

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 болѣе большими средствами и удовлетворяющее болѣе 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 законо-

¹⁾ Контроль былъ тогда своимъ, домашнимъ дѣломъ.

дательномъ актѣ, точно обозначающемъ всѣ статьи расходовъ и приходовъ государства и имѣющемъ связующее для правительства значеніе въ сферѣ финансоваго хозяйства, — актѣ, исполненіе котораго обеспечено строгой отвѣтственностью исполнительной власти и контролемъ. Но сознаніе обязательности бюджетнаго законодательства для исполнительной власти только постепенно и медленно прокладывало себѣ дорогу, и въ исторіи есть даже и за послѣднее время случаи нарушенія конституціонныхъ правъ народныхъ представительствъ. Интересный въ этомъ отношеніи конфликтъ былъ въ Пруссіи въ 1862 году. Палата депутатовъ отвергла кредиты, предложенные правительствомъ на организацію арміи (обязательная воинская повинность). Бисмаркъ представилъ бюджетъ прямо Верхней Палатѣ, та вотировала его, и налоги собирались цѣлыхъ четыре года безъ санкціи Нижней Палаты. Въ оправданіе онъ говорилъ: конституція не даетъ на этотъ случай рѣшенія, компромиссъ не удался, произошелъ конфликтъ, а послѣдній — вопросъ силы и, кто имѣетъ въ рукахъ силу, тотъ пойдетъ въ этомъ направленіи. Послѣдовавшія историческія событія: война датская, австрійская, побѣда подъ Кениггрецомъ, основаніе сѣверо-германскаго союза расположили Нижнюю Палату въ пользу правительства, и она легализировала незаконный сборъ налоговъ. Вильгельмъ просилъ извиненія передъ ландтагомъ: „Въ послѣдніе годы бюджетъ не могъ быть установленъ съ согласія народныхъ представителей. Публичнымъ расходамъ не достаетъ легальнаго базиса“, — и просилъ легализаціи, говоря, что этимъ „конфликтъ будетъ навсегда исчерпанъ...“ Въ моменты такихъ столкновеній исходъ зависитъ отъ количества оружія противниковъ: въ Англіи, вѣроятно, Нижняя Палата выиграла бы, правительство осталось бы безъ средствъ, въ Англіи нѣтъ арміи — билль о ней утверждается ежегодно парламентомъ — слѣдоват., разъ бюджетъ былъ бы непринятъ, страна осталась бы безъ арміи, и правительству не на что было бы опираться въ борьбѣ съ народными представителями. Далѣе, англійское общество болѣе пропитано конституціоннымъ духомъ и, несомнѣнно, отказалось бы платить нѣкоторые виды налоговъ, разъ не принятъ бюджетъ.

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

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

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

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

Изъ этихъ опредѣлений видно, что роспись относится къ бюджету, какъ часть къ общему; въ этомъ смыслѣ роспись есть только приложеніе бюджетнаго закона къ данному конкретному случаю. Бюджетъ опредѣляетъ общія нормы составленія и утвержденія финансоваго плана, а роспись означаетъ собою самый финансовый планъ на данный періодъ времени. Роспись составляетъ частное выраженіе въ цифрахъ плана веденія государственнаго хозяйства.

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

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

Въ то же время иногда составлялись смѣты и по территоріямъ — областямъ, на которыя дѣлилась известная 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 территоріямъ. Въ центральномъ же финансовомъ управленіи составлялись бюджеты за вычетомъ тѣхъ суммъ, которыя расходовались по отдѣльнымъ отраслямъ управленій или въ отдѣльныхъ территоріяхъ. Такіе бюджеты называются чистыми (*нетто-бюджетами*).

Съ объединеніемъ управленія исчезаютъ отдѣльные бюджеты — съ начала прошлаго столѣтія отдѣльныя финансовыя управленія уже соединяются подъ общимъ руководствомъ министра финансовъ. Доходы отъ различныхъ источниковъ собираются въ одну кассу, и такимъ образомъ водворяется одна центральная касса, куда стекаются всѣ доходы и откуда производятся всѣ расходы. Бюджетъ государства теперь состоитъ не изъ балансовъ территоріальныхъ росписей и смѣтъ по отдѣльнымъ отраслямъ управленій, а изъ всѣхъ доходовъ и расходовъ. Это — такъ называемые въ настоящее время *валовые (brutto) — бюджеты*. Впрочемъ, иногда бюджеты составляются такъ, что изъ доходовъ 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 собраніе послѣдняго.

Итакъ, въ современномъ государствѣ составляется одинъ валовой бюджетъ. *Единство бюджета есть основной принципъ современнаго государства*, выработанный въ исторіи, и диктуется онъ интересами

экономіи; а объединяющимъ бюджетъ элементомъ при нынѣшнемъ государственномъ строѣ является Министерство Финансовъ.

Бюджетъ всегда составляется на опредѣленное время. Первоначально роспись составлялась на болѣе или менѣе продолжительный періодъ, именно на 2—3 года и болѣе. Теперь всѣ государства переходятъ къ годовому бюджету. Основаніемъ для такого измѣненія служитъ измѣнившаяся экономическая жизнь народовъ. Прежде жизнь текла медленнымъ темпомъ, экономическое положеніе подданныхъ, отношеніе классовъ и группъ государства, между которыми въ концѣ-концовъ распределяются поступления и расходы страны, были болѣе или менѣе постоянными. Поэтому доходы и расходы государства отличались болѣею 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-го января бюджетный годъ начинается во Франціи, Бельгіи, Австріи; съ 1-го апрѣля—въ Англии, Германіи, Даніи; съ 1-го іюля—въ Италіи, Испаніи, Соединенныхъ Штатахъ, Канадѣ. Роспись заключается послѣднимъ днемъ бюджетнаго года, но само собою разумѣется, что всѣ счета по государственному хозяйству за извѣстный бюджетный періодъ не могутъ быть вполнѣ 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 Палатъ, что собственно народные представители опредѣляютъ размѣръ доходовъ и расходовъ. На это возражаютъ, что при неудачѣ извѣстной мѣры правительство не могло бы быть отвѣтственнымъ за то, чего оно не предлагало. И на континентѣ депутаты Нижней Палаты пользуются правомъ вносить поправки въ проектъ росписи, но не въ Англии, гдѣ резолюціей Палаты Общинъ отъ 1866 г. признано, что инициатива въ дѣлѣ финансовыхъ законопроектовъ принадлежитъ исключительно

правительству. Формально въ Англіи всѣ вотируемыя парламентомъ суммы являются какъ бы подаркомъ, субсидіей со стороны Общинъ коронѣ. Парламентъ просимыя суммы можетъ разрѣшить или отказать въ нихъ, но Палата по своей инициативѣ не можетъ увеличить 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 финансовыя законы могутъ исходить только отъ Палаты Общинъ. Резолюціей 1866 года Палата Общинъ постановила: право вотировать денежныя суммы коронѣ принадлежитъ однѣмъ Общинамъ. Лорды не имѣютъ права вносить поправокъ въ эти законопроекты: они могутъ только принять или отвергнуть ихъ въ томъ видѣ, въ какомъ послѣдніе были переданы имъ изъ Палаты Общинъ. Ихъ согласіе—формальнаго характера¹⁾. 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 бюджетныя вопросы, разрѣшеніе новыхъ средствъ и т. п., вычеркиваются, и проектъ, передѣланный, однако, такъ, чтобы его можно было понять, не смотря на выпущенныя мѣста, передается въ Палату Общинъ. Эти выпущенныя мѣста отпечатываются, однако, красными чернилами по распоряженію послѣдней, съ примѣчаніемъ, что они должны быть включены въ проектъ при обсужденіи его въ Палатѣ Общинъ: эти мѣста признаются просто бѣлыми строчками, и предполагается, что они не составляютъ части билля, формально вотированнаго Палатою Лордовъ, и что, слѣдовательно, не была нарушена ни одна изъ привилегій Палаты Общинъ. Между тѣмъ послѣдняя имѣетъ, такимъ образомъ, въ своемъ распоряженіи полный билль со всѣми содержащимися въ немъ постановленіями; по обсужденіи его въ Палатѣ Общинъ въ него включаются слова, напечатанныя красными чернилами, если только они одобряются Палатою Общинъ“. (Эсменгъ. „Основныя начала государственнаго права“, ч. II, стр. 336).

Въ Соединенныхъ Штатахъ финансовый законопроектъ долженъ исходить изъ Палаты представителей, Сенатъ же можетъ вносить въ него поправки, какъ и во всякіе другіе законопроекты. Комментаторы объясняютъ это тѣмъ, что сенаторы здѣсь не наследственны, а выборныя, слѣдовательно, они не теряютъ своей чуткости и своей связи съ населеніемъ. Въ нѣкоторыхъ кантонахъ Швейцарской федераціи обѣ Палаты поставлены на одинаковую ногу въ бюджет-

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. „Les budgets“. 1852.

номъ законодательствѣ. 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. Въ современномъ государствѣ бюджетъ имѣетъ не одно хозяйственное значеніе; онъ — огромная сила въ борьбѣ народнаго представительства съ посягательствами исполнительной власти. „Въ настоящее время, говоритъ Эсменъ, бюджетъ преслѣдуетъ не экономическія цѣли и вовсе не задается мыслью уподобить государство благоразумному отцу семейства, составляющему ежегодно смѣту доходовъ и расходовъ на слѣдующій годъ. Это — прежде всего узда, посредствомъ которой представительныя собранія держатъ въ своихъ рукахъ исполнительную власть, или скорѣе — ихъ лучшая охрана противъ возможности узурпацій съ ея стороны. Безъ денежныхъ средствъ она не можетъ просуществовать ни одного дня и, такимъ образомъ, принуждена изъ года въ годъ обращаться за ними къ представительнымъ собраніямъ. При парламентскомъ образѣ правленія возможность отказа въ вотированіи бюджета является естественной и высшей санкціей правилъ и обычаевъ этой правительственной системы“ (Эсменъ. „Основные начала государственнаго права“, 328). Поэтому право устанавливать бюджетъ ревниво охраняется въ правовомъ государствѣ, особенно въ Англии, гдѣ и выросло бюджетное право во время продолжительной борьбы королевской власти съ сословнымъ представительствомъ.

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 Англии составляютъ поземельный налогъ, акцизы, нѣкотор. др. налоги и такіе доходы, которые утверждены парламентомъ разъ навсегда. Къ постояннымъ расходамъ, удовлетворяемымъ изъ консолидированнаго фонда, относятся: проценты по государственному долгу, расходы на содержаніе Двора и жалованіе членамъ королевской фамилии и проч. 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, всетаки доходы, заключающіеся въ консолидированной части бюджета, продолжали бы собираться, расходы изъ консолидированнаго фонда производились бы, и такимъ образомъ конфликтъ исполнительной власти съ

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

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

По бельгійскому бюджетному праву всѣ доходные законы должны быть ежегодно утверждаемы парламентомъ²⁾. Здѣсь въ первый разъ въ Европейской конституціи проводится строгое положеніе, что всѣ доходы и расходы государства должны быть включаемы ежегодно въ вотируемый бюджетъ (1830). По этому типу построено бюджетное право Испаніи, Португаліи, Австро-Венгріи, Пруссіи, Германской Имперіи, Балканскихъ государствъ. Въ 50-хъ годахъ была попытка подраздѣлить Пруссійскій бюджетъ иначе, и на этой почвѣ происходили конфликты, какъ мы уже упоминали (при Бисмаркѣ). Правда, какъ нѣкоторые указываютъ, съ выдѣленіемъ изъ бюджета консолидированной части, исполнительная власть можетъ сдѣлаться менѣе уступчивой въ своихъ столкновеніяхъ съ народными представителями, зная, что этимъ она не ставитъ на карту существованіе цѣлаго. Въ Англіи, гдѣ парламентскій режимъ упрочился, быть можетъ, по тому и нашли возможнымъ нѣсколько ослабить узду; въ другихъ же странахъ, гдѣ парламентскій режимъ только еще прививается, парламентъ не хочетъ выпустить изъ своихъ рукъ этого сильнаго, но и опаснаго средства: самая возможность отказа бюджета уже дѣлаетъ правительство болѣе послушнымъ парламенту. Въ Англіи черты боевого характера бюджета въ настоящее время стираются, въ другихъ же странахъ онѣ болѣе сохраняются.

Дѣленіе бюджета на консолидированную и мѣняющуюся части имѣетъ еще ту выгоду, что при такомъ дѣленіи остается больше времени на обсужденіе мѣняющейся части. Мѣняющаяся часть росписи играетъ очень большую роль въ бюджетѣ страны: она должна

¹⁾ Неприятіе 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..“

удовлетворять вновь нарождающимся или вызванным какими-нибудь экстраординарными случаями, например, войной, потребностямъ. Поэтому очень важно устроить ее такъ, чтобы въ случаѣ нужды легко можно было увеличить доходы государствен. казначейства, не потрясая существующаго экономического уклада страны. Прежде для такихъ экстраординарныхъ случаевъ собирались въ казначейскихъ подвалахъ запасы золота, которые и употреблялись во время нужды. Теперь предпочитаютъ оставлять эти запасы въ карманахъ гражданъ, но вводится система, при которой та же цѣль достигается съ меньшей правильностью и быстротой: это-подходный налогъ. Стоитъ только увеличить ставки послѣдняго сообразно съ нуждой въ средствахъ, и поступления быстро увеличатся, не производя никакой пертурбаціи въ жизни страны. Въ Англіи, напримеръ, извѣстно, что каждый пенсъ налога на фунтъ стерлинговъ приноситъ приблизительно $2\frac{1}{2}$ милліона фунтовъ стерлинговъ дохода. Зная это, очень легко, увеличивая или уменьшая окладъ налога, приравливать поступления къ потребностямъ государства въ денежныхъ средствахъ, что создаетъ эластичность доходнаго бюджета. Обыкновенно окладъ налога составлялъ 5—7 пенсовъ, а во время Крымской войны онъ былъ поднятъ до 16 пенсовъ. Въ Англіи подходный налогъ и пошлина на чай отнесены къ мѣняющейся части бюджета и подлежатъ ежегодному утверженію 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 морского министерствъ. Въ морскомъ министерствѣ онъ существовалъ съ 1873 года до іюня 1879 года и затѣмъ съ 1886 года въ теченіе десяти лѣтъ, до 1895 года. Въ военномъ—съ 1874 по 1879-й годъ и съ 1889 по 1893-й годъ, но уже въ 1879 году послѣднее затребовало сверхсмѣтныхъ кредитовъ. Неудобство нормальнаго бюджета заключается въ томъ, что онъ является, какъ показываетъ опытъ, преградой противъ уменьшенія расходовъ, но не противъ увеличенія ихъ: нерѣдко, если оказываются особыя нужды, испрашиваются новые дополнительные кредиты. Хотя надо замѣтить, что при установленіи нормальныхъ бюджетовъ именно имѣлось въ виду бороться съ ростомъ расходовъ нѣкоторыхъ вѣдомствъ.

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

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 (Лашкаровъ. „О разсмотрѣніи нашего государственнаго бюджета“, Русское Экономическое Обозрѣніе № 10, 1901).

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). Разрѣшеніе конфликтовъ тамъ, гдѣ нѣтъ подраздѣленія бюджета на части консолидированную и мѣняющуюся, возможно лишь путемъ взаимныхъ уступокъ правительства и палатъ другъ другу, что зависитъ отъ ихъ силы.

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 соответствующія цифры предыдущаго года. Роспись, какъ доходная, такъ и расходная, подраздѣляется на главы, отдѣлы, параграфы и т. д., и это подраздѣленіе чрезвычайно важно.

Современное правовое государство требуетъ, чтобы средства, внесенныя въ роспись, расходовались согласно своему назначенію. Это создаетъ необходимость *спеціализаціи* расходовъ (кредитовъ). Роспись указываетъ со всѣми подробностями, какое назначеніе въ ней дается вотированнымъ налогамъ, такъ что исполнительная власть не можетъ сдѣлать изъ нихъ никакого иного употребленія. Обыкновенно статьи росписи по главнымъ подраздѣленіямъ расходовъ вотируются 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 произволь исполнителюю власти въ хозяйственной сферѣ государства: они стремятся сѣузить расходныя статьи, дать меньше

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

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

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 сенатусконсультѣ 1852 г. мы читаемъ: „Бюджетъ расходовъ представляется законодательному корпусу съ административными подраздѣленіями его на главы и статьи. Онъ (бюджетъ) вотируется по министерствамъ. Распредѣленіе по главамъ кредита, открытаго каждому министерству, производится декретомъ Императора, изданнымъ въ государственномъ совѣтѣ. Переносъ суммъ изъ одной главы въ другую можетъ быть разрѣшенъ особымъ декретомъ, изданнымъ въ той же формѣ“. Этимъ постановленіемъ уже ограничивались права народнаго представительства спеціализировать кредиты¹⁾. 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 2000 вотъ, во Франціи—700.

Суммы расходованія располагаются въ росписяхъ по двумъ системамъ: *реальной* и *министеріальной*. Реальная система состоитъ въ томъ, что расходы распредѣляются по предметамъ, на которые они идутъ, напимѣръ, всѣ расходы на образованіе, въ какомъ бы министерствѣ они ни совершались, заносятся вмѣстѣ подъ одну рубрику, конечно, съ подраздѣленіями. По реальной системѣ расходы распредѣляются въ Англіи. Министеріальная система—когда расходы заносятся въ роспись не по предмету ихъ назначенія, а по министерствамъ. По министеріальной системѣ роспись составляется у насъ. Для полнаго обзорѣнія 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 годъ²⁾. Росписи

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

2) Процессъ составленія Р. 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 обзорѣнія финансоваго плана необходимо, чтобы *всѣ* доходы и расходы были показаны въ Р., но иногда по какимъ-либо соображеніямъ составляются спеціальныя росписи въ качествѣ приложенія къ Р. общей, напр., росп. чрезвычайныхъ расходовъ военнаго времени.

Если при составленіи смѣтъ доходы нарочно проставляются въ пониженномъ размѣрѣ, то въ результатѣ исполненія росписи будутъ, конечно, излишки, и положеніе финансовъ окажется блестящимъ—такъ исчисляются у насъ въ смѣтахъ таможенные пошлины, а также и другія поступленія. Такой порядокъ очень вреденъ: слѣдствіемъ его являются непредвидѣнные излишки, которые могутъ быть потрачены на удовлетвореніе менѣе важныхъ потребностей, между тѣмъ какъ иногда потребности очень важныя остаются безъ удовлетворенія только потому, что при сведеніи росписи для нихъ не оказалось средствъ, вслѣдствіе приниженаго 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).

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 замѣняющіе ихъ въ послѣднее время банки. Прежде, когда каждая территорія составляла свою роспись, сама собирала свои доходы, производила расходы, и только излишки отсылались королю,—въ каждой такой территоріи были отдѣльныя кассы, и только для избыточныхъ суммъ была центральная касса. Въ то же время при каждомъ лицѣ, завѣдующемъ отдѣльною отраслью дохода, изъ которой оно оплачивало опредѣленные категоріи расходовъ, имѣлись также особыя кассы, которыя опять таки отсылали въ центральную кассу только остатки, если таковыя имѣлись. Это—періодъ т. н. *децентрализаціи* кассъ.

Территоріальныя кассы и особыя кассы по отдѣльнымъ отраслямъ дохода были весьма неудобны: правительство, такъ какъ деньги были разбросаны по разнымъ кассамъ, 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, дѣлать противъ этого нечего, съ этимъ приходится 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 т. наз. *банковой системѣ*.

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

К о н т р о л ь.

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

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) обзорѣніе 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 наз. автоматическое исчисленіе), иногда съ извѣстной надбавкой, вычисляемой на основаніи средняго прироста дохода за нѣсколько послѣднихъ лѣтъ, или поступления отъ каждаго источника обсуждаются отдѣльно, и ставки опредѣляются индивидуально..

Такіе избытки, какъ слѣдствіе преуменьшенныхъ исчисленій доходовъ, даютъ возможность правительствамъ распоряжаться ими независимо отъ желанія народныхъ представителей. И съ этой цѣлью иногда правительства нарочно исчисляютъ преуменьшенно доходныя смѣты (*Лебедевъ*. „Фин. право“ I. 677). Но, съ другой стороны, такое пониженное исчисленіе доходовъ, по словамъ венгерскаго министра финансовъ, составляетъ скрытый резервъ, который вызывается необходимостью располагать достаточными средствами на случай нужды („В. Фин.“ 1904. № 43, стр. 143). Во Франціи, когда вслѣдствіе пониженныхъ исчисленій косвенныхъ налоговъ систематически бюджетныя поступления 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.

У насъ за послѣднее время, т. е. въ министерства И. А. Вышнеградскаго и С. Ю. Витте, примѣняется система преуменьшеннаго исчисленія государственныхъ доходовъ, что, конечно, даетъ возможность заканчивать годъ съ большими избытками дѣйствительнаго поступления доходовъ надъ смѣтными предположеніями, а это производитъ впечатлѣніе финансоваго преуспѣянія Россіи. Государственный Совѣтъ неоднократно обращалъ вниманіе С. Ю. Витте на эту сторону и предлагалъ ему принять мѣры къ болѣе точному исчисленію смѣтныхъ предположеній (См. объ этомъ въ моей книгѣ „Очерки экон. и фин. жизни Россіи и Запада“. М. 1904, стр. 431—6, затѣмъ діаграмму за періодъ 1882—1901 г.г., 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—3 г., т. I, стр. 450 и далѣе).

крупными же суммами обыкновенно распоряжаются министры, а они никаких залоговъ не вносятъ. Противъ ихъ болѣе крупныхъ злоупотребленій послѣдующій контроль не дѣйствителенъ, онъ не гарантируетъ цѣлости государственныхъ суммъ: если министръ растратитъ большія суммы, то какъ ихъ взыскать съ него?

Поэтому въ настоящее время всюду наблюдается тенденція къ введенію контроля *предварительнаго*, какъ болѣе дѣйствительнаго, хотя въ то же время и послѣдующій контроль остается и развивается. Предварительнымъ контролемъ провѣряется самая выдача суммъ изъ госуд. казначейства или банка, гдѣ послѣдній замѣняетъ казначейство: контроль удостоверяется, законна-ли выдача денегъ, законно-ли расходование имѣющихъ быть выданными ссудъ на такой-то предметъ и т. д., и, если находитъ незаконнымъ, можетъ отказать въ выдачѣ, слѣдов., предупредить во-время злоупотребленіе госуд. 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 предъявлялись. 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 генераль-контролера дать разрѣшеніе на выдачу требуемой суммы. Въ Бельгіи, Голландіи, Италіи, Португаліи, Чили, Японіи — если контроль откажется дать визу, т. е. утвердить ассигновку, то министръ можетъ представить ее (ассигновку) вновь, но тогда уже совѣтъ министровъ беретъ требованіе подъ свою отвѣтственность. Въ такомъ случаѣ контроль даетъ условную визу и объ инцидентѣ доноситъ палатѣ депутатовъ.

Если бюджетъ исполненъ согласно закону, тогда законодательное учрежденіе даетъ министру финансовъ окончательную очистку (*absolutorium*) посредствомъ простого постановленія. Во Франціи, послѣ удостовѣренія въ правильности исполненія бюджета, проводится особый т. н. счетный законъ ²⁾ о томъ, что бюджетъ исполненъ

¹⁾ См. „Итоги финансов. 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

согласно съ закономъ. Такимъ образомъ, во Франціи бюджетъ утверждается и заключается самостоятельнымъ законодательнымъ актомъ.

Надо замѣтить, что организація контроля находится въ тѣсной связи съ политическими условіями: онъ—иной въ абсолютной монархіи и другую физіономію имѣетъ въ представительной странѣ. Въ первой контроль носитъ болѣе счетный характеръ, но и въ абсолютныхъ монархіяхъ теперь онъ получаетъ большое развитіе подъ вліяніемъ экономическаго факта—задолженности государствъ. Постановку контроля той или иной страны можно понять только въ связи съ политической организаціей ея, и Бессонъ вполне 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, успокаиваетъ 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 тайнственностью: такъ, когда однажды король пожелалъ сдѣлать справку въ архивахъ, порученныхъ охранѣ счетныхъ чиновъ, то онъ вынужденъ былъ лично явиться въ счетную палату, „чтобы избѣжать вреда и случайностей, которыя могли послѣдовать отъ открытія и выноса этихъ дѣлъ“ (109). Конечно, такая постановка контроля не могла укрѣпить государственнаго кредита. При старомъ режимѣ во Франціи царили злоупотребленія: не было ни одного исполнителя, который бы не употреблялъ болѣе или менѣе открыто фондовъ своей кассы для личныхъ коммерческихъ или банковыхъ операцій. Какъ ни запиралась въ то время казна, ее легко было 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

такимъ порядкѣ вещей, конечно, контроль является мало дѣйствительнымъ, само воспоминаніе о злоупотребленіяхъ ослабѣваетъ, рѣшенія по нимъ дѣлаются призрачными, уменьшается и отвѣтственность. Бессонъ (272).

¹⁾ См. Бессонъ. „Бюджетный контроль во Франціи и за-границей“. Историческое и критическое изслѣдованіе финансоваго контроля. Переводъ С. Халютинна. Петербургъ.

пользовались известными, 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 сюзерень лицъ, держащихъ отъ него земли, — вассаловъ духовныхъ и свѣтскихъ, — взымалъ по разнымъ случаямъ: при переходѣ леновъ изъ однихъ рукъ въ другія, при опекуновствѣ надъ малолѣтними дѣтьми вассала и пр. Уже въ это время короли составляли себѣ смѣты доходовъ и расходовъ. Но это были смѣты частнаго лица: король могъ отступать отъ нихъ, видоизмѣнять ихъ по своимъ соображеніямъ; никакого контроля надъ его смѣтами не было. Такимъ образомъ, короли первоначально имѣли самостоятельный источникъ доходовъ, изъ котораго и покрывались безконтрольно расходы, необходимые какъ на собственное содержаніе, такъ и по управленію государствомъ. Но когда функціи государства, какъ союза публичнаго характера, стали расширяться, когда короли стали вести войны и болѣе роскошную жизнь, то частно-правовые доходы ихъ оказались недостаточными, и они начали обращаться къ подданнымъ за средствами, сначала въ видѣ дарованія имъ субсидій на время войны, а потомъ и въ мирное время. При этомъ, конечно, не обходилось безъ злоупотребленій, что приводило королей въ столкновеніе съ высшими сословіями въ государствѣ. Результатомъ этой борьбы въ области финансоваго хозяйства и получился нынѣшній бюджетъ Англіи.

Уже въ Великой Хартіи вольностей говорилось, что король ни въ какомъ случаѣ не можетъ требовать отъ націи 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 пріобрѣли еще другое значеніе: убѣдить сословія въ необходимости известныхъ расходовъ и тѣмъ добиться согласія на увеличеніе или назначеніе новыхъ субсидій. Но, назначивъ субсидію королю, сословное представительство оканчиваетъ свою роль: первоначально оно нисколько не вмѣшивалось въ расходование 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 съ просьбой къ подданнымъ 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 фунтовъ, альдерменъ — 10—20 фунт., богатые граждане — 5 ф., богатая вдова — 10 ф. При Генрихѣ VIII подарки эти практиковались съ особенной настойчивостью; взысканіе производилось безъ послабленія. Лондонъ

вздумать было однажды не выполнить королевскаго требованія. Генрихъ VIII велѣлъ схватить главныхъ виновниковъ—двухъ альдерменовъ. Одного изъ нихъ долго держали въ тюрьмѣ, держали до тѣхъ поръ, пока онъ не выкупилъ себя взносомъ значительной суммы; другой былъ насильно отданъ въ военную службу и попалъ въ плѣнъ къ шотландцамъ. Одного богатаго еврея, отъ котораго король требовалъ приношенія, но получилъ отказъ, посадили въ тюрьму и здѣсь ежедневно выдергивали по зубу, требуя отъ него согласія на даръ.

Въ виду этого актомъ 1628 года парламентъ постановилъ: „никто изъ свободныхъ людей не можетъ быть принужденъ къ какому бы то ни было дару, ссудѣ, приношенію или налогу безъ согласія народнаго представительства, выраженнаго актомъ парламента“. Въ парламентскомъ актѣ 1689 года, положенномъ въ основаніе англійскаго банка, упомянуто, что банку запрещается давать королю или его наслѣдникамъ ссуды безъ согласія парламента, и за нарушеніе этого пункта управляющій и самый банкъ подвергаются строгому наказанію—денежному штрафу втрое болѣе ссуженной суммы. Мало того, по взгляду англійскаго парламента, собирать и расходовать можно только суммы, законнымъ образомъ разрѣшенныя парламентомъ. Этотъ принципъ проводится здѣсь очень твердо: правительству строго воспрещается даже испрашиваніе дарственныхъ приношеній, организація подписокъ и полученіе ссудъ безъ разрѣшенія парламента. Въ концѣ XVIII вѣка, передъ началомъ войны съ Франціей правительство предположило сформировать корпусъ волонтеровъ и расходъ на содержаніе его покрыть національною подпискою, но парламентъ вмѣшался, отмѣтивъ, что позаймствованіе денегъ у народа въ видѣ ссуды, пожертвованія или подписки, безъ согласія парламента противно основнымъ началамъ конституціи.

Однако, расходы государства все увеличивались. Беневоленціи, или добровольныя приношенія, переименованныя народомъ въ малеволенціи, не могли удовлетворять потребности королей въ средствахъ. Они все чаще и чаще обращались за средствами къ сословнымъ представителямъ, все чаще приходилось увеличивать приношенія и назначать новые источники доходовъ. Тогда сословія стали энергично требовать отчетовъ въ израсходованныхъ суммахъ. Пока король не требовалъ денегъ, парламентъ молчалъ; но какъ только король обращался къ нему за новыми суммами, парламентъ ставилъ ему вопросъ: куда дѣвались назначенныя ему деньги? Конечно, короли сопротивлялись такому вторженію въ свое право распоряжаться деньгами, но сословія до тѣхъ поръ не давали своего согласія на новые налоги, пока король не уступалъ. Такъ постепенно выростаетъ принципъ отвѣтственности и отчетности въ финансовомъ управленіи государства. По мѣрѣ того, какъ мы приближаемся къ современному правовому государству, мы замѣчаемъ, что идея вмѣшательства народнаго представительства въ финансовое хозяйство страны все болѣе развивается: уже не ограничиваются требованіемъ отъ правительства отчетовъ, на какіе предметы истратены деньги, а, давая разрѣшеніе на расходованіе суммъ, опредѣляютъ, на какія цѣли и сколько можетъ истратить правительство. Отсюда такъ наз. „усвоеніе“ средствъ на опредѣленные, точно указанныя бюджетнымъ закономъ предметы расходованія. Вслѣдствіе постоянныхъ столкновеній парламента съ королемъ въ Анг-

ли раньше, чѣмъ въ другихъ государствахъ, развилось понятіе о бюджетѣ, какъ о законодательномъ актѣ. Уже при Карлѣ II вошелъ въ употребленіе актъ усвоенія, которымъ на каждый предметъ государственныхъ потребностей назначалась особая, опредѣленная сумма.

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

Въ Англіи смѣты составляются въ каждомъ вѣдомствѣ подъ надзоромъ министровъ, затѣмъ всѣ онѣ поступаютъ въ государств. казначейство, гдѣ и сводятся въ общую роспись. Смѣты въ Англіи отличаются чрезвычайной подробностью и образуютъ нѣсколько фоліантовъ. Въ нихъ не ограничиваются перечисленіемъ только главныхъ статей, но разбиваютъ каждую статью на нѣсколько подраздѣленій съ небольшими суммами. Это дѣлается съ тою цѣлью, чтобы устранить всякій произволъ въ расходованіи суммъ и облегчить контролю наблюденіе за правильнымъ расходоуаніемъ. Въ 189¹/₂ г. отдѣльныхъ главъ, по которымъ для каждой требовалось особое утвержденіе палаты, было 143 (эти главы соотвѣтствуютъ §§ нашихъ смѣтъ и росписей, т. е. здѣсь не допускается передвиженіе суммъ изъ одной главы въ другую).

Бюджетный годъ въ Англіи начинается съ 1-го апрѣля и кончается 31 марта, причемъ нѣтъ льготныхъ сроковъ для исполненія росписей ²⁾. 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 генераль-плательщика—обыкновенно 31 марта на его счетъ переводится до 2 милліоновъ фунтовъ стерлинговъ для покрытія оставшихся невыполненными кредитовъ. Должность генераль-плательщика свойственна только англійскому финансовому хозяйству. Она состоитъ въ томъ, что всѣ расходы государства совершаются черезъ руки генераль-плательщика,—изъ англійскаго банка деньги идутъ только на его имя, а онъ уже передаетъ ихъ расходующимъ вѣдомствамъ.

Инициатива составленія смѣтъ и всякихъ финансовыхъ законопроектовъ, касающихся финансовъ, резолюціей отъ 20 марта 1866

¹⁾ См. „Научн. Слово“ 1903, ст. II. *Гензеля*, кн. VI—VIII.

²⁾ Англія вовсе не знаетъ недоимокъ: здѣсь не существуетъ никакихъ льготныхъ сроковъ для поступленія сборовъ, и всѣ прямые налоги уплачиваются впередъ за цѣлый годъ. Сборщики рассылаютъ повѣстки въ январѣ, т. е. за 3 мѣсяца до начала финансоваго года, если же уплата не послѣдуетъ, сборщикъ сообщаетъ Департаменту Внутреннихъ Доходовъ, который выдаетъ исполнительный листъ, и затѣмъ слѣдуютъ 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 150 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. Ш. Каменскій*. „Государственное хозяйство Англіи за шесть лѣтъ управленія министерства тори“ (1837¹/₈—1892²/₃). Сиб. 95.

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

Въ Англіи собственно три смѣты: военная, морская и гражданскаго управленія съ департаментами, завѣдующими доходами. 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 королева проситъ у послѣдняго средствъ на управленіе страной, смѣты представляются въ парламентъ, въ Палату Общинъ. Палата 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 вотированы по требованію правительства для государственныхъ нуждъ въ текущемъ году, какъ онѣ 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 обсужденія ихъ, передаетъ въ Комитетъ Путей и Средствъ. Комитетъ Путей и Средствъ, открывъ свои засѣданія, прежде всего разрѣшаетъ правительству позаимствованіе необходимыхъ на текуще расходы суммъ изъ консолидированнаго фонда: бюджетный годъ оканчивается 31 марта, а къ этому времени еще не утвержденъ бюджетъ на слѣдующій годъ. Чтобы правительственный механизмъ не остановился, Комитетъ Путей и Средствъ и разрѣшаетъ позаимствовать на время, до утвержденія бюджета, изъ суммъ консолидированнаго фонда необходимыя средства, причемъ эти разрѣшенія должны быть впоследствии утверждены парламентомъ. Затѣмъ Комитетъ Путей и Средствъ обсуждаетъ смѣты, которыя уже прошли въ Комитетѣ 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 столькихъ-то фунтовъ стерлинговъ“. Въ парламентѣ билль проходитъ обѣ палаты 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 мо-

жетъ 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, на примѣръ, причины увеличенія той или иной смѣты, увеличенія или уменьшенія того или иного дохода.

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

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

Въ концѣ сессіи, когда комитеты закончатъ свои занятія, готовится общій билль, въ которомъ перечисляются подробно всѣ голосованія Палаты Общинъ съ показаніемъ вотированныхъ суммъ. Въ концѣ прибавляется, что разрѣшаемыя пособія и средства не должны быть выданы или употреблены на какой-либо иной предметъ, кромѣ указаннаго. Когда этотъ билль пройдетъ всѣ стадіи, т. е. Нижнюю и Верхнюю палаты, и получитъ утвержденіе короля, то онъ облекается въ билль усвоенія (*Appropriation Bill*). Биллемъ усвоенія парламентъ назначаетъ суммы на строго опредѣленныя цѣли въ распоряженіе короля¹⁾, а король передаетъ ихъ уже въ распоряженіе министра финансовъ.

1) Король принимаетъ эти суммы со слѣдующей формулой: „Le roi remercie

Чтобы нагляднѣе показать механизмъ передачи денегъ парламентомъ въ распоряженіе государственной власти, приведемъ слѣдующій примѣръ. Правительство предложило купить картину за 70,000 ф. ст. 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 ф. ст. изъ консолидированнаго фонда. Но этого еще недостаточно для полученія денегъ изъ консолидированнаго фонда: голосованіе 70,000 ф. ст. Комитетъ Путей и Средствъ облакаетъ въ форму билля, который долженъ пройти черезъ обѣ палаты, получить одобреніе короля, и тогда только 70,000 ф. ст. могутъ быть употреблены на уплату за картину.

Если случится, что въ теченіе года возникнутъ новыя потребности, которыя не были предусмотрѣны при составленіи годичной росписи, то въ іюлѣ и затѣмъ въ февралѣ, до 31 марта слѣдующаго года, т. е. до начала новаго бюджетнаго года, представляются дополнительныя смѣты, которыя обсуждаются и голосуются послѣ основныхъ смѣтъ и включаются въ актъ усвоенія вмѣстѣ съ суммами, назначенными по основнымъ смѣтамъ. Экстраординарныя надобности покрываются въ Англіи изъ двухъ спеціальныхъ фондовъ: одинъ—въ 1300 тыс. ф. включается въ смѣту на экстраординарныя нужды военнаго и морского министерствъ, а другой—въ 120 тыс. ф.—на нужды гражданскаго управленія.

Итакъ, суммы разрѣшены парламентомъ королю. Король предоставилъ ихъ къ услугамъ казначейства, съ правомъ пользоваться этими средствами по мѣрѣ потребности. Но деньги еще не въ карманѣ министра финансовъ, не въ кассахъ, подвѣдомственныхъ ему, зависящихъ отъ него, а въ рукахъ независимаго частнаго учрежденія, частнаго акціонернаго банка (вѣдь банкъ Англіи — частное учрежденіе, а не государственное, какъ у насъ). Казалось бы, разъ суммы разрѣшены министру финансовъ, онъ могъ бы придти и брать, сколько ему угодно. Но — нѣтъ, онъ поставленъ отъ денежнаго сундука на почтительное разстояніе; притомъ же у этого сундука стоитъ очень почтенная и внушительная фигура генераль-контролера. Этотъ почтенный джентельменъ — существо очень придирчивое, формалистъ: какъ только министръ финансовъ къ деньгамъ, эта фигура—съ вопросомъ: „по какому праву?“ А у него ключи отъ сундука, 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 джентельменъ съ парламентскимъ актомъ въ рукахъ, гдѣ перечислены всѣ статьи, по которымъ дано парламентомъ разрѣшеніе расходовать госуд. деньги; и только тогда, когда генераль-контролеръ убѣдится, что требованіе согласно съ парламентскимъ актомъ, министръ финансовъ можетъ получить деньги изъ банка. Намъ необходимо поэтому ближе ознакомиться съ этими двумя учрежденіями, стоящими на пути министра финансовъ къ денежному сундуку, то-есть съ англійскимъ

банкомъ и контролемъ, ибо они имѣютъ огромное значеніе въ финансовомъ механизмѣ Англіи.

Англійскій банкъ.

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

Каждое центральное податное учрежденіе, вѣдающее извѣстную отрасль государственныхъ доходовъ (напримѣръ, таможенные сборы, подоходный налогъ и т. п.), имѣетъ въ англійскомъ банкѣ текущій счетъ, изъ коихъ слагается общій текущій счетъ государственнаго казначейства. Всѣ слѣдующіе 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 банкъ.

Въ провинціяхъ государственные доходы взимаются сборщиками, которые немедленно переводятъ по векселямъ поступающія къ нимъ суммы въ Лондонѣ подлежащему податному учрежденію, а это послѣднее вноситъ ихъ на текущій счетъ казначейства въ англійскомъ банкѣ. Если въ мѣстѣ нахожденія сборщика имѣется отдѣленіе банка, то поступающія суммы вносятся въ это отдѣленіе, которое засимъ переводитъ ихъ въ Лондонѣ. 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 1000 ф. стерл., а по морскому вѣдомству — до 100 ф. 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 ф. ст., 100 ф. ст. изъ нихъ истратилъ по морскому министерству. Тогда онъ отсылаетъ въ центральное таможенное управленіе въ Лондонѣ вексель на 100 ф. ст. и счетъ расходовъ въ 100 фунт. ст. 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 ф. ст. на текущій счетъ государственнаго казначейства. Такимъ образомъ въ англійскій банкъ стекаются всѣ суммы государства.

Съ другой стороны, отсюда же всё онъ и расходуются: генераль-плательщикъ обращается ежедневно съ требовательною вѣдомостью въ государственное казначейство объ отпускѣ ему потребной по приблизительному расчету суммы для расходовъ на данный день. Требовательныя вѣдомости генераль-плательщика передаются казначействомъ государственному контролеру, который по разсмотрѣнн 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 онъ 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. ф. ст. представляетъ противъ выдачъ генераль-плательщику изъ консолидированнаго фонда разность немногимъ бѣльшую двухсотъ или трехсотъ тысячъ ф. ст. Разсматривать выдачи, сдѣланныя генераль-плательщику, какъ окончательныя 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 Англій должности генераль-плательщика.

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

Платежи, разрѣшенные генераль-плательщику, производятся: 1) Трансфертами по книгамъ. Всѣ платежи между учрежденіями, имѣющими отдѣльные текущіе счета въ банкѣ, производятся трансфертами съ одного счета на другой; тѣмъ же способомъ производятся платежи и въ томъ случаѣ, если кредиторъ казны имѣетъ въ банкѣ свой текущій счетъ. Расчеты между различными вѣдомствами производятся простыми трансфертами по книгамъ генераль-плательщика. 2) Векселями—этимъ способомъ производятся 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 ф. ст. обязательно совершаются чеками, при платежахъ отъ 5 до 50 ф. ст. получателю принадлежитъ право выбора между чеками и наличными деньгами, и только суммы ниже 5 ф. ст. выплачиваются наличными деньгами.

Контроль за поступленіемъ доходовъ сосредоточивается въ казначействѣ. Всѣ податныя учрежденія доставляютъ казначейству ежедневныя вѣдомости о внесенныхъ въ банкъ на текущій счетъ суммахъ; съ своей стороны банкъ доставляетъ казначейству ежедневныя вѣдомости о поступленіяхъ на его текущій счетъ. Простое

сличеніе тѣхъ и другихъ вѣдомостей даетъ возможность обнаружить всякую неправильность въ дѣйствіяхъ банка или податныхъ 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 вѣдомости свѣряются съ свѣдѣніями, доставленными банкомъ о суммахъ, списанныхъ съ текущаго счета казначейства на текущій счетъ генераль-плательщика,—и здѣсь простое сличеніе указываетъ правильность или неправильность движенія суммъ. Благодаря такому порядку получается единственная въ свѣтѣ централизація движенія суммъ по финансовому хозяйству.

Выгоды этой системы: ею достигается прозрачность въ движеніи суммъ¹⁾, уменьшается кассовая наличность, упрощается администрація, переводы суммъ производятся быстрѣе и обходятся дешевле. Но 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. ф. ст.²⁾; 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 Англіи 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 Англіи пользуется этими деньгами безвозмездно, но зато онъ даромъ ведетъ счетоводство; его выгоды на процентахъ достигаютъ 120 тыс. фунт. ст. въ годъ.

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

Государственный контроль въ Англіи.

Раньше, какъ мы видѣли, король тратилъ, какъ хотѣлъ, деньги, ассигнованныя ему сословіями. Пока король не выходилъ изъ границъ ассигнованнаго ему кредита, сословія не предлагали ему вопросовъ, куда онъ истратилъ деньги; если же король предъавлялъ

¹⁾ Канцлеръ казначейства уже 1 апрѣля имѣетъ въ рукахъ кассовый готовый отчетъ за только что окончившійся годъ. Смѣтные доходы проставляются очень точно, и несоответствіе между исполненіемъ росписи и смѣтными предположеніями очень ничтожно (колеблется въ предѣлахъ между $\frac{1}{2}$ — $2\frac{0}{10}$: на этотъ $\frac{0}{10}$ поступленія превышаютъ предположенія), см. *II. Гензель. „Научн. Сл.“* 1903 г.

²⁾ *Philippovich. „Die Bank v. England“.*

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 опредѣленные 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, ему опредѣлено содержаніе изъ консолидированнаго фонда, а не изъ ежегодно вотируемыхъ суммъ; онъ не можетъ быть членомъ парламента, а по идеѣ долженъ стоять внѣ партій. Но если бы генераль-контролеръ вздумалъ злоупотребить своей властью и отказалъ въ выдачѣ суммъ, на которыя имѣетъ законное право исполнительная власть, то эта власть можетъ обратиться къ помощи суда, именно—въ Высшую Судебную Палату, которая можетъ принудить его выдать правительству разрѣшенныя парламентомъ деньги. Рѣшеніе судебной палаты окончательно.

Генераль-контролеръ утверждаетъ платежи или на основаніи какого-нибудь постояннаго акта—для расходовъ изъ консолидированнаго фонда (уплата процентовъ по государственному долгу), или на основаніи акта усвоенія—для текущихъ расходовъ. Генераль-контролеръ долженъ удостовѣриться, есть-ли разрѣшеніе на производство даннаго расхода, соблюдены-ли всѣ формальности¹⁾. Въ 1811 году король сошелъ съ ума, актъ же о регентствѣ не былъ изданъ. Англія въ это время вела войну съ Франціей, и парламентъ разрѣшилъ выдать милліонъ фунтовъ стерлинговъ на жалованье флоту, но не было подписи короля. Лордъ Гренвиль, бывший тогда въ должности, соотвѣтствующей теперешней должности генераль-контролера, отказался дать ассигновку на банкъ, такъ какъ онъ

¹⁾ Въ своемъ показаніи передъ комитетомъ, изслѣдовавшимъ вопросъ о постановкѣ контроля, генераль-контролеръ слѣдующимъ образомъ опредѣлилъ свои обязанности: „Я—чиновникъ парламента. Моя обязанность—засвидѣтельствовать правильность счетовъ и доложить о нихъ парламенту. Что касается моихъ докладовъ, то я смотрю на свою обязанность широко. Я не только считаю своимъ долгомъ доносить объ очевидныхъ нарушеніяхъ парламентскихъ ассигновокъ, о какой-либо 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 отвѣтственны 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, № 16).

не получилъ приказа, скрѣпленнаго королевской печатью, а король не могъ приложить руки, такъ какъ былъ сумасшедшимъ; клерки же королевской печати говорили, что они не могутъ, не нарушивъ присяги, выдать патентъ за королевской печатью. Видите: деньги ассигнованы, парламентъ разрѣшилъ ихъ выдачу, затрудненіе — чисто технического свойства. Юристы, бывшіе сами членами министерства, рѣшили, что и лордъ Гренвиль и клерки правы, — лордъ Гренвиль хотѣлъ, чтобы поспѣшили съ биллемъ о регентствѣ.

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

Наконецъ, генераль-контролеръ составляетъ докладъ парламенту по каждой главѣ смѣтъ, обращая вниманіе на каждую неправильность. Контрольные отчеты поступаютъ въ Палату Общинъ. Последняя назначаетъ Комитетъ, который просматриваетъ ихъ — провѣряются даже самые ничтожные расходы, до 120 фунтовъ стерлинговъ, — 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). Функція этого Комитета по контролю за исполненіемъ бюджета и провѣркой смѣтъ чрезвычайно важна — здѣсь сидятъ обычно знатоки бюджетнаго дѣла, — безъ него же Палатѣ Общинъ, состоящей изъ 670 членовъ, было бы трудно осуществлять контроль, входить во всѣ подробности исполненія бюджета („В. Ф.“ 1903, № 16). Всѣ отчеты публикуются.

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 результатъ 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. Последній обязанъ имѣть отдѣленія въ главныхъ городахъ

каждаго судебного округа и другихъ важнѣйшихъ пунктахъ государства (45 отдѣленій); кромѣ того, онъ обязанъ открывать отдѣленія вездѣ, гдѣ 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 Бельгій 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.

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

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

Бюджетъ въ Россіи.

Еще изъ первой четверти XVII вѣка есть свѣдѣнія объ общей смѣтѣ и объ отдѣльныхъ городскихъ смѣтахъ, присылавшихся въ Москву для составленія общей. Но опредѣленныхъ правилъ для составленія этихъ смѣтъ тогда не было, балансъ не подводился. Приказы взымали сборы, покрывали свои расходы, а избытки, если таковые оказывались, отсылались въ центральную казну. Если же случались дефициты, то приказы просили помощи изъ общей кассы.

Правительство не знало, сколько средствъ у него въ различныхъ провинціальныхъ кассахъ. При Петрѣ I созывались особые губернаторскіе съѣзды для сокращенія мѣстныхъ расходовъ, чтобы полученными такимъ путемъ суммами покрыть государственный дефицитъ, и тогда были обнаружены въ нѣкоторыхъ губерніяхъ остатки, которыми воспользовались для центрального 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-мъ году камеръ-коллегія составила роспись доходовъ и расходовъ; извѣстны также росписи 1723 и 1724 годовъ. При Екатеринѣ II по устройству финансоваго хозяйства ничего не было сдѣлано. Манифестомъ объ учрежденіи 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 не достаетъ свѣдѣній о государственныхъ доходахъ и расходахъ, то министръ финансовъ отвѣтилъ, что, по принятому правилу, государственные доходы и расходы считаются государственною тайною. Затѣмъ министръ финансовъ вошелъ съ представленіемъ въ комитетъ министровъ и просилъ разрѣшить, слѣдуетъ-ли представлять Сенату отчетъ съ показаніемъ государственныхъ доходовъ и расходовъ, или почитать государственные финансы въ числѣ дѣлъ, подлежащихъ тайнѣ. Комитетъ министровъ въ Высочайшемъ присутствіи положилъ: „Генеральныя свѣдѣнія обо всѣхъ государственныхъ доходахъ и расходахъ, объ оборотахъ государственнаго казначейства и ассигнаціоннаго банка, а также и по монетному передѣлу и внѣшнимъ переводамъ суммъ—почитать въ числѣ дѣлъ, тайнѣ подлежащихъ, и оныхъ въ отчетъ Правительствующему Сенату не включать, а подносить о томъ особые счета прямо Его Императорскому Величеству на соизволеніе, кому угодно будетъ поручить просмотрѣть и провѣрить ихъ“. (*Печеринъ*. „Историческій обзоръ росписей государственныхъ доходовъ и расходовъ съ 1803 по 1843 годъ включительно“, стр. 2).

Существенное значеніе для развитія финансовой системы Россіи имѣлъ „Планъ финансовъ“ Сперанскаго, который впоследствии былъ положенъ въ основу „Наказа“ министру финансовъ. Въ этомъ планѣ Сперанскій, между прочимъ, говоритъ: „всѣ приходы и расходы должны быть учреждаемы 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 бесполезные*—кои употребляются на предметы для правительства посторонніе.

Согласно „Наказу“ утвержденному 25 іюня 1811 года, министерства ежегодно не позже 15 ноября представляютъ министру фи-

насовъ 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 впоследствии дѣйствительно вносились въ Государственный Совѣтъ, за исключеніемъ 1813 и 1814 г.—смѣты на эти годы велѣно было внести не въ Государственный Совѣтъ, а въ секретный Комитетъ Финансовъ (*Коркуновъ*. „Государственное 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 въ тайнѣ, что, когда Александру II (тогда еще наследнику) въ періодъ его ученія нужно было сообщить свѣдѣнія о финансахъ, гр. Канкринъ не рѣшился дать этихъ свѣдѣній безъ особаго Высочайшаго разрѣшенія. Государь разрѣшилъ это и поручилъ министру финансовъ составить краткое обзорѣніе нашихъ финансовъ, особенно источниковъ доходовъ.

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

Хотя по закону росписи ежегодно составлялись и утверждались, но дѣйствовавшія до 1862 года правила составленія ихъ были крайне недостаточны: смѣты не содержали всѣхъ средствъ и потребностей, „да и то, что входило въ оныя, не подкрѣплялось выводами, нужными для повѣрки назначеній“ (*Лебедевъ*). Не было положительныхъ правилъ о томъ, какими доказательствами должны быть подкрѣпляемы требованія, на основаніи какихъ именно законоположеній они могли быть внесены въ смѣту. Спеціализація кредитовъ плохо соблюдалась или вовсе не соблюдалась: суммы, испрашенныя на одинъ предметъ, могли, подъ видомъ свободныхъ остатковъ, быть израсходованы на другіе предметы или же отчислялись въ особыя, такъ называемыя экономическія капиталы, собственныя средства управленій, дальнѣйшее расходованіе которыхъ и вовсе ускользало отъ Государственнаго Совѣта. Періодъ дѣйствія смѣтъ былъ неограниченъ. Поэтому, хотя росписи утверждались Высочайшею властью, онѣ не были безусловно обязательны къ исполненію, такъ какъ, во 1-хъ, не представляли точныхъ данныхъ; во 2-хъ, не могли быть провѣрены, ибо расходы производились одновременно по разнымъ смѣтамъ и изъ разныхъ суммъ, находившихся въ распоряженіи министровъ, изъ 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 высшею 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) Заключение 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 комиссія“ изъ депутатовъ всѣхъ управленій. Ею выработаны правила 22 мая 1862 года о составленіи, разсмотрѣніи, утвержденіи и исполненіи государственной росписи, дѣйствующія и въ настоящее время. Въ этихъ правилахъ подтверждаются главнѣйшія требованія проекта Татаринова: роспись есть исчисленіе всѣхъ расходовъ и доходовъ государства; она составляется на основаніи частныхъ смѣтъ министерствъ и главныхъ управленій. Доходы и расходы въ смѣтахъ министерствъ и главныхъ управленій дѣлятся на параграфы, параграфы на статьи. Въ росписи показываются только отдѣлы и §§ въ видѣ свода изъ смѣтъ, всѣ же 4 дѣленія (еще—статьи и пункты) приводятся въ смѣтахъ отдѣльныхъ вѣдомствъ, причемъ одинаковые доходы одной и той же категоріи, но находящіеся въ разныхъ смѣтахъ, заносятся вездѣ подъ одни и тѣ же параграфы, статьи и пункты для удобства ихъ сведенія въ одну общую роспись.

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

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

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

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

могли, и опубликованіе росписи было поручено другому лицу (*Бли-
оуз. „Финансы Россіи“*. II т., 78).

Итакъ, съ введеніемъ реформы 1862 года наша роспись полу-
чила тѣ черты, какія она носитъ на Западѣ. Далѣе мы увидимъ, что и
въ другихъ частяхъ финансоваго механизма реформы 60-хъ годовъ сдѣ-
лали крупныя измѣненія. Остановимся еще на разсмотрѣннй порядка
составленія и утвержденія смѣтъ по правиламъ 22 мая 1862 года.

Учрежденія, подвѣдомственныя министерствамъ и главнымъ упра-
вленіямъ, доставляютъ послѣднимъ росписанія доходовъ и расходовъ
на будущій годъ. Если расходы низшихъ и среднихъ инстанцій не
подлежатъ быстрому измѣненію и нѣтъ надобности требовать еже-
годно росписаній, то министерства и главныя управленія могутъ
установить періодическое, черезъ 2—3 года, доставленіе своихъ пред-
положеній. Подвѣдомственныя учрежденія обязаны въ такомъ случаѣ
доставлять только свѣдѣнія о перемѣнахъ, если таковыя случаются.
На основаніи росписаній низшихъ и среднихъ учреждений министер-
ства 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 ми-
нистерство финансовъ, въ Государственный Контроль и въ Госу-
дарственный Совѣтъ не позже 15-го сентября. Дополненія къ смѣ-
тамъ допускается дѣлать не позже 15 октября.

Министръ финансовъ по полученіи смѣтъ изъ министерствъ и
главныхъ управленій провѣряетъ ихъ съ точки зрѣнія финансо-
ваго хозяйства всего государства и составляетъ общую государ-
ственную роспись доходовъ и расходовъ. Составленную такимъ об-
разомъ роспись министр финансовъ представляетъ вмѣстѣ со сво-
ими замѣчаніями и заключеніями не позже 1-го ноября на размот-
рѣніе 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 дѣ-
лаетъ замѣчанія ¹⁾; затѣмъ, не позже 1-го октября онъ представляетъ
на размотрѣніе Государственнаго Совѣта отчетъ за ближайшій
смѣтный годъ, а не позже 1-го ноября вноситъ туда же приложения
къ отчету съ объяснительной запиской. ²⁾

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

²⁾ Въ виду важности безошибочнаго составленія Р., обычно рекомендуется

Департаментъ государственной экономіи, по полученіи общей росписи, отчета государственнаго контролера объ исполненіи росписи предыдущаго года и замѣчаній министра финансовъ и государственнаго контролера на смѣты министра финансовъ и остальныхъ министерствъ, разсматриваетъ послѣднія вмѣстѣ съ тѣми министрами, по смѣтамъ которыхъ были сдѣланы замѣчанія. Въ случаѣ несогласія того или другаго министра со сдѣланными Госуд. 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 нѣтъ министерства, а есть 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).

Роспись заключается послѣднимъ днемъ бюджетнаго года, то-есть 31 декабря. Льготный срокъ для заключенія кредитовъ дается до 30 апрѣля, а для военнаго министерства до 31 мая. Съ наступленіемъ этихъ сроковъ кредиты уничтожаются, а оставшіяся суммы считаются свободными ресурсами государственнаго казначейства. Съ 1889 г. льготный срокъ для доходовъ отмѣненъ, такъ что съ этого времени въ число доходовъ за истекшіи бюджетный годъ зачисляются лишь тѣ доходы, которые фактически поступили за данный смѣтный періодъ въ государственное казначейство. Расходы у насъ въ Р. показываются по министерствамъ (министеріальная система), въ Англіи же въ смѣтѣ гражданскихъ расходовъ послѣдніе разносятся

разсматривать ее вмѣстѣ съ отчетомъ госуд. контроля объ исполненіи смѣты за предыдущій годъ, такъ какъ такой способъ обсужденія Р. даетъ матеріаль для критики предположеній какъ по расходамъ, такъ и доходамъ.

не по министерствамъ, а по предметамъ. Это объясняется тѣмъ, что въ Англіи предметы *въдомствъ* 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 снестись съ министромъ финансовъ и государственнымъ контролеромъ и затѣмъ уже передать дѣло въ департаментъ государственной экономіи. Разсмотрѣніе сверхсмѣтныхъ кредитовъ пріурочивается къ 1-му 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.

Изъ общихъ правилъ объ исполненіи росписи допускаются нѣкоторыя исключенія. Относительно сверхсмѣтныхъ кредитовъ по Высочайшему двору соотвѣтствующіе министры по соглашенію съ министромъ финансовъ входятъ съ прямыми докладами къ Государю Императору, а министръ финансовъ сообщаетъ объ этихъ кредитахъ Государственному Совѣту и государственному контролю особыми вѣдомостями. Сверхсмѣтные кредиты, требующіе быстроты и тайны, испрашиваются непосредственными докладами генералъ-адмирала и министровъ военнаго и иностранныхъ дѣлъ. Министръ финансовъ открываетъ собственною властью дополнительные кредиты по уплатѣ процентовъ и погашенія по государственнымъ долгамъ.

Первоначально у насъ росписи составлялись съ чрезвычайной подробностью—до дробей 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 нормальные бюджеты для министерствъ военнаго и морского, о которыхъ мы говорили раньше.

По первоначальному плану В. А. Татаринова предполагалось установить соотвѣтствіе §§ смѣты со статьями Р., чтобы такимъ образомъ легко было обозрѣть, изъ какихъ источниковъ составляется та или иная доходная статья Р. Но постепенно §§ смѣты перестали соотвѣтствовать статьямъ Р. Вслѣдствіе этого въ 1891 г. прежнія статьи Р. были названы параграфами, и между ними и параграфами смѣты было установлено соотвѣтствіе, такъ что теперь одинъ и тотъ же доходъ обозначенъ подъ однимъ и тѣмъ же параграфомъ какъ въ смѣтѣ, такъ и въ Р., которая подраздѣляется теперь на

¹⁾ Въ Р. 1863—67 г издержки взиманія показывались по многимъ государственнымъ доходамъ.

6 отдѣловъ и 37 параграфовъ. Кромѣ того Р. дѣлится на двѣ большія части: 1) обыкновенные доходы и 2) чрезвычайные ресурсы. Отдѣлы, на которые подраздѣляется Р., слѣдующіе: I—прямые налоги, II—косвенные, III—пошлины, IV—правительственные регалии, V—казенныя имущества и капиталы, VI—отчужденіе госуд. имущества, VII—выкупные платежи, VIII—возмѣщеніе расходовъ госуд. казначейства, IX—доходы разнаго рода. Затѣмъ эти отдѣлы подраздѣляются на §§, напр., во II отдѣлѣ шесть §§: § 4—питейный доходъ, § 5—табачный, § 6—сахарный, § 7—нефтяной. Передвиженіе же кредитовъ по §§ у насъ допускается не иначе, какъ по испрошеніи разрѣшенія въ законодательномъ порядкѣ.

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

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 Россіи за 1862—90. Изд. госуд. канцеляріи, 1891. „Сборникъ дѣйствующихъ узаконеній о составленіи, разсмотрѣніи и утвержденіи смѣтъ финансовыхъ и земскихъ повинностей“, 1892. Г. Каменскій. „Государственное хозяйство Англіи за шесть лѣтъ управленія министерства тори 1887—88 и 1892—93“, Петерб., 1895. Н. Х. Вунге. „Государственное счетоводство и финансовая отчетность въ Англіи“, Петерб. 1890.

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

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

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

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-го сентября, а для министерства военнаго и для главнаго управленія военно-учебныхъ заведеній не позже 1-го 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 предъидущихъ смѣтъ.

24. Государственный контроль представляет на рассмотрение Государственного Совета не позже 1-го ноября как замечания государственного контроля на финансовый счет предстоящего года, так и составленный им общий по исполнению финансовых счетов отчет по тому финансовому периоду, ревизия оборотов которого должна быть к этому времени государственным контролем окончена.

Примечание. Для того, чтобы Департамент экономии Государственного Совета мог заблаговременно приступить к рассмотрению финансовых счетов, министр финансов и государственный контролер могут представлять свои замечания по финансовым счетам отдельно, по мере их рассмотрения, не ожидая внесения в Государственный Совет государственной росписи и общего по исполнению финансовых счетов (ст. 24) отчета.

27. Приложения о специальных средствах управлений, доставляемые при финансовых счетах, рассматриваются в Государственном Совете, собственно в тех видах, чтобы помянутые средства распределяемы были на те именно потребности, на кои они предназначены, и чтобы распределение сие совершаемо было согласно с существующими для их расходования правилами и постановлениями.

Примечание. О специальных средствах духовного ведомства приложений Государственному Совету не представляется.

34. Действие расходных счетов начинается с 1-го января и продолжается включительно до 31-го декабря того года, который дает наименование счету.

35. Если к 31-му декабря не будет по кредитам на содержание управлений произведено действительных по статьям счетов расходов, а по кредитам хозяйственно-операционным не будет сделано распоряжений к заготовлению предметов или к совершению работ (т.-е. по операциям контрактным не будет произведено торгов, а по операциям, производимым хозяйственным образом, не будет дано предписаний начальства), то все по статьям сим кредиты уничтожаются.

49. Предметом кредита экстраординарного может быть такой расход, который, по существу своему, не мог быть предвиден при составлении и утверждении счетов действующей и без крайняго вреда не может быть отложен до счетов будущей.

50. При требовании кредитов сверхсметных, как дополнительных, так и экстраординарных, приводятся однородные, смотря по роду расходов, подробности и данные, кои усмотрены при испрошении кредитов сметных. По кредитам экстраординарным, независимо сего, должны быть приводимы причины, по коим расход сей не мог быть предвиден при составлении счетов действующей и не может быть отложен до счета будущей.

„Обзоръ бюджетнаго законодательства Россіи за 1862—1890 г.“

Кассовое устройство въ Россіи.

Теперь мы перейдемъ къ рассмотренію кассоваго устройства въ Россіи. Мы говорили, что устройство кассоваго дѣла обыкновенно проходитъ три ступени: первая ступень — кассы децентрализованныя: территоріальныя и по отдѣльнымъ вѣдомствамъ; вторая ступень характеризуется централизаціей кассъ въ рукахъ одного вѣдомства — министерства финансовъ; третья ступень — банковая система государственныхъ кассъ: все суммы государства сосредоточиваются въ банкахъ и сливаются съ банковыми суммами. Россія также отчасти прошла, отчасти еще проходитъ эту сметную 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. Кроме того, они имѣли свои собственныя средства въ формѣ разнаго рода капиталовъ, эти средства не входили въ общія финансовыя сметы и, слѣдовательно, находились внѣ соотношенія съ общимъ государственнымъ бюджетомъ. Вслѣдствіе этого не было

известно, сколько сумм хранится въ данную минуту въ кассахъ министерства финансовъ и въ кассахъ, отъ него независимыхъ. Вообще же въ кассахъ министерства финансовъ находилось меньше одной трети всѣхъ суммъ, а свыше двухъ третей находилось въ кассахъ другихъ вѣдомствъ. Слѣдовательно, министерство финансовъ не знало точной цифры всѣхъ государственныхъ средствъ. Насколько дѣло шло въ разбродъ, видно изъ того, что нѣкоторыя управленія помѣщали свои 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 безъ употребленія десятки лѣтъ. Къ тому же многочисленность кассъ и ихъ разнохарактерность способствовали частымъ растратамъ: отчетность и ревизію трудно было произвести. Здѣсь на конкретномъ примѣрѣ мы видимъ всѣ неудобства, происходящія отъ децентрализаціи кассъ. Эти неудобства ясно указывали на необходимость реформы, въ смыслѣ сосредоточенія государственныхъ суммъ въ одномъ вѣдомствѣ.

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

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

Кассы раздѣляются на приходныя и расходныя. Кассы приходныя: кассы специальныхъ сборщиковъ и уѣздныя казначейства. Кассы расходныя: губернскаго 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 губернскаго 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 специальных сборщиков и уездных казначейств подлежат непосредственной отчетности перед государственным контролем.

Главное казначейство производит уплаты по расходам центральных управлений. Платежи из главного и петербургскаго губернскаго казначейства могут производиться чеками на государственный банк—по правилам 1862 года въ государственномъ банкѣ хранятся на текущемъ счету всѣ свободныя суммы государства, которыя въ извѣстные сроки пересылаются казначействами. На основаніи Высочайше утвержденнаго 29 Апрѣля 1896 года мнѣнія Государственнаго Совѣта о сліяніи кассовой наличности казначействъ съ оборотною наличностью государственнаго банка, всѣ превышенія дневныхъ поступленій 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 специальныя 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 собираютъ государственные доходы, хранятъ ихъ, пересылаютъ изъ одного казначейства въ другое, производятъ платежи, представляютъ казенной палатѣ вѣдомости о накопившихся недоимкахъ, но сами не могутъ ни слать ихъ, ни дѣлать разсрочекъ. Кромѣ того, казначейства производятъ продажу гербовой бумаги, марокъ, бандеролей, выдаютъ свидѣтельства и патенты по акцизнымъ сборамъ, свидѣтельства на право торговли, билеты на торгово-промышленныя заведенія.

Итакъ, съ 60-хъ годовъ мы вступили во второй фазисъ развитія кассовой системы: кассы централизованы, сосредоточены въ одномъ вѣдомствѣ. Мало того, правилами 1862 года установлена связь государственныхъ казначействъ съ банкомъ—казначейства пересылаютъ избытки въ государственный банкъ. Связь эта, первоначально очень слабая, усилена упомянутымъ закономъ 1896 г. Въ 1888 году казначействами было переведено въ банкъ 252 мил. руб., въ 1889 г.—235 мил. руб., въ 1890 году—293 мил. руб., следовательно, только $\frac{1}{3}$ — $\frac{1}{4}$ всѣхъ поступленій попадаетъ въ банкъ, а остальные суммы праздно лежатъ въ казначействахъ.

Система кассъ для собиранія и выдачи государственныхъ суммъ имѣетъ тѣсную связь съ экономическимъ состояніемъ страны. Когда недостаточно банковыхъ отдѣленій, тогда, конечно, министерству финансовъ нужно имѣть специальныя учрежденія для собиранія доходовъ и производства расходовъ. Поэтому организація системы отдѣльныхъ государственныхъ казначействъ была необходима въ 60-хъ годахъ, но съ этого времени жизнь измѣнилась, и умѣстная нѣкогда система кассоваго устройства теперь оказывается отжившей свое время. Комиссія для пересмотра устава государст-

веннаго 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 ограниченою 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 поступленія государственныхъ доходовъ не всегда совпадаетъ съ моментомъ наибольшей потребности въ средствахъ для удовлетворенія государственныхъ нуждъ, а такъ какъ государственныйя 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 денги. При банковской системѣ государственныхъ кассъ дѣло въ такихъ случаяхъ зачастую сводится къ контокурентному счету банка съ казною, вполне обезпеченному безусловно вѣрнымъ въ концѣ концовъ поступленіемъ государственныхъ доходовъ. При этой системѣ достигается возможное обращеніе суммы денегъ, потребной для производства платежей: всѣ денежныя 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: ихъ 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.

Государственныйя 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 обращенія государственныхъ расходовъ. Губернскія и уѣздныя казначейства требуютъ значительныхъ расходовъ на свое содержаніе и не приносятъ сами по себѣ никакого дохода; государственный банкъ, принявъ на себя веденіе казначейскихъ операцій, въ то-же время останется активнымъ органомъ, а прибылями отъ своихъ операцій

онъ можетъ покрыть издержки своего управленія и еще принести значительные доходы. Теперь и банковыя отдѣленія и казначейства должны держать непроизводительно нѣкоторую сумму денегъ, при объединеніи же кассъ вмѣсто двухъ мертвыхъ капиталовъ потребовался бы только одинъ; затѣмъ, при сліянніи кассъ уменьшилась бы потребность пересылки денежныхъ знаковъ. Но, помимо этого, исключеніе изъ бюджета расходовъ на содержаніе губернскихъ и уѣздныхъ казначействъ представить 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 упраздняются, 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 операціи уѣздныхъ казначействъ по приему и выдачѣ денегъ, подчиняясь губернскимъ конторамъ банка, какъ распорядительнымъ учрежденіямъ. Кассы спеціальныхъ сборщиковъ, говорилось въ комиссіи, продолжаютъ существовать, но послѣдовательное проведеніе принципа единства кассы требуетъ возможно большаго распространенія оплаты спеціальныхъ сборовъ по системѣ штемпельныхъ марокъ и тому подобныхъ знаковъ, столь удачно испытанныхъ на почтовыхъ, гербовыхъ и акцизныхъ маркахъ, бандероляхъ и т. п. Продажа этихъ знаковъ можетъ быть съ большимъ удобствомъ сосредоточена въ губернскихъ и уѣздныхъ банковыхъ учрежденіяхъ, куда и спеціальныя сборщики передаютъ собранныя ими суммы по тѣмъ же правиламъ, какія дѣйствуютъ теперь для передачи денегъ кассами спеціальныхъ сборщиковъ въ казначейства.

Наконецъ, въ важнѣйшихъ селеніяхъ и волостяхъ устраиваются агентства банка. Агенты принимаютъ до извѣстной суммы казенныя и банковыя платежи и собираютъ также окладные сборы, являясь къ плательщикамъ лично въ указанные для того сроки. Чѣмъ больше сроковъ, говоритъ комиссія, тѣмъ меньшей будетъ возможность накопленія недоимокъ, 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, слѣдующія гос. 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 своевре-

¹⁾ См. о госуд. банкѣ въ отдѣлѣ „Госуд. Кредитъ“.

меннымъ взысканіемъ слѣдующихъ 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 года. Промышленный кредитъ, предметныя ссуды, кредитъ для кустарей, мелкихъ торговцевъ—все 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 предлагалось учредить губернскіе и уѣздные съѣзды податныхъ инспекторовъ, организованные на подобіе 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 сложены подушною податью. Съ 1776 года казеннымъ палатамъ были поручены дѣла о рекрутской повинности, имъ же были подчинены казенные крестьяне. Такъ продолжалось до 60-хъ годовъ XIX вѣка. Затѣмъ, постепенно отъ казенной палаты отнимается одна функція за другой: въ 1866 году отъ нея отошло акцизное дѣло, которое передано въ особыя акцизныя управленія, затѣмъ отошло и контрольное дѣло, переданное въ контрольныя палаты. Уставъ о воинской повинности освободилъ казенныя палаты отъ рекрутской части, и въ казенной палатѣ осталось тогда вмѣсто пяти отдѣленій только два—казначейское и ревизское¹⁾. Но послѣднее, съ отмѣной подушной подати, потеряло свое фискальное значеніе. Другія функціи казенныхъ палатъ остаются при нихъ или какъ остатокъ прежней организаціи, или мало касаются финансового дѣла, таковы: приписка мѣщанъ къ мѣщанскимъ обществамъ, дѣла по выдачѣ пособій нижнимъ чинамъ. Главная функція ихъ—наблюденіе за казначейскою частью: онѣ—вторая 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

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.

собираютъ никакихъ доходовъ и только наблюдаютъ за поступленіемъ ихъ.

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

Первая попытка возложить на казначейства производство банковыхъ операцій возникла въ 1890 году по поводу предполагавшагося упраздненія петрозаводскаго отдѣленія государственнаго банка: здѣсь предполагалось всѣ банковскія операціи, кромѣ учетной, возложить на казначейство; затѣмъ этотъ же вопросъ былъ возбужденъ въ комиссіи, учрежденной для пересмотра устава государственнаго банка. Этимъ имѣлось въ виду привлечь къ банковымъ операціямъ до 600 казначействъ, а тогда, слѣдовательно, стало бы возможнымъ развивать банковыя операціи и въ такихъ мѣстностяхъ, гдѣ до того времени кредитныхъ учрежденій не было. Вопросъ относительно возложенія на казначейства веденія нѣкоторыхъ банковыхъ операцій былъ рѣшенъ въ утвердительномъ смыслѣ, и для этого были выработаны особыя правила; 29 апрѣля 1896 года, какъ было уже упомянуто, утверждены были правила объ объединеніи кассовой наличности казначействъ, съ обращеніемъ ея въ оборотную наличность государственнаго банка ²⁾, 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 по прежнему въ подчиненіи у департамента государственнаго казначейства и казенныхъ палатъ. Усиленіе состава казначействъ отнесено на счетъ прибылей государственнаго банка. Кассовая наличность каз-

¹⁾ См. интересную статью въ „Вѣстникѣ Финансовъ“ 1901 г., № 10, „Банковыя операціи казначействъ“.

²⁾ 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

начействъ съ этого времени числится на балансе 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, сообщаемого имъ учрежденіемъ государственнаго банка, но зато никакого комиссіоннаго вознагражденія не берутъ. Имѣется въ виду ввести покупку и продажу процентныхъ бумагъ на комиссіонномъ основаніи. Далѣе, на казначейство возложена оплата купоновъ, процентныхъ бумагъ, вышедшихъ въ тиражъ погашенія, и билетовъ государственнаго казначейства истекшихъ сроковъ, оплата ассигновокъ горныхъ управленій (последнія оплачиваются безо всякаго учета, по полной стоимости), переводъ денежныхъ суммъ (не менѣе 25 р., но для лицъ, дѣлающихъ черезъ казначейство крупные переводы, допускается исключеніе). За переводъ до 500 руб. взимается 25 коп., отъ 500 до 1,000 р. — 40 коп. На казначейства возложено полученіе платежей по векселямъ — банковое учрежденіе отправляетъ векселя въ казначейство по мѣсту жительства векселедателя или плательщика, и казначейство 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 приходится 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 кредитору ордеръ на мѣстное учрежденіе государственнаго банка; учрежденія государственнаго банка также могутъ принимать отъ своихъ кліентовъ суммы, подлежащія взносу въ мѣстное казначейство. Такимъ образомъ, плательщики избавляются отъ необходимости принимать деньги въ банковыхъ учрежденіяхъ только для того, чтобы сдать ихъ въ казначейство. Кругъ операцій казначействъ въ мѣстностяхъ, гдѣ имѣется банковое учрежденіе, — уже.

Посмотримъ теперь, какое значеніе въ жизни получили эти вновь возложенныя на казначейства операціи. Обороты казначействъ сильно увеличились: они въ 1896 году составляли 7 миллиардовъ рублей, а въ 1897 году — 12 миллиард. рублей, т.-е. увеличеніе на 71%, обороты же казначействъ за счетъ государственнаго банка въ періодъ 1897—99 г. составляли отъ 40 до 47%. Особенно сильное развитіе получила переводная операція: въ 1897 г. принято казначействами 397 тысячъ переводовъ на сумму 327 милліоновъ, а въ 1899 г. принято переводовъ 624 тысячи на сумму 478 милліоновъ рублей. Эти данныя — читаемъ мы въ *Вѣстникѣ Финансовъ*, — краснорѣчиво говорятъ, до какой степени населеніе многочисленныхъ нашихъ городовъ и селеній, лишнное банковыхъ учрежденій, нуждалось въ переводѣ денегъ черезъ казначейства. Операція полученія денегъ по векселямъ, учтеннымъ и принятымъ на комиссію банковыми учреж-

деніями, введенная въ казначейства съ 1 іюня 1898 г., сразу привилась въ широкихъ размѣрахъ. Такъ, въ 1899 г. казначействами получено векселей изъ банковыхъ учрежденій 404 тысячи на сумму 75 милл. рублей. Оплачиваются черезъ казначейства большею частью мелкіе векселя: средняя валюта векселя въ 1899 г.—187 руб. Любопытно, что въ западной полосѣ имперіи—12 прибалтійскихъ и 10 губерній Царства Польскаго—поступило 68% всего числа векселей, да въ малороссійскихъ и южныхъ губерніяхъ съ Закавказьемъ—20,6%, слѣдовательно, на эти районы съ населеніемъ въ 60 милліоновъ приходится почти 89% общаго числа векселей, присланныхъ въ казначейства въ 1899 году, а на всю остальную Европейскую Россію съ населеніемъ въ 53 милліона—11,1%. Здѣсь ярко сказывается—читаемъ мы въ *Вѣстникъ Финансовъ*,—большая культурность, большее распространеніе грамотности и преобладаніе торгово-промышленной дѣятельности въ широкихъ слояхъ населенія запада и юга; наоборотъ, въ слабомъ развитіи вексельныхъ операцій центральныхъ и восточныхъ губерній Россіи отражается земледѣльческій характеръ послѣднихъ.

Процентныхъ бумагъ куплено казначействами въ 1899 г. на 10 милл. рублей, а продано на 35 милл.—нельзя не замѣтить, что эта операція развивается слабо. Любопытно, что 66% покупки приходятся на губерніи среднія, восточныя и сѣверныя, и 26% на западную и южную Россію. *Вѣстникъ Финансовъ* съ извѣстными оговорками замѣчаетъ, что на основаніи этихъ данныхъ можно сдѣлать заключеніе о большей склонности населенія средней, восточной и сѣверной Россіи обращать свои сбереженія въ процентныя бумаги и довольствоваться 3,8%, которые онѣ приносятъ на затраченный капиталъ, тогда какъ населеніе запада и юга Россіи предпочитаетъ свободныя свои средства обращать на торговыя, промышленныя и иныя предпріятія и стремится зарабатывать на свои деньги больше, чѣмъ даютъ процентныя бумаги.

Уже тотъ фактъ, что вся наличность средствъ, находящихся въ казначействахъ съ введеніемъ новыхъ правилъ, составляетъ оборотную наличность государственнаго банка, которою онъ можетъ пользоваться для своихъ банковыхъ операцій, является крупнымъ нововведеніемъ въ нашей экономической жизни. Если въ странахъ, богатыхъ капиталами — Англіи, Бельгіи — стремятся утилизировать въ интересахъ кредита свободную наличность государственнаго казначейства, то тѣмъ больше, тѣмъ настоятельнѣе чувствовалась эта потребность у насъ—въ странѣ, бѣдной капиталами, гдѣ нужно дорожить каждой копейкой. Конечно, у насъ эта реформа могла бы совершиться нѣсколько инымъ путемъ—путемъ передачи казначейскихъ функцій отдѣленіямъ государственнаго банка, увеличеніемъ сѣти послѣднихъ, при полномъ уничтоженіи казначействъ; но реформа пошла не такимъ путемъ, а путемъ реформированія казначействъ, приданія этимъ послѣднимъ характера банковыхъ учрежденій. Въ концѣ концовъ сущность дѣла отъ этого не мѣняется, передать ли функціи казначейства банковымъ отдѣленіямъ, или изъ казначействъ сдѣлать банковыя отдѣленія, но здѣсь можетъ быть одно возраженіе: казначейства до послѣдняго времени у насъ погружены были въ полную рутину. Пока на нихъ лежатъ простѣйшія банковыя операціи, они еще могутъ съ ними справиться, но при бѣдности Россіи банковыми учрежденіями необходимо расширить банковыя операціи, возлагаемыя на казначейства, — этого требуютъ промышленное раз-

витіе 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 хитрыхъ банковскихъ функцій, какъ комисионная 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. Нѣкоторыя 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. финан. 1904, № 15) въ казначействахъ введена операція пріема процентныхъ бумагъ на храненіе.

Такимъ образомъ, при возложеніи казначейскихъ функцій на банкъ результатомъ было бы: 1) утилизація госуд. банкомъ праздно лежащихъ средствъ въ нѣсколько милліоновъ рублей (минимумъ 53 м. р.); 2) государственный банкъ значительно увеличилъ бы свои средства—извѣстная часть государственныхъ суммъ отличается прикрѣпленностью, напримѣръ, 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.

¹⁾ См. мою книгу „Экономическая Россія и ея финансовая политика“. 1903

Контроль въ Россіи.

Мы видѣли, что главнѣйшія черты современнаго контроля сводятся къ слѣдующимъ: 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 60-хъ годовъ и дѣйствующему теперь, то увидимъ большую разницу. Во Франціи рассказывается, какъ курьезъ, что тамъ въ XVIII вѣкѣ, когда должности продавались, всякое должностное лицо могло купить должность своего собственнаго контролера. То же было до 60-хъ годовъ 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 наблюдение 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 особыя счетныя отдѣленія, куда губернскія и уѣздныя учрежденія посылали ежемѣсячно вѣдомости, а по окончаніи года присылались книги и отчеты для ревизіи. Казенная палата на основаніи этихъ матеріаловъ составляла „генеральный отчетъ“ о приходѣ, расходѣ и остаткахъ суммъ по губерніи. Эти отчеты посылались въ соотвѣтствующіе департаменты министерствъ, 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 вполнѣ зависѣлъ отъ министерствъ. Уполномоченный наблюдать за правильностью употребленія суммъ, контроль не былъ вооруженъ ни правами, ни средствами для исполненія своихъ обязанностей. Доставляемые ему иногда черезъ 5—6 лѣтъ отчеты министровъ давали полную картину движенія суммъ, но картину, построенную на данныхъ, доставленныхъ самими же министрами. Провѣрить эти отчеты за неимѣніемъ документовъ не было никакой возможности. Если министръ писалъ, что на одного больного тратится въ больницѣ столько-то, то контролю оставалось ограничиться этими свѣдѣніями: почему столько, а не меньше—этого ему не дано было знать. Ему ничего не оставалось, какъ переписать свѣдѣнія, доставленные министромъ и представить ихъ въ видѣ своего отчета. Ревизія контроля была чисто внѣшняя: она состояла въ подсчитываніи и сличеніи цифровыхъ данныхъ.

Итакъ, контрольная власть не была вооружена ни правомъ, ни средствами для производства ревизіи. Кто же контролировалъ? Контролировали счетныя отдѣленія казенныхъ палатъ; но при этомъ казенныя палаты, во 1), были въ значительной степени судьями въ своемъ собственномъ дѣлѣ (*Лебедевъ*, II. 525); во 2), имъ приходи-

лось 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 освидѣтельствѣваніи и приѣмѣ, никакихъ документовъ, убѣждающихъ въ необходимости принятія тѣхъ или другихъ мѣръ, и даже не имѣя въ виду доказательствъ матеріальнаго исполненія распоряженій, т. е. приходо-расходныхъ счетовъ, удостоверяющихъ, что деньги выданы или приняты и поставленное имущество записано въ кредитъ?“ („Преобразов. Госуд. Отчетности“, 48).

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

Весь контроль былъ въ рукахъ *самыхъ* отчетныхъ управленій (51). Контроль могъ развѣ лишь убѣдиться, что *предметъ* расходованія былъ разрѣшенъ, и только... Комиссія изъ чиновъ госуд. контроля, ревизовавшая *по подлиннымъ* документамъ морское министерство, нашла много упущеній, что было раньше не замѣчено... Въ мин. вн. дѣлъ къ 1856 г. накопилось до 13 тысячъ необревизованныхъ счетовъ, для чего была назначена особая комиссія... Министер. юстиціи не доставляло счетовъ съ 1843 г...

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

Неудивительно, что при такихъ порядкахъ вездѣ царствовалъ произволъ и злоупотребленія. Комиссіи въ 50-хъ годахъ открыли

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

полное несоответствие расходов по отчетамъ съ расходами по книгамъ.

Въ 50-хъ 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—66 гг. преобразованій въ организациі всего финансоваго механизма, а также и въ устройствѣ контроля. Въ своихъ матеріалахъ Татариновъ предлагалъ, во-первыхъ, ввести контроль предварительный—такъ какъ только таковой можетъ предупредить злоупотребленія, контроль же послѣдующій въ состояніи только раскрыть уже совершенное злоупотребленіе, а не предупредить его; далѣе онъ предлагалъ производить ревизіи по подлиннымъ документамъ. При существовавшихъ до 64 года порядкахъ контролировались собственно только кассы, а для распорядительныхъ властей не было контроля. Татариновъ предлагалъ установить контроль и для распорядителей, для чего необходимо было создать сильный, вполне независимый отъ исполнительной власти контрольный органъ. Предложенія Татаринова, одобренные верховной властью¹⁾, рассматривались 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 ~~контрольные 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 ревизіяхъ²⁾.

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

¹⁾ На докладѣ Татаринова Государь Александръ II положилъ резолюцію: „По важности сего дѣла желаю, чтобы оно было прочтано въ совѣтѣ министровъ. Я со своей стороны совершенно раздѣляю вашъ взглядъ и желалъ бы, чтобы и прочіе министры убѣдились въ необходимости приступить къ радикальному улучшенію какъ нашего счетоводства, такъ и вообще финансовой системы нашей“. („Преобр. госуд. отчет.“ 100).

²⁾ Ст. 1134. Контрольныя палаты по предметамъ своего вѣдомства, хотя и дѣйствуютъ во всей губерніи подобно казеннымъ палатамъ и другимъ губернскимъ учрежденіямъ, но къ общимъ мѣстамъ губернскимъ не причисляются, а принадлежатъ къ особымъ установленіямъ вѣдомства государственнаго контроля. Состоя въ зависимости отъ государственнаго контролера и отдавая ему отчетъ въ своихъ дѣйствіяхъ, онѣ производятъ ревизію мѣстныхъ оборотовъ самостоятельно и окончательно, въ границахъ, ниже указанныхъ.

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

Государственный контролер 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 проектъ преобразования 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 вполнѣ проектамъ и смѣтамъ по постройкѣ зданія, которое и не начинало строиться, или росписку пріемщика въ полученіи провіанта, который вовсе не поставлялся (примѣры бывали). Отклоненный по проекту *предварительный* контроль былъ впервые примѣненъ во время ахалтекинской экспедиціи въ 1880 году и оказалъ, по признанію Скобелева, большія услуги ему, не только избавляя его отъ отвѣтственности за ненужныя траты, но и отъ необходимости особенно пристально вникать, въ ущербъ чисто военной дѣятельности, въ разныя денежныя требованія.

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

Еще болѣе важный *фактический* контроль первоначально примѣнялся къ внезапному освидѣтельствованію казначействъ и кассъ спеціальныхъ сборщиковъ для удостовѣренія цѣлости казенныхъ суммъ. Впослѣдствіи онъ получилъ болѣе обширное примѣненіе: контрольныя учрежденія получили право посылать своихъ чиновниковъ для присутствованія при провѣркѣ наличности матеріаловъ въ складахъ военнаго вѣдомства, производимой чинами послѣдняго, право провѣрять на мѣстѣ таможенные досмотры товаровъ, участвовать при ревизіи чинами акцизнаго вѣдомства винокуренныхъ заводовъ, право присутствовать на торгахъ при продажахъ, отдачѣ въ арендное содержаніе казенныхъ оброчныхъ статей или при продажѣ казеннаго имущества. Еще большее значеніе для выгодъ казны имѣетъ фактический контроль при эксплуатаціи желѣзныхъ дорогъ и при разныхъ казенныхъ постройкахъ, особенно вслѣдствіе строгой системы,

какую онъ получаетъ въ этихъ случаяхъ. Достаточно указать, что онъ примѣнялся къ такимъ постройкамъ, какъ сооруженіе храма Спасителя въ Москвѣ, къ сооруженію въ послѣднее время всѣхъ казенныхъ дорогъ, къ крѣпостнымъ сооруженіямъ на западной границѣ, и проч. и проч.

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

Нѣкоторыя учрежденія у насъ не подлежатъ вѣдѣнію государственнаго контроля, именно: 1) министерство Императорскаго двора и удѣловъ; 2) собственная Его Императорскаго Величества Канцелярія по учрежденіямъ Императрицы Маріи; 3) государственныя кредитныя установленія и особенная канцелярія министерства финансовъ по кредитной части, въ оборотахъ ея по кредитнымъ операціямъ¹⁾; 4) хозяйственное управленіе при Св. Синодѣ по спеціальнымъ средствамъ духовнаго вѣдомства и суммамъ, отпускаемымъ изъ казны на духовно-учебныя заведенія; 5) министерство иностранныхъ дѣлъ въ чрезвычайныхъ издержкахъ на предметы, тайнѣ подлежащіе и извѣстные Его Императорскому Величеству; 6) министерства и главныя управленія относительно суммъ, ассигнуемыхъ на извѣстное Его Величеству употребленіе.

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 документовъ. Такое изъятіе чрезвычайно важнаго отдѣла финансоваго управленія вызываетъ большія сомнѣнія. Въ самомъ дѣлѣ, задолженность наша за границей очень обширна, и желательно было бы, чтобы государственный контроль особенное вниманіе обращалъ на операціи по кредитной части, что могло бы имѣть хорошее вліяніе на нашъ кредитъ. Кроме 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,

¹⁾ Поэтому мы не имѣемъ свѣдѣній о томъ, какъ и по какому курсу производится погашеніе, какъ велики и куда идутъ излишки, остающіеся за погашеніемъ и уплатою процентовъ, вслѣдствіе разницы въ курсѣ, по которому предположено произвести уплаты, съ тѣмъ, по какому онъ 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 (*Вржескій*. „Госуд. Долги“, 1884 г., стр. 265 и особенно примѣч. 2-ое).

и за это контроль не может налагать взысканія. Вотъ какъ рисуетъ положеніе дѣлъ г. В. Саковичъ („Государственный контроль въ Россіи“, ч. I, 2-е изданіе, стр. 171): „Контроль можетъ только требовать непредставленные документы и жаловаться соотвѣтствующему начальству. Но требованія контроля, вслѣдствіе отсутствія всякой отвѣтственности, могутъ быть очень долго неисполняемы и даже оставляемы безъ отвѣта. Если, въ лучшемъ случаѣ, послѣ долгихъ ожиданій, неоднократныхъ повтореній, удастся, наконецъ, собрать всѣ нужные документы, если расходъ будетъ признанъ неправильнымъ, и контроль потребуетъ объясненія отъ распорядителя,—то требованіе это можетъ постигнуть та же участь, т. е. будутъ получены неполные и уклончивые отвѣты... Если контроль налагаетъ 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“¹⁾.

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

Разсматривая послѣдовательно исторію росписи, кассоваго дѣла и контроля, мы видѣли, что во всемъ финансовомъ механизмѣ Россіи въ 60-хъ годахъ были произведены коренныя реформы. Наше финансовое хозяйство представляетъ двѣ совершенно различныя картины до 60-хъ годовъ и послѣ—въ началѣ 60-хъ годовъ оно вступило на новый путь, приняло начала, проведенныя въ финансовомъ хозяйствѣ Западной Европы. Чтобы понять причину такой смѣны формъ финансоваго хозяйства, мы должны бросить взглядъ на экономическій и соціальный строй Россіи того времени, ибо мы знаемъ, что финансовая политика диктуется экономической и зависящей отъ нея соціальной структурой страны.

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

Параллельно съ такимъ расширеніемъ дѣятельности государства и увеличеніемъ его оборотныхъ средствъ, долженъ былъ измѣниться и финансовый механизмъ. Между тѣмъ мы этого не видимъ: съ 1811 г. до 60-хъ годовъ въ финансовомъ управленіи страны почти не происходило перемѣнъ. Такая ненормальная задержка, обусловленная тогдашнимъ соціальнымъ строемъ страны, не могла не отразиться губительно на финансовомъ хозяйствѣ—мы уже видѣли, къ какимъ ненормальностямъ привела она какъ въ составленіи и исполненіи смѣты, такъ и въ кассовомъ дѣлѣ и контролѣ. Вотъ что

¹⁾ См. также Головачевъ. „Десять лѣтъ реформъ.“ 1872 г.

говорить 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 поражавшими 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 сверхсметныхъ и дополнительныхъ ассигнованій, сколько оно хотѣло (70). Никакого порядка въ государственномъ хозяйствѣ невозможно было отыскать“.

При такихъ обстоятельствахъ естественно, что государственное хозяйство не могло идти правильно: съ 1845 года въ нашемъ бюджетѣ начались хроническіе 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 глав-

1)	Годы.	Доходы.	Расходы.	Дефициты.
	1844	181.514.500	181.511.500	— — —
	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 разсмотрѣнн смѣты на 1850 г. было рекомендовано замаскировать дефицитъ, такъ какъ это-де „можетъ имѣть неблагоприятныя послѣдствія“, для чего и предлагалось не вносить въ роспись расходовъ военнаго министерства подъ тѣмъ предлогомъ, что будто бы расходы этого вѣдомства не могли быть еще приведены въ положительную известность („Ист. Вѣст.“ 1885 г., июнь. „Столѣтіе дефицитовъ“ Усова).

ными столпами и устоями отечества. У этой замкнутой касты трудно доискаться чего-либо, выходящаго за предѣлы обычныхъ отправления, низменныхъ инстинктовъ и барскихъ потребностей. Въ кастѣ чиновниковъ всякаго рода и вида бюрократическая система привилась до такой степени крѣпко, что дѣйствительная жизнь почти не существовала или существовала лишь въ видѣ извѣстнаго объекта для бюрократическихъ манипуляцій. Третье сословіе въ то время занимало лишь терпимое положеніе, а униженіе, пластомъ лежавшее на крѣпостномъ населеніи, въ достаточной степени давило и торгово-промышленный міръ“ (*Влѣкъ*. Т. II, 24).

Для характеристики положенія Россіи въ то время я приведу еще нѣсколько выдержекъ изъ одной записки того времени.

„Благопріятствуетъ ли развитію духовныхъ и вещественныхъ силъ Россіи нынѣшнее (1855) устройство разныхъ отраслей нашего государственнаго управленія?“—спрашиваетъ авторъ. „Отличительныя черты его заключаются въ повсемѣстномъ недостаткѣ истины, въ 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 пріобрѣтены успѣхи, вездѣ водворяется, если не вдругъ, то по крайней мѣрѣ постепенно, должный порядокъ. Взгляните на дѣло, всмотритесь въ него, отдѣлите сущность отъ бумажной оболочки, то, что есть, отъ того, что кажется, правду отъ неправды или полуправды,—и рѣдко гдѣ окажется прочная, плодотворная польза. Сверху—блескъ, внизу—гниль. Въ твореніяхъ нашего официальнаго 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 „Русс. 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 бѣльшее 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 представлять значительную часть этихъ дѣлъ на произволъ своихъ канцелярій, такимъ образомъ, судьба представленийъ 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 силою; 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 амятникамъ, измѣрены табелью о рангахъ, расцѣнены цѣной отличій, помѣщаются въ памятныхъ книжкахъ.

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

По поводу этой записки Е. И. Высочество генераль-адмиралъ Константинъ Николаевичъ издалъ слѣдующій приказъ на имя управляющаго морскимъ министерствомъ вице-адмирала Врангеля въ декабрѣ 1855 года: „Въ одной весьма замѣчательной запискѣ о нынѣшнихъ тяжелыхъ обстоятельствахъ Россіи, при указаніи причинъ, которыя довели насъ до нынѣшняго бѣдственнаго положенія, между прочимъ сказано: „Многочисленность формъ подавляетъ у насъ сущность административной дѣятельности и обезпечиваетъ всеобщую officialную ложь. Взгляните на годовые отчеты — вездѣ сдѣлано всевозможное, вездѣ пріобрѣтены успѣхи, вездѣ водворяется, если не вдругъ, то по крайней мѣрѣ постепенно, должный порядокъ. Взгляните на дѣло, всмотритесь въ него, отдѣлите сущность отъ бумажной оболочки, то, что есть, отъ того, что кажется, правду отъ неправды или полуправды, — и рѣдко гдѣ окажется прочная плодотворная польза. Сверху — блескъ, внизу — гниль. Въ твореніяхъ нашего officialнаго многословія нѣтъ мѣста для истины, она затаена между строками, но кто изъ officialныхъ 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 помянутыхъ 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 мил. р., въ 1862 г. — 1,553 мил. руб., слѣдовательно, они увеличились на 48,87% (Мигулинъ. „Русскій государственный кредитъ“, стр. 250).

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

„Дефициты, начавшіеся у насъ съ 1845 года ¹⁾, покрывались преимущественно займами изъ кредитныхъ установленій. Отъ нихъ Правительство получало ежегодно значительныя суммы

1) Дефицита не было только въ 59 г., по росписи котораго доходы превысили расходы на 20,5 м. руб., по случаю наддачи на торгахъ откупщикамъ питейно-откупной суммы по 40 м. руб. на трехлѣтіе съ 59 по 62 г. включительно (стр. 220. Печеринъ. „Истор. обзоръ росписей госуд. доходовъ и расходовъ“, т. II.). Съ 44 по 63 г. включ. дефицитъ составлялъ 1,153 м. руб. и покрывался внѣшними займами, внутренними изъ госуд. кред. установленій, выпусками кред. билетовъ и билетовъ госуд. казначейства.

за умеренный процент, безгласно, какъ бы незамѣтнымъ образомъ. Вслѣдствіе этого оно къ заграничнымъ займамъ обращалось умеренно. 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 умеренно, фонды его возвышались въ цѣнѣ, купоны по онымъ реализировались обыкновенно по хорошему, а иногда и по весьма выгодному вексельному курсу. При всемъ этомъ кредитъ могъ поддерживаться и улучшаться и безъ публикацій росписей.

„Но теперь обстоятельства измѣнились. Банки не только не могутъ поддерживать государственное казначейство, а, напротивъ, вслѣдствіе усиленныхъ востребованій капиталовъ, затраченныхъ въ значительной степени на покрытіе прежнихъ дефицитовъ, были поставлены въ невозможность продолжать обычныя ссуды частнымъ лицамъ, даже сами затруднялись въ возвратѣ вкладовъ, такъ что, не смотря на усилія государственнаго казначейства, должны были быть закрыты. Малый успѣхъ послѣднихъ нашихъ займовъ, паденіе курса на наши фонды, печатныя сужденія въ нашихъ и иностранныхъ журналахъ, частныя корреспонденціи банкировъ — все это слишкомъ ясно доказывало, что недовѣріе къ нашему финансовому положенію вкоренилось въ общественномъ мнѣніи. Довѣріе же можетъ быть восстановлено не иначе, какъ полною откровенностью правительства относительно своихъ финансовъ. Слепое 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—7).

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

ФОРМЫ ВЗИМАНІЯ.

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

На первыхъ порахъ государство слабо: нѣтъ у него достаточно органовъ, некому поручить ему 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: на примѣръ, при взиманіи налога съ покореннаго народа побѣдителемъ просто опредѣляется сумма, которую побѣжденный народъ долженъ дать, и послѣдній уже собираетъ ее, какъ знаетъ. Государство для взиманія налоговъ въ этотъ періодъ низкой финансовой техники пользуется чаще всего естественными союзами, а если ихъ нѣтъ, то создаетъ искусственные.

Естественными союзами являются городъ и деревенская община. Правительство назначаетъ извѣстную сумму, какую оно должно получить съ даннаго города или общины, и эти союзы должны въ извѣстный срокъ собрать ее. Имъ (союзамъ) предоставляется право разложить эту сумму по своему усмотрѣнію. Назначая общую сумму налога, государство руководствуется какимъ-нибудь мас-

штабомъ, 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, на примѣръ, государство, разлагая между союзами общую сумму налога по сохамъ, дворамъ или душамъ, рекомендовало населенію обложеніе „по животамъ и промысламъ“, то-есть 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 только 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 чиновческаго произвола, и охотно беретъ ее на себя.

Въ это время не только всѣ прямые налоги обезпечены круговой порукой, но даже косвенные. Отсюда развивается т. н. окладъ въ косвенныхъ налогахъ: правительство, устранивъ своихъ агентовъ, поручаетъ собирать весь сборъ самоуправляющимся союзамъ, 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 среднему итогу за нѣсколько лѣтъ. Для сбора этихъ денегъ назначались головы и цѣловальники, которые должны были собирать кабацкія деньги „съ прибавкою противъ прошлыхъ лѣтъ“. Для этого цѣловальники могли дѣйствовать „безстрашно и въ томъ приборѣ никакого себѣ опасенія не держать, а главное—питуховъ отъ кабака не отгонять“. При недоборѣ 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 предъ общиной у насъ.

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

Такое положеніе, очевидно, есть переходный моментъ: государство уже не такъ пассивно, но еще и не 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, государственныя поземельныя налоги устанавливаются слѣдующимъ образомъ: общая сумма налога съ каждой губерніи опредѣляется помноженіемъ общаго числа десятинъ, подлежащихъ обложенію, на средній по губерніи окладъ, устанавливаемый законодательнымъ

¹⁾ См. „Общую картину обложенія въ XVII в.“ въ моихъ „Очеркахъ“.

порядкомъ, налога съ десятины удобной земли и лѣса. Сумма налога, назначенная на губернію, распредѣляется между уѣздами губернскимъ земскимъ собраніемъ соотвѣтственно количеству и цѣнности земель каждаго уѣзда, а въ предѣлахъ уѣзда эта сумма раскладывается между отдѣльными плательщиками уѣздною земскою управою 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, слѣд., о передачѣ обложенія въ руки правительства.

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

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

Итакъ, при этой системѣ государство само опредѣляетъ квоту обложенія съ каждой единицы, но не устанавливаетъ овлада, 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 мѣстныя условія. Но собственно оцѣнка теперь производится государственнымъ чиновниками или подъ ихъ контролемъ, союзы же только помогаютъ имъ.

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

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

Въ это время обыкновенно въ государствѣ создаются особые 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 онъ отмѣненъ съ 1891 года по слѣдующимъ соображеніямъ: въ 1-хъ, въ то время, какъ въ маленькихъ, бѣдныхъ приходяхъ должность оплачивается очень плохо, въ большихъ и богатыхъ она даетъ громадныя доходы, особенно тамъ, гдѣ декларируютъ свои доходы желѣзныя дороги и другія промышленныя акціонерныя предпріятія; во 2-хъ, при увеличеніи квоты обложенія и плата сборщикамъ повышается безъ всякаго увеличенія труда съ ихъ стороны (*Озеровъ. „Подоходный налогъ въ Англіи“, 194*). Здѣсь фиксирована при реформѣ та плата, которую сборщики получили отъ процентнаго вознагражденія въ послѣдній годъ передъ реформой.

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

Наши приемы взиманія характеризуются очень примитивными формами—у насъ еще до послѣдняго времени функционировала круговая отвѣтственность: до реформы 1899 г. взиманіе обкладныхъ сборовъ съ крестьянъ находилось въ рукахъ общихъ органовъ—поли-

ціи и земскаго начальника, и только самая незначительная роль отведена была податному инспектору. А между тѣмъ потребность въ выдѣленіи особыхъ органовъ взиманія чувствуется сильно: общіе органы слишкомъ заняты, чтобы слѣдить за платежеспособностью гражданъ, ихъ забота сводится къ тому, чтобы только побольше собрать. Столкновенія между общими органами очень часты: земскій начальникъ даетъ крестьянамъ отсрочку по взносу платежей, а исправникъ за эту отсрочку штрафуетъ.

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

Взиманіе податей до реформы 1861 г.

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

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

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

Но уже въ это время нерѣдко бывали случаи столкновений и злоупотребленийъ внутри общины: болѣе богатые и вліятельные члены ея, пользуясь своими семейными и другими связями, старались свалить налоговое бремя на слабыхъ и маломощныхъ. Иногда для этой цѣли богатые отписывались въ платежѣ налоговъ отъ людей менѣе состоятельныхъ и бѣдныхъ, при чемъ подкупами воеводѣ 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 воеводѣ и отдѣлившись, платили сравнительно незначительную долю оклада, а вся тяжесть падала на людей бѣдныхъ. Послѣдніе со старостой Васькой Засухинымъ подали челобитную государю о томъ, чтобы онъ велѣлъ богатымъ, которые „самовольствомъ“ отписались, тянуть тягло съ „средними и молотчими крестьяны вмѣстѣ, заодно, въ сваль“. Государь удовлетворилъ ихъ жалобу.

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

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

Итакъ, много злоупотребленийъ 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 — противопологалась владѣльческимъ, и въ этомъ смыслѣ самое населеніе черной волости получало названіе волостныхъ людей) завѣдывали выборныя земскія власти, особые чиновники — десятскіе, сотскіе, цѣловальники, волостной старшина и даже земскій судейба. 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 съ злоупотребленіями воеводъ центральное правительство пыталось посылать сборщиковъ изъ Москвы, но послѣдніе были не лучше мѣстной администраціи — это объясняется общимъ низкимъ уровнемъ тогдашняго служилаго класса. Между тѣмъ недоимки росли. Тогда правительство рѣшило распространить и сдѣлать общимъ обычай давать общинамъ право доставлять свои подати прямо въ Москву „самимъ мимо воеводъ и приказныхъ людей“. „А воеводамъ во всякіе доходы, безъ указа, никоторыми дѣлы вступаться не велѣно... для того, что, по ихъ воеводскимъ прихотямъ, были многе 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 подъ страхомъ внута, конфискаціи имущества и ссылки въ Азовъ: „Буде они, земскіе старосты и судейки и цѣловальники, съ товарищи... тѣмъ... доходамъ учинятъ хотя малую доимку, и имъ за то быть въ жестокомъ наказаніи, биты внудомъ и сосланы будутъ съ женами и дѣтьми въ ссылку въ Азовъ, на вѣчное житье, а дома ихъ и животы взяты будутъ на насъ, великаго государя, безповоротно“ (*Бржескій*, 31). Для того, чтобы обезпечить имущественную отвѣтственность выборныхъ, предписывается: „къ денежному сбору въ цѣловальники и въ сборщики по очереди выбирать... добрыхъ и знатныхъ и пожиточныхъ людей“ (тамъ-же). Но „добрые“ и богатые люди уклонялись отъ выборныхъ должностей: вѣдь они рисковали имѣть крупныя непріятности съ однообщниками, стоять на правожѣ и въ концѣ-концовъ потерять свое имущество, поэтому богатые нерѣдко откупались известной суммой, не желая разоряться. Въ выборные шли преимущественно неблагонадежныя въ имущественномъ отношеніи люди, которые „сборными деньгами корыстовались, торговали, за собой держали, брали взятки“ (31). Правительство строго наказывало лучшихъ людей за уклоненіе отъ выборныхъ должностей: ихъ велѣно было посылать въ Москву, ссылать на вѣчное житье въ Азовъ, „чтобы на нихъ смотря впредь инымъ изъ братьи отбиваться отъ очередныхъ службъ было неповадно“ (32). Очевидно, какой могъ быть порядокъ взиманія налоговъ, когда выборные рисковали всѣмъ своимъ имуществомъ: они стремились во что бы то ни стало добрать съ наиболее состоятельныхъ требуемую сумму налога. Только послѣ взысканій съ выборныхъ отвѣтственность падала на всю общину: „А буде тѣ выборные люди и земскіе старосты... тѣхъ стрѣлецкихъ денегъ на... сроки по обладу сполна не вышлютъ и тѣ деньги доправлены будутъ на земскихъ старостахъ и на всѣхъ посадскихъ и на уѣздныхъ людяхъ безъ всякой нощады“ (*Бржескій*. „Недоимочность и круговая порука сельскихъ обществъ“, 29).

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

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

Порядокъ взысканія недоимокъ былъ слѣдующій: за недоимку прежде всего отвѣчалъ самъ недоимщикъ—его ставили на правежъ, то-есть выводили на площадь и били батогами, на ночь сажали въ тюрьму и на слѣдующій день снова били. Это продолжалось до тѣхъ поръ, пока недоимщикъ не уплачивалъ денегъ. Такое обращеніе съ недоимщикомъ объясняется тѣмъ, что государство смотрѣло на него, какъ на лицо, нежелающее платить, ослушника царской воли: „А тѣхъ ослушниковъ... бить батогами и сажать въ тюрьму, а изъ тюрьмы выимая, бить на правежѣ нещадно, покамѣста они государевы деньги не заплатятъ“ (25). Если изъ недоимщика не удавалось выколотить денегъ, тогда требованіе обращалось къ выборнымъ: послѣднихъ постигала та-же участь, что и недоимщиковъ, то-есть правежъ, а затѣмъ, какъ было сказано, ссылка; послѣ выборныхъ отвѣчалъ иногда воевода, иногда же прямо община.

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

Вообще крестьянинъ того времени интересовалъ правительство не самъ по себѣ—до него правительству не было дѣла,—а постольку, поскольку онъ давалъ средства для государственной машины. И мы видимъ, какъ нарушеніемъ правовыхъ интересовъ крестьянъ, именно: созданіемъ тягловаго союза, прикрѣпленіемъ къ нему крестьянина (паспортная система), уничтоженіемъ его индивидуальной свободы, крестьянство приравнивается въ 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 выработывалъ въ пользу помѣщика оброкъ и отбывалъ разнаго рода повинности“ (82). Когда фискъ и выказывалъ нѣкоторую заботливость о крестьянахъ, то въ основѣ ея были интересы фискальнаго свойства, а вовсе не сознаніе обязанностей, лежащихъ на немъ относительно этого сословія.

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

Что касается раскладки подушной подати въ XVIII вѣкѣ, то у крестьянъ государственныхъ и дворцовыхъ она производилась старостами при участіи земскихъ комиссаровъ. У крестьянъ, принадлежавшихъ помѣщикамъ и вотчинникамъ, обязанность раскладки и взиманія податей лежала на владѣльцахъ или ихъ управителяхъ; поэтому владѣльческіе крестьяне до 1861 года не знали круговой

поруки, какъ это видно изъ отзывовъ, данныхъ членами губернскихъ комитетовъ редакціоннымъ комиссіямъ, выработавшимъ положеніе 19 февраля 1861 года. Спрашивается—почему? Потому, что помѣщикъ самъ опредѣлялъ размѣръ налога и могъ, слѣдовательно, сообразоваться съ налогоспособностью каждаго крестьянина: онъ стоялъ близко къ крестьянину, зналъ его лучше и могъ поэтому справиться съ раскладкой.

Кульминаціоннаго пункта круговая порука достигла въ XIX вѣкѣ въ законѣ 28 ноября 1833 года о порядкѣ взиманія денежныхъ сборовъ съ казенныхъ крестьянъ. Этотъ законъ представляетъ полную систематическую разработку правилъ, касающихся всѣхъ сторонъ податного дѣла. Казенныя селенія, составляющія волость, дѣлятся на сельскія и мірскія общества. За исправный и безнедоимочный сборъ отвѣчаетъ общество, а если недоимки увеличатся до годового оклада, то онѣ взыскиваются со всей волости. Дѣлая сельское и волостное общество отвѣтственнымъ за правильное поступленіе сборовъ, законъ 1833 года надѣляетъ его обширными правами въ области податныхъ 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 безнедоимочно; онъ не допускаетъ притѣсненій и вымогательствъ со стороны сборщиковъ; наблюдаетъ, чтобы сельскими властями были употреблены всѣ мѣры для взысканія недоимокъ; назначаетъ и смѣняетъ сельскихъ и волостныхъ писарей и ихъ помощниковъ; въ случаѣ злоупотребленій онъ устраняетъ отъ должности лицъ волостного и сельскаго управленія, — словомъ, всѣ стороны хозяйственно-правовой жизни крестьянъ сдѣлались подвѣдомственны окружному начальнику. Благодаря такому устройству надзора за взиманіемъ податей, поступления въ казну увеличились, недоимки уменьшились. Такимъ образомъ, въ 30-хъ годахъ полиція была совершенно устранена отъ взиманія податей съ казенныхъ крестьянъ.

Достигши кульминаціоннаго пункта въ законѣ 1833 года, процессъ развитія круговой поруки получилъ позднее 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 наряду съ оброкомъ въ свою пользу.

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

Для обезпеченія помѣщиковъ была установлена въ 61 г. круговая порука въ тѣхъ обществахъ, въ которыхъ существуетъ общинное владѣніе землей, а для обезпеченія фиска круговая порука была введена во всѣхъ общинахъ безъ исключенія. Поэтому каждое сельское общество при общинномъ, подворномъ и участковомъ владѣніи землею получаетъ общій окладной листъ и связано круговой порукой за каждаго изъ своихъ членовъ по отбыванію казенныхъ, земскихъ и мірскихъ повинностей. Здѣсь нужно обратить вниманіе на то, что круговой порукой связывается уже не вся волость, а одно сельское общество. Это—шагъ впередъ по сравненію съ закономъ 1833 года.

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

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

Необходимо было устранить эту пестроту въ обложеніи и взиманіи и установить какой-нибудь общій порядокъ; необходимо было объединить, унифицировать обложеніе и взиманіе налоговъ. Съ этой цѣлью и была предпринята реформа взиманія 23 іюня 1899 года. Но законъ 23 іюня сдѣлалъ, кромѣ этого, еще шагъ на пути сокращенія круговой поруки: по статьѣ 36 „при общинномъ пользованіи землей каждое селеніе или часть селенія, получающія отдѣльный окладной листъ, отвѣчаютъ круговою порукой за всѣхъ домохозяевъ въ исправной уплатѣ окладныхъ сборовъ, если селенію или части селенія отведенъ надѣлъ на шестьдесятъ или болѣе ревизскихъ душъ“. Такимъ образомъ, норма 60 ревизскихъ душъ по закону 99 г. получила разграничивающее значеніе: ниже этой нормы крестьяне не связаны круговой порукой ни по какимъ платежамъ; слѣдовательно, часть крестьянъ была освобождена отъ круговой поруки. Далѣе, министру финансовъ было предоставлено „по истеченіи года послѣ введенія въ дѣйствіе настоящаго узаконенія, войти въ соображеніе вопроса о возможности отмѣны круговой поруки по уплатѣ окладныхъ сборовъ и предположенія свои по сему предмету внести на законодательное разсмотрѣніе установленнымъ порядкомъ“.

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

Уже въ то время, когда круговая порука является естественной, даже раціональной формой взиманія, она имѣетъ нѣкоторыя темныя стороны. При существованіи круговой поруки „никто не увѣренъ въ возможности сохранить свой, добытый тяжкимъ трудомъ, достатокъ. Это не можетъ не отразиться на народной предприимчивости 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 многими отягощаются передъ лѣнивцами, что весьма несправедливо и со вредомъ великимъ, какъ то: когда бѣдные или, справедливо называть, лѣнныя, не заплатятъ государственную подать или владѣльческую, то оную собираютъ съ исправныхъ и тѣмъ самымъ добрые

поселяне огорчаются, а лѣнливымъ 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 Бржескаго („Недоимочность и круговая порука“), данными котораго мы и воспользуемся. Пользуясь круговою порукою, болѣе достаточные домохозяева всегда имѣютъ возможность прижать слабѣйшихъ. Подъ предлогомъ круговой поруки бѣдные получаютъ нерѣдко менѣе того количества земли, на которое они имѣютъ право; вдовы съ малолѣтками или 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 наряжаютъ 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, богатѣе производятъ разверстку податей и мірскихъ сборовъ такимъ образомъ, что бѣдные должны платить съ десятины посѣва 12% ея доходности, а богатые въ 30 разъ меньше—0,4% (стр. 404). Естественно, что на бѣднѣйшихъ накапливаются недоимки, а этого только и нужно богатѣямъ, 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, причемъ 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 богатѣями своимъ слабѣйшимъ односельчанамъ, подъ предлогомъ круговой поруки и покрытія недоимокъ, не всегда влекутъ за собой погашеніе недоимокъ на счетъ болѣе состоятельныхъ—зажиточныя лица, даже богачи, владѣющіе собственной землей, ведущіе крупную торговлю, содержатели почтовыхъ трактовъ и т. п. оказываются сплошь и рядомъ крупными недоимщиками. Въ Ардатовскомъ уѣздѣ Симбирской губерніи въ 1893 году числилось около 2000 состоятельныхъ недоимщиковъ съ общей суммой недоимки въ 60.000 руб. Въ числѣ недоимщиковъ часто оказываются должностныя лица сельскаго управленія: старшины, старосты, сборщики, предсѣдатели и члены волостныхъ судовъ, и въ 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 ин-

спекторъ въ 80-хъ годахъ нашелъ въ одной волости Курской губернии 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 скоть 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: „Волостные и сельскіе сходы, которымъ обычай и законъ ввѣряютъ охрану интересовъ самоуправляющихся крестьянскихъ обществъ и контроль надъ выборными должностными лицами, обратились почти вездѣ въ послушныя орудія міроѣдовъ, кулаковъ и кабатчиковъ. Лучшіе элементы крестьянства утратили въ борьбѣ съ означенными выше лицами всякое вліяніе на крестьянскую среду. Міроѣды и кулаки, опираясь на многочисленную категорію обѣдѣвшихъ и задолжавшихъ имъ крестьянъ, которыхъ они держатъ въ тяжелой экономической зависимости, являются, хотя и не всегда открыто, дѣйствительными руководителями всѣхъ рѣшеній общественныхъ сходовъ, назначаютъ и смѣняютъ по своему усмотрѣнію выборныхъ должностныхъ лицъ, покрываютъ злоупотребленія сихъ послѣднихъ и, при ихъ содѣйствіи, устраиваютъ свои личныя дѣла, нерѣдко въ ущербъ интересамъ цѣлаго общества...“ „На сходкахъ — резюмируетъ эти отзывы Б. Н. Чичеринъ, — господствуютъ горланы и міроѣды, въ должности выбираются люди, совершенно къ нимъ непригодные, права не обезпечены, твердыхъ правилъ нѣтъ, многое совершается вопреки закону. Рѣшенія случайны и произвольны, нерѣдко они происходятъ подъ вліяніемъ попойки и т. д.“ (Никольскій. „Личность въ общинномъ быту“. Русское Экономическое Обозрѣніе 1898 г., №1).

Въ виду всего этого при обсужденіи закона 23 іюня 1899 года поднимался въ Государственномъ Совѣтѣ вопросъ о полномъ упраздненіи круговой поруки, которая, какъ указывалось министромъ финансовъ, вовсе не обезпечиваетъ правильнаго поступленія платежей: состоятельные домохозяева не платятъ и дожидаются того момента, когда наступитъ принудительное взысканіе, богатымъ выгодно переждать срокъ и заставить другихъ платить за себя, чѣмъ самимъ платить за другихъ. Но круговая порука была удержана на нѣкоторое время по слѣдующимъ соображеніямъ: только въ томъ-де случаѣ, если на общинѣ будетъ лежать круговая отвѣтственность, можно ожидать правильной раскладки сельскимъ сходомъ податей между отдѣльными членами, при отсутствіи же ея раскладка будетъ находиться въ зависимости отъ того, какая партія одержитъ верхъ на сельскомъ сходѣ. Отсюда возможны случаи переложенія налогового бремени богатыми на завѣдомо неспособныхъ нести его. Обезпечить же правильность раскладки инымъ путемъ, на примѣръ, точнымъ указаніемъ въ законѣ основаній и пріемовъ раскладки, совершенно невозможно, въ виду крайняго разнообразія хозяйственныхъ условій, которыми опредѣляются платежныя силы крестьянскаго населенія

въ различныхъ частяхъ Имперіи. Теперь для раскладки нѣтъ никакихъ нормъ: крестьяне, смотря по мѣстнымъ условіямъ, избираютъ самые разнообразныя масштабы—надѣлъ, усадебную землю, скотъ, иногда даже лодки. И правительство не можетъ вмѣшаться въ жизнь крестьянъ, чтобы предписать имъ извѣстную норму.

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

Министерство финансовъ приводило также нѣкоторые аргументы въ пользу круговой поруки, что она-де благотворный факторъ въ крестьянской средѣ: вноситъ начала взаимопомощи. Такъ, общество, не уменьшая 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 окладныя платежи. Но нужно сказать, что все это было бы очень хорошо, если бы круговая порука такъ дорого не обходилась и населенію и правительству: если община снятіемъ платежей облегчитъ одного крестьянина въ годъ, то внутренней борьбой—давленіемъ сильныхъ на слабыхъ, которое въ ней, какъ мы видѣли, происходитъ—она разоритъ тысячи.

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

Итакъ, круговая порука — историческое наслѣдіе, результатъ низкой финансовой техники. На Западѣ она, по крайней мѣрѣ, соединялась съ защитой населенія отъ произвола административной власти; у насъ и того не было: уѣздный исправникъ вносилъ сюда этотъ произволь 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). Эту мѣру нельзя не привѣтствовать, и давно уже ее ожидали; вмѣстѣ съ этимъ, несомнѣнно, расширяется просторъ для развитія личной предприимчивости.

Мѣстные органы по надзору за взиманіемъ окладныхъ сборовъ.

Наблюденіе за поступленіемъ *выкупныхъ платежей* съ сельскихъ обществъ по положенію 19 февраля 1861 года было возложено на мировыхъ посредниковъ. Ихъ обязанность состояла въ томъ, что, если въ установленные закономъ льготные сроки по взносу выкупныхъ платежей, 15-го января и 15-го марта, послѣдніе не были внесены, они, мировые посредники, обязаны были принять мѣры для пополненія платежей, а въ извѣстныхъ случаяхъ и ходатайствовать о льготахъ по взносу ихъ. При этомъ мировой посредникъ могъ принять слѣдующія мѣры взысканія: онъ могъ предписать сельскому начальству несостоятельнаго общества никого не увольнять изъ селенія по паспортамъ, безъ письменнаго согласія на то мирового посредника, и не возобновлять паспортовъ крестьянамъ, находящимся въ отлучкѣ; онъ могъ уволить должностныхъ лицъ, избранныхъ обществомъ, и назначить другихъ по своему усмотрѣнію; могъ распорядиться, чтобы общество поставило неисправныхъ крестьянъ на заработки по контрактамъ; наконецъ, онъ могъ произвести черезъ полицію опись крестьянскаго движимаго имущества, за исключеніемъ того, что необходимо въ крестьянскомъ хозяйствѣ. Принятіе той или другой мѣры зависѣло отъ усмотрѣнія мирового посредника, который въ данномъ случаѣ долженъ былъ руководствоваться мѣстными удобствами. Такъ какъ дѣятельность мировыхъ посредниковъ сосредоточивалась на крестьянскомъ дѣлѣ, и они имѣли возможность знать хозяйственный строй крестьянъ, такъ какъ на нихъ лежала обязанность надзора за крестьянскими должностными лицами и установленіями, распоряжающимися раскладкой и взиманіемъ платежей въ сельскихъ обществахъ, то порученіе именно имъ наблюденія за взносами выкупныхъ платежей можно считать наиболее рациональнымъ. Мировые посредники дѣйствовали попечительно, но успѣшно.

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

Въ 1874 году 27 іюня институтъ мировыхъ посредниковъ былъ упраздненъ и замѣненъ уѣздными по крестьянскимъ дѣламъ присутствіями. Податной надзоръ тогда былъ переданъ уѣздной поли-

¹⁾ „Уплата окладныхъ сборовъ возлагается на отвѣтственность каждою отдѣльнаго домохозяина въ селеніяхъ какъ съ общиннымъ, такъ и съ подворнымъ владѣніемъ землею“.

ции. Эта передача совершилась не потому, что прежній институтъ былъ негоденъ, а потому, что не было въ уѣздѣ другой единоличной власти, которой можно было бы поручить надзоръ за взиманіемъ податей, а поручать его коллегіальному учрежденію признавалось неудобнымъ. По мнѣнію Главнаго Комитета „предметъ этотъ большею частью требуетъ быстрой распорядительности, которой отъ коллегіи ожидать невозможно“. Въ тѣхъ губерніяхъ (Виленская, Гродненская, Ковенская, Кіевская, Подольская, Волинская), гдѣ мировые посредники остались, надзоръ за *всѣми* сборами былъ объединенъ въ ихъ рукахъ.

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

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

По закону 12 іюня 1889 года мѣстныя учрежденія по крестьянскимъ дѣламъ были преобразованы: былъ введенъ институтъ земскихъ начальниковъ. Государственнымъ Совѣтомъ былъ поднятъ тогда вопросъ о передачѣ попеченій о своевременномъ и исправномъ поступленіи податей и сборовъ земскому начальнику. Министерство внутреннихъ дѣлъ указало на это, „что сохраненіе стараго порядка въ силѣ 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 троевластіе въ надзорѣ за взиманіемъ окладныхъ сборовъ—полиція, земскій начальникъ и податной инспекторъ. Большее значеніе имѣли исправникъ и земскіе начальники. Изложенныя выше полномочія послѣднихъ по отношенію къ взиманію и принадлежащее имъ общее право разсмотрѣнія и утвержденія всѣхъ приговоровъ волостного и сельскаго сходовъ открыли земскимъ начальникамъ широкое поле для вмѣшательства въ дѣло взиманія съ крестьянъ окладныхъ сборовъ. Неизбѣжнымъ послѣдствіемъ этого явилось крайне разнообразное отношеніе земскихъ начальниковъ къ взиманію сборовъ. Въ то время, какъ одни совершенно устранялись отъ всякаго участія во взиманіи сборовъ съ крестьянъ, другіе, напротивъ того, стремились къ возможно широкому проявленію своей дѣятельности въ этой сферѣ. Все зависѣло отъ возрѣній представителей власти на свои обязанности: въ однихъ мѣстахъ все дѣло находилось въ рукахъ земскихъ начальниковъ, въ другихъ—въ рукахъ исправника; получалась путаница въ вопросѣ о томъ, кто же является дѣйствительнымъ органомъ податного надзора. Эта неопредѣленность вносила беспорядокъ 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, не смотря на данную имъ отсрочку. Вполнѣ понятно, что сельскія власти, получая отъ земскаго начальника и исправника нерѣдко противоположныя предписанія, пріучались бездѣйствовать, изоцрялись въ укрывательствѣ имущества плательщиковъ отъ мѣръ взысканія и, въ оправданіе своего бездѣйствія, ссылались на распо

ряженія другого начальства. Ненормальность такого положенія дѣлъ не могла не обратить на себя вниманія правительства. Министерство внутренних дѣлъ циркуляромъ отъ 26 іюня 1896 года обратило вниманіе на то, что часто земскіе начальники совершенно устраняются отъ надзора за взиманіемъ податей, и все дѣло сосредоточивается въ рукахъ полиціи. Циркуляръ предписываетъ земскимъ начальникамъ принимать возможно большее участіе въ надзорѣ, допуская полицію только въ крайнихъ случаяхъ (*Бржескій*. „Недоимочность и круговая порука сельскихъ обществъ“, 319).

Эта неопредѣленность роли въ уѣздѣ податного инспектора вызвала попытки яснѣе опредѣлить её. Въ 1890 году херсонскій губернаторъ привлекъ податныхъ инспекторовъ къ ближайшему участію въ наблюденіи за поступленіемъ податей съ тѣмъ, чтобы воспользоваться собранными ими свѣдѣніями о платежныхъ силахъ населенія, а также ихъ помощью по повѣркѣ правильности волостного и сельскаго счетоводства. Опытъ удался, и получилось одобреніе Императора Александра III. Поэтому циркуляромъ отъ 4-го мая 1892 года министръ внутренних 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, по полугодіямъ или ежемѣсячно, опредѣлялось, какая сумма окладныхъ сборовъ можетъ быть взыскана съ крестьянъ въ текущемъ году; 2) устраивались совѣщанія уѣзднаго исправника съ податнымъ инспекторомъ; 3) податной инспекторъ сообщалъ уѣздному исправнику о хозяйственномъ положеніи недоимочныхъ селеній, указывая при этомъ зажиточныхъ крестьянъ. Поручавшаяся податнымъ инспекторамъ ревизія сельскихъ и волостныхъ управленій повліяла на уменьшеніе растратъ; ихъ изслѣдованія показали, что недоимки числятся нерѣдко за вполне 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 вполне опре-

дѣленные приемы; именно этими-то вполне опредѣленными приемами, выработанными полиціей, и внесенъ тотъ неурядокъ, который такъ тяжело отзывается на крестьянскомъ населеніи. Важныя гарантіи, установленныя въ законахъ, не соблюдаются. Административный произволь 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 произволь. Нельзя не признать возмутительнымъ продажу безъ разбора перваго попавшагося подъ руку имущества исправныхъ крестьянъ за недоимки неисправныхъ плательщиковъ: полиція, не разбирая хозяина, продаетъ огульно всякое имущество, которое только можетъ быть продано. „Въ недоимочной деревнѣ буквально стоитъ стонъ и 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. Преобразования 1889 года не внесли также ничего существеннаго въ эту область: права земскаго начальника въ этой сферѣ были неопредѣленны и великъ еще большей путаницѣ.

Механическое перенесеніе правъ, принадлежащихъ мировымъ посредникамъ, на исправника не имѣло оправданія въ характерѣ должности послѣдняго. Мировой посредникъ—органъ, вся дѣятельность котораго сосредоточивается около крестьянскаго дѣла. Онъ имѣетъ возможность знать хозяйственныя условія населенія, ему принадлежитъ наблюденіе за крестьянскими должностными лицами и установленіями, которыя раскладываютъ и собираютъ крестьянскія подати. Поэтому его вмѣшательство въ это дѣло, въ случаѣ недоимки, умѣстно и успѣшно. Не то полиція. Вслѣдствіе особыхъ условій, полицейская служба у насъ не можетъ привлекать людей съ достаточнымъ умственнымъ и нравственнымъ цензомъ, дорожащихъ законностью своихъ дѣйствій (Бржескій, 301—2). Обремененные самымъ разнообразными и сложными занятіями, уѣздные исправники не имѣютъ ни времени, ни возможности входить въ крестьянскую жизнь, знайкомиться съ ея условіями, что такъ необходимо для успѣшнаго веденія такого дѣла, какъ взиманіе податей. Въ большинствѣ случаевъ они смотрѣли на свою обязанность, какъ на обязанность побольше собрать, не разбирая, какъ это отразится на экономическомъ положеніи населенія.

Нерѣдко и высшее начальство такъ смотрѣло на ихъ обязанности: „При обычныхъ условіяхъ хозяйственной жизни населенія, говоритъ Бржескій, когда по имѣющимся свѣдѣніямъ урожай не слишкомъ уклонялся въ ту или другую сторону отъ обычной нормы, успѣшное поступленіе оклада и недоимокъ служитъ для исправника и подвѣдомственныхъ ему чиновъ полиціи въ глазахъ губернскаго начальства какъ бы аттестаціею 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 арифметическимъ путемъ — цифровыми данными о поступленіи сборовъ по уѣзду“ (304). Одинъ губернаторъ въ 1894

году. указывая исправникамъ на то, что поступленіе сборовъ съ 1-го января по 1 ноября 1894 года было почти на 60 тысячъ рублей меньше поступления ихъ за тотъ же періодъ времени 1893 г., замѣчаетъ: „дѣятельность власти, обязанной надзоромъ за правильнымъ отправленіемъ сихъ повинностей, окончательно выразится къ началу предстоящаго года, и тогда виновные въ бездѣйствіи будутъ подвергнуты строгимъ взысканіямъ, до признанія ихъ нетерпимыми на службѣ“ (305). Въ другомъ такого-же рода циркулярѣ говорится, что „виновные въ томъ (бездѣятельности) будутъ или вовсе устранены отъ должности или перемѣщены на низшія“ (305). Извѣстенъ даже такой случай: губернаторъ одной изъ черноземныхъ губерній, еще не 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, пріѣзжая въ деревню, *хотя бы даже въ ночное время*, требовалъ къ себѣ старосту и настоятельно приказывалъ немедленно приступить къ сбору податей: и тамъ, гдѣ помощникъ исправника останавливался только на нѣсколько часовъ,—и то въ нѣкоторыхъ мѣстахъ—сборъ доходилъ до 100 рублей, тамъ же, гдѣ г. помощникъ пробылъ сутки, сборъ подымался значительно“ (306). Циркуляръ заканчивался замѣчаніемъ, что „о дѣятельности каждаго пристава по взысканію недоимокъ я буду доносить г. начальнику губерніи два раза въ мѣсяцъ“. Не нужно объяснять, что означала сія замѣтка.

Итакъ, неорганизованность надзора за взиманіемъ податей вела къ реформѣ. Но какъ поступить? Устранить полицію? Государственный Совѣтъ привѣтствовалъ изъятіе взысканія изъ рукъ урядниковъ и приставовъ. Но кѣмъ замѣнить ихъ? Былъ проектъ—податными инспекторами, то-есть передать все дѣло въ руки, министерства финансовъ, такъ какъ опытъ всѣхъ странъ свидѣтельствуешь, что взиманіе налоговъ на правильныхъ основаніяхъ производится только тамъ, гдѣ оно находится всецѣло въ рукахъ фиска, ибо для общей администраціи взиманіе—дѣло побочное, и едва ли она можетъ удѣлять ему достаточно вниманія. Но, хотя вполне справедливо было бы передать все дѣло взиманія органамъ министерства финансовъ, тѣмъ не менѣе нашли, что осуществленіе этого проекта, требуя большого числа финансовыхъ агентовъ и огромныхъ затратъ (около 13—15 милліоновъ рублей), можетъ совершиться

только постепенно, къ чему и должны быть направлены всѣ стремленія правительства.

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

При разборѣ самаго положенія 23 іюня 1899 года мы остановимся болѣе подробно на обязанностяхъ того и другого органа, а теперь ограничимся указаніемъ на то, что по новому закону все взиманіе налоговъ съ крестьянскихъ надѣльныхъ земель дѣлится на два періода: 1) *Окладной годъ съ прибавкой льготнаго срока*, когда уплата повинностей ввѣрена, главнымъ образомъ, сельскому обществу, сельскимъ и волостнымъ должностнымъ лицамъ. Въ этотъ періодъ надзоръ по взиманію и принятіе какихъ-либо необходимыхъ мѣръ возлагаются на земскаго начальника; но и податной инспекторъ наблюдаетъ за строгою закономѣрностью 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~~ ^{второмъ} періодѣ земскій начальникъ вполнѣ не устраняется; теперь послѣдній играетъ роль наблюдательную, совѣщательную: на примѣръ, при описи имущества недоимщиковъ податной инспекторъ совѣщается съ земскимъ начальникомъ (*Еропкинъ*. „Податная реформа“, „Русская мысль“, 1899 г. іюнь и іюль). Такимъ образомъ, и теперь нѣтъ единства въ надзорѣ, и теперь осталось двоевластіе — податной инспекторъ и земскій начальникъ. Ни тотъ, ни другой органъ не будутъ чувствовать себя вполнѣ отвѣтственными за дѣло взиманія — возможно, что одинъ органъ будетъ полагаться на другой; затѣмъ, земскій начальникъ настолько заваленъ дѣлами, что ему едва ли будетъ время подробно входить въ это дѣло; наконецъ, это не вяжется съ характеромъ власти земскаго начальника: вѣдь власть его попечительная, а этимъ она лишь уродуется. Возможность споровъ между податнымъ инспекторомъ и земскимъ начальникомъ о власти не устранена. Говорятъ, что и теперь все будетъ зависеть отъ личныхъ отношеній податнаго инспектора и земскаго начальника по роли ихъ все-таки разграничиваются, функціи болѣе опредѣляются.

Прежде чѣмъ перейти къ подробному разсмотрѣнію функцій земскаго начальника и податнаго инспектора по надзору за взиманіемъ окладныхъ сборовъ, мы займемся нѣкоторыми другими вопросами, касающимися взиманія, именно: раскладкой окладныхъ сборовъ, сроками уплаты послѣднихъ, распределеніемъ сборовъ между казной и земствомъ и, наконецъ, вопросомъ о сложеніи недоимокъ. Мы дѣлаемъ это отступленіе по слѣдующимъ соображеніямъ: во 1-хъ, при болѣе подробномъ разсмотрѣніи роли податнаго инспек-

тора и земскаго начальника намъ придется оперировать съ понятіями о раскладкѣ и срокахъ платежей, слѣдовательно, нужно ознакомиться съ ними; во 2-хъ, 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 раціональное рѣшеніе вопроса о сложеніи недоимокъ.

Раскладка овладныхъ сборовъ.

До настоящаго времени законъ предоставлялъ сельскимъ обществамъ производить раскладку овладныхъ платежей, лежащихъ на нихъ, вполнѣ самостоятельно. Имъ же принадлежалъ и выборъ основаній для разверстки, при чемъ общества пользовались самыми различными масштабами: подати распредѣлялись по надѣлу—пахатной 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 овладныхъ сборовъ лицъ, не занимающихся сельскимъ хозяйствомъ, а добывающихъ себѣ средства къ жизни отхожими промыслами; въ южныхъ губерніяхъ: Херсонской, Бессарабской, Саратовской, Астраханской масштабомъ для раскладки служатъ скотъ — столько-то съ головы; въ нѣкоторыхъ мѣстахъ: Красноярскій уѣздъ Астраханской губерніи, Меленковскій—Владимірской, Верхнеуральскій и Троицкій уѣзды Оренбургской губерніи раскладка производится по количеству душъ мужского населенія, при чемъ старики и подростки принимаются за „половинныя души“. Въ Лодейнопольскомъ уѣздѣ Олонецкой губерніи, гдѣ *доходы* получаютъ преимущественно отъ лоцманства, раскладка производится по лодкамъ. Въ нѣкоторыхъ мѣстахъ сборы разверстываются по степени зажиточности домохозяевъ, признаками которой служатъ скотъ, постройки, количество засѣваемой земли—здѣсь, очевидно, вводится принципъ подоходности.

Раскладка мірскихъ сборовъ (о нихъ см. далѣе) производится на тѣхъ же основаніяхъ, какъ и раскладка земскихъ и государственныхъ. Но сборъ на пастуховъ производится обыкновенно по количеству головъ скота, сборъ на ночныхъ караульныхъ—поровну съ 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 односельчанъ и начало пропорціональности обложенія. Уклоненія отъ начала пропорціональности обложенія допускаются только въ пользу тѣхъ крестьянъ, которыхъ сельскій сходъ признаетъ слабыми въ имущественномъ или семейномъ отношеніи и нуждающимися во временной льготѣ. Это фактическое обложеніе было легализировано въ 1887 году: по разъясненію Сената отъ 22-го мая этого года принятіе того или другаго 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

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

быть допускаемы для разныхъ плательщиковъ различныя основанія обложенія. Данныя, собранныя податной инспекціей для комиссіи А. А. Рихтера, показали, что населеніе очень успѣшно справляется съ раскладкой податей. Въ мотивахъ къ проекту закона 23 іюня 99 года мы также находимъ весьма благопріятную аттестацію сельскаго самоуправленія въ этой сферѣ: „Дѣятельность сельскаго схода, говорится въ опубликованной официальной запискѣ къ проекту, безусловно не можетъ быть замѣнена безъ ущерба для дѣла дѣятельностью другого органа правительственной или общественной власти“.

Въ 1889 году, съ изданіемъ Положенія о земскихъ начальникахъ, право сельскихъ обществъ устанавливать масштабы для раскладки и производить самую раскладку было ограничено. Земскіе начальники на основаніи 71 статьи Положенія 12 іюня 1889 года были уполномочены представлять къ отмѣнѣ, а уѣздные съѣзды — отмѣнять приговоры сельскихъ сходовъ въ трехъ случаяхъ: во 1-хъ, если они, по мнѣнію земскаго начальника и съѣзда, не согласны съ закономъ; во 2-хъ, клонятся къ ущербу интересовъ сельскаго общества и, въ 3-хъ, нарушаютъ права отдѣльныхъ лицъ. Далѣе, въ статьѣ 32 того-же Положенія говорится, что земскій начальникъ представляетъ на утвержденіе уѣзднаго съѣзда приговоры волостного и сельскаго сходовъ, относящіеся до установленія или измѣненія *порядка взиманія* и храненія казенныхъ земскихъ и мірскихъ сборовъ. Такимъ образомъ, явилась возможность вмѣшательства со стороны уѣздныхъ съѣздовъ въ распоряженія сельскаго общества по дѣламъ о разверсткахъ казенныхъ и земскихъ сборовъ, и въ нѣкоторыхъ мѣстностяхъ всѣ приговоры о раскладкѣ признавались подлежащими на основаніи 32 статьи Положенія о земскихъ начальникахъ утвержденію уѣзднаго съѣзда. Но это вмѣшательство уѣздныхъ съѣздовъ было принято въ 1889 году не безъ оговорокъ. Государственный Совѣтъ, замѣчая, что сельскія общества являются полными собственниками отведеннаго имъ надѣла и несутъ круговую отвѣтственность по уплатѣ сборовъ, высказалъ убѣжденіе, „что разрѣшеніе вопроса, о которомъ идетъ рѣчь (вмѣшательство земскаго начальника и уѣзднаго съѣзда), требуетъ крайней осторожности. Еще во времена крѣпостнаго права, когда помѣстные дворяне являлись полноправными распорядителями личности и всего имущества крѣпостныхъ людей, лучшіе помѣщики никогда не позволяли себѣ вмѣшиваться въ имущественныя дѣла подчиненнаго имъ сельскаго міра. Такія лица удерживались преимущественно сознаніемъ, что послѣдній является въ 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-я). Относительно разверстки въ статьѣ 14 говорится: „Основаніемъ раскладки окладныхъ сборовъ (ст. 13) служитъ размѣръ, качество почвы и удобство расположенія надѣльной земли, находящейся во владѣніи отдѣльныхъ домохозяевъ. Въ случаѣ надобности, въ основаніе раскладки могутъ быть полагаемы, по усмотрѣнію схода, и другіе, согласные съ установившимися мѣстными обычаями, признаки платежной способности дворовъ, какъ-то: число работниковъ,

количество рабочаго скота, неземледѣльческіе заработки и промыслы" и т. п. (ст. 14). Здѣсь не перечисляются всѣ основанія разверстки, да ихъ и не считали нужнымъ перечислить: нельзя свести все разнообразіе жизни къ простой формулѣ.

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

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

Далѣе: „Сельскому или селенному сходу предоставляется понижать платежи тѣхъ домохозяевъ, которые, вслѣдствіе исключительно неблагопріятныхъ 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 (стт. 13 и 15)“ (ст. 16). Это практиковалось обществами и раньше, слѣдов., 16-я статья только легализировала существовавшее фактическое положеніе дѣла.

Мы видѣли, что по Положенію о земскихъ начальникахъ послѣднимъ было дано широкое право вмѣшательства въ разверстку сельскимъ обществомъ податей. 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.

Уже А. Смитъ въ своихъ шахша'хъ говоритъ: „каждый налогъ долженъ взиматься въ такое время и такимъ способомъ, какіе представляютъ наиболѣе удобствъ для плательщика“ (*Янжуль*. „Основ-

ныя 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 приноравливаютъ уплату членскихъ взносовъ обыкновенно ко времени полученія рабочими заработной платы: сборщики этихъ союзовъ ждутъ у воротъ при выходѣ съ фабрикъ своихъ членовъ 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 годовою 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 го марта, а за второе—до 1-го января; при чемъ предоставлялась еще 15-ти дневная льгота, по 16-е число того и другого мѣсяца. Но вскорѣ выяснилось, что требованіе уплаты годового оклада по полугодіямъ обременительно для крестьянъ, такъ какъ оно часто не соотвѣтствуетъ условіямъ хозяйственнаго строя данной мѣстности, и закономъ 8-го 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 несоотвѣтствіе времени сбора платежей съ хозяйственными условіями различныхъ губерній, въ 1878 году были измѣнены сроки взноса окладныхъ сборовъ: для взноса податей за первое полугодіе былъ установленъ предѣльный срокъ 30 іюня, а для второго полугодія—31-е 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 губернска 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 губерніи; 339 селеній—въ Вятской; въ Псковской губерніи въ среднемъ приходится на волость 111 селеній. Меньшій составъ волости въ южныхъ губерніяхъ—отъ 7 до 12 селеній. Этотъ новый законъ оказался неудобнымъ и потому примѣнялся мало, какъ и законъ 1867 года.

Податнымъ инспекторамъ позднѣе было поручено изслѣдовать и донести казеннымъ палатамъ, вездѣ-ли установлены частные сроки. По ихъ изслѣдованіямъ оказалось, что частные сроки были установлены только для 28 губерній, да и то не повсемѣстно, такъ какъ нѣкоторыя волости, даже цѣлыя уѣзды признали и *полугодовые* сроки, установленные закономъ, соответствующими 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-ти до 10-ти, и только въ Подольской губерніи были введены *ежемесячные* взносы разными 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 1-хъ, въ слабомъ надзорѣ со стороны мѣстныхъ органовъ взиманія—нерѣдко самое существованіе такихъ сроковъ было неизвѣстно имъ; во 2-хъ, въ недостаточной согласованности частныхъ сроковъ съ платежною способностью населенія; въ 3-хъ, сроки иногда назначались не только для цѣлыхъ волостей, но даже уѣздовъ, находящихся въ разныхъ хозяйственныхъ условіяхъ; разъ назначенные сроки надолго сохранялись, а между тѣмъ теперь экономическія условія, благодаря проведенію желѣзныхъ дорогъ и развитію фабричной промышленности, быстро мѣняются.

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

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

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

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

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.).

моментомъ являются здѣсь сложившіеся порядки податного надзора, обычно стремящагося къ очисткѣ податей къ концу года.

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

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

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

¹⁾ „Статистическій Ежегодникъ Вятской губ.“ за 1900 г. Вятка, 1903 г. Изд. Вятской губ. земск. управы. стр. 322—25.

обычай совмѣстной разверстки казенныхъ и земскихъ сборовъ, если же случалось, что тѣ и другіе распредѣлялись разновремененно. то это происходило 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-ое февраля, когда по закону земскія собранія закрываются. Но нужно замѣтить, что можно принять мѣры къ болѣе раннему созыву земскихъ собраній. Если земскими управами къ сроку не будутъ представлены упомянутыя свѣдѣнія, то казначейства проставляютъ на окладныхъ листахъ окладъ прошлаго года. Если текущій окладъ больше прошлогодняго, то недостающая сумма будетъ внесена въ окладъ слѣдующаго года, если же онъ меньше сравнительно съ прошлогоднимъ, то излишняя сумма засчитывается въ будущіе платежи (ст. 8). По волостнымъ правленіямъ окладные листы 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 пріоритетъ земскихъ сборовъ, но за плательщикомъ оставлено было право указывать, куда онъ вноситъ свой платежъ. Если же плательщикъ этого не сдѣлалъ, тогда не вся сумма, а только 12% поступленій, соотвѣтственно существовавшему въ то время отношенію общей суммы земскихъ сборовъ

къ суммѣ казенныхъ податей. зачисляется въ земскіе сборы, а остальное поступаетъ въ казну. Министру финансовъ было предложено 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, то-есть 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., то-есть въ 1872 году земскіе сборы составляли 13% общей совокупности сборовъ, а въ 1898—37%. А законъ 1867 года оставался въ силѣ, и земство по прежнему получало только 12% всѣхъ поступленій. Понятно, что земства стали изыскивать средства увеличить свои поступления отсюда борьба казны и земства изъ-за распредѣленія между ними вносимыхъ въ казначейство суммъ. Иногда земства стремились заинтересовать сборщиковъ въ поступленіи своихъ налоговъ, отчисляя въ ихъ пользу особія суммы въ видѣ процентнаго вознагражденія, но Сенатъ опротестовывалъ эту мѣру. Тогда земства стали выдавать тѣ же суммы сборщикамъ, но только въ скрытой формѣ—въ формѣ квартирныхъ или дорожныхъ денегъ. Подъ вліяніемъ такихъ условій поступленія весьма различно распредѣлялись между казною и земскою кассою: въ то время, какъ въ однѣхъ губерніяхъ, даже уѣздахъ, отдавалось предпочтеніе казеннымъ сборамъ, въ другихъ, наоборотъ, раньше поступали земскіе—все зависѣло отъ отношенія губернской и уѣздной администраціи къ земству. Но вообще успѣшнѣе поступали сборы казенные: въ Переяславскомъ уѣздѣ Владимірской губерніи за пятилѣтіе 1888—1892 г.г. казна получила около 3% сверхъ оклада, земство же не дополучило 38% поступленій; изъ одного волостного правленія (Вятская губ.) поступило въ госуд. казначейство 9000 рублей, а въ земство изъ нихъ только 7 руб. 71 коп.

Уже вскорѣ по изданіи закона 1867 года земскія учрежденія стали ходатайствовать и жаловаться на неудобства его. Число ходатайствъ и жалобъ еще болѣе увеличилось, когда земствамъ были закрыты обходы закона, о которыхъ мы говорили. Въ этихъ жалобахъ земства указывали, что существующая система распредѣленія поступающихъ въ казначейства суммъ отводитъ земскому обложенію второстепенную роль, что заявленія плательщиковъ находятся подъ вліяніемъ пріемщиковъ взносовъ, а они отвѣтственны прежде всего за исправное поступленіе государственныхъ налоговъ. Законность, повидимому, соблюдена, а между тѣмъ распредѣленіе поступающихъ суммъ несправедливо и совершается вовсе не согласно духу закона. Между тѣмъ, говорится въ этихъ жалобахъ, окладные сборы имѣютъ гораздо большее значеніе въ мѣстномъ хозяйствѣ, чѣмъ въ государственномъ: въ то время, какъ въ государственныхъ финансахъ окладные сборы играютъ очень незначительную роль; для финансовъ земства они верѣдко 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, то-есть — 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 недоимокъ. Губернскія земства— Псковское (1873 г.), Таврическое (1876, 1884, 1885), Костромское, Саратовское просили объ учрежденіи особыхъ сборщиковъ или приставовъ для взысканія земскихъ сборовъ.

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

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

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

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

„Размѣръ наименьшаго отчисленія въ доходъ земствъ изъ поступающихъ въ казначейства взносовъ на уплату текущихъ окладовъ и недоимокъ поземельныхъ сборовъ опредѣлить на 1899—1901 гг. въ 20% по взносамъ съ облагаемыхъ выкупными платежами земель крестьянскихъ обществъ и въ 90% со всѣхъ остальныхъ земель“. Министру финансовъ предоставлено этимъ закономъ въ тѣхъ случаяхъ, когда нормы эти окажутся недостаточными для

проведенія равновѣсія земскихъ доходовъ съ расходами, право увеличивать отчисленія въ земскіе сборы за предѣлы, установленные общими правилами, но только до назначенія новыхъ нормъ, то-есть не болѣе, чѣмъ на три года.

Что касается права плательщика давать назначеніе дѣлаемымъ имъ взносамъ, то, такъ какъ цѣль новаго закона состояла въ томъ, чтобы прекратить вліяніе низшихъ административныхъ органовъ на плательщиковъ, оно уничтожено для крестьянъ, на которыхъ обыкновенно вліяла полиція, для частныхъ же владѣльцевъ оно сохранено потому, что здѣсь нѣтъ опасности вліянія пріемщиковъ податей. Такимъ образомъ устранена конкуренція между казной и земствомъ въ полученіи окладныхъ сборовъ.

Закономъ 12 марта 1903 г. установлены новыя правила о распредѣленіи поступающихъ въ казначейство взносовъ, въ уплату сборовъ съ крестьянскихъ надѣльныхъ земель, между казной и земскими учрежденіями. По этому закону прежде всего покрывается сполна по каждой отдѣльной окладной единицѣ окладъ земскаго сбора, а по поселеніямъ, на которыхъ числится разсроченной въ установленномъ порядкѣ недоимка земскаго сбора, — также и эта недоимка, но въ размѣрѣ не свыше 20% оклада. За пополненіемъ въ этихъ предѣлахъ слѣдующихъ въ доходъ земства платежей, всѣ 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 поступлениями 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 благопріятныя условія, чѣмъ правила 22 марта 1899 г.

Сложеніе недоимокъ.

Вопросъ о предоставленіи крестьянамъ льготъ по платежу окладныхъ сборовъ до 1894 года былъ очень мало разработанъ. Изъ 108,5 милліоновъ рублей общей суммы недоимки къ концу 1894 года только 2% были отсрочены или разсрочены, относительно нѣкоторой части остальныхъ 106 милліоновъ рублей губернаторами были возбуждены ходатайства о предоставленіи льготъ, но большая часть подлежала немедленному взысканію. Между тѣмъ взыскать дѣйствительно всю 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 милліоновъ рублей недоимокъ изъ 65, числившихся на крестьянахъ въ то время.

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 вы-

купнымъ 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 уплатою 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 отсрочкою остальной его части на будущее время, уменьшить существующіе оклады до такого предѣла, при которомъ взносъ ихъ могъ бы производиться крестьянами безъ напряженія податныхъ силъ ¹⁾.

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

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

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

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

4) „При несогласіи губернатора съ управляющимъ казенною палатою, а также въ случаѣ необходимости предоставить льготу въ уплатѣ оклада государственныхъ и земскихъ сборовъ въ большемъ

¹⁾ См. далѣе „Выкупную операцію“.

размѣръ и на большій срокъ, чѣмъ указано въ ст. 3 сего отдѣла, управляющій казенною палатою входитъ съ представленіемъ къ министру финансовъ, который разрѣшаетъ дѣло по соглашенію съ министромъ внутреннихъ дѣлъ“.

Такъ какъ законъ 23 іюня 1899 г. долженъ былъ войти въ силу съ 1-го января 1900 года и поэтому его пришлось бы сразу примѣнить ко взысканію неотсроченныхъ недоимокъ за предшествовавшій періодъ, то для упорядоченія взиманія закономъ 10 декабря 1899 года было постановлено пріостановить взиманіе недоимокъ въ 1900 году. Далѣе, въ виду того, что на крестьянахъ лежитъ особенно много неотсроченныхъ и пересроченныхъ 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 данному году часть недоимокъ.

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

Далѣе, по 85 ст. казенная палата имѣетъ право слагать со счетовъ *по безнадежности* недоимки на всякую сумму. Нельзя не одобрить такой радикальной мѣры, но нужно замѣтить, что она стала возможной только при болѣе правильной постановкѣ податного надзора (стр. 190). Закономъ 12 марта 1903 г. еще болѣе расширены права мѣстныхъ учрежденій (казенной палаты) по сложенію недоимокъ не только государственныхъ, но даже и земскихъ сборовъ, на всякую сумму.

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

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

все усердіе полиціи направлялось на взысканіе сборовъ въ пользу казны.

По Манифесту 11 августа 1904 г. сложены всѣ недоимки, накопившіяся на крестьянскихъ надѣльныхъ земляхъ въ выкупныхъ, земскихъ и другихъ окладныхъ сборахъ. Земства въ силу этого манифеста за сложенеіе земскихъ недоимокъ должны быть вознаграждены изъ госуд. казначейства согласно закону 10 мая 1904 г.

Теперь мы вернемся къ разсмотрѣнію организациі 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 главѣ¹⁾ надзора за взиманіемъ въ губерніи по положенію 23 іюня 1899 года стоитъ губернаторъ, но ближайшій надзоръ принадлежитъ управляющему казенной палатой. О неправильныхъ дѣйствіяхъ волостного и сельскаго управленія послѣдній доводитъ до свѣдѣнія земскаго начальника, а о неправильныхъ дѣйствіяхъ и упущеніяхъ земскихъ начальниковъ доноситъ губернатору (ст. 25 зак. 12 марта 1903 г.). Теперь же мы перейдемъ къ опредѣленію сферы дѣйствія земскаго начальника и податного инспектора.

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

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

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

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

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 уплоченная въ частный срокъ (см. ниже), становится *недоборомъ* (ст. 47). Для пополненія *недобора* сельскимъ сходомъ или старшиной, подъ наблюденіемъ земскаго начальника, могутъ быть принимаемы слѣдующія мѣры: „1) обращеніе на пополненіе недобора наемной или арендной платы за сданныя неисправнымъ домохозяиномъ землю или строенія, а также всякаго дохода отъ недвижимаго имущества, какъ принадлежащаго неисправному домохозяину на правѣ личной собственности, такъ и состоящаго въ его пользованіи изъ состава надѣльной земли; 2) наложеніе ареста на заработную плату, получаемую неисправнымъ домохозяиномъ или членами его семьи, кромѣ женщинъ и малолѣтнихъ, а также на всякія иныя денежныя суммы, принадлежащія неисправному домохозяину или предстоящія къ полученію имъ въ теченіе ближайшаго времени; 3) опредѣленіе къ неисправному домохозяину опекуна, безъ разрѣшенія котораго ему не дозволяется отчуждать что-либо изъ его имущества до пополненія недобора, или назначеніе, вмѣсто неисправнаго хозяина, старшимъ въ домѣ другого члена той же семьи и 4) продажа той же части недвижимаго 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 вѣсколько 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,—хватить ли рабочему $\frac{2}{3}$ или $\frac{3}{4}$

оставшагося жалованья на содержание 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, на примѣръ, 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 статьѣй.

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

Недоборъ, неуплоченный къ 1 февраля¹⁾, считается *недоимкой*. Не позже 2 недѣль по наступленіи указаннаго въ предыдущей (71) статьѣ срока, уѣздное казначейство сообщаетъ податному инспектору списокъ недоимочныхъ селеній, съ обозначеніемъ числящейся за каждымъ изъ нихъ недоимки окладныхъ сборовъ, а волостной старшина сообщаетъ списокъ недоимщиковъ по каждому селенію съ указаніемъ размѣра числящейся на каждомъ неисправномъ домохозяинѣ недоимки и объясненіемъ о принятыхъ имъ мѣрахъ къ ея пополненію (ст. 72).

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

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

Ст. 72. 1) „Не позже двухъ недѣль послѣ 1 января податному инспектору должны быть сообщаемы: уѣзднымъ казначействомъ —

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

2) Статьи приведены мной въ сокращеніи.

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

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

2) Отобраніе у неисправнаго домохозяина полевой земли производится селеніемъ, къ которому 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 принадлежитъ неисправный домохозяинъ, отобрать у него полевую землю на указанныхъ въ ст. 2 сего отдѣла основаніяхъ, уѣздный съѣздъ, по представленію податного инспектора, дѣлаетъ распоряженіе о сдачѣ полевой земли недоимщика въ аренду съ торговъ, причемъ 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 вноса 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 общества, къ которому принадлежитъ недоимщикъ. Если

же торги эти не состоятся, то назначаются вторые торги, въ коихъ уже могутъ участвовать и постороннія обществу лица.

6) При безуспѣшности означенныхъ въ ст. 2 и 4 сего отдѣла мѣръ, податной инспекторъ дѣлаетъ распоряженіе о продажѣ принадлежащихъ недоимщику строеній, не составляющихъ необходимости въ его хозяйствѣ. Къ продажѣ строеній неисправнаго домохозяина можетъ быть приступлено не прежде, какъ по утвержденіи податнымъ инспекторомъ, по соглашенію съ земскимъ начальникомъ, описи и оцѣнки 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 принадлежитъ неисправный домохозяинъ, полевой земли его; б) сдача въ аренду съ торговъ означенной земли; в) продажа принадлежащихъ неисправному домохозяину строеній, не составляющихъ необходимости въ его хозяйствѣ, и г) продажа подворнаго участка недоимщика съ публичнаго торга.

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

9) При безуспѣшности указанныхъ въ пп. а и в ст. 1 сего отдѣла мѣръ и въ случаѣ, если торги на сдачу въ аренду полевой земли неисправнаго домохозяина не состоялись (п. б ст. 1 сего отд.), податной инспекторъ входитъ съ представленіемъ въ уѣздный съѣздъ о продажѣ подворнаго участка недоимщика съ публичнаго торга.

Если всѣми указанными мѣрами числящіяся на отдѣльныхъ домохозяевахъ или подворныхъ владѣльцахъ недоимки не будутъ покрыты полностью, то казенная палата слагаетъ со счетовъ, по безнадѣжности 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, кажимъ оно шло въ вопросѣ о введеніи винной монополіи, золотой валюты, и кажимъ идетъ теперь въ реформированіи промысловаго налога. Ми-

нистерство пробуетъ силы и, въ предѣлахъ этой пробы, дѣлаетъ улучшенія. 12 марта 1903 г. круговая порука совсѣмъ снята.

2) Новымъ закономъ устранена огульная продажа имущества неисправныхъ плательщиковъ.

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

4) Конечной цѣлью дальнѣйшей реформы выставлено созданіе института специальныхъ сборщиковъ: при введеніи нынѣшней реформы только бюджетныя затрудненія стояли на пути для проведенія этой цѣли. Но затрудненія эти еще и теперь не исчезли и, надо полагать, не скоро исчезнутъ, а здѣсь много помогло бы соединеніе съ банкомъ, о которомъ мы говорили. Но плюсъ устраненія полиціи уменьшенъ тѣмъ минусомъ, который явился въ формѣ расширенія функцій земскихъ начальниковъ за счетъ полиціи. Дѣло взиманія, такимъ образомъ, раздѣлено между двумя министерствами—финансовъ и внутреннихъ дѣлъ. Въ этомъ—неудовлетворительность нынѣшней организаціи: она допускаетъ двоевластіе, слѣдовательно, даетъ возможность пререканій. Эта своеобразная реформа явилась, какъ мы указывали, компромиссомъ двухъ направленій—одного, что нужно вручить все дѣло финансовому вѣдомству, другого—что реформа должна быть строго консервативна, что нельзя быстро ломать строй крестьянской жизни. Эта реформа—этапъ по пути освобожденія *финансовыхъ операций отъ чужевластиа*.

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

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

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 подъ вѣдѣніемъ 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: увеличенъ существующій налогъ съ недвижимыхъ имуществъ, введенъ налогъ съ наслѣдства въ 1882 г., дополнительные сборы съ торговли въ 1885 г., сборъ съ доходовъ съ 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. р., а въ Англіи тотъ же налогъ даетъ 150 милл. р., 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 нѣясны, такъ какъ законъ не указывалъ опредѣленно на какіе либо предметы вѣдомства податного инспектора, отмѣчая только исполнительную роль его въ отношеніи казенныхъ палатъ. О замѣченныхъ неправильностяхъ въ раскладкѣ и взиманіи казенныхъ сборовъ они должны были доносить казенной палатѣ, не дѣлая распоряженій,—такая неточность и неполнота въ опредѣленіи обязанностей и правъ податныхъ инспекторовъ объясняются тѣмъ, что законодатель хотѣлъ, чтобы сама жизнь создала содержаніе новому институту.

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

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

Болѣе точно опредѣленъ кругъ дѣятельности податныхъ инспекторовъ и ихъ помощниковъ незадолго до реформы взиманія по закону 24 мая 1899 года, которымъ не отмѣняется, а только дополняется законъ 1885 года. Въ него, между прочимъ, вошло много наказовъ и инструкцій, данныхъ въ разное время для опредѣленія дѣятельности податного инспектора. При обсужденіи этого закона министромъ финансовъ и государственнымъ совѣтомъ была дана очень лестная аттестація институту податныхъ инспекторовъ.

Отмѣчалось, что учрежденіе должности податного инспектора оказалось мѣрою 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. Трудями 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 образованіе по какому либо факультету. Въ видѣ исключенія могутъ быть допускаемы къ этой должности и лица, не окончившія высшаго учебнаго заведенія, но проявившія въ теченіе продолжительной службы по вѣдомству казенныхъ палатъ выдающіяся способности и отличное знаніе податного дѣла. Для этого 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 соотвѣтственно мѣстнымъ условіямъ. Въ этомъ случаѣ помощники дѣйствуютъ на правахъ податныхъ инспекторовъ, только подъ общимъ наблюденіемъ послѣднихъ.

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

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

Закономъ 24 мая 1899 года на податныхъ инспекторовъ возлагаются слѣдующія обязанности: 1) Участіе въ привлеченіи имуществъ и лицъ къ обложенію прямыми налогами и въ исчисленіи окладовъ сихъ налоговъ. 2) Наблюденіе за взиманіемъ прямыхъ налоговъ въ пользу казны и за исполненіемъ общественными и сословными учрежденіями установленныхъ правилъ относительно счетоводства по казеннымъ сборамъ, храненія собранныхъ съ плательщиковъ суммъ и передачи ихъ по принадлежности. 3) Содѣйствіе

казеннымъ палатамъ по приведенію въ извѣстность случаевъ перехода безмездными способами имуществъ, подлежащихъ оплатѣ по пошлинами въ пользу казны, а также состава и цѣнности сихъ имуществъ и другихъ данныхъ, необходимыхъ для правильнаго исчисленія пошлинъ. 4) Судѣйствіе казеннымъ палатамъ по обнаруженію и преслѣдованію нарушеній уставовъ о крѣпостныхъ пошлинахъ и гербовомъ сборѣ. 5) Собираніе свѣдѣній о состояніи промышленности, объ экономическомъ положеніи населенія, его платежныхъ средствахъ и отбываемыхъ имъ денежныхъ и натуральныхъ повинностяхъ. 6) Сообщеніе казеннымъ палатамъ объ обнаруженныхъ случаяхъ взиманія съ населенія сборовъ, запрещенныхъ или неустановленныхъ въ законномъ порядкѣ. Примѣръ незаконнаго обложенія съ формальной стороны можно видѣть въ способѣ обложенія нѣкоторыми земствами торговли и промышленности, о чемъ скажемъ ниже.

Нельзя не отмѣтить здѣсь съѣздовъ податныхъ 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 губерній, такъ какъ усложняющіяся задачи требуютъ взаимнаго обмѣна мнѣній.

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 сосредоточены въ одномъ вѣдомствѣ. Съ теченіемъ времени финансовое управленіе централизуется, и большая часть финансовыхъ учрежденій переходитъ въ вѣдѣніе Министерства Финансовъ. Во главѣ его стоитъ министръ финансовъ, задачи котораго нашимъ законодательствомъ опредѣляются такъ:

„Въ пріумноженіи государственныхъ доходовъ министръ финансовъ наблюдаетъ, чтобы новые способы: 1) не осушали источниковъ внутренняго государственнаго богатства; 2) чтобы распредѣлялись уравнительно на всѣ состоянія и промыслы, по мѣрѣ выгодъ 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 притѣснителен“ (ст. 473, т. I, ч. II, кн. V., изд. 1892 г.).

Итакъ, наше государственное хозяйство состоитъ въ вѣдѣніи министерства финансовъ, и только завѣдываніе сравнительно незначительною частью государственныхъ средствъ находится въ рукахъ другихъ вѣдомствъ. Министерство финансовъ дѣлится на слѣдующія центральныя учрежденія: 1) Департаментъ таможенныхъ сборовъ. Онъ печатаетъ прекрасные „Обзоры внѣшней торговли“. 2) Департаментъ торговли и мануфактуръ, который печется о развитіи торговли и мануфактурной промышленности и завѣдуетъ ихъ обложеніемъ. Онъ печатаетъ матеріалы для торгово-промышленной

статистики— „Сводъ товарныхъ цѣнъ на главныхъ русскихъ и иностранныхъ рынкахъ“ и массу другихъ очень цѣнныхъ изданій. 3) Департаментъ неокладныхъ сборовъ, переименованный недавно, вслѣдствіе введенія казенной винной монополіи, въ Главное Управленіе неокладныхъ сборовъ и казенной продажи питей, — завѣдуетъ акцизами съ вина, табака и сахара, а также винной монополіей и прочими неокладными сборами. Главное управленіе ежегодно издаетъ свои очень цѣнные, полные и подробные отчеты. 4) Департаментъ окладныхъ сборовъ завѣдуетъ поступленіемъ прямыхъ налоговъ, за исключеніемъ налоговъ съ торговли и промысловъ. Въ его вѣдѣніи находятся также земскія повинности въ неземскихъ губ., наследственный налогъ, а недавно къ нему перешли и гербовые сборы, крѣпости, пошлины, завѣдываніе которыми ранѣе сосредоточивалось въ Деп. неокл. сб. (Хорошіе отчеты). 5) Департаментъ государственнаго казначейства, въ вѣдомствѣ котораго находится главное казначейство. Предметы вѣдомства департамента: движеніе казенныхъ суммъ по приходамъ и расходамъ всѣхъ казначействъ, главное счетоводство приходовъ и расходовъ, ревизія кассовыхъ оборотовъ главнаго казначейства и казенныхъ палатъ, составленіе смѣты и „кассоваго отчета“ по всей имперіи. 6) Желѣзнодорожными тарифами завѣдуютъ: Совѣтъ по тарифнымъ дѣламъ, Комитетъ и Департаментъ желѣзнодорожныхъ дѣлъ. 7) Кредитною частью управляютъ: Совѣтъ государственныхъ кредитныхъ установленій, который наблюдаетъ за всѣми государственными кредитными установленіями, Государственная комиссія погашенія долговъ, Особая Кредитная Канцелярія, она-же завѣдуетъ налогомъ на капиталъ. Денежное регулированіе находится въ рукахъ государственнаго банка.

Кромѣ министерства финансовъ, и въ другихъ нашихъ министерствахъ есть учрежденія, завѣдующія хозяйственной частью страны. Въ составъ министерства земледѣлія и государственныхъ имуществъ входятъ: 1) Департаментъ государственныхъ земельныхъ имуществъ; 2) Лѣсной департаментъ (печатаетъ отчеты); 3) Горный департаментъ (печ. отчеты). Въ министерствѣ внутреннихъ дѣлъ— Главное управленіе почтъ и телеграфовъ; при немъ издается почтово-телеграфная статистика. Въ составъ министерства путей сообщенія входитъ Департаментъ желѣзныхъ дорогъ.

МѢСТНЫЕ ФИНАНСЫ.

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

Есть три типа организациі мѣстныхъ финансовъ: 1) *англійскій*— исторически сложившійся, интересный для насъ по той метаморфозѣ, которая совершается здѣсь на нашихъ глазахъ въ области такъ назыв. цѣлеваго 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 реформациі Англія не имѣла ни законовъ о бѣдныхъ, ни какихъ-либо свѣтскихъ учрежденій, которыя завѣдывали-бы ихъ призрѣніемъ. Попеченіе о бѣдныхъ брали на себя церкви и монастыри. Реформація, вызвавшая 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—влейменіе и вѣшаніе—ничего не помогали. Говорятъ, Генрихъ VIII

въ свое царствованіе перевѣшалъ до 72 тысячъ душъ (*Лебедевъ*. „Мѣстные финансы“. 214), но истребить всѣхъ было невозможно, а оставшихся нужно было кормить. Тогда, при Генрихѣ-же, былъ данъ городамъ и приходамъ приказъ кормить своихъ бѣдныхъ добровольными пожертвованіями, духовенству было вмѣнено въ обязанность побуждать народъ проповѣдями и увѣщаніями къ милостынѣ, но это плохо помогало. При Эдуардѣ VI былъ изданъ законъ, которымъ предписывалось назначать въ каждомъ приходѣ одинъ воскресный день, въ который послѣ службы прихожане должны были давать подписку, сколько каждый можетъ удѣлить еженедѣльно въ будущемъ году на бѣдныхъ. На отказывающихся производили давленіе сначала кроткими мѣрами: убѣждали церковнослужители, затѣмъ приглашалъ къ себѣ и убѣждалъ епископъ. При Елисаветѣ эти мѣры дѣлаются принудительными: въ случаѣ неуспѣшности епископскихъ увѣщаній упорствующаго убѣждаетъ съѣздъ мировыхъ судей, если-же онъ и теперь не соглашается на добровольное пожертвованіе, то судьи принуждаютъ его къ извѣстному взносу въ пользу бѣдныхъ; въ случаѣ же отказа уплатить это „добровольное приношеніе“—присуждаютъ къ тюремному заключенію до уплаты. Актомъ парламента 1601 года такой порядокъ былъ 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; пріисканіе занятій дѣтямъ, родители которыхъ не могутъ ихъ содержать; погребеніе бѣдныхъ и другіе расходы.

Итакъ, *приходъ* является одной изъ древнѣйшихъ хозяйственныхъ единицъ Англіи. Первоначально онъ имѣлъ связь съ церковью: видную роль въ немъ игралъ причтъ; правленіе прихода составлялось изъ болѣе состоятельныхъ его членовъ. Теперь „приходъ“ есть всякое мѣсто, въ которомъ имѣется или можетъ быть учрежденъ самостоятельный налогъ для пособія бѣднымъ, или въ которомъ существуетъ или можетъ быть назначенъ отдѣльный надзиратель по оказанію помощи бѣднымъ. Населеніе прихода весьма различно: отъ 100 до 100,000 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 возрасло. Появились налоги: дорожный, для содержанія погребальныхъ учрежденій, церквей, для устройства плотинъ, очистки рѣкъ и канавъ, для содержанія стражи и освѣщенія, по предмету народнаго здравія, для мѣръ противъ заразительныхъ скотскихъ

болѣзней, для содержанія и устройства стоковъ, для устройства дренажа, плотинъ и оградъ, для публичныхъ библиотекъ и музеевъ и многіе другіе.

Нѣкоторые изъ этихъ налоговъ, назначавшіеся первоначально особо отъ налога въ пользу бѣдныхъ, уже успѣли слиться съ послѣднимъ. Для нѣкоторыхъ потребностей совсѣмъ не создавалось новыхъ налоговъ—ихъ прямо удовлетворяли изъ суммъ, собранныхъ путемъ налога для бѣдныхъ. Благодаря этому въ настоящее время изъ поступленій отъ налога для бѣдныхъ удовлетворяется болѣе 23 потребностей. Изъ него покрываются расходы по судебному преслѣдованію лицъ, содержащихся дома терпимости; по содержанію приходскихъ констеблей; часть расходовъ по преслѣдованію приходскихъ учителей, дурно обращающихся съ учениками; расходы по оспопрививанію; на публичныя библиотеки, погребальныя учрежденія, общественныя купальни, прачешныя 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 приобрѣтаетъ 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 соотвѣтствуетъ нашей губерніи и уѣзду. Организация 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 сооружеженіями графства; полиція, пріюты и др.

Финансовое хозяйство графства отличается тѣми же чертами, на которыя мы указывали при обзорѣ хозяйственной дѣятельности прихода. Здѣсь тоже красной нитью проходитъ въ обложеніи *цѣлевой* принципъ. Въ графствѣ также для разныхъ цѣлей въ различное время создано множество самостоятельныхъ налоговъ, которые взимались обыкновенно по 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 библиотекъ, музеевъ и художественныхъ школъ, на содержаніе пріютовъ для лунатиковъ, городскихъ часовъ, купальень и проч.

Вслѣдствіе такого характера мѣстныхъ налоговъ въ Англіи, нѣкоторые ученые, напримѣръ, Гнейстъ, считаютъ *цѣлевой* моментъ отличительною чертой *мѣстнаго* обложенія. Но это не такъ: цѣлевой моментъ есть слѣдствіе неразвитости финансоваго хозяйства—при разсмотрѣніи бюджета мы видѣли, что и въ государствѣ на первыхъ порахъ, когда не была строго проведена спеціализація кредитовъ, встрѣчается цѣлевое обложеніе, напримѣръ, у насъ въ 17 вѣкѣ существовали стрѣлецкій сборъ, ямской. Цѣлевое обложеніе отчасти замѣняло тогда спеціализацію кредитовъ, но съ введеніемъ послѣдней, съ установленіемъ строгаго контроля, цѣлевой моментъ теряетъ подъ собой почву, и дальнѣйшее его существованіе есть дѣло только консерватизма, анахронизма ¹⁾. Между тѣмъ многочисленность налоговъ создаетъ существенныя затрудненія. Вотъ что напр. говорилъ Гошень въ парламентѣ: „Всякому извѣстно, что первую, самую необходимою реформою должна быть консолидація всѣхъ налоговъ и введеніе одного окладнаго листа и одного учрежденія, устанавливающаго налоги и поручающаго взиманіе ихъ подчиненнымъ властямъ. Позвольте мнѣ привести примѣръ изъ личнаго опыта. Въ теченіе одного только года я получилъ 87 окладныхъ листовъ, по которымъ общая сумма облагаемаго дохода составляла около 1,100 ф. Одинъ изъ приходовъ прислалъ мнѣ 8 окладныхъ листовъ съ общей суммой оклада въ 12 шиллинговъ 4 пенса (менѣе шести рублей). Запутанность имперскихъ финансовъ—истинная простота по сравненію съ мѣстнымъ финансовымъ хаосомъ“. („Мѣстное управленіе и мѣстн. повин. Англіи“. Изданіе Деп. оклад. сборовъ. Стр. 36).

И мы видимъ, что за послѣдніе 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 сростается теперь съ налогомъ въ пользу бѣдныхъ (*Леруа-Болье*. „Traité des finances“, 5 ed., стр. 713).

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

Помимо округовъ мы должны обратить вниманіе на особую организацію—*союзы*, которые играютъ видную роль въ организмѣ мѣстнаго финансоваго хозяйства. Часто случалось такъ, что въ однихъ приходяхъ было очень много бѣдныхъ, и прихожанамъ трудно

1) Англія очень цѣтко держится за многія историческія реликвіи.

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 была назначена особая комиссія, получившая широкія полномочія по организациі ихъ. Эта комиссія объѣздила всю Англію и сгруппировала всѣ приходы въ союзы, сообразуясь съ мѣстными удобствами; многіе союзы при этомъ были образованы изъ одного большого прихода, но площади союзовъ нерѣдко выступали изъ графствъ. Для устраненія этихъ недостатковъ впоследствии издавались различныя распоряженія, но въ 1882 году было еще 206 союзовъ, въ составъ которыхъ входили части нѣсколькихъ графствъ, причемъ 173 союза вступали въ предѣлы двухъ графствъ, 29—въ предѣлы трехъ, остальные 4 союза захватывали части 4 графствъ. Въ 1888 году Департаменту мѣстнаго управленія, переименованному съ 1869 года въ Палату мѣстнаго управленія (Local Government Board), дано право измѣнять границы и составъ союзовъ, раздѣляя ихъ на части и соединяя съ другими союзами. Въ настоящее время имѣется 648 союзовъ; количество населенія въ нихъ весьма различно: отъ 2,000 до 444,000 человѣкъ.

Мы уже говорили, что главнымъ мѣстнымъ налогомъ въ Англіи является налогъ для бѣдныхъ. Всѣ другіе налоги или слились съ нимъ юридически и фактически, или только фактически. Во всякомъ случаѣ, основанія для разверстки налоговъ для бѣдныхъ служатъ основаніемъ для разверстки почти всѣхъ прочихъ налоговъ. Поэтому мы остановимся на организациі 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, 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 1869 года и они изъяты изъ предметовъ обложенія.

Субъектомъ обложенія является не собственникъ имущества, а тотъ, кто имъ пользуется,—съемщикъ, арендаторъ дома, земли и т. п. Личныхъ изъятій никакихъ не существуетъ. Иногда субъектомъ обложенія является не съемщикъ, а собственникъ: это бываетъ въ тѣхъ случаяхъ, когда собственность, напримѣръ, земля дробится на очень маленькіе участки или, напримѣръ, домъ состоитъ изъ очень большого числа небольшихъ квартиръ. Приходу въ такомъ случаѣ пришлось бы потратить очень много труда и средствъ для того, чтобы облагать каждаго съемщика, и онъ облагаетъ собственника, но при этомъ дѣлаетъ ему скидку отъ 15% до 50% за

то, что собственникъ является какъ бы сборщикомъ налога въ пользу прихода. Законъ предоставляетъ собственнику право 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 cadafta фунта стерлинговъ дохода (value). Въ прежнее время оцѣночные приемы были очень просты: въ отношеніи земель принималось въ Англіи только пространство, но уже въ 17 вѣкѣ стали принимать во вниманіе реальную величину наемной и арендной платы. Закономъ 1836 года 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: совѣтъ союза назначаетъ раскладочный комитетъ, который наблюдаетъ за производствомъ раскладки особыми избранными приходомъ надзирателями; комитетъ можетъ требовать, чтобы надзиратели и другіе служащіе, завѣдующіе раскладкой, представляли ему раскладочныя книги по всякаго рода сборамъ. Надзиратели cadafta составляютъ оцѣночные списки съ описаніемъ имущества: здѣсь указывается оцѣниваемый валовой доходъ имущества и облагаемая чистая оцѣнка дохода. Составленные списки передаются въ комитетъ, гдѣ каждый плательщикъ можетъ разсматривать ихъ въ теченіе двухъ недѣль. Затѣмъ раскладочныя списки просматриваются комитетомъ, и ставки, проставляемыя въ нихъ, могутъ быть измѣняемы или по заявленіямъ плательщиковъ, или по собственному усмотрѣнію комитета. Послѣ этого раскладочныя списки утверждаются двумя мировыми судьями и вывѣшиваются на дверяхъ церкви или въ другомъ открытомъ публичномъ мѣстѣ. По закону всякое лицо можетъ подать жалобу на неправильную оцѣнку въ теченіе 28 дней послѣ публикаціи списковъ („Мѣстное управленіе и мѣстныя повинности Англіи“, стр. 242). Нѣкоторые налоги, однако, раскладываются не какъ налогъ для бѣдныхъ, а по особой раскладкѣ, напр., на освѣщеніе, на снабженіе водой.

Кромѣ самостоятельныхъ налоговъ, англійскія общины и ихъ союзы получаютъ крупныя субсидіи изъ Государственнаго Казначейства. Въ то время, какъ у насъ удовлетвореніе многихъ государственныхъ потребностей, въ мѣстному хозяйству никакого отношенія не имѣющихъ, возлагается на земства и города, въ Англіи за послѣднее время, съ развитіемъ задачъ общинъ и ихъ союзовъ, изъ государственнаго бюджета ежегодно ассигнуется около 140 милліоновъ рублей на дотации (субсидіи) мѣстнымъ финансамъ. Суммы, идущія на дотации, ассигнуются изъ поступленій слѣдующихъ налоговъ: съ 1889 года половина probate duty, то есть наследственныхъ пошлинъ съ движимой собственности, которыя распределяются по такимъ пропорціямъ: Англія и Уэльсъ получаютъ 80%, Шотландія — 11%, Ирландія — 9%. По реформѣ налога съ наследства въ 1894 года въ пользу мѣстныхъ финансовъ взимается 1,5% капитальной стоимости, но только съ личной движимой собственности.

Реформированный въ 1894 году наследственный налогъ въ Англіи есть результатъ теоріи новѣйшаго времени о государственномъ сонаслѣдіи, которая ставитъ государство въ рядъ наследниковъ умершаго. Въ нѣмецкой литературѣ возникалъ даже вопросъ дать суммамъ, получаемымъ отъ налога на наследство, специальное назначеніе—

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

Для поддержанія мѣстныхъ финансовъ въ кассу общинъ передаются также государствомъ съ 1889 года поступления съ лиценцій, отъ налоговъ на спиртъ, налоговъ 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 однѣхъ провинцій оказывается недостатокъ средствъ и онѣ не могутъ удовлетворить своихъ законныхъ потребностей, въ то время какъ у другихъ являются избытки и онѣ тратятъ ихъ на предметы не столь важные¹⁾. По закону 1893 года въ Пруссіи дотации совершенно устранены изъ мѣстныхъ бюджетовъ.

Мы должны указать еще на одно теченіе въ мѣстной жизни Англии за послѣднее время, имѣющее серьезное значеніе для мѣстнаго обложенія—это демократизація мѣстнаго управленія. Благодаря этому теченію въ послѣднее время реформировано все мѣстное управленіе Англии. До 94 года управленіе въ приходѣ находилось въ рукахъ приходскаго собранія, состоящаго изъ незначительнаго числа состоятельныхъ лицъ; теперь приходскія собранія состоятъ изъ всѣхъ жителей прихода. Приходы, которые по переписи 1891 года имѣли болѣе 300 жителей, образуютъ приходскіе совѣты. Право выбора въ приходскіе совѣты, не только активное, но и пассивное, дано даже женщинамъ, и онѣ довольно широко воспользовались этимъ дарованнымъ имъ правомъ. Въ члены приходскихъ совѣтовъ попали представительницы всѣхъ сословій, состояній и возрастовъ: въ одномъ приходѣ выборъ палъ на молодую дѣвушку—дочь фермера. Выборы по новому закону не обошлись также безъ курьезовъ: одинъ приходъ Честерскаго графства имѣлъ

¹⁾ Доходы общинъ сельскихъ и городскихъ въ Англии въ 1879—80 г. составляли 62,9 м. ф. ст., въ 1900—1 г.—135,4 м. ф., а именно (въ мил. ф. ст.):

	1879—80	1900—1
свои мѣстные доходы	44,4	83,9
отъ правительства	3,4	16,0
отъ займовъ	15,1	35,5

Доходы отъ налоговъ (rates) всѣхъ общинъ въ 1868 г.—66,5 м. ф. ст., въ 1900 г.—40,7 м. ф. ст. Госуд. же доходы въ 1900 г.—119,8 м. ф. ст., въ 1901 г.—130,4, въ 1902 г.—143 въ 1903 г.—151,5 м. ф. ст. („Alm. fin.“. 1904, стр. 33). Въ этомъ госуд. доходномъ бюджетѣ уже не включены доходы, собираемые госуд. чиновниками, но передаваемые, какъ субсидіи, общинамъ; они составляли въ 1900 г.—10 м. ф. ст., въ 1901 г.—9,7, въ 1902 г.—9,7, въ 1903 г.—9,7.

Въ этихъ субсидіяхъ главную роль играетъ известный $\frac{0}{10}$ отъ наслѣд. налоговъ (въ 1903 г.—4,2 м. ф. ст.), отъ лиценцій (4 м. ф. ст. въ 1903 г.), добавочный налогъ съ пива и спиртныхъ напитковъ (въ 1903 г.—1,5 м. ф. ст.). Стр. 32.

Въ 1874—5 г. долгъ общинъ въ Англии (город. и сельск.) 92,8 м. ф. ст., а въ 1900—1 г. онъ достигъ 316,7 м. ф. ст.

право учредить приходскій совѣтъ, такъ какъ по переписи 1891 года въ немъ числилось 300 землекоповъ, работавшихъ на прорытіи Манчестерскаго канала. Но ко времени выборовъ работы были окончены, и на мѣстѣ осталось только одно семейство, состоящее изъ отца, его сестры, двухъ дочерей и одного фермера-работника. Это семейство образовало изъ себя совѣтъ, съ правомъ назначать самихъ себя на разныя должности. Въ томъ же графствѣ есть приходъ, состоящій изъ одного только прихожанина (въ 1891 году тамъ было 300 прихожанъ), и этотъ одинъ обыватель согласно новому закону долженъ представлять приходское собраніе и совѣтъ, назначать себя на всякія должности и облагать себя дозволенными закономъ сборами...

Реформа въ духѣ демократизаціи графскихъ учрежденій прошла еще раньше—въ 1888 году. До этого времени главная роль въ мѣстномъ управленіи графства принадлежала мировымъ судьямъ и ихъ четвертными съѣздамъ: мировой судья совмѣщаль въ себѣ мѣстную судебную власть, земское собраніе и земскую управу, въ четвертныхъ же съѣздахъ сосредоточивалось все мѣстное представительство графства и все его земское управленіе („Мѣстное управленіе и мѣстныя повинности Англіи“, стр. 32). Но институтъ мировыхъ судей и четвертныхъ съѣздовъ былъ слишкомъ аристократиченъ, поэтому и немогъ 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 приобрѣтена добровольно,—благодаря этому и послѣдующимъ законамъ явилась возможность надѣлять земельными участками безземельныхъ рабочихъ (кромѣ покупки, закономъ допускается также принудительный наемъ земли на сроки отъ 14 до 35-ти лѣтъ). Демократизація учрежденій—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 обязанъ своимъ существованіемъ единственно демократизаціи мѣстныхъ учрежденій.

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

Мѣстные финансы Франціи.

Въ противоположность Англіи, гдѣ мѣстное устройство отличается значительной самостоятельностью и независимостью отъ центральнаго правительства, во Франціи мѣстная жизнь вполне подчинена центру. Административное дѣленіе современной Англіи

создавалось медленно подъ влияніемъ жизни, во Франціи же оно явилось въ 1791 году внезапно, по волѣ закона. Отсюда англійское дѣленіе отличается большой неправильностью и разнообразіемъ; французское—искусственно, зато въ немъ больше правильности и симметріи. Это различіе 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—департаментовъ 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 обзорѣнію финансоваго хозяйства французской общины, замѣтимъ, что ея управленіе слагается изъ мэра съ помощниками и общиннаго совѣта. Почти вся власть находится въ рукахъ мэра, а черезъ него и въ рукахъ префекта, отъ котораго мэръ зависитъ.

Средства общинъ даютъ слѣдующіе источники:

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

Добавочные сантимы бываютъ обыкновенные, спеціальныя и чрезвычайныя. *Обыкновенные* сантимы—въ количествѣ 5-ти на каждый франкъ поземельнаго и лично-поквартирнаго налоговъ—не имѣютъ закономъ опредѣленнаго назначенія и идутъ на покрытіе обыкновенныхъ расходовъ общины. *Спеціальныя* 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 3 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.). *Чрезвычайныя* сантимы употребляются для покрытія необязательныхъ расходовъ, поэтому назначеніе ихъ стѣснено для общины: на установленіе ихъ требуется согласіе департаментскаго совѣта, а высшая норма ихъ опредѣляется государственнымъ бюджетнымъ закономъ (на 1901 г. эта норма была опредѣлена въ размѣрѣ 80 сантимовъ). Добавочные сантимы играютъ довольно большую роль въ бюджетѣ общины: они составляли въ 1903 г. около 25,9% (въ общей сложности) бюджета общинъ—211,1 милл. фр. изъ 815,5 милл. фр., хотя по отдѣльнымъ департаментамъ замѣтно значительное колебаніе—отъ 10% до 50%. Низшій размѣръ средней для департамента ве-

личины общинныхъ добавочныхъ сантимовъ равнялся въ 1903 г.—16 сант. на одинъ франкъ; высшій размѣръ встрѣчается на островѣ Корсикѣ, гдѣ уже въ 1891 г. 267 общинъ взимали свыше 100 сантимовъ, а одна взимала въ этомъ году даже 510 сантимовъ на одинъ франкъ налога. Если присоединить сюда департаментскіе сантимы, о которыхъ мы скажемъ ниже, то окажется, что иногда мѣстные налоги въ 6 разъ превышаютъ окладъ государственнаго прямого обложенія.

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

4) Октруа (octroi) — привратный сборъ. Этотъ видъ обложенія развился очень рано, но первоначально значительную долю сбора правительство брало себѣ. Въ 1791 году революціонное законодательство, относившееся враждебно ко всѣмъ видамъ косвеннаго обложенія, отмѣнило октруа. Города лишились средствъ, ихъ финансы стали приходить въ упадокъ,—поэтому октруа были снова возстановлены. Въ 1848 г. была сдѣлана новая попытка отмѣнить octroi, но тоже неудачно. Предметы, подлежащіе октруа, очень разнообразны: виво 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 съ сборщикомъ, который обязывается внести ей опредѣленную сумму и сверхъ того извѣстный процентъ отъ излишка дѣйствительной выручки; 3) *отдача сбора въ откупъ* за опредѣленную сумму; 4) взиманіе черезъ правительственныхъ агентовъ по косвеннымъ налогамъ.

Октруа доставляютъ самую значительную часть мѣстнаго бюджета: въ 1900 г. поступления отъ октруа достигали 335,2 милліон. франковъ, составляя 42,4% всѣхъ общинныхъ доходовъ, сумма которыхъ въ этомъ году составляла 794,1 милл. фр. Октруа—налогъ по преимуществу городской, и города получаютъ изъ этого источника 40%—45% всѣхъ своихъ доходовъ, но есть общины, получающія всего 52 фр. Вотъ доходы нѣкоторыхъ французскихъ городовъ отъ главныхъ источниковъ:

	Надбавка къ государствен. налогамъ.	Октруа.	% октруа ко всѣмъ поступленіямъ отъ налоговъ.
В О Ф Р А Н К А Х Ъ.			
Парижъ	31,888,700	155,825,818	83%
Лионъ	2,888,300	10,230,000	77%
Марсель	2,690,687	11,465,000	81%
Бордо	1,809,500	6,197,000	77%
Лилль	1,013,000	5,655,000	85%

Въ двѣнадцати большихъ городахъ Франціи 82% всей суммы ихъ главнѣйшихъ налоговъ поступаетъ въ видѣ октруа и только 18% въ видѣ надбавки къ четыремъ государственнымъ прямымъ

налогамъ. Въ 1904 году бюджетъ Парижа былъ около 325 милл. франковъ. Интересно, между прочимъ, сравненіе этихъ суммъ съ доходами русскихъ городовъ. Обыкновенный бюджетъ Москвы, напр., по смѣтѣ 1904 г.—19.905,832 р. Общая сумма доходовъ обыкновенныхъ и чрезвычайныхъ по всѣмъ городамъ Россійской Имперіи, за исключеніемъ городовъ Привислянскаго края, равнялась въ 1900 году 101,01 милліоновъ рублей ¹⁾ („Денежные обороты городскихъ кассъ за 1900 г.“). Слѣдовательно, общая сумма доходовъ всѣхъ городовъ Имперіи меньше суммы обыкновенныхъ доходовъ Парижа.

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

Закономъ 29 декабря 1897 г. понижено взиманіе октруа съ такъ называемыхъ „гигіеническихъ напитковъ“, т. е. съ винъ, пива, сидра и минеральныхъ водъ. Результатомъ примѣненія этого закона является общее сокращеніе поступленій отъ октруа, наблюдаемое въ послѣдніе годы,—поступленія эти съ 335,2 м. фр. въ 1900 г. понизились до 269,1 въ 1903 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 распредѣлены по источникамъ, дали слѣдующія цифры: привратный акцизъ—269,1 мил. фр., добавочные сантимы—211,1 мил., всего 815, 5 мил. фр.

Департаменты во Франціи не имѣютъ самостоятельнаго бюджета: его доходы и расходы входятъ въ государственный бюджетъ, какъ особое къ нему прибавленіе подъ названіемъ бюджета специальныхъ фондовъ, и распредѣляются по смѣтамъ отдѣльныхъ министерствъ. Доходы департамента до 1901 г. состояли: во 1-хъ, изъ добавочныхъ сантимовъ къ прямымъ налогамъ—25 сант. къ поземельному и личному съ поквартирнымъ и по одному со всѣхъ четырехъ прямыхъ налоговъ;

во 2-хъ, 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 3-хъ, изъ чрезвычайныхъ добавочныхъ сантимовъ. Послѣдніе назначаются департаментскими совѣтами въ предѣлахъ максимума, опредѣляемаго бюджетнымъ закономъ (за послѣдніе годы означенный максимумъ равнялся 12 сантимамъ), и прибавляются ко

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

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

I) на общіе расходы:

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

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

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

Въ 1901 г. департаментскія поступления распредѣлялись слѣдующимъ образомъ между отдѣльными источниками доходовъ (въ милліонахъ франковъ):

Добавочные сантимы	{ обыкновенные 139,0	41,6%
	{ чрезвычайные 56,0	16,8
Пособія отъ государства и общинъ..	73,1	21,8
Отъ займовъ	50,1	15,0
Мелкія поступления	16,2	4,8

Всего департ. доходовъ... 334,4 100,0%

Главными предметами департаментскихъ расходовъ являются: дорожное дѣло (43%), общественное призрѣніе ($24,8\%$), платежи по займамъ ($15,4\%$) (Данныя для 1901 г.).

4 прямыхъ налога давали въ пользу государства въ 1838 г. — 293 милл. фр., въ пользу департаментовъ 60,8 м. фр., въ пользу общинъ — 32,9 м. фр., а въ 1901 г. въ пользу государства — 482 м. фр., въ пользу департаментовъ 195 м. фр., въ пользу общинъ 206,4 м. фр. (данныя 1902 г.), т. е. если за 63 года поступления въ пользу государства увеличились на 64% , то добавочные сантимы — на 328% .

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 дотации, 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 на сооруженіе

шоссейныхъ дорогъ, на содержаніе агрономическихъ школъ, на мѣстные земельныя улучшенія, на поддержаніе благотворительныхъ учреждений.

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

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

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

Коммунальный законъ 14 іюля 1893 года¹⁾ произвелъ коренное измѣненіе въ полученіи общинами средствъ, коснувшись какъ источниковъ, 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.

Проведеніе означенныхъ тенденцій составляетъ переломъ въ финансовой политикѣ государства по отношенію къ мѣстнымъ со-

¹⁾ См. „Прусская податная реформа 1893 г.“ въ моихъ „Очеркахъ“.

юзамъ. Вопросъ о дотаціяхъ, игравшихъ до сихъ поръ преобладающую роль въ общинномъ бюджетѣ, подвергся при введеніи реформы 1893 года строгой критикѣ: при дотаціяхъ невозможно по-добрать масштабъ для правильнаго распредѣленія ихъ между различными уѣздами, вслѣдствіе чего одни уѣзды получали излишнія суммы и тратили ихъ на предметы второстепенной важности, другіе же не получали даже на нужды первой необходимости.

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

За послѣднее время ясно обнаружилось въ европейскихъ городахъ стремленіе къ расширенію своихъ хозяйственныхъ предпріятій, и у насъ также правительство стало обращать вниманіе городовъ на этотъ предметъ. Въ 1895 году Московская городская дума ходатайствовала о разрѣшеніи ей попуднаго сбора отъ 1 до 0,2 коп. съ пуда привозимыхъ и отвозимыхъ товаровъ, и 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. Между тѣмъ Москва получаетъ отъ своихъ предпріятій очень ничтожную сумму, тогда какъ, напримѣръ, Берлину одно газоснабженіе, взятое 50 лѣтъ назадъ городомъ въ свои руки, доставляетъ даровой газъ, за который пришлось бы иначе уплачивать около 2 милл. марокъ, далѣе заводъ уплачиваетъ полмилліона мар. амортизаціи и даетъ еще чистый доходъ; такимъ образомъ, въ общемъ свое газоснабженіе доставляетъ городу болѣе 3 милліон. марокъ.

Мы остановимся теперь главнымъ образомъ на городахъ Англии. Здѣсь Бирмингемъ 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 Бирмингему, 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 Бирмингема былъ обширный кварталъ, переполненный рабочимъ населеніемъ, и, конечно, здѣсь не было и рѣчи о соблюденіи какихъ-либо правилъ гигіены. Городъ скупилъ эти трущобы и по-

строилъ 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 проводить по отношенію къ трамвайнымъ компаніямъ. До сихъ поръ линіи строились частными обществами, которымъ предоставлялось право эксплуатировать ихъ на извѣстный срокъ. Но городъ рѣшилъ теперь на будущее время самъ строить всѣ трамвайныя линіи или непосредственно подъ своимъ завѣдываніемъ отдавать эту постройку предпринимателямъ. Далѣе Бирмингамъ затратилъ около 70,000 ф. ст. на муниципальныя бани, которыя теперь, благодаря своей дешевизнѣ, всѣмъ доступны: такъ, здѣсь холодное обмываніе стоитъ только 1 пенни, то-есть 4 копейки, хотя, правда, благодаря этой дешевизнѣ, издержки не покрываются доходами—городъ тратитъ на бани 7,000 ф. ст., а получаетъ всего 5,500 ф. стер. 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, газовые заводы, рынки. Городъ самъ выстроилъ трамвайныя линіи, далѣе онъ имѣетъ свое собственное электрическое освѣщеніе, свои бани и прачечныя. Съ 1871 года по 31 марта 1894 года городъ получилъ отъ газовыхъ заводовъ чистой прибыли 373,609 ф. ст., т.-е. въ среднемъ по 16,000 ф. ст. въ годъ (около 160,000 рублей ежегодно); въ то же время и цѣна на газъ была значительно понижена: такъ, она еще въ 1873 году была 3 шил. 6 пенс. за 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 банъ 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 подѣ

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

Въ Глазговѣ было затрачено 130,000 ф. ст. на жилища рабочихъ, и теперь здѣсь въ муниципальных домахъ можно получить комнату, хорошо обставленную, даже за 5 ф. 10 ш. въ годъ, то-есть около 45 рублей, что, конечно, по англійскимъ цѣнамъ баснословно дешево, а двѣ комнаты—за 6 ф. 16 ш. При домахъ устроена прачечная, съ платой за пользованіе въ 1 пенни за часъ (4 к.), и рекреационный залъ для дѣтей на то время, когда матери заняты работой. Въ Глазговѣ же выстроены такъ называемый „муниципальный семейный домъ“. Онъ имѣетъ 160 комнатъ и стоитъ 13,000 ф. ст. Домъ предназначенъ для вдовъ или вдовцовъ съ дѣтьми, но онъ не благотворительное учрежденіе. Недѣльная плата за комнату съ человѣка съ однимъ ребенкомъ—3 ш. 2 п., съ двумя дѣтьми—10 ш. 10 пен. и т. д. Домъ имѣетъ общую столовую, большой залъ, но *нѣкоторыя помѣщенія снабжены и отдѣльными столовыми. Все помѣщеніе освѣщено электричествомъ. По весьма дешевой цѣнѣ можно получать здѣсь обѣдъ (4 пенса—16 коп.), завтракъ—2,5 пенса. При домѣ имѣются особыя няньки, на попеченіи которыхъ остаются дѣти въ отсутствіе ихъ родителей.*

Рабочія жилища построены также и въ Лондонѣ, причемъ затрачено около 3 мил. руб. (296,184 ф. ст.),—всего 760 отдѣльных помѣщеній съ 2,000 комнатъ. То-же самое мы видимъ въ Бирмингамѣ, Манчестерѣ, Ливерпулѣ и нѣкоторыхъ другихъ городахъ.

Водоснабженіе въ Глазговѣ также находится въ рукахъ города. Несмотря на сильное пониженіе таксы за воду, доходы отъ водоснабженія очень крупны: такъ, въ 1890—91 гг. они простирались до 43,000 ф. ст., а въ 1889—90 г. даже превзошли 50,000 ф. ст. Городъ имѣетъ свои прачечныя и бани. На бани затрачено около 100,000 ф. ст., и отъ нихъ городъ не только не получаетъ прибыли, но даже убытки (около 1,000 ф. ст.). За послѣднее время былъ внесенъ въ городской совѣтъ планъ относительно устройства бань и прачечныхъ въ концѣ каждой улицы, чтобы сдѣлать такимъ образомъ баню доступной для всѣхъ. Авторы проекта выставляютъ всю полезность принятія послѣдняго и въ то-же время указываютъ, что и въ финансовомъ отношеніи это предпріятіе будетъ покрываться отъ доходовъ съ него и, слѣдовательно, не потребуетъ лишнихъ затратъ отъ города. Любопытно отмѣтить здѣсь одну черту въ организаціи городскихъ прачечныхъ, а именно: муниципалитетъ не только предоставляетъ свои прачечныя для стирки, но даже самъ беретъ въ стирку бѣлье, которое и стираютъ здѣсь особо нанятые служители. Въ этихъ прачечныхъ за 2 пенса женщина получаетъ право стирать въ теченіе цѣлаго часа, пользуясь всѣми усовершенствованіями.

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

Итакъ, одно за другимъ разнаго рода хозяйственныя предпріятія переходятъ изъ рукъ частныхъ лицъ въ руки общественныхъ учрежденій. По исчисленію Сиднея Вебба, всего вложено въ англійскія муниципальныя предпріятія не менѣе 400,000,000 ф. ст. капитала. Въ одно водоснабженіе вложено 60 милл. ф. 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—3 годахъ было 148, а въ 1893—4 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. Наибольше отсталъ Лондонъ: здѣсь сложившіеся интересы оказываютъ сильное противодѣйствіе новымъ стремленіямъ. Недавно отмѣчалось, что скоро Лондонъ останется въ почетномъ одиночествѣ въ муниципализаціи хозяйственныхъ предпріятій.

Развитіе хозяйственныхъ предпріятій за свой счетъ 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 въ городской думѣ онъ не преминетъ воскликнуть: „Социализмъ, господа, не стоитъ того, чтобы человѣкъ практически разбирался въ его фантазіяхъ и абсурдѣ. Индивидуальное дѣйствіе, самопомощь—вотъ что возвеличило нашъ городъ“ („Пром. Міръ“ № 29, 1903 г.).

Нѣкоторыя благоразумныя общины въ Германіи, которыя сумѣли энергично противостоятъ отчужденію своихъ земель, въ на-

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

стоящее время, съ увеличеніемъ цѣнности и доходности послѣднихъ, оказались 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 также въ общинѣ Дорнштеннонъ каждый гражданинъ ежегодно получаетъ изъ муниципальной кассы по 80 марокъ. Къ сожалѣнію, общины самыя богатая поземельной собственностью не отвѣтили на вопросы, предложенные имъ Дамашке, производящимъ изслѣдованіе по порученію союза нѣмецкихъ поземельныхъ реформаторовъ (См. „Извѣстія Моск. Гор. Думы“, 1902. № 1) ¹⁾.

Нельзя обойти молчаніемъ значеніе муниципализаціи предприятий для рабочаго класса. Города становятся съ развитіемъ муниципализаціи предпринимателями и, какъ таковыя, они стали проводить особую политику по отношенію къ рабочему классу. Мы раньше уже указывали на демократизацію учреждений въ Англіи. Благодаря этой демократизаціи, положеніе рабочаго класса обыкновенно улучшается при переходѣ предприятий 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 Англіи требуютъ отъ предпринимателей, имѣющихъ городскіе подряды, чтобы они платили рабочимъ заработную плату, установленную рабочими союзами, — этого требуетъ, на примѣръ, Лондонъ. Притомъ здѣсь въ видахъ контроля предприниматели обязаны предъявлять городскому управленію списки съ указаніемъ продолжительности работы и размѣра заработной платы, въ случаѣ же отказа подвергаются штрафу въ 3 ф. ст., и въ Англіи уже около 200 городскихъ общинъ требуютъ отъ своихъ подрядчиковъ уплаты заработной платы, опредѣленной Trade Unions, 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, на примѣръ, при муниципализаціи трамвайной сѣти въ Глазговѣ, самый переводъ предприятий въ руки городовъ вызывался желаніемъ улучшить положеніе рабочихъ.

Итакъ, новымъ коммунальнымъ актомъ 1893 г. въ Пруссіи доходы отъ общинныхъ предприятий поставлены на первое мѣсто. Статья 2-ая говоритъ: „Общины могутъ пользоваться своимъ правомъ взиманія налоговъ лишь настолько, насколько оказываются недостаточными для покрытія мѣстныхъ потребностей другіе источники доходовъ, въ особенности доходы съ общинныхъ имуществъ ²⁾),

¹⁾ См. А. Дамашке. „Задачи городского хозяйства“. М. 1904.

²⁾ 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. Эсбергъ, нѣмецкій финансистъ, одобряетъ заблаговременную скупку городской общиной земельныхъ участковъ, имѣющихъ застроиться въ будущемъ, и затѣмъ перепродажу ихъ съ прибылью,

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

Это теченіе имѣетъ экономическія основанія: дѣло въ томъ, что нѣкоторыя предпріятія, какъ трамваи, освѣщеніе, по самому существу являются въ большинствѣ случаевъ монопольными; притомъ если они и эксплуатируются нѣсколькими компаніями, то на территоріи общины имъ очень легко соединиться въ синдикаты и также пріобрѣсти монопольное положеніе, и тогда эти предпріятія обычно поднимаютъ сильно цѣны на свои услуги. Города обыкновенно вступаютъ съ монополіями въ борьбу, которая и приводитъ къ переводу предпріятій 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 также первоначально государство стремилось сгладить дурныя черты частнаго хозяйствованія путемъ регулированія тарифовъ въ зависимости отъ высоты дивиденда (Англія) и т. д., и лишь затѣмъ перешли къ выкупу дорогъ государствомъ. Агитація противъ монополій, напримѣръ, въ Америкѣ, дорого обошлась нѣкоторымъ борцамъ за муниципализацію городскихъ предпріятій. Крупныя компаніи, въ рукахъ которыхъ находятся эти предпріятія, нерѣдко являются благотворителями университетовъ, пользуются большимъ вліяніемъ и этимъ путемъ имѣютъ возможность преслѣдовать такихъ борцовъ: профессоръ Беми, напр., былъ удаленъ изъ университета за агитацію противъ монополій частныхъ предпріятій.

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

по соображеніямъ финансовымъ, экономической и соціальной политики (стр. 282). Но едва ли спекуляцію, не говоря уже о соображеніяхъ экономической и соціальной политики, можно одобрить даже по финансовымъ соображеніямъ, въ виду быстраго роста поземельной ренты въ городахъ: такъ, въ Лондонѣ ежегодно рента растетъ на 4,5 милл. фунт. стерлинговъ, въ Берлинѣ же цѣнность застроенной земли съ 1865 г. по 1890 г. увеличилась въ три раза—съ 2081 милл. фун. стерлинговъ до 5,700 милл. фунт. ст., 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.

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

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

Чтобы понять эту реформу, намъ необходимо, съ одной стороны, хотя кратко разсмотрѣть существовавшіе до закона 1893 года государственные прямые налоги, съ ихъ недостатками, приведшими къ реформѣ; съ другой — показать тѣ новыя теченія въ жизни и политикѣ, благодаря которымъ сдѣлалась возможною эта передача и то измѣненіе въ конструкціи прямыхъ налоговъ, благодаря которому они могутъ съ успѣхомъ 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, причемъ промысловые доходы ниже 1500 марокъ совсѣмъ были освобождены отъ обложенія, между тѣмъ какъ ни поземельный, ни подомовый доходы не знали этого Existenzminimum'a, что тяжело отражалось на интересахъ мелкихъ владѣльцевъ. А доходы отъ капиталовъ и вовсе оставались необложенными. Уравнять % обложенія было, повидимому, легко—для этого, казалось бы, стоило только понизить на половину поземельный и подомовый налоги, наоборотъ, повысить вдвое промысловый и ввести вновь въ соответствующемъ размѣрѣ 2%-ный налогъ на капиталъ. Но такое уравненіе было бы лишь номинальнымъ, въ дѣйствительности же эта реформа помогла бы очень мало: въ основѣ реальныхъ налоговъ лежали разные масштабы—основой подомоваго обложенія принималась наемная плата, промыловаго — размѣръ годичной выручки и основной капиталъ предприятия, поземельнаго — старая кадастральная оцѣнка; при производствѣ же этой послѣдней имѣлось въ виду не столько найти дѣйствительные хозяйственные чистые доходы, сколько сдѣлать имъ равномерную оцѣнку, другими словами, — опредѣлить, какъ они относятся между собой. И прусское правительство не разъ объявляло, что найденные путемъ поземельнаго кадастра доходы должны служить только, какъ члены соотношеній для распредѣленія постоянного контингента поземельнаго налога, и что ихъ нельзя принимать за дѣйствительные хозяйственные чистые доходы. Такимъ образомъ, въ обложеніи однихъ объектовъ доходъ былъ реальной величиной, въ обложеніи другихъ — относительной, возможной: 100 марокъ дохода отъ земли вовсе не равнялись 100 маркамъ дохода 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 равномерности обложенія отмѣченныхъ объектовъ.

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

Далѣе, при обложеніи дохода въ формѣ реальныхъ налоговъ не принимались во вниманіе долги, лежащіе на облагаемыхъ объектахъ, то есть они не вычитались изъ дохода, подлежащаго обложенію. При прежнихъ экономическихъ условіяхъ съ малымъ развитіемъ ипотеки это обстоятельство можно было игнорировать, но теперь, при задолженности имѣній, необходимо было считаться съ этимъ фактомъ. Между тѣмъ организовать вычетъ долговъ при системѣ реальныхъ налоговъ совершенно невозможно: доходы отъ земель, показанные въ кадастрѣ и облагаемые поземельнымъ налогомъ,—величины только среднія, нормальныя или даже только относительныя, а изъ величины относительной невозможно вычитать величину реальную, каковой являются долги. Затѣмъ, земельный кадастръ въ Пруссіи былъ произведенъ въ 1861 году и потому онъ въ настоящее время показывалъ стоимость земель значительно ниже дѣйствительной. Если бы былъ допущенъ вычетъ долговъ, то могло бы случиться, что при огромной современной задолженности (около 90% земельной стоимости) нерѣдко долги, лежащіе на землѣ, превосходили бы кадастральную ея стоимость¹⁾, 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 современной задолженности объектовъ реальныхъ налоговъ очень тяжело ложился на значительное число плательщиковъ и заставлялъ ихъ агитировать за уничтоженіе или реформу реальныхъ налоговъ.

Такимъ образомъ, реальные налоги въ самой своей основѣ были неравномерны, 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

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

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

Для покрытія дефицита въ государственномъ бюджетѣ отъ уничтоженія реальной системы былъ введенъ общепоимущественный налогъ. Съ введеніемъ его фундированные доходы были подвергнуты болѣе высокому обложенію сравнительно съ нефундированными, которые облагались подоходнымъ налогомъ; кромѣ того новому налогу подлежитъ только *чистое* имущество за вычетомъ долговъ. Въ среднемъ размѣръ обложенія установленъ въ 0,5 марки съ каждой 1000 марокъ.¹⁾ Обложенію подлежитъ все имущество плательщика—движимое и недвижимое, но имущество, не превышающее 6000 марокъ, освобождается отъ обложенія. Мало того, отъ новаго обложенія освобождаются всѣ лица съ доходомъ не свыше 900 марокъ, если ихъ общая имущественная масса не превышаетъ 20,000 марокъ, и, наконецъ, женщины, обремененныя малолѣтними членами семейства, вдовы, неимѣющія родителей, и другія неспособныя къ работѣ лица, если ихъ имущество не превышаетъ 20,000 марокъ, а доходъ—не болѣе 1200 марокъ. Слѣдовательно, въ новомъ налогѣ проведенъ Existenzminimum, свободный отъ обложенія, причемъ 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 переоцѣнивать это имущество. слѣд., она лучше можетъ слѣдить за измѣненіемъ экономической карты своей территоріи и благодаря этому вѣрнѣе облагать реальные источники. Слѣдовательно, передачей реальныхъ налоговъ въ руки общины въ значительной степени устраняются недостатки кадастральной оцѣнки. Это—одинъ изъ мотивовъ реформы 1893 года. Но передача общинамъ реальныхъ налоговъ вызывалась еще и измѣнившимися интересами разныхъ классовъ.

На общинѣ лежитъ исполненіе задачъ двоякаго рода: во первыхъ, задачъ чисто государственнаго порядка, которыя общины должны выполнять подъ надзоромъ государства,—это задачи общаго управленія, только ради удобства переданныя въ руки общины; во вторыхъ, задачъ *чисто хозяйственныхъ*. Если въ выполненіи задачъ перваго рода заинтересованы всѣ, то, конечно, всѣ и должны участвовать въ расходахъ, вызываемыхъ ими, и эти расходы члены общины должны распредѣлять между собой по принципу налогоспособности; наоборотъ, задачи 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,

¹⁾ См. подробнѣе въ моихъ „Очеркахъ“.

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 случаяхъ, гдѣ община легко можетъ констатировать извѣстную выгоду для другого лица, какъ результатъ своей дѣятельности, она можетъ и должна потребовать отъ этого лица вознагражденія въ томъ или иномъ размѣрѣ. Такъ говоритъ теорія, но что значитъ это „можетъ и должна“, еслибы 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 выставило для разверстки мѣстныхъ налоговъ тотъ же принципъ, что и для государственныхъ, т.-е. принципъ налогоспособности. Теперь часть общегосударственныхъ расходовъ снимается съ общины, и послѣдняя получаетъ все большую и большую возможность развивать свою хозяйственную дѣятельность. При этомъ получается совершенно другое отношеніе группъ населенія къ общиннымъ расходамъ: отъ сформированія ополченія никому въ частности не было ни тепло, ни холодно, но съ проведеніемъ новой улицы, съ разбитіемъ парка или бульвара въ значительной степени выигрываютъ собственники прилегающей недвижимости—такъ, при проведеніи новой улицы сразу поднимается цѣна на сосѣдніе участки; то-же имѣетъ мѣсто съ устройствомъ парка или бульвара, что и выражается въ быстромъ и часто довольно высокомъ подъемѣ квартирныхъ платъ и т. д. Вотъ эти-то новые факты и сказываются извѣстнымъ вліяніемъ на городскую финансовую политику разныхъ группъ. Здѣсь мы найдемъ объясненіе тому на первый взглядъ странному обстоятельству, что, съ одной стороны, рабочій, который вообще стоялъ и стоитъ за принципъ налогоспособности или 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 принципѣ возмездности услугъ. Объясняется это очень просто: если прежде подоходное обложеніе въ коммунальномъ финансовомъ хозяйствѣ было нежелательно для какого нибудь крупнаго домовладѣльца, такъ какъ такимъ путемъ изъ его кармана бралось много въ доходъ города, то теперь съ развитіемъ общинныхъ улучшеній является болѣе выгоднымъ для владѣльцевъ недвижимыхъ имуществъ стоять за это подоходное обложеніе, чѣмъ за реальное съ вставкой „спеціального обложенія“, потому что эта вставка гораздо тяжелѣе ляжетъ на нихъ, чѣмъ подоходное обложеніе. Изъ двухъ золъ крупный собственникъ здѣсь выбираетъ наименьшее.

Для неимущаго класса, который ничего не получаетъ отъ общинныхъ улучшеній въ смыслѣ прироста цѣнности, прежде подоходное обложеніе было наивыгоднѣйшей формой перенесенія налогового бремени на плечи многоимущихъ; теперь такой формой является реальное обложеніе въ той конструкціи, какая придана ему современнымъ общиннымъ коммунальнымъ правомъ, съ вставкой „спеціального обложенія“, такъ какъ такимъ путемъ общины могутъ получать огромныя суммы. А чѣмъ болѣе значительная часть общин-

наго оюджета 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 отдѣльныхъ группъ здѣсь не бросается въ глаза, да и улучшения у насъ почти не дѣлаются—„здѣсь не до жиру, а быть бы живу“. А потому и тотъ строй коммунальнаго обложения, который проведенъ теперь въ Пруссiи, не можетъ рассчитывать у насъ на большой успѣхъ даже въ группахъ, заинтересованныхъ въ проведенiи его, такъ какъ финансовыя результаты отъ введенiя его у насъ не могутъ быть столь осязательны, какъ это имѣетъ мѣсто въ западноевропейскихъ городахъ.

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

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

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 извѣстную сумму въ кассу общины, какъ эквивалентъ этой приращенной цѣнности.

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

Наша эпоха характеризуется широкимъ развитіемъ городского хозяйства. Это и понятно. Въ Западной Европѣ городское населеніе все болѣе и болѣе растетъ за счетъ сельскаго, и это скопленіе населенія въ городахъ налагаетъ много новыхъ обязанностей на городское управленіе, какъ-то: заботы о санитарныхъ условіяхъ города, обезпеченіи населенія школами, объ организаціи бюро для пріисканія труда, объ устройствѣ парковъ, проведеніи новыхъ и регулированіи старыхъ улицъ и т. д. Осуществленіе нѣкоторыхъ задачъ городского управленія идетъ всецѣло на общую пользу всего населенія, осуществленіе же другихъ, помимо пользы для всего населенія, сопровождается еще спеціальными выгодами для нѣкоторыхъ лицъ или для цѣлыхъ группъ, въ особенности для владѣльцевъ поземельной собственности въ городахъ. Дѣло въ томъ, что съ проведеніемъ новой улицы, съ разбивкой парка или бульвара въ значительной степени выигрываютъ собственники прилегающей недвижимости: такъ, при проведеніи новой улицы сразу повышается цѣна на сосѣдніе участки; то же имѣетъ мѣсто съ устройствомъ парка или бульвара, что и выражается въ быстромъ и часто довольно высокомъ подъемѣ квартирныхъ платъ и т. д. И безъ того поземельная рента, особенно въ городахъ, растетъ быстро, и поземельные собственники получаютъ въ свои руки совершенно незаслуженный подарокъ, но все-таки этотъ ростъ при обычномъ теченіи городской жизни совершается болѣе или менѣе правильно и не такъ бросается въ глаза, какъ внезапный подъемъ ренты, обусловливаемый тѣми или другими улучшеніями, выполненными за счетъ городского управленія. Такое увеличеніе цѣнности недвижимой собственности является манной небесной, время отъ времени выпадающей на „*beati possidentes*“. Практичные 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, причемъ 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 периодически, а „спеціальное обложеніе“ одинъ разъ; пошлина имѣетъ дѣло съ индивидуумомъ, а „спеціальное обложеніе“ съ группой, причемъ 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-ти городовъ, изъ которой видно, что Нью-Йоркъ получилъ указаннымъ выше путемъ за 1890 г. 2¹/₂ милл. долларовъ, Филадельфія — свыше 1 милл., С.-Франциско — 1,348,000 долл., Чикаго даже 6,407,000 долл., а за 1891 г. послѣдній получилъ 8,790,000 долл. Отсюда видно, какое серьезное значеніе этотъ новый источникъ имѣетъ для городскихъ финансовъ. Можно сказать, что американскіе города въ значительной части обязаны ему своимъ благоустройствомъ, своими парками, прямыми, широкими улицами.

Въ Чикаго въ 1891 г. было 2,000 случаевъ „спеціальнаго обложенія“. Цѣли, для выполненія которыхъ американскіе муниципалитеты прибѣгаютъ къ „спеціальному обложенію“, — устройство и улучшеніе улицъ, прокладка канализаціонной сѣти и т. п. Почти всѣ города имѣютъ право на этотъ родъ обложенія въ случаѣ открытія новыхъ улицъ, мощенія, постройки водосточныхъ трубъ, тротуаровъ, обсадки улицъ деревьями, устройства дренажа, но не всегда они пользуются въ полномъ объемѣ своимъ правомъ. Такъ, Балтимора, на примѣръ, прибѣгаетъ къ „спеціальному обложенію“ только при открытіи улицъ и устройствѣ тротуаровъ; Чикаго, Филадельфія и С.-Луи могутъ покрывать такимъ путемъ издержки и по прокладкѣ водопроводныхъ трубъ, но С.-Луи не пользуется этимъ правомъ. Въ Чикаго постановка ламповыхъ столбовъ включена въ эту же категорію. Кливелэндъ, Миннеаполисъ, Омага и С.-Луи имѣютъ право на „спеціальное обложеніе“ даже при поливкѣ улицъ.

Операція „спеціальнаго обложенія“ заключается въ слѣдующемъ (для примѣра мы беремъ Нью-Йоркъ). Въ случаѣ производства какаго-либо улучшенія улицы самая работа въ Нью-Йоркѣ выполняется 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, приче́мъ 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, приче́мъ компенсируются и потери, которыя выпадаютъ на нѣкоторыхъ изъ нихъ; впрочемъ, иногда городъ самъ принимаетъ на себя извѣстную часть расходовъ. Нужно замѣтить, однако, что иногда проектъ улучшенія предлагается предварительно на разсмотрѣніе заинтересованныхъ лицъ, и если протестуетъ столько лицъ, что ставки ихъ въ общей сложности равны половинѣ всѣхъ ставокъ, то самое дѣло о производствѣ улучшенія прекращается. Часто требуемая для улучшенія сумма взымаются заранее, прежде чѣмъ еще приступили къ улучшенію, и если издержки превосходятъ собранную сумму, то дефицитъ покрывается путемъ новой раскладки, а если, наоборотъ, собранная сумма превысила расходы, то она возвращается. Въ Миннеаполисѣ за послѣднее время переборы стали достигать значительныхъ суммъ: такъ, въ 1891 г. ихъ было 179,440,00 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 (gues-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 слѣдующихъ имъ денегъ. Поэтому въ городской кассѣ остаются сотни тысячъ долларовъ, за полученіемъ которыхъ никто не явился: въ 1890 г. городской совѣтъ Чикаго перенесъ 150,000 долл. въ общій фондъ въ распоряженіе города, и все-таки еще остался излишекъ въ 385,000 долл. Эти деньги принадлежатъ или дѣльцамъ („Business men“), которые не желаютъ тратить время на полученіе денегъ, или спекуляторамъ, собственность которыхъ уже перешла въ другія руки, или лицамъ, которыя не получили извѣщенія, и т. д. Теперь въ Чикаго раскладку производятъ только послѣ заключенія контракта по производству того или другого улучшенія.

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

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

¹⁾ См. Эйхельманъ. „Записка о реформѣ мѣстныхъ налоговъ въ Пруссіи въ 1893 г.“ Пет. 1894 г., и „Мѣстное обложеніе и мѣстныя повинности въ Пруссіи“.

дохода. Постановление общины по сему предмету должно быть представлено на утверждение 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).

Принципъ спеціальнаго обложенія проводится и въ провинціальномъ и уѣздномъ бюджетѣ: при устройствѣ дорогъ провинціальныя и уѣздныя земства могутъ подвергаться 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 организациі 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 сочетанію одного или нѣсколькихъ изъ вышеуказанныхъ основаній обложенія“ (ст. 25).

„Общинамъ предоставляется право устанавливать самостоятельные промысловые налоги.

Эти налоги должны быть устанавливаемы, принимая, именно, за основаніе доходъ послѣдняго года или нѣсколькихъ лѣтъ, сумму основного капитала или общую сумму капиталовъ основного и оборотнаго, или руководствуясь другими признаками, указывающими на размѣръ производства, или комбинируя эти основанія“ (ст. 29). Здѣсь даются примѣрные, но необязательныя для общины нормы обложенія, послѣдняя же можетъ выработать свое собственное обложеніе. Существующее обложеніе оставляется только временно, пока общины выработаютъ болѣе совершенныя способы его.

Должно соблюдаться одно условіе: „налоги съ недвижимости должны разверстываться на одинаковыхъ для всѣхъ основаній 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 тамъ, гдѣ онъ былъ раньше.

Въ виду того, что теперь разграничены источники доходовъ государства и общинъ, послѣднія стѣснены въ правѣ пользоваться подоходнымъ налогомъ. До закона 1893 года общины часто пользовались надбавками къ послѣднему, такъ что онѣ нерѣдко въ 7—8 разъ превосходили ставку государственнаго подоходнаго налога. Вслѣдствіе этого онѣ являлся очень тяжелымъ, что вело къ укрывательству доходовъ, то есть деморализующе дѣйствовало на плательщиковъ.

„Установленіе самостоятельныхъ общинныхъ подоходныхъ налоговъ допускается только по особымъ основаніямъ и не иначе, какъ съ разрѣшенія Правительства. Оцѣнка дохода, установленная для государственнаго подоходнаго обложенія, а равно тарифъ подоходнаго налога не подлежатъ измѣненію. Измѣненіе окладовъ тарифа допускается только подъ условіемъ, чтобы процентное отношеніе окладовъ къ доходу въ низшихъ степеняхъ не было выше такого же отношенія въ высшихъ степеняхъ, и чтобы установленное въ тарифѣ государственнаго подоходнаго налога прогрессивное соотношеніе окладовъ не измѣнялось въ ущербъ высшимъ степенямъ. Сохраненіе существующихъ самостоятельныхъ общинныхъ подоходныхъ налоговъ можетъ быть въ видѣ изъятія допущено съ разрѣшенія Министровъ Внутреннихъ 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).

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 больше, чѣмъ эти надбавки, увеличенныя въ половину. Если имущественные 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 имущественныхъ налоговъ взимается свыше 150%, а съ государственнаго подоходнаго налога берется 150%, то за каждый лишній процентъ къ реальнымъ налогамъ можно взимать 2% съ государственнаго подоходнаго налога (ст. 54).

По общему правилу реальные налоги не могутъ быть увеличены болѣе, чѣмъ на 200% („Мѣстное обложеніе и мѣстныя повинности въ Пруссіи“. Законъ 14 іюля 1893 г., стр. 42—43).

Общины дѣлаютъ надбавки къ подоходному налогу въ свою пользу, и эти надбавки достигаютъ очень крупныхъ размѣровъ, превышая поступленія отъ подоходнаго налога, идущія въ пользу государства, въ 1½—2 раза: такъ, въ Берлинѣ эти надбавки 100% къ госуд. подоходн. налогу, въ Эльберфельдѣ 125—200%, въ Кёнигсбергѣ — 202%, Эссенѣ 150—200%, въ Давцигѣ — 188% и т. д. Данные относятся къ 1902—3 г. (См. „Statist. Jahrbuch deutscher Städte“ 1903, стр. 483).

Интересна далѣе 43 статья: „Общинамъ разрѣшено вступать съ плательщиками въ соглашенія, въ силу которыхъ съ фабричныхъ предпріятій и горныхъ заводовъ, взамѣнъ общиннаго подоходнаго и промысловаго обложенія, можетъ быть взимаемъ опредѣленный ежегодный окладъ, 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 пострадаетъ, такъ какъ налогъ съ нихъ будетъ взятъ въ мѣстѣ ихъ поселенія; только въ случаѣ выѣзда плательщика изъ государства послѣднее теряетъ часть дохода, но эти потери ничтожны и для государства не имѣютъ значенія. Другое дѣло община: выѣздъ нѣсколькихъ крупныхъ плательщиковъ можетъ лишить ее большей части средствъ. Въ предупрежденіе этого и допускается обозначенная въ ст. 43 абонементная форма взиманія налога.

Кромѣ дохода отъ собственныхъ предпріятій и реальныхъ налоговъ со вставкой „спеціальнаго обложенія“ закономъ 1893 года въ качествѣ источниковъ общинныхъ финансовъ указаны налоги косвенные, до закона же 1893 года эти налоги въ видѣ октруа играли незначительную роль въ общинѣ. За послѣднее время обнаружилось движеніе противъ октруа въ Бельгіи: они здѣсь уничтожены, а взаменъ ихъ назначены общинамъ дотации отъ правительства въ размѣрѣ получаемыхъ общинами суммъ. Октруа вызвали противъ себя движеніе тѣмъ, что взиманіе ихъ обходится очень дорого, особенно мелкимъ общинамъ. Далѣе, октруа вредно отзываются на передвиженіи товаровъ. Наконецъ, пользуясь октруа, главари городовъ могутъ проводить свои частные интересы вопреки интересамъ населенія: на примѣръ, группа промышленниковъ можетъ добиться введенія октруа для извѣстныхъ товаровъ съ тѣмъ, чтобы создать себѣ выгодное положеніе въ сравненіи съ промышленниками другихъ городовъ.

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

Косвенному обложенію подлежатъ только предметы, предназначенные для мѣстнаго потребленія. Безусловно допускается обложеніе пива, 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 т. н. налога на обращеніе. При этомъ надо выдѣлять особо приростъ цѣнности поземельнаго участка, обязанный исключительно общей конъюнктурѣ, и облагать слѣдуетъ его болѣе высокимъ процентомъ, чѣмъ приростъ цѣнности, образовавшійся вслѣдствіе затратъ новаго капитала на постройки, улучшенія и т. д. (см. Шанинъ. „Налоги на пустующія земли въ городахъ Германіи“. Русс. Эк. Об. 1904, № 9). И налоги на обращеніе въ германскихъ городахъ за послѣднее время получаютъ все большее и большее распространеніе.

¹⁾ Подоходнымъ налогомъ такихъ лицъ неудобно облагать, потому что для этого нужна извѣстная осѣдлость.

Въ 1904 году прусскіе министры фин. и внутр. дѣль разослали губернаторамъ записку объ обложеніи земли по общей стоимости, гдѣ рекомендуется общинамъ введеніе этого способа обложенія, дается примѣрный проектъ его и указываются общины, которыя ввели у себя этотъ способъ. На администрацію возлагается пропаганда введенія этой формы обложенія, и она должна сообщить эти матеріалы общинамъ, а къ 1 іюля 1905 г. губернаторы обязаны донести правительству, гдѣ будетъ введенъ новый способъ обложенія, и гдѣ онъ былъ уже ранѣе этого введенъ.

Матеріалы, сообщенные губернаторамъ, указываютъ, что тамъ, гдѣ новый способъ поземельнаго обложенія былъ введенъ, налоговое бремя, лежащее на менѣе состоятельныхъ землевладѣльцахъ, уменьшилось и, наоборотъ, на болѣе состоятельныхъ увеличилось. Незастроенные участки, которые нерѣдко спекулянты долго оставляютъ въ прежнемъ состояніи, при новой формѣ подверглись значительному налоговому обремененію: въ одной общинѣ, гдѣ прежде при *Ertragsteuer* на незастроенную собственность выпадало лишь 3% всей суммы налога, остальная-же часть—97%—приходилась на застроенную землю, съ введеніемъ новаго способа обложенія на незастроенную землю выпало 36,5% всего налога, а на застроенную—63,5%. Слѣдоват., 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, Штеттинъ, Бреславль, Аахенъ, Магдебургъ и т. д.) и 53 сельскихъ (см. „Извѣст. Моск. Гор. Думы“, 1904. Октябрь, стр. 165).

Мы рассмотрѣли три ярко очерченныхъ налоговыхъ системы. Одна (англійская), выросшая исторически, въ которой такъ и чувствуются корни прошлаго: сборы первоначально взились 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 Англій; союзы причудливо перемѣшаны между собой. Другая—крайне симметрична, не развивается, а развертывается передъ нами на правильномъ фонѣ административныхъ подраздѣленій Франціи, созданныхъ во время французской революціи. Англійская система выросла вмѣстѣ съ англійскимъ мѣстнымъ самоуправленіемъ; она свободна въ своемъ развитіи, оттого и требованія жизни ярко отражаются на ней: простымъ свободнымъ соглашеніемъ создаются здѣсь особые финансовыя организмы. Французская же система—дѣтя 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 свя-

зываетъ ихъ и относительно общеимущественной массы, которой располагають 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 болѣе опасности, что не найдется такого противовѣса: всѣ сдерживающіе элементы здѣсь играютъ меньшую роль. И государство, какъ цѣлое, создаетъ обыкновенно извѣстныя нормы, въ предѣлахъ которыхъ мѣстные союзы распредѣляютъ между плательщиками налоговое бремя. До реформы 1893 года общины Пруссіи питались крошками, падавшими отъ сытнаго стола, который былъ предоставленъ государственному бюджету. Актомъ этого года впервые общинному бюджету отведено самостоятельное значеніе и даны обильныя источники.

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

Мѣстные финансы Россіи ²⁾.

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

Понятіе о земскихъ повинностяхъ принадлежитъ собственно XIX вѣку. Хотя нѣкоторыя повинности, соответствующія нынѣшнимъ земскимъ, возникли очень давно, а въ XVII и XVIII вв. онѣ были уже весьма обременительны для населенія, но въ законодательствѣ этого времени не проводилось различія между повинностями, отбываемыми въ пользу государства и въ пользу извѣстной мѣстности. Какого-либо опредѣленнаго порядка для отбыванія повинностей, впоследствии ставшихъ земскими, также не было. Правительство заботилось только о томъ, чтобы извѣстныя потребности были удовлетворены, но *какъ*—это не указывалось: такъ же, какъ въ сферѣ взиманія налоговъ въ свою пользу, его интересовала лишь сумма поступленій, а не то, какъ деньги собирались. Ни одна повинность не была строго опредѣлена ни въ своихъ размѣрахъ, ни въ способахъ исполненія; и то и другое зависѣло въ значительной степени отъ усмотрѣнія или мѣстныхъ правительственныхъ агентовъ или лицъ, выбиравшихся самимъ населеніемъ, что открывало

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.

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 года городскимъ обывателямъ предоставлялось разверстывать всякаго рода повинности по собственному усмотрѣнію не иначе, какъ подъ условіемъ уплаты въ казну двойного оклада.

Къ числу повинностей, удовлетворявшихъ за счетъ мѣстныхъ источниковъ, въ XVIII вѣкѣ принадлежали: воинскія—постой и подводная повинность; содержаніе почтъ, путей сообщенія, мѣстнаго управленія; помѣщеніе, содержаніе и препровожденіе арестантовъ и др. Центральное правительство даже само не знало, какія повинности существуютъ въ каждой губерніи, какъ онѣ отбываются и насколько обременительны для населенія.

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

Въ положеніи 1805 года подъ именемъ земскихъ разумѣются повинности, отбываемыя всѣмъ населеніемъ каждой губерніи отдѣльно отъ остальныхъ. Но это понятіе впоследствии не было выдержано: земскія повинности вообще, въ особенности же почтовая и дорожная, ложились на населеніе весьма неравномѣрно—для губерній богатыхъ, съ густымъ населеніемъ онѣ не были обременительны, для губерній же бѣдныхъ, съ обширными незаселенными пространствами, онѣ были крайне отяготительны. Поэтому правительство установило въ 1834 году *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, на примѣръ, содержаніе канцелярій предводителей дворянства, и нѣкоторые общегосударственные: на примѣръ, указомъ 1835 года было повелѣно повысить оклады содержанія чинамъ земской полиціи, председателямъ палатъ гражданскаго и уголовнаго суда, и сумму, необходимую для покрытія этихъ издержекъ, отнести на земскія средства по недостатку средствъ государственнаго казначейства. По недостатку средствъ особаго строительнаго капитала единовременные расходы на постройку присутственныхъ мѣстъ и тюремъ стали часто покрываться также изъ земскихъ сборовъ; содержаніе арестантовъ по недостатку средствъ у правительства было опять-таки возложено на земство. Такимъ образомъ, въ первой половинѣ XIX вѣка не было еще яснаго понятія о земскихъ повинностяхъ: законъ относилъ къ нимъ нерѣдко, по недостатку средствъ государственнаго казначейства, повинности самаго разнообразнаго характера—общегосударственнаго, мѣстнаго и сословнаго.

Предметы расходовъ и необходимые для ихъ покрытія сборы опредѣлялись по закону 1805 года особыми по каждой губерніи смѣтами и раскладками. Сборы, не вошедшіе въ раскладку, воспрещались. Смѣты расходовъ на земскія потребности должны были

составляться коллегіальнымъ присутвіемъ изъ губернатора, вице-губернатора, губернскаго предводителя дворянства и депутатовъ отъ городского общества. Онѣ предъявлялись по закону дворянскому собранію, которое разсматривало ихъ совмѣстно съ депутатами отъ купечества. Губернаторамъ предписывалось заблаговременно готовить отчеты о земскихъ повинностяхъ и представлять ихъ упомянутымъ депутатамъ и дворянскому собранію тотчасъ по его открытіи. Этого требовалъ законъ, но не то происходило на дѣлѣ. Отчеты никогда не были сводимы начальствомъ: губернаторъ встрѣчалъ депутатовъ привѣтствіемъ, что отчеты не готовы и что онъ проситъ ихъ погостить въ губернскомъ городѣ, пока канцелярія пробѣлтитъ 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 исчисления, всегда по примѣру прежнихъ лѣтъ, и въ концѣ выводился, опять по примѣру прежнихъ лѣтъ, остатокъ. Но предложеніе объ уменьшеніи текущихъ обкладовъ за счетъ этихъ остатковъ считалось одной изъ самыхъ дерзкихъ попытокъ къ потрясенію правительственной власти... Этихъ остатковъ въ дѣйствительности никогда не было на лицо: они по мѣрѣ накопленія поступали въ какую-то негласную экономію, не доступную ни губернскому начальству, ни земскимъ присутствіямъ и собраніямъ (203). Среди расходовъ были статьи несообразныя: въ Новгородской губерніи въ теченіе 20 лѣтъ платилось по 3 или 4 тысячи рублей на ремонтъ упраздненной фабрики, которая все это время чинилась. Въ одинъ изъ Высочайшихъ проѣздовъ ассигновано было на постройку станціи 16,000 рублей единовременно, но эта сумма взыскивалась 6—9 лѣтъ ежегодно, а самая постройка никогда не производилась. Многие мосты, на содержаніе коихъ отпускались суммы, никогда не могли быть отысканы (203). „Цѣлые тракты состояли, можно сказать, въ откупномъ содержаніи у мѣстныхъ исправниковъ или строительныхъ комиссій, которыя получали за исправленіе ихъ по нѣскольку тысячъ рублей и съ вѣдома всѣхъ начальствъ чинили ихъ всегда натурой, нарядомъ обывателей, и то только передъ проѣздомъ губернатора“ (204).

Пользоваться подводами должны были только тѣ, кто имѣлъ на то право по закону, на дѣлѣ же всѣ эти благія предписанія далеко не исполнялись. Нечего уже говорить о томъ, что обывательскія подводы были къ услугамъ всѣхъ, получавшихъ какіе-нибудь бланки отъ становыхъ приставовъ, воинскихъ начальниковъ (губернаторы снабжали и ихъ бланками). Нерѣдко поэтому на обывательскихъ подводахъ развѣзжали канцелярскіе служители, письмоводители и т. д., причемъ лица эти зачастую не прочь были проѣхаться, не платя прогоновъ. Воинскіе начальники, расположенные къ сво-

имъ подчиненнымъ, умѣли и ихъ награждать бланками для разъѣздовъ на обывательскихъ подводахъ. Офицеры пользовались этими подводами и для своихъ надобностей, а иногда предоставляли ихъ своимъ женамъ; даже и деньщики, случалось, ѣздили на нихъ за провизіей для офицерскаго стола. Словомъ, бланки для проѣздовъ на обывательскихъ подводахъ выдавались въ большинствѣ случаевъ не губернаторами, и не за ихъ подписью, а становыми приставами, воинскими начальниками... а иногда и ихъ писмоводителями. Эксплоатація простого люда была при этомъ самая широкая: подводчики, боясь отвѣтственности, готовы были везти по всякому клочку писанной или печатной бумаги даже безъ прогоновъ. Былъ случай, что одинъ чиновникъ проѣхалъ весь уѣздъ, получая вездѣ обывательскихъ лошадей по предъявленіи афиши нижегородскаго театра.

Кодификаціоннымъ закономъ 13 іюля 1851 года, который подвелъ итоги предшествующему законодательству, устанавливается дѣленіе земскихъ повинностей на: 1) общегосударственныя—идущія на удовлетвореніе потребностей, общихъ всѣмъ частямъ Имперіи, и потому удовлетворяемыя посредствомъ сбора со всего государства; 2) мѣстныя—удовлетворяющія мѣстнымъ потребностямъ одной или нѣсколькихъ губерній; средства для такихъ повинностей собираются со всѣхъ обитателей только этихъ губерній и 3) частныя.

Къ общегосударственнымъ земскимъ повинностямъ по закону 1851 года были отнесены: почтовая; дорожная—устройство между губерніями шоссе; этапная—помѣщенія арестантскихъ ротъ. Къ губернскимъ: дорожная—дорожныя сооруженія внутри губерніи; помѣщенія мѣстнаго гражданскаго управленія и др. Къ частнымъ отнесены повинности сословныя—дворянскія.

Вводя понятіе о повинностяхъ земскихъ государственныхъ, законъ допускалъ весьма неудобную полумѣру: цѣлый рядъ расходовъ, не отличавшихся отъ другихъ, покрываемыхъ изъ общихъ средствъ казны, назначался особо отъ государственной росписи, удовлетворялся изъ спеціальныхъ источниковъ и подлежалъ особому порядку отчетности, мало гарантировавшему правильное употребленіе суммъ. Государственныя земскія повинности—это абсурдъ, *contradictio in 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 системою налоговъ вопросъ о покрытіи новыхъ расходовъ рѣшается очень просто, на примѣръ, въ Англіи путемъ увеличенія ставокъ подоходнаго налога.

И въ періодъ съ 1851 по 1863 годъ правительство продолжало относить удовлетвореніе общегосударственныхъ потребностей на счетъ земскихъ средствъ: на земство обращены были расходы по

выдачѣ пенсій и пособій чинамъ земской полиціи, по дополнительному штату государственной канцеляріи, расходы на отопленіе и освѣщеніе бригадныхъ и полковыхъ библиотекъ, батарейныхъ школъ, сборныхъ, учебныхъ и караульныхъ избъ. Иногда указывалось, что извѣстные расходы относятся на земскія средства временно, до изысканія источника, но обыкновенно источниковъ и позднѣе не отыскивалось, и расходъ оставался на земствѣ. Такъ, въ 1858 году повелѣно было производить изъ земскихъ суммъ содержаніе чинамъ корпуса Инженеровъ Путей Сообщенія, командированнымъ въ распоряженіе 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 по прежнему на земствѣ подъ тѣмъ предлогомъ, что преобразование не окончательно. Государственные повинности преобладали въ земскомъ бюджетѣ: въ 1860—2 г. онѣ составляли 19.381,242 руб. изъ 23.614,415 руб. всѣхъ земскихъ сборовъ.

Смѣты расходовъ на мѣстные повинности и раскладка необходимыхъ средствъ по закону 1851 года производились комитетомъ земскихъ повинностей, который образуется подъ предсѣдательствомъ мѣстнаго губернатора изъ губернскаго и уѣздныхъ предводителей и депутатовъ дворянства, предсѣдателя казенной палаты, управляющихъ палатою государственныхъ имуществъ и удѣльною конторою, городского головы губернскаго города и депутатовъ отъ прочихъ городовъ.

О дѣятельности этихъ комитетовъ комиссія, образованная при министерствѣ внутреннихъ дѣлъ въ 1859 году, говоритъ, что 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 многія замѣчанія, которыя успѣваютъ сдѣлать члены комитета, большей частью даже не просматриваются; что поэтому мѣстные представители потеряли всякую энергію и заботливость о своемъ дѣлѣ и только машинально подписываютъ дѣла. „Городскіе депутаты“, говоритъ эта комиссія, „суть лица, ровно ничего не дѣлающія и безгласныя; нѣкоторыя изъ нихъ подписываются напередъ на бланковыхъ листахъ, чтобы только скорѣе уѣхать. Такимъ образомъ, комитетъ въ сущности дѣлается только мѣстомъ формальной канцелярской работы, а дѣлопроизводитель его главнымъ дѣйствующимъ лицомъ. Это положеніе въ нѣкоторыхъ губерніяхъ развилось до того, что предьявленіе замѣчаній противъ приготовленныхъ заранее отчетовъ, смѣтъ и раскладокъ, считается *безпорядкомъ* и лишнею тратою 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—2 г.: съ земель 1.872.522 руб., съ промышленности и торговли—976.831 р., отъ подушнаго налога—20.759.062 руб., а всего—23.614.415 руб.

Такимъ образомъ, хотя въ 50-хъ годахъ мѣстные финансы назывались земскими, но они имѣли сословный или сословно-бюрократическій характеръ (*В. Ивановскій. „Опытъ изслѣдованія дѣятельности органовъ земскаго самоуправленія въ Россіи“.* Изд. 1884 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 мѣстнаго населенія. Составъ комитета земскихъ повинностей былъ бюрократическій и аристократическій, но сословіе, наиболѣе обложенное всякаго рода земскими сборами, вовсе не участвовало въ завѣдываніи земскими финансами.—крестьяне являлись тогда сословіемъ безправнымъ, поработченнымъ,—между тѣмъ оно несло всю тяжесть налогового бремени, которое только отчасти раздѣлялъ съ нимъ и торговый классъ.

Въ 1864 году были введены нынѣшнія земскія учрежденія ¹⁾. Временными правилами 1-го января этого года устанавливается новый взглядъ на земскія повинности: сохраняя прежнее дѣленіе ихъ на общегосударственныя, мѣстныя и частныя, временныя правила относятъ къ земскимъ повинностямъ только повинности второго разряда.

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

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

Далѣе, такъ какъ центръ мало знаетъ мѣстныя нужды, 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 наряду съ *губернскими* также и *уѣздныя* земскія повинности. Заботы объ удовлетвореніи тѣхъ и другихъ возлагаются на губернскія и уѣздныя земскія учрежденія, причемъ въ законѣ не указаны основанія для распредѣленія потребностей на эти двѣ категоріи: по статьѣ 63 § 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 80-хъ годахъ отъ 9% до 41% всѣхъ земскихъ расходовъ: Московское губернское земство расходовало 41%, Калужское — 36%,

¹⁾ Изложенное дальше касается только тѣхъ губерній, гдѣ введены земскія учрежденія.

Казанское—33%¹⁾. Расходы по категориямъ расходования между губернскимъ и уѣздными земствами раздѣлены были очень различно: на губернской счетъ въ 80-хъ годахъ было принято 86% всѣхъ расходовъ по общественному призрѣнію и 53% по дорожной повинности. Но дѣятельность земскихъ учреждений до сихъ поръ не выработала однообразнаго пріема по разграниченію расходовъ на губернскіе и уѣздные; нѣтъ ни одной повинности, которая не была бы то губернской, то уѣздной. Перенесеніе расхода со смѣты уѣзднаго земства въ смѣту губернскаго является теперь нерѣдко формой воспособленія нуждающимся уѣзднымъ земствамъ. Иногда же даются уѣзднымъ земствамъ прямыя пособія изъ губернскихъ суммъ, на примѣръ, по народному образованію и медицинской части въ Херсонской губерніи. Дѣло въ томъ, что губернское земство находится въ лучшемъ положеніи по отношенію къ средствамъ, чѣмъ уѣздное: въ первомъ всегда есть наряду съ бѣдными уѣздами и болѣе состоятельные, которые легче могутъ вынести тяжесть налоговъ, тогда какъ въ нѣкоторыхъ бѣдныхъ уѣздахъ обложеніе доходить до 30—40% съ доходности земли²⁾.

Временными правилами 1-го 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 разъѣзному 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 предположеніемъ установить для семействъ нижнихъ отпускныхъ чиновъ, призываемыхъ въ военное время на службу, воспособленіе въ видѣ квартирнаго довольствія и продовольственнаго пайка, частью отъ земства и городовъ, частью отъ казны. Государственный Совѣтъ въ виду *большого расхода*, вызываемаго этой мѣрой, призналъ необходимымъ возложить обезпеченіе вышеозначенныхъ семействъ на мѣстныя городскія и земскія учрежденія.

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

1) Въ 1903 г. расходы губернскихъ земствъ составляли отъ 23,90% до 48,90% всѣхъ земскихъ расходовъ: Бессарабское губ. земство расходовало 48,90%, Самарское—45,70%, Московское—45,0%, Херсонское—42,50%.

2) Правда, оцѣнка земли—очень приниженная.

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 судьбѣмъ нуждающихся въ призрѣніи лучше всякаго закона можетъ обезпечить удовлетвореніе ихъ насущныхъ нуждъ“.

Относительно другого расхода, отнесеннаго по уставу о воинской повинности 1874 года на земство, а именно — по найму, отопленію и освѣщенію помѣщеній для воинскихъ присутствій, комиссія для разработки новаго положенія о личной воинской повинности разсуждала, „что этотъ расходъ слѣдовало бы отнести на счетъ казны; но на общегосударственныя средства необходимо относить только такіе расходы, которые требуютъ наибольшей 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 выгоднѣе и удобнѣе удовлетворить изъ мѣстныхъ источниковъ, и почему этотъ расходъ не требуетъ правильнаго распредѣленія на все государство—это осталось невыясненнымъ. Тѣмъ же уставомъ на счетъ земства были отнесены путевое и квартирное довольствіе предсѣдателей и членовъ отъ земства присутствій по воинской повинности, содержаніе лицъ, завѣдующихъ дѣлопроизводствомъ уѣздныхъ, окружныхъ и городскихъ воинскихъ присутствій, а также отпускъ симъ присутствіямъ дополнительной суммы на канцелярскіе расходы сверхъ суммъ, отпускаемыхъ изъ казны на этотъ предметъ. На земства же были отнесены въ 1893 году расходы по оцѣнкѣ недвижимыхъ имуществъ, облагаемыхъ земскими сборами, хотя этой оцѣнкой предполагаетъ воспользоваться и государство (см. далѣе). Въ 1894 г. изъ общей суммы земскихъ расходовъ въ 60,3 мил. руб. на долю необязательныхъ расходовъ приходилось 35,7 м. руб., а на долю обязательныхъ—24,5 м. руб., т. е. 40,7%.

За послѣднее время замѣчается обратная тенденція—снять съ земства удовлетвореніе потребностей общегосударственнаго характера. Такъ, по судебнымъ уставамъ на земскій бюджетъ было отнесено между прочимъ содержаніе мировыхъ учрежденій и помѣщеній для лицъ, арестуемыхъ по приговорамъ мировыхъ судей. Возложеніе на земство названныхъ расходовъ находилось въ связи съ предоставленіемъ земствамъ права выбора мировыхъ судей и назначенія въ предѣлахъ, установленныхъ закономъ, жалованья служащимъ въ мировыхъ учрежденіяхъ. Мировыя судебныя установленія имѣли, слѣдовательно, характеръ земскихъ. Закономъ 12 іюля 1889 года былъ введенъ институтъ земскихъ начальниковъ, къ которымъ до извѣстной степени перешли функціи мировыхъ судей. Земскіе начальники уже не имѣютъ связи съ земствомъ: они назначаются правительствомъ и отъ него получаютъ жалованье. Но расходы по содержанію земскихъ начальниковъ не были сняты съ земствъ: земскія учрежденія по закону 12 іюля 1889 года обязаны уплачивать казнѣ пособія въ размѣрѣ прежнихъ

ихъ ассигнованій на содержаніе мировыхъ установленій по смѣтамъ на 1889 годъ. Эти пособія были довольно значительны—около 5 милліоновъ рублей, то-есть 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. р.

Между тѣмъ недородъ 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 сельскохозяйственный кризисъ. Правительство старалось облегчить его, поддержать сельское хозяйство, но это возможно было только удешевленіемъ стоимости 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—то и нельзя пользоваться путями сообщенія вслѣдствіе того, что послѣдніе дѣлаются тогда вовсе непроѣзжими. Если по приблизительной выкладкѣ вьючная лошадь въ годъ можетъ заработать 150 долларовъ (300 рублей), при условіи, если она будетъ возить полный грузъ, то при дурныхъ путяхъ сообщенія она можетъ заработать не болѣе $\frac{2}{3}$ этой суммы, то-есть 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, то-есть 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-го іюня 1895-го года земства были осво-

бождены отъ уплаты пособій казнѣ на содержаніе судебно-административныхъ учреждений, образованныхъ по закону 12-го 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 2499,6 верстъ—изъ нихъ 2127,5 въ земскихъ губ. и 371,91 въ неземскихъ. Израсходовано по 1 января 1901 года суммъ дорожнаго капитала въ 34 земскихъ губерніяхъ 19 милл. рублей, 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 м. руб. поступившихъ за три года суммъ на образованіе дорожныхъ капиталовъ было затрачено на дороги 31.9 милл. руб. („Гужевые и водные пути“ состав. *П. И. Рудченко* въ Сводахъ труд. мѣстн. комитетовъ. Пет. 1904 г.).

Но и теперь еще на земскія средства удовлетворяется много чисто-государственныхъ повинностей, которыя слѣдовало бы отнести на счетъ государственнаго казначейства.

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

Но эти предложенія были отвергнуты, и земствамъ предоставлена полная свобода. На основаніи ст. 11 Врем. правилъ для земскихъ учреждений по дѣламъ о земскихъ повинностяхъ, „общимъ основаніемъ размѣра обложенія служитъ цѣнность и доходность облагаемыхъ имуществъ; установленіе же подробностей раскладки представляется усмотрѣнію земскихъ учреждений“. Податная комиссія въ своемъ отзывѣ на проектъ Врем. правилъ полагала нужнымъ предоставить въ финансовомъ отношеніи „полную свободу губер-

скому хозяйственному управленію, которое, состоя изъ представителей всѣхъ сословій и всѣхъ мѣстностей губерніи, всегда вѣрнѣе и справедливѣе можетъ опредѣлить, сколько слѣдуетъ взыскать съ того или другого уѣзда на общія губернскія потребности“. Каковы же были результаты этого?

При изученіи самоуправленія въ каждомъ данномъ государствѣ не достаточно, 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, то есть совокупностью нормъ, ее опредѣляющихъ,—необходимо изучать и фактическую социальную сторону въ этой организаціи, т. е. какова она въ дѣйствительности подъ вліяніемъ не только государственнаго, но и социальнаго фактора, то есть группировки общественныхъ силъ. Достаточно извѣстно, что въ нашихъ земствахъ представлены, главнымъ образомъ, интересы землевладѣльцевъ: составъ нашихъ земскихъ учреждений въ настоящее время характеризуется слѣдующими цифрами, относящимися къ 30 земскимъ губерніямъ (безъ губерній Вятской, Пермской, Олонецкой и Вологодской):

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

Между тѣмъ, какъ говоритъ въ другомъ своемъ трудѣ тотъ же авторъ, „уравнительность земскихъ налоговъ поставлена въ весьма существенную зависимость отъ того обстоятельства, воплощаетъ ли въ себѣ земское представительство интересы всего населенія“. У насъ допущено неравномѣрное представительство, а отсюда—возможность неуравнительности земскаго обложенія. Мы вполне при соединяемся 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 имущества на другіе, смотря по случайному преобладанію въ земскихъ собраніяхъ гласныхъ отъ крупныхъ или мелкихъ землевладѣльцевъ, отъ городовъ или сельскихъ обществъ“. Сенатъ мягко выражается, называя это случайнымъ составомъ земскихъ собраній, между тѣмъ оно не случайное явленіе, а постоянное, зависящее отъ дѣйствующаго избирательнаго права. Оно было констатировано и комиссіей, назначенной Н. Х. Бунге¹⁾

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.

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 имущества лицъ (извѣстныхъ категорій) и такимъ образомъ расширять или суживать по произволу кругъ лицъ, пользующихся правомъ земскаго представительства“. И дѣйствительно, мы видимъ, что на первыхъ же порахъ земскія собранія, состоящія преимущественно изъ представителей землевладѣнія, пользуясь данною закономъ свободой, обнаружили склонность къ установленію сборовъ съ торговли и промышленности въ высшемъ размѣрѣ сравнительно съ другими предметами обложенія—одинъ уѣздъ хотѣлъ, на примѣръ, $\frac{3}{4}$ всѣхъ своихъ расходовъ покрыть сборами съ торговли и промышленности¹⁾. Для огражденія промышленности и торговли правительство, вмѣсто того, чтобы измѣнить составъ земскихъ собраній, издало 21 ноября 1866 года законъ, ограничивающій право обложенія земства въ этомъ направленіи. Къ этому закону мы еще вернемся при разсмотрѣніи обложенія земскими сборами торговли и промышленности, а теперь остановимся на обложеніи *земли* — главнаго источника земскихъ доходовъ.

Обложеніе земли земскими сборами закономъ не ограничено въ виду того, что землевладѣльцы составляютъ большинство въ земскихъ собраніяхъ, и для нихъ раскладка—самообложеніе. Поэтому земства, ограниченные въ правѣ облагать торговлю и промышленность, *volens—nolens* должны дѣлать главнымъ источникомъ своихъ доходовъ землю. Отсюда: 1) сборъ съ земли имѣетъ у насъ преобладающее значеніе почти во всѣхъ земскихъ бюджетахъ; 2) земля

¹⁾ 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 недоимки по земскимъ сборамъ, числящіяся нерѣдко за землевладѣльцами, объясняются составомъ земскихъ собраній: состоя изъ землевладѣльцевъ, они не могутъ принимать серьезныхъ мѣръ по взысканію недоимокъ съ себя же (см. „Опытъ системат. указат. русск. литер. о земск. пов.“ Петер. 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 30⁰/₀, крестьянамъ—болѣе 50⁰/₀ земли, а гласныхъ отъ дворянъ назначено по уѣзднымъ собраніямъ 127, отъ крестьянъ—56; въ Херсонской губерніи дворянскихъ земель—около 40⁰/₀, крестьянскихъ немного меньше, а гласныхъ дворянскихъ—142, крестьянскихъ—62; въ Черниговской губерніи дворянамъ принадлежитъ около 34⁰/₀ земли, крестьянамъ болѣе 52⁰/₀, а гласныхъ отъ первыхъ—270, отъ вторыхъ—136; въ Курской губерніи дворяне имѣютъ около 30⁰/₀ земли и 286 мѣстъ въ земскихъ собраніяхъ, а крестьяне—вдвое меньше при владѣніи 65⁰/₀; для Симбирской губерніи имѣемъ 152 дворянскихъ гласныхъ при землевладѣніи около 27⁰/₀ и 128 крестьянскихъ, представляющихъ свыше 42⁰/₀ земли; въ Уфимской 100 дворянскихъ гласныхъ представляютъ 18⁰/₀ земельной собственности, а 58 крестьянскихъ—болѣе 67⁰/₀; въ Казанской губерніи дворяне владѣютъ около 10⁰/₀ земли, а крестьяне около 60⁰/₀, между тѣмъ первые посылаютъ 144 гласныхъ, послѣдніе 102; во Владимирской губерніи дворяне при землевладѣніи ниже 20⁰/₀ имѣютъ 169 мѣстъ въ уѣздныхъ земскихъ собраніяхъ, а крестьяне, владѣя болѣе 56⁰/₀ земли, избираютъ всего только 72 гласныхъ; въ Тверской губерніи дворянская земля, составляющая около 24⁰/₀, представляется 216 гласными, а крестьянское землевладѣніе, составляя свыше 60⁰/₀, имѣетъ 198 мѣстъ въ земскихъ собраніяхъ“ („Русск. Вѣд.“).

обложена тяжелее сравнительно с промышленностью и торговлей. Иллюстрируемъ сказанное: изъ общей суммы земскихъ окладныхъ сборовъ въ 1900 году въ $54\frac{1}{4}$ милл. руб. отъ земли получено $42\frac{3}{4}$ милл. руб., и этой суммой покрыто 43% всѣхъ земскихъ расходовъ этого года— $96\frac{1}{4}$ м. р. Только въ немногихъ промышленныхъ губерніяхъ сборъ съ земли не игралъ такой преобладающей роли, на примѣръ, въ Московской губерніи онъ составлялъ не болѣе четверти земскаго сбора, въ Петербургской—не болѣе одной трети. Напротивъ того, въ мѣстностяхъ земледѣльческихъ и лѣсныхъ этотъ сборъ составляетъ наибольшую часть окладныхъ доходовъ земствъ: онъ равнялся въ 80-е годы 81% въ Саратовской губерніи, 87% въ Олонецкой и даже до 97% въ Яренскомъ уѣздѣ Новгородской губерніи, Каргопольскомъ Олонецкой губерніи и Лихвинскомъ Калужской губ. О тяжести обложенія земли сравнительно съ торговлей и промышленностью говорятъ слѣдующія цифры: по всей Россіи земля въ 80-хъ годахъ уплачивала 9% съ доходности, а торговля—менѣе 3%. Въ Петербургской губерніи земля обложена въ 11,6% съ доходности, торговля и промышленность—въ 0,4%; въ Московской губерніи—8,7% и 1,7%; въ Херсонской—7,5% и 1,3%. Въ 44 уѣздахъ обложеніе земли—свыше 20% доходности, а въ Олонецкой г. оно достигаетъ 33% доходности. Особенно тяжело обложена земля на сѣверѣ Россіи, гдѣ нѣтъ торговли и промышленности и гдѣ земля—единственный источникъ для земства. Чтобы ослабить обложеніе земли, нѣкоторыя земства переносятъ часть обложенія на казенные лѣса, которые тогда облагаются до 116% валового дохода—это въ скрытой формѣ пособіе земству изъ государственнаго казначейства. Конечно, вопросъ заключается въ томъ, какъ расцѣнена земля; и эти цифры, замѣтимъ, не выражаютъ собою тяжести обложенія, такъ какъ земля оцѣнена ниже своей стоимости.

Переходя къ способамъ оцѣнки земли для обложенія земскими сборами, мы находимъ здѣсь крайнее разнообразіе. Временными правилами предписывалось облагать по „цѣнности и доходности“—вотъ въ приѣмахъ-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. вмѣсто выкупныхъ оцѣнокъ нѣкоторыя земства руководились при оцѣнкѣ земли работами Министерства Государственныхъ Имуществъ по установленію размѣра оброчной подати бывшихъ государственныхъ крестьянъ; многія же комбинировали выкупныя оцѣпки съ арендными и продажными цѣнами. Иногда основаніемъ разверстки поземельнаго земскаго сбора служили нормальныя оцѣпки земельныхъ банковъ. Многія земства производили самостоятельныя работы по оцѣнкѣ земли, причемъ въ основаніе принимались: 1) продажныя цѣны земель; 2) арендныя; 3) урожайность—последняя опредѣлялась по стоимости урожая и издержекъ производства; она служила основаніемъ оцѣпки преимущественно въ сѣверныхъ губерніяхъ, гдѣ не развита сдача земли въ аренду и рѣдки случаи продажи ея. Впрочемъ, большинство земствъ, производившихъ самостоятельныя оцѣпки 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 оцѣночной комиссіи съ уѣздомъ“. Въ 66 уѣздахъ въ 80-хъ годахъ было принято дѣленіе земель на мѣстности; основаніемъ для этого дѣленія служили, во 1-хъ, почвенныя условія, во 2-хъ, разстояніе отъ мѣстъ сбыта: въ Московскомъ уѣздѣ было принято дѣленіе земель на находящіяся—въ 5 вер. отъ города; отъ 5 до 10 в.; отъ 10 до 15; отъ 15 до 20 и далѣе 20. Производя расцѣнку земель по мѣстностямъ и угодыямъ, большинство земствъ устанавливало среднія оцѣночныя нормы для болѣе или менѣе крупныхъ частей уѣзда; нѣкоторыя же земства производили оцѣнки по очень мелкимъ частямъ и даже по отдѣльнымъ владѣніямъ.

Въ 1879 году 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 заключали въ себѣ вознагражденіе за утрату правъ на рабочую силу крестьянина. Другія земства облагаютъ всѣ земли въ одинаковомъ размѣрѣ, не дѣлая имъ вовсе оцѣнки¹⁾. Нерѣдко земствами устанавливаются несоразмѣрно низкія оцѣнки земель для того, чтобы такимъ путемъ, не мѣшая правильной раскладкѣ уѣзднаго земскаго сбора, уменьшить сумму губернскаго сбора съ уѣзда. Нѣкоторыя земства при раскладкѣ поземельнаго сбора складывали цѣнность и доходность земель и дѣлили полученную сумму на два (Александровскій у. Екатеринославской губ.).

О сравнительной тяжести земскихъ сборовъ съ земель различныхъ группъ собственниковъ даютъ понятіе слѣдующія цифры (въ копейкахъ):

Годы.	Среднее облож. земск. сбор. десятины земли.	Сред. облож. зем. сб. дес. крестьян. надѣльной земли.	Сред. об. зем. сб. земли казенной, удѣльной и частно-владѣл.
1871	7 ₇₅	10 ₇₅	5 ₇₅
1880	10 ₇₅	15 ₇₅	7 ₇₁
1889	12 ₇₅	17 ₇₃	9 ₇₇
1895	16 ₈	21 ₇₁	11 ₇₀

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

Годы.	Среднее облож. десят. земли зем. сборами (коп).	Продажная цѣна на землю (рубли).	% отношеніе зем. обложенія къ продажной цѣнѣ на землю.
1875	9 ₁₅	20 ₄₃	0 ₇₁₃
1885	12 ₄	33 ₃₆	0 ₃₇₇
1895	16 ₈	47 ₆₃	0 ₃₅

1) Въ нѣкоторыхъ губ. примѣняются различные способы исчисленія доходовъ даже относительно однородныхъ имуществъ: въ Пермской губ. оброчныя казенныя статьи облагаются по действительному доходу, а казенныя лѣса—по нормальной оцѣнкѣ; поэтому сборъ съ оброчн. статей составлялъ $\frac{1}{12}$ дохода, съ земель— $\frac{1}{5}$, а съ лѣсовъ—почти половину ($\frac{470}{100}$) дохода.

Вышеупомянутая комиссія Н. Х. Бунге пришла къ выводу, что вообще очень высоко обложеніе земскими сборами у насъ въ сѣверной полосѣ. Выработанныя ею правила оцѣнки недвижимыхъ имуществъ для обложенія земскими сборами были утверждены въ 1893 году. Эти правила мы изложимъ ниже.

Кромѣ земли земства получаютъ средства отъ обложенія *промышленности и торговли*. Представляя по своему составу интересы земледѣльческаго класса и не будучи стѣснены никакими правилами, земскія собранія, какъ мы сказали, на первыхъ порахъ обнаружили склонность къ установленію сборовъ съ промышленности и торговли въ высшемъ размѣрѣ, чѣмъ съ прочихъ предметовъ обложенія: мѣстами свидѣтельство первой гильдіи облагалось окладомъ, въ 2,5 раза превышавшимъ казенный сборъ; нѣкоторыя земства облагали самыя издѣлія мануфактурной и заводской промышленности, выкуриваемое и продаваемое вино; одинъ уѣздъ хотѣлъ 75% своихъ расходовъ покрыть сборами съ промышленности и торговли. Въ виду этого, для огражденія торговли и промышленности — недостаточно представленной въ земскихъ собраніяхъ — и былъ изданъ 21 ноября 1866 года упомянутый уже законъ, ограничивающій право обложенія земства въ этой сферѣ: именно, при обложеніи фабричныхъ, заводскихъ и торговыхъ помѣщеній повелѣно было принимать во вниманіе только цѣнность и доходность самихъ помѣщеній, не вводя въ оцѣнку ни находящихся въ нихъ предметовъ и издѣлій торгова или промысла, ни торговыхъ и промышленныхъ оборотовъ. Слѣдовательно, подоходность 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, сама ограничилась только прировненіемъ 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 торговые предпріятія I-го и II-го разряда и съ промышленныхъ предпріятій первыхъ пяти разрядовъ, и не свыше 10% съ цѣны **всѣхъ** прочихъ промысловыхъ свидѣтельствъ. Разверстка сбора съ торговыхъ документовъ между губ. и уѣздными земствами въ указанныхъ предѣлахъ принадлежитъ губ. земскимъ собраніямъ.

Такая система обложенія путемъ надбавокъ къ казенной цѣнѣ документовъ — нераціональна, и среди многочисленныхъ данныхъ, собранныхъ упомянутой комиссіей, имѣется большое количество примѣровъ чудовищной, можно сказать, неравномѣрности обложенія. Такъ, въ Московскомъ уѣздѣ есть мелкія предпріятія съ прибылью въ 200 рублей (шерстопрядильныя и ткацкія), которыя облагаются

по даннымъ этой комиссіи, въ размѣрѣ 71,3%... Въ Звенигородскомъ уѣздѣ изъ двухъ кирпичныхъ заводовъ одинъ съ доходностью въ 4,500 руб. облагался въ пользу земства въ размѣрѣ 1,2% съ дохода, а другой—съ доходностью въ 1000 руб.—въ размѣрѣ 35%... И опытъ Запада и опытъ съ нашей патентной системой государственнаго промысловаго обложенія показываютъ, что при ней мелкія предпріятія облагаются чрезмѣрно высоко, а крупныя — черезчуръ слабо, такъ какъ опредѣленіе цѣнъ свидѣтельствъ по-коится обычно на очень немногихъ внѣшнихъ признакахъ, путемъ которыхъ трудно уловить дѣйствительную доходность предпріятій. Результатомъ такого порядка вещей явилось то, что торговля и промышленность несутъ слишкомъ незначительную долю въ земскомъ бюджетѣ.

По даннымъ за 1900 г. общій сводъ земскихъ бюджетовъ для 34 земскихъ губерній выразился въ суммѣ нѣсколько выше 96 милл. рублей, но за вычетомъ переходящихъ суммъ земскіе бюджеты, какъ по доходамъ, такъ и по расходамъ можно опредѣлить въ 88 милл. руб. За пятилѣтіе (1895—1900) видно, что земскіе бюджеты возросли на 22 милл. руб., т.-е. ежегодно въ среднемъ возрастали на 4,5 милл. руб. или почти на 7%, и въ сѣверныхъ губерніяхъ это возрастаніе достигаетъ 9,5%. Наиболѣе крупныя бюджеты мы находимъ въ Пермской губерніи (4,5 милл. руб.), въ Вятской и Курской—4 милл. рублей. Наименьшимъ бюджетомъ обладаетъ Олонецкая губернія, гдѣ онъ превысилъ лишь 1 милл., но по тяжести его—свыше 3 руб. на жителя—Олонецкая губернія выступаетъ первой.

Важнѣйшимъ источникомъ для земскихъ бюджетовъ служить обложеніе недвижимыхъ имуществъ, которое въ 1900 году дало земствамъ 72,2% земскихъ доходовъ. Первое мѣсто по относительному значенію доходовъ отъ недвижимости среди земскихъ бюджетовъ занимаютъ восточныя губерніи, гдѣ покрывается ими около $\frac{4}{5}$ всѣхъ расходовъ. Ежегодное возрастаніе обложенія недвижимости равняется 6,2%, но въ нѣкоторыхъ губерніяхъ этотъ ростъ совершался гораздо энергичнѣе, такъ: въ Екатеринославской губерніи эти доходы возрастали ежегодно на 18%, въ Олонецкой—на 12%, въ Московской—на 12% и т. д. Ближайшій анализъ доходовъ отъ обложенія недвижимости показываетъ, что 76% этихъ сборовъ относится на поступленіе отъ обложенія разныхъ земельныхъ статей. Въ губерніяхъ же со слабо развитой фабрично-торговой промышленностью обложеніе земельныхъ статей въ этой рубрикѣ играетъ первенствующее значеніе—въ Вологодской губерніи 95%, въ Вятской 90%, и обратно—въ губерніяхъ съ сильно развитой фабрично-заводской промышленностью значеніе сборовъ съ земли значительно понижается, такъ: въ Московской губерніи сборы эти составляютъ только 23% всѣхъ доходовъ съ недвижимости. Въ общемъ же сборы съ земель и теперь еще покрываютъ больше половины всего земскаго бюджета (53,4%), въ нѣкоторыхъ же губерніяхъ они даютъ 76% бюджета (Пензенск. губернія), 79% (Олонецкая), а въ промышленныхъ и столичныхъ роль ихъ опускается до 27% (Петербургская) и до 15% (Московская).

Второе мѣсто въ доходахъ отъ обложенія недвижимости занимаютъ сборы съ помѣщеній фабрично-заводскихъ и торгово-промышленныхъ заведеній—8,800 тыс. руб., т.-е. 10% всего земскаго

бюджета. Въ Московской же губерніи эта категорія доходовъ даетъ 32% всѣхъ доходовъ губерніи, во Владимірской 36%.

Сборы съ городскихъ недвижимыхъ имуществъ даютъ почти 6 милл. рублей, т.-е. 6,8% всего земскаго бюджета, но этотъ источникъ играетъ довольно видную роль только въ нѣкоторыхъ губерніяхъ съ развитой городской жизнью, напримѣръ, въ Петербургской губерніи эти сборы покрываютъ 32% всѣхъ доходовъ, въ Московской—20%.

Сборы съ документовъ на право торговли и промысловъ въ 1895 году дали 3,700 тыс. рублей, т.-е. 5,6% всѣхъ доходовъ, а въ 1900 году—4 милл. 200 тыс. руб., но бюджетная роль ихъ уменьшилась до 4,8%. Наибольшее значеніе эти сборы играютъ въ бюджетѣ Московской губерніи—12,4% всѣхъ доходовъ, въ Калужской—11,4% и т. д. Уже этотъ фактъ относительнаго сокращенія роли сборовъ съ документовъ на право торговли и промышленности при общемъ промышленномъ развитіи Россіи показываетъ ненормальность организаціи этого сбора, не дающей возможности земствамъ увеличивать свою долю сообразно промышленному развитію и тѣмъ расходамъ, которые вызываются этимъ развитіемъ, а эти голыя цифры въ достаточной степени говорятъ о необходимости видоизмѣненія порядка обложенія торговли и промышленности въ пользу земства. Отмѣтимъ также, что введеніе казенной продажи питей очень сократило земскіе доходы съ внѣгородскихъ трактирныхъ заведеній, такъ: въ 1895 году этотъ источникъ давалъ земствамъ 397 тыс. р., а въ 1900 году только 278 тыс. р.

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 приисковъ дѣло дошло до Сената, послѣдній призналъ его незаконнымъ. И всетаки земства продолжаютъ иногда практиковать такой незаконный способъ, будучи увѣрены, что нѣкоторая часть плательщиковъ не знаетъ, какъ смотритъ Сенатъ на это ¹⁾, и потому не доведетъ до него дѣла, а у другой руки не поднимутся противъ земства.

Насколько неравномѣрно ложатся земскіе сборы на промышленныя предпріятія, видно изъ того, что на одномъ изъ съѣздовъ горнопромышленниковъ юга Россіи высказано было пожеланіе объ оцѣнкѣ земскимъ собраніемъ каменноугольныхъ предпріятій пропорціонально ихъ производительности (въ пудахъ угля), вопросъ же

¹⁾ И дѣйствительно, Сенатъ признаетъ, что при обложеніи заводскихъ и торговыхъ помѣщеній принятіе во вниманіе свѣдѣній о количествахъ производимыхъ продуктовъ неправильно (см. „Сб. Херс. Земства“, 1904 г., № 6, „Земск. хр.“).

о нормѣ поудной оцѣнки предоставить соглашенію съѣзда горно-промышленниковъ юга Россіи съ земствомъ. Если это состоится, то совѣтъ съѣзда долженъ войти въ соглашеніе съ отдѣльными горнопромышленниками съ предложеніемъ имъ взять на себя обязательство не протестовать противъ поудной оцѣнки, и тогда онъ, получивъ отъ земства свѣдѣнія о всей суммѣ, долженствующей быть разложенной на каменноугольныя предпріятія, можетъ самъ произвести раскладку на отдѣльныя предпріятія пропорціонально ихъ производительности и, слѣдовательно, явиться поручителемъ передъ земствомъ въ уплатѣ налога („Торг.-Пром. Газ.“ № 254, 1899). Оригинально здѣсь то, что сами заинтересованныя лица просятъ о переходѣ къ новымъ формамъ земскаго промысловаго обложенія и даже обязуютъ другъ друга не протестовать противъ пока еще незаконнаго примѣненія этихъ формъ (въ случаѣ протеста, какъ мы видѣли, сенатъ признаетъ по жалобѣ заинтересованныхъ лицъ такія формы противозаконными), а въ концѣ концовъ совѣтъ принимаетъ на себя даже круговую отвѣтственность въ цѣляхъ болѣе уравнительной раскладки. Этотъ же съѣздъ ходатайствуетъ объ измѣненіи состава гласныхъ земскихъ собраній, въ смыслѣ увеличенія представителей отъ горной промышленности, и о введеніи въ оцѣночныя комиссіи представителей различныхъ видовъ ея 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 обложе-

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, причемъ сборы съ горно-промышленныхъ предпріятій идутъ главнымъ образомъ на уменьшеніе платежей землевладѣльцевъ и на заботы земствъ въ отношеніи негорно-промышленнаго населенія. Самая оцѣнка горно-промышленныхъ предпріятій производится по дѣйствительной стоимости всѣхъ зданій и сооружений, оцѣнка же земель—по какой-то фиктивной цѣнѣ отъ 9 до 15 руб. за десятину, черезъ что происходитъ искусственное переложеніе земскихъ повинностей съ землевладѣльцевъ-помѣщиковъ на горно-промышленныя предпріятія“ („Горнозав. Листокъ“, № 22, 1903 г.).

нія торговли и промышленности. Теперь же государственное поземельное обложение давно существуетъ.

Недостатки земскаго обложениа 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 обложениа торговли и промышленности, и здѣсь многіе высказались за переходъ къ принципу доходности, то есть къ тѣмъ началамъ, которыя государство ввело въ 1885 году въ государственное промысловое обложение въ формѣ дополнительныхъ сборовъ. Правда, тогда поднимались и нѣкоторыя возраженія, главнымъ образомъ покоящіяся на томъ, что раскладочными присутствіями самая прибыльность предпріятій 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 обложениа 1898 года устраняетъ это возраженіе. Теперь новой реформой роль *внѣшнихъ* признаковъ сужена, относительная доходность замѣнена нормальной, или даже чистой прибылью въ случаѣ представленія книгъ, что не только допускается, но даже поощряется. А разъ мы перейдемъ къ обложению чистаго дохода, тогда можно будетъ ввести одинаковый процентъ въ пользу земствъ со всѣхъ источниковъ.

Въ третій разъ вопросъ объ обложениіи 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 обложениіи промышленности и торговли земскими сборами поднимался въ 1898 году при обсужденіи Положенія о государственномъ промысловомъ налогѣ. Такимъ образомъ, не смотря на всѣ ходатайства Министра Финансовъ, Комиссіи, Министра Внутреннихъ Дѣлъ, вопросъ о реформѣ земскаго обложениа торговли и промышленности такъ и остался до сихъ поръ нерѣшеннымъ. Только законъ о земскомъ кадастрѣ прошелъ въ 1893 году (его мы изложимъ ниже).

Итакъ, для обложениа земли нѣтъ нормъ, для обложениа же промышленности и торговли установлены рамки и притомъ очень узкія. Результаты: 1) переобремененіе земли—мѣстами земля облагается до 56% доходности ¹⁾ (Олонецкая г.), 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 обложение торговли и

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

промышленности—по Петербургской губернии 0,4% съ доходности въ 1885 году; отсюда обходы закона. Комиссія Бунге проектировала одинаковое обложение всѣхъ источниковъ по доходу, и реформа промысловаго обложения устранила много возраженій противъ преобразования земскаго обложения 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 обложения 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, иногда—только приносящія доходъ, иногда же исключительно дачи (Петербургскій у.).

Оцѣнка строеній для обложения земскими сборами производится самыми разнообразными способами: по страховымъ даннымъ, по установленной земскими собраніями нормальной оцѣнкѣ дома, комнаты, квадратной сажени, занятой строеніемъ; иногда взимается огульный сборъ съ каждой усадьбы, иногда послѣднія дѣлятся на разряды въ зависимости отъ разстоянія до шоссе или желѣзной дороги; иногда цѣнность усадьбы выводится изъ количества или цѣнности принадлежащей къ ней земли (Лохвинскій уѣздъ), для чего устанавливается извѣстное соотношеніе цѣнности усадьбы и цѣнности земли; это—скрытая форма обложения строеній путемъ усиленной оцѣнки усадебной земли. Почти половина уѣздныхъ земствъ, взимающихъ сборъ съ сельскихъ построекъ, привлекаетъ къ обложению 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 обложение сельскихъ построекъ въ мѣстностяхъ, гдѣ сдача ихъ въ наемъ составляетъ обычный способъ извлеченія дохода ихъ владѣльцами, но не рекомендовала облагать сельскія постройки, подлежащія обязательному отъ огня страхованію, вообще крестьянскія усадьбы (за исключеніемъ трактировъ и мелочныхъ лавокъ), такъ какъ и безъ того крестьянскія жилища не удовлетворяютъ условіямъ здороваго жилья.

Нельзя не указать здѣсь на слѣдующую ненормальность: по ст. 14 Временныхъ Правилъ „не подлежатъ обложению со стороны земскихъ учрежденій земли, отошедшія подъ проведеніе желѣзныхъ дорогъ, при самомъ ихъ устройствѣ, а также зданія и сооружения, на земляхъ сихъ возведенныя и долженствующія по истеченіи опредѣленнаго срока вмѣстѣ съ дорогою поступить въ собственность правительства“. И въ то же время облагаются крестьянскія зданія! Мотивомъ для этого закона служило желаніе не тормозить развитіе желѣзнодорожной сѣти, поэтому тогда указывалось на особое значеніе у насъ желѣзныхъ дорогъ: онѣ возвышаютъ цѣнность земли, развиваютъ промышленность и тѣмъ уже приносятъ выгоду земству.

Между тѣмъ желѣзныя дороги достаточно развились, и, казалось бы, особыя покровительственныя мѣры въ этомъ отношеніи безцѣльны,— но законъ все еще остается. Теперь представьте себѣ, что земство улучшаетъ проселочныя, подъѣздныя пути,—въ результатѣ увеличивается подвозъ грузовъ къ желѣзнымъ дорогамъ; желѣзнодорожныя общества пользуются выгодами отъ земской дѣятельности, но въ то же время не несутъ никакого налога. Это имѣетъ мѣсто особенно теперь, съ образованіемъ дорожныхъ капиталовъ. Комиссія Бунге и предлагала привлечь желѣзныя дороги къ обложенію земскими сборами съ чистой прибыли, какъ она опредѣляется для государствен. обложенія, размѣръ же земскаго сбора долженъ былъ опредѣляться законодательнымъ порядкомъ на 9 лѣтъ.

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

Обложеніе городскихъ недвижимыхъ имуществъ въ общемъ много ниже обложенія земли. Это является результатомъ, главнымъ образомъ, того, что многіе уѣзды исчисляють земскій сборъ на основаніи городскихъ оцѣнокъ, которыя нерѣдко въ нѣсколько разъ ниже дѣйствительной цѣнности имуществъ, такъ какъ городамъ для своихъ собственныхъ расходовъ нужна только относительная расцѣнка, а въ то же время имъ выгодно, чтобы городское имущество фигурировало въ государственномъ совѣтѣ съ низкой оцѣнкой ¹⁾. Иногда земства сами облагаютъ городскія имущества ниже земли, принимая во вниманіе, что имущества эти облагаются еще городскимъ оцѣночнымъ сборомъ.

До закона 1893 года не было опредѣленныхъ правилъ для разверстки въ городахъ налоговъ—городского, земскаго и государственнаго. Только въ 1872 году министерство финансовъ издало инструкцію, въ которой указало городскимъ думамъ, чтобы при опредѣленіи цѣнности городскихъ имуществъ для разверстки государственнаго налога городскія управы или раскладочныя комиссіи руководствовались мѣстными наемными и продажными цѣнами, страховою оцѣнкою имуществъ, 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 тоньше исчисленіе доходности домовладѣнія по квартирнымъ цѣнамъ, такъ какъ въ уѣздныхъ городахъ мало развита сдача помѣщеній въ наемъ. Иногда же городская оцѣнка осложнялась посторонними соображеніями: мѣстами допускалась высокая оцѣнка строеній, принадле-

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

жащихъ состоятельнымъ лицамъ, въ другихъ же губерніяхъ одновременно примѣнялись двѣ, три и даже четыре оцѣнки: одна по городскому сбору, двѣ по земскимъ сборамъ—уѣздному и губернскому, и четвертая по государственному налогу.

По приемамъ своимъ земскія оцѣнки городскихъ имуществъ до закона 1893 года сводились къ двумъ типамъ: *1-ый 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; *2-ой типъ*—производится подробная опись всѣхъ имуществъ и оцѣнка нѣсколькихъ типическихъ; на основаніи этой оцѣнки устанавливается нормальная оцѣнка квадратной или кубической единицы помѣщенія, строенія, отдѣльной комнаты.

Въ городахъ, гдѣ не введено „Городовое Положеніе“, обязательно было примѣненіе изданной Министерствомъ Внутреннихъ Дѣлъ въ 1850 году инструкціи: этой инструкціей установлена оцѣнка городскихъ имуществъ на основаніи чистаго дохода, опредѣляемаго по наемной платѣ за оцѣниваемое помѣщеніе или за сосѣднія помѣщенія, за вычетомъ расходовъ на содержаніе и управленіе имъ. На домовладѣльцевъ возлагалась обязанность подъ угрозой наказанія предъявлять оцѣночной комиссіи документы и контракты по найму квартиръ. Если домовладѣлецъ не выполнялъ этого, комиссія сама собирала свѣдѣнія отъ сосѣдей и жильцовъ, но тогда домовладѣлецъ лишался права возражать противъ сдѣланной оцѣнки. Однако, для остальныхъ городовъ Россіи не существовало этого обязательства. Точно также не примѣнялась косвенная декларация: даже старшіе нотаріусы, кредитныя и страховыя общества не обязаны были сообщать этихъ свѣдѣній оцѣночнымъ учрежденіямъ.

Существенный недостатокъ обложенія городскихъ недвижимыхъ имуществъ въ пользу земства и казны состоялъ въ томъ, что *оцѣнки отдѣльныхъ городовъ* не были объединены ни между собой, ни съ оцѣнкою земель, такъ какъ производились на различныхъ основаніяхъ; причѣмъ почти нигдѣ не приводилась въ извѣстность дѣйствительная цѣнность городскихъ имуществъ, а лишь относительная расцѣнка, достаточная для разверстки налога между домовладѣльцами.

Наконецъ, „въ доходъ земства поступаютъ судебная пошлина и сборъ съ бумагъ, взимаемые съ дѣлъ гражданскихъ, производящихся у земскихъ начальниковъ, городскихъ судей, уѣздныхъ членовъ окружнаго суда и въ окружныхъ судахъ, когда послѣдніе исполняютъ обязанности съѣзда мировыхъ судей“ (ст. 27 Времен. правилъ о земскихъ повинн.).

Нѣкоторыя земства ходатайствовали также объ установленіи особаго процента въ ихъ пользу съ имуществъ, переходящихъ по наслѣдству—Херсонское земство, на примѣръ, ходатайствовало въ 1883 году о дополнительномъ сборѣ въ 25% къ суммѣ пошлинъ съ наслѣдственныхъ имуществъ. И для казны это было бы выгодно: земства могли бы быть привлечены къ оцѣнкѣ переходящихъ имуществъ, теперь же эти имущества оцѣниваются крайне низко—иногда въ 20 разъ ниже дѣйствительной цѣны, такъ: одно имущество въ 62 милліона рублей было оцѣнено въ 150 тыс. рублей. Въ 1882 году Смолен-

ское 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 выдвинуть на первую очередь, назрѣла и у насъ необходимость „спеціального обложенія“. Было бы едва ли справедливо удовлетворять нужды небольшого меньшинства на средства всего населенія уѣзда, и сама жизнь выдвигаетъ вопросъ о спеціальномъ обложеніи: развивается дачная жизнь, образуются поселенія при станціяхъ желѣзныхъ дорогъ. Имъ нужны дороги, шоссе, мостовыя, пока же эти мѣстности не получили городского устройства, ихъ нужды должны удовлетворяться земствами. Но у послѣднихъ нѣтъ средствъ и для удовлетворенія назрѣвшихъ потребностей, и частныя лица нерѣдко собираютъ средства по подпискѣ, или населеніе заключаетъ съ земствомъ условіе, по которому оно вноситъ извѣстную сумму съ тѣмъ, чтобы земство прибавило отъ себя и построило дорогу или произвело другое какое либо 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 въ послѣдствіи отказывались уплачивать дополнительный сборъ, и земству оставалось тогда или бросить начатую постройку или достраивать ее на свой счетъ. Очевидно, необходимо урегулировать этотъ вопросъ, необходимо допустить обязательные дополнительные мѣстные сборы („спеціальное обложеніе“), если на это послѣдуетъ согласіе всѣхъ или опредѣленнаго количества мѣстныхъ плательщиковъ. Въ настоящее же время земства нерѣдко боятся вступать въ упомянутое соглашеніе, такъ какъ согласившіяся лица въ послѣдствіи 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 „спеціального обложенія“.

Въ докладѣ объ экономическомъ изслѣдованіи дорогъ, представленномъ въ Вятскую губернскую земскую управу (см. „Журналы Вятскаго губернскаго земскаго собранія 33 очередной сессіи“. Вятка, 1900), 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 улучшенія неудобопроѣздныхъ мѣстъ дорогъ, которыхъ благодаря обилію лѣсовъ въ Вятской губерніи особенно много“. Въ этомъ же докладѣ, разбирая во-

прось объ улучшеніи одной дороги, служащей главнымъ образомъ одному заводу, губернская управа ходатайствуетъ передъ губернскимъ собраніемъ объ оказаніи пособія, причемъ полагаетъ необходимымъ предложить владѣльцу этого завода принять должное участіе въ исправленіи означенной дороги, хотя бы на десятиверстномъ участкѣ... Такимъ образомъ, образованіе спеціальнаго дорожнаго капитала, какъ мы видимъ на примѣрѣ вятскаго земства, вовсе не устранило вопроса о недостаткѣ денежныхъ средствъ, которыми располагаетъ земство для этой цѣли, а съ другой стороны существованіе дорогъ, имѣющихъ серьезное экономическое значеніе, но въ то же время обслуживающихъ какое нибудь крупное промышленное предпріятіе, ставитъ вопросъ о привлеченіи этихъ промышленныхъ предпріятій къ участію въ улучшеніи путей сообщенія. Словъ нѣтъ, вѣроятно, промышленныя предпріятія не разъ будутъ входить въ соглашеніе съ земствами относительно совмѣстнаго улучшенія того или другого пути, но эти соглашенія не регулируются спеціальнымъ законодательствомъ, и во всякое время промышленное предпріятіе можетъ отказаться отъ взятаго на себя обязательства и, слѣдовательно, земство вынуждено будетъ брать исключительно на себя эти расходы. Все это настоятельно требуетъ введенія у насъ „спеціальнаго обложенія“ на подобіе Америки.

Въ своемъ мѣстѣ мы указывали, какъ тяжело у насъ обложена въ нѣкоторыхъ уѣздахъ земля. Въ комиссіи Бунге на основаніи этого факта, а также того, что часто въ одной и той же губерніи въ однихъ уѣздахъ обложеніе земли слишкомъ тяжело, въ другихъ же сравнительно незначительно—напримѣръ, въ черноземныхъ уѣздахъ Рязанской и Тамбовской губерній земскій сборъ съ земли не превышаетъ 7% доходности, а въ нечерноземныхъ онъ составляетъ отъ 14, 2 до 19, 4%—и что сами губернскія земства далеко не всегда могутъ прійти на помощь уѣзднымъ и тѣмъ облегчать тяжесть уѣзднаго обложенія, раздавались голоса за необходимость установить законодательнымъ порядкомъ извѣстный предѣлъ обложенія. Разъ этотъ предѣлъ будетъ достигнутъ, то дальнѣйшіе расходы даннаго уѣзднаго земства должны быть отнесены на счетъ губернской смѣты, при условіи: 1) что всѣ расходы даннаго земства не могутъ быть сокращены; 2) что 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 мѣст-

ности. Но самый вопрос о предѣльности обложенія былъ поднятъ комиссией 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, создаваемого переобремененіемъ нѣкоторыхъ земствъ, по нашему мнѣнію, это—развязать земствамъ руки въ обложеніи торговли и промышленности, на которыя и могла бы быть перенесена тогда часть налогового бремени. Введеніе же предѣльности въ обложеніи грозитъ свести земское хозяйство къ удовлетворенію самыхъ элементарныхъ потребностей, — отчего можетъ утратиться самый интересъ къ земскому хозяйству. Однако, въ 1900 г. прошелъ законъ объ установленіи предѣльности земскихъ смѣтъ (см. далѣе).

Главнѣйшимъ предметомъ земскихъ расходовъ является медицинская часть, на что въ 1900 году израсходовано 27,6% всего бюджета. Затѣмъ второе мѣсто въ земскихъ бюджетахъ занимаютъ расходы на народное образованіе, достигающіе 15 милл. рублей, т.-е. 17,5% 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. р., или около 13% въ годъ, т.-е. ростъ земскаго расходнаго бюджета здѣсь шелъ вдвое быстрѣе роста общаго земскаго бюджета (6,8%). Дорожная повинность поглощаетъ 9 милл. 800 тыс. р., т.-е. 11,2% всѣхъ земскихъ расходовъ, но въ этой суммѣ включены почти 6 милл., назначавшіеся прежде на издержки, снятыя съ земства въ 1895 году и обращаемаыя теперь на составленіе дорожнаго капитала. Земское управленіе поглощаетъ 9,8% земскаго бюджета. Отмѣтимъ еще, что расходы на экономическое благосостояніе составляли въ 1900 году 2 милл. 300 тыс. руб., т.-е. 2,6% бюджета, въ 1895 же году на эту часть было назначено всего только 71 тыс. р., т.-е. 1% земскаго бюджета, такъ что расходованіе по этой рубрикѣ быстро растетъ. Расходы на общественное призрѣніе, какъ они занесены въ земскія смѣты на 1900 годъ, исчислены въ суммѣ 1 милл. 524 тыс. руб., и ростъ этого источника съ 1895 года равнялся 10%. Такимъ образомъ, эти сухія цифры краснорѣчиво говорятъ о культурной роли земства: мы видимъ, что земство энергично взяло въ свои руки школьное дѣло, и расходы на образованіе растутъ вдвое быстрѣе общихъ расходовъ земства; то же самое и съ медицинскимъ дѣломъ, ростъ расходовъ на которое равняется въ среднемъ 7,5% въ годъ и опять-таки превышаетъ средній ростъ земскаго бюджета. Энергично растутъ и расходы на экономическое благосостояніе, но земство не располагаетъ достаточными средствами для того, чтобы развивать свои задачи въ той степені, какъ это было бы желательно и какъ этого требовали бы условія промышленнаго развитія. Въ самомъ дѣлѣ, что значать эти 2 милл. р., ассигнованные на содѣйствіе экономическому благосостоянію Россіи, сравнительно съ огромностью задачъ, которыя стоятъ теперь передъ нами?

Правила оцѣнки недвижимыхъ имуществъ для обложенія земскимъ сборомъ.

Мы видѣли, что въ правила земскаго обложенія включены были при введеніи земскихъ учрежденій лишь самыя общія нормы. Это

было сдѣлано для того, чтобы не стѣснять земствъ на первыхъ порахъ ихъ дѣятельности, а впослѣдствіи воспользоваться ихъ опытомъ для коренного пересмотра устава о земскихъ повинностяхъ. Земства, въ общемъ, не смотря на трудность веденія почти безъ всякихъ указаній столь сложнаго дѣла, достигли результатовъ, превосходящихъ законныя ожиданія, какъ на это и было указано Госуд. Совѣтомъ въ 1893 г. при обсужденіи оцѣночныхъ правилъ. Конечно, нельзя не отмѣтить и нѣкоторыхъ недостатковъ: извѣстной неуравнительности обложенія, неправильныхъ оцѣнокъ, чрезмѣрнаго обремененія нѣкоторыхъ источниковъ, болѣе высокой оцѣнки крестьянской земли въ то время, какъ на крестьянахъ же лежатъ и натуральныя повинности.

Но съ теченіемъ времени обстоятельства измѣнились, и законодательство во многомъ отстало отъ жизни. При Бунге, какъ мы указывали, была образована комиссія по земскому обложенію. Она представила проектъ реформъ мѣстнаго обложенія, но изъ всего проекта получили утвержденіе только правила оцѣнки недвижимыхъ имуществъ для обложенія земскими сборами. Весь проектъ былъ отвергнутъ, какъ указывалось Государственнымъ Совѣтомъ, по тѣмъ соображеніямъ, что необходимо имѣть болѣе точныя данныя для пересмотра земскаго обложенія: нынѣшнія оцѣнки часто имѣютъ въ виду только отношенія оцѣниваемыхъ имуществъ, поэтому на основаніи существующаго матеріала нельзя дѣлать выводовъ о средствахъ, какими располагаютъ земства. Введеніемъ правильной оцѣнки правительство надѣялось добыть болѣе точный и достовѣрный матеріалъ для будущей реформы земскаго обложенія. Такимъ образомъ, были установлены правила 8 іюня 1893 года.

Оцѣнка недвижимыхъ имуществъ по этимъ правиламъ производится *губернскими и уѣздными оцѣночными комиссіями*. Въ виду того, что земскія оцѣночныя работы, производимыя на основаніи этихъ правилъ, имѣютъ общегосударственное значеніе—по нимъ производится раскладка государственнаго поземельнаго и подомоваго налоговъ,—и что поэтому возможна со стороны земствъ пониженная оцѣнка имуществъ, чтобы уклониться отъ государственнаго поземельнаго обложенія — составъ губернскихъ и уѣздныхъ оцѣночныхъ комиссій устанавливается закономъ смѣшанный: изъ государственныхъ чиновниковъ и изъ представителей земствъ, съ значительнымъ преобладаніемъ первыхъ. Такъ, *губернскія* оцѣночныя комиссіи образуются подъ предсѣдательствомъ губернскаго предводителя дворянства изъ государственныхъ чиновниковъ—управляющихъ казенною палатою, государственными имуществами и акцизными сборами и др., изъ представителей земства — предсѣдателя губернской земской управы, двухъ членовъ по выбору губернскаго земскаго собранія, городского головы губернскаго города и др. (ст. 2). *Уѣздныя* оцѣночныя комиссіи образуются подъ предсѣдательствомъ уѣзднаго предводителя дворянства изъ государственныхъ чиновниковъ — податного инспектора, непремѣннаго члена уѣзднаго по крестьянскимъ дѣламъ присутствія и одного земскаго начальника, 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 приемовъ, которыми они пользовались при

взиманіи своихъ налоговъ. Закономъ 8 іюня 1893 года всѣ эти приемы 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 угоды: усадебную и пахатную землю, сѣнокосы, пастбища, огороды и проч.; угоды 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 угодымъ, опредѣляется средняя доходность десятины. Доходность каждаго 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 пахатной земли, 5 дес. — усадебной и 10—огорода, то доходность его опредѣлится такимъ образомъ: сначала опредѣляется доходность каждаго изъ этихъ подраздѣленій помноженіемъ средней доходности десятины пахатной земли на 50, усадебной земли на 5 и т. д.; затѣмъ полученные числа складываются, и получается общая сумма доходности землевладѣнія. Къ общей суммѣ доходности землевладѣнія присоединяются также доходы отъ особыхъ источниковъ—доходъ отъ рыболовныхъ водъ, разработки торфа и др., опредѣляемые на основаніи провѣреннаго заявленія владѣльца о среднемъ размѣрѣ получаемаго имъ чистаго дохода,—очевидно, мы имѣемъ здѣсь дѣло съ установленіемъ доходности посредствомъ деклараціи собственника.

Оцѣнка по правиламъ 1893 года допускаетъ нѣкоторую *индивидуализацію*: сумма доходности землевладѣнія, исчисленная вышеупомянутымъ способомъ согласно ст. 15, можетъ быть понижена оцѣночною комиссіею на основаніи такихъ данныхъ, которыя не могли быть приняты во вниманіе при оцѣнкѣ по ст. 15, но которыя понижаютъ доходность имущества, на примѣръ, неудобное для хозяйства расположеніе дачи, черезполосность ея, отсутствіе въ ней воды и т. п. (ст. 16).

Доходность городскихъ имуществъ, сдаваемыхъ въ наемъ, опредѣляется по наемной платѣ, за вычетомъ необходимыхъ по имуществу расходовъ и вѣроятнаго недобора вслѣдствіе простаго помѣщенія (ст. 21). Доходность городскихъ имуществъ, несдаваемыхъ въ наемъ, опредѣляется по аналогіи съ тѣми, которыя сдаются; при невозможности примѣнить этотъ способъ доходность опредѣляется по цѣнности имущества, при исчисленіи которой принимается во вниманіе матеріальная стоимость постройки, степень ея прочности, хозяйственныя удобства и выгодность мѣстонахожденія имущества, а также цѣнность земли подъ дворовымъ участкомъ (ст. 22). Вычеты на расходы и недоборъ вслѣдствіе 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, уголья, 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 разсматриваетъ замѣчанія уѣзднаго земскаго собранія и отдѣльных 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 отдѣльных землевладѣльцевъ о пониженіи средней доходности землевладѣній въ силу различныхъ условій. Здѣсь видно все недовѣріе, которымъ проникнуто правительство къ дѣйствіямъ земской управы изъ опасенія, чтобы послѣдняя не понижала оцѣнокъ имущества. На уѣздную оцѣночную комиссію возлагается также разсмотрѣніе возраженій на произведенныя управой оцѣнки отдѣльных недвижимыхъ имуществъ (ст. 5). Обязанность губернской оцѣночной комиссіи составляетъ наблюденіе за исполненіемъ уѣздными

земскими управами и уѣздными оцѣночными комиссіями своихъ обязанностей по оцѣнкѣ недвижимыхъ имуществъ (ст. 4).

Такимъ образомъ, въ самой оцѣнкѣ главная роль принадлежитъ уѣздной земской управѣ: на нее возлагается веденіе поземельныхъ книгъ и описей всѣхъ подлежащихъ оцѣнкѣ недвижимыхъ имуществъ, собираніе свѣдѣній о составѣ оцѣниваемыхъ имуществъ, объ арендныхъ платахъ, цѣнахъ на работы и произведенія земли и, какъ мы уже сказали, *самая оцѣнка каждаго отдельнаго 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, на примѣръ, 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 также недоставленіе документовъ лишаетъ плательщиковъ права обжалованія. Деклараціи отдельныхъ плательщиковъ провѣряются по окладнымъ книгамъ земскихъ и городскихъ общественныхъ учрежденій, межевымъ планамъ, свѣдѣніямъ о продажныхъ и наемныхъ цѣнахъ на недвижимыя имущества, страховымъ и залоговымъ оцѣнкамъ и т. д. Страховыя общества и кредитныя учрежденія, выдающія ссуды подъ залогъ недвижимыхъ имуществъ, обязаны доставлять, по требованію уѣздной земской управы, имѣющіяся у нихъ свѣдѣнія объ имуществвахъ (ст. 32). Данныя этихъ учрежденій, особенно кредитныхъ, могутъ оказать особую услугу земству при оцѣнкѣ, такъ какъ кредитныя учрежденія сами заинтересованы въ производствѣ правильной оцѣнки.

Исчисливъ доходность даннаго имущества, земская управа сообщала объ этомъ владѣльцу его. По окончаніи производства всѣхъ оцѣнокъ, составляется общій сводъ ихъ и публикуется въ мѣстныхъ губернскихъ вѣдомостяхъ. Этотъ сводъ можетъ быть разсматриваемъ всѣми владѣльцами недвижимыхъ имуществъ въ уѣздѣ (ст. 34)—здѣсь до извѣстной степени устанавливается контроль общественнаго мнѣнія. Возраженія противъ оцѣнокъ (но неизвѣстно—своего только или всякаго другого имущества) можно дѣлать въ теченіе трехъ мѣсяцевъ со дня публикаціи. Возраженія эти подаются въ оцѣночную комиссію черезъ земскую управу. Уѣздная оцѣночная комиссія разсматриваетъ возраженіе, повѣряетъ его посредствомъ осмотра владѣнія на мѣстѣ черезъ своего члена, въ присутствіи сосѣднихъ владѣльцевъ, постановляетъ свое рѣшеніе и объявляетъ его лицу, подавшему возраженіе (ст. 36). На постановленіе уѣздной оцѣночной комиссіи можетъ быть подана въ мѣсячный срокъ жалоба губернской оцѣночной комиссіи, рѣшеніе которой утверждается губернаторомъ. На рѣшеніе губернской оцѣночной комиссіи можетъ быть подана жалоба Министру Финансовъ.

Разсматривая правила оцѣнки недвижимыхъ имуществъ по закону 8 іюня 1893 года, можно видѣть, что ими у насъ установлена полная *децентрализація* земскаго кадастра: каждый уѣздъ имѣлъ право выработать свои *общія положенія*. Правда, губернская оцѣночная комиссія обязана была согласовать и объединять оцѣночныя нормы уѣздныхъ комиссій, но это было ей не по силамъ, и потому получалась пестрота основаній оцѣнки.

На этотъ недостатокъ и обращаетъ вниманіе законъ 18 января 1899 года. Чтобы устранить децентрализацію кадастра, новый законъ передаетъ установленіе общихъ основаній оцѣнки недвижимыхъ имуществъ изъ рукъ уѣздныхъ въ руки губернскихъ оцѣночныхъ комиссій. Изъ этого основнаго 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 угодыя 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). Когда установленіе общихъ нормъ оцѣнки принадлежало уѣзднымъ оцѣночнымъ комиссіямъ, тогда собираніе и разработка свѣдѣній для установленія этихъ нормъ и составленіе предположеній объ общихъ основаніяхъ оцѣнки принадлежали уѣзднымъ земскимъ управамъ; теперь, съ передачей функцій по оцѣнкѣ губернскимъ оцѣночнымъ комиссіямъ, собираніе свѣдѣній и составленіе предположеній, естественно, должны были перейти къ губернскимъ земскимъ управамъ.

На уѣздныя оцѣночныя комиссіи теперь возлагается только представленіе губернской оцѣночной комиссії заключеній по предположеніямъ 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 утвержденіе губернаторомъ — словомъ, все дѣло только въ большей централизаціи. Такое перенесеніе обязанностей уѣздной оцѣночной комиссіи и уѣздной земской управы на губернскую оцѣночную комиссію и губернскую земскую управу сдѣлано въ виду того, что губернскія земскія управы обзавелись уже ранѣе прекрасными статистическими работами: законъ 1899 года даетъ возможность воспользоваться для оцѣнки матеріалами губернскихъ земскихъ статистическихъ отдѣленій.

Первоначальные правила вносили большую пестроту в оценку равномерность оценок была проведена только в пределах одного и того же уезда. Новым законом устранена пестрота в оценок по отдельным уездам: он установил равномерность оценки для целой губернии, но не объединил норм оценки для различных губерний. А это важно в виду того, что государство воспользуется этим кадастром для государственного поземельного налога и для обложения городских имуществ; для раскладки земских сборов результаты кадастра пригодны, но они не годятся для раскладки государственного налога. Затем остается открытым вопросом, часто ли будет повторяться этот кадастр: ведь результаты его скоро устареют.

Следует отметить, что оценочные работы, хотя имели общегосударственное значение, но по закону 1893 года велись на счет земства. Законом 18-го января 1899 года из государственного казначейства ассигнуется 1 миллион рублей на производство оценочных работ, и эта сумма распределяется между губерниями по взаимному соглашению министров внутренних дел и финансов и государственного контролера, согласно с количеством земли, облагаемой земскими сборами в каждой губернии, и с числом отдельных владений последней. Это казенное пособие определено навсегда и лишь до окончания оценочных работ связано с известным назначением (Прав. 12 апр. 1899 г.).

Поземельный кадастр в Австрии продолжался 52 года (1817—1869 г. Реальный же кадастр по проекту 1858 г. не осуществился) и стоил он с десятины 1 р. 02 коп.; в Италии кадастр обошелся в 4 р. 51 коп.; в Пруссии он продолжался 6 лет—с 1861 по 1867 г.—и обошелся по 53 коп. с десятины; в Баден—13 лет и стоил по 1 р. 43 коп. (См. очень интересную таблицу, составленную Деп. Окладн. Сборов к представлению в Госуд. Совѣтъ, „о мерах к скорейшему завершению работ по оценок недвижимых имуществ, подлежащих обложению земским сбором“).

У нас со времени опубликования закона 93 года по 1 июля 1903 г. из общего числа 359 уездов в 34 земских губ. в 144 уездах не производилось собиранія материалов по оценок, и эта „медленность объясняется недостаточной заинтересованностью земств в этом окончании переоценок, иногда вследствие соображений партийного характера“. Дело в том, что существующая оценка, говоря вообще, выгодна именно для тех элементов населения, которые имеют преобладание в земских собраниях, т. е. для частных землевладельцев: земли их оцениваются очень часто на более льготных условиях, чем крестьянские; в оценок же земель, с одной стороны, и помещений торгово-промышленных предприятий—с другой, замѣчается обыкновенно еще большая разница в пользу первых. Таким образом, „согласие с оценочными нормами, применение коих для многих представителей земства сопряжено с повышением в будущем земского обложения, в сущности нерѣдко равносильно для земских гласных известному самопожертвованию, на которое не способен обыкновенный человек при обыденных условиях“. Затем, трудно найти компетентных лиц для производства оценочных работ, трудно получить санкцию от губернских властей на их утверждение, некоторые же из них оказываются даже устраненными вследствие поли-

тической неблагонадежности: „бывали даже случаи, когда цѣлый рядъ лицъ, представленныхъ управою послѣдовательно губернатору въ качествѣ кандидатовъ для завѣдыванія оцѣночными работами, не получали утвержденія, и оцѣночное отдѣленіе въ теченіе ряда лѣтъ оставалось безъ руководителя“. Встрѣчались и такіе случаи, когда лица, уже состоящія въ составѣ оцѣночныхъ отдѣленій, не допускались губернаторомъ для собиранія статистическихъ данныхъ на мѣстахъ, или же согласіе на ихъ отъѣздъ получалось слишкомъ поздно. По закону неполученіе отъ губернатора увѣдомленія относительно принятія на службу лица въ теченіе двухнедѣльнаго срока признается за изъявленіе согласія на представленіе (ст. 186 Общ. Учрежд. Губ.), но нѣкоторые губернаторы сообщаютъ въ двухнедѣльный срокъ лишь о томъ, что не могутъ дать отзыва о данномъ лицѣ до собранія о немъ надлежащихъ справокъ, а собраніе справокъ иногда длится нѣсколько мѣсяцевъ. Все это неблагопріятно отражалось на ходѣ оцѣночныхъ работъ. Нерѣдко вслѣдствіе недостатка компетентныхъ лицъ работы поручались лицамъ, совершенно неподготовленнымъ, вслѣдствіе чего вся работа пропала 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 милліон. 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—84) обошелся въ 27 коп. съ десятины. Въ 1902 г. Мин. Вн. Дѣлъ подняло вопросъ объ изъятіи оцѣночнаго дѣла изъ веденія земствъ, между прочимъ и по мотивамъ политическаго характера, такъ какъ „главный контингентъ лицъ, приглашаемыхъ земствомъ къ оцѣночнымъ изслѣдованіямъ, составляется изъ элементовъ въ политическомъ отношеніи весьма сомнительной благонадежности“ (см. вышеуказан. записку Деп. Окладн. Сборовъ „О мѣрахъ къ скорѣйшему завершенію работъ по оцѣнкѣ недвижимыхъ имуществъ“). И въ этомъ же году производство земельных оцѣнокъ по Высочайшему повелѣнію было прекращено въ 12 губерніяхъ, а затѣмъ административнымъ порядкомъ еще въ 6 губерніяхъ.

12 іюня 1900 г. опубликованъ законъ „объ установленіи предѣльности земскаго обложенія въ губерніяхъ, въ коихъ введено въ дѣйствіе Положеніе о губернскихъ и уѣздныхъ земскихъ учрежденіяхъ, и объ освобожденіи земствъ отъ нѣкоторыхъ расходовъ“. Законъ объ установленіи предѣльности земскаго обложенія имѣетъ временный характеръ, именно — по новому закону предоставлено министрамъ внутреннихъ дѣлъ и финансовъ ко времени окончанія въ земскихъ губерніяхъ оцѣнки недвижимыхъ имуществъ для обложенія земскими сборами внести на утвержденіе въ законодательномъ порядкѣ предложеніе объ установленіи въ законѣ той доли цѣнности или доходности недвижимыхъ имуществъ, которой не должны превышать земскіе сборы. До того же времени устанавливаются слѣдующія временныя правила. При составленіи земскихъ смѣтъ губернскихъ и уѣздныхъ земскіе сборы съ недвижимыхъ имуществъ не могутъ быть повышаемы болѣе, нежели на 3% 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, губернскія и уѣздныя, 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 министерствамъ внутреннихъ дѣлъ и финансовъ со своими замѣчаніями и съ заключеніемъ присутствія. Земскія смѣты, не одобренныя министромъ внутреннихъ дѣлъ въ теченіе трехъ мѣсяцевъ со дня ихъ полученія губернаторомъ, считаются утвержденными.

Если министры внутреннихъ дѣлъ и финансовъ признаютъ предположенное земскими собраніями, губернскими или уѣздными, повышение сборовъ съ недвижимыхъ имуществъ за предѣлы, разрешаемые настоящими правилами, обременительнымъ для населенія или невызывающимъ необходимою, то указываютъ собраніямъ тѣ статьи расхода, которыя подлежатъ сокращенію или исключенію изъ смѣты. При сокращеніи расходной смѣты министры соображаются 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 повышение сборовъ съ недвижимыхъ имуществъ по непосильности его для населенія, признаютъ въ то же время исчисленные расходы необходимыми, то входятъ въ государственный совѣтъ съ представленіемъ объ отнесеніи впредь нѣкоторыхъ расходовъ губерній 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 г. освобождаются отъ нѣкоторыхъ расходовъ, а именно:

а) по квартирному довольствію судебных 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 председателей и членовъ отъ земства присутствій по воинской повинности, равно какъ по содержанію лицъ, завѣдующихъ дѣлопроизводствомъ уѣздныхъ и городскихъ присутствій, и по ассигнованію симъ присутствіямъ, 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 $1\frac{1}{2}$ —2 милл. руб.

Этотъ законъ подвергся сильной критикѣ со стороны различныхъ органовъ печати. ¹⁾ Мы на ней останавливаться не будемъ, скажемъ только, что урегулированіе роста земскаго бюджета, несомнѣнно, является рѣшительнымъ ударомъ самостоятельности земскихъ учрежденій: эта самостоятельность въ сильной степени стянута, земская дѣятельность поставлена въ очень узкія рамки.

Такая мѣра едва-ли оправдывается тѣми мотивами, которые выставляются сторонниками закона 12 іюня 1900 г.,—тяжестью земскаго обложенія, недоимками по земскимъ сборамъ и нѣкоторыми другими. Если мы обратимся къ западной Европѣ, то увидимъ, что по размѣру мѣстнаго обложенія Россія занимаетъ одно изъ послѣднихъ мѣстъ (*Яснопольскій*. „О географическомъ распредѣленіи государств. расходовъ Россіи“). Недоимки по земскимъ сборамъ также не могутъ служить доказательствомъ обременительности земскаго обложенія, такъ какъ полиція до сихъ поръ преимущественно обращала

¹⁾ Онъ встрѣтилъ серьезныя возраженія и въ Госуд. Совѣтѣ (см. очень интересныя пренія по поводу этого закона въ Госуд. Сов. въ „Отчетѣ по дѣлопроизв. Госуд. Сов. за 1899—1900 г.“ т. I, стр. 680 и далѣе).

вниманіе на взысканіе казенныхъ сборовъ, успѣшностью взиманія которыхъ нерѣдко опредѣлялось повышение чиновъ полиціи по служебной лѣстницѣ. 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.

По Положенію о преобразованіи учреждений, вѣдающихъ дѣла земскаго хозяйства въ 9 западныхъ г., здѣсь введена также нормировка обложенія движимыхъ имуществъ, именно: по параграфу 69 временно, впредь до опредѣленія законодательнымъ порядкомъ доли цѣнности или доходности облагаемыхъ земскими сборами имуществъ, составляющія высшій предѣлъ допускаемаго обложенія оныхъ земскія смѣты, за исключеніемъ первой смѣты по каждой губ., подлежащей законодательному утвержденію, составляются на слѣдующихъ основаніяхъ. Земскіе сборы при составленіи смѣтъ не могутъ повышаться болѣе, нежели на 3% въ годъ, но это ограниченіе не распространяется на тѣ случаи, когда увеличеніе сборовъ выше нормы обусловливается увеличеніемъ числа или размѣровъ подлежащихъ земскому сбору недвижимыхъ имуществъ; если повышение 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 повышения обложенія за истекшее время не превышалъ нормы и 2) единовременное увеличеніе оклада не было болѣе 10% противъ предшествовавшаго года.

Оцѣнка недвижимыхъ имуществъ для обложенія ихъ земскими сборами возлагается на податныхъ инспекторовъ и уѣздную оцѣночную комиссію подъ руководствомъ казенной палаты. Недвижимыя имущества оцѣниваются по средней чистой доходности или же по средней ихъ цѣнности.

На казенную палату возлагается: 1) веденіе поземельныхъ сводовъ и списковъ подлежащихъ оцѣнкѣ недвижимыхъ имуществъ; 2) разсмотрѣніе и согласованіе проектированныхъ уѣздными оцѣночными комиссіями общихъ основаній оцѣнки недвижимыхъ имуществъ и представленія 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, причемъ предположенія ея подлежатъ утвержденію губернскаго комитета по дѣламъ земскаго хозяйства (XII—5).

Натуральныя повинности.

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

Временныя правила вовсе не имѣли въ виду допустить различный размѣръ участія мѣстнаго населенія въ отбываніи мѣстныхъ повинностей, смотря по тому, принадлежитъ-ли плательщикъ къ такъ называемымъ податнымъ сословіямъ или нѣтъ. Они лишь предоставляли земскимъ учрежденіямъ выборъ наиболѣе удобнаго по мѣстнымъ условіямъ способа отбыванія нѣкоторыхъ повинностей, *требуя въ то же время зачета этихъ повинностей въ денежный сборъ*. По точному смыслу закона земствамъ вовсе не дано право разрѣшить 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 комиссіи предполагалось взимать съ тѣхъ объектовъ, владѣльцы коихъ свободны отъ натуральныхъ повинностей, особый сборъ, но Государственный Совѣтъ не нашелъ возможнымъ придать этимъ правиламъ законодательную санкцію и возложилъ на министровъ внутреннихъ дѣлъ и финансовъ обязанность дать земствамъ въ инструкціонномъ порядкѣ разъясненія по этому вопросу. Отсюда и явилась ст. 7 Временныхъ правилъ: „земскія учрежденія обязаны принимать въ соображеніе при раскладкѣ окладныхъ сборовъ размѣръ повинностей, натурою исполняемыхъ“. Но, какъ правило, натуральныя повинности, вопреки этой статьѣ, оставляются земствомъ на *однихъ* сельскихъ обществахъ, безъ соотвѣтственнаго повышенія денежныхъ сборовъ съ другихъ плательщиковъ ²⁾. Обыкновенно земства облагаютъ крестьянъ выше, чѣмъ остальныхъ плательщиковъ, но иногда бываетъ наоборотъ—частные привилегированные плательщики облагаются выше; это значитъ, что земства принимаютъ во вниманіе натуральныя повинности крестьянъ.

Земства могутъ переводить натуральныя повинности на денежный сборъ, но обратный переводъ можетъ быть допущенъ только законодательнымъ порядкомъ, то есть черезъ Государственный Совѣтъ. Въ большинствѣ уѣздовъ натуральныя повинности сполна или

¹⁾ Крестьяне должны исполнять работы, а частные землевладѣльцы, казна и удѣльное вѣдомство отпускаютъ необходимый для дорожныхъ сооруженій матеріалъ, за невозможностью же этого вносятъ деньги по таксамъ, составленнымъ земскимъ собраніемъ.

²⁾ Натуральная повинность съ одной десятины земли, напр., въ Подольской губ. съ крестьянскихъ земель обходится отъ 4 до 22 коп., а съ частновладѣльческихъ отъ 0,5 до 1, 1 коп. („Россія въ дорожномъ отношеніи“. Инспекторъ по дорожной части при министерствѣ внутреннихъ дѣлъ В. Ф. Мейенъ. Петербургъ 1902. Изданіе хозяйственнаго департ. минист. внутр. дѣлъ, въ 3 томахъ). Земства иногда возбуждали ходатайства (напр., въ 1867 г. Ахтырскаго Харьковской губ. собранія) „о привлеченіи къ отбыванію дорожной повинности торговаго сословія“. Собраніе это мотивировало свое ходатайство тѣмъ, что торговый классъ наиболѣе заинтересованъ въ удовлетворительномъ состояніи дорогъ, по которымъ происходитъ передвиженіе его товаровъ, между тѣмъ онъ не принимаетъ никакого матеріальнаго участія въ отбываніи 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).

частью переложены на денежный сборъ, или же за личный трудъ податныхъ сословій выдается послѣднимъ денежное вознагражденіе. (Высочайше утвержденная комиссія по пересмотру устава о земскихъ повинностяхъ. „Справка о земскихъ повинностяхъ, отбываемыхъ въ Имперіи натурой“. 1894).

Главные натуральныя повинности — подводная и дорожная. По подсчету одного инженера въ 70-хъ годахъ только Европейская Россія теряла отъ неустройства своихъ путей сообщенія около 353 милл. рублей 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 рублей. Г. Мейенъ въ своей книгѣ даетъ намъ обзоръ Россіи въ дорожномъ отношеніи, причемъ нерѣдко проводитъ параллели съ Западной Европой. Такъ, шоссированныхъ путей у насъ на 1 кв. версту приходится свыше 20 саж. только въ двухъ 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 с., въ Бельгіи—444, въ Англии—333, въ Баденѣ—304... въ Испаніи—21. Такимъ образомъ, только въ Московской и Петербургской губерн. протяженіе шоссейныхъ дорогъ на 1 кв. версту площади близко къ таковому же въ Испаніи. При исчисленіи протяженія шоссейныхъ дорогъ на одного жителя Петербургская губернія занимаетъ первое мѣсто—1,13 с., а, напримѣръ, Харьковская—0,008, Казанская—0,004, Уфимская—0,002. Въ 1895 году, какъ вышеупомянуто, 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 2¹/₂ раза ¹⁾.

Крупныя затрудненія при исполненіи натуральн. повинностей заключаются въ томъ, что онѣ ложатся обыкновенно лишь на тѣ селенія, которыя примыкаютъ къ трактамъ, такъ какъ привлечь къ отбыванію ихъ селенія, отдаленныя отъ трактовъ, оказывается очень затруднительнымъ. Подводная повинность теперь болѣею частью уже переведена на деньги. Что же касается порядка исполненія дорожной повинности, то прежде нерѣдко полиція заставляла чинить дорогу перваго попавшагося крестьянина. Теперь это дѣло нѣсколько урегулировано, хотя все еще порядокъ по мѣстностямъ самый разнообразный: въ иныхъ мѣстахъ населеніе расписывается—одна группа чинить одну часть дороги, другая—другую; въ большинствѣ случаевъ дается вознагражденіе по таксѣ, иногда—нѣтъ.

Далѣе у насъ исполненіе натуральныхъ повинностей не ограничено разстояніемъ. И бывають случаи, что крестьяне, при неограниченности пространства, вызываются за 50, 60, 100, даже 400 и 500 верстъ для отбыванія натуральныхъ повинностей. Такъ, въ екатеринославской губерніи крестьяне призываются на разстояніи 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 олонцкой—до 80, въ архангельской—до 200, въ оренбургской—до 230

¹⁾ В. Мейенъ „Обзоръ Россіи въ дорожномъ отношеніи“. Москва, 1900.

(по даннымъ Мейена). Можно себѣ представить, какъ трудно крестьянамъ исполнять такія повинности, да еще безъ всякаго вознагражденія. Натуральная повинность примѣняется въ настоящее время и во Франціи¹⁾, но тамъ, при скученности населенія, крестьянамъ приходится чинить близъ-лежащія дороги, а не ѣздить за десятки и сотни верстъ, какъ у насъ.

У насъ былъ довольно радикальный проектъ измѣненія правилъ объ отбываніи земскихъ повинностей, въ которомъ указывалось, что крестьянамъ можетъ быть иногда выгодно исполнять нѣкоторыя натуральныя повинности, но лишь въ свободное время, между тѣмъ въ настоящее время имъ приходится нерѣдко везти чиновника, когда нужно убирать хлѣбъ. Указывалось на утѣсненія при отбываніи натур. пов. со стороны низшихъ полицейскихъ агентовъ: испортилась дорога—на починку ея выгоняютъ крестьянъ ближайшаго селенія; понадобилась подвода—она берется у перваго встрѣчнаго. Проектъ предлагалъ перевести натуральныя повинности на деньги; натурою же эти повинности должны исполняться только тогда, когда онѣ не могли быть предусмотрѣны и отнесены на денежный счетъ, напримѣръ, въ случаѣ наводненія. Натурою подводная повинность должна быть исполняема только въ мѣстностяхъ, гдѣ нѣтъ возможности держать подрядчиковъ. Точно такъ же съ мѣрами по истребленію вредныхъ жучковъ и насѣкомыхъ: онѣ исполняются натурою только въ случаѣ, если не могли быть предвидѣны. Но во всѣхъ случаяхъ должна быть плата по особой таксѣ, утверждаемой министрами внутреннихъ дѣлъ и финансовъ.

Къ отбыванію натуральныхъ повинностей по проекту должны привлекаться лица всѣхъ сословій, живущія не далѣе 20-ти верстъ, и не болѣе, какъ на 3 дня. Дѣти до 10-ти 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) натуральныя повинности во всякое время отрываютъ отъ работъ; 4) фактически онѣ не засчитываются въ счетъ обремененія крестьянской земли; 5) малая производительность труда. За удержаніе этихъ повинностей—малое развитіе денежнаго хозяйства, а последнее обстоятельство имѣетъ очень большое значеніе.

1) „Очеркъ развитія и современнаго состоянія мѣстныхъ путей сообщ. въ нѣкотор. иностр. государ. и въ Россіи“. Пб. 1904 г. II. Рудиченко. И другія натур. повинности бывають иногда очень тяжелы, напр., повинность по тушенію лѣсныхъ пожаровъ. Извѣстно, что всегда крестьянамъ лѣтомъ въ теченіе 2—3 мѣс. приходится выходить до 20 разъ для тушенія пожаровъ, (Сузд. у. 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).

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. Особыя власти, стоящія во главѣ дорожныхъ строительныхъ округовъ, опредѣляютъ количество годичнаго ремонта, выпадающаго на каждое имѣніе, и онѣ же, сравнивъ годовой доходъ промышленнаго заведенія съ доходомъ отъ сельско-хозяйственныхъ имѣній, опредѣляютъ денежную сумму, которую должно уплатить промышленное предпріятіе (эти деньги въ большинствѣ случаевъ идутъ на покрытіе расходовъ по ремонту мостовъ), и большія промышленныя заведенія—фабрики и заводы—нисколько не тяготятся этими дорожными повинностями (*Мейенъ*, стр. 372). Такимъ образомъ, мы видимъ здѣсь, что улучшение путей сообщенія возложено на группы, непосредственно заинтересованныя въ хорошемъ состояніи дорогъ не исключая и группы помѣщиковъ и представителей торговой промышленности, и мы имѣемъ здѣсь дѣло какъ будто со „спеціальнымъ обложеніемъ“.

Проектъ натуральныхъ дорожныхъ повинностей 1904 г.

Итакъ, организація натуральныхъ повинностей въ настоящее время справедливо вызываетъ много упрековъ. Прежде всего въ организаціи ихъ лежитъ сословное начало: весь трудъ по производству дорожныхъ работъ возложенъ на крестьянъ, землевладѣльцы же обязаны лишь доставлять лѣсъ, необходимый для мостовъ ¹⁾. 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 Кіевскомъ уѣздѣ на крестьянъ она ложится въ размѣрѣ 6—9 коп., а на землевладѣльцевъ немного больше 1 коп. съ десятины и т. д.

Кромѣ того, неравномѣрность распредѣленія натуральной повинности объясняется неурегулированностью 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 эта повинность отправляется зачастую небрежно, кое-какъ, для вида помѣщики отпускаютъ самые непрочные и плохіе лѣсные матеріалы, результатомъ чего являются непроѣзжія дороги и полугнилые мосты (см. „Гужевые и водные пути“. Сводъ труд. мѣстн. ком., сост. *И. И. Рудченко*, стр. 130).

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

„Кіевскій, ¹⁾подольскій и волынскій генераль-губернаторъ обратился къ кіевскому губернатору въ 1900 г. съ циркулярнымъ предложеніемъ слѣдующаго содержанія: „Проѣздомъ изъ г. Ковеля въ г. Владиміръ-Волынскъ на освященіе Мстиславова храма я во многихъ мѣстахъ по дорогѣ встрѣчалъ группы крестьянъ, исполнявшихъ, какъ оказалось по разспросамъ ихъ, натуральную повинность поправки дороги по случаю ожидавшагося проѣзда начальствующихъ лицъ. Крестьяне были согнаны изъ деревень, отстоящихъ за 30 и 40 верстъ отъ участковъ дороги, на которыхъ они находились, и ихъ держали на мѣстѣ по двѣ ведѣли на случай возможной порчи дороги, несмотря на то, что дорога была въ совер-

Однако, и до сихъ поръ изъ числа 359 уѣздовъ земскихъ губ. въ 99 сохранилась натуральная повинность, но въ виду полного 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 примѣръ Пруссіи и Франціи, особенно послѣдней, гдѣ населеніе предпочитаетъ нерѣдко отбывать эту повинность натурой, а не замѣнять ее денежными взносами. Но тамъ отношеніе полиціи къ населенію совершенно другое: населеніе не безправно, знаетъ, что оно можетъ найти управу противъ произвола, и натуральная повинность не сопровождается тѣми 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, однако же, чтобы повинность эта была всесословной и была опредѣленнымъ образомъ урегулирована. Въ настоящее время составленъ проектъ натуральной дорожной повинности, которымъ эта повинность удерживается, но предоставляется всѣмъ и каждому взаимно исполненія работъ въ натурѣ уплачивать стоимость этихъ работъ по оцѣнкѣ земства. Натуральная повинность объявляется всесословной въ томъ смыслѣ, что всѣ владѣльцы недвижимыхъ имуществъ въ уѣздѣ привлекаются къ ней (за нѣкоторыми исключеніями). Повинность 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 собраніяхъ для каждаго уѣзда и утверждается по представленію министра внутреннихъ дѣлъ законодательнымъ порядкомъ.

Въ законодательномъ порядкѣ, но по предварительномъ обсужденіи въ уѣздныхъ и губернскихъ земскихъ собраніяхъ, должно быть опредѣлено и наибольшее разстояніе, на которое населеніе

шенно удовлетворительномъ состояніи. Такое произвольное отягощеніе крестьянъ не можетъ быть терпимо. Объявляя за это выговоръ ковельскому и владиміръ-волинскому исправникамъ, прошу ваше превосходительство сдѣлать распоряженіе о томъ, чтобы дорожная повинность отправлялась по мѣрѣ дѣйствительной надобности по возможности въ свободное отъ полевыхъ работъ время и чтобы никакіе ожидаемые проѣзды начальства отнюдь не служили поводомъ къ произвольному отягощенію населенія и безъ того обременительною дорожною повинностью. Дороги должны быть всегда исправны въ интересахъ самого населенія, для котораго онѣ существуютъ, и не должны исправляться въ ущербъ этимъ интересамъ, только при случайныхъ проѣздахъ начальства. Обременять же населеніе пересыпаніемъ песка на совершенно исправной дорогѣ и заставлять боронить дорогу, какъ это было на Ковельско-владиміръ-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 пріучать ихъ къ истребленію его, да еще для пустой забавы. Настоящій циркуляръ прошу ваше превосходительство объявить чинамъ полиціи для руководства“ („Р. В.“, 6 ноября 1900 г.).

можетъ быть вызвано въ каждомъ уѣздѣ отъ мѣста жительства для выполненія натуральныхъ работъ и для подвозки матеріала, но предполагается земскимъ учрежденіямъ предоставить право въ случаѣ необходимости требовать производства работъ для доставки матеріала и далѣе установленнаго разстоянія, и въ этомъ случаѣ время, употребленное лицами, вызванными для выполненія такихъ работъ, на проходъ или проѣздъ излишняго сверхъ установленнаго разстоянія должно засчитываться въ срокъ обязательныхъ для нихъ дней работы. Если при отбываніи натуральной повинности потребуетса поставка лошадей съ повозками, кто ихъ имѣеть, то это должно соотвѣтствующимъ образомъ быть зачтено. 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 уплатою денегъ; изъ боязни, что эти денежные приплаты при строго пропорціональномъ распредѣленіи повинностей соотвѣтственно земскому сбору могутъ достигнуть очень крупныхъ суммъ, и предоставляется вышеуказанное право регрессіи.

Мы никакъ не можемъ понять необходимость введенія такого порядка. Дѣло въ томъ, что чѣмъ меньше этихъ повинностей ляжетъ на крупныхъ землевладѣльцевъ, тѣмъ больше ихъ должно быть возложено на крестьянъ, а плачевное экономическое положеніе послѣднихъ общеизвѣстно, и если авторы проекта опасаются обременять землевладѣльцевъ, то тѣмъ менѣе основаній обременять крестьянъ. Затѣмъ установленіе такой регрессіи идетъ въ разрѣзъ съ современными тенденціями въ области обложенія: въ нѣкоторыхъ странахъ въ настоящее время вводится прогрессивное обложеніе земли въ цѣляхъ раздробленія крупной поземельной собственности и перевода ея въ руки мелкихъ земледѣльцевъ. Введеніемъ-же регрессіи по распредѣленію натуральныхъ повинностей будетъ создана какъ-бы премія въ пользу образованія крупнаго землевладѣнія, такъ какъ, если нѣсколько мелкихъ участковъ объединятся въ одинъ крупный, сумма повинностей, лежащая на нихъ, должна будетъ уменьшиться, а едва-ли это желательно, не говоря уже о нарушеніи принципа справедливости.

Въ объяснительной запискѣ къ проекту приводится еще довольно странная мотивировка допущенія регрессіи, а именно вотъ что мы здѣсь читаемъ: „Для того, чтобы натуральная повинность сохраняла свой отличительный характеръ, а именно, чтобы право замѣнять ее денежными взносами оставалось дѣйствительно правомъ, а не обязанностью призываемыхъ къ повинности лицъ, 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 средневѣковую практику, когда цѣлыя сословія—духовенство, дворянство, напр., во Франціи—при введеніи новыхъ налоговъ откупались отъ нихъ сравнительно ничтожными суммами. И у насъ могутъ появиться группы лицъ, обязанныя натуральной повинностью, и группы, разъ навсегда освободившіяся отъ нея, слѣдовательно, натуральная повинность на группы, не успѣвшія освободиться, съ теченіемъ времени будетъ ложиться все тяжелѣе и тяжелѣе, что едва ли нормально.

Далѣе, въ проектѣ не указано, какъ долженъ производиться этотъ выкупъ, по какому масштабу, и здѣсь возможны очень крупныя злоупотребленія. Ни для кого не тайна, что въ нѣкоторыхъ уѣздныхъ земскихъ собраніяхъ преобладаютъ эгоистическія интересы крупныхъ землевладѣльцевъ: еще недавно мы читали о проектахъ, идущихъ отъ нѣкоторыхъ земцевъ, о ввозѣ китайскихъ рабочихъ въ Россію и т. дал., 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.

Земскій бюджетъ.

„Основаніемъ для распоряженія денежными земскими средствами служатъ земскія смѣты и раскладки. Всякое постановленіе земскаго собранія, вызывающее расходъ, не иначе можетъ быть приведено въ исполненіе, какъ по внесеніи соотвѣтствующаго кредита въ смѣту, кромѣ особо важныхъ случаевъ—народныхъ бѣдствій, войны“ (Сводъ Законовъ т. II, ч. I, приложение къ ст. 6 „Положенія о земскихъ учрежденіяхъ“). При составленіи смѣтъ земскими учрежденіями губернскими и уѣздными соблюдаются тѣ же теоретическія правила, что и при составленіи государственной росписи: проекты смѣтъ составляются исполнительными учрежденіями, губернскими и уѣздными управами, и утверждаются соотвѣтственно губернскими и ~~уѣздными земскими~~ собраніями; точно также соблюдается спеціализація кредитовъ, и передвиженія суммъ допускаются только по мелкимъ подраздѣленіямъ.

Въ виду того, что земства постоянно нуждаются въ средствахъ, такъ что нерѣдко нечѣмъ бываетъ платить жалованье учителямъ, въ виду того далѣе, что даже въ тѣхъ случаяхъ, когда доходы и расходы земства вполне компенсируются и финансовое положеніе его обезпечено, можетъ случиться, что средства земства истощатся или явится денежное затрудненіе, вслѣдствіе, на примѣръ, большой недоимки, которая вполнѣ компенсируется, можетъ быть, покроемъ,—въ виду этого, по закону 12 іюня 1890 года, „независимо отъ расходовъ на указанные въ смѣтѣ повинности и потребности земства, въ смѣту вносятся: А. *обязательно*: сумма (запасная) на непредвидѣнныя издержки и недоборъ въ доходахъ, назначаемая не свыше 5% общаго итога расходовъ, а съ разрѣшенія министровъ внутреннихъ дѣлъ и финансовъ не свыше 2% смѣтнаго итога окладныхъ земскихъ сборовъ, отчисляемая для образованія оборотнаго капитала до тѣхъ поръ, пока совокупность ежегодныхъ на сей предметъ отчисленій не достигнетъ полугодового оклада земскихъ сборовъ; В. *по усмотрѣнію земства*: суммы, предназначаемыя для образованія спеціальныхъ капиталовъ, для обезпеченія или усиленія средствъ на удовлетвореніе особыхъ потребностей въ предѣлахъ вѣдомства земскихъ учрежденій“.

Одобренныя земскимъ собраніемъ смѣты со всѣми матеріалами сообщаются губернатору и управляющему казенной палатой. Если губернаторъ не согласится съ постановленіемъ губернскаго земскаго собранія, то останавливаетъ исполненіе его. Здѣсь интересно то, что прежде губернаторъ могъ остановить постановленіе земскаго собранія только въ одномъ случаѣ, именно когда оно было несогласно съ закономъ. По закону же 12 іюня 1890 года право губернатора значительно расширено—онъ можетъ остановить исполненіе постановленія губернскаго земскаго собранія по земскимъ смѣтамъ и раскладкамъ по двумъ причинамъ: 1) по незаконности этого постановленія по существу или съ формальной стороны и 2) по несоотвѣтствію его общимъ государственнымъ пользамъ и нуждамъ, или явному нарушенію интересовъ мѣстнаго населенія (Положеніе о земскихъ учрежденіяхъ ст. 87). Это расширеніе правъ губернатора имѣетъ очень широкое практическое значеніе: пользуясь ст. 87, губернаторъ можетъ остановить большую часть постановленій земскаго собранія.

Если присоединить сюда то, что у насъ земскія повинности дѣлятся на обязательныя и необязательныя, что губернаторъ можетъ найти, что данная потребность связана съ государственнымъ интересомъ и что она удовлетворяется недостаточно,—то можно видѣть, что на основаніи ст. 87 губернаторъ можетъ возбудить вопросъ и о поднятіи земскаго обложенія.

Послѣдствія протеста губернатора по двумъ указаннымъ причинамъ не одинаковы, поэтому мы 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 губернское земское собраніе также можетъ принести жалобу Правительствующему Сенату. Жалоба эта подается губернской земскою управою со всѣмъ дѣлопроизводствомъ губернатору, а послѣдній передаетъ Министру Внутреннихъ Дѣлъ, который вноситъ ее со своими заключеніями въ Правительствующій Сенатъ (ст. 89). Такимъ образомъ, въ спорѣ о законности постановленія губернскаго земскаго собранія послѣдней инстанціей является Правительствующій Сенатъ. Если губернаторъ не согласенъ съ постановленіемъ уѣзднаго земскаго собранія, то онъ представляетъ свои замѣчанія на рѣшеніе уѣзднаго земскаго собранія *губернскому* таковому-же, и далѣе все дѣло идетъ, какъ будто бы это было рѣшеніе губернскаго земскаго собранія, то-есть по вышеизложенному.

Если губернаторъ остановитъ рѣшеніе губернскаго земскаго собранія по несоотвѣтствію его общимъ государственнымъ пользамъ и нуждамъ или явному нарушенію интересовъ мѣстнаго населенія, тогда ходъ дѣла будетъ слѣдующій: губернаторъ передаетъ рѣшеніе губернскаго земскаго собранія губернскому по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствію. Если губернаторъ не согласится и съ рѣшеніемъ послѣдняго, то представляетъ дѣло вмѣстѣ съ заключеніемъ губернскаго по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствія Министру 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-ая, Полож. о земск. учрежд., ст. 91—94). „Постановленія уѣзднаго земскаго собранія, признаваемыя губернаторомъ несоотвѣтствующими общимъ государственнымъ пользамъ и нуждамъ или явно нарушающими интересы мѣстнаго населенія, предлагаются губернаторомъ на обсужденіе перваго очереднаго губернскаго земскаго собранія, постановленія коего, если губернаторъ съ ними согласится, подлежатъ исполненію“ (Ibid. ст. 90). Если же губернаторъ не согласится, то порядокъ протеста вышеизложенный, какъ будто бы это были постановленія губернскаго земскаго собранія (Ibid. ст. 92). Такимъ образомъ, въ

споръ 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.

„Лебедевъ. „Мѣстные налоги“. Птб. 1886. *Гуго*. „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., 1899 въ *Münch. Volksw. Studien*. *Sinzheimer*. „Der Londoner Grafschaftsaht“ 1900. *Redlich*. „Englische Localverwaltung“. Leipz. 1901. *O'Meara*. „Municipal taxation at home and abroad“ Lond. 1894. *В. Томіануцъ*. „Муниципализація промышленныхъ предприятий“. М. 1902. *А. Веберъ*. „Ростъ городовъ въ 19-мъ столѣтіи“, перев. Петб. 1903. *Е. Montet*. „Etude sur le socialisme municipal anglais“. Paris, 1901. *Hugo*. „Die deutsche Städteverwaltung“. Stuttg. 1901. *Г. Шрейдеръ*. „Наше городское общественное управление“ т. I. Петб. 1902. *Trimborn und Thissen*. „Die Thätigkeit d. Gemeinden auf Soc. Gebiet“. Köln, 1900. *L. Rowe*. „Die Gemeindefinanzen v. Berlin und Paris“. Iena 1903. *P. Vogt*. „Grundrente und Wohnungsfrage in Berlin und seinen Vororten“. Iena 1901. *H. Gray*. „Die Stellung d. privaten Beleuchtungsgesellschaften zu Stadt und Staat“. Iena 1893. *Report. Municipal Trading* Lond. 1903. *А. Шоу*. „Городскія управления въ Зап. Европѣ“. М. 1898. „Мѣстное управление и мѣстныя повинности въ Англии“. Пер. 1897. *С. Heiss*. „Wohnungsreform und Lokalverkehr“. Göttingen, 1903. *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. Цытовичъ*. „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. Вичер*. „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-го изд., съ предисл. И. Озерова. *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*“. Nürnberg. 12 Sept. 1899. Herausg. v. S. Jastrow. Berlin. 1900. *Statist. Jahrbuch der deutschen Städte*, her. v. Neefe. *Dolman*. „Municipalities at Work“ Lond. 1895. *The Municipal Year book for 1897*. Grütliverein und Gemeindepolitik. Zürich. 1896. *Zueblin*. „American municipal progress“. N. York. 1902. *Köhler*. „Die preussischen Kommunalanleihen“. Iena 1897. *Wien in Lichte d. Zahlen*. 1903. *М. 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 Pa-

ris". Paris. 1904. Die Gemeindesteuer-Reform in Württemberg v. *Stumpff* въ Zeitschrift für die ges. Staatswissenschaft. 4 Heft. Journ. of the Royal St. Soc. „Local Expend and local indebtedness bey 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 Tement House Problem by various writers N. Iork. 1903. 1—2 v. edited by *B. De Forest* and *L. Veill. Tramoset (Ed).* „La réforme de l'octroi“. 1892. Органы мѣстнаго управл. и мѣстныхъ повинностей во Франціи. *И. Шидловскій.* „Земельное обложение“ 1904. Историческій очеркъ дѣятельности Херсонск. губ. земства за 1865—1899 гг. Херсонъ, 1904. Указат. земской статист. литер. въ труд. В. Экон. Общ. 1904. *Н. Авиновъ.* „Опытъ программы систематическаго чтенія по вопросамъ земскаго управленія“. М. 1905. *Его-же.* „Къ вопросу о взаимныхъ отношеніяхъ губ. и уѣзд. земствъ“. Саратов. Земск. Нед., 1904. *Его-же.* „Мѣстные финансы во Франціи“. Сар. З. Нед., 1904. № 9. „Земское Самоуправленіе“. *Г. Шрейдера* въ сборникѣ „Нужды Деревни“ II. 1904., т. I. „Земство“ (сводъ труд. мѣстн. ком. по 49 губ. Евр. Р.) сост. *И. Шидловскій.* 1904, и друг. указ. въ текстѣ.

О натуральныхъ повинностяхъ см. между прочимъ: „Гужевые и водные пути“ (сост. *П. И. Рудченко*) въ сводахъ труд. мѣстн. комит. Пет. 1904. *Новомбергскій.* „По Сибири“. Петерб. 1903. *Обзоры* (статист.-экон.) Херс. губ. (ежегодно) и друг.

Городскіе финансы въ Россіи.

По Городовому Положенію городамъ предоставляется взимать слѣдующіе сборы: 1) оцѣночный съ недвижимыхъ имуществъ; 2) съ документовъ на право торговли и промысловъ; 3) съ заведеній трактирнаго промысла. Въ случаѣ надобности отъ Городской Думы зависитъ вводить въ пользу города сборы: 4) съ извознаго промысла; 5) съ лошадей и экипажей, содержимыхъ частными лицами; 6) съ собакъ и 7) съ перевознаго промысла (Сводъ Закон., т. II, ч. 1-ая, городов. положеніе ст. 127).

„Размѣръ оцѣночнаго съ недвижимыхъ имуществъ сбора опредѣляется Думою въ процентахъ съ чистаго дохода этихъ имуществъ, опредѣляемаго общественнымъ управленіемъ посредствомъ оцѣнки, или, при невозможности опредѣленія чистаго дохода, по стоимости имуществъ. Размѣръ этотъ не можетъ превышать 10% чистаго дохода или 1% стоимости ихъ“ (ст. 129) ¹⁾.

Такимъ образомъ, въ то время, какъ земства въ обложеніи недвижимыхъ имуществъ свободны, у городовъ руки связаны: опредѣленъ процентъ, выше котораго они не могутъ облагать. То же мы видимъ и въ правѣ городовъ облагать документы на право торговли и промысловъ: съ документовъ этихъ взимается—съ купе-

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

При обложеніи торг. и промысл. заведеній въ Москвѣ 30% сборомъ не содержится указаній на освобожденіе ихъ отъ обложенія городскимъ оцѣночнымъ сборомъ на общихъ основаніяхъ.

ческихъ 1-ой и 2-ой гильдій не болѣе 15% съ казенной ихъ цѣны, со всѣхъ остальныхъ торговыхъ и промысловыхъ документовъ не болѣе 10%, т. е. въ томъ же размѣрѣ, какъ и въ пользу земства (съ реформой промысловаго налога въ 1898 г. дополнительные сборы съ торг. и пром. заведеній въ пользу городовъ установлены въ томъ же размѣрѣ, какъ и въ пользу земства); съ патентовъ на заводы для выдѣлки напитковъ и съ заведеній для продажи питей не болѣе 25%. Съ трактирныхъ заведеній сборъ опредѣляется слѣдующимъ образомъ: городская дума назначаетъ средній размѣръ налога съ каждаго трактира и умножаетъ его на число трактировъ— такъ опредѣляется вся сумма налога. Последнюю уже сами трактирщики должны разложить между собой. Для этого обыкновенно трактиры дѣлятся на питейные и непитейные ¹⁾).

Съ введеніемъ казенной винной монополіи сборы съ заведеній и патентовъ на заведенія и заводы для выдѣлки и продажи питей сокращаются, такъ-какъ казенныя винныя лавки не платятъ патентнаго сбора. Это должно тяжело отразиться на городскихъ финансахъ. Въ возмѣщеніе этихъ потерь постановлено выдавать городамъ вознагражденіе въ размѣрѣ, равномъ среднему сбору, полученному ими за пятилѣтіе, предшествовавшее введенію казенной продажи питей. Но такое вознагражденіе за утрату патентнаго сбора не достаточно: оно фиксировано и не будетъ повышаться, между тѣмъ города растутъ, и патентные сборы, безъ сомнѣнія, увеличились бы. Нужно также принять во вниманіе, что съ введеніемъ винной монополіи ограничено право трактирныхъ заведеній производить продажу вина и водочныхъ издѣлій: трактирныя заведенія могутъ торговать водочными издѣліями и водкой только въ запечатанной посудѣ и по казенной цѣнѣ. Отпускать эти напитки произвольными мѣрами и по вольной цѣнѣ трактирнымъ заведеніямъ предоставляется только съ разрѣшенія управляющаго акцизными сборами по соглашенію съ губернаторомъ, но съ обязательствомъ отпускать водочныя издѣлія и въ запечатанной посудѣ по казенной

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 такихъ напитковъ, и какая между заведеніями, не производящими такой продажи. Отъ усмотрѣнія думы зависитъ освободить отъ сбора заведенія извѣстнаго рода изъ числа непроизводящихъ 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 наибольшей и наименьшей размѣръ обложенія отдѣльныхъ заведеній въ каждой группѣ и указать другія условія, которыя должны быть соблюдаемы при распредѣленіи трактирнаго сбора между заведеніями въ каждой группѣ.

33. Раскладка суммы сбора, назначеннаго городскою думою съ одного рода заведеній (ст. 27), производится, по усмотрѣнію думы, или общимъ собраніемъ всѣхъ владѣльцевъ заведеній этого рода, подлежащихъ платежу сбора, или избранною ими изъ своей среды раскладочною комиссіею. При раздѣленіи на группы раскладка сбора въ каждой группѣ производится или общими собраніями владѣльцевъ заведеній этой группы или избранною ими раскладочною комиссіею.

цѣнѣ. Торговля же исключительно по вольной цѣнѣ и произвольными мѣрами допускается только съ разрѣшенія Министра Финансовъ. Но отъ продажи водки въ запечатанной посудѣ доходъ незначителенъ, поэтому города не могутъ облагать трактиры въ томъ размѣрѣ, какъ прежде, слѣдовательно, долженъ понизиться трактирный сборъ, а также и сборъ съ трактирныхъ помѣщеній ¹⁾).

Вознаградить города за эти потери проектировалось квартирнымъ налогомъ—по закону (т. II, ч. 1-я, Городового положенія ст. 136) городамъ разрѣшается вводить квартирный налогъ, но до сихъ поръ это право не примѣнялось. Это объясняется тѣмъ, что квартирный налогъ у насъ получилъ нѣкоторую политическую окраску: съ введеніемъ его лица, уплачивающія городской налогъ, пожелаютъ себѣ право голоса въ городскомъ управленіи, трудно будетъ не удовлетворить это законное пожеланіе, и такимъ образомъ въ городское самоуправленіе проникнетъ новый элементъ: адвокаты, доктора и проч. Но вся сумма поступленій по имперіи отъ квартирнаго налога очень ничтожна, и потому на него, въ смыслѣ поднятія городскихъ средствъ, едва-ли возможно возлагать большія надежды. Притомъ пригодность этого налога по существу представляется весьма спорной. По крайней мѣрѣ, въ Пруссіи по новому закону о коммунальномъ обложеніи введеніе вновь квартирнаго налога въ общинахъ не допускается. Поэтому гораздо правильнѣе было бы предоставить нашимъ городамъ вводить вмѣсто квартирнаго налога подоходный. Возможность введенія этой формы обложенія въ пользу государства вызываетъ, конечно, много справедливыхъ сомнѣній: неумѣнье большинства населенія отдавать себѣ отчетъ въ результатахъ своей экономической дѣятельности, неясность понятія „доходъ“, не говоря уже о невозможности привлечь къ новому обложенію массу крестьянскаго населенія, и безъ того обремененнаго прямыми и косвенными налогами,—все это можетъ служить препятствіемъ къ введенію подоходнаго налога на все государство и на всѣ классы населенія ²⁾. Допущеніе подоходнаго обложенія, какъ источника средствъ въ бюджетъ нашихъ городовъ, доставило бы и Министерству Финансовъ возможность идти во введеніи государственнаго подоходнаго налога тѣмъ же путемъ, какого оно держалось до сихъ поръ въ проведеніи винной монополіи, то-есть путемъ опытнымъ, расширяя примѣненіе данной мѣры только тогда, когда непосредственный опытъ покажетъ ея пригодность. Квартирный же налогъ вовсе не способенъ привлечь къ обложенію дѣйствительный доходъ плательщика: плата за квартиру—очень грубый признакъ, и на основаніи его еще можно кое-какъ уловить налогоспособность низшихъ категорій плательщиковъ, но никоимъ образомъ не высшихъ.

При современномъ составѣ городского представительства едва-ли можно рассчитывать на инициативу въ этомъ отношеніи со стороны городскихъ думъ,—вѣдь эта мѣра направлялась бы главнымъ обра-

¹⁾ Казенная винная монополія въ особенности неблагоприятно отразилась на мелкихъ городахъ. Боровичи, напримѣръ, потеряли на одномъ этомъ источникѣ 7 тыс. рублей, что составляетъ цѣлыхъ 20% городского бюджета. Въ самомъ дѣлѣ, въ Боровичахъ предоставлено было открыть трактирные заведенія только тремъ лицамъ, но и то лишь съ правомъ продажи казенной водки по казенной цѣнѣ, а коммисіонное вознагражденіе, какъ извѣстно, равняется 20 коп. съ ведра—конечно, при такихъ условіяхъ мало охотниковъ открывать трактиры, а слѣдовательно, городъ долженъ нести крупныя потери („Вѣст. Новг. Земства“).

²⁾ См. мои „Очерки“.

зомъ противъ класса, который имѣеть въ нихъ наибольшее число представителей¹⁾. На нашъ взглядъ квартирный налогъ при существующихъ наличныхъ условіяхъ мало поможетъ дѣлу, но все-таки его введеніе важно въ *принципіальномъ отношеніи*: вмѣстѣ съ нимъ въ городскія думы войдутъ новые избиратели, новые гласные, вообще новый элементъ, съ другими интересами, который можетъ внести новое теченіе какъ въ сферу городского финансоваго хозяйства, такъ и управленія (большая чуткость къ интересамъ малоимущихъ). Быть-можетъ, въ новыхъ силахъ найдутъ себѣ поддержку новыя формы полученія средствъ городами, выработанныя на Западѣ и въ Америкѣ, на примѣръ, такъ называемое „спеціальное обложеніе“, переводъ въ руки городовъ многихъ предприятий. Пока же не будетъ измѣненъ органически составъ нашихъ думъ, до тѣхъ поръ трудно надѣяться на коренное измѣненіе и финансовой политики, и политики внутренняго управленія нашихъ городовъ. Частичныя измѣненія, конечно, возможны, но общій тонъ всегда будетъ диктоваться интересами преобладающаго большинства, и, конечно, было бы большой наивностью думать, что, при преобладаніи въ нашихъ Думахъ класса собственниковъ городской недвижимости и класса промышленниковъ, по инициативѣ послѣднихъ можно провести хотя бы вышеупомянутую форму полученія средствъ (спеціальное обложеніе).

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

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

1) Составъ городскихъ управленій налагаетъ особый отпечатокъ на всю ихъ политику: городскія управленія вербуются изъ домовладѣльцевъ, лицъ состоятельныхъ, притомъ жителей центра, поэтому окраины—въ полномъ загонѣ, пути сообщенія — плохи, такъ какъ владѣльцы центра боятся, что съ развитіемъ путей сообщенія населеніе будетъ стремиться на окраины, что послужитъ въ ущербъ центру. Отсюда же мало заботливости объ улучшеніи жилищныхъ условій нашихъ городовъ и т. д. Наши думы боятся допущенія въ свою среду квартиронанимателей. Это видно изъ того, что на запросъ, имѣвшій мѣсто одно время, о передачѣ квартирнаго налога городамъ, городскія думы, по большей части, отвѣтили отрицательно. Изъ 591 города только 245 выразили согласіе на передачу, а 346 отказались получить новый источникъ обложенія въ свои руки, потому что передача квартирнаго налога городамъ связывалась съ участіемъ квартиронанимателей въ городскомъ самоуправленіи. Этотъ составъ думъ своеобразно отражается и на городскихъ предприятияхъ, напр., бойняхъ: городъ тогда держитъ очень высокія цѣны за убой скота на своихъ бойняхъ, и мясо дорожаетъ; эта высокая плата является формой косвеннаго обложенія, но зато можно не повышать одѣночнаго сбора съ домовладѣльцевъ. Въ Государственномъ Совѣтѣ при разсмотрѣніи реформы петербургскій градоначальникъ указалъ также на желательность предоставленія квартиронанимателямъ избирательныхъ правъ: по его мнѣнію нынѣшній составъ гласныхъ представляется неудовлетворительнымъ въ виду преобладанія въ немъ домовладѣльцевъ. Послѣдніе во избѣжаніе расходовъ въ большинствѣ случаевъ препятствуютъ мѣропріятіямъ, направленнымъ къ улучшенію благоустройства въ столицѣ („Отч. Госуд. Сов. за сессію 1902—3 г.“, т. 1, стр. 343—4).

ведра перемѣриваемыхъ предметовъ; 4) сборъ съ аукціонныхъ продажъ движимаго имущества (*Ibid.*, ст. 135) до 2⁰/₀.

Итакъ, по всѣмъ главнымъ источникамъ городскихъ доходовъ законодательствомъ даны нормы, далѣе которыхъ города не могутъ идти въ ихъ эксплуатаціи: имъ указаны опредѣленные проценты, которыхъ они не могутъ переступать, слѣдовательно, 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.

Въ нѣкоторыхъ городахъ установлены сборы съ ввозимыхъ и вывозимыхъ товаровъ: въ 1888 году 53 города изъ 686 имѣли эти сборы; цѣль ихъ — возмѣщеніе тѣхъ расходовъ, плодами которыхъ пользуется торговый классъ. Это не французскіе октруа, а особая форма привлеченія группы лицъ, заинтересованныхъ въ томъ или иномъ улучшеніи, къ несенію расходовъ по этому улучшенію. ¹⁾ Въ Одессѣ еще въ 1861 году былъ установленъ полукопеечный сборъ съ каждаго пуда товаровъ, вывозимыхъ изъ Одесскаго порта за границу. Этотъ сборъ носилъ *цѣлевой характеръ*: онъ былъ закрѣпленъ за извѣстнымъ предметнымъ назначеніемъ, именно — сначала шелъ на покрытіе расходовъ по замощенію и канализаціи города, затѣмъ *исключительно* на улучшеніе портовыхъ сооружений и замощеніе улицъ, по которымъ провозятъ грузы къ порту („Финансы крупнѣйшихъ нашихъ городовъ“ 1894 г., стр. 39—40). Этотъ полукопеечный сборъ за періодъ съ 1862—1894 г. далъ Одессѣ 9,783 тыс. руб. Тогда какъ за 1863 годъ онъ далъ всего 113 т. руб., за 1894 г. поступления отъ него поднялись до 780 т. руб. („Извѣстія одесской городской думы“ 1896 г., февраль, 73).

Въ послѣднее время также и Московская Дума возбуждала ходатайство о предоставленіи ей права взимать попудный сборъ въ размѣрѣ отъ 1 до 0,2 коп. съ пуда привозимыхъ и отвозимыхъ товаровъ, и вся сумма, полученная такимъ путемъ, предназначалась на замощеніе улицъ и освѣщеніе ихъ. Этотъ проектъ мотивированъ тѣмъ, что отъ множества грузовъ портятся мостовыя. Сборы съ ввозимыхъ и вывозимыхъ товаровъ имѣютъ цѣлью облагать торгово-промышленный доходъ: какъ въ земствѣ, такъ и здѣсь мы видимъ стремленіе мѣстныхъ союзовъ обойти законъ, стѣсняющій обложеніе торговли и промышленности.

До закона 2-го 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 промышленности. Въ Варшавѣ-же съ 1829 года существуетъ рогатный сборъ, который распространенъ и на желѣзныя дороги, гдѣ онъ взимается

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

вмѣстѣ съ платой за провозъ и затѣмъ уплачивается въ городскую кассу. Это—тоже сборъ съ привозимыхъ и отвозимыхъ товаровъ („Извѣст. Московск. Гор. Думы“ 1892 года, вып. 10).

Собственныя предпріятія городовъ у насъ очень мало развиты.

Особое мѣсто въ этомъ отношеніи занимаетъ лишь городъ Рига—онъ имѣетъ свою сберегательную кассу, свои пароходы на Двинѣ, газовое заведеніе, торфяной и пудретный заводы для утилизаціи нечистотъ, вывозимыхъ изъ города.

Между тѣмъ въ Западной Европѣ собственныя предпріятія доставляютъ городамъ огромныя средства (смотри выше). И Государственный Совѣтъ, а затѣмъ и Мин. Вн. Дѣлъ особымъ циркуляромъ обращали вниманіе городовъ на этотъ источникъ средствъ. Законъ 31-го мая 1904 г. „Объ измѣненіи и дополненіи нѣкоторыхъ статей Городового Положенія“ также можно разсматривать, какъ косвенное побужденіе къ муниципализаціи. Въ этомъ законѣ сказано:

Для дѣйствительности опредѣленій городскихъ думъ о заключеніи договоровъ съ частными предпринимателями относительно устройства и эксплуатаціи ими сооруженій общаго пользованія, въ случаяхъ, когда срокъ договора превышаетъ 12 лѣтъ или стоимость сооруженія превосходитъ годовой итогъ городскихъ доходовъ за послѣдній истекшій годъ, либо составляетъ болѣе 500,000 руб., требуется присутствіе въ думѣ въ городскихъ поселеніяхъ, гдѣ общее число гласныхъ не превышаетъ *сорока*,—не менѣе *двухъ третей* сего числа, а въ прочихъ поселеніяхъ—не менѣе *половины* онаго, и принятіе рѣшенія большинствомъ не менѣе *двухъ третей* присутствующихъ въ собраніи думы. Постановленія и приговоры общественныхъ управленій городскихъ поселеній о заключеніи договоровъ съ частными предпринимателями относительно устройства и эксплуатаціи городскихъ сооруженій общаго пользованія, въ указанныхъ выше случаяхъ, подлежатъ утвержденію Министра Внутреннихъ Дѣлъ по соглашенію съ подлежащими министрами и главноуправляющими отдѣльными частями („Сборникъ Херс. Зем.“ 1904, № 9, стр. 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 сооруженій 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). Устанавливая высокія ставки

за пользование водой, бойнями, наши домовладѣльцы предотвращаютъ тѣмъ самымъ повышение ставокъ съ недвижимыхъ имуществъ и, слѣд., облегчаютъ податное бремя, лежащее на нихъ самихъ. При этихъ условіяхъ иногда муниципализація предпріятій 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 настоятельная потребность. Привратныхъ сборовъ французскаго типа, то-есть обложенія разныхъ предметовъ потребленія (октруа), наши города также не знаютъ.

По положенію о преобразованіи с.-петербургскаго городского общественаго управленія 8 іюня 1903 года повелѣно отчислять ежегодно, считая съ 1-го 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-й положенія лица, уплачивающія по городу Петербургу государственный квартирный налогъ не ниже 33 руб. ежегодно, получили избирательныя права.

Этимъ-же положеніемъ въ извѣстной постепенности отмѣняются взимаемые по г. Петербургу сборы адресный и за прописку паспортовъ, а именно—въ 1904 году отмѣняются сборы, взимаемые съ низшаго разряда плательщиковъ и со всѣхъ лицъ женскаго пола; въ теченіе 9 лѣтъ, начиная съ 1905 года, эти сборы подлежатъ полной отмѣнѣ, причемъ 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 торговые 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 предьявленіи ко взысканію различныхъ актовъ (Зак. Гражд. ст. 708 прил. и Пол. Нотар. ст. 201 и слѣд.).

16) Сборы за употребленіе общественныхъ мѣръ и вѣсовъ на торговыхъ мѣстахъ, въ размѣрѣ не свыше 1 коп. съ пуда взвѣшиваемыхъ и съ четверика и съ ведра перемѣриваемыхъ предметовъ.

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

По этому Положенію власть градоначальника разрѣшать приведеніе смѣтъ и раскладокъ въ дѣйствіе или пріостанавливать ихъ 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 м. ф. (Bull. de statist., 1904 mai, стр. 859).

Мѣстный кредитъ.

Земства и города по характеру своей дѣятельности нуждаются въ кредитѣ почти исключительно долгосрочномъ, особенно при современной тенденціи къ переводу частныхъ хозяйственныхъ предпріятій въ руки городовъ. 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. Внутр. 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 вправѣ ссужать города и земства: послѣднія не могутъ выдавать векселей—нѣтъ торговой сдѣлки. Города и земства вправѣ пользоваться краткосрочнымъ кредитомъ въ обществахъ взаимнаго кредита и городскихъ общественныхъ банкахъ, но только подъ залогъ процентныхъ бумагъ или недвижимыхъ имуществъ, какъ всякое частное лицо. Крупные города еще могутъ выпустить облигаціи, а что дѣлать мелкимъ? Они принуждены занимать деньги у частныхъ лицъ, иногда буквально

за ростовщическіе проценты. Наши города, говоритъ г. Герценштейнъ, можно уподобить ремесленникамъ и торговцамъ, которые съ трудомъ находятъ деньги изъ 10—12% („Кредитъ для земствъ и городовъ“ 1892 г.).

Въ западной Европѣ, параллельно съ развитіемъ перехода частныхъ предпріятій въ руки городовъ, правительство озаботилось созданиемъ соотвѣтствующаго кредита. Въ Бельгій для доставленія городамъ средствъ организованъ особый коммунальный кредитъ, который устроенъ тамъ слѣдующимъ образомъ: когда въ Бельгій были уничтожены въ 1860 году октруа, то для вознагражденія общинъ взаимныя суммы, 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 составляетъ изъ 5% отчисленій отъ выдаваемыхъ ссудъ. На этотъ отчисленный складочный капиталъ общины-акціонеры получаютъ 5%. Порядокъ выдачи ссудъ таковъ: администрація разрѣшаетъ общинѣ заемъ; тогда община обращается къ акціонерному обществу, которое самостоятельно рѣшаетъ, можно ли выдать ссуду. Банкъ, боясь за возвратъ ссуды, можетъ отказать въ ней, если же кредитное общество рѣшило выдать общинѣ ссуду, оно выпускаетъ облигаціи. Уплата общиной процентовъ гарантируется долей общины въ коммунальномъ фондѣ. Благодаря такому порядку дѣла общества идутъ очень хорошо: оно можетъ выпускать облигаціи изъ 3% и этимъ доставлять общинамъ дешевый кредитъ изъ 4%, включая погашеніе въ 66 лѣтъ, и изъ 5,5%, при погашеніи въ 33 года. Для небольшихъ кредитныхъ общинъ банкъ создалъ очень дешевый кредитъ; убытковъ никакихъ.

Во Франціи общины кредитуются въ акціонерномъ земельномъ банкѣ безъ ипотечнаго обезпеченія; кромѣ того для кредитованія общинъ существуютъ также особыя кредитныя учрежденія, напимѣръ, 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 залоговые 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 возможность кредитоваться за очень незначительный процентъ—4% съ погашеніемъ 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—6⁰/₀, а на школы—изъ 3⁰/₀, тогда какъ прежде онѣ платили до 16⁰/₀.

У насъ потребность въ организаціи земскаго и городского кредита очень настоятельна: въ нашихъ городахъ нѣтъ хорошаго освѣщенія, сносныхъ мостовыхъ, порядочныхъ школьныхъ помѣщеній, и нѣтъ средствъ для долгосрочныхъ затратъ. По уставу государственнаго банка (§ 138) ему предоставляется въ предѣлахъ свободныхъ средствъ, за покрытіемъ торгово-промышленныхъ потребностей, открывать земствамъ и городамъ кредиты для снабженія ихъ оборотными средствами на условіяхъ и въ размѣрѣ, опредѣляемыхъ въ каждомъ отдѣльномъ случаѣ по взаимному соглашенію Министровъ Финансовъ и Внутреннихъ Дѣлъ. Но Государственный банкъ, какъ регуляторъ денежнаго обращенія, не можетъ затрачивать своихъ средствъ въ долгосрочныя ссуды: онъ открываетъ кредитъ только для снабженія оборотными средствами. Вслѣдствіе этого ссуды государственнаго банка городамъ и земствамъ въ высшей степени незначительны: на 1 января 1898 года всего числилось на счету ссудъ городамъ и земствамъ 52.600 рублей, а на 1 янв. 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.

Мы видѣли, что во Франціи и Италиіи вопросъ о коммунальномъ кредитѣ нашель прекрасное рѣшеніе въ соединеніи его съ 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 янв. 1903 г. въ фондъ ⁰/₀ бумагъ сбер. кассъ числилось госуд. займовъ 8.96⁰/₀ (63,4 милл. руб.), ж. д. займовъ 30.67⁰/₀ (216,9 м. руб.) и закладн. листовъ земельн. б. (Госуд. Двор., Крест. и друг.) 60.37⁰/₀ (427 м. руб.). Эти данныя на 1 янв. 1899 г. были: 28.27⁰/₀ госуд. займовъ, 26.86⁰/₀ ж. д. бумагъ и 44.87⁰/₀ закл. лист.¹⁾

По положенію Комит. Мин. 5 дек. 1897 г. суммы сберегательныхъ кассъ должны помѣщаться въ госуд. и гарантированныя правительствомъ процентныя бумаги или въ закладные листы частныхъ земельныхъ банковъ (на сумму, не превышающую 20⁰/₀ общаго итога портфеля процентныхъ бумагъ). Между тѣмъ по отчету сберегательныхъ кассъ за 1900 г. оказалось, что въ портфель числились бумаги, не относящіяся къ этимъ категоріямъ (облигаціи Общества подъѣздныхъ путей и Сестрорѣцкой желѣзной дороги), отчего кассы получили убытокъ. Ст.—Секретарь С. Ю. Витте объяснилъ, что въ 1900—1902 г.г., вслѣдствіе кризиса промышленности и особыхъ стѣсненій денежнаго рынка, Мин. Фин. вынуждено было оставить часть облигаціонныхъ капиталовъ нѣкоторыхъ подъѣздныхъ путей за казною и испрашивало Высочайшее соизволеніе на обращеніе этихъ облигацій въ портфель сберегательныхъ кассъ. Послѣдовавшее затѣмъ паденіе стоимости упомянутыхъ бумагъ побудило Мин. Фин. сдѣлать распоряженіе объ изъятіи изъ портфеля кассъ тѣхъ облигацій, въ оплатѣ ⁰/₀ по коимъ произошло замедленіе. На будущее же время гарантированныя правительствомъ бумаги, кромѣ заклад-

1) Къ 1 янв. 1903 г. было 6.194 сбер. кассы, школьныхъ сбер. кассъ—1.182. Вклады въ настоящее время превышаютъ миллиардъ рублей.

ныхъ 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—3 г.“).

Министерство Финансовъ пользуется у насъ сберегательными кассами для регулированія курса госуд. % бумагъ. Въ 1898 г. на средства сберегательныхъ кассъ было куплено закладныхъ листовъ разныхъ частныхъ земельныхъ банковъ, не гарантированныхъ правительствомъ, на сумму въ 70 милл. руб. Министръ Фин. въ Госуд. Сов. въ сессію 1900—1 г. объяснилъ, что это было вызвано особыми условіями фондоваго 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 соотвѣтственномъ дополненіи устава. Это приобрѣтеніе закладныхъ листовъ вмѣсто ренты предупредило дальнѣйшій въ томъ же году подъемъ цѣнъ госуд. % бумагъ, который по всей вѣроятности послѣдовалъ бы въ случаѣ приобрѣтенія ихъ въ значительномъ количествѣ для фонда сберегательныхъ кассъ.

На сожалѣніе, выраженное однимъ членомъ Госуд. Совѣта, что суммы сбер. кассъ должны помѣщаться въ госуд. и гарантированныя правительствомъ бумаги, а не 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 кассъ обращать прежде всего на покупку госуд. фондовъ, дабы тѣмъ самымъ удержатъ послѣдніе внутри страны“ (Отчетъ Госуд. Сов. за 1900—1 г., стр. 557—9). Сберег. кассы создаютъ при этихъ условіяхъ рынокъ для помѣщенія госуд. займовъ и предохраняютъ его отъ переполненія излишнимъ матеріаломъ („В. Ф.“ 1904 г., № 26).

Финансовый результатъ сберегательныхъ кассъ въ 1897 г. выразился чистой прибылью въ 2.02 милл. рублей; впрочемъ, значительная часть прибыли—1.97 милл. руб.—поступила отъ операцій съ процентными бумагами: продажи, тиража, конверсіи, обмѣна, слѣдовательно, доходъ въ значительной своей части обязанъ случайнымъ статьямъ. 1897 годъ является первымъ, когда всѣ расходы покрылись доходами отъ процентныхъ бумагъ, составляющихъ фондъ сберегательныхъ кассъ, въ періодъ же 1893—96 г. даже часть общихъ расходовъ приходилось покрывать доходами изъ упомянутыхъ случайныхъ источниковъ. Въ 1899 г. прибыль была 2,82 милл. руб., въ 1900 г.—убытокъ 11,33 (отъ переоцѣнки бумагъ), въ 1901 г.—прибыль 2,96 и въ 1902 г.—9,23 милл. руб. Такое положеніе вещей ставитъ кассы въ неустойчивое состояніе, и имъ приходится подумать о созданіи какихъ-нибудь новыхъ источниковъ доходовъ. Отчетъ самъ видитъ въ помѣщеніи денежныхъ суммъ въ процентныя бумаги одну изъ неблагопріятныхъ сторонъ операцій сберегательныхъ кассъ. Сократить расходы путемъ пониженія процента, начисляемаго на вклады, какъ это было сдѣлано въ 1894 году, теперь не представляется возможнымъ безъ риска задержать самую сберега-

тельную операцію, такъ какъ 3,6% при нашихъ условіяхъ и безъ того очень низкій процентъ. Кроме того, введеніе особыхъ сберегательныхъ марокъ, обѣщая въ будущемъ, при наличности извѣстныхъ условій, демократизировать сберегательную операцію, выразится, вѣроятно, въ еще большемъ притокаѣ вкладовъ въ сберегательныя кассы. Отсюда вопросъ о наилучшемъ помѣщеніи суммъ, собираемыхъ въ сберегательныя кассы, получаетъ самое серьезное значеніе.

Въ 1901 г. въ сберегат. кассахъ Пруссіи было помѣщено капиталовъ до 6 милліард. марокъ, а изъ нихъ въ госуд. процентн. бумагахъ всего 647 милл. („В. Фин“. 1904, № 17).

При помѣщеніи вкладовъ сберег. кассъ въ % бумаги пертурбации въ экономической жизни могутъ заставить, при спросѣ со стороны вкладчиковъ на деньги кассъ, выкидывать % бумаги на рынокъ. Такъ, объявленіе, что кассы принимаютъ на себя переводы вкладовъ на Дальній Востокъ, по словамъ проф. П. Мигулина, породило толкованіе среди вкладчиковъ, неосвѣдомленныхъ въ денежныхъ вопросахъ, что всѣ вклады сбер. кассъ отправлены на войну, на Дальній Востокъ (*Мигулинъ*. „Наша банковая политика“, стр. 332).

Такимъ образомъ, съ одной стороны города и земства нуждаются въ средствахъ дотого, что вынуждены платить чуть ли не ростовщическіе проценты; съ другой—есть и средства, притекающія въ сберегательныя кассы. Отсюда естественно было бы подумать, нельзя ли по примѣру западной Европы утилизировать суммы, притекающія въ сберегательныя кассы, въ цѣляхъ коммунальнаго кредита, и такимъ путемъ получить бы наилучшее разрѣшеніе вопросъ о земскомъ и городскомъ кредитѣ.

По свѣдѣніямъ, заключающимся въ общемъ очеркѣ къ отчету о движеніи суммъ г. Москвы за 1903 г. (Москва 1904 г.), задолженность столицы на 1 января 1904 г. составляетъ 47,367 тыс. руб. На одного жителя Москвы городскихъ долговъ приходится около 40 руб., тогда какъ въ Парижѣ—324 руб., въ Нью-Йоркѣ—224, въ Лондонѣ—90. Въ 1901 г. 4% облигаціи г. Москвы въ среднемъ реализовались по 87,5 руб. за сто, причемъ по нѣкоторымъ облигаціоннымъ займамъ оплата купоновъ гарантирована установленнымъ паритетомъ въ иностранной валютѣ: 100 рублей равняются 216 мар.—266,68 фран.—128 голланд. флоринамъ. Иностранные рынки требовали 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 установленного паритета въ иностранной валютѣ былъ-бы равносильенъ 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.

Общій доходный бюджетъ г. Москвы, включая и бюджетъ городскихъ предпріятій и чрезвычайные расходы, въ 1903 г. былъ 26,4 м. руб. Любопытныя свѣдѣнія имѣются у насъ о финансовыхъ результатахъ городскихъ предпріятій въ 1903 г.: такъ, чистая прибыль отъ водопровода — 447 тыс. руб; чистый доходъ отъ боенъ — 164 тыс. руб; канализація же даетъ убытку 123 тыс. руб.

А какъ велика задолженность городовъ на Западѣ! Долгъ Лондона выросъ съ 21 м. ф. ст. въ 1874—5 г. до 58 м. ф. ст. въ 1900—1 г., городскихъ поселеній съ 615 м. ф. ст. (74—5 г.) до 231 м. ф. ст. (1900—1), а вообще задолженность городскихъ и сельскихъ общинъ поднялась съ 92,8 м. ф. (1874—5) до 316,7 м. ф. ст. (1900—1 г.) (Fin. Ref. Alm. for 1904, стр. 126). Долгъ Парижа исчисляется около 3 миллиардовъ фр. (Cadoux).

Хозяйство волости и сельскаго общества.

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

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

Итакъ, можно сказать, что единственными плательщиками волостныхъ и мірскихъ сборовъ являются крестьяне. Между тѣмъ большая часть этихъ сборовъ¹⁾—75% волостныхъ и 50% мірскихъ—идетъ на нужды общегосударственнаго характера. По Рязскому

¹⁾ А. Ерошкинъ. „Рязскій у. Изслѣдов. по нѣкоторымъ податнымъ вопросамъ надѣльн. землевладѣнія“. Рязскъ 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.).

уѣзду Рязанской губерніи изъ общей суммы волостныхъ расходовъ (30,500 руб.) было затрачиваемо въ среднемъ за періодъ 1894—7 г. на потребности собственно волостного общества только 125 руб., то есть 0,4% всѣхъ волостныхъ расходовъ, а изъ общей суммы сельскихъ расходовъ (61,800 руб.)—19,861 руб., то есть 32,1% пошло на удовлетвореніе собственно сельскаго общества, вся же остальная сумма, по словамъ Еропкина, пошла на удовлетвореніе потребностей общегосударственнаго характера ¹⁾. А если такъ, если волостная и сельская администраціи являются существенной частью нашего государственнаго механизма, выполняющей функціи общегосударственнаго характера, въ правильномъ отправленіи коихъ заинтересованы не только крестьяне и сельскій пролетаріатъ, но и частные землевладѣльцы,—то, конечно, и расходы по содержанию этой администраціи, по содержанию этого особаго хозяйства и этихъ мелкихъ ячеекъ должны лежать на всѣхъ классахъ.

Между тѣмъ мірскіе сборы ложатся очень тяжелымъ бременемъ на хозяйство крестьянъ: по своей тяжести они уступаютъ только выкупнымъ платежамъ. Такъ, по Рязскому уѣзду за періодъ 1894—97 г. выкупные платежи составляли 240,500 руб., поземельный налогъ 8,000 руб., земскій сборъ 40,000 руб., а мірскіе сборы 92,300 руб. Послѣдніе сборы падали въ размѣрѣ 76 копеекъ на десятину надѣла, между тѣмъ какъ дворянскіе сборы—въ размѣрѣ 7,5 коп. на десятину. Въ Полтавской губерніи земскій сборъ и поземельный налогъ равняются 57,72 коп. съ десятины, а мірскіе сборы—49 коп. („Ежегодникъ Полтавскаго Земства“, 1896 годъ). Въ Таврической губерніи мірскіе расходы составляли въ 1891 году 3 руб. 38 коп. на наличную душу („Временникъ Центр. Стат. Коммисс“. 1895 г., № 38).

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 распредѣленіе мірскихъ расходовъ на всѣ сословія было-бы, съ точки зрѣнія финансовъ, актомъ справедливости.

За послѣдніе годы поднялся вопросъ о созданіи мелкой земской единицы, что является вполнѣ требованіемъ времени. Въ самомъ дѣлѣ, наши уѣзды по своей площади слишкомъ обширны и, какъ продуктъ административнаго подраздѣленія, они не однородны

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 спеціальнаго изслѣдованія (стр. 138). Хорошая половина всѣхъ сборовъ мірскихъ идетъ на содержаніе должностныхъ лицъ и служащихъ, услугами коихъ, говоритъ *Ежегодникъ*, пользуются не одни только плательщики, но и правительство и всѣ вообще жители деревни, не принадлежащіе къ сословіямъ казаковъ и крестьянъ. См. еще „Мірскіе доходы и расходы“. *Н. Бражескій* въ „Р. Эк. Об.“ 1904. № 11—12 и „Земельное обложеніе“ сост. С. П. Шиловскимъ (сводъ трудовъ мѣстн. комит. по 49 губ. Евр. Россіи).

по своему экономическому характеру, а потому и потребности разных частей уезда крайне различны, все же это создаетъ большія трудности въ удовлетвореніи настоящихъ потребностей въ уездѣ. Съ проведеніемъ желѣзныхъ дорогъ въ уездахъ создаются дачныя мѣстности, гдѣ особенно настоятельно выступаютъ потребности въ благоустройствѣ, въ проведеніи хорошихъ дорогъ, улицъ, разбитіи парковъ, для чего нужны средства, получить же послѣднія отъ уезднаго земства—довольно затруднительно, такъ какъ наши земства съ грѣхомъ пополамъ сводятъ концы съ концами и для нихъ совершенно не подѣ силу удѣлять часть своихъ средствъ на благоустройство отдѣльныхъ мѣстностей. Будь же у насъ организованы мелкія земскія единицы, имѣющія своей задачей обслуживаніе интересовъ болѣе мелкихъ районовъ, естественно, что онѣ находили бы легче средства для удовлетворенія назрѣвающихъ потребностей въ данной мѣстности, такъ какъ населеніе даннаго района, вѣроятно, охотно согласилось бы на несеніе нѣкотораго дополнительнаго обложенія, зная, что средства, полученныя такимъ путемъ, пойдутъ исключительно на благоустройство *ихъ* мѣстности. Изъ сознанія необходимости болѣе зорко слѣдить за возникающими въ разныхъ районахъ уезда потребностями, въ цѣляхъ лучшаго удовлетворенія послѣднихъ исходятъ проекты созданія разнаго рода попечительствъ. Потребность эта настолько сильна, что въ московскую уездную управу недавно вносился проектъ положенія въ общественномъ управленіи пригородовъ и дачныхъ колоній въ Московскомъ уездѣ, именно потому, что особыя потребности и нужды этихъ поселеній чувствуются особенно настоятельно. По проекту этихъ новыхъ общественныхъ управленій, въ ихъ завѣдываніе отводится содержаніе въ исправности и устройство въ районѣ поселенія площадей, мостовыхъ, тротуаровъ, общественныхъ садовъ, водопроводовъ, прудовъ, колодцевъ, дорогъ, ведущихъ къ поселенію, и т. д.; попеченіе о призрѣніи бѣдныхъ и о прекращеніи нищенства, устройство благотворительныхъ и лѣчебныхъ заведеній; участіе въ мѣропріятіяхъ по охраненію народнаго здравія, развитіе средствъ врачебной помощи населенію и изысканіе способовъ къ улучшенію мѣстныхъ условій въ санитарномъ отношеніи; попеченіе о лучшемъ устройствѣ поселеній, а также о мѣрахъ предосторожности противъ уожаровъ и другихъ бѣдствій; попеченіе о развитіи народнаго образованія, объ устройствѣ общественныхъ библіотекъ, 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 теперь именно, вслѣдствіе промышленнаго развитія Россіи, подѣ 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, уездныя земства не могутъ на такія нужды

удѣлять своихъ средствъ, почему многія насущныя потребности новыхъ районовъ остаются неудовлетворенными. Эти потребности, быть можетъ, покажутся уѣзднымъ земствамъ требованіями роскоши, между тѣмъ для этихъ районовъ съ дачнымъ характеромъ удовлетвореніе ихъ является вопросомъ жизни, безъ чего можетъ приостановиться притокъ дачниковъ, а мѣстность можетъ не получить того развитія, на которое она по своимъ естественнымъ условіямъ въ правѣ рассчитывать. И если будутъ созданы такія болѣе мелкія единицы, то несомнѣнно онѣ при правильной организаціи могутъ энергично взять въ свои руки удовлетвореніе этихъ потребностей.

Кромѣ того, что организація мелкихъ земскихъ единицъ съ правомъ самообложенія дастъ возможность лучше удовлетворять новыя растущія потребности отдѣльныхъ районовъ, — это можетъ оказать благотворное вліяніе и на урегулированіе мірскихъ повинностей нынѣшнихъ сельскихъ и волостныхъ обществъ. Ненормальность финансоваго хозяйства сельскихъ и волостныхъ обществъ очевидна. Дѣло въ томъ, что эти административныя единицы, какъ мы уже упоминали, выполняютъ много функций общегосударственнаго характера, напри- мѣръ, хотя бы уже тотъ простой фактъ, что должностные органы волостного и сельскаго общества 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 резолюція:

I. Для того, чтобы земство могло вполне удовлетворительно выполнять лежащія на немъ задачи въ области экономическихъ и въ частности сельскохозяйственныхъ 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 сою-

¹⁾ См. „Мелкая земская единица“. С.-Пб. 1903. 2-е изд., и „Мелкая земская единица въ 1902—3 г.“. С.-Пб. 1903.

зомъ; 2) у нея должна быть точно опредѣленная территория, на которую распространялось бы ея дѣйствіе; 3) она должна имѣть характеръ всеобщій; 4) должна пользоваться правомъ самообложенія; 5) подобно тому, какъ между нынѣ существующими земскими учрежденіями—губернскими, съ одной стороны, и уѣздными, съ другой,—существуетъ нѣкоторая опредѣляемая закономъ связь, такъ должна быть установлена связь новой мелкой земской единицы съ уѣздными и губернскими земскими учрежденіями даннаго уѣзда и губерніи, причѣмъ, однако, разсмотрѣть частности этихъ отношеній съѣздъ не нашелъ для себя возможнымъ; 6) мелкая земская единица должна имѣть выборные исполнительные органы.

III. Съѣздъ признаетъ существенно важнымъ, чтобы вопросъ о своевременности учрежденія подобной мелкой земской единицы, а также о подробностяхъ ея организациіи 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 и спиртъ, сахаръ въ Германіи 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 таможенные 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, входящія 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 94 году окончилось неудачей—федеральный судъ призналъ такой налогъ противнымъ конституціи.

Но поступления отъ акцизовъ, отъ таможенныхъ налоговъ можетъ не хватить для покрытія финансовъ сложнаго государства, и тогда устанавливаются особые такъ наз. матрикулярные взносы (*Matricularbeiträge*), т.-е. части, входящія въ составъ сложнаго государства, вносятъ какъ бы извѣстныя субсидіи для покрытія нуждъ послѣдняго. Такъ, Германская имперія, получая всѣ поступления отъ таможенныхъ пошлинъ, отъ акцизовъ съ табаку и нѣк. другихъ источниковъ, удерживаетъ въ своихъ рукахъ 130 милл. м.,

а остальную часть распределяетъ между отдѣльными государствами, входящими въ ея составъ, причемъ средства, недостающія для покрытiя бюджета имперiи, доставляются отдѣльными государствами въ формѣ матрикулярныхъ взносовъ. Эти взносы въ 80—81 году 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 милліона мар. сверхъ той суммы, которую имперская касса оставляетъ за собой. По закону, вступившему въ силу съ 1-го мая 1904 г., поступления отъ таможеннаго и табачнаго налоговъ пойдутъ теперь цѣликомъ въ Имперскую кассу, и изъ нихъ не будетъ дѣлаться никакихъ отчисленій въ пользу союзныхъ государствъ; зато чистый доходъ отъ налога на заторные чаны и на винокуренные запасы полностью поступаетъ въ пользу союзныхъ государствъ, распределяясь между ними соразмѣрно количеству населенiя. Ранѣе же этого закона изъ упомянутыхъ источниковъ (клаузула Франкенштейна 1879 г.), какъ было упомянуто, шло въ Имперскую кассу только 130 милл. м. ¹⁾, а весь излишекъ распределялся между союзными государствами; этотъ избытокъ въ 1873 г. достигалъ 40 милл. мар., а въ 1904 г. онъ долженъ былъ составить 553 милл. м. („В. Ф.“ 1904, № 22, стр. 391). Досихъ поръ финансы Имперiи стояли въ тѣсной зависимости отъ матрикулярныхъ взносовъ и потому не обладали должной устойчивостью. Новый порядокъ и имѣетъ въ виду создать для нихъ такую устойчивость.

Въ Швейцарiи федеральный бюджетъ покрывается съ доходовъ отъ доменъ, таможенныхъ пошлинъ, почты и телеграфа, отъ военнаго налога, питейной монополiи и такъ далѣе, недостающая же сумма покрывается матрикулярными взносами, опредѣляемыми для каждаго кантона по расчету на голову отъ 10 до 90 сантим., а уже кантоны сами собираютъ эти суммы, какъ знаютъ ²⁾.

При такой системѣ распределенiя доходовъ между сложнымъ государствомъ и отдѣльными государствами, входящими въ него, предоставляется полная свобода послѣднимъ въ сферѣ прямого обложенiя.

¹⁾ Сумма, идущая въ пользу Имперiи, потомъ была повышена до 143 милл. м. (1896 г.), 180 м. (1897) и 172.4 (1899 г.).

²⁾ „State and federal Government in Switherland“ by *John Martin Vincent* въ *Johns Hopkins University Studies* 1891. „Т.-Ир. Г“. 1903 № 274. „Вѣст. Фин.“ 1894, № 113—16. *Körpe*. „Die Reichsfinanzen“. *Behm*. „Die Reichsfinanzreform“. 1904.

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КРЕДИТЪ.

Дѣленіе государственныхъ расходовъ на обыкновенные и чрезвычайные.

Потребности государства дѣлятся на обыкновенныя и чрезвычайныя. Дѣлить ихъ можно на эти двѣ категоріи или: 1) по времени наступленія и возможности ихъ предвидѣть или 2) по продолжительности результатовъ того или иного расхода.

Если взять современную роспись какого-нибудь государства, то можно прослѣдить, какъ нѣкоторыя статьи расхода повторяются правильно, съ извѣстной періодичностью и почти ежегодно вносятся въ одинаковой суммѣ—къ такимъ принадлежитъ, на примѣръ, содержаніе суда, полиціи. Другія же статьи, наоборотъ, вносятся въ неопредѣленное время.

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

При классификаціи госуд. потребностей со второй отмѣченной выше точки зрѣнія, обыкновенные расходы, это—періодическое правильное введеніе въ госуд. хозяйство оборотнаго капитала, который здѣсь превращается въ госуд. услуги, и потому необходимо ежегодно расходовать опредѣленную сумму въ одномъ и томъ же размѣрѣ (Ад. Вагнеръ). Чрезвычайные же расходы, это тѣ, которые имѣютъ мѣсто время отъ времени и дѣйствіе коихъ простирается за текущій финансовый періодъ, напр., расходуются средства для какого-нибудь крупнаго предпріятія (постройка жел. дороги), цѣль котораго—служить источникомъ средствъ для государства, слѣд., 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 результатъ которыхъ можетъ и не быть приращенія капитала, вотъ р

слѣд., 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, причемъ и здѣсь могутъ быть 2 случая: или затраты эти будутъ носить частно-правовой характеръ (какія-нибудь новыя госуд. предпріятія, которыя въ будущемъ будутъ давать государству доходъ или, по крайней мѣрѣ, сами покроютъ проценты и погашеніе), или эти затраты будутъ общественно-правового порядка, какъ-то—расходы на проведеніе той или иной реформы, которые, хотя и не такъ значительно, а всетаки повышаютъ *Leistungsfähigkeit* государства; б) расходы, которые вызваны 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 черезчуръ широка, при принятіи же во вниманіе другихъ элементовъ сфера примѣненія послѣдняго суживается, а именно здѣсь надо имѣть въ виду, откуда въ данное время могутъ быть почерпнуты средства путемъ госуд. кредита: 1) изъ свободныхъ-ли туземныхъ капиталовъ, слѣд., безъ всякаго нарушенія интересовъ народнаго хозяйства, 2) изъ иностранныхъ капиталовъ или 3) изъ капиталовъ туземныхъ, но путемъ отвлеченія ихъ отъ производительнаго назначенія,—слѣд., 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 % подолгу останется въ предѣлахъ своей же страны. Нѣкоторыя сомнѣнія вызываетъ помѣщеніе займа за границей: съ одной стороны сумма по уплатѣ % 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 % 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 нерѣдко создается желаніемъ отвоевать новые рынки, окружить свою страну ореоломъ военныхъ успѣховъ и т. д.

Но здѣсь надо помнить, что „für Noth ist kein Gebot“, и практика жизни можетъ очень расходиться съ теоріей. Платежныя силы населенія могутъ быть такъ исчерпаны, что возложить новое бремя— нѣтъ возможности, и тогда приходится прибѣгать исключительно къ кредиту для покрытія военныхъ расходовъ. Adams — американскій финансистъ—рекомендуетъ покрывать военныя издержки въ первый годъ кредитомъ, но параллельно съ этимъ должны повышаться ставки налоговъ и вводиться новые, которые будутъ давать средства для погашенія займовъ. Для этого налоговая система должна быть эластичной, и многое здѣсь зависитъ отъ ея построенія (см. ниже).

Разграниченіе расходовъ на обыкновенные и чрезвычайные въ современныхъ бюджетахъ дѣлается въ законодательномъ порядкѣ. У насъ же въ Россіи смѣтныя правила 1862 г. не даютъ никакихъ указавій относительно способа разграниченія въ государственной росписи обыкновенныхъ расходовъ отъ чрезвычайныхъ. Установившееся у насъ на практикѣ раздѣленіе было далеко не удовлетворительно. Для устраненія этихъ недостатковъ въ 1892 г. при Министерствѣ Финансовъ была учреждена особая комиссія, на которую и возложена была выработка общихъ принциповъ для разграниченія этихъ двухъ категорій доходовъ и расходовъ. Надо замѣтить, что практика на Западѣ по этому вопросу сильно колеблется, а теоретическія формулы страдаютъ большою неопредѣленностью¹⁾: онѣ слишкомъ общи, такъ что по желанію можно ихъ содержаніе то суживать, то расширять. Однако, упомянутая комиссія положила въ основу своихъ работъ слѣдующія теоретическія положенія: 1) къ обыкновеннымъ доходамъ и расходамъ должно отнести такіе государственные сборы и платежи, которые представляются болѣе или менѣе постоянными и, повторяясь изъ года въ годъ, вытекаютъ изъ нормальнаго положенія вещей въ странѣ и имѣютъ своей цѣлью удовлетвореніе текущихъ потребностей; 2) временныя поступленія, направленные для какихъ-либо специальныхъ цѣлей, надо отнести къ чрезвычайнымъ доходамъ; 3) къ чрезвычайнымъ же расходамъ относятся расходы единовременные, являющіеся внезапно, какъ, напр., расходы во время народныхъ бѣдствій, расходы на сооруженіе новыхъ путей сообщенія, на досрочный выкупъ государственныхъ долговъ и т. д.²⁾ На этихъ принципахъ и были выработаны для разграниченія въ нашемъ бюджетѣ постоянныхъ доходовъ и расходовъ отъ чрезвычайныхъ общія правила, которыя и утверждены 4 іюня 1894 г.

1) В. Лебедевъ. „Финансовое Право“, изд. 2, т. I, вып. III, стр. 569—579.

2) См. „Вѣстн. Финанс.“, 1894, № 25.

Этими правилами изъ чрезвычайнаго бюджета исключены издержки по перевооруженію армии и флота и по заготовленію спеціальныхъ 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 также къ обыкновеннымъ расходамъ причислены расходы по портовымъ сооружеиіямъ и по усиленію и улучшенію существующихъ желѣзныхъ дорогъ. Въ отдѣлѣ же чрезвычайныхъ расходовъ будутъ заноситься расходы по сооружеиію 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 бѣольшая 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 единовременной досрочной уплатѣ капитала по государственнымъ займамъ: 1) расходы въ тѣсномъ смыслѣ слова экстренные — на военныя дѣйствія, на помощь населенію при неурожаѣ и другихъ народныхъ бѣдствіяхъ, 2) расходы по приобрѣтенію казной въ крупныхъ размѣрахъ имущественныхъ правъ (вознагражденіе за отмѣну права пропинаціи) и 3) расходы на постройку новыхъ желѣзныхъ дорогъ и выкупъ въ казну частныхъ рельсовыхъ линій. Преобладающее значеніе имѣютъ расходы на желѣзныя дороги.

Нельзя не замѣтить, однако, что у насъ на постройку желѣзныхъ дорогъ много расходовалось изъ избытковъ обыкновенныхъ доходовъ надъ обыкновенными расходами. Это участіе за 10-лѣтній срокъ, съ 1892 г. по 1901 г., 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 милл. руб., причеиъ изъ нихъ покрыто обыкновенныхъ расходовъ—12,858 милл. руб., а осталъная сумма въ 1,005 милл. руб. обращена на покрытие 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

¹⁾ Seidler причисляетъ издержки Рима на завоевательныя войны къ обыкновеннымъ расходамъ („Budget“, 92).

систему обложения, пошлины, эксплуатацию доменъ, чтобы эти обыкновенные источники доходовъ покрывали обыкновенные же расходы. Но реальную развивающуюся жизнь нельзя уложить въ какія-либо рамки: всегда найдутся непредвидѣнные чрезвычайныя потребности, слѣдовательно, и расходы, вызванные какимъ-нибудь пертурбаціоннымъ явленіемъ. Является вопросъ: какъ ихъ покрыть? На первый взглядъ, казалось бы, слѣдовало повышать въ такихъ случаяхъ норму дохода отъ доменъ, пошлинъ и налоговъ, какъ все это практиковалось въ прежнее время, начиная съ среднихъ вѣковъ и до первой половины прошлаго столѣтія. Въ моменты затрудненія въ деньгахъ государства продавали свои земли, повышали имѣющіяся пошлины или вводили новыя, увеличивали подати, поднимали налоги. Но уже тогда эти источники не могли всегда доставлять необходимыхъ средствъ для удовлетворенія экстренныхъ нуждъ, и государства очень рано стали изыскивать другіе, болѣе обильные источники доходовъ. Новое же время, особенно вторая половина XIX вѣка, съ его могучимъ ростомъ потребностей перестаетъ видѣть въ доменахъ, пошлинахъ и всякаго рода налогахъ прочный 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 эксплуатациіи 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*, причѣмъ этимъ источникомъ пользовались такъ широко, что домены были сильно растрочены, и въ настоящее время лишь немногія страны обладаютъ крупными земельными доменами. Но кромѣ того соціально-политическое направленіе въ финансовомъ управленіи удерживаетъ въ настоящее время отъ прижненія 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 эксплуатация 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 пытался 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 по-

высить плату за пользование почтой, то может сократиться количество корреспонденции. Кроме того, изменение размера пошлин может внести пертурбационный элемент 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 система ¹⁾, сложившаяся подъ вліяніемъ экономическихъ условій прошлаго, такъ неэластична, что повышение обложенія при ней не всегда возможно.

Въ реальной системѣ обложенія отсутствуетъ такой членъ, который въ минуту нужды могъ бы дать необходимыя средства для покрытія экстраординарныхъ расходовъ. Примѣръ эластичной системы даетъ современная Англія. Подоходный налогъ является здѣсь именно такимъ подвижнымъ членомъ въ налоговой системѣ. На каждый бюджетный періодъ законодательнымъ порядкомъ опредѣляется размѣръ обложенія въ зависимости отъ потребностей фиска—парламентъ, напримѣръ, вотируетъ, что на данный періодъ съ каждаго фунта стерлинговъ будетъ взиматься столько то пенсовъ. Размѣръ обложенія колеблется отъ 4-хъ 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 ф. за 1896/7 г. ²⁾), т.-е. на наши деньги болѣе 20 милл. рублей, слѣдовательно, при размѣрѣ налога въ 8 пенс. подоходное обложеніе тамъ должно дать 160 мил. рублей на наши деньги. Если бы государственному казначейству потребовалось не 160 мил. руб., а, допустимъ, 200 мил. руб., то стоило бы только поднять размѣръ обложенія съ 8 пенсовъ до 10 п. и т. д. Если не нужно столько денегъ, то опять слѣдуетъ только понизить квоту обложенія: при размѣрѣ обложенія въ 3 пенса фискъ получилъ бы 60 мил. руб. Отсюда становится наглядной эластичность англійской налоговой системы, гдѣ однимъ взмахомъ пера можно быстро доставить фиску очень крупныя суммы. Если бы прежде существовали подоходный и поимущественный налоги, то государственные долги не достигли бы такихъ огромныхъ размѣровъ.

При реальной же системѣ повышение 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 человекъ давленіе атмосферное, переходя изъ низкой мѣстности въ горы. Если обратиться къ статистикѣ, то видна извѣстная устойчивость обложенія въ разныхъ странахъ. Такъ,

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 93 г.“ и „Возможно ли ввести подоходный налогъ въ Россіи?“ въ моихъ „Очеркахъ экономической и финансовой жизни Россіи и Запада“ М. 1904.

²⁾ Въ 1895 г. каждый пенсъ съ 1 ф. ст. дохода давалъ 1.982,000 ф. ст., а въ 1901 г. — уже 2.475,000, т.-е. увеличеніе почти на 25% (Commerc. Int. 1902, November. 13).

вычисленія нѣмецкаго экономиста Mulhall'я по пятилѣтіямъ показали, что отношеніе процента обложенія къ совокупности дохода отличается постоянствомъ. Для послѣдняго пятилѣтія 90-хъ годовъ онъ приводитъ слѣдующія данныя. Съ cadaго жителя взимается налога по отнош. 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 обычно 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 овладами,—мѣръ, все же не оправдывающихъ своей цѣли, какъ показываетъ опытъ¹⁾. Необходимо, слѣдовательно, увеличивать прямые налоги, лежащіе на болѣе крупныхъ плательщикахъ, а эта категорія можетъ оказывать наибольшее сопротивленіе. Отсюда во всякомъ случаѣ произошла бы задержка въ поступленіи, а чрезвычайныя потребности—иногда такого рода, что нельзя безъ ущерба для страны откладывать ихъ удовлетвореніе.

Главное же то, что составные члены реальной системы обложенія построены на разныхъ масштабахъ, напр., оцѣнка земли покоится обычно на кадастрѣ, обложеніе промышленности и торговли — или на оцѣнкѣ дохода или на учетѣ внѣшнихъ признаковъ, 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 повышения, ссылаясь другъ на друга, что повышеніе налоговъ для одной де болѣе высоко, чѣмъ для другой. Эта оппозиція, находящая благопріятную почву въ самой организаціи реальной системы, дѣлаетъ послѣднюю неэластичной, обратно съ обще-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 потребленіе (акцизы, таможенныя ставки). Помимо того, что эта форма обложенія ложится обыкновенно тяжелымъ бременемъ на большую часть населенія (живущаго трудомъ), а слѣд., при повышеніи тяжесть ея еще усилится и можетъ

1) Техника взысканія при обложеніи мелкихъ долей дохода фиску обходится дорого, какъ показываютъ данныя прусской практики отъ 50 годовъ прошлаго столѣтія. Напр., чтобы собрать 100 талеровъ (около 150 р.) въ группахъ самыхъ мелкихъ плательщиковъ, нужно сдѣлать въ среднемъ 222 напоминанія и употребить еще 200 другихъ мѣръ болѣе серьезнаго характера, въ остальныхъ же болѣе состоятельныхъ группахъ для полученія той-же суммы требуется сдѣлать только 38 напоминаній и въ 16 случаяхъ принять мѣры болѣе серьезныя.

вызвать активный съ его стороны протестъ ¹⁾, помимо еще неуравновешенности, увеличеніе косвенныхъ налоговъ имѣеть очень ограниченный предѣлъ, который правительственная власть не всегда можетъ перейти по первому своему желанію: повышеніе ставокъ на предметы потребленія (мясо, соль, хлѣбъ, чай и др.) влечеть за собой нерѣдко сокращеніе народнаго потребленія, развиваетъ контрабанду, задерживаетъ ростъ торговли и промышленности и не даетъ предполагаемаго увеличенія дохода для фиска. На примѣрѣ Англій, широко практиковавшей акцизные налоги, можно убѣдиться въ непригодности этого источника, какъ ресурса для экстраординарныхъ расходовъ. Кромѣ того, когда слухъ о предстоящемъ повышеніи того или иного акциза или таможенныхъ ставокъ проникаеть въ общество, заинтересованныя лица успѣвають выбросить много продуктовъ, оплаченныхъ старымъ акцизомъ ²⁾, или заблаговременно провезти изъ-за границы, а затѣмъ, когда ставки будутъ повышены и цѣны поднимутся, они наживутъ крупныя состоянія. Слѣд., результаты отъ повышенія ставокъ идутъ далеко не въ полной мѣрѣ въ госуд. казначейство, а въ руки спекулянтовъ ³⁾. 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 разсуждаютъ 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 съ на ея подвижность, можно было легко получать большія суммы; но для этого нужны нѣкоторыя предпосылки, особая конструкція налоговой системы, а главное — подвижность ея, эластичность, чего раньше не было. Возможность выпуска бумажныхъ денегъ, какъ мы увидимъ далѣе, даетъ крупный ресурсъ на случай нужды, поэтому заблаговременное изъятіе изъ обращенія бумажныхъ денегъ и, слѣд., созданіе возможности ихъ выпуска, напр., во время войны — равносильно накопленію сокровищъ.

Но въ мѣстныхъ финансахъ это накопленіе фондовъ и въ настоящее время практикуется. У насъ земствамъ предписано образованіе запаснаго капитала для покрытія чрезвычайныхъ расходовъ. Для государственныхъ же финансовъ защитникомъ металличе-

1) *Линжоль.* „Опытъ изслѣдованія англ. косвен. налоговъ.“ 1874 г.

2) См. „Винная монополія“ въ моихъ „Очеркахъ эк. и фин. жизни Запада и Россіи“, 1904 г.

3) Это противорѣчитъ одному изъ максимовъ Ад. Смита.

скихъ 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. Государственные должности обыкновенно соединялись съ полученіемъ ихъ обладателями опредѣленнаго жалованья или съ извѣстными поборами, пошлинами въ ихъ пользу. И вотъ государство, отказываясь отъ этихъ пошлинъ въ пользу покупателя, продавало должности (иногда съ аукціона): покупательъ впередъ уплачивалъ нужную сумму единовременно, а затѣмъ получалъ опредѣленное содержаніе отъ государства или взималъ поборы за оказаніе своихъ служебныхъ услугъ—судья, на примѣръ, за отправленіе правосудія. Въ то время и говорили, что судья покупалъ правосудіе оптомъ, а продавалъ его въ розницу.

Въ минуту нужды государство во Франціи усиленно прибѣгало къ этому источнику, создавало множество самыхъ непонятныхъ и фантастическихъ должностей—*controleurs des redevances, crieurs de vin, compteurs de foie*—исключительно съ цѣлью извлекать доходъ отъ продажи ихъ. Въ 1597 году, во время осады Амьена, продажа дала 3,6 мил. ливровъ. Ришелье, на примѣръ, продалъ должности на 100 мил. ливровъ ¹⁾. Эта продажа напоминаетъ кредитную сдѣлку: съ одной стороны—со стороны государства—отказъ отъ сборовъ пошлинъ въ свою пользу, съ другой—со стороны покупателя должности—уплата за этотъ отказъ сразу извѣстной суммы; доходы по эксплуатаціи должности возвращали пріобрѣтателю его затраченный капиталъ и проценты на него.

Торговля и промышленность тогда были опутаны цѣлой сѣтью чиновниковъ, которые стояли между продавцомъ и покупателемъ. Провинціальныя штаты во Франціи часто жаловались на эту массу поборовъ, и иногда по ихъ просьбамъ должности отмигивались, но потомъ снова вводились. Нѣкоторыя должности не приносили, правда, никакихъ доходовъ, но зато давали дворянство, а дворянство—освобождало отъ налоговъ, слѣд., лицо, покупающее должность, пріобрѣтало право не платить налоговъ.

Финансье. Другимъ ресурсомъ для покрытія экстренныхъ расходовъ были финансье—представители богатой буржуазіи, состоящіе казначеями, откупщиками государственныхъ доходовъ, арендаторами домовъ, сборщиками податей. Государство при маломъ развитіи финансовой техники не рѣшалось само имѣть дѣло съ плательщиками, а отдавало взиманіе налоговъ на откупъ, причемъ откупщикъ или впередъ вносилъ разомъ всю извѣстную сумму (антиципация) или гарантировалъ государству уплату требуемой суммы чрезъ извѣстное время. Злоупотребленій со стороны откупщиковъ при сборахъ было множество, но откупщики очень удачно отдѣлывались отъ судебного преслѣдованія взятками. На эти злоупотребленія смотрѣли до поры до времени сквозь пальцы, но когда были нужны средства государству, то обращалось вниманіе и на нихъ собирался экстраординарный судъ надъ финансье, припоминали всѣ прежніе ихъ грѣхи, конфисковалось ихъ имущество, и этимъ

¹⁾ Алексѣенко. „Гос. Кредитъ“ (237).

покрывали экстраординарные расходы. Финансые 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, взамѣнъ чего право на эксплуатацію этого источника переходило къ нимъ.

Бумажныя деньги. Государство располагало принудительнымъ займомъ въ формѣ порчи, поддѣлки монеты (см. „Монетное дѣло“) и особенно, съ появленіемъ печатнаго станка, въ формѣ выпуска бумажныхъ денегъ. Китай, гордый своей цивилизаціей, кажется, первый изобрѣлъ способъ путемъ выпуска бум. денегъ извлекать средства 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— сначала въ области монеты, а затѣмъ кредита“ (т.-е. бум. денегъ).

На первыхъ порахъ выпускъ бумажныхъ денегъ сопровождается повышеніемъ темпа экономической жизни—наступаетъ какъ-будто опьяненіе, т. н. бумажно-денежное опьяненіе, но, какъ всякое опьяненіе, 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 18 столѣтія (см. *Горнъ*. „Джонъ Ло“, перев. подъ ред. Бунге, 1895 г.).

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 билетовъ, такъ какъ при первыхъ выпускахъ они ходили даже съ преміей (см. ниже) и перепродавались съ барышемъ. 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 милліонъ золотомъ, 28 милл. въ слиткахъ и 240 милл. въ векселяхъ. Курсъ бумажекъ

быстро стали падать, цѣны на продукты необычайно поднялись. Владѣльцы банковыхъ билетовъ стали спѣшить обмѣнять ихъ на золото: сначала ихъ размѣнивали, затѣмъ размѣнъ замедлился ¹⁾, 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 кассы. Но богатые заблаговременно успѣшили реализовать свои цѣнности въ дома, имѣнія, а многіе предусмотрительные люди перевели золото въ Англію. Банкротство государства было полное, и экономическая жизнь перенесла сильное потрясеніе. Вотъ какъ опасно правительству съ голоднымъ желудкомъ и большимъ аппетитомъ подходить безконтрольно къ печатному станку...

Мысль полученія денегъ такимъ легкимъ способомъ сильно прельщала у насъ Петра I-го. Онъ приказалъ сдѣлать переводъ брошюры знаменитаго шотландца ²⁾, 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 Имп. Велич. 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.

Эксплоатация евреевъ. Легшая позорнымъ пятномъ на челоуѣчествѣ, также служила для фискальныхъ цѣлей, и этотъ источникъ представлялъ совершенно правильную статью для покрытія чрезвычайныхъ ресурсовъ до 17 вѣка. Евреи занимались торговыми мѣняльно-ссудными операціями ³⁾, и вотъ государства въ моменты безденежья обрушивались на эту націю: вслѣдствіе особыхъ условій короли пользовались ея слабостью, не наталкиваясь на сопротивленіе... „Рабъ, въ извѣстныхъ случаяхъ, могъ ссылаться на обычай, для еврея обычай не существовалъ; рабу иногда покровительствовала церковь, еврея церковь проклинала. Рабъ не могъ быть совершенно ограбленъ, еврей могъ быть обобранъ до-чиста“. Государство давало развиваться ссуднымъ и мѣняльнымъ операціямъ евреевъ, а затѣмъ хватало этихъ мѣняль и, взводя на нихъ небывалыя преступления, обирало ихъ и такимъ образомъ получало нужныя сред-

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

²⁾ Ло происходилъ изъ Шотландіи.

³⁾ *Александръ*. „Государственный Кредитъ“, стр. 200.

ства: терпимость здѣсь только подготовляла прибыльное преслѣдованіе. „Еврей, 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“. Еврей нерѣдко облагался и особыми налогами съ домовъ и полей—половина шла, въ Германіи, въ пользу императора, а половина въ пользу территориальныхъ князей. Императоры, очень нуждаясь въ деньгахъ, закладывали евреевъ или продавали князьямъ, и эти послѣдніе тогда получали „право храненія“ евреевъ, т.-е. право эксплуатаціи ихъ посредствомъ различныхъ поборовъ.

Добровольныя приношенія. Нерѣдко, въ моментъ нужды, прибѣгали къ добровольнымъ приношеніямъ гражданъ, обращаясь для этого съ воззваніемъ къ нимъ. Иногда дѣло доходило до того, что король (въ Англіи) продавалъ свои *поцѣлуи* вдовамъ за деньги и такимъ страннымъ способомъ пополнялъ свою кассу. Добровольныя пожертвованія гражданъ нерѣдко переходили въ принудительные займы съ обѣщаніемъ уплаты: просто известная 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 жертвованія, обращавшіяся въ сборы по принужденію, носили названіе кредита только по формѣ, на самомъ же дѣлѣ они были налогами ¹⁾...

Главные черты кредита.

А) *прежде.* Недовѣріе къ правительству, поддерживаемое постоянными нарушеніями съ его стороны своихъ обѣщаній по долговымъ обязательствамъ, накладывало особый отпечатокъ на кредитъ прежняго времени. Тогда кредитъ былъ *личнаго* характера, въ значительной степени зависѣлъ отъ личныхъ свойствъ короля: бережливъ, сварливъ ли онъ или нѣтъ, и пр. Вслѣдствіе того, что кредитъ былъ личнымъ дѣломъ короля, отъ послѣдняго нерѣдко требовалось вещное обезпеченіе по займамъ, для чего закладывались домены, драгоцѣнности государя и государыни, или же отдѣльные источники дохода государства шли въ обезпеченіе долга, слѣдовательно, кредитъ носилъ большею частью **залоговой характеръ**.

Затѣмъ, другая черта кредита того времени состоитъ въ томъ, что поступленія отъ него *не имѣли своимъ результатомъ капиталныхъ затратъ*, т.-е. они не обращались въ фондъ, идущій на производительныя цѣли, на увеличеніе богатства націи: деньги, наоборотъ, шли или на разорительныя войны, или на роскошь и мотовство короля. Неудивительно поэтому, если въ прежнее время и теорія и практика были противъ заключенія займовъ и взамѣнъ этого рѣшительно въ пользу увеличенія и введенія новыхъ налоговъ. Заключеніе долговъ считалось признакомъ несолиднаго хозяйства, задолженныя государства считались дурно управляемыми. Это воззрѣніе того времени можно легко понять, такъ какъ заключеніе долговъ тогда, какъ общее правило, служило для непроизводительныхъ цѣлей. Неудивительно поэтому, если на основаніи этихъ фактовъ среди теоретиковъ того времени сложилось неблагоприятное

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

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 приобрѣтаетъ *публичный* характеръ: является публичность бюджета, независимость госуд. контроля, а эти два свойства создаютъ прозрачность бюджета (см. „Бюджетъ“). И въ результатѣ получается больше устойчивости въ немъ, больше порядка въ расходованіи суммъ. Публичность бюджета и независимость контроля даютъ кредиторамъ государства возможность лучше понять финансовое положеніе его ¹⁾, 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 поддержаніи 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—85 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 81—по 92, было реализовано цѣнныхъ бумагъ на земномъ шарѣ на 60 миллиардовъ марокъ. Въ лихорадочныхъ поискахъ себѣ выгодныхъ 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 ⁰/₀, платимый по нимъ. Многія молодые 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 платежемъ въ 8 мил. фунт. стерлинговъ, Бразилія—три миллиарда марокъ, Гаити—75 милліоновъ, даже дикари на о. Фиджи—5 мил. Капиталы ищутъ для себя какъ будто завѣдомо неблагопріятныхъ помѣщеній, и г. Гурьевъ говоритъ, что представители ссудныхъ капиталовъ производятъ надъ собой ту же операцію, какую нѣкогда производили голландскіе купцы, сжигая часть своихъ товаровъ, чтобы поднять цѣну на остальную. Чѣмъ далѣе, тѣмъ больше обостряется нужда ссудныхъ капиталовъ въ помѣщеніи: въ одной Англіи ежегодно реализуется свыше 60 милліоновъ фунт. стер., и ссудные капиталы напоминаютъ снѣговую лавину, стремящуюся въ ущелье, все болѣе и болѣе суживающееся. Госуд. кредитъ, слѣд., находитъ въ настоящее время весьма благопріятную почву и съ этой стороны: когда суютъ деньги, трудно ихъ не брать.

¹⁾ См. объ этомъ „Развитіе фин. хоз. въ XIX в.“ въ моихъ „Очеркахъ экон. и фин. жизни Россіи и Запада“. М. 1904.

Этотъ необычайный ростъ капиталовъ оказалъ очень сильное вліяніе и на самый строй политики западно-европейскихъ государствъ. Роль Европы — всемірнаго промышленника начинаетъ падать и падать, развиваются другія страны ¹⁾, но вмѣстѣ съ тѣмъ все болѣе и болѣе усиливается роль Европы—всемірнаго ростовщика ²⁾. Европейскіе капиталы ищутъ себѣ помѣщенія въ отдаленныхъ странахъ и несутъ въ себѣ могучіе новые интересы. За послѣднее время масса, напр., англійскихъ капиталовъ идетъ въ Россію, въ британскія колонія, въ восточныя страны за поисками новаго помѣщенія.

Теперь наблюдается, напр., интересное явленіе въ политикѣ британскихъ колоній—установленіе высокаго таможеннаго тарифа на иностранные, въ томъ числѣ и англійскіе, товары. Англійскія колоніи хотятъ развивать собственныя производительныя силы и одна за другой загораживаются отъ метрополиі протективными пошлинами на ввозимые товары, суживая рынокъ для англійскаго импорта и развивая свое собственное производство. Колоніи отгораживаются отъ метрополиі, но въ то же время ихъ промышленное развитіе совершается за счетъ *англійскихъ* капиталовъ. Статистика ввоза и вывоза австралійскихъ колоній—Нов. Южн. Валлиса, Викторіи, Нов. Зеландіи, Квинслэнда и др., а также Канады и даже Индіи, страны отсталой сравнительно съ другими колоніями, обнаруживаетъ тенденцію паденія импорта произведеній Англии и роста собственного экспорта. Индія вполне подчинена Англии (остальныя колоніи имѣютъ автономное управленіе), всѣ законы Индіи издаются съ согласія англійскаго парламента, между тѣмъ тамъ недавно введенъ 5-процентный таможенный налогъ на ввозимые въ Индію хлопчато-бумажные товары, и Англія дала санкцію этому закону, т. е. какъ бы сама себѣ заградила индійскій рынокъ, въ то время какъ изъ Англии много товаровъ идетъ въ Индію.

Чѣмъ же объяснить такую политику загражденія себѣ сбыта въ то время, какъ англійская промышленность все энергичнѣе ищетъ рынковъ? Объясненіе этому факту нужно искать въ созданіи громадныхъ ссудныхъ капиталовъ въ Англии. Дѣло въ томъ, что за послѣднее время изъ метрополиі въ колоніи эмигрировала въ поискахъ болѣе высокаго ссуднаго процента такая масса промышленныхъ капиталовъ, такая значительная сумма отлила въ иностранныя (а также и колониальныя) биржевыя бумаги и создала тамъ промышленныя предпріятія, что интересы владѣльцевъ ихъ и держателей этихъ бумагъ противорѣчатъ нерѣдко интересамъ промышленности родной страны: одна фракція капиталистовъ предлагаетъ свои товары, усиленно ищетъ рынки, другая же, помѣстивъ деньги въ туземныхъ предпріятіяхъ колоній, наоборотъ, настаиваетъ на запретительныхъ или по меньшей мѣрѣ протективныхъ тарифахъ въ колоніяхъ, чтобы развивать производительныя силы тѣхъ странъ, куда она экспортировала свои капиталы. Въ англійскомъ парламентѣ эта послѣдняя партія, повидимому, пріобрѣтаетъ нѣкоторый вѣсъ, чѣмъ и можно объяснить установленіе 5-ти процентнаго налога въ Индіи.

Биконсфильдъ, въ своемъ сочиненіи *Sibyl*, говоритъ, что въ Англии каждые полвѣка развивается какой-нибудь новый источникъ

1) См. мои кн. „Америка идетъ на Европу“ и „Итоги экон. развитія XIX в“

2) См. *Гурьевъ*. „Денеж. реф.“, ч. 2-я, стр. 707.

богатствъ, откуда страна почерпаетъ свое благосостояніе, и вмѣстѣ съ нимъ появляется новый могущественный классъ населенія. Поэтому въ Англіи послѣдовательно проходятъ слѣдующіе типы: два вѣка тому назадъ—турецкій коммерсантъ (боабобъ), 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 чисто-купеческаго 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 $\frac{1}{10}$ -овъ на капиталъ, ренты и прибыли (*Вестникъ*. „Британская имперская Федерация и англійск. торг. интересы“, 1900¹⁾).

Этой противоположностью интересовъ двухъ партій—ссуднаго капитала съ одной стороны, и чисто-промышленнаго—съ другой, объясняется, быть можетъ, до извѣстной степени современная политика державъ въ Турціи: однѣ заинтересованы въ беспорядкахъ, неурядицахъ въ оттоманской Имперіи, поскольку эти послѣднія вызываютъ потребность въ займахъ—для странъ же, помѣстившихъ свои капиталы въ турецкія предпріятія и биржевыя бумаги (Германія), наоборотъ, выгодно, чтобы въ Турціи не было беспорядковъ и чтобы тамъ создались благопріятныя условія для приложенія промышленнаго капитала.

Этотъ экспортъ капиталовъ въ настоящее время имѣетъ особое значеніе, какъ справедливо говоритъ Брандтъ²⁾: „Въ виду увеличивающагося съ каждымъ годомъ господства покровительственной системы въ малокультурныхъ странахъ, страны, экспортирующія свои капиталы за границу, бываютъ поставлены не передъ дилеммою: вывозить ли свои готовые издѣлія или свои капиталы, а предъ дилеммою: вывозить ли свои капиталы или ничего не вывозить“ (стр. 53). Экспортъ капиталовъ—неизбѣжный желѣзный законъ при извѣстныхъ экономическихъ условіяхъ.

Съ замѣною товарнаго вывоза экспортомъ капиталовъ совершаются извѣстныя модификаціи въ экономическихъ программахъ нѣкоторыхъ общественныхъ группъ, и это—вопросъ чрезвычайно важный, который не можетъ быть отброшенъ, разъ рѣчь идетъ о значеніи импорта или экспорта капиталовъ. Такую попытку объяснить программы нѣкоторыхъ партій англійской парламентской жизни съ точки зрѣнія того, что имѣетъ значеніе для данной партіи—экспортъ ли товара или капитала, дѣлаетъ Карелушъ³⁾. Правда, его попытка неудачна: онъ безъ обиняковъ почему-то считаетъ англійскую радикальную партію представительницею денежнаго экспорта, а консервативную—представительницею интересовъ экспорта товарнаго, и

1) А также прекр. брош.: *Chiozza*. Britisch Trade and the Zoll-Verein Issue. Lond. 1903.

2) В. Ф. Брандтъ. „Иностранные капиталы. Ихъ вліяніе на экономическое развитіе страны“. Часть первая. Теоретическія основанія. Опытъ иностранныхъ государствъ. С.-Петербургъ, 1898.

3) См. „Industrie und Finanz“ von *Theodor Karolus* (Wien). „Die neue Zeit.“ 1896—7. №№ 37, 38, 39 и 41.

этой гадательной разницею интересовъ объясняетъ противоположность постулатовъ той и другой партіи.

Но если едва ли вѣрно съ фактической стороны подобное объясненіе тѣхъ экономическихъ интересовъ, которые лежатъ въ основѣ и опредѣляютъ экономическія программы англійскихъ политическихъ партій (и въ этомъ смыслѣ Bernstein уже далъ отповѣдь Karplusz'у), то несомнѣнно, что выступленіе на сцену экспорта капиталовъ взамѣнъ 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 партій¹⁾. Конечно, если считать радикальную партію представительницею интересовъ денежнаго экспорта, то понятно, что такая партія будетъ противницею завоевательной политики—для нея будетъ выгодно жить со всѣми странами въ мирѣ, переводя свой капиталъ въ ту страну, которая при прочихъ одинаковыхъ условіяхъ имѣетъ наивысшій протективный тарифъ, и утилизируя этотъ послѣдній въ свою пользу.

Другимъ показателемъ обремененія рынка ссудными капиталами является биржа, которая въ настоящее время загромождается обезцѣненными бумагами. Въ Германской комиссіи, изслѣдовавшей потери отъ этихъ бумагъ, эксперты (Шмоллеръ) констатировали, что нѣмцы потеряли за послѣднее время, благодаря помѣщеніямъ въ бумагахъ, не стоящихъ даже типографскихъ чернилъ, потраченныхъ на нихъ, громадную сумму цѣнностей—около 800 мил. мар.

Одинъ изъ симптомовъ переобремененія рынка ссудными капиталами можно усмотрѣть также въ пониженіи ссуднаго % 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

1) Karplusz 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 государственныйя бумаги и т. д. Ту же задачу относительно перемѣны англійской политики въ восточномъ вопросѣ ставилъ себѣ и г. Южаковъ въ „Русскомъ Богатствѣ“. Констатировавъ фактъ помѣщенія Англіею своихъ капиталовъ въ чужія страны, г. Южаковъ говоритъ: „Варварство выгодно всесвѣтному поставщику товаровъ; прогрессъ и безопасность необходимы всесвѣтному заимодавцу... Прежде англійскій капиталъ опасался матеріальнаго прогресса своихъ рынковъ, боясь конкуренціи. Теперь онъ самъ вызываетъ эту конкуренцію, затрачиваясь въ туземную промышленность. Это выгодно, но этому мѣшаютъ варварскія правительства. Насколько прежде охраненіе варварства было въ интересахъ Англии, настолько въ настоящее время эти интересы требуютъ упраздненія варварства“ („Русское Богатство.“ Дневникъ Журналиста. С. Южаковъ. 1896. X, стр. 147).

повысить или по крайней мѣрѣ закрѣпить ссудный процентъ, и Адамсъ (извѣстный экономистъ) прямо указываетъ, что погашеніе долговъ, грозя увеличить на рынкѣ сумму свободныхъ капиталовъ въ Соедин. Штатахъ и тѣмъ понизить $\%$, встрѣчаетъ сильное противодѣйствіе ¹⁾.

Въ самомъ дѣлѣ, если государство начнетъ быстро выкупать свои займы, это можетъ сильно нарушить денежное равновѣсіе рынка, понизится процентъ на капиталъ, и масса лицъ съ освободившимися капиталами начнетъ неосмотрительно помѣщать ихъ въ промышленныя предпріятія. Но у бывшихъ держателей бумагъ нѣтъ навыка, умѣнья въ веденіи дѣла, а нерѣдко за отсутствіемъ солиднаго помѣщенія придется вкладывать деньги въ очень рискованныя предпріятія, поэтому новыя предпріятія станутъ лопаться, что можетъ породить неустойчивость торговли и промышленности, 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 междуусобной войны—не только самимъ участникамъ, но ихъ дѣтямъ, даже внукамъ, и сумма этихъ пенсій все растетъ и растетъ...

Во Франціи, гдѣ государственный долгъ очень демократизированъ (см. далѣе), каждый лавочникъ, болѣе или менѣе зажиточный крестьянинъ имѣетъ государственную ренту, и погашеніе государственныхъ долговъ, а также конверсія встрѣчаютъ тамъ нерѣдко оппозицію со стороны народныхъ представителей, которые могутъ отказать палатѣ въ довѣрїи вслѣдствіе того, что масса избирателей заинтересована въ помѣщеніи капитала въ бумагахъ.

Эта демократизація долга объясняется легкостью пріобрѣтенія процентныхъ бумагъ, такъ какъ у всякаго сборщика податей (*receveurs*) можно купить государственную ренту въ 5—10 франковъ.

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, напр., продажи доменъ и друг.

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 государ-

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

ствомъ, какъ юридической личностью, и потому теперь невозможно отреченіе отъ долга со стороны государства при перемѣнѣ правительства только потому, что этотъ долгъ былъ заключенъ другимъ правительствомъ. Это опять создаетъ увѣренность среди капиталистовъ въ помѣщеніи своихъ средствъ.

6) Расширеніе задачъ государства: необходимость крупныхъ затратъ на постройку жел. дорогъ, на оборудованіе страны школами, на постройку жилищъ для неимущихъ и т. д.

Задолженность Европы.

Вышеупомянутыми фактами объясняется современная громадная задолженность большинства европейскихъ государствъ.

Во Франціи государственный долгъ равнялся къ 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 [World
Южн. Австр.....	102 "	321 Almanach 1890]

Въ статьѣ „Das Schuldbuch der Welt“ (въ нѣмецкомъ журналѣ „Die Gegenwart“) подведены итоги задолженности современныхъ государствъ. Общая ея сумма въ 1894 году равнялась 96-ти милліардамъ марокъ, а если присоединить еще 26½ милліардовъ внѣ - европейскихъ странъ, то заемная книга міра будетъ сведена къ 122½ милліардамъ марокъ государственныхъ долговъ, т.-е. около 56 милліардовъ рублей. Одни только процентные платежи по займамъ, при 4-хъ въ среднемъ, — составляютъ почти 5 милліардовъ марокъ въ годъ.

Остенъ (O. P. Austin), начальникъ статистическаго бюро департ. казначейства въ Соед. Штатахъ, въ американскомъ журналѣ „North American Review“ (abr. 1901) напечаталъ интересную статью о мировой задолженности. Задолженность всего свѣта въ настоящее время имъ опредѣляется въ 31.201.749,274 долл., каковая цифра въ 10-разъ превышаетъ мировую задолженность къ началу наполеоновскихъ войнъ. Слѣдующая таблица даетъ размѣръ задолженности странъ съ долгомъ свыше 500.000,000 долл. (долл. приблизительно=1 руб. 94 коп.).

Страны.	Общая сумма долга.	Долгъ на голову.	% плати- мые по раз- счету на голову.
	В ъ д о л л а р а х ъ.		
Франція.....	5,800,691,814	150.61	6.28
Россія.....	3,167,320,000	24.56	1.10
Соед. Королевство.....	3,060,926,304	74.83	2.76
Италія.....	2,583,983,780	81.11	3.58
Испанія.....	1,727,994,620	95.53	4.46
Австралія.....	1,183,055,000	263.90	10.14
Австро-Венгрія.....	1,154,791,000	25.80	1.14
Соед. Штаты.....	1,107,711,257	14.52	44
Индія.....	1,031,603,705	4.67	15
Венгрія.....	904,941,000	47.75	2.22

Страны.	Общая сумма долга.	Долгъ на голову.	% плати- мые по раз- счету на голову.
	В ъ д о л л а р а х ъ.		
Турція.....	726,511,195	29.25	1.14
Португалія.....	670,221,374	143.82	4.62
Австрія.....	642,194,000	24.89	1.20
Германія.....	557,626,622	9.96	38
Аргентина.....	509,604,444	128.85	6.80
Бельгія.....	504,459,540	75.63	2.93
Египеть.....	500,402,729	53.61	2.15

Далѣе слѣдуютъ Бразилія и Нидерланды съ долгомъ менѣе 500.000,000 долл. Въ Китаѣ задолженность не превышаетъ 72 центовъ на голову и %—3 центовъ.

Если взять данныя Мюльгаля (Diction. of Statistics 1899) о народномъ богатствѣ и сопоставить ихъ съ міровой задолженностью, то получимъ слѣдующую картину.

	Богатство въ фунт. ст.	Какой % соста- вляетъ долгъ ко всему богатству страны?
Соед. Штаты.....	16,340,000,000	1.4
Соед. Королевство.....	11,806,000,000	5
Франція.....	9,690,000,000	12
Германія ¹⁾	8,052,000,000	6
Россія.....	6,425,000,000	10
Австро-Венгрія ²⁾	4,512,000,000	12
Италія.....	3,160,000,000	16
Испанія.....	1,727,000,000	20
Австралія.....	1,076,000,000	21
Бельгія.....	988,000,000	10
Аргентина.....	616,000,000	16
Португалія.....	411,000,000	33

Въ 1836 г. англійскій госуд. долгъ равнялся 853.473,597 ф. ст., въ 54 г. онъ, постепенно понижаясь, дошелъ до 805.709,985, затѣмъ во время крымской войны въ 57 г. поднялся до 842.448,482 ф. ст., далѣе опять почти правильно понижался и въ 1899 г. достигъ наименьшаго пункта—635.040,965 ф. ст., а затѣмъ бурская война (въ 1902 г.) опять подняла его до 768.443,386 ф. ст. (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.

Госуд. же долгъ въ Соед. Штатахъ уменьшается: въ 1871 г. онъ составлялъ на голову населенія 56,81 долл., а въ 1903 г.—11,51 долл.; процентовъ приходилось уплачивать въ 1871 г. 2,83 долл., а въ 1903 г.—0,32 долл.

Существуетъ взглядъ, по которому государственный кредитъ считается особой формой обложенія, причемъ 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 зай-

¹⁾ Включая долги Пруссіи, Баваріи и т. д.

²⁾ Включая долги Австріи и Венгріи.

момъ. Предположимъ, что государству нужны средства, напримѣръ, на постройку желѣзной дороги. Непосредственное увеличеніе налога соединяется съ большими затрудненіями, потому что мелкій плательщикъ не можетъ уплатить удвоенной суммы налоговъ (постоянной и, въ данномъ случаѣ, экстренной—для постройки дороги). Если же государство будетъ настаивать, то каждый мелкій плательщикъ вынужденъ будетъ занимать у капиталиста, но послѣдній воспользуется затруднительнымъ положеніемъ плательщика и постарается заключить такого рода сдѣлки на очень невыгодныхъ для занимающей стороны условіяхъ, такъ какъ ссужать всѣхъ и 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, также какъ и широкое развитіе косвенныхъ налоговъ. Повышеніе налогового бремени 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 пертурбацій¹⁾, 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,

¹⁾ *Dietsel*, стр. 180.

—расширять это пользование. Широкое пользование 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 Л. 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 беззалоговаго кредита—къ залогу приходится прибѣгать только малокультурнымъ бѣднымъ государствамъ; 2) вѣчность государства, какъ юридическаго лица, создала возможность непогашаемыхъ займовъ (рентныхъ, см. далѣе); 3) 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 т. д.

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

Лотерейный заемъ рассчитанъ на то, чтобы побудить дать въ ссуду деньги лицъ, надѣющихся на счастье, на выигрышъ. Выпускаются обыкновенно $\frac{0}{100}$ -ныя бумаги, но при этомъ вся сумма процентовъ или извѣстная часть ихъ удерживается и обращается въ особый фондъ для выдачи болѣе или менѣе значительныхъ выигрышей держателямъ бумагъ. Въ 1-мъ случаѣ заемъ безпроцентный, во 2-мъ— $\frac{0}{100}$ -й. Конечно, это не спокойное помѣщеніе своихъ средствъ въ бумаги, но игра въ надеждѣ на выигрышъ. Извѣстное количество разъ въ теченіе года происходитъ тиражъ выигрышей, и владѣльцы биле-

товъ, на которые падеть 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 извѣстную денежную сумму (согласно условіямъ заключенія займа), чѣмъ обязательство государства къ нимъ прекращается. Надежда на выигрышъ такъ велика въ населеніи, что выигрышные займы обычно размѣщаются гораздо лучше, чѣмъ другіе, даже и въ настоящее время, не говоря о прошломъ. Но вредныя стороны ихъ — развитіе игры, продажа и покупка промессы, 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, слѣд., всѣ невыгоды этихъ займовъ падаютъ на нее) заставляютъ правительства удерживаться отъ выпуска этихъ займовъ въ настоящее время.

Въ Италіи бѣдное населеніе такъ увлекается игрою въ лотерею, что въ дни ея замѣчается сокращеніе потребленія хлѣба въ городахъ. Какую приманку составляютъ лотерейные займы для публики, можетъ показать нашъ недавній выигрышный заемъ, имѣвшій цѣлью облегченіе долгосрочнаго кредита подъ дворянскія имѣнія. Дворянскій заемъ 1889 г. былъ выпущенъ на 80 мил. руб., въ количествѣ 800 тыс. листовъ при нарицательной цѣнѣ 100 р. за листъ (по $\frac{5}{100}$)¹⁾, причемъ эмиссіонный курсъ билетовъ былъ опредѣленъ въ 215 р. 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 раза.²⁾

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 17 ст. въ Англіи, въ Голландіи, въ прошломъ столѣтіи—въ Пруссіи; въ Россіи, кромѣ упомянутаго дворянскаго, были еще займы въ 64, 66 гг. (I-ый и II-ой).

Тонтины. Другая форма займа, извѣстная въ концѣ 17 в. во Франціи, *тонтины* (отъ имени итальянца Тонти) — носить въ себѣ тѣ же черты, что и лотерейный заемъ. Группа лицъ образуетъ кружокъ и сообща ссужаетъ государству деньги на срокъ, при чемъ сообща же получаетъ отъ него извѣстную сумму въ качествѣ процентовъ (тутъ же 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 смертію 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,

¹⁾ Но если принять во вниманіе, что эмиссіонный курсъ былъ 215 руб., то, слѣд., размѣръ дѣйствительныхъ $\frac{5}{100}$ падаетъ до $\frac{214}{100}$.

²⁾ Ходскій. „Основы государственнаго хозяйства“, 1901 г., стр. 437--41.

тѣмъ какъ со смертью послѣдняго лица, принадлежащаго къ упомянутой группѣ, при этой формѣ займа и обязательство уплаты со стороны государства прекращается. Въ 1689 г. одна старуха, внесшая всего 300 ливровъ, получала по 73,500 ливровъ ежегодной ренты.

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

Государство занимаетъ деньги съ обязательствомъ уплачивать кредитору условленное вознагражденіе до конца его жизни, при чемъ эта уплачиваемая сумма—выше обыкновеннаго процента (напр., не 4%, а 9, 10% и т. д.); послѣ смерти лица долгъ считается погашеннымъ. При такой системѣ государство можетъ выиграть или проиграть: оно надѣется, что кредиторъ скоро умретъ, а тотъ разсчитываетъ, наоборотъ, долго прожить; такъ какъ платится довольно высокій % по займу, то въ случаѣ продолжительности жизни ссужателя государство много можетъ потерять. И здѣсь все сводится къ игрѣ.

Эта форма примѣнялась и въ городахъ: такъ, главный источникъ доходовъ въ средневѣковыхъ французскихъ городахъ составляли такъ называемыя пожизненныя ренты (*rentes viagères à vie vendues*). Пожизненныя ренты въ средніе вѣка представляютъ первый опытъ общественнаго кредита — нѣчто вродѣ городскихъ банковъ. Въ случаѣ какихъ-нибудь чрезвычайныхъ расходовъ коммуна объявляла продажу пожизненныхъ доходовъ. Горожане, желая обезпечить себѣ, а иногда и наслѣдникамъ, пожизненный вѣрный доходъ, отдавали часть капиталовъ городскому совѣту, который обязывался выплачивать извѣстный процентъ съ полученной суммы. Процентъ этотъ разнообразился, смотря по состоянію городского кредита: чаще всего онъ составлялъ одну восьмую часть внесенной суммы. Обыкновенный процентъ для частныхъ займовъ большею частью былъ 10% на 100. Коммуна платила больше, именно 12½%—вѣрнѣе обезпечивала уплату дохода, но зато не возвращала капитала. Во всякомъ случаѣ эта финансовая операція въ средніе вѣка считалась выгодной не только для коммуны, но и для вкладчиковъ. Вкладчикъ черезъ 8 лѣтъ получалъ обратно свой капиталъ, а если онъ пережилъ эти 8 лѣтъ, то всю жизнь получалъ 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 в. даже ремесленники, служащіе, и городъ идетъ охотно на встрѣчу этому стремленію, уста-

навливая 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 февр. 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 мѣс., т. е. $16\frac{2}{3}\%$ въ мѣс. (Ibid. Knipping, 385).*

Пока существуетъ извѣстное недовѣріе къ платежеспособности государства, оно не позволяетъ ему широко пользоваться системой безсрочныхъ займовъ и принуждаетъ заключать займы срочные. Это—т. н. *срочные аннуитеты.*

Отличительный признакъ займа этого типа состоитъ въ томъ, что государство обѣщаетъ ежегодно уплачивать проценты съ погашеніемъ въ теченіе извѣстнаго періода времени, обыкновенно отъ 30—40 лѣтъ и болѣе. Если бы плательщикъ, вступая съ государствомъ въ такого рода сдѣлку, ограничился потребленіемъ только процентовъ, а капиталъ, идущій въ погашеніе, сталъ бы помѣщать въ банкъ, то по истеченіи срока займа въ банкѣ накопилась бы сумма, данная имъ государству. Срочные аннуитеты въ настоящее время выходятъ изъ употребленія, но примѣненіе такого принципа встрѣчается въ сберегательныхъ кассахъ 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 ариѳметическія вычисленія, при чемъ онъ можетъ ошибиться, т. е. затронуть или даже потребить самый капиталъ. Поэтому капиталисты ради профессиональнаго помѣщенія своихъ средствъ идутъ неохотно на займы этого рода, но послѣдніе удобны для большихъ учрежденій, напр., сберег. кассъ, которыя могутъ содержать для вышеуказанной операціи особые счетчики.

Но за послѣднее время къ этому типу займа снова возвратилась Англія. Въ 60-хъ годахъ Англія была сильно напугана вычисленіемъ извѣстнаго ученаго Джевонса ¹⁾, доказывавшаго, что че-

1) До 1860 года большинство всѣхъ этихъ вычисленій выслушивалось, правда, съ интересомъ, но не вызывало, однако, въ Англіи крупнаго возбужденія общественнаго мнѣнія. Только въ этомъ году вопросъ этотъ повелъ къ жаркимъ дебатамъ. Поводомъ къ этому послужилъ знаменитый торговый договоръ съ Наполеономъ III, въ которомъ Англія отказалась отъ права затруднять вывозъ своего угля въ другія страны какимъ бы то ни было образомъ, и въ томъ числѣ, понятно, отъ наложенія вывозныхъ пошлинъ на уголь. Эта мѣра вызвала горячее негодованіе многихъ ярыхъ патріотовъ, находившихъ, что такой отказъ отъ своихъ правъ можетъ оказаться очень опаснымъ въ случаѣ войны. Чтобы успокоить общественное мнѣніе, правительство поручило Null'ю сдѣлать специальную анкету.

Вычисленія Null'я нашли, однако, горячихъ противниковъ, въ числѣ которыхъ былъ и извѣстный англійскій экономистъ Jevons. Чтобы успокоить яростно нападавшихъ на него противниковъ, правительство назначило вскорѣ новую анкету въ 1866 г. Тогда какъ Null 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 (Т.-Пр. Газ.).

резь известное количество лѣтъ у страны не будетъ каменнаго угля, этого „хлѣба промышленности“. Мысль объ истощеніи каменноугольныхъ копей, одного изъ важнѣйшихъ источниковъ народнаго богатства, вызвала рѣшеніе со стороны правительства уменьшить государственный долгъ: на каменноугольныя копи смотрѣли тогда, какъ на активъ, которому соотвѣтствуетъ пассивъ въ видѣ государственнаго долга ¹⁾. Подъ вліяніемъ этихъ опасеній Гладстонъ, бывшій тогда канцлеромъ казначейства, и прибѣгнулъ къ превращенію долга въ срочные аннуитеты для скорѣйшаго его погашенія. Онъ превратилъ въ эту форму долгъ, заключенный государствомъ у сберегательныхъ кассъ, имѣя въ виду, что заинтересованныя учрежденія заведутъ особыхъ специальныхъ счетчиковъ—актуаріевъ, которые будутъ раздѣлять поступающіе въ уплату проценты, чтобы такимъ образомъ возстановить въ известный срокъ капиталъ въ прежнемъ размѣрѣ. Сумма, взятая Гладстономъ изъ сберегательныхъ кассъ, равнялась первоначально 5 мил. фунтамъ стерлинговъ срокомъ на 22 года, съ обязательствомъ уплачивать ежегодно 316 тыс. ф. стерл. изъ 3% (до 1885 г.). То же сдѣлали и слѣдующіе за Гладстономъ министры: Дизраэли превратилъ въ 67 г. долгъ въ 24 м. фун. стерл. въ срочные аннуитеты (съ платой ежегодно 2 мил. ф. стерл.), позднѣе еще на 14 мил. ф. ст., Чильдерсъ — 70 мил. ф. стерл. (1883 г.). Съ исчезновеніемъ „угольной“ паники объ этой операциі превращенія долга въ срочные аннуитеты стали забывать.

Займы при выпускѣ дѣлятся на части (100 руб., 1000 руб., 10000 руб.), и бумага, представляющая известную часть займа, называется *облигаціей*.

Облигація—это долговое обязательство (на предъявителя или именное) съ обозначеніемъ условій уплаты известныхъ 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 отвѣтственности; 3) при помощи общественной подписки путемъ продажи чрезъ агентовъ, маклеровъ или при посредствѣ госуд. банка (но такимъ путемъ трудно реализовать крупный заемъ).

Это—т. н. патріотическіе займы, когда государство помѣщаетъ заемъ на болѣе выгодныхъ условіяхъ, чѣмъ по состоянію рынка могло бы помѣстить, что бываетъ въ моменты подъема патріотическихъ чувствъ.

Въ первомъ случаѣ банкиры берутъ у государства облигаціи, а затѣмъ сами уже продаютъ ихъ; конечно, банкиры стараются сдѣлать это на выгодныхъ для себя условіяхъ и выговариваютъ обычно за рискъ по реализациі займа крупное вознагражденіе (провизоріумъ). Легоу Веауіен полагаетъ, что государство реализуетъ свои бумаги наиболѣе вѣрно тогда, когда отдаетъ ихъ синдикату банкировъ ²⁾: послѣдніе лучше знаютъ положеніе рынка, иначе они

1) Кауфманъ. „Государственный долгъ Англии“, 1893 г.

2) Чтобы вызвать конкуренцію между ними, примѣняется т. н. система субмиссій, т. е. предлагается, чтобы банкиры, желающіе взять заемъ, сдѣлали письменное заявленіе о своихъ условіяхъ, и выбирается предложившій наиболѣе выгодныя для государства условія.

будутъ понижательно дѣйствовать на биржу (4 éd., стр. 350). Но обычно это государству обходится дорого: синдикатъ банкировъ заставляеть щедро оплатить свой рискъ. Можно, конечно, сдать заемъ банкирамъ для подписки, но безъ обязательства съ ихъ стороны за размѣщеніе его—здѣсь вознагражденіе (коммиссіонное) меньше.

4-ая система состоитъ въ томъ, что государство открываетъ подписку на облигаціи и распространяеть послѣднюю черезъ своихъ агентовъ — казначейства, сборщиковъ, банкировъ-коммиссіонеровъ (послѣдніе въ этомъ случаѣ никакого риска на себя не берутъ). Такая система, принятая во Франціи, ведетъ къ демократизаціи долга. Продажа ренты чрезъ запись въ государственную долговую книгу *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 т. н. *Trésorier-Payeur général* и выдаетъ документы, удостоверяющіе право на полученіе ренты (*Handw. Conrad'a, 2 Ausg art.: Anleihen*). Этимъ объясняется демократизація французской ренты, и запись въ книгу здѣсь сдѣлалась національной сберегательной кассой.

Иногда кредиторы, ссужая правительство деньгами, могутъ выговаривать и назначеніе этихъ средствъ, такъ какъ производительное употребленіе, конечно, лучше гарантируетъ уплату процентовъ и возвратъ капитала.

Прежде государства заключали займы на опредѣленный срокъ (отъ 50 до 80 лѣтъ), теперь же эти займы въ интересахъ фиска большею частью 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 $\frac{0}{0}$ (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 черезъ 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-ти-процентныхъ банковыхъ билетовъ, по тѣмъ же самымъ соображеніямъ выгоды для фиска, конвертировано въ 4-хъпроцентную безсрочную ренту ¹⁾.

1) Частный долгъ долженъ подлежать погашенію: онъ идетъ на производство матеріальныхъ цѣнностей, которыя подлежатъ уничтоженію, и если онъ будетъ уничтоженъ раньше возврата долга, то кредиторъ можетъ не получить въ уплату ничего. Государство производитъ нематеріальныя блага, уничтоженіе которыхъ

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 получение $\%$ лицъ въ особыя долговыя книги. Напримѣръ, въ Англіи имена государственныхъ кредиторовъ съ уваженіемъ суммы долга вносились въ особую долговую книгу *Great Book*, которая находится въ вѣдѣніи англійскаго банка¹⁾; при этомъ никакихъ бумагъ банкъ не выдавалъ, и послѣ погашенія долга имя кредитора изъ книги просто вычеркивалось. Такая операція въ прежнее время не представляла неудобствъ, при развитой же экономической жизни, когда бумаги стали извѣстнымъ товаромъ, личная запись, затрудняющая оборотъ бумагъ, стала выходить изъ употребленія: явилась необходимость выпускать сначала именныя облигаціи съ купонами на предъявителя или даже просто облигаціи на предъявителя. И въ настоящее время вездѣ введены такія бумаги на предъявителя, и всякій, предъявляющій въ кредитное учрежденіе купонъ, получаетъ по нему проценты. Такой же порядокъ существовалъ раньше и во Франціи: въ *Grand Livre* заносились кредиторы государства и получали именныя свидѣтельства (*titres nominatifs*), но и здѣсь съ 30-хъ г. (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 *reserveurs*, 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 національные капиталы. Но это обстоятельство имѣетъ и обратную сторону: такая демократизація сильно препятствуетъ во Франціи погашенію долга и быстрому проведенію конверсій²⁾. Въ 1879 году представлялась возможность понизить процентъ по займамъ, и парламентская комиссія указывала на это, но правительство, изъ опасенія лишиться довѣрія своихъ избирателей, отклонило конверсію, такъ какъ этимъ затрогивались интересы широкихъ слоевъ населенія (*Adams. „Public. Debt.“ 218*). Поэтому конверсіи хотя и совершаются здѣсь, но съ нѣкоторымъ треніемъ.

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 Rente*“, т.-е. постоянной ренты (209). Но замѣтимъ, что дѣятельность государства можетъ сближаться съ дѣятельностью частнаго лица, когда государство занимаетъ деньги для какихъ-либо предпріятій, съ исключительной цѣлью извлеченія изъ ихъ эксплуатаціи матеріальной для себя выгоды. Такіе займы, какъ общее правило, должны погашаться (напр., ж.-дорожные и т. д.).

1) Отдѣльная запись въ книгѣ каждаго кредитора называлась *consol*—отсюда англійскіе займы и получили названіе консолей.

2) Конверсія состоитъ въ пониженіи процента по займамъ.

Классификація займовъ.

Государственный долгъ любой страны, находящейся въ нормальныхъ экономическихъ условіяхъ, въ настоящее время становится все однообразнѣе и однообразнѣе, такъ какъ помѣщеніе денегъ въ госуд. бумаги сдѣлалось профессиональнымъ со стороны широкихъ группъ населенія. Когда же нужно было привлечь населеніе къ участию въ госуд. кредитѣ, разнообразіе бумагъ было одной изъ приманокъ; и теперь еще нѣкоторые финансисты высказываются за разнообразіе госуд. кредита: „однообразіе его—это то же самое, говоритъ Adams (Public. Debt.), какъ если бы купецъ держалъ у себя только одинъ видъ обуви. И въ госуд. кредитѣ нужно приноровляться ко вкусамъ публики“.

Различаются займы: внутренніе и внѣшніе, т.-е. помѣщенные внутри страны или на заграничныхъ рынкахъ. Это дѣленіе играетъ большую роль въ расчетномъ балансѣ.

Государственные долги классифицируются далѣе на долгосрочные и краткосрочные.

Въ современной росписи статьи расходовъ покрываются соответственными статьями доходовъ, но въ дѣйствительности моментъ расходовъ можетъ не совпадать съ моментомъ полученія доходовъ ¹⁾: известно, что къ концу бюджетнаго года предполагаемыя суммы придутъ, но въ началѣ, когда нужно производить расходы раньше поступленій, въ государственномъ казначействѣ денегъ иногда не бываетъ—т. наз. *Cassendeficit* (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 государственныхъ 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 вродѣ краткосрочныхъ векселей, которые банкъ учитываетъ на общихъ основаніяхъ, а съ поступленіемъ въ государственную кассу доходовъ, въ видѣ податей, налоговъ и пр., сумма, истраченная банкомъ 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

¹⁾ Такъ, известно, что поступленіе нѣкоторыхъ доходовъ по временамъ года распределяется неравномѣрно. Возьмемъ, напр., для иллюстраціи выкупные платежи:

Сумма поступленій	Въ 1-е полугодіе въ абс. цифрахъ.	Во 2-е полугодіе въ ‰.
1897—81.8 м. р.	22.7.	22.90‰.
98—79.9 „ „	19.9.	25.
99—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.

выпускаетъ 3% „серіи“ въ 50—100 рублей¹⁾, которыя погашаются, какъ только нужда въ нихъ минуетъ, или обмѣниваются на новыя, если временный дефицитъ продолжается. Когда государство заключаетъ такого рода долгъ, то оно вполне увѣрено, что доходъ отъ поступленій покроетъ 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 скопляются въ рукахъ государства, въ дѣйствительности же онѣ ему не принадлежатъ. Напримѣръ, подрядчики, взявшіе подряды за счетъ казны, обязаны вносить деньги въ качествѣ залога; казначеи и нѣкоторые другіе чиновники тоже вносятъ залоговъ 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

¹⁾ Иногда такія серіи (bons de trésor) теряютъ уже характеръ краткосрочнаго кредита, такъ какъ онѣ по истеченіи срока замѣняются новыми. Это напоминаетъ намъ переписку векселей въ кредитныхъ сношеніяхъ частныхъ лицъ другъ къ другу. Такъ случилось и у насъ съ нашими серіями.

Первый выпускъ въ 1831 году былъ произведенъ на 30 милл. р. ассигнаціями или, по тогдашнему счету, на 8,6 милл. 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, но выпуски и въ слѣдующіе годы продолжались не только въ обмѣнъ прежнихъ, но въ добавочныхъ суммахъ. Такъ, къ 1852 году изъ выпущенныхъ на 74 м. р. серій погашено было на 17 м. р., а 57 м. р. сер. представляли собой постоянный долгъ этого вида.

Такъ продолжалось и впослѣдствіи, въ силу того разстройства финансовъ, какое было вызываемо войнами 1853—1856 и 1877—78 годовъ. Къ 1884 году долгъ въ билетахъ государственнаго казначейства выражался уже въ суммѣ 240 милл. 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 м.), т.-е. всего на 150 м. руб. изъ 3.6%. Процентъ увеличенъ до 3.6% съ 3% сравнительно съ билетами госуд. казнач., выпущенными ранѣе,—это мотивируется и удобствами разчета (1/2 коп. въ день).

Въ заключеніе слѣдуетъ припомнить, что сумма билетовъ государственнаго казначейства путемъ послѣдовательнаго изъятія серій изъ обращенія была сокращена къ 1900 г. до 100,3 милл. руб. Такимъ образомъ, выпускъ серій 1904 года лишь весьма немногимъ превыситъ общее ихъ количество, безпрепятственно находившее себѣ размѣщеніе въ 90-хъ годахъ. Онѣ не подвергаются биржевымъ колебаніямъ въ цѣнѣ, принимаются въ уплату государственному казначейству и государственному банку и служатъ нерѣдко подсобнымъ орудіемъ платежей между частными лицами („По поводу выпуска шести разрядовъ билетовъ государственнаго казначейства“ № 32. Вѣст. Фин. Пром. и Торговли 1904.).

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, слѣд., родъ принудительнаго займа.

Всѣ эти формы кредита: краткосрочный заемъ у банка, временное пользованіе капиталами частныхъ лицъ и учрежденій, залогъ процентныхъ бумагъ въ государственномъ банкѣ—носятъ названіе *текущаго* долга вслѣдствіе того, что этотъ кредитъ рассчитанъ 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 бюджетѣ получатся недоимки, напримеръ, 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 назыв. 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 (сохранныя казны, заемный банкъ) государство часто брало деньги вкладчиковъ, помѣщенные 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-мъ году произошелъ кризисъ.

Къ 57 году главное общество россійскихъ желѣзныхъ дорогъ начало постройку Николаевской дороги: оно выпустило бумаги и нуждалось въ реализаціи ихъ (за границей, гдѣ общество выпустило свои бумаги, ихъ брали неохотно), между тѣмъ въ этой компаніи были заинтересованы многія высокопоставленныя лица. И вотъ эти послѣднія убѣдили министра финансовъ изгнать деньги изъ кредитныхъ учрежденій, рассчитывая на то, что освободившіеся капиталы пойдутъ, въ поискахъ за помѣщеніемъ, въ бумаги этого общества, что, дѣйствительно, и произошло... Правительство въ 57-мъ году понизило процентъ по вкладамъ въ кредитныхъ учрежденіяхъ (съ 4 до 3%). Лица, искавшія вѣрнаго помѣщенія своимъ деньгамъ, вдругъ лишились четверти своего дохода; естественно, что они стали требовать обратно свои деньги. Начался быстрый отливъ вкладовъ, превысившій ихъ приливъ: въ 59-мъ 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 вкла-

довъ платить было нечѣмъ: несмотря на то, что оно заключило внѣшній заемъ, и 300 милл. рублей изъ займа пошли на возвратъ вкладовъ, отливъ все-таки продолжался, и пришлось обратиться къ консолидаціи на очень невыгодныхъ для правительства условіяхъ — изъ 5%, чтобы удовлетворить вкладчиковъ ¹⁾.

Важнымъ вопросомъ при выпускѣ займа является выпускная цѣна его (такъ 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 обратно — выпускная цѣна займа ниже нарицательной, напр., 80, 90 руб. за 100 номинальныхъ.

Отчасти въ зависимости отъ эмиссионнаго курса устанавливается и величина процента, уплачиваемаго государствомъ по займу: при повышенной выпускной цѣнѣ займа этотъ % выше средняго процента въ странѣ, при цѣнѣ ниже parі (80 руб., напр., за 100) государство можетъ выдать и % меньшій средняго на рынкѣ.

При подпискѣ *обычно* предлагается болѣе низшая 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 (at parі), потому что иначе нельзя будетъ совершить конверсіи, такъ какъ въ настоящее время конверсіи безусловно носятъ добровольный характеръ, и, слѣд., 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 пріобрѣтателей бумагъ этого займа является надежда — авось мой № выйдетъ въ тиражъ, и за бумагу, за которую уплатилъ 80 руб., я получу полную ея номинальную стоимость, т.-е. 100 руб. Это также надо имѣть въ виду.

¹⁾ Въ книгѣ С. С. Бехтѣева „Хозяйственные итоги истекшаго сорокапятилѣтія“ приведена слѣдующая любопытная выдержка изъ англійскаго Economist'a отъ декабря 1863 года: „Мы рѣшительно не можемъ объяснить себѣ, по какимъ особеннымъ причинамъ и соображеніямъ русское правительство съ необыкновенной быстротой и энергіей разрушило свою превосходную и практическую государственно-земельную кредитную систему, составлявшую прочный фундаментъ всей финансовой системы и обладавшую неоцѣненнымъ свойствомъ всегда регулировать количество 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 скользкій наклонный путь займовъ и биржевыхъ спекуляцій. Надо надѣяться, что русское правительство сознаетъ свою разорительную ошибку, пойметъ, что внѣшніе займы суть только затычки, скрывающія опасную течь и содѣйствующія все большому и большому расширенію бреши въ плотинѣ, и возстановитъ, въ возможной при измѣнившихся условіяхъ формъ, свою иррежнюю государственную кредитную систему“.

Значеніе валюты при заключеніи займа.

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 себя обезопасить отъ колебаній бумажной или серебряной валюты. Это обстоятельство и вноситъ большія пертурбации въ бюджетъ задолженныхъ въ золотѣ странъ съ серебряной или бумажной валютой: вслѣдствіе колебанія валюты трудно тогда бываетъ сказать, сколько придется уплачивать въ бумажныхъ деньгахъ или серебрѣ по тому или иному займу.

Конверсія.

За послѣднее время одно государство за другимъ обращаются къ конверсіи своихъ долговъ.

Конверсіей называется измѣненіе условій займа въ интересахъ должника, которое можетъ произойти относительно величины $\%$ (процентъ по займу понижается), относительно срока (превращеніе срочнаго займа въ безсрочный, рентный) и т. д. Напримѣръ, государство заняло изъ 5% , но съ теченіемъ времени на рынкѣ появляется такъ много ссудныхъ капиталовъ, ищущихъ себѣ помѣщеній по низшему проценту, что государство рѣшается понизить свой процентъ по займу до 4% , не рискуя нисколько остаться безъ предложенія со стороны капиталистовъ.

Къ конверсіи въ послѣднее время прибѣгали Франція, Англія и другія страны, а въ 1894 г. и въ Россіи произведена очень крупная конверсія.

Условія совершенія конверсіи. Конверсія совершается только при обиліи ссудныхъ капиталовъ: если нѣтъ на рынкѣ значительныхъ капиталовъ, то нельзя понизить процентовъ по займу, потому что тогда государственные кредиторы могутъ вытребовать обратно свои капиталы, чтобы помѣстить ихъ въ промышленныя предпріятія, дающія высшій доходъ сравнительно съ тѣмъ, какой доставляютъ государственныя бумаги. Успѣшно проведенной конверсіей считается та, когда мало было предъявлено требованій о выплатѣ капиталовъ.

Государство приступаетъ къ конверсіи лишь при условіи, если въ его казначействѣ находится достаточный запасъ денегъ. Это обстоятельство очень важно, иначе государство можетъ оказаться въ очень невыгодномъ положеніи въ томъ случаѣ, когда кредиторы не согласятся на конверсію и пожелаютъ взять свои деньги обратно: государство, чтобы удовлетворить владѣльцевъ бумагъ, принуждено будетъ тогда заключить новый заемъ, иногда даже на болѣе тяже-

лыхъ для себя условіяхъ, чѣмъ конвертируемый. Поэтому правительство выбираетъ такіе моменты для конверсіи, когда для кредиторовъ нѣтъ другого исхода, какъ согласиться на его предложеніе. Конверсія должна покоиться на добровольномъ согласіи кредиторовъ¹⁾: послѣднимъ предлагается или согласиться на новыя условія, или получить обратно свой капиталъ. Если моментъ для конверсіи выбранъ удобный, т.-е. положеніе денежнаго рынка таково, что капиталистъ не въ состояніи помѣстить куда-либо свои сбереженія за % болѣе высокій, чѣмъ предлагаетъ государство, то обыкновенно немногіе рѣшаются потребовать обратно свои деньги. Наличность ссудныхъ капиталовъ и болѣе низкій средній % на рынкѣ, чѣмъ % конвертируемыхъ займовъ, являются, слѣдовательно, при конверсіи *conditio sine qua non* ея проведенія.

Внѣшнимъ сигналомъ къ конверсіи служитъ высокій курсъ государственныхъ бумагъ (выше *al pari*). Если курсъ бумагъ поднимается, это означаетъ, что процентъ, который государство платитъ за вложенный въ нихъ капиталъ, очень высокъ, вслѣдствіе чего и спросъ на бумаги со стороны покупателей растетъ, что и поднимаетъ курсъ ихъ.

Конверсіи могутъ сопровождаться иногда увеличеніемъ размѣра долга, когда долгъ обмѣнивается на новый изъ того-же %, но по болѣе низкому курсу, чѣмъ конвертируемый заемъ. Такъ, при конверсіи 4%-аго займа, стоящаго *al pari*, въ 3%-й по курсу 90 придется держателю облигацій на 10,000 руб. выдать облигаціи новаго займа на 11,111 рублей.

Обычная форма современной конверсіи—это пониженіе ссуднаго процента на конвертируемый заемъ.

Конверсія во Франціи. Во Франціи за послѣднее время была совершена очень удачно такая конверсія. Для уплаты контрибуціи послѣ войны съ Пруссіей Франція была принуждена прибѣгнуть къ займу на очень тяжелыхъ условіяхъ, а именно изъ 5% по курсу 82,5 и 84,5 за 100, т.-е. въ дѣйствительности изъ 6% въ среднемъ. Въ 1883 году Франція дѣлаетъ конверсію этого долга, понижая процентъ по нему до 4½—въ итогъ конверсіи получилось сбереженіе по уплатѣ процентовъ въ суммѣ 34 мил. франковъ.

Въ 1894 г. произошла конверсія 4½%-й ренты въ 3½ процентную на сумму 6,789 милл. франковъ; конверсія дала блестящіе результаты: для полученія капитала предъявлено было не болѣе 40,000 фр. ренты, т.-е. не болѣе 0,01% всего долга. Всѣ, не заявившіе въ узаконенный срокъ, т.-е. въ 8 дней по опубликованіи закона о конверсіи, свое желаніе получить капиталъ, считались по закону принявшими условія конверсіи.

Недавно 3½% французская рента конвертирована въ 3%, и результаты этой конверсіи, какъ видно изъ опубликованныхъ данныхъ, оправдали возлагавшіяся на нихъ надежды. Количество требованій о выплатѣ наличныхъ денегъ оказалось весьма незначительнымъ: въ теченіе установленнаго для приема такихъ требованій срока поступило заявленій всего на сумму 1,7 милл.

1) Конверсія—неотъемлемое право государства, разъ только при выпускѣ извѣстнаго займа она не исключена на извѣстный періодъ времени, что иногда дѣлается въ интересахъ кредиторовъ.

фр., что, по отношенію къ общей суммѣ конвертируемаго займа, достигающей 6,8 млрд. фр., составляетъ лишь 0,02%. Ежегодная экономія по уплатѣ процентовъ благодаря этой конверсіи выражается суммой въ 33,939,693 фр., 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 конверсія австрійской 4,2% ренты въ 4% увѣнчалась большимъ успѣхомъ. Несмотря на громадную сумму конвертированной ренты въ 3,620 милл. кронъ, въ теченіе восьмидневнаго срока, назначеннаго для объявленія о желаніи получать за 4,2% ренту наличныя деньги, объявлено всего на всего внутри Австро-Венгрии и за границею около 80 милліоновъ кронъ, составляющихъ въ сравненіи съ конвертированной рентою ничтожную сумму. Изъ заграничныхъ государствъ одна только Голландія реализировала часть австрійской 4,2% ренты на приблизительную сумму въ 40 милл. кронъ и, притомъ, на томъ основаніи, что голландцы въ настоящій моментъ охотно пріобрѣтаютъ промышленныя акціи и облигаціи американскихъ ж. д. Въ другихъ государствахъ конверсія вызвала мизерныя продажи, которыхъ и въ Австро-Венгрии почти не было. Успѣхъ конверсіи тѣмъ болѣе замѣчательнъ, что какъ разъ въ послѣднее время носились тревожные слухи о Македоніи и т. д. Владѣльцы, видимо, согласились съ тѣмъ, что процентная норма въ 4,2% слишкомъ высока въ наше время и что рационально удержатъ старую ренту, пониженную на $\frac{2}{10}\%$ (Т.-Пр. Газ.).

Германскіе займы—3,5%-ные, но съ 95 года Германія обратилась къ 3% типу бумагъ навсегда: въ первый разъ къ трехпроцентнымъ бумагамъ она прибѣгла въ 90 г. при курсѣ въ 87%, а затѣмъ курсъ былъ—84,4; 83,6; 87,7; 92; 87,5, высшаго же курса 3% бумаги достигали въ 95 году—100,5% (*Finanzielles Jahrbuch Spangetal's*, 1902). Долгъ Германской Имперіи къ началу 1903 г.—2.813,5 милл. мар., всѣ же долги отдѣльныхъ германскихъ государствъ 11.776,3 милл. мар. (В. Ф. 1904 г., № 44).

Конверсія въ Англии. Еще на болѣе выгодныхъ для государства условіяхъ была совершена конверсія 3-хъ процентныхъ консолей въ Англии въ 1888 году. Въ министерство Гошена въ 1888 г. конверсіи былъ подвергнутъ долгъ на огромную сумму—565, 684, 425 ф. стерл., т.-е. болѣе $5\frac{1}{2}$ милліардовъ 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 операцію. ¹⁾ Интересно, что эта конверсія единственная въ мірѣ по своему низкому проценту. Благодаря ей ежегодныя платежи по долгамъ англійскаго казначейства уменьшились для ближайшихъ 14 лѣтъ (послѣ конверсіи) на 1,411,943 ф. ст., а съ 1903 года это уменьшеніе увеличится вдвое, т.-е. достигнетъ суммы 2,823,886 ф. ст.

Средняя цѣна за 100 ф. ст. англійскихъ $2\frac{3}{4}\%$ ($2\frac{1}{2}$) консолей съ 1887 по 1902 г. была:

¹⁾ *Кауфманъ*. „Государственный долгъ Англии“.

годы.	цѣна въ ф. ст.
1888	98 ¹¹ / ₁₆
1889	98
1890	96 ¹¹ / ₃
1891	95 ³ / ₄
1892	96 ¹¹ / ₁₆
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
1902	94 ¹⁵ / ₃₂

Подъемъ консолей въ 1896 г. объясняется неяснымъ политическимъ положеніемъ въ Соед. Шт., когда тамъ боялись побѣды фрисильверистовъ (возможность проведенія серебряной валюты), и многіе американцы стали превращать свои деньги въ англійскія консоли, чтобы гарантировать себя въ золотой валютѣ. Но по избраніи М. Кинлея осенью 1896 г. американскій капиталъ, помѣщенный въ консоли, былъ изъятъ съ Лондонскаго рынка (См. „The Universal investment tables for 1903. Compiled by the universal stock exchange limited“).

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% —металлическіе долги въ 4%, что сократило расходы по смѣтѣ кредита на 7,992,000 р. золотомъ. Въ 91 году было приступлено къ преобразованію и внутреннихъ долговъ, и такимъ путемъ были конвертированы слѣдующіе займы: 5½ — процентная рента на сумму 65,174,900 р.; 5% банковые билеты 1-го выпуска (часть) 3, 4 и 5 вып.—всего на сумму 184,198,360 р. и облигаціи 1-го вост. займа на сумму 180,401,550 р. Для конверсіи этихъ займовъ было выпущено 4-хъ процентныхъ облигацій на сумму 454 милл. рублей. Неурожай 91 года воспрепятствовалъ дальнѣйшему конвертированію нашихъ бумагъ, и только въ 94 году, въ виду обилія частныхъ свободныхъ капиталовъ, ищущихъ помѣщенія, представилась возможность опять приняться за прерванную операцію. Довольно надежными признаками этого обилія капиталовъ въ то время могли служить такіе факты, какъ повышеніе курса на государственные фонды, 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% банковыхъ билетовъ, облигацій восточнаго займа—всего на сумму 1.014,7 милл. руб. нарицательнаго капитала.

Для погашенія была избрана не 4-хъ-процентная срочно погашаемая бумага, а 4% 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 конверсiи 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.

Конверсiя удалась блестяще: уже къ 14-му мая было представлено къ обмѣну 5-процентныхъ бумагъ на 950 милл. р. ¹⁾

Въ результатъ конверсiи—сбереженіе по платежу процентовъ въ 6½ милл. рублей, если не считать сбереженій, происходящихъ отъ прекращенія погашенія по этимъ займамъ.

Погашеніе государственныхъ долговъ.

Въ XVIII и 1-ой половинѣ XIX-го вѣковъ очень многихъ занимала мысль о необходимости погашенія государственныхъ долговъ: правительства были озабочены изысканіемъ спеціальныхъ источниковъ дохода для этой цѣли, въ литературѣ также предлагались иногда очень оригинальные проекты погашенія государственныхъ займовъ. Въ настоящее время на обязательство погашенія смотрятъ болѣе снисходительно: одни теоретики находятъ, что государственный долгъ будетъ самъ автоматически погашаться путемъ пониженія процентовъ, другіе надѣются на обезцѣненіе денегъ, что въ свою очередь, конечно, поведетъ къ сокращенію государственнаго долга.

Зачѣмъ, спрашиваютъ противники погашенія, народъ долженъ нести высокіе налоги для погашенія, когда всѣ практическіе результаты послѣдняго вполне достигаются и чрезъ возрастаніе богатства націи? Такъ, англійскій долгъ бралъ ежегодно изъ дохода Англiи въ 1815 г.—9%, а въ 1880 менѣе 3%, и это обязано лишь повышенію національнаго богатства.

Различныя средства изыскивались раньше для погашенія долговъ.

Во Франціи, въ прошломъ столѣтіи и въ началѣ настоящаго, правительство для погашенія долга прибѣгало къ продажѣ государственныхъ доменъ. За періодъ 1790—1836 гг. доменъ было отчуждено болѣе, чѣмъ на 4 миллиарда франковъ, и не смотря на такую сумму государственный долгъ не только не уменьшился, но даже выросъ. Такимъ образомъ, страна и доменъ лишилась и долгъ остался непогашеннымъ: это произошло оттого, что вырученныя отъ доменъ деньги шли не на уплату по займамъ, какъ это предполагалось, а на покрытіе текущихъ расходовъ.

Поднятіе обложенія считалось также однимъ изъ источниковъ для погашенія долговъ. Представителемъ теорiи увеличенія налоговъ для этой цѣли былъ извѣстный экономистъ Рикардо и особенно Пабло Цебреръ, выступившій въ печати съ подробнымъ проектомъ ликвидаціи долговъ.

¹⁾ См. мою замѣтку въ „Сборникъ Правовѣдѣнія“ 1895, т. IV, стр. 69 и далѣе.

Далѣе, ради той же цѣли вводилась антиципація налоговъ, т. е. продажа права неплатежа налоговъ, какъ это имѣло мѣсто въ концѣ XVIII-го вѣка въ Англии. Эта система состояла въ слѣдующемъ. Въ 1798 г. министръ финансовъ Питтъ предложилъ выкупить поземельный налогъ (landtax, установленный въ концѣ XVII в.) и обратить полученные отъ выкупа средства на уплату государственнаго долга. Каждый землевладѣлецъ могъ внести единовременно опредѣленную сумму въ государственное казначейство и этимъ освободиться навсегда отъ поземельнаго налога. Но такъ какъ размѣръ налога былъ очень малъ вслѣдствіе того, что съ XVII-го вѣка земля не переоцѣнивалась, и взиманіе налога производилось въ одной и той же пропорціи, то антиципація по ея введеніи дала незначительныя поступления.

Л. Штейнъ предлагаетъ превратить госуд. долгъ въ аннуитеты съ погашеніемъ въ 30—40 лѣтъ, т. е. въ періодъ одного поколѣнія. Для погашенія прибавляется къ платимому $\frac{1}{100}$ еще $\frac{1}{100}$. Средства для этого—въ созданіи особаго налога, т. н. „Tilgungsteuer“, который прибавляется къ ставкамъ подоходнаго налога. Ад. Вагнеръ критикуетъ этотъ способъ погашенія (Heimfallsrecht) съ точки зрѣнія вообще неудобства аннуитетной формы госуд. долга, а затѣмъ сюда присоединяются всѣ неудобства законнаго или обязательнаго погашенія. Обязательное же сбереженіе изъ $\frac{1}{100}$ для возстановленія капитала дѣлаетъ эти бумаги мало любимыми у публики, и потому курсъ такихъ бумагъ ниже другихъ.

Такимъ образомъ, всѣ эти попытки создать особые источники для ликвидаціи государственнаго долга были неудачны: трудно при измѣняющихся условіяхъ жизни закрѣпить извѣстныя средства за однимъ предметомъ расходованія.

Очень распространенной идеей во второй половинѣ XVIII вѣка былъ проектъ организаціи особаго погасительнаго фонда, предназначавшагося для уплаты государственныхъ долговъ.

Было вычислено, что: одна копейка, положенная въ ночь Рождества Христова, черезъ 1900 лѣтъ изъ 5% сложныхъ обращается въ 18180,00.000.0,00.0,00.0,00.0,00.0,00.0,00.0,00.0,00.0,00.0,00.0 коп., т. е. въ 1818 и 37 нулей копѣекъ, или въ сумму 1818 и 35 нулей рублей; одинъ сантимъ, положенный въ годъ Р. Хр., по сложнымъ процентамъ, къ XVIII-му вѣку долженъ обратиться въ массу золота по объему въ 603 милліона разъ болѣе, чѣмъ земной шаръ, и накопившійся такимъ образомъ капиталъ долженъ бы приносить въ часъ, изъ 5% , сумму, равную 3445 золотымъ шарамъ, каждый величиною съ землю ¹⁾.

Формулой сложныхъ процентовъ такъ увлекались, что нѣкто Рикаръ написалъ завѣщаніе въ этомъ духѣ ²⁾. Онъ оставилъ послѣ своей смерти 500 ливровъ и раздѣлилъ ихъ на пять частей, при этомъ $\frac{1}{5}$ часть, по его мнѣнію, черезъ 400 лѣтъ должна обратиться, благодаря $\frac{1}{100}\%$, 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 пере-

1) Залшунинъ. „Очеркъ теоріи государственнаго кредита“. 1892 г.

2) Ibid.

чень статей, на которыя могутъ быть употреблены эти фантастическіе миллиарды.

Такова теорія... Посмотримъ, какъ на практикѣ проведена была идея погасительнаго фонда. Въ 18 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 бюджетѣ получался дефицитъ, слѣдовательно, для увеличенія погасительнаго фонда не хватало средствъ, то въ такихъ случаяхъ не останавливались даже передъ заключеніемъ новыхъ займовъ по болѣе высокому проценту съ тѣмъ только, чтобы отчислить въ погасительный фондъ требуемую сумму. Теоретики 18 вѣка (Прайсъ) считали очень важнымъ, чтобы операціи погасительнаго фонда продолжались непрерывно—этимъ и объясняется такой странный фактъ, что государство съ цѣлью погасить долгъ иногда заключало заемъ на болѣе невыгодныхъ условіяхъ, чѣмъ тотъ, который оно погашало.

Погасительный фондъ существовалъ въ Англіи въ XVIII-омъ и въ первой половинѣ прошлаго вѣка, но практическіе результаты его были чрезвычайно плачевны: очень минимальная часть денегъ фонда шла дѣйствительно на погашеніе долга, вслѣдствіе большого соблазна воспользоваться средствами этого фонда для покрытія текущихъ потребностей, и государство въ минуту нужды черпало широкой рукой изъ фонда деньги, которыя и уходили большею частью на военные расходы (*L. Stein*, стр. 420-1, В. 4. 5 Aufl.), и въ 1829 г. онъ былъ уничтоженъ. вмѣстѣ съ тѣмъ было предписано $\frac{1}{4}$ бюджетныхъ остатковъ, не менѣе 3 милл. ф. ст., непременно употреблять на погашеніе госуд. долга, но это не всегда соблюдалось (см. *Schwarz*. „*Staatsschuldentilgung*“). Во Франціи также существовалъ погасительный фондъ, въ Россіи же его не было.

Для погашенія долговъ Англіи установлена въ 1875 г. сумма изъ 28 м. ф. ст., часть которой идетъ на уплату $\frac{0}{100}$, часть на погашеніе— послѣдняя часть съ теченіемъ времени должна увеличиваться. Затѣмъ въ 98 г. этотъ фондъ былъ уменьшенъ до 23 м. ф. с. Операція погашенія въ теченіе 2 лѣтъ трансваальской войны была приостановлена, но теперь, съ 1903/4 г., бюджетный фондъ погашенія установленъ въ 27 м. ф. с., и въ 50 лѣтъ Англія можетъ погасить весь свой долгъ, если она не надѣлаетъ новыхъ долговъ („Вѣст. Фин.“ 1903. № 16)¹⁾. Госуд. долгъ Англіи въ 1836 г. составлялъ 846 м. ф. ст., въ 1893 г.—668 м. ф. ст.

¹⁾ При старой системѣ англійскимъ парламентскимъ комитетомъ было установлено, что въ періодъ 1785—1829 г. было занято на 330.000.000 L. изъ $\frac{50}{100}$ для погашенія долга въ такой же суммѣ, заключеннаго изъ $\frac{41}{200}$, слѣд., благодаря такой политикѣ ежегодно казна теряетъ только по увеличивающейся суммѣ процентовъ—1.627.765 фунт. (См. Edw. Ross. „*Sinking funds*“. Public of the americ. Econ. Association. 1892, стр. 17).

Въ Пруссіи ¹⁾, обратно съ нами, за послѣднее время усиленно заботятся о погашеніи государственнаго долга. Такъ, по закону 8 марта 1897 года постановлено на періодъ 1897—98 г. погасить по крайней мѣрѣ полпроцента, а на 1898—99 г. 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 милліоновъ марокъ, если вычестъ погашеніе, а за послѣднія 16 лѣтъ успѣли погасить изъ капитальнаго долга 292 милл. марокъ, т.-е. всего 4,56%, такъ что долгъ съ 6 миллиардовъ 425 милліоновъ марокъ сократился теперь до упомянутой суммы 6,132,000,000 марокъ. Нѣкоторые изъ теоретиковъ, напр., проф. Кауфманъ ²⁾, 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 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 основнаго капитала, правительство въ состояніи будетъ держать его на очень низкомъ уровнѣ, между тѣмъ какъ Пруссія, если не будетъ производить амортизаціи, должна будетъ въ суммахъ, получаемыхъ съ желѣзнодорожныхъ фрахтовъ, покрывать и проценты на затраченный капиталъ. Если бы амортизація совершалась въ томъ размѣрѣ, какъ она шла до закона 1897 г., то потребовалось бы цѣлыхъ 360 лѣтъ для погашенія капитала. Даже при усиленной амортизаціи, введенной новымъ закономъ, потребуется 166 лѣтъ для амортизаціи всего капитала, затраченнаго на желѣзныя дороги. Впрочемъ, по этому же закону 1897 года устанавливается еще чрезвычайное погашеніе: избытки по заключенію бюджета полностью должны поступать на погашеніе займа, и съ 1890 по 99 г., кромѣ обычнаго погашенія долга въ 363 милл. руб., сдѣлано чрезвычайное погашеніе въ 437 м. м. 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 ж. дор. и государственной

1) Fin. Arch. 1897. B. I.

2) Die Amortisation der preuss. Staatsschulden v. R. Kaufmann. Fin. Arch. 1897. B. II. Къ 1900 г. государственный долгъ Пруссіи достигалъ 6,602 милл. марокъ, причемъ на платежъ процентовъ расходуется ежегодно 232 милл., а на погашеніе—306 милл. Государственный долгъ Баваріи достигалъ къ концу 1899 года 1460 милл., изъ которыхъ 1115 милл. приходилось на желѣзнодорожный долгъ. Въ Вюртембергѣ государственный долгъ—482 милл., изъ которыхъ 448 милл. приходится на желѣзнодорожный долгъ, на платежъ процентовъ расходуется 17,7 милл. и на погашеніе 2,8 милл. Желѣзнодорожная сѣть обошлась казнѣ въ 571 милл., а въ Пруссіи въ 7811 милл. Въ Великомъ герцогствѣ Баденскомъ желѣзнодорожный долгъ простирается до 415 милл., на проценты расходуется ежегодно 14,5 милл. и 5,9—на погашеніе („Вѣстникъ финансовъ, 1901, № 8, Германія).

собственности покрываютъ всю эту сумму и половину расхода на армию и флотъ („N. Amer. Rev.“. july 1902; Ad. Wagner. „Public Debt of Prussia“).

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 производится изъ остатковъ отъ бюджета. Но это вовсе не значитъ, что погашеніе можно оставить. 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 шоссейные пути теряютъ свое значеніе, съ изобрѣтеніемъ воздухоплаванія желѣзныя дороги могутъ страдать бездоходностью, слѣд., если къ тому времени не будутъ погашены желѣзнодорожные долги, они лягутъ тяжелымъ бременемъ на государственный бюджетъ, ибо источникъ оплаты $\%$ и погашенія исчезнетъ... Въ виду этой неизвѣстности будущаго такія затраты на улучшенія и должны погашаться.

Вообще погашеніе дѣлится на свободное и законное. Законное— когда оно предусмтрѣно 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 повышательнѣе, когда биржевой курсъ бумаги ниже номинальной цѣны, по которой происходитъ оплата бумагъ, вышедшихъ въ тиражъ.

Въ Россіи, за отсутствіемъ какого-либо погасительнаго фонда, рентные займы погашаются изъ бюджетныхъ остатковъ, и погашеніе дѣлается посредствомъ тиража или скупки бумагъ на биржѣ по курсовой цѣнѣ. Для срочно-погашаемыхъ условія погашенія оговорены при выпускѣ.

Слѣдующія статистическія данныя обнаруживаютъ тенденцію къ уменьшенію срочныхъ долговъ въ Россіи.

Къ концу 1887 года срочно-погашаемые долги составляли	71,65%
„ 1897 года	57,76%
Сумма безсрочныхъ увеличилась: въ 1887 г. ихъ было	16,18%
а къ 1897 г.	33,02%

(Кашкаровъ. „Денежное обращеніе въ Россіи“. 1898 г., стр. 106).

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, которыя обращаются на ряду съ этой монетой. Характернымъ для банкнотъ является исполненіе ими функцій денегъ, какъ орудія обращенія, и кромѣ того—ихъ обязательный размѣнъ на монету. Какъ объяснить, что простой билетъ обращается на ряду съ монетой? Золото есть самоцѣнность, заключающая въ себѣ рабочей трудъ; почему же знакъ, не обладающій такой цѣнностью, имѣетъ такое же точно значеніе? Въ послѣднемъ случаѣ все покоится на довѣрїи къ эмиссіонному институту: владѣлецъ банкнотъ увѣренъ, что, когда ему потребуется золото при платежахъ, онъ тотчасъ же обмѣняетъ въ эмиссіонномъ институтѣ свой знакъ на монету и получитъ за него именно то количество, какое написано на билетѣ.

Мѣриломъ цѣнности при выпускѣ банкомъ билетовъ, т.-е. банкнотъ, остается все-таки металлъ — золото или серебро, та валюта, которая принята въ странѣ; банкноты исполняютъ только функцію платежнаго средства, орудія накопленія, но не являются мѣриломъ цѣнности.

Въ Англіи Англійскій банкъ выпускаетъ такія банкноты, въ Германіи—Reichsbank и нѣкоторые частные привилегированные.

Но эмиссіонный институтъ при выпускѣ билетовъ долженъ обладать значительнымъ запасомъ золота, чтобы обезпечить размѣнъ банкнотъ. Пока размѣнъ не затрудняется, то и лица, владѣющія билетами, и институтъ, выпускающій ихъ, и страна—только выигрываютъ.

Положимъ, кому-либо нужно уплатить или получить по крупной сдѣлкѣ 100,000 рублей. Для этого необходимо имѣть нѣсколько фунтовъ 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 ограбленнымъ¹⁾... Затѣмъ, при выпускѣ банкнотъ золото меньше подвергается изнашиванію, и, слѣдовательно, выигрываетъ вся страна.

Банкноты увеличиваютъ собой орудія обращенія. И въ моменты подъема экономической жизни, когда рынокъ усиленно предъявляетъ спросъ на орудія обращенія, сдѣлки совершаются быстрѣе и въ большемъ количествѣ, такіе бумажные знаки, представляя собой наиболѣе удобное средство для расплаты, цѣнятся иногда дороже самой монеты, т.-е. ходятъ съ лажемъ—такъ, напримѣръ, было при Дж. Ло во Франціи: пока банкъ размѣнивалъ свои билеты, то ихъ предпочитали золоту, и они ходили даже дороже золота. У насъ ассигнаціонные билеты при Екатеринѣ II также ходили съ лажемъ.

Такимъ образомъ, банкноты необходимы для гражданскаго оборота. Посмотримъ теперь, какую выгоду получаетъ эмиссіонный банкъ отъ выпуска банкнотъ.

Банкноты — орудіе кредита эмиссіоннаго института. Отличіе ихъ отъ бумажныхъ денегъ.

Существеннымъ элементомъ, какъ уже указывалось, въ понятіе банкнотъ входитъ ихъ размѣнность по предъявленію на металлъ — валюту страны. И казалось бы, что эмиссіонный институтъ, выпустившій известное количество банкнотъ, долженъ хранить

¹⁾ Вотъ почему въ Манчжуріи туземцы предпочитаютъ русскіе кредитные билеты золоту (особенно на пріискахъ).

у себя соответствующее 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 извѣстную 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 рассчитываетъ приблизительно такъ: разъ въ нему никогда не явится извѣстная часть банкнотъ, то онъ можетъ имѣть и металла соответственно меньше на сумму этой занятой работой части. Такимъ образомъ, банкноты составляютъ для банка элементъ кредита: благодаря имъ онъ пользуется безпроцентно нѣкоторой суммой.

Конечно, если бы всѣ эти билеты были предъявлены къ размѣну, то банкъ потерпѣлъ бы крахъ, но этого быть не можетъ, разъ правильно поставлена эмиссионная операція банка. Въ зависимости отъ темпа экономической жизни, отъ требованій обмѣна связанная работой часть то увеличивается, то уменьшается: подъемъ экономической жизни увеличиваетъ эту часть, застой, наоборотъ, сокращаетъ ее.

Помимо своего значенія, какъ формы государственнаго кредита, банкноты оказываютъ въ высшей степени полезную услугу и въ дѣлѣ сбереженія металла. При своемъ обращеніи золото постоянно стирается и истрачивается. Такъ, въ 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 первоначальной 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 цѣнностей ничѣмъ не возмѣщается, и государство должно нести убытокъ. Поэтому выгодно употреблять ничего не стоящія бумажки, только необходимо, чтобы онѣ постоянно размѣнивались, потому что и при нихъ всѣ сдѣлки въ сущности совершаются на золото или серебро—на тотъ металлъ, который является денежной единицей въ данной странѣ.

Пока у банка достаточно золота и билеты свободно размѣниваются имъ, то не можетъ быть чрезмѣрнаго выпуска банкнотъ. Если, предположимъ, извѣстное эмиссионное учрежденіе выпускаетъ банкнотъ болѣе, чѣмъ нужно въ данный моментъ на рынкѣ, то эта несвязанная работой часть ихъ снова возвратится въ банкъ, держатели потребуютъ въ обмѣнъ золото (или серебро), и лишнее количество банкнотъ останется въ портфель банка, а часть золота вступить въ каналы обращенія. Но можетъ случиться, что при огромномъ выпускѣ банкнотъ и обратномъ ихъ наплывѣ въ банкъ

¹⁾ Этимъ банкнотамъ дается и такъ называемое „податное обезпеченіе“, т.-е. принятіе ихъ казною въ платежи, что, конечно, создаетъ имъ работу и увеличиваетъ то количество, которое можетъ быть выпущено въ обращеніе.

послѣдній, не обладая достаточнымъ запасомъ металла, не будетъ въ состояніи удовлетворить держателей этихъ банкнотъ въ требованіи съ ихъ стороны размѣна.

Въ этомъ случаѣ, т. е. когда у банка нѣтъ возможности произвести размѣнъ, банкноты превращаются въ такъ называемыя *бумажныя деньги*. Иногда государственное казначейство, нуждаясь въ средствахъ, производитъ усиленный выпускъ билетовъ, но размѣнять ихъ, какъ послѣ оказывается, уже не можетъ. Тогда государству остается объявить, что размѣнъ прекращается, и тѣмъ какъ бы признать, что довѣрія, возлагавшагося на него при выпускѣ билетовъ, оно оправдать не можетъ: послѣдствіемъ этого признанія является обезцѣненіе билетовъ, превращеніе ихъ въ простую бумагу, и тогда всѣ частныя лица могутъ отказаться принимать неразмѣнные билеты. Въ такихъ случаяхъ государство, опираясь на 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 размѣниваются на металлъ по предъявленію; бумажныя же деньги не размѣнны и являются уже не суррогатомъ денегъ, а настоящими деньгами. Цѣнность банкнотъ зависитъ отъ цѣнности того металла, который онѣ представляютъ, при бумажныхъ же деньгахъ всякая связь съ металломъ порывается: бумажныя деньги сами представляютъ цѣнность, которая при водвореніи бумажно-денежнаго хозяйства подвергается сильнымъ колебаніямъ. Банкноты имѣютъ *опредѣленную* цѣнность, бумажки же съ принудительнымъ курсомъ—очень неопредѣленной цѣнности: сегодня бумага много, и курсъ ихъ одинъ, а завтра будетъ еще больше, цѣна ихъ понизится, курсъ упадетъ, такъ какъ нѣтъ никакого базиса для его постоянства. Всякая устойчивость гражданскаго оборота съ выпускомъ бумажныхъ денегъ теряется. Бумажныя деньги въ противоположность банкнотамъ сами представляютъ мѣрило цѣнности, но мѣрило крайне непостоянное. Но развѣ возможенъ какой-либо оборотъ при постоянно измѣняющейся мѣрѣ вѣса, длины, напр., аршина? А бумажныя деньги можно сравнить съ такимъ именно аршиномъ.

Способъ покрытія банкнотъ. Итакъ, банкноты должны быть обезпечены металломъ, напр., золотомъ—при золотой валютѣ. Какіе же существуютъ способы обезпеченія эмиссіонной операціи?

Въ Англіи при Робертѣ Пилѣ актомъ 1844 г. установлено, что Англійскій банкъ имѣетъ право выпустить банкнотъ на извѣстную сумму (14 мил. ф. стерл.), не обезпечивая ихъ золотомъ. Основаніемъ для выпуска необезпеченной суммы, во-первыхъ, служитъ постоянное требованіе банковыхъ билетовъ на опредѣленную сумму торговлей и промышленностью. Другая причина существованія непокрытой металломъ части банкнотъ заключается въ томъ, что государство само принимаетъ эти знаки въ уплату податей—это то, что называется *податнымъ обезпеченіемъ*: между плательщиками и государственными учрежденіями происходитъ постоянный взаимный обмѣнъ обязательствъ. Въ настоящее время (съ 1903 г.) Англійскій банкъ (вслѣдствіе прекращенія эмиссіонной операціи другихъ банковъ)

можетъ выпустить безъ покрытія банкнотъ на 18,45 мил. ф. стерл. ¹⁾, дальнѣйшіе же выпуски обязательно должны быть покрыты.

Въ Германіи контингентъ непокрытыхъ банкнотъ въ настоящее время—450 мил. мар. (для Имперскаго и другихъ частныхъ привилегир. банковъ). Банкъ здѣсь ничѣмъ не рискуетъ: онъ знаетъ, что къ нему не будетъ предъявлена эта часть. Въ Германіи нѣсколько эмиссионныхъ банковъ, и они дѣлятъ между собой право выпускать банкноты, необезпеченныя золотомъ. 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 по крайней мѣрѣ двѣ подписи извѣстныхъ платежеспособностью лицъ.

Такимъ образомъ, по германской системѣ общая сумма выпущенныхъ билетовъ не ограничивается никакой предѣльною цифрою, но фактически 5% налогъ дѣлаетъ невыгоднымъ для банка выпускъ билетовъ, кромѣ случаевъ крайней необходимости. И дѣйствительно, банкъ пользуется этимъ правомъ въ рѣдкихъ случаяхъ и въ скромныхъ размѣрахъ (*Ходскій*. „Политическая экономія“).

Выпускъ бумажекъ—очень легкое и соблазнительное средство для полученія денегъ государственнымъ казначействомъ, особенно если послѣднее стоитъ въ тѣсной связи съ государственнымъ банкомъ. Но это средство обоюдоостро и для экономической жизни очень невыгодно. Вскорѣ за выпускомъ наступаетъ такое колебаніе валюты, что государство вынуждено бываетъ вмѣшиваться ради поддержанія устойчивости курса бумажныхъ денегъ, съ какой цѣлью оно то скупаетъ, то снова выпускаетъ ихъ. Въ поддержкѣ курса большею частью заинтересовано само государство, такъ какъ оно должно выплачивать проценты по заграничнымъ обязательствамъ, заключеннымъ въ золотѣ ²⁾. Государству поэтому крайне невыгодно получать доходъ въ падающей валютѣ, а уплачивать проценты въ золотѣ, такъ какъ при падающемъ курсѣ бумажныхъ денегъ, чтобы пріобрѣсти сумму золота, нужную для уплаты процентовъ, требуется израсходовать все большее и большее количество бумажныхъ денегъ. Въ этомъ случаѣ очевидно, что государство заинтересовано въ поднятіи курса, поэтому оно для полученія нужнаго золота иногда предписываетъ, чтобы извѣстная часть платежей казнѣ совершалась въ золотѣ (у насъ золотая тамож. пошлина 1877 г.).

Но у насъ были случаи въ 90-хъ годахъ, когда государство само старалось уронить курсъ рубля въ интересахъ класса землевладѣльцевъ—экспортеровъ хлѣба. Курсъ падающихъ бумажныхъ денегъ всегда ниже заграницей, чѣмъ въ своей странѣ, паденіе его больше и скорѣе заграницей, чѣмъ внутри страны, и экспортеры,

¹⁾ „В. Фин.“ 1903 г., № 35.

²⁾ Заграничныя обязательства обыкновенно и странами съ бумажной валютой заключаются въ золотѣ.

вывозящие, 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, слѣд., за то же самое количество золота можно вымѣнять уже большее количество бумажныхъ денегъ. То же самое въ настоящее время имѣетъ мѣсто относительно странъ съ серебряной падающей валютой, вотъ почему и говорятъ, что Silberländer (т. е. страны съ серебряной валютой) пользуются преміей на продукты, вывозимые изъ нихъ (см. *Otto Hein. „Die Währungsreform in Indien“*. 1903 г.).

Паденіе курса 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 тратились на этотъ предметъ крупныя суммы денегъ.

Остановимся теперь на главнѣйшихъ послѣдствіяхъ колеблющейся валюты.

Вліяніе бумажно-денежнаго обращенія на хозяйство страны.

1) *Колебаніе вексельнаго курса.* При бумажныхъ деньгахъ, не имѣющихъ прочной цѣнности, значительныя измѣненія происходятъ съ вексельнымъ курсомъ, неустойчивость котораго въ свою очередь подвергаетъ колебаніямъ ввозъ и вывозъ товаровъ, заставляя внутренній товарный рынокъ то сжиматься, то расширяться.

Вексельнымъ курсомъ, какъ извѣстно, называется мѣновая цѣнность иностранныхъ коммерческихъ векселей, обращающихся въ данной странѣ и служащихъ орудіемъ международнаго обмѣна вмѣсто денегъ. Въ странахъ съ металлическимъ обращеніемъ эта цѣнность колеблется въ очень узкихъ рамкахъ, рѣдко превышая такъ называемую золотую точку, т. е. дѣйствительные расходы по пересылкѣ металла въ натурѣ изъ одной страны въ другую, что составляетъ 1—2%. Если подъ вліяніемъ сильнаго спроса заграничныя векселя приобрѣтаютъ лажъ, цѣна ихъ начинаетъ нѣсколько подниматься сравнительно съ эквивалентнымъ количествомъ металла и превышать золотую точку, тогда становится выгоднѣе пересылать по платежамъ за границу монету въ натурѣ, и какъ только начнется такая пересылка, то цѣна векселей вслѣдствіе сокращенія спроса на нихъ упадетъ; такимъ образомъ, вексельный оборотъ въ странахъ съ устойчивой денежной единицей самъ возстановляетъ равновѣсіе вексельнаго курса.

Бумажная валюта вноситъ осложненіе въ этотъ вопросъ. При золотомъ обращеніи у должника существуетъ выборъ—произвести ли расплату со своимъ заграничнымъ кредиторомъ металломъ или съ помощью переводнаго векселя; при бумажно-денежномъ хозяйствѣ этого выбора большею частью нѣтъ. Дебиторъ обыкновенно можетъ рассчитаться 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: бумажныя деньги падаютъ въ цѣнѣ, лажъ на золото увеличивается, и вексельный

курсъ поднимается, т.-е. за иностранный вексель при одномъ и томъ же золотомъ эквивалентѣ бумажекъ требуется уплатить больше; и обратно, при уменьшеніи лажа на золото курсъ бумажныхъ денегъ повышается, и по долговому обязательству нужно уплатить ихъ меньше. Итакъ, государство съ бумажной денежной единицей находится въ болѣе худшихъ условіяхъ относительно вексельнаго курса. Если въ странахъ съ золотой валютой этотъ курсъ измѣняется вслѣдствіе колебанія международныхъ платежей, спроса и предложенія долговыхъ обязательствъ, то въ странахъ съ разстроенной валютой сюда присоединяется еще пертурбационный элементъ въ видѣ обезцѣненія денегъ, угнетающе дѣйствующій на курсъ.

2) *Неустойчивость торговли и промышленности.* Въ результатѣ 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 заграницей совершается обыкновенно слабѣе, чѣмъ на родинѣ бумажекъ, и ввозъ въ такіе моменты растетъ. Лицо ввозитъ товаръ въ страну, вымѣниваетъ на бумажки, но курсъ ихъ поднимается, слѣдов., 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 заграницей золото даетъ при обмѣнѣ на бумажки большее количество ихъ: предположимъ, экспортеръ скупалъ у себя дома товаръ при одномъ курсѣ, напр., 1 р. зол. равенъ 1 р. 34 к. кредитными, а затѣмъ курсъ падаетъ примѣрно до 1 р. 64 к. 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 земледѣльческій классъ ведетъ сильную агитацію въ пользу биметаллизма ¹⁾. У насъ денежная реформа также вызвала сильные нападки. Въ періодъ реформы появилось нѣсколько брошюръ, написанныхъ представителями интересовъ земледѣльческаго класса; въ этихъ брошюрахъ проводилась мысль, что золотая валюта поведетъ къ 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 разсчета въ торговыхъ сдѣлкахъ, потому что тѣ товары, на которые предприниматель думаетъ получить прибыль, вдругъ падаютъ въ цѣнѣ вслѣдствіе большаго наплыва ихъ изъ-заграницы и даютъ убытокъ,—другіе, наоборотъ, поднимаются и т. д. Вслѣдствіе неопредѣленности разсчетовъ торгово-промышленная жизнь лишается своей солидности: разстроенной валютой въ нее вносится элементъ случайности, спекуляціи. Торговля,

¹⁾ Цѣнность серебра также колеблется, но только не такъ рѣзко, какъ цѣнность бумажныхъ денегъ, и это паденіе тоже выгодно для экспортеровъ.

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 стремительно курсъ 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 ссудный % выше и гдѣ въ то же время для него безопаснѣе, но въ страны съ бумажными деньгами оно идетъ неохотно. Какъ только въ странѣ вводится принудительный курсъ, такъ притокъ металла туда прекращается, и въ немъ начинаетъ ощущаться недостатокъ. Недостатокъ въ металлѣ постепенно усиливается еще тѣмъ, что „дурная“ валюта вытѣсняетъ „хорошія“ деньги, драгоценный металлъ для страны становится слишкомъ дорогимъ, цѣнность его искусственно приравняется къ цѣнности кредитныхъ билетовъ, и населеніе перестаетъ имъ пользоваться. Это обстоятельство побуждаетъ золото уходить изъ страны туда, гдѣ за него даютъ полную цѣну (такое вытѣсненіе хорошихъ денегъ дурными носитъ названіе закона Грешема). Никакія правительственныя запрещенія не могутъ, конечно, остановить этотъ процессъ: монета — какъ голуби, которыхъ наивный крестьянинъ хотѣлъ удержать, построивъ заборъ вокругъ своей земли; но птицы перелетѣли черезъ заборъ¹⁾. Въ странахъ съ бумажнымъ обращеніемъ учетный процентъ часто даже стоитъ выше, чѣмъ въ странахъ съ металлической валютой, и все-таки иностранные капиталы туда не идутъ, такъ какъ владѣлецъ капитала не знаетъ, что онъ получитъ черезъ годъ-два вмѣсто своего принесеннаго въ страну золотого рубля, и, быть-можетъ, паденіе курса поглотитъ не только его прибыль отъ помѣщенія капитала, но даже и часть самого капитала. Такая перспектива парализуетъ приливъ иностранныхъ капиталовъ въ страны съ разстроенной денежной единицей, а если принять во вниманіе то значеніе для промышленнаго развитія страны, которое оказываютъ иностранные капиталы, внося новые технические приемы и тѣмъ улучшая производство, развивая предприимчивость, увеличивая спросъ на трудъ и понижая цѣны на товары,—то становится ясно, какой тормазъ въ этомъ отношеніи представляетъ собой разстроенная валюта, препятствующая приходу иностранныхъ капиталовъ.

¹⁾ Гурьевъ. „Реформа ден. обр.“.

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, иностранные капиталы затрогиваютъ крупные интересы различныхъ общественныхъ группъ. Такъ, у насъ въ 1898 г. московское купечество ходатайствовало о томъ, чтобы правительство закрыло доступъ иностраннымъ капиталамъ въ Россію, и ходатайство мотивировалось тѣмъ, что Россія расхищается иностранцами, и интересы общаго блага требуютъ положить конецъ этому расхищенію. Тотъ фактъ, что золотое обращеніе и устойчивая валюта открыли къ намъ широко двери иностраннымъ капиталамъ, и является одной изъ причинъ недовольства возстановленіемъ у насъ золотой валюты со стороны нѣкоторыхъ группъ нашего промышленнаго населенія. Трудно провести разграниченіе, интересы какихъ именно группъ здѣсь замѣшаны, можно только сдѣлать общее указаніе: интересы тѣхъ группъ, для которыхъ эти капиталы являются сильными конкурентами.

4) *Дороговизна коммерческаго кредита.* Недостатокъ прилива капиталовъ извнѣ въ странахъ съ бумажной валютой отражается на удорожаніи коммерческаго кредита. Учетный процентъ за ссудный капиталъ тамъ нерѣдко стоитъ гораздо выше, чѣмъ въ странахъ съ золотымъ обращеніемъ, вслѣдствіе того, что бумажная валюта какъ бы отрѣзываетъ страну отъ окружающаго денежнаго металлическаго рынка, съ веденіемъ же золотого обращенія капиталы идутъ изъ-заграницы безъ боязни, и учетный процентъ понижается. До возстановленія бумажно-денежнаго обращенія въ Италиі, напр., многіе французскіе и англійскіе капиталисты помѣщали свои деньги въ итальянскихъ векселяхъ, но съ введеніемъ принудительнаго курса они стали бояться за свои капиталы, вслѣдствіе чего вытребовали ихъ обратно, и учетный процентъ въ странѣ поднялся ¹⁾.

Въ моментъ денежнаго кризиса (конецъ 1899 г.), когда учетный процентъ вездѣ въ Западной Европѣ сильно повысился, у насъ вслѣдствіе введенія золотого обращенія все-таки учетная норма стояла не выше той, которая существовала и ранѣе, до этого момента, какъ то видно изъ слѣдующихъ данныхъ:

Среднее за 1860—1892 гг.	Векселя срокомъ	
	до 3 мѣс.	до 6 мѣс.
		6,05%
„ 1893 г.	4,54%	5,04 „
„ 1894 „	4,25 „	4,75 „
„ 1895 „	4,82 „	5,32 „
„ 1896 „	4,05 „	5,05 „
„ 1897 „	4,66 „	5,66 „
„ 1898 „	4,77 „	5,77 „
„ 1899 „	5,01 „	6,01 „

Слѣдовательно, установленная введеніемъ золотой валюты связь нашего дисконтнаго рынка съ западно-европейскимъ не повела къ

¹⁾ *Грунвальдъ.* „Принудительный курсъ и возстановленіе золотого обращенія въ Италиі“.

повышенію у насъ дисконта въ такой степени, какъ въ Западной Европѣ, что хотять иногда доказать враги реформы. Самое повышение учетнаго процента съ $4\frac{1}{2}$ до 6% у насъ менѣе рѣзко, чѣмъ въ Англіи (съ 3 до 6%) и въ Германіи (съ 4% до 6%). Наоборотъ, золотое обращеніе должно будетъ скорѣе привести къ пониженію $\%$ по мѣрѣ того, какъ все болѣе и болѣе будетъ крѣпнуть довѣріе къ Россіи, и иностранные капиталы, не боясь риска, будутъ идти 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 служитъ только показателемъ того, что экономическая жизнь даннаго момента предъявляетъ большія требованія на денежные знаки, и при существованіи золотого обращенія иностранные капиталы не преминутъ предложить свои услуги странѣ, нуждающейся въ нихъ, такъ что повышение дисконтнаго $\%$ -а, усиливъ приливъ иностранныхъ капиталовъ, поведетъ тѣмъ самымъ къ пониженію учетнаго $\%$. Чтобы привлечь золото въ страну, нужно только дороже платить за него. Съ 1844 г. по 1888 г. въ Англіи дисконтъ мѣнялся 314 разъ, т. е. по 8 разъ въ годъ (колеблясь отъ 2% до 10% -въ), въ Германіи — 108, во французскомъ банкѣ—161 (*Миклашевскій*. „Денежный вопросъ“. 193). Другія мѣры въ минуту нужды: сокращеніе сроковъ векселей, сокращеніе максимальныхъ нормъ кредита, разрѣшаемаго кліентамъ, взиманіе преміи при выдачѣ металла (Франц. Банкъ), выпускъ банковыхъ билетовъ мелкихъ купюръ. Золото — „желтая распутница“ (*Шекспиръ*). Нечего удивляться, что подчасъ ее приманиваютъ шампанскимъ, а подчасъ она продаетъ себя за кусокъ чернаго хлѣба; нечего удивляться, что у нея нѣтъ родного крова, что она идетъ ко всякому, кто ее зоветъ, что ее столь же усердно завлекаютъ къ вечеру, сколь старательно выпроваживаютъ къ утру (*Гурьевъ*. „Реф. ден. обрац.“ 652). Только съ бумажной валютой она ужиться не можетъ и презрительно отвертывается отъ нея.

При золотомъ обращеніи самое передвиженіе капиталовъ изъ одной страны въ другую совершается автоматически. Въ тотъ моментъ, когда въ странѣ учетный $\%$ повышается и тамъ ощущается, слѣдовательно, недостатокъ въ деньгахъ,—онѣ дорожаютъ, цѣны на товары собственнаго производства понижаются; послѣдствіемъ этого является сокращеніе ввоза заграничныхъ товаровъ и увеличеніе собственнаго вывоза, за вывозимые же товары платятъ золотомъ, и въ результатѣ начинается приливъ золота въ страну. Наоборотъ, когда ссудный $\%$ 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 не охотно.

Введеніе золотой валюты замѣтно отразилось на русской торговлѣ и промышленности: послѣдняя подъ вліяніемъ прилива ино-

странныхъ капиталовъ начала быстро развиваться. При бумажной валютѣ всякое торговое предпріятіе до известной степени является спекуляціей на курсъ: торговля и промышленность вслѣдствіе колебанія валюты и, слѣд., колебанія таможенной защиты проникаются спекулятивнымъ характеромъ—*курсъ* колеблется въ ту или другую сторону, и отъ этого зависитъ успѣхъ или неуспѣхъ предпринятаго 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 бываютъ прямо необходимы, когда страна бѣдна своими капиталами.

Заинтересованность общественныхъ группъ въ золотомъ обращеніи.

Бумажная валюта крайне невыгодна отзывается на рабочемъ классѣ вслѣдствіе того, что при пониженіи курса бумажныхъ денегъ цѣны на товары повышаются, заработная же плата остается неподвижной, или во всякомъ случаѣ ростъ ея отстаетъ отъ роста цѣнъ, какъ показываетъ опытъ. Всѣ товары, говорилось въ комиссіи 1888 года для подготовленія къ реформѣ¹⁾, составляющіе предметы вывозной и ввозной торговли, весьма быстро слѣдуютъ за колебаніями курса. Только рабочій трудъ гораздо медленнѣе пользуется поднятіемъ цѣнъ, потребности же жизни растутъ, и положеніе рабочаго дѣлается плачевнымъ. Поэтому рабочій классъ стоитъ за золотое обращеніе. Но не только рабочіе въ техническомъ смыслѣ слова терпятъ отъ разстроенной монетной системы—нужно сказать вообще, что лица, живущія опредѣленнымъ жалованьемъ, отъ пониженія курса несутъ большія потери. На примѣръ, 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 рассчитываютъ на таможенный тарифъ, на скидки желѣзно-дорожныхъ 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

¹⁾ Гурьевъ. „Реформа ден. обращенія“. 1896 г.

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 93 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 литературѣ ¹⁾, — которая относится благосклонно къ золотой валютѣ вслѣдствіе того, что она влечетъ за собой иностранные капиталы. Для этой группы иностранные капиталы приносятъ нѣкоторыя выгоды, такъ какъ ихъ притокъ увеличиваетъ потребленіе хлѣба и другихъ продуктовъ сельскаго хозяйства, понижаетъ цѣны на земледѣльческія орудія, повышаетъ спросъ на землю подъ фабрики, заводы и даетъ толчекъ къ разработкѣ рудныхъ залежей и пр. Паденіе цѣнъ за послѣднее время является большой соціальной опасностью, причиной недовольства, революционизирующаго умы (Фоксуэль): аграріи желаютъ раздѣлаться съ долгами дешевымъ металломъ и бросаются въ объятія биметаллизма, недовольные рабочіе ²⁾ склоняются къ социализму, предприниматели подъ вліяніемъ низкихъ цѣнъ обращаются къ протекціонизму.

При оцѣнкѣ нападковъ на реформу денежнаго обращенія у насъ нужно имѣть въ виду введеніе винной монополіи. Масса лицъ, которая занималась продажей спиртныхъ напитковъ, имѣли винные склады, заводы и монополизировали въ этомъ отношеніи цѣлыя губерніи, конечно, потерпѣли большой имущественный ущербъ отъ введенія правительственной монополіи, и это надо принять во вниманіе при анализѣ тѣхъ жалобъ и нападковъ, которые вызываетъ противъ себя у насъ винная монополія ³⁾. Постройка желѣзныхъ дорогъ въ Англіи тоже въ свое время породила сильный протестъ: распространились слухи, что люди задохнутся отъ дыма локомотивовъ, весь скотъ перемретъ и пр.; возникла даже цѣлая лига, издававшая журналъ, специально направленный противъ проведенія желѣзныхъ дорогъ. Казалось бы, что такой фактъ можно считать суевѣріемъ, въ дѣйствительности же здѣсь говорили интересы тѣхъ общественныхъ группъ, для которыхъ было важно сохранить прежнія шоссеыныя дороги и каналы: содержатели отелей, станцій, трактирщики и т. д. — всѣ эти лица съ проведеніемъ новыхъ путей лишились средствъ существованія, и естественно, что на этой почвѣ возникъ протестъ ⁴⁾.

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 ранѣе.

³⁾ См. „Винная монополія въ моихъ „Очеркахъ“.

⁴⁾ См. мой „Подходный налогъ въ Англіи“. 1898.

Вліяніе бумажной валюты на бюджетъ.

Бумажная валюта очень невыгодно отражается и на всемъ государственномъ бюджетѣ. Дѣло въ томъ, что странамъ бѣднымъ капиталами приходится заключать займы въ металлической валютѣ и оплачивать ихъ золотомъ, а получать доходы отъ налоговъ, пошлинъ и т. д. кредитными билетами или серебромъ. Чтобы добыть необходимыя средства для уплаты по заграничнымъ займамъ, государства нерѣдко вынуждаются создавать золотыя доходныя статьи-такъ, у насъ таможенныя пошлины съ 1877 г. должны были уплачиваться золотомъ. Этимъ способомъ съ плечъ государственнаго хозяйства финансовое бремя по приобрѣтенію золота для оплаты займовъ переносится на частныя хозяйства, которымъ приходится приобрѣтать для государственнаго казначейства особыя платежныя средства по колеблющимся цѣнамъ (Гурьевъ). Кроме того постоянно колеблющаяся денежная единица затрудняетъ бюджетные расчеты: смѣта, составленная при одномъ курсѣ рубля, часто съ паденіемъ курса должна нарушаться, рассчитанныя раньше ассигновки должны увеличиваться, и предполагаемое равновѣсіе государственной росписи можетъ обратиться въ дефицитъ. Подъ вліяніемъ факта задолженности въ настоящее время государства одно за другимъ переходятъ къ золотому обращенію, при этомъ серебряную валюту, тоже колеблющуюся, какъ и бумажная, только въ менѣ рѣзкихъ формахъ, обходятъ. Развивающаяся экономическая жизнь требуетъ устойчивой валюты, и увеличеніе за послѣднее время добычи золота, достигшей огромныхъ размѣровъ, способствуетъ этому переходу къ золотому обращенію. Помимо Россіи недавно также перешла къ золотой единицѣ Японія, въ настоящее время возстановляется золотое обращеніе въ Австріи, Индіи¹⁾. Этимъ огромнымъ запросомъ золота на возстановленіе валюты въ разныхъ странахъ и объясняется денежный кризисъ 1899 г. на міровомъ рынкѣ, который такъ много заставлялъ говорить о себѣ.

Общая во всемъ мірѣ добыча золота въ 1898 г. равнялась 435.000 килогр., стоимостью свыше 1,200 милліоновъ марокъ, т. е. втрое больше, чѣмъ въ 83 году. Все добытое золото за послѣднее десятилѣтіе (1890 — 1900) оцѣнивается въ 8,2 милліарда марокъ, противъ 4,5 милліардовъ за предыдущее десятилѣтіе; но одна Россія за это время потребовала золота на сумму свыше 1½ милліарда рублей. Для цѣлей промышленности расходовалось приблизительно по 250 мил. марокъ въ годъ за послѣднее десятилѣтіе, такъ что для монетныхъ цѣлей осталось 5,7 милліарда, а такъ какъ наличный запасъ золота всего міра составлялъ къ началу 1890 г. около 15 милліардовъ мар., то, слѣдовательно, къ 1900 г. онъ возросъ до 20½ мил., или приблизительно на 40%²⁾.

¹⁾ См. карту (правда, теперь уже устарѣвшую) распространенія золотой, серебряной и бумажной валютъ у *A. Scobel*. „Handelsatlas zur Verkehrs- und Wirtschaftsgeographie“ Leipz. 1902. О производствѣ золота труды *Soetbeer'a* „Graph. Darstell. in Bezug auf die Silberfrage“. Berl. 1836 и „Tabellen zur Währungs-Statistik verfasst in Fin. Minist.“. Wien 1903.

²⁾ См. другія данныя „В. Фин.“ 1903, стр. 278—9.

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 дефицитовъ ¹⁾. 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 ассигнаціи упала до 97 к. 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. р., а курсъ ихъ упалъ до 25—6 металл. коп.

Еще въ 1810 г. департаментъ экономіи Государственнаго Совѣта рѣшилъ пріостановить выпускъ ассигнацій, поднять ихъ курсъ, постепенно накопить металла 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—18 гг. въ министерство Гурьева вновь было приступлено къ сокращенію количества ассигнацій, для чего были заключены два займа въ ассигнаціяхъ и на металлическіе рубли, а въ 1820—22 гг. еще сдѣланы два металлическихъ займа; часть денегъ этихъ займовъ пошла на уничтоженіе ассигнацій, но и послѣ этого въ обращеніи ихъ оставалось все-таки до 595 милліоновъ. Въ 1839 году съ цѣлью возстановленія металлической валюты была произведена девальвація по курсу 3 р. 50 ас. за серебряный рубль, съ обмѣномъ ассигнацій на кредитные билеты, размѣнные на звонкую

¹⁾ Судекинъ. „Гос. Банкъ“. 1891 г.

монету, — такимъ образомъ, монетной единицей объявленъ серебряный рубль¹⁾. Въ 1840 г. была открыта депозитная касса для пріема золотой и серебряной монеты: депозитные билеты, выдаваемые вмѣсто металла банкомъ, должны были пріучить населеніе къ кредитнымъ знакамъ, ходившимъ какъ золото и серебро (Ходскій), и въ то же время способствовать накопленію металла въ банкѣ. Въ 43 году и произошелъ обмѣнъ ассигнацій на кредитные билеты — за 596 мил. р. 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 безпрепятственно. Но эмиссіонная операція попрежнему осталась въ рукахъ казны, въ государственномъ же бюджетѣ тогда были постоянные дефициты, кромѣ того Крымская война потребовала средствъ — и печатный станокъ опять заработалъ, какъ при Екатеринѣ, и прежнія „ассигнаціи“ замѣнились безмѣрными выпусками „кредитныхъ билетовъ“. Въ 54 г. ихъ было выпущено на 509 мил. руб., въ 57 г. на 735 мил. при размѣнномъ фондѣ въ 141¹/₂. Въ 58 г. размѣнъ прекращается: курсъ падаетъ сначала до 91—3 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. р., и въ результатѣ курсъ спустился съ 85 к. 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 т. н. „временнаго выпуска“, которые и составили къ 1 янв. 1879 г. сумму въ 467,8 м. руб. Эти выпуски были зачислены со стороны Госуд. Казначейства долгомъ Госуд. Банку и окончательно погашены лишь въ 1900 г. (!). Здѣсь

¹⁾ Монетной единицей у насъ былъ объявленъ серебряный рубль еще съ 1810 г. (ниже).

²⁾ Высоч. одобреннымъ 16 мая 1858 г. заключеніемъ комитета финансовъ размѣнъ былъ de facto пріостановленъ (хотя и безъ опубликованія объ этомъ въ законодательномъ порядкѣ) и производился только въ исключительныхъ („особо-необходимыхъ“) случаяхъ по распоряженію министра финансовъ. Любопытнѣе всего, что въ число этихъ „особо-необходимыхъ случаевъ“ были включены заграничныя поѣздки, которыя въ царствованіе Имп. Николая Павловича были стѣснены 500 рублевымъ паспортнымъ сборомъ, а съ конца 1855 г. стали поощряться выдачею на каждое лицо, занесенное въ заграничный паспортъ, по 60 полуимперіаловъ въ обмѣнъ на кред. билеты. Лицамъ, ѣдущимъ за-границу, производился размѣнъ кред. билетовъ на золото даже въ то время, когда онъ былъ совершенно прекращенъ, хотя этотъ размѣнъ приказомъ министра финансовъ отъ 18 мая 1859 г. былъ ограниченъ 60-ю полуимперіалами на каждый заграничный паспортъ (а не на каждое лицо, записанное 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 отмѣной прежнихъ паспортныхъ стѣсненій и налоговъ и съ подвигавшейся быстро постройкой Спб.-Варшавской жел. дороги привело къ огромному увеличенію числа лицъ, выѣхавшихъ за-границу. Въ 1856 г. число это не превышало 17542 чел., въ 1857 г. оно дошло уже до 32043 чел., въ 1858 г. до 69483 чел., въ 1859 г. до 110582 и въ 1860 г. до 275582 чел., расходы которыхъ не могли выгодно отразиться на нашемъ платежномъ балансѣ, а съ тѣмъ вмѣстѣ и на вексельныхъ курсахъ (Мигулинъ. „Наша банковая политика“. Стр. 108—109).

я не упоминаю о попыткѣ въ 62 г. установить размѣнъ, но эта операція не удалась и продолжалась всего нѣсколько мѣсяцевъ.

Въ 1880 году число кредитныхъ билетовъ въ обращеніи дошло до 716,5 мил. руб. при размѣнномъ фондѣ въ 171,5 мил., а временно выпущенные въ Турецкую войну билеты рѣшено было изъять путемъ погашенія по 50 мил. р. въ годъ, начиная съ 81 г. въ теченіе 8 лѣтъ; но окончательно этотъ долгъ былъ погашенъ только въ 1897 г. ¹⁾ Съ 1887 г. сумма постоянныхъ выпусковъ кредитныхъ билетовъ возросла до 780 мил. р., металлическій фондъ равнялся 211 мил. р., количество временно выпущенныхъ билетовъ уменьшилось до 266,3 мил. рублей, и къ началу реформы кредитныхъ билетовъ оставалось въ размѣрѣ 1,121 мил. ²⁾

Исторія денежной реформы въ Россіи.

Чтобы исправить нашу денежную систему, первоначально былъ проектъ поднять кредитный рубль до паритета, т.-е. уравнять цѣнность кредитнаго билета 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 наряду 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 послѣдовавшая 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 разовьется торговля и промышленность, благодаря спросу которыхъ на денежные знаки поднимется цѣнность кредитнаго рубля до золотого.

Послѣдующее министерство Бунге (1881—1887 г.) предполагало слѣдовать той же программѣ: довести бумажный рубль до паритета

¹⁾ Абаза сравнивалъ кредитные билеты, выпущенные въ обращеніе, съ виномъ, влитымъ въ воду: ихъ такъ же трудно извлечь изъ обращенія, какъ вино изъ воды.

²⁾ Въ заключеніе интересно отмѣтить своеобразныя теоріи бумажныхъ денегъ Посошкова и Карамзина. Иноземцы, пишетъ Посошковъ, „въ своихъ иноземскихъ деньгахъ сличаютъ цѣну по положенному въ нихъ матеріалу, а не по власти королевской: они паче почитаютъ серебро и мѣдь... Мы не иноземцы, не мѣди цѣну исчисляемъ, но имя царя своего величаемъ. У насъ толь сильно Его Пресвѣтлаго Величества слово, ащебъ повелѣлъ на мѣдной золотниковой цатѣ положить рублевое начертаніе, то бь 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 1400%, и крестьяне, говоритъ Котошихинъ, увидѣвъ, какіе въ одну пору худые дѣланы деньги... не почали въ города возить сѣно и дровъ и сѣвственныхъ припасовъ, и почала бысть отъ тѣхъ денегъ скудость большая на всякіе товары... (*Бржескій*. „Госуд. долги Россіи.“ 27).

А вотъ теорія Карамзина: „Еслибъ государь далъ намъ клейменныя щепки и велѣлъ ходить имъ вмѣсто рублей, нашедши способъ предохранять насъ отъ фальшивыхъ монетъ деревянныхъ, то мы взяли бы и щепки.“

³⁾ Мы далѣе пояснимъ, почему—золотого, а не серебрянаго рубля.

и постепенно уменьшать количество кредитныхъ рублей въ обращеніи. Уменьшеніе бумажныхъ денегъ было предположено восполнить металлическими, для чего Бунге считалъ необходимымъ: 1) разрѣшить совершеніе сдѣлокъ на монету съ тѣмъ, чтобы пріемъ ея по курсу былъ обязательенъ, и 2) разрѣшить употребленіе монеты съ лажемъ въ платежахъ, какъ казенныхъ, такъ и частныхъ. Это ввело бы въ обращеніе звонкую монету, пріучило бы населеніе къ ней и создало бы регуляторъ, уменьшающій колебаніе вексельнаго курса. Но государственный совѣтъ, соглашаясь въ принципѣ съ министромъ, не далъ движенія его проекту, считая болѣе важнымъ прежде, чѣмъ разрѣшить сдѣлки на металлъ, изъять изъ обращенія излишнее количество кредитныхъ рублей, чего не было сдѣлано. Бунге также обращалъ серьезное вниманіе на то, чтобы накопить металлическій фондъ.

Вышнеградскій, смѣнившій Бунге, отрицательно отнесся къ поднятію цѣнности рубля до паритета. По его мнѣнію такое повышеніе курса было бы невыгодно для нашей отпускной торговли: усилится де-вывозъ и сократится вывозъ, а послѣ продолжительнаго періода принаровленія 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 возстановленія валюты *девальвацію*, т.-е. необходимость признать упавшій курсъ кредитнаго рубля за фактъ и возстановить размѣнъ, основываясь на данномъ, но прочно фиксированномъ курсѣ рубля. Онъ продолжалъ накапливать золотые запасы, поднимая таможенные ставки и тѣмъ сжимая привозъ къ намъ товаровъ. При немъ принимались суровыя мѣры взысканія сборовъ съ крестьянъ, что заставляло ихъ продавать хлѣбъ по низкимъ цѣнамъ осенью, и хлѣбъ, такимъ образомъ, какъ бы искусственно выталкивался за-границу. „Сами не 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 (фиксациі) курса рубля, 2) накопленія золотого запаса и 3) обузданія спекуляціи съ русскимъ рублемъ на иностранныхъ биржахъ.

Биржевая игра на русскій рубль была особенно сильно развита на Германской 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 каждаго переходящихъ русскую границу 100 рублей. Эта мѣра имѣла не фискальное, а исключительно статистическое значеніе — привести въ извѣстность, какими средствами располагала спекуляція; опредѣленный максимумъ (3000 руб.) освобождался отъ пошлины, а за утайку билетовъ взимался крупный штрафъ—въ 25% съ утаенной суммы.

¹⁾ *Кашаровъ*. „Денежное обращеніе въ Россіи“. 1898 г.

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 чрезъ своихъ агентовъ закупило за-границей на срони нашихъ рублей на 30 милліоновъ и, когда пришло время поставки, потребовало ихъ: на биржѣ рублей не оказалось, спекулянты очутились въ весьма плачевномъ положеніи, и только по усиленной просьбѣ имъ было отпущено кредитныхъ билетовъ на 2,5 милліоновъ рублей, по курсу 234 марки за 100 рублей. Это подняло бурю въ берлинской печати противъ нашего министерства финансовъ.

Для борьбы съ 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 свѣдѣній отъ банкирскихъ домовъ, а для контроля—осмотра книгъ и дѣлопроизводства; ему принадлежало право возбуждать судебное преслѣдованіе противъ виновныхъ, даже удалять директора и членовъ правленія и взыскивать въ видѣ штрафа 5—10% съ суммы сдѣлки. Кромѣ того былъ усиленъ надзоръ за биржами (Кашкаровъ, стр. 201). Циркуляромъ 8 іюня 1893 года было постановлено, что производство на биржахъ 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 торговая пошлины, и нерѣдко случалось, что лица, не имѣющія собственныхъ предпріятій, выбирали гильдейскія свидѣтельства только для того, чтобы участвовать въ биржевой игрѣ. Общій характеръ мѣръ направлень былъ къ тому, чтобы поставить спекуляцію въ извѣстныя рамки, фиксировать курсъ рубля и, слѣд., найти тотъ размѣръ, по которому 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 про-

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.

изводится 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 взамятъ внесеннаго въ него золота ¹⁾).

Далѣе гос. банку предоставлялось право покупать и продавать золотую монету по курсу и выдавать кредиторамъ казны съ ихъ согласія золото. Такимъ образомъ была создана факультативная лучшая система денежнаго обращенія. Разрѣшая сдѣлки на золото и вводя послѣднее въ обращеніе, Мин. Фин. шло опытнымъ путемъ, производило опытъ: что будетъ съ золотомъ въ Россіи? Такимъ же путемъ осторожно шло оно и въ вопросѣ о введеніи винной монополіи, снятіи круговой поруки.

Въ 97 г. произошло полное упроченіе золотой валюты: еще въ декабрь 1895 г. курсъ былъ опредѣленъ въ 7 р. 50 к. за полуимперіаль новаго чекана, въ 96 г. онъ былъ закрѣпленъ по 31 декабря 1897 г., а затѣмъ этотъ курсъ, т.-е. 1 р. кред. = $66\frac{2}{3}$ р. зол., былъ принятъ и для размѣна.

Итакъ, было рѣшено девальвировать бумаж. рубль на золото, и этотъ путь девальваціи при долговременномъ и сильномъ паденіи рубля былъ самый удобный для исправленія денежнаго обращенія у насъ. Но одно время поднимался вопросъ юридическаго свойства: не имѣетъ ли государство права произвести девальвацію кредитнаго рубля не въ золотѣ, а въ серебрѣ? Съ точки зрѣнія формальнаго права размѣнъ могъ быть произведенъ и на серебро: у насъ по закону 1810 г. монетной единицей былъ объявленъ серебряный рубль ²⁾, затѣмъ въ обращеніи было серебро и золото, и на кредитныхъ билетахъ писалось, что предъявитель билета имѣетъ право размѣнять его въ банкѣ на золото или серебро. Но возникло недоумѣніе, какъ понимать это право: предъявитель могъ требовать золота или серебра по своему желанію, или же банкъ, кредитное учрежденіе должны опредѣлять выборъ монеты? Для разрѣшенія этого спорнаго вопроса при мин. финансовъ была образована комиссія, въ которую вошли и нѣкоторые профессора С.-Петербургскаго университета. Въ комиссіи голоса раздѣлились: одни настаивали на томъ, что право выбора монеты принадлежитъ государственному банку, другіе, наоборотъ, — предъявителю билетовъ.

Съ фактической девальваціей въ золотѣ устранился вопросъ о справедливости размѣна на серебро. Раньше серебро по своей цѣнности стояло выше кредитныхъ билетовъ, потомъ серебряный

¹⁾ Депозит. квитанціи на золото введены были въ 1876 г. въ С.-Петербургѣ и 11 отдѣленіяхъ („Исторія Мин. Фин.“ юбилейн. изд., т. II, стр. 411).

²⁾ Въ 93 г. этотъ металлъ настолько упалъ въ своей цѣнности, что даже были прекращены выпуски серебряныхъ руб. и пріемъ на монетный дворъ отъ частныхъ лицъ серебра для перечеканки въ новую монету, а также запрещенъ ввозъ въ Россію всякой иностранной серебряной монеты, за исключеніемъ китайскихъ ямбовъ. Съ 93 г. серебряные рубли для пріема въ уплату таможенныхъ сборовъ назначались по цѣнамъ болѣе низкимъ, чѣмъ рубли кредитные, именно въ 93 году по 55 коп. противъ 60, въ 94—95 по 50, затѣмъ даже по 45 противъ 60. Явленіе это было ненормально, такъ какъ по закону серебряная монета приравнивалась къ кредитнымъ билетамъ.

рубль упалъ и кредитный сталъ выше¹⁾, слѣд., если бы государство девальвировало на серебро,—а съ точки зрѣнія формальнаго права это представлялось возможнымъ,—то оно получило бы значительныя выгоды, но государство расплатилось золотомъ и тѣмъ лишило себя этихъ выгодъ.

Размѣнъ на серебро принесъ бы большія выгоды обремененнымъ гипотечной задолженностью землевладѣльцамъ и всѣмъ лицамъ, имѣющимъ долги, такъ какъ кредитный рубль стоялъ выше, чѣмъ серебро²⁾. Слѣдовательно, лица, наложившія на свои имѣнія

1) Приводимъ наше законодательство о валютѣ:

1) Главною, непремѣняемою и законною мѣрою (монетною единицею) всѣхъ монетъ, обращающихся въ государствѣ, устанавливается серебряный рубль въ 4 золотника 21 долю чистаго серебра (манифесты 20 іюня 1810 г., ч. 1 § 1; 1 іюля 1839 г. ст. 1; 1 іюня 1843 г.).

2) Всѣ счета, 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-я 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 присвоается хожденіе во всей Имперіи наравнѣ съ серебряною монетою (манифестъ 1841 г. Ст. 4, подтвержденная манифестомъ 1843 г.).

5) Золотой монетѣ предоставляется свободное обращеніе по ея сравнительному достоинству къ настоящему серебряному рублю (манифестъ 1810 года. Часть I, § 2).

6) Ст. 11 манифеста 1843 года просто предоставляетъ приносителю кредитныхъ билетовъ право обмѣна таковыхъ на звонкую монету въ Петербургѣ, *по его желанію*, безъ ограниченія суммы, а въ Москвѣ съ ограниченіемъ суммы до 3000 р. въ однѣ руки (Цитир. по книгѣ *Бутми*. „Къ вопросу о денежной реформѣ.“ Краткій сборникъ законовъ, опредѣляющихъ денежную систему въ Россіи. Одесса, 1897 г.).

²⁾ Если бы государство нашло нужнымъ произвести редукацію частныхъ долговъ, чтобы спасти задолженное земледѣліе, то пусть лучше оно произведетъ это не путемъ порчи валюты, а просто изъ общегосударств. средствъ: лучше можно распредѣлить издержки на это среди населенія. Но, какъ говорятъ, аграріи хотять получить, но не хотять благодарить за это...

Биметаллисты въ защиту серебряной монетной единицы у насъ приводятъ интересы сельскаго хозяйства. Вотъ для иллюстраціи что говоритъ г. Бутми.

„До 1893 г. крестьянинъ имѣлъ право снести слитокъ въ 5 фунтовъ серебра на монетный дворъ, превратить его тамъ въ 100 руб. серебряныхъ и этими 100 серебряными рублями расплатиться за всякій долгъ и всякую повинность въ 100 руб. Ибо этотъ серебряный рубль есть „государственная монетная единица“ (см. Уст. Монетный изд. 1893 г.) Этимъ правомъ онъ никогда не пользовался, но самое существованіе такого права служило гарантіею того, что кредитный рубль никогда не станетъ дороже „государственной монетной единицы“.

Нынѣ крестьянинъ можетъ пріобрѣсти эти 5 фунтовъ серебра, освобождающіе его по закону отъ всякаго долга въ 100 руб., за 64 руб. кредитныхъ или золотыхъ новаго чекана. Но, благодаря отмѣнѣ чеканки серебра за счетъ частныхъ лицъ въ 1893 г., онъ не можетъ этими 5 фунтами серебра расплатиться за долгъ въ 100 руб., несмотря на то, что въ томъ же 1893 г. Уставъ Монетный еще разъ подтверждаетъ, что „государственная монетная единица есть именно серебряный рубль = $\frac{1}{100}$ части 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, 94, 95, 96 и 97 гг. вслѣдствіе превышенія курсомъ кредитнаго рубля (см. „Денежный кризисъ“, табл. I,

ипотеки въ кредитномъ рублѣ, при девальваціи на серебро получили бы право расплатиться этимъ болѣе дешевымъ металломъ, значительно упавшимъ въ цѣнѣ, такъ что за 1 кредитный рубль, который въ моментъ займа стоилъ, допустимъ, 80 к., они имѣли бы право расчитаться рублемъ, стоявшимъ по своей цѣнности гораздо ниже. Но такой способъ размѣна, съ другой стороны, былъ бы очень невыгоденъ для государства, имѣющаго огромный металлическій долгъ: при установленіи серебряной валюты оно получало бы доходы въ серебрѣ, тогда какъ по своимъ заграничнымъ платежамъ должно было бы расчитываться золотомъ. Вслѣдствіе этого у насъ рѣшено было приступить къ 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 97 г. государственный совѣтъ отнесся критически къ проекту министра финансовъ о регулированіи эмиссіонной операціи государственнаго банка. По мнѣнію государственнаго совѣта, сначала нужно было урегулировать отношенія государственнаго банка и министерства финансовъ: сдѣлать банкъ независимымъ учрежденіемъ, чтобы не было возможности выпускать кредитные билеты для цѣлей государственнаго казначейства. Но вся реформа денежнаго обращенія прошла Высочайшими указами.

Указомъ 29 августа 1897 г.¹⁾ было объявлено, что первые 600 мил. кредитныхъ рублей обезпечиваются золотомъ на половину, 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-го ноября того же года на кредитныхъ билетахъ прежняя надпись замѣнена новою: „Государственный банкъ размѣниваетъ кредитные билеты на золотую монету безъ ограниченія суммы“, причемъ 1 р., равный $\frac{1}{15}$ имперіала, содержитъ 17,424 долей чи-

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. Вулчи. „Золотая валюта“, Птб. 1904).

Но не надо забывать, что серебряный рубль за послѣднее время никогда фактически не былъ денежной единицей у насъ: такой единицей былъ у насъ кредитный бум. рубль, который то стоялъ ниже, чѣмъ серебряный, то выше его, и серебряный рубль относительно кредитнаго былъ простымъ товаромъ.

¹⁾ По указу 29 авг. 1897 г. кредитные билеты выпускаются госуд. банкомъ въ размѣрѣ, строго ограниченномъ настоятельными потребностями денежнаго обращенія. Это понятіе — очень растяжимое, и въ указѣ не сказано, что кред. билеты выпускаются только для краткосрочныхъ коммерческихъ операцій банка.

стаго золота ¹⁾). Наряду съ этимъ, указомъ 29-го 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). Приемъ банковаго серебра между частными лицами въ настоящее время обязателенъ на сумму не свыше 25 р., 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 мил. рублей. Дѣло въ томъ, что въ настоящее время серебряный рубль по внутренней своей цѣнности стоитъ дешевле, чѣмъ его номинальная цѣна. Казна же, покупая серебро по болѣе дешевой цѣнѣ (на покупку серебра мы затратили крупныя суммы—до 147 мил. руб., по словамъ проф. Ходскаго), перечеканивая его въ монету, получаетъ извѣстную выгоду отъ этой операціи.

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 разница и заносится какъ монетный доходъ. Въ 1896 г. такого дохода было получено 10,5 милл. руб., въ 1897 г.—16,2 милл. руб. Скорѣе слѣдовало бы заносить этотъ доходъ по статьѣ кредита: вѣдь это въ сущности все равно, если бы казна, выпуская бумажныя деньги, стала заносить по статьѣ обыкновенныхъ доходовъ разницу между номинальной цѣнностью этихъ бумажныхъ денегъ и стоимостью ихъ печатанія и цѣнности матеріала,—здѣсь нѣтъ никакой принципиальной разницы. За послѣдній годъ монетный доходъ уменьшился отъ сокращенія чеканки серебряной монеты (Виленкинъ).

Вотъ что мы читаемъ въ „Кассовомъ отчетѣ за 1899 г. Мин. Финанс.“ „Серебра въ слиткахъ приобрѣтено по передѣльной цѣнѣ на 26.855,362 р. 27 к., изъ числа которыхъ за 46,126 р. 19 к. уплачено кабинету Его Императорскаго Величества рубль за рубль, а за серебро, въ количествѣ 16.773,244, 72 унцій стандартъ, купленное за границею и записанное по счетамъ по передѣльной цѣнѣ въ 26.809,236 р. 08 к., уплачено 18.310,667 р. 66 к. Въ отдѣлѣ промѣна суммъ показаны обороты по покупкѣ серебра, за исключеніемъ прибыли, полученной отъ приобрѣтенія серебра за границею, въ суммѣ (26.809,236 р. 08 к. — 18.310,667 р. 66 к.) 8.498,568 р. 42 к., которая отнесена къ счету монетныхъ операцій, какъ прибыль казны, подлежащая перечисленію въ доходъ по смѣтѣ Особенной Канцеляріи по кредитной части, по мѣрѣ чеканки монеты“.

11 іюня 1899 г. на ввозимое къ намъ серебро въ слиткахъ, листахъ, полосахъ и порошкѣ установлена пошлина въ размѣрѣ 3 руб. съ фунта—около 20% съ цѣны („Т.-Пр. Газ.“ 1899 г., 7 іюля нов. стilia). Пошлина установлена, такъ какъ съ введеніемъ въ Им-

¹⁾ Размѣнный фондъ, покоящійся въ банкѣ, такъ же безсиленъ для поправленія нашего курса, какъ безсиленъ для излѣченія больного, страдающаго лихорадкой, цѣлый складъ хины, находящійся въ сосѣдней отъ больного комнатѣ („Истор. М. Ф.“ ч. II, стр. 422). Съ введеніемъ размѣна это накопленное золото было выпущено въ обращеніе.

періи золотого обращенія серебро превратилось въ простой товаръ, а таможенному обложенію подлежитъ чугунъ, желѣзо, сталь, мѣдь. Серебряный рубль до введенія пошлины стоилъ приблизительно 68,4 к.

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 милл. рублей за удовольствіе вмѣсто удобныхъ бумажекъ носить въ карманахъ громоздкое серебро (Ходскій, 207 — 209). Но надо замѣтить, что серебро легко поддѣлать, и китайцы, кажется, уже начали этимъ заниматься; они обмѣниваютъ его на кредитные билеты, а эти послѣдніе—на золото (Мигулинъ, 214).

Наши кредитные билеты не имѣютъ принудительнаго курса: комитетъ финансовъ отвергъ эту оговорку по предложенію министра финансовъ, но въ случаѣ приостановки размѣна, повидимому, возможно совершеніе сдѣлокъ на золото.

По Высоч. повел. 1904 г.: 1) россійская золотая монета въ рубляхъ на ряду съ финляндскою золотою монетою въ маркахъ составляетъ законное средство платежа въ Великомъ Княжествѣ Финляндскомъ; 2) россійская золотая монета въ Великомъ Княжествѣ Финляндскомъ въ платежи какъ въ правительственныя кассы, такъ и при расчетахъ частныхъ лицъ между собою обязательно принимается въ неограниченномъ количествѣ; 3) россійскіе государственные кредитные билеты и серебряная и мѣдная монеты въ Великомъ Княжествѣ Финляндскомъ: а) на казенныхъ желѣзныхъ дорогахъ, при таможенномъ сборѣ и въ уплату казенныхъ податей; б) въ почтовыхъ и телеграфныхъ установленіяхъ и на каналахъ, а также при всѣхъ платежахъ, производимыхъ по таксамъ, утвержденнымъ казенными, городскими, общественными установленіями, обязательно принимаются въ слѣдующихъ размѣрахъ: кредитные билеты и серебряная монета достоинствомъ въ 1 руб., 50 и въ 25 коп.—въ неограниченномъ количествѣ; серебряная монета, достоинствомъ въ 20 и 15, въ 10 и 5—не свыше 3 руб., а мѣдная монета—не свыше 25 к. при каждомъ платежѣ.

28 апрѣля 1900 года послѣдовалъ Высочайшій указъ на имя министра финансовъ, которымъ приказывается „для окончательнаго погашенія долга государственнаго казначейства государственному банку по выпущеннымъ кредитнымъ билетамъ (временнаго выпуска, о которыхъ было говорено ранѣе) уплатить государственному банку изъ свободной наличности государственнаго казначейства весь остатокъ сего долга—пятьдесятъ милліоновъ рублей“. Въ то же время Высочайшій указъ 28 апрѣля создаетъ твердую увѣренность въ населеніи, что впредь не будетъ выпусковъ кредитныхъ билетовъ для нуждъ государственной казны: „Мы находимъ необходимымъ выразить непремѣнную волю Нашу, дабы выпускъ кредитныхъ билетовъ производился на точномъ основаніи Именного указа Нашего 29 августа 1897 г. и не служилъ впредь источникомъ воспособленія государственной казны“.

Этимъ Высочайшимъ указомъ, наконецъ, окончательно уничтоженъ плодъ интимной незаконной связи государственнаго банка съ государственнымъ казначействомъ (хотя самая связь осталась). Государственное казначейство привыкло смотрѣть на государственный банкъ, какъ на свой собственный карманъ, по своему произволу распоряжаясь печатнымъ станкомъ для изготовленія кредит-

ныхъ билетовъ. Какъ мы видимъ, Высочайшій указъ подтверждаетъ, чтобы на будущее время выпуски кредитныхъ билетовъ производились не иначе, какъ на точномъ основаніи указа отъ 29 августа 1897 г., и въ то же время выразительно запрещаетъ выпускать кредитные билеты для воспособленія государственной казнѣ. Эта чрезвычайно важная мѣра не можетъ не остаться безъ вліянія на довѣріе къ устойчивости нашей денежной реформы и къ желанію держаться разъ избраннаго пути.

Итакъ, монетной единицей въ Россіи сталъ золотой рубль. Введеніе золотой реформы было встрѣчено съ крайнимъ недоувѣріемъ нашей экономической прессой, о чемъ свидѣлствуютъ пренія въ Вольно-Экономическомъ Обществѣ. Сомнѣвались главнымъ образомъ въ томъ, можетъ ли удержаться въ Россіи золотое обращеніе, и старались доказать, что наше золото уйдетъ за границу. Для подтвержденія этой мысли печатались очень подробныя хроники русскаго торговаго баланса и дѣлались попытки расчетнаго баланса. Конечно, торговый балансъ можно подвести довольно точно, но относительно расчетнаго нужно отказаться отъ попытки дать точный учетъ ¹⁾: здѣсь можно намѣтить лишь тенденцію.

Балансъ внѣшней торговли съ 1 января по 10 декабря по европейской границѣ.

Годы.	Цѣнность товаровъ.		Отпускъ больше привоза.
	Отпускныхъ.	Привозныхъ.	
	Въ милліонахъ рублей.		
1892.....	417	329	88
1893.....	539	388	151
1894.....	627	486	141
1895.....	638	468	170
1896.....	632	509	123
1897.....	662	480	182
1898.....	669	531	138
1899.....	570	561	9
1900.....	655	544	111
1901.....	684	495	189
1902.....	783	483	300
1903.....	903	540	362

Слѣдовательно, торговый балансъ обезпечиваетъ намъ притокъ золота.

Но въ В.-Экон. Обществѣ профессоръ Ходскій ²⁾ пытался доказать, что активность нашего баланса преувеличена. Онъ говорилъ, что импортеры, ввозящіе товары въ Россію, заинтересованы въ томъ, чтобы показать меньшую, противъ дѣйствительной, цѣнность своихъ товаровъ въ цѣляхъ пониженія таможенной оцѣнки. Но противъ этого можно возразить, что товары у насъ на 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

¹⁾ См. попытку Оля, Табурно „Эск. обзоръ ф.-эк. состоянія Россіи за послѣдн. 20 лѣтъ (1882—1901).“ Пб. 1904.

²⁾ „Труды В.-Экон. Общества 1896—3. Реформа денежнаго обращенія“. Стенографич. отчетъ.

заинтересовано въ болѣе правильной оцѣнкѣ вывозимыхъ товаровъ, сколько ввозимыхъ. Исслѣдованія Гертцки для Австріи и Германіи, Зетбера для Франціи показали, что цѣнность вывоза снижена тамъ на 17%. В. И. Покровскимъ ¹⁾ также было произведено исслѣдованіе объ устойчивости торговаго баланса въ Россіи, которое констатировало, что и у насъ вывозъ оцѣнивается ниже ввоза. Если подвести итоги торговли всего міра, то получится, что ввозъ всего свѣта превышаетъ вывозъ: ввозъ—10,6 миліард. мет. р., а вывозъ 9,6 мил. руб., и неизвѣстно, откуда берется излишекъ этого ввоза, если не принять во вниманіе отмѣченнаго явленія изъ области таможенной статистики. По даннымъ Покровскаго активность нашего баланса должна быть увеличена въ среднемъ на 13,4% за періодъ 1890—95 г.г. (имъ взята была 21 страна, торговый оборотъ которыхъ съ Россіей составляетъ 95% всего оборота русской внѣшней торговли,—матеріалъ достаточный для сужденія о необходимости поправокъ въ вычисленіяхъ нашего торговаго баланса—и были сопоставлены наши вывозныя цѣны съ цѣнами ввоза того государства, куда наши товары назначались). Такимъ образомъ, мнѣніе проф. Ходскаго осталось необоснованнымъ.

Торговый балансъ выгоденъ для насъ, но не имъ опредѣляется вопросъ—уйдетъ золото изъ страны или не уйдетъ, а главнымъ образомъ расчетнымъ балансомъ. Россіи вслѣдствіе ея заграничной задолженности приходится платить много золота по иностраннымъ займамъ, затѣмъ путешественники тратятъ очень много денегъ за границей. Сдѣлать цифровой подсчетъ всѣхъ этихъ тратъ, конечно, трудно, и результатъ былъ бы очень гадателенъ ²⁾: можно намѣтить лишь тенденціи въ движеніи баланса. У насъ, правда, есть крупные платежи, но не слѣдуетъ забывать, что есть и собственная добыча золота. Наша золотопромышленность, дремавшая до послѣдняго времени на допотопныхъ способахъ добычи, повидимому, обѣщаетъ обновиться подъ вліяніемъ иностранныхъ капиталовъ, которые очень охотно обращаются на эксплуатацію золотыхъ россыпей. Это обѣщаетъ поднять добычу золота въ Россіи, и уже въ настоящее время у насъ введено свободное обращеніе шлихового золота, что въ свою очередь будетъ содѣйствовать усиленію добычи послѣдняго.

До закона 12 марта 1901 г. существовала обязательная сдача въ казну добытаго золота въ лабораторіи, находящіяся только въ Томскѣ, Екаторинбургѣ 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 чего 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 сво-

1) *Покровскій*. „Объ устойчивости русскаго торговаго баланса“. С.-П.-Б. 1896 г.

2) См. попытку Оля, Гурьева.

боднаго обращенія золота, можно надѣяться, предотвратить уходъ его изъ Россіи за границу.

Развитіе нашей промышленности также даетъ основаніе думать, что активность нашего баланса будетъ возрастать. Нашъ ввозъ, говоритъ Гурьевъ, по справедливости нѣмцы называютъ дарами данайцевъ, потому что мы ввозимъ главнымъ образомъ предметы, нужные для развитія нашей промышленности—машины, каменный уголь, и, слѣдовательно, мы все болѣе будемъ эмансипироваться отъ Запада въ удовлетвореніи своего внутренняго спроса. Указанная работа В. И. Покровскаго даетъ очень интересныя страницы, показывающія, какая часть внутренняго спроса за длинный рядъ лѣтъ (начиная съ 60 года) удовлетворялась внутреннимъ производствомъ и какая привозомъ. Приведемъ нѣкоторыя данныя изъ этихъ таблицъ о ввозѣ въ ‰ ко всему потребленію:

Годы.	Бум. пряж.	Хл. бум. изд.	Шер. произ.	Шер. изд.	Льн. произ.	Льн. тк.
1876	24,9 ‰	9,1 ‰	77,3 ‰	20,7 ‰	61,4 ‰	20,0 ‰
1885	7,6 ‰	3,1	46,0	6,2	1,4	28,8
1892	3,4 ‰	1,4	12,7	4,3	0,8	6,7

Годы.	Фаянс. и фарф.	Чугунъ	Маш.	Сахаръ	Желѣзо	Нефть	Кам. уг.	Сталь	Мѣдь.
1876	32,3	12,5	40,3	4	36,5	20	44,1	90,4	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 потребленія къ предметамъ сырымъ и полуобработаннымъ, необходимымъ для нуждъ нашей промышленности. Въ 1851—5 г. привозъ предметовъ потребленія составлялъ 41,12‰ общаго привоза въ Россію, въ 1872—5 г. 23,98‰, въ 91—5 г. 9,2‰, привозъ же сырыхъ и полуобработанныхъ предметовъ за тѣ же годы поднимался: въ 1851—5 г. 35,25‰, въ 1872—5 г.—46,2‰ и 91—5 г.—56,91‰¹⁾.

Въ настоящее время принимаются мѣры къ увеличенію вывоза продуктовъ; животноводства на западные рынки, для чего предполагается организовать особыя агентства за границей, затѣмъ мѣры для развитія торговаго флота и въ то же время къ упорядоченію нашей хлѣбной торговли, ибо открытіе сибирской желѣзной дороги выброситъ на западный рынокъ массу хлѣба. Въ послѣднее время очень заботятся о техническомъ образованіи, которое еще болѣе эмансипируетъ насъ отъ заграницы, а огромный притокъ иностранныхъ капиталовъ сдѣлаетъ ненужнымъ привозъ значительной части заграничныхъ товаровъ.

¹⁾ Кашикароевъ. „Ден. обр. въ Россіи 1898“, т. 1, стр. 213—14.

Итакъ, золотое обращеніе, можно предполагать, имѣеть у насъ извѣстную обезпеченность за собой въ будущемъ, и этого мнѣнія придерживается также извѣстный Шульце-Геверницъ ¹⁾. Но это— въ предположеніи, если будетъ развиваться экспортъ и т. д. Въ настоящее же время, пока этого нѣтъ, пока продуктивность труда у насъ низка,—приходится принимать много чисто механическихъ мѣръ, чтобы удержать золото въ странѣ, а именно: предписывается производить казенные заказы въ Россіи; издается циркуляръ мѣстнымъ самоуправленіямъ (городамъ и земствамъ), чтобы они также свои заказы по возможности производили въ Россіи; 4% рента при переходѣ къ заграничнымъ держателямъ освобождается отъ купоннаго налога, и тѣмъ создается какъ бы вывозная пошлина на нашу ренту, чтобы въ обмѣнъ на нее получить нужное намъ золото; приходится производить займы опять въ цѣляхъ привлеченія къ намъ золота; поддерживать высокія таможенныя ставки, чтобы сжать къ намъ привозъ изъ заграницы товаровъ, за которые мы должны расплачиваться золотомъ, и наоборотъ всячески поощряется экспортная политика, чтобы больше вывозить и въ обмѣнъ за вывезенные товары получать опять таки золото ²⁾.

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 сельскохозяйственные продукты (введеніемъ болѣе дешевой монеты думаютъ поддержать цѣны) и роста поземельной задолженности: съ введеніемъ серебра, какъ дешеваго монетнаго матеріала, можно будетъ дешевле расплатиться по долгамъ. Указываютъ далѣе на то, что будто бы вслѣдствіе перехода многихъ другихъ странъ къ золотой валютѣ золота не хватитъ и можетъ наступить „золотой голодъ“, что теперь будто бы уже золото вздорожало и, слѣдовательно, по ипотечной задолженности, разъ приходится расчитываться 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.

Биметаллисты цитируютъ фразу Бисмарка: „золотая валюта—слишкомъ узкое одѣяло“, но, какъ показываетъ статистика, добыча золота растетъ, и для монетныхъ цѣлей мы обладаемъ достаточными золотыми запасами. Вотъ данныя о добычѣ золота и серебра:

¹⁾ Шульце-Геверницъ. „Очерки общественнаго хозяйства и экономической политики Россіи.“ Пер. подъ ред. П. Струве. 1901 г.

²⁾ См. подробнѣе объ этомъ въ моей кн. „Экономическая Россія въ концѣ XIX и началѣ XX в.“

Годы.	Міровое производство золота.		Міровое производство серебра.		Цѣны на серебро. Среднее.
	Унціи.	Фунт. стерл.	Унціи.	Фунт. стерл.	
1871	6.010.508	25.531.436	52.466.433	13.210.788	
1872	5.692.910	24.182.343	56.881.165	14.294.355	60 ⁵ / ₁₆
1873	5.558.854	23.612.900	62.572.004	15.447.463	59 ¹ / ₄
1874	5.403.265	22.951.989	64.160.372	15.588.965	58 ⁵ / ₁₆
1875	5.360.977	22.772.358	59.802.353	13.755.245	56 ⁷ / ₈
1876	5.306.701	22.541.805	63.537.256	13.964.959	52 ³ / ₄
1877	5.610.554	22.832.511	68.270.556	15.594.604	54 ¹³ / ₁₆
1878	5.184.082	22.020.944	72.648.794	15.910.843	52 ⁹ / ₁₆
1879	5.036.551	21.394.261	75.205.710	16.059.553	51 ¹ / ₄
1880	5.211.166	22.135.991	76.472.737	16.648.752	52 ¹ / ₄
1881	4.976.980	21.141.216	81.268.961	17.502.456	51 ¹¹ / ₁₆
1882	4.825.794	20.499.008	87.619.253	18.847.371	51 ⁵ / ₈
1883	4.859.502	20.642.193	89.352.190	18.824.459	50 ⁹ / ₁₆
1884	4.902.889	20.826.492	86.218.220	18.186.656	50 ⁵ / ₈
1885	5.002.584	21.249.976	93.448.915	18.933.140	48 ⁵ / ₈
1886	5.044.363	21.427.445	95.511.178	18.057.582	45 ³ / ₈
1887	5.061.490	21.499.815	98.115.529	18.243.356	44 ⁵ / ₈
1888	5.175.623	21.985.011	107.696.915	19.239.605	42 ⁷ / ₈
1889	5.611.245	23.835.447	124.199.779	22.089.141	42 ¹¹ / ₁₆
1890	5.711.451	24.261.102	132.028.344	26.233.757	47 ¹¹ / ₁₆
1891	6.286.235	26.702.669	137.965.412	25.900.276	45 ¹ / ₁₆
1892	7.041.822	29.912.251	152.939.986	25.370.513	39 ¹³ / ₁₆
1893	7.675.236	32.602.967	166.100.277	24.655.510	35 ⁵ / ₈
1894	8.655.222	36.765.652	167.752.517	20.226.410	28 ¹⁵ / ₁₆
1895	9.652.003	40.999.778	169.180.249	21.059.416	29 ⁷ / ₈
1896	9.820.075	41.713.715	157.061.370	19.959.882	30 ³ / ₄
1897	11.483.712	48.780.511	164.073.172	18.885.500	27 ⁹ / ₁₆
1898	14.016.374	59.538.652	173.227.864	19.488.135	26 ¹⁵ / ₁₆
1899	15.220.263	64.652.663	167.224.243	19.161.112	27 ⁷ / ₁₆
1900	12.684.958	53.883.164	172.838.873	20.344.575	28 ¹ / ₄
1901	12.894.856	54.774.769	174.998.573	19.824.057	27 ³ / ₁₆
1902	14.734.269	62.620.643	178.866.084	17.988.101	23 ³¹ / ₃₂ 1)

Добыча серебра очень быстро растетъ, несмотря на страшное паденіе цѣнъ на него, какъ объ этомъ свидѣтельствуяють только что приведенныя данныя. Слѣдовательно, если бы серебро ввели, какъ монетный матеріаль, и спросъ на него поднялся бы, то поднятіе цѣнъ еще болѣе усилило бы добычу серебра: стали бы разрабатывать такія мѣсторожденія, которыя въ настоящее время, при низкой цѣнѣ на серебро, разрабатывать невыгодно.

Биметаллисты жалуются на то, что страны съ серебряной валютой въ настоящее время получаютъ какъ бы вывозную премію и тѣмъ вредятъ экспорту изъ странъ „золотыхъ“. Но дѣло здѣсь вовсе не въ валютѣ. Примѣромъ того, что валюта не играетъ роли—а если и играетъ, то совсѣмъ не такую—въ побѣдѣ продуктовъ сельскаго хозяйства одной страны надъ другой, можетъ служить Австралія, страна золотого обращенія, а между тѣмъ она за послѣднее время все болѣе и болѣе выступаетъ конкурентомъ на рынкахъ

1) „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.).

Западной Европы: вспомнимъ хотя бы тѣ поразительныя цифры, въ которыхъ выражается ростъ мясного экспорта изъ Австрали на рынки Англии. Всѣ эти вопли противъ „преступленія“ 1873 года, когда Германія демонетизировала серебро, не имѣютъ за собой достаточныхъ данныхъ, а здѣсь просто проглядываетъ желаніе аграрной партіи раздѣлаться со своими долгами путемъ уплаты по нимъ болѣе дешевыми деньгами. Если теперь землевладѣльцы обременены долгами, естественно, имъ хочется ввести дешевую валюту, чтобы путемъ ея расплатиться со своими денежными обязательствами: въ самомъ дѣлѣ, вѣдь очень было бы выгодно заключать долги въ золотѣ, а расплачиваться по нимъ падающей цѣнностью—серебромъ. Правда, аграріи очень много говорятъ о томъ, что благодаря этой демонетизаціи серебра будто бы сталъ ощущаться недостатокъ въ деньгахъ и что вслѣдствіе этого понизились цѣны на продукты, но, какъ объ этомъ свидѣтельствуютъ огромныя золотыя запасы въ центральныхъ европейскихъ банкахъ, ни о какомъ золотомъ голодѣ и рѣчи быть не можетъ, а самый упадокъ цѣнъ объясняется главнымъ образомъ поднятіемъ техники производства. Въ самомъ дѣлѣ, вѣдь если тотъ фактъ, что серебро перестало служить монетной единицей, оказалъ бы понижающее давленіе на цѣны, то онѣ должны были бы тогда понизиться въ одномъ и томъ же размѣрѣ на всѣ продукты, между тѣмъ, какъ показываетъ статистика цѣнъ, онѣ упали далеко не равномерно, а нѣкоторыя изъ нихъ даже обнаруживаютъ повышательную тенденцію ¹⁾. Съ другой стороны, экономизація въ орудіяхъ обращенія, введеніе расчетныхъ палатъ, чековъ и т. д.—все ведетъ къ тому, что человечество въ состояніи будетъ обходиться меньшимъ количествомъ золота для производства того же самаго оборота. Правда, на сторонѣ серебра по понятнымъ причинамъ стоятъ владѣльцы серебряныхъ рудниковъ, которые терпятъ большіе убытки отъ паденія цѣны на него и своимъ вліяніемъ въ значительной степени окрашиваютъ литературу, стараясь приписать существующій сельско-хозяйственный кризисъ именно послѣднимъ явленіямъ въ области валютнаго вопроса—демонетизаціи серебра, но здѣсь мы имѣемъ дѣло съ могущественной группой, которая создаетъ своеобразныя теоріи для прикрытія своихъ эгоистическихъ интересовъ.

Правда, и нѣкоторыя рабочія группы стоятъ за серебряную валюту, но здѣсь онѣ дѣйствуютъ часто по афоризму: *послѣ этого—слѣдовательно, вслѣдствіе этого...* Такъ, мы видимъ, что въ Англии на сторонѣ серебра стоятъ группы ланкаширскихъ рабочихъ, которые наиболѣе сильно ощущаютъ конкуренцію развивающейся индійской хлопчатобумажной промышленности, затѣмъ также рабочіе сельско-хозяйственные и изъ серебро-промышленныхъ районовъ въ Америкѣ (А. Миклашевскій. „Денежное дѣло въ Соединенныхъ Штатахъ С. Америки,“ стр. 53. „Р. Эк. Об.“ 1897, № 7 и 8). Понятно, почему въ представленіи ланкаширскихъ рабочихъ связывается въ причинную послѣдовательность серебряная валюта въ Индіи и усиливающейся ростъ индійской конкуренціи, но совершенно неосновательно, какъ говоритъ Арндтъ, они ожидаютъ отъ возстановленія серебра въ Англии полного своего спасенія („Экономическія послѣдствія превращенія Германіи въ промышленную страну“. Одесса 1900 г., стр. 32); наоборотъ, можно ждать, что съ введеніемъ золотой валюты въ

¹⁾ См. „Report on wholesale and retail prices in the „Unit. Kingdom“. 1903, Loud.

Индіи, какъ мы уже упоминали, только еще болѣе усилится приливъ въ нее иностранныхъ капиталовъ изъ золотыхъ странъ, и конкуренція индійской хлопчато-бумажной промышленности еще болѣе обострится.

И относительно сельскаго хозяйства Руландъ, усердный защитникъ аграрныхъ интересовъ въ Германіи, утверждаетъ, что съ повышеніемъ цѣнности серебра разовьется постройка индійскихъ желѣзныхъ дорогъ, а вмѣстѣ съ нею и индійская конкуренція. Въ самомъ дѣлѣ, теперь для постройки желѣзныхъ дорогъ Индіи приходится заключать всѣ свои государственные желѣзнодорожные займы на золото и золотомъ же уплачивать 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 получаютъ постоянныя колебанія, дефициты въ индійскомъ бюджетѣ, и это имѣетъ мѣсто при каждомъ пониженіи курса индійской рупіи. При такой двойственной постановкѣ индійскихъ финансовъ, съ одной стороны вынужденныхъ производить многіе расходы въ золотѣ, а съ другой—получать доходы въ серебрѣ, мѣстной администраціи гораздо труднѣе удерживать ихъ въ равновѣсіи, чѣмъ въ странѣ съ золотой валютой. Такое положеніе въ сильной степени затрудняетъ для индійскаго правительства заключеніе займовъ на желѣзнодорожныя сооруженія, такъ какъ необходимость расплатъ по нимъ золотомъ вынуждаетъ при паденіи серебра повышать налоговыя ставки, а это въ свою очередь вноситъ броженіе и неудовольствіе въ индійское населеніе... Отсюда нѣкоторое замедленіе въ постройкѣ желѣзнодорожной сѣти, чѣмъ искусственно еще и сдерживается нѣсколько индійская конкуренція на хлѣбномъ рынкѣ.

Англія признала единственной валютой у себя золото въ 1819 г., Германія—въ 1873 г., и со стороны Германіи въ этомъ актѣ, которымъ она демонетизировала серебро, биметаллисты усматриваютъ причину паденія цѣны на него и называютъ этотъ актъ не иначе, какъ преступленіемъ. По ихъ мнѣнію, ремонетизація 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 блѣднолицыхъ: они тяготеютъ къ желтому металлу, а желтолицые къ блѣлому—намекъ на Китай, Японію, Индію). Недавно перешелъ къ золотой валютѣ отъ серебряной и Сіамъ („Т.-Пр. Г.“ 1902, ноября 21). Въ Индіи еще въ 1893 г. монетные дворы были закрыты для свободной чеканки серебра ²⁾, въ настоящее же время тамъ фиксиро-

¹⁾ Несомнѣнно, что переходъ серебряныхъ странъ къ золотой валютѣ оказываетъ угнетающее дѣйствіе на цѣну серебра.

²⁾ Послѣ прекращенія свободной чеканки серебра на индійскихъ монетныхъ дворахъ и прекращенія закупокъ серебра американскимъ казначействомъ цѣны его упали: въ 1891 г. цѣна серебра была $39\frac{13}{16}$ пенса., въ 1892 г.— $35\frac{5}{8}$ п., а въ 1893 г.— $28\frac{13}{16}$ п. Паденіе цѣны гораздо большее, чѣмъ послѣ 1873 г.: въ 1872 г.— $60\frac{13}{16}$ п., въ 1873 г.— $59\frac{1}{4}$ п., а въ 1874 г.— $58\frac{5}{16}$ п. („Т.-Пр. Г.“ 1892, № 257). Но самая эта мѣра была принята вслѣдствіе постояннаго паденія цѣны на серебро. Въ Индіи также, какъ и у насъ, курсъ кредитной рупіи въ 1893 г. поднялся на $20\frac{0}{100}$ выше ея серебрянаго содержанія.

ванъ курсъ серебряныхъ рупій и въ сущности установлена золотая валюта ¹⁾).

За переходъ къ золотой валютѣ въ особенности говорили интересы фиска—индійскому правительству приходилось уплачивать 17 милліон. фун. стерл. ежегодно по своимъ заграничнымъ золотымъ обязательствамъ, а паденіе серебра вносило большую неустойчивость: такъ, при курсѣ рупіи въ 22,35 пенса въ 1873—1874 г. сравнительно съ 1892—93 г., когда курсъ рупіи упалъ до 14,98 пенса, приходилось уплачивать по долгу на 87 милліон. рупій больше, а по приостановкѣ закупки серебра американскимъ правительствомъ и обусловленномъ этимъ паденіи цѣны на серебро переплаты эти увеличились по крайней мѣрѣ на 66 милліон. 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 затрагивало интересы обширной категоріи англійскихъ чиновниковъ и ухудшало ихъ положеніе, такъ какъ чиновники воспитывали своихъ дѣтей въ Англіи, сами ѣздили туда...

Въ то же время индійское правительство надѣялось путемъ исправленія денежнаго обращенія привлечь къ себѣ иностранные капиталы для помѣщенія ихъ въ промышленность и для постройки желѣзныхъ дорогъ. Черезъ постройку желѣзныхъ дорогъ въ Индіи въ періодъ 1873—85 гг. почти 123 тыс. англійскихъ квадр. миль, и между ними 100 тыс. квадр. миль плодородной земли, получили связь съ міровымъ рынкомъ (103).

Но нѣкоторые высказывались противъ реформы изъ боязни, что не хватитъ золота въ Европѣ вслѣдствіе его отлива въ Индію; затѣмъ боялись, что это очень ухудшитъ шансы въ конкуренціи тѣхъ продуцентовъ, которымъ приходится конкурировать съ продуцентами странъ съ серебряной валютой (а именно владѣльцы чайныхъ плантацій, торговцы 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 г. курсъ былъ принятъ въ 18,5 пенса за рупію, а спустя 4 мѣсяца, когда бюджетный годъ начался, курсъ ея упалъ до 16,75 пенса, такъ что для пополненія расходовъ потребовалось новыхъ 21,7 милліон. рупій. При составленіи бюджета на 1892—1893 г. курсъ былъ принятъ въ 16 пенсовъ за рупію, а 11 дней спустя послѣ опубликованія бюджета онъ упалъ ниже 15 пенсовъ, что потребовало дополнительныхъ 17 милліон. рупій для оплаты обязательствъ, лежащихъ на Индіи (47). Индія вполне сознавала ненормальность этого положенія;

¹⁾ 15 марта 1900 г. постановлено, что при платежахъ правительства или частныхъ лицъ всякое лицо можетъ расплачиваться золотой монетой по установленному курсу (15 руп.=1 ф. ст.): правительственныя учрежденія, желѣзныя дороги, таможи, почта, телеграфъ, городскія и другія общественныя учрежденія обязаны принимать золотую монету по курсу (Сбор. Консул. донес. 1902, выш. VI, „Денеж. обрац. въ Индіи“).

но до 1893 г., когда шли переговоры о международномъ соглашеніи относительно поддержанія цѣнъ на серебро, она не предпринимала рѣшительныхъ мѣръ, и только когда оказалось, что эти переговоры не приведутъ ни къ чему, а въ то же время упомянутый Шермановскій билль объ ежегодной закупкѣ опредѣленнаго количества серебра со стороны американскаго правительства былъ отмѣненъ, то и Индія должна была предпринять рѣшительные шаги въ сторону перехода къ золотой валютѣ.

Проведеніе реформы внесло устойчивость въ индійскій бюджетъ и, хотя не оказало пока большого вліянія на привлеченіе иностранныхъ капиталовъ, въ особенности англійскихъ, но можно полагать, что въ будущемъ капиталы будутъ приливать въ бѣльшихъ размѣрахъ, чѣмъ это имѣло мѣсто при серебряной валютѣ: только эта реформа, говорятъ, оказываетъ задерживающее вліяніе на экспортъ, но нѣсколько поощряетъ импортъ въ Индію.

Неуп полемизируетъ съ мнѣніемъ Гельфериха, который утверждаетъ, что съ введеніемъ устойчивой валюты въ Индіи постройка желѣзныхъ дорогъ будетъ развиваться чрезвычайно быстро, въ той же мѣрѣ увеличится площадь подъ обработку пшеницы, и вывозъ хлѣба достигнетъ 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 комиссія, на которую возложено изученіе всего этого дѣла, затрагивающаго массу разнородныхъ интересовъ. Судя по газетнымъ свѣдѣніямъ, на руководящихъ рынкахъ Дальняго Востока существуетъ сильное теченіе въ пользу золотой валюты, въ виду достигнутыхъ ею въ Индіи хорошихъ результатовъ. Что касается Мексики, которой также приписываютъ намѣреніе покинуть серебряную валюту, то ею пока сдѣланы въ этомъ направленіи лишь очень робкіе, ни къ чему не обязывающіе шаги. А именно, мексиканскимъ правительствомъ предпринято въ нѣсколькихъ иностранныхъ государствахъ изученіе исторіи валютныхъ реформъ. Несмотря на то, что, слѣдовательно, возможность перехода Мексики на золотую валюту пока очень отдаленна, она уже учитывается спекуляціей, какъ видно изъ того, что цѣна на „будущее“ серебро еще больше понизилась, чѣмъ цѣна наличнаго товара“ („Т.-Пр. Газ.“). И Мексика въ настоящее время остается единственнымъ оплотомъ серебра. Перу de jure также перешла къ золотой валютѣ („Т.-Пр. Г.“ 1902, № 241). 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 цѣнъ на серебро, регализировать добычу послѣдняго, заключивъ для этого международное соглашеніе, а такъ какъ много серебра заключается въ свинцовыхъ и мѣдныхъ рудахъ, то пришлось бы регализировать и ихъ, но сторонники такого проекта не останавливаются и передъ этимъ (см. *Jul. Wolf*). Но дѣло въ томъ, что всякое такое соглашеніе будетъ покоиться на очень шаткой почвѣ: въ одинъ прекрасный день можетъ найтись страна, которая не захочетъ поддерживать

его, и все соглашеніе рухнетъ. Конечно, при регализаціи добычи серебра могли бы быть выработаны извѣстныя нормы каждой страной, но при высокомъ уровнѣ цѣнъ, который долженъ наступить вмѣстѣ съ этой реформой, естественно, что отдѣльнымъ странамъ отступать отъ этого соглашенія и тѣмъ извлекать для себя особую выгоду будетъ очень заманчиво, и нѣмецкая так. наз. „серебряная“ комиссія, разсматривавшая этотъ вопросъ, пришла къ отрицательному выводу: стоитъ одной странѣ отказаться отъ этого соглашенія, и все оно должно рухнуть.

Нѣкоторые авторы предсказываютъ въ будущемъ полное изгнаніе серебра даже и изъ его функціи въ качествѣ размѣнной монеты, рекомендуя для этой цѣли алюминій, который-де въ 28 разъ дешевле серебра, хорошо сопротивляется воздуху, сѣрной и соляной кислотѣ, а въ иныхъ отношеніяхъ даже лучше чѣмъ серебро. И нѣкоторые авторы рекомендуютъ заблаговременно странамъ распроститься со своимъ серебрянымъ металломъ, сбыть его, пока это можно, по хорошей цѣнѣ и замѣнить его алюминіемъ, т. е. продѣлать то же самое, что Германія продѣлала съ серебромъ, совершивъ частичную демонетизацію его.

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 сельскохозяйственной 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 началась усиленная постройка желѣзныхъ дорогъ: въ 1882 году здѣсь всего было построено 2666 километровъ, а за 11 лѣтъ послѣ 1882 года—цѣлыхъ 11 тысячъ километровъ. Важность этого факта мы отмѣтимъ далѣе, а теперь пока замѣтимъ, что нѣкоторые изслѣдователи придерживаются того мнѣнія, что не замѣчается точнаго соотношенія между усиленіемъ вывоза и паденіемъ курса ни въ Аргентинѣ), ни въ Индіи. На самомъ дѣлѣ, теоретически, падающій курсъ долженъ былъ бы содѣйствовать экспорту, и поэтому страны съ серебряной валютой при общемъ паденіи цѣнности серебра за послѣднее время должны были бы находиться въ очень благоприятныхъ условіяхъ по своему экспорту, такъ какъ, продавая свои продукты въ Западной Европѣ на золото и обмѣнивая это послѣднее на серебро, онѣ должны были бы получать все большее и большее количество серебра и, слѣдовательно,

имѣютъ возможность все больше и больше понижать свои цѣны¹⁾. Но, съ другой стороны, новыя страны—Аргентина и Индія, чтобы вывозить свой хлѣбъ, нуждаются въ большомъ притока иностранныхъ капиталовъ, которые бы покрыли ихъ дѣвственныя страны цѣлой сѣтью желѣзныхъ дорогъ, такъ какъ иначе самая обработка земли является возможной только по прибрежной линіи, а чѣмъ далѣе вглубь страны, тѣмъ становится все болѣе и болѣе затруднительной, на извѣстномъ же разстояніи безъ проведенія желѣзнодорожной сѣти и совсѣмъ невозможной. Между тѣмъ въ страны съ бумажной и, что еще болѣе, падающей серебряной валютой (гдѣ не прекращена свободная чеканка серебра) иностранные капиталы идутъ очень неохотно, и такимъ образомъ серебряная валюта является преградой доступа капиталовъ золотыхъ странъ въ серебряныя (Гельферихъ, Эльштетеръ). Въ Индіи, напримѣръ, серебряная валюта препятствуетъ постройкѣ желѣзныхъ дорогъ.

Чтобы убѣдиться, что нѣтъ связи между паденіемъ курса рупій Индіи и усиленіемъ экспорта пшеницы, стоитъ только 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 къ нимъ притокъ 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. 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 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 поплатится ли предприниматель, ввезшій въ страну свое золото, частью свое имущество. Такимъ

¹⁾ Наоборотъ, *Becker* („Der argentinische Weizen in Weltmarkte“. Jena 1903) пытается доказать, что расширение площади подъ культурой пшеницы развивалось подъ вліяніемъ паденія курса валюты и что поэтому пшеничная культура была не столько формой рациональнаго хозяйствованія, сколько родомъ биржевой спекуляціи. Пшеничный производитель здѣсь—*Spekulierender Weizenfabrikant* (232). Курсъ золота въ 1886—87 г. былъ 139, въ 1891—92—374, въ 1894—95—358. Въ 1893 г. вывезено пшеницы изъ Аргентины 1 милл. тоннъ, въ 1896 г.—1.6 м. т., въ 1899 г.—1.722.000 т., въ 1900 г.—2.015.000 тоннъ. Этотъ вопросъ очень сложенъ и практически пока не допускаетъ еще однообразнаго рѣшенія.

образомъ, европейскіе капиталы удерживаются отъ притока въ предпріятія этихъ странъ (*Карль Гельферихъ*. „Вопросъ о валютѣ“. Одесса, 1896, стр. 66).

Б и р ж а.

Отдѣлъ о биржѣ обыкновенно излагается въ куреѣ торговаго права, но для выясненія нѣкоторыхъ явленій государственнаго кредита будетъ умѣстно коснуться этого интереснаго вопроса и здѣсь ¹⁾.

Когда есть основаніе предполагать, что въ организмѣ что-то ненормально, то прибѣгаютъ къ термометру, и повышение 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 измѣреніи температуры организма очень важно, чтобы термометръ былъ въ исправности, чтобы онъ точно отмѣчалъ температуру, чтобы онъ правильно былъ 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 организаціи биржи будетъ ясна. И у насъ биржевыя цѣнности съ ростомъ промышленности тоже будутъ пріобрѣтать все большее и большее значеніе ²⁾, да и теперь онѣ играютъ огромную роль въ современной экономической жизни. При посредствѣ ихъ капиталъ легко перемѣщается изъ однихъ предпріятій въ другія, и при созданіи этой формы цѣнностей всѣ 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 всею природой власть паромъ, который иначе пропадалъ бы въ природѣ, такъ и цѣнные бумаги даютъ возможность утилизировать въ интересахъ человѣчества многія части капиталовъ, которыя иначе безплодно лежали бы, пропадали бы для развитія промышленности и не участвовали бы въ славной борьбѣ человѣка съ природой. Движимыя цѣнности увеличиваютъ наши силы, позволяютъ каждому самому мелкому капиталу при-

¹⁾ Я считаю необходимымъ дать самыя общія свѣдѣнія о биржевой организаціи главнѣйшихъ западно-европейскихъ странъ и указать суммарно тѣ черты, которыя отличаютъ заграничныя биржи отъ нашей.

²⁾ См. о значеніи биржи въ моихъ „Очеркахъ эк. и фин. жизни“. М. 1904.

нять участіе въ этомъ побѣдоносномъ шествіи человечества на пути къ подчиненію себѣ природы. Онѣ быстро вербуютъ боевыя силы. Но и сила пара только тогда обращается на пользу человека, когда она должнымъ образомъ регулируется, въ противномъ случаѣ она вмѣсто пользы можетъ принести много вреда. Въ виду этого огромнаго значенія движимыхъ цѣнностей, законодательства всѣхъ странъ за послѣднее время обращаютъ серьезное вниманіе на жизнь движимыхъ цѣнностей: на биржи, допущеніе бумагъ на послѣднія, на составленіе котировочныхъ бюллетеней и т. п.

Безчисленныя узы связываютъ въ настоящее время государства другъ съ другомъ: торговые договоры, телеграфныя 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.

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 долговья обязательства проникли на международный рынокъ. Отказъ отъ долга ¹⁾ можетъ лишить хлѣба многія тысячи семей въ другой странѣ, и въ такихъ случаяхъ государствамъ приходится подумывать о международномъ вмѣшателствѣ для урегулированія кредитныхъ отношеній, что имѣло мѣсто, на примѣръ, относительно Греціи ²⁾.

Связанность людей будетъ гораздо сильнѣе чувствоваться, когда часть имущества каждаго гражданина станетъ помѣщаться въ движимыхъ цѣностяхъ, курсъ которыхъ будетъ колебаться въ зависимости отъ положенія дѣлъ въ той или другой странѣ. Между тѣмъ въ настоящее время мы къ этому идемъ: движимыя цѣнности завоевываютъ все большую и большую роль, притомъ онѣ все болѣе и болѣе приобрѣтаютъ международный характеръ, и въ будущемъ мы почувствуемъ сильнѣе нашу взаимную зависимость другъ отъ друга. Люди, связанные между собой этими новыми узами, будутъ стремиться энергичнѣе воздѣйствовать на другія страны, въ цѣляхъ развитія тамъ болѣе благопріятныхъ условій производителъ-

¹⁾ Извѣстны случаи объ отказѣ со стороны государствъ платить проценты по заключеннымъ долгамъ. Такъ, Сербія однажды прибѣгла къ принудительной конверсіи своихъ 5⁰/₀ обязательствъ въ 4⁰/₀ безъ предварительнаго согласія съ кредиторами; ранѣе Сербіи Греція и Португалія объявили своимъ кредиторамъ, что онѣ будутъ платить лишь 30⁰/₀ съ прежней суммы ⁰/₀/₀ 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 совместно съ Германіей, Франціей, объявить недѣйствительными торговые договоры, наконецъ, заинтересованныя страны могли бы выслать подданныхъ Греціи и Португаліи изъ предѣловъ своей территоріи, но ничего этого не было предпринято, кромѣ простыхъ нотъ, а между тѣмъ въ будущемъ эта связанность людей несомнѣнно должна привести къ болѣе энергичному вмѣшателству въ такихъ случаяхъ (См. *Gegenwart*. „Moderne Staatsbankerotte“ P. Dehn., 1895, № 42).

²⁾ *Meili*. „Der Staatsbankerott und die moderne Rechtswissenschaft“. Berlin, 895, p. 1.

ности труда. Въ самомъ дѣлѣ, въ настоящее время извѣстны такъ называемые союзы потребителей: лица, принадлежащія къ такимъ союзамъ, обязуются между собой не прибрѣтать продуктовъ, сдѣланныхъ при дурныхъ условіяхъ труда. То же самое будетъ и при развитіи международнаго моральнаго чувства: люди не будутъ прибрѣтать бумагъ странъ, живущихъ высасываніемъ соковъ изъ низшихъ слоевъ своего населенія, такъ какъ на купонахъ этихъ бумагъ—кровь...'''

Будутъ образовываться особыя лиги капиталистовъ, отказывающихся прибрѣтать такія бумаги и шельмующихъ позоромъ тѣхъ, кто ихъ прибрѣтаетъ и тѣмъ самымъ поддерживаетъ извѣстный режимъ. Насколько въ будущемъ это средство международнаго воздѣйствія можетъ имѣть серьезное значеніе, стоитъ только бросить взглядъ на таблицу государственной задолженности отдѣльныхъ странъ, которая насъ убѣдитъ, какъ необходимъ для всѣхъ государствъ въ настоящее время выпускъ бумагъ на биржѣ. И потому такой бойкотъ обязательствъ какой-нибудь страны со стороны публики можетъ имѣть весьма серьезное значеніе, можетъ лишитъ это государство средствъ, необходимыхъ для удовлетворенія самыхъ основныхъ потребностей, безъ чего самое государство, цѣлость его могутъ быть поставлены на карту...

Уже въ исторіи развитія общественныхъ учрежденій государственный кредитъ успѣлъ сыграть крупную роль. Еще Цехарія заявлялъ, что правительства государствъ, имѣющихъ долги, при всѣхъ мѣропріятіяхъ, которыя они предпринимаютъ, болѣе или менѣе зависятъ отъ мнѣнія капиталистовъ, у которыхъ они занимаютъ деньги или думаютъ занять. И далѣе тотъ же авторъ говоритъ, что ни одно государство не можетъ имѣть кредита, если въ немъ общественное мнѣніе не играетъ роли или не оказываетъ вліянія на мѣропріятія правительства ¹⁾. Такимъ образомъ, необходимость прибрѣгать къ займамъ ставитъ государственную власть въ зависимость отъ денежнаго рынка, отъ капиталистовъ, и приходится обращать болѣе вниманіе на общественное мнѣніе, удовлетворять его, вводить лучшій контроль, чтобы общественное мнѣніе имѣло представленіе, какъ управляется страна, насколько деньги, помѣщенные въ ея бумаги, обезпечены. Государственная задолженность, говоритъ одинъ изъ старыхъ финансистовъ, Баумштаркъ, ведетъ къ лучшей организаціи контроля надъ всей государственной жизнью ²⁾.

Извѣстный изслѣдователь по исторіи государственнаго долга Англіи, Гамильтонъ, писавшій въ 1813 г., говоритъ, что политическое спокойствіе, избѣжаніе войны—вотъ цѣль стремленія политики всѣхъ европейскихъ государствъ. Не Людвигъ Филиппъ, не министръ - президентъ Франціи или Англіи,—нѣтъ, государственный долгъ—есть президентъ всѣхъ президентовъ, государственный долгъ есть посолъ всѣхъ пословъ, онъ — монархъ, который держитъ всю Европу въ повиновеніи (См. *Hamilton*. „An inquiry conc. the nation. debt.“ 1813). Развитіе государственнаго долга заставило ввести въ финансовый строй больше порядка, больше публичности, больше контроля, заставило удѣлать болѣе вниманія общественному мнѣ-

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.

нію (см. „Das Staats-Lexikon v. C. Rotteck und C. Welcker“. 3. B. 1846. Art.: öffentl. credit). Государственный кредит создалъ особый классъ людей, который, будучи связанъ денежными интересами со страной, въ бумаги которой онъ помѣстилъ свои сбереженія, зорко присматривается ко всему государственному строю этой страны.

Развитіе задолженности создало какъ бы премію въ пользу государствъ, обладающихъ свободной печатью, лучшей постановкой контроля. Правда, какъ говоритъ финансистъ Шёнъ, друзья 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 священныхъ институтахъ ¹⁾).

Банкиры въ настоящее время—новая сила: передъ ними нужно отчитываться, они диктуютъ свои условія. И мы видимъ, что страны съ наилучше упорядоченнымъ финансовымъ строемъ, приведшія у себя больше прозрачности въ финансахъ, пользуются наилучшимъ кредитомъ, какова, наприм., Англія.

Между тѣмъ задолженность быстро растетъ. Меньше культурныя страны, не располагая достаточными капиталами, вынуждаются искать средствъ на иностранныхъ рынкахъ, а это будетъ открывать все болѣе и болѣе широкія двери къ воздѣйствію на эти страны въ направленіи поднятія въ нихъ культурности. При развитіи конверсій все большая и большая часть капитала будетъ помѣщаться въ акціи промышленныхъ предпріятій. Свои сбереженія въ эти бумаги будутъ помѣщать и рабочіе, поэтому всякія затрудненія въ промышленности будутъ тяжело отражаться на болѣе широкихъ слояхъ населенія, чѣмъ это имѣетъ мѣсто въ настоящее время: такъ, экономическій крахъ въ какой-нибудь отрасли промышленности въ одной странѣ можетъ оставить безъ хлѣба трудящихся другой страны, а это можетъ повести къ бунтамъ и волненіямъ. Вотъ какую новую связь 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 предпріятій ²⁾).

Въ зависимости отъ нераціональнаго устройства биржи дается въ большей или меньшей степени широкое поле для различныхъ неблагоприятныхъ манипуляцій, затрагивающихъ кореннымъ образомъ интересы мелкихъ и крупныхъ капиталистовъ. У насъ допускаются бумаги на биржу слишкомъ свободно, почти безъ всякихъ гарантій, тотчасъ по выходѣ изъ типографіи, между тѣмъ въ Англіи, особенно въ Германіи, допущеніе бумагъ (на биржу) обставлено строгими

¹⁾ Schön. „Die Grundsätze des Fin.“ Bresl. 1832.

²⁾ См. подробнѣе „О развитіи фин. хозяйства въ XIX в.“ въ моемъ сборн.: „Очерки эконом. и фин. жизни Россіи и Запада“.

нормами. Такія гарантії очень необходимы, потому что публика, не понимающая механизма биржи, не знающая большею частью условий 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 заправиламъ часто только и нужно, чтобы спустить данныя бумаги въ публику. Реклама и закулисное вліяніе тогда прекращаются, и лица, пріобрѣтшія бумагу, нерѣдко разоряются на ней. Такъ, только-что упомянутыя акціи Глѣбовскихъ заводовъ, стоявшія въ 1895 г. по 380 руб. каждая, въ ноябрѣ 1898 г. упали до 10 р.; акціи золотопромышленнаго общества въ 95 г. дошли до 475 р., когда же ихъ размѣстили, то онѣ стали спускаться и упали до 75 — 73 р. 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; при томъ же у насъ никто не несетъ никакой отвѣтственности за введеніе въ биржевой оборотъ фиктивныхъ цѣнностей вродѣ акцій Глѣбовскихъ заводовъ. Вопросы объ условіяхъ, гарантирующихъ выпускъ бумагъ на биржу, доброкачественность матеріала, условія котировки и устанавленіе 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 собой организацію купцовъ и посредниковъ (маклеровъ) для купли-продажи извѣстныхъ цѣнностей.

Биржа имѣетъ существенное значеніе для развитія торговли и промышленности. Особенность биржи та, что на ней товаръ не представляется въ натурѣ, какъ на базарахъ, а торгъ совершается по образцамъ. При организаціи у насъ хлѣбной торговли былъ поднятъ вопросъ объ установленіи опредѣленныхъ типовъ хлѣба, которые должны носить индивидуальный характеръ. На базарѣ хлѣбъ представляется, какъ онъ есть,—не поновѣсный, засоренный и т. д.; на биржѣ хлѣбъ покупается заглазно, по образцу, поэтому образцы должны быть однородны, точно такіе же, какъ и сами товары, слѣдовательно, установленіе типовъ очень важно. Разъ образцы извѣстны, покупателю нѣтъ необходимости присутствовать самому на биржѣ—отсюда широкая роль агентовъ. Такого рода биржа, гдѣ производятся сдѣлки на товары, называется *товарной*. Наравнѣ съ этой существуетъ *фондовая* биржа—рынокъ, на которомъ сосредоточивается спросъ и предложеніе цѣнныхъ бумагъ, благодаря чему облегчается собраніе капиталовъ для акціонерныхъ предпріятій. На фондовой биржѣ обращаются векселя, банкноты, акціи, облигации, 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 облигации не играли большой роли, и только за послѣднее время фондовая биржа развилась особенно сильно. Вотъ цифры, показывающія ростъ обращающихся бумагъ: въ 1815 г. на лондонской биржѣ котировались 30 цѣнныхъ бумагъ, на берлинской—11, парижской—18; въ 1877 г. курсовой листокъ лондонской биржи показывалъ 1,367 бумагъ, въ 1889 г.—1630.

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⁾ *Strüch*. „Die Effectenbörse. Eine Vergleichung deutscher und englischer Zustände.“ B. III., Heft. 3, Stät.—und sociale Forsch. Schmoller'a, 1881.

Англійская биржа занимает первое мѣсто въ мірѣ по своему устройству и вліянію на курсъ англійскихъ бумагъ. Эта биржа существуетъ уже 300 лѣтъ. и въ теченіе этого времени въ ней выработались такіе приемы и традиціи, которые неизвѣстны континентальнымъ биржамъ, не говоря уже о нашей. Англійская биржа является частнымъ учрежденіемъ: это—союзъ частныхъ лицъ безъ всякаго правительственнаго контроля. Изъ биржевой корпорации выдѣленъ особый распорядительный комитетъ въ 30 членовъ, который выбирается биржевымъ обществомъ ежегодной баллотировкой изъ лицъ, состоящихъ посѣтителями биржи не менѣе 5 лѣтъ. Только члены биржевого общества могутъ принимать участіе на биржѣ. Въ биржевое же общество можетъ быть принято не всякое лицо: поступленіе въ него сопряжено съ большими требованіями—только человекъ незапятнанной репутаціи можетъ стать членомъ его. Такимъ образомъ достигается извѣстный подборъ участвующихъ, и этимъ хотятъ создать извѣстныя гарантіи, что на биржѣ будутъ учитываться только политическія и экономическія условія тѣхъ или другихъ цѣнностей, а не спекулятивныя манипуляціи, и главной такой гарантіей служитъ строгость приема новыхъ членовъ. Для вступленія въ биржевое общество необходима рекомендація трехъ лицъ, состоящихъ въ качествѣ членовъ биржи въ теченіе по крайней мѣрѣ 4 лѣтъ. Они ручаются за вновь вступающаго въ суммѣ 500 фунт. стер. (около 5,000 р.) каждый, на нѣкоторыхъ же провинціальныхъ биржахъ, напр., ливерпульской поручитель отвѣчаетъ въ размѣрѣ 2,000 ф. стер. 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 корпорации. Кромѣ того, ходатайство о допущеніи бумаги на биржу

1) Познеръ. „Спекуляція и биржевая реформа“, „Р. Эк. Об.“ 1899, III.

подписывается другими членами биржевого общества, затѣмъ секретаремъ биржи принимаются заявленія отъ заинтересованныхъ лицъ о характерѣ новаго предпріятія, что даетъ еще большія гарантіи биржевому комитету въ томъ, что онъ допускаетъ хорошую бумагу. При ходатайствѣ о допущеніи бумаги требуется представленіе слѣдующихъ документовъ: копіи учредительнаго договора, устава компаніи и свидѣтельство 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 ими 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 обрисуетъ обликъ этой бумаги; каждый изъ членовъ можетъ протестовать противъ ея допущенія на биржу.

Для включенія бумаги въ биржевой бюллетень комитету долженъ быть представленъ проспектъ, съ сообщеніемъ въ немъ важнѣйшихъ данныхъ, касающихся образованія компаніи, числа выпущенныхъ акцій, условій выпуска и т. д. Этотъ проспектъ публикуется во всеобщее свѣдѣніе. Особенное вниманіе обращается на распредѣленіе акцій: такъ какъ при сосредоточеніи ихъ въ большомъ количествѣ въ рукахъ только учредителей можно опасаться, что цѣна бумаги можетъ быть искусственно поднята исключительно со спекулятивной цѣлью—сбыть поскорѣе бумагу въ публику, то во избѣжаніе этого требуется, чтобы двѣ трети акцій были разобраны публикой.

Такимъ образомъ, слѣдующія черты характерны для англійской биржи: 1) Подробныя свѣдѣнія о предпріятіи, выступающемъ на фондовой рынокъ, для того чтобы по возможности устранить искусственно приподнятыя курсовыя ставки. 2) Контроль за капиталомъ (а въ Германіи допускаются только 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 Англіи устанавливается нравственная отвѣтственность за допущенную бумагу лица, рекомендовавшаго эту бумагу, то законъ 1896 г. въ Германіи¹⁾ ввелъ матеріальную отвѣтственность.

1) Этимъ же закономъ воспрещены срочныя сдѣлки съ хлѣбами и продуктами ихъ перемола, съ паями горныхъ и фабричныхъ предпріятій, а равно съ паями другихъ промышленныхъ предпріятій, капиталъ которыхъ менѣе 20 мил. марокъ. Для полученія права вступать въ срочныя сдѣлки даже при этихъ ограниченіяхъ требуется внесеніе въ особые реестры, и о включеніи лица въ такой реестръ публикуется въ *Reichsanzeiger* за счетъ включаемаго. Внесеніе въ реестръ должно было по мысли закона какъ бы бросать тѣнь на лицо внесенное. Это запрещеніе срочныхъ сдѣлокъ съ нѣкоторыми категоріями товаровъ или затрудненіе съ другими повело къ большимъ потерямъ германскихъ биржъ, отчего выиграли лондонская и голландская биржи.

По этому закону созданы при биржах 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 онѣ могли бы выяснитъ себѣ доброкачественность данной бумаги. Лицо, вводящее бумагу на биржу, должно представить обширный проспектъ съ указаніемъ всѣхъ условій, характеризующихъ предприятие, и этотъ проспектъ подлежитъ публикаціи. Такимъ образомъ, новый законъ заботится о томъ, чтобы будущіе пріобрѣтатели биржевыхъ цѣнностей могли знать заранѣе, съ какимъ матеріаломъ они имѣютъ дѣло. Самая важная часть въ законѣ—это отвѣтственность за вѣрность проспекта. Если проспектъ невѣренъ или неполонъ, 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 получения права на вознагражденіе потерпѣвшее лицо должно доказать невѣрность данныхъ, сообщенныхъ въ проспектъ ¹⁾; во-вторыхъ, наличность умысла или небрежности со стороны эмиссіонной фирмы или лица, введшаго бумагу на биржу; въ третьихъ, установить причинную связь между невѣрностью или неполнотой проспекта и потерями, понесенными имъ. Конечно, представить всѣ эти доказательства очень не легко, но если они будутъ представлены, то лицо, введшее бумагу, обязано вознаградить потерпѣвшаго. Не останавливаясь на подробностяхъ, мы хотѣли этимъ только подчеркнуть то важное значеніе, которое на Западѣ придается моменту введенія бумаги на биржу.

Биржевыя сдѣлки совершаются на англійской биржѣ слѣдующимъ образомъ. Продавцы имѣютъ свои конторки, за которыми они продаютъ бумаги. Послѣднія дѣлятся на 2 разряда: ходкія (*current securities*) и тяжелыя (не ходячія—*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, причемъ нельзя требовать безграничнаго количества бумагъ: напр., французской ренты нельзя требовать болѣе 10 штукъ, англійскихъ консолей—максимумъ на 5,000 ф. ст. Порядокъ относительно неходячихъ бумагъ, которыя не всегда котироваются, нѣсколько иной. Пріобрѣсти бумагу постороннему лицу можно только черезъ 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 предприятия 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 поку-

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.).

паются 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 въ условленный срокъ ¹⁾. Эта биржевая игра имѣетъ въ виду повышение и пониженіе: одинъ играетъ на повышение, покупаетъ бумагу съ тѣмъ, чтобы продать ее, когда цѣна ея поднимется; другой продаетъ бумагу, пріобрѣтенную раньше по болѣе низкой стоимости. Чтобы механизмъ игры при срочныхъ сдѣлкахъ дѣйствовалъ съ меньшимъ треніемъ и съ большей экономіей въ орудіяхъ обращенія, для реализаціи сдѣлокъ назначаются особые ликвидационные дни, въ которые происходитъ расплата; эти дни носятъ названія: *ultimo*—въ концѣ мѣсяца, и *medio*—въ срединѣ. Реализаціей бумагъ, въ параллель расчетнымъ палатамъ, завѣдуютъ ликвидационныя бюро, куда наканунѣ поступаютъ всѣ счета по заключеннымъ сдѣлкамъ. Лицо, заинтересованное въ сдѣлкѣ, заявляетъ бюро, что продало такому-то столько-то и купило столько-то; бюро подводитъ итогъ и выдаетъ росписку съ указаніемъ, какую сумму нужно уплатить или получить.

На цѣны бумагъ вліяетъ очень много обстоятельствъ, въ числѣ которыхъ важное мѣсто нужно отвести организаціи самой биржи. Нераціональное устройство биржи, при всѣхъ прочихъ условіяхъ, даетъ большой доступъ для всякихъ злоупотребленій и, слѣдовательно, можетъ допускать большое колебаніе цѣнностей. Не касаясь тѣхъ манипуляцій, которыя искусственно поднимаютъ цѣну бумагъ, укажемъ на общія причины колебанія курса.

Прежде всего курсъ, напр., государственныхъ фондовъ зависитъ отъ солидности того государства, отъ имени котораго выпускается бумага, — напр., испанскіе фонды въ 1898—9 г. упали до 60%. 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 бумаго-владѣльцевъ и своихъ подданныхъ: первыхъ оно просило предъявить бумаги къ отштемпелеванію 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 повышение цѣнъ на каменный уголь и на продукты желѣзодѣлательной промышленности, биржа учитываетъ это повышение: 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

¹⁾ Подробнѣе о биржев. сдѣлкахъ см. въ курсахъ торг. права, напр., проф. Цитовича.

биржу бумагъ оказываетъ неблагоприятное дѣйствіе на ихъ курсъ. Политическія событія — войны, конференція по тому или другому вопросу и т. д., отражаются на курсѣ фондовъ. Англо-трансваальская война вызвала пониженіе трансваальскихъ горнопромышленныхъ бумагъ, и значительная часть ихъ стала переходить изъ рукъ французовъ къ англичанамъ: еще въ началѣ войны въ Англіи стали скупать эти бумаги по пониженной цѣнѣ въ надеждѣ на скорую побѣду. Американо-испанская война оказала тоже очень сильное вліяніе на биржевыя цѣнности, но послѣ прекращенія войны обнаружилось оживленіе промышленности и поднятіе курса бумагъ.

Биржа снѣшитъ учесть вліяніе всякой новости ¹⁾. Однажды во время франко-прусской войны ударъ грома былъ принятъ на берлинской биржѣ за пушечный выстрѣлъ, знаменующій побѣду императора, и бумаги поднялись — конечно, заинтересованные круги постарались въ данномъ случаѣ. Какая-нибудь корреспонденція съ театра войны можетъ очень сильно повліять на расцѣнку бумагъ. Напр., побѣды буровъ надъ англичанами учитывались лондонской биржей въ неблагоприятную для Англіи сторону, на германскихъ же биржахъ замѣчалась повышательная тенденція, такъ какъ тамъ надѣялись, что вслѣдствіе удара, который война наноситъ торговлѣ Англіи, Германія можетъ въ экономическомъ отношеніи много выиграть.

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 поднимаются, заправила 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% (Россия), изъ $2\frac{1}{2}\%$ (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

¹⁾ Судейкинъ. „Биржа и биржевыя операціи.“ 1892 г.

успѣла приобрести большія суммы бумагъ по окольнымъ счетамъ, т. е. скупила много бумагъ на ссуды, обеспеченныя процентными же бумагами. При пониженіи цѣнъ на бумаги банки начинаютъ требовать доплатъ по выданнымъ ссудамъ, обеспеченнымъ $\frac{1}{10}$ -ными бумагами, слабые кліенты не въ состояніи ихъ внести, и бумаги подвергаются эзекуціи, 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 *plus ultra*, она начинаетъ принимать участіе въ покупкахъ, въ надеждѣ на повышеніе курса—такъ какъ, повторяемъ, въ такіе моменты курсы бумагъ падаютъ далеко несоразмѣрно съ доходностью ихъ, но потомъ постепенно оправляются (ср. объявленіе русско-турецкой войны въ 1877 г., русско-японской въ янв. 1904 г. и т. д.).

Допущеніе бумагъ на русской биржѣ.

У нашей биржи нѣтъ опредѣленныхъ нормъ для допущенія бумагъ къ котировкѣ, и это—крупный пробѣлъ нашего законодательства. Сами биржи также не выработали точныхъ правилъ по этому вопросу. Обычно подается прошеніе въ биржевой комитетъ съ приложеніемъ бумаги, которую хотятъ пустить на биржу; комитетъ разсматриваетъ ее и разрѣшаетъ: онъ слѣдитъ только за тѣмъ, чтобы бумаги выпускались обществами съ капиталами не ниже известнаго минимума (полмиліона руб.). Между тѣмъ установленіе подробныхъ правилъ настоятельно требуется.

Въ 1896 г. 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 гостеприимства 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. Проспектъ долженъ печататься въ газетахъ—этимъ проектировалось ввести принципъ публичности, неизвѣстный нашимъ биржамъ. Только послѣ исполненія такихъ формальностей можно было приступить къ официальной котировкѣ бумаги, но она можетъ быть забаллотирована (закрытой баллотировкой) безъ объясненія причинъ. Въ случаѣ развитія спекуляціи на эту бумагу или пониженія на $\frac{50}{100}$ ея номинальной стоимости, бумага можетъ быть исключена изъ бюллетеня по распоряженію биржевого комитета или министра финансовъ. Нашъ проектъ шелъ даже далѣе: онъ требовалъ не только *veritas*, но и *bonitas* бумаги. Лицо, вводящее бумагу, по проекту принимало на себя матеріальную отвѣтственность въ теченіе двухъ лѣтъ съ момента поступленія бумаги на биржу, притомъ оно само опредѣляло и ту предѣльную сумму, въ размѣрѣ которой несло отвѣтственность: патрону, т. е. лицу, вводящему бумагу на

биржу, предоставлялось высказать какъ бы свой взглядъ на вводимую имъ цѣнность, выразить мнѣніе о солидности бумаги. При извѣстныхъ условіяхъ—голодъ, эпидемія, запрещеніе вывоза—министру финансовъ предполагалось дать право испрашивать Высочайшее разрѣшеніе на пріостановленіе этой отвѣтственности.

Однако, проектъ, очень заботливо разработанный проф. Цитовичемъ, такъ и остался проектомъ. Но подъ вліяніемъ кризиса вопросъ о реорганизаціи биржи опять усиленно сталъ дебатироваться, и новая комиссія по пересмотру устава с.-петербургской биржи пришла къ выводу, чтобы при допущеніи къ котировкѣ требовать представленія проспекта за подписью лица, вводящаго бумагу на биржу, съ отвѣтственностью за правдивость изложенныхъ въ этомъ проспектѣ данныхъ. Комиссіей было рѣшено, чтобы этотъ проспектъ подлежалъ публикаціи въ газетахъ, и чтобы каждому желающему было предоставлено право знакомиться со всѣми приложеніями къ проспекту въ канцеляріи биржевого комитета. Признано вполне цѣлесообразнымъ и то постановленіе с.-петербургской биржи, въ силу котораго не допускаются къ официальной котировкѣ акціи предпріятій, имѣющихъ по уставу тѣ или другія ограниченія для передачи акцій отъ одного акціонера къ другому (см. далѣе).

Составленіе биржевого бюллетеня.

Другой существенный вопросъ, это—составленіе биржевыхъ бюллетеней, курсовыхъ таблицъ. Биржевой фондовый бюллетень имѣетъ огромное вліяніе. Во-первыхъ, по этому бюллетеню банки и банкиры, а также маклера рассчитываются съ публикой по приказамъ на покупку и продажу бумагъ. Отъ бюллетеня зависитъ размѣръ ссудъ, выдаваемыхъ банками подъ процентныя бумаги, слѣдовательно, положеніе кліента по онкольному счету ¹⁾, такъ какъ при извѣстномъ пониженіи курса банкъ потребуетъ отъ кліента доплатъ, грозя въ противномъ случаѣ выбросить ихъ на биржу (посредствомъ принудительной продажи за счетъ самого кліента) и тѣмъ самымъ понизить еще болѣе курсъ этихъ бумагъ. Отъ того или иного положенія фондоваго бюллетеня зависитъ также расцѣнка той значительной части національнаго богатства, которая заключается въ биржевыхъ цѣностяхъ. Этой частью національнаго богатства биржа властно распоряжается: она по произволу то приноситъ богатства, то уноситъ ихъ, благодаря тѣмъ негласнымъ манипуляціямъ, посредствомъ которыхъ можно вліять на курсовую расцѣнку бумагъ. Безъ сомнѣнія, съ биржей связаны широкіе экономическіе интересы: биржа создаетъ обращаемость бумагъ, облегчаетъ переходъ свободныхъ капиталовъ изъ однихъ предпріятій въ другія—это каналъ, черезъ который совершается передвиженіе капиталовъ; въ то же время это—тонкое орудіе для негласнаго перемѣщенія цѣнностей изъ однѣхъ рукъ въ другія, поэтому биржа должна быть строго регламентирована, между тѣмъ наше законодательство очень легко относится къ биржѣ. Пониженіе курса на ту или другую бумагу можетъ тяжело отзываться на имущественномъ положеніи цѣлыхъ обширныхъ слоевъ населенія, а потому вопросъ о составленіи курсовыхъ таблицъ пріобрѣтаетъ серьезное значеніе.

¹⁾ Ссуды подъ залогъ $\frac{3}{8}$ -ыхъ бумагъ.

Въ Англии на провинціальныхъ биржахъ продажа фондовъ совершается аукціоннымъ порядкомъ: во всеуслышаніе въ присутствіи предсѣдателя или члена биржевого комитета объявляются цѣны продавцами и покупателями, и окончательно опредѣлившіяся цѣны переносятся въ биржевой бюллетень ¹⁾. Въ Лондонѣ маклеръ передаетъ записку биржевому секретарю съ указаніемъ цѣнъ, названія бумаги и своей подписью, причемъ эти цѣны отмѣчаются тотчасъ же на доскѣ, на глазахъ у всѣхъ, и затѣмъ заносятся въ биржевой бюллетень. При гласномъ совершеніи сдѣлокъ, какъ въ Англии и Нью-Йоркѣ, болѣе трудно воздѣйствовать искусственно на курсъ биржевыхъ бумагъ, чѣмъ тамъ, гдѣ составленіе курсовыхъ таблицъ находится въ рукахъ маклеровъ, какъ это имѣетъ мѣсто въ Берлинѣ и у насъ. При гласномъ совершеніи сдѣлокъ такія манипуляціи требуютъ большой осторожности. Тогда, чтобы воздѣйствовать на курсъ, два лица, условившись объ этомъ, являются на биржу (это практикуется на нью-іоркской биржѣ) и производятъ фиктивную сдѣлку во всеуслышаніе. Но опасность здѣсь заключается въ томъ, что всякое третье лицо имѣетъ возможность вмѣшаться, и тогда спекулянты могутъ быть вынуждены къ дѣйствительному выполненію такой сдѣлки по невыгодному для нихъ курсу. Если же злоупотребленіе будетъ обнаружено, то, кромѣ того, спекулянтамъ угрожаетъ исключеніе изъ биржевой корпораціи, какъ это установлено правилами нью-іоркской биржи (Познеръ). Еще труднѣе воздѣйствовать искусственно на лондонской биржѣ, гдѣ цѣны, заносимыя въ бюллетень, подвергаются еще въ большей степени строгому контролю торговцевъ, которые не допустятъ внесенія въ таблицу иной цѣны, кромѣ дѣйствительной. Поэтому для оказанія давленія на курсы лондонской фондовой биржи приходится прибѣгать къ дѣйствительнымъ сдѣлкамъ—покупать по высокому, а продавать по низкому курсу, но для этого нужно располагать средствами, и въ случаѣ неудачи можно понести большія потери. Гораздо шире открытъ путь различнымъ вліаніямъ 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 ящиковъ, и всякій, совершающій сдѣлку, имѣетъ право до 2-хъ 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 большее число лицъ. Но въ данномъ случаѣ очень трудно контролировать дѣйствительность сдѣлокъ, и для предупрежденія фиктивныхъ сдѣлокъ устанавливаются кары, напр., лишеніе права доступа на биржу.

¹⁾ Познеръ.

Самый легкій способ 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 выгораетъ, тутъ же въ моментъ составленія бюллетеней заявляетъ о фиктивности сдѣлокъ. Изъ сопоставленія двухъ типовъ биржъ, англійской и германской, можно вывести заключеніе, что только порядки, установившіеся на англійской и нью-іоркской биржахъ, гарантируютъ большую правильность въ составленіи курсовыхъ таблицъ.

Составленіе бюллетеней на русской биржѣ. У насъ по Торговому уставу составленіе котировокъ лежитъ на обязанности гофъ-маклера (ст. 110, 66 Тор. Уст.), которому биржевые маклера даютъ 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 $\frac{1}{10}$ 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 курсъ ¹⁾. Иногда у насъ заявленія о покупкѣ процентныхъ бумагъ дѣлаются уже во время самой котировки, когда это нужно по какимъ-либо соображеніямъ гофъ-маклера или другихъ маклеровъ. Составленіе бюллетеня „на ушко“ у насъ вовсе не рѣдкость.

Проектъ комиссіи по пересмотру С.-Петербургской биржи. Въ настоящее время на петербургской биржѣ биржевой котировочный комитетъ состоитъ исключительно изъ биржевыхъ маклеровъ въ числѣ 9-ти 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

¹⁾ Судейкинъ, стр. 20.

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-ти лицъ, въ видѣ котировочнаго комитета получаетъ преобладаніе надъ своими товарищами, особенно если члены этого комитета избираются на продолжительное время.

Для упорядоченія составленія биржевого бюллетеня комиссія по пересмотру устава с.-петербургской биржи предложила передать составленіе бюллетеня особой комиссіи, состоящей изъ членовъ биржевого общества, назначаемыхъ биржевымъ комитетомъ. Комиссія эта дѣйствуетъ подъ предсѣдательствомъ одного изъ членовъ биржевого комитета, подъ наблюденіемъ правительственнаго комиссара биржи и при участіи представителя государственнаго банка. Затѣмъ вводится принципъ гласности. Составъ котировочной комиссіи долженъ обновляться по крайней мѣрѣ каждые 6 мѣсяцевъ. По предложенію этой комиссіи, и свѣдѣнія о цѣнахъ должны быть собираемы не исключительно только отъ маклеровъ, но и отъ всѣхъ другихъ членовъ биржевого общества. До сихъ же поръ единственнымъ матеріаломъ для составленія отмѣтокъ въ графѣ „сдѣлано“ служила только незначительная часть сдѣлокъ, отмѣчаемыхъ въ маклерскихъ запискахъ.

Вслѣдствіе того, что недостатки официальнаго биржевого бюллетеня с.-петербургской фондовой биржи были достаточно выяснены въ засѣданіи комиссіи, с.-петербургскій биржевой комитетъ въ видѣ опыта установилъ слѣдующее правило: каждый маклеръ обязанъ подавать въ котировочный комитетъ тотчасъ по окончаніи биржевого собранія (не позднѣе 12 час. 40 мин. пополудни) за своей подписью свѣдѣнія о совершенныхъ при его посредствѣ сдѣлкахъ съ бумагами на сумму не менѣе 5 тыс. р., или же количествомъ не менѣе 50 штукъ. При составленіи фондовыхъ бюллетеней котировочный комитетъ с.-петерб. биржи принимаетъ для отмѣтокъ котировокъ только сдѣлки не ниже означенныхъ нормъ. На случай сомнѣнія въ правильности маклерскихъ свѣдѣній по этому дѣлу, маклеръ обязанъ представить гофъ-маклеру свою книжку для провѣрки исключительно размѣра сдѣлки, при чемъ имена покупателя и продавца закрываются. При неисполненіи этого требованія цѣна, возбудившая сомнѣніе, не проставляется въ котировкѣ.

Посредниками при биржевыхъ сдѣлкахъ, какъ сказано, являются маклера: маклеръ сводитъ стороны, но при этомъ не ручается за контрагентовъ. Изъ маклеровъ министромъ финансовъ назначается гофъ-маклеръ, и ему биржевые маклера обязаны доставлять точныя свѣдѣнія, на основаніи которыхъ котировочный комитетъ и составляетъ бюллетени. Биржевыя цѣнности въ значительной степени зависятъ отъ биржевыхъ бюллетеней, а между тѣмъ по уставу въ маклера могутъ назначаться лица изъ купцовъ или мѣщанъ „безвинно упавшихъ,“ какъ говорится въ уставѣ. Биржа обращается въ какую-то богадѣльню, домъ призрѣнія, преслѣдуетъ цѣли благотворительности, и этимъ-то „безвинно упавшимъ“ вручается у насъ такое важное дѣло, какъ составленіе биржевого бюллетеня. По уставу петерб. биржи контингентъ маклеровъ установленъ въ 100 чел., но ихъ мо

жетъ быть и болѣе. Маклеръ не можетъ быть моложе 30 лѣтъ, долженъ выдержать соотвѣтствующій экзаменъ при биржевомъ комитетѣ (но это только формальность), долженъ специализироваться по сдѣлкамъ съ акціями, рентой и т. д. Акціями и фондами маклера могутъ сами торговать, и это обстоятельство, какъ указано выше, дѣлаетъ при котировкѣ маклера лицомъ заинтересованнымъ и не можетъ не отражаться на правильности самой котировки.

Управленіе биржи состоитъ изъ ~~общаго собранія~~ гласныхъ и биржевого комитета. Гласными петерб. биржи могутъ быть только купцы 1-ой 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 передъ правительствомъ о дѣлахъ, касающихся торговли, и т. д. Представитель купечества—Биржевой комитетъ—есть исполнительный органъ биржи.

Еще съ 18-го вѣка у насъ появляется регламентъ для Главнаго Магистрата, гдѣ говорится, что надлежитъ въ большихъ приморскихъ и прочихъ купеческихъ знатныхъ городахъ построить биржи, въ которыя сходились бы торговые граждане для своихъ торговъ и постановленія векселей. Въ 1725 году издается сенатскій указъ приходить на биржу въ 11 час., „и когда купцы будутъ на той биржѣ въ собраніи, въ то число ни изъ которыхъ коллегій и канцелярій, и конторъ никого изъ нихъ купцовъ ни для какихъ дѣлъ, кромѣ криминальныхъ, не брать, дабы имъ въ томъ помѣщательства не было“. Петръ приказывалъ даже приневоливать являться на биржу. Но у насъ былъ развитъ институтъ ярмарокъ, поэтому биржи посѣщались неохотно, и купцовъ нужно было принуждать къ этому. Одинъ губернаторъ въ 40-хъ годахъ прошлаго столѣтія доносилъ, что Биржевой домъ въ Рыбинскѣ всегда открытъ, но не посѣщается купечествомъ и торговцами по собственному ихъ произволу и привычкѣ производить торговля дѣла на домахъ, и что хотя онъ лично приглашалъ торгующихъ заниматься симъ дѣломъ на биржѣ, подобно с.-петерб. купечеству, однакожъ, къ сожалѣнію, не имѣлъ въ томъ успѣха (Арх. Гос. Сов. 1842, № 175 по журн. Деп. Эк.).

Въ Москвѣ 8-ое ноября 1739 г. можетъ быть признано начальнымъ днемъ биржи, т. е. открытіе ея въ первомъ построенномъ для нея зданіи, до того же времени биржа была не устроена, не имѣла даже помѣщенія, къ тому же единственный предметъ изъ круга ея нынѣшняго вѣдомства, встрѣчавшійся въ то время,—показаніе состоявшихся вексельныхъ курсовъ—принадлежалъ къ вѣдѣнію маклеровъ, не имѣвшихъ съ биржей никакой органической связи. Биржевой торговли фондами не существовало въ Москвѣ до 2-ой половины 1860-ыхъ годовъ, такъ что въ началѣ 1864 г. на запросъ кредитной комиссіи о цѣнѣ одной изъ $\frac{1}{10}$ ыхъ бумагъ биржевой комитетъ отзывался, что предъявленіе для продажи на здѣшной биржѣ бумагъ въ обыкновеніе еще не вошло („Московская Биржа 1839—1889 г.г.“).

У насъ фондовая и товарная биржи—одно учрежденіе, съ одной администраціей, съ общими правилами, хотя и въ разныхъ помѣщеніяхъ, и только недавно въ Петербургѣ фондовая биржа выдѣлена. Въ Англіи же и Соединенныхъ Штатахъ—полное раздѣленіе этихъ биржъ.

Главная эра биржевыхъ уставовъ у насъ начинается съ 60-хъ годовъ: въ 1864 году открывається Иркутская биржа, въ 65 г. Кіевская, въ 66 г. Тульская и Казанская и т. д.

Нашъ биржевой уставъ состоитъ всего изъ 8-ми самыхъ общихъ статей, а для каждой биржи существуютъ особые уставы, значительно отличающіеся другъ отъ друга.

У насъ, какъ мы уже видѣли, совершенно не урегулировано допущеніе бумагъ на биржу, неправильно совершаются котировки, запрещаются сдѣлки съ золотой валютой на срокъ. Пунктъ 2-ой ст. 2167 (изд. 1887 г.) гласилъ: „всякія условія между частными лицами какъ на биржѣ, такъ и внѣ оной, о покупкѣ и продажѣ акцій или росписокъ не за наличныя деньги, а съ поставкою къ *известному сроку* по известной цѣнѣ рѣшительно воспрещаются, съ тѣмъ, чтобы условія таковыя, если будутъ предъявлены къ суду, считать недѣйствительными, а обличенныхъ въ подобныхъ сдѣлкахъ подвергать наказанію, за азартныя игры установленному; маклеровъ же и нотаріусовъ, которые отваживаются совершать сего рода условія, отрѣшать отъ должности“. Но стѣснительный регламентъ обходился жизнью. На петерб. 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 запрещеніе закона и отказываться отъ обязательствъ по покупкѣ и продажѣ срочныхъ акцій. Установлено было, слѣдовательно, нѣчто въ родѣ бойкота. То же самое можно наблюдать и на берлинской биржѣ, когда закономъ 1896 г. были запрещены срочныя сдѣлки съ хлѣбами и продуктами ихъ перемола, съ паями горныхъ и фабричныхъ предпріятій. Для полученія права вступать въ срочныя сдѣлки на остальные товары требуется внесеніе именъ контрагентовъ въ особые ведущіеся при судебныхъ учрежденіяхъ реестры, которые публикуются. Но въ собраніи банкировъ и биржевыхъ посѣтителей было рѣшено почти единогласно не вносить своихъ именъ въ реестръ.

Итакъ, наше законодательство относительно биржи и движимыхъ цѣнностей крайне отстало, и потому нельзя не привѣтствовать недавно изданное (27 іюня 1900 г.) положеніе Комитета Министровъ объ образованіи на *С.-Петербургской биржѣ* фондоваго отдѣла. Этимъ положеніемъ вносится кое-что новое, здоровое въ нашу биржевую организацію. Въ самомъ дѣлѣ, наши биржи отличались, какъ мы уже говорили, непростительнымъ гостепріимствомъ для разнаго рода цѣнныхъ бумагъ, которыя допускались на биржу почти тотчасъ же по изготовленіи ихъ въ экспедиціи заготовленія государственныхъ бумагъ. Ясно, что биржа, допуская такого рода бумаги, не имѣла представленія о внутренней ихъ цѣнности, и ни биржевой комитетъ, ни публика не имѣли никакого понятія о многихъ бумагахъ, обращающихся на биржѣ. Лица же, введшія бумаги на биржу, часто заинтересованы только въ томъ, какъ бы поскорѣе и по болѣе дорогой цѣнѣ сбыть ихъ въ публику. Поэтому употребляется очень много разныхъ закулисныхъ вліяній, чтобы поднять биржевую расцѣнку бумаги, а разъ бумага спущена въ публику, то затѣмъ уже она можетъ сильно упасть, но отвѣтственности за это по нашему законодательству не несетъ никто.

Новый законъ дѣлаетъ крупный шагъ впередъ. Въ немъ мы читаемъ: отвѣтственность за вѣрность представляемыхъ и сообщаемыхъ данныхъ, о выпускѣ въ биржевое обращеніе цѣнныхъ бумагъ лежитъ на лицахъ, выпускающихъ таковыя. Закономъ 12 іюля 1902 г. (см. ниже) эта отвѣтственность опредѣлена детально, здѣсь же

былъ установленъ только принципъ. Затѣмъ, у насъ теперь образованъ при Петербургской биржѣ особый отдѣлъ для торговли цѣнными бумагами и валютой, слѣд., 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, причемъ 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 „сбору и сосенки“. И упомянутое положеніе вводитъ новый порядокъ избранія членовъ совѣта отдѣла закрытой баллотировкой, по рекомендаціи двухъ дѣйствительныхъ членовъ отдѣла—такимъ образомъ, и у насъ вводится необходимость обладанія извѣстнымъ минимумомъ нравственныхъ качествъ, чтобы сдѣлаться членомъ фондоваго отдѣла. Затѣмъ, чрезвычайно серьезное значеніе на нашъ взглядъ имѣетъ постановка маклерскаго института. У насъ по уставу до сихъ поръ въ маклера могли назначаться, какъ было упомянуто, лица изъ купцовъ или мѣщанъ безвинно упавшихъ, т.-е. потерявшихъ свое имущество вслѣдствіе какой-нибудь несчастной случайности, и такимъ образомъ, биржа обращалась въ какой-то домъ призрѣнія, преслѣдующій цѣли благотворенія. По новому закону фондовый маклеръ назначается Министромъ Финансовъ по представленію совѣта отдѣла. Кромѣ того, статья 114 уст. С.-Петербургской биржи предоставляла право биржевымъ маклерамъ производить за свой счетъ покупку и продажу фондовъ, паевъ, акцій, а также покупать и учитывать векселя внутренніе и иностранные. Это опять-таки ставило маклеровъ въ ложное положеніе, дѣлало ихъ, на чьей обязанности лежитъ составленіе биржевого бюллетеня, лично заинтересованными въ той или другой расцѣнкѣ фондовъ, и въ прессѣ уже не разъ указывалось на ненормальность такого порядка. По новому положенію заключеніе биржевыхъ сдѣлокъ съ цѣнными бумагами и валютой за собственный счетъ фондовымъ маклерамъ воспрещено, и этимъ вводится серьезное улучшеніе въ составленіе биржевого бюллетеня. Кромѣ того, въ самый составъ котировочной комиссіи вводится теперь представитель министерства финансовъ, на что уже и ранѣе указывалъ Судейкинъ („Биржа и биржевыя операціи“ п. 109: слѣдовало бы ввести въ составъ котировочнаго комитета представителя правительственнаго надзора въ лицѣ инспектора, который бы могъ слѣдить за составленіемъ котировокъ). По ст. 59 правилъ для фондоваго отдѣла, утвержденныхъ министромъ финансовъ, въ котировочную комиссію входятъ два представителя отъ Министерства Финансовъ. На первое время, чтобы оградить отдѣлъ отъ нежелательныхъ элементовъ, положеніемъ 27 іюня министру финансовъ предоставлено назначить своей властью весь составъ совѣта, а также до 90 дѣйствительныхъ членовъ отдѣла, далѣе предоставлено установить порядокъ составленія биржевого бюллетеня и способъ опредѣленія курсовъ бумагъ по испрошеніи мнѣнія совѣта фондоваго отдѣла, и участіе представителя министерства финансовъ въ котировочной комиссіи дастъ для этого, можно надѣяться, извѣстный матеріалъ. Мы можемъ только пожелать, чтобы эта полная реорганизація нашей биржи совершилась

какъ можно скорѣе—промышленное развитіе Россіи этого требуетъ. Россія нуждается въ капиталахъ для оплодотворенія ея, а между тѣмъ существующая организація биржи никоимъ образомъ не можетъ располагать публику къ помѣщенію своихъ капиталовъ и цѣнностей въ биржевыя бумаги. Биржевыя цѣнности, вслѣдствіе того порядка, который мы только что описали, не представляютъ достаточной гарантіи для прочнаго и спокойнаго помѣщенія капиталовъ. Публику необходимо гарантировать отъ разнаго рода сюрпризовъ, тѣсно связанныхъ съ той тьмой, которой окружено теперь составленіе котировочнаго бюллетеня. Разъ биржа будетъ поставлена твердо, разсѣется та тьма, которая ее окружаетъ въ данное время, будутъ солидные матеріалы, благодаря которымъ публика можетъ ознакомиться съ внутреннимъ достоинствомъ той или другой бумаги, вѣрность этихъ данныхъ будетъ гарантироваться далеко, быть можетъ, не легкой отвѣтственностью лицъ, представляющихъ ихъ; далѣе, разъ составленіе бюллетеней будетъ по возможности гарантировано отъ закулисныхъ вліяній, отъ столкновенія личныхъ интересовъ, и самая биржевая атмосфера будетъ оздоровлена,—то несомнѣнно, что это оживитъ нашу биржу, обогатитъ нашу промышленность притокомъ новыхъ капиталовъ, которыхъ такъ ждутъ неисчерпаемыя богатства молодой Россіи.

Постановленіе совѣта о принятіи дѣйствительныхъ членовъ отдѣла считается окончательнымъ и пересмотру не подлежитъ. Дѣйствительные члены отдѣла могутъ заключать биржевыя сдѣлки лично или черезъ уполномоченныхъ. Они исключаются изъ отдѣла или постановленіемъ совѣта отдѣла по его собственному усмотрѣнію, или на основаніи предложенія министра финансовъ. Кромѣ того, фондовый отдѣлъ знаетъ еще постоянныхъ посѣтителей отдѣла, гостей и представителей министерства финансовъ. Постоянными посѣтителями отдѣла могутъ быть всѣ лица, выбравшія въ Петербургѣ промысловое свидѣтельство, соответствующее свидѣтельству первой гильдіи, но они могутъ заключать фондовыя 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 цѣнныя бумаги, несутъ отвѣтственность за убытки, обусловленные невѣрностью представленныхъ при выпускѣ бумаги данныхъ, необходимыхъ для надлежащей оцѣнки ея и финансоваго положенія установленія, выпустившаго цѣнную бумагу.

Отвѣтственность опредѣляется въ размѣрѣ разницы между цѣнной, уплаченной пріобрѣтателемъ цѣнной бумаги, или цѣнной, по которой бумага была выпущена въ биржевое обращеніе, если таковая ниже покупной цѣны, и курсомъ, по которому бумага была затѣмъ продана или могла быть продана согласно послѣдней до предъявленія иска биржевой отмѣткѣ. вмѣсто уплаты упомянутой курсовой разницы отвѣтственное лицо можетъ пріобрѣсти бумагу истца по цѣнѣ, по которой послѣдній ее пріобрѣлъ, или же по цѣнѣ, по которой она была выпущена въ биржевое обращеніе, если таковая ниже покупной цѣны.

Право предъявленія иска объ убыткахъ, обусловленныхъ невѣрностью представленныхъ при выпускѣ въ биржевое обращеніе цѣнной бумаги данныхъ, 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 проспектъ, на основаніи котораго цѣнная бумага допущена на биржу, данныя, имѣющія существенное значеніе для оцѣнки этихъ бумагъ, окажутся невѣрными, то тѣ лица, которыя выпустили проспектъ или отъ имени которыхъ этотъ проспектъ исходитъ, если только они знали невѣрность сообщаемыхъ данныхъ, несутъ отвѣтственность за вредъ, который отсюда можетъ проистечь. Та же самая отвѣтственность лежитъ на лицахъ, выпустившихъ проспектъ, если онъ былъ не полонъ, т.-е. если въ немъ были опущены существенныя данныя для характеристики выпускаемыхъ бумагъ и если эта неполнота основывалась на злостномъ умолчаніи (§ 43).

По нашему закону отвѣтственность устанавливается только на случай невѣрности представленныхъ при выпускѣ бумаги данныхъ, невѣрности, которая повлекла за собой убытки. Германскій законъ смотритъ шире на дѣло: онъ устанавливаетъ эту отвѣтственность и въ томъ случаѣ, если всѣ данныя, сообщенныя въ проспектъ, вѣрны, но были замолчаны или упущены такіе факты, которые чрезвычайно важны для оцѣнки выпущенныхъ бумагъ. Нашъ новый законъ послѣдняго рода отвѣтственности не знаетъ, что, конечно, въ значительной степени будетъ суживать сферу его примѣненія, такъ какъ нерѣдко, конечно, лица, выпускающія бумаги, зная, что за невѣрность сообщенныхъ данныхъ имъ грозитъ отвѣтственность, будутъ избѣгать этого и просто умалчивать о такихъ данныхъ, которыя имѣются въ наличности и опорочиваютъ извѣстную бумагу. Намъ представляется это существеннымъ пробѣломъ нашего новаго закона, но во всякомъ случаѣ самая попытка хотя нѣсколько урегулировать нашу биржу заслуживаетъ вниманія.

Новыя правила о допущеніи бумагъ къ котировкѣ на фондовомъ отдѣлѣ с.-петербургской биржи.

(Утверждены Министромъ Финансовъ 5 сентября 1902 г.).

1. Государственныя и Правительствомъ гарантированныя процентныя бумаги включаются въ бюллетень фондоваго отдѣла по распоряженію Министра Финансовъ; закладные листы частныхъ земельныхъ банковъ, облигаціи городовъ и облигаціи городскихъ кредитныхъ обществъ допускаются къ котировкѣ по постановленіямъ совѣта отдѣла, на основаніи ходатайствъ подлежащихъ правленій земельныхъ банковъ, городскихъ управленій и правленій городскихъ кредитныхъ обществъ. Къ симъ ходатайствамъ прилагаются свѣдѣнія о выпускаемыхъ бумагахъ, какъ то: о цѣляхъ выпуска бумаги, о законодательныхъ или иныхъ основаніяхъ выпуска, о присвоенныхъ бумагамъ обезпеченіяхъ, а равно другія свѣдѣнія по усмотрѣнію совѣта. Сіи свѣдѣнія публикуются въ „Вѣстникѣ Финансовъ, Торговли и Промышленности“, по допущеніи совѣтомъ бумаги къ котировкѣ. Остальныя бумаги допускаются къ котировкѣ съ соблюденіемъ постановленій ст. 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 пятисотъ тысячъ руб.

4. Ходатайства о допущеніи бумагъ къ котировкѣ подаются правленіемъ установленій, выпускающихъ цѣнныя бумаги. Сіи ходатайства могутъ быть поддерживаемы другими лицами и учрежденіями, коимъ предоставляется подписывать ходатайства и прилагаемые къ нимъ документы наравнѣ съ правленіями выпускающихъ бумаги установленій. Къ ходатайствамъ прилагаются:

а) актъ, на основаніи коего бумага выпущена (уставъ предпріятія, разрѣшеніе Правительства),

б) балансы, отчеты, копіи съ протоколовъ общихъ собраній за послѣдніе три года. Если предпріятіе существуетъ менѣе трехъ лѣтъ, то означенные документы должны быть представлены за все время его существованія, и не менѣе, чѣмъ за одинъ годъ,

в) образецъ предлагаемой бумаги,

г) проспектъ (ст. 5), подписанный лицами, подписавшими ходатайство о допущеніи бумаги къ котировкѣ,

д) деньги на публикаціи объявленій и проспекта,

е) свѣдѣнія о томъ, допущена ли бумага къ котировкѣ на другихъ биржахъ или не послѣдовалъ ли отказъ въ допущеніи къ котировкѣ,

и ж) обязательство правленія учрежденія, 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 свѣдѣнія:

а) о нарицательной суммѣ цѣнныхъ бумагъ, предлагаемыхъ къ обращенію на биржѣ,

и б) о курсѣ, по которому бумага будетъ предложена на продажу въ первомъ биржевомъ собраніи послѣ допущенія ея къ котировкѣ, а равно о нарицательной суммѣ бумаги, предлагаемой на продажу въ томъ же биржевомъ собраніи.

Къ проспекту могутъ быть приложены документы, подтверждающіе полноту и точность содержащихся въ проспектѣ данныхъ.

6. Сверхъ приложеній, означенныхъ въ ст. 4, къ ходатайству о допущеніи къ котировкѣ паевъ или акцій предпріятій, учрежденныхъ менѣе трехъ лѣтъ назадъ, съ выдачею паевъ или акцій за передаваемыя предпріятію имущества, прилагаются: а) опись переданныхъ имуществъ,

б) оцѣнка сихъ имуществъ и

в) списокъ учредителей.

7. Отвѣтственность за вѣрность представляемыхъ и сообщаемыхъ данныхъ о выпускаемыхъ въ биржевое обращеніе цѣнныхъ бумагахъ опредѣлена Высочайше утвержденнымъ 12 іюня 1902 года мнѣніемъ Государственнаго Совѣта.

8. По поступленіи въ совѣтъ ходатайства о допущеніи къ котировкѣ выставляются на одну недѣлю въ залѣ биржевыхъ собраній проспектъ и объявленіе съ приглашеніемъ желающихъ сообщить свои замѣчанія.

9. По истеченіи одной недѣли со дня выставленія объявленія и проспекта совѣтъ фондоваго отдѣла, при участіи представителей Министерства Финансовъ, приступаетъ къ разсмотрѣнію ходатайства и могущихъ послѣдовать на него замѣчаній. Членамъ совѣта отдѣла и представителямъ Министерства Финансовъ предоставляется знакомиться съ дѣлами предпріятія, бумаги коего составляютъ предметъ обсуждения, путемъ личнаго осмотра предпріятія и его книгъ, въ случаѣ изъясненія согласія на сіе правленія предпріятія. Для означеннаго ознакомленія совѣту фондоваго отдѣла предоставляется избирать изъ своей среды особыя комиссіи.

10. Въ обсужденіи заявленія не могутъ участвовать члены совѣта отдѣла, принадлежащіе къ составу органовъ управленія или наблюденія того предпріятія, бумага коего предлагается къ котировкѣ, а также подписавшіе проспектъ дѣйствительные члены (ст. 4 п. г.). Совѣту предоставляется, если онъ признаетъ нужнымъ, приглашать означенныхъ лицъ для представленія объясненій, а равно требовать представленія дополнительныхъ документовъ, а также измѣненія и дополненія проспекта. Совѣтъ разрѣшаетъ вопросъ о допущеніи къ котировкѣ открытымъ голосованіемъ. Разсмотрѣнный совѣтомъ фондоваго отдѣла проспектъ публикуется въ „Вѣстникѣ Финансовъ, Промышленности и Торговли“.

11. Разрѣшенная совѣтомъ къ котировкѣ бумага включается въ биржевой бюллетень лишь по истеченіи одной недѣли со дня оглашенія разсмотрѣннаго совѣтомъ фондоваго отдѣла проспекта.

12. Постановленіе совѣта фондоваго отдѣла по вопросу о допущеніи бумаги къ котировкѣ признается окончательнымъ и обжалованію не подлежитъ; но представителямъ отъ Министерства Финансовъ, каждому въ отдѣльности или обоимъ вмѣстѣ, предоставляется принести на него протестъ Министру Финансовъ. Въ семь случаевъ приведеніе постановленія совѣта отдѣла въ исполненіе приостанавливается впередъ 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 Фин.; 3) урегулированъ вопросъ о введеніи бумаги на биржу (проспектъ); 4) въ котировочный комитетъ введены представители отъ Мин. Фин.; 5) установлена отвѣтственность за введенныя бумаги, хотя, правда, могутъ появиться подставныя лица, которыя будутъ вводить бумаги на биржу.

Появленіе на биржѣ большого количества цѣнныхъ бумагъ повело къ созданію особыхъ организацій, т. н. *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 двоякаго типа. Или ихъ задача лежитъ въ приобрѣтеніи цѣнныхъ бумагъ и въ возможно лучшемъ помѣщеніи капитала за общій счетъ членовъ организаціи: при этомъ приобрѣтаютъ большое число разныхъ высокопроцентныхъ, зато и рискованныхъ цѣнныхъ бумагъ, но опасность, соединенная съ приобрѣтеніемъ ихъ, уменьшается чрезъ распредѣленіе риска на много различныхъ цѣнныхъ бумагъ. Такія общества называются въ 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 предпріятій, которыя сами не могутъ найти его, и съ этой цѣлью *Trustgesellschaften* выпускаютъ отъ своего имени бумаги.

Общества перваго типа возникли въ Англіи въ концѣ 60-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 приобрѣтать и эти иностранныя бумаги, такъ какъ разнообразіе ихъ гарантировало его отъ большихъ потерь: изъ доходовъ, получаемыхъ отъ высокопроцентныхъ бумагъ, онъ могъ образовывать какъ бы фондъ для покрытія убытковъ. Лицо же, не обладающее крупными средствами, изъ боязни риска должно было довольствоваться низкопроцентными бумагами, и подъ вліяніемъ этого мелкіе

капиталисты стали объединяться въ особыя общества для пріобрѣтенія за общій счетъ высокопроцентныхъ, но менѣе солидныхъ бумагъ. Для этого выбирались особыя довѣренныя лица, которымъ и поручалось веденіе операціи пріобрѣтенія бумагъ, при чемъ эти довѣренныя въ одну какую-нибудь бумагу могли помѣщать не боѣе одной двадцатой или одной десятой части всего капитала общества. Такимъ образомъ, убытки, которые несло общество отъ покупки несолидныхъ бумагъ, покрывались большими доходами отъ другихъ. Такая организація оправдала себя, какъ показалъ опытъ съ образованіемъ въ 1862 г. въ Англии общества подъ названіемъ Foreign and Colonial government trust, которое помѣстило свои капиталы въ 18 иностранныхъ бумагъ. 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—9 г.

Участники такихъ обществъ получали особыя свидѣтельства или акціи, которыя первоначально оплачивались одинаково, а затѣмъ стали дѣлиться на 2 категоріи, изъ которыхъ одна оплачивалась опредѣленнымъ процентомъ, а держатели акцій другой половины принимали на себя весь рискъ по колебанію курса бумагъ, но зато и львиную долю прибыли сверхъ процента, назначеннаго на оплату обыкновенныхъ акцій. Съ принятіемъ этими обществами такого направленія, естественно, ихъ спекулятивный характеръ сталъ усиливаться, а съ теченіемъ времени они стали брать на себя и выпускъ бумагъ для того или другого предпріятія, которое само не обладало достаточной способностью, чтобы появиться на рынкѣ, — такимъ образомъ добывались капиталы въ Германіи для электро-технической индустріи, для желѣзныхъ дорогъ, въ особенности подѣздныхъ путей. Въ концѣ концовъ общества эти принимаютъ характеръ такъ наз. промышленныхъ банковъ: они пріобрѣтаютъ бумаги, выдерживаютъ ихъ извѣстное время въ своемъ портфелѣ и при повышеніи курса спускаютъ ихъ въ публику. Такимъ образомъ, самая цѣль ихъ измѣнилась: если прежде они искали только наиболѣе выгоднаго помѣщенія, то теперь стали стремиться получить возможно высокій дивидендъ и, слѣдовательно, превратились въ такъ наз. Financial trust.

Въ своемъ стремленіи найти широкій рынокъ для бумагъ съ колеблющимся дивидендомъ эти общества выработали особую форму, особую операцію—такъ наз. Stock splitting. Идея этой операціи состоитъ въ слѣдующемъ: есть два рода покупателей бумагъ—одни ищутъ твердаго помѣщенія для своего капитала, а другіе хотятъ играть на повышеніи курса, на рынкѣ же имѣется большое количество бумагъ, которыя не удовлетворяютъ вкусамъ ни той, ни другой группы,—таковы, напр., 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 пріобрѣтаютъ такія бумаги и разлагаютъ ихъ на 2 категоріи, которыя уже и пускаются въ публику: 1) твердыя бумаги съ процентомъ, напр., въ 3 $\frac{1}{2}$ —если мы допустимъ, что желѣзнодорожныя акціи никогда не падаютъ ниже этой цифры, и затѣмъ 2) бумаги спекулятивныя. Если общество пріобрѣтаетъ, допустимъ, желѣзнодорожныхъ акцій на милліонъ ф. ст., то, депонировавъ ихъ у себя, оно выпускаетъ цѣнныхъ бумагъ на 2 милліона, изъ которыхъ 1 милл. въ 3 $\frac{1}{2}$ % бумагахъ, дающихъ,

слѣдовательно, опредѣленный и вѣрный доходъ, которыя охотно и приобрѣтаютъ публика, ищущая прочнаго помѣщенія для своихъ капиталовъ. Но общество, какъ уже упомянуто, выпускаетъ еще цѣнностей на миллионъ ф. ст., 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 ко вкусамъ публики цѣнныя бумаги, производя съ ними тѣ или другія операціи. За свои услуги, конечно, они получаютъ извѣстное вознагражденіе.

Такого рода организаціи являются чрезвычайно характерными для нашего времени, и развитію ихъ въ немалой степени содѣйствуютъ конверсіи государственныхъ займовъ за послѣднее время въ разныхъ странахъ, а также развитіе массы промышленныхъ предпріятій, въ которыхъ простому обывателю чрезвычайно трудно ориентироваться.

До извѣстной степени упомянутые выше Investment trusts являются формой взаимнаго страхованія доходовъ отъ процентныхъ бумагъ.

Государственный банкъ.

До банковской реформы въ 60-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 покрытие бюджетнаго дефицита. Съ 1844 по 51 г. государственный дефицитъ равнялся 360 мил. руб., составляя въ среднемъ 45 мил. въ годъ; къ 1858 г. изъ казенныхъ банковыхъ установленій государствомъ было позаимствовано 521 мил. руб., тогда какъ вся сумма вкладовъ составляла 1 миллиардъ 12 мил. руб. ¹⁾ Вначалѣ (въ 1830 г.) вкладчикамъ платили 5%, затѣмъ съ теченіемъ времени % сталъ понижаться и къ 57 г. спустился до 3%. ²⁾ Такое урѣзываніе доходовъ по вкладамъ на 25% 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-хъ, а затѣмъ 5-ти % 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.

¹⁾ Мигулинъ. „Государственный кредитъ“, 1899.

²⁾ См. ранѣе о „консолидаціи“.

Были проекты устроить центральный имперскій банкъ на акціонерныхъ началахъ ¹⁾, но они не осуществились, а 31 мая 1860 г. 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 обновленія торговыхъ оборотовъ и упроченія денежной кредитной системы“. Но прежняя связь кредитныхъ учрежденій съ министерствомъ финансовъ была оставлена и для новаго банка.

Центральный Банкъ долженъ обладать солидными средствами, а между тѣмъ основной капиталъ гос. банка составлялъ только 15 мил. руб., и съ такимъ ничтожнымъ капиталомъ банкъ долженъ былъ выполнять столь серьезныя функціи. Но, несмотря на это, уставъ 60-го года болѣе подходилъ къ роли банка, какъ денежнаго регулятора страны, чѣмъ дѣйствующій въ настоящее время уставъ 1894 г., хотя тогда при разстроенной валютѣ и регулировать-то было нечего, съ введеніемъ же золотой устойчивой валюты регулированіе денежнаго обращенія банкомъ должно составлять главную его задачу. По уставу 60-го г. банку предоставлялось отдавать свои средства подъ учетъ только краткосрочныхъ векселей, не выше 9-ти мѣс., а новымъ закономъ (94 г.) разрѣшаются долгосрочныя ссуды, каковая операція не согласуется съ упомянутой функціей банка, какъ регулятора денежнаго обращенія. Въ самомъ дѣлѣ, гос. 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 реализуемые* векселя. При такого рода помѣщеніи своихъ средствъ центральное банковое учрежденіе, въ случаѣ нужды въ деньгахъ, легко можетъ стянуть денежные запасы въ необходимомъ размѣрѣ, потребовавъ возврата ссудъ съ наступленіемъ срока; при *долгосрочныхъ же* ссудахъ, простираю-

1) Такъ, германскій центральный банкъ—Reichsbank—акціонерное предпріятіе, хотя подъ контролемъ правительства. Центральный банковый комитетъ представляетъ собой органъ представительства интересовъ акціонеровъ въ банковомъ управленіи. Онъ состоитъ изъ 15 членовъ. Всѣ они должны имѣть постоянное мѣстожителство въ предѣлахъ имперіи, и изъ нихъ по крайней мѣрѣ 9—въ самомъ Берлинѣ. Комитетъ созывается самое меньшее разъ въ мѣсяць. Ему сообщаются всѣ свѣдѣнія объ общемъ положеніи дѣлъ и о предположенныхъ къ привятію мѣрахъ. Въ цѣломъ рядѣ вопросовъ требуется его заключеніе, такъ, въ особенности, въ вопросахъ объ измѣненіи высоты дисконта и объ опредѣленіи суммы, какая можетъ быть употреблена на ссудную операцію смотря по положенію дѣлъ. Въ вопросѣ объ опредѣленіи потребной суммы на покупку процентныхъ бумагъ его голосъ имѣетъ даже рѣшающее значеніе. Черезъ трехъ выборныхъ изъ своей среды на годичный срокъ делегатовъ комитетъ ведетъ постоянный контроль надъ дѣятельностью правленія. Делегаты присутствуютъ во всѣхъ засѣданіяхъ правленія съ совѣщательнымъ голосомъ и имѣютъ право обозрѣвать записи въ бухгалтерскихъ книгахъ. Ихъ приглашаютъ и на всѣ ревизіи. Чуть какое распоряженіе касается употребленія банковыхъ средствъ на потребности финансоваго вѣдомства, объ этомъ немедленно извѣщаются делегаты. Въ случаѣ несогласія кого-нибудь изъ нихъ приведеніе въ исполненіе распоряженія откладывается до доклада дѣла самому комитету. Члены правленія пожизненны, предсѣдатель правленія назначается императоромъ (*II. Гамбаровъ*, „25 лѣтъ дѣятельности германскаго имперскаго банка“. Рига. 1902). Упроченіе акціонернаго типа эмиссионныхъ банковъ объясняется исключительнымъ желаніемъ оградить центральные банки отъ вмѣшательства въ банковое дѣло органовъ фиска (*A. Залшупинъ*, „Вопросы банковской политики“), и западъ мирится съ акціонерной формой, вполне сознавая, что трудно иначе провести независимость Гос. Банка.

щихся 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 60-го года были ссуды подь учетъ векселей-въ размѣрѣ отъ 261 мил. р. (85—89 гг.) до 163,3 (1892 г.), затѣмъ ссуды подь $\frac{1}{2}$ нья бумаги— онѣ колеблются отъ 72 милл. (1890 г.) до 43 милл. Ссудъ подь товары до 94 г. банкомъ было выдано очень мало: всего за десятилѣтіе 1882—91 г. на 106 милл. Противъ ссудъ подь 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 министерств. финансовъ. Ссуды подь процент. бумаги или имѣють потребительное значеніе или являются средствомъ для спекуляціи, поэтому онѣ не пользуются хорошей репутаціей. Если же Гос. банкъ стоитъ подь сильнымъ вліаніемъ министра финансовъ и правительству приходится реализовывать крупныя займы, то оно старается облегчить эту реализацію, прибѣгая къ усиленнымъ выдачамъ ссудъ подь 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 подь обезпеченіе векселями (*Судейкинъ. „Госуд. Банкъ“, стр. 235*).

Госуд. Банкъ былъ реформированъ въ 1894 г., и здѣсь важное значеніе имѣли интересы землевладѣльцевъ и промышленниковъ, которые стремились расширить для себя товарный и сельско-хозяйственный 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-го сентября 1892 г. была образована особая комиссія подь предсѣдательствомъ министра финансовъ для пересмотра устава гос. банка, и вновь выработанный уставъ по разсмотрѣніи его въ Гос. Совѣтѣ сталъ 6-го іюня 1894 г. закономъ. Цѣль банка по новому уставу состояла „въ облегченіи денежныхъ оборотовъ, содѣйствіи посредствомъ краткосрочнаго кредита отечественной промышленности и сельскому хозяйству, а также упроченіи денежной кредитной системы“. Государственный банкъ обратился, такимъ образомъ, чуть не въ благотворительное учрежденіе. Основной капиталъ банка былъ увеличенъ съ 25 мил. (этой нормы онъ достигъ еще въ 1878 г.) до 50 мил. р., и для достиженія этой нормы въ основной капиталъ отчисляется ежегодно 10% изъ чистой прибыли банка. Эта мѣра вполне рациональна, ибо нашъ гос. банкъ оперировалъ съ такимъ небольшимъ основнымъ капиталомъ, какъ никакой другой центральный банкъ Европы: такъ, основной капиталъ французскаго банка равенъ 180 мил. фр., англійскаго 14,5 мил. фунт. стерл. Между тѣмъ гос. банкъ въ виду своей цѣли регулированія денежнаго обращенія и своихъ особыхъ отношеній къ частнымъ банкамъ, которымъ онъ приходитъ на помощь въ трудныхъ обстоятельствахъ, долженъ обладать крупнымъ основнымъ капиталомъ ¹⁾. Резервный капиталъ банка опредѣленъ въ 5 мил., т. е. $\frac{1}{10}$ основного, но эта послѣдняя норма

¹⁾ *Судейкинъ. „Гос. Банкъ“, 1891 г., стр. 62.*

примѣнима лишь къ частнымъ банкамъ, а для центральныхъ она должна быть выше, какъ это имѣеть мѣсто въ центральныхъ банкахъ Зап. Европы: въ англійскомъ банкѣ резервъ равняется 3 мил. фунт. стер. при размѣрѣ основнаго капитала въ 14,5 мил. фунт. стер., въ Германіи резервный составляетъ $\frac{1}{4}$ основнаго и т. д.

Контроль за банкомъ по новому уставу принадлежитъ Госуд. Совѣту ¹⁾. 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 поэтому уставу удержана связь нашего центрального банка съ министерствомъ финансовъ, а эта связь была до сихъ поръ однимъ изъ тормазовъ къ осуществленію банкомъ возложенныхъ на него задачъ. Дѣло въ томъ, что мин. финансовъ всегда бываетъ склонно пользоваться средствами подчиненнаго ему учрежденія въ цѣляхъ государственнаго казначейства, дѣлая или непосредственно позаимствование 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 мин. финансовъ нерѣдко предоставлять покупателямъ процентныхъ бумагъ крупныя льготы при ссудахъ изъ гос. банка, и послѣдній развилъ эту операцію въ ущербъ истиннымъ своимъ задачамъ. Вся исторія нашего гос. банка говоритъ о вредѣ этой связи съ мин. финансовъ, которое затрачивало часть коммерческихъ средствъ банка на нужды обще-государственнаго характера. Исключительная зависимость банка, какъ замѣтилъ въ комиссіи для пересмотра устава г. Ламанскій, придаетъ ему неустойчивый характеръ, мѣняющійся вмѣстѣ съ лицами на министерскомъ посту, что можетъ вредно отразиться и на государ. кредитѣ, на торговыхъ и промышленныхъ оборотахъ страны.

Въ мѣстномъ управленіи банка предполагалось произвести существенныя измѣненія. Во первыхъ, былъ проектъ ввести особыя низшіе органы банка, такъ наз. агентства, состоящія изъ одного агента. На нихъ должно быть возложено производство простѣйшихъ банковыхъ операцій, исполненіе порученій мѣстныхъ учреждений банка по выдачѣ и приему денежныхъ суммъ, собираніе необходимыхъ для банкаго управленія свѣдѣній о мѣстныхъ экономическихъ условіяхъ и кредитоспособности заемщиковъ, наблюденіе за употребленіемъ ссудъ согласно назначенію, а также и за сохранностью за-

¹⁾ Госуд.-же Контроль разсматриваетъ смѣты банка и ревизуетъ административныя расходы его, но это не имѣеть никакого отношенія къ банковской политикѣ. „Ревизовать расходы банка, говорить остроумно Залшунинъ, оставляя въ сторонѣ надзоръ за его операціями, равносильно желанію вести точный учетъ веревкамъ, которыя служатъ для связыванія денежныхъ пакетовъ, а деньги оставлять безъ всякой охраны“ (60).

договъ. Предполагаемое учрежденіе агентствъ стояло въ связи съ проектами развитія мелкаго кредита, но эта мѣра осталась не выполненной, только на бумагѣ (ст. 70—71). Затѣмъ признано желательнымъ увеличить количество отдѣленій и конторъ, такъ какъ выполненіе вновь возложенныхъ на гос. банкъ задачъ возможно лишь при близости учрежденій банка къ заемщикамъ ¹⁾.

Разсмотримъ теперь тѣ измѣненія, которыя внесены уставомъ 1894 г. въ банковыя операціи. Здѣсь надо остановиться 1) на промышленномъ кредитѣ, 2) товарномъ, 3) на кредитѣ черезъ посредниковъ кустарямъ, мелкимъ торговцамъ и ремесленникамъ, и 4) наконецъ, на кредитѣ земствамъ и городамъ.

Промышленный кредитъ. Прежде кредитъ изъ гос. банка открывался лишь подъ готовые товары, между тѣмъ, въ видахъ содѣйствія развитію промышленности и сельскаго хозяйства, было признано необходимымъ оказывать кредитъ и для самого производства (для устройства промышленныхъ предпріятій, разнаго рода улучшеній, для пріобрѣтенія необходимаго инвентаря и т. п.)—задача, которую ни одинъ западно-европейскій центральный банкъ не беретъ на себя. Особенность новаго вида промышленнаго кредита состоитъ въ томъ, что ссуды имѣютъ опредѣленное назначеніе, являются, такъ сказать, предметными. При выдачѣ обыкновенныхъ гипотечныхъ ссудъ подъ недвижимости, ссудъ подъ процентныя бумаги, банкъ не интересуется назначеніемъ взятыхъ денегъ, ибо залогъ достаточно гарантируетъ банкъ отъ убытковъ въ случаѣ неправильнаго употребленія ссуды заемщикомъ. Иное дѣло при промышленномъ кредитѣ: здѣсь возмѣщеніе ссуды обеспечивается главнымъ образомъ производительною ея затратою, а залогомъ при промышленной ссудѣ имѣютъ лишь дополнительное значеніе на тотъ случай, если бы она получила другое назначеніе или если бы расчеты заемщика относительно производительныхъ результатовъ затраты оказались ошибочными. Выдавая промышленную ссуду, банкъ долженъ наблюдать за ея употребленіемъ согласно назначенію. Гос. банкъ по новому уставу (ст. 89) для снабженія сельскихъ хозяевъ, промышленниковъ, ремесленниковъ и мелкихъ торговцевъ оборотными средствами и необходимымъ инвентаремъ, можетъ открывать имъ кредитъ подъ соло-векселя ²⁾, но при этомъ кредитъ долженъ имѣть точно опредѣленное назначеніе, указываемое заемщикомъ въ заявленіи при прошеніи о ссудѣ. Соло-векселя должны быть обеспечены залогомъ, во 1-хъ, недвижимаго имущества, во 2-хъ, сельско-хозяйственнаго или фабрично-заводскаго инвентаря (машинъ), поручительствомъ или другими благонадежными обеспеченіями. Но мелкимъ торговцамъ, ремесленникамъ и кустарямъ банкъ можетъ открывать кредитъ, не свыше 300 руб. на одно лицо, и безъ этихъ обеспеченій. Размѣръ ссудъ съ обеспеченіемъ одному промышленному предпріятію ограниченъ 500,000 руб., а отдѣльному мелкому торговцу 600 руб. Притомъ всѣ виды этихъ ссудъ подъ соло-векселя не должны пре-

¹⁾ Введено по образцу западныхъ центральныхъ банковъ окружное управленіе, т. е. отдѣленія банка и агентства подчинены окружнымъ конторамъ. Нѣкоторыя измѣненія введены и въ составѣ учетно-ссудныхъ комитетовъ. Послѣдніе независимо отъ административнаго элемента будутъ имѣть двоякій составъ: одинъ—для торговыхъ и промышленныхъ кредитовъ—изъ лицъ, извѣстныхъ своею опытностью въ торговлѣ и промышленности, а другой—для сельско-хозяйственныхъ кредитовъ—изъ свѣдущихъ мѣстныхъ сельскихъ хозяевъ.

²⁾ т. е. векселя за одной подписью.

вышать 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 банкѣ¹⁾, а бюрократическому учрежденію установить точный контроль не подь силу. Если это легко устроить въ такомъ сравнительно небольшомъ районѣ, какъ Пермская губ., то гос. 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 не болѣе 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 огромную роль нашей промышленности, какъ это, напр., имѣло мѣсто въ Польшѣ. Польская промышленность въ значительной степени обязана своимъ развитіемъ организаціи промышленныхъ и торговыхъ ссудъ банками. Недаромъ одинъ польскій писатель (Рундовскій) называетъ польскій банкъ „исполняющимъ рычагомъ промышленности“. Онъ (Польскій Банкъ) разбудилъ производство края, и современное состояніе Царства Польскаго было бы немислимо безъ Банка²⁾. Но такой кредитъ—не дѣло центральнаго банка, регулятора денежнаго обращенія страны, а для этой цѣли могли бы быть созданы особые кредитныя учрежденія.

Ссуды подь товары. Ссуды подь товары до 94 г. у насъ были мало развиты: за десятилѣтіе съ 82—91 г. выдано такихъ ссудъ всего на 106 мил. руб. Изъ этой суммы большая часть падаетъ на кредитъ подь металлы—83 мил., и 17 мил. подь хлѣбъ, такъ что всего подь товары было выдано не болѣе 6 мил. р. Слабое развитіе ссудъ этого рода объясняется тѣми стѣснительными условіями, которыя ставилъ банкъ относительно заложенныхъ товаровъ: товары должны были храниться въ запертыхъ помѣщеніяхъ подь печатью и ключемъ банка, такъ что владѣльцы товаровъ не могли ихъ сбывать. По новому уставу созданы болѣе выгодныя условія для товарнаго кредита. Кромѣ залоговаго кредита, при которомъ товаръ остается подь охраной банка, созданъ былъ для вполнѣ благонадеж-

¹⁾ См. мою статью въ „Русск. Мысли“ (1895г., окт.—ноябрь), „Пермскій кустарнопромышленный Банкъ“.

²⁾ *И. Янжуль.* „Историческій очеркъ развитія фабрично-заводской промышленности въ Царствѣ Польскомъ“. Москва, 1887, стр. 21 и 30.

ныхъ лицъ особый видъ кредита—лично-вещный подъ соло-векселя заемщика, причемъ 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 учрежденій. Этимъ параграфомъ имѣлось въ виду прийти на помощь нашему крестьянству путемъ выдачи ему ссудъ подъ хлѣбъ и другія кустарныя произведенія чрезъ посредство ссудосберегательныхъ товариществъ. Крестьяне вынуждены бывають осенью сразу выпускать на рынокъ чуть ли не весь результатъ своего урожая, отчего цѣны низко падаютъ, и крестьяне терпятъ убытокъ, между тѣмъ требованіе налоговъ со стороны полиціи вынуждаетъ ихъ волей-неволей продавать свои продукты во что бы то ни стало. То же самое положеніе вещей мы встрѣчаемъ и у кустарей: за отсутствіемъ кредита они вынуждены сбывать свои продукты скупщикамъ по весьма низкой расцѣнкѣ. Вотъ послѣдняя то упомянутая нами форма товарнаго кредита и стремится нѣсколько освободить эту роковую и разорительную для крестьянскаго хозяйства необходимость сбыта „во что бы то ни стало“.

Но, чтобы опредѣлить степень благонадежности каждаго лица въ обширной Руси, необходимо покрыть послѣднюю густой сѣтью банковыхъ учрежденій. Нужно въ каждомъ уѣздномъ городѣ открыть банковое отдѣленіе, а въ уѣздѣ завести особыхъ банк. 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 банк. 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 не при какой другой формѣ кредита.

Въ 1889 г. варшавская контора вошла въ Госуд. банкъ съ представленіемъ о прекращеніи выдачи ссудъ землевладѣльцамъ на покупку земледѣльческихъ машинъ. Она заявляла, что дѣйствующія правила не гарантируютъ банкъ отъ убытковъ и не могутъ предупредить иногда прямыхъ злоупотребленій со стороны землевладѣльцевъ, получающихъ ссуду, и фабрикантовъ, поставляющихъ земледѣльческія машины. Контора банка имѣла возможность убѣдиться, что нерѣдко совершались фиктивные сдѣлки между землевладѣльцами и фабрикантами, рассчитанныя на то, чтобы получить только деньги изъ банка. Одинъ изъ землевладѣльцевъ Плоцкой губ. представилъ всѣ документы на полученіе ссуды, а по разслѣдованіи оказалось, что никакихъ машинъ въ имѣніи нѣтъ. Часто машины поставлялись старыя, только перекрашивались, а между тѣмъ подъ нихъ взимались ссуды.

То же самое требованіе строгаго контроля вытекаетъ и изъ разсмотрѣнія операцій Харьковской и Кіевской конторъ коммерческаго банка, выдававшихъ ссуды помѣщикамъ Кіевской, Подольск., Волын., Харьк., Черниг. и Полтавской губ. подъ залогъ сельскихъ

произведеній, какъ то: хлѣба, льна, пеньки, овечьей шерсти. Желаящіе 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 Харьк. конторѣ ком. 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 банк. устава почти такія же точно операціи введены вновь: товары будутъ оставляться на храненіи у самихъ владѣльцевъ ихъ.

Въ учетной операціи шире опредѣленъ кругъ векселей, имѣющихъ право на учетъ въ государственномъ банкѣ. Въ виду продолжительности нашихъ торговыхъ оборотовъ, въ особенности въ хлѣбной и лѣсной отрасли, съ особаго разрѣшенія допущенъ учетъ векселей срокомъ до 12 мѣс. Точно также при огромности нашей территоріи едва ли примѣнима одна и та же учетная норма для всѣхъ районовъ, а потому допущено взиманіе неодинаковаго учетнаго процента по разнымъ районамъ и по различнымъ видамъ торговли. Затѣмъ допущенъ учетъ векселей и въ тѣ дни, когда нѣтъ засѣданій учетныхъ комитетовъ, т.-е. безъ одобренія сихъ послѣднихъ, но 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, во 1-хъ, земскія учрежденія, 2) частныя кредитныя установленія: банки, ссудосберег. товарищества, общ. взаимн. кредита, артели и 3) частныя, извѣстныя банку, вполне благонадежныя лица. Посредники несутъ полную отвѣтственность за суммы, отпущенныя имъ изъ банка для выдачи ссудъ. Изъ отчета гос. банка видно, что ссуды чрезъ посредниковъ составляютъ также ничтожную долю: за 97 г. счетъ авансовъ посредникамъ равнялся 76,881 р., къ 1 января 99 г.— 77,668 р., къ 1-му янв. 1900 г. этихъ авансовъ, выданныхъ посредникамъ, остается уже на 68,942 р., и за послѣднее время гос. банкъ все болѣе и болѣе сокращаетъ выдачу ссудъ учрежденіямъ мелкаго кредита (см. ниже).

Кредитъ земствамъ и городамъ. Гос. 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 87 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 томъ 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 крупные фабриканты и торговцы свободно учитываютъ векселя изъ 4—5%“. Въ случаѣ неуплаты въ срокъ долга городомъ, школы и больницы могутъ быть принудительно проданы, и, слѣд., при неорганизованности нашего земскаго и городского кредита можетъ наступить такой моментъ, когда больные будутъ выброшены изъ больницъ, школьники изъ школъ...

Между тѣмъ на западѣ уже давно обращено вниманіе на созданіе дешеваго общиннаго кредита: стоитъ хотя бы указать бельгійское *Société du crédit communal*—общество, исключительно предназначенное для выдачи ссудъ общинамъ и провинціямъ, которое выдаетъ долгосрочныя ссуды изъ 4% съ погашеніемъ въ теченіе 66 лѣтъ. Во Франціи общины пользуются кредитомъ въ *Caisse des dépôts et consignations* и въ *Société du crédit de France*. То же самое имѣетъ мѣсто и въ другихъ государствахъ. Но, несмотря на всю важность кредита для земствъ и городовъ, эта статья устава гос. банка осталась мертвой буквой. По отчету за 97 г. земствамъ и городамъ выдано было ссудъ на 52,650 р., а на 1 янв. 1900 г. въ этой рубрикѣ числится совершенно, можно сказать, курьезная цифра—8,184 р. 11 коп. Такимъ образомъ, на всѣ города и земства съ бюджетомъ чуть ли не въ 150 мил. р. гос. банкъ въ 1889 г. ассигновалъ всего 8 тысячъ р.²⁾

Отчетъ государственнаго банка за 1899 годъ даетъ очень интересный матеріалъ для характеристики политики нашего гос. банка. Какъ извѣстно, 1899 годъ характеризовался недостаткомъ денежных средствъ на рынкѣ, и государственный банкъ усиленно развивалъ свои операціи по учету векселей, по ссудамъ подъ залогъ процентныхъ бумагъ, по ссудамъ подъ товары, промышленнымъ предприятиямъ и т. д. Такъ, въ то время, какъ ссудъ, выданныхъ подъ товары, оставалось на 1 января 1899 года почти на 21 милл. руб., на 1 января 1900 года онѣ возросли до 25½ милл.; учтенныхъ векселей (мѣстнаго учета) въ портфель государственнаго банка на 1 января 1899 года было на 107 милл. руб., а на 1 января 1900 оставалось почти на 152 милл. руб.; ссудъ промышленнымъ предприятиямъ на 1 января 1899 года числилось на 8.666,000 руб., а на 1 января 1900 г. на 22½ милл. руб. Такимъ образомъ, мы видимъ сильное развитіе операцій по ссудамъ промышленнымъ предприятиямъ и вообще торгово-промышленному классу.

Если же мы посмотримъ на операціи по ссудамъ ремесленникамъ и кустарямъ, то увидимъ, что, несмотря на *тотъ же всеми ощущаемый недостатокъ въ денежныхъ средствахъ*, количество ссудъ, выданныхъ кустарямъ, даже сократилось за это тяжелое время. Такъ, въ 1 января 1899 года ссудъ, выданныхъ учрежденіями

1) „Кредитъ для земствъ и городовъ“.

2) Съ 1 янв. 1904 г. въ кругъ операцій гос. банка („В. Фин.“ 1903, № 41) вводятся кредитивы, выдаваемые гос. банкомъ. По этимъ кредитивамъ можно получать деньги не только въ каждомъ учрежденіи гос. банка, но и въ любомъ казначействѣ, но выдачи въ казначействахъ по одному и тому же кредитиву не могутъ превышать 5,000 руб.

банка ремесленникамъ и кустарямъ, числилось на 497,214 р., а на 1 января 1900 года онъ сократился до 420,073 р., притомъ число ссудъ съ 4,943 упало до 4,057.

Въ тяжелый 1899 годъ всего было выдано вновь ссудъ кустарямъ на ничтожную сумму — 260,633 р. 78 к., 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 (34.210,000 р., а въ 1898 году—13,2 м. р.), ссудъ подъ документы на товары (9.031,000 р.), ссудъ подъ товары (56.780,000 р.) ¹⁾. Векселей (мѣстнаго учета) учтено за 1899 г. на 744.631,000 руб. ²⁾. Изъ этой послѣдней колоссальной цифры совершенно ничтожная сумма причитается на учетъ соло-векселей учрежденій мелкаго кредита—всего 700,378 р., а на соло-векселя мелкихъ торговцевъ 120,919 р. Изъ суммы почти въ 152 м. р., на которую въ портфель банка осталось учтенныхъ векселей къ 1 января 1900 г., векселей, принадлежащихъ учрежденіямъ мелкаго кредита, приходится надо смѣшного низкую цифру—всего на 238,601 р., а соло-векселей, принадлежащихъ мелкимъ торговцамъ, всего на сумму 75,125 р.! (Замѣтимъ здѣсь, что вездѣ, гдѣ мы говоримъ объ учетѣ векселей, мы имѣемъ въ виду векселя мѣстнаго учета)...

Такимъ образомъ, мы видимъ огромное развитіе операцій промышленнаго кредита и учета векселей, и въ то же время—сокращеніе операцій по ссудамъ ремесленникамъ и кустарямъ и вообще по снабженію средствами учрежденій мелкаго кредита. Эти послѣднія являются положительно какими-то пасынками государственнаго банка. Правда, государственному банку не подъ силу вести дѣло съ *массой ремесленниковъ и кустарей*, но почему онъ такъ сокращаетъ кредитъ для учрежденій мелкаго кредита—не совсѣмъ понятно, и это нельзя объяснить рискованностью такого рода кредита или неисполненіемъ, какъ слѣдуетъ, принятыхъ учрежденіями мелкаго кредита на себя обязательствъ.

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 р. въ видѣ процентовъ, не взыскавъ же всего около 250,000 р., т.е. чистая прибыль по займамъ товариществъ составляетъ болѣе 5%. Разумѣется, эти потери были бы значительно меньше, говорится далѣе, если бы банкъ производилъ ревизіи дѣлъ товариществъ на мѣстѣ“. Но за послѣднее время государственный банкъ все болѣе и болѣе сокращаетъ выдачу ссудъ учрежденіямъ мелкаго кредита (см. только что процитированную статью). Выдача ссудъ чрезъ посредство учрежденій мелкаго кредита кустарямъ и сельско-хозяйственному населенію Россіи не можетъ составлять большихъ хлопотъ для банка, слѣдовательно,—дѣло не въ этомъ. Конечно, здѣсь возможно другое объясненіе: самый уставъ банка 1894 года не приноровленъ къ той новой функціи, которую долженъ былъ взять на себя государственный банкъ по урегулиро-

¹⁾ Въ 1898 г. 46,2 м. р.

²⁾ А въ 1898 г.—на сумму 501,9 м. р.

ванію денежнаго обращенія у насъ съ введеніемъ золотой валюты. Но вѣдь съ этой ролью государственнаго банка, какъ регулятора денежнаго обращенія страны, не согласимы и ссуды подъ товары, и ссуды промышленнымъ предпріятіямъ и подъ документы на товары, а между тѣмъ государственный банкъ за послѣдній годъ сильно ихъ развилъ, хотя надо замѣтить, что вообще его политика относительно ссудъ этихъ категорій послѣ введенія золотой валюты направлялась въ сторону сокращенія ихъ. Однако, въ минуту нужды онъ считалъ себя въ правѣ придти на помощь промышленности и отступить отъ своей политики, но въ то же время не счелъ себя обязаннымъ оказать помощь мелкимъ ремесленникамъ и кустарямъ, ощущавшимъ также не менѣе, если даже не болѣе, острую нужду въ деньгахъ. Онъ даже сократилъ, какъ мы видѣли, эти операціи, и въ этомъ нельзя не видѣть односторонняго направленія государственнымъ банкомъ своей дѣятельности. Въ уставѣ банка 1894 г. мы находимъ цѣлый рядъ статей о ссудѣ кустарямъ, а въ результатѣ здѣсь, по-истинѣ, — гора мышъ родила. Конечно, мы вовсе не хотимъ рекомендовать государственному банку развивать кредитъ мелкимъ кустарямъ и ремесленникамъ, такъ какъ это дѣло сложное и едва ли по силамъ государственному банку, но мы хотимъ здѣсь отмѣтить только неодинаковое отношеніе банка къ ссудамъ, равно нежелательнымъ съ точки зрѣнія здоровой банковской политики.

Въ сферѣ созданія кредита ремесленникамъ и кустарямъ лучше всего могли бы выполнить эту функцію такіе банки, какъ пермскій кустарно-промышленный, который, по отчету за 1898 г., располагалъ собственнымъ капиталомъ почти въ размѣрѣ 122 тыс. руб. и успѣлъ привлечь къ себѣ срочныхъ вкладовъ на сумму 137 тыс. руб., а за 1898 г. онъ такъ успѣшно работалъ, что за покрытіемъ всѣхъ своихъ расходовъ успѣлъ получить чистой прибыли болѣе 3 тыс. р. (см. „Отчетъ кустарно-промышленнаго банка пермскаго губернскаго земства за 1898 г.“ Пермь, 1900 г., стр. 4—5).

Изъ того же отчета государственнаго банка мы видимъ, что и количество ссудъ на покупку земледѣльческихъ машинъ и орудій также сократилось. Такъ, на 1 января 1899 года этихъ ссудъ числилось на 1.200,000 руб., а на 1 января 1900 года ихъ осталось уже на 881 тыс., причемъ въ 1899 г. вновь было выдано ссудъ этого рода всего на 345,128 руб. Слѣд., 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 1903 г. выдано ссудъ подъ товары 67,5 м. руб., а на 1 января 1904 г. осталось 40,8 м. руб. (на 1903 г. — 36,7 м. руб.). Подъ документы на товары выдано въ 1903 г. — 15 м. руб., осталось на 1 янв. 1904 г. — 3,2 м. руб. (на 1903 г. — 1,6 м. руб.).

Сельскимъ хозяевамъ въ 1903 г. выдано 14,7 м. руб., осталось на 1 янв. 1904 г. — 8 м. руб. (на 1903 г. — 7,6 м. руб.). Промышленнымъ предпріятіямъ выдано въ 1903 г. — 63,9 м. руб., осталось на 1 янв. 1904 г. — 35,7 м. руб. (на 1903 г. — 39 м. руб.). Ремесленникамъ и кустарямъ выдано въ 1903 г. — 389,9 тыс. руб., на 1 янв. 1904 г. оставалось 246,9 тыс. руб. (на 1903 г. — 196 тыс.). На покупку земледѣльч. машинъ и орудій въ 1903 г. — 335 тыс. руб.,

на 1 янв. 1904 г. осталось 388,8 тыс. руб. (на 1903 г.—309,6 тыс.). Въ ссуду земствамъ и городамъ въ 1903 г.—106,3 тыс. руб., на 1 янв. 1903 г. осталось ссудъ на 403,6 тыс. руб. и въ теченіе 1903 г. поступило въ уплату 509,9 тыс. руб., слѣд., на 1 янв. 1904 г. ссудъ по этой категоріи непогашенныхъ не осталось.

Чистой прибыли по банковымъ операціямъ въ госуд. казначействахъ въ 1903 г. получено 475,6 т. руб., а въ пособіе казначействамъ на производство упомянутыхъ операцій было ассигновано 1 м. руб., слѣд., убытка получено 224,6 тыс. руб. („Отч. госуд. банка за 1903 г.“). Чистая прибыль по коммерч. операціямъ въ 1903 г.—12,25 м. руб. ¹⁾

Въ 1883 г. было разрѣшено государственному банку открывать землевладѣльцамъ кредитъ подъ соло-векселя на сроки до 9 мѣсяцевъ, подъ обезпеченіе имѣній. Этотъ же кредитъ вошелъ и въ уставъ 94 года, но съ введеніемъ золотого обращенія онъ сталъ противорѣчить новой функціи государственнаго банка, и послѣдній началъ его сокращать—въ настоящее время онъ въ новой своей роли долженъ заботиться объ удобореализуемости своихъ активовъ... Поднялись жалобы со стороны землевладѣльцевъ, и въ отвѣтъ на эти жалобы были разрѣшены акціонернымъ коммерческимъ банкамъ и обществамъ взаимнаго кредита (11 мая 98 года) выдачи такого кредита въ размѣрѣ $\frac{1}{5}$ ихъ собственныхъ капиталовъ (основного и запасного), что дастъ землевладѣльцамъ новыхъ средствъ до 48 милліоновъ руб. (это только отъ коммерческихъ акціонерныхъ банковъ). Желательно было бы вызвать для этого кредита особые товарищества изъ сельскихъ хозяевъ, но государственный банкъ никоимъ образомъ не можетъ расширять его: онъ можетъ только переучитывать векселя акціонерныхъ коммерческихъ банковъ и обществъ взаимнаго кредита, притомъ тѣ только, по коимъ остается до срока платежа не болѣе 6 мѣсяцевъ и, слѣдовательно, банкамъ нѣкоторое время придется выдерживать векселя заемщиковъ въ своемъ портфелѣ за собственный счетъ („В. Фин.“ 1898 годъ, № 25 и 1904, № 50).

Итакъ, уставъ 1894 г. не приноровленъ къ новой функціи гос. банка (регуляторъ денежнаго обращенія), въ силу которой банкъ долженъ помѣщать свои средства въ легко реализуемые векселя. Мин. Фин. по своему усмотрѣнію однѣ операціи сокращаетъ, низводя ихъ до minimum'a (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 непредусмотрѣнныя уставомъ банка ²⁾. Такія ссуды выдаются на основаніи Высочайшихъ повелѣній въ каждомъ отдѣльномъ случаѣ и бываютъ обычно долгосрочнаго характера, но онѣ иммобилизируютъ средства банка, а затѣмъ не всегда вполне обезпечены.

¹⁾ См. подробнѣе о госуд. банкѣ въ моей книгѣ „Экономическая Россія и ея финансовая политика“, М. 1905. Здѣсь даны діаграммы, иллюстрирующія ростъ разныхъ операцій госуд. банка за извѣстный періодъ лѣтъ.

²⁾ См. сужденія Госуд. Совѣта по этому поводу въ моей книгѣ „Экон. Россія и ея фин. политика“.

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 взять 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 силою, а заодно отбирались иногда и драгоценныя церковныя 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 находящіяся въ царской казнѣ изображенія 12 апостоловъ для уплаты жалованья (при Шуйскомъ) и т. д.

По мѣрѣ роста госуд. потребностей мѣняются и формы займовъ. Съ царствованіемъ Екатерины II начинается система организованнаго гос. кредита, просуществовавшая безъ коренныхъ измѣненій до 60-хъ годовъ 19-го в.: въ періодъ 1773—86 г. открывается рядъ казенныхъ кредитныхъ учрежденій, изъ которыхъ государствомъ негласно дѣлались огромныя 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, вслѣдствіе чего приходилось искать денегъ на сторонѣ. Но за границей не вѣрили Россіи, такъ какъ мало знали положеніе русскихъ финансовъ, и главной причиной, вызвавшей публичность нашего бюджета 60-хъ годовъ 19-го ст., были именно экономическія условія—потребность во внѣшнихъ займахъ, такъ какъ до этого времени наши дефициты за границей считались гораздо большими, чѣмъ были въ дѣйствительности. Первый внѣшній русскій заемъ былъ заключенъ при Екатеринѣ II у голландскихъ банкировъ. Заемъ этотъ для исправной уплаты по нему процентовъ былъ заключенъ на залоговомъ принципѣ, какъ теперь заключаются займы Турціей, Китаемъ: голландскій банкъ потребовалъ спеціальнаго обезпеченія въ видѣ эстляндскихъ и лифляндскихъ пошлинъ за привозимые и отвозимые товары городовъ Риги, Пернова, Ревеля и Нарвы. Это условіе показываетъ, что кредитоспособность Россіи съ

1) Бржескій. „Госуд. долги Россіи“, 1884.

2) См. выше.

точки зрѣнія голландскихъ капиталистовъ подлежала значительному сомнѣнію ¹⁾).

Другая форма внутренняго кредита у насъ, это — выпускъ ассигнацій, который мотивировался тѣмъ, что „тягость мѣдной монеты, одобряющая ея собственную цѣну, отягощаетъ ея же и обращеніе“. Ассигнаціи первоначально пользовались успѣхомъ, но усиленные выпуски для гос. цѣлей очень ихъ обезцѣнили, какъ мы уже видѣли.

Съ открытіемъ казенныхъ кредитныхъ учрежденій государство увидѣло въ частныхъ вкладахъ, притекающихъ туда, хорошій источникъ питанія своего кредита и стало широко пользоваться имъ для покрытія дефицитовъ. Кредитныя учрежденія выпускали по вкладамъ билеты, циркулировавшіе, какъ деньги ²⁾, и владѣльцы билетовъ могли отдавать ихъ въ ростъ за извѣстный процентъ, такъ что лицо, ссужавшее билеты, получало въ общей сложности до 9% — вслѣдствіе этого было очень выгодно помѣщать деньги въ кредитныя учрежденія, тѣмъ болѣе, что курсъ билетовъ не зависѣлъ отъ биржи. Вкладчики ссужали вкладными билетами помѣщиковъ подъ населенныя земли, ревизскія души, и закрытіе кред. учрежденій въ концѣ 60-хъ годовъ до нѣкоторой степени ускорило развязку временно-обязанныхъ отношеній крестьянъ, такъ какъ съ закрытіемъ банковъ помѣщики лишались возможности доставать нужныя имъ деньги и скорѣе склонялись къ выкупу крестьянъ. Вотъ данныя для уясненія кредитныхъ операцій старыхъ банковъ: къ 1859 г. изъ 10 мил. ревизскихъ душъ болѣе 8 мил. на сумму 425 мил. руб. было заложено въ старыхъ кредитныхъ учрежденіяхъ (см. „Выкупная операція“).

При существованіи кред. учрежденій у насъ не могли получить развитія внутренніе займы, потому что послѣдніе давали только 7%, при томъ же курсъ долговыхъ госуд. облигацій былъ подверженъ колебанію, и потому всякій предпочиталъ получать при посредствѣ банковъ 9%, чѣмъ подписываться на заемъ, дающій менѣе дохода. Эти специфическія условія способствовали тому, что госуд. кредитъ развивался у насъ въ формѣ внѣшнихъ займовъ, да и капиталами наша страна была очень бѣдна.

Кромѣ позаимствованій изъ кред. учрежденій, правительство дѣлало займы въ видѣ выпусковъ бумажныхъ денегъ, извѣстныхъ вначалѣ подъ именемъ ассигнацій, а впослѣдствіи „временно-выпущенныхъ для подкрѣпленія конторъ и кассъ гос. банка“ билетовъ. Но „временныхъ“ выпусковъ было такъ много, что они превратились въ постоянные и печатались съ различными варіаціями: билеты гос. казначейства ³⁾, серіи, временные кредитные билеты и проч.

1) *Мигулинъ*. „Рус. Гос. кредитъ“, 1899 г.

2) Объ утратѣ этихъ вкладныхъ билетовъ (которые могли ходить какъ деньги) печаталось въ газетахъ и, если въ теченіе года никто не являлся, то выдавался новый билетъ (*Я. И. Печеринъ*. „Историч. обзоръ правит. общ. и частныхъ кредит. установленій въ Россіи“. Пет., 1904).

3) При Канкринѣ съ 1831 г. началъ создаваться у насъ внутренній долгъ въ формѣ билетовъ казначейства. Въ 1831 г. ихъ было выпущено на 30 м. руб., а всего при Канкринѣ на 112 м. руб. Они принимались какъ деньги между частными лицами (такъ наз. процентныя деньги). Выпуски серій слѣдовали одинъ за другимъ, мало погашались, и правительство очень было радо новому источнику. Мин. Фин. Вронченко придумалъ даже официальную басню о какой-то особенной любви, будто бы питаемой отечественнымъ рынкомъ къ билетамъ казначейства, и на почвѣ этой басни билеты только выпускались, но никогда почти не погашались (*Мигулинъ*, стр. 595).

Затѣмъ появляются и внутренніе займы, и изъ нихъ надо отмѣтить внутренніе займы съ выигрышами. Первый изъ 5% былъ реализованъ по курсу 98,6 за 100 номинальныхъ, но благодаря большой суммѣ выигрышей (1.200 тыс. руб. въ годъ первые 30 лѣтъ и 600 т. ежегодно во вторые 30 лѣтъ) этотъ заемъ оказался невыгоднымъ для казны; при томъ же онъ въ значительной степени былъ реализованъ средствами самого правительства, такъ какъ, для привлеченія публики, подъ залогъ выигрышныхъ билетовъ выдавались весьма льготныя ссуды (въ размѣрѣ 90% противъ бирж. курса. См. *Бржескій*, стр. 249, прим.)—можно было купить билетъ и сейчасъ же заложить его въ гос. банкъ. Второй заемъ 66 г. былъ нѣсколько выгоднѣе реализованъ (по курсу 107,65), такъ какъ публика уже прониклась жаждой лотерейныхъ выигрышей.

Общая организація нашихъ выигрышныхъ билетовъ I и II выпусковъ такова (см. *Н. Бржескій*. „Государственные долги Россіи“):

„Каждые 50 билетовъ составляютъ отдѣльную серію. Серіи выпускаются подъ отдѣльными 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 янв. и 1 іюля тиражъ для погашенія, причемъ погашается каждый разъ надлежащее число билетовъ цѣлыми серіями на основаніи особаго росписанія. Независимо отъ тиража погашенія производится въ первые 30 лѣтъ по два, а въ послѣдніе 30 лѣтъ по одному разу въ годъ тиражъ выигрышей, при коемъ всякій разъ вынимаются 300 выигрышей, цѣною отъ 500 р. до 200,000 р., всего на сумму 600 т. р. Выигрыши опредѣляются тиражемъ на отдѣльные билеты, и для сего изъ одного колеса вынимаются номера серій, а изъ другого номера билетовъ. Вынутые номера серій и билетовъ послѣ объявленія каждаго выигрыша вновь опускаются въ колесо, но одинъ и тотъ же билетъ въ одинъ и тотъ же тиражъ можетъ получить только одинъ выигрышъ.

Выигрыши выдаются Гос. банкомъ спустя 3 мѣсяца послѣ тиража по предъявленіи выигравшихъ билетовъ. Билеты эти возвращаются владѣльцамъ ихъ и пускаются во всѣ послѣдующіе тиражи выигрышей до тѣхъ поръ, пока не выйдутъ въ тиражъ погашенія. Тиражъ выигрышей и тиражъ погашенія дѣлаются въ одинъ и тотъ же день въ тѣ сроки, какіе назначены по плану, причемъ тиражъ выигрышей предшествуетъ тиражу погашенія.

Изъ „Положенія“, изданнаго вмѣстѣ съ указомъ о выпускѣ II-го выигрышнаго займа 1866 г., видно, что билеты второго съ выигрышами займа относительно платежа процентовъ, плана тиражей, выигрышей и выкупа совершенно сходны съ билетами первого съ выигрышами займа 1864 года. Вся разница между ними состоитъ лишь въ томъ, что производство процентовъ и тиражей по 2-му 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 2-го съ выигрышами займа 1866 г. Поэтому въ п. 4 Высоч. указа 12 окт. было повелѣно „тиражи погашенія закладныхъ съ выигрышами листовъ начать только съ того времени, когда нарицательная

сумма остающагося долга по 2-му внутреннему съ выигрышами займу посредствомъ постепеннаго погашенія уменьшится до нариц. суммы выпускаемыхъ закладныхъ съ выигрышами листовъ, послѣ сего тиражи погашенія будутъ производиться 1-го мая и 1-го ноября каждаго года и какъ по количеству погашаемыхъ въ каждый тиражъ листовъ, такъ и по ихъ оплатѣ будутъ въ точности соответствовать тиражамъ погашенія 2-го внутренняго съ выигрышами займа, падающимъ на 1-е марта и 1 сент. того же года⁴. Послѣ тиража 1 сент. 1889 г. выигрышныхъ билетовъ 2-го займа 1866 г. оставалось въ обращеніи на сумму 86.030.000 р., и по плану ихъ погашенія только къ 1 марта 1896 г. это количество должно было сократиться до 80.100.000 р., 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-го 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 р.) 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 3-го въ 1889 г. выигрышнаго займа курсы прежнихъ выигрышныхъ билетовъ упали—очевидно, рынокъ былъ ими насыщенъ, и въ настоящее время большая разница въ курсахъ между 2-мъ и 3-мъ выигрышными займами, что объясняется, быть можетъ, психологіей публики, крѣпко держащей разъ прибрѣтенные билеты 2-го займа „для счастья“, а б. м. и тѣмъ, что 3-й выигрышный заемъ не допущенъ на берлинскую биржу. При выпускѣ 3-го 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 не только деньгами и при подпискѣ, 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, разсрочивалъ взносы подписчиковъ на 16 мѣсяцевъ, уступая бумагу по 215 руб., въ то время, какъ аналогичные, но все же значительно менѣе выгодные, займы котировались по цѣнамъ—одинъ не ниже 260 руб., другой не ниже 237,5, и даже послѣ открытія подписки на новый заемъ упали только (20 окт.) до 245 и 230 р. Все это давало увѣренность даже крупнымъ и вполне освѣдомленнымъ банкамъ (а не только большой публикѣ), что курсъ новыхъ закладныхъ листовъ немедленно опредѣлится значительно выше подписной цѣны, и, слѣдовательно, если захватить въ свои руки большее количество ихъ, то можно будетъ, перепродавъ листы по высокимъ цѣнамъ въ публику, „заработать“ большія деньги и притомъ, главнымъ образомъ, за счетъ самого госуд. банка...

Надо замѣтить, что мы были всегда чрезвычайно лояльны въ оплатѣ нашихъ займовъ. Такъ, 5%-ные займы 1815 и 1822 гг., польскій заемъ 44 г., 5%-ый 55 г. и 4%-ый 61 г. были выпущены въ серебряной валютѣ, но нами оплачивались золотомъ, и этотъ порядокъ продолжался и послѣ 73 г., когда цѣна на серебро начала чувствительно понижаться (Мигулинъ, 5). Россія только однажды встрѣтила препятствіе (въ 1812—1815 гг.) къ точному выполненію обязательствъ, принятыхъ ею по голландскому займу, заключенному въ 1798 г. (88,3 м. 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 $\frac{1}{10}$ и погашенія по 49.500 тыс. гульд., но Голландія съ отдѣленіемъ Бельгій отказалась отъ своего обязательства, Англія же выполнила его. Заемъ погашенъ въ 1891 г. (Гейлеръ. „Сборникъ свѣд. о проц. бум. Россіи“. Петерб. 1871 г., стр. 23—5. *Вржескій*, стр. 180; *Гурьевъ*. „Очеркъ развитія госуд. долга Россіи“, стр. 18).

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 хватило бы денегъ даже для перваго взноса. Почти никто не предполагалъ оставлять эти билеты у себя, какъ помѣщеніе капиталовъ. Послѣднее было вполнѣ основательно, такъ какъ дворянскій заемъ при погашеніи его въ теченіе $30\frac{1}{2}$ лѣтъ по цѣнамъ ниже покупной въ сущности приносилъ не болѣе $1\frac{1}{10}$, а если не считать погашенія (его и не было въ первые шесть лѣтъ), то все же только $2,21\frac{1}{10}$ съ учетомъ купоннаго налога (4 р. 75 к. за 215 р.).

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 $10\frac{1}{10}$ съ остальной части, на 101—1000 по 15 бил. и $1\frac{1}{10}$ съ остальной части, а подписчики на болѣе 1000 листовъ—по 25 штукъ и $\frac{1}{2}\frac{1}{10}$ съ остального количества. Надеждамъ подписчиковъ на быструю наживу отъ перепродажи полученныхъ ими листовъ не суждено было сбыться. Въ сущности болѣе трезвый расчетъ долженъ былъ бы съ самаго начала показать, что, если всѣ захотятъ 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 $213\frac{3}{4}$, а дворянскіе билеты сообразно съ этимъ упали до 211 (неоплаченные даже до 209). Слѣдовательно, ни о какихъ барышахъ рѣчи идти уже не могло, да и приведенныя пониженныя цѣны сохранялись еще благодаря только принятымъ министерствомъ финансовъ мѣрамъ. Въ серединѣ апрѣля 1890 г. министерство финансовъ уже объявило „въ виду настойчивыхъ, изъ неизвѣстнаго источника происходящихъ слуховъ о предстоящихъ будущихъ выпускахъ новыхъ выигрышныхъ займовъ, что всѣ эти слухи не имѣютъ ни малѣйшихъ основаній“. Слухи эти считались одною изъ главныхъ причинъ неустойчивости цѣнъ на дворянскіе выигрышные листы, но дѣло было, конечно, не въ „слухахъ“, и опроверженіе ихъ ни малѣйшей пользы дворянскому займу не принесло. Пришлось принимать другія мѣры. Въ апрѣлѣ 1890 г. объявлялось, что лица, внесшія по билетамъ три первыхъ взноса ($40+40+55=135$ р.), могутъ получить подъ залогъ своихъ временныхъ свидѣтельствъ до 107 р. $83\frac{1}{2}$ к. (т.-е. уже болѣе $79\frac{1}{10}$), вслѣдствіе чего лица, уплатившія 2 взноса (80 руб.) и получившія по нимъ ссуду въ размѣрѣ 60 руб., могутъ вмѣсто 55 руб. внести только (за дополнительной ссудой) 8 руб. $17\frac{1}{2}$ к., (включая сюда и 1 р. 1 к. процентовъ за 3-й взносъ съ 15 ноября 1889 г. по 1 мая 1890 г.), а за вычетомъ въ пользу подписчиковъ срочныхъ процентовъ по купону (2 р. $17\frac{1}{2}$ к. съ учетомъ купоннаго налога)—всего лишь 6 руб. за билетъ. Такая

Заключеніе займовъ иногда обходилось намъ очень дорого: такъ, подписная цѣна на китайскій заемъ была объявлена въ 97,5%, а за вычетомъ расходовъ реализаціи (комиссіоннаго вознагражденія банкировъ, гербовый сборъ, изготовленіе облигацій и т. д.) въ распоряженіе правительства, вѣроятно, поступило не болѣе 93—94%. А между тѣмъ курсъ нашихъ 4% бумагъ въ Парижѣ еще въ срединѣ февраля 1902 г. опредѣлялся 103%, итого наша потеря по реализаціи составляетъ около 10% (Мигулинъ, 295). Надо имѣть въ виду, что китайскій заемъ 1902 г. (т.-е. обезпеченный контрибуціей, слѣдуемой намъ съ Китая за 1900 г.) выпущенъ съ иностраннымъ паритетомъ (въ маркахъ, ф. стерлинговъ) и освобожденъ отъ купоннаго налога (погашеніе въ 39 лѣтъ), что говоритъ о неувѣренности иностранныхъ капиталистовъ въ нашей валютѣ. Недавно еще венгерскіе внѣшніе займы, выпущенные въ иностранной валютѣ, конвертировались въ заемъ только съ Австро-Венгерской валютой, далеко еще не упроченной, а нашъ заемъ попрежнему выпускается не въ рубляхъ, а въ маркахъ, съ паритетами на англійскую, голландскую и русскую валюту (Мигулинъ, 492).

Указомъ 1898 г. всѣмъ иностраннымъ держателямъ нашей 4%-ной ренты обезпечивается уплата % въ иностранномъ паритетѣ. Это опять говоритъ 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 вполне фиктивной и сдѣлана была самими банкирами, а не публикой, безъ обязательства ее осуществить, единственно съ цѣлью муссиро-

льгота давала возможность прїобрѣтателямъ (особенно крупнымъ банкамъ, нуждающимся въ оборотныхъ средствахъ) удержать за собой билеты и не бросать ихъ на рынокъ. 20 іюля 1890 г. дано было министру финансовъ Высочайшее повелѣніе „о мѣрахъ къ облегченію оплаты вкладныхъ 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 условіяхъ. Мѣры эти, однако, не спасли дворянскій заемъ отъ полнѣйшаго фіаско. Только въ 1890 г. удалось поддержать его цѣны на уровнѣ 209—221 руб. Въ 1891 г. паденіе ихъ дошло до 193 р., хотя высшія 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 конторъ. Въ 1892 г. 1-й заемъ котировался по 232¹/₂—247¹/₂, 2-й по 215—227, въ 1893 г.—по 237—249¹/₂ первый, и по 215³/₄—229 второй, въ 1894 г. первый по 236—250¹/₂, второй по 216—228¹/₂. (Мигулинъ. „Наша банковая политика“ (1729—1903).

¹⁾ См. „Экон. Россія и ея фин. политика“.

ванія 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 пріобрѣтеніе его своей кліентурѣ (*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 заявленіемъ на счетъ состоянія русскихъ финансовъ (252). Правда, этимъ мин. фин. до извѣстной степени въ данную минуту, быть можетъ, для той или другой операціи и успѣвало создать благопріятную почву, но невѣрность сообщенія позднѣе разоблачалась, довѣріе терялось. Напримѣръ, относительно конверсионныхъ операцій Вышнеградскаго, говоритъ проф. Мигулинъ, давались неточныя данныя, а иногда и совершенно невѣрныя, и государственный контроль въ своихъ отчетахъ ни разу не пролилъ на дѣло истиннаго свѣта и въ своихъ объяснительныхъ запискахъ зачастую повторялъ голословно выводы министерства финансовъ о чрезвычайной выгодности совершенныхъ послѣднимъ кредитныхъ операцій“ (252 и 193).

Въ общемъ, однако, заграничныя кредиторы относятся съ довѣріемъ къ нашимъ госуд. обязательствамъ. Кредитъ у насъ стоялъ хорошо въ 95—97 годахъ: мы могли заключать займы по 3,34% дѣйствительныхъ, могли свободно помѣщать 3,5 процентные закладныя листы дворянскаго банка по 98 за 100; въ 97 году наши 5% фонды расцѣпывались выше 3% фондовъ Германіи (*Мигулинъ*, 205). Средній % платимый по нашимъ госуд. долгамъ въ 1889 г., далъ 4,77%¹⁾ 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 м. рублей шли на уплату %, а 26 м. руб. на уплату капитала.

Но курсъ нашей 4% ренты до извѣстной степени поддерживается иногда искусственно Гос. Банкомъ, который объявляетъ цѣну, по какой онъ обязуется пріобрѣтать ренту у желающихъ ее продавать, и это поддерживаетъ курсъ ренты на извѣстномъ уровнѣ. Иногда сберегательныя кассы продаютъ одиѣ бумаги и пріобрѣтаютъ другія исключительно въ интересахъ госуд. кредита: такъ, въ 1899 г. во время промышленнаго кризиса сберегательныя кассы продавали 4½% закл. листы гипотечн. частныхъ банковъ и пріобрѣтали ренты на 72 м. р. (отъ эмерит. кассъ, которымъ были уступлены взаменъ того закл. листы), съ цѣлью затѣмъ продавать ее для искусственнаго пониженія ея цѣны, чтобы воспрепятствовать притоку ренты изъ-за границы (*Мигулинъ*. „Наша банковая политика“. X. 1904, стр. 326).

Выкупная операція.

Остановимся теперь на нашей огромной выкупной операціи (въ одинъ миллиардъ руб.), совершенной при освобожденіи крестьянъ ²⁾).

¹⁾ Проценты по серіямъ первоначально равнялись 4,32, въ 1886 г. они были понижены до 3,6, что вмѣстѣ съ налогомъ составляло 3,79, а 2 декабря 1894 г. понижены до 3.

²⁾ Крѣпостное право въ Россіи имѣло характеръ государственный. Государство, какъ бы сознавая свое безсиліе справиться съ управленіемъ всей народной

Эта кредитная операція состояла въ томъ, что правительство ссужало „подъ приобрѣтаемыя крестьянами отъ помѣщиковъ земли опре-

массой, часть своихъ обязанностей передавало помѣщикамъ. Помѣщики, по выраженію Павла I-го, были лучшими даровыми полиціймейстерами, освобождая правительство отъ извѣстныхъ расходовъ (196), но эти незабвенные полиціймейстеры слишкомъ хорошо доказали свою полную несостоятельность, доводя крестьянъ до частыхъ волненій, возстаній, проявленій недовольства, такъ что правительство не могло быть увѣрено въ государственномъ спокойствіи. По закону владѣльцы въ случаѣ неурожая обязаны были доставлять крестьянамъ способы пропитанія, удерживая населеніе отъ нищенства, и за cadaго пойманнаго нищаго съ владѣльцевъ по закону должно было взыскиваться по 1 руб. 50 коп. Но помѣщики не выполняли закона. Одинъ помѣщикъ въ 40-ыхъ годахъ во время страшнаго голода отпускалъ въ мѣсяцъ по одному пуду муки на человѣка, причемъ мука состояла изъ 30 ф. желудей и 10 ф. муки; другой помѣщикъ вмѣсто желудя выдавалъ лебеду; третій пытался (буквально) кормить глиной крестьянъ (стран. 2). Правительство иногда давало ссуду помѣщикамъ на прокормленіе крестьянъ, но помѣщики иногда львиную долю этихъ ссудъ оставляли у себя и все таки крестьянъ не кормили, а иногда, какъ писалъ въ 1855 году начальникъ Смоленской губ., помѣщики, получивъ ссуду, или всю брали себѣ или выдавали крестьянамъ только часть, а другую тратили на себя. Итакъ, крѣпостное право не обезпечивало крестьянъ отъ голода.

Кромѣ того, уплата налоговъ (подушнаго) лежала на помѣщикахъ, но они не торопились съ уплатой казенныхъ податей: такъ, въ 1791 году въ опекѣ состояло 915 имѣній за неплатежъ податей и недоимокъ. Въ Курской губ. въ концѣ 30-хъ годовъ казенныя недоимки достигли громаднхъ размѣровъ, ибо многіе дворяне имѣли обыкновеніе никогда не платить податей, рассчитывая на милостивые манифесты, часто объявляемые по разнымъ случаямъ (4—5). Слѣдовательно, и здѣсь крѣпостное право не исполняло своей государственной функціи—обезпечить государственные доходы. И государство не могло видѣть большой пользы въ существованіи крѣпостнаго права: помѣщичьи крестьяне не могли облагаться такими же налогами въ пользу государства, какъ казенные, требовали расходовъ на свое продовольствіе, причемъ 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 окрѣпло, чтобы самостоятельно регулировать бытъ крестьянъ, крѣпостное право стало для правительства лишнимъ бременемъ (6). Кромѣ того, вслѣдствіе постоянныхъ волненій крестьянъ, не обезпечивался и государственный порядокъ. Среди помѣщиковъ ходили тревожные слухи: говорили, что недалеко „мужики рѣжутъ помѣщиковъ, и что нѣтъ ничего невозможнаго въ томъ, что и у насъ начнется то же самое“. Призракъ Пугачевщины вѣчно стоялъ въ глазахъ нашего дворянства, и правительство должно было находиться подъ постояннымъ страхомъ народнаго волненія и потому побуждалось энергично приняться за дѣло освобожденія (176—7).

Крѣпостное право задерживало и промышленное развитіе Россіи, такъ какъ крѣпостной трудъ былъ менѣе производителенъ, чѣмъ трудъ свободный. Зависимость отъ помѣщичьей власти крѣпостнаго фабриканта могла во всякое время раззорить крестьянина, отнять у него имущество, и это угнетающимъ образомъ дѣйствовало на промышленную дѣятельность наиболѣе энергичныхъ крестьянъ (186). Но за выкупъ по частному соглашенію приходилось уплачивать огромныя суммы. Такъ, Савва Морозовъ купилъ свою свободу у графа Шереметева за 17 тыс. руб. Князю Салтыкову одинъ очень богатый крестьянинъ предлагалъ 160 тыс. руб. за себя и 7 сыновей, чтобы тотъ отпустилъ ихъ на волю, но помѣщикъ не согласился: Салтыковъ совершенно прекратилъ отпускъ крестьянъ на волю, послѣ того какъ онъ отпустилъ крестьянина, казавшагося небогатымъ, а послѣ освобожденія выстроившаго въ Москвѣ большой каменный домъ и обширную фабрику (79). У Шереметева средняя выкупная цѣна равнялась 20 тыс. руб. за семейство.

Сильное вліяніе имѣла также крымская война. Въ критическій моментъ борьбы съ внѣшнимъ врагомъ приходилось для усмиренія внутреннихъ волненій прибѣгать къ военной силѣ, что обнаружало внутреннюю слабость Россіи передъ внѣшнимъ врагомъ и показывало, что государство въ критическія минуты своего существованія не можетъ рассчитывать на внутреннее спокойствіе, и это громко говорило правительству о невозможности дальнѣйшаго сохраненія крѣпостнаго права (См. *И. Мгнатовичъ*. „Помѣщичьи крестьяне наканунѣ освобожденія“. Петербургъ. 1902).

дѣленную 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 т. наз. временно-обязанныя отношенія крестьянъ къ помѣщикамъ, причемъ крестьяне должны были платить помѣщикамъ за переходящую къ нимъ землю т. н. оброкъ. Для скорѣйшей ликвидаціи этихъ отношеній государство предложило свое посредничество: оно обѣщало помѣщикамъ сразу уплатить известную сумму съ тѣмъ, чтобы крестьяне сдѣлались собственниками отходящей къ нимъ земли, а вмѣстѣ съ тѣмъ стали бы въ непосредственныя отношенія къ правительству по уплатѣ $\frac{0}{100}$ и погашенія по выданнымъ выкупнымъ ссудамъ. Производство выкупной операціи въ каждомъ отдѣльномъ случаѣ и опредѣленіе размѣра вознагражденія, независимо отъ выдаваемой правительствомъ ссуды, подлежали взаимному соглашенію сторонъ. Помѣщикъ кромѣ того могъ требовать и обязательнаго выкупа, но въ этомъ случаѣ размѣръ вознагражденія ограничивался только выкупной ссудой, выдаваемой правительствомъ, и помѣщикъ лишался права на дополнительные платежи.

Разрѣшая вопросъ о взаимныхъ отношеніяхъ крестьянъ съ помѣщиками, правительство заботилось и о томъ, чтобы потеря дарового труда была наименѣе чувствительна для помѣщиковъ. Былъ установленъ оброкъ, который крестьяне, оставаясь на положеніи временно-обязанныхъ, должны были платить помѣщику; причемъ, хотя этотъ оброкъ былъ установленъ, по буквальному смыслу закона, за пользованіе крестьянами ихъ надѣлами, и хотя было заявлено, что убытки помѣщиковъ отъ потери дарового труда не подлежатъ удовлетворенію, однако, размѣръ оброчной платы сообразовался не только съ различіемъ цѣнности и доходности земли въ разныхъ мѣстностяхъ, но также и съ тѣми заработками, какіе получали крестьяне съ неземледѣльческихъ промысловъ. Такимъ образомъ, въ повинностяхъ и платежахъ крестьянъ за землю заключалось въ скрытомъ видѣ частью и вознагражденіе помѣщиковъ за уничтоженіе крѣпостнаго права ¹⁾. Въ этомъ вліяніи крѣпостной партіи нѣкоторые видятъ одну изъ темныхъ сторонъ реформы 19-го 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 $\frac{6}{100}$, т. е. помножая его на $16\frac{2}{3}$, получали *выкупную оцѣнку*, или капитальную сумму, изъ которой помѣщику выдавалось или $\frac{80}{100}$ (если крестьяне приобрѣли полный, опредѣленный уставной грамотой, надѣлъ), или $\frac{75}{100}$ (при меньшемъ надѣлѣ) или же полная оцѣнка (Ст. 67 Полож. о выкупѣ). Уплату этихъ денегъ помѣщикамъ за крестьянъ брало на себя правительство: оно ссужало крестьянъ подъ приобрѣтаемые ими земли выкупными ссудами, которыя зачислялись долгомъ за крестьянами, а уплата ихъ разсрочивалась равными частями на

¹⁾ *Ходский*. „Земля и Земледѣлецъ“. 1891 г. II томъ (стр. 28).

продолжительный срок—49½ лѣтъ. Эта уплата называется выкупнымъ платежомъ и равняется 6% выданной выкупной ссуды. Изъ нихъ ½% шло въ казну на покрытие расходовъ по операци, ½%—ежегодно отчислялось на погашеніе долга и 5%—составляли уплату 0% 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 выше ¼ оброчной платы. Интересно отмѣтить, что оброкъ былъ вычисленъ въ повышенномъ размѣрѣ, особенно въ нечерноземной полосѣ, поэтому помѣщикамъ тамъ было очень выгодно требовать выкупной операци. По 1-ое янв. 1877 г. въ 39 губ. число утвержденныхъ выкупныхъ сдѣлокъ равнялось 61,784; изъ нихъ по соглашенію съ помѣщиками всего состоялось 21,598, т. е. 35%, 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 свидѣтельствуеетъ, что оброчные платежи были значительно выше цѣнности и доходности земли. До 81 г. выкупъ былъ не обязательенъ, но въ 81 г. вышелъ законъ объ обязательномъ выкупѣ къ 1 янв. 1882 г. всей крестьянской земли 4). Естественно, что по закону 81 г. принудительному выкупу подлежалъ уже ничтожный процентъ надѣловъ, такъ какъ большая часть уже была выкуплена.

Одной изъ причинъ, способствовавшихъ быстрому ходу выкупной операци, 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 гипотечный кредитъ въ теченіе почти 10 лѣтъ не былъ организованъ (Земскій банкъ открытъ въ 64 г., Общество взаимнаго кредита въ 66 г., первый же Акціонерный земельный банкъ только въ 70-хъ год.). Въ виду этого помѣщикамъ пришлось прибѣгать къ ростовщическому кредиту изъ 12% у частныхъ лицъ, но и подъ такой высокій процентъ не всегда можно было найти денегъ, такъ какъ 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 откладывались, частныя же лица, ростовщики, конечно, этого не дѣлали. Новыя условія развивающейся экономической жизни Россіи заставляли искать денегъ, побуждали помѣщиковъ требовать выкупа и тѣмъ ускорили ликвидацію крѣпостныхъ отношеній. Нѣкоторые предполагаютъ, что въ закрытіи старыхъ кред. учреждений

1) Временно-обязанными крестьяне оставались долго въ тѣхъ губерніяхъ, гдѣ установленные выкупные платежи были меньше годовыхъ оброковъ съ нихъ иначе сказать, гдѣ выкупная операци была невыгодна для помѣщика.

къ тому времени лежала тайная мысль скорѣе развязать эту зависимость крестьянъ отъ помѣщиковъ. По мнѣнію проф. Ходскаго, если бы помѣщики не нуждались въ средствахъ, то въ 37 губ., гдѣ дѣйствуетъ положеніе 19-го февраля, вмѣсто 85% крестьянъ-собственниковъ, приступившихъ къ выкупу при содѣйствіи правительства, и 15,8% временнообязанныхъ, 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 государствен. фондовъ и подорвать кредитъ правительства, тѣмъ болѣе, что оно предполагало тогда выпустить нѣсколько займовъ. Но несмотря на всѣ затрудненія, которыя ставились переходу выкупныхъ свидѣтельствъ изъ рукъ въ руки, эти свидѣтельства очень усиленно сбывались по низкой цѣнѣ: сначала они реализовались по 85—75 р. за 100 р. номинальныхъ, а затѣмъ по 60 р. за 100, т.-е. понизились на 40%, 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 ~~кредитная~~ ~~задолженность~~, которая лежала на помѣщичьихъ имѣніяхъ (о ней мы упоминали ранѣе), при ликвидаціи временнообязанныхъ отношеній крестьянъ имѣла большое значеніе: она значительно облегчала выкупную операцію, такъ какъ лежащія на имѣніяхъ, заложенныхъ въ старыхъ банкахъ, долги вычитались изъ выкупной ссуды, и тѣмъ, слѣдовательно, уменьшался размѣръ ссуды, которую фактически правительству приходилось выплачивать.

Выкупная операція, обратно съ желѣзнодорожной, дающей убытки, была очень выгодна для казны, какъ подтверждаетъ записка, представленная министерствомъ финансовъ въ Особое Совѣщаніе о нуждахъ сельско-хозяйственной промышленности о результатахъ выкупной операціи. Точное исчисленіе показываетъ, что за періодъ съ 1861 по 1901 г. крестьянская выкупная операція дала около 62 милл. р. излишка дохода, что и было обращено на общегосударственныя нужды (См. приложение къ № 23 *Вѣстника Финансовъ* за 1903 г., а также у *Мизгулина* „Госуд. Кред.“, т. II, стр. 429). Но, несмотря на это, за крестьянами до сихъ поръ числятся недоимки, и въ нѣкоторыхъ губерніяхъ онѣ доходятъ до 300%. Принимаются мѣры къ разсрочкамъ недоимокъ и даже пересрочкамъ выкупныхъ платежей съ пониженіемъ процентовъ, деревня же плохо пользуется этими мѣрами, такъ что, не смотря на выгодность ихъ для крестьянъ, приходится прибѣгать даже къ пересрочкамъ принудительнымъ (см. ниже).

Въ 1885 г. была отмѣнена, какъ извѣстно, у насъ подушная подать, бывшая главнымъ основаніемъ нашей системы прямого обложенія. Съ ея отмѣной необходимо было изыскать новые источники дохода, чтобы въ бюджетѣ не оказалось дефицита. Въ Западной Европѣ за послѣднее время съ отмѣной какого-либо налога происходитъ нерѣдко перераспредѣленіе всего 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 61 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 82—84 гг., составляли 1 р. 35 к. съ дес., а удѣльныхъ крестьянъ—74 к. Отмѣняя подушную подать, правительство, во избѣжаніе дефицита, рѣшило перевести гос. крестьянъ на выкупъ, но не на выкупъ земли, которая и безъ того имъ принадлежала, а на выкупъ оброчной подати путемъ увеличенія ея размѣровъ на 45%, съ разсрочкой уплаты въ теченіе 44 лѣтъ, что должно было доставить гос. казначейству лишнихъ около 14 мил. р. Историки (Мигулинъ, 504) говорятъ, что вся эта операція по выкупу оброка гос. крестьянъ представляется замаскированнымъ увеличеніемъ оброчной подати, которое Мин. фин. Бунге предлагалъ сдѣлать открыто. Гос. Совѣтъ выражалъ мнѣніе при обсужденіи этой мѣры, что съ окончаніемъ выкупныхъ платежей земля, свободная отъ налога, дастъ основаніе обложить ее по новому масштабу.

По закону 26 іюня 1863 года удѣльные крестьяне, въ отличіе отъ помѣщичьихъ, всѣ обязательно переведены были на выкупъ со средыны 1865 года, и начисленіе на нихъ выкупного платежа началось съ 1 іюля 1865 года. Второе отличіе ихъ отъ помѣщичьихъ заключалось въ томъ, что они тотчасъ же становились собственниками своихъ надѣловъ, помѣщичьимъ же крестьянамъ земля до окончательнаго чрезъ 49 лѣтъ выкупа предоставлялась только въ постоянное пользованіе. Установленіе величины земельного надѣла и опредѣленіе оброка, который капитализировался изъ 6% для опредѣленія выкупного долга, здѣсь происходили болѣе правильно, чѣмъ при выкупной операціи помѣщичьихъ крестьянъ, а потому въ общемъ по Россіи удѣльные крестьяне попали въ лучшее положеніе, чѣмъ помѣщичьи. Срокъ выкупа — 49 лѣтъ — и всѣ кредитныя основанія здѣсь тѣ же, что и у помѣщичьихъ крестьянъ: выкупной платежъ ихъ составляетъ 6% съ выкупной ссуды, причемъ изъ этихъ 6 руб. выкупного платежа 5 р. составляютъ % роста, $\frac{1}{2}$ руб.—погашеніе ссуды, а другая половина рубля — расходы по операціи.

Такъ какъ по выкупнымъ платежамъ числится много недоимокъ, то былъ предпринятъ рядъ мѣръ къ разсрочкѣ ихъ ¹⁾.

¹⁾ См. И. Янжуль. „Фин. право“, изд. 4-ое.

Еще 3 апрѣля 1889 г. было предоставлено право министру финансовъ, по соглашенію съ министромъ вн. д., разрѣшать отсрочку и разсрочку недоимокъ окладныхъ сборовъ, числящихся на сельскихъ обывателяхъ всѣхъ наименованій, безъ ограниченія суммы, но при условіи, чтобы эта отсрочка и разсрочка не превышала 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 1892 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 м. руб., при годовомъ окладѣ въ 52,5 м. руб., причемъ 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 числится.

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 невымыслимо, въ конецъ бы разорило крестьянское населеніе этихъ уѣздовъ и въ то же время не гарантировало бы казнѣ полной уплаты недоимки. Въстѣ съ тѣмъ 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 м. 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, причемъ 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 производятся по предложеніямъ начальниковъ губерній и областей, по заявленіямъ управляющихъ казенными палатами, наконецъ, по просьбамъ самихъ сельскихъ обществъ. Самая же льгота предоставляется министромъ финансовъ по соглашенію съ мин. вн. д. по ходатайству губернскихъ или областныхъ по крестьянскимъ дѣламъ присутствій. Это ходатайство должно основываться на результатахъ экономическаго обслѣдованія той общины, льготы для которой испрашиваются. Въ случаѣ же существеннаго

измѣненія въ хозяйственномъ положеніи сельскаго общества, недоимка котораго отсрочена или разсрочена, приблизительно тѣмъ же порядкомъ, какъ разрѣшаются и льготы, эти условія могутъ быть измѣнены, однако, не ранѣе какъ по истеченіи 5 лѣтъ со времени разрѣшенія льготы.

Недоимочность у насъ пріобрѣла хроническій характеръ ¹⁾. Не только разсрочка, но даже сложеніе недоимокъ не устранитъ ихъ въ будущемъ, а только замедлитъ ихъ ростъ. По всемілостивѣйшимъ манифестамъ у насъ были слагаемы недоимки въ 1856 г. (57,6 мил. руб.), въ 1880 г. (7 м. руб.) и въ 1883 г. (около 40 м. руб.), и, однако же, онѣ тотчасъ вновь нарастаютъ. Даже податная реформа 1887 г., облегчившая ежегодные платежи крестьянъ на 40—45 м. 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 новые сроки—уже не недоимокъ только, а самаго долга.

По первоначальнымъ правиламъ выкупной операціи бывшіе помѣщичьи и удѣльные крестьяне, какъ мы видѣли, уплачиваютъ ежегодно по 6% съ выкупной ссуды: изъ этого 5% идетъ на ростъ, $\frac{1}{2}$ % на погашеніе и $\frac{1}{2}$ % на расходы по выкупной операціи. Государственные же крестьяне уплачиваютъ 5%—изъ нихъ 4,17% на ростъ и 0,83% на погашеніе. При пересрочкѣ выкупного долга въ силу закона 96 г. ростъ для всѣхъ категорій крестьянъ понижается съ 5 на 4%, такъ что уже это одно уменьшаетъ платежи для бывшихъ помѣщичьихъ и удѣльныхъ крестьянъ на 1%, а для государственныхъ на 0,17%. Пересрочка допускается: 1) на 28 лѣтъ, съ ежегоднымъ платежомъ 6%, изъ которыхъ 4% идетъ 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. ³⁾

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 законъ, но новымъ актомъ 1899 года предписано относительно тѣхъ сельскихъ обществъ, которыя въ теченіе 5 лѣтъ ни разу не уплатили полнаго оклада, производить принудительныя изслѣдованія ихъ экономическаго положенія и о результатахъ такого изслѣдованія представлять въ министерство финансовъ.

¹⁾ Вѣстн. Фин. 1904 г., № 8.

²⁾ См. Н. Х. Бунге. „Государственное счетоводство и финансовая отчетность въ Англіи“, стр. 20—21.

³⁾ О выгодности этой операціи для крестьянъ см. въ моихъ „Очеркахъ эк. и фин. жизни Россіи и Запада“ ст. „О госуд. росписи на 1901 г.“.

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 частного-правового характера, гдѣ пересрочка возможна только съ согласія должника.

Вопросъ о пониженіи выкупныхъ платежей въ настоящее время. Директоръ департамента мин. фин. Н. Н. Кутлеръ призналъ въ комиссіи Коковцева, имѣвшей мѣсто въ 1903 г., что оцѣнка помѣщичьей земли, перешедшей къ крестьянамъ въ моментъ выкупа, почти повсюду была произведена выше существовавшихъ въ то время цѣнъ на землю: приблизительно въ 80% всѣхъ губ. продажная цѣна была ниже, чѣмъ выкупная, но, конечно, надо принять во вниманіе, что продажныя цѣны на землю ниже дѣйствительныхъ: онѣ нерѣдко понижаются умышленно, чтобы уменьшить размѣръ крѣпостныхъ пошлинъ (*Вѣстн. Фин.* 1903 г. № 47).

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, губ., бывшія ранѣе почти безнедоимочными, но не воспользовавшіяся пониженіемъ, постепенно стали превращаться въ задолженныя. Въ общемъ выкупная операція въ отношеніи помѣщичьихъ крестьянъ дала до сего времени государству довольно крупный доходъ, несмотря на громадныя недоимки выкупныхъ платежей. Но въ дальнѣйшемъ, по словамъ директора департамента, она будетъ для государства все менѣе и менѣе прибыльной и даже въ концѣ концовъ станетъ убыточной, такъ какъ съ 1911 года поступленія выкупныхъ платежей отъ бывшихъ помѣщичьихъ крестьянъ начнутъ прекращаться, а между тѣмъ уплата процентовъ по займамъ, сдѣланнымъ для выкупной операціи, будетъ и далѣе продолжаться въ томъ же размѣрѣ.

Замѣтимъ, что помѣщичьи крестьяне въ уплачиваемыхъ ими выкупныхъ платежахъ вносятъ извѣстный процентъ погашенія по займамъ, но мы поступленія отъ выкупныхъ платежей заносимъ по отдѣлу обыкновенныхъ доходовъ, и они идутъ цѣликомъ на покрытие обще-государственныхъ расходовъ. Займы, сдѣланные государствомъ для производства выкупной операціи, въ настоящее время слиты съ другими общегосударственными займами, и вотъ хотя фискъ и взымаетъ съ крестьянъ процентъ погашенія, но займа не погашаетъ, слѣд., по прекращеніи выкупной операціи этотъ заемъ будетъ еще существовать, и государству придется уплачивать проценты по нему. Такимъ образомъ, фискъ останется безъ земли, но съ долгомъ, по которому долженъ будетъ платить проценты, а крестьяне перестанутъ уже вносить выкупные платежи.

Комиссія Коковцева пришла также къ выводу, что фактъ чрезмѣрнаго напряженія податныхъ силъ крестьянскаго населенія въ центр.-черноземныхъ и нѣкоторыхъ сосѣднихъ губ. можетъ считаться при-

знаваемымъ 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, 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 м. руб., изъ которыхъ 110 м. руб. уже были отсрочены на основаніи закона 7 февр. 1894 г. на время, слѣдующее за выкупной операціей. Земскихъ недоимокъ сложено на 15 м. руб. и т. д. Со сложениемъ недоимокъ по Маниф. 11 авг. 1904 г. въ тѣхъ мѣстностяхъ, гдѣ примѣняется положеніе 23 іюня 1899 г. о порядкѣ взиманія окладныхъ сборовъ, законъ 7 февр. 1894 г. о разсрочкахъ и отсрочкахъ недоимокъ выкупн. 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.).

Приведу нѣкоторыя данныя о ходѣ выкупной операціи¹⁾.

За время съ начала выкупа по 1 января 1902 г. зачислено долгомъ за крестьянами всѣхъ разрядовъ 2.000,766 тыс. руб. Изъ этой суммы 1.052,688 тыс., т.-е. 52,6%, причитается на долю бывшихъ государственныхъ крестьянъ и 51 миллионъ, т.-е. 2,6%, на долю бывшихъ удѣльныхъ крестьянъ. За бывшими помѣщичьими крестьянами зачислено долга 896,8 миллион., т.-е. 44,8%.

Изъ двухъ - миллиарднаго первоначальнаго долга исключено: 1) за досрочными взносами, считая и періодическое погашеніе по нимъ, — 32,724 тыс. (1,6%); 2) за сложениемъ долга вслѣдствіе пониженія выкупныхъ платежей бывшихъ помѣщичьихъ крестьянъ, согласно законамъ 28 декабря 1881 г. и 21 февраля 1884 г., — 184,772 тыс. (9,2%); 3) за пересрочкою, отсрочкою и сложениемъ долга, согласно законамъ 13 мая 1896 г. и 31 мая 1899 г., — 104,686 тыс. (5,2%) и 4) по разнымъ случаямъ — 4,403 тыс. (0,2%), а всего исключено 326,587 тыс. (16,3%). Затѣмъ выкупной долгъ, съ котораго исчисляется окладъ выкупныхъ платежей (окладной долгъ), опредѣляется въ 1.674,179 тыс. р. и составляетъ относительно первоначальнаго долга 83,7%.

Въ составѣ окладнаго долга 1.674,179 тыс. заключается: а) выкупного долга, погашаемаго на прежнихъ основаніяхъ, — 1.540,802 тыс. р. и б) пересроченнаго по законамъ 13 мая 1896 г. и 31 мая 1899 г. — 133,376 тыс. р. Изъ этой послѣдней суммы 79,586 тыс. р. пересрочены на 28 лѣтъ, 9,882 тыс. — на 41 годъ и 43,907 тыс. — на 56 лѣтъ. У бывшихъ помѣщичьихъ крестьянъ при общей суммѣ окладнаго долга въ 656,024 тыс. р. пересроченный долгъ состав-

¹⁾ „Отчетъ по выкупному долгу и выкупн. платежамъ всѣхъ разрядовъ крестьянъ за 1901 г.“ Петб. 1904.

ляетъ 38,129 тыс. (5,8%), у бывшихъ удѣльныхъ—при окладномъ долгѣ въ 46,388 тыс. р. пересроченный составляетъ 2,624 тыс. (5,7%) и у бывш. государственныхъ крестьянъ въ окладномъ долгѣ въ 971,765 тыс. пересроченнаго долга заключается 92,622 тыс. р. (9,5%). Сумма долга, сложеннаго по законамъ 13 мая 1896 г. и 31 мая 1899 г., составляетъ на 1 января 1902 г. 13.190,972 р. 83 коп., въ томъ числѣ долга, сложеннаго при пересрочкѣ, 5.270,491 р. 18 коп. и долга, сложеннаго безъ измѣненія существующаго выкупнаго періода, 7.920,481 р. 65 коп. (Стр. V).

Пересроченный долгъ составляетъ относительно окладнаго наибольшій процентъ въ слѣдующихъ губ.:

Курляндская	80,2%
Нижегородская	32,6%
Рязанская	31,1%
Уфимская	30,9%

Пересрочкою долга вовсе не воспользовались или воспользовались весьма слабо (менѣе 1%) 24 губ. изъ числа 53 губ., въ которыхъ существуетъ выкупъ надѣльной земли. (Стр. VI).

Наибольшее пониженіе оклада произошло у бывшихъ помѣщичьихъ крестьянъ (27,2%), главнымъ образомъ вслѣдствіе пониженія выкупныхъ платежей по закону 28 дек. 1881 г. и 21 февраля 1884 г. (20,6%); у бывшихъ государственныхъ крестьянъ окладъ понизился въ общемъ на 7,0% и у бывшихъ удѣльныхъ на 9,6%. Пересрочка, отсрочка и сложеніе долга по законамъ 13 мая 1896 г. и 31 мая 1899 г. имѣли наибольшее вліяніе на пониженіе выкупныхъ платежей у крестьянъ бывшихъ государственныхъ (6,1%). (Стр. XI).

Первоначальное количество удобной земли надѣльной по выкупнымъ документамъ, выданнымъ по 1 января 1902 г., составляло у всѣхъ разрядовъ крестьянъ 103.076,292 дес. Изъ этого количества 33.176,990 дес. принадлежатъ бывшимъ помѣщичьимъ крестьянамъ, 4.125,072 дес.—бывшимъ удѣльнымъ и 65.774,230 дес. бывшимъ государственнымъ (Стр. XIV—XV). По имперіи первоначальная выкупная стоимость 1 десятины составляетъ 20 р. 14 коп. У бывшихъ помѣщичьихъ крестьянъ она достигаетъ максимума и составляетъ 27 р. 07 коп., у бывшихъ удѣльныхъ—12 р. 42 к. и у бывшихъ государственныхъ—16 р. 82 коп. (стр. XVI).

Первоначальные оклады выкупныхъ платежей съ 1 десятины составляли въ среднемъ по имперіи 1 р. 11 коп., въ отчетномъ же году оклады выкупныхъ платежей съ одной десятины остатка невыкупленной земли составили 93 коп., при колебаніи отъ 3 р. 26 коп. до 9 коп. Окладъ выкупныхъ платежей на 1 десятину у крестьянъ бывшихъ помѣщичьихъ составлялъ въ началѣ выкупа 1 р. 62 коп., а въ отчетномъ году 1 р. 21 к., у бывшихъ удѣльныхъ—75 и 69 коп. и у бывшихъ государственныхъ 85 и 79 коп. (стр. XVII).

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 полу-

чено предварительнаго согласія со стороны арендаторовъ, не должна превышать 5 милліон. ф. ст. (47,288 тыс. руб.).

Арендаторъ будетъ выплачивать по ссудѣ ежегодно 3 ф. 15 шилл. за 100 ф., какъ объяснилъ г. Уиндгэмъ, внося законопроектъ въ парламентъ, и при такомъ платежѣ долгъ будетъ погашаться въ 68,5 лѣтъ. Въ законѣ установлены строгія правила противъ раздробленія выкупаемыхъ участковъ, ихъ передачи въ субъ-аренду и сдачи въ залогъ свыше опредѣленной, небольшой суммы. Помѣщикамъ будутъ платить наличными деньгами, и сверхъ стоимости имѣнія они будутъ получать особыя преміи въ 12% покупной цѣны. Назначеніе этихъ премій—возмѣстить расходы по передачѣ правъ на землю (весьма значительные вслѣдствіе чрезвычайной сложности земельныхъ отношеній). На этотъ послѣдній предметъ специально ассигновано 12 мил. ф. (113,491 тыс. р.), которые совсѣмъ не будутъ возмѣщены государственному казначейству.

Для полученія наличности, въ размѣрѣ покупной стоимости земель, казначейство будетъ выпускать гарантированныя $2\frac{3}{4}$ процентныя бумаги. На первое время сумма ежегоднаго выпуска не будетъ превышать 5 милл. ф. (47,288 тыс. руб.), общая же сумма выпущенныхъ бумагъ не должна превышать 150 милл. ф. ст. (1.418,640 тыс. р.). Обеспеченіемъ служатъ ирландскія земли и имперская субсидія Ирландіи, равная 2,5 милл. ф. въ годъ (23,644 тыс. руб.). Выкупу подлежатъ только полевыя и пастбищныя земли. („Economic Journal“, Vol. XIV, № 53, March., 1904, p. 123 и „Нар. Хоз.“, 1904, № 3, май и іюнь).

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 нужные имъ капиталы, предоставляя имъ полную свободу въ дѣлѣ реализаціи этихъ капиталовъ. Такъ какъ эксплуатація дорогъ долгое время находилась исключительно въ частныхъ рукахъ, внѣ всякаго контроля со стороны государства, и такъ какъ извѣстный % былъ гарантированъ, то никто изъ акціонеровъ не былъ заинтересованъ въ правильномъ веденіи дѣла: они знали, что, какъ бы ни работала дорога, правительство заплатитъ условленный %. Не проходило ни одного года, чтобы отъ правительства не требовалось приплаты по гарантіи займовъ изъ обще-бюджетныхъ средствъ, и въ среднемъ эти платежи % составляли не менѣе 20—35 мил. р. ежегодно.

Иногда акціонеры даже были заинтересованы, чтобы получить дивидендъ отъ правительства, а не отъ дороги. Въ литературѣ по жел.-дорожному вопросу указывается масса такихъ случаевъ, гдѣ частныя жел.-дорожныя общества, гарантированныя правительствомъ, получали отъ эксплуатаціи дивидендъ лишь въ размѣрѣ 2%. Такъ, на одной линіи былъ выстроенъ заводъ; компанія дороги вошла въ соглашеніе съ этимъ заводомъ, скупила всѣ его акціи и поставляла 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 78 г. правительство ежегодно приплачивало по гарантіи $\frac{1}{2}$ % около 23 мил. въ годъ, а за послѣдній 78 г.—до 50 мил. р. Обязательства, принятыя на себя казною по жел. дор. займамъ, съ 62 по 78 гг. составляли 1,644 мил. руб.—сюда входятъ металлическіе гос. займы, гарантированныя казною акціи, облигаціи. Долгъ частныхъ жел. дорожн. обществъ государству по есудамъ и гарантіи опредѣлялся на 1-е янв. 1879 г. въ 514 мил. руб. (Мигулинъ. „Р. Госуд. Кред.“). Съ увѣренностью можно сказать, что въ періодъ 1857—77 гг. весь почти дефицитъ по обыкновенному (безъ чрезвычайнаго) бюджету явился слѣдствіемъ расходовъ государства на жел. дор., помимо ихъ сооруженія, которое производилось за счетъ бюджета чрезвычайнаго, т.-е. за счетъ кредитныхъ операцій.

Наконецъ, постоянные дефициты жел. дор. побудили правительство приступить къ выкупу ихъ изъ рукъ частныхъ обществъ, но условія выкупа по концессіямъ были очень невыгодны для государства. Выкупная сумма вычислялась слѣдующимъ способомъ. Брался чистый доходъ жел. дор. за послѣднія 7 лѣтъ, изъ нихъ выбрасывались 2 худшихъ по доходу года, а изъ остальныхъ 5 выводилась средняя прибыль, при чемъ она не должна быть ниже доходности послѣдняго года, затѣмъ эта средняя величина умножалась на число лѣтъ, оставшихся до окончанія концессіи. За отсутствіемъ какого-либо контроля надъ дѣятельностью дорогъ акц. общества при помощи бухгалтерскихъ приѣмовъ (переноса нѣкоторыя статьи изъ доходовъ прежнихъ лѣтъ, крупные же расходы переводя на предшествующіе годы) поднимали цифру дохода за послѣдній годъ до какихъ имъ угодно было размѣровъ. При такихъ условіяхъ (выкупа) происходило то, что нѣкоторыя дороги приходилось выкупать за сумму, во много разъ превышающую дѣйствительную стоимость ихъ сооруженія. Выкупъ, слѣд., происходилъ не по дѣйствительнымъ затратамъ, сдѣланнымъ компаніей на сооруженіе данной дороги, а по капитализированному доходу, 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 милліон. рубл., акціонеры же затратили на пріобрѣтеніе дороги только 18 милл., т.-е. втрое менѣе. Все это являлось результатомъ неправильной желѣзно-дорожной политики, когда уступались частнымъ обществамъ даже самыя выгодныя казенныя желѣзныя дороги (Мигулинъ. 738). Трудно представить,—говоритъ проф. Мигулинъ,—точные цифры всѣхъ перерасходовъ, произведенныхъ при постройкѣ дорогъ частными обществами. Надо только удивляться, что кромѣ Мамонтова и компаніи никто не попалъ подъ судъ за свои противозаконныя дѣйствія,

а еще болѣе, что всѣмъ этимъ строителямъ продолжалось оказываться полное довѣріе и поручаться сооруженіе все новыхъ и новыхъ линій (*Мигулинъ*. „Русск. Г. Кред.“, т. III, вып. III).

Перерасходъ по казенному частному строительству за 10 лѣтъ, по расчетамъ проф. Мигулина,—не менѣе 500 милліон. рублей (765), и эти крупные барыши ушли за границу на пріобрѣтеніе предметовъ роскоши. По исчисленіямъ Бутми, за 10 лѣтъ (съ 1892 по 1902 г.) государство имѣло убытка отъ желѣзныхъ дорогъ 351 милліонъ (стр. 984).

На усиленное желѣзно-дорожное строительство толкаетъ насъ расчетный балансъ, требующій новыхъ займовъ. Займы частныхъ обществъ, заключенные всѣ за границей, были средствомъ привлеченія къ намъ иностранныхъ капиталовъ безъ помощи государственнаго кредита (*Мигулинъ*. 450—451). 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 ж. д. обществамъ или, гарантируя % по займамъ, предоставляло ж. д. обществамъ самимъ заключать займы, и 96% затраченныхъ въ наши ж. д. капиталовъ были получены при томъ или иномъ участіи казны. Но никакого контроля долгое время не было надъ расходованіемъ этихъ гарантированныхъ капиталовъ, и лишь впослѣдствіи, правда, надъ постройкой ж. д. былъ установленъ контроль.

Рейтернъ въ 1867 г. учредилъ особый желѣзно-дорожный фондъ, который существовалъ до 1883 г.: въ него поступило 958 мил. р., а израсходовано 1,065 мил. р., слѣд., онъ задолжалъ гос. казначейству 106 мил. р. (*Мигулинъ*. 537). Фондъ не могъ существовать на свои средства, и его пришлось закрыть.

5% вполне обеспеченныя госуд. бумаги реализовались частными обществами по курсу 67 — 79 $\frac{1}{2}$ %, дѣйствительный же процентъ 6,36—7,57%, а государство реализовало по 83 и 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; хотя и гарантировало правительство, но, вѣдь, при тогдашнемъ положеніи Россіи (постоянные дефициты) и средства ея могли бы изсякнуть. Но послѣдняя постройка Восточно-китайской ж. д. даетъ иллюстрацію, какъ безконтрольно

строились у насъ громадныя ж. д. линіи. Вотъ какъ описываетъ эту постройку проф. *Мигулинъ* (т. III, вып. III):

Обществу Восточно-китайской дороги ссудъ было выдано бодѣ чѣмъ на 351 милліон. руб., да реализовано путемъ выпуска облигацій до 14 милліоновъ, кромѣ того были отпущены крупныя суммы въ возмѣщеніе убытковъ, понесенныхъ обществомъ вслѣдствіе китайскаго возстанія (*Мигулинъ*. Т. III, вып. 3, стр. 612). Дорога вчернѣ обошлась свыше 152 тыс. рублей на версту — цифра положительно невѣроятная, если стоимость пути Срѣтенскъ—Покровская на подпорныхъ стѣнахъ исчислялась въ 89 тыс. съ версты, и если принять во вниманіе, что никакихъ техническихъ трудностей Манчжурская дорога не представляетъ, рабочія руки здѣсь чрезвычайно дешевы, строительные матеріалы были безпошлинно пріобрѣтены за границей, и дорога еще не окончена, не имѣетъ еще правильно устроенныхъ станцій и платформъ, типъ постройки упрощенный, подвижной составъ ничтоженъ... Какъ построена дорога, никому 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, не извѣстно, но въ 1900 г. на ихъ счастье вспыхнуло возстаніе боксеровъ, китайцы напали на желѣзную дорогу, уничтоживъ часть уже произведенныхъ сооружений,—понятно, что явилась легкая возможность свалить всѣ недочеты на китайцевъ, которые-де уничтожили всѣ документы и разрушили образцовыя сооруженія (610).

Сопоставивъ результаты двухъ кредитныхъ операцій—крестьянской и желѣзнодорожной, можно сдѣлать тотъ выводъ, что 1-ая 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, но за послѣднее время оно направляетъ средства сберег. кассъ главнымъ образомъ на поддержку земельного кредита. Но помѣщеніе средствъ сбер. кассъ въ $\frac{0}{0}$ 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 $\frac{0}{0}$ -ныя бумаги на рынокъ, что можетъ еще болѣе уронить курсъ бумагъ.

Подъ вліаніемъ скопленія капиталовъ производятся, съ одной стороны, конверсіи, съ другой—происходитъ унификація долга, которая состоитъ въ томъ, что государ. займы, раньше заключавшіеся на срокъ, превращаются теперь въ безсрочные, рентные. Эта унификація началась у насъ съ 1894 г. (см. выше). За послѣднее время срочно-погашаемыя долговыя обязательства мы все болѣе и болѣе замѣщаемъ обязательствами безсрочнаго характера: такъ, на 1 янв. 1892 г. срочные долги составляли у насъ 88,63%, а безсрочные—11,37%, на 1 же янв. 1902 г. срочные упали до 53,04%, а безсрочные поднялись до 46,96% (см. М. Кашкаровъ. „Фин. итоги послѣд. десятилѣтія 1892—1901 г.“, т. II, стр. 51). Типичной нашей бумагой сдѣлалась теперь 4% рента, въ формѣ которой выпускаются новые займы (за нѣкоторыми исключеніями), и въ нее же превращаются старые. Этимъ министерство финанс. стремится поставить погашеніе государственныхъ, въ особенности внутреннихъ займовъ въ зависимость отъ состоянія средствъ госуд. казначейства и никоимъ образомъ не предрѣшать напередъ условій погашенія.

Къ 1 января 1895 г. въ обращеніи находилось 4% облигацій на сумму въ 537,647,200 руб. (1, 2, 3 и 4 вып.), условія погашенія которыхъ были опредѣлены при самомъ выпускѣ. Конечно, это шло въ разрѣзъ съ послѣдней политикой въ дѣлѣ государственнаго кредита, и министерство фин. рѣшило воспользоваться первымъ удобнымъ случаемъ для превращенія этихъ срочно-погашаемыхъ облигацій въ безсрочную ренту по образцу французской.

Моментъ этотъ скоро наступилъ: 4% рента въ первый же день по ея выпускѣ котировалась на биржѣ по 93³/₄ р., внутренніе же 4% займы стояли по 96¹/₈, но затѣмъ они понизились до 95¹/₄, 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 результатѣ этой операціи въ госуд. бюджетѣ должно было получиться нѣкоторое сбереженіе. Платежъ процентовъ и погашеніе по упомянутымъ облигаціямъ составляли до сихъ поръ 25 мил. руб., на случай же полной замѣны ихъ рентой платежъ процентовъ долженъ былъ потребовать только 21,5 милл. руб., слѣдовательно, сбереженіе опредѣлялось въ 3,5 милл. руб., но, конечно, при частичной замѣнѣ оно должно соотвѣтственно уменьшиться.

15 дек. 1904 г. объявленъ выпускъ займа на 231,5 мил. руб. изъ 4¹/₂%. Оплата купоновъ выражена въ иностранной валютѣ, такъ что кредиторы гарантированы отъ колебанія ея; они имѣютъ право 19 дек. 1910 г. заявить свое желаніе о полученіи нарицательнаго капитала, и тогда этотъ капиталъ долженъ быть уплаченъ 18 іюня 1911 г. Такъ какъ выпускная цѣна ниже номинальной стоимости бумаги, то, слѣд., держатели получаютъ извѣстную премію. Правительство отказалось отъ права погашенія займа путемъ тиражей, досрочнаго выкупа или конверсіи до 19 дек. 1916 г., и облигаціи

этого займа освобождаются навсегда отъ всякихъ русскихъ налоговъ („Т.-Пр. Газ.“ 1904, № 297). Такія весьма благоприятныя условія для кредиторовъ новаго займа объясняются военнымъ временемъ.

Ростъ и обезпеченіе государственнаго долга.

Общая сумма госуд. долга на 1 января 1898 г. равнялась 6 милліард. 341 милл. руб., а къ концу этого года долгъ сократился до 6,245 милл. („Отч. гос. контр. за 1898 г.“). Если прослѣдить движеніе нашего госуд. долга за 10 лѣтъ (1888—98 гг.), то окажется, что общая сумма долга возрасла на 1,027 мил. руб., что составляетъ 19%; между тѣмъ, благодаря конверсіямъ, платежи по займамъ увеличились не на 19%, а только на 16,8 мил. р., т.-е. на 1½%.

У насъ гос. долгъ громаденъ, и возникаетъ вопросъ: чѣмъ онъ обезпечивается? Вообще обезпечиваться гос. долгъ можетъ или богатствомъ населенія, или спеціальными источниками. Гос. долгъ за послѣднія 10 лѣтъ увеличился у насъ на 1,027 мил., въ то же время бюджетъ сводился съ избыткомъ; чѣмъ же объясняется возрастаніе долга? Этотъ долгъ, составлявшій въ 1889 г. — 1,250 мил. р., а въ 1898 г. возросшій до 2,439 мил., былъ употребленъ на выкупъ жел. дорогъ и на конверсію желѣзнодорож. займовъ, слѣд., въ жел. дорогахъ имѣется спеціальныи фондъ, изъ котораго можетъ уплачиваться погашеніе по займамъ этого рода.

Г. Сабуровъ въ своей книгѣ „Матеріалы для исторіи русс. фин.“ (1899 г.) производитъ анализъ нашего госуд. долга съ точки зрѣнія обезпеченія его и даетъ качественную расцѣнку желѣзнодорож. долга. Къ янв. 98 г. нашъ общій долгъ выросъ за 32 г. (68—97 г.) съ 1,780 мил. руб. до 6,341 мил. Авторъ исчисляетъ, какую сумму госуд. казначейство само должно и что у него въ активѣ, какое оно имѣетъ обезпеченіе своему долгу. Но тутъ цифры довольно гадательны, и это является слабымъ пунктомъ работы. Въ активѣ противъ суммы гос. долга г. Сабуровъ ставитъ долгъ желѣзнодорож. обществъ казначейству, долгъ по выкупу крест. земель, по военному вознагражденію, по недоимкамъ, ссудамъ и разн. друг. (въ суммѣ 2,403 мил. р.), а стоимость жел. дор., перешедшихъ въ казну, исчисляется въ 2,415 мил. р. И если вычестъ изъ суммы всего долга (6,341, 880,000) стоимость жел. дор. (2,415,713,000), а также долги, слѣдующіе госуд. казначейству (2,403,645,000), то часть долга, не имѣющая покрытія, окажется въ 1,500 мил. р.—сумма, немногимъ превышающая расходы на Восточную войну 77 г.

Погашеніе по этимъ полутора милліардамъ должно производиться изъ общихъ бюджетныхъ средствъ путемъ обложенія, тогда какъ погашеніе по остальному долгу имѣетъ особое обезпеченіе.

Къ концу 1903 г. государственный долгъ составлялъ 6.651.836.239 р. 83 к., въ томъ числѣ: 3.461.984.115 р. 79 к. долговъ на общегосударственныя потребности и 3.189.852.124 р. 4 к. желѣзнодорожныхъ долговъ (приложение № 1 къ отчету за 1903 г.), а именно:

Проценты долговъ.	НА ОБЩЕГОСУДАРСТВЕННЫЯ ПОТРЕБНОСТИ.						НА ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНЫЕ ДОЛГИ.						В С Е Г О.	
	СРОЧНЫХЪ.		БЕЗСРОЧНЫХЪ.		И Т О Г О.		СРОЧНЫХЪ.		БЕЗСРОЧНЫХЪ.		И Т О Г О.			
	Рубли.	К.	Рубли.	К.	Рубли.	К.	Рубли.	К.	Рубли.	К.	Рубли.	К.		
3%	310.811.312	50	19.334.913	—	330.146.225	50	278.313.562	50	—	—	278.313.562	50	608.459.788	—
3½%	23.015.915	30	16.640.816	—	39.656.731	30	123.693.459	70	—	—	123.693.459	70	163.350.191	—
3,8%	84.530.400	—	—	—	84.530.400	—	—	—	—	—	—	—	84.530.400	—
4%	569.124.222	72	2.148.715.476	55	2.717.839.699	27	1.888.713.188	62	860.193.413	22	2.748.906.601	84	5.466.746.301	11
4½%	—	—	—	—	—	—	23.080.687	50	—	—	23.080.687	50	23.080.687	50
5%	135.929.000	—	115.412.838	—	251.341.838	—	15.857.812	50	—	—	15.857.812	50	267.199.650	50
6%	—	—	38.469.221	72	38.469.221	72	—	—	—	—	—	—	38.469.221	72
—	1.123.410.850	52	2.338.573.265	27	3.461.984.115	79	2.329.658.710	82	860.193.413	22	3.189.852.124	4	6.651.836.239	83 ¹⁾

Долги частныхъ желѣзныхъ дорогъ, гарантированныхъ правительствомъ, въ 1901 г. простирались до 959.977 милл. руб. (Табурно. „Прилож. къ эскизному обзору фин.-эк. состоянія Россіи“, табл. № 17).

¹⁾ Объяснительная записка къ Отчету Государственного контроля по исполненію Государственной росписи и финансовыхъ смѣтъ за 1903 г., стр. 80. Въ прилож. къ отчету см. детали о времени заключенія каждой категоріи долговъ. Подробности о движеніи госуд. долга у насъ см. въ моей книгѣ „Экономическая Россія и ея финансовая политика“.

Литература по государственному кредиту.

Псаевъ. „Госуд. 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. *П. Гамбаровъ.* „По вопросу о выпускѣ банковыхъ нотъ и о привилегирован. крупныхъ банкахъ. Банковый актъ Роберта Пила 1844 года“. Пет. 1875 г. *А. Гурьевъ.* „Очеркъ развитія госуд. долга въ Россіи“. Пет. 1903. *Его-же.* „Очеркъ развитія кредитныхъ учреждений въ Россіи“. Пет. 1904. *Dr. P. Sydow.* „Theorie und Praxis in der Entwicklung der französischen Staatschuld seit dem Jahre 1870“. Jena 1903. *W. Kähler.* „Beiträge zur Lehre v. d. 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. Мигулинъ.* Русскій государственный кредитъ (1769—1903), т. I. 1899 г. Эпоха 1769—1886 гг.; т. II. Министерство И. 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 связанная съ нею операціи (1893—1902), ц. 1 р. 50 к. X. 1902 г. III вып. Желѣзнодорожные займы и желѣзнодорожная политика 1893—1902 г.г., X. 1903 г.; вып. IV. Банковая политика и госуд. ипотечный кредитъ въ 1893—1903 г.г. X. 1904 г. *Его-же.* Русскій сельскохозяиственный банкъ, проектъ, X. 1902 г. Выкупные платежи, вопросъ о ихъ пониженіи, X. 1904 г., ц. 50 к. Записка о финансовой готовности Россіи къ войнѣ, X. 1904 г. *Г. Бутми.* Итоги фин. хозяйства съ 1892 по 1903 г. Петерб. 1904.

Литература по денежной реформѣ.

П. Х. 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. *Проф. П. П. Мигулинъ.* Регулированіе бумажной валюты въ Россіи. X. 1896 г. *Его-же.* Реформа денежн. обращенія и промышленный кризисъ. 1902. *Его-же.* Наша банковая политика (1729—1903). 1904. *Власій Судейкинъ.* Госуд. Банкъ. Пет. 1891 г. *А. Миклашевскій.* „Деньги“. *Его же.* „Разсчетныя 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. *Scobel.* Handels-Atlas. Leipz. 1902 (карта валюты на земномъ шарѣ). *А. Гурьевъ.* „Къ реформѣ Государ. Банка“. *Andréadés.* Historique de la banque d'Angleterre. Paris. 1904, т. I и II. *Pommier.* La banque de France de l'Etat au XIX Siecle. *Bothe.* Die indische Währungsreform seit 1893. Stuttg. 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. Iena. 1897. *Victor Leo.* Die Anklagen gegen die Goldwährung und die Vorzüge des Bimetallismus. Berlin. 1900. *Dr. Otto Arendt.* Die Ursache der Silberentwerthung. *Dr. Julius Wolf.* Verstaatlichung der Silberproduktion und andere Vorschläge der Währungsfrage. 1892. *Dr. I. Steiger.* Die Silberentwerthung und ihre Bedeutung für die

volkwirtschaft der Gegenwart zumal für die Schweiz. Separatabdruck aus der Lieferung der Zeitschrift für schweizerische Statistik. 34 Jahrgang 1898.

О Буржъ см. *Bericht* und Beschlüsse d. Börsen-Enquête Commission. Berl. 1894. *Das Börsengesetz* und aüsführungsbestimmungen. Berl. 1897. *R. Calwer*. Das Wirtschaftsjahr. 1902. *C. Duguid*. Story of the Stock Exchange in Lond. 1902. *Haupt*. Arbitrages et parties. Paris. 1894. *Stock Exchange Reform* by Flower Nation. Review 1904, may и друг.

По выкупной операціи.

Ходскій. Земля и земледѣлецъ. *Проф. Миулинъ*. 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).

О Г Л А В Л Е Н І Е.

	<i>Стр.</i>
БЮДЖЕТЪ	3
Кассовое устройство	14
Контроль	15
Англійскій бюджетъ	17
Англійскій банкъ	24
Государственный контроль въ Англіи	26
Кассовое устройство и контроль въ Бельгіи	28
Бюджетъ въ Россіи	29
Кассовое устройство въ Россіи	38
Контроль въ Россіи	48
ФОРМЫ ВЗИМАНІЯ	58
Взиманіе податей до реформы 1861 г.	63
" " послѣ реформы 1861 г.	67
Мѣстные органы по надзору за взиманіемъ окладныхъ сборовъ	73
Раскладка окладныхъ сборовъ	80
Сроки уплаты окладныхъ сборовъ	82
Земскій сборъ	85
Сложеніе недоимокъ	89
Взиманіе окладныхъ сборовъ	92
Итоги реформы 23 іюня 1899 г.	96
Податной инспекторъ	98
Финансовыя учрежденія	100
МѢСТНЫЕ ФИНАНСЫ	102
Мѣстные финансы Англіи	102
" " Франціи	109
" " Пруссіи	113
" " Россіи	134
Правила оцѣнки недвижимыхъ имуществъ для обложенія земскимъ сборомъ	158
Натуральныя повинности	168
Земскій бюджетъ	176
Литература по мѣстнымъ финансамъ	178
Городскіе финансы въ Россіи	179
Мѣстный кредитъ	186
Хозяйство волости и сельскаго общества	191
Финансы сложныхъ государствъ	195
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КРЕДИТЪ.	
Дѣленіе государств. расходовъ на обыкновенные и чрезвычайные	197
Способы покрытія чрезвычайныхъ расходовъ въ исторіи	200
Главныя черты кредита	208
Задолженность Европы	214

Значеніе кредита	216
Формы государственнаго кредита	217
Классификація займовъ	224
Консолидація (отверженіе краткосрочнаго долга)	226
Значеніе валюты при заключеніи займа. Конверсія	228
Погашеніе государственныхъ долговъ	232
Банкноты (банковые билеты)—суррогатъ денегъ	236
Банкноты — орудіе кредита эмиссионнаго института. Отличіе ихъ отъ бумажныхъ денегъ	237
Вліяніе бумажно-денежнаго обращенія на хозяйство страны	241
Заинтересованность общественныхъ группъ въ золотомъ обращеніи	246
Вліяніе бумажной валюты на бюджетъ	248
Исторія бумажныхъ денегъ въ Россіи	249
Исторія денежной реформы въ Россіи	251
Биржа	270
Организація англійской биржи	275
Допущеніе бумагъ на русской биржѣ	281
Составленіе биржевого бюллетеня	282
Государственный банкъ	294
Исторія государственнаго кредита въ Россіи	306
Выкупная операція	312
Желѣзнодорожная кредитная операція	323
Литература по госуд. кредиту, денежной реформѣ и выкупной операціи	330

