли требованія, предъявляемыя къ органамъ крестьянскаго самоуправления («В. Фин.», 1905 г., № 4).

За послѣдніе годы выдвинулся вопросъ о созданіи мелкой земской единицы, что является вполне 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, вмѣющія 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 условий въ санитарномъ отношеніи; попеченіе о лучшемъ устройствѣ поселеній, а также о мѣрахъ предосторожности противъ пожаровъ и другихъ бѣдствій; попеченіе о развитіи народнаго образованія, объ устройствѣ общественныхъ библиотекъ, читаленъ, музеевъ, театровъ и другихъ подобнаго рода общепользныхъ учрежденій.

И неудивительно, что этотъ вопросъ о созданіи мелкой земской единицы или особыхъ органовъ при земствѣ, близкихъ къ населенію, особенно обострился именно теперь, вслѣдствіе промышленнаго развитія Россіи, подъ влияніемъ котораго ярко выдѣляются отдѣльныя мѣстности съ особымъ складомъ. Когда Россія была исключительно страной земледѣльческой, то и потребности ея въ разныхъ мѣстахъ были болѣе или менѣе однообразны, и потому органы мѣстнаго управленія, охватывающіе даже большія пространства, легко могли слѣдить и удовлетворять потребности обширныхъ районовъ. Не то теперь, съ промышленнымъ ростомъ Россіи и съ развитіемъ городскихъ поселеній. Въ дачныхъ поселеніяхъ возникаютъ такія потребности, которыхъ не знаетъ остальная деревенская Россія, — потребности въ устройствѣ водопроводовъ, бульваровъ, театровъ, и, конечно, уѣздныя земства не могутъ удѣлять своихъ средствъ на такія нужды, почему многія насущныя потребности новыхъ районовъ остаются неудовлетворенными. Эти потребности, быть-можетъ, покажутся уѣзднымъ зем-

ствамъ требованіямъ роскоши, между тѣмъ для этихъ районовъ съ дачнымъ характеромъ удовлетвореніе ихъ является вопросомъ жизни, безъ чего можетъ приостановиться притокъ дачниковъ, а мѣстность можетъ не получить того развитія, на которое она по своимъ естественнымъ условіямъ въ правѣ рассчитывать. II если будутъ созданы такія болѣе мелкія единицы, то, несомнѣнно, онѣ при правильной организациі могутъ энергично взять въ свои руки удовлетвореніе этихъ потребностей.

Кромѣ того, что организациа 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 функций общегосударственнаго характера, на примѣръ, 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 остальные функции, 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 резолюціа:

I. Для того, чтобы земство могло вполне удовлетворительно выполнять лежащія на немъ задачи въ области экономическихъ и въ частности сельско-хозяйственныхъ нуждъ населенія, по мнѣнію съѣзда, является безусловно необходимымъ образованіе новой, меньшей, чѣмъ уѣздъ, земской единицы.

II. Мелкая единица эта должна обладать слѣдующими основными чертами дѣйствующихъ земскихъ учреждений: 1) она должна носить характеръ обязательности, а не быть добровольнымъ союзомъ; 2) у нея должна быть точно опредѣленная территорія, на которую распространялось бы ея дѣйствіе; 3) она должна имѣть характеръ сословный; 4) должна пользоваться правомъ самообложенія; 5) подобно тому, какъ между нынѣ существующими земскими учреждениями — губернскими, съ одной стороны, и уѣздными, съ другой, — существуетъ нѣ-

¹⁾ См. «Мелкая земская единица», Пет., 1903, 2-е изд., и «Мелкая земская единица въ 1902 — 1903 гг.», Петерб., 1903.

которая 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, рассмотреть 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 федеральнаго 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 реального 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 поступления отъ акцизовъ, отъ таможенныхъ налоговъ можетъ не хватить для покрытія финансовъ сложнаго государства, и тогда устанавливаются особые такъ наз. матрикулярные взносы (*Matricularbeiträge*), т.-е. части, входящая въ составъ сложнаго государства, вносятъ какъ бы извѣстныя субсидіи для покрытія нуждъ послѣдняго. Такъ, Германская имперія, получая всѣ поступления отъ таможенныхъ пошлинъ, отъ акцизовъ съ табаку и нѣкоторыхъ другихъ источниковъ, удерживаетъ въ своихъ рукахъ 150 милл. мар., а остальную часть распредѣляетъ между отдѣльными государствами, входящими въ

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 $\frac{2}{3}$ всѣхъ штатовъ. Вѣроятно, этимъ воспользуются адѣсь для введенія всеобщаго подоходнаго налога.

ея составъ, при чемъ средства, недостающія для покрытія бюджета имперіи, доставляются отдѣльными государствами въ формѣ матрикулярныхъ взносовъ. Эти взносы въ 1880—1881 гг. составляли 64 милл. мар., а по смѣтѣ на 1904 г. составили 577 милл. марокъ. Но, предоставляя эти взносы въ имперскую кассу, союзныя государства должны изъ нея въ 1904 г. получить 554 милл. мар. сверхъ той суммы, которую имперская касса оставляетъ за собой. По закону, вступившему въ силу 1 мая 1904 г., поступления отъ таможенного 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 130 милл. мар. ¹⁾, а весь излишекъ распредѣляется между союзными государствами; этотъ избытокъ въ 1873 г. достигалъ 40 милл. мар., а въ 1904 г. онъ долженъ былъ составить 553 милл. мар. («В. Ф.», 1904, № 22, стр. 391). До сихъ поръ финансы имперіи стояли въ тѣсной зависимости отъ матрикулярныхъ взносовъ и потому не обладали должной устойчивостью. Новый порядокъ и имѣлъ въ виду создать для нихъ такую устойчивость ²⁾.

Финансовая реформа 1909 г. Германской имперіи въ томъ видѣ, какъ она проектировалась, не была проведена. Но были введены нѣкоторые новые налоги и повышены старыя.

Установленъ гербовый сборъ въ размѣрѣ $\frac{1}{3}$ процента съ цѣны недвижимыхъ имуществъ, переходящихъ возмезднымъ путемъ. Мелкія имущества освобождены отъ этого. Съ имуществъ мертвой руки черезъ каждыя 30 лѣтъ взимается особый сборъ въ размѣрѣ $\frac{1}{3}$ 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 былъ 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 $\frac{2}{3}$. При обложеніи долги не подлежатъ вычету изъ цѣны

¹⁾ Сумма, идущая въ пользу имперіи, потомъ была повышена до 143 милл. мар. 1896 г.), 180 милл. мар. (1897) и 172,4 (1899 г.).

²⁾ Въ 1906 г. прошелъ въ рейхстагѣ законъ объ имперскомъ наследственномъ налогѣ. Обложеніе варьируется отъ 4 до 10%, сравнительно со степенью родства, но сверхъ того, размѣръ обложенія увеличивается на 1,1, если цѣнность наследства превышаетъ 20 тыс. марокъ; при 30 тыс. марокъ обложеніе увеличивается на 1,2, при 50 — на 1,3, при 75 — 1,4 раза и т. д. При миллионѣ же обложеніе увеличивается въ 2,5 раза. Слѣдовательно, можетъ достигнуть 25% (см. *Erlich Aron*. «Das Reichserbschaftssteuergesetz». Тѣб. 1907).

Въ Германіи по проекту новаго имперскаго наследственного обложенія 1908 г. предполагалось установить наследованіе государства *ad intestato*, т.-е. когда не оставалось завѣщанія и нѣтъ родственниковъ ближайшихъ степеней родства или восходящихъ прямыхъ родственниковъ. Законными наследниками должны были считаться только супруги, родственники первой и второй линіи (дѣти, родители, братья, сестры и ихъ дѣти) и дѣды и бабушка. Всѣ остальные родственники въ случаѣ отсутствія завѣщанія не должны были признаваться за законныхъ наследниковъ, а на ихъ мѣсто выступаетъ государство. Сумма поступленийъ отъ этого налога исчислялась въ 25 милл. мар. Для лицъ, не отбывавшихъ воинской повинности, проектировалось установить дополнительное обложеніе наследственной массы въ размѣрѣ $1\frac{1}{2}\%$ послѣдней, если эта масса превышала 20.000 марокъ. Но этотъ законопроектъ не прошелъ. По закону 1909 г. четверть валового дохода отъ имперскаго обложенія наследствъ идетъ въ пользу отдѣльныхъ государствъ, а $\frac{3}{4}$ поступають въ пользу имперіи...

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.

Введенъ еще такъ называемый талонный сборъ, т.-е. установлено обложеніе % 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 успѣли 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 1911 г. въ Германской имперіи былъ введенъ налогъ на незаработанный приростъ земельныхъ участковъ, но въ настоящее время этотъ налогъ уже отмѣненъ и замѣненъ другимъ, и въ первоначальной формѣ сохранилось лишь обложеніе въ пользу общинъ (т.-е. по закону 1911 г.).

По новому же закону будетъ опредѣленъ впервые приростъ имущества къ 31 декабря 1916 г. (съ 1 января 1914), а затѣмъ оцѣнка прироста имущества будетъ совершаться въ трехгодичные періоды.

Размѣръ обложенія устанавливается въ $\frac{3}{4}\%$, если приростъ цѣнности не превосходитъ 50.000 марокъ и доходитъ до 1,5% при приростѣ свыше 1.000.000 марокъ. Кромѣ того, въ зависимости отъ цѣнности обложеннаго имущества ставка обложенія увеличивается, т.-е. обложеніе прогрессируетъ; обложеніе покоится на деклараціи.

Новая форма обложенія касается какъ движимаго, такъ и недвижимаго имущества, и, слѣдовательно, новый законъ поглощаетъ недавно введенный законъ объ обложеніи незаработаннаго прироста цѣнности земельныхъ участковъ.

За послѣднее время повышено обложеніе наслѣдственныхъ массъ, и доля союзныхъ государствъ по участию въ поступленияхъ отъ обложенія наслѣдствъ уменьшена съ $\frac{1}{4}$ до $\frac{1}{5}$.

Сверхъ того въ 1913 г. прошелъ законъ объ одновременномъ военномъ сборѣ съ имущества для военныхъ цѣлей. Обложеніе начинается съ имущества въ 10.000 марокъ, но если доходъ плательщика ниже 4.000 марокъ, то минимумъ имущества, свободнаго отъ обложенія, повышается до 30.000 марокъ и т. д. Обложеніе прогрессивное, и при имуществахъ свыше 5 милліоновъ марокъ обложеніе — 1,5%.

Доходы, получаемые отъ личнаго труда, а не отъ капитала, подлежатъ также одновременному прогрессивному обложенію (Existenz minimum свободный отъ обложенія — 5.000 марокъ). Съ доходовъ до 10.000 марокъ взимается 1%, а съ доходовъ свыше 500.000 марокъ — 8%. Установлены льготы по семейному положенію. Самое обложеніе и взысканіе налоговъ поручено союзнымъ государствамъ. Если цѣнность имущества превышаетъ 10.000 марокъ, то обязательна декла-

рація. Последній взносъ этого налога — въ мартѣ 1915 г. Имущество облагается за вычетомъ долговъ. Общая сумма предполагается отъ единовременнаго налога около одного миллиарда марокъ. Повторяю, это — налогъ единовременный.

Въ Австраліи федеральному правительству принадлежатъ доходы отъ пошлинъ и налоговъ, почты и телеграфа, и по покрытіи расходовъ федераціи избытки распределяются между отдѣльными штатами, пропорціонально территорій послѣднихъ. Но объ этомъ принципѣ идутъ споры.

Въ Швейцаріи федеральный бюджетъ покрывается доходами отъ доменъ, таможенныхъ пошлинъ, почты и телеграфа, отъ военного налога, питейной монополіи и такъ далѣе; недостающая же сумма покрывается матрикулярными взносами, опредѣляемыми для каждого кантона по расчету на голову отъ 10 до 90 сантим., а уже кантоны сами собираютъ эти суммы, какъ знаютъ ¹⁾.

При такой системѣ распределенія доходовъ между сложнымъ государствомъ и отдѣльными государствами, входящими въ него, представляется полная свобода послѣднимъ въ сферѣ прямого обложенія.

¹⁾ «State and federal Government in Switzerland» by John Martin Vincent въ Johns Hopkins University Studies, 1891. «Г.-Пр. Г.», 1903, № 274. «Вѣстн. Фин.», 1894, № 13 — 16. Köppe. «Die Reichsfinanzen». Behm. «Die Reichsfinanzreform», 1904.

См. статью Zahn'a въ Vierteljahreshefte d. Statistik d. deutschen Reichs, 1905. *ed.* Bernsfein. Die neuen Reichsteuern. Berlin. 1906 и особенно «Denkschriftenband zur Begründung d. Entwurfs eines Gesetzes betreffend Aenderungen im Finanzwesen des deutschen Reichs. T. I — IV, und Graphische Tabellen. Berlin, 1908.

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 известной періодичностью и почти ежегодно вносятся въ одинаковой суммѣ—къ такимъ принадлежитъ, на примѣръ, содержаніе суда, полиціи. Другія же статьи, наоборотъ, вносятся въ неопредѣленное время.

Съ этой точки зрѣнія правильности и повторяемости государственныхъ расходы дѣлятся на обыкновенныя и чрезвычайныя. Теоретики не сходятся въ опредѣленіяхъ, но, по господствующему опредѣленію, *обыкновенными* государственными расходами называются такія, которые при правильномъ теченіи государственной жизни повторяются ежегодно или съ опредѣленной періодичностью, а потому заранее могутъ быть предусмотрѣны. Къ *чрезвычайнымъ* расходамъ относятся тѣ, которые производятся вслѣдствіе особыхъ непредвидѣнныхъ потребностей и являются неожиданными, на примѣръ, по случаю войны, народныхъ бѣдствій.

При классификаціи госуд. потребностей со второй отмѣченной выше точки зрѣнія, обыкновенныя расходы,—это періодическое правильное введеніе въ госуд. хозяйство оборотнаго капитала, который здѣсь превращается въ госуд. услуги, и потому необходимо ежегодно расходовать опредѣленную сумму въ одномъ и томъ же размѣрѣ (Ад. Вагнеръ). Чрезвычайныя же расходы, это тѣ, которые имѣютъ мѣсто время отъ времени и дѣйствіе 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 *Leistungsfähigkeit* государства (напр., проведеніе выкупной операціи у насъ и т. д.).

Наконецъ, такія событія, какъ война, голодъ, наводненіе, могутъ быть поводомъ для экстраординарныхъ расходовъ, въ результатѣ ко-

торыхъ можетъ и не быть приращенія капитала, которые, слѣдовательно, являются чистымъ расходомъ, поэтому здѣсь надо различать опять нѣсколько случаевъ по тѣмъ *последствіямъ*, которыя влекутъ за собой эти затраты. Результатомъ ихъ является: а) созданіе новаго постоянного капитала, такъ что въ послѣдующее время требуется либо меньше расходовъ, либо является повышенная государственная производительная дѣятельность, при чемъ и здѣсь могутъ быть 2 случая: или затраты эти будутъ носить частно-правовой характеръ (какія-нибудь новыя госуд. предпріятія, которыя въ будущемъ будутъ давать государству доходъ или, по крайней мѣрѣ, сами покроютъ проценты и погашеніе), или эти затраты будутъ общественно-правового порядка, какъ-то—расходы на проведеніе той или иной реформы, которыя, хотя и не такъ значительно, а все-таки повышаютъ *Leistungsfähigkeit* 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. поступлениями отъ налоговъ, доходами отъ доменъ и т. д.; чрезвычайные—изъ чрезвычайныхъ источниковъ, и въ настоящее время преимущественно государственнымъ кредитомъ.

Но эта граница примѣненія госуд. кредита чрезчуръ широка, при принятіи же во вниманіе другихъ элементовъ сфера примѣненія послѣдняго суживается, а именно здѣсь надо имѣть въ виду, откуда въ данное время могутъ быть почерпнуты средства путемъ госуд. кредита: 1) изъ свободныхъ ли туземныхъ капиталовъ, слѣдовательно, безъ всякаго нарушенія интересовъ народнаго хозяйства; 2) изъ иностранныхъ капиталовъ или 3) изъ капиталовъ туземныхъ, 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 $\frac{\%}{0}$ по долгу останется въ предѣлахъ своей же страны. Нѣкоторыя сомнѣнія вызываетъ помѣщеніе займа за границей: съ одной стороны, сумма по уплатѣ $\frac{\%}{0}$ 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—брошенные на биржу цѣнности прильютъ въ страну-заемщицу и уронятъ курсъ бумагъ, деньги отольютъ за границу и т. д.

При крупныхъ затратахъ на предпріятія частно-хозяйственнаго характера рекомендуется прибѣгать къ кредиту: здѣсь создается источникъ для покрытія займа и уплаты $\frac{\%}{0}$ по нему. При проведеніи той или иной реформы, когда не имѣется въ виду созданія новаго капитала, проф. Вагнеръ держится того мнѣнія, что лучше расходы, связанные съ такими реформами, покрывать обыкновенными доходами. Если не имѣется въ виду займа, который можно было бы помѣстить вполне хорошо.

Для покрытія расходовъ, связанныхъ, напр., съ войной, лучше всего прибѣгать къ налогамъ, а къ кредиту лишь въ томъ случаѣ, если средства можно почерпнуть изъ дѣйствительно свободныхъ туземныхъ капиталовъ или изъ иностранныхъ. По возможности, надо избѣгать займовъ изъ несвободныхъ капиталовъ своей страны. Дѣло въ

томъ, что обычно веденіе войны сопровождается стѣсненіемъ внутренняго денежнаго рынка, а если изъ него будутъ еще черпаться средства путемъ кредита, то стѣсненіе рынка еще болѣе усилится. Желательность покрытія военныхъ расходовъ налогами подкрѣпляютъ еще и тѣмъ аргументомъ, что, такъ какъ эти новые налоги въ значительной степени должны будутъ лечь на болѣе состоятельныя группы, которыя въ настоящее время, какъ правило, 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 перѣдко создается желаніемъ отвоевать новые рынки, окружить свою страну орлоломъ военныхъ успѣховъ и т. д.

Но здѣсь надо помнить, что «für 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 обыкновенныя и чрезвычайныя 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 устранения этихъ недостатковъ въ 1892 г. при Министерствѣ Финансовъ была учреждена особая коммисія, 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 большою неопредѣленностью¹⁾; онѣ слишкомъ общи, такъ что по желанію можно ихъ содержаніе то суживать, то расширять. Однако упомянутая коммисія положила въ основу своихъ работъ слѣдующія теоретическія положенія: 1) къ обыкновеннымъ доходамъ и расходамъ должно отнести такіе государственные сборы и платежи, которые представляются болѣе или менѣе постоянными и, повторяясь изъ года въ годъ, вытекаютъ изъ нормальнаго положенія вещей въ странѣ и имѣютъ своей цѣлью удовлетвореніе текущихъ потребностей; 2) временныя поступленія, направленные для какихъ-либо специальныхъ цѣлей, надо отнести къ чрезвычайнымъ доходамъ; 3) къ чрезвычайнымъ же расходамъ относятся расходы единовременныя, являющіеся внезапно, какъ, напр., расходы во время народныхъ бѣдствій, расходы на сооруженіе новыхъ путей сообщенія, на досрочный выкупъ государственныхъ долговъ и т. д.²⁾. На этихъ принципахъ и были 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 специальныхъ

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 подвижнаго состава и желѣзнодорожныхъ принадлежностей для существующихъ казенныхъ желѣзныхъ дорогъ отнесены къ отдѣлу обыкновенныхъ. Такимъ образомъ въ чрезвычайномъ расходномъ бюджетѣ въ настоящее время остаются, независимо отъ издержекъ по одновременной досрочной уплатѣ капитала по государственнымъ займамъ: 1) расходы въ тѣсномъ смыслѣ слова экстренные — на военныя дѣйствія, на помощь населенію при неурожаѣ и другихъ народныхъ бѣдствіяхъ; 2) расходы по приобрѣтенію казной въ крупныхъ размѣрахъ имущественныхъ правъ (вознагражденіе за отчѣну 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 оставшая сумма въ 1,005 мил. руб. обращена на покрытіе расходовъ чрезвычайныхъ и въ томъ числѣ, главнымъ образомъ, на постройку желѣзныхъ дорогъ.

Способы покрытія чрезвычайныхъ расходовъ въ исторіи.

Государство при составленіи бюджета старается точно учитывать суммы обыкновенныхъ расходовъ и строить такимъ образомъ систему обложенія, пошлины, эксплуатацію доменъ, чтобы эти обыкновенные источники доходовъ покрывали обыкновенные же расходы. Но реальную развивающуюся жизнь нельзя уложить въ какія-либо рамки: всегда най-

¹⁾ Seidler причисляетъ издержки Рима на завоевательныя войны къ обыкновеннымъ расходамъ («Budgets», 92).

дуются непредвидѣнными, чрезвычайными 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 ресурсъ для покрытія экстраординарныхъ расходовъ, потому что нельзя тотчасъ же, когда нужны деньги, поднять поступления отъ этихъ источниковъ: отъ доменъ, напр., потому, что государство, въ качествѣ владѣльца земли, является въ положеніи почти частнаго лица, для котораго существуетъ извѣстный предѣлъ при эксплуатаціи земли,—предѣлъ, устанавливаемый условіями рынка, вслѣдствіе чего государство не можетъ произвольно увеличить свои поступления. Напримѣръ, сдавъ въ аренду на продолжительный срокъ земельные участки за опредѣленную плату, правительство, какъ бы ни нуждалось въ деньгахъ, не можетъ нарушить договорныхъ условій аренды и повысить произвольно плату за арендный участокъ.

Въ прежнее время главнымъ источникомъ въ моментъ нужды было *отчужденіе доменъ*, при чемъ этимъ источникомъ пользовались такъ широко, что домены были сильно растрчены, и въ настоящее время лишь немногія страны обладаютъ земельными доменами. Но, кромѣ того, социальное-политическое направленіе въ финансовомъ управленіи удерживаетъ въ настоящее время отъ примѣненія этого способа: на домены устанавливается взглядъ, какъ на неприкосновенный и неотчуждаемый фондъ, который государство должно удерживать въ своихъ рукахъ для регулированія земельныхъ отношеній (надѣленіе земель бѣдныхъ на правахъ вѣчно-наслѣдственной аренды и т. д.). Помимо того, сильный ростъ поземельной ренты долженъ удерживать отъ расходованія этого фонда, такъ какъ въ будущемъ эксплуатація его обѣщаетъ крупныя матеріальныя выгоды. Въ Европѣ этотъ ресурсъ почти утратилъ свою силу, только въ Соединенныхъ Штатахъ отчужденіе доменъ еще практикуется и имѣетъ серьезное бюджетное значеніе.

Казалось бы, далѣе, что при нуждѣ можно повысить разнаго рода пошлины, и этимъ повышеніемъ пошлинъ до нѣкоторой степени и нитался 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 повышение обложенія въ моментъ нужды. Реальная же

система¹⁾, сложившаяся подъ влияніемъ 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. Подходный налогъ является здѣсь именно такимъ подвижнымъ членомъ въ налоговой системѣ. На каждый бюджетный періодъ законодательнымъ порядкомъ опредѣляется размѣръ обложенія въ зависимости отъ потребностей фиска—парламентъ, напримѣръ, вотируетъ, что на данный періодъ съ каждаго фунта стерлинговъ будетъ взыматься 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. доходное обложеніе тамъ должно дать 160 мил. рублей на наши деньги. Если бы государственному казначейству потребовалось не 160 мил. руб., а допустимъ 200 мил. рублей, 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 доходный и поимущественный налоги, то государственные долги не достигли бы такихъ огромныхъ размѣровъ.

Въ Англіи подъ влияніемъ бурской войны доходный налогъ въ 1900—1901 гг. былъ поднятъ съ 8 до 12 пенс. (т.-е. съ $3\frac{1}{2}\%$ до 5%), по росписи 1902 г. съ 12 пенс. до 14 пенс. (т.-е. съ 5 до $5,83\%$), и по росписи 1902—1903 гг. съ 14 пенс. до 15 пенс. (съ $5,83$ до $6,25\%$). Обложеніе чая увеличено съ 4 до 6 пенс. на фунтъ, увеличены затѣмъ налоги на пиво, спиртъ и табакъ. Затѣмъ, введенъ налогъ на сахаръ, на уголь въ 1 шилл. съ тонны, на рожь въ 3 пенс. съ центнера и на муку въ 5 пенс. съ центнера. Увеличеніе поступлений отъ повышенія налоговъ исчислялось на 1902—1903 гг. въ 33,2 милл. 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 доходный 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% (Commerc. Int. 1902, november. 13).

1890-х годовъ онъ приводитъ слѣдующія данныя. Съ cadaго 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 прямыя 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, домовая собственность облагается иногда по количеству оконъ, дверей или наемной платѣ и т. д.; провести же повышеніе обложенія для всѣхъ категорій плательщиковъ въ одинаковомъ размѣрѣ чрезвычайно трудно: заинтересованныя группы будутъ бороться противъ повышенія, ссылаясь другъ на друга, что повышеніе налоговъ для одной де болѣе высоко, чѣмъ для другой. Эта оппозиція, находящая благоприятную почву въ самой организаціи реальной системы, дѣлаетъ послѣднюю неэластичной, обратно съ обще-подходящимъ 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 потребление (акцизы, таможенные ставки). Помимо того, что эта форма обложенія ложится обыкновенно тяжелымъ бременемъ на болѣеую 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 потребления (мясо, соль, хлѣбъ, чай и др.) влечетъ за собой перѣдко сокращеніе народнаго потребления, 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 напомнанія и употребить еще 200 другихъ мѣръ болѣе серьезнаго характера, въ остальныхъ же болѣе состоятельныхъ группахъ для полученія той же суммы требуется сдѣлать только 38 напомнаній и въ 16 случаяхъ принять мѣры болѣе серьезныя.

²⁾ Янжюль, «Опытъ исслѣдованія анги. косвен. налоговъ», 1874 г.

промышленности и не даст предполагаемого увеличения дохода для фиска. На примѣрѣ Англии, широко практиковавшей акцизные налоги, можно убѣдиться въ непригодности этого источника, какъ ресурса для экстраординарныхъ расходовъ. Кромѣ того, когда слухъ о предстоящемъ повышеши того или иного акциза или таможенныхъ ставокъ проникаетъ въ общество, заинтересованныя лица успѣваютъ выбросить много продуктовъ, оплаченныхъ старымъ акцизомъ¹⁾, или заблаговременно провезти изъ-за границы, а затѣмъ, когда ставки будутъ повышены и цѣны поднимутся, они наживутъ крупныя состоянія. Слѣдовательно, результаты отъ повышения ставокъ идутъ далеко не въ полной мѣрѣ въ государственное казначейство, а въ руки спекулянтовъ²⁾. 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 % на такихъ запасахъ, и за послѣднее время этотъ источникъ все болѣе теряетъ защитниковъ и въ теоріи, и у народныхъ представителей, которые при этомъ рассуждаютъ такимъ образомъ: дать въ руки исполнительной власти обширныя денежныя запасы—это значитъ поставить ее внѣ контроля, и въ настоящее время исполнительная власть должна считаться съ тѣмъ, дадутъ ли ей средства народные представители. Этотъ источникъ все болѣе выходитъ изъ практики: теперь предпочитаютъ держать фондъ въ карманѣ народа при помощи такой комбинаціи налоговой системы, чтобы, опираясь на ея подвижность, можно было легко получать большія суммы; но для этого нужны нѣкоторыя предпосылки, особая конструкция налоговой системы, а главное — подвижность ея, эластичность, чего раньше не было. Возможность выпуска бумажныхъ денегъ, какъ мы увидимъ далѣе, даетъ крупный ресурсъ на случай нужды, поэтому заблаговременно изытіе 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 ресурсомъ 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 мнѣхъ «Очеркахъ эк. и фин. жизни Запада и Россіи», 1904 г.

2) Это противорѣчитъ одной изъ максимъ Ад. Смита,

рами, пошлинами въ пѣть пользу. И вотъ государство, отказываясь отъ этихъ пошлинъ въ пользу покупателя, продавало должности (иногда съ аукціона): покупатель впередъ уплачивалъ нужную сумму единовременно, а затѣмъ получалъ определенное содержаніе отъ государства или взималъ поборы за оказаніе своихъ служебныхъ услугъ—судья, напимѣръ, 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 неочевидныхъ и фантастическихъ должностей—*controleurs des perceptions, 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, напимѣръ, продалъ должности на 100 мил. ливровъ¹⁾. Эта продажа напоминаетъ кредитную сдѣлку: съ одной стороны—со стороны государства—отказъ отъ сборовъ пошлинъ въ свою пользу, съ другой—со стороны покупателя должности—уплата за этотъ отказъ сразу известной суммы; доходы по эксплуатаціи должности возвращали приобретателю его затраченный капиталъ и проценты на него.

Торговля и промышленность тогда были опутаны цѣлой сѣтью чиновниковъ, которые стояли между продавцомъ и покупателемъ. Провинціальныя штаты во Франціи часто жаловались на эту массу поборовъ, и иногда, по ихъ просьбамъ, должности 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, приобретало право не платить налоговъ.

Финансы. Другимъ ресурсомъ для покрытія экстренныхъ расходовъ были финансы—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 известную сумму (антиципация) или гарантировалъ государству уплату требуемой суммы чрезъ известное время. Злоупотребленій со стороны откупщиковъ при сборахъ было множество, но откупщики очень удачно отдѣлывались отъ судебного преслѣдованія взятками. На эти злоупотребленія смотрѣли до поры до времени сквозь пальцы, но когда были нужны средства государству, то обращалось вниманіе и на нихъ: собирался экстраординарный судъ надъ финансами, припоминали всѣ прежніе ихъ грѣхи, конфисковалось ихъ имущество, и этимъ покрывали экстраординарные расходы. Финансы наживались на счетъ народа, но правительство не могло обойтись безъ нихъ: оно видѣло въ нихъ ресурсъ на случай нужды. Кромѣ того, откупная система тогда играла роль кредита въ настоящее время: откупщики, какъ я упоминалъ, иногда впередъ вносили требуемую сумму, какъ бы подъ залогъ того или иного источника, взами́нь 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 злоупотребленій—начала въ области монеты, а затѣмъ кредита» (т.-е. бумажныхъ денегъ).

На первыхъ порахъ выпускъ бумажныхъ денегъ сопровождается повышеніемъ темпа экономической жизни—наступаетъ какъ будто опянѣніе, такъ называемое бумажно-денежное опянѣніе, но, какъ всякое опянѣніе, 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. *Горнг.* «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 миллиарда, а въ кассѣ находилось только 21 миліонъ 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 драгоценности въ домахъ подъ угрозой конфискаціи и штрафовъ, производились обыски, чтобы не было утайки, и найденная монета и драгоценныя вещи отбирались—этимъ хотѣли привлечь золото къ банку и тѣмъ увеличить запасы размѣнной кассы¹⁾. Но богатые заблаговре-

1) Былъ объявленъ принудительный курсъ (богатые, укрывая золото, бросали его въ сулъ). Размѣнъ стѣснялъ: поздно открывали размѣнную кассу и рано закрывали, размѣнивали только билеты въ 100 ливровъ, а затѣмъ даже только въ 10 ливровъ.

менно исполнили реализовать свои ценности в дома, имения, а многие предусмотрительные люди перевели золото в Англию. Банкротство государства было полное, и экономическая жизнь перенесла сильное потрясение. Вот как опасно правительству с голодным желудком и большим аппетитом подходить безконтрольно къ печатному станку...

Мысль получения денег 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 «рудоконныя дѣла, персидскую компанію». За все это Петръ требовалъ «только 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 ресурсовъ 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, еврей 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 приурочивалась къ моментамъ нужды». Евреи нерѣдко облагались и особыми налогами съ домовъ и полей—половина шла, въ Германіи, въ пользу императора, а половина въ пользу территориальныхъ князей. Императоры, очень нуждаясь въ деньгахъ, закладывали евреевъ или продавали князьямъ, и эти послѣдніе тогда получали «право храненія» евреевъ, т.-е. право эксплуатація 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 Англии) продавалъ свои пощлуну вдовамъ за деньги и такимъ страннымъ способомъ пополнялъ свою кассу. Добровольныя пожертво-

¹⁾ Ло происходилъ изъ Шотландіи.

²⁾ *Александръ*. «Государственный кредитъ», стр. 200.

ванія гражданъ нерѣдко переходили въ принудительные займы съ общаіемъ 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, обращающіяся въ сборы по принужденію, носили названіе кредита только по формѣ, на самомъ же дѣлѣ они были налогами ¹⁾...

Главные черты кредита.

А) Прежде. Недовѣріе къ правительству, поддерживаемое постоянными нарушеніями съ его стороны своихъ обѣщаній по долговымъ обязательствамъ, накладывало особый отпечатокъ на кредитъ прежняго времени. Тогда кредитъ былъ *лично* характера, въ значительной степени зависѣлъ отъ личныхъ свойствъ короля: бережливъ, скупъ 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, драгоценности государя и государыни, или же отдѣльные источники дохода государства шли въ обезпеченіе долга, слѣдовательно, кредитъ носилъ болѣею 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 возрѣніе того времени можно легко понять, такъ какъ заключеніе долговъ тогда, какъ общее правило, служило для непродуцительныхъ 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 болѣе устойчивости въ немъ, болѣе порядка въ расходованіи суммъ. Публичность бюджета и независимость контроля даютъ кредиторамъ государства возможность лучше понять финансовое положеніе его ²⁾, знать, съ кѣмъ они имѣютъ дѣло при государственныхъ займахъ, и быть болѣе спокойными за свои деньги. Здѣсь кредитъ перестаетъ быть личнымъ займомъ короля, становится дѣломъ государственнымъ, національнымъ, и этотъ ресурсъ настолько важенъ, что государства очень заботятся въ настоящее время о под-

¹⁾ Одинъ англійскій король потребовалъ добровольнаго приношенія съ богатаго еврея, а когда послѣдній не далъ, то приказалъ посадить его въ тюрьму и ежедневно выдергивать по зубу, пока тотъ не уплатитъ требуемой суммы.

²⁾ См. объ этомъ «Развитіе фин. хоз. въ XIX в.» въ моихъ «Очеркахъ экон. и фин. жизни Россіи и Запада», М., 1904.

держаніи вѣры въ свою кредитоспособность аккуратною уплатой процентовъ по долгамъ и т. д.

Далѣе, новое время создало и богатый источникъ государственнаго кредита — *огромное накопленіе ссудныхъ капиталовъ, ищущихъ своего приложенія.*

Въ 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 миллиардъ марокъ; по даннымъ Левеле, за 12 лѣтъ, съ 1881 по 1892 гг., было реализовано цѣнныхъ бумагъ на земномъ шарѣ на 60 миллиардовъ марокъ. Въ лихорадочныхъ поискахъ выгодныхъ себѣ помѣщеній ссудные капиталы 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 %о, платимый по нимъ. Многія молодыя страны съ удивленіемъ узнали впервые о своей кредитоспособности, приписывая это особой галантности старой Европы: Чили, Перу, Аргентина, даже острова Фиджи ссужаются капиталами. Аргентина получила въ ссуду 830 милліоновъ марокъ, съ ежегоднымъ платежомъ въ 8 мил. фун. стерлинговъ, Бразилія — три миллиарда марокъ, Гаити — 75 милліоновъ, даже дикари на о. Фиджи — 5 мил. Капиталы ищутъ для себя какъ будто завѣдомо неблагоприятныхъ 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 благоприятную почву и съ этой стороны; когда суютъ деньги, трудно ихъ не брать.

Этотъ необычайный ростъ капиталовъ оказалъ очень сильное влияние 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 иностранныя, въ томъ числѣ и англійскіе, товары. Англійскія колоніи хотятъ развивать собственныя производительныя силы и одна за другой загораживаются отъ метрополія протективными пошлинами на ввозимые товары, суживая рынокъ для англійскаго импорта и развивая свое собственное производство. Колоніи отгораживаются отъ

¹⁾ См. мой кн. «Чему учить насъ Америка» и «Итоги экон. развитія XIX в.»

²⁾ См. Гурьевъ, «Денек. реф.», ч. 2-я, стр. 707.

метрополи, но въ то же время и въ промышленное развитіе совершается за счетъ *англійскихъ* капиталовъ. Статистика ввоза и вывоза австралійскихъ колоній — Пов. Южи. Валлиса, Викторіи, Нов. Зеландіи, Квипслэнда и др., а также Канады и даже Индіи, страны отсталой сравнительно съ другими колоціями, — обнаруживаетъ тенденцію паденія импорта произведеній Англійи и роста собственного экспорта. Индія вполнѣ подчинена Англійи (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 хлопчатобумажные товары, и Англія дала санкцію этому закону, т.-е. какъ бы сама себя заградила индійскій рынокъ, въ то время какъ изъ Англійи много товаровъ идетъ въ Индію.

Чѣмъ же объяснить такую политику загражденія себя сбыта въ то время, какъ англійская промышленность все энергичнѣе ищетъ рынковъ? Объясненіе этому факту нужно искать въ созданіи громадныхъ ссудныхъ капиталовъ въ Англійи. Дѣло въ томъ, что за послѣднее время изъ метрополи въ колоніи эмигрировала въ поискахъ болѣе высокаго ссуднаго процента такая масса промышленныхъ капиталовъ, такая значительная сумма отлила въ иностранныя (а также и 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, приобрѣтаетъ нѣкоторый вѣсъ, чѣмъ и можно объяснить установленіе 5-процентнаго налога въ Индіи.

Биконсфильдъ въ своемъ сочиненіи „Sibyl“ говоритъ, что въ Англійи каждый полвѣка развивается какой-нибудь новый источникъ богатствъ, откуда страна почерпаетъ свое благосостояніе, и вмѣстѣ съ нимъ появляется новый могущественный классъ населенія. Поэтому въ Англійи 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 $\frac{0}{100}$ на капиталъ, ренты и прибыли (*Вестминг.* „Британская имперская федерація и англійск. торг. интересы“, 1900 г.).

Этой противоположностью интересовъ двухъ партій, ссуднаго капитала, съ одной стороны, и чисто-промышленнаго, съ другой, объясняется, быть-можетъ, до известной степени современная политика державъ въ Турціи: однѣ заинтересованы въ беспорядкахъ, неуряди-

¹⁾ А также прекр. брош.: *Chiogza*, «British Trade and the Zoll-Verein Issue», Lond., 1908.

цахъ въ Оттоманской имперіи. поскольку эти послѣднія вызываютъ потребность въ займахъ; для странъ же, имѣвшихъ свои капиталы въ турецкія предпріятія и биржевыя бумаги (Германія), наоборотъ, выгодно, чтобы въ Турціи не было безпорядковъ и чтобы тамъ создались благоприятныя условія для приложенія промышленнаго капитала.

Этотъ экспортъ капиталовъ въ настоящее время имѣетъ особое значеніе, какъ справедливо говоритъ Брандтъ ¹⁾: «Въ виду увеличивающагося съ каждымъ годомъ господства покровительственной системы въ малокультурныхъ странахъ, страны, экспортирующія свои капиталы за границу, бывають поставлены не передъ дилеммою: вывозить ли свои готовыя издѣлія или свои капиталы, а передъ 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 Карелушъ ²⁾. Правда, его попытка неудачна: онъ безъ обиняковъ почему-то считаетъ англійскую радикальную партію представительницею денежнаго экспорта, а консервативную—представительницею 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 отвѣдъ Карелуш'у), то несомнѣнно, что выстушеніе на сцену экспорта капиталовъ замѣнивъ товарнаго, будетъ въ состояніи сильно видоизмѣнить содержаніе политическихъ программъ или, по крайней мѣрѣ, грозитъ сегментацией партій, представляющихъ интересы торговли и промышленности, выдѣляя изъ нихъ группу съ исключительнымъ интересомъ въ вывозѣ капиталовъ, что, несомнѣнно, придастъ своеобразную окраску всей программѣ отдѣльныхъ подгруппъ партіи ³⁾. Конечно, если считать ради-

¹⁾ В. 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 Karplusz (Wien). «Die neue Zeit», 1896—1897, №№ 37, 38, 39 и 41.

³⁾ Карелушъ 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 перемены англійской политики въ восточномъ вопросѣ ставилъ себѣ и г. Южаковъ въ «Русскомъ Богатствѣ». Констатировавъ фактъ помѣщенія Англійей своихъ капиталовъ въ чужія страны, г. Южаковъ говоритъ: «Варварство выгодно всеобщему поставщику товаровъ; прогрессъ и безопасность необходимы всеобщему заимодавцу... Прежде англійскій капиталъ опасался матеріальнаго прогресса своихъ рынковъ, боясь конкуренціи. Теперь онъ самъ вызываетъ эту конкуренцію, затрачиваясь въ туземную промышленность. Это выгодно, но этому мѣшаютъ варварскія правительства. Насколько прежде охраненіе варварства было въ интересахъ Англій, настолько въ настоящее время эти интересы требуютъ упраздненія варварства» («Русск. Богатство». «Дневникъ Журналиста». С. Южаковъ, 1896, X, стр. 147).

кальную партію представительницей 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 бумагалъ, не стоящихъ даже типографскихъ чернилъ, потраченнымъ на нихъ, громадную сумму цѣнностей—около 800 мил. мар.

Одинъ изъ симптомовъ переобремененія рынка ссудными капиталами можно усмотрѣть также въ пониженіи ссуднаго $\%$ при заключеніи государственныхъ долговъ (конверсіи). Еще не очень давно государство платило 5—6 $\%$ по своимъ займамъ, но эта норма теперь постепенно понижается: въ Англии, напр., пониженіе дошло до 2,5 $\%$, что составляетъ ничтожную цифру сравнительно съ тѣмъ временемъ, когда государство кредитовалось изъ 8—9 $\%$, и все-таки, несмотря на такой низкій $\%$, предложеніе со стороны капиталистовъ—громадно. Этимъ объясняется то обстоятельство, что за послѣднее время такъ сильно развился государственный кредитъ. Заключение займа, обѣщая изъять съ рынка значительные капиталы, встрѣчается съ радостью, интересы же группы представителей ссудныхъ капиталовъ очень значительны, какъ это видно по той долѣ, какую они вкладываютъ въ національное богатство; всякій новый крупный заемъ обѣщаетъ повысить или, по крайней мѣрѣ, закрѣпить ссудный процентъ, и Адамсъ (извѣстный экономистъ) прямо указываетъ, что погашеніе долговъ, грозя увеличить на рынокъ сумму свободныхъ капиталовъ въ Соедин. Штатахъ и тѣмъ понизить $\%$, встрѣчаетъ сильное противодействие¹⁾.

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, которая 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 демократизованъ (см. далѣе), каждый лавочникъ, болѣе или менѣе зажиточный крестья-

¹⁾ Ср. здѣсь очень интересныя воззрѣнія *Лорія*, итальянскаго экономиста, «Les bases économiques»; изложеніе ихъ можно найти у меня: «Главнѣйшія теченія въ развитіи примаго облож. въ Германіи», 1899.

инъ имѣть государственную ренту, и погашеніе государственныхъ долговъ, а также конверсія встрѣчаютъ тамъ нѣрѣдко оппозицію со стороны народныхъ представителей, которые могутъ отказать палатѣ въ довѣрїи вслѣдствіе того, что масса избирателей заинтересована въ помѣщеніи капитала въ бумагахъ.

Эта демократизація долга объясняется легкостью приобрѣтенія процентныхъ бумагъ, такъ какъ у всякаго сборщика податей (receveurs) можно купить государственную ренту, приносящую доходъ (нѣрѣдко это—сертификаты именные) въ 5—10 фр.

Итакъ, слѣдующіе факты теперь ведутъ къ сильному развитію государственнаго кредита.

1) Наличность на рынкѣ большихъ ссудныхъ капиталовъ.

2) поднятіе кредитоспособности государствъ въ связи съ предварительнымъ введеніемъ публичности и контроля въ финансовомъ хозяйствѣ.

3) Неподвижность налоговой системы, а также исчезновеніе старыхъ способовъ удовлетворенія экстраординарныхъ потребностей, напримѣръ, продажи доменъ и др.

4) Новый характеръ самыхъ затратъ: прежде деньги тратились непроизводительно (на войны, прихоти короля), теперь же онѣ идутъ на капитальныя сооруженія, сами создающія фондъ, изъ котораго государство уплачиваетъ процентъ по займамъ, а это, конечно, внушаетъ капиталистамъ большее довѣріе, и они начинаютъ очень охотно помѣщать свои капиталы въ госуд. займы.

5) Госуд. кредитъ связанъ теперь не съ личностью 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 нищихъ 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 Валлисъ	233 > 214,87 >
Южн. Австралія	102 > 321 (World Almanach, 1890).

Въ статьѣ «Das Schuldbuch der Welt» (въ нѣмецкомъ журналѣ «Die Gegenwart») подведены итоги задолженности современныхъ государствъ. Общая ея сумма въ 1894 году равнялась 96 милліардамъ марокъ, а если присоединить еще 26¹/₂ милліардовъ внѣ-европейскихъ странъ, то заемная книга міра будетъ сведена къ 122¹/₂ милліардамъ марокъ государственныхъ долговъ, т.-е. около 56 милліардовъ рублей.

Один только процентные платежи по займамъ, при 4⁰/₀ въ среднемъ, составляютъ почти 5 миллиардовъ марокъ въ годъ.

Остинъ (O. P. Austin), начальникъ статистическаго бюро департ. казначейства въ Соед. Штатахъ, въ американскомъ журналѣ «North American Review (abr. 1901) напечаталъ интересную статью о мировой задолженности (также см. National Debt of the World by Austin. 1901, Washington). Задолженность всего свѣта къ тому времени имъ опредѣлялась въ 31.201.749.274 доллара, каковая цифра въ 10 разъ превышаетъ мировую задолженность къ началу наполеоновскихъ войнъ.

Къ нашему времени задолженность разныхъ странъ такова:

	Долга въ милліонахъ долларовъ.	° ₀ въ мил- ліонахъ 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 ° ₀ соста- вляютъ 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	11,8
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 диаграммъ по экономич. вопр., вып. VIII «Россія въ мировой семьѣ».

Госуд. же долгъ въ Соед. Штатахъ уменьшается: въ 1871 г. онъ составлялъ на голову населенія 56,81 дол., а въ 1903 г.—11,51 дол., 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 современные поколѣнія, но и на будущія, и даже не на одно, а на нѣсколько; такимъ образомъ здѣсь проводится аналогія между податью и займомъ. Предположимъ, что государству нужны средства, напримѣръ, на постройку желѣзной дороги. Непосредственное увеличеніе налога соединяется съ большими затрудненіями, потому что мелкій платательщикъ не можетъ уплатить удвоенной суммы налоговъ (постоянной и, въ данномъ случаѣ, экстренной—для постройки дороги). Если же государство будетъ настаивать, то каждый мелкій платательщикъ вынужденъ будетъ занимать у капиталиста, но послѣдній воспользуется затруднительнымъ положеніемъ платателя и постарается заключить такого рода сдѣлки на очень невыгодныхъ для занимающей стороны условіяхъ, такъ какъ ссужать всѣхъ и каждого — рискованно. И во избѣжаніе этого государство само беретъ у банкировъ нужную ему сумму, выступаетъ какъ бы посредникомъ, въ роли страхователя риска капиталистовъ, гарантируя имъ уплату со стороны своихъ подданныхъ.

Бунге въ «Теоріи кредита» говоритъ: «Въ государственныхъ займахъ правительство является посредникомъ между капиталистами-вѣрителями и тѣми лицами, на которыхъ возлагается реализація кредита и платежъ процентовъ». Эти лица — подданные. Государственный кредитъ тогда — налоговая форма, осложненная посреднической функціей государства, иначе каждому изъ подданныхъ государства эта ссудная операція у капиталистовъ обошлась бы очень дорого. И если 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, такъ же какъ и широкое развитіе косвенныхъ налоговъ. Повышеніе налогового бремени

¹⁾ Въ 1850 г. по исчисленію Неймарка государственный долгъ Европы — 46 миллиардовъ фр., въ 1880 г. — 75 милл., въ 1905 г. — 143.

Платежи процентовъ (ежегодно) въ 1850 г. — 1.764 мил. фр., въ 1905 г. — до 6 миллиардовъ фр., и это несмотря на конверсію съ 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 $\frac{0}{0}$ 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 $\frac{0}{0}$. Большая задолженность заставляетъ какъ бы застывать извѣстныя формы общественной жизни, и, быть-можетъ, иногда, чтобы всколыхнуть жизнь, выгодно сокращать пользованіе кредитомъ, если же, наоборотъ, жизнь очень подвижна и нервна,—расширять это пользованіе. Широкое пользованіе государственнымъ кредитомъ ослабляетъ въ населеніи также контроль за управленіемъ.

Но государственный кредитъ — громадная сила, безъ которой 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 $\frac{5}{0}$ заемъ 1904 г. на сумму номинальнаго долга въ 100 мил. при курсѣ 82 гарантированъ двумя источниками государственнаго дохода (гербовыя марки и табачныя бандероли).

По § 19 контракта, заключеннаго между Парижскимъ и Нидерландскимъ банками, съ одной стороны, и болгарскимъ правительствомъ, съ другой, марки и бандероли заказываются за границей, а затѣмъ онѣ хранятся въ софійской кассѣ, запертой 2 замками: одинъ изъ 2 ключей находится у правительственнаго комиссара, а другой — у представителя банковъ. Послѣдній на основаніи параграфа 20 отпускаетъ марки по письменному предложенію министра финансовъ за наличныя деньги, притомъ не менѣе чѣмъ на 100.000 франковъ, или левъ за разъ. Въ силу 25 § представитель банковъ продаетъ правительству

отъ подданныхъ дать опредѣленную сумму; но со временемъ принужденіе выводитъ изъ употребленія, и на смѣну ему идетъ приманка: государство еще не успѣло приобрести себѣ настолько довѣрія, чтобы капиталисты добровольно сужали его средствами, и вотъ оно прибѣгаетъ къ мѣрамъ особаго характера, чтобы привлечь капиталистовъ и собрать, такимъ образомъ, для себя необходимыя суммы. Таковой приманкой служатъ лотерейныя займы, тонтинны и пожизненные аннуитеты.

Лотерейный заемъ рассчитанъ на то, чтобы побудить дать въ ссуду деньги лицъ, надѣющихся на счастье, на выигрышъ. Выпускаются обыкновенно $\frac{1}{100}$ бумаги, но при этомъ вся сумма процентовъ или известная часть ихъ удерживается и обращается въ особый фондъ для выдачи болѣе или менѣе значительныхъ выигрышей держателямъ бумагъ. Въ первомъ случаѣ заемъ безпроцентный, во второмъ— $\frac{1}{100}$. Конечно, это не спокойное помѣщеніе своихъ средствъ въ бумаги, но игра въ надеждѣ на выигрышъ. Известное 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 номера онъ упадетъ, владѣльцы ихъ въ обмѣнъ на свои билеты получаютъ обратно известную 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 промесей, убыточность для публики (страхованіе отъ тиража погашенія поглощаетъ иногда весь $\frac{1}{100}$, 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 дѣя ея замѣчается сокращеніе потребленія хлѣба въ городахъ. Какую приманку составляютъ лотерейныя 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 т. листовъ при нарицательной цѣнѣ 100 руб. за листъ (по $5\frac{1}{2}\%$)¹⁾, при чемъ эмиссіонный курсъ билетовъ былъ опредѣленъ въ 215 руб. Успѣхъ этой операціи былъ полный, подписка превзошла всѣ ожиданія: именно подписалось 258.200 человекъ на 26 мил. листовъ, въ суммѣ 5.622 мил. рублей, т.-е. подписка превзошла сумму займа въ 32,7 раза²⁾.

марки и бандероли, докогѣ въ его рукахъ не соберется сумма, равная $\frac{1}{100}$ 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 $\frac{1}{100}$ 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 impôts constituant le gage*) въ теченіе всего срока займа (50 лѣтъ). «В. Фин., Пром. и Торг.», № 2, 1905 г., стр. 54.

С.-Доминго передала Соед. Штатамъ свои таможенныя доходы въ обезпеченіе своихъ кредиторовъ. 55 $\frac{1}{2}\%$ поступленій будутъ идти на удовлетвореніе кредиторовъ, а 45 $\frac{1}{2}\%$ —обратно республикѣ Доминго («В. Ф.», 1905, № 7).

¹⁾ Но если принять во вниманіе, что эмиссіонный курсъ былъ 215 руб., то, слѣдовательно, размѣръ дѣйствительныхъ $\frac{1}{100}$ падаетъ до $2\frac{1}{100}$.

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 столѣтїи въ Англии, въ Голландїи, въ прошломъ столѣтїи—въ Пруссїи; въ Россїи, кромѣ упомянутаго дворянскаго, были еще займы въ 1864, 1866 гг. (I и II).

Тонтины. Другая форма займа, извѣстная въ концѣ XVII вѣка во Франціи, *тонтины* (отъ имени итальянца Тонти)—носятъ 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 распределяется между членами поровну. Черезъ нѣсколько лѣтъ этотъ контингентъ лицъ, внесшихъ капиталы, сокращается—часть умираетъ, но государство уплачиваетъ проценты въ томъ же размѣрѣ, и платежи распределяются между оставшимися въ живыхъ. Такимъ образомъ со 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, получила по 73.500 ливровъ ежегодной ренты.

Слѣдующимъ типомъ займа, преобладавшимъ въ Англии и Франціи въ XVII и XVIII вв., являются пожизненные *аннуитеты*.

Государство занимаетъ деньги съ обязательствомъ уплачивать кредитору условленное вознагражденіе до конца его жизни, при чемъ эта уплачиваемая сумма—выше обыкновеннаго процента (напр., не 4⁰/₀, а 9, 10⁰/₀ и т. д.); послѣ смерти лица долгъ считается погашеннымъ. При такой системѣ государство можетъ выиграть или проиграть: оно надѣется, что кредиторъ скоро умретъ, а тотъ рассчитываетъ, наоборотъ, долго прожить; такъ какъ платится довольно высокій ⁰/₀ по займу, то въ случаѣ продолжительности жизни ссужателя государство много можетъ потерять. И здѣсь все сводится къ игрѣ.

Эта форма примѣнялась и въ городахъ: такъ, главный источникъ доходовъ въ средневѣковыхъ французскихъ городахъ составляли такъ называемыя пожизненныя ренты (*rentes viagères à vie vendues*). Пожизненныя ренты въ среднїе вѣка представляютъ первый опытъ общественнаго кредита—иѣчто 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 10⁰/₀ на 100. Коммуна платила больше, именно 12¹/₂⁰/₀—вѣрнѣе обезпечивала уплату дохода, но зато не возвращала капитала. Во всякомъ случаѣ эта финансовая операція въ среднїе вѣка считалась выгодной не только для коммуны, но и для вкладчиковъ. Вкладчикъ черезъ 8 лѣтъ получаетъ обратно свой капиталъ, а если онъ пережилъ эти 8 лѣтъ, то всю жизнь полу-

часть 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 приобрѣтаютъ 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 приобрѣтеніе ея всѣмъ доступнымъ. Рентный долгъ дѣлается сберегательной кассой для всѣхъ слоевъ населенія. (См. *Westdeutsche Zeitschrift für Geschichte und Kunst. Jahrg. XIII Heft. IV, 1894. Knipping. „Das Schuldenwesen der Stadt Köln in 14 und 15 Jahrh.“, стр. 380.*)

Отецъ приобрѣтаетъ ренту для дѣтей, мужъ—для жены и т. д. Пожизненная рента, напр., въ 1313 г. Кельномъ уплачивается дважды въ годъ—въ сроки 2 февраля и 15 августа—въ теченіе 4 слѣдующихъ недѣль. Если не будетъ уплачено въ этотъ срокъ, то городъ платитъ штрафъ по 2 шилл. съ марки въ мѣсяць, т.-е. $16\frac{2}{3}\%$ въ мѣсяць. (*Ibid. Knipping, 385.*)

Пока существуетъ извѣстное недоувѣріе 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 платательщикъ, 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 Англій.

Такъ какъ государство, уплачивая по этимъ займамъ, не отдѣляетъ процентовъ отъ той части, которая предназначается на возстановленіе капитала, то ссужателю пришлось бы имѣть нѣкоторую силу воли, чтобы отдѣлить собственно проценты отъ возвращаемаго капитала, производить иногда сложныя арифметическія вычисленія, при чемъ онъ можетъ ошибиться, т.-е. затронуть или даже потребить самый капиталъ. Поэтому капиталисты ради профессиональнаго помѣшенія своихъ средствъ идутъ неохотно на займы этого рода, но послѣдніе удобны для большихъ учреждений, напр., сберегательныхъ кассъ, которыя могутъ содержать для вышеуказанной операціи особыхъ счетчиковъ.

Но за послѣднее время къ этому типу займа снова возвратилась Англія. Въ 1860-хъ годахъ Англія была сильно напугана вычисле-

ниемъ извѣстнаго ученаго Джевонса¹⁾, доказывавшаго, что черезъ извѣстное количество лѣтъ у страны не будетъ каменнаго угля, этого „хлѣба промышленности“. Мысль объ истощеніи каменноугольныхъ копей, одною изъ важнѣйшихъ источниковъ народнаго богатства, вызвала рѣшеніе со стороны правительства уменьшить государственныи долгъ: на каменноугольныя копи смотрѣли тогда, какъ на активъ, которому соотвѣтствуетъ пассивъ въ видѣ государственнаго долга²⁾. Подъ вліяніемъ этихъ опасеній Гладстонъ, бывшій тогда канцлеромъ казначейства, и прибѣгнулъ къ превращенію долга въ срочныя аннуитеты для скорѣйшаго его погашенія. Онъ превратилъ въ эту форму долгъ, заключенный государствомъ у сберегательныхъ кассъ, имѣя въ виду, что заинтересованныя учрежденія заведутъ особыя спеціальныя счетчики—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 срочныя 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 срочныя 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 вызвало, 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, повяно, 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 Нуллю сдѣлать спеціальную анкету.

Вычисленія Нулл'я нашли, однако, горячихъ противниковъ, въ числѣ которыхъ были и извѣстный англійскій экономистъ Jevons. Чтобы успокоить яростно нападавшихъ на него противниковъ, правительство назначило вскорѣ новую анкету въ 1866 г. Тогда какъ Нулль 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 иссякнутъ въ Англіи черезъ 275 лѣтъ («Г.-Пр. Газ»).

Любопытны данныя послѣдней королевской комиссіи по этому вопросу: если принять глубину въ 4.000 фут. какъ границу кам. угля и 1 фут. толщины слоя какъ minimum, то въ Соед. королевствѣ насчитывается залежей кам. угля въ 100.914.668.167 тоннъ (Fin Rep. of the R. Comm. on coal Supplies P. I, General Rep., § 9). «Каменный уголь, — говоритъ комиссія, — нашъ единственный источникъ силы, на который мы можемъ положиться». Вывозъ каменнаго угля изъ Англіи за послѣдніе годы составлялъ свыше 190% всей добычи (въ 1903 г. вывезено 44,9 мил. тоннъ изъ 230,3 мил. тоннъ добычи, т. е. 19,51%).

2) Кауфманъ. «Государственный долгъ Англіи», 1893 г.

ственности; 3) при помощи общественной подписки путем продажи чрезъ агентовъ, маклеровъ или при посредствѣ госуд. банка (но такимъ путемъ трудно реализовать крупный заемъ).

Это—такъ называемые патріотическіе займы, когда государство размѣщаетъ заемъ на болѣе выгодныхъ условіяхъ, чѣмъ по состоянію рынка могло бы помѣстить, что бываетъ въ моменты подъема патріотическихкихъ 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 Beauhieu полагаетъ, что государство реализуетъ свои бумаги наиболѣе вѣрно тогда, когда отдаетъ ихъ синдикату банкировъ¹⁾: послѣдніе лучше знаютъ положеніе рынка, иначе они будутъ понижающе 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 (по слѣдніе 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 *Rententiteln*—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. *Trésorier-Genera* и выдаетъ документы, удостовѣряющіе право на получение ренты (*Handw. Concord'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-вѣрителѣ; такъ было съ $4\frac{1}{2}\%$ сербскимъ займомъ въ 110 мил. фр.: по условіямъ займа $55-60\%$ всей суммы займа должны идти на заказы, распределенные между Франціей, Германіей и Австріей въ той же пропорціи, какъ заемъ. (Синдикаты банковъ. «Вѣстн. Фин.», 1905, № 18).

При подпискѣ иногда отдается преимущество или предоставляются болѣе выгодныя условія (пониженный курсъ) тѣмъ, кто обязуется извѣстное время не пускать на биржу пріобрѣтенныхъ ими бумагъ. Такой пріемъ практиковался при послѣднихъ германскихъ займахъ (это такъ называемая *Sperre*).

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 выгодный для государства условія.

4⁰/₀ заемъ города Вьны 1908 г. на 200 милл. кронъ по курсу 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 известномъ рынкѣ (во избѣжаніе переобремененія послѣдняго бумагами).

Прежде государства заключали займы на опредѣленный срокъ (отъ 50 до 80 лѣтъ), теперь же эти займы въ интересахъ фиска иногда заключаются безъ опредѣленія срока, и даже тѣ долги, которые были заключены на срокъ, въ настоящее время стараются обратить въ *безсрочные*. При безсрочныхъ займахъ государство обязывается уплачивать только ⁰/₀ (ренту, почему эти займы и носятъ названіе *рентныхъ*), иногда обѣщаетъ погашать и самый долгъ, но не связываетъ себя въ этомъ отношеніи срокомъ. Ограничивать себя срокомъ фиску крайне невыгодно, потому что въ такомъ случаѣ государству, при стеченіи неблагоприятныхъ экономическихъ условій въ жизни страны, часто приходилось бы для погашенія стараго долга заключать новый заемъ на еще болѣе невыгодныхъ условіяхъ, чѣмъ тотъ, который погашается. Получается, слѣдовательно, такая несообразность: государство погашаетъ болѣе выгодный долгъ посредствомъ заключенія новаго займа на болѣе тяжелыхъ условіяхъ. При рентныхъ займахъ самый капиталъ обыкновенно возвращается лишь въ то время, когда фискъ располагаетъ достаточными средствами. *Самое погашеніе* долга этихъ бумагъ производится чрезъ уничтоженіе облигацій путемъ *тиража* и выплаты держателямъ ихъ капитала, обозначеннаго въ облигаціи, или скупки ренты на *биржѣ по курсовой цѣнѣ*. Рентные займы заключаются въ настоящее время во Франціи, въ Англіи. У насъ въ Россіи въ 1894 году свыше 1 миллиарда 5-процентныхъ банковыхъ билетовъ, по тѣмъ же самымъ соображеніямъ выгодности для фиска, конвертировано въ 4-процентную безсрочную ренту ¹). И это—общая тенденція современныхъ государствъ. Рентные займы дѣлятся на *Kündbare Rente*, которую государство можетъ выплатить, конвертировать, и *Unkündbare (rente perpetuelle)*, которую оно можетъ погасить только путемъ скупки на биржѣ.

Когда оборотъ долговыхъ документовъ былъ развитъ слишкомъ слабо, то займы заключались путемъ занесенія управомоченныхъ на полученіе ⁰/₀ лицъ въ 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, значить, въ видѣ *«immer währende Rentes*, 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.

вычуркивалось. Такая операция въ прежнее время не представляла неудобствъ, при развитой же экономической жизни, когда бумаги стали живымъ товаромъ, личная записка, 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 теневеровъ, у которыхъ можно приобрести ренту, и дробностью этой ренты (5—10 фр.), составляетъ отличительную черту Франціи: благодаря такой доступности бумагъ для каждаго, къ французскому займу привлечены внутренніе національныя капиталы. Но это обстоятельство имѣетъ и обратную сторону: такая демократизація сильно препятствуетъ во Франціи погашенію долга и быстрому проведенію конверсіи ¹⁾. Въ 1879 году представлялась возможность понизить процентъ по займамъ, и парламентская коммиссія указывала на это, но правительство, изъ опасенія лишиться довѣрія своихъ избирателей, отклонило конверсію, такъ какъ этимъ загромождались 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 профессиональнымъ со стороны широкихъ группъ населенія. Когда же нужно было привлекать населеніе къ участию 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 приноравливаться ко вкусамъ публики».

Различаются займы: внутренніе и внѣшніе, т.-е. помѣщенные внутри страны или на заграничныхъ рынкахъ. Это дѣленіе играетъ большую роль въ расчетномъ балансѣ.

Государственные долги классифицируются далѣе на долгосрочныя и краткосрочныя.

Въ современной росписи статьи расходовъ покрываются соответственными статьями доходовъ, но въ дѣйствительности моментъ расхо-

¹⁾ Конверсія состоитъ въ пониженіи процента по займамъ.

довь можетъ не совпадать съ моментомъ получения доходовъ ¹⁾: известно, что къ концу бюджетнаго года предположонныя суммы придуть, но вначалѣ, когда нужно производить расходы раньше поступленій, въ государственномъ казначействѣ денегъ иногда не бываетъ—такъ называем. *Kassendeficit* (кассовый дефицитъ), въ отличіе отъ народно-хозяйственнаго, 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 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 поступле-

¹⁾ Такъ, известно, что поступленіе нѣкоторыхъ доходовъ по временамъ года распределяется неравномѣрно. Возьмемъ, напр., для иллюстраціи выкупные платежи:

Годы.	Сумма поступленій.	Въ I-е полугодіе:	
		въ абс. цифрахъ.	въ ‰
1897	81,8 м. р.	22,7	22,90/0
1898	79,9 » »	19,9	25
1899	88,7 » »	20	22,6
1900	89,8 » »	27,3	30,4

Между тѣмъ расходы нужно производить круглый годъ: содержать судъ, полицію и т. п.

²⁾ Иногда такія серіи (*bons de trésor*) теряютъ уже характеръ краткосрочнаго кредита, такъ какъ онѣ по истеченіи срока замѣняются новыми. Это напоямняетъ намъ перепыску 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 милл. руб. ассигн., съ 1836 года началось погашеніе ихъ, по 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 вполсѣдствіи, въ силу того разстройства финансовъ, какое было вызываемо войнами 1853 — 1856 и 1877 — 1878 годовъ. Къ 1884 году долгъ въ билетахъ государственнаго казначейства выразался уже въ суммѣ 240 мил. руб. кред. Стало-быть, хотя выпуски серій и обмѣнивались черезъ каждыя 8 лѣтъ, но значеніе краткосрочнаго займа эта бумага уже положительно потеряла.

По случаю войны съ Японіей, по Выс. указу 30 іюля 1904 г., повелѣно выпустить до 6 разрядовъ (серій) билетовъ госуд. казначейства (въ 25 мил.), т.-е. всего на 150 мил. руб. изъ 3,60/0. Процентъ увеличенъ до 3,60/0 съ 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 изытія серій изъ обращенія была сокращена къ 1900 г. до 100,5 мил. руб. Такимъ образомъ выпускъ серій 1904 года лишь весьма немногимъ превышаетъ общее ихъ количество, безпрятственно находившее себѣ размѣщеніе въ 90-хъ

ний покроешь заемъ и дефицита въ бюджетъ не будетъ. Въ случаѣ временнаго дефицита государство также пользуется особыми суммами, находящимися въ его вѣдѣніи. Эти суммы только почему-либо скончаются въ рукахъ государства, въ дѣйствительности же онѣ ему не принадлежатъ. Напримеръ, подрядчики, взявшіе подряды за счетъ казны, обязаны вносить деньги въ качествѣ залога; казначеи и нѣкоторые другіе чиновники тоже вносятъ залогомъ 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. Philipphovich. «Bank v. England», Wien, 1885, стр. 173—4).

Всѣ эти формы кредита: краткосрочный заемъ у банка, временное пользованіе капиталами частныхъ лицъ и учреждений, залогъ процентныхъ бумагъ въ Государственномъ банкѣ — носятъ названіе

годахъ. Онѣ не подвергаются биржевымъ колебаніямъ въ цѣнѣ, принимаются въ уплату государственному казначейству и государственному банку и служатъ нерѣдко особымъ орудіемъ платежей между частными лицами («По поводу выпуска шести разрядовъ билетовъ государственнаго казначейства», № 32, «Вѣстн. Финан. Пром. и Торговли», 1904). Указомъ 9 дек. 1906 г., разрѣшено выпускъ билетовъ госуд. казначейства до 40) мил. рублей.

текущая долга вследствие того, что этот кредит рассчитан на короткое время. Выпускъ бум. денегъ можетъ быть то краткосрочнымъ, то долгосрочнымъ кредитомъ.

Консолидація (отверженіе краткосрочнаго долга).

Перечисленными способами государство можетъ занимать въ расчетъ на покрытіе своего долга въ концѣ года. Но какъ быть, если расходы не оправдаются, въ бюджетъ получатся недоимки, напимѣръ, 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 оплаты въ одинъ однообразный заемъ). Вотъ примѣръ такой консолидаціи изъ русской жизни.

До 60-хъ годовъ при старыхъ кредитныхъ учрежденіяхъ (сохраненія 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 російскихъ 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 многіе высокопоставленныя лица. И вотъ эти послѣднія убѣдили министра финансовъ изгнать деньги изъ кредитныхъ учрежденій, рассчитывая 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 3⁰/₀). 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 притливъ: въ 1859 году кассовая наличность истощилась, а требованія на возвратъ продолжались. Большая часть денегъ вкладчиковъ была роздана въ долгосрочныя ссуды подъ ипотеки помѣщикамъ (эти ипотеки впоследствии, 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 позаймствованій. 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 5⁰/₀, чтобы удовлетворить вкладчиковъ ¹⁾.

¹⁾ Въ книгѣ С. С. Бехтѣва «Хозяйственные итоги истекшаго сорокалѣтняго» приведена слѣдующая любопытная выдержка изъ англійскаго Economist'a отъ декабря 1863 г.:

Важным вопросом при выпускѣ займа является *выпускная цѣна* его (какъ наз. эмиссионный 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 обратное—выпускная цѣна займа ниже нарицательной, напр., 80, 90 руб. за 100 номинальныхъ.

Отчасти въ зависимости отъ эмиссионнаго курса устанавливается и величина процента, уплачиваемаго государствомъ по займу: при повышенной выпускной цѣнѣ займа этотъ % выше средняго процента въ странѣ, при цѣнѣ ниже *pari* (80 руб., напр., за 100) государство можетъ выдать и % меньшій средняго на рынкѣ.

При подпискѣ *обычно* предлагается болѣе низкая цѣна, чѣмъ номинальная, а затѣмъ уже биржа устанавливаетъ курсъ займа. Если есть надежда рассчитывать 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 эмиссионномъ 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 эмиссионный курсъ является извѣстной приманкой для размѣщенія займа: у приобретателей бумагъ этого займа является надежда—авось мой № выйдетъ въ тиражъ, и за бумагу, за которую уплатилъ 80 руб., я получу полную ея номинальную стоимость, т.-е. 100 руб. Это также надо имѣть въ виду.

Другимъ важнымъ вопросомъ при 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 заемъ помѣщается: иностранные капиталисты этимъ хотятъ обезопасить себя

«Мы рѣшительно не можемъ объяснить себѣ, по какимъ особеннымъ причинамъ и соображеніямъ русское правительство съ необыкновенной быстротой и энергіей разрушило свою превосходную и практическую государственно-земельную кредитную систему, составлявшую прочій фундаментъ всей финансовой системы и обладавшую неопредѣленнымъ свойствомъ всегда регулировать количество мѣноваго средства въ обращеніи по потребности въ немъ промышленности и торговли. Ликвидация этой государственной кредитной системы, какъ нельзя болѣе соответствовавшей земледѣльческой странѣ, уже произвела разстройство въ русскомъ денежномъ обращеніи и, какъ показываетъ только что прекращенная разорительная операція, поставила Россію на широкій, но сколькѣй наклонный путь займовъ и биржевыхъ спекуляцій. Надо надѣяться, что русское правительство сознаетъ свою разорительную ошибку, пойметъ, что внѣшніе займы суть только затѣчки, скрывающія опасную течь и содѣйствующія все большому и большому расширенію бреши въ плотинѣ, и восстановитъ, въ возможной при измѣнившихся условіяхъ формѣ, свою прежнюю государственную кредитную систему».

отъ колебаній бумажной или серебряной валюты. Это обстоятельство и вноситъ большія пертурбаціи въ бюджетъ задолженныхъ въ золотъ 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.

К о н в е р с і я .

За послѣднее время одно государство за другимъ обращаются къ конверсіи своихъ долговъ.

Конверсіей называется измѣненіе условій займа въ интересахъ должника, которое можетъ произойти относительно величины $\%$ (процентъ по займу понижается), относительно срока (превращеніе срочнаго займа въ безсрочный, рентный) и т. д. Напримѣръ, государство заняло изъ 5% , но съ теченіемъ времени на рынкѣ появляется такъ много ссудныхъ капиталовъ, ищущихъ себѣ помѣщеній по низшему проценту, что государство рѣшается понизить свой процентъ по займу до 4% , нисколько не рискуя остаться безъ предложенія со стороны капиталистовъ¹⁾.

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 вышій 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 сію 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 покониться на добровольномъ согласіи кредиторовъ²⁾: 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 са $\%$ болѣе высокой, 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, фискаль 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 средний 0% на рынкѣ. чѣмъ 0% конвертируемыхъ займовъ, являются, слѣдовательно, при конверсiи *conditio sine qua non* ея проведенiя.

Вышнимъ сигналомъ къ конверсiи 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, вслѣдствiе чего и спросъ на бумаги со стороны покупателей растетъ, что и повышаетъ курсъ ихъ.

Конверсiи могутъ сопровождаться иногда увеличеніемъ размѣра долга, когда долгъ обмѣнивается на новый изъ того же 0% , но по болѣе низкому курсу, чѣмъ конвертируемый заемъ. Такъ, при конверсiи 4% займа, стоящаго *al pari*, въ 3% по курсу 90 придется держателю облигаціи на 10.000 рублей выдать облигаціи новаго займа на 11.111 рублей.

Обычная форма современной конверсiи — это пониженіе есуднаго процента на конвертируемый заемъ.

Конверсiя во Франціи. Во Франціи за послѣднее время была совершена очень удачно такая конверсiя. Для уплаты контрибуціи послѣ войны съ Пруссiей Франція была принуждена прибѣгнуть къ займу на очень тяжелыхъ условiяхъ, а именно изъ 5% по курсу 82,5 и 84,5 за 100, т.-е. въ дѣйствительности изъ 6% въ среднемъ. Въ 1883 году Франція дѣлаетъ конверсiю этого долга, понижая процентъ по нему до $4\frac{1}{2}\%$ —въ итогѣ конверсiи получилось сбереженіе по уплатѣ процентовъ въ суммѣ 34 мил. франковъ.

Въ 1894 г. произошла конверсiя $4\frac{1}{2}\%$ ренты въ $3\frac{1}{2}\%$ процентную на сумму 6.789 мил. франковъ; конверсiя дала блестящіе результаты: для полученiя капитала предъявлено было не болѣе 40.000 франковъ ренты, т.-е. не болѣе $0,01\%$ всего долга. Всѣ, не заявившіе въ законенный срокъ, т.-е. въ 8 дней по опубликованiи закона о конверсiи, свое желаніе получить капиталъ, считались по закону принявшими условiя конверсiи.

Недавно $3\frac{1}{2}\%$ французская рента конвертирована въ 3% , и результаты этой конверсiи, какъ видно изъ опубликованныхъ данныхъ, оправдали возлагавшіяся на нихъ надежды. Количество требованiй о выплатахъ наличныхъ денегъ оказалось весьма незначительнымъ: въ теченіе установленнаго для приѣма такихъ требованiй срока поступило заявленiй всего на сумму 1,7 мил. франковъ, что, по отношенiю къ общей суммѣ конвертируемаго займа, достигающей 6,8 миллиардовъ франк., составляетъ лишь $0,02\%$. Ежегодная экономія по уплатѣ процентовъ, благодаря этой конверсiи, выражается суммой въ 33.939.693 франка, и этимъ путемъ Rouvier унифицировалъ французскій долгъ въ 3% ренту (см. *Fachan*. «Historique de la rente française et des valeurs du Trésor», Paris, 1904, стр. 243).

Недавняя конверсiя австрiйской $4,2\%$ ренты въ 4% увѣнчалась большимъ успѣхомъ. Несмотря на громадную сумму конвертированной ренты въ 3.620 мил. кронъ, въ теченіе восьмидневнаго срока, назначеннаго для объявленiя о желанiи получать за $4,2\%$ ренту наличныя деньги, объявлено всего на всего внутри Австро-Венгрии и за границею около 80 миллионивъ кронъ, составляющихъ въ сравненiи съ конвертированной рентой ничтожную сумму. Изъ заграничныхъ государствъ одна только Голландія реализировала часть австрiйской $4,2\%$ ренты на приблизительною сумму въ 40 мил. кронъ и, притомъ, на томъ основанiи, что голландцы въ настоящiй моментъ охотно приобрѣтаютъ промышленныя акціи и облигаціи американскихъ жел. дор. Въ другихъ государствахъ конверсiя вызвала мизерныя продажи, которыхъ и въ

Австро-Венгрии почти не было. Успѣхъ конверсии тѣмъ болѣе замѣчательнъ, что какъ разъ въ послѣднее время носились тревожные слухи о Македонии 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 $\frac{2}{10}\%$ («Т.-Пр. Газ.»).

Германскіе займы — $3,5\%$, но съ 1895 года Германия 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, вышлага же курса 3% бумаги достигали въ 1895 году — $100,5\%$ (Finanzielles Jahrbuch Spangetal's, 1902). Долгъ Германской имперіи къ началу 1908 — 4,2 милл. мар., всѣ же долги отдѣльныхъ германскихъ государствъ 16.038 милл. мар. (Zahn «Die Finanzen d. Grossmächte»).

Въ 1905 г. Германия (имперія) опять перешла къ $3\frac{1}{2}\%$ типу бумагъ (выпущенныхъ по курсу $110,10\%$).

Въ 1906 г. предложено выпустить также и Имперіей и Пруссіей $3\frac{1}{2}\%$ займы по курсу 100, 10% на 260 мил. мар. Подписчики, обязующіеся не продавать своихъ займовъ ранѣе извѣстнаго срока, получаютъ заемъ на $0,10\%$ дешевле этой цѣны. («Вѣст. Фин.», 1906, № 14).

Въ апрѣлѣ 1903 выпущенъ былъ 3% заемъ по курсу въ 92, и подписка превзошла выпускаемую сумму въ $47\frac{1}{2}$ 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 $3\frac{1}{2}\%$ выпускаемыхъ ранѣе)¹⁾. Консолидированный долгъ Пруссія возросъ до 8.563 милл. мар. въ 1908 г. Въ 1911 г. долгъ Имперіи составилъ 4,8 миллиард. мар., долгъ союзныхъ государствъ — 15,5 милл. марокъ.

Конверсія въ Англии. Еще на болѣе выгодныхъ для государства условіяхъ была совершена конверсія 3-процентныхъ консолей въ Англии въ 1888 году. Въ министерство Гошена въ 1888 г. конверсии былъ подвергнутъ долгъ на огромную сумму — 565.684.425 фун. стерл., т.-е. болѣе $5\frac{1}{2}$ миллиардовъ въ кредитныхъ рубляхъ, въ $2\frac{3}{4}\%$ ренту (до 1903 года), съ 1903 г. процентъ снова самъ собою понижается до $2\frac{1}{2}\%$, 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 операцію²⁾. 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 конверсии) 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 $\frac{3}{5}\%$ 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 («Вѣсти Фин.», 1909 г.).

2) Кауфманъ. «Государственный долгъ Англии».

3) Итальянская 5% рента на 8 миллиардовъ лиръ (съ налогомъ въ 20% , следовательно, въ сущности 4%), конвертируется въ $3\frac{3}{4}\%$, а съ 1912 г. доход юсть ея повышается до $3\frac{1}{2}\%$, и она не подлежитъ выкупу или конверсии до конца 1920 г. Несогласные на куп-

Средняя цѣна за 100 фун. стерл. английскихъ $2\frac{3}{4}\frac{0}{10}$ ($2\frac{1}{2}$) консолей съ 1887 по 1908 г. была:

годы	цѣна въ ф. стерл.
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 английскія консоли, чтобы гарантировать себя въ золотой валютѣ. Но по избраніи М. Кинлея осенью 1896 г. американскій капиталъ, помѣщенный въ консоли, былъ изъятъ съ лондонскаго рынка (см. «The Universal investment tables for 1903 и 1909. Compiled by the universal stock exchange limited»). На повышение курса консолей сильное влияние оказала также ихъ скупка сберегательными кассами (послѣ 1880 года) (см. Gibson. «The fall of Consols». Lond., 1908). Подъ влияніемъ бурской войны курсъ консолей сильно понизился, и долго онъ не могъ оправиться—въ авг. 1907 г. курсъ ихъ падалъ до $80\frac{3}{4}$. Въ началѣ августа 1912 г. курсъ консолей понизился до еще не отмѣчавшагося ранѣе курса въ 74,25 («Вѣстн. Фин.», № 80, 1912 г.).

Въ Соед. Штатахъ въ 1905 г. объявлена конверсія $4\frac{0}{10}$ и $3\frac{0}{10}$ займовъ на сумму 233.000.000 долл. въ $2\frac{0}{10}$ бонны («Вѣстн. Фин.», 1905, № 41). Уже въ 1900 г. были выпущены $2\frac{0}{10}$ бонны 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) $5\frac{0}{10}$ — металлическіе долги въ $4\frac{0}{10}$, что сократило расходы по системѣ кредита на

персію должны были объ этомъ заявить въ теченіе 6 дней отъ 2 по 7 июля, иначе будутъ считаться согласившимися на нее («В. Ф.», 1906, №№ 26 и 29). Срокъ очень короткій, особенно для лѣта, когда многіе въ отъѣздѣ. Были образованы два синдиката (въ Италіи и за границей) для выплаты капитала желающимъ получить таковой и для покупокъ ренты въ цѣляхъ поддержанія курса. Возвратъ капитала былъ потребованъ на 4.639.700 лиръ, а покупокъ ренты для поддержанія курса было произведено на 53,3 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: $5\frac{1}{2}$ -процентная рента на сумму 65.174.900 р.; $5\frac{1}{2}$ % 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 воспріялствовалъ дальнѣйшему конвертированію нашихъ бумагъ, и только въ 1894 году, въ виду обилія частныхъ свободныхъ капиталовъ, ищущихъ помѣщенія, представилась возможность опять приняться за прерванную операцію. Довольно надежными признаками этого обилія капиталовъ въ то время могли служить такіе факты, какъ повышение курса государственныхъ фондовъ, скопленіе средствъ въ кассахъ Государственнаго банка, увеличеніе вкладовъ въ сберегательныхъ кассахъ и т. д.

Въ виду этого указомъ 8 апрѣля 1894 г. и было предписано приступить къ конверсіи нѣкоторыхъ займовъ — $5\frac{1}{2}$ % банковыхъ билетовъ, облигацій восточнаго займа — всего на сумму 1.014,7 мил. руб. нарицательнаго капитала.

Для погашенія была избрана не 4-процентная срочно погашасмая бумага, а $4\frac{1}{2}$ % безсрочная рента. Избирая этотъ типъ процентныхъ бумагъ, Министерство Финансовъ поступило совершенно правильно, такъ какъ обязательство, принимаемое на себя государствомъ при срочныхъ долгахъ погашать ежегодно опредѣленную сумму долга, можетъ иногда оказаться очень убыточнымъ для казны, какъ на это уже указывалось выше.

Для конверсіи былъ установленъ срокъ отъ 26 апрѣля по 14 мая, продленный впоследствии до 31 мая — въ промежутокъ этого времени принимались заявленія о желаніи или получить наличныя деньги за 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 результатъ конверсіи — сбереженіе по платежу процентовъ въ $6\frac{1}{2}$ мил. рублей, если не считать сбереженій, происходящихъ отъ прекращенія погашенія по этимъ займамъ.

Погашеніе государственныхъ долговъ.

Въ XVIII и 1-й половинѣ XIX вѣковъ очень многихъ занимала мысль о необходимости погашенія государственныхъ долговъ: правительства были озабочены изысканіемъ специальныхъ источниковъ дохода для этой цѣли, въ литературѣ также предлагались иногда очень оригинальные проекты погашенія государственныхъ займовъ. Въ настоящее время на обязательство погашенія смотрятъ болѣе снисходительно: одни теоретики находятъ, что государственный долгъ будетъ самъ автоматически погашаться путемъ пониженія процентовъ, другіе надѣются на обезцѣненіе денегъ, что, въ свою очередь, конечно, поведетъ къ сокращенію государственнаго налога.

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», 1896, т. IV, стр. 69 и далѣе.

накопившийся такимъ образомъ капиталъ долженъ бы приносить въ часъ изъ 5⁰/₀ сумму, равную 3.445 золотымъ шарамъ, каждый величиной съ землю¹⁾.

Формулой сложныхъ процентовъ такъ увлекались, что някто Рикардь написалъ завѣщаніе въ этомъ духѣ²⁾. Онъ оставилъ послѣ своей смерти 500 ливровъ и раздѣлилъ ихъ на пять частей, при этомъ $\frac{1}{5}$ часть, по его мнѣнію, черезъ 400 лѣтъ должна обратиться, благодаря $\frac{0}{0}$, 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 слѣдующіе по нимъ проценты; на эти проценты онъ все болѣе и болѣе прибрѣталъ облигацій и т. д. Предполагалось, что со временемъ государство выкупитъ такимъ образомъ свой долгъ.

Если состояніе государственнаго казначейства было плохо и въ бюджетъ получался дефицитъ, слѣдовательно, для увеличенія погасительнаго фонда нехватало 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 операциі 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 болшею частью на военные расходы (*L. Stein*, стр. 378, вып. 4, 5 Aufl.), и въ 1829 г. онъ былъ уничтоженъ. вмѣстѣ съ тѣмъ было предписано $\frac{1}{4}$ бюджетныхъ остатковъ, не менѣе 3 мил. фун. стерл., непременно употреблять на погашеніе государств. 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) Запущинъ. «Очеркъ теорія 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 года. Избытки послѣ уплаты $\frac{0}{100}$ должны были идти на погашеніе долга, и, конечно, съ уменьшеніемъ долга погашеніе должно было совершаться все энергичнѣе и энергичнѣе. Во время бурской войны погашеніе долга было приостановлено.

Вслѣдствіе нужды въ средствахъ—на флотъ и страхованіе трудящихся (8 милл. ф. ст.) и биржи труда (100.000 фун. ст.)—бюджетнымъ биллемъ на 1909 (ст. 71) проектировалось понизить это ассигнованіе съ 28 мил. 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 Пруссіи²⁾, 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 миллиардовъ 132 миллионѣвъ марокъ, если вычесть погашеніе, а за послѣднія 16 лѣтъ успѣли погасить изъ капитальнаго долга 292 мил. марокъ, т.-е. всего 4,56 $\frac{0}{100}$, такъ что долгъ съ 6 миллиардовъ 425 миллионѣвъ марокъ сократился теперь до упомянутой суммы 6.132.000.000 марокъ. Нѣкоторые изъ теоретиковъ, напр., проф. Кауфманъ³⁾, 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 полустолѣтіе вся желѣзнодорожная сѣть, находящаяся теперь въ

1) При старой системѣ англійскимъ парламентскимъ комитетомъ было установлено, что въ періодъ 1785—1829 гг. было занято на 330.000.000 L. изъ 5 $\frac{0}{100}$ для погашенія долга въ такой же суммѣ, заключеннаго изъ 4 $\frac{1}{2}$ $\frac{0}{100}$, слѣдовательно, благодаря такой политикѣ, ежегодно казна теряетъ только по увеличивающейся суммѣ процентовъ — 1.627.765 фун. (См. Edw. Ross. «Sinking funds». Public of the americ. Econ. Association, 1892, стр. 17).

2) «Fin. Arch.», 1897, вып. I.

3) Die Amortisation der preuss. Staatsschulden v. R. Kaufmann. «Fin. Arch.», 1897, вып. II. Къ 1900 г. государственный долгъ Пруссіи достигалъ 6.602 мил. марокъ, при чемъ на платежи процентовъ расходуются ежегодно 232 мил., а на погашеніе — 306 мил. Государственный долгъ Баваріи достигалъ къ концу 1899 года 1.460 мил., изъ которыхъ 1.115 мил. приходилось на желѣзнодорожный долгъ. Въ Вюртембергѣ государственный долгъ — 482 мил., изъ которыхъ 448 мил. приходится на желѣзнодорожный долгъ, на платежи процентовъ расходуются 17,7 мил. и на погашеніе 2,8 мил. Желѣзнодорожная сѣть обшла къазнѣ въ 571 мил., а въ Пруссіи въ 7.811 мил. Въ Великомъ герцогствѣ Баденскомъ желѣзнодорожный долгъ простирается до 415 мил., на проценты расходуются ежегодно 14,5 мил. и 5,9 — на погашеніе («Вѣстн. Фин.», 1901, № 8, Германія).

Государственный долгъ Пруссіи къ концу 1904 г. — 7.208 мил. мар., изъ этой суммы 3 $\frac{1}{2}$ $\frac{0}{100}$ обязательствъ — на сумму въ 5.497 мил. мар. и 3 $\frac{0}{100}$ — 1.486 мил. мар. («В. Ф.», 1905, № 3).

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, затраченного на желѣзныя дороги. Впрочемъ, по этому же закону 1897 г. 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 мил. 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 1,9⁰/₀, а для прочихъ займовъ — не менѣе 3⁰/₀ номинальной суммы займа, въ обоихъ случаяхъ съ причисленіемъ 3,5⁰/₀ на уплаченный капиталъ.

Причины этого — ростъ задолженности и паденіе курса бумагъ. За послѣднее время, т.-е. за 30 лѣтъ, у имперіи образовался долгъ въ 4 съ четвертью миллиарда, долгъ отдѣльныхъ государствъ съ 5 миллиардовъ въ 1881 г. поднялся до 14 миллиардовъ въ 1908 г., долгъ общинъ (съ количествомъ жителей свыше 10 тыс.) съ 1,4 миллиарда въ 1891 году поднялся до 5,3 миллиарда въ 1908 году. (Denkschriftenband zur Begründung d. Entwurfs eines Gesetzes btr. Aenderungen im Finanzwesen. Theil IV).

Въ настоящее время идея *погасительнаго фонда* оставлена. Теперь срочно-погашаемые займы стали замѣняться безсрочными, и всѣ стремленія правительствъ направлены на пониженіе процентовъ (конверсія), а погашеніе большею частію производится изъ остатковъ отъ бюджета, но на него обращается все большее и большее вниманіе. Погашеніе долговъ скорѣе будетъ содѣйствовать индустриальному развитію, чѣмъ задерживать его (Adams, 247); 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

иосейные пути теряют свое значеніе, съ изобрѣженіемъ 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 0% и погашенія исчезнетъ... Въ виду этой неизвѣстности будущаго такіа затраты на улучшенія и должны погашаться.

Вообще погашеніе дѣлится на свободное и законное. Законное— когда оно предусмотрено закономъ при выпускѣ займа; свободное же— когда оно совершается свободно, въ зависимости отъ имѣющихся для этого въ наличности средствъ.

При рентныхъ займахъ погашеніе совершается, какъ мы упоминали или 1) тиражемъ или 2) скупкой на биржѣ. Скупка на биржѣ поднимаетъ курсы бумагъ, увеличиваетъ спросъ на нихъ, а тиражъ тогда дѣйствуетъ повышательно, когда биржевой курсъ бумаги ниже номинальной цѣны, по которой происходитъ оплата бумагъ, вышедшихъ въ тиражъ.

Система такъ называемаго «новаго погасительнаго фонда» состоитъ въ томъ, что въ бюджетъ ежегодно заносится сумма нѣсколько большая, чѣмъ нужно для уплаты процентовъ, и остатокъ отъ уплаты процентовъ идетъ на погашеніе долга (Англія въ настоящее время). Эта система, какъ видно, многимъ отличается отъ прежней системы погасительнаго фонда.

Погашаются въ настоящее время займы еще путемъ ежегоднаго отчисленія извѣстнаго процента (серіи $\frac{1}{4}\%$ до 1%) съ капитальной суммы долга. Размѣръ этого отчисленія усанавливается 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 для 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).

За послѣдніе годы мы стали погашать нашъ государственный долгъ за счетъ бюджетныхъ остатковъ и такимъ путемъ достигнуты весьма осязательные результаты: сумма нашего долга сокращается.

1) См. позднѣйшія данныя въ моемъ атласѣ диаграммъ по экономическимъ вопросамъ. вып. V, «Нашъ государственный долгъ», стр. 10.

На 1 янв. 1911 г. по даннымъ Гос. контроля (объяен. записка къ отчету за 1910 г., стр. 69) изъ общей суммы госуд. долга въ 9.030 милл. руб. приходилось на безсрочные 3.381 милл. рублей и на срочные — 5.649.

Банкноты (банковые билеты)—суррогатъ денегъ.

При металлическомъ обращеніи въ странѣ весьма часто какой-нибудь эмиссионный институтъ—привилегированный частный или правительственный банкъ—выпускаетъ, на ряду съ металлической единицей, и денежные суррогаты—банкноты. Банкноты или банковые билеты представляютъ изъ себя такія безпроцентныя обязательства (банка) съ непремѣннымъ размѣномъ по предъявленію на звонкую полноцѣнную монету, которая обращается 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 рабочий трудъ; почему же знакъ, не обладающій такой цѣнностью, имѣетъ такое же точно значеніе? Въ послѣднемъ случаѣ все поконится на довѣрїи къ эмиссионному институту: владѣлецъ банкнотъ увѣренъ, что, когда ему потребуется золото при платежахъ, онъ тотчасъ же обмѣняетъ въ эмиссионномъ 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 частныя привилегированныя.

Но эмиссионный 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, на примѣръ, было при Дж. Ло во Франціи: пока банкъ размѣнивалъ свои билеты, то ихъ предпочитали золоту, и они ходили даже дороже золота. У насъ ассигнаціонныя билеты при Екатеринѣ II также ходили съ лажемъ.

Такимъ образомъ банкноты необходимы для гражданскаго оборота. Посмотримъ теперь, какую выгоду получаетъ эмиссионный банкъ отъ выпуска банкнотъ.

¹⁾ Вотъ почему въ Манджуріи туземцы предпочитаютъ русскіе кредитные билеты золоту (особенно на принсахъ).

Банкноты — орудіе кредита эмиссионнаго 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 эмиссионный институтъ, выпустившій известное количество банкнотъ, долженъ хранить у себя соотвѣтствующее количество золота или серебра (въ зависимости отъ той валюты, которая имѣетъ мѣсто въ странѣ) для размѣна банкнотъ на случай предъявленія ихъ. Но это далеко не такъ: эмиссионный институтъ можетъ выпустить банкнотъ значительно больше, чѣмъ у него находится въ запасѣ того металла, который въ данное время составляетъ валюту страны, такъ какъ оборотъ постоянно требуетъ известную часть билетовъ, которая никогда не можетъ быть предъявлена въ банкъ для размѣна вслѣдствіе того, что она всегда занята работой¹⁾. Для банка и важна эта связанная часть, и онъ разсчитываетъ приблизительно такъ: разъ къ нему никогда не явится известная 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 эмиссионная операція банка. Въ зависимости отъ темпа экономической жизни, отъ требованій обмѣна связанная работой часть то увеличивается, то уменьшается: подъемъ экономической жизни увеличиваетъ эту часть, застои, наоборотъ, сокращаютъ 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 нестоящія 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, известное эмиссионное учрежденіе выпускаетъ банкнотъ болѣе, чѣмъ нужно въ данный моментъ на рынокъ, то эта несвя-

¹⁾ Этими банкнотамъ дается и такъ называемое *податное обязательство*, т.-е. принятіе ихъ казною въ платежи, что, конечно, создаетъ имъ работу и увеличиваетъ то количество, которое можетъ быть выпущено въ обращеніе.

данная работой часть ихъ снова возвратится въ банкъ, держатели потребуютъ въ обмѣнъ золото (или серебро), и лишнее количество банкнотъ останется въ портфель банка, а часть золота вступитъ въ каналы обращенія. Но можетъ случиться, что при огромномъ выпускѣ банкнотъ и обратномъ ихъ наплывѣ въ банкъ, послѣдній, не обладая достаточнымъ запасомъ металла, не будетъ въ состоянн удовлетворить держателей этихъ банкнотъ въ требованн 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, 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 довѣрн, 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 свою власть, прибѣгаетъ обыкновенно къ принудительному курсу, т.-е. издаетъ постановленіе, что никто не имѣетъ права отказываться отъ принятія билетовъ въ уплату наравнѣ съ золотомъ, и съ этого момента въ странѣ водворяется бумажное обращеніе со всѣми пагубными для экономической жизни послѣдствіями. Банкноты являются суррогатами денегъ, лишь представителями валюты данной страны и обязательно размѣняются на металлъ по предъявленію; бумажныя же деньги не размѣнны и являются уже не суррогатомъ денегъ, а настоящими деньгами. Цѣнность банкнотъ зависитъ отъ цѣнности того металла, который онѣ представляютъ, при бумажныхъ же деньгахъ всякая связь съ металломъ прерывается: бумажныя деньги сами представляютъ цѣнность, которая при водворенн 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 эмиссионной операціи?

Государство можетъ удержатъ 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 эмиссионной 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 миллиардовъ, теперь она повышена до 5 миллиардовъ 800 мил. фр.

Правительство назначаетъ такъ называемаго „губернатора“ банка (директора) и 2 вице-губернаторовъ. Губернаторъ имѣетъ право *вето* относительно совѣта банка: такъ, въ 1856 г. нѣкоторые члены совѣта банка хотѣли установить принудительный курсъ, но правительство, въ лицѣ губернатора, наложило *вето*.

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 позаймствованія у банка, и въ настоящее время, пока продолжается привилегія, за правительствомъ числится долгъ банку, по которому, однако, правительство процентовъ не уплачиваетъ.

Въ 1897 году возобновлена привилегія банка по 1921 г. Правительство должно банку 140 милл. фр., и, сверхъ того, по закону 1897 г., банкъ обязался предоставить правительству еще 40 милл. безъ процентовъ.

Въ палату депутатовъ внесенъ въ 1911 году законопроектъ, согласно первой статьѣ котораго размѣръ безпроцентной ссуды банка государственному казначейству увеличивается со 180 до 200 милл. фр., т.-е. на 20 милл. фр. Въ обезпеченіе возврата этой ссуды, предназначенной для содѣйствія вновь открываемымъ учрежденіямъ мелкаго кредита, казначейство выдаетъ банку бонны срокомъ на 31 декабря 1920 года.

Согласно ст. 2 участіе государства въ прибыляхъ банка увеличивается съ $\frac{1}{8}$ до $\frac{1}{6}$ доли учетнаго процента даннаго года въ тѣхъ случаяхъ, когда уровень учетнаго процента въ теченіе какого-либо періода соответствующаго отчетнаго года будетъ превышать 4% годовыхъ. вмѣстѣ съ вышеизложеннымъ законопроектомъ на разсмотрѣніе парламента было внесено особое соглашеніе, которымъ предѣлы билетнаго обращенія банка увеличиваются на 1 миллиардъ фр., именно съ 5,8 до 6,8 миллиардовъ франковъ. („Вѣстн. Фин., Пром. и Торг. № 47, 1911 г., стр. 351.)

Когда обстоятельства вынудятъ повышение учетнаго процента свыше 5%, то полученный отъ этого доходъ не долженъ поступать въ дивидентъ 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 бонны государственнаго казначейства, хотя львиная доля этихъ послѣднихъ приобрѣтается публикой непосредственно у казначейства (*Andréadès*).

Дивидентъ 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 180 мил. фр., нужно было бы образовать золотые запасы въ цѣлыхъ 4 миллиарда, и, сверхъ того, во время войны достоиніе государственнаго банка могло бы сдѣлаться законной добычей счастливаго непріятели.

Когда въ Страсбургѣ нѣмцы взяли въ отдѣленіи французскаго банка 6 милл. фр., принадлежащихъ французскому правительству, то банкъ заявилъ протестъ, указывая, что самыя деньги принадлежатъ банку, и, въ концѣ-концовъ, германское правительство эти деньги вернуло французскому банку.

Французскій банкъ обязанъ, по требованію министра финансовъ, бесплатно открывать свои кассы для выпуска французской ренты. (L. Pommier. „La banque de France et l'état depuis sa création jusqu'à nos jours“. Paris. 1904).

Итакъ, французскій банкъ—частное акціонерное учрежденіе; правда, правительство, въ лицѣ губернатора (директора), имѣетъ право veto. Золотые запасы, обеспечивающіе 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, на примѣръ, въ концѣ XVIII вѣка, и это иногда ставило банкъ въ весьма затруднительное положеніе (т. I, стр. 269 и дал.).

Пришлось приостановить размѣнъ. Одинъ поэтъ выразился такъ: „Августъ нашелъ Римъ кирпичнымъ, а оставилъ мр. морнымъ, 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 золотомъ¹⁾. Основаніемъ для выпуска необезпеченной суммы, во-первыхъ, служить по-

¹⁾ Частные банки въ Англіи имѣютъ золотой резервъ не свыше 150/0 обязательствъ („В. Ф.“, 1905, № 52, стр. 445).

стоянное 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. ¹⁾, 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 Англійи значительно меньше, чѣмъ во Франціи; тѣмъ не менѣе, Англійа 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 Англійи. 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, вносятъ 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 банковъ вмѣстѣ—до 687 милл. мар. ²⁾, а въ послѣднихъ числахъ марта, іюня, сентября и октября безпошлинный контингентъ билетовъ имперскаго банка увеличивается до 750 мил. мар. Билетамъ имперскаго банка присвоена законная платежная сила, и они подлежатъ (съ 1 января 1910 г.) по предъявленіи размѣну на золотую монету (основной капиталъ нѣмецкаго Reichsbank'a—180 мил. 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 $\frac{1}{3}$ въ ходячихъ деньгахъ, билетахъ имперскаго казначейства или въ золотѣ въ слиткахъ и иностранной монетѣ (по расчету 1.392 марки за фунтъ чистаго золота), а остальное въ учтенныхъ векселяхъ срокомъ не свыше 3 мѣсяцевъ и имѣющихъ, какъ общее правило, три или, но крайней мѣрѣ, двѣ подписи извѣстныхъ платежеспособностью лицъ.

Такимъ образомъ по германской системѣ общая сумма выпущенныхъ билетовъ не ограничивается никакою предѣльною цифрой, но

¹⁾ «Вѣстн. Фин.», 1903 г., № 35.

²⁾ Эмиссіонныя привилегіи предоставлены только 4 банкамъ: Баварскому, Саксонскому, Вюртембергскому, Баденскому и, сверхъ того, Германскому имперскому.

фактически 5⁰/₀ палогъ дѣлаетъ невыгоднымъ для банка выпускъ билетовъ, кромѣ случаевъ крайней необходимости. П дѣйствительно, банкъ пользуется этимъ правомъ въ рѣдкихъ случаяхъ и въ скромныхъ размѣрахъ ²⁾.

(Сумма билетнаго обращенія французскаго банка поднята въ 1906 г. съ 5 миллиардовъ франковъ до 5 миллиардовъ 800 милліоновъ франк. («Вѣстн. Фин.», 1906, № 6).

Въ Германіи банкноты и Kassenscheine не являлись законнымъ платежнымъ средствомъ (до 1 янв. 1910 г.), и всякій могъ отказаться ихъ взять, требуя уплаты монетой, а въ Англіи и Франціи банкноты—законное платежное средство, и никто не можетъ отказаться ихъ принимать.

Въ Германіи очень слабо металлическое покрытие банкнотъ, и можно, пожалуй, какъ нѣкоторые говорятъ, скупить ихъ извѣстное количество и довести до ликвидаціи Reichsbank.

Законъ 1899 года, чтобы охранять резервы нѣмецкаго банка, запрещаетъ другимъ эмиссионнымъ банкамъ учитывать ниже нормы рейхсбанка, когда учетный процентъ достигаетъ или превосходитъ 4, а также учитывать и ниже чѣмъ на $\frac{1}{4}$ учетной нормы нѣмецкаго рейхсбанка въ другихъ случаяхъ.

Государственное казначейство Соединенныхъ Штатовъ имѣетъ золотой запасъ и выпускаетъ боны государственнаго казначейства; банки же, приобретаая эти боны, подъ нихъ имѣютъ право выпускать банковые билеты; предъявители этихъ банковыхъ билетовъ могутъ ихъ обмѣнивать на золото въ государственномъ казначействѣ; слѣдовательно, 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 помещаетъ 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 приобретеніи 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.

²⁾ Нѣмецкая система эластичнѣе, вотъ отчего въ Англіи съ 1875 по 1900 г. было 170 колебаній учетнаго $\frac{0}{0}$, а въ Германіи за это же время — 94 («В. Ф.», 1905, № 44 и Engl. Palgrave Bank rate and the money market).

Использование этих банков со стороны государственного казначейства поставлено въ опредѣленные рамки, и дальнѣе этого государственное казначейство не можетъ простирать своей руки.

Правда, въ тяжелые моменты государственной жизни эта регламентация 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 получения 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 приобрести 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 получения нужнаго золота иногда предписываетъ, чтобы извѣстная часть платежей казнѣ совершалась въ золотѣ (у насъ золотая таможенная пошлина 1877 года).

Но у насъ были случаи въ 1890-хъ годахъ, когда государство само старалось уронить курсъ рубля въ интересахъ класса землевладельцевъ—экспортеровъ хлѣба. Курсъ падающихъ бумажныхъ денегъ всегда ниже за границей, чѣмъ въ своей странѣ, паденіе его больше и скорѣе за границей, чѣмъ внутри страны, и экспортеры, вывозящіе, напр., хлѣбъ за границу, очень заинтересованы въ падающемъ курсѣ, потому что въ своей странѣ экспортеръ по возвращеніи получить бумажекъ на большую сумму въ обмѣнъ за привезенное имъ золото, вырученное за вывезенный хлѣбъ. Курсъ уже при такихъ предполагаемыхъ условіяхъ можетъ упасть и, слѣдовательно, за то же самое количество золота можно вымѣнить еще большее количество бумажныхъ денегъ. То же самое въ настоящее время имѣетъ мѣсто относительно странъ съ серебряной падающей валютой, вотъ почему и говорить, что Silberländer (т.-е. страны съ серебряной валютой) пользуются преміей на продукты, вывозимые изъ нихъ (см. *Otto Hein.* «Die Währungsreform in Indien», 1903 г.).

Паденіе курсовъ является, такимъ образомъ, преміей для экспортеровъ. Государству въ интересахъ той или иной группы, либо въ своихъ собственныхъ, приходится иногда спекулировать на курсъ и издерживать на его паденіе или поднятіе десятки милліоновъ. У насъ за время существованія бумажныхъ денегъ на этотъ предметъ тратились крупныя суммы.

Остановимся теперь на главнѣйшихъ послѣдствіяхъ колеблющейся валюты.

¹⁾ Заграничныя обязательства обыкновенно и странами съ бумажной валютой заключаются въ золотѣ.

Вліяніе бумажно-денежного 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 международного 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 приобретаютъ лажъ, цѣна ихъ начинаетъ нѣсколько подниматься сравнительно съ эквивалентнымъ количествомъ металла и превышать золотую точку, тогда становится выгоднѣе пересылать по платежамъ за границу монету въ натурѣ, и какъ только начнется такая пересылка, то цѣна векселей, вслѣдствіе сокращенія спроса на нихъ, упадетъ; такимъ образомъ вексельный оборотъ въ странахъ съ устойчивой денежной единицей самъ восстанавливаетъ равновѣсіе вексельнаго курса.

Бумажная валюта вноситъ осложненіе въ этотъ вопросъ. При золотомъ обращеніи у должника существуетъ выборъ—произвести ли расплату со своимъ заграничнымъ кредиторомъ—металломъ или съ помощью переводнаго векселя; при бумажно-денежномъ хозяйствѣ этого выбора большею частью нѣтъ. Дебиторъ обыкновенно можетъ 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 parі, то, слѣдовательно, всѣ факты, вліяющіе на обезцѣненіе денегъ, имѣютъ значеніе и для вексельнаго курса: бумажные 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 результатъ такого колебанія вексельнаго курса получается неустойчивость отпускнуой 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, по 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 приблизительно 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 землевладельческій классъ ведетъ сильную агитацію въ пользу биметаллизма¹⁾. 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, 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: повышение денегъ удешевляетъ стоимость въ бумажкахъ таможенной ставки при одномъ и томъ же золотомъ уровнѣ цѣнъ.

3) *Изолированность денежнаго рынка.* Разстроенное бумажно-денежное хозяйство создаетъ изолированность денежнаго рынка. Золото постоянно переходитъ туда, гдѣ на него существуетъ спросъ, гдѣ сеудный $\frac{0}{100}$ 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 начинается ощущаться недостатокъ. Недостатокъ въ металлѣ постепенно усиливается еще тѣмъ, что «дурная»

¹⁾ Цѣнность серебра также колеблется, но только не такъ рѣзко, какъ цѣнность бумажныхъ денегъ, и это паденіе тоже выгодно для экспортеровъ.

валюта вытѣсняетъ «хорошія» деньги, драгоцѣнный металлъ для страны становится слишкомъ дорогимъ, цѣнность его искусственно приравнивается къ цѣнности кредитныхъ билетовъ, и население перестаетъ имъ пользоваться. Это обстоятельство побуждаетъ золото уходить изъ страны туда, гдѣ за него даютъ полную цѣну (такое вытѣсненіе хорошихъ денегъ дуриными 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 заборъ¹⁾. Въ странахъ съ бумажнымъ обращеніемъ учетный процентъ часто даже стоитъ выше, чѣмъ въ странахъ съ металлической валютой, и все-таки иностранныя 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 иностранныя капиталы, внося новыя техническія приемы и тѣмъ улучшая производство, развивая предпримчивость, 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 увѣренъ, что золотой рубль такъ и останется золотымъ рублемъ по переходѣ русской границы, а не превратится въ 70—80 к., какъ было ранѣе. Безъ сомнѣнія, иностранныя капиталы затрогиваютъ крупныя интересы различныхъ общественныхъ группъ. Такъ, у насъ въ 1898 г. московское купечество ходатайствовало о томъ, чтобы правительство закрыло доступъ иностраннымъ капиталамъ въ Россію, и ходатайство мотивировалось тѣмъ, что Россія расхищается иностранцами, и интересы общаго блага требуютъ положить конецъ этому расхищенію. Тотъ фактъ, что золотое обращеніе и устойчивая валюта открыли къ намъ широко двери иностраннымъ капиталамъ, и является одной изъ причинъ недовольства возстановленіемъ у насъ золотой валюты со стороны нѣкоторыхъ группъ нашего промышленнаго населенія. Трудно провести разграниченіе, интересы какихъ именно группъ здѣсь замѣшаны, можно только сдѣлать общее указаніе: интересы тѣхъ группъ, для которыхъ эти капиталы являются сильными конкурентами.

4) *Дороговизна коммерческаго кредита.* Недостатокъ прилива капиталовъ извнѣ въ странахъ съ бумажной валютой отражается на удорожаніи коммерческаго кредита. Учетный процентъ за ссудный капиталъ тамъ нерѣдко стоитъ гораздо выше, чѣмъ въ странахъ съ золотымъ обращеніемъ, вслѣдствіе того, что бумажная валюта какъ бы отрѣзываетъ страну отъ окружающаго денежнаго металлическаго рынка, со введеніемъ же золотого обращенія капиталы идутъ изъ-за границы безъ боязни, и учетный процентъ понижается. До установленія бумажно-денежнаго обращенія въ Италіи, напр., многіе французскіе и

¹⁾ Гурьевъ. «Реформа ден. обр.».

англійскіе капиталисты помышляли 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:

	Вексели срокомъ	
	до 3 мѣс.	до 6 мѣс.
Среднее за 1860—1892 гг.		6,05 ⁰ / ₀
» 1893 г.	4,54 ⁰ / ₀	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 хотять иногда доказать враги реформы. Самое повышеніе учетнаго процента съ 4¹/₂ до 6⁰/₀ у насъ менѣе рѣзко, чѣмъ въ Англии (съ 3 до 6⁰/₀) и въ Германіи (съ 4 до 6⁰/₀). Наоборотъ, золотое обращеніе должно будетъ скорѣе привести къ пониженію ⁰/₀ по мѣрѣ того, какъ все болѣе и болѣе будетъ крѣпить довѣріе къ Россіи, и иностранные капиталы, не боясь риска, будутъ ити къ намъ на зовъ повышающагося дисконтнаго процента, какъ только по условіямъ нашей промышленности будетъ ощущаться потребность въ усиленіи денежныхъ средствъ. Повышеніе дисконтнаго процента въ такомъ случаѣ служить только показателемъ того, что экономическая жизнь даннаго момента предъявляетъ большія требованія на денежные знаки, и при существованіи золотого обращенія иностранные капиталы не преминуть 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 Англии дисконтъ мѣнялся 314 разъ, т.-е. по 8 разъ въ годъ (колеблясь отъ 2⁰/₀ до 10⁰/₀), въ Германіи—108, во французскомъ банкѣ—161. (*Миклашевскій*. «Денежный вопросъ», 193). Другія мѣры въ минуту нужды: сокращеніе сроковъ векселей, сокращеніе максимальныхъ нормъ кредита, разрѣшаемаго кліентамъ, взиманіе преміи при выдачѣ металла (франц. банкъ), выпускъ банковыхъ билетовъ мелкихъ купюръ. Золото—«желтая распутица» (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. обрац.», 652). Только съ бумажной валютой она ужиться не можетъ и презрительно отвертывается отъ нея.

¹⁾ *Гронвальдъ*. «Принудительный курсъ и восстановленіе золотого обращенія въ Италіи».

При золотомъ обращеніи самое перемѣженіе капиталовъ изъ одной страны въ другую совершается автоматически. Въ тотъ моментъ, когда въ странѣ учетный $\%$ повышается, и тамъ ощущается, слѣдовательно, недостатокъ въ деньгахъ,—онѣ дорожаютъ, цѣны на товары собственнаго производства понижаются; послѣдствіемъ этого являются сокращеніе ввоза заграничныхъ товаровъ и увеличеніе собственного вывоза, за вывозимые же товары платятъ золотомъ, и въ результатѣ начинается приливъ золота въ страну. Наоборотъ, когда ссудный $\%$ понижается,—симптомъ того, что денегъ въ странѣ много,—то цѣны туземныхъ товаровъ повышаются, закупки за границей увеличиваются, вслѣдствіе чего и золото начнетъ отливать изъ страны, перемѣщаться туда, гдѣ ссудный $\%$ выше. Такимъ образомъ при металлическомъ обращеніи происходитъ постоянный приливъ и отливъ денежныхъ знаковъ, смотря по требованію рынка.

При бумажно-денежной 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 зависятъ успѣхъ или неуспѣхъ предпріятого дѣла. Такъ, на примѣръ, происходило у насъ при бумажномъ обращеніи: промышленныя предпріятія, рассчитанныя 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 иностранныя капиталы, которые нерѣдко бывають прямо необходимы, когда страна бѣдна своими капиталами.

Заинтересованность общественныхъ группъ въ золотомъ обращеніи.

Бумажная валюта крайне невыгодно отзывается на рабочемъ классѣ вслѣдствіе того, что при пониженіи курса бумажныхъ денегъ цѣны на товары повышаются, заработная же плата остается неподвижной, или во всякомъ случаѣ ростъ ея отстаетъ отъ роста цѣнъ, какъ показываетъ опытъ. Всѣ товары, говорилось въ комиссіи 1888 года для подготовленія къ реформѣ¹⁾, составляющіе предметы вывозной и ввозной торговли, весьма быстро слѣдуютъ за колебаніями курса. Только рабочій трудъ гораздо медленнѣе пользуется поднятіемъ цѣнъ, потребности же жизни растутъ, и положеніе рабочаго дѣлается плачевнымъ. Поэтому рабочій классъ стоитъ за золотое обращеніе. Но не только рабочіе въ техническомъ смыслѣ слова теряютъ отъ разстроенной монетной системы—нужно сказать вообще, что лица, живущія опредѣ-

¹⁾ Гурьевъ. «Реформа ден. обращенія», 1896 г.

леннымъ жалованіемъ, 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 судебного преслѣдованія. Вотъ причина нападковъ на золотое обращеніе.

Если землевладѣльцамъ-экспортерамъ выгодна разстроенная кредитная система, то существуетъ также группа землевладѣльцевъ, — и это можно прослѣдить на литературѣ¹⁾, — 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 потребление 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 проч. 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 рабочіе²⁾ склоняются къ социализму, предприниматели подъ вліяніемъ низкихъ цѣнъ обращаются къ протекціонизму.

При оцѣнкѣ нападковъ на реформу денежнаго обращенія у насъ нужно имѣть въ виду введеніе винной монополіи. Масса лицъ, которыя

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 хлопчато-бумажную промышленность, и для нихъ паденіе серебра, усиливающее экспортную премію для индійскихъ предпринимателей, невыгодно: они желали бы и въ Англіи видѣть серебряную валюту, но для цѣлаго класса рабочихъ выгоднѣе золотая валюта, какъ объяснено уже раяѣе.

занимались продажей спиртных напитков, 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 монополія¹⁾. 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, специально направленный противъ проведенія желѣзныхъ дорогъ. Казалось бы, что такой фактъ можно считать суевѣріемъ, въ дѣйствительности же здѣсь говорили интересы тѣхъ общественныхъ группъ, для которыхъ было важно сохранить прежнія шоссейныя дороги и каналы: содержатели отелей, станцій, трактирщики и т. д.—все эти лица съ проведеніемъ новыхъ путей лишались средствъ существованія, и естественно, что на этой почвѣ возникъ протестъ²⁾.

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 таможенные пошлины съ 1877 г. должны были уплачиваться золотомъ. Этимъ способомъ съ плечъ государственнаго хозяйства финансовое бремя по приобрѣтенію золота для оплаты займовъ переносится на частныя хозяйства, которымъ приходится приобрѣтать для государственнаго казначейства особыя платежныя средства по колеблющимся цѣнамъ (Гурьевъ). Кромѣ того, постоянно колеблющаяся денежная единица затрудняетъ бюджетные расчеты: смѣта, составленная при одномъ курсѣ рубля, часто съ паденіемъ курса должна нарушаться, рассчитанныя раньше ассигновки должны увеличиваться, и предполагаемое равновѣсіе государственной росписи можетъ обратиться въ дефицитъ. Подъ вліяніемъ факта задолженности въ настоящее время государства, одно за другимъ, переходятъ къ золотому обращенію, при этомъ серебряную валюту, тоже колеблющуюся, какъ и бумажная, только въ менѣе рѣзкихъ формахъ, обходятъ. Развивающаяся экономическая жизнь требуетъ устойчивой валюты, и увеличеніе за послѣднее время добычи золота, достигшей огромныхъ размѣровъ, способствуетъ этому переходу къ золотому обращенію. Помимо Россіи недавно также перешла къ золотой единицѣ Японія, въ настоящее время возстановляется золотое обращеніе въ Австріи, Индіи³⁾. Этимъ огромнымъ запросомъ золота на возстановленіе валюты въ разныхъ странахъ и объясняется денежный кризисъ 1899 г. на мировомъ рынкѣ, который такъ много заставлялъ говорить о себѣ.

1) См. «Винная монополія» въ моихъ «Очеркахъ».

2) См. мой «Подходный налогъ въ Англіи», 1898 г.

3) См. карту (правда, теперь уже устарѣвшую) распространенія золотой, серебряной и бумажной валюты у *A. Seidel*. «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 Währungs-Statistik verfasst in Fin. Minist.», Wien, 1903 г.

Общая во всемъ мірѣ добыча золота въ 1907 году 620.000 килюгр., стоимостью свыше 2.100 милліоновъ франковъ. Все добытое золото за послѣднее десятилѣтіе (1897—1907) оцѣнивается приблизительно въ 17 милліардовъ франковъ, противъ 8,4 милліардовъ за предыдущее столѣтіе.

Исторія бумажныхъ денегъ въ Россіи.

Коснемся теперь въ самыхъ общихъ чертахъ исторіи бумажныхъ денегъ въ Россіи.

Мысль о выпускѣ бумажныхъ денегъ возникла еще при императрицѣ Елисаветѣ, но впервые она получила осуществленіе лишь при Екатеринѣ II. Екатерина II приказала открыть два «ассигнаціонныхъ» банка — въ Петербургѣ и Москвѣ — для выпуска «ассигнацій» съ той цѣлью, чтобы «облегчить хожденіе мѣдныхъ денегъ». Первое время выпуски производились очень умѣренно, ассигнаціи размѣнивались и ходили вслѣдствіе большого спроса даже съ преміей на $\frac{1}{4}$ — $\frac{1}{2}$ ‰ выше мѣди, т.-е. въ размѣрѣ стоимости ея перевозки. Ассигнаціи имѣли тогда характеръ мѣдныхъ банкнотъ.

Но успѣхъ первыхъ выпусковъ очень соблазнилъ правительство, и такъ какъ эмиссіонная операція находилась внѣ контроля, всецѣло въ рукахъ казны, то государство стало выпускать ассигнаціи не только въ качествѣ орудій обращенія, какъ первоначально предполагалось, но и для удовлетворенія своихъ текущихъ потребностей, т.-е. усвоило на нихъ взглядъ, какъ на легкое и удобное средство для покрытія дефицитовъ¹⁾. 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 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 Государственного Совѣта рѣшилъ приостановить выпускъ ассигнацій, поднять ихъ курсъ, постепенно накопить металлъ и снова, такимъ образомъ, возстановить металлическое обращеніе въ странѣ. Для этой цѣли предполагалось продать часть государственныхъ имуществъ. Уже былъ изданъ манифестъ, чтобы не выпускать вновь ассигнацій, но подоспѣвшая война заставила выпустить сначала на 45 мил., а затѣмъ еще 250 мил.; кромѣ того, была сильно развита поддѣлка ассигнацій, и самъ Наполеонъ наводнялъ нашу страну фальшивыми бумажками въ большомъ количествѣ.

Въ 1817—1818 гг., въ министерство Гурьева, вновь было приступлено къ собиранію 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

¹⁾ Судейкинъ. «Гос. банкъ», 1891 г.

въ обращеніи ихъ оставалось все-таки до 595 милліоновъ. Въ 1839 г., съ цѣлью возстановленія металлической валюты, была произведена девальвация по курсу 3 руб. 50 коп. ассигнацій за серебряный рубль, съ обмѣномъ ассигнацій на кредитные билеты, размѣнные на звонкую монету,—такимъ образомъ, монетной единицей объявленъ серебряный рубль¹⁾. Въ 1840 г. была открыта депозитная касса для приѣма золотой и серебряной монетъ: депозитные билеты, выдаваемые банкомъ вмѣсто металла, должны были приучить 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 70¹/₂ мил. руб., и размѣнъ первое время шелъ безпрерывно. 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 141¹/₂ мил. Въ 1858 г. размѣнъ прекращается: курсъ падаетъ сначала до 91—93 коп., а затѣмъ до 80—85²⁾. Въ Турецкую войну, въ 70-хъ годахъ, правительство еще болѣе воспользовалось интимною связью Государственнаго банка съ государственнымъ казначействомъ: появились новыя деньги подъ названіемъ «кредитные билеты временнаго выпуска» на сумму 467,8 мил. руб., и въ результатѣ курсъ спустился съ 85 коп. до 60; эти выпуски питали Турецкую кампанію. Госуд. казначейству, по Высоч. повелѣнію 25 окт. 1876 г., разрѣшено было покрывать чрезвычайные расходы военнаго времени «позаимствованіями» изъ Госуд. банка, а послѣднему предоставлено было ради этого выпускать кредитные билеты такъ наз. «временнаго выпуска», которые и составили къ 1 января 1879 г. сумму въ 467,8 мил. руб. Эти выпуски были зачислены со стороны госуд. казначейства долгомъ Госуд. банку и окончательно погашены лишь въ 1900 г. (!). Здѣсь я не упоминаю о попыткѣ въ 1862 г.

1) Монетной единицей у насъ былъ объявленъ серебряный рубль еще съ 1810 г. (ниже).

2) Высоч. одобреннымъ 16 мая 1858 г. заключеніемъ комитета финансовъ размѣнъ былъ de facto приостановленъ (хотя и безъ опубликованія объ этомъ въ законодательномъ порядкѣ) и производился только въ исключительныхъ («особо-необходимыхъ») случаяхъ по распоряженію министра финансовъ. Любопытнѣе всего, что въ число этихъ «особо-необходимыхъ случаевъ» были включены заграничныя поѣздки, которыя въ царствованіе императора Николая Павловича были сѣнены 500-рублевымъ паспортнымъ сборомъ, а съ конца 1855 г. стали поощряться выдачей на каждое лицо, занесенное въ заграничный паспортъ, по 60 полумперіаловъ 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 полумперіалами на каждый заграничный паспортъ (а не на каждое лицо, занесенное въ паспортъ, 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 отбѣной прежнихъ паспортныхъ сѣненій и налоговъ и съ подвигавшейся быстро постройкой Спб.Варшавской жел. дороги, привело къ огромному увеличенію числа лицъ, выѣзжавшихъ 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 вселенныхъ курсахъ (*Мизулинъ*. «Наша банковая политика», стр. 108—109).

установить размѣвъ, 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. равнять цѣнность кредитнаго рубля съ цѣнностью золотого ³⁾ посредствомъ поднятія 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 предложено восполнить метал-

1) База 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 Пресвѣтаго Величества слово, ащебъ повелѣлъ на мѣдной золотниковой цѣтѣ положить рублевое начертаніе, то бѣ 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 1.400⁰/₀, 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 бысть отъ тѣхъ денегъ скудость большая на всякіе товары... (Вржескій. «Госуд. долги Россіи», 27).

А вотъ теорія Карамзина: «Если бы государь далъ намъ клейменныя щенки и велѣлъ ходить имъ вмѣсто рублей, нашедши способъ предохранять насъ отъ фальшивыхъ монетъ деревянныхъ, то мы взяли бы и щенки».

³⁾ Мы далѣе пояснимъ, почему — золотого, а не серебрянаго рубля.

лическими, для чего Бунге считал необходимым: 1) разрешить совершение сдѣлокъ на монету съ тѣмъ, чтобы пріемъ ея по курсу былъ обязательнъ, и 2) разрешить 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 разрешить 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 однихъ рукъ въ другія; вообще эта мѣра, по мнѣнію Вышнеградскаго и комитета финансовъ, не могла бы быть осуществлена безъ глубокаго потрясенія всего экономическаго строя¹⁾. Поэтому Вышнеградскій избралъ способомъ восстановленія валюты *девальвацию*, т.-е. необходимость признать упавшій курсъ кредитнаго рубля за фактъ и возстановить размѣнъ, основываясь на данномъ, но прочно фиксированномъ курсѣ рубля. Онъ продолжалъ накапливать золотые запасы, поднимая таможенные ставки и тѣмъ сжимая привозъ къ намъ товаровъ. При немъ принимались суровыя мѣры взыскапія 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.

Такъ обстояло дѣло до министра финансовъ С. Ю. Витте (1892 г.), который дѣятельно принялся за реформу, держась принципа девальвации. Со вступленіемъ Витте предпринимается рядъ мѣръ для 1) упроченія (фиксаци) 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,

¹⁾ *Кашкаровъ*. «Денежное обращеніе въ Россіи», 1898 г.

и только по усиленной просьбѣ имъ было отпущено кредитныхъ билетовъ на 25 милліоновъ рублей, по курсу 234 марки за 100 рублей. Это подняло бурю въ берлинской печати противъ нашего Министерства Финансовъ.

Для борьбы со спекуляціей внутри страны былъ изданъ циркуляръ, запрещающій банкирскимъ, торговымъ домамъ и другимъ учрежденіямъ коммерческаго кредита принимать хотя бы косвенное участіе въ сильно распространенной тогда игрѣ на курсъ кредитнаго рубля¹⁾. Министръ Финансовъ призналъ нужнымъ установить также въ законодательномъ порядкѣ мѣры преслѣдованія за сдѣлки по покупкѣ и продажѣ на срокъ золотой валюты, совершаемыя исключительно съ цѣлью полученія разницы между курсомъ валюты, условленнымъ сторонами, и дѣйствительнымъ на какой-либо назначенный ими срокъ. Въ случаѣ подозрѣнія въ совершеніи такого рода сдѣлокъ министръ могъ требовать свидѣній 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 операций 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 торговые 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, на которомъ можно было бы девальвировать нашъ рубль.

Спокойное политическое положеніе, благопріятные бюджетные результаты, накопленіе путемъ займовъ значительнаго золотого запаса²⁾, 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 дозволенные закономъ письменныя сдѣлки могутъ быть заключаемы на російскую золотую монету. 2) По такимъ сдѣлкамъ уплата производится или золотой монетой или кредитными билетами по курсу на золото въ день дѣйствительнаго платежа, а въ случаѣ спора о курсѣ—по послѣднему среднему курсу сдѣлокъ С.-Петербургской биржи. Кромѣ того было разрѣшено принимать въ казну по платежамъ депозитныя квитанціи, выданныя Госуд. банкомъ взаменъ внесеннаго въ него золота³⁾.

Далѣе Госуд. банку предоставлялось право покупать и продавать золотую монету по курсу и выдавать кредиторамъ казны, съ ихъ со-

¹⁾ Политическія условія играли крупную роль въ пониженіи курса нашего рубля (23—24).

²⁾ 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.

³⁾ Депозит. квитанціи на золото введены были въ 1876 г. въ С.-Петербургѣ и 11 отдѣленіяхъ («Исторія Мин. Фин.», юбилейн. изд., т. II, стр. 411).

гласія, золото. Такимъ образомъ была создана факультативная другая система денежнаго обращенія. Разрѣшая сдѣлки на золото и вводя послѣднее въ обращеніе, Мин. Фин.шло опытнымъ путемъ, производя 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 полуимперіаль новаго чекана, въ 1896 г. онъ былъ закрѣпленъ по 31 дек. 1897 г., а затѣмъ этотъ курсъ, т.-е. 1 руб. кред. = 66²/₃ руб. зол., былъ принятъ и для размѣна.

Такъ, было рѣшено девальвировать бумажн. рубль на золото, и этотъ путь девальзаціи при долговременномъ и сильномъ паденіи рубля былъ самый удобный для исправленія денежнаго обращенія у насъ. Но одно время поднимался вопросъ юридическаго свойства; не имѣеть ли государство права произвести девальзацію 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 рубль¹⁾, затѣмъ въ обращеніи было серебро и золото, и на кредитныхъ билетахъ писалось, что предъявитель билета имѣеть право размѣнять его въ банкѣ на золото или серебро. Но возникло недоумѣніе, какъ понимать это право: предъявитель могъ требовать золота или серебра по 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 девальзаціей 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 выше²⁾, слѣдовательно, если бы государство

1) Въ 1893 г. этотъ металл 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 ⁹/₁₀ же вклады ея не принимали.

2) Приводимъ наше законодательство о валютѣ:

1) Главною, непремѣяемою и законною мѣрою (монетною единицею) всѣхъ монетъ, обращающихся въ государствѣ, устанавливается 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 счеы, условія и сдѣлки между казною и частными лицами, а также и частныхъ лицъ между собой, должны совершаться единственно на серебряную монету (манифестъ 1839 г., ст. 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 присвоится хожденіе во всей имперіи наравнѣ съ серебряною монетою (манифестъ 1841 г., ст. 4, подтверждаемая манифестомъ 1843 года).

5) Золотой монетѣ предоставляется свободное обращеніе по ея сравнительному достоинству къ настоящему серебряному рублю (манифестъ 1810 года, часть I, § 2).

девальвировало на серебро.—а съ точки зрѣнія формальнаго права это представлялось возможнымъ,—то оно получило бы значительныя выгоды, но государство расплатилось золотомъ и тѣмъ лишило себя этихъ выгодъ.

Размѣнъ на серебро принесъ бы большія выгоды обремененнымъ гипотечной задолженностью землевладѣльцамъ и всѣмъ лицамъ, имѣющимъ долги, такъ какъ кредитный рубль стоялъ выше, чѣмъ серебро ¹⁾. Слѣдовательно, лица, наложившія на свои имѣнія ипотеки въ кредитномъ рублѣ, при девальвации на серебро получили бы право расплатиться этимъ болѣе дешевымъ металломъ, значительно упавшимъ въ цѣнѣ, такъ что за 1 кредитный рубль, который въ моментъ займа стоялъ, допустимъ, 80 коп., они имѣли бы право расчитаться рублемъ, стоявшимъ по своей цѣнности гораздо ниже. Но такой способъ размѣна, съ другой стороны, былъ бы очень невыгоденъ для государства, имѣющаго огромный металлическій долгъ: при установленіи серебряной валюты оно получало бы доходы въ серебрѣ, тогда какъ по своимъ

6) Ст. 11 манифеста 1843 года просто предоставляетъ приносителю кредитныхъ билетовъ право обмена таковыхъ на звонкую монету въ Петербургѣ, по его желанію, безъ ограниченія суммы, а въ Москвѣ съ ограниченіемъ суммы до 3.000 руб. въ одиѣ руки (цѣтир. по книгѣ *Бутми. «Къ вопросу о денежной реформѣ». Краткій сборникъ законовъ, опредѣляющихъ денежную систему въ Россіи, Одесса, 1897 г.)*

¹⁾ Если бы государство нашло нужнымъ произвести редукацію частныхъ долговъ, чтобы спасти задолженное земледѣліе, то пусть лучше оно произведетъ это не путемъ порчи валюты, а просто изъ общегосударственныхъ средствъ: лучше можно распределить издержки на это среди населенія. Но, какъ говорить, аграріи хотѣтъ получить, но не хотѣтъ благодарить за это...

Виметаллисты въ защиту серебряной монетной единицы у насъ приводятъ интересы сѣвскаго 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 приобрести эти 5 фунтовъ серебра, освобождающіе его по закону отъ всякаго долга въ 100 руб., за 64 руб. кредитныхъ или золотыхъ новаго чекана. Но благодаря отмени чеканки серебра за счетъ частныхъ лицъ въ 1893 г., онъ не можетъ этими 5 фунтами серебра расплатиться за долгъ въ 100 руб., несмотря на то, что въ томъ же 1893 г. Уставъ Монетный еще разъ подтверждаетъ, что «государственная монетная единица есть именно серебряный рубль = $\frac{1}{160}$ часть 5 фунтовъ серебра (4 зол. 21 доля)».

«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.

заграничнымъ платежамъ должно было бы разсчитываться золотомъ. Въѣдствие 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 года¹⁾ 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, 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 $\frac{1}{15}$ имперіала, [содержитъ 17.424 доли чистаго золота²⁾]. На ряду съ этимъ, указомъ 29 марта 1898 г. ограничивается чеканка серебра: было постановлено, что число серебряной монеты (включая и билонную) не должно превышать цифры тройного количества населенія.

Проф. Ходскій настаивалъ на необходимости обезпеченія золотомъ выпускаемаго въ обращеніе серебра (128). Приѣмъ банковаго серебра между частными лицами въ настоящее время обязательенъ на сумму не свыше 25 руб., а Госуд. банкъ обязанъ принимать его на любую сумму, но не размѣнивать серебро на золото,—такого обязательства не установлено. Отъ чеканки серебра въ теченіе нѣсколькихъ лѣтъ казна получила доходу болѣе 51 милл. рублей. Дѣло въ томъ, что въ настоящее время серебряный рубль по внутренней своей цѣнности стоитъ дешевле, чѣмъ его номинальная цѣна. Казна же, покупая серебро по болѣе дешевой цѣнѣ (на покупку серебра мы затратили крупныя суммы — 147 милл. руб., по словамъ проф. Ходскаго), перечекаивая 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 пожелало въ бумаги, выпущенныя въ англійской валютѣ («В. Ф.», 1905, № 32).

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.

2) Размѣнный фондъ, покоящійся въ банкѣ, такъ же безсиленъ для поправленія нашего курса, какъ безсиленъ для излѣченія больного, страдающаго лихорадкой, гдѣлный 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.

Помѣщеніе этого дохода въ рубрику обыкновенныхъ доходовъ вызываетъ большія сомнѣнія: въ сущности мы имѣемъ здѣсь дѣло съ кредитомъ, и въ Англии доходъ отъ чеканки серебряной монеты идетъ на погашеніе госуд. долга. Министерство Финансовъ, закупаая серебро по рыночной цѣнѣ, выпускаетъ его въ видѣ монеты по гораздо болѣе высокой, и эта разниа 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 разниа между номинальной цѣнностью этихъ бумажныхъ денегъ и стоимостью ихъ печатанія и цѣности матеріала,—здѣсь нѣтъ никакой принципиальной разниа. За послѣдній годъ монетный доходъ уменьшился отъ сокращенія чеканки серебряной монеты (Вилленкинъ)¹⁾.

Вотъ что мы читаемъ въ «Кассовомъ отчетѣ за 1899 г. Мин. Финансовъ»: «Серебра въ слиткахъ приобрѣтено по передѣльной цѣнѣ на 26.855.362 руб. 27 коп., изъ числа которыхъ за 46.126 руб. 19 коп. уплачено кабинету Его Императорскаго Величества рубль за рубль, а за серебро, въ количествѣ 16.733.244, 72 унцій стандартъ, купленное за границею и записанное по счедамъ по передѣльной цѣнѣ въ 26.809.236 руб. 8 коп., уплачено 18.310.667 руб. 66 коп. Въ отдѣлѣ промѣна суммъ показаны обороты по покупкѣ серебра, за исключеніемъ прибыли, полученной отъ приобрѣтенія 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 операций, 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 порошокѣ 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 имперію золотого обращенія серебро превратилось въ простой товаръ, а таможенному обложенію подлежатъ чугунъ, желѣзо, сталь, мѣдь. Серебряный рубль до введенія пошлины стоилъ приблизительно 68,4 коп.

Серебро на Западѣ уже находилось въ обращеніи, у насъ же искусственно вводилось, и мы, считая только по 4% на затраченный капиталъ, ежегодно платимъ и будемъ платить золотомъ 6 милліоновъ 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 (Мигулягъ, 214).

Наши кредитные билеты не имѣютъ принудительнаго курса: комитетъ финансовъ отвергъ эту оговорку по предложенію министра финансовъ, но въ случаѣ приостановки размѣна, повидимому, возможно совершеніе сдѣлокъ на золото.

По Высоч. повелѣнію 1904 г.: 1) россійская золотая монета въ рубляхъ на ряду съ финляндскою золотою монетою въ маркахъ составляетъ законное средство платежа въ Великомъ Княжествѣ Финляндскомъ; 2) россійская золотая монета въ Великомъ Княжествѣ Фин-

¹⁾ Опасно въ серебряную монету вкладывать серебра на полную цѣну данной монеты, такъ какъ тогда при всякомъ поднятіи цѣны серебра монета данного рода будетъ скушаться и превращаться въ слитки для вывоза за границу, какъ это имѣло мѣсто съ мексиканскими долларами («бѣгство» ихъ) въ 1906 г. («В. Ф.», 1906, № 8).

ландскомъ въ платежи какъ въ правительственныя кассы, такъ и при расчетахъ частныхъ лицъ между собою обязательно принимается въ неограниченномъ количествѣ; 3) россійскіе государственныя 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 рашѣе) 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 Именнаго указа Нашего 29 августа 1897 года и не служилъ впредь источникомъ воснобленія государственной казны».

Этимъ Высочайшимъ указомъ, наконецъ, окончательно уничтоженъ плодъ интимной незаконной связи Государственнаго банка съ государственнымъ казначействомъ (хотя самая связь осталась). Государственное казначейство привыкло смотрѣть на Государственный банкъ, какъ на свой собственныи 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 запрощаетъ выпускать кредитные билеты для воснобленія государственной казни. 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 свидѣлствуютъ пренія въ Вольно-Экономическомъ Обществѣ. Сомнѣвались, главнымъ образомъ, въ томъ, можетъ ли удержаться въ Россіи золотое обращеніе, и старались доказать, что наше золото уйдетъ за границу. Для подтвержденія этой мысли печатались очень подробныя хроники русскаго торговаго баланса и дѣлались попытки расчетнаго баланса. Конечно, торговый балансъ можно подвести довольно точно, но относительно расчетнаго нужно отказаться отъ попытки дать точный учетъ ¹⁾: здѣсь можно намѣтить лишь тенденцію.

¹⁾ См. попытку Оля, Табурно «Эк. обзоръ ф.-эк. состоянія Россіи за послѣдніа 20 лѣтъ (1882 — 1901)», Пет., 1904.

Балансъ внѣшней торговли съ 1 января по 10 декабря по европейской границѣ.

Годы.	Цѣнность товаровъ.		Отпускъ больше привоза.
	Отпускныхъ. Въ милліонахъ рублей.	Привозныхъ.	
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	461	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 ¹⁾ пытался доказать, что активность нашего баланса преувеличена. Онъ говорилъ, что импортеры, ввозящіе товары въ Россію, заинтересованы въ томъ, чтобы показать меньшую, противъ дѣйствительной, цѣнность своихъ товаровъ въ дѣляхъ пониженія таможенной оцѣнки. Но противъ этого можно возразить, что товары у насъ на таможенѣ тарифируются по видамъ и сортамъ, а не по цѣнности; кромѣ того, въ литературѣ установлено, что активность баланса какой-либо страны обычно показывается въ менѣе выгодномъ свѣтѣ, чѣмъ она есть на самомъ дѣлѣ, такъ какъ таможенное вѣдомство не столько заинтересовано въ болѣе правильной оцѣнкѣ вывозимыхъ товаровъ, сколько ввозимыхъ. Исслѣдованія Гертци для Австріи и Германіи, Зетбера для Франціи показали, что цѣнность вывоза принижена тамъ на 17⁰/₁₀₀. В. И. Покровскимъ ²⁾ было произведено также исслѣдованіе 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 13,4⁰/₁₀₀ за періодъ 1890—1895 гг. (имъ взята была 21 страна, торговый оборотъ которыхъ съ Россіей составлялъ 95⁰/₁₀₀ всего оборота русской внѣшней торговли,—матеріалъ достаточный для сужденія о необходимости поправокъ въ вычисленія 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

¹⁾ «Труды В. Экон. Общества 1896—1903. Реформа денежнаго обращенія». Стенографич. отчетъ.

²⁾ Покровскій. «Объ устойчивости русскаго торговаго баланса», Сиб., 1896 г.

образомъ, расчетнымъ балансомъ. Россіи, вслѣдствіе ея заграничной задолженности, приходится платить много золота по иностраннымъ займамъ ¹⁾, затѣмъ путешественники тратятъ очень много денегъ за границей. Сдѣлать цифровой подсчетъ всѣхъ этихъ тратъ, конечно, трудно, и результатъ былъ бы очень гадателенъ ²⁾: можно наметить 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 влияніемъ иностранныхъ капиталовъ, которые очень охотно обращаются на эксплуатацію золотыхъ россыпей. Это обѣщаетъ поднять добычу золота въ Россіи, и уже въ настоящее время у насъ введено свободное обращеніе шлихового золота, что, въ свою очередь, будетъ содѣйствовать усилению добычи послѣдняго.

До закона 12 марта 1901 г. существовала обязательная сдача въ казну добытаго золота въ лабораторіи, находящіяся только въ Томскѣ, Екатеринбургѣ и Иркутскѣ. Это обстоятельство очень затрудняло золотопромышленниковъ, особенно мелкихъ, такъ какъ доставка золота въ назначенные пункты, нерѣдко отстоящіе отъ приисковъ на нѣсколько тысячъ верстъ, при неудовлетворительности путей сообщенія въ Сибири была соединена съ большими расходами. Промышленникъ долженъ былъ ждать ассигновокъ на добытое золото нерѣдко по 4—5 мѣс., вслѣдствіе этого капиталъ, затраченный на золотопромышленность, обращался слишкомъ медленно; поэтому нужда въ оборотныхъ 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 нѣкоторые данныя изъ этихъ таблицъ о ввозѣ въ ‰ ко всему потребленію:

Годы.	Бум. пряж.	Хл.-бум. изд.	Шер. произв.	Шер. изд.	Льн. произв.	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

¹⁾ См. мой атласъ диаграммъ по экономич. вопросамъ, вып. IV, «Наша торговля», стр. 11.

²⁾ См. попытку Оля, Гурьева.

Годы.	Фаянсъ и фарф.	Чу- гунъ.	Мѣл.	Са- харъ.	Же- лѣзо.	Нефть.	Кам. уголь.	Сталь.	Мѣдь.
1876	32,3	12,5	40,3	1	36,5	20	44,1	90,4	64,7
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 потребления къ предметамъ сырымъ и полуобработаннымъ, необходимымъ для нуждъ нашей промышленности. Въ 1851—1855 гг. привозъ предметовъ потребления 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 агенства 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 отъ заграницы, а громадный притокъ иностранныхъ капиталовъ сдѣлаетъ ненужнымъ привозъ значительной части заграничныхъ товаровъ.

Итакъ, золотое обращеніе, можно предполагать, имѣеть у насъ извѣстную обезпеченность за собой въ будущемъ, и этого мнѣнія придерживается также извѣстный Шульце-Геверницъ ²⁾. 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 обменъ на нее получить нужное намъ золото; приходится производить займы опять въ дѣляхъ 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

¹⁾ Кашкаровъ. «Ден. обр. въ Россіи 1898», т. I, стр. 213—214.

²⁾ Шульце-Геверницъ. «Очерки общественнаго хозяйства и экономической политики Россіи». Пер. подъ ред. П. Струве, 1901 г.

вывозить и въ обмѣнъ за вывезенные товары получать опять-таки золото ¹⁾.

Почти одновременно съ денежной реформой созданы у насъ расчетные отдѣлы при Госуд. банкѣ въ цѣляхъ экономизаціи денегъ. За послѣдніе 50 лѣтъ денежные знаки въ обращеніи увеличились не только абсолютно, но и по сравненію съ числомъ жителей. Такъ изъ общей суммы денежныхъ знаковъ въ обращеніи на 1 душу населенія причиталось на 1 января 1865 г.—8 руб. 84 коп., на 1 января 1906 г.—14 руб. 86 коп., а на 1 января 1910 г.—11 руб. 98 коп. (стр. 18. Государственный банкъ 1860—1910 г.). Эта операція на Западѣ достигла огромныхъ размѣровъ. Въ 1906 г. въ Англии путемъ расчетныхъ палатъ (clearing) урегулировано платежей на 120 миллиардовъ руб. (см. Howarth. «Our Banking Clearing System». 1907, стр. 39). 15 мая 1901 г. въ одинъ день сдѣлано было расчетовъ на 109 милл. фун. ст. Обороты расчетныхъ палатъ Соед. Штатовъ за 1901 г.—145 миллиардовъ долларовъ («Промышленность и Торговля», 1908, № 6), а нашихъ расчетныхъ отдѣловъ за 1908 г.—16.844 милл. руб. (Выс. утв. жур. Ком. Фин. о положеніи денежнаго обращенія, 1909). Къ 1 января 1910 г. дѣйствовало въ Россіи 24 расчетныхъ отдѣла съ общимъ числомъ участниковъ до 242 лицъ и учреждений. Общій оборотъ по всѣмъ расчетнымъ отдѣламъ за время съ 17 ноября 1898 г. по 1 января 1910 г. выразился въ суммѣ 117.834,5 м. р. Въ 1909 г. предъявлено было требованій 58.917,2 м. р. Изъ того числа: зачтено встрѣчныхъ требованій 42.044,1 м. р., уплачено чеками и ордерами 16.873,1 м. р., процентное отношеніе зачета къ суммѣ требованій—71,4, а общій оборотъ—117.834,4 м. р. (Госуд. банкъ 1860—1910 гг., стр. 20).

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 голодь», что теперь будто бы уже золото вздорожало и, слѣдовательно, по гипотечной задолженности, разъ приходится рассчитывать золотомъ, нужно все больше и больше платить — долги растутъ, такъ какъ растетъ цѣнность золота. Но 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 имѣеть мѣсто.

¹⁾ См. подробности объ этомъ въ моей книгѣ «Экономическая Россія въ концѣ XIX и началѣ XX в.»

Биметаллисты цитируют фразу Бисмарка: «золотая валюта — слишком узкое одъяло», 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 / ₈
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 / ₁₆ ²⁾
1901	12.894.856	54.774.769	174.998.573	19.824.057	27 ³ / ₁₆
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 r.).

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 миллиардовъ франк.

²⁾ «The universal investment tables for 1903». 14 ноября 1902 г. серебро упало до 21,68 пенс. за унцію, а 18 ноября поднялось до 22,37 пенс. («Торгово-Промышленная Газета», 21 ноября 1902 г.). См. также интер. книгу Р. George «Die Bewegung d. Silberpreises seit 1873», Вена, 1908. Авторъ предвидитъ въ будущемъ поднятіе спроса на серебро какъ для промышленныхъ, такъ и монетныхъ цѣлей.

Добыча серебра очень быстро растет, несмотря на страшное падение цены на него, как об этом свидетельствуют только что приведенные данные. Следовательно, если бы серебро ввели, как монетный материал, и спрос на него поднялся бы, то повышение цены еще более усилило бы добычу серебра: стали бы разрабатывать такие месторождения, которые в настоящее время, при низкой цене на серебро, разрабатывать невыгодно.

Биметаллисты жалуются на то, что страны с серебряной валютой в настоящее время получают как бы вывозную премию и тем вредят экспорту из стран «золотых». Но дело здесь вовсе не в валюте. Примером того, что валюта не играет роли—а если и играет, то совсем не такую—в победивших продуктов сельского хозяйства одной страны над другой, может служить Австралия, страна золотого обращения, а между тем она за последнее время все более и более выступает конкурентом на рынках Западной Европы: вспомним хотя бы те поразительные цифры, в которых выражается рост мясного экспорта из Австралии на рынки Англии. Все эти воли против «преступления» 1873 года, когда Германия демонетизировала серебро, не имеют за собой достаточных данных, а здесь просто проглядывает желание аграрной партии раздаться со своими долгами путем уплаты по ним более дешевыми деньгами. Если теперь землевладельцы обременены долгами, естественно, им хочется ввести дешевую валюту, чтобы путем ее расплатиться со своими денежными обязательствами: в самом деле, ведь очень было бы выгодно заключать долги в золото, а расплачиваться по ним падающей ценой—серебром. Правда, аграрии очень много говорят о том, что благодаря этой демонетизации серебра будто бы стали ощущаться недостатки в деньгах и что вследствие этого понизились цены на продукты, но, как об этом свидетельствуют огромные золотые запасы в центральных европейских банках, ни о каком золотом голоде и речи быть не может, а самый упадок цены объясняется, главным образом, поднятием техники производства. В самом деле, ведь если тот факт, что серебро перестало служить монетной единицей, оказал бы понижательное давление на цены, то они должны были бы тогда понизиться в одном и том же размере на все продукты, между тем, как показывает статистика цен, они упали далеко неравномерно, а некоторые из них даже обнаруживают повышательную тенденцию ¹⁾. С другой стороны, экономизация в орудиях обращения, введение расчетных палат, чеков и т. д. — все ведет к тому, что человечество в состоянии будет обходиться меньшим количеством золота для производства того же самого оборота. Правда, на стороне серебра по понятным причинам стоят владельцы серебряных рудников, которые терпят большие убытки от падения цены на него и своим влиянием в значительной степени окрашивают литературу, стараясь приписать существующий сельско-хозяйственный кризис именно последним явлениям в области валютного вопроса — демонетизации серебра, но здесь мы имеем дело с могущественной группой, которая создает своеобразные теории для прикрытия своих эгоистических интересов.

Правда, и некоторые рабочие группы стоят за серебряную валюту, но здесь они действуют часто по афоризму: *посль этого— следовательно, вследствие этого...* Так, мы видим, что в Англии

¹⁾ См. «Report on wholesale and retail prices in the «Unit. Kingdom», 1903, Lond.

на сторонѣ серебра стоятъ группы ланкаширскихъ рабочихъ, которые наиболѣе сильно ощущаютъ конкуренцію развивающейся индійской хлопчато-бумажной промышленности, затѣмъ также рабочіе сельскохозяйственныя и изъ серебро-промышленныхъ районовъ въ Америкѣ (*А. Миклашевскій*. «Денежное дѣло въ Соединенныхъ Штатахъ Сѣв. Америки», стр. 53. «Р. Эк. Общ.», 1897, №№ 7 и 8). Понятно, почему въ представленіи ланкаширскихъ рабочихъ связывается въ причинную послѣдовательность серебряная валюта въ Индіи и усиливающаяся ростъ индійской конкуренціи, но совершенно неосновательно, какъ говоритъ Ардтъ, 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 государственныя желѣзнодорожныя займы на золото и золотомъ же оплачивать по этимъ займамъ проценты, между тѣмъ доходы въ индійское казначейство поступаютъ путемъ сборовъ съ населенія въ серебрѣ. (*Шиппель*. «Денежное обращеніе въ связи съ общественными интересами», 69.). Отсюда получаются постоянныя колебанія, дефициты въ индійскомъ бюджетѣ, и это имѣетъ мѣсто при каждомъ пониженіи курса индійской рупіи. При такой двойственной постановкѣ индійскихъ финансовъ, съ одной стороны, вынужденныхъ производить многіе расходы въ золотѣ, а съ другой—получать доходы въ серебрѣ, мѣстной администраціи гораздо труднѣе удерживать ихъ въ равновѣсіи, чѣмъ въ странѣ съ золотой валютой. Такое положеніе въ сильной степени затрудняетъ для индійскаго правительства заключеніе займовъ на желѣзнодорожныя сооруженія, такъ какъ необходимость расилать 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 хлопчатомъ рынкѣ.

Англія признала единственной валютой у себя золото въ 1819 г., Германія—въ 1873 г., и со стороны Германіи въ этомъ актѣ, которымъ она демонитизировала серебро, биметаллисты усматриваютъ причину паденія цѣны на него и называютъ этотъ актъ не иначе, какъ преступленіемъ. По ихъ мнѣнію, ремонитизація серебра подняла бы цѣну на него ¹⁾. Но въ настоящее время совершенно невозможно говорить о введеніи серебряной валюты, и страны съ такой валютой стремятся перейти къ золоту—Японія, за послѣднее время Индія (хотя недавно еще утверждалось, что золотая валюта—удѣлъ блѣднлицыиъ: они тяготеютъ къ желтому металлу, а желтолицыиъ 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 се-

¹⁾ Несомнѣнно, что переходъ серебряныхъ странъ къ золотой валютѣ оказываетъ угнетающее дѣйствіе на цѣну серебра.

ребра¹⁾, въ настоящее же время гамъ фиксировать курсъ серебряныхъ рупій и въ сущности установлена золотая валюта²⁾.

За переходъ къ золотой валютѣ въ особенности говорили интересы фиска — индійскому правительству приходилось уплачивать 17 милл. фун. стерл. ежегодно по своимъ заграничнымъ золотымъ обязательствамъ, а паденіе серебра вносило большую неустойчивость: такъ, при курсѣ рупій въ 22,35 пенса въ 1873—1874 гг. сравнительно съ 1892—1893 гг., когда курсъ рупій упалъ до 14,98 пенса, приходилось уплачивать по долгу на 87 мил. рупій меньше, чѣмъ въ 1892—1893 гг., а по приостановкѣ закупки серебра американскимъ правительствомъ и обусловленномъ этимъ паденіи цѣны на серебро переплаты эти увеличились, по крайней мѣрѣ, на 66 мил. рупій, а вѣроятно, и еще больше (*Otto Heun*, „Die Währungsreform in Indien“, 1903, стр. 43). Кроме 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 затронуло интересы обширной категоріи англійскихъ чиновниковъ и ухудшило ихъ положеніе, такъ какъ чиновники воспитывали своихъ дѣтей въ Англии, сами ѣздили туда...

Въ то же время индійское правительство надѣялось путемъ исправленія денежнаго обращенія привлечь къ себѣ иностранные капиталы для помѣщенія ихъ въ промышленность и для постройки желѣзныхъ дорогъ. Черезъ постройку желѣзныхъ дорогъ въ Индіи въ періодъ 1873—1885 гг. почти 123 тыс. англійскихъ квадр. миль, и между ними 100 тыс. квадр. миль плодородной земли получили связь съ мировымъ рынкомъ (103).

Но нѣкоторые высказывались противъ реформы изъ боязни, что не хватитъ золота въ Европѣ вслѣдствіе его отлива въ Индію; затѣмъ боялись, что это очень ухудшитъ шансы въ конкуренціи тѣхъ производителей, которымъ приходится конкурировать съ производителями странъ съ серебряной валютой (а именно владѣльцы чайныхъ плантацій, торговцы опиумомъ, экспортеры хлопчато-бумажныхъ тканей въ Китай).

Индійскій государственный секретарь въ своемъ представленіи англійскому правительству о затрудненіяхъ, испытываемыхъ индійскимъ правительствомъ для пополненія смѣты вслѣдствіе постоянного 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 потре-

¹⁾ Послѣ прекращенія свободной чеканки серебра на индійскихъ монетныхъ дворахъ и прекращенія закупокъ серебра американскимъ казначействомъ цѣны его упали: въ 1891 г. цѣна серебра была $39\frac{13}{16}$ пенса., въ 1892 г. — $35\frac{5}{8}$ пенса., а въ 1893 г. — $28\frac{15}{16}$ пенса. Паденіе цѣны гораздо большее, чѣмъ послѣ 1873 г.: въ 1872 г. — $60\frac{15}{16}$ пенса., въ въ 1873 г. — $59\frac{1}{4}$ пенса., а въ 1874 г. — $58\frac{9}{16}$ пенса. («Т.-Пр. Газ.», 1892, № 257). Но самая эта мѣра была принята вслѣдствіе постоянного паденія цѣны на серебро. Въ Индіи также, какъ и у насъ, курсъ кредитной рупіи въ 1893 г. поднялся на 20% выше ея серебрянаго содержанія. Серебро въ ноябрѣ 1906 г. повысилось до 33 пенсаовъ за унцію.

²⁾ 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, таможи, почта, телеграфъ, городскія и другія общественныя учрежденія обязаны принимать золотую монету по курсу (Сбор. консул. донес., 1902, вып. VI, «Денег. обрац. въ Индіи»).

бывалось новыхъ 21,7 мил. рупій. При составленіи бюджета на 1892—1893 гг. курсъ былъ принятъ въ 16 пенсахъ за рупію, а 11 дней спустя послѣ опубликованія бюджета онъ упалъ ниже 15 пенсахъ, 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 цѣны на серебро, она не предпринимала рѣшительныхъ мѣръ, и только тогда 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 отмененъ, то и Индія должна была предпринять рѣшительные шаги въ сторону перехода къ золотой валютѣ.

Проведеніе реформы внесло устойчивость въ индійскій бюджетъ и, хотя не оказало пока большаго вліянія на привлеченіе иностранныхъ капиталовъ, въ особенности англійскихъ, но можно полагать, что въ будущемъ капиталы будутъ приливать въ большихъ размѣрахъ, чѣмъ это имѣло мѣсто при серебряной валютѣ: только эта реформа, говорятъ, оказываетъ задерживающее вліяніе на экспортъ, но нѣсколько поощряетъ импортъ въ Индію.

Неуп polemизируетъ 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 громаднхъ 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 поднять вопросъ о введеніи золотой валюты въ Straits-Settlements, и назначена коммиссія, 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 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 противодействовать паденію цѣны на серебро, регла-

¹ Въ 1905 г. въ Мексикѣ прошелъ (и подписанъ президентомъ) билль о переходѣ отъ серебрянной 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.

зировавъ 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 регализациі 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 соглашения и тѣмъ извлекать для себя особую выгоду будетъ очень заманчиво, и нѣмецкая такъ называемая „серебряная“ коммиссія, разсматривавшая этотъ вопросъ, пришла къ отрицательному выводу: стоитъ одной странѣ отказаться отъ этого соглашения, 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 алюминій, который-де въ 28 разъ дешевле серебра, хорошо сопротивляется воздуху, сѣрной и соляной кислотамъ, а въ иныхъ отношеніяхъ даже лучше, чѣмъ серебро. И нѣкоторые авторы рекомендуютъ заблаговременно странамъ распоститься со своимъ серебрянымъ металломъ, сбить его, пока это можно, по хорошей цѣнѣ и замѣнить его алюминіемъ, т.-е. продѣлать то же самое, что Германія продѣлала съ серебромъ, совершивъ частичную демонетизацію его. (О производствѣ *алюминія* 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, ипотека 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 цѣны¹⁾. Но, съ другой стороны, новыя страны—Аргентина и Индія, чтобы вывозить свой хлѣбъ, нуждаются въ большомъ притоцѣ иностранныхъ капиталовъ, которые бы покрыли ихъ двѣтвенныя 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 рупіи Индіи и усиленіемъ экспорта пшеницы, стоитъ только посмотреть 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 хлопчатобумажной промышленностью Эльштетеръ говоритъ, что если бы Индія не обладала падающей валютой, то индійская промышленность имѣла бы къ своимъ услугамъ гораздо больше капиталовъ, и конкуренція Индіи была бы гораздо острѣе и ощутительнѣе (57).

Такимъ образомъ въ будущемъ съ установленіемъ золотой валюты въ серебряныхъ странахъ и въ странахъ съ бумажно-денежнымъ обращеніемъ, несомнѣнно, увеличится притокъ къ нимъ иностранныхъ капиталовъ, а это дастъ возможность обрабатывать много такихъ участковъ, которые теперь не воздѣлываются, и, слѣдовательно, еще болѣе обостритъ конкуренцію на хлѣбномъ рынкѣ Западной Европы. Европейскіе банкиры золотымъ ключомъ, привезеннымъ изъ Европы, открываютъ новыя страны, развязываютъ ихъ громадныя силы. Шмитъ въ своей книгѣ объ аргентинскихъ финансахъ говоритъ, что прокладка искусственныхъ путей въ Аргентинѣ и включеніе плодородныхъ земель въ эту дорожную сѣть привели къ небывалому подъему земледѣлія и

1) Наоборотъ, Becker («Der argentinische Weisen in Weltmarkte», Jena, 1903) пыгается доказать, что расширеніе площади подъ культурой пшеницы развивалось подъ вліяніемъ паденія курса валюты, и что поэтому пшеничная культура была не столько формой рациональнаго хозяйствованія, сколько родомъ биржевой спекуляціи. Пшеничный производитель здѣсь—Spekulierender Weizenfabrikant (232). Курсъ золота въ 1886—1887 г. былъ 139, въ 1891—1892—374, въ 1894—1895—358. Въ 1893 г. вывезено пшеницы изъ Аргентины 1 мил. тоннъ, въ 1896 г.—1,6 мил. тоннъ, въ 1899 г.—1.722.000 тоннъ, въ 1900 г.—2.015.000 тоннъ. Этотъ вопросъ очень сложенъ и практически пока не допускаетъ еще однообразнаго рѣшенія.

скотоводства. Въ самомъ дѣлѣ, пока въ странахъ валюта неустойчива, иностранные капиталы не могутъ имѣть увѣренности за свое ближайшее будущее, и рискованно имъ идти въ страну, размѣняться тамъ на серебро или на бумажки. Вѣдь неизвѣстно, не упадетъ ли завтра курсъ еще ниже, и такимъ образомъ, не понатится ли предприниматель, ввезшій въ страну свое золото, частью своего имущества. Такимъ образомъ европейскіе капиталы воздерживаются отъ притока въ предпріятія этихъ странъ. (*Карлъ Гельбергеръ*. „Вопросъ о валютѣ“, Одесса, 1896, стр. 66).

Б и р ж а.

Отдѣлъ о биржѣ обыкновенно излагается въ курсѣ торговаго права, но для выясненія нѣкоторыхъ явленій государственнаго кредита будетъ уместно коснуться этого интереснаго вопроса и здѣсь¹⁾.

Когда есть основаніе предполагать, что въ организмъ что-то ненормально, то прибѣгаютъ къ термометру, и повышеніе температуры является симптомомъ болѣзненности. Въ экономической жизни также есть такой термометръ, это—биржа. Она отражаетъ состояніе страны, положеніе той или другой промышленности, поэтому биржевые бюллетени и читаются съ такой жадностью публикой.

Но при измѣненіи температуры организма очень важно, чтобы термометръ былъ въ исправности, чтобы онъ точно отмѣчалъ температуру, чтобы онъ былъ правильно поставленъ. Между тѣмъ про нашу биржу нельзя сказать, чтобы она правильно функционировала и была свободна отъ возможности искусственнаго воздѣйствія на нее. Биржа представляетъ огромное поле для злоупотребленій и великій соблазнъ для присосавшихся къ ней темныхъ рыцарей: у повелительницы такъ много пружинъ, на которыхъ удобно и выгодно играть. Биржа чувствительна, какъ термометръ, доступна искусственному воздѣйствію. Но если искусственно нагрѣтый или охлажденный термометръ не можетъ обмануть естественнаго ощущенія тепла или холода, то этого никакъ нельзя сказать про биржевой термометръ.

Неправильность устройства самаго механизма биржи очень вредно отзывается на колебаніи цѣнныхъ бумагъ, фондовъ. А если обратить вниманіе, что въ Западной Европѣ народное богатство въ формѣ биржевыхъ цѣнностей все увеличивается, то необходимость правильной организациі биржи будетъ ясна. И у насъ биржевыя цѣнности съ ростомъ промышленности тоже будутъ приобрѣтать все большее и большее значеніе²⁾, 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 послѣдняя даетъ надъ всей природой власть паромъ, который

¹⁾ Я считаю необходимымъ дать самыя общія свѣдѣнія о биржевой организациі главнѣйшихъ западно-европейскихъ странъ и указать суммарно тѣ черты, которыя отличаютъ заграничныя биржи отъ нашей.

²⁾ См. о значеніи биржи въ моихъ «Очеркахъ эк. и фин. жизни», М., 1904.

иначе пропадать бы въ природѣ, такъ и цѣнные бумаги даютъ возможность утилизовать въ интересахъ человѣчества многія части капиталовъ, которые 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 онѣ 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.

Безчисленные 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 долговые обязательства проникли на международный рынокъ. Отказъ отъ долга¹⁾ можетъ лишитъ хлѣба многія тысячи семей въ другой странѣ, и въ такихъ случаяхъ государствамъ приходится подумывать о международномъ вмѣшательствѣ для урегулированія кредитныхъ отношеній, что имѣло мѣсто, наиримѣръ, относительно Греціи²⁾.

Связанность людей будетъ гораздо сильнѣе чувствоваться, когда часть имущества каждаго гражданина станетъ помѣщаться въ движимыхъ цѣностяхъ, курсъ которыхъ будетъ колебаться въ зависимости отъ положенія дѣлъ въ той или другой странѣ. Между тѣмъ въ настоящее время мы къ этому идемъ: движимыя цѣнности завоевываютъ все большую и большую роль, притомъ онѣ все болѣе и болѣе приобрѣтаютъ международный характеръ, и въ будущемъ мы почувствуемъ

1) Известны случаи объ отказѣ со стороны государствъ платить проценты по заключеннымъ долгамъ. Такъ, Сербія однажды прибѣгла къ принудительной конверсіи своихъ 50% обязательствъ въ 40% безъ предварительнаго согласія съ кредиторами; ранѣе Сербія Греція и Португалія объявили своимъ кредиторамъ, что онѣ будутъ платить лишь 30% съ прежней суммы 0/0 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 недействительными торговые договоры, наконецъ, заинтересованныя страны могли бы выслать подданныхъ Греціи и Португаліи изъ предѣловъ своей территоріи, но ничего этого не было предпринято, кромѣ простыхъ нотъ, а между тѣмъ въ будущемъ эта связанность людей, несомнѣнно, должна привести къ болѣе энергичному вмѣшательству въ такихъ случаяхъ см. *Gegenwart* «Moderne Staatsbankerotte» P. Dehn., 1895, № 42).

2) *Meili*. «Der Staatsbankerott und die moderne Rechtswissenschaft», Berlin, 895, p. 1.

силыме нашу взаимную зависимость другъ отъ друга. Люди, связанные между собой этими новыми узами, будутъ стремиться энергичнѣе воздѣйствовать на другія страны, въ цѣляхъ развитія тамъ болѣе благоприятныхъ условий производительности труда. Въ самомъ дѣлѣ, въ настоящее время извѣстны такъ называемые союзы потребителей: лица, принадлежація къ такимъ союзамъ, обязуются между собой не приобретать продуктовъ, сдѣланныхъ при дурныхъ условияхъ труда. То же самое будетъ и при развитіи международнаго моральнаго чувства: люди не будутъ приобретать бумагъ (страхъ, живущихъ высасываніемъ соковъ изъ низшихъ слоевъ своего населенія, такъ какъ на купонахъ этихъ бумагъ—кровь...

Будутъ образовываться особыя лиги капиталистовъ, отказывающихся приобретать такія бумаги и шельмующихъ позоромъ тѣхъ, кто ихъ приобретаетъ и тѣмъ самымъ поддерживаетъ извѣстный режимъ. Насколько въ будущемъ это средство международнаго воздѣйствія можетъ имѣть серьезное значеніе, стоитъ только бросить взглядъ на таблицу государственной задолженности отдѣльныхъ странъ, которая насъ убѣдитъ, какъ необходимо для всѣхъ государствъ въ настоящее время выпускъ бумагъ на биржѣ. И потому такой бойкотъ обязательствъ какой-нибудь страны со стороны публики можетъ имѣть весьма серьезное значеніе, можетъ 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 учреждений государственной 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 правительства¹⁾. Такимъ образомъ необходимость прибѣгать къ займамъ ставить государственную власть въ зависимость отъ денежнаго рынка, отъ капиталистовъ, и приходится обращать болѣе вниманіе на общественное мнѣніе, удовлетворять его, вводить лучший контроль, чтобы общественное мнѣніе имѣло представленіе, какъ управляется страна, насколько обезпечены деньги, помѣщенные въ бумаги. Государственная задолженность, говоритъ одинъ изъ старыхъ финансистовъ, Баумштаркъ, ведетъ къ лучшей организаціи контроля надъ всей государственной жизнью²⁾.

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, государственной долъ есть президентъ всѣхъ президентовъ, государственной долъ 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, заста-

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.

вило удѣлить больше вниманія общественному мѣнью. (См. „Das Staats-Lexicon v. C. Rotteck und. C. Welcker“. 3. B. 1846. Art.: öffentl. credit.) Государственный кредит создалъ особый классъ людей, который, будучи связанъ денежными интересами со страной, въ бумаги которой онъ помѣстилъ свои сбереженія, зорко присматривается ко всему государственному строю этой страны.

Развитіе задолженности создало какъ бы премію въ пользу государствъ, обладающихъ свободной печатью, лучшей постановкой контроля. Правда, какъ говорить финансистъ Шенъ, друзья тайственности 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 священнѣхъ институтахъ¹⁾.

Банкиры въ настоящее время—новая сила: передъ ними нужно отчитываться, они диктуютъ свои условія. И мы видимъ, что страны съ наилучше упорядоченнымъ финансовымъ строемъ, прошедшія 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 культуры. При развитіи конверсій все болѣе и болѣе 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 куска хлѣба трудящихся другой страны, а это можетъ повести къ бунтамъ и волненіямъ. Вотъ какую новую связь подготавливаетъ развитіе движимыхъ цѣнностей, и говорятъ, что ХХ вѣкъ будетъ именно вѣкомъ этихъ цѣнностей. Правильная экономическая жизнь *всѣхъ* странъ теперь есть необходимое условіе спокойнаго развитія *каждой* отдельной страны.

Итакъ, связанность людей дѣлаетъ насъ очень заинтересованными въ правильномъ экономическомъ развитіи другихъ странъ, въ особенности съ развитіемъ движимыхъ цѣнностей, а эти цѣнности все будутъ развиваться и размѣщаться среди болѣе широкихъ слоевъ населенія: уже въ настоящее время рабочіе въ Соед. Штатахъ и Австраліи вслѣдствіе низкаго процента, приносимаго государственными процентными бумагами, помѣщаютъ часть своихъ сбереженій въ бумаги промышленныхъ предпріятій²⁾.

Въ зависимости отъ нераціональнаго устройства биржи дается въ большей или меньшей степени широкое поле для различныхъ неблагоприятныхъ манипуляцій, затрагивающихъ кореннымъ образомъ инте-

1) *Schon*. «Die Grundsätze des Fin.», Bresl., 1832.

2) Подробнѣе о биржев. сдѣлкахъ см. въ курсахъ торг. правч. 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 мелкие 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)».

ресы мелких и крупных капиталистов. У нас допускаются бумаги на биржу слишком свободно, почти без всяких гарантий, тотчас по выходѣ изъ типографіи, между тѣмъ въ Англии, особенно въ Германіи, допущеніе бумагъ (на биржу) обставлено строгими нормами. Такія гарантіи очень необходимы, потому что публика, не понимающая механизма биржи, не знающая 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 прорекламиривать 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 за правилами 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 свѣдѣнія 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 учреждений, то сходились бы въ трактирахъ за „чайкомъ“. Биржа же представляетъ собою организацію купцовъ и посредниковъ (маклеровъ) для купли-продажи извѣстныхъ цѣнностей.

Биржа имѣетъ существенное значеніе для развитія торговли и промышленности. Особенность биржи та, что на ней товаръ не представляется въ натурѣ, какъ на базарахъ, а торгъ совершается по образцамъ. При организаціи у насъ хлѣбной торговли былъ поднятъ вопросъ объ установленіи опредѣленныхъ типовъ хлѣба, которые должны носить индивидуальный характеръ. На базарѣ хлѣбъ представляется, какъ онъ есть,—не полновѣсный, засоренный и т. д.; на биржѣ хлѣбъ покупается заглазно, по образцу, поэтому образцы должны быть однородны, точно такіе же, какъ и сами товары, слѣдовательно, установленіе типовъ очень важно. Разъ образцы извѣстны, покупателю нѣтъ необходимости присутствовать самому на биржѣ—отсюда широкая роль агентовъ. Такого рода биржа, гдѣ производится сдѣлки на товары, называется *товарной*. Паравнѣ съ этой существуетъ *фондовая* биржа-рынокъ, на которомъ сосредоточиваются спросъ и предложеніе цѣнныхъ бумагъ, благодаря чему облегчается собраніе капиталовъ для акціонерныхъ предприятий. На фондовой биржѣ обращаются векселя, банкноты, акціи, облигаціи, бумажныя деньги иностранныхъ государствъ и т. д.

Организація англійской биржи ¹⁾.

Возникновеніе биржи въ Западной Европѣ относится къ очень раннему времени—XIII—XV вв. На первыхъ порахъ единственной бумагой, обращающейся 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 последнее 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⁾ Strüeck. «Die Effectenbörse. Eine Vergleichung deutscher und englischer Zustände». выш. III., Heft 3. Stat. — und sociale. Forsch. Schmoller'a, 1881; O. M. Wittstock. Die Londoner Fondbörse. Berlin, 1907.

Английская биржа занимает первое мѣсто въ мірѣ по своему устройству и вліянію на курсъ английскихъ бумагъ. Эта биржа существуетъ уже 300 лѣтъ, и въ теченіе этого времени въ ней выработались такіе пріемы и традиціи, которые неизвѣстны континентальнымъ биржамъ, не говоря уже о нашей. Английская биржа является частнымъ учрежденіемъ: это — союзъ частныхъ лицъ безъ всякаго правительственнаго контроля. Изъ биржевой корпораціи выдѣленъ особый распорядительный комитетъ въ 30 членовъ, который выбирается биржевымъ обществомъ ежегодной баллотировкой изъ лицъ, состоящихъ посѣтителями биржи не менѣе 5 лѣтъ. Только члены биржевого общества могутъ принимать участіе на биржѣ. Въ биржевое же общество можетъ быть принято не всякое лицо: поступленіе въ него сопряжено съ большими требованіями—только 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 служить строгость пріема новыхъ членовъ. Для вступленія въ биржевое общество необходима рекомендація трехъ лицъ, состоящихъ въ качествѣ членовъ биржи въ теченіи, по крайней мѣрѣ, 4 лѣтъ. Они ручаются за вновь вступающаго въ суммѣ 500 фун. стерл. (около 5.000 руб.) каждый, на 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 судьей¹⁾.

На лондонской биржѣ бумаги допускаются къ обращенію и включенію въ бюллетень только по ходатайству члена биржевого общества, который въ данномъ случаѣ и является представителемъ предпріятія, съ директорами же и правленіемъ компаніи, выпускающей акціи, биржевой комитетъ не вступаетъ въ сношенія. Членъ биржевого общества, подписавшій ходатайство о допущеніи бумаги на биржу, принимаетъ на себя до извѣстной степени какъ бы нравственную отвѣтственность за доброкачественность бумаги, а биржевое общество, какъ мы уже видѣли, имѣетъ широкую власть надъ членами лондонской фондовой биржи и, въ случаѣ недоброкачественности бумаги, оно можетъ исключить этого члена изъ своей корпораціи. Кромѣ того, ходатайство о допущеніи бумаги на биржу подписывается другими членами биржевого общества, затѣмъ секретаремъ биржи принимаются заявленія отъ заинтересованныхъ лицъ о характерѣ новаго предпріятія, что даетъ еще болѣшя гарантіи биржевому комитету въ томъ, что онъ допускаетъ

¹⁾ *Поэнеръ*. «Спекуляція и биржевая реформа», «Р. Эк. Об.», 1899, III.

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 обрисовуется обликъ этой бумаги; каждый изъ членовъ можетъ протестовать противъ ея допущенія на биржу.

Для включенія бумаги въ биржевой бюллетень комитету долженъ быть представленъ проспектъ, съ сообщеніемъ въ немъ важнѣйшихъ данныхъ, касающихся образованія компаніи, числа выпущенныхъ акцій, условій выпуска и т. д. Этотъ проспектъ публикуется во всеобщее свѣдѣніе. Особенное вниманіе обращается на распредѣленіе акцій: такъ какъ при сосредоточеніи ихъ въ большомъ количествѣ въ рукахъ только учредителей можно опасаться, что цѣна бумаги можетъ быть искусственно поднята исключительно со спекулятивной цѣлью—сбытъ 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 предиріятіи, выступающемъ на фондовой рынокъ, для того, чтобы по возможности устранить искусственно приподнятыя курсовыя ставки. 2) Контроль за капиталомъ (а въ Германіи допускаются только вполне оплаченныя акціи). 3) Распредѣленіе акцій: извѣстная часть ихъ должна быть разобрана лицами, не стоящими въ связи съ учредителями компаніи, чѣмъ предупреждаются стачки между учредителями ради спекулятивнаго вздутія курса. (Новымъ германскимъ закономъ также устанавливается контроль за распредѣленіемъ акцій и отвѣтственность эмиссіоннаго учрежденія за доброкачественность вводимыхъ на биржу бумагъ).

Если въ Англии устанавливается нравственная отвѣтственность за допущенную бумагу лица, рекомендовавшаго эту бумагу, то законъ 1896 г. въ Германіи¹⁾ ввелъ матеріальную отвѣтственность.

По этому закону созданы при биржахъ особыя комиссіи, на обязанности которыхъ лежитъ разсмотрѣніе вопроса о допущеніи той или другой бумаги. Эти комиссіи, состоящія изъ незаинтересованныхъ лицъ, имѣютъ право требовать всѣ документы, изъ которыхъ они могли бы выяснитъ себѣ доброкачественность данной бумаги. Лицо, вводящее бумагу на биржу, должно представить обширный проспектъ съ указаніемъ всѣхъ условій, характеризующихъ предиріятіе, и этотъ

1) Этимъ же закономъ воспрещены срочныя сдѣлки съ хлѣбами и продуктами ихъ перемола, съ паями горныхъ и фабричныхъ предиріятій, а равно съ паями другихъ промышленныхъ предиріятій, капиталъ которыхъ менѣе 20 мил. марокъ. Для полученія права вступать въ срочныя сдѣлки даже при этихъ ограниченіяхъ требуется внесеніе въ особыя реестры, и о включеніи лица въ такой реестръ публикуется въ Reichsanzeiger за счетъ включаемаго. Внесеніе въ реестръ должно было по мысли закона какъ бы бросать тѣнь на лицо внесенное. Это запрещеніе срочныхъ сдѣлокъ съ нѣкоторыми категоріями товаровъ или затрудненіе съ другими повело къ большимъ потерямъ германскихъ биржъ, отчего выиграли лондонская и голландская биржи.

проспектъ подѣжить публикаціи. Такимъ образомъ, новый законъ заботится о томъ, чтобы будущіе пріобрѣтатели биржевыхъ цѣнностей могли знать заранее, 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 проспектъ¹⁾; во-первыхъ, наличие умысла или небрежности со стороны эмиссіонной фирмы или лица, введшаго бумагу на биржу; во-вторыхъ, 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 $\frac{1}{4}\%$), 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 срокъ²⁾. Эта биржевая игра имѣетъ въ виду повышеніе и пониженіе: одинъ играетъ на повышеніе, покупаетъ бумагу съ тѣмъ, чтобы продать ее, когда цѣна ея поднимется; другой продаетъ бумагу, пріобрѣтенную раньше по болѣе низкой стоимости. Чтобы механизмъ игры при срочныхъ сдѣлкахъ дѣйствовалъ съ меньшимъ треніемъ и съ большей экономіей въ орудіяхъ обращенія, для

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.

реализации сдѣлокъ назначаются особые ликвидационные дни, въ которые происходитъ расплата; эти дни носятъ названія: ultimo — въ концѣ мѣсяца, и medio — въ срединѣ. Реализацией бумагъ, въ параллель расчетнымъ платежамъ, завѣдуютъ ликвидационныя бюро, куда накануне поступаютъ все счета по заключеннымъ сдѣлкамъ. Лицо, заинтересованное въ сдѣлкѣ, заявляетъ бюро, что продало такому-то столько-то и купило столько-то; бюро подводитъ итогъ и выдаетъ расписку съ указаніемъ, какую сумму нужно уплатить или получить.

На цѣны бумагъ влияют очень много обстоятельствъ, въ числѣ которыхъ важное мѣсто нужно отнести организациі самой биржи. Не рациональное 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 солидарности 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 отпемпелеванію 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 неблагоприятное дѣйствіе на ихъ курсъ. Политическія событія—войны, конференціи 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 Англій стали скупать эти бумаги по пониженной цѣнѣ въ надеждѣ на скорую побѣду. Американо-испанская война оказала тоже очень сильное вліяніе на биржевыя цѣнности, но послѣ прекращенія войны обнаружилось оживленіе промышленности и поднятіе курса бумагъ.

Биржа слѣдуетъ учесть вліяніе всякой новости²⁾. Однажды во время Франко-прусской войны ударъ грома былъ принятъ на берлин-

¹⁾ Испанскій вѣнчанный 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⁾ Судейкинъ. «Биржа и биржевыя операціи», 1892 г.

ской биржѣ за пушечной выстрѣль, знаменующей 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 Англій стороны, на германскихъ же биржахъ замѣчалась повышательная тенденція, такъ какъ тамъ надѣялись, что вслѣдствіе удара, который война наноситъ торговлѣ Англій, Германія можетъ въ экономическомъ отношеніи много 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 оригинальныя приемы для того, чтобы обратить вниманіе публики на извѣстныя бумаги. Напр., биржевики основываютъ литературный органъ съ социалистическимъ направленіемъ. Въ немъ пишутся статьи исключительно на социалистическія темы: о ниспроверженіи современнаго строя, о переходѣ къ коллективизму и т. д., чтобы привлечь такимъ образомъ довѣріе читателей; но тутъ же расхваливаются акціи какого-нибудь завода... Конечно, никто не подозреваетъ о принадлежности этой газеты группѣ спекулянтовъ, и на первыхъ порахъ такая реклама имѣетъ успѣхъ до той минуты, пока продѣлка не обнаруживается. Для того, чтобы 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, заправили спустятъ ихъ въ публику по высокой цѣнѣ и сами могутъ уйти изъ предпріятія.

Бумаги расцѣниваются на биржѣ по капитализаціи изъ извѣстнаго $\%$: государственные фонды солидныхъ государствъ расцѣниваются изъ болѣе низкаго $\%$ —3% (Франція), 4% (Россія), изъ 2½% (Англія), дивидендные же бумаги расцѣниваются изъ болѣе высокаго процента—изъ 5—7%. При этомъ много другихъ условій оказываетъ крупное вліяніе на расцѣнку бумагъ: предвидимое будущее того или иного предпріятія (повышеніе цѣнъ на продукты, расширеніе сбыта и т. д.).

Въ моментъ паники цѣны на бумаги могутъ рѣзко падать, въ зависимости отъ размѣра ожидаемаго дивиденда, въ особенности если этому предшествовала повышательная кампанія, и спекуляція успѣла приобрести большія суммы бумагъ по онкольнымъ счетамъ, т.-е. скупала много бумагъ на ссуды, обезпеченныя процентными же бумагами. При пониженіи цѣнъ на бумаги банки начинаютъ требовать доплатъ по выданнымъ ссудамъ, обезпеченнымъ $\%$ бумагами, слабые кліенты не въ состояніи ихъ внести, и бумаги переходятъ въ экзекуцію, 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 *non plus ultra*, она начи-

¹⁾ Во время французской коммуны 28 марта 1871 г. 3% французская рента пала до 50 фр. 35 сант. («В. Ф.», 1905, № 82).

О вліяніи разныхъ событий на курсъ русскихъ бумагъ на парижской биржѣ см. «В. Ф.», 1905, № 52 «Изъ Парижа».

Война — время посява капиталовъ:

наеть принимать участіе въ покупкахъ, въ надеждѣ на повышение курса — такъ какъ, повторяемъ, въ такіе моменты курсъ бумагъ падаетъ далеко несоразмѣрно съ доходностью ихъ, но пототъ постепенно оправляется (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 хотить пустить на биржу; комитетъ разсматриваетъ ее и разрѣшаетъ: онъ слѣдитъ только за тѣмъ, чтобы бумага 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 гостепримства бумагъ было сужено. По этому проекту требовалось, чтобы бумага непременно 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. Проектъ долженъ печататься въ газетахъ — этимъ проектомъ ввелось въ жизнь принципъ публичности, неизвѣстный нашимъ биржамъ. Только послѣ исполненія такихъ формальностей можно было приступить къ официальной котировкѣ бумаги, но она можетъ быть забаллотирована (закрытой баллотировкой) безъ объясненія причинъ. Въ случаѣ развитія спекуляціи на эту бумагу или пониженія на 50% ея номинальной стоимости, бумага можетъ быть исключена изъ бюллетеня по распоряженію биржевого комитета или министра финансовъ. Нашъ проектъ шелъ даже далѣе: онъ требовалъ не только *veritas*, но и *bonitas* бумаги. Лицо, вводящее бумагу, по проекту принимало на себя матеріальную отвѣтственность въ теченіе двухъ лѣтъ съ момента поступленія бумаги на биржу, притомъ оно само опредѣляло и ту предѣльную сумму, въ размѣрѣ которой несло отвѣтственность: патрону, т.-е. лицу, вводящему бумагу на биржу, предоставлялось высказать какъ бы свой взглядъ на вводимую имъ цѣнность, выразить мнѣніе о солидности бумаги. При извѣстныхъ условіяхъ — голодъ, эпидемія, запрещеніе вывоза — министру финансовъ предполагалось дать право испрашивать Высочайшее разрѣшеніе на приостановленіе этой отвѣтственности.

Однако проектъ, очень заботливо разработанный проф. Цитовичемъ, такъ и остался проектомъ. Но подъ влияніемъ кризиса вопросъ о реорганизаціи биржи опять сталъ усиленно дебатироваться, и 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 предо-

ставлено право знакомиться со всеми приложениями къ проспекту въ канцеляріи биржевого комитета. Признано вполне целесообразнымъ и то постановленіе С.-Петербургской биржи, въ силу котораго не допускаются къ официальной котировкѣ акціи предприятий, 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, положеніе кліента по онкольному счету¹⁾, такъ какъ при извѣстномъ пониженіи курса банкъ потребуетъ отъ кліента 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 расцѣпка той значительной части національнаго богатства, которая заключается въ биржевыхъ цѣнностяхъ. Этой частью національнаго богатства биржа властно распоряжается: она по произволу то приноситъ богатства, то уноситъ ихъ, благодаря тѣмъ негласнымъ манипуляціямъ, посредствомъ которыхъ можно вліять на курсовую расцѣпку бумагъ. Безъ сомнѣнія, съ биржей связаны широкіе экономическіе интересы: биржа создаетъ обращаемость бумагъ, облегчаетъ переходъ свободныхъ капиталовъ изъ однихъ предприятий въ другія, это — каналъ, чрезъ который совершается передвиженіе капиталовъ; въ то же время это—тонкое орудіе для негласнаго перемѣщенія цѣнностей изъ однихъ рукъ въ другія, поэтому биржа должна быть строго регламентирована, между тѣмъ наше законодательство очень легко относится къ биржѣ. Пониженіе курса на ту или другую бумагу можетъ тяжело отзываться на имущественномъ положеніи цѣлыхъ обширныхъ слоевъ населенія, а потому вопросъ о составленіи курсовыхъ таблицъ пріобрѣтаетъ серьезное значеніе.

Въ *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 бюллетень²⁾. Въ Лондонѣ маклеръ передаетъ записку биржевому секретарю съ указаніемъ цѣны, названія бумаги и своей подписью, при чемъ эти цѣны отмѣчаются тотчасъ же на доскѣ, на глазахъ у всѣхъ, и затѣмъ заносятся въ биржевой бюллетень. При гласномъ совершеніи сдѣлокъ, какъ въ *Англіи* и *Нью-Йоркѣ*, болѣе трудно воздѣйствовать искусственно на курсъ биржевыхъ бумагъ, чѣмъ тамъ, гдѣ составленіе курсовыхъ таблицъ находится въ рукахъ маклеровъ, какъ это имѣетъ мѣсто въ *Берлинѣ* и у насъ. При гласномъ совершеніи сдѣлокъ такія манипуляціи требуютъ большой осторожности. Тогда, чтобы воздѣйствовать на курсъ, два лица, условившись объ этомъ, являюся на биржу (это практикуется

1) Ссуды подъ залогъ $\frac{1}{2}$ бумагъ.

2) *Поэнеръ*.

на Нью-Йоркской биржѣ) и производить 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 выполнению такой сдѣлки по невыгодному для нихъ курсу. Если же злоупотребленіе будетъ обнаружено, то, кромѣ того, спекулянтамъ угрожаетъ исключеніе изъ биржевой корпорации, какъ это установлено правилами Нью-Йоркской биржи (Познеръ). Еще труднѣе воздѣйствовать искусственно на Лондонской биржѣ, гдѣ цѣны, заносимыя въ бюллетень, подвергаются еще въ бѣльшей степени строгому контролю торговцевъ, которые не допускаютъ 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 повліять на курсъ.

На *германскихъ* провинціальныхъ биржахъ составленіе бюллетеня производится на основаніи маклерскихъ сдѣлокъ особымъ комиссаромъ или должностнымъ лицомъ отъ биржевого управленія: маклера въ отдѣльной комнатѣ сообщаютъ комиссару, по какимъ цѣнамъ состоялись сдѣлки, и на основаніи этихъ показаній составляется бюллетень.

На Гамбургской биржѣ, гдѣ не существуетъ присяжныхъ маклеровъ, выставляется опредѣленное количество ящичковъ, 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 приемами на курсъ представляется на германскихъ провинціальныхъ биржахъ, гдѣ составленіе курсовыхъ таблицъ всецѣло находится въ рукахъ присяжныхъ маклеровъ, а они имѣютъ кругъ кліентовъ, отъ которыхъ всецѣло зависятъ. Положимъ, какія-либо бумаги желательно поднять: заинтересованная фирма обращается къ маклерамъ и проситъ ихъ посодѣйствовать; тогда маклера регистрируютъ фиктивные сдѣлки, поднимаютъ курсъ и цѣны этихъ сдѣлокъ заявляютъ комитету изъ маклеровъ. Всѣ маклера связаны общностью интересовъ, и, когда они удаляются для совѣщанія и начинаютъ выяснять курсъ бумагъ, то нерѣдко случается, какъ заинтересованный маклеръ, видя, что его дѣло не выгодно, 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-Йоркской биржахъ, гарантируютъ большую правильность въ составленіи курсовыхъ таблицъ.

Составленіе бюллетеней на русской биржѣ. У насъ, по Торговому уставу, составленіе котировокъ лежитъ на обязанности гофмаклера, 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 $\frac{9}{10}$ бумагъ за ихъ счетъ, какъ это допускается нашимъ закономъ. Маклера, заинтересованные въ курсѣ известной бумаги, могутъ дѣйствовать пристрастно при сведеніи сторонъ для сдѣлки. Къ концу биржи лица, занимающіяся опредѣленіемъ курса, окружаютъ гофъ-маклера, чтобы составить бюллетень, и тутъ приходится входить въ компромиссы съ заинтересованными биржевиками, стремящимися по разнымъ соображеніямъ то повысить, то понизить курсъ¹⁾. 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 кліента (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 комиссіа по пересмотру устава С.-Петербургской биржи предложила передать составленіе бюллетеня особой комиссіи, состоящей изъ членовъ биржевого общества, назначаемыхъ биржевымъ комитетомъ. Комиссіа 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 отмітокъ въ графѣ «сдѣлано» служила только незначительная часть сдѣлокъ, отмѣчаемыхъ въ маклерскихъ запискахъ.

Вслѣдствіе того, что недостатки официального 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 поздиѣ 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 отмітокъ 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, возбуждая сомнѣвіе, не представляется 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 экзамень при биржевомъ комитетѣ (но это только формальность), долженъ специализироваться по сдѣлкамъ съ акціями, рентою 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 поставленія векселей. Въ 1725 году издается сенатскій указъ приходитъ 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 помѣщательства не было». Петръ приказывать даже приневоливать являться на биржу. Но у насъ былъ развитъ институтъ ярмарокъ, поэтому биржи посѣщались неохотно, и купцовъ пужно было принуждать къ этому. Одинъ губернаторъ въ 40-хъ годахъ прошлаго столѣтїя доносилъ, что Биржевой домъ въ Рыбинскѣ всегда открытъ, но не посѣщается купечествомъ и торговцами по собственному ихъ произволу и привычкѣ производить торговля дѣла на домахъ, и что хотя онъ лично приглашалъ торгующихъ заниматься симъ дѣломъ на биржѣ, подобно с.-петербургскому купечеству, однакожь, къ сожалѣнїю, не имѣлъ въ томъ успѣха (Арх. Гос. Сов., 1842, № 175 по журн. Дел. Эк.).

Въ Москвѣ 8 ноября 1839 г. можетъ быть признано начальнымъ днемъ биржи, т.-е. открытіе ея въ первомъ построенномъ для нея зданїи, до того же времени биржа была не устроена, не имѣла даже помѣщенїя, къ тому же единственный предметъ изъ круга ея нынѣшняго вѣдомства, встрѣчавшійся въ то время,—показанїе состоявшихся вексельныхъ курсовъ—принадлежалъ къ вѣдѣнїю маклеровъ, не имѣвшихъ съ биржей никакой органической связи. Биржевой торговли фондами не существовало въ Москвѣ до 2-й половины 1860-хъ годовъ, такъ что въ началѣ 1864 г. на запросъ кредитной комиссїи о цѣнѣ одной изъ $\frac{1}{2}$ бумагъ биржевой комитетъ отзывался, что предьявленіе для продажи на здѣшней биржѣ бумагъ въ обыкновеніе еще не вошло («Московская биржа 1839—1889 гг.»).

У насъ фондовая и товарная биржи—одно учрежденїе, съ одной администраціей, съ общими правилами, хотя и въ разныхъ помѣщенїяхъ, и только недавно въ Петербургѣ фондовая биржа выдѣлена. Въ Англїи же и Соединенныхъ Штатахъ—полное раздѣленїе этихъ биржъ.

Главная эра биржевыхъ уставовъ у насъ начинается съ 60-хъ годовъ: въ 1864 г. 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 допущенїе бумагъ на биржу, неправильно совершаются котировки, запрещаются сдѣлки съ золотой валютой на срокъ. Пунктъ 2 ст. 2.167 (изд. 1887 г.) гласилъ: «Всякія условїя между частными лицами какъ на биржѣ, такъ и внѣ оной, о покупкѣ и продажѣ акцій или расписокъ не за наличныя деньги, а съ постановкою къ *известному сроку* по известной цѣнѣ рѣшительно воспрещаются, съ тѣмъ, чтобы условїя таковыя, если будутъ предьявлены къ суду, считать недействительными, а обличенныхъ въ подобныхъ сдѣлкахъ подвергать наказанїю, за азартныя игры установленному; маклеровъ же и нотаріусовъ, которые отваживаются совершать сего рода условїя, отрѣшать отъ должности». Но стѣснительный регламентъ обходился жизнью. На Петербургской биржѣ въ 1893 г. былъ извлеченъ изъ архива документъ, изъ котораго видно, что 80 человекъ дали подписку и обязались въ томъ, что они будутъ обходить законъ, не будутъ имѣть никакого дѣла и даже разговаривать съ тѣми лицами, которыя позволяютъ себѣ недобросовѣстно относиться къ сдѣлкамъ на срокъ, ссылаться на запрещенїе закона и отказываться отъ обязательствъ по покупкѣ и продажѣ срочныхъ акцій. Установлено было, слѣдовательно, нѣчто въ родѣ бойкота. То же самое можно наблюдать и на берлинской биржѣ, когда закономъ 1896 г. были запрещены срочныя сдѣлки съ хлѣбами и про-

дуктами 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 судебныхныхъ учрежденіяхъ реестры, которые публикуются. Но въ собраніи банкировъ и биржевыхъ посѣтителей было рѣшено почти единогласно не вносить своихъ именъ въ реестръ.

Итакъ, наше законодательство относительно биржи и движимыхъ цѣнностей крайне отстало. Здѣсь слѣдуетъ остановиться на положеніи Комитета Министровъ объ образованіи на *С.-Петербургской* биржѣ фондоваго отдѣла (отъ 27 іюня 1900 г.). Этимъ положеніемъ вносится кое-что новое въ нашу биржевую организацію. Въ самомъ дѣлѣ, наши биржи отличались, какъ мы уже говорили, непростительнымъ 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 года (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 принципиальное значеніе имѣетъ тотъ порядокъ выбора, который установленъ новымъ положеніемъ. До сего времени биржевое общество слагалось изъ лицъ, торгующихъ на биржѣ, при чемъ вступленіе въ него обуславливалось лишь выборкой установленнаго свидѣтельства натурой и уплатой взноса за право входа на биржу; но на европейскихъ биржахъ заботятся, какъ уже упоминалось, о созданіи здоровой биржевой атмосферы. Въ самомъ дѣлѣ, въ руки биржевого общества отдаются существенные интересы страны,—интересы, значеніе которыхъ въ экономической жизни все болѣе и болѣе усиливается, наша же биржа состояла изъ лицъ «съ бору и сосенки». И упомянутое положеніе вводитъ новый порядокъ избранія членовъ совѣта отдѣла закрытой баллотировкой, по рекомендаціи двухъ дѣйствительныхъ членовъ отдѣла—такимъ образомъ, и у насъ 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 какъ й-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 представле-

нiю 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 внутреннiе и иностранные. Это опять-таки ставило маклеровъ въ ложное положенiе, дѣлало ихъ, на чьей обязанности лежитъ составленiе биржевого бюллетеня, лично заинтересованными въ той или другой расцѣнкѣ фондовъ, и въ прессѣ уже не разъ указывалось на ненормальность такого порядка. По новому положенiю заключенiе биржевыхъ сдѣлокъ съ цѣнными бумагами и валютою за собственный счетъ фондовымъ маклерамъ воспрещено, и этимъ вводится серьезное улучшенiе въ составленiе биржевого бюллетеня. Кромѣ того, въ самый составъ котировочной комиссiи вводится теперь представитель Министерства Финансовъ, на что уже и ранѣе указывалъ Судейкинъ. («Биржа и биржевыя операцiи», п. 109: слѣдовало бы ввести въ составъ котировочнаго комитета представителя правительственнаго надзора въ лицѣ инспектора, который бы могъ слѣдить за составленiемъ котировокъ). По ст. 59 правилъ для фондоваго отдѣла, утвержденныхъ министромъ финансовъ, въ котировочную комиссiю входятъ два представителя отъ Министерства Финансовъ. На первое время, чтобы оградить отдѣлъ отъ нежелательныхъ элементовъ, положенiемъ 27 iюня министру финансовъ предоставлено назначить своей властью весь составъ совѣта, а также до 90 дѣйствительныхъ членовъ отдѣла, далѣе предоставлено установить порядокъ составленiя биржевого бюллетеня и способъ опредѣленiя курсовъ бумагъ по испрошенiю мнѣнiя совѣта фондоваго отдѣла, и участiе представителя Министерства Финансовъ въ котировочной комиссiи дать для этого, можно надѣяться, извѣстный матерiалъ. Мы можемъ только пожелать, чтобы эта полная реорганизациа нашей биржи совершилась какъ можно скорѣе—промышленное развитiе Россiи этого требуетъ. Россiя нуждается въ капиталахъ для оплодотворенiя ея, а между тѣмъ существующая организациа биржи никоимъ образомъ не можетъ располагать публику къ помѣщенiю своихъ капиталовъ и цѣнностей въ биржевыя бумаги. Биржевыя цѣнности вслѣдствiе того порядка, который мы только что описали, не представляютъ достаточной гарантiи для прочнаго и спокойнаго помѣщенiя капиталовъ. Публику необходимо гарантировать отъ разнаго рода сюрпризовъ, тѣсно связанныхъ съ той тьмой, которой окружено теперь составленiе котировочнаго бюллетеня. Разъ биржа будетъ поставлена твердо, разсѣется та тьма, которая ее окружаетъ въ данное время, будутъ солидные матерiалы, 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 составленiе бюллетеней будетъ по возможности гарантировано отъ закулисныхъ влiянiй, отъ столкновенiя 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 Россiи.

Постановленiе совѣта о принятiи дѣйствительныхъ членовъ отдѣла считается окончательнымъ и пересмотру не подлежитъ. Дѣйствительные члены отдѣла могутъ заключать биржевыя сдѣлки лично или черезъ уполномоченныхъ. Они исключаются изъ отдѣла или постановленiемъ совѣта отдѣла по его собственному усмотрѣнiю или на основанiи предложенiя министра финансовъ. Кромѣ того фондовый отдѣлъ знаетъ еще постоянныхъ посѣтителей отдѣла, гостей и представителей

Министерства Финансовъ. Постоянными посетителями отдѣла могутъ быть всѣ лица, выбравшія въ Петербургѣ промышленное свидѣтельство, соответствующее свидѣтельству первой гильдіи, но они могутъ заключать фондовые сдѣлки только черезъ фондовыхъ маклеровъ. Представители Министерства Финансовъ, въ числѣ не болѣе двухъ, присутствуютъ съ правомъ голоса въ котировочной комиссіи при составленіи бюллетеня и въ совѣтѣ отдѣла при обсужденіи вопроса о допущеніи бумагъ къ котировкѣ на фондовомъ отдѣлѣ. Постороннія лица не пользуются правомъ заключенія биржевыхъ сдѣлокъ на биржѣ.

По закону 12 іюня 1902 г. лица, выпускающія на С.-Петербургской биржѣ цѣнные бумаги, несутъ отвѣтственность за убытки, обусловленные невѣрностью представленныхъ при выпускѣ бумаги данныхъ, необходимыхъ для надлежащей оцѣнки ея, и финансоваго положенія установленія, выпустившаго цѣнную бумагу.

Отвѣтственность опредѣляется въ размѣрѣ разницы между цѣной, уплаченной 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. Въмѣсто 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, направленные къ устраненію или уменьшенію выше установленной отвѣтственности, признаются недействительными.

По германскому закону 1896 г., если въ проспектѣ, на основаніи котораго цѣнные бумаги допущены на биржу, данныя, имѣющія существенное значеніе для оцѣнки этихъ бумагъ, окажутся невѣрными, то тѣ лица, которыя выпустили проспектъ или отъ имени которыхъ этотъ проспектъ исходитъ, если только они знали невѣрность сообщаемыхъ данныхъ, несутъ отвѣтственность за вредъ, который отсюда можетъ произтечь. Та же самая отвѣтственность лежитъ на лицахъ, выпустившихъ проспектъ, если онъ былъ не полонъ, т.-е. если въ немъ были опущены существенныя данныя для характеристики выпускаемыхъ бумагъ, и если эта неполнота основывалась на злостномъ умолчаніи (§ 43).

По нашему закону отвѣтственность устанавливается только 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 дан-

ныхъ 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. Государственные и правительствомъ гарантированныя процентныя бумаги включаются въ бюллетень фондоваго отдѣла по распоряженію министра финансовъ; закладныя 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 свидѣнія о выпускаемыхъ бумагахъ, какъ-то: о цѣляхъ выпуска бумаги, о законодательныхъ или иныхъ основаніяхъ выпуска, о присвоенныхъ бумагѣ обезпеченіяхъ, а равно другія свидѣнія по усмотрѣнію совѣта. Сія свидѣнія публикуются въ «Вѣстникѣ Финансовъ, Торговли и Промышленности», по допущеніи совѣтомъ бумаги къ котировкѣ. Остальныя бумаги допускаются къ котировкѣ съ соблюденіемъ постановленій ст. 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 пятьсотъ тысячъ рублей.

4. Ходатайства о допущеніи бумагъ къ котировкѣ подаются правленіемъ установленія, выпускающихъ цѣнныя бумаги. Сія ходатайства могутъ быть поддерживаемы другими лицами и учрежденіями, коимъ предоставляется подписывать ходатайства и прилагаемые къ нимъ документы наравнѣ съ правленіями выпускающихъ бумаги установленій. Къ ходатайствомъ 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, подписанными ходатайство о допущеніи бумаги къ котировкѣ,

д) деньги на публикаціи объявленій и проспекта,

е) свидѣнія о томъ, допущена ли бумага къ котировкѣ на другихъ биржахъ, или не послѣдовалъ ли отказъ въ допущеніи къ котировкѣ,

и ж) обязательство правленія учрежденія, выпускающаго бумагу, въ сообщеніи совѣту на будущее время отчетовъ учрежденія и копіи съ протоколовъ общихъ собраній.

5. Проспектъ (ст. 4 п. г) долженъ заключать въ себѣ изложеніе финансоваго положенія даннаго установленія и содержать свидѣнія.

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) описъ 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 педѣлю въ залѣ биржевыхъ собраній проспектъ и объ явленіе 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 набирать 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 оны признаютъ 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 обомъ вмѣстѣ, предоставляется принести на него протестъ министру финансовъ. Въ семь случаѣ приведеніе постановленія совѣта отдѣла въ исполненіе приостанавливается впредь до разрѣшенія спорнаго вопроса министромъ финансовъ.

13. Ближайшій порядокъ подачи и разсмотрѣнія ходатайствъ о допущеніи бумагъ къ котировкѣ устанавливается совѣтомъ фондоваго отдѣла. Выработанный совѣтомъ въ развитіе настоящихъ правилъ порядокъ публикуется 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, которые будутъ вводить бумаги на биржу.

Появленіе на биржѣ большого количества цѣнныхъ бумагъ повело къ созданію особыхъ организацій, такъ называем. *Trustgesellschaften* (см. книгу *Jörgens'a*. «*Finanzielle Trustgesellschaften*», 1902). Подъ этимъ терминомъ разумѣются общества для приобрѣтенія цѣнныхъ бумагъ и выпуска собственныхъ акцій и облигацій на основаніи уже приобрѣтенныхъ цѣнностей. Такія общества могутъ быть двойнаго типа. Или ихъ задача лежитъ въ приобрѣтеніи цѣнныхъ бумагъ и въ возможно лучшемъ помѣщеніи капитала за общій счетъ членовъ организаціи: при этомъ приобрѣтаютъ большое число разныхъ высокопроцентныхъ, зато и рискованныхъ цѣнныхъ бумагъ, но опасность, соединенная съ приобрѣтеніемъ ихъ, уменьшается черезъ распределеніе 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: приобрѣтаются бумаги съ цѣлью послѣдующей перепродажи и т. д. Такія общества называются *Financial trusts* или *Trustgesellschaften*. Послѣднія приобрѣтаютъ также капиталъ для такихъ

предприятий, которые сами не могут найти его, и сь этой цѣлью Trustgesellschaften выпускають отъ своего имени бумаги.

Общества перваго типа возникли въ Англии въ концѣ 1860-хъ годовъ, и причина этого была слѣдующая: если капиталистъ хотѣлъ помѣстить свое состояніе въ государственныя бумаги, то онъ могъ выбирать между солидными, но низкопроцентными ($3\frac{1}{4}\%$) англійскими бумагами и иностранными, приносящими 6, 7, 8 процентовъ, солидность которыхъ зато сомнительна. Крупный капиталистъ могъ приобрести и эти иностранныя бумаги, такъ какъ разнообразіе ихъ гарантировало его отъ большихъ потерь: изъ доходовъ, получаемыхъ отъ высокопроцентныхъ бумагъ, онъ могъ образовывать какъ бы фондъ для покрытія убытковъ. Лицо же, не обладающее крупными средствами, изъ боязни риска должно было довольствоваться низкопроцентными бумагами, и подъ вліяніемъ этого мелкіе капиталисты стали объединяться въ особыя общества для приобретенія за общій счетъ высокопроцентныхъ, но менѣе солидныхъ бумагъ. Для этого выбирались особыя довѣренныя лица, которымъ и поручалось веденіе операціи приобретенія бумагъ, при чемъ эти 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 сь образованіемъ въ 1862 г. въ Англии общества подъ названіемъ Foreign and Colonial government trust, которое помѣстило свои капиталы въ 18 иностранныхъ бумагахъ. Слѣдовательно, здѣсь все дѣло сводилось къ наиболѣе выгодному помѣщенію капитала, къ полученію, такъ сказать, однообразной, но зато вполне обезпеченной ренты. Къ дальнѣйшему развитію этихъ обществъ послужила конверсія англійскихъ 3% консолей въ $2\frac{3}{4}\%$ бумаги въ 1888—1889 гг.

Участники такихъ обществъ получали особыя свидѣтельства или акціи, которыя первоначально оплачивались одинаково, а затѣмъ стали дѣлиться на 2 категоріи, изъ которыхъ одна оплачивалась определеннымъ процентомъ, а держатели акціи другой половины принимали на себя весь рискъ по колебанію курса бумагъ, но зато и львиную долю прибыли сверхъ процента, назначеннаго на оплату обыкновенныхъ акціи. Сь пріятіемъ этими обществами такого направленія, естественно, ихъ спекулятивный характеръ сталъ усиливаться, а сь теченіемъ времени они стали брать на себя и выпускъ бумагъ для того или другого предприятия, которое само не обладало достаточной способностью, чтобы появиться на рынкѣ,—такимъ образомъ добывались капиталы въ Германіи для электро-технической индустріи, для желѣзныхъ дорогъ, въ особенности подъѣздныхъ путей. Въ концѣ-концовъ общества эти принимаютъ характеръ такъ называемыхъ промышленныхъ банковъ: они приобретаютъ бумаги, выдерживаютъ ихъ извѣстное время въ своемъ портфель и при повышеніи курса спускають ихъ въ публику. Такимъ образомъ, самая цѣль ихъ измѣнилась: если прежде они искали только наиболѣе выгоднаго помѣщенія, то теперь стали стремиться получить возможно высокій дивидендъ и, слѣдовательно, превратились въ такъ называем. Financial trust.

Въ своемъ стремленіи найти широкій рынокъ для бумагъ сь колеблющимся дивидендомъ эти общества выработали особую форму, особую операцію—такъ называем. Stock splitting. Идея этой операціи состоитъ въ слѣдующемъ: есть два рода покупателей бумагъ—одни ищутъ твердаго помѣщенія для своего капитала, а другіе хотять играть на повышеніи курса, на рынкѣ же имѣется большое количе-

ство бумагъ, которыя не удовлетворяютъ вкусамъ ни той, ни другой группы,—таковы, напримѣръ, англійскія желѣзнодорожныя акціи. Ихъ дивиденды, какъ показываетъ опытъ, всегда достигаютъ извѣстной минимальной высоты, но далѣе этой нормы они изъ года въ годъ колеблются. Эти финансовыя тресты приобретаютъ такія бумаги и разлагаютъ ихъ на 2 категоріи, которыя уже и пускаются въ публику: 1) твердыя бумаги съ процентомъ, напримѣръ, въ $3\frac{1}{2}$ —если мы допустимъ, что желѣзнодорожныя акціи никогда не падаютъ ниже этой цифры, и затѣмъ 2) бумаги спекулятивныя. Если общество приобретаетъ, допустимъ, желѣзнодорожныхъ акцій на миллионъ фунт. стерл., то, депонировавъ ихъ у себя, оно выпускаетъ цѣнныхъ бумагъ на 2 миллиона, изъ которыхъ 1 мил. въ $3\frac{1}{2}\%$ бумагахъ, дающихъ, слѣдовательно, опредѣленный и вѣрный доходъ, которыя охотно и приобретаютъ публика, ищущая прочнаго помѣщенія для своихъ капиталовъ. Но общество, какъ уже упомянуто, выпускаетъ еще цѣнностей на миллионъ фунт. 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 повышение курса. Такимъ образомъ эти финансовыя тресты находятъ способы приравливать къ вкусамъ публики цѣныя бумаги, производя съ ними тѣ или другія операціи. За свои услуги, конечно, они получаютъ извѣстное вознагражденіе.

Такого рода организаціи являются чрезвычайно характерными для нашего времени, и развитію ихъ въ немалой степени содѣйствуютъ конверсіи за послѣднее время государственныхъ займовъ въ разныхъ странахъ, а также развитіе массы промышленныхъ предпріятій, въ которыхъ простому обывателю чрезвычайно трудно ориентироваться.

До извѣстной степени упомянутыя выше Investment trusts являются формой взаимнаго страхованія доходовъ отъ процентныхъ бумагъ.

Государственный банкъ ¹⁾.

До банковской реформы въ 1860-хъ годахъ у насъ существовали кредитныя учрежденія (Заемный банкъ—1786 г., Коммерческій банкъ, Ссудныя и Сохранныя Казны—1775 г.), которыя принимали денежные вклады отъ частныхъ лицъ и выдавали ссуды подъ населенныя имѣнія. По этимъ вкладамъ выпускались вкладные билеты, циркулировавшіе на ряду съ деньгами. Но въ этихъ старыхъ кредитныхъ учрежденіяхъ банковыя операціи были совершенно не согласованы между собой. Ссуды подъ 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 позаймовано 521 мил. руб., тогда какъ вся сумма вкладовъ составляла 1 миллиардъ 12 мил. руб. ²⁾. Вна-

¹⁾ «Государственный Банкъ, 1860—1910 гг., юбилейное изданіе,

²⁾ *Миссинъ*. «Государственный кредитъ», 1899,

чалъ (въ 1830 г.) вкладчикамъ платили 5%, затѣмъ съ теченіемъ времени 0_0 сталъ понижаться и къ 1857 г. спустился до 3% ¹⁾. Такое 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 ²⁾, 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 упрощенія денежной кредитной системы». По прежняя связь кредитныхъ учрежденій съ Министерствомъ Финансовъ была оставлена и для новаго банка ³⁾.

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⁾ См. ранѣе о «консолидаціи».

²⁾ Центральные эмиссіонныя 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 банкъ имперіи представляетъ собой органъ представительства интересовъ акціонеровъ въ банковомъ управленіи. Онъ состоитъ изъ 15 членовъ. Всѣ они должны имѣть постоянное мѣстоимущество 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 дѣла и о предложенныхъ къ принятію мѣрахъ. Въ цѣломъ рядѣ вопросовъ требуется его заключеніе, такъ, въ особенности, въ вопросахъ объ измѣненіи высоты дисконта и объ опредѣленіи суммы, которая можетъ быть употреблена на ссудную операцію, смотря по положенію дѣла. Въ вопросѣ объ опредѣленіи потребной суммы на покупку процентныхъ бумагъ его голосъ имѣетъ даже рѣшающее значеніе. Черезъ трехъ выборныхъ изъ своей среды на годичный срокъ делегатовъ комитетъ ведетъ постоянный контроль надъ дѣятельностью правленія. Делегаты присутствуютъ во всѣхъ засѣданіяхъ правленія съ совѣтательнымъ 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, предѣлитель правленія назначается императоромъ (*II. 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). Упрощеніе акціонернаго типа эмиссіонныхъ банковъ объясняется исключительнымъ желаніемъ оградить центральные банки отъ вмѣшательства въ банковое дѣло органовъ фиска (*A. Залиутинъ*. «Вопросы банковской политики»), и Западъ мирится съ акціонерной формой, вполнѣ сознавая, что трудно иначе провести независимость госуд. банка.

³⁾ 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 приобрѣтенія новыхъ выпусковъ госуд. займа, какъ это имѣло мѣсто у насъ со 2-мъ 5% займомъ въ 1906 г. Приобрѣтая эти бумаги въ большомъ количествѣ, очевидно, банкъ приобрѣтаетъ ихъ не въ надеждѣ на перепродажу, а чтобы дать ссуду госуд. казначейству.

регулятора страны, чѣмъ дѣйствующій въ настоящее время уставъ 1894 г., хотя тогда при разстроеной 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.) разрѣшались 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 благонадежныя *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 денежные 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 Центрального 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 вліаніемъ министра финансовъ, и правительству приходится реализовать крупныя 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 рассмотрѣніи его въ Государственномъ Совѣтѣ, сталъ 6 іюня 1894 г. закономъ. Цѣль банка по новому уставу состояла «въ облегченіи денежныхъ оборотовъ, содѣйствіи посредствомъ краткосрочнаго кредита отечественной промыш-

шенности и сельскому хозяйству, а также упрочения денежной кредитной системы». Государственный банк 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 достижения этой нормы въ основной капиталъ отчисляется ежегодно 10% изъ чистой прибыли банка. Эта мѣра вполне рациональна, ибо нашъ Государственный банкъ оперировать съ такимъ небольшимъ основнымъ капиталомъ, какъ никакой другой центральный банкъ Европы: такъ основной капиталъ французскаго банка равенъ 182 мил. фр., англійскаго—14,5 мил. фунт. стерл. Между тѣмъ Государственный банкъ въ виду своей цѣли регулированія денежнаго обращенія и своихъ особыхъ отношеній къ частнымъ банкамъ, которымъ онъ приходитъ на помощь въ трудныхъ обстоятельствахъ, долженъ обладать крупнымъ основнымъ капиталомъ¹⁾. Резервный капиталъ банка опредѣленъ въ 5 мил., т.-е. $\frac{1}{10}$ основного, но эта послѣдняя норма примѣнима лишь къ частнымъ банкамъ, а для центральныхъ она должна быть выше, какъ это имѣетъ мѣсто въ центральныхъ банкахъ Западной Европы: въ англійскомъ банкѣ резервъ равняется 3 мил. фун. стерл. при размѣрѣ основного капитала въ 14,5 мил. фун. стерл., въ Германіи резервный составляетъ $\frac{1}{4}$ основного и т. д.

Контроль за банкомъ по новому уставу принадлежитъ Государственному Совѣту²⁾. Общее управленіе банкомъ возложено: 1) на особый совѣтъ, въ составъ котораго, вмѣстѣ съ административными лицами, введенъ и общественный элементъ въ лицѣ двухъ членовъ—одного отъ дворянства, а другого отъ купечества, и 2) на управляющаго банкомъ (ст. 26). Введеніе общественнаго элемента, повидимому, имѣло цѣлью содѣйствовать тому, чтобы дѣятельность банка приняла направленіе, соответствующее 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 центрального банка съ Министерствомъ Финансовъ, а эта связь была до сихъ поръ однимъ изъ тормозовъ 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 верѣдко 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

¹⁾ Судейкинъ. «Госуд. банкъ», 1891 г., стр. 62.

²⁾ Госуд. же контроль разсматриваетъ смѣты банка и ревизуетъ административные расходы его, но это не имѣетъ никакого отношенія къ банковской политикѣ. «Ревизовать расходы банка, — говоритъ остроумно Залзушинъ, — оставая 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).

говорить о вредѣ этой связи съ Министерствомъ Финансовъ, которое затрачивало часть коммерческихъ средствъ банка на нужды общегосударственнаго характера. Исключительная зависимость банка, какъ замѣтилъ въ комисіи для пересмотра устава г. Ламанскій, придасть 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 агенства, состоящія изъ одного агента. На нихъ должно быть возложено производство простѣйшихъ банковыхъ операцій, исполненіе порученій мѣстныхъ учреждений банка по выдачѣ и приему денежныхъ суммъ, собираше 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 агенствъ 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 исполненіе вновь возложенныхъ на Государственный банкъ задачъ возможно лишь при близости учреждений банка къ заемщикамъ¹⁾.

Разсмотримъ теперь тѣ измѣненія, которыя внесены уставомъ 1894 г. въ банковыя операціи. Здѣсь надо остановиться: 1) на промышленномъ кредитѣ; 2) товарномъ; 3) на кредитѣ чрезъ посредниковъ кустарямъ, мелкимъ торговцамъ и ремесленникамъ, и 4) наконецъ, на кредитѣ земствамъ и городамъ.

Промышленный кредитъ. Прежде кредитъ изъ 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 предприятий, разнаго рода улучшеній, для приобрѣтенія необходимаго инвентаря и т. п.)—задача, которую ни одинъ западно-европейскій центральный банкъ не беретъ на себя. Особенность новаго вида промышленнаго кредита состоитъ въ томъ, что ссуды имѣютъ опредѣленное назначеніе, являются, такъ сказать, предметными. При выдачѣ обыкновенныхъ гипотечныхъ ссудъ подъ недвижности, 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 залогомъ при промышленной ссудѣ имѣютъ лишь дополнительное значеніе на тотъ случай, если бы она получила другое назначеніе или если бы расчеты заемщика относительно производительныхъ результатовъ затраты оказались ошибочными. Выдавая промышленную ссуду, банкъ долженъ наблюдать за ея употребленіемъ согласно

¹⁾ Введено по образцу западныхъ центральныхъ банковъ окружное управленіе, т.-е. отдѣленія банка и агенства подчинены окружнымъ конторамъ. Нѣкоторыя измѣненія введены и въ составѣ учетно-ссудныхъ комитетовъ. Последніе, независимо отъ административнаго элемента, будутъ имѣть двойной составъ: одинъ — для торговыхъ и промышленныхъ кредитовъ — изъ лицъ, извѣстныхъ своею опытностью въ торговлѣ и промышленности, а другой — для сельско-хозяйственныхъ кредитовъ — изъ свѣдущихъ мѣстныхъ сельскихъ хозяевъ.

назначенію. Государственный банк по новому уставу (ст. 89), для снабженія сельскихъ хозяевъ, промышленниковъ, ремесленниковъ и мелкихъ торговцевъ оборотными средствами и необходимымъ инвентаремъ, можетъ отрывать имъ кредитъ подъ соло-векселя¹⁾, 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 отрывать кредитъ, не свыше 300 руб. на одно лицо, и безъ этихъ обезпеченій. Размѣръ ссуды съ обезпеченіемъ одному промышленному предпріятію ограниченъ 500.000 руб., а отдѣльному мелкому торговцу 600 руб. При томъ всѣ виды этихъ ссудъ подъ соло-векселя не должны превышать известной 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 сельско-хозяйственными имѣніями ссуды эти въ совокупности съ предшествующими гипотечными 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 банкѣ²⁾, а бюрократическому учрежденію установить точный контроль не подъ силу. Если это легко устроить въ такомъ сравнительно небольшомъ районѣ, какъ Пермская губернія, 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 невымыслимо безъ банка³⁾. Но такой кредитъ—не дѣло центральнаго банка, регу-

¹⁾ Т.-е. векселя за одной подписью.

²⁾ См. мою статью въ «Русск. Мысли» (1896 г., окт. — ноябрь), «Пермскій кустарно-промышленный банкъ».

³⁾ И. Янжуль. «Историческій очеркъ развитія фабрично-заводской промышленности въ Царствѣ Польскомъ», Москва, 1887, стр. 21 и 30.

литора 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 десятилѣтїе съ 1882—1891 гг. выдано такихъ ссудъ 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 стѣнительными 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 исполнѣ благонадежныхъ лицъ особый видъ кредита—лично-вещный подъ соло-векселя заемщика, при чемъ заложенный товаръ остается въ рукахъ владѣльцевъ. Размѣръ ссуды съ 60% поднять до $\frac{2}{3}$ стоимости заклада, первоначальный срокъ ея установленъ въ имперіи для металловъ—до 15 мѣс.; отсрочки по ссудамъ допускаются неограниченное число разъ, каждая срокомъ не далѣе 3 мѣс. Особенно надо отмѣтить выдачу ссудъ подъ товары, находящіеся на отвѣтственномъ храненіи казеннаго вѣдомства, артели, общества взаимопомощи и другихъ общественныхъ учреждений. Этимъ параграфомъ имѣлось въ виду прийти на помощь нашему крестьянству путемъ выдачи ему ссудъ подъ хлѣбъ и другія кустарныя произведенія чрезъ посредство ссудо-сберегательныхъ товариществъ. Крестьяне вынуждены бывають осенью сразу выпускать на рынокъ чуть ли не весь результатъ своего урожая, отчего цѣны сильно падаютъ, и крестьяне терпятъ убытокъ, между тѣмъ требованіе налоговъ со стороны полиціи вынуждаетъ ихъ 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 учреждений. 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 территориальномъ 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 земледѣльскія машины. Контора банка имѣла возможность убѣдиться, что нерѣдко совершались фиктивные сдѣлки между землевладѣльцами и фабрикантами, рассчитанными на то, чтобы получить только деньги изъ банка. Одинъ изъ землевладѣльцевъ Плоцкой губерніи представлялъ всѣ документы на получение ссуды, а по разслѣдованіи оказалось, что никакихъ машинъ въ имѣніи нѣтъ. Часто машины поставлялись старья, только перекрашивались, а между тѣмъ подъ нихъ вимались ссуды.

То же самое требованіе строгаго контроля вытекаетъ и изъ разсмотрѣнія операцій харьковской и кievской 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. Желające заложить сельскія произведенія представляли свидѣтельство земскаго суда въ томъ, что въ такомъ-то селеніи находится извѣстное количество произведеній даннаго рода. Полиція должна была наблюдать за храненіемъ заложеннаго товара, сверхъ того требовалось поручительство двухъ благонадежныхъ помѣщиковъ. Въ 1853 г. оказалось, что у многихъ помѣщиковъ заложенные ими въ харьковской конторѣ Коммерческаго банка сельскія произведенія вовсе не существуютъ, и чиновники земской полиціи выдавали фальшивыя свидѣтельства, а поручители мало обезпечены сами и съ нихъ взыскать ничего нельзя. Между тѣмъ по ст. 124 новаго банковаго устава почти такія же точно операціи введены вновь: товары будутъ оставляться на храненіи у самихъ владѣльцевъ ихъ.

Въ учетной операціи шире опредѣленъ кругъ векселей, имѣющихъ право на учетъ въ Государственномъ банкѣ. Въ виду продолжительности нашихъ торговыхъ оборотовъ, въ особенности въ хлѣбной и льняной отрасли, съ особаго разрѣшенія допущенъ учетъ векселей срокомъ до 12 мѣс. Точно такъ же, 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 учетные векселя вносятся въ ближайшее засѣданіе комитета, и замѣчанія послѣдняго должны приниматься управляющимъ конторою или отдѣленіемъ къ руководству при дальнѣйшихъ учетахъ.

Въ кругъ операцій банка введенъ также мелкій кредитъ для крестьянъ, кустарей-ремесленниковъ, мелкихъ землевладѣльцевъ и арендаторовъ сельско-хозяйственныхъ имѣній, какъ подъ закладъ предметовъ ихъ производствъ, такъ и на оборотныя средства и на приобрѣтеніе инвентаря. По этимъ ссудамъ, во избѣжаніе риска, Гос. банкомъ принята посредническая форма кредита, т.-е. кредитъ открывается вышеупомянутымъ лицамъ чрезъ посредство особыхъ учреждений. Такими посредниками могутъ быть: 1) земскія учреждения, 2) частныя кредитныя установленія: банки, ссудо-сберегательныя товарищества, общества взаимнаго кредита, артели и 3) частныя, извѣстныя банку, вполне благонадежныя лица. Посредники несутъ полную отвѣтственность за суммы, отпущенныя имъ изъ банка на выдачу ссудъ. Однако за послѣднее время Госуд. банкъ все болѣе и болѣе увеличивалъ выдачу ссудъ учреждениямъ мелкаго кредита (см. ниже). Въ 1912 г. эти ссуды достигли 96,4 мил. руб., грандіозной, ранѣе не имѣвшей мѣста суммы; въ 1912 г. ссуды подъ товары

и товарные документы равнялись 330,3 мил. руб., при чемъ чрезъ посредниковъ было выдано 27,5 мил. руб. («В. Фин.», № 29, 1913.)

Кредитъ земствамъ и городамъ. Госуд. банку предоставлено право въ предѣлахъ свободныхъ средствъ, за покрытіемъ торгово-промышленныхъ 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 Гос. 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 Герценштейнъ¹⁾,—можно уподобить мелкимъ ремесленникамъ и торговцамъ, которые съ трудомъ находятъ деньги изъ 10—12% въ то самое время, когда крупныя 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 1889 г. ассигновалъ всего 8 тысячъ руб.²⁾. Къ 1 января 1908 года ослаеся на счетъ 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 мил. руб., на 1 января 1908 года онѣ возросли до 51,7 мил.; учтенныхъ векселей (мѣстнаго учета) въ портфель Государственнаго банка на 1 января 1907 года было на 126,2 мил. руб., а на 1 января 1908 года оставалось на 137,7 мил. руб.; ссудъ промышленнымъ предпріятіямъ на 1 января 1907 года числилось на 31.064.966 руб., а на 1 января 1908 г. на 31,5 мил. рублей. Такимъ образомъ мы видимъ развитіе операцій по ссудамъ промышленнымъ предпріятіямъ и вообще торгово-промышленному классу.

¹⁾ «Кредитъ для земствъ и городовъ».

²⁾ Съ 1 янв. 1904 г. въ кругъ операцій Госуд. Банка («В. Ф.», 1903, № 41) введены кредитныя, 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.

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, 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 портфель банка осталось учтенныхъ векселей къ 1 января 1908 г., 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 насинками 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 взыскавъ 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 привороженъ 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

Государственного 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 замѣтить, что вообще его политика относительно ссудъ этихъ категорій постѣ введенія золотой валюты направлялась въ сторону сокращенія ихъ. Однако въ минуту нужды онъ считалъ себя въ правѣ прийти на помощь промышленности и отступить отъ своей политики, но въ то же время не считалъ себя обязаннымъ оказать помощь мелкимъ ремесленникамъ и кустарямъ, ощущавшимъ также не менѣе, если даже не болѣе, острую нужду въ деньгахъ. Онъ даже сократилъ, какъ мы видѣли, эти операціи, и въ этомъ 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 силѣ Государственному банку, но мы хотимъ здѣсь отмѣтить только неодинаковое отношеніе банка къ ссудамъ, равно нежелательнымъ съ точки зрѣнія здоровой банковской политики.

Въ сферѣ созданія кредита ремесленникамъ и кустарямъ лучше всего могли бы выполнить эту функцію такіе банки, какъ Пермскій кустарно-промышленный, который, по отчету за 1898 г., располагалъ собственнымъ капиталомъ почти въ размѣрѣ 122 тыс. руб. и успѣлъ привлечь къ себѣ срочныхъ вкладовъ на сумму 137 тыс. руб., а за 1898 г. онъ такъ успѣшно работалъ, что за покрытіемъ всѣхъ своихъ расходовъ успѣлъ получить чистой прибыли болѣе 3 тыс. руб. (см. мою ст. о немъ въ «Русск. Мысли», 1895 г., ноябрь).

Изъ того же отчета Государственного 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, организовавъ кредитъ ремесленникамъ и кустарямъ, развивая ссуды на покупку земледѣльческихъ машинъ и орудій.

Въ 1912 г. учетъ векселей равнялся 1.324 милл. руб. (1908 г. — 700,3 м. р.); ссуды подъ товары и тов. документы — 330,3 м. р. (1908 г. — 150,6 м. р.); сельскимъ хозяевамъ было выдано — 19,6 м. р. (13,7); пром. предпріятіямъ — 20,8 (29,9) («В. Фин.» № 29, 1913 г.).

Чистой прибылью по банковымъ операціямъ въ государственныхъ казначействахъ въ 1907 году получено 644,7 тыс. руб., а въ пособіе казначействамъ на производство упомянутыхъ операцій было ассигновано 1.100.000 руб., слѣдовательно, получено убытка 455,2 тыс. руб. («Отчетъ Госуд. банка за 1907 г.»). Чистая прибыль по коммерческимъ операціямъ въ 1907 году — 23,56 милл. руб. ¹⁾ Въ 1912 году

¹⁾ См. подробнѣе о Госуд. банкѣ въ моихъ книгахъ «Экономическая Россія и ея финансовая политика», М., 1906. (Здѣсь даны діаграммы, иллюстрирующія ростъ разныхъ операцій Госуд. банка за извѣстный періодъ лѣтъ) и особенно «Какъ расходуются въ Россіи народныя деньги».

чистая прибыль Государственного банка составила 33,0 миллиона рублей.

Въ 1883 году Государственному банку было разрѣшено открывать землевладѣльцамъ кредитъ подь соло-векселя на сроки до 9 мѣсяцевъ подь обезпеченіе имѣній. Этотъ же кредитъ вошелъ и въ уставъ 1894 года, но съ введеніемъ золотого обращенія онъ сталъ противорѣчить новой функціи Государственного банка, и послѣдній началъ его сокращать—въ настоящее время онъ въ новой своей роли долженъ заботиться объ удобореализуемости своихъ активовъ... Поднялись жалобы со стороны землевладѣльцевъ, и въ отвѣтъ на эти жалобы были разрѣшены акціонернымъ коммерческимъ банкамъ и обществамъ взаимнаго кредита (11 мая 1898 года) выдачи такого кредита въ размѣрѣ $\frac{1}{5}$ ихъ собственныхъ капиталовъ (основного и запаснаго), что дастъ землевладѣльцамъ новыхъ средствъ до 48 миллионовъ руб. (это только отъ коммерческихъ акціонерныхъ банковъ). Желательно было бы вызвать для этого кредита особія товарищества изъ сельскихъ хозяевъ, Государственный же банкъ никоимъ образомъ не можетъ расширять его: онъ можетъ только переучитывать векселя акціонерныхъ коммерческихъ банковъ и обществъ взаимнаго кредита, притомъ только тѣ, по коимъ остается до срока платежа не болѣе 6 мѣсяцевъ, и, слѣдовательно, банкамъ нѣкоторое время придется выдерживать векселя заемщиковъ въ своемъ портфель за собственный счетъ («В. Фин.» 1898 годъ, № 25 и 1904, № 50).

Итакъ, уставъ 1894 г. не приноровленъ къ новой функціи Госуд. 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 *минимума* (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 ¹⁾. 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 Государственного банка; такъ, госуд. контроль производитъ документальную ревизію только *административныхъ* расходовъ Госуд. банка, а также операцій его за счетъ госуд. казначейства, разсматриваетъ смѣту расходовъ банка, свидѣтельствуетъ пѣнности, 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 народномъ обращеніи оказалось разъ больше билетовъ Госуд. банка I вып. сравнительно съ количествомъ, показаннымъ въ отчетахъ банка. (Отчетъ госуд. контролера за 1888 г.).

¹⁾ См. также сужденія Госуд. Совѣта по этому поводу въ моей книгѣ «Экон. Россія и ея фин. политика» и еще «Земское обложеніе».

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 людямъ денегъ 10 тыс. руб.»¹⁾ Известны также займы у другихъ монастырей—Соловецкаго, Троицко-Сергіевой лавры. Иногда монастыри отказывали давать деньги, тогда онѣ брались у нихъ силой, а заодно отбирались иногда и драгоценные церковные сосуды для переплавки въ монету. Разсылались грамоты по городамъ и селамъ съ требованіемъ денегъ: Мих. Скопинъ, напр., отправилъ грамоту въ Пермь Великую «ко государевымъ приказнымъ людямъ и ко архимандритомъ, и къ игуменомъ, и къ протопопомъ, и попомъ, и къ цѣловальникомъ, и ко всѣмъ православнымъ крестьянамъ». Въ XVII в. цари обращались съ просьбою денегъ къ московскимъ гостямъ (напр., заемъ у богатаго купца Строгонова) или закладывали свои драгоценности—жемчугъ, золото, даже переплавляли въ монету находившіяся въ царской казнѣ изображенія 12 апостоловъ для уплаты жалованья (при Шуйскомъ) и т. д.

По мѣрѣ роста госуд. потребностей мѣняются и формы займовъ. Съ царствованіемъ Екатерины II начинается система организованнаго госуд. 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 займы²⁾. 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, влѣдствіе 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, такъ теперь заключаются займы Турціей, Китаемъ. Голландскій банкъ потребовалъ спеціальнаго обезпеченія въ видѣ эстляндскихъ и лифляндскихъ поплинъ за привозимые и отвозимые товары городовъ Риги, Пернова, Ревеля и Нарвы. Это условіе показываетъ, что кредитоспособность Россіи съ точки зрѣнія голландскихъ капиталистовъ подлежала значительному сомнѣнію³⁾.

¹⁾ Бронскій. «Госуд. долги Россіи», 1884.

²⁾ См. выше.

³⁾ Мигулинъ, «Русск. госуд. кредитъ», 1899

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 госуд. 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 ¹⁾, и владельцы билетовъ могли отдавать ихъ въ ростъ за извѣстный процентъ, такъ что лицо, ссужавшее билеты, получало въ общей сложности до 9⁰/₀—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. учреждений въ концѣ 60 годовъ до нѣкоторой степени ускорило развязку временно-обязанныхъ отношеній крестьянъ, такъ какъ съ закрытіемъ банковъ помѣщики лишились возможности доставать нужныя имъ деньги и скорѣе склонялись къ выкупу крестьянъ. Вотъ данныя для уясненія кредитныхъ операцій старыхъ банковъ: къ 1859 году 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. учреждений у насъ не могли получить развитія внутренніе займы, потому что послѣдніе давали только 7⁰/₀, при томъ же курсъ долговыхъ госуд. облигацій былъ подверженъ колебанію, и потому всякій предпочиталъ получать при посредствѣ банковъ 9⁰/₀, 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 позимствованій изъ кред. учреждений, правительство дѣлало займы въ видѣ выпусковъ бумажныхъ денегъ, извѣстныхъ вначалѣ подъ именемъ ассигнацій, а впослѣдствіи — «временно-выпущенныхъ для подкрѣпленія конторъ и кассъ госуд. банка» билетовъ. Но «временныхъ» выпусковъ было такъ много, что они превратились въ постоянные и печатались съ различными варіаціями: билеты госуд. казначейства ²⁾, серіи, временные кредитные билеты и проч.

Затѣмъ появляются и внутренніе займы, и изъ нихъ надо отмѣтить внутренніе займы съ выигрышами. Первый изъ нихъ 5⁰/₀ былъ реализованъ по курсу 98,6 за 100 номинальныхъ, по 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

¹⁾ 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.*)

²⁾ 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 оффиціальную 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 (*Мизулинъ, стр. 595.*)

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 Госуд. банкъ. Второй заемъ 1866 г. былъ нѣсколько выгоднѣе реализованъ (по курсу 107,65), такъ какъ публика уже прониклась каждой лотерейныхъ выигрышей.

Общая организація нашихъ выигрышныхъ билетовъ I и II выпусковъ такова (см. *Н. Бржескій*. «Государственные долги Россіи»).

«Каждые 50 билетовъ составляютъ отдѣльную серію. Серіи выпускаются подъ отдѣльными номерами, билеты же каждой серіи имѣютъ особую нумерацію отъ № 1 до № 50 включительно. Билеты погашаются путемъ тиража въ теченіе 60 лѣтъ по возвышающимся цѣнамъ отъ 120 до 150 руб. каждый. Съ этою цѣлью производится ежегодно, согласно составленному плану, 2 января 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 двѣ, а въ послѣднія 30 лѣтъ по одному разу въ годъ тиражъ выигрышей, при коемъ всякій разъ вынимаются 300 выигрышей, цѣною отъ 500 р. до 200.000 р., всего на сумму 600 т. р. Выигрыши опредѣляются тиражемъ на отдѣльные билеты, и для сего изъ одного колеса вынимаются номера серій, а изъ другого—номера билетовъ. Вынутые номера серій и билетовъ послѣ объявленія каждаго выигрыша вновь опускаются въ колесо, но одинъ и тотъ же билетъ въ одинъ и тотъ же тиражъ можетъ получить только одинъ выигрышъ.

Выигрыши выдаются Госуд. банкомъ спустя 3 мѣсяца послѣ тиража по предъявленіи выигрышныхъ билетовъ. Билеты эти возвращаются владѣльцамъ ихъ и пускаются во всѣ слѣдующіе 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, чтобы они въ точности совпадали съ условіями II 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 II 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 соответствовать тиражамъ погашенія 2 внутренняго съ выигрышами займа, падающимъ на 1 марта и 1 сентября того же года». Послѣ тиража 1 сентября 1889 г. выиг-

рышныхъ билетовъ 2 займа 1866 года оставалось въ обращеніи на сумму 86.030.000 руб., и по плану ихъ погашенія только къ 1 марта 1896 г. это количество должно было сократиться до 80.100.000 руб., т.-е. приблизительно до той цифры, въ которой выпускались закладные съ выигрышами листы Дворянскаго банка, и, слѣд., погашеніе послѣднихъ должно было начаться не раньше 1 мая 1896 г., т.-е. черезъ 6½ лѣтъ послѣ выпуска. Отсюда: 1) въ теченіе шести лѣтъ владѣльцы листовъ были избавлены отъ необходимости ихъ страховать и 2) они имѣли больше шансовъ на выигрышъ, ибо та же сумма выигрышей (1.200.000 руб.) для перваго займа распредѣлялась на 841.700 билетовъ, для втораго—на 860.300 бил., а для дворянскаго всего на 800.000 билетовъ (въ первый тиражъ 1890 г., въ послѣдующіе же годы число билетовъ первыхъ двухъ займовъ должно было постепенно уменьшаться). Начало теченія процентовъ по новому займу было назначено съ 1 ноября 1889 г., первый тиражъ выигрышей—на 1 мая 1890 г.) (Мигулинъ).

Отъ выпуска въ 1889 г. 3 выигрышнаго займа курсы прежнихъ выигрышныхъ билетовъ упали—очевидно, рынокъ былъ ими насыщенъ, и въ настоящее время большая разница въ курсахъ между 2 и 3 выигрышными займами, что объясняется, быть-можетъ, психологіей публики, крѣпко держащей разъ приобрѣтенные билеты 2 займа «для счастья», а быть-можетъ, и тѣмъ, что 3 выигрышный заемъ не допущенъ на берлинскую биржу. При выпускѣ 3 займа были приняты мѣры къ наиболѣе выгодному размѣщенію билетовъ. Госуд. банкъ подъ временныя свидѣтельства на выигрышные листы открылъ ссуды въ размѣрѣ 75% дѣйствительной оплаты изъ 4% годовыхъ (болѣе льготныя условія, чѣмъ подъ залогъ другихъ бумагъ). Задатокъ принимался при подпискѣ не только деньгами, но и процентными бумагами и 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 давалъ изъ неслыханно дешеваго процента три четверти необходимыхъ на покупку новой бумаги денегъ, разсчитывая 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 вполне осведомленнымъ 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 хватало бы денегъ даже для перваго взноса. Почти никто не предполагалъ оставлять эти билеты у себя, какъ помѣщеніе капиталовъ. Послѣднее было вполне основательно, такъ какъ дворянскій заемъ при погашеніи его въ теченіе 30½ 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 билетовъ 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 ½% съ остального количества. Надеждамъ подписчиковъ на быструю на-

Надо замѣтить, что мы были всегда чрезвычайно лояльны 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 чувствительно понижаться (Мигулинъ, 5). Россія только однажды встрѣтила препятствіе (въ 1812—1815 гг.) къ точному выполнению 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.

живу отъ перепродажи полученныхъ ими листовъ не суждено было сбыться. Въ сущности болѣе трезвый расчетъ долженъ былъ бы съ самаго начала показать, что, если всѣ захотятъ заняться спекуляціей и перепродавать полученные по подпискѣ листы, некому будетъ эти билеты покупать, тѣмъ болѣе, что желающіе попытать счастья въ лотереѣ могли съ легкостью и сами подписаться на 1—2 билета, съ полной надеждой на удовлетвореніе заявленнаго требованія.

Въ апрѣлѣ 1890 г. цѣны на 1-й заемъ понизились до 224 руб., на второй — до 214, а затѣмъ — до 213³/₄, а дворянскіе билеты сообразно съ этимъ упали до 211 (неоплаченные даже до 209). Слѣдовательно, ни о какихъ барышахъ рѣчи вѣтъ 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 настоячивыхъ, 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. 83¹/₂ коп. (т.-е. уже болѣе 79%₁₀₀), вслѣдствіе чего лица, уплатившіе 2 взноса (80 руб.) и получившія по нимъ ссуду въ размѣрѣ 60 руб., могутъ вмѣсто 55 руб. внести только (за дополнительной ссудой) 8 руб. 17¹/₂ коп. (включая сюда 1 руб. 1 коп. процентовъ за 3-й взносъ съ 15 ноября 1889 г. по 1 мая 1890 г.), а за вычетомъ въ пользу подданичковыхъ срочныхъ процентовъ по купону (2 руб. 17¹/₂ коп. съ учетомъ купоннаго налога) — всего лишь 6 руб. за билетъ. Такая льгота давала возможнымъ пріобрѣтателямъ (особенно крупнымъ банкамъ, нуждающимся въ оборотныхъ средствахъ) удерживать 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 ресурсовъ, необходимыхъ для развитія его коммерческихъ операцій. Вообще для государственнаго банка выигрышные дворянскіе билеты съ самаго начала ихъ выпуска явились привилегированной бумагой, ссуды подъ залогъ которой всегда оказываются на особенно льготныхъ условияхъ. 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, выстѣя отмѣтки биржа еще дѣлала по 217¹/₄ при цѣнахъ въ 225 — 246 для 1-го и 205 — 232 для 2-го выигрышнаго займовъ. Въ 1892 г. дворянскій заемъ котировался уже только по 189 — 205 руб., въ 1893 г. по 188 — 197¹/₄, въ 1894 г. по 189 — 200¹/₂. Между тѣмъ цѣны на первые 2 выигрышныхъ займа начали опять крѣпнуть подъ вліяніемъ усиленнаго на нихъ спроса со стороны принимающихъ ихъ на страхъ конторы. Въ 1892 г. 1-й заемъ котировался по 232¹/₂ — 247¹/₂, 2-й по 215 — 227, въ 1893 г. — по 237 — 249¹/₂ первый, и по 215³/₄ — 229 второй, въ 1894 г. первый по 236—250¹/₂, второй по 216—225¹/₂. (Мигулинъ. «Наша банковая политика» (1729—1909).

стр. 23—25. *Бржецкий*, стр. 180; *Гурьевъ*. «Очерки развитія госуд. долга Россіи», стр. 18).

Заключеніе займовъ иногда обходилось намъ очень дорого: такъ, подписанная цѣна на китайскій заемъ была объявлена въ 97,5%, а за вычетомъ расходовъ реализаціи (комиссіоннаго вознагражденія банкировъ, гербовый сборъ, изготовленіе облигацій и т. д.) въ распоряженіе правительства, вѣроятно, поступило не болѣе 93—94%. А между тѣмъ курсъ нашихъ 4% бумагъ въ Парижѣ еще въ серединѣ февраля 1902 г. опредѣлялся 103%, итого наша потери по реализаціи составляетъ около 10% (Мигулинъ, 295). Надо имѣть въ виду, что китайскій заемъ 1902 г., (т.-е. обеспеченный контрибуціей, слѣдуемой намъ съ Китая за 1900 г.) вышущенъ съ иностраннымъ паритетомъ (въ маркахъ, ф. стерлинговъ) и освобожденъ отъ купоннаго палого (погашеніе въ 39 лѣтъ), что говорить о неувѣренности иностранныхъ капиталистовъ въ нашей валютѣ. Недавно еще венгерскіе виѣшніе займы, вышущенные 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 обеспечивается уплата % въ иностранномъ паритетѣ. Это опять говорить о недовѣрїи къ намъ на Западѣ, и въ угоду капиталистамъ намъ приходится совершать такіе рискованные шаги: въ самомъ дѣлѣ, если золото у насъ не удержится и мы вынуждены будемъ опять вернуться къ бумажной валютѣ, тѣмъ не менѣе по своему долгу мы должны платить золотомъ¹⁾.

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 обѣщаль только открыть подписку на заемъ въ принадлежащихъ ему учрежденіяхъ и рекомендовать приобрѣтеніе его своей клиентурѣ (*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 официальнымъ 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 благоприятную почву, но невѣрность сообщенія позднѣе разоблачалась, довѣріе терялось. Напримѣръ, относительно конверсіонныхъ операцій Вышнеградскаго, говорить 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

¹⁾ См. «Экон. Россія и ея фин. политика».

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 3,34⁰/₀ дѣйствительныхъ, могли свободно помѣщать 3,5 процентные закладные листы Дворянскаго банка по 98 за 100; въ 1897 году наши 5⁰/₀ фонды расцѣпывались выше 3⁰/₀ фондовъ Германіи (Мигулинъ, 205). Средній ⁰/₀, платимый по нашимъ государственнымъ долгамъ, въ 1889 г. далъ 4,77⁰/₀, 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. руб. шла на уплату ⁰/₀, а 26 милл. рублей—на уплату капитала.

Но курсъ нашей 4⁰/₀ ренты до извѣстной степени поддерживается иногда искусственно Государственнымъ банкомъ, который объявляетъ цѣну, по какой онъ обязуется приобрѣтать ренту у желающихъ ее продавать, и это поддерживаетъ курсъ ренты на извѣстномъ уровнѣ. Иногда сберегательныя кассы продаютъ однѣ бумаги и приобрѣтаютъ другія исключительно въ интересахъ госуд. кредита: такъ, въ 1899 г. во время промышленнаго кризиса сберегательныя кассы продавали 4¹/₂⁰/₀ закл. листы гипотечн. частныхъ банковъ и приобрѣли 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 ⁰/₀ бумагъ, держателямъ 4⁰/₀ ренты, 4⁰/₀ золотого займа всѣхъ выпусковъ, 4⁰/₀ ж.-д. облигацій, 3⁰/₀ 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 «удостоверенія именной записи», по которымъ держатели и получаютъ тогда ⁰/₀ изъ комиссіи погашенія долговъ или изъ казначейства, если только держатели этихъ удостовереній укажутъ какое-либо опредѣленное казначейство.

Выкупная операція.

Остановимся теперь на нашей огромной выкупной операціи (въ одинъ миллиардъ руб.), совершенной при освобожденіи крестьянъ²⁾.

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. повыжены до 3.

²⁾ Крепостное право въ Россіи имѣло характеръ государственный. Государство, какъ бы сознавая свое безсиліе справиться съ управленіемъ всей народной массой, часть своихъ обязанностей передавало помѣщикамъ. Помѣщики, по выраженію Павла I, были лучшими даровыми полицмейстерами, освобождая правительство отъ извѣстныхъ расходовъ, но эти незабвенные полицмейстеры слишкомъ хорошо доказали свою полную несостоятельность, доводя крестьянъ до частыхъ волненій, возстаній, проявленій недовольства, такъ что правительство не могло быть увѣрено въ государственномъ спокойствіи. По закону владѣльцы въ случаѣ неурожаа обязаны были доставлять крестьянамъ способы пропитанія, удерживая населеніе отъ нищенства, и за каждаго пойманнаго нищаго съ владѣльцевъ по закону должно было взыскиваться по 1 руб. 50 коп. Но помѣщики не выполняли закона. Одинъ помѣщикъ въ 40-хъ годахъ во время страшнаго голода отпускалъ въ мѣсяцъ по одному цуду муки на человѣка, при чемъ мука состояла изъ 30 фун. желудей и 10 фун. муки; другой помѣщикъ вмѣсто желудка выдавалъ лебеду; третій пытался (буквально) кормить глиной крестьянъ (стр. 2). Правительство иногда давало сеуду помѣщикамъ на прокормленіе крестьянъ, но помѣщики иногда ливную долю этихъ сеудъ

Эта кредитная операция состояла въ томъ, что правительство ссужало «подъ приобретаемыя крестьянами отъ помѣщиковъ земли опредѣленную сумму, съ разсрочкой уплаты ея на продолжительный срокъ» (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 $\frac{0}{0}$ 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

оставляли у себя и все-таки крестьянъ не кормили, а иногда, какъ писалъ въ 1855 году начальникъ Смоленской губ., помѣщикъ, 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 громаднхъ размѣровъ, ибо многіе дворяне имѣли обыкновение 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 — обезпечать государственные доходы. И государство не могло видѣть большой пользы въ существованіи крѣпостнаго 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 израсходованіи 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 окрепло, 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 тревожныя слухи: говорили, что недалеко «мужики рѣжутъ помѣщиковъ, и что нѣтъ ничего невозможнаго въ томъ, что и у насъ начнется то же самое». Призракъ Пугачевщины вѣчно стоялъ въ глазахъ нашего дворянства, и правительство должно было находиться подъ постояннымъ страхомъ народнаго волненія и потому побуждалось энергично приняться за дѣло освобожденія (176 — 7).

Крѣпостное право задерживало и промышленное развитіе Россіи, такъ какъ крѣпостной трудъ былъ менѣе производителенъ, чѣмъ трудъ свободный. Зависимость отъ помѣщичьей власти крѣпостнаго фабриканта могла во всякое время разорить крестьянина, отнять у него имущество, и это угнетающимъ образомъ дѣйствовало на промышленную дѣятельность 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 одиакъ 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 обнаружвало внутреннюю слабость Россіи передъ внѣшнимъ врагомъ и показывало, что государство въ критическія минуты своего существованія не можетъ разсчитывать на внутреннее спокойствіе, и это громко говорило правительству о невозможности дальнѣйшаго сохраненія крѣпостнаго права (см. *И. Игнатовичъ*. «Помѣщичьи крестьяне накануне освобожденія», Пет., 1902).

вознагражденія ограничивался только выкупной ссудой, выдаваемой правительствомъ, и помѣщикъ лишался права на дополнительные платежи.

Разрѣшая вопросъ о взаимныхъ отношеніяхъ крестьянъ съ помѣщиками, правительство заботилось и о томъ, чтобы потеря дарового труда была наименѣ чувствительна для помѣщиковъ. Былъ установленъ оброкъ, который крестьяне, оставаясь на положеніи временно-обязанныхъ, должны были платить помѣщику, при чемъ, хотя этотъ оброкъ былъ установленъ, по буквальному смыслу закона, за пользование 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 часть и вознагражденіе помѣщиковъ за уничтоженіе крѣпостного права¹⁾. Въ этомъ вліяніи крѣпостной партіи нѣкоторые видятъ одну изъ темныхъ сторонъ реформы 19 февраля 1861 г. Исслѣдователь 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 $16\frac{2}{3}$, получали *выкупную оцѣнку*, или капитальную сумму, изъ которой помѣщику выдавалось или 80% (если крестьяне приобрѣли 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 сужало крестьянъ подъ приобретаемыя ими земли выкупными ссудами, которыя зачислялись долгомъ за крестьянами, а уплата ихъ разсрочивалась равными частями на продолжительный срокъ — $49\frac{1}{2}$ лѣтъ. Эта уплата называется выкупнымъ платежомъ и равняется 6% выданной выкупной ссуды. Изъ нихъ $\frac{1}{3}$ % шло въ казну на покрытіе расходовъ по операци, $\frac{1}{2}$ % — ежегодно отчислялось на погашеніе долга и 5% — составляли уплату $\frac{1}{3}$ % на капиталъ по займу, заключенному правительствомъ для выкупной операци.

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 $\frac{4}{5}$ оброчной платы. Интересно замѣтить, что оброкъ былъ вычисленъ въ повышенномъ размѣрѣ, особенно въ нечерноземной полосѣ, поэтому помѣщикамъ тамъ было очень выгодно требовать выкупной операци. По 1 янв. 1877 г. въ 39 губ. число утвержден-

¹⁾ Ходскій. «Земля и земледѣлецъ», 1891 г., II томъ (стр. 28).

ныхъ 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 обязательенъ, но въ 1881 г. вышелъ законъ объ обязательномъ выкупѣ къ 1 янв. 1883 г. всей крестьянской земли ¹⁾. Естественно, что по закону 1881 г. принудительному выкупу подлежалъ ничтожный процентъ надѣловъ, такъ какъ большая часть была уже выкуплена.

Одной изъ причинъ, способствовавшихъ быстрому ходу выкупной операціи, была настоятельная нужда помѣщиковъ въ деньгахъ. Съ лишеніемъ дарового труда помѣщичье хозяйство потребовало расходовъ (наемъ рабочихъ, покупка машинъ и проч.), средствъ же достать было негдѣ, такъ какъ кред. учрежденія, дававшія 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 годахъ). 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 невыкупленные 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 отсладывались, частныя же лица, ростовщики, конечно, этого не дѣлали. Новыя условія развивающейся экономической жизни Россіи заставляли искать денегъ, побуждали помѣщиковъ требовать выкупа и тѣмъ ускорили ликвидацію крѣпостныхъ отношеній. Нѣкоторые предполагаютъ, что въ закрытіи старыхъ кред. учреждений къ тому времени лежала тайная мысль скорѣе развязать эту зависимость крестьянъ отъ помѣщиковъ. По мнѣнію проф. Ходскаго, если бы помѣщики не нуждались въ средствахъ, то въ 37 губ., гдѣ дѣйствуетъ Положеніе 19 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.

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 однихъ рукъ въ другія можно было только крѣпостнымъ порядкомъ — правительство являлось здѣсь въ роли опекуна, который боится, чтобы помѣщики не растратили данныхъ имъ денегъ. Интересы фиска также имѣли мѣсто въ данномъ случаѣ. Если бы государство расплачивалось съ помѣщиками только процентными бумагами, легко передаваемыми изъ рукъ въ руки, то огромный выпускъ послѣднихъ могъ бы оказать давленіе на курсъ госуд. фондовъ и подорвать кредитъ правительства, тѣмъ болѣе, что оно предполагало тогда выпустить нѣсколько займовъ. Но,

¹⁾ Временно-обязанными крестьяне оставались долго въ тѣхъ губерніяхъ, гдѣ установленныя выкупныя платежи были меньше годовыхъ оброковъ съ нихъ, иначе сказать, гдѣ выкупная операція была невыгодна для помѣщика.

несмотря на всё затрудненіи, которыя ставились переходу выкупныхъ свидѣтельствъ изъ рукъ въ руки, эти свидѣтельства очень усиленно сбывались по низкой цѣнѣ: сначала они реализовались по 85—75 р. за 100 р. номинальныхъ, а затѣмъ по 60 р. за 100, т.-е. понизились на 40%, 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 реализовать выкупныя бумаги въ кредитныя рубли, обмѣнивать послѣдніе во что бы то ни стало на золото и помѣщать его въ иностранныя банки. Большая гипотечная задолженность, которая лежала на помѣщичьихъ имѣніяхъ (о ней мы упоминали ранѣе), при ликвидациіи временно-обязанныхъ отношеній крестьянъ имѣла большое значеніе: она значительно облегчала выкупную операцію, такъ какъ лежащіе на имѣніяхъ, заложенныхъ въ старыя банки, 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. руб. излишка дохода, что и было обращено на обще-государственныя нужды (см. приложение 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 пользовалась 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 перераспределеніе всего налогового бремени: тяжесть, лежавшая на плечахъ однихъ плательщиковъ, переносится на плечи другихъ; у насъ же часто происходитъ одна только смѣна названій: отмѣненный налогъ возрождается подъ другимъ именемъ. Такъ происходило и въ данномъ случаѣ. Дефицитъ, образовавшійся съ отмѣной 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 дѣйствию выкупа, а должны были платить оброчную подать за землю государству. Эта оброчная подать составляла сравнительно невысокую плату — 56 к. съ десятины и 38 к. подушныхъ, тогда какъ одни выкупные платежи бывшихъ помѣщичьихъ крестьянъ даже съ пониженіемъ, сдѣланнымъ въ 1882—1884 гг., составляли 1 р. 35 к. съ дес., а удѣльныхъ крестьянъ — 74 к. Отмѣняя подушную подать, правительство, во избѣжаніе дефицита, рѣшило перевести госуд. крестьянъ на выкупъ, но не на выкупъ земли, которая и безъ того имъ принадлежала, а на выкупъ оброчной подати путемъ увеличенія ея размѣровъ на 45⁰/₀, съ разсрочкой уплаты въ теченіе 44

лѣтъ, что должно было доставить госуд. казначейству лишнихъ около 14 милл. р. Историки (Мигулинъ, 504) говорятъ, что вся эта операція по выкупу оброка госуд. 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 палого, 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 середины 1865 года, и начисленіе на нихъ выкупного платежа началось съ 1 іюля 1865 года. Второе отличіе ихъ отъ помѣщичьихъ заключалось въ томъ, что они тотчасъ же становились собственниками своихъ надѣловъ, помѣщичьимъ же крестьянамъ земля до окончательнаго чрезъ 49 лѣтъ выкупа предоставлялась только въ постоянное пользованіе. Установленіе величины земельного надѣла и опредѣленіе оброка, который капитализировался изъ 6% для опредѣленія выкупного долга, здѣсь происходили болѣе правильно, чѣмъ при выкупной операціи помѣщичьихъ крестьянъ, а потому въ общемъ по Россіи удѣльные крестьяне попали въ лучшее положеніе, чѣмъ помѣщичи. 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 руб. составляютъ % роста, $\frac{1}{2}$ 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 праву министру финансовъ, по соглашенію съ министромъ вн. дѣлъ, 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 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 $\frac{1}{2}$ и болѣе оклада, что, конечно, совершенно немислимо, въ конецъ бы разорило крестьянское населеніе этихъ уѣздовъ и въ то же время не гарантировало бы казнѣ полной уплаты недоимки. Вмѣстѣ съ тѣмъ

¹⁾ См. И. Янжуль. «Фин. право», изд. 4-е.

большое разнообразіе въ отдѣльныхъ мѣстностяхъ по недоимочности дѣлало нераціональнымъ 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 дѣйствию новыхъ правилъ. Разсрочка и отсрочка недоимокъ по выкупнымъ платежамъ совершенно не стѣснены во времени, такъ что уплаты по недоимкамъ можно продолжать даже на время по окончаніи всей выкупной операціи, при чемъ эти надбавки на уплату недоимокъ не должны превышать годового оклада выкупныхъ платежей, а погашеніе недоимокъ, отсроченныхъ на послѣдующее, по окончаніи выкупной операціи, время, должно происходить путемъ продленія срочныхъ платежей въ 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. дѣлъ 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 приобрѣла хроническій характеръ ¹⁾. Не только разсрочка, но даже сложеніе недоимокъ не устранить ихъ въ будущемъ, а только замедлить 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 паростали, даже податная реформа 1887 г., облегчившая ежегодные платежи крестьянъ на 40—45 милл. руб., не уничтожила этого оригинальнаго явленія русской экономической жизни (Англія, напр., совсѣмъ не знаетъ недоимокъ) ²⁾. 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 новыя сроки — уже не недоимокъ только, а самого долга.

¹⁾ «Вѣстн. Фин.», 1904 г., № 8.

²⁾ См. Н. Х. Бунге. «Государственное счетоводство и финансовая отчетность въ Англіи», стр. 20 — 21.

По первоначальнымъ правиламъ выкупной операціи бывшіе помещичьи и удѣльные крестьяне, какъ мы видѣли, уплачиваютъ ежегодно по 6% съ выкупной ссуды: изъ этого 5% идетъ на ростъ, $\frac{1}{2}$ % — на погашеніе и $\frac{1}{2}$ % — на расходы по выкупной операціи. Государственные же крестьяне уплачиваютъ 5% — изъ нихъ 4,17% на ростъ и 0,83% на погашеніе. При пересрочкѣ выкупного долга въ силу закона 1896 г. % роста для всѣхъ категорій крестьянъ понижается съ 5 на 4%, такъ что уже одно это уменьшаетъ платежи для бывшихъ помещичьихъ и удѣльныхъ крестьянъ на 1%, а для государственныхъ на 0,17%. Пересрочка допускается: 1) на 28 лѣтъ, съ ежегоднымъ платежомъ 6%, изъ которыхъ 4% идутъ на покрытіе процентовъ, а 2% — на погашеніе долга; 2) на 41 годъ изъ 5%, изъ которыхъ опять 4% — на покрытіе процентовъ и 1% — на погашеніе; 3) на 56 лѣтъ съ ежегоднымъ платежомъ 4,5%, изъ которыхъ 4% — на ростъ и $\frac{1}{2}$ % — на 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 полного 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 выполнение 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 Мян. Фин. Н. Н. Кутлеръ призналъ въ комиссіи Коковцева, имѣвшей мѣсто въ 1903 г., что оцѣнка помещичьей 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).

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 Финансовъ», — и получившія наибольшее пониженіе выкупныхъ платежей, какъ, наприм., Смоленская, быстро оправились и стали вполне исправными плательщиками, наоборотъ,

¹⁾ О выгодности этой операціи для крестьянъ, см. въ моихъ «Очеркахъ экон. и фин. жизни Россіи и Запада» ст. «О госуд. росписи на 1901 г.».

губ., бывшія ранѣе почти безнедоимочными, но не воспользовавшіеся пониженіемъ, постепенно стали превращаться въ задолженныя.

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, лежащими 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 ресурса въ ничтожныя величины, которыя не оставляютъ никакого благотворнаго слѣда на крестьянскомъ хозяйствѣ и, вѣроятно, вернуться 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, —

¹⁾ «Отчетъ по выкупному долгу и выкупн. платежамъ всѣхъ разрядовъ крестьянъ за 1906 г.», Петерб., 1908.

41.060 тыс. (2,0%); 2) за сложениемъ долга вслѣдствіе пониженія выкупныхъ платежей бывшихъ помѣщичьихъ крестьянъ, согласно законамъ 28 декабря 1881 года и 21 февраля 1884 г.—184.889.294 р. (9,2%); 3) за пересрочкою, отсрочкою и сложениемъ 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 окладнаго долга 1.630.681 тыс. заключается: а) выкупнаго долга, погашеннаго на прежнихъ основаніяхъ, — 1.460.176 тыс. руб. и б) пересроченнаго по законамъ 13 мая 1896 г. и 31 мая 1899 г.—170.504 тыс. руб. Изъ этой послѣдней суммы 116.838 тыс. руб. пересрочены на 28 лѣтъ, 9.857 тыс.—на 41 годъ и 43.808 тыс.—на 56 лѣтъ. У бывшихъ помѣщичьихъ крестьянъ при общей суммѣ окладнаго долга въ 645.652 тыс. руб. пересроченный долгъ составляетъ 45.267 тыс. (7,0%), 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 выкупнаго періода, 11.687.811 руб. 53 коп. (стр. IV).

Пересроченный долгъ составлялъ относительно окладнаго наибольшій процентъ въ слѣдующихъ губ.:

Курляндская	88,4 ⁰ / ₀
Нижегородская	40,2 ⁰ / ₀
Уфимская	34,2 ⁰ / ₀
Оренбургская	33,0 ⁰ / ₀

Пересрочкою долга вовсе не воспользовались или воспользовались весьма слабо (менѣе 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 окладъ понизился въ общемъ на 10,0% и у бывшихъ удѣльныхъ—на 10,5%. Пересрочка, отсрочка и сложение 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 выкупных 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).

Высочайшимъ манифестомъ 3 ноября 1905 г., ради улучшенія матеріальнаго положенія малоземельныхъ крестьянъ всѣ выкупные платежи крестьянъ помѣщичьихъ, 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. Кроме того, слагается 66,9 милл. руб. долга, отсроченнаго въ силу законовъ 13 мая 1896 и 31 мая 1899 гг. Вслѣдствіе сложения выкупныхъ платежей убытокъ казны отъ выкупной операціи помѣщичьихъ крестьянъ выразился въ 386,6 милл. руб. («Т.-Пр. Газ.», 1905, № 279) ¹⁾.

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. Уиндгемъ, 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 специально ассигновано 12 милл.

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 сложениемъ 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%!

Въ 1906 году поступления окладныхъ сборовъ также были неудовлетворительны, но такъ какъ въ этомъ году, по манифесту 3 ноября 1905 г., сумма окладныхъ сборовъ съ крестьянскаго населенія была значительно — до 40 милл. руб. — уменьшена, то сумма недоимокъ увеличилась не такъ сильно, а именно на 13,5 милл. руб. или только на 20,4%, и составила 80,2 милл. руб.

Итакъ, несмотря на срѣзанія недоимокъ манифестомъ, уменьшеніе, потомъ и отѣну выкупныхъ платежей, недоимочность все-таки растетъ.

фун. (113.491 тыс. руб.), которые совсѣмъ не будутъ вознаграждены государственному казначейству.

Для полученія наличности, въ размѣрѣ покупиной стоимости земель, казначейство будетъ выпускать гарантированныя $2\frac{3}{4}$ процентныя бумажн. 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). Обеспеченіемъ служатъ ирландскія земли и имперская субсидія Ирландіи, равная 2,5 милл. фун. въ годъ (23.644 тыс. руб.). Выкупу подлежатъ только полевыя и пастбищныя земли («Economie Journal», Vol. XIV, № 53, March., 1904, p. 123 и «Нар. Хоз.», 1904, № 3, май и июнь).

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 извѣстнаго % 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 %/о составляли не менѣе 20—35 милл. руб. 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 бесплатно или по самому низкому тарифу (тарифы въ то время не были урегулированы правительствомъ, не подлежали его санкціи, а каждая дорога устанавливала ихъ по своему произволу) топливо и матеріалы, предпочитая получать доходъ не отъ дороги, а отъ завода: компанія знала, что по жел.-дорожнымъ акціямъ правительство и безъ того уплатитъ 5%. Подобные факты были почти обыденнымъ явленіемъ, и все это вело къ тому, что многія жел. дор. у насъ не давали прибыли. До 1878 г. правительство ежегодно приплачивало по гарантіи %/о 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 г. составляли 1.644 милл. руб. — сюда входят металлические 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 г. 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 (переноса нѣкоторыя статьи изъ доходовъ прежнихъ лѣтъ, крупныя же расходы перевода 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, случайной 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 профъ Мигулинъ, — точныя цифры всѣхъ перерасходовъ, произведенныхъ при постройкѣ дорогъ частными обществами. Надо только удивляться, что кромѣ Мамонова 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 профъ. Мигулина, — не менѣе 500 милл. рублей, и эти крупныя 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 миллионъ (стр. 984).

На усиленное желѣзно-дорожное строительство толкаетъ насъ расчетный балансъ, требующій новыхъ займовъ. Займы частныхъ обществъ,

заключенные всё 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 неблагоприятнаго 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 жел.-дор. обществамъ или, гарантируя 0% по займамъ, предоставляло жел.-дор. обществамъ самимъ заключать займы, и 96% затраченныхъ въ наши жел. дор. капиталовъ были получены при томъ или иномъ участіи казны. Но никакого контроля долгое время не было надъ расходованіемъ этихъ гарантированныхъ капиталовъ, и лишь впоследствии, правда, надъ постройкой жел. дор. былъ установленъ контроль.

Рейтернъ въ 1867 г. учредилъ особый желѣзно-дорожный фондъ, который существовалъ до 1883 г.: въ него поступило 958 милл. р., а израсходовано 1.065 милл. р., слѣд., онъ задолжалъ гос. казначейству 106 милл. р. Фондъ не могъ существовать на свои средства, и его пришлось закрыть.

5% вполне обезпеченныя госуд. бумаги реализовались частными обществами по курсу 67—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 жел. дор. 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 безошлинно приобрѣтены за границей, и дорога еще не окончена, не имѣетъ еще правильно устроен-

ныхъ станцій и платформъ, типъ постройки упрощенный, подвижной составъ ничтоженъ... Какъ построена дорога, никому официально не извѣстно. Отчеты у общества отсутствуютъ («На нашу просьбу, сообщаетъ проф. Мигулинъ, — о присылкѣ такихъ отчетовъ правленіе общества весьма обязательно сообщило намъ, что отчетовъ нѣтъ никакихъ»). Госуд. же контроль не вмѣшивается въ дѣла частнаго общества.

Очень характерно, что въ государственныхъ росписяхъ и даже отчетахъ государственнаго контроля 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 — неизвѣстно, но въ 1900 г., на ихъ счастье, вспыхнуло возстаніе боксеровъ, китайцы напали на желѣзную дорогу, уничтоживъ часть уже произведенныхъ сооружений, — понятно, что явилась легкая возможность свалить всѣ недочеты на китайцевъ, которые де уничтожили всѣ документы и разрушили образцовыя сооружения (610).

Выкупленные 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.). Выкупъ въ казну Варшаво-вѣнсской жел. дороги обусловилъ присоединеніе къ государственному долгу облигацій бывшаго о—ва этой дороги на сумму 55.838.611 руб. («В. Фин.», № 41, 1912 г.).

Сопоставивъ результаты двухъ кредитныхъ операций — крестьянской и желѣзно-дорожной — можно сдѣлать тотъ выводъ, что 1-ая (конечно, до отмѣны вых. 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, при чемъ за послѣднее время оно направляетъ средства сберег. кассъ, главнымъ образомъ, на поддержку земельного кредита. Но помѣщеніе средствъ сбер. кассъ въ % бумаги очень опасно въ періоды паники, когда можетъ происходить въ большихъ размѣрахъ отливъ средствъ изъ кассъ, и для полученія ихъ сберегательныя кассы могутъ быть поставлены въ необходимость выкидывать въ большихъ количествахъ %-ныя бумаги на рынокъ, что можетъ еще болѣе уронить курсъ бумаги ¹⁾.

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:

	В о о б щ е.	Въ томъ числѣ за границей.
Въ 1892 году.	241.407.077 руб. 77 коп.	32.600.780 руб. 66 коп.
» 1893 »	263.158.153 » 18 »	33.700.183 » 35 »
» 1903 »	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%

Но за самыя послѣдніе годы нашъ долгъ, повидимому, возвращается къ намъ.

Подъ влияніемъ скопленія капиталовъ производятся, съ одной стороны, конверсія, съ другой — происходитъ унификація долга, которая состоитъ въ томъ, что госуд. 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 53,51%, а безсрочные поднялись до 46,96% (см. М. Канкаровъ. «Фин. итоги послѣд. десятилѣтія 1892—1901 гг.», 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 Министерствомъ Финансовъ стремится поставить погашеніе государственныхъ, въ особенности внутреннихъ займовъ, въ зависимость отъ состоянія средствъ госуд. казначейства и никоимъ образомъ не предпринимать 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 Финансовъ 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 $93\frac{3}{4}$ руб., внутренніе же 4% займы стояли по $96\frac{1}{8}$, но затѣмъ они понизились до $95\frac{1}{4}$, и рента, постепенно повышаясь, перегнала ихъ. Такое болѣе благоприятное положеніе 4% ренты объясняется нѣкоторыми выгодными сторонами этой бумаги, какъ то: отсутствіемъ тиражей, приѣмомъ 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 сериями, въ 10 милл. руб. каждая.

Въ результатъ этой операціи въ госуд. бюджетѣ должно было получиться нѣкоторое сбереженіе. Платежъ процентовъ и погашеніе по упомянутымъ облигаціямъ составлялъ до сихъ поръ 25 милл. 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 соответственно 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 подискѣ 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 милл. руб. изъ $4\frac{1}{2}$ %. Оплата 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 нарицатель-

наго капитала, и тогда этот капитал долженъ быть уплаченъ 18 июня 1911 г. Такъ какъ выпускная цѣна ниже номинальной стоимости бумаги, то, слѣд., держатели получать известную премію. Правительство отказалось отъ права погашенія займа путемъ тиражей, досрочнаго выкупа или конверсиі до 19 дек. 1916 г., и облигаціи этого займа освобождаются навсегда отъ всякихъ русскихъ налоговъ («Т.-Пр. Газ.», 1904, № 297). Такія весьма благоприятныя условія для кредиторовъ новаго займа объясняются военнымъ временемъ.

Въ концѣ марта 1905 г. былъ выпущенъ 5% внутренній заемъ на сумму въ 200 милл. руб. (1 внутр. 5% заемъ 1905 г.). Часть этого займа на 45 милл. руб. была передана сберегательнымъ кассамъ по курсу 95 за 100, а остальные 155 милл. 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 милл. руб. Затѣмъ выпущенъ 4,5% заемъ на германскомъ рынкѣ на сумму 2,351 милл. 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 конверсиі сего займа.

Затѣмъ былъ выпущенъ еще 5% внутренній заемъ на 200 милл. 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 милл. руб.) и 95,5 (80 милл. руб.).

9 дек. 1905 г. предоставлено Мин. Фин. выпускать билеты госуд. казначейства, по мѣрѣ надобности, на 400 милл. руб., съ тѣмъ, что госуд. банкъ билеты, выпущенные въ иностранной валютѣ и находящіяся въ рукахъ иностранныхъ держателей, долженъ по желанію этихъ послѣднихъ приобретать съ учетомъ изъ 5½% за удержаніемъ въ свою пользу 1% коммисіонныхъ.

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* получить госуд. казначейство, а приобретать ихъ долженъ госуд. банкъ, но не указано, предоставило ли гос. казначейство для этого въ распоряженіе гос. банка средства и какія. Изъ разрѣшенныхъ къ выпуску 400 милл. руб. краткосрочныхъ обязательствъ гос. казначейства было реализовано на 235,88 милл. руб. (между прочимъ, на 93,4 на нѣмецкомъ рынкѣ, на 100,1 — на франц. и на 12,5 въ Россіи). Гос. 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 миллиардовъ франковъ, т.-е. 843.750.000 руб., въ которомъ приняли участіе Франція на 1.200 милл. фр., Англія—на 330 милл. фр., Австрія—на 165 милл. фр., Голландія—на 55 милл. фр., и сама Россія—на 500 милл. 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, приносящія въ дѣйствительности 3¾%.

Нашъ заемъ выпущенъ для покрытія дефицита въ 481 милл. руб. въ бюджетѣ 1906 г. для ликвидаціи войны съ Японіей, кромѣ того, оставались непокрытыми расходы за 1905 г. — 180 милл. руб.; надо было погасить на 150 милл. 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 производится въ валютѣ той страны, гдѣ это имѣетъ мѣсто. Французы поставили условіемъ, чтобы въ теченіе двухъ лѣтъ (Schonzeit) французскій рынокъ не былъ обременяемъ новыми 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) ²⁾.

Японскій 5% заемъ 1907 г. выпущенъ былъ по курсу 99½% («В. Ф.», 1907, № 8).

Англійскія консоли въ авг. 1907 г. падали до 80¾/4. 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 миллиард. р.

4½% заемъ 1908 г. на 1.400.000 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).

¹⁾ Для нуждъ Крестьянскаго банка были выпущены (съ 1906 г.) 6% именные обязательства банка. По 1 янв. 1909 г. ихъ было выпущено на 299,3 милл. руб. Уплата по нимъ капитала должна начаться по истеченіи 5 лѣтъ со дня внесенія ихъ въ книгу банка и производится въ теченіе слѣдующихъ за сими 10 лѣтъ равными ежегодными долями («Т. Пр. Газ.», 1909, № 53). 24 ноября было предписано приобретать 6% обязательства за счетъ пенсіонныхъ и эмиритальныхъ кассъ различныхъ вѣдомствъ по курсу, опредѣляемому Совѣтомъ Министровъ. По закону 10 мая 1909 г. прекращена выдача 6% обязательствъ (съ нѣкоторыми временными ограниченіями).

²⁾ 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 бенифисацію въ размѣрѣ 0,25% («В. Ф.», 1909, № 16). Заемъ предложенъ по подпискѣ чрезъ консорціумъ прусскихъ банковъ.

Государственный долгъ у насъ въ значительной степени продуктъ войны, но крупную роль въ образованіи его у насъ играли надѣленіе крестьянъ землей и выкупъ жел. дорогъ ¹⁾; и въ активѣ нашему долгу въ извѣстной степени соответствуютъ желѣзныя дороги, хотя и бездоходныя отъ неумѣлаго хозяйничанья. (На 1 янв. 1906 г. изъ общей суммы нашего государственнаго долга въ 7.841 милл. руб. на обще-государственныя потребности приходилось 4.673 милл. руб., а желѣзно-дорожныхъ долговъ 3.167 милл. руб.). На 1 янв. 1913 г. государственный долгъ равнялся 8,845 милл. руб. противъ 8.942 милл. руб. на 1 янв. 1912 г.

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 использованием государственнаго кредита въ широкихъ размѣрахъ. На такія цѣли за границей охотно дадутъ намъ деньги. На первомъ мѣстѣ здѣсь должно быть поставлено школьное дѣло, улучшеніе водныхъ путей, производство оросительныхъ работъ въ Средней Азій 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 нашего государ. кредита за границу для насъ невыгодна, но сверхъ того это ставитъ нашъ госуд. кредитъ подъ сильное вліяніе другихъ странъ ²⁾.

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 учреждений, количества сберегательныхъ кассъ подниметъ притокъ вкладовъ. Опытъ Англіи показываетъ, что размѣры закупокъ со стороны сберегательныхъ кассъ и другихъ тому подобныхъ учреждений сильно вліяютъ на курсъ консолей.

Надо развитъ свое собственное страхованіе: страховыя учрежденія будутъ предьявлять постоянный спросъ на государственныя фонды, а главное, надо опять развивать производительныя силы страны путемъ проведенія всеобщаго народнаго образованія, привлеченія иностранныхъ капиталовъ, установленія горной свободы и вообще пробужденія энергіи у населенія и т. д.

¹⁾ Ростъ государственнаго долга въ 1893 по 1904 г. на 3,2 миллиарда рублей объясняется, главнымъ образомъ, за это время выкупомъ желѣзныхъ дорогъ въ казну, а возрастаніе долга съ 1 января 1904 г. — японской войной.

²⁾ См. мой атласъ диаграммъ по экономич. вопросамъ, вып. V, «Нашъ государственный долгъ», стр. 4.

Установленіе твердых конституціонныхъ гарантій, внутреннее успокоеніе въ странѣ и вступленіе на путь правильной экономической политики, особенно улучшеніе сельскаго хозяйства поднимуть 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 Англии, 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 благоприятную 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.

Мѣры по охранѣ валюты, помимо правильной банковской политики, должны сводиться къ рациональной 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. «Гос. Кредитъ». Ярослав., 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 emprunts d'états». Paris. *II. Гамбаровъ.* «По вопросу о выпускѣ банковыхъ нотъ и о привелигирован. крупныхъ банкахъ. Банковый актъ Роберта Пия 1844 года». Пет., 1875 года. *А. Гурьевъ.* «Очеркъ развитія госуд. долга въ Россіи». Пет., 1903 г. *Его же.* «Очеркъ развитія кредитныхъ учреждений въ Россіи». Пет., 1904 г. *Dr. P. Sydow.* «Theorie und Praxis in der Entwicklung der französischen Staatschuld seit dem Jahre 1870» Jena, 1903. *W. Kähler.* «Beiträge zur Lehre v. d. öffentlich. Schulden». Jena. 1897. *Warren.* «Story of the Bank of England». Lond., 1902. *Ad. Wagner.* «Beiträge

zur Lehre v. Banken». 1887. *A. Joubert*. «L'amortissement de la dette publique». Paris., 1896. *Проф. П. П. Милуминъ*. Русскій государственный кредитъ (1769—1903), т. I. 1899 г. Эпоха 1769—1886 гг.; т. II. Министерство П. А. Вышнеградскаго (1887—1892). X., 1900 г.; т. III. Министерство С. Ю. Витте и задачи будущаго (1893—1903). Вып. I. (стр. 1—114. Конверсионныя операціи 1893—1901 гг. Вып. II. Реформа денежнаго обращенія и связанныя съ нею операціи (1893—1902). Ц. 1 р. 50 к., X., 1902 г. III вып. Желѣзнодорожные займы и желѣзнодорожная политика 1893—1902 гг., X., 1903 г.; вып. IV. Банковая политика и госуд. гипотечный кредитъ въ 1893—1903 гг., X., 1904 г. *Ею же*. Русскій сельскохозяйственный банкъ, проектъ, X., 1902 г. Выкупные платежи, вопросъ объ ихъ пониженіи. X., 1904 г. Ц. 50 к. Записка о фин. готовности Россіи къ войнѣ. X., 1904 г. *Г. Бутми*. Итоги фин. хозяйства съ 1892 по 1903 г. Пет., 1904 г. *H. Bameule*. La banque nationale dans l'état contemporain. Brest., 1905. *P. Courcour*. 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 Treuhandelsgesellschaften. *Kimmich*. Die Ursachen 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.) *R. Claus*. «Das russische Bankwesen». Leip., 1908.

Литература по денежной реформѣ.

П. X. Шванебахъ. «Денежное преобразование и народное хозяйство». Пет., 1901 г. *Реформа денежн. обращенія въ Россіи*. Доклады и пренія, въ III отд. Импер. Вольнаго Экон. Общества. Пет., 1891 г. *Проф. П. П. Милуминъ*. Регулированіе бумажной валюты въ Россіи. X., 1896 г. *Ею же*. Реформа денежнаго обращенія и промышленный кризисъ. 1892 г. *Ею же*. Наша банк. политика (1729—1903) 1904. г. *Власій Судейкинъ*. Государств. банкъ. Пет., 1891 г. *А. Миклашевскій*. «Деньги». *Ею же*. «Расчетныя палаты». *Tabellen zur Währungs-Statistik* verfasst in K. K. Finanzministerium. 3-te Ausg. Wien., 1903. *Soetbeer*. Graphische Darstellungen in Bezug auf die Silberfrage. Berlin, 1886. *Skobel*. Handels-Atlas. Leipz., 1902 (карта валюты на земномъ шарѣ). *А. Гурьевъ*. «Къ реформѣ Государ. банка». *Тайновъ*. «Золотыя точки». Пет., 1905. *Ею же*. Международные расчеты съ основанными на золотѣ и переводныхъ векселяхъ арбитражами и паритетами. Пет. 1907. *Andréadès*. Histoire de la banque d'Angleterre. Paris, 1904, т. I и II. *Pommier*. La banque de France de l'Etat au XIX siècle. *Bothe*. Die indische Währungsreform seit 1893. Stutg., 1904. *Dr. M. Biermer*. Leitsätze zur Beurtheilung d. Währungsfrage, 1890. *Dr. jur. et phil. Wilhelm Kähler*. Die preussischen Kommunalanleihen mit besonderer Rücksicht auf eine Centralisation des Kommunalkredits. Jena, 1897. *Victor Leo*. Die Anklagen gegen die Goldwährung und die Vorzüge des Bimetallismus. Berlin, 1900. *Dr. Otto Arendt*. Die Ursache des Silberentwehrtung. *Dr. Julius Wolf*. Verstaatlichung der Silberpro-

duktion und andere Vorschläge der Währungsfrage. 1892. *Dr. J. Steiger*. Die Silberentwehrung und ihre Bedeutung für die Volkswirtschaft der Gegenwart zumal für die Schweiz. Separatabdruck aus der Lieferung der Zeitschrift für schweizerische Statistik. 34 Jahrgang 1898. *Hellferich*. Das Geld in russ.-japanischen Krieg. 1906. *A. Arnold*. Das indische Geldwesen, unter bes. Berücksichtigung seiner Reformen seit 1893. Jena, 1903. *И. И. Кауфманъ*. «Серебряный рубль въ Россіи отъ его возникновения до конца XIX вѣка». Спб. 1910 г. *Его же*. «Бумажныя деньги въ Австріи» (1762—1911). Пет., 1913. *А. Лосицкій*. «О выкупной операци». Въ Труд. Император. Вольн. Эконом. 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 Zeitungswesen. Leipz., 1907. *A. Stikney*. The central reserve bank. N. York, 1901. *P. Loubet*. La banque de France et l'Escompte. Paris, 1900. *N. Weill*. 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. Stille*. Geld. und Bankwesen. Berlin., 1907.

О биржѣ см. *Bericht* und Beschlusse d. Börsen-Enquete Commission. Berl., 1894. *Das Börsengesetz* und Ausführungsbestimmungen. Berl., 1857. *R. Calver*. Das Wirtschaftsjahr. 1902. *C. Duguid*. Story of the Stock Exchange in London. 1902. *O. Haupt*. Arbitrages et parités. Paris, 1894. *Stock Exchange Reform* by Flomer. National Review. 1904, may и друг. *И. Силинъ*. Австро-Венгерскій банкъ М. 1913. *Денежный рынокъ Россіи 1908—12 г.* (изд. кредитной канцеляріи).

По выкупной операци.

Ходскій. Земля и земледѣлецъ. *Проф. Милулинъ*. 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.

	<i>Ст.</i>
БЮДЖЕТЪ	5
Кассовое устройство	20
Контроль	21
Англійскій бюджетъ	23
Англійскій банкъ	29
Государственный контроль въ Англіи	32
Кассовое устройство и контроль въ Бельгіи	34
Бюджетъ въ Россіи	35
Кассовое устройство въ Россіи	50
Контроль въ Россіи	59
ФОРМЫ ВЗИМАНІЯ	73
Взиманіе податей до реформы 1861 г.	78
" " послѣ реформы 1861 г.	82
Мѣстные органы по надзору за взиманіемъ окладныхъ сборовъ	87
Раскладка окладныхъ сборовъ	94
Сроки уплаты окладныхъ сборовъ	97
Земскій сборъ	99
Сложеніе недоимокъ	103
Взиманіе окладныхъ сборовъ	106
Итоги реформы 23 іюня 1839 г.	110
Податной инспекторъ	112
Финансовыя учрежденія	114
МѢСТНЫЕ ФИНАНСЫ	118
Мѣстные финансы Англіи	—
" " Франціи	126
" " Пруссіи	129
" " Россіи	150
Правила оцѣнки недвижимыхъ имуществъ для обложенія земскимъ сборомъ	176
Натуральныя повинности	186
Проектъ натуральныхъ дорожныхъ повинностей 1904 года	190
Земскій бюджетъ	194
Литература по мѣстнымъ финансамъ	196
Городскіе финансы въ Россіи	198
Мѣстный кредитъ	205
Хозяйство волости и сельскаго общества	214
Финансы сложныхъ государствъ	218
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КРЕДИТЪ	222
Дѣленіе государственныхъ расходовъ на обыкновенные и чрезвычайные	—
Способы покрытія чрезвычайныхъ расходовъ въ исторіи	225
Главные черты кредита	233
Задолженность Европы	238
Значеніе кредита	240
Формы государственнаго кредита	241

	<i>Стр.</i>
Классификація займовъ	248
Консолидація (отверженіе краткосрочнаго долга)	251
Конверсія	253
Погашеніе государственныхъ долговъ	257
Банкноты (банковые билеты) — суррогатъ денегъ	263
Банкноты.— орудіе кредита эмиссіоннаго института. Отличіе ихъ отъ бумажныхъ денегъ	264
Вліяніе бумажно-денежнаго обращенія на хозяйство страны	271
Заинтересованность общественныхъ группъ въ золотомъ обращеніи	275
Вліяніе бумажной валюты на бюджетъ	277
Исторія бумажныхъ денегъ въ Россіи	278
Исторія денежныхъ реформъ въ Россіи	280
Биржа	299
Организація англійской биржи	304
Допущеніе бумагъ на русской биржѣ	310
Составленіе биржевого бюллетеня	311
Новыя правила о допущеніи бумагъ къ котировкѣ на фондовомъ отдѣлѣ с.-петербургской биржи	319
Государственный банкъ	322
Исторія государственнаго кредита въ Россіи	334
Выкупная операція	340
Желѣзнодорожная кредитная операція	351
Литература по государственному кредиту, денежной реформѣ и выкупной операціи	359