336
Б484
ЗАЛ.

Э. Н. Берендтсъ.

336
Б 50

РУССКОЕ
ФИНАНСОВОЕ ПРАВО.

ЛЕКЦІИ.

читанныя въ Императорскомъ Училищѣ Правовѣдѣнія.

ЗАКОН

С.-ПЕТЕРБУРГЪ.
Типо-Литографія С.-Петербургской Одиночной Тюрьмы.
1914.

3291

069

ИГЕНЕВЕЛЬ
МОСКВА

Курсъ „Русскаго финансоваго права“ содержитъ въ себѣ изложеніе какъ формальнаго финансоваго строя, такъ и матеріальнаго, до налоговъ включительно. Дополнительный выпускъ, который долженъ выйти осенью, будетъ содержать двѣ главы: „Государственный долгъ Россіи“ и „Мѣстные финансы“. Дабы сократить объемъ курса, авторъ свелъ историческій обзоръ до минимума въ виду того, что исторія русскаго финансоваго права входитъ въ курсъ исторіи русскаго права.

Авторъ избѣгалъ пространныхъ сообщеній о финансовомъ правѣ иностранныхъ державъ, дѣлая ссылки на право не русское только тогда, когда это оказывалось безусловно необходимымъ.

Также въ видахъ сокращенія объема курса авторъ избѣгалъ проведенія мнѣній различныхъ представителей науки по отдѣльнымъ вопросамъ и полемики съ ними.

СПБ. Ноябрь 1913 г.

Э. Н. Берендтсъ.

Библиотека НКФ СССР
Проверено 1932 г.

336
Б-50

РУССКОЕ ФИНАНСОВОЕ ПРАВО.

ЛЕКЦІИ,

читанныя въ Императорскомъ Училищѣ Правовѣдѣнія.



10192.

С.-ПЕТЕРБУРГЪ.
Типо-Литографія С.-Петербургской Одиночной Тюрьмы.
1914.

37

K

5291

ВВЕДЕНІЕ.

Наука финансоваго права. Ея предметъ и содержаніе. Краткій обзоръ науки финансоваго права. Источники русскаго финансоваго права.

Наука финансоваго права излагаетъ и объясняетъ правовыя нормы, коими опредѣляется хозяйственная дѣятельность государства и подчиненныхъ ему общественныхъ союзовъ (земствъ, городовъ, сельскихъ обществъ и др.), а равно и тѣ правовыя отношенія, которыя возникаютъ между государствомъ (и указанными подчиненными ему общественными союзами) съ одной стороны и гражданами съ другой.

Необходимость государства и подчиненныхъ ему, въ его предѣлахъ, дѣйствующихъ союзовъ (въ Россіи: земствъ губернскихъ и уѣздныхъ, городскихъ обществъ и сельскихъ общинъ, въ другихъ государствахъ: провинцій, округовъ, департаментовъ, графствъ, коммунъ) для культурнаго человѣка едва ли требуетъ доказательствъ.

Общежительная природа человѣка требуетъ жизни въ общеніи съ другими людьми и, притомъ, въ общеніи постоянномъ, мирномъ и правильномъ, т. е. въ общеніи, покоющемся на правѣ, управляемомъ обязательными для членовъ общенія правилами—законами.

Формы человѣческаго общенія развиваются исторически и правовыя нормы (законы), которыя регулируютъ эти разнообразныя общенія, также развиваются и измѣняются подъ вліяніемъ разнообразныхъ условій, матеріальныхъ и нематеріальныхъ (духовно-нравственныхъ), коими обставлена жизнь человѣчества съ появленія человѣка на земномъ шарѣ до нашего времени.

Высшая и, донынѣ, самая совершенная форма человѣческаго общенія—государство.

О томъ, каковы различные виды государственнаго общенія, какъ они появились въ исторіи, какъ измѣнялись, смѣняли и смѣняютъ другъ друга,—говорятъ науки исторіи и государственнаго права. Точно также въ исторіи и государственномъ правѣ говорится о различныхъ формахъ, которыя принимали болѣе мелкіе союзы, и въ какой мѣрѣ и какимъ образомъ эти мелкіе союзы (семья, родъ, община) или вліяли на жизнь государства, или измѣнялись и развивались подъ вліяніемъ государства и его дѣятельности.

Многообразныя потребности человѣка, матеріальныя, умственныя, духовно-нравственныя, могутъ быть удовлетворены лишь при содѣйствіи другихъ людей и при помощи вещественныхъ средствъ.

Обмѣнъ услугъ, производство, приспособленіе и потребленіе вещественныхъ средствъ и обмѣнъ ихъ необходимы для человѣческой жизни; безъ этихъ благъ немыслимо существованіе человѣка, какъ на низшихъ ступеняхъ культурнаго развитія, такъ и на высшихъ, и чѣмъ дальше отодвигается исторія человѣчества отъ первичныхъ формъ человѣческой жизни къ формамъ болѣе совершеннымъ, тѣмъ сложнѣе и разнообразнѣе становятся человѣческія потребности, тѣмъ сложнѣе и искусственнѣе способы и формы ихъ удовлетворенія, тѣмъ меньше количество тѣхъ потребностей, которыя могутъ быть удовлетворены силами отдѣльнаго человѣка, тѣмъ крупнѣе количество тѣхъ, удовлетвореніе коихъ стоитъ въ зависимости отъ дѣятельности различныхъ человѣческихъ союзовъ.

Эти союзы въ различныхъ ихъ формахъ, начиная съ самой простой, семьи и кончая наиболѣе совершенною—государствомъ, не въ состояніи служить удовлетворенію потребностей человѣка если въ ихъ распоряженіи не имѣется вещественныхъ благъ или личныхъ силъ человѣческаго общенія. Ни безопасность человѣка ни благоустройство его жизни не достижимы безъ затраты вещественныхъ благъ и безъ того, чтобы силы отдѣльнаго человѣка не были использованы для цѣлей, общихъ всѣмъ членамъ общенія. Мирная, культурная жизнь невозможна безъ того, чтобы для удовлетворенія этихъ потребностей не былъ созданъ извѣстный формальный порядокъ, соблюденіе котораго обязательно для всѣхъ членовъ

общенія и неприкосновенность котораго охраняется, какъ противъ попытокъ нарушенія, исходящихъ изъ среды самаго общенія, такъ и противъ опасностей, которыми угрожаютъ или природа со своими стихійными силами или злая воля людей, стоящихъ внѣ даннаго общенія.

Дѣятельность государства и подчиненныхъ ему человѣческихъ общеній, направленную къ удовлетворенію человѣческихъ потребностей, мы называемъ „управленіемъ“ въ широкомъ смыслѣ слова.

Дѣятельность государства, которая имѣетъ цѣлью правильное, цѣлесообразное добываніе вещественныхъ средствъ для удовлетворенія потребностей государственнаго союза, мы называемъ государственнымъ хозяйствомъ, при чемъ въ составъ государственнаго хозяйства въ широкомъ смыслѣ слова входитъ и хозяйственная дѣятельность подчиненныхъ государству общественныхъ союзовъ: провинцій, губерній, уѣздовъ, округовъ, городскихъ и сельскихъ общинъ.

Такимъ образомъ, государственное хозяйство въ широкомъ смыслѣ слова есть хозяйство общественное, ибо оно имѣетъ цѣлью добываніе вещественныхъ средствъ не для отдѣльнаго человѣка, а для организованнаго, постояннаго общенія многихъ людей. Въ составѣ этого государственнаго хозяйства въ обширномъ смыслѣ слова, какъ хозяйства общественнаго, мы можемъ различать государственное хозяйство въ узкомъ смыслѣ слова, т. е. совокупность хозяйственныхъ дѣйствій ради добыванія вещественныхъ средствъ для всего государства, для удовлетворенія его задачъ и цѣлей, и хозяйство провинціальное,—окружное, губернское, уѣздное, городское, общинное,—изъ которыхъ каждое имѣетъ цѣлью добываніе вещественныхъ благъ для отдѣльныхъ, болѣе или менѣе обширныхъ частей государства, безразлично—въ чьихъ рукахъ находится веденіе даннаго, ограниченнаго объемомъ, общественнаго хозяйства: въ рукахъ ли органовъ государственной власти, или въ рукахъ лицъ или группы лицъ, дѣйствующихъ по полномочію членовъ даннаго, подчиненнаго, мѣстнаго общенія.

Общественное хозяйство (или государственное хозяйство въ широкомъ смыслѣ слова) есть часть народнаго хозяйства, кото-

рое слагается изъ всѣхъ частныхъ и общественныхъ хозяйствъ въ предѣлахъ данной страны (напр., Россіи, Германіи, Франціи).

Всѣ народныя хозяйства всѣхъ странъ земного шара составляютъ хозяйство міровое, или вѣрнѣе — общечеловѣческое.

Хозяйственная жизнь народа вообще, независимо отъ того, въ предѣлахъ какого государства она ведется, обнимающая, какъ хозяйственную дѣятельность общеній, такъ и всю сумму частныхъ хозяйствъ, т. е. хозяйствъ, которыя ведутся однимъ лицомъ или группою лицъ въ интересахъ не общенія, а въ интересахъ даннаго субъекта, хозяина, или данныхъ субъектовъ, изучается наукою политической экономіи, или наукою о народномъ хозяйствѣ.

Эта наука старается выяснить тѣ законы, которые управляютъ хозяйственною жизнью вообще, т. е. замѣчаемую, при тщательномъ и систематическомъ наблюденіи и изученіи, правильность явленій экономической или хозяйственной жизни. Эта наука выяснила многое при помощи историческихъ изысканій, статистическихъ вычисленій и логическихъ размышленій надъ явленіями внѣшняго міра и надъ человѣческою природою, надъ свойствами человѣческихъ дѣйствій, стремленій и явленій. Психологія, исторія и статистика, и, наконецъ, медленно развивающаяся наука соціологіи—послужили для науки народнаго хозяйства союзниками при созданіи довольно полной системы научныхъ свѣдѣній и выводовъ объ экономической жизни народовъ.

Политическая экономія выяснила, насколько это позволяетъ ограниченность человѣческаго ума, сложные процессы производства цѣнностей, распредѣленія, обмѣна и потребленія, и болѣе или менѣе точно опредѣлила понятія, съ коими имѣетъ дѣло всякій, изучающій хозяйственную жизнь народа, какъ въ прошломъ, такъ и въ настоящемъ, — понятія: полезность, цѣнность, цѣна, капиталъ, рента, прибыль, заработная плата и т. д.

На основахъ, положенныхъ наукою политической экономіи, или наукою о народномъ хозяйствѣ, покоится и наука, которая

спеціально изслѣдуетъ хозяйство, имѣющее цѣлью не добываніе и расходованіе вещественныхъ благъ для удовлетворенія интересовъ отдѣльнаго хозяйствующаго субъекта или нѣсколькихъ субъектовъ, а добываніе и расходованіе ихъ въ интересахъ организованнаго постояннаго общенія людей въ высшихъ формахъ, преимущественно въ формѣ общенія государственнаго.

Такъ какъ и государственное хозяйство въ узкомъ смыслѣ слова и хозяйство подчиненныхъ государству общественныхъ союзовъ — составляютъ часть народнаго хозяйства каждой страны, то всѣ явленія хозяйственной жизни и высшаго союза (государства) и союзовъ ему подвластныхъ подчинены одинаковымъ съ частными хозяйствами экономическимъ законамъ и все, что говорится о законахъ производства, распредѣленія, потребленія и обмѣна вещественныхъ благъ — имѣетъ равное значеніе и для хозяйства общественнаго и для хозяйства частнаго.

Казалось бы, поэтому, возможнымъ не выдѣлять для научнаго изслѣдованія общественное хозяйство въ качествѣ отдѣльной области, а изучать всю хозяйственную жизнь и дѣятельность общественныхъ союзовъ разнаго порядка при изученіи народнаго хозяйства вообще.

Однако, если общественное хозяйство вообще и въ особенности хозяйство государственное и подчиняется общимъ законамъ хозяйственнаго развитія, то все же оно, а равно и хозяйство подчиненныхъ государству и дѣйствующихъ подъ его надзоромъ общественныхъ хозяйствъ,—отличается особенностями, которыя даютъ основанія для выдѣленія общественнаго хозяйства въ качествѣ объекта спеціальнаго научнаго изслѣдованія.

Отличительныя черты государственнаго хозяйства будутъ указаны ниже. Здѣсь же мы отмѣтимъ лишь одну, главную: государственное хозяйство нашего времени ведется не ради узкихъ, преходящихъ, эгоистическихъ цѣлей лицъ, руководящихъ имъ, а ради цѣлей высшаго порядка, ради интересовъ цѣлаго народа, сплоченнаго въ государство, какъ существа духовно-нравственнаго, состоящаго не только изъ людей, живущихъ въ данный годъ или въ данный періодъ времени на пространствѣ данной

территоріи и подъ руководствомъ данной верховной власти, какъ связи, объединяющей и минувшія и грядущія поколѣнія единствомъ происхожденія, общностью историческаго прошлаго, языка, культуры и сознаніемъ этой общности.

Государственный союзъ является мощнымъ средствомъ и двигателемъ развитія народа къ совершенствованію его дарованій и силъ, а поэтому и хозяйственная его дѣятельность должна имѣть цѣлью не добываніе вещественныхъ благъ ради накопленія ихъ, ради обогащенія, а лишь какъ средствъ для жизненнаго движенія народа, какъ цѣлаго, на пути къ лучшимъ условіямъ жизни и для отстаиванія его цѣлостности и достоинства въ соперничествѣ съ другими народами.

Эта задача государства обусловливаетъ какъ пріемы его хозяйственной дѣятельности, такъ и выборъ хозяйственныхъ средствъ и опредѣленія внѣшнихъ формъ при добываніи и расходованіи хозяйственныхъ благъ.

Чѣмъ яснѣе государство, благодаря дѣятельности власти верховной, сознаетъ свои задачи, тѣмъ рельефнѣе выступаютъ отличительныя черты государственнаго хозяйства.

Въ болѣе ранніе періоды исторіи государственное хозяйство мало отличалось отъ крупныхъ частныхъ хозяйствъ, точно такъ же, какъ въ былыя эпохи публичное право не успѣло еще точно отграничиться отъ права частнаго. Государственное хозяйство не отдѣлялось отъ государева хозяйства. Въ новое же время, и чѣмъ дальше, тѣмъ больше, сознаніе о необходимости вести государственное хозяйство въ согласіи съ особыми государственными задачами и цѣлями пускаетъ все болѣе глубокіе корни, и, благодаря этому, изъ общей науки о народномъ хозяйствѣ выдѣлилась наука о хозяйствѣ государственномъ.

Мы могли бы назвать государственное хозяйство—публично-правовымъ хозяйствомъ, ибо тѣ правовыя нормы, которыя опредѣляютъ порядокъ и цѣль этого хозяйства, относятся къ области публичнаго права, а науку о государственномъ хозяйствѣ можно было бы назвать наукою о публично-правовомъ хозяйствѣ.

Наука, которая объясняетъ условія, цѣли и пріемы государственнаго хозяйства, чаще всего называется „наукою о финансахъ“.

Слово „финансы“ (finances)—слово французское и означаетъ денежныя средства государства, расходы его и, вообще, состояніе всего государственнаго хозяйства, при чемъ оно примѣняется также и къ хозяйству провинціальному, уѣздному, окружному, городскому, т. е. не только къ хозяйству, которое ведется органами власти государственной, но и къ хозяйству, которое ведется органами самоуправленія мѣстныхъ союзовъ.

Французское слово „finances“ въ свою очередь происходитъ отъ средневѣковаго латинскаго слова „finatio“, т. е. срочнаго обязательнаго платежа.

Наравнѣ со словами „наука о финансахъ“ (финансовая наука) употребляется и названіе „наука о государственномъ хозяйствѣ“, и, наконецъ, „наука о финансовомъ правѣ“ (или просто „финансовое право“).

Однако едва ли правильно примѣнять эти названія безразлично, одно вмѣсто другого.

Понятія „наука о финансахъ“, или „наука о государственномъ хозяйствѣ“, съ одной стороны, и „финансовое право“ или „наука финансоваго права“, съ другой, далеко не тождественны.

Наука о государственномъ хозяйствѣ (или о финансахъ) изслѣдуетъ и объясняетъ экономическій процессъ добыванія государствомъ необходимыхъ для исполненія задачъ государственнаго управленія средствъ. Она разсуждаетъ о цѣлесообразности различныхъ доходовъ и расходовъ государства. Пользуясь указаніями исторіи, статистики и политической экономіи, она оцѣниваетъ различные виды доходовъ и расходовъ съ точки зрѣнія удобства, практичности, справедливости, пользы и старается указать наилучшіе, наиболѣе цѣлесообразные способы организаціи государственнаго хозяйства. Ея конечная цѣль—открыть тѣ особые законы, которые управляютъ хозяйственною жизнью государства.

Эта наука, по существу и характеру своему, есть часть науки „политики“, понимая подъ „политикою“ науку о способахъ достиженія государственныхъ цѣлей. Политика, на основаніи изученія различныхъ элементовъ и факторовъ, которые дѣйствуютъ въ государствѣ и проявляютъ въ немъ свою силу въ различныхъ

сочетаніяхъ,—старается указать, какъ направить всѣ силы государства къ тому, чтобы достигнуть высшей цѣли государства: общаго блага (ср. Б. Чичеринъ. „Курсъ Государственной науки". III. Политика. 1898, стр. 1).

И хозяйство является однимъ изъ элементовъ государственной жизни, а потому и изслѣдованіе о томъ, какимъ образомъ направить хозяйственныя средства государства такъ, чтобы они служили къ достиженію высшей цѣли государства—общаго блага,—входитъ въ рамки политики, какъ науки.

Финансовое право имѣетъ нѣсколько иной предметъ. И оно изслѣдуетъ хозяйство государства, но не съ точки зрѣнія того, что полезно, цѣлесообразно, а съ точки зрѣнія правовой, т. е. оно изучаетъ тѣ правовыя нормы, которыя лежатъ въ основѣ хозяйственной дѣятельности государственной власти и ея органовъ, какъ дѣятельности не произвольной, а закономѣрной. Оно, затѣмъ, объясняетъ, какія права и обязанности возникаютъ благодаря государственно-хозяйственной дѣятельности для власти и ея органовъ, съ одной стороны, какъ представителей права государства на затрату вещественныхъ благъ на задачи государства, и для гражданъ, съ другой, какъ закономъ охраняемыхъ участниковъ въ государственномъ союзѣ, обязанныхъ содѣйствовать осуществленію государственныхъ задачъ, но имѣющихъ въ то же время право требовать, чтобы это ихъ участіе было опредѣлено положительнымъ правомъ и не зависѣло бы отъ произвола или случайнаго усмотрѣнія.

Наука, изучающая хозяйство государства и подчиненныхъ ему общественныхъ союзовъ, является одною изъ самыхъ младшихъ отраслей юридико-политическихъ наукъ; и теперь еще приходится встрѣчаться съ сомнѣніемъ въ томъ, имѣется ли основаніе къ выдѣленію этой отрасли знанія въ особую науку.

Оно и понятно. Не мало вопросовъ, которые изучаются нашею наукою, обсуждаются и изслѣдуются въ Политической Экономіи (напр. вопросы о денежной системѣ вообще, о бумажныхъ деньгахъ въ частности, о таможенныхъ системахъ, о протекціонизмѣ и фритредерствѣ), или въ наукѣ государственнаго права (вопросы бюджетнаго права), или въ наукѣ права адми-

нистративнаго (вопросы объ организаціи финансоваго управленія).

Если съ точки зрѣнія удобства преподаванія юридико-политическихъ наукъ съ академической каѳедры и нельзя оспаривать пользы выдѣленія всѣхъ вопросовъ, касающихся государственнаго хозяйства, въ особую дисциплину, то нельзя не признать, что наука о государственномъ хозяйствѣ какъ въ томъ случаѣ, если она разрабатывается съ точки зрѣнія политической, такъ и въ томъ, если она изучается съ точки зрѣнія права, не имѣетъ той самостоятельности и опредѣленности, какъ напр. науки Политической Экономіи, Государственнаго Права, Уголовнаго Права или Гражданскаго Права.

Мы будемъ изучать государственное хозяйство преимущественно съ точки зрѣнія правовой, т. е. не избѣгая разсужденій о цѣлесообразности и политическомъ значеніи тѣхъ или иныхъ способовъ пользованія источниками доходовъ, выбора самыхъ этихъ источниковъ, о сравнительномъ значеніи и пользѣ тѣхъ или иныхъ расходовъ,—мы будемъ изучать спеціально правовыя основы государственно-хозяйственной дѣятельности и постараемся выяснить какъ права и обязанности государственной власти и ея органовъ при веденіи государственнаго хозяйства, такъ и установленныя государственными законами права и обязанности гражданъ при доставленіи средствъ, необходимыхъ для исполненія государственныхъ задачъ.

Краткій обзоръ исторіи науки о государственномъ хозяйствѣ и финансоваго права.

Такъ какъ государство всегда нуждалось въ средствахъ для исполненія вытекающихъ изъ его природы задачъ, такъ какъ оно всегда въ той или иной формѣ вело хозяйство, и вслѣдствіе того, что разумное, или, наоборотъ, нецѣлесообразное веденіе государственнаго хозяйства, умѣлое или неумѣлое добываніе средствъ и использованіе доходовъ всегда отражалось или благопріятнымъ или вреднымъ образомъ на жизни гражданъ, то искони финансовые вопросы привлекали вниманіе не только государственныхъ

дѣятелей, но и ученыхъ мыслителей, и побуждали ихъ указывать пути къ наиболѣе полезному и, по возможности, менѣе тягостному для гражданъ полученію доходовъ и производству расходовъ.

Въ трудахъ многихъ выдающихся ученыхъ и писателей древности мы находимъ разсужденія о финансахъ государства. У Геродота, Аристотеля, Тита Ливія, Цицерона, Тацита, Сенеки, Плинія, Марка Аврелія и др. встрѣчаются и историческое изложеніе финансоваго строя государствъ древности, и критика различныхъ финансовыхъ мѣропріятій правительствъ античныхъ государствъ, и совѣты какъ исправить финансовое положеніе, и указанія на то, какія вредныя послѣдствія для государства въ цѣломъ, для членовъ его въ частности, имѣетъ расточительность и небрежность при расходованіи финансовыхъ средствъ. Но систематическаго изложенія вопросовъ о финансахъ мы не видимъ.

Въ античной литературѣ мы имѣемъ лишь одно сочиненіе, спеціально посвященное финансамъ. Это трудъ Ксенофона о доходахъ Аѳинъ, но онъ весьма бѣденъ по содержанію и является скорѣе публицистическимъ трактатомъ, нежели научнымъ трудомъ.

Систематическихъ изслѣдованій о финансахъ или финансовомъ правѣ мы не находимъ и въ средневѣковой литературѣ. Отрывочныя, хотя не лишенныя серьезнаго значенія разсужденія о различныхъ финансовыхъ вопросахъ (напр.: о вопросѣ о правѣ государя облагать подданныхъ налогами) мы находимъ у схоластиковъ (напр. у Ѳомы Аквинскаго). Къ концу среднихъ вѣковъ въ Италіи, въ которой народное хозяйство въ богатыхъ городахъ—республикахъ развивалось быстрѣе и сложнѣе, нежели въ другихъ частяхъ Зап. Европы,—мы находимъ рядъ изслѣдованій, которыя посвящены финансовымъ вопросамъ въ связи съ выясненіемъ различныхъ вопросовъ политики государственнаго управленія (напр. въ сочиненіяхъ Караффа и знаменитаго флорентійскаго политика Макіавелли).

Болѣе полная и систематическая обработка финансовыхъ вопросовъ, однако, всегда въ связи съ изслѣдованіями о другихъ вопросахъ государственнаго устройства и управленія, начинается съ конца XV ст.

До второй половины XVIII ст., т. е. до развитія науки Политической Экономіи, результата трудовъ т. н. физіократовъ и А. Смита, финансовые вопросы разрабатываются преимущественно съ юридической точки зрѣнія, т. е. объектомъ изученія является преимущественно вопросъ о томъ, на какіе источники доходовъ распространяется монаршее право самостоятельнаго распоряженія, гдѣ предѣлы этого права и какъ должно имъ пользоваться для чести государя, для блага всего государства и подданныхъ.

Въ XVI ст. укрѣпляется и развивается абсолютная монархія, которая (за исключеніемъ Англіи и Швеціи) ограничиваетъ, а затѣмъ и подавляетъ сословныя вольности и сосредоточиваетъ всѣ права государственнаго хозяйства, въ томъ числѣ и право распоряжаться имуществомъ государства и податными силами подданныхъ, въ рукахъ монарха. Въ то же время начинаетъ измѣняться и экономическій строй европейскихъ народовъ. Натуральное хозяйство уступаетъ денежному, растетъ значеніе класса торгово-промышленнаго, появляется постоянное войско, усовершенствуется военная техника, и государственная власть все болѣе нуждается въ новыхъ источникахъ доходовъ для покрытія быстро растущихъ расходовъ.

Въ четырехъ передовыхъ странахъ Европы: Франціи, Италіи, Англіи и Германіи, появляются крупные труды, которые подвергаютъ финансово-правовые вопросы глубокому и всестороннему изслѣдованію, входя вмѣстѣ съ тѣмъ въ обсужденіе политической стороны государственнаго хозяйства.

Не перечисляя всѣхъ, кто въ XVI и XVII столѣтіяхъ поработалъ въ данной области, мы назовемъ лишь 4, наиболѣе характерныхъ представителей нашей науки, въ данную эпоху: Бодинусъ, Ботеро, Каспаръ Клоккъ и Джонъ Локкъ.

Бодинусъ (Ж. Бодэнъ), французскій ученый, авторъ сочиненія „Шесть книгъ о государствѣ“. Шестая часть этого сочиненія посвящена финансамъ, громадное значеніе коихъ въ государствѣ для автора ясно. Онъ называетъ финансы „нервами государства“.

Бодэнъ изрѣдка входитъ въ объясненіе отношенія государственнаго хозяйства къ народному; но онъ старается доказать,

что государственное хозяйство, стоитъ въ ближайшей связи съ формою политическаго устройства даннаго государства.

Государственное хозяйство по его мнѣнію, должно быть основано на трехъ основныхъ началахъ: 1) на честномъ способѣ собиранія доходовъ, 2) на надлежащемъ ихъ употребленіи и 3) на бережливости.

Главные источники доходовъ, согласно Бодэну: домены, т. е. государственныя земельныя имущества, военная добыча, подарки друзей, дани и субсидіи союзниковъ, пошлины съ ввоза и вывоза товаровъ, прибыль отъ казенной торговли и, наконецъ, въ качествѣ источника чрезвычайнаго,—налоги съ подданныхъ, преимущественно налоги на отдѣльные источники доходовъ (т. е. то, что мы въ настоящее время называемъ реальными налогами), въ видахъ предупрежденія переложенія податной тяготы съ богатыхъ на бѣдныхъ.

Самое важное мѣсто въ финансовой теоріи Бодэна—это то, гдѣ онъ указываетъ на необходимость тщательнаго изученія экономическихъ силъ и хозяйственнаго положенія страны для установленія правильной податной системы. Этотъ совѣтъ въ наше время кажется липнимъ, ибо представляется естественнымъ и понятнымъ безъ всякихъ доказательствъ, но если принять во вниманіе практику XVI и XVII ст., то нельзя не признать за Бодэномъ рѣдкой для того времени проницательности.

Итальянецъ Ботеро, авторъ весьма цѣннаго и интереснаго труда о государственномъ строѣ и управленіи Венеціанской республики, доказываетъ право монарха на обложеніе населенія налогами, считая налоги не чрезвычайными, а обыкновенными доходами наравнѣ съ доходами отъ государственныхъ земельныхъ имуществъ (доменъ).

Каспаръ Клоккъ (германскій ученый XVII ст.)—авторъ двухъ сочиненій, посвященныхъ спеціально финансовымъ вопросамъ. Первое трактуетъ о налогахъ (Tractatus nomico-politicus de contritutionibus), а второе—о государственной казнѣ (De aerario).

Въ виду того, что Клоккъ далъ многія цѣнныя указанія о правѣ и политикѣ обложенія, указалъ на необходимость соразмѣ-

рять налоги съ доходомъ плательщиковъ отъ различныхъ объектовъ обложенія и старался доказать, что налоги не должны имѣть своего основанія въ произволѣ правителя или въ какихъ-либо эгоистическихъ разсчетахъ плательщиковъ, которые при помощи платежа налога думаютъ застраховать свое имущество противъ различныхъ опасностей, а что основой права обложенія и податной обязанности является общественная польза,—его можно причислить къ числу ученыхъ, положившихъ основу дѣйствительно научной обработкѣ финансовыхъ вопросовъ.

Во второй половинѣ XVII ст. въ Англіи окончилась борьба между королемъ и парламентомъ изъ-за предѣловъ власти и правъ монарха. Было установлено твердое правило, что безъ согласія народнаго представительства народъ не можетъ быть обложенъ налогами и что парламентъ имѣетъ право контроля за веденіемъ государственнаго хозяйства. Защитникомъ установленныхъ въ Англіи конституціонно-закономѣрныхъ началъ управленія государствомъ вообще и въ особенности пользованія правомъ обложенія выступаетъ извѣстный философъ Джонъ Локкъ, авторъ труда „Трактатъ о правительствѣ“ (1689).

Локкъ кромѣ того внесъ много новыхъ и плодотворныхъ идей въ изученіе народнаго хозяйства, касаясь въ своихъ экономическихъ трудахъ и финансовыхъ вопросовъ (обложенія, монетной системы и др.).

Въ Англіи мнѣнія, противоположныя конституціонно-правовымъ воззрѣніямъ Локка въ области финансоваго права, имѣли сторонника въ лицѣ извѣстнаго философа Гоббса (защищавшаго неограниченное право монарха въ государствѣ въ эпоху борьбы Стюартовъ съ парламентомъ, т. е. за 40 лѣтъ до появленія вышеуказаннаго труда Локка), а въ Германіи къ концу XVII ст., когда, послѣ разоренія 30-лѣтней войны, монархическая власть вступила въ борьбу съ классовымъ эгоизмомъ сословій и ихъ вольностями, подготовляя появленіе просвѣщеннаго абсолютизма и полицейскаго государства XVIII вѣка,—сторонникомъ неограниченной власти монарха въ области финансовъ выступаетъ С. Пуфрендорфъ, авторъ знаменитаго, переведеннаго на многіе языки, въ томъ числѣ и на русскій языкъ, (по повелѣнію

Петра В.) труда: „De jure naturae et gentium libri VIII“ (1672).

По ученію Пуфрендорфа, монархія—наиболѣе жизнеспособная изъ всѣхъ формъ государственнаго устройства, но монархическая власть должна служить общему благу, а не интересамъ отдѣльнаго лица.

Въ интересахъ общаго блага, монарху должно быть предоставлено неограниченное право на установленіе всякаго рода налоговъ, уплата коихъ обусловлена тѣмъ, что умѣренно и хорошо употребленныя подати суть плата, даваемая подданнымъ государству за охрану ихъ жизни и имущества. Поэтому, распредѣленіе налоговъ должно соотвѣтствовать размѣрамъ пользы, получаемой плательщикомъ отъ общественныхъ учрежденій. Слѣдовательно, все обложеніе должно быть построено на началахъ пропорціональности.

Монархъ, какъ неограниченный властитель, не обязанъ давать отчета о томъ, какъ онъ расходуетъ доходы, получаемые имъ изъ различныхъ источниковъ, однако, такъ какъ онъ не можетъ желать славы расточителя, то собственный интересъ долженъ побудить его къ правильной отчетности объ управленіи финансами.

Такъ какъ въ германскихъ государствахъ во второй половинѣ XVII ст., какъ уже указано выше, продолжалась съ особою силою начавшаяся уже въ XVI ст. борьба между государями и сословіями изъ-за права распоряжаться финансовыми средствами, а такъ какъ привилегіи, вольности сословій, препятствовали широкому пользованію правомъ обложенія, коего домогались монархи, то правительство старалось увеличить доходъ отъ источниковъ, которые находились въ его полномъ распоряженіи, и стремилось найти такіе способы обложенія, которые обѣщали бы обильные доходы, не затрагивая въ то же время податныхъ привилегій высшихъ сословій.

Такими источниками служили: домены (т. е. земельныя имущества), регаліи (т. е. исключительное промысловое право), пошлины и т. н. акцизы (косвенные налоги).

Забота объ увеличеніи доходовъ отъ доменъ и регалій вызвала развитіе особой науки, которая получила названіе „каме-

ральной науки", т. е. науки, изслѣдовавшей условія правильнаго и выгоднаго управленія финансовыми средствами, поступавшими въ казну государя.

Авторы многочисленныхъ изслѣдованій въ области науки, появившихся уже со второй половины XVI ст., называются камералистами.

Самые извѣстные изъ нихъ: Секендорфъ и Конрингъ.

Труды этихъ камералистовъ особенно цѣнны потому, что они не ограничиваются обсужденіемъ вопросовъ о доменахъ и регаліяхъ, а входятъ въ разсужденія, и притомъ довольно подробныя о податяхъ, налогахъ и пошлинахъ.

Представители камеральной науки — финансисты-политики XVII и XVIII ст.

Въ XVII ст. замѣчается усиленное стремленіе развить косвенное обложеніе (слѣдуя примѣру Голландіи), отчасти въ виду того, что косвенные налоги падали на массу населенія, не защищенную привилегіями высшихъ сословій, и это возрастающее значеніе косвенныхъ налоговъ породило цѣлую литературу, посвященную вопросу о преимуществахъ косвенныхъ налоговъ въ сравненіи съ налогами прямыми.

XVIII ст. было вѣкомъ упроченія неограниченной монархіи во всѣхъ государствахъ западной Европы (за исключеніемъ Англіи и Швеціи) и одновременно вѣкомъ роста государственныхъ расходовъ, вызваннаго отчасти роскошью двора, а еще въ большей мѣрѣ усиленіемъ постоянныхъ армій и болѣе энергичнымъ вторженіемъ государственной власти въ общественную жизнь въ видахъ руководства ея сообразно съ взглядами правителей на цѣли государственной и общественной дѣятельности (просвѣщенный абсолютизмъ).

Неравномѣрность участія различныхъ классовъ населенія въ финансовыхъ тяготахъ, нецѣлесообразныя траты средствъ казны, и вмѣшательство органовъ власти въ частную жизнь одновременно съ произвольными и далеко не всегда считавшимися съ интересами государства распоряженіями властей, — вызвали въ XVIII ст., въ особенности во второй его половинѣ, рѣзко-критическое отношеніе къ установившемуся государственному и общественному

порядку и вызвали попытки найти вѣрный путь улучшенія государственнаго и общественнаго быта на началахъ справедливости, закономѣрности и свободы.

Это критическое, отрицательное отношеніе къ существовавшимъ порядкамъ отразилось и на трудахъ, посвященныхъ полностью или отчасти финансовымъ вопросамъ.

Въ 1741 году во Франціи, странѣ, въ которой финансовая система оказалась наиболѣе обременительной для народа, издается сочиненіе, пріобрѣвшее громадную славу и не потерявшаго и донынѣ значенія въ литературѣ науки о финансахъ и финансоваго права. Это сочиненіе Монтескье: „Духъ законовъ“.

Знаменитый авторъ не далъ систематическаго изложенія финансоваго хозяйства, но въ двухъ книгахъ своего труда (XIII и XXII) онъ выставилъ рядъ положеній, которыя имѣли большое значеніе и повліяли на дальнѣйшую обработку нашей науки. Онъ указалъ на то, что финансовый строй каждаго государства обусловленъ его политическою организаціею и соціальнымъ строемъ и что система обложенія, принятая въ той или другой странѣ, отражаетъ на себѣ различія въ классовыхъ интересахъ различныхъ слоевъ населенія. Онъ старался далѣе доказать, что чѣмъ свободнѣе жизнь народа, тѣмъ крупнѣе его податная сила, и что, слѣдовательно, скудость финансовъ есть результатъ притѣсненія народныхъ массъ.

Тягостная опека правительства надъ обществомъ въ цѣломъ и надъ отдѣльными лицами въ отдѣльности вызвала мысль объ ограниченіи задачъ и дѣятельности государства узкими предѣлами военной защиты, отправленія правосудія и охраной внутренней безопасности. Исполненіе всѣхъ остальныхъ задачъ общежитія должно было быть предоставлено частному почину и усмотрѣнію. Сокращеніе объема государственныхъ задачъ повлекло бы за собою и сокращеніе государственныхъ расходовъ, и тѣмъ самымъ содѣйствовало бы замѣнѣ тягостной системы финансоваго хозяйства болѣе легкою и разумною.

Представителями этой идеи о замѣнѣ искусственной и неразумной системы государственнаго управленія и хозяйства болѣе естественною, соотвѣтствующею требованіямъ природы чело-

вѣка, были т. н. физіократы (Кенэ, Мирабо старшій, Тюрго, Гурнэ и др.). Сведенные до разумныхъ размѣровъ, государственные расходы должны были быть, по ихъ мнѣнію, покрыты однимъ единымъ налогомъ на чистый доходъ отъ земли, ибо только земледѣліе есть дѣйствительно производительное занятіе, дающее чистый доходъ, могущій служить объектомъ обложенія.

Теорія физіократовъ получила болѣе крупное значеніе лишь послѣ переработки и отчасти модификаціи ея тѣмъ мыслителемъ, который названъ отцомъ политической экономіи—А. Смитомъ.

Появленіе его труда „Изслѣдованіе о природѣ и причинахъ богатства народовъ“ (1776), по мнѣнію многихъ, является исходнымъ моментомъ новаго періода въ разработкѣ какъ науки о народномъ хозяйствѣ, такъ и науки о финансахъ.

Послѣ Адама Смита и до второй половины 19 столѣтія финансовая наука разрабатывалась многими выдающимися изслѣдователями, но не какъ самостоятельная и особая отрасль знанія, а какъ часть науки о народномъ хозяйствѣ, при чемъ правовая сторона финансоваго строя мало интересовала финансистовъ. Вопросы финансоваго права обсуждались въ трудахъ по государственному праву (въ Германіи) и административному праву (во Франціи).

Финансовая наука въ отношеніи метода и цѣлей обработки слѣдуетъ политической экономіи, а въ ней преобладаетъ точка зрѣнія философская и политическая.

Финансовымъ вопросамъ посвящена 5-ая книга сочиненія А. Смита, озаглавленная: „О доходѣ государя или государства“.

Эта книга раздѣлена на 3 главы, изъ коихъ первая трактуетъ о расходахъ на надобности государя или государства, вторая—объ источникахъ общаго дохода общества, или государственнаго дохода, а глава третья—о государственныхъ долгахъ.

Главное достоинство труда А. Смита заключается въ томъ, что онъ изложилъ ученіе о расходахъ и доходахъ не отрывочно и, такъ сказать, мимоходомъ, а далъ руководящія, основныя начала, на которыхъ построены отдѣльныя положенія, относящіяся къ деталямъ финансоваго хозяйства. Онъ далъ научную систему расходовъ и доходовъ, при чемъ, что и понятно, его взглядъ на

расходы и доходы государства тѣсно связанъ съ его взглядомъ на роль государства и на его задачи въ хозяйственной дѣятельности человѣка и въ развитіи всего общества.

Самое важное значеніе имѣетъ его ученіе о налогахъ.

Смитъ изучаетъ налоги въ общей ихъ связи, а не каждый налогъ самъ по себѣ. Онъ дѣлитъ всѣ налоги на: 1) такіе, которые облагаютъ одну изъ 3 формъ народнаго дохода—ренту, прибыль на капиталъ и заработную плату, и 2) такіе, которые имѣютъ своимъ объектомъ всѣ 3 формы дохода безразлично. Такими налогами являются налогъ подоходный и налоги на потребленіе.

Во второмъ отдѣлѣ II главы Смитъ изложилъ четыре закона обложенія, т. е. основныя начала всякой правильной податной политики, которые не потеряли своего значенія и нынѣ.

Первый законъ: „Подданные всякаго государства обязаны принимать участіе въ поддержаніи правительства, каждый по мѣрѣ своихъ общественныхъ средствъ, т. е. въ размѣрахъ доходовъ, получаемыхъ имъ подъ покровительствомъ государства“... „Соблюденіе этого закона или пренебреженіе къ нему составляетъ то, что называется равномѣрнымъ или неравномѣрнымъ распредѣленіемъ налога“ (законъ равномѣрности).

Второй законъ: „Подать или часть налога, уплачиваемая каждымъ подданнымъ, должна быть опредѣлѐнна, а не произвольна. Время ея уплаты, способы взиманія и количество взноса должны быть точно и строго опредѣлены, какъ для лица, платящаго налогъ, такъ и для всего общества“ (законъ правомѣрности).

Третій законъ: „Каждый налогъ долженъ взиматься въ такое время и такимъ способомъ, какіе представляютъ наиболѣе удобства для плательщика“ (законъ цѣлесообразности).

Четвертый законъ: „Налогъ долженъ взиматься такимъ образомъ, чтобы онъ извлекалъ изъ народа какъ можно менѣе денегъ, сверхъ того, что поступаетъ въ государственное казначейство, и въ то же самое время такъ, чтобы собранныя деньги оставались возможно малое время въ рукахъ сборщиковъ“ (законъ дешевизны взиманія).

Адамъ Смитъ создалъ цѣлую школу; во всѣхъ культурныхъ

странахъ появились его послѣдователи, изъ коихъ самыми выдающимися нужно признать: Рикардо въ Англіи, Ж. Б. Сэ во Франціи (сочиненіе Сэ: „Полный курсъ Политической Экономіи“, 6 томъ содержитъ въ себѣ ученіе о финансахъ), въ Германіи—Кругъ, Фульда, Якобъ.

И у насъ въ Россіи вліяніе Смита оказалось весьма замѣтнымъ. Ученые, которые въ теченіе первыхъ десятилѣтій XIX ст. занимались финансами, были убѣжденными послѣдователями ученій Смита. Таковы Шлецеръ, Якобъ, Шторхъ. И русское законодательство подчинилось вліянію Смита, о чемъ напр. свидѣтельствуетъ Наказъ Министру Финансовъ 1811 года.

Однако, уже въ XVIII столѣтіи выступили въ литературѣ о финансахъ два нѣмецкихъ ученыхъ, которые подвергли вопросы государственнаго хозяйства обработкѣ на началахъ не вполнѣ сходныхъ съ тѣми, коихъ держались знаменитый „отецъ Политической Экономіи“ и его ученики. То были нѣмецкіе экономисты и финансисты: Юсти и Зонненфельсъ.

Главные труды Юсти въ области ученія о государственномъ хозяйствѣ: „Подробное разсужденіе о налогахъ и податяхъ“ (1755) и „Система финансовъ“ (1766).

Юсти является какъ бы предтечею тѣхъ нѣмецкихъ ученыхъ, которые въ XIX столѣтіи развили науку о финансахъ какъ самостоятельную отрасль знаній. Зонненфельсъ,—авторъ замѣчательнаго для своего времени труда „Основныя начала полиціи, коммерціи и финансовъ“,—подобно Юсти, разсуждаетъ о финансахъ съ точки зрѣнія не отдѣльнаго гражданина, какъ центра всей хозяйственной жизни, а съ точки зрѣнія интересовъ государства, какъ цѣлаго.

XIX столѣтіе было эпохою сплоченія государствъ въ крупныя политическія тѣла, нуждавшіяся въ обильныхъ и правильно поступающихъ средствахъ для покрытія расходовъ на все болѣе осложнявшіяся задачи государственнаго управленія. Послѣ перелома, совершеннаго французскою революціею и наполеоновскими войнами, а затѣмъ послѣ волненій 1848 года, исчезаютъ окончательно вотчинные взгляды на государство.

На государство перестали смотрѣть какъ на собственность династіи или какъ на союзъ между государемъ, какъ владѣльцемъ извѣстныхъ доходныхъ правъ верховенства, съ одной стороны, и сословными корпораціями, оберегающими каждая свои вольности, съ другой.

Государство признается публично-правовымъ союзомъ, обнимающимъ не только государя и сословія, но всѣхъ гражданъ, независимо отъ ихъ сословной принадлежности, имѣющихъ равное право на защиту ихъ безопасности и на заботу о ихъ благосостояніи. Масса народная (крестьянство, мелкіе горожане, ремесленники, наконецъ, и рабочій классъ), ранѣе безправная, безгласная и служившая лишь какъ матеріалъ для пополненія арміи и казны,—растетъ въ своемъ значеніи и требуетъ заботливаго отношенія къ ея нуждамъ и мѣръ къ улучшенію ея быта. Культурныя государства запада, а затѣмъ и Россія, превращаются изъ государствъ политическихъ въ государства правовыя, управляемыя на точномъ основаніи положительныхъ законовъ, данныхъ въ опредѣленномъ, прочномъ порядкѣ. Задачи государства расширяются, ибо государственная власть признаетъ, что свободная частная иниціатива и индивидуальная предпріимчивость неравныхъ по экономической силѣ и по умственному развитію членовъ государственнаго союза не могутъ обезпечить ровнаго и мирнаго теченія общественной жизни, и что государственная власть, имѣющая въ своемъ распоряженіи и личныя силы и матеріальныя средства народа, можетъ и должна проявлять свою заботливость для обезпеченія всѣмъ возможности матеріальнаго, умственнаго и духовно-нравственнаго развитія. Соперничество общественныхъ классовъ, замѣнившихъ собою сословія былого времени, изъ-за благопріятныхъ условій существованія, побуждаетъ верховную власть выступать въ роли дѣятельнаго участника при рѣшеніи соціально-экономическихъ вопросовъ. Все возрастающія въ численности войска, дорого стоющее ихъ вооруженіе, новыя средства сообщенія, пользованіе коими стало возможнымъ послѣ ряда громадной важности техническихъ изобрѣтеній, окончательная замѣна натуральнаго хозяйства денежно-кредитнымъ—все это факторы и явленія новой жизни, которые содѣй-

ствовали тому, что весь укладъ государства и общества рѣзко измѣнился. Понятно, что вопросы государственнаго хозяйства, вопросы о способахъ и пріемахъ его веденія должны были получить тѣмъ большее значеніе, чѣмъ многостороннѣе вторгалось государство своею законодательною и административною дѣятельностью въ экономическій строй общества. Такъ какъ граждане государства все яснѣе сознавали, что успѣхъ ихъ личной дѣятельности и усилій въ пользу улучшенія ихъ быта зависитъ не только отъ разумной и цѣлесообразной затраты матеріальныхъ средствъ, но и отъ правовой обезпеченности ихъ жизни въ отношеніи всякихъ попытокъ произвольнаго вторженія въ сферу ихъ интересовъ, то при обсужденіи вопросовъ объ организаціи и веденіи государственнаго хозяйства все чаще обращали вниманіе не только на вопросъ о томъ, какіе способы хозяйствованія являются самыми цѣлесообразными, но и на вопросы о томъ, какъ поставить все государственное хозяйство на твердыя правовыя основы. Не только техника и политика финансовъ стали объектомъ разсужденій, но и финансовое право, какъ мѣрило того, что должно быть, и чему быть не надлежитъ.

Правовое государство исполняетъ свои задачи на основаніи положительнаго права и въ формахъ, установленныхъ положительнымъ правомъ, и поэтому его хозяйство можетъ быть только правомѣрнымъ, уважающимъ установленныя закономъ права гражданъ и отказывающимся отъ всякихъ пріемовъ, которые несогласны съ правовыми нормами.

По содержанію своему наука о государственномъ хозяйствѣ и финансовомъ правѣ становится болѣе богатою и обширною. Она изучаетъ въ XIX столѣтіи не только расходы и доходы государства, но вводитъ въ кругъ своихъ изслѣдованій и мѣстные финансы, т. е. хозяйство подчиненныхъ государству общественныхъ союзовъ (провинцій, губерній, уѣздовъ, округовъ, общинъ).

Она изучаетъ и формальный порядокъ веденія государственнаго хозяйства и общественнаго мѣстнаго хозяйства, изучаетъ организацію финансоваго управленія (впервые этотъ отдѣлъ введенъ въ кругъ изслѣдованій науки о финансахъ нѣмецкимъ ученымъ Мальхусъ, авторомъ труда „Руководство финансовой

науки и финансоваго управленія“ 1830 г.), и порядокъ составленія государственной росписи, бюджета.

Благодаря такому расширенію круга предметовъ изученія, наука о финансахъ, не порывая связи съ наукою политической экономіи, вступаетъ въ близкую связь съ наукою государственнаго права и наукою объ управленіи, или административнаго права.

Нельзя, однако, сказать, чтобы всѣ представители нашей науки были согласны насчетъ круга вопросовъ, которые должны быть объектомъ ея. Одни, слѣдуя традиціи школы Смита, не признаютъ правильнымъ включать въ кругъ своихъ изслѣдованій правовые вопросы, относя ихъ къ наукамъ государственнаго права и административнаго права, и продолжаютъ смотрѣть на науку о финансахъ, какъ на часть политической экономіи. Другіе,—признавая, что болѣе правильно изучать государственное и вообще общественное хозяйство какъ нѣчто цѣлое, отличающееся по задачамъ, существу и пріемамъ отъ хозяйствъ частныхъ лицъ или свободныхъ союзовъ частныхъ лицъ,—стараются ввести въ одну систему и изученіе правового строя общественнаго хозяйства и политическія и соціально-экономическія разсужденія о наиболѣе пріемлемыхъ пріемахъ и способахъ его веденія. Однако, нельзя не признать, что до нашего времени политическая точка зрѣнія преобладаетъ, и что финансовое право, какъ наука юридическая, менѣе разработана, нежели наука о финансахъ какъ наука съ характеромъ политическимъ.

Укажемъ наиболѣе выдающіеся курсы финансовой науки. Число монографій, посвященныхъ отдѣльнымъ финансовымъ вопросамъ, въ особенности вопросамъ о налогахъ, настолько значительно, что приходится отказаться отъ перечисленія ихъ.

Нѣмецкіе финансисты: К. Рау. „Курсъ Политической Экономіи“, часть III—„Наука о финансахъ“. Основательное и вполнѣ ясное изложеніе науки о финансахъ, богатое многими данными историческими и статистическими. Вышелъ въ 6-мъ изданіи въ 1868 г. Переведенъ на русскій языкъ проф. В. А. Лебедевымъ.

В. Рошеръ, представитель т. н. историческаго направленія въ наукѣ о финансахъ, старается преимущественно выяс-

нить процессъ историческаго развитія различныхъ явленій въ сферѣ государственнаго хозяйства.

Его главный трудъ—„Основныя начала народнаго хозяйства". Четвертый томъ содержитъ въ себѣ науку о финансахъ. Третье изданіе вышло въ 1889 г.

А. Вагнеръ. Авторъ обширнаго „Учебника науки народнаго хозяйства". Послѣдняя часть, въ нѣсколькихъ томахъ, обнимаетъ финансовую науку. Вагнеръ неоднократно переиздавалъ и дополнялъ свой трудъ. Это самый обширный и полный курсъ финансовой науки.

Вагнеръ сторонникъ т. н. соціализма на кафедрѣ, т. е. проводникъ мысли, что наука должна содѣйствовать государственной власти въ посильномъ стремленіи соціальнаго вопроса въ смыслѣ удовлетворенія притязаній низшихъ классовъ на улучшеніе ихъ положенія и смягченія экономическаго неравенства. Эта соціально-политическая точка зрѣнія получаетъ особенно яркое выраженіе въ отдѣлѣ, посвященномъ налогамъ.

Совершенно особое положеніе по оригинальности мыслей занимаетъ Л. ф.-Штейнъ, авторъ „Учебника финансовой науки", вышедшаго въ нѣсколькихъ изданіяхъ. Л. ф.-Штейнъ обогатилъ государственную науку громаднымъ трудомъ—„Ученіе объ Управленіи". Онъ излагаетъ науку о финансахъ на основаніи своихъ глубокихъ и своеобразныхъ воззрѣній на природу и задачи государственнаго управленія, отводя широкое мѣсто историческимъ и соціально-политическимъ разсужденіямъ. Юридическій элементъ въ его трудѣ играетъ болѣе крупную роль, чѣмъ у другихъ нѣмецкихъ финансистовъ.

Изложеніе Штейна блестяще, но построенія его нерѣдко искусственны. Авторъ не чуждается и сильныхъ парадоксовъ, но его сочиненіе, какъ и всѣ его труды, полно новыхъ и смѣлыхъ идей.

Отмѣтимъ еще болѣе новые курсы: Конъ („Система финансовой науки"), Саксъ („Основы теоріи государственнаго хозяйства"). Учебники финансовой науки изданы почти всѣми германскими профессорами Политической Экономіи и финансовой науки, какъ напр. Фокъ, Конрадъ, Шанцъ, Шмоллеръ, Ээбергъ, Филиповичъ, Гекель. Очень богаты работами, посвященными всѣмъ

частямъ финансовой науки, два коллективныхъ труда, составленныхъ рядомъ выдающихся германскихъ ученыхъ. Это „Руководство Политической Экономіи“ Шенберга, третій томъ котораго содержитъ въ себѣ науку о финансахъ, и „Руководство и учебникъ государственныхъ наукъ“ Франкенштейна и Геккеля. Наконецъ, весьма полезнымъ пособіемъ можетъ служить прекрасное изданіе Конрада и Лексисъ: „Словарь государственныхъ наукъ“.

Одинъ изъ краткихъ учебниковъ финансовой науки (сжатый, но весьма ясный), Ээберга вышелъ въ русскомъ переводѣ подъ редакціею А. Р. Свирщевскаго. На русскій же языкъ переведено и новое болѣе обширнсе изданіе этого учебника 1912 года.

Французская финансовая литература въ отношеніи полныхъ курсовъ финансовой науки не столь богата, какъ германская.

Самые замѣчательные курсы составлены: Леруа Болье („Курсъ науки о финансахъ“, вышло 7-ое изданіе 1906 г.), Букаръ („Основы финансовой науки“. 1902 г.) и Іезъ („Курсъ науки о финансахъ“. 1910).

Зато во французской юридической литературѣ, въ особенности въ многочисленныхъ курсахъ административнаго права, разработаны до тонкостей юридическіе вопросы, возникающіе въ области государственнаго хозяйства.

Въ итальянской литературѣ финансовой науки достойны особаго вниманія три труда: Л. Косса — „Основы науки о финансахъ“, Рика Салерно — „Наука о финансахъ“ и Ф. Нитти „Основныя начала финансовой науки“ (сочиненіе Нитти переведено на русскій языкъ подъ редакціею А. Свирщевскаго).

Въ англійской литературѣ до послѣдняго времени не появилось спеціальнаго курса финансовой науки. Англійскіе экономисты и финансисты разрабатывали вопросы о финансахъ въ составѣ курсовъ политической экономіи. Такъ, извѣстный философъ и экономистъ Дж. Ст. Милль, авторъ (переведеннаго и на русскій языкъ) двухтомнаго труда „Основанія (или начала) политической экономіи“ изложилъ ученіе о финансахъ въ объемѣ извѣстнаго труда Смита, но въ отличіе отъ него онъ изучаетъ экономическіе и финансовые вопросы съ соціально-политической точки зрѣнія.

10 лѣтъ тому назадъ появился въ Англіи первый спеціальный курсъ финансовой науки: Бастэбль—„Общественные финансы“. 1903 г.

Финансовая наука въ Россіи начинаетъ развиваться лишь въ XIX ст. Правда, уже въ XVII и въ началѣ XVIII ст. нѣкоторые проницательные наблюдатели государственной жизни Россіи высказывали весьма цѣнныя мнѣнія о финансовомъ хозяйствѣ и давали совѣты какъ устроить его прибыльнымъ для власти и неотяготительнымъ для народа образомъ. Такія разумныя и весьма интересныя сужденія встрѣчаются: у серба Ю. Крыжанича, составившаго въ царствованіе царя Алексѣя Михайловича трактатъ: „Русское государство въ половинѣ XVII ст.“ (названіе дано издателемъ въ 1851 г.), у убѣжавшаго изъ Россіи подъячаго Посольскаго Приказа Котошихина, въ сочиненіи „О Россіи въ царствованіе Алексѣя Михайловича“, и преимущественно въ трудѣ геніальнаго самоучки Ивана Посошкова „О скудости и богатствѣ“ (1724). Но о дѣйствительно научномъ, систематическомъ изложеніи финансовыхъ вопросовъ въ этихъ сочиненіяхъ рѣчи нѣтъ.

Много соображеній объ условіяхъ правильнаго развитія государственнаго хозяйства было высказано въ различныхъ запискахъ и проектахъ, представленныхъ въ теченіе первыхъ двухъ лѣтъ царствованія Императора Павла I и обсуждавшихся въ т. н. Экспедиціи Государственнаго Хозяйства. (Означенные матеріалы хранятся въ Архивѣ Министерства Государственныхъ Имуществъ).

Въ началѣ XIX ст. нѣкоторые изъ иностранныхъ ученыхъ, приглашенныхъ въ Россію (въ Академію Наукъ и въ Университеты), издали курсы Политической Экономіи и Государственнаго Хозяйства, но не на русскомъ, а на нѣмецкомъ и на французскомъ языкахъ. Таковые курсы издали Г. Шторхъ, Х. Шлецеръ и Э. І. Якобъ. Едва ли правильно причислять этихъ представителей науки народнаго и государственнаго хозяйства къ числу русскихъ ученыхъ.

Также на нѣмецкомъ языкѣ изданы два труда извѣстнаго русскаго министра финансовъ графа Канкрина. Первый трудъ названъ имъ „Міровое хозяйство, народное хозяйство и государственное хозяйство“ (1821 г.), а второй: „Хозяйство человѣческихъ обществъ и финансы. Сочиненіе бывшаго министра финансовъ. 1845 г.“

Графъ Канкринъ составилъ на русскомъ языкѣ лекціи о финансовой наукѣ для наслѣдника престола Александра Николаевича (впослѣдствіи Императоръ Александръ II), въ 1838 г. подъ заглавіемъ „Краткое обозрѣніе россійскихъ финансовъ“. Оно было издано въ 1881 г.

Первымъ, дѣйствительно самостоятельнымъ, спеціально посвященнымъ финансовымъ вопросамъ трудомъ на русскомъ языкѣ было сочиненіе И. Тургенева—„Опытъ теоріи налоговъ“. Тургеневъ излагаетъ вполнѣ ясно и полно ученіе о налогахъ, отстаивая въ то же время и болѣе общую мысль, что русское государственное хозяйство можетъ благопріятно развиться лишь при условіи освобожденія крестьянъ отъ крѣпостной зависимости. Сочиненіе Тургенева было для своего времени выдающимся явленіемъ въ русской литературѣ.

Въ 1840 годахъ появляется учебникъ профессора Горлова „Теорія финансовъ“, довольно хорошее для своего времени руководство, но не отличающееся никакими оригинальными или новыми мыслями. Горловъ—послѣдователь нѣмецкой школы экономистовъ первой половины XIX ст., въ особенности указаннаго выше Рау.

Какъ наука о народномъ хозяйствѣ, такъ и наука о финансахъ оживляется въ царствованіе Александра II, послѣ проведенія великихъ реформъ этого Монарха, но ни по числу сочиненій, ни по самостоятельности мысли русская финансовая наука не можетъ соперничать съ германскою и находится подъ замѣтнымъ вліяніемъ послѣдней.

Приведемъ печатные учебники и руководства по финансовой наукѣ, при чемъ слѣдуетъ отмѣтить, что финансовое право какъ наука юридическая у насъ несравненно менѣе разработана, нежели наука финансовая какъ дисциплина политическая.

В. А. Лебедевъ. „Финансовое право“ (1883 и 1893), вышло въ двухъ изданіяхъ. Сочиненіе не окончено. Въ первомъ изданіи авторъ довелъ изложеніе до таможенныхъ пошлинъ, а во второмъ изданіи появилось лишь очень обстоятельное изложеніе исторіи науки, ученіе о государственныхъ расходахъ, объ организаціи финансоваго управленія, о бюджетѣ, контролѣ и кассахъ. Второй выпускъ второго изданія содержитъ въ себѣ преимущественно финансовое право.

Тарасовъ (1883 г.). „Очеркъ науки финансоваго права“.

Патлаевскій (1885 г.). „Курсъ финансоваго права“.

Львовъ (1887 г.). „Курсъ финансоваго права“.

Яроцкій (1887 г.). „Финансовое право“.

Ходскій (1887 г.). „Политическая экономія въ связи съ финансами“.

„ (1894 г.). „Основы государственнаго хозяйства“. Означенное сочиненіе вышло въ 1913 г. въ новомъ, переработанномъ и дополненномъ изданіи и является однимъ изъ лучшихъ по полнотѣ и свѣжести изложенія руководствъ.

Янжулъ. „Основныя начала финансовой науки“ (4 изд. вышло въ 1904 г.). Трудъ Янжула содержитъ лишь ученіе о доходахъ, но эта часть финансовой науки изложена съ образцовой ясностью и полнотой.

Иловайскій. „Учебникъ финансоваго права“ (4 изд. вышло въ 1904 г.). Въ 1912 году вышелъ 1 выпускъ посмертнаго изданія курса Иловайскаго подъ заглавіемъ „Учебникъ финансоваго права“, переработанное и дополненное изданіе Тиктина подъ редакціей Яснопольскаго. Это новое переработанное изданіе учебника Иловайскаго обѣщаетъ быть самымъ полнымъ курсомъ финансовой науки въ Россіи и вмѣстѣ съ тѣмъ руководствомъ финансоваго права. Первый выпускъ содержитъ въ себѣ превосходное изложеніе сущности финансоваго хозяйства вообще, государственныхъ расходовъ, бюджетнаго права, финансоваго управленія, кассоваго и контрольнаго строя.

Озеровъ. „Основы финансовой науки“ въ II томахъ (3 изд. 1911 г.). Очень обстоятельное изложеніе финансовой науки,

богатое статистическими данными и отличающееся новизною въ постановкѣ вопросовъ и оригинальностью мысли.

Никитскій. „Основы финансовой науки и политики“. Интересное, но проникнутое опредѣленною тенденціею изложеніе финансоваго хозяйства.

Гр. С. Ю. Витте. „Конспектъ лекцій о народномъ и государственномъ хозяйствѣ, читанныхъ Е. И. В. Великому Князю Михаилу Александровичу въ 1900—1903 г.г.“ 1912 г. Сочиненіе графа Витте очень интересно, какъ изложеніе теоретическихъ воззрѣній на финансы вообще и на русское финансовое хозяйство въ частности государственнаго дѣятеля, 10 лѣтъ стоявшаго во главѣ русскаго финансоваго управленія.

Что касается монографій по различнымъ вопросамъ финансоваго хозяйства и финансоваго права, то отъ перечисленія ихъ приходится отказаться. Число монографій въ формѣ книгъ и журнальныхъ статей растетъ изъ года въ годъ, и въ будущемъ, въ виду назрѣвшей въ странѣ реформы нашего податного строя, приходится ждать быстраго роста монографической литературы.

Источники русскаго финансоваго права.

Во всѣхъ томахъ Свода Законовъ находятся нормы, относящіяся къ финансовому праву. Мы отмѣтимъ только тѣ томы, части и раздѣлы Свода, въ коихъ помѣщены важнѣйшія узаконенія, относящіяся къ финансовому праву.

Нормы, опредѣляющія формальный порядокъ веденія русскаго государственнаго хозяйства, находятся въ I и II Томахъ и во второй части VIII Тома.

Въ I Томѣ, ч. I, помѣщены основные Государственные законы, которые опредѣляютъ существо Верховной Самодержавной Власти, права Монарха въ области законодательства и управленія, права и обязанности русскихъ подданныхъ, организацію и правомочія законодательныхъ учрежденій (Государственнаго Со-

вѣта и Государственной Думы) въ области законодательства и въ сферѣ бюджетнаго права (въ общихъ чертахъ) и, наконецъ, организацію и кругъ вѣдомства высшаго совѣщательнаго при Монархѣ учрежденія—Совѣта Министровъ.

Ч. 2 Т. I содержитъ учрежденія Государственнаго Совѣта и Государственной Думы. Здѣсь же помѣщены правила о порядкѣ разсмотрѣнія государственной росписи доходовъ и расходовъ, а равно производства изъ казны расходовъ, росписью не предусмотрѣнныхъ.

Бюджетное право кодифицировано частными издателями, при чемъ частные сборники нормъ, касающихся бюджетнаго права, содержатъ также и правила, не вошедшія въ Сводъ Законовъ.

Укажемъ слѣдующія частныя изданія:

В. Соковичъ и Н. Широковъ. „Правила и формы смѣтнаго, кассоваго и ревизіоннаго порядка". Изд. 4-е. 1908 г.

И. С. Плеханъ. Бюджетные законы. 1911.

Во 2 части I Тома Свода Зак. помѣщены законы, опредѣляющіе организацію и кругъ вѣдомства центральныхъ органовъ управленія: 1) Учрежденіе Совѣта Министровъ, 2) Учрежденіе Комитета Финансовъ, 3) Учрежденіе Правительствующаго Сената, 4) Учрежденіе Министерствъ.

Въ пятой книгѣ 2 части I Т. Св. Зак. особенно важны для насъ: Раздѣлъ первый: Общее Учрежденіе Министерствъ; Раздѣлъ второй: Общій Наказъ Министрамъ; Раздѣлъ пятый: Учрежденіе Министерства Финансовъ; Раздѣлъ шестой: Учрежденіе Главнаго Управленія Землеустройства и Земледѣлія; Раздѣлъ четырнадцатый: Учрежденіе Государственнаго Контроля, и приложеніе къ ст. 618, I (по прод. 1906 г.: о составѣ и предметахъ вѣдомства Министерства Торговли и Промышленности).

Т. II содержитъ законы, опредѣляющіе строй мѣстнаго управленія вообще и финансоваго управленія въ частности.

Здѣсь нужно обратить особое вниманіе на Общее Учрежденіе Губернское, Раздѣлъ второй: отд. II о губернаторахъ; Раздѣлъ четвертый; Учрежденіе—Казенныхъ Палатъ и Казначействъ: Раздѣлъ пятый: Учрежденіе Управленій Государственныхъ Иму-

ществъ въ губерніяхъ; Раздѣлъ шестой: Учрежденіе Контрольныхъ Палатъ.

Во II Томѣ помѣщено также Положеніе о губернскихъ и уѣздныхъ земскихъ учрежденіяхъ (и приложеніе къ ст. 6: „Правила о составленіи, утвержденіи и исполненіи земскихъ смѣтъ и раскладокъ"), Положеніе объ управленіи земскимъ хозяйствомъ въ губерніяхъ Витебской, Волынской, Кіевской, Минской, Могилевской и Подольской и, наконецъ, Городовое Положеніе.

Т. VIII часть 2 содержитъ т. н. Счетные Уставы.

Законы о повинностяхъ, имѣющихъ финансовый характеръ, помѣщены въ т. IV (Уставъ о земскихъ повинностяхъ).

Законы о прямыхъ и косвенныхъ налогахъ (за исключеніемъ таможенныхъ сборовъ) и пошлинахъ помѣщены въ т. V.

Т. VI содержитъ Уставъ Таможенный и таможенные тарифы.

Т. VII—Уставы Монетный и Горный.

Т. VIII ч. I—Уставы Лѣсной и о Казенныхъ Оброчныхъ статьяхъ.

Т. XII ч. I содержитъ Уставъ Путей Сообщенія и Общій Уставъ Россійскихъ желѣзныхъ дорогъ, Уставы Почтовый и Телеграфный.

Т. XII, ч. II—Уставъ Сельскаго Хозяйства.

Въ т. XVI, въ Уставахъ Судебныхъ, содержатся нормы, опредѣляющія условія взиманія судебныхъ пошлинъ.

Очень важное значеніе для русскаго финансоваго права имѣютъ рѣшенія Правительствующаго Сената (преимущественно по I Департаменту и Первому Общему Собранію) по спорнымъ вопросамъ финансоваго права. Они печатаются въ особыхъ сборникахъ по распоряженію Министерства Юстиціи.

ГЛАВА I.

Права Верховной Власти въ области государственнаго хозяйства.

Государствомъ, какъ политически организованнымъ народомъ, руководитъ власть верховная, самостоятельная и постоянная.

Организація верховной власти бываетъ различная. Она можетъ находиться въ рукахъ одного физическаго лица, или въ рукахъ нѣсколькихъ лицъ, или, наконецъ, субъектомъ ея можетъ быть (номинально) совокупность всѣхъ членовъ даннаго политическаго союза—народъ.

Но какова бы то ни была организація верховной власти—республиканская, аристократическая, или демократическая, или монархическая,—она всегда—власть самостоятельная, ни отъ кого не зависящая и въ правовомъ отношеніи неограниченная, т. е. въ предѣлахъ даннаго государства нѣтъ другой власти, которая могла бы правомѣрнымъ способомъ установить границы дѣятельности и правомочій верховной власти.

Будучи неограниченною, верховная власть могла бы по своему усмотрѣнію использовать всѣ силы государственнаго союза, и личныя и матеріальныя, для осуществленія цѣлей, ею намѣченныхъ, не считаясь ни съ какими интересами или правами членовъ государственнаго общенія и не соблюдая никакихъ точныхъ, постоянныхъ правилъ при собираніи и расходованіи необходимыхъ ей хозяйственныхъ средствъ.

Однако, такое использованіе неограниченныхъ правомочій

верховной власти привело бы неминуемо къ истощенію силъ государства и къ его гибели. Такъ какъ члены государственнаго общенія не безвольныя и неодушевленныя вещи, а люди, существа духовно-нравственныя, обладающія волею, чувствомъ и сознаніемъ, то верховная власть можетъ ими управлять мирно и прочно лишь при условіи упорядоченія своего отношенія къ нимъ постоянными, обязательными правилами, правовыми нормами, изданными и отмѣняемыми въ опредѣленномъ, строго соблюдаемомъ порядкѣ. И государство и верховная власть могутъ быть твердыми и сильными лишь тогда, когда первое организовано, а вторая дѣйствуетъ на основѣ права, т. е. на основаніи и въ предѣлахъ законовъ, въ качествѣ нормъ обязательныхъ для всѣхъ членовъ государственнаго общенія, начиная съ высшихъ и кончая низшими.

Право, т. е. совокупность обязательныхъ правовыхъ нормъ, должно также опредѣлять собою и государственное хозяйство и регулировать тѣ отношенія, которыя, благодаря веденію хозяйства, возникаютъ между властью съ одной стороны и членами государственнаго союза съ другой. Это взаимоотношеніе (напр. требованіе доставить опредѣленныя хозяйственныя средства на государственныя надобности и обязанность взноса ихъ) должно быть не случайнымъ, произвольнымъ, мѣняющимся по усмотрѣнію или прихоти того или другого лица, а правовымъ, т. е. установленнымъ законами.

Только при закономѣрной организаціи государственное хозяйство будетъ не только доходнымъ временно, но и прочнымъ, а государство—сильнымъ и способнымъ къ культурному развитію.

Современное государство называется правомѣрнымъ или правовымъ государствомъ, а посему и хозяйство его можетъ быть названо правовымъ государственнымъ хозяйствомъ, т. е. организованнымъ на основѣ положительныхъ законовъ и ими регулируемымъ.

На нормахъ положительнаго права основано и русское государственное хозяйство. Такъ какъ, согласно ст. I Основныхъ Государственныхъ Законовъ (редакція 1906 г.), Государство Россійское едино и нераздѣльно, то и хозяйство его есть хозяйство

простого, единаго, а не сложнаго государства, т. е. всѣ доходы государства принадлежатъ единому, нераздѣльному субъекту—Россійскому государству, а всѣ расходы производятся въ интересахъ и ради потребностей единаго Россійскаго государства *).

Правило, что государственныя хозяйственныя средства Россіи должны служить задачамъ единаго и нераздѣльнаго Россійскаго государства, не исключаетъ правовой возможности выдачи субсидій другимъ государствамъ или выдачи пособій установленіямъ или учрежденіямъ, существующимъ и дѣйствующимъ за границею, если первое обусловлено политическими интересами Россіи, а второе вызвано духовно-нравственными или матеріальными потребностями русскаго народа.

Главнѣйшими правами Верховной Власти является право законодательства и право управленія (о правѣ суда мы не говоримъ, ибо оно не имѣетъ непосредственнаго отношенія къ финансовому праву).

Право законодательства заключается въ правѣ издавать обязательныя для гражданъ и всѣхъ живущихъ въ предѣлахъ государства правовыя нормы жизни и дѣятельности, а право управленія—въ правѣ опредѣлять задачи государственной дѣятельности (и очередь ихъ исполненія) и принимать надлежащія мѣры къ ихъ исполненію (мѣры содѣйствія, предупрежденія, пресѣченія и принужденія).

Какъ право законодательства, такъ и право управленія

---

*) Въ основныхъ Законахъ начало единства и нераздѣльности Россійскаго государства проведено съ одною оговоркою: „Великое Княжество Финляндское,—какъ сказано въ ст. 2,—составляя нераздѣльную часть Государства Россійскаго, во внутреннихъ своихъ дѣлахъ управляется особыми установленіями на основаніи особаго законодательства".

Для удовлетворенія мѣстныхъ потребностей управленія Великаго Княжества установлены особые доходы, не поступающіе въ государственное казначейство. Однако, финансовыя средства Финляндіи не служатъ какому-либо особому государству, а служатъ къ удовлетворенію потребностей части нераздѣльнаго Россійскаго Государства, пользующейся широкою автономіею, т. е. самозаконіемъ и самоуправленіемъ. И Россійское Государство имѣетъ несомнѣнное право требовать, чтобы средства автономнаго края расходовались сообразно съ потребностями государства вообще, а не шли на задачи, которыя не согласны съ задачами государственной жизни Россіи.

Изъ начала единства и нераздѣльности Россійскаго Государства слѣдуетъ, что и финансовыя средства Финляндіи могутъ быть, если въ томъ будетъ нужда, израсходованы на цѣли, вытекающія изъ требованія жизни единой Россіи и что Россія имѣетъ право привлекать Финляндію къ несенію общегосударственныхъ финансовыхъ тяготъ.

осуществляются въ правовомъ государствѣ въ формахъ, установленныхъ законами государства.

Въ Россіи Верховная Самодержавная Власть принадлежитъ Государю Императору (ст. 4 Осн. Зак.). Права Верховной Самодержавной Власти осуществляются Государемъ Императоромъ въ порядкѣ, установленномъ въ Основныхъ Законахъ.

Являясь верховнымъ субъектомъ законодательной власти, Государь Императоръ осуществляетъ ее въ единеніи съ Государственнымъ Совѣтомъ и Государственною Думою (ст. 7 О. З.). Согласно ст. 86 О. З., новый законъ издается не иначе, какъ съ одобренія Государ. Совѣта и Госуд. Думы и воспріемлетъ силу не иначе, какъ съ утвержденія Государя Императора. Основные Законы не изъемлютъ изъ порядка изданія законовъ, установленнаго въ ст. 7 и 86 Основныхъ Законовъ,—законы финансовые. Слѣдовательно, всѣ законы, касающіеся государственнаго хозяйства Россіи, должны быть издаваемы въ порядкѣ, дѣйствующемъ для изданія законовъ вообще, и финансовые законы подчиняются наравнѣ съ другими законами основнымъ правовымъ нормамъ, указаннымъ въ ст. ст. 7, 8, 9, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94 и 95 Основныхъ Законовъ.

Временные финансовые законы, изданіе коихъ вызвано чрезвычайными обстоятельствами, могутъ быть изданы въ порядкѣ, опредѣленномъ въ ст. 87 Основн. Зак., т. е. Государемъ Императоромъ безъ одобренія Госуд. Совѣта и Госуд. Думы по представленію Совѣта Министровъ. Но для превращенія таковыхъ временныхъ законовъ въ законы постоянные все-таки требуется одобреніе законодательныхъ учрежденій, и они теряютъ силу, если законодательныя учрежденія отказываютъ въ одобреніи *).

---

*) Единоличною властью Государя Императора издаются всѣ правовыя нормы (указы и повелѣнія), которыя касаются личнаго имущества Монарха и т. н. государевыхъ имуществъ, т. е. имуществъ, всегда принадлежащихъ Царствующему Императору и не могущихъ быть завѣщаемы, поступать въ раздѣлъ и подлежать инымъ видамъ отчужденія; обѣ категоріи имуществъ не подлежатъ платежу налоговъ и сборовъ (ст. 20 Основн. Зак.).

Послѣднее правило должно быть, казалось бы, понимаемо такъ, что законы, устанавливающіе налоги и сборы съ имуществъ или доходовъ, не распространяются на имущества указаннаго рода, если Государь Императоръ не издастъ указа о взиманіи налога и съ нихъ. Слѣдовательно превращеніе имуществъ даннаго рода въ источникъ государственныхъ доходовъ зависитъ отъ усмотрѣнія Монарха.

Такимъ образомъ установленіе постоянныхъ налоговъ и сборовъ разныхъ наименованій, а равно и отмѣна ихъ или измѣненіе размѣра и порядка взиманія. измѣненіе назначенія государственныхъ имуществъ, установленіе новыхъ регалій, фискальныхъ монополій или упраздненіе существующихъ, по общему правилу, можетъ быть произведено только въ порядкѣ, установленномъ для изданія законовъ вообще.

Назначеніе государственныхъ средствъ на удовлетвореніе государственныхъ потребностей, поскольку такое назначеніе обусловлено законами, можетъ быть измѣнено или отмѣнено только въ порядкѣ законодательномъ, ибо затрата государственныхъ средствъ на задачи государственнаго управленія Россіи является законною цѣлью распоряженія государственными доходами,—и такъ какъ согласно ст. 84 Основныхъ Законовъ Имперія Россійская управляется на твердыхъ основаніяхъ законовъ, изданныхъ въ установленномъ порядкѣ, то всякое постановленіе объ отпускѣ суммъ изъ государственной казны или всякое распоряженіе о прекращеніи отпуска, идущее въ разрѣзъ съ дѣйствующими законами и изданное безъ соотвѣтствующаго измѣненія или отмѣны дѣйствующаго закона, или безъ изданія новаго закона,—было бы нарушеніемъ основного начала о правомѣрномъ управленіи государствомъ. Это правило имѣетъ особое значеніе въ дѣлѣ составленія, обсужденія и утвержденія государственной росписи, о чемъ рѣчь будетъ ниже.

Ст. 96 Основныхъ Законовъ устанавливаетъ особый порядокъ изданія постановленій по хозяйственной части военнаго и

Особое назначеніе имѣютъ, согласно ст. 164 Осн. Зак. (Раздѣлъ II. Учрежд. о Императорской Фамиліи), „удѣльныя“ недвижимыя имущества и денежные капиталы удѣльнаго вѣдомства установленныя и выдѣленныя Имп. Павломъ I въ 1797 г. на обезпеченіе на всегдашнее время Имп. Фамиліи. Обрядъ ихъ управленія опредѣленъ въ особенныхъ уставахъ.

Такъ какъ въ ст. 20 Основн. Законовъ не упомянуто объ удѣльныхъ имуществахъ, то нужно полагать, что порядокъ изданія законовъ, касающихся ихъ, не сходствуетъ съ порядкомъ, установленнымъ для личныхъ имуществъ Государя и т. н. государевыхъ имуществъ, и что измѣненіе назначенія удѣльныхъ имуществъ можетъ совершиться только въ порядкѣ, установленномъ въ ст. 8 Основн. Зак., исключительно по почину Государя Императора и съ соблюденіемъ условій, указанныхъ въ ст. ст. 7, 9 и 86 Основн. Зак. Распоряженіе же удѣльными имуществами въ предѣлахъ дѣйствующаго Учрежденія о Имп. Фамиліи, согласно ст. 21 Основн. Зак., принадлежитъ единолично Государю Императору, какъ главѣ Императорскаго Дома.

морского вѣдомствъ, поскольку таковыя постановленія не вызываютъ новаго расхода изъ казны или же если новые расходы покрываются сбереженіями по финансовымъ смѣтамъ Военнаго и Морского Министерствъ.

Это правило есть логическое послѣдствіе ст. 14 Основн. Зак., которая опредѣляетъ, что Государь Императоръ есть Державный Вождь Россійской арміи и флота и что устройство вооруженныхъ силъ Россіи и оборона ея опредѣляется имъ единолично.

Государственная роспись доходовъ и расходовъ, т. е. планъ веденія государственнаго хозяйства въ теченіе опредѣленнаго (годичнаго) періода времени, обсуждается и одобряется законодательными учрежденіями въ законодательномъ порядкѣ и имѣетъ правовую силу закона. Поэтому она пріемлетъ силу лишь послѣ утвержденія Государемъ Императоромъ.

Такъ какъ въ жизни государства возникаютъ такія потребности, которыя не могутъ быть удовлетворены обыкновенными доходами государства, то приходится изыскивать чрезвычайные способы ихъ удовлетворенія, и государственная власть прибѣгаетъ въ такомъ случаѣ къ заключенію займовъ (внутреннихъ или внѣшнихъ), пользуясь государственнымъ кредитомъ, основаннымъ на всемъ достояніи государства.

По общему правилу (ст. 118 Основн. Зак.), государственные займы разрѣшаются порядкомъ, установленнымъ для утвержденія государственной росписи доходовъ и расходовъ,—порядкомъ законодательнымъ, т. е. съ одобренія законодательныхъ учрежденій и съ утвержденія Верховной Власти.

Но въ исключительныхъ случаяхъ допускается, согласно ст. 118 Осн. Зак., заключеніе займа и единоличнымъ распоряженіемъ Монарха; что же касается времени и условій совершенія государственныхъ займовъ, то они всегда опредѣляются единолично властью Монарха. (Подробное изложеніе дѣйствующаго бюджетнаго права будетъ дано ниже).

Такимъ образомъ, ни одно постановленіе, влекущее за собою или наложеніе на подданныхъ какихъ-либо налоговъ, сборовъ и повинностей въ пользу государства, или обремененіе государства какими-либо долговыми обязательствами, не можетъ

имѣть силы безъ утвержденія его со стороны Монарха, который при рѣшеніи данныхъ вопросовъ дѣйствуетъ или въ единеніи съ Государственнымъ Совѣтомъ и Госуд. Думою, или пользуется своею Верховною единоличною Властью. Постановленія законодательныхъ учрежденій безъ утвержденія Монарха правовой силы не имѣютъ.

Тѣмъ менѣе могутъ издавать постановленія, устанавливающія какія-либо финансовыя обязанности подданныхъ или обязательства для государства, органы управленія или органы власти, подчиненные имъ.

Министры, какъ главные начальники отдѣльныхъ вѣдомствъ, коимъ ввѣрено осуществленіе различныхъ задачъ государства,— не могутъ, согласно ст. 154 Учрежденія Министерствъ, установлять какой-либо законъ или отмѣнять прежній, слѣдовательно и изданіе финансовыхъ законовъ не предоставлено ихъ власти.

Въ частности Министръ Финансовъ, коему ввѣрено управленіе государственными доходами и расходами, имѣетъ лишь право принимать мѣры къ тому, чтобы финансовые законы въ точности исполнялись, и на него возложена, согласно ст. 478 Учрежд. Мин., обязанность наблюдать, чтобы новый сборъ не былъ учрежденъ, а учрежденный не былъ отмѣненъ иначе, какъ только силою закона и въ порядкѣ для сего установленномъ.

Губернаторы, какъ блюстители неприкосновенныхъ верховныхъ правъ самодержавія, пользъ государства и повсемѣстнаго точнаго исполненія законовъ (ст. 270 Общаго Учрежд. Губернскаго), не имѣютъ права учреждать налоговъ или сборовъ какого-либо рода. Не имѣютъ этого права и генералъ-губернаторы, несмотря на то, что они облечены особо широкими полномочіями.

Со времени Петра Великаго въ русскомъ законодательствѣ установлено строгое различіе между государственными доходами и расходами, и доходами и расходами Государя и Членовъ Царствующаго Дома.

Статьи 406, 407, 408, 409, 410 тома X, ч. I, Св. Зак. (изд. 1887) опредѣляетъ, что слѣдуетъ признавать имуществомъ государства.

Ст. 406 гласитъ: „Всѣ имущества, не принадлежащія ни-

кому въ особенности, то есть ни частнымъ лицамъ, ни сословіямъ лицъ, ни дворцовому вѣдомству, ни удѣламъ, ни установленіямъ, принадлежатъ къ составу имуществъ государственныхъ".

Законъ причисляетъ къ составу государственныхъ имуществъ не только то, что финансовая наука признаетъ государственнымъ имуществомъ въ спеціальномъ смыслѣ (казенные лѣса, земли, оброчныя статьи и т. д.), но и (ст. 407) подати, пошлины и разнаго рода сборы, доходъ казны составляющіе.

Отличая отъ этихъ государственныхъ имуществъ въ широкомъ смыслѣ, т. е. отъ всего того, что составляетъ достояніе государства, — имущество дворцовое и удѣльное, какъ служащія опредѣленнымъ цѣлямъ, въ законѣ указаннымъ, наше законодательство тѣмъ самымъ опредѣляетъ: какимъ цѣлямъ служитъ государственное достояніе. Оно служитъ не для удовлетворенія личныхъ потребностей Монарха или членовъ Царствующаго Дома, а для удовлетворенія потребностей Государства Россійскаго.

Государь Императоръ, какъ глава государства и Верховный Вождь русскаго народа, руководитъ всѣмъ государственнымъ хозяйствомъ Россіи, и въ порядкѣ, законами установленномъ, даетъ полномочія на собираніе доходовъ и на производство расходовъ государства. Онъ совершаетъ эти державныя дѣйствія не какъ субъектъ частнаго права на достояніе Россіи, а какъ субъектъ права Верховной Самодержавной Власти, неся, говоря словами молитвы, читаемой Имъ во время исполненія обряда Священнаго Коронованія (основные законы ст. 58, примѣчаніе 2) „великое служеніе какъ Царь и Судья Царству Всероссійскому".

Такимъ образомъ Монархъ не есть собственникъ государственнаго достоянія Россіи, и отчужденіе или затраты этого достоянія на цѣли не государственныя было бы отступленіемъ отъ царственнаго обѣта, принимаемаго Монархомъ на себя при Священномъ Коронованіи и Мѵропомазаніи.

Государственные доходы Россіи поступаютъ въ государственное казначейство для покрытія государственныхъ расходовъ,

обусловленныхъ необходимостью исполненія задачъ государственныхъ, данныхъ природою всякаго государственнаго союза, и особыми условіями, политическими, соціальными и экономическими, созданными не произволомъ одного лица, а вѣковою исторіею.

Исполненіе этихъ задачъ есть цѣль существованія государственнаго управленія и его дѣятельности.

Согласно ст. 10 Основныхъ Законовъ, власть управленія во всемъ ея объемѣ принадлежитъ Государю Императору въ предѣлахъ всего Государства Россійскаго. Наше законодательство съ начала XIX ст. различаетъ двѣ области и два порядка управленія: управленіе верховное и управленіе подчиненное.

Эти два порядка управленія, къ сожалѣнію, въ правовомъ отношеніи недостаточно точно отграничены. Верховное управленіе отличается отъ подчиненнаго управленія формальнымъ признакомъ, а не матеріальнымъ.

Въ управленіи верховномъ, согласно ст. 10 Осн. Зак., Верховная Власть Монарха дѣйствуетъ непосредственно. Въ управленіи же подчиненномъ опредѣленная степень власти ввѣряется Монархомъ, согласно закону, подлежащимъ мѣстамъ и лицамъ, дѣйствующимъ Его Именемъ и по его повелѣніямъ.

И въ области верховнаго и въ области подчиненнаго управленія Монархъ и его органы дѣйствуютъ законом҃рно. Предметы вѣдомства и кругъ власти органовъ управленія подчиненнаго установлены закономъ, и дѣйствія ихъ не должны противорѣчить законамъ; но и Монархъ, согласно ст. 11 Основн. Зак., издавая въ порядкѣ управленія верховнаго указы для устройства и приведенія въ дѣйствіе различныхъ частей государственнаго управленія, а равно повелѣнія, необходимыя для исполненія законовъ, дѣйствуетъ, какъ сказано въ упомянутой статьѣ, въ соотвѣтствіи съ законами.

Слѣдовательно, признакъ законом҃рности присущъ и верховному и подчиненному управленію, и поэтому онъ не можетъ служить критеріемъ при разграниченіи этихъ двухъ областей управленія.

Вѣрнѣе было бы опредѣлить „Верховное Управленіе“, какъ

творческую дѣятельность Монарха въ политикѣ законодательства и политикѣ управленія. Какъ субъектъ права верховнаго управленія, Монархъ намѣчаетъ предметы законодательства и задачи управленія, очередь исполненія этихъ задачъ и способы и средства ихъ осуществленія.

Осуществляя право верховнаго управленія въ области финансоваго законодательства и управленія, Монархъ утверждаетъ планъ финансовой политики на будущее время, одобряетъ или отклоняетъ предложенныя совѣтниками мѣры къ улучшенію государственнаго хозяйства, или мѣры, имѣющія цѣлью увеличить доходы государства или сократить расходы его (напр.: рѣшаетъ вопросъ о томъ: какимъ путемъ удовлетворить назрѣвшимъ потребностямъ: при помощи ли кредитныхъ операцій или при помощи измѣненія податной системы; посредствомъ введенія новыхъ налоговъ или реформы существующихъ).

Осуществленіе мѣропріятій, предначертанныхъ Монархомъ, возможно, конечно, въ правомѣрномъ государствѣ лишь въ предѣлахъ закона, и творческая дѣятельность въ области верховнаго управленія возможна лишь въ рамкахъ законности.

И изданіе указовъ, въ соотвѣтствіи съ законами, для устройства и приведенія въ дѣйствіе различныхъ частей управленія---есть также дѣятельность творческая, ибо законы не могутъ предвидѣть всѣхъ подробностей, и власть управленія должна восполнить то, чего власть законодательная не могла предвидѣть. Мелкая законодательная казуистика не приводитъ къ цѣли, ибо сложныя условія жизни ставятъ нерѣдко требованія, которыя должны быть удовлетворены въ общихъ предѣлахъ, установленныхъ законами, но способами, приноровленными къ этимъ условіямъ.

Такой же творческій характеръ носятъ зачастую и издаваемыя Монархомъ повелѣнія для исполненія законовъ.

Что касается власти управленія подчиненнаго, то она въ области финансоваго хозяйства, равно какъ и въ другихъ областяхъ государственной дѣятельности, имѣетъ характеръ не самостоятельнаго творчества, которое намѣчаетъ новые пути, а характеръ скорѣе пассивный, исполнительный. Она примѣняетъ

законы къ отдѣльнымъ случаямъ и употребляетъ только тѣ средства и пріемы, которые опредѣлительно указаны въ законахъ, слѣдуя разуму законовъ и его буквѣ. Однако и подчиненное управленіе не лишено извѣстной доли творчества, ибо органамъ его, въ особенности высшимъ, приходится выяснять смыслъ закона и въ томъ случаѣ, если законъ допускаетъ извѣстную, хотя бы и скромную свободу дѣйствій административныхъ, — избирать наиболѣе цѣлесообразные пути къ его исполненію. (Напр. законы, устанавливающіе тотъ или другой налогъ и опредѣляющіе въ общихъ чертахъ способы измѣренія податной силы объекта обложенія, нерѣдко предоставляютъ органамъ администраціи выборъ между различными способами оцѣнки дохода или имущества, сознавая, что разнообразіе экономическихъ явленій не допускаетъ предуказанія всѣхъ подробностей въ общихъ правовыхъ нормахъ).

ГЛАВА II.

Права и обязанности подданныхъ въ области государственнаго хозяйства.

Въ Основные Государственные Законы въ редакціи 23 апрѣля 1906 года введена особая глава (8-ая): „О правахъ и обязанностяхъ россійскихъ подданныхъ".

Въ означенной главѣ имѣется текстъ 15 статей, изъ коихъ одна (ст. 71) непосредственно, а двѣ статьи (76 и 77) косвенно, касаются отношенія подданныхъ къ хозяйству государства.

Ст. 71 гласитъ: „Россійскіе подданные обязаны платить установленные закономъ налоги и пошлины, а также отбывать повинности согласно постановленіямъ закона".

Обязанность уплачивать закономъ установленные налоги и пошлины, а равно обязанность отбывать законныя повинности, имѣетъ своимъ основаніемъ публично-правовую связь, существующую между государствомъ и членами государственнаго союза. Гражданинъ (или подданный) даннаго государства находится съ нимъ не въ договорной связи, которая установлена соглашеніемъ государственной власти съ отдѣльными членами союза или группами ихъ, и поэтому ни отдѣльный гражданинъ ни сословіе или классъ не могутъ по своему усмотрѣнію опредѣлять условія участія въ покрытіи расходовъ, обусловленныхъ потребностями государства. Мѣра участія каждаго гражданина въ несеніи финансовыхъ тяготъ, какъ необходимыхъ и неизбѣжныхъ послѣдствій государственной дѣятельности, устанавливается одностороннимъ волевымъ актомъ Верховной Власти. Они опредѣляются зако-

нами, изданными въ установленномъ порядкѣ, и гражданинъ не можетъ, по своему личному усмотрѣнію, принимать участіе въ доставленіи требуемыхъ государствомъ вещественныхъ средствъ или отказывать въ участіи въ зависимости отъ своего мнѣнія о пользѣ, или вредѣ, или безполезности дѣйствій законной власти вообще, или особаго ея дѣйствія или распоряженія въ частности. Податная обязанность и обязанность подчиненія связаннымъ съ отбываніемъ ея ограниченіямъ въ хозяйственной свободѣ гражданъ, есть такая же естественная и безспорная обязанность, какъ обязанность повиноваться закону и велѣніямъ власти, на законѣ основаннымъ и въ законной формѣ предъявленнымъ, или приговору суда, законами установленнаго и уполномоченнаго охранять государственный правопорядокъ.

Всѣ сборы, взимаемые въ пользу государственной казны, устанавливаются не на основаніи сдѣлокъ съ гражданами, а, какъ уже отмѣчено выше, односторонними волепроявленіями власти и взимаются, если то окажется необходимымъ, принудительнымъ путемъ.

Этотъ обязательный, принудительный характеръ присущъ всѣмъ сборамъ, взимаемымъ съ гражданъ въ пользу государства, но всѣ сборы могутъ быть раздѣлены на два рода въ зависимости отъ того, что является поводомъ къ взиманію сбора; въ зависимости отъ различія въ поводахъ мы отличаемъ налоги отъ пошлинъ.

Налогомъ называется всякій принудительный сборъ, взимаемый государствомъ для цѣлей государственныхъ вслѣдствіе обладанія даннымъ гражданиномъ имуществомъ или доходомъ, которые государство признаетъ необходимымъ и возможнымъ привлечь къ участію въ покрытіи государственныхъ расходовъ, или вслѣдствіе совершенія дѣйствій, съ которыми государство въ финансовыхъ цѣляхъ связываетъ обязанность платежа, такъ какъ данное дѣйствіе является признакомъ наличности опредѣленнаго имущества или дохода, признаннаго государствомъ способнымъ участвовать въ доставленіи средствъ государственной казнѣ.

Напр., налогъ на недвижимое имущество, на денежный капиталъ, на промысловое предпріятіе являются сборами, обусло-

вленными наличностью имущества или дохода; налоги на предметы потребленія, производимые въ странѣ и ввозимые въ страну, являются сборами, взимаемыми по случаю совершенія дѣйствія: потребленія, ввоза, вывоза, провоза цѣнностей.

Сборы означеннаго рода взимаются независимо отъ обращенія гражданина къ государству изъ-за оказанія ему какой-либо особой услуги.

Въ отличіе отъ налоговъ, мы называемъ пошлинами такіе сборы, которые гражданинъ вноситъ въ государственную казну какъ возмездіе за особую услугу, оказываемую государственными учрежденіями или органами въ видахъ удовлетворенія потребностей даннаго гражданина.

Напр.: судебныя пошлины, пошлины крѣпостныя, сборы портовые, лоцманскіе и т. п.

О налогахъ и пошлинахъ мы подробно поговоримъ ниже.

Сложными условіями веденія государственнаго хозяйства обусловлено то, что свобода и установленныя закономъ права гражданъ ограничиваются нерѣдко въ значительной степени.

Ст. 77 Основныхъ Законовъ гласитъ: „Собственность неприкосновенна. Принудительное отчужденіе недвижимыхъ имуществъ, когда сіе необходимо для какой-либо государственной или общественной пользы, допускается не иначе, какъ за справедливое и приличное вознагражденіе“.

Принудительное взиманіе налоговъ, т. е. принудительное изъятіе изъ частной собственности части дохода или имущества гражданина, есть нарушеніе начала: „собственность неприкосновенна“.

Принудительное отчужденіе, т. е. изъятіе изъ частныхъ рукъ какого-либо вещественнаго блага въ интересахъ общенія, имѣетъ мѣсто не только по отношенію къ недвижимымъ имуществамъ. Государственная власть можетъ изъять промысловое занятіе какого-либо рода изъ сферы свободнаго примѣненія частной предпріимчивости, объявляя данный промыселъ казеннымъ, исключающимъ каждое частное соперничество, или въ виду того, что только находясь въ рукахъ государства, оно можетъ принести надлежащую пользу общенію (въ такомъ случаѣ говорятъ объ объявле-

ніи даннаго промысловаго занятія регальнымъ, объ установленіи регаліи), или же въ виду того, что государственная власть признаетъ необходимымъ, путемъ исключенія частнаго соперничества, извлечь изъ опредѣленнаго промысла матеріальный доходъ для казны (въ такомъ случаѣ мы говоримъ о введеніи казенной монополіи).

И въ первомъ и во второмъ случаѣ государство можетъ быть поставлено въ необходимость принудительнымъ путемъ изъять изъ рукъ частныхъ лицъ промысловыя предпріятія, въ которые они вложили и трудъ и капиталъ, при чемъ, конечно, такое превращеніе какого-либо промысла въ регалію или установленіе казенной монополіи должно быть проведено законнымъ, справедливымъ образомъ, т. е. принудительное отчужденіе частнаго промысловаго права должно быть произведено „за справедливое и приличное вознагражденіе“.

Ст. 76 Основныхъ Законовъ гласитъ: „Каждый россійскій подданный имѣетъ право свободно избирать мѣсто жительства и занятія, пріобрѣтать и отчуждать имущество и безпрепятственно выѣзжать за предѣлы государства. Ограниченія въ сихъ правахъ установлены особыми законами“.

Не малое количество такихъ ограниченій установлено именно въ интересахъ государственнаго хозяйства. Благодаря существованію регалій и монополій, не всякое занятіе доступно частнымъ лицамъ, и промысловая свобода ограничена въ значительной степени, именно во всѣхъ отрасляхъ производства, которыя служатъ объектомъ обложенія (напр. табаководство, производство табачныхъ издѣлій, производство свекловичнаго сахара, добыча и сбытъ нефти, нефтяныхъ продуктовъ и т. п.).

Финансово-административная власть вторгается иногда очень глубоко въ хозяйственную жизнь гражданъ.

И передвиженіе, въ особенности выѣздъ за границу, не свободно, ибо у насъ все еще существуетъ паспортная система, которая, очевидно, сохраняется не въ видахъ полицейскихъ, ибо несостоятельность этой мѣры и полная безполезность паспортовъ доказаны опытомъ всѣхъ культурныхъ государствъ, а въ видахъ фискальныхъ, т. е. въ видахъ взиманія извѣстнаго сбора съ лицъ, выбирающихъ паспортныя книжки.

Безъ ограниченія экономической свободы гражданъ и безъ примѣненія къ нимъ принудительной власти, государственное хозяйство существовать не можетъ. Оно поэтому и называется хозяйствомъ „принудительнымъ“.

Намъ придется въ слѣдующихъ отдѣлахъ курса говорить о томъ, что въ былое время, въ эпоху менѣе сложной государственной жизни, государственная казна пополнялась преимущественно доходами изъ такъ называемыхъ частноправовыхъ источниковъ, государственныхъ имуществъ (доменъ), и что налоги (прямые и косвенные) играли сравнительно скромную роль.

По мѣрѣ развитія государства, роль первыхъ, т. н. частноправовыхъ доходовъ, становится менѣе значительною; за то растетъ значеніе налоговъ, т. е. принудительныхъ сборовъ съ гражданъ.

Задачи государства становятся все болѣе сложными; дѣятельность его расширяется. Растутъ требованія гражданъ, предъявляемыя къ государственной власти, ея учрежденіямъ и органамъ.

Далеко отъ насъ то время, когда всѣ задачи государственной власти сводились къ внѣшней защитѣ, къ обезпеченію правосудія, доставленію элементарнѣйшихъ условій внутренней безопасности; когда граждане малаго ждали отъ власти и сравнительно много жертвовали взамѣнъ ея скромныхъ услугъ; когда гражданинъ ходилъ вооруженный, самъ защищая себя и свой домъ, самъ искалъ способовъ дать весьма скромное образованіе своимъ дѣтямъ; когда онъ довольствовался плохими средствами и путями сообщенія, на моръ и голодъ смотрѣлъ какъ на Божью кару, а на помощь государства въ этихъ бѣдствіяхъ взиралъ, какъ на неожиданную милость.

Въ наше время говорятъ о правахъ гражданина на охрану личной и имущественной неприкосновенности, о правахъ его на содѣйствіе для культурнаго развитія, о правахъ на воспитаніе и образованіе, о правахъ не только на свободное, но и на удобное и скорое, по возможности, дешевое передвиженіе и сообщеніе, о правахъ на обезпеченіе гигіеническихъ условій жизни, о правѣ на призрѣніе въ случаѣ бѣдности, о правѣ на продовольствіе въ

случаѣ неурожая, о правѣ рабочихъ на улучшеніе ихъ быта, о правѣ ихъ на обезпеченіе въ случаѣ болѣзни, увѣчій, старости, о правѣ на кредитъ дешевый, удобный и т. д., и т. д.

Куда мы ни взглянемъ, отовсюду протягиваются руки къ государству и слышится требованіе дать гражданамъ все то, въ чемъ нуждается культурный человѣкъ, сознающій свое достоинство и свое право на умственное, нравственное и физическое развитіе.

137 и 124 года прошли съ тѣхъ поръ, какъ въ Сѣверной Америкѣ и во Франціи были провозглашены декларації правъ человѣка и гражданина, и всюду говорятъ, и это признано за аксіому, что человѣкъ не долженъ быть только объектомъ управленія, что онъ долженъ быть не „подданнымъ“, а гражданиномъ, полноправнымъ участникомъ въ дѣлахъ государственныхъ, хотя бы это участіе выражалась только въ появленіи у урны избирательной или въ собраніяхъ, гдѣ вожаки различныхъ политическихъ партій рисуютъ картину счастливаго будущаго, которое не минуетъ гражданина, если онъ пойдетъ по пути, ими указанному.

Въ былое время народъ собирался на вѣче, и старшіе и младшіе обсуждали безвозмездно дѣла общественныя. Излюбленные люди шли на земскій соборъ печаловаться о своихъ нуждахъ и совѣщаться о государевомъ и земскомъ дѣлѣ, тащились по пролѣскамъ и проселкамъ, по сугробамъ и болотамъ, и только отъ своихъ довѣрителей получали кормъ и путевыя деньги. Нынѣ не то. Нынѣ за пользованіе высшимъ и самымъ почетнымъ политическимъ правомъ, за участіе въ законодательствѣ „сознательный гражданинъ“ требуетъ возмездія изъ государственной казны.

Наше право, мое право, право человѣческое, право политическое, право по возможности равное и всеобщее,—вотъ доминанта, которая звучитъ въ хорѣ нашей современной политической жизни.

Въ противоположность этому гимну о правахъ, какимъ-то диссонансомъ звучатъ слова: „государство есть принудительный союзъ“, государственное хозяйство—„принудительное хозяйство“, главный доходъ его—„принудительные сборы“.

Въ дополненіе къ правамъ, коими наслаждается или коихъ

домогается и о коихъ мечтаетъ современный гражданинъ, выступаютъ: сила принужденія, велѣнія, угрозы, въ случаѣ неисполненія велѣнія,—кара.

И ради чего принужденіе, угроза и кара? Ради пополненія казны государства, которое должно служить всѣмъ вышеуказаннымъ естественнымъ человѣческимъ и культурнымъ потребностямъ.

При изысканіи способовъ покрытія государственныхъ расходовъ, государственная власть и граждане стоятъ другъ противъ друга какъ непримиримые противники.

Если взять въ руки и перелистать массу изданныхъ въ различныхъ государствахъ законовъ объ организаціи прямого и косвеннаго обложенія, о различныхъ налогахъ, реальныхъ, личныхъ, о налогахъ на предметы первой и не первой необходимости, о различныхъ пошлинахъ, уплачиваемыхъ за особыя, оказанныя государственными установленіями услуги, если прибавить къ нимъ множество дополнительныхъ инструкцій и циркуляровъ, изданныхъ разными органами управленія, высшими и низшими, рѣшенія высшихъ и среднихъ административныхъ судовъ,—какую получимъ картину?

Мы увидимъ передъ собою борьбу государственной власти съ стремленіемъ „сознательныхъ гражданъ“ всячески уклоняться, гдѣ только возможно, отъ исполненія податной обязанности, утаить доходъ, скрыть имущество или потребленіе, обложенное налогомъ, обойти платежъ за услуги суда и управленія или низвести плату до минимума.

И если не удается уклоненіе отъ исполненія податной обязанности, то проявляется стремленіе сложить съ себя платежную обязанность, переложить ея тяжесть на другихъ, которые благодаря различнымъ хозяйственнымъ условіямъ стоятъ въ экономической зависимости отъ плательщика налога. Выступаетъ во всей трудно измѣримой силѣ процессъ переложенія налоговъ, о которомъ намъ придется говорить ниже.

Практики и теоретики финансоваго дѣла, а по ихъ слѣдамъ и законодатель, изощряются въ изобрѣтеніи различныхъ методовъ и способовъ точнѣе опредѣлить сумму платежа, по справедливости слѣдующаго съ даннаго гражданина или данной

группы граждан, но столь же энергично плательщики податей изыскиваютъ пути перехитрить всѣ труды законодателя. Все сложнѣе становится эта борьба съ желаніемъ гражданъ низвести свои жертвы въ пользу государства до минимума и за этотъ минимумъ получить максимумъ государственныхъ услугъ. И это враждебное отношеніе къ справедливымъ требованіямъ государственной власти не есть удѣлъ низшихъ классовъ, коихъ умственное развитіе низко и коихъ политическій кругозоръ узокъ,— оно столь же рѣзко проявляется въ высшихъ, образованныхъ сферахъ, которыя, по ихъ же увѣренію, идутъ во главѣ культурнаго прогресса и въ средѣ коихъ мы столь часто видимъ, что даже скромный платежъ въ пользу государства вызываетъ ропотъ въ то же самое время, когда несравненно болѣе крупныя суммы охотно тратятся не только на лишнюю роскошь, но и на вздорныя и даже безнравственныя увеселенія.

Это зрѣлище не изъ тѣхъ, которыя побуждаютъ вѣрить въ прогрессъ человѣка, какъ такового, вѣрить въ развитіе и углубленіе сознанія о гражданскихъ обязанностяхъ, о долгѣ человѣка и гражданина, въ проникновеніе современнаго человѣка идеею государственности.

Если бы мы имѣли передъ собою дѣйствительно серьезный прогрессъ человѣчества, прогрессъ не только заключающійся въ ускореніи сообщенія и обмѣна цѣнностей и людей, во все болѣе возрастающемъ богатствѣ различныхъ изобрѣтеній и открытій, которыя украшаютъ и облегчаютъ нашу жизнь, если бы бокъ о бокъ съ этимъ внѣшнимъ, техническимъ прогрессомъ шелъ прогрессъ внутренній, духовно-нравственный,—тогда бы говорилось не только о правахъ человѣка и гражданина, но и объ его обязанностяхъ, а ясное сознаніе обязанностей придало бы финансовому хозяйству болѣе привлекательный характеръ.

Финансовая наука доброю половиною своего содержанія обязана личному эгоизму и слабому патріотизму современнаго гражданина, а равно и классовому эгоизму различныхъ группъ населенія, которое охотно пользуется каждою возможностью сократить мѣру своего участія въ несеніи государственныхъ расходовъ и усилить податную тяготу другихъ классовъ.

Когда-то знаменитый англійскій министръ лордъ Питтъ (старшій) сказалъ членамъ англійской палаты лордовъ: „Ваши предки были желѣзными баронами, а вы, господа, бароны бархатные“.

Государственный человѣкъ нашего времени могъ бы сказать: „Ваши предки были скромными, дешевыми гражданами, а вы—граждане съ большими претензіями, но очень дорого стоющіе“.

Каждый изъ насъ, дѣйствительно, во много разъ дороже стоитъ государству, нежели наши предки сто лѣтъ тому назадъ. И это вздорожаніе гражданина идетъ въ гору. Расходы государственные растутъ безостановочно, безпрерывно, а доходы прихрамываютъ, съ трудомъ ихъ нагоняя.

Благодаря этому веденіе государственнаго хозяйства становится все болѣе труднымъ, и не мало усилій требуется для установленія равновѣсія между расходами и доходами, ибо при опредѣленіи суммы первыхъ и изысканіи вторыхъ приходится считаться съ борьбою интересовъ различныхъ общественныхъ классовъ, изъ которыхъ каждый старается использовать государство въ своихъ цѣляхъ — получить какъ можно болѣе средствъ государственныхъ въ свою пользу и затратить какъ можно менѣе изъ своихъ средствъ и силъ на покрытіе расходовъ государства.

ГЛАВА III.

Бюджетъ и бюджетное право.

Государство нуждается не только въ доставленіи хозяйственныхъ средствъ для удовлетворенія государственныхъ потребностей. Оно нуждается также въ правильномъ использованіи ихъ и въ планомѣрной ихъ затратѣ. Планомѣрность затраты хозяйственныхъ средствъ государства заключается въ цѣлесообразномъ распредѣленіи ихъ по времени, по пространству (по различнымъ частямъ государственной территоріи) и предметамъ. Такъ какъ государство есть союзъ правовой, дѣйствія котораго совершаются на основѣ обязательныхъ для всѣхъ членовъ союза (власти и подданныхъ) правовыхъ нормъ, то не только пріобрѣтеніе государствомъ хозяйственныхъ средствъ, но и затрата ихъ должна быть актомъ правовымъ, исполненнымъ въ законной формѣ.

Въ правовомъ государствѣ ни одна копейка государственныхъ средствъ не должна быть затрачена иначе, какъ на законныя цѣли и въ порядкѣ, закономъ предусмотрѣнномъ, указанномъ или дозволенномъ. Слѣдовательно, государственное хозяйство должно быть ведено планомѣрно и въ законномъ порядкѣ.

Планомѣрность веденія государственнаго хозяйства предполагаетъ исполненіе двухъ дѣйствій государственной власти. Первое изъ этихъ дѣйствій не пріурочено къ опредѣленному времени и не облечено въ опредѣленныя, закономъ предписанныя формы. Оно необходимо по существу своему, но законъ, обыкновенно, о немъ молчитъ. Мы говоримъ о составленіи общаго плана веде-

нія государственнаго хозяйства въ теченіе періода, не указаннаго заранѣе, въ предѣлахъ болѣе или менѣе продолжительнаго времени.

Составленіе плана—актъ не юридическій, а политическій Онъ не связываетъ власть, его составившую, правовымъ образомъ, а лишь въ отношеніи нравственномъ. Общій финансовый планъ имѣетъ въ виду не только веденіе, но и развитіе государственнаго хозяйства, какъ необходимаго элемента государственной жизни вообще.

По вѣрному замѣчанію одного изъ крупнѣйшихъ представителей финансовой науки (Л. ф.-Штейнъ), —экономическія силы, объектъ государственнаго хозяйства, опредѣляютъ собою весь ходъ государственнаго управленія. Поэтому, цѣлью развитія государственнаго хозяйства должно быть сохраненіе и развитіе этихъ силъ и установленіе такого порядка пользованія ими, который обезпечивалъ бы какъ возможность ихъ сохраненія, такъ и возможность ихъ возрастанія—при полномъ удовлетвореніи государственныхъ потребностей настоящаго времени и въ предвидѣніи потребностей будущаго.

Планъ государственнаго хозяйства содержитъ въ себѣ какъ проекты финансовыхъ мѣропріятій, такъ и проекты мѣръ внутренней политики вообще (въ особенности въ области народнаго хозяйства). Различные законы, регулирующіе способы полученія доходовъ и цѣли и способы производства расходовъ, являются для государственно-хозяйственнаго плана исходными точками, но онъ заходитъ за ихъ предѣлы, дѣлаетъ ихъ объектомъ критики и предуказываетъ, насколько возможно, условія и характеръ ихъ измѣненія. Понятно, что планъ государственнаго хозяйства самъ по себѣ, какъ плодъ сознательнаго критическаго отношенія управленія къ своимъ задачамъ, не есть правовая норма, не есть законъ, а проектъ предположенныхъ къ изданію техническихъ и юридическихъ нормъ.

Государственная власть, сознающая свои обязанности и задачи, никогда не откажется отъ составленія плана веденія государственнаго хозяйства, хотя законъ обыкновенно на нее такой обязанности не возлагаетъ.

Составленіе общаго плана государственнаго хозяйства есть какъ бы внутреннее дѣло высшихъ органовъ управленія,—Министра Финансовъ, Кабинета или Совѣта Министровъ,—и въ большинствѣ случаевъ онъ не публикуется, какъ особый актъ. Но указаніе различныхъ мѣропріятій государственно-хозяйственнаго характера, имѣющихъ быть осуществленными въ ближайшемъ времени или въ теченіе болѣе продолжительнаго періода времени, входитъ нерѣдко въ составъ декларацій правительства, читаемыхъ въ собраніи народныхъ представителей при вступленіи въ отправленіе обязанностей новыхъ министровъ, или при открытіи новой сессіи законодательныхъ учрежденій, или, наконецъ, о нихъ заявляется въ рѣчи, которую Министръ Финансовъ произноситъ въ парламентѣ при объясненіи предлагаемаго къ обсужденію и одобренію бюджета.

Въ Россіи пріобрѣлъ извѣстность планъ финансовъ, составленный въ 1810 году Сперанскимъ (при содѣйствіи Балгульчискаго, графа Мордвинова, графа Кочубея и барона Кампенгаузена). Такіе же планы составлялись и впослѣдствіи Министрами Финансовъ, но они не становились достояніемъ публики, ибо излагались въ неоффиціальныхъ докладахъ и запискахъ, представляемыхъ только Монархамъ. Нерѣдко начертаніе такого плана (или хотя бы и части его) находило себѣ мѣсто въ объяснительныхъ запискахъ къ проекту государственной росписи, составленныхъ Министромъ Финансовъ.

Съ момента учрежденія Государственной Думы и преобразованія Государственнаго Совѣта, когда обсужденіе проекта государственной росписи стало гласнымъ, Министръ Финансовъ обыкновенно излагаетъ свои соображенія о мѣрахъ къ развитію государственнаго хозяйства въ рѣчи, которую онъ произноситъ въ законодательныхъ учрежденіяхъ при началѣ обсужденія проекта росписи въ общемъ собраніи Думы.

Въ нашемъ законодательствѣ, въ Учрежденіи Министерствъ (Раздѣлъ пятый, Учрежденіе Министерства Финансовъ) имѣются нѣкоторыя статьи закона, которыя какъ бы нормируютъ дѣятельность Министра Финансовъ по руководству государственнымъ хозяйствомъ.

Нормы эти не отличаются ясностью и опредѣленностью, и отчасти предписываютъ мѣропріятія, далеко не всегда исполнимыя и, въ виду этого, остающіяся на бумагѣ.

Ст. 471 Учрежд. Министерствъ возлагаетъ на Министра Финансовъ обязанность усилять и охранять источники государственныхъ доходовъ.

Ст. 475 даетъ болѣе точныя указанія насчетъ началъ финансовой политики.

Она гласитъ: „Въ предложеніи государственныхъ законовъ Министръ Финансовъ наблюдаетъ, чтобы новые способы: 1) не осушали источниковъ внутренняго государственнаго богатства, 2) чтобы распредѣлялись уравнительно на всѣ состоянія и промыслы, по мѣрѣ выгодъ каждаго, 3) чтобы не прикасались къ капиталамъ, нужнымъ для произведенія доходовъ по казеннымъ и частнымъ заведеніямъ, промысламъ, оборотамъ и дѣламъ, но отдѣлялись отъ чистыхъ ихъ прибытковъ и 4) чтобы образъ взиманія былъ для правительства сопряженъ съ наименьшими издержками, а для частныхъ лицъ не обременителенъ“.

Въ ст. 474 содержится правило, которое совершенно устарѣло и давно подлежитъ исключенію. Мы читаемъ: „Министръ Финансовъ долженъ имѣть въ виду: 1) приведеніе податей и налоговъ въ всевозможную уравнительность посредствомъ распредѣленія ихъ по землямъ“.

Наконецъ ст. 480 предписываетъ: „По силѣ и обилію источниковъ государственныхъ доходовъ Министръ Финансовъ изыскиваетъ способы къ удовлетворенію расходовъ“.

Законъ и не можетъ предопредѣлить хода государственнаго хозяйства, ибо не можетъ напередъ учесть всѣхъ измѣненій, которыя могутъ произойти въ народной жизни и въ народномъ хозяйствѣ, и всѣхъ обстоятельствъ, которыя иногда, и даже очень часто, побуждаютъ къ принятію мѣръ, о которыхъ нельзя было думать въ моментъ составленія закона.

Поскольку съ точки зрѣнія политической желательно и даже необходимо составленіе общаго плана государственнаго хозяйства, постепенное исполненіе коего разсчитано на болѣе или менѣе продолжительный періодъ времени, постольку съ

точки зрѣнія права необходимо другое дѣйствіе государственной власти: составленіе плана, въ рамкахъ котораго должно вестись государственное хозяйство въ теченіе точно опредѣленнаго періода времени, т. е. составленіе бюджета или росписи государственныхъ доходовъ, поступленіе коихъ ожидается въ теченіе опредѣленнаго времени, и расходовъ, которые въ теченіе того же срока должны быть или могутъ быть произведены.

Во всѣхъ правовыхъ государствахъ законъ возлагаетъ на государственную власть обязанность составленія бюджета, веденіе государственнаго хозяйства согласно бюджету и опредѣляетъ въ точности порядокъ составленія, обсужденія и утвержденія его.

Бюджетъ, составленный, утвержденный и приведенный въ исполненіе согласно требованіямъ закона, есть періодически возобновляемая правовая основа государственнаго хозяйства.

Опредѣлимъ понятіе „бюджетъ“. (Мы беремъ опредѣленіе, данное бывшимъ Министромъ Финансовъ графомъ С. Ю. Витте въ указанномъ выше сочиненіи „Конспектъ лекцій о народномъ и государственномъ хозяйствѣ“, ст. 436).

„Бюджетъ есть составляемая финансовымъ управленіемъ на опредѣленный періодъ времени роспись (смѣта) ожидаемыхъ доходовъ и предстоящихъ расходовъ, разсмотрѣнная законодательнымъ органомъ и утверждаемая верховною властью“.

Слово бюджетъ — норманско-англійскаго происхожденія и означало ранѣе рѣчь, которую начальникъ англійскаго финансоваго управленія (канцлеръ казначейства) произносилъ, излагая въ парламентѣ планъ и смѣту ожидаемыхъ въ предстоящемъ году доходовъ и расходовъ.

Остановимся сперва на юридической природѣ бюджета, а затѣмъ разсмотримъ—какимъ требованіямъ долженъ удовлетворять бюджетъ съ внѣшней и внутренней стороны, чтобы служить твердою почвою для веденія государственнаго хозяйства.

Вопросъ о юридической природѣ бюджета вызвалъ цѣлую литературу.

Изложеніе различныхъ мнѣній о юридической природѣ бюджета заняло бы слишкомъ много мѣста.

Объектомъ научнаго спора служитъ вопросъ о томъ, что та-

кое бюджетъ съ точки зрѣнія юридической: законъ или актъ управленія (актъ административный)? Чтобы разобраться въ этомъ вопросѣ, необходимо разсмотрѣть, на чемъ основано составленіе бюджета, т. е. приведеніе въ извѣстную систему доходовъ и расходовъ, ожидаемыхъ въ теченіе опредѣленнаго періода времени.

Бюджетъ составляется обыкновенно на одинъ годъ (только въ немногихъ и притомъ небольшихъ государствахъ, входящихъ въ составъ германскаго союзнаго государства, бюджетъ составляется на 2 или 3 года).

Но систематическое расположеніе суммъ ожидаемыхъ доходовъ и расходовъ, которыя показываются въ бюджетѣ, не есть результатъ свободнаго усмотрѣнія органа, на который законъ возлагаетъ обязанность составленія бюджета (Министерство Финансовъ). Доходы поступаютъ въ казну государственную въ силу законовъ, дѣйствующихъ не въ теченіе года, а изданныхъ или на болѣе продолжительный срокъ или на неопредѣленное время. Доходы отъ государственныхъ имуществъ поступаютъ въ казну въ силу закона, который выдѣлилъ данныя имущества, недвижимыя или движимыя, изъ общаго состава народнаго имущества въ видахъ использованія ихъ для цѣлей государственныхъ. Доходы отъ регалій или монополій поступаютъ въ казну въ силу законовъ, предоставившихъ государству опредѣленныя исключительныя промысловыя права въ видахъ удовлетворенія опредѣленныхъ общественныхъ потребностей или въ видахъ извлеченія дохода.

Доходы отъ налоговъ и пошлинъ поступаютъ въ казну на основаніи особыхъ законовъ, установившихъ данные налоги или опредѣлившихъ размѣръ вознагражденія, которое должно быть уплачено частными лицами за услуги, оказываемыя государственными установленіями. Принятіе этихъ доходовъ въ казну есть обязанность органовъ власти, которымъ ввѣрено собираніе и храненіе казенныхъ суммъ, обязанность, которая должна быть исполнена независимо отъ того, будетъ ли составлена или нѣтъ государственная роспись Эти законы могутъ быть измѣнены или отмѣнены лишь путемъ изданія новыхъ законовъ, и до изданія таковыхъ они остаются въ силѣ.

Расходы государства производятся на двоякомъ правовомъ

основаніи. Часть ихъ обусловлена особыми законами, которые опредѣляютъ размѣръ издержекъ на содержаніе различныхъ органовъ государства, его учрежденій и установленій. Это законы о штатахъ гражданскихъ и военнаго вѣдомствъ; законы эти служатъ основою права служащихъ на полученіе опредѣленнаго содержанія изъ казны и возлагаютъ на государство обязательства въ пользу этихъ служащихъ. Другая часть государственныхъ расходовъ имѣетъ своимъ основаніемъ обязательства иного рода, принятыя на себя государствомъ въ пользу лицъ, вступившихъ съ нимъ въ опредѣленныя дѣловыя отношенія. Это расходы, обусловленные договорами о подрядахъ и поставкахъ, или же расходы, вызванные заключеніемъ государственныхъ займовъ. Расходы означеннаго рода должны быть произведены независимо отъ составленія или несоставленія росписи.

Наконецъ, третья часть расходовъ является результатомъ соображеній о полезности или необходимости затратъ государственныхъ средствъ на опредѣленныя задачи. Эти расходы не основаны на дѣйствующихъ законахъ или на принятыхъ государствомъ на себя обязательствахъ. Они еще нуждаются въ правовомъ основаніи, которое и можетъ быть имъ дано въ двоякой формѣ: или въ формѣ особаго закона, который даетъ государственной власти полномочіе на ихъ производство, или же въ формѣ назначенія ихъ къ производству въ росписи (бюджетѣ).

Только эту группу расходовъ можно назвать расходами свободными, въ правовомъ отношеніи непредопредѣленными.

Если бы въ государственную роспись (бюджетъ) введены были лишь доходы, поступающіе въ силу дѣйствующихъ законовъ, и расходы, производимые въ силу дѣйствующихъ законовъ и принятыхъ государствомъ на себя обязательствъ, то государственную роспись можно было бы опредѣлить какъ простой актъ управленія, исполняемый въ видахъ наглядnаго сопоставленія суммъ, имѣющихъ поступить въ казну или подлежащихъ выдачѣ изъ казны въ теченіе года.

Но каждая часть управленія, каждое отдѣльное вѣдомство нуждается не только въ суммахъ на покрытіе расходовъ, въ размѣрѣ, опредѣленномъ закономъ, но и въ средствахъ для улучше-

нія и расширенія ввѣренныхъ ему дѣлъ, сообразно съ растущими потребностями государственной жизни. Для полученія требуемыхъ средствъ, вѣдомствамъ нужно имѣть правовое основаніе. Таковымъ основаніемъ можетъ быть или особый законъ (временный или постоянный) или же опредѣленіе, внесенное въ роспись.

Каждое отдѣльное вѣдомство составляетъ смѣту доходовъ, коими оно располагаетъ въ силу закона, и расходовъ, необходимыхъ въ виду дѣйствующихъ законовъ и въ виду назрѣвшихъ нуждъ въ развитіи своей дѣятельности. Несомнѣнно, что каждое вѣдомство приступаетъ къ опредѣленію суммы средствъ, необходимыхъ для цѣлесообразнаго веденія ввѣренной ему отрасли управленія съ точки зрѣнія своихъ взглядовъ на значеніе тѣхъ или иныхъ задачъ въ кругу общихъ задачъ государственнаго управленія. Такъ какъ эта вѣдомственная оцѣнка всегда отличается извѣстною субъективностью, то она подвергается критикѣ со стороны тѣхъ органовъ власти, на которыхъ возложена обязанность заботиться о закономѣрной и цѣлесообразной затратѣ всѣхъ государственныхъ средствъ. Таковыми органами являются Министерство Финансовъ и то высшее учрежденіе, которое вѣдаетъ надзоръ за законностью распоряженія суммами (Государственный Контроль, или Высшая Счетная Палата). На главный органъ финансоваго управленія, Министерство Финансовъ, законъ возлагаетъ обязанность составленія на основаніи смѣтныхъ предположеній отдѣльныхъ вѣдомствъ проекта государственной росписи.

Такъ какъ всѣ отрасли управленія, находящіяся въ вѣдѣніи различныхъ главныхъ органовъ управленія (Министерствъ), не могутъ быть разсматриваемы какъ совершенно независимыя другъ отъ друга части, а въ каждомъ правильно организованномъ государствѣ должны быть разсматриваемы какъ часть единаго цѣлаго, государственнаго управленія вообще, то проектъ росписи государственной подвергается обсужденію въ коллегіи высшихъ начальниковъ всѣхъ вѣдомствъ, которой и поручается оцѣнка проекта росписи съ точки зрѣнія единства и согласованности требованій всѣхъ отраслей управленія.

Задача этой коллегіальной оцѣнки (въ Совѣтѣ или Кабинетѣ

Министровъ) заключается въ согласованіи и разграниченіи интересовъ различныхъ отраслей управленія, при чемъ если правительство составило и приняло въ руководство общій хозяйственный планъ, то онъ и служитъ основаніемъ и руководствомъ при оцѣнкѣ проекта росписи.

Министръ Финансовъ заботится не только о правильномъ (въ цифровомъ отношеніи) и закономѣрномъ составленіи росписи, но и объ установленіи равновѣсія (баланса) доходовъ и расходовъ, указывая какія финансовыя мѣры должны быть принимаемы въ томъ случаѣ, если расходы превышаютъ доходы (сокращеніе расходовъ, которые не могутъ быть признаны безусловно необходимыми или не предуказаны закономъ, заключеніе займа или отпускъ суммъ изъ запасныхъ средствъ казны), или, если доходы превышаютъ расходы, какъ должны быть употреблены излишки (отчисленіе ихъ въ запасный фондъ, если таковой образованъ, или назначеніе ихъ на погашеніе долговъ, или на пониженіе окладовъ налоговъ, если законъ допускаетъ временное пониженіе размѣра подати).

Если расходы превышаютъ доходы, то говорятъ о дефицитѣ.

Дефицитъ различенъ по характеру и по основаніямъ, или причинамъ, своимъ.

По характеру своему онъ или острый или хроническій. Острымъ дефицитомъ мы называемъ не повторяющееся, временное превышеніе расходовъ надъ доходами, устраненіе котораго возможно при помощи примѣненія временныхъ финансовыхъ мѣръ, при чемъ причиною является какое-либо случайное явленіе въ жизни государства (неурожай, война или мобилизація, крупная реформа).

Хроническимъ называется дефицитъ, повторяющійся въ теченіе ряда лѣтъ. Это явленіе весьма серьезное и опасное. Хронической дефицитъ можно устранить лишь при помощи рѣшительныхъ мѣръ къ улучшенію финансовъ, путемъ реформъ всей податной системы или пересмотра всѣхъ штатовъ, расходовъ, иногда лишь при помощи реформъ всего государственнаго строя.

По причинамъ мы различаемъ дефицитъ финансово-административный отъ дефицита государственно-хозяйственнаго. Дефи-

цитъ финансово-административный есть слѣдствіе несовпаденія сроковъ поступленія доходовъ со срокомъ производства расходовъ. Это явленіе не опасное, и покрытіе такого дефицита не сопряжено съ особенными затрудненіями. Правительство можетъ покрыть дефицитъ или отпускомъ суммъ изъ запаснаго фонда, если таковой имѣется, или выпускомъ краткосрочныхъ кредитныхъ обязательствъ.

Что же касается дефицита государственно-хозяйственнаго, то онъ имѣетъ причиною своею разстройство всего народнаго хозяйства или несоотвѣтствіе государственнаго хозяйства хозяйству народному. Государственно-хозяйственный дефицитъ показываетъ, что требованія государства, предъявляемыя къ платежнымъ силамъ населенія, превышаютъ эти силы; что народъ не въ состояніи доставлять средства, необходимыя для удовлетворенія потребностей государственнаго управленія, или что пріемы финансоваго управленія для народа не только обременительны. но и изнурительны; что все государственное хозяйство построено неправильно. Государственно-хозяйственный дефицитъ, обыкновенно,—дефицитъ хроническій, и устраненіе его возможно лишь при помощи коренной реформы всего финансоваго строя.

Объясненіе причинъ дефицита, вѣрная ихъ оцѣнка и указаніе мѣръ къ его устраненію является одною изъ самыхъ сложныхъ и трудныхъ задачъ финансоваго управленія.

Всѣ дѣйствія органовъ управленія по составленію проекта росписи (бюджета) основаны на законахъ и являются исполненіемъ закономѣрныхъ обязанностей, но результаты ихъ, проектъ государственной росписи, не есть законъ

Проектъ бюджета переходитъ въ законодательное или законосовѣщательное учрежденіе (или учрежденія).

Въ этомъ учрежденіи бюджетъ обсуждается съ соблюденіемъ порядка, установленнаго для обсужденія законовъ, и получаетъ по одобреніи его законодательнымъ учрежденіемъ и послѣ утвержденія его Верховною Властью формальный характеръ закона, хотя съ матеріальной точки зрѣнія, по существу своему, бюджетъ не есть законъ, ибо не содержитъ въ себѣ общихъ правовыхъ нормъ.

Одинъ изъ самыхъ выдающихся представителей науки государственнаго права, покойный профессоръ Іеллинекъ говоритъ: „Бюджетъ, разсматриваемый самъ по себѣ, какъ смѣта доходовъ и расходовъ государства въ теченіе будущаго періода управленія, не содержитъ въ себѣ правовыхъ нормъ, а только цифры. Его назначеніе состоитъ не въ разграниченіи правъ и обязанностей, но въ регулированіи хозяйственной дѣятельности государства. Это не что иное какъ расчетъ будущихъ расходовъ и полученій, являющійся базисомъ дальнѣйшихъ дѣйствій управленія и въ свою очередь могущій служить поводомъ къ изданію правовыхъ нормъ“.

Слѣдовательно, правовую природу бюджета можно опредѣлить слѣдующимъ образомъ: по содержанію своему это актъ управленія, по формѣ—это законъ.

Намъ необходимо ближе остановиться на правахъ законодательныхъ учрежденій въ отношеніи бюджета.

Въ абсолютныхъ монархіяхъ, гдѣ нѣтъ законодательнаго учрежденія, а имѣется только установленіе законосовѣщательное, нельзя говорить о правахъ этого учрежденія при разсмотрѣніи и одобреніи бюджета, ибо въ абсолютной монархіи всѣ стихіи власти сосредоточены въ рукахъ монарха. Законосовѣщательное установленіе лишь содѣйствуетъ монарху при окончательной оцѣнкѣ проекта бюджета. Оно исполняетъ служебную обязанность, но не пользуется правомъ, и заключеніе его о правильности или неправильности составленія росписи можетъ имѣть крупныя фактическія послѣдствія (напр. увольненіе въ отставку министра финансовъ или другихъ министровъ, или изданіе приказа о представленіи новаго проекта росписи), но не правовыя послѣдствія, ибо оно никого не обязываетъ и ни на кого не возлагаетъ какихъ-либо обязанностей.

Иное правовое значеніе имѣетъ постановленіе учрежденія законодательнаго. Оно есть дѣйствіе правовое, которое по необходимости влечетъ за собою правовые акты со стороны главы государства; въ монархіяхъ: утвержденіе или неутвержденіе бюджета.

Первое придаетъ бюджету силу закона, второе отказываетъ

ему въ превращеніи въ законъ. Въ монархіяхъ, въ коихъ бюджетъ не нуждается въ формальномъ утвержденіи со стороны монарха (напр. въ Швеціи), и въ республикахъ, — постановленіе законодательнаго учрежденія (парламента), имѣетъ само по себѣ рѣшающее значеніе и вызываетъ лишь исполнительныя пассивныя дѣйствія: приказъ о публикаціи и о приведеніи въ исполненіе.

Законодательное учрежденіе въ большинствѣ государствъ организовано по системѣ двухпалатной. Различаютъ двѣ палаты: верхнюю и нижнюю, при чемъ права палатъ въ отношеніи бюджета могутъ быть равны или одной изъ нихъ (нижней палатѣ) предоставляется болѣе широкое бюджетное право.

Нижняя палата состоитъ изъ членовъ непосредственно избранныхъ народомъ, при чемъ избирательное право можетъ быть или широкимъ, даже всеобщимъ, или ограниченнымъ, допускающимъ къ участію въ выборахъ лишь членовъ государства, удовлетворяющихъ опредѣленному цензу (имущественному, образовательному, возрастному).

Верхняя палата состоитъ изъ членовъ, являющихся представителями высшихъ классовъ, или классовъ болѣе образованныхъ, имущественно обезпеченныхъ, или представителей самоуправляющихся частей государства; она можетъ состоять частью изъ членовъ по рожденію или по назначенію.

Нерѣдко нижняя палата имѣетъ преимущество передъ верхней при рѣшеніи финансовыхъ вопросовъ вообще, въ частности при рѣшеніи вопросовъ, касающихся бюджета.

Многіе считаютъ такой порядокъ нормальнымъ, и въ его оправданіе приводятъ то соображеніе, что нижняя палата, состоящая изъ представителей всѣхъ классовъ населенія, имущихъ и неимущихъ, относится безпристрастно и справедливо къ вопросу о пользованіи матеріальными средствами народа на покрытіе государственныхъ расходовъ, болѣе объективно, нежели верхняя палата, которая, якобы, недостаточно энергично защищаетъ интересы большинства, состоящаго вездѣ изъ лицъ менѣе обезпеченныхъ.

Поэтому, при обсужденіи финансовыхъ дѣлъ (напр. при уста-

новленіи новыхъ налоговъ, пошлинъ, при назначеніи новыхъ расходовъ),—рѣшающее значеніе должно имѣть постановленіе нижней палаты. Верхняя же палата должна имѣть только право соглашаться или не соглашаться съ постановленіемъ нижней палаты въ цѣломъ, но не должна имѣть право вносить поправки въ отдѣльныя части проекта финансоваго закона вообще, бюджета, какъ закона, въ частности.

Это мнѣніе—предразсудокъ, ибо въ государствахъ съ широкимъ избирательнымъ правомъ въ нижнюю палату далеко не всегда попадаютъ по преимуществу дѣйствительные знатоки нуждъ народной массы, и еще менѣе имѣется гарантій, что будутъ избраны достаточно знающіе и просвѣщенные люди. Зачастую мѣста депутатовъ занимаютъ профессіональные политики, которые изъ представительства народа дѣлаютъ источникъ дохода для себя и превращаютъ свое мѣсто въ средство политической карьеры. О безпристрастномъ отношеніи къ нуждамъ народа и потребностямъ государства со стороны такихъ народныхъ представителей рѣчи быть не можетъ.

Уровень образованія членовъ верхней палаты обыкновенно выше, и пониманіе народныхъ нуждъ здѣсь далеко не менѣе налицо, нежели въ средѣ членовъ нижней палаты.

Опытъ исторіи доказалъ, что даже въ демократіяхъ народные представители, избранные хотя бы и при всеобщей и равной подачѣ голосовъ, не всегда стоятъ за бережливое и справедливое пользованіе народными средствами.

Парламентская жизнь Франціи и Италіи доказала это воочію. Французская податная система одна изъ самыхъ тяжелыхъ для низшихъ классовъ, между тѣмъ Франція—республика.

Расточеніе народныхъ средствъ и воровство казенныхъ суммъ въ Италіи не прекращаются, а тамъ нижняя палата сосредоточила въ своихъ рукахъ почти все бюджетное право.

Что касается правъ законодательныхъ учрежденій въ отношеніи бюджета, то они слѣдующія:

Право почина въ области бюджета предоставлено имъ не во всѣхъ государствахъ. Такъ, въ Англіи, съ 1866 года, парламентъ не имѣетъ права предлагать включеніе въ бюджетъ новыхъ

статей расходовъ. Дѣло въ томъ, что бюджетный починъ въ рукахъ депутатовъ легко приводитъ къ обремененію государства расходами, которые не требуются пользою государства, а вызваны расчетами партійной политики или стремленіемъ пріобрѣсти популярность въ средѣ тѣхъ классовъ, въ интересахъ которыхъ вводится новая расходная статья.

Починъ бюджетный, гдѣ онъ предоставленъ законодательнымъ учрежденіямъ, выражается двоякимъ образомъ:

Законодательное учрежденіе можетъ предложить новый источникъ дохода для покрытія государственныхъ расходовъ. Такое предложеніе облекается обыкновенно въ форму проекта закона объ установленіи новаго налога или объ увеличеніи размѣра существующаго.

Затѣмъ починъ можетъ касаться расходовъ, т. е. можетъ выразиться въ предложеніи отпустить опредѣленную сумму на опредѣленную цѣль, объ удовлетвореніи которой правительство не позаботилось, или въ предложеніи исключить какой-либо расходъ, признанный лишнимъ или несвоевременнымъ.

Предложеніе исключенія расхода, конечно, можетъ привести къ положительному результату лишь въ томъ случаѣ, если данный расходъ не основанъ на какомъ-либо законѣ, ибо въ послѣднемъ случаѣ его исключеніе возможно лишь послѣ отмѣны соотвѣтствующаго закона.

Затѣмъ законодательное учрежденіе имѣетъ право провѣрки правильности расчетовъ финансоваго управленія. Оно можетъ замѣнить расчетъ доходовъ, предложенный правительствомъ, новымъ расчетомъ, если есть основаніе полагать, что расчетъ проекта бюджета неправиленъ, или въ смыслѣ чрезмѣрнаго повышенія цифры ожидаемыхъ доходовъ, или въ смыслѣ слишкомъ низкой оцѣнки будущаго поступленія доходовъ.

Провѣркѣ подвергаются и исчисленія расходовъ, внесенныя въ проектъ бюджета, и притомъ съ двоякой точки зрѣнія: съ точки зрѣнія оправданности ихъ законами (напр. исчисленіе расходовъ по штатамъ учрежденій), или съ точки зрѣнія основательности ожиданій сокращенія или увеличенія расходовъ въ тѣхъ частяхъ бюджета, въ коихъ указаны расходы, не основан-

ные на точныхъ положеніяхъ закона, а выведенные приблизительно, на основаніи показаній опыта предыдущихъ лѣтъ или по другимъ соображеніямъ.

При равноправіи обѣихъ палатъ предложенныя измѣненія получаютъ силу лишь въ случаѣ согласія обѣихъ палатъ, которое устанавливается или сразу, при голосованіи бюджета въ каждой изъ нихъ, или, если обнаружатся разногласія, послѣ принятія тѣхъ мѣръ, которыя въ законахъ предписаны въ видахъ устраненія разногласія (устройство согласительныхъ комиссій или совмѣстное голосованіе обѣихъ палатъ).

При неравноправіи палатъ, если рѣшающій голосъ имѣетъ нижняя палата, предложенія первенствующей по вліянію палаты или признаются обязательными для другой палаты, или могутъ быть ею отвергнуты лишь при условіи отказа отъ одобренія всего бюджета въ переработанномъ другою палатою видѣ.

Бюджетъ (какъ по доходамъ, такъ и по расходамъ) не составляетъ одного сплошного ряда цифръ, а дѣлится на части, которыя называются различно: отдѣлы, раздѣлы, главы, параграфы, номера (о конструкціи бюджета см. ниже).

Голосованіе бюджета въ законодательномъ учрежденіи происходитъ по болѣе или менѣе крупнымъ его подраздѣленіямъ.

Чѣмъ дробнѣе части, подвергаемыя голосованію, тѣмъ глубже вліяніе законодательнаго учрежденія на бюджетъ, ибо тѣмъ связаннѣе управленіе постановленіями законодательнаго учрежденія, тѣмъ уже просторъ его при пользованіи финансовыми средствами.

Изъ права законодательнаго учрежденія голосовать предложенный проектъ бюджета и постановлять о его одобреніи въ окончательно установленной формѣ выводятъ иногда и право законодательнаго учрежденія отказывать въ одобреніи бюджета.

Неоднократно и въ литературѣ и въ различныхъ партійныхъ программахъ высказывалось мнѣніе, что народному представительству (законодательному учрежденію) должно быть предоставлено право утверждать или не утверждать бюджетъ, одобрять или не одобрять его во всемъ его объемѣ, во всѣхъ его частяхъ, и что разъ бюджетъ законодательнымъ учрежденіемъ не одобренъ

или не утвержденъ, то правительство не имѣетъ права ни производить расходовъ ни собирать доходовъ. Все государственное хозяйство должно остановиться, и можетъ быть пущено вновь въ ходъ только тогда, когда народное представительство согласится на одобреніе бюджета; слѣдовательно, всѣ законы, на основаніи которыхъ поступаютъ въ кассы государства доходы или на основаніи которыхъ производятся изъ нихъ расходы, всѣ обязательства, принятыя государствомъ, имѣютъ силу лишь тогда и могутъ быть тогда лишь выполнены, когда они вновь утверждены и признаны законодательнымъ учрежденіемъ при утвержденіи или одобреніи бюджета. И этимъ широкимъ бюджетнымъ правомъ законодательное учрежденіе имѣетъ пользоваться не только въ томъ случаѣ, когда вслѣдствіе небрежнаго отношенія къ своимъ обязанностямъ правительство представило проектъ бюджета совершенно негодный, невѣрный, необоснованный ни на законахъ ни на правильныхъ исчисленіяхъ, но и въ томъ случаѣ, когда бюджетъ составленъ и правильно, но внесенъ правительствомъ, которое почему-либо не пользуется довѣріемъ большинства народнаго представительства.

Такимъ образомъ, утвержденіе или неутвержденіе бюджета должно въ рукахъ законодательнаго учрежденія (народнаго представительства) быть боевымъ средствомъ, пускаемымъ въ ходъ по соображеніямъ политической тактики въ цѣляхъ, ничего общаго не имѣющихъ съ задачею, которую имѣетъ въ виду бюджетъ: правильнымъ и законнымъ веденіемъ государственнаго хозяйства.

Съ такимъ мнѣніемъ согласиться никоимъ образомъ нельзя. Бюджетъ долженъ имѣть только одну правовую цѣль: служить правовою основою, какъ сказано выше, для государственнаго хозяйства въ теченіе опредѣленнаго періода времени.

Какъ всякая мѣра, принимаемая и органами государства, и органами управленія, и органомъ законодательства, бюджетъ долженъ содѣйствовать упроченію государственнаго правопорядка, и поэтому онъ не долженъ служить объектомъ какихъ-либо дѣйствій, не согласныхъ съ упроченіемъ государственнаго правового строя.

Предоставленіе законодательному учрежденію, которое прежде всего должно стоять на стражѣ законности, права, въ цѣляхъ борьбы съ правительствомъ, лишать силы рядъ дѣйствующихъ законовъ или присуждать къ застою все государственное хозяйство,—значило-бы колебать устои правового государства ради политическихъ, измѣнчивыхъ разсчетовъ. Такого рода постановленія о пріостановкѣ всего государственнаго хозяйства были бы постановленіями революціонными. Законъ ихъ допустить не можетъ, ибо законъ и революціонное дѣйствіе другъ друга исключаютъ. Извѣстная часть государственной росписи (бюджета) является. впредь до времени, непреложной и обязательной къ исполненію, и она, какъ уже сказано выше, основана на законахъ, ранѣе изданныхъ и дѣйствующихъ впредь до ихъ отмѣны. Всѣ государственныя учрежденія и различнаго рода установленія, служащія благоустройству и безопасности государства и гражданъ, основаны на законахъ, и расходы государственныхъ средствъ на ихъ поддержаніе также опираются на законы.

Различнаго рода налоги, пошлины, государственныя имущества, регаліи,—что всегда нужно имѣть въ виду и приходится всегда вновь повторять,—также введены и дѣйствуютъ не вслѣдствіе росписи, а на основаніи особыхъ законовъ. Всѣ такого рода расходы и доходы только показываются въ росписи въ цифровомъ выраженіи, но законную силу не получаютъ отъ росписи, а черпаютъ ее изъ того же источника, изъ котораго силу законную получаетъ сама роспись.

На государствѣ, какъ было уже сказано, лежитъ цѣлый рядъ обязательствъ, которыя должны быть исполнены и не могутъ быть не исполнены безъ нарушенія достоинства и чести государства и частнаго и публичнаго права. Напр. платежи по государственнымъ долгамъ, уплата пенсій, платежи за разнаго рода поставки и подряды и т. д.

Такимъ образомъ, значительная часть государственныхъ расходовъ,—а потому и собираніе доходовъ, ихъ покрывающихъ,—обязательны для государственной власти. Неисполненіе этихъ обязанностей лишило бы государство всякаго довѣрія и внѣ и внутри, и о государственномъ кредитѣ рѣчи болѣе не было бы.

Конечно, если устанавливаются временные налоги, которые подлежатъ взиманію въ теченіе бюджетнаго періода и для дальнѣйшаго существованія требуютъ утвержденія въ законодательномъ порядкѣ, или если существующій налогъ временно повышается въ своемъ размѣрѣ, то отказъ отъ утвержденія таковой финансовой мѣры на новый бюджетный періодъ имѣетъ своимъ послѣдствіемъ упраздненіе даннаго налога или сокращеніе его размѣра до уровня, установленнаго постояннымъ закономъ.

Однако, сторонники широкаго бюджетнаго права законодательнаго учрежденія (народнаго представительства) требуютъ, чтобы всѣ законы о налогахъ, пошлинахъ и другихъ принудительныхъ сборахъ или повинностяхъ дѣйствовали лишь въ теченіе бюджетнаго періода и всегда вновь утверждались при одобреніи росписи, такъ, чтобы правительство въ отношеніи распоряженія финансовыми средствами всецѣло зависѣло отъ народнаго представительства.

Исполненіе этого требованія сдѣлало бы государственную жизнь неустойчивою, ибо поставило бы ее въ зависимость отъ колеблющагося мнѣнія различныхъ партій въ составѣ законодательнаго учрежденія.

Государственное хозяйство есть часть народнаго хозяйства: государственныя финансовыя операціи являются однимъ изъ самыхъ вліятельныхъ факторовъ народнаго хозяйства, и по мѣрѣ развитія государственнаго хозяйства и расширенія государственной дѣятельности это вліяніе непрерывно растетъ. Если дѣятельность этого фактора не будетъ держаться въ болѣе или менѣе устойчивыхъ рамкахъ, то все народное хозяйство будетъ лишено должной твердости.

Поэтому, въ виду неизмѣримой важности и необходимости придать государственному хозяйству твердость и постоянство и изъять его, насколько возможно, изъ области политическихъ интригъ и партійныхъ расчетовъ, за народнымъ представительствомъ, дѣйствующимъ на правахъ законодательнаго учрежденія, не должно быть признано права по своему усмотрѣнію утверждать или не утверждать всю государственную роспись.

Большинство статей по расходу и по доходу не иначе мо-

жетъ быть отмѣнено или измѣнено, какъ послѣ отмѣны или измѣненія законовъ, на которые онѣ опираются. Неутвержденію или утвержденію въ т. н. смѣтномъ порядкѣ (при разсмотрѣніи отдѣльныхъ частей росписи или всей росписи въ цѣломъ) подлежатъ только тѣ расходы (и доходы, назначаемые для ихъ покрытія), которые вновь вводятся въ роспись на потребности, не безусловно вызываемыя дѣйствующими законами, а, по мнѣнію правительства, болѣе или менѣе полезные (напр. на сооруженіе новыхъ желѣзныхъ дорогъ, каналовъ, на устройство новыхъ учебныхъ заведеній, на увеличеніе численности войска, флота, на предполагаемые къ учрежденію новые органы управленія и т. п.). Англія—государство парламентарное, т. е. въ ней парламентъ имѣетъ первенствующее значеніе, и правительство—не что иное, какъ исполнительный комитетъ парламентскаго большинства. Но и тамъ парламентъ не утверждаетъ ежегодно весь бюджетъ. Вся государственная роспись (бюджетъ) дѣлится на двѣ части: консолидированную часть, которая не утверждается ежегодно снова, и текущую часть, которая подлежитъ ежегодному утвержденію и можетъ быть и не утверждена.

Съ правомъ законодательнаго учрежденія участвовать въ установленіи бюджета (съ рѣшающимъ голосомъ) стоятъ въ связи два правомочія:

1) право провѣрять отчетъ объ исполненіи бюджета предыдущаго бюджетнаго періода, признавать его правильнымъ или неудовлетворительнымъ, и

2) право давать согласіе, т. е. признавать законными отпуски государственныхъ суммъ внѣ установленнаго законами порядка, если уважительныя причины (напр. война, народныя бѣдствія) побудили финансовое управленіе превысить свои полномочія.

Постановленія законодательнаго учрежденія по вопросамъ означеннаго рода не принимаютъ формы закона, т. е. они имѣютъ силу и безъ формальнаго утвержденія со стороны главы государства (въ государствахъ, въ коихъ для изданія законовъ требуется санкція главы государства).

Правовыя послѣдствія такихъ постановленій могутъ быть различны; они могутъ привести къ привлеченію къ отвѣтствен-

ности главъ или членовъ правительства (министра финансовъ или всѣхъ министровъ) или же они могутъ имѣть лишь значеніе выраженія сужденія законодательнаго учрежденія о дѣятельности правительства и пожеланія о соблюденіи закона на будущее время (въ государствахъ, въ коихъ органы правительства не отвѣтственны передъ народнымъ представительствомъ).

Если оказывается необходимымъ покрыть расходы, непредвидѣнные при составленіи бюджета или предусмотрѣнные, но введенные въ бюджетъ не въ достаточномъ размѣрѣ, то въ правовыхъ государствахъ такой добавочный отпускъ государственныхъ средствъ допускается лишь въ томъ же порядкѣ, который установленъ для одобренія и утвержденія бюджета, и постановленіе о таковомъ добавочномъ отпускѣ (объ открытіи сверхсмѣтнаго кредита) получаетъ формальную природу закона.

Обратимся теперь къ вопросу о построеніи и формѣ бюджета.

Вопросъ о формѣ и строѣ бюджета имѣетъ какъ правовой, такъ и техническій характеръ, ибо построеніе и форма бюджета обусловлены отчасти причинами правовыми, отчасти соображеніями цѣлесообразными и удобства.

Съ точки зрѣнія права, бюджетъ долженъ быть гласнымъ, единымъ, полнымъ, спеціализированнымъ и точнымъ.

Всѣ эти качества бюджета удовлетворяютъ извѣстнымъ правовымъ требованіямъ.

Съ точки зрѣнія цѣлесообразности, бюджетъ долженъ удовлетворять требованіямъ правильной классификаціи и своевременности составленія, утвержденія и публикаціи.

Хотя бюджеты въ культурныхъ государствахъ и по формѣ и по строенію представляютъ много сходныхъ чертъ, тѣмъ не менѣе бюджетъ каждаго государства представляетъ нѣчто своеобразное, объяснимое историческими условіями и отчасти особенностями устройства управленія въ различныхъ государствахъ.

Остановимся прежде всего на вопросахъ о формѣ и строѣ бюджета, которые имѣютъ правовое значеніе.

Бюджетъ въ правовомъ государствѣ долженъ быть гласнымъ. Итальянскій государственный дѣятель графъ Кавуръ говорилъ, что государственныя средства должны сохраняться въ стеклян-

ной кассѣ (цитировано у Нитти. Основныя начала Финансовой науки. Русскій переводъ, стр. 563), т. е. другими словами, государственное хозяйство, какъ предметъ, съ коимъ связаны интересы всего народа, не должно быть секретомъ. Члены государственнаго союза должны и имѣютъ право знать, какъ велика сумма доходовъ, поступающая въ кассы государства изъ общаго народнаго достоянія, на какія потребности тратятся эти доходы и какимъ образомъ доходы государства распредѣлены въ качествѣ средствъ для удовлетворенія государственныхъ потребностей. Правительство и народное представительство дѣйствуютъ въ интересахъ всего народа, организованнаго въ государство, и посему гласность бюджета есть необходимый элементъ бюджетнаго права. Слѣдовательно, бюджетъ долженъ быть публикованъ во всеобщее свѣдѣніе. Въ этомъ заинтересованы, впрочемъ, не только граждане даннаго государства, но и всѣ иностранцы, вступившіе съ даннымъ государствомъ въ дѣловую связь, напр., въ качествѣ кредиторовъ по государственнымъ займамъ. Гласнымъ будетъ бюджетъ только въ томъ случаѣ, если онъ будетъ вмѣстѣ съ тѣмъ и правдивымъ, т. е. если въ отдѣлѣ, посвященномъ доходамъ, послѣдніе будутъ показаны въ дѣйствительномъ, высчитанномъ добросовѣстнымъ образомъ размѣрѣ, т. е. безъ намѣренной утайки и безъ намѣреннаго увеличенія, и если расходы будутъ показаны непреднамѣренно уменьшенными, въ цифрѣ, вычисленной на основаніи добросовѣстной оцѣнки государственныхъ потребностей. Гласность бюджета не имѣетъ смысла безъ правдивости.

Съ точки зрѣнія стремленія достигнуть дѣйствительной правдивости бюджета, имѣютъ большое значеніе методы, употребляемые при исчисленіи цифры доходовъ и расходовъ.

Можно различать три главныхъ метода исчисленія бюджетныхъ статей по доходамъ и расходамъ: методъ автоматическій, методъ среднихъ выводовъ и методъ свободной оцѣнки.

При примѣненіи перваго изъ указанныхъ методовъ, въ бюджетъ вносятся цифры доходовъ и расходовъ, соотвѣтствующія поступленіямъ и расходамъ предыдущаго года съ прибавкою, обусловленною требованіями закона (если законъ повысилъ напр. размѣры налоговъ или ввелъ новые расходы).

Если примѣняется методъ среднихъ чиселъ, то въ бюджетъ вводятся цифры, соотвѣтствующія среднему выводу изъ цифръ доходовъ и расходовъ за нѣсколько предыдущихъ бюджетныхъ періодовъ (3 и 5), иногда съ исключеніемъ особенно благопріятнаго или особенно неблагопріятнаго періода.

При примѣненіи этихъ двухъ методовъ получаются цифры, далеко не всегда соотвѣтствующія требованію правдивости, ибо при составленіи бюджета современнаго государства съ сложными условіями жизни, нельзя довольствоваться такими механическими способами исчисленія

Удовлетворительный результатъ будетъ достигнутъ лишь въ томъ случаѣ, если при составленіи бюджета будутъ приняты во вниманіе не только цифры предыдущаго бюджетнаго періода, новыя формальныя требованія закона, а равно средніе выводы веденія государственнаго хозяйства за нѣсколько лѣтъ, но если въ помощь къ этимъ расчетамъ выступитъ также сознательная и благоразумная оцѣнка всѣхъ условій, которыя могутъ повліять на государственное хозяйство во время наступающаго бюджетнаго періода, т. е. если напр. будутъ приняты во вниманіе виды на урожай, условія развитія торговли и промышленности. общія политическія конъюнктуры и т. п.

Если управленіе руководитъ государственнымъ хозяйствомъ на основаніи составленнаго общаго плана, то оно непремѣнно прибѣгнетъ. при составленіи бюджета, къ вычисленію бюджетныхъ статей по доходу и расходу съ такою полною оцѣнкой, принимая во вниманіе также и тѣ мѣры, которыя должны быть приняты въ видахъ постепеннаго выполненія плана государственнаго хозяйства.

Внѣшней гласности бюджета должна соотвѣтствовать внутренняя гласность.

Первая заключается въ томъ, что бюджетъ дѣлается извѣстнымъ всему народу, а вторая въ томъ, что въ бюджетѣ не должно быть частей, покрытыхъ тайною, не должно быть тайныхъ доходовъ или тайныхъ расходовъ, т. е. расходовъ на цѣли, которыя скрываются.

Однако, этому теоретическому требованію финансоваго права

дѣйствительность не всегда соотвѣтствуетъ. Политическія условія современной дѣятельности государствъ таковы, что нѣкоторыя мѣропріятія, въ особенности въ области внѣшней политики, требуютъ мѣръ, чуждающихся гласности. Да и внутренняя политика не чуждается различныхъ тайныхъ мѣръ воздѣйствія на тѣ или иныя группы населенія. Напр., почти во всѣхъ государствахъ существуютъ органы повременной печати, которые обслуживаютъ за извѣстное вознагражденіе интересы правительства, и траты западно-европейскихъ правительствъ на подкупъ органовъ прессы достигаютъ иногда значительныхъ размѣровъ.

Второе требованіе, которое бюджету ставитъ современное право,—это требованіе единства.

Въ былое время бокъ о бокъ въ одномъ и томъ же государствѣ существовали два бюджета: бюджетъ государя и бюджетъ государственныхъ чиновъ, или сословій. Въ первомъ показывались средства и доходы, которые находились въ распоряженіи главы государства. и расходы, опредѣляемые имъ, а во второмъ—доходы, коими распоряжались сословныя представительства, и расходы, которые покрывались при помощи этихъ доходовъ.

Современное государство чуждается такой дробности. Въ немъ дѣйствуетъ единая государственная власть, и государственное хозяйство, ею руководимое, должно быть также единымъ. Поэтому, и всѣ доходы и всѣ расходы государства должны быть показаны въ одной росписи, подчиняясь одному и тому же порядку служенія единымъ государственнымъ цѣлямъ.

Дробность бюджета теперь рѣдкое исключеніе. Въ одной части Россіи, въ бюджетѣ автономнаго Великаго Княжества Финляндскаго, сохранилась эта дробность, хотя съ 1899 года прикрытая цифровымъ единствомъ росписи.

Третье правовое требованіе—это требованіе полноты.

Государственный бюджетъ долженъ обнимать всѣ доходы, поступающіе въ государственныя кассы, и всѣ расходы, изъ нихъ производимые.

Онъ долженъ давать полную картину государственнаго хозяйства въ цифрахъ.

Это требованіе не вездѣ удовлетворяется въ равной степени.

Мы увидимъ, что въ Россіи бюджетъ не обнимаетъ всѣхъ доходовъ и расходовъ. Означенное отступленіе объясняется отчасти историческими условіями, отчасти тѣмъ, что въ государствѣ существуютъ учрежденія, поставленныя въ особое положеніе.

Но и полный государственный бюджетъ, въ коемъ показаны всѣ доходы и расходы государства, еще не даетъ дѣйствительно полной картины всѣхъ затратъ народа на цѣли общежитія, ибо, на ряду съ государствомъ, объ удовлетвореніи общественныхъ потребностей заботятся и подчиненные государству крупные и мелкіе общественные союзы, пользующіеся правомъ самоуправленія: провинціи, губерніи, округи, уѣзды и общины. Чѣмъ шире самоуправленіе этихъ союзовъ, тѣмъ больше доля потребностей, которыя удовлетворяются доходами, поступающими въ кассы органовъ самоуправленія, и тѣмъ крупнѣе ихъ расходы.

Эти доходы и расходы, если, хотя это рѣдко случается, и показываются хотя бы въ общихъ цифрахъ въ государственномъ бюджетѣ,--заполняютъ собою бюджеты этихъ самоуправляющихся союзовъ.

Введеніе ихъ въ государственный бюджетъ встрѣчаетъ препятствіе прежде всего въ томъ обстоятельствѣ, что мѣстные бюджеты составляются органами мѣстнаго общественнаго самоуправленія. Передача этой обязанности въ руки общегосударственнаго законодательнаго учрежденія лишило бы самоуправленіе необходимой самостоятельности и было бы едва ли цѣлесообразнымъ, ибо правильное составленіе этихъ мѣстныхъ бюджетовъ требуетъ спеціальнаго знакомства съ нуждами мѣстности, что доступно только мѣстнымъ властямъ. Поэтому, обыкновенно, бюджеты этихъ мѣстныхъ самоуправляющихся общественныхъ союзовъ составляются и исполняются независимо отъ государственнаго бюджета, хотя они могутъ находиться подъ надзоромъ органовъ центральной государственной власти.

Государственный бюджетъ долженъ удовлетворять требованію спеціализаціи. Эта бюджетная спеціализація имѣетъ крупное правовое значеніе. Мы говорили о немъ уже выше.

Бюджетъ дѣлится на опредѣленныя категоріи, которыя называются различно: отдѣлы, раздѣлы, главы, параграфы, номера.

Различные виды доходовъ располагаются въ извѣстномъ порядкѣ. при чемъ въ одномъ и томъ же подраздѣленіи бюджета доходовъ должны быть показаны однородные доходы. Такъ, напр., въ одномъ отдѣлѣ или раздѣлѣ помѣщаются доходы отъ государственныхъ имуществъ, въ другомъ—доходы отъ регалій, въ третьемъ—доходы отъ налоговъ, при чемъ каждое изъ этихъ подраздѣленій, въ свою очередь, дѣлится на болѣе мелкія статьи. Такъ, напр., отдѣлъ, въ которомъ показаны доходы отъ налоговъ, подраздѣляется на особыя статьи: доходы отъ поземельнаго налога, доходы отъ промыслового налога, подоходнаго налога и т. д. Затѣмъ отдѣльно показываются обыкновенные доходы и доходы чрезвычайные (напр., отъ кредитныхъ операцій, отъ продажи государственныхъ имуществъ). Спеціализація бюджета доходовъ не имѣетъ того значенія, какъ спеціализація бюджета расходовъ. Послѣдняя имѣетъ цѣлью опредѣлить: какая сумма можетъ быть въ теченіе бюджетнаго періода затрачена на опредѣленныя отрасли управленія. Органы управленія не имѣютъ права превысить отпущенную на данную отрасль сумму и могутъ затратить назначенную для спеціальной цѣли сумму именно только на указанную цѣль. Расходы разнесены въ бюджетъ также по различнымъ категоріямъ, при чемъ опять по возможности въ одномъ и томъ же подраздѣленіи сводятся однородные расходы, по вѣдомству или по предметамъ.

Крупныя подраздѣленія расходовъ, въ свою очередь, раздѣляются на болѣе мелкія дѣленія, при чемъ правовая связанность расходовъ по крупнымъ и мелкимъ раздѣламъ росписи неодинакова.

Между тѣмъ какъ крупныя раздѣленія росписи расходовъ являются непреложными нормами для управленія, нарушеніе коихъ запрещено,—въ отношеніи болѣе мелкихъ подраздѣленій допускается бо̀льшая свобода. Такъ, напр., если по раздѣлу расходовъ на народное образованіе отпущена опредѣленная сумма, то она никоимъ образомъ не можетъ быть затрачена на содержаніе войска. Обыкновенно, спеціализація идетъ еще далѣе. Не только общая сумма расходовъ по данной отрасли управленія пріурочена къ задачамъ, исполненіе коихъ составляетъ обязан-

ность даннаго вѣдомства, но и въ предѣлахъ компетенціи вѣдомства на отдѣльныя отрасли его дѣятельности опредѣлены точныя суммы, кои не могутъ по усмотрѣнію главы даннаго вѣдомства получить другое назначеніе. Такъ, если по вѣдомству народнаго просвѣщенія на высшія учебныя заведенія отпущена опредѣленная сумма, то она не можетъ быть затрачена на среднія учебныя заведенія.

Лишь мелкія подраздѣленія, въ составѣ болѣе крупныхъ, лишены этого характера непреложности и допускаютъ болѣе свободное распоряженіе.

Эта спеціализація статей расхода есть результатъ того, что распредѣленіе государственныхъ суммъ на исполненіе государственныхъ задачъ совершается законодательнымъ учрежденіемъ на основаніи сравнительной оцѣнки значенія каждой задачи, и если бы управленіе имѣло право по своему усмотрѣнію мѣнять назначеніе, то означенная оцѣнка потеряла бы всякое серьезное значеніе.

Въ бюджетныхъ законахъ каждаго государства указывается, какія границы положены распорядительной власти органовъ управленія при расходованіи отпущенныхъ по бюджету суммъ, и за соблюденіемъ и за исполненіемъ этихъ обязательныхъ нормъ слѣдятъ какъ законодательное учрежденіе, провѣряя отчетъ объ исполненіи бюджета, такъ и особый органъ государственнаго управленія—государственный контроль.

Такъ какъ всякая дѣятельность въ области государственнаго управленія возможна лишь при помощи финансовыхъ средствъ, то бюджетная спеціализація ставитъ всему управленію опредѣленныя финансово-правовыя рамки.

Наконецъ, бюджетъ устанавливается на опредѣленный срокъ. Во всѣхъ крупныхъ государствахъ бюджетъ дѣйствуетъ въ теченіе годичнаго срока, и срокъ дѣйствія бюджета называется бюджетнымъ періодомъ. Бюджетный періодъ (обыкновенно годичный) можетъ совпадать по началу и концу съ календарнымъ годомъ. Однако, въ нѣкоторыхъ государствахъ бюджетный періодъ начинается не 1 Января, а начало его пріурочено къ другому сроку. Это отклоненіе бюджетнаго періода отъ календарнаго

года объясняется тѣмъ, что законодательныя учрежденія (народное представительство) собираются и начинаютъ свою работу не въ началѣ года.

Съ момента истеченія бюджетнаго періода, по общему правилу, бюджетъ теряетъ свою силу и долженъ быть замѣненъ новымъ. Если по истеченіи бюджетнаго періода поступаютъ въ казну суммы, долженствовавшія поступить, согласно бюджетнымъ расчетамъ, во время дѣйствія бюджета, то онѣ или зачисляются въ свободные остатки государственной кассы, или могутъ быть отчислены въ особый запасный фондъ, или же могутъ быть употреблены на покрытіе расходовъ въ теченіе новаго бюджетнаго періода. Объ этихъ запоздавшихъ поступленіяхъ финансовое управленіе должно доставить свѣдѣнія законодательному учрежденію, дабы послѣднее, если законъ не содержитъ точнаго указанія объ употребленіи этихъ остатковъ, могло имъ распорядиться при окончательномъ опредѣленіи цифръ новаго бюджета.

Что касается расходовъ, намѣченныхъ въ бюджетѣ, то они не всегда въ полномъ объемѣ могутъ быть произведены въ теченіе бюджетнаго періода.

Разсчеты съ кредиторами по обязательствамъ казны могутъ быть, по обстоятельствамъ дѣла, совершены лишь по истеченіи бюджетнаго періода. Законъ назначаетъ иногда льготный срокъ, въ теченіе котораго могутъ быть произведены расходы за счетъ заключеннаго бюджета. Этотъ льготный срокъ для ликвидаціи обязательствъ казны по счетамъ бюджета, сила котораго прекратилась, называется счетнымъ или расчетнымъ періодомъ, который должно отличать отъ бюджетнаго періода.

При составленіи бюджета могутъ быть опредѣлены расходы на исполненіе задачъ, длящихся, осуществимыхъ въ теченіе не одного бюджетнаго періода, а двухъ или трехъ (напр., расходы строительные). Бюджетный законъ можетъ допустить распоряженіе суммами на такія задачи въ теченіе нѣсколькихъ бюджетныхъ періодовъ. Далѣе могутъ быть случаи, когда невозможно въ точности опредѣлить, какая сумма понадобится на исполненіе данной задачи. Ее можно исчислить лишь приблизительно. Въ такихъ случаяхъ управленіе уполномочивается на расходъ,

опредѣленный не въ точной, а лишь въ извѣстной предѣльной цифрѣ. Въ практикѣ европейскихъ государствъ бывали случаи, когда расходъ на какую-либо и притомъ крупную отрасль управленія опредѣлялся не ежегодно, при составленіи бюджета на данный періодъ, а въ суммѣ, опредѣляемой въ неизмѣнномъ размѣрѣ на нѣсколько бюджетныхъ періодовъ, при чемъ, при опредѣленіи такого расхода на нѣсколько лѣтъ впередъ, органу, вѣдающему данную отрасль управленія, предоставлялась болѣе широкая свобода распоряженія ассигнованною суммою, съ тѣмъ, чтобы онъ не выходилъ изъ предѣловъ данной суммы, но пользовался бы правомъ распоряжаться могущими оказаться сбереженіями на цѣли и на предметы ввѣреннаго ему вѣдомства.

Такіе, назначенные къ дѣйствію въ теченіе болѣе продолжительнаго періода бюджеты отдѣльныхъ отраслей управленія называются нормальными, или предѣльными бюджетами. Они допускались, обыкновенно, въ видахъ предупрежденія безпрерывнаго роста расходовъ по данной отрасли управленія, но этой цѣли почти никогда не достигали.

Наконецъ, при составленіи росписи (бюджета) можетъ быть принято во вниманіе, что предположены къ изданію законы, приведеніе въ силу коихъ сопряжено съ извѣстными расходами.

Такъ какъ неизвѣстно, будутъ ли въ теченіе дѣйствія даннаго бюджета означенные законопроекты одобрены или нѣтъ и вступятъ ли они въ силу, то обусловленные ими расходы вносятся въ бюджетъ съ оговоркою, что они могутъ быть произведены лишь послѣ изданія намѣченнаго закона. Такіе расходы (или кредиты) называются условными.

Такимъ образомъ, внутренній строй бюджета съ точки зрѣнія правовой является весьма сложнымъ, и цифры, въ бюджетѣ показанныя, имѣютъ весьма различное правовое значеніе.

Обратимся къ вопросу о томъ: какимъ требованіямъ бюджетъ долженъ удовлетворять съ точки зрѣнія цѣлесообразности.

Первое изъ таковыхъ требованій—это требованіе правильной классификаціи доходовъ и расходовъ, которая должна быть ясною и наглядною.

Бюджетная классификація во многомъ зависитъ отъ примѣ-

ненія правильной терминологіи. Терминологія расходовъ обыкновенно не вызываетъ споровъ. Зато въ отношеніи терминологіи, примѣняемой при указаніи разнаго рода доходовъ, дѣло обходится не безъ споровъ и недоразумѣній.

Научная терминологія не всегда примѣняется на практикѣ. Законодательство сохраняетъ иногда названія, объяснимыя исторически, но отвергнутыя наукою. Впрочемъ, и научная терминологія не твердо установлена, и различные представители финансовой науки и финансоваго права употребляютъ термины далеко не всегда одинаковымъ образомъ.

Такъ, напр., различно употребляется слово „регалія“. Въ законодательствѣ не всегда точно разграничиваютъ регаліи, т. е. изъятыя изъ сферы частной дѣятельности отрасли промышленности, объявленныя исключительною привилегіею государства въ виду того, что только государство можетъ употребить данное промысловое право дѣйствительно полезнымъ для общежитія образомъ, отъ монополій, т. е. исключительныхъ промысловыхъ правъ государства, изъятыхъ изъ сферы свободнаго соперничества въ видахъ предоставленія казнѣ значительной финансовой выгоды. Не проводится должнаго различія между налогами и пошлинами, т. е. между сборами, взимаемыми государствомъ безотносительно къ тому, пользуются ли граждане какими-либо особыми услугами со стороны государственныхъ учрежденій, и пошлинами, которыя являются платою за таковыя услуги.

Пошлинами, напр., нерѣдко называются сборы, взимаемые путемъ обязательнаго употребленія опредѣленной гербовой бумаги при совершеніи опредѣленныхъ актовъ, несмотря на то, что эти сборы имѣютъ характеръ налога, взимаемаго при совершеніи какой-либо сдѣлки. Такъ говорятъ о гербовыхъ пошлинахъ, о крѣпостной пошлинѣ, хотя примѣненіе слова „пошлина“ въ данномъ случаѣ едва ли всегда правильно.

Пошлинами называются также и таможенные сборы, которые по существу своему суть косвенные налоги.

Законодательство въ данной области постепенно совершенствуется, но примѣненіе различныхъ терминовъ при указаніи раз-

личныхъ доходовъ и въ настоящее время не можетъ быть признано удовлетворительнымъ.

Обыкновенно доходы дѣлятся на 4 главныя группы: 1) доходы отъ государственныхъ имуществъ, 2) доходы отъ регалій, 3) доходы отъ налоговъ прямыхъ и косвенныхъ и 4) доходы отъ пошлинъ.

Каждая изъ этихъ группъ затѣмъ распадается на болѣе мелкія группы.

Расходы могутъ быть классифицированы двоякимъ образомъ: по вѣдомствамъ (т. н. министеріальная система классификаціи) или по предметамъ (реальная система).

Съ точки зрѣнія теоретической, реальная система предпочтительнѣе, ибо даетъ возможность безъ особыхъ сложныхъ расчетовъ опредѣлить, сколько государственныхъ средствъ затрачивается на различныя задачи управленія, между тѣмъ какъ при министеріальной системѣ расходы на однородныя цѣли разнесены по различнымъ отдѣламъ бюджета. Чѣмъ правильнѣе раздѣленіе труда по государственному управленію, тѣмъ ближе министеріальная система къ реальной, но эта идеальная систематичность въ строѣ управленія рѣдко достигается. На практикѣ обыкновенно бюджетъ расходовъ построенъ по системѣ министеріальной, т. е. расходы распадаются на отдѣлы, или раздѣлы, по вѣдомствамъ, между коими раздѣленъ общій трудъ управленія. Но министеріальная система не можетъ быть послѣдовательно выдержана, и почти во всѣхъ бюджетахъ, на ряду съ рубриками вѣдомственныхъ расходовъ, стоятъ отдѣлы расходовъ, сведенныхъ въ одну группу по цѣли назначенія.

Въ видахъ облегченія изученія бюджета съ точки зрѣнія того, какъ въ финансовомъ отношеніи обслужены отдѣльныя задачи управленія, къ бюджету расходовъ, построенному по системѣ министеріальной, прилагается иногда перечень расходовъ, сгруппированныхъ по предметамъ назначенія. Цифры доходовъ могутъ быть показаны въ полномъ размѣрѣ безъ вычета расходовъ по взиманію ихъ или съ вычетомъ этихъ расходовъ.

Точно также въ бюджетѣ расходовъ могутъ быть показаны всѣ суммы расходовъ, идущія на удовлетвореніе задачъ данной

отрасли управленія безъ указанія расходовъ на взиманіе и полученіе доходовъ по данной административной области, или же та и другая категорія расходовъ можетъ быть показана отдѣльно, или, наконецъ, расходы по вѣдомству могутъ быть показаны за вычетомъ доходовъ, поступающихъ въ его руки.

Если въ росписи доходовъ доходы показаны за вычетомъ издержекъ ихъ полученія, то въ росписи расходовъ означенныя издержки не показываются.

Въ зависимости отъ того какъ показываются доходы и расходы, съ вычетомъ или безъ вычета, въ первомъ случаѣ, расходовъ по полученію доходовъ, во второмъ—съ вычетомъ доходовъ,—мы различаемъ бюджетъ валовой или бюджетъ чистый.

Въ настоящее время и наука и практика предпочитаютъ валовой бюджетъ, ибо онъ даетъ болѣе полную картину государственнаго хозяйства.

Однако, нельзя не признать, что показаніе, хотя бы въ отдѣльной графѣ, издержекъ взиманія и полученія доходовъ можетъ быть признано мѣрою полезною, ибо оно даетъ возможность опредѣлить, дѣйствительно ли данный доходъ является цѣлесообразнымъ. Если полученіе его сопряжено съ большими расходами, то это служитъ доказательствомъ, что онъ обременяетъ народное хозяйство безъ должной пользы для государства и долженъ быть замѣненъ инымъ, болѣе цѣлесообразнымъ.

Бюджетъ нерѣдко дѣлится на двѣ крупныя части. Въ одной, главной, показаны т. н. обыкновенные доходы и расходы, т. е. доходы и расходы правильно и постоянно повторяющіеся и соотвѣтствующіе нормальному состоянію государственнаго хозяйства, а во второй части показаны доходы и расходы чрезвычайные, на ежегодное или по крайнѣе мѣрѣ періодическое поступленіе коихъ нельзя разсчитывать, или тѣ, которые (въ росписи расходовъ) вызваны какими-либо исключительными, ненормальными затратами государства. Въ качествѣ чрезвычайныхъ доходовъ фигурируютъ обыкновенно: доходы отъ кредитныхъ операцій, отъ продажи государственныхъ имуществъ или чрезвычайные налоги (къ этому источнику, впрочемъ, рѣдко прибѣгаютъ, довольствуясь повышеніемъ существующихъ налоговъ).

Сплошь и рядомъ въ качествѣ чрезвычайныхъ доходовъ зачисляются суммы, поступившіе въ государственную казну вслѣдствіе использованія государственнаго кредита, т. е. благодаря заключенію займовъ. Зачисленіе суммы займа въ число доходовъ даннаго года не можетъ быть признано правильнымъ.

Сумма, полученная въ долгъ, не есть доходъ, ибо она должна быть, рано ли поздно ли, возвращена. Это – обязательство, принятое государствомъ на себя. Доходомъ можно было бы считать только ту часть занятой суммы, на которую можно разсчитывать какъ на результатъ выгодной затраты займа.

Если государство покрываетъ часть своихъ издержекъ при помощи увеличенія своего пассива (заключеніе займа) или путемъ уменьшенія своего актива (продажа государственнаго имущества), то можно признать правильнымъ, если результаты этихъ операцій показываются въ росписи, ибо при ихъ помощи устанавливается балансъ платежей изъ государственной казны и поступленій въ оную, но примѣненіе названія „доходъ“ къ вырученнымъ отъ такихъ операцій суммамъ едва ли правильно, ибо оно затемняетъ дѣйствительное положеніе вещей. Что касается т. н. чрезвычайныхъ расходовъ, то приходится признать, что трудно провести точную и опредѣленную грань между обыкновенными и чрезвычайными расходами. Въ послѣднее время мѣропріятія, которыя въ былыя времена принимались рѣдко, повторяются почти ежегодно, благодаря быстрому развитію техники (напр. военнаго дѣла) или благодаря повторяющимся потребностямъ въ улучшеніи общественнаго быта (напр., постройка желѣзныхъ дорогъ).

Правильнѣе и цѣлесообразнѣе было бы всѣ расходы помѣщать въ одной и той же росписи и отказаться отъ попытки точно опредѣлить, что̀ считать расходомъ чрезвычайнымъ.

Конечно, могутъ наступить обстоятельства, вызывающія дѣйствительно чрезвычайную затрату государственныхъ средствъ, весьма рѣдко повторяющуюся.

Такъ, напр., затраты на крупную соціальную реформу, которая совершается разъ въ столѣтіе (напр., освобожденіе крестьянъ въ Россіи), или расходы, вызванные крупною, счастливою, а тѣмъ

болѣе несчастною войною, будутъ, дѣйствительно, чрезвычайными расходами.

Постоянное же раздѣленіе росписи на двѣ части (обыкновенныхъ и чрезвычайныхъ расходовъ) даетъ только возможность составлять роспись по внѣшнему виду благопріятную, а въ сущности невыгодную, утѣшая себя картиною равновѣсія обыкновенныхъ доходовъ и расходовъ.

Бюджетъ долженъ быть составленъ своевременно, такъ, чтобы онъ могъ вступить въ силу съ начала бюджетнаго періода. Эта цѣль далеко не всегда достигается, да и, нужно признать, она не легко достижима.

Такъ какъ составленіе бюджета дѣло сложное, то приступать къ нему приходится задолго до начала новаго бюджетнаго періода. Однако, слишкомъ раннее составленіе бюджета сопряжено съ весьма невыгодными послѣдствіями. При современномъ быстромъ ходѣ развитія хозяйственной жизни, условія веденія государственнаго хозяйства могутъ легко измѣниться, и бюджетъ, составленный задолго до начала бюджетнаго періода, можетъ оказаться мало соотвѣтствующимъ этимъ назрѣвшимъ новымъ хозяйственнымъ условіямъ. Поэтому приходится составлять бюджетъ въ срокъ, болѣе близкій къ началу бюджетнаго періода. Но въ послѣднемъ случаѣ легко можетъ случиться, что бюджетъ получитъ законную силу послѣ начала бюджетнаго періода. Въ государствахъ, въ коихъ бюджетъ составлялся, обсуждался и утверждался однимъ правительствомъ при помощи законосовѣщательной коллегіи, отъ правительства же зависѣло ускорить ходъ бюджетныхъ работъ. Въ государствахъ же съ народнымъ представительствомъ обсужденіе бюджета требуетъ болѣе продолжительнаго періода времени, ибо народныя представительства обставляютъ свои работы довольно сложными условіями и, къ сожалѣнію, много времени тратятъ на произнесеніе рѣчей въ палатахъ, выясняющихъ не столько тѣ или иныя части бюджета, сколько точку зрѣнія различныхъ партій и группъ.

Въ государствахъ съ народнымъ представительствомъ бюджетъ нерѣдко вступаетъ въ силу съ значительнымъ запозданіемъ, на четверть и даже на полгода.

Въ виду этого законодательству приходится предвидѣть случай такого запозданія, и указать порядокъ временнаго веденія государственнаго хозяйства.

Законодательство можетъ допустить временное веденіе государственнаго хозяйства по бюджету истекшаго года, при чемъ органы управленія могутъ пользоваться отпущенными имъ по бюджету истекшаго года суммами и до вступленія въ силу новаго бюджета въ размѣрѣ, соотвѣтствующемъ бюджетному времени, или же законъ уполномочиваетъ правительство (кабинетъ или совѣтъ министровъ) отпускать на задачи управленія, исполненіе коихъ ввѣрено различнымъ вѣдомствамъ, необходимыя суммы помѣсячно, увеличивая ихъ соразмѣрно требованіямъ, основаннымъ на законахъ, изданныхъ со времени утвержденія предыдущаго бюджета.

Такія временныя бюджетныя постановленія могутъ исходить и отъ народнаго представительства и отъ коллегіи, исполняющей обязанности совѣщательнаго учрежденія при главѣ государства.

Однако, всѣ таковыя временныя бюджетныя постановленія и полномочія всегда сопряжены съ большими неудобствами, ибо лишаютъ управленіе возможности своевременно принимать необходимыя хозяйственныя мѣры въ требуемомъ размѣрѣ.

Вступленіе въ силу одобреннаго и утвержденнаго въ законномъ порядкѣ бюджета имѣетъ слѣдующія правовыя послѣдствія.

Установленіе, коему ввѣрено завѣдываніе финансовыми средствами (министерство финансовъ), обязано отпускать въ установленномъ законами порядкѣ и въ размѣрѣ. опредѣленномъ въ бюджетѣ, суммы на различныя задачи управленія, озабочиваясь распредѣленіемъ необходимыхъ средствъ по различнымъ частямъ государства и выдачею ихъ въ соотвѣтствующіе сроки.

Отдѣльныя установленія, между которыми распредѣлены различныя части государственнаго управленія, имѣютъ право на полученіе тѣхъ суммъ, которыя опредѣлены на данную отрасль въ бюджетѣ, и имѣютъ обязанность расходовать ихъ согласно бюджетному назначенію въ порядкѣ, указанномъ въ постоянно дѣй-

ствующихъ законахъ или, если къ бюджету приложены спеціальныя на этотъ счетъ постановленія, въ согласіи съ ними.

Что касается отдѣльныхъ гражданъ или группъ гражданъ, то бюджетъ не даруетъ имъ никакихъ правъ и не налагаетъ на нихъ никакихъ обязанностей.

Права служащихъ на содержаніе, пенсіонеровъ на пенсію, основаны не на бюджетѣ и не могутъ быть имъ упразднены или измѣнены. Они основаны на постоянныхъ законахъ. Права различныхъ кредиторовъ, казны, по суммамъ, даннымъ въ заемъ государству, по договорамъ о подрядахъ или поставкахъ также не обусловлены бюджетомъ, а основаны на обязательствахъ государства, имѣющихъ силу помимо всякаго бюджета.

Обязанность уплаты податей въ пользу государства также основана -на законахъ дѣйствующихъ (поскольку бюджетъ не предусматриваетъ временнаго измѣненія податной обязанности, понижсніе или повышеніе оклада того или иного налога *).

Обратимся теперь къ русскому бюджетному праву и бюджету Россіи.

Бюджетъ Россіи одинъ изъ самыхъ крупныхъ бюджетовъ всего міра. Онъ въ настоящее время превышаетъ 3 милліарда рублей.

На росписи доходовъ и расходовъ Россіи отражается тяжелое прошлое ея, богатое усиліями государственной власти и жертвами народа для защиты цѣлости Россіи, для расширенія ея границъ до предѣловъ, необходимыхъ для развитія государства, и для преобразованія государственнаго и соціальнаго строя. Благодаря сложнымъ условіямъ роста Россійскаго Государства,

*) Внѣшняя форма бюджета обыкновенно слѣдующая.

Бюджетъ состоитъ изъ краткаго перечня доходовъ и расходовъ, изъ росписи доходовъ и расходовъ и изъ смѣтъ, въ коихъ указаны иодробно суммы, отпущенныя на отдѣльныя отрасли управленія или предметы. Къ бюджету можетъ быть приложена объяснительная записка министра финансовъ. Она имѣетъ большое полигическое значеніе, но правового значенія, конечно, приписывать ей нельзя. Наконецъ, къ бюджету можетъ быть предпосланъ особый актъ, имѣющій и внѣшнюю форму закона, опредѣляющій, что бюджетъ имѣетъ служить обязательною нормою, и содержащій въ себѣ, если то оказывается необходимымъ, постановленіе, въ силу котораго на время дѣйствія бюджета, вводится новый налогъ, или измѣняется размѣръ дѣйствующихъ налоговъ, или въ силу котораго правительство получаетъ полномочіе на совершеніе кредитныхъ операцій.

въ бюджетѣ суммы расходовъ на внѣшнюю защиту и охрану внутренняго порядка превышаютъ расходы на развитіе культуры. Доходы государства крупны, но иногда извлекаются, благодаря разнообразнымъ причинамъ, изъ источниковъ, которые съ точки зрѣнія теоретической не могутъ быть признаны во всѣхъ отношеніяхъ правильными.

Въ теченіе послѣдняго полустолѣтія принимались мѣры къ болѣе равномѣрному распредѣленію финансовой тяготы между различными классами населенія и русское государственное хозяйство вступаетъ на путь не только внѣшняго развитія, но и внутренняго улучшенія *).

Нормы, которыя опредѣляютъ порядокъ составленія, обсужденія и одобренія бюджета довольно сложны, не лишены нѣкоторыхъ недостатковъ, но обезпечиваютъ возможность установленія твердаго правового порядка веденія государственнаго хозяйства.

Бюджетное право Россіи регулировано двумя главными законами:

1) Т. н. Общими смѣтными правилами, изданными 22 Мая 1862 года (Правила о составленіи, разсмотрѣніи, утвержденіи и исполненіи Государственной Росписи и Финансовыхъ смѣтъ Министерствъ и Главныхъ управленій).

и 2) Правилами о порядкѣ разсмотрѣнія Государственной Росписи доходовъ и расходовъ, а равно о производствѣ изъ казны расходовъ, росписью не предусмотрѣнныхъ.

Нѣкоторыя изъ нормъ бюджетнаго права введены въ Основные Законы, а именно въ ст.ст. 114, 115, 116, 117 и 118, затѣмъ въ Учрежденіе Государственнаго Совѣта (ст. 53) и Учрежденіе Государственной Думы (ст.ст. 31, 2).

---

*) Въ настоящей главѣ излагается дѣйствующее бюджетное право. Для желающихъ ознакомиться съ исторіей русскаго бюджета и бюджетнаго права укажемъ новѣйшіе труды по исторіи этой важной части формальнаго строя русскаго государственнаго хозяйства:

С. И. Иловайскій. Учебникъ финансоваго права. Пятое посмертное изданіе Г. И. Тиктина, подъ редакціею проф. Яснопольскаго. Выпускъ I. Глава III. Отдѣлъ II, 1912 года.

Л. Н. Яснопольскій. Очерки русскаго бюджетнаго права. I. Историческій обзоръ составленія нашихъ государственныхъ росписей и бюджетная реформа Татаринова. Москва, 1912 года.

Весьма интересныя свѣдѣнія по исторіи бюджетнаго права Россіи помѣщены въ оффиціальномъ юбилейномъ изданіи: Министерство Финансовъ 1802 г. 1902 г. СПБ. 1902 г.

Отличительныя черты Русскаго бюджета слѣдующія:

1) Съ формальной точки зрѣнія бюджетъ есть законъ, ибо при обсужденіи и утвержденіи его примѣняются правила, установленныя для изданія закона;

2) Бюджетъ Россіи принадлежитъ къ числу валовыхъ;

3) Бюджетъ не удовлетворяетъ требованію полноты, ибо нѣкоторыя и притомъ немаловажныя финансовыя средства, не вносятся въ бюджетъ, а показываются лишь въ добавленіяхъ къ смѣтамъ отдѣльныхъ вѣдомствъ;

4) Съ точки зрѣнія классификаціи бюджетъ (въ отдѣлѣ расходовъ) построенъ по системѣ министеріальной, а по отдѣлу доходовъ по системѣ реальной;

5) Бюджетъ не удовлетворяетъ требованію единства съ точки зрѣнія правовой.

Одна часть Россійскаго государства — автономное Великое Княжество Финляндское — имѣетъ свой особый бюджетъ, составляемый въ особомъ порядкѣ и стоящій совершенно отдѣльно отъ государственнаго бюджета. Но и по внутреннему своему строенію русскій бюджетъ не соотвѣтствуетъ началу правового единства, ибо не для всѣхъ его частей установленъ одинаковый порядокъ обсужденія и одобренія.

Отдѣлъ бюджета по расходамъ съ точки зрѣнія правовой твердости и неизмѣнности или, наоборотъ, измѣнчивости, распадается на четыре части.

Нѣкоторые расходы не подлежатъ обсужденію законодательныхъ учрежденій.

Сюда относятся расходы Министерства Императорскаго Двора вмѣстѣ съ состоящими въ его вѣдѣніи учрежденіями, въ суммахъ, не превышающихъ ассигнованій, Высочайше утвержденной 29 Декабря 1905 года росписи. Затѣмъ не подлежатъ обсужденію всѣ измѣненія означенныхъ расходовъ, которые обусловливаются постановленіями Учрежденія о Императорской Фамиліи, соотвѣтственно происшедшимъ въ ней перемѣнамъ. Не подлежатъ сокращенію и обсужденію также расходы по Собственной Его Величества Канцеляріи и Канцеляріи по принятію прошеній, и расходы на непредусмотрѣнныя смѣтами экстренныя въ теченіе

года надобности, если они не превышаютъ назначеній по росписи на 1906 годъ.

Вторая категорія расходовъ не подлежитъ сокращенію. Сюда относятся расходы по платежамъ по государственнымъ долгамъ.

Въ третью категорію входятъ расходы, которые не могутъ быть исключены или измѣнены въ т. н. смѣтномъ порядкѣ, т. е. путемъ голосованія соотвѣтствующихъ статей расходовъ при обсужденіи росписи.

Сюда относятся всѣ расходы, которые внесены въ проектъ росписи на основаніи дѣйствующихъ законовъ, положеній, штатовъ, росписаній и Высочайшихъ повелѣній, послѣдовавшихъ въ порядкѣ Верховнаго Управленія.

Расходы такого рода могутъ быть измѣнены или исключены лишь послѣ отмѣны или измѣненія соотвѣтствующихъ законовъ, штатовъ, положеній и т. д.

Правило это относится и къ доходамъ, которые поступаютъ въ казну въ силу дѣйствующихъ законовъ.

Наконецъ, четвертую категорію расходовъ составляютъ тѣ, которые подлежатъ свободному обсужденію, сокращенію, измѣненію или исключенію при обсужденіи въ законодательныхъ учрежденіяхъ проекта бюджета, т. е. всѣ расходы, которые не указаны выше и которые не покоются на постоянно дѣйствующихъ законахъ (штатахъ, положеніяхъ). Русскій государственный бюджетъ, какъ и бюджетъ всѣхъ другихъ культурныхъ государствъ — срочный, т. е. имѣетъ силу въ теченіе бюджетнаго періода, который равняется году и совпадаетъ съ календарнымъ годомъ.

Статья I Общихъ Смѣтныхъ Правилъ опредѣляетъ понятіе „бюджетъ или государственная роспись“ слѣдующимъ образомъ: „Государственная роспись есть исчисленіе 1) всѣхъ предстоящихъ по государству расходовъ и 2) источниковъ къ ихъ удовлетворенію. Государственная роспись составляется изъ частныхъ финансовыхъ смѣтъ министерствъ и главныхъ управленій“.

Слѣдовательно въ государственную роспись (бюджетъ) вносятся только доходы и расходы государства. Въ ней не указы-

ваются доходы и расходы мѣстныхъ общественныхъ союзовъ, губернскихъ и уѣздныхъ земствъ, городовъ и сельскихъ обществъ.

Статья I опредѣляетъ, что въ роспись вносятся всѣ расходы по государству и всѣ источники къ ихъ удовлетворенію, т. е. всѣ доходы и поступленія въ казну. Однако это начало полноты данныхъ о расходахъ и доходахъ не выдержано послѣдовательно.

Согласно ст. 2 Общихъ Смѣтныхъ Правилъ въ финансовыя смѣты Министерствъ и Главныхъ Управленій не вносятся (какъ только что указано) доходы и расходы сословій или обществъ на ихъ собственныя надобности.

Общія смѣтныя правила составлены въ 1862 году, т. е. до введенія у насъ земскаго самоуправленія (съ 1864 г.).

Подъ словомъ „общества" слѣдуетъ понимать, казалась-бы, именно общественное самоуправленіе земское и городское, причемъ необходимо отмѣтить, что земства и города своими доходами покрываютъ рядъ расходовъ, имѣющій государственный характеръ.

Затѣмъ въ смѣты, изъ которыхъ составляется роспись, не вносятся расходы и доходы отдѣльныхъ благотворительныхъ учрежденій, содержимыхъ независимо отъ частныхъ приношеній, изъ особыхъ, закономъ указанныхъ источниковъ, или на счетъ пособій, правительствомъ даруемыхъ.

Въ числѣ учрежденій, доходы и расходы коихъ не показываются въ росписи, находится и цѣлое вѣдомство Учрежденій Императрицы Маріи, которое покрываетъ свои расходы не только доходами отъ своихъ капиталовъ, результата преимущественно широкой благотворительности Императрицы Маріи Ѳеодоровны, Супруги Императора Павла I, но и при помощи доходовъ, не имѣющихъ своимъ источникомъ благотворительность, какъ-то: доходовъ отъ монополіи. выдѣлки игральныхъ картъ и отъ сбора съ увеселительныхъ представленій.

Наконецъ, въ роспись не вносятся такъ называемыя спеціальныя средства.

Подъ спеціальными средствами нашъ законъ понимаетъ: денежныя средства, для спеціальныхъ цѣлей опредѣленныя, къ коимъ относятся такого рода доходы, кои, состоя подъ конт-

ролемъ правительства, не составляютъ, однако, принадлежности казны. Означенныя спеціальныя средства и покрываемые изъ нихъ расходы показываются въ особыхъ приложеніяхъ къ вѣдомственнымъ смѣтамъ. (Къ спеціальнымъ средствамъ относятся, напр., плата за слушаніе лекцій въ учебныхъ заведеніяхъ).

Спеціальныя средства нѣкоторыхъ вѣдомствъ достигаютъ нерѣдко довольно крупной суммы.

Работа по составленію государственной росписи (бюджета) проходитъ слѣдующія стадіи:

Прежде всего, подчиненныя Министерствамъ и Главнымъ Управленіямъ учрежденія составляютъ росписанія своихъ доходовъ и расходовъ.

Въ эти росписанія не вносятся никакіе новые расходы, кромѣ тѣхъ, кои установлены штатами, положеніями и Высочайшими повелѣніями, или на внесеніе которыхъ послѣдовало разрѣшеніе Министерствъ и Главныхъ Управленій, на точномъ основаніи законовъ и постановленій.

Эти росписанія поступаютъ въ Министерства и Главныя Управленія.

Министерства повѣряютъ ихъ, исправляютъ и дополняютъ новыми, не имѣющимися въ виду подвѣдомственными учрежденіями, доходами. Затѣмъ изъ всѣхъ этихъ росписаній и изъ росписаній о собственныхъ средствахъ и потребностяхъ, каждое Министерство составляетъ свою вѣдомственную финансовую смѣту. Каждое вѣдомство доставляетъ свою смѣту въ Министерство Финансовъ, указывая какіе новые расходы признаются имъ необходимыми, съ указаніемъ, на какой срокъ и по какимъ подраздѣленіямъ смѣты.

Каждая финансовая смѣта раздѣляется на четыре части:

1) Перечень доходовъ и расходовъ, 2) подробную смѣту, 3) приложенія и 4) объяснительную записку.

Составленныя по вѣдомствамъ смѣты, какъ только что сказано, поступаютъ въ Министерство Финансовъ и одновременно представляются и въ Государственный Контроль.

Задача Министерства Финансовъ заключается въ слѣдующемъ: Оно повѣряетъ смѣты противъ дѣйствующихъ законоположеній,

и по удостовѣреніи, что ими оправдываются предметъ и размѣръ предположенныхъ назначеній, составляетъ изъ всѣхъ смѣтъ Министерствъ и Главныхъ Управленій и изъ смѣты самого Министерства Финансовъ—проектъ общей Государственной Росписи доходовъ и расходовъ.

Работа эта производится въ одной изъ составныхъ частей Министерства Финансовъ—въ Департаментѣ Государственнаго Казначества.

Смѣтныя правила возлагаютъ на Министра Финансовъ слѣдующія обязанности: (ст. 19 и 20). При составленіи государственной росписи Министръ Финансовъ старается объ установленіи соразмѣрности доходовъ и расходовъ. Если соразмѣрность сія можетъ быть, по его мнѣнію, достигнута сокращеніемъ расходныхъ смѣтъ, то Министръ Финансовъ составляетъ особое соображеніе о тѣхъ статьяхъ расходныхъ смѣтъ, кои, по его мнѣнію, могутъ быть сокращены, или исполненіе коихъ можетъ быть отложено.

Если независимо отъ предположенныхъ сокращеній, государственные доходы показываются несоразмѣрными съ расходами. то Министръ Финансовъ изыскиваетъ для покрытія предстоящаго дефицита особые источники.

Такимъ образомъ, дѣйствія Министерства Финансовъ при составленіи проекта бюджета имѣютъ преимущественно характеръ финансово-политическій. Оно оцѣниваетъ всѣ расчеты вѣдомствъ съ точки зрѣнія общихъ интересовъ и положенія государственнаго хозяйства Россіи. Свои соображенія о положеніи государства, мнѣніе о видахъ на предстоящій бюджетный періодъ, мотивы, коими онъ руководствовался при составленіи проекта бюджета, Министръ излагаетъ въ особой объяснительной запискѣ, прилагаемой къ росписи.

Что касается Государственнаго Контроля, то его задача при разсмотрѣніи вѣдомственныхъ смѣтъ—носитъ болѣе формальный характеръ.

Онъ повѣряетъ смѣты противъ дѣйствующихъ законоположеній и затѣмъ, по всѣмъ вообще смѣтамъ, производитъ повѣрку

смѣтныхъ предположеній противъ дѣйствительнаго исполненія предыдущихъ лѣтъ.

Такъ какъ каждое вѣдомство склонно признавать свои расчеты и предположенія правильными и далеко не всегда соображается съ тѣмъ. что можетъ быть допущено въ виду общаго состоянія государственнаго хозяйства, то приходится сплошь и рядомъ принимать мѣры къ согласованію различныхъ вѣдомственныхъ соображеній. Въ виду этого, въ силу Высочайше утвержденнаго постановленія Совѣта Министровъ 19 Сентября 1906 года, составленныя вѣдомствами смѣты разсматриваются въ особомъ совѣщаніи, составленномъ, каждый разъ, изъ представителей вѣдомства Министерства Финансовъ, Государственнаго Контроля и заинтересованныхъ вѣдомствъ.

Составленный Министромъ Финансовъ проектъ Государственной Росписи поступаетъ затѣмъ на обсужденіе Совѣта Министровъ.

Совѣтъ Министровъ въ силу ст. 120 Основныхъ Законовъ имѣетъ обязанность направлять и объединять дѣйствія Министровъ и Главноуправляющихъ отдѣльными частями по предметамъ, какъ законодательства, такъ и высшаго управленія.

По одобреніи Совѣтомъ Министровъ проекта государственной росписи, она вносится на обсужденіе и одобреніе законодательныхъ учрежденій.

Предварительно разсмотрѣнія порядка обсужденія государственной росписи въ законодательныхъ учрежденіяхъ ознакомимся съ внѣшнею структурою русскаго бюджета.

Какъ и всѣ бюджеты, русскій бюджетъ распадается на двѣ крупныя части, роспись доходовъ и роспись расходовъ,- -причемъ какъ въ первой, такъ и во второй, показаны отдѣльно обыкновенные доходы и расходы, и чрезвычайные доходы и расходы. Остановимся сперва на росписи доходовъ и на принятой нашимъ законодательствомъ бюджетной классификаціи доходовъ.

Нынѣ дѣйствующая классификація доходовъ установлена преимущественно двумя законами: Высочайше утвержденными мнѣніями Государственнаго Совѣта 14 Іюня 1891 г. и 4 Іюня 1894 года.

Обыкновенные доходы дѣлятся на 9 отдѣловъ; каждый отдѣлъ дѣлится на параграфы. Всѣхъ параграфовъ 35.

Отдѣлы слѣдующіе: *).

1) Прямые налоги; 2) косвенные налоги; 3) пошлины; 4) правительственныя регаліи; 5) казенные имущества и капиталы; 6) отчужденіе государственныхъ имуществъ; 7) выкупные платежи; 8) возмѣщеніе расходовъ государственнаго казначейства; 9) доходы разнаго рода.

Затѣмъ показаны т. н. чрезвычайные рессурсы въ трехъ параграфахъ.

Съ научной точки зрѣнія эта классификація не можетъ быть признана правильною. Такъ, напр., отдѣлъ четвертый названъ „правительственными регаліями“.

Регаліи—государственныя, а не правительственныя.

Въ этомъ отдѣлѣ показаны и доходы отъ казенной винной операціи. Источникомъ этихъ доходовъ служитъ казенная винная монополія, которая совершенно неправильно причислена къ регаліямъ.

Въ отдѣлѣ 5 говорится о казенныхъ имуществахъ и капиталахъ, а въ отдѣлѣ 6—объ отчужденіи государственныхъ имуществъ. Непонятно, почему въ одномъ случаѣ употреблено слово: „казенные“, а въ другомъ „государственные“.

Въ отдѣлѣ III, въ числѣ пошлинъ, показаны и пошлины съ переходящихъ имуществъ, хотя этотъ сборъ по существу своему долженъ быть причисленъ къ категоріи налоговъ. То обстоятельство, что наше законодательство нѣкоторые налоги, какъ, напр., налогъ на наслѣдства называетъ пошлинами, не должно имѣть рѣшающаго значенія. Не показаны же въ отдѣлѣ „пошлины“ таможенныя пошлины, которыя являются косвеннымъ налогомъ. Онѣ правильно помѣщены въ отдѣлѣ „косвенные налоги“.

Государственные расходы распредѣлены по министеріальной системѣ, т. е. по вѣдомствамъ и затѣмъ по №№. Всѣхъ №№ (по росписи на 1910 годъ) 488. Изъ нихъ 454 №№ относятся къ обыкновеннымъ расходамъ, а 34—къ расходамъ чрезвычайнымъ.

---

*) Мы цитируемъ классификацію доходовъ по росписи на 1910 годъ.

Раздѣленіе доходовъ и расходовъ на обыкновенные и чрезвычайные регулировано преимущественно тремя законами:

Высочайше утвержденными мнѣніями Государственнаго Совѣта 4 Іюня 1894 г., 15 Декабря 1897 г. и 22 Мая 1900 г.

Въ отдѣлъ чрезвычайныхъ доходовъ заносятся: вклады въ Государственный Банкъ на вѣчное время, значительныя единовременныя поступленія отъ спеціальныхъ капиталовъ, обращаемыхъ въ общія средства государственнаго казначейства, или отъ продажи крупной государственной собственности, суммы возвращаемыя частными желѣзнодорожными обществами изъ облигаціонныхъ ихъ средствъ, въ погашеніе выданныхъ изъ государственнаго казначейства ссудъ, и поступленія отъ займовъ и подобныхъ кредитныхъ операцій.

Двѣ категоріи чрезвычайныхъ расходовъ, строго говоря, не могутъ быть отнесены къ доходамъ, ибо эти расходы увеличиваютъ пассивъ государства; это—вѣчные вклады въ Государственный Банкъ и поступленія отъ займовъ и подобныхъ кредитныхъ операцій.

Въ отдѣлъ чрезвычайныхъ расходовъ заносятся: расходы по сооруженію новыхъ желѣзныхъ дорогъ; издержки, вызываемыя войною, военными экспедиціями и вообще народными бѣдствіями, каковы неурожаи, эпидеміи и т. п.; расходы по досрочной уплатѣ капитала по государственнымъ займамъ, внѣ текущаго, условіями займа опредѣленнаго погашенія ихъ; расходы по уплатѣ капитализированной стоимости пріобрѣтаемыхъ въ казну отъ частныхъ лицъ или установленій крупной собственности и иныхъ источниковъ доходовъ и, наконецъ, расходы по изготовленію и пріобрѣтенію подвижного состава и желѣзнодорожныхъ принадлежностей для частныхъ желѣзныхъ дорогъ, за счетъ ихъ облигаціонныхъ капиталовъ, и для тѣхъ казенныхъ дорогъ, которыя находятся еще въ постройкѣ. Расходы на заготовленіе и пріобрѣтеніе тѣхъ же предметовъ, вызываемые потребностями военныхъ обстоятельствъ, принадлежатъ также къ отдѣлу чрезвычайныхъ расходовъ.

Въ каждой росписи показаны какъ чрезвычайные доходы, такъ и чрезвычайные расходы. Обыкновенные доходы за послѣд-

ніе годы всегда превышаютъ обыкновенные расходы. Такъ, напр., по росписи на 1910 годъ сумма обыкновенныхъ доходовъ превысила сумму обыкновенныхъ расходовъ на 110.000.000 руб. Но зато чрезвычайные расходы превысили чрезвычайные доходы также на 110.000.000 руб., такъ что весь излишекъ доходовъ надъ расходами пошелъ на покрытіе расходовъ чрезвычайныхъ.

Если превышеніе доходовъ надъ расходами не настолько значительно, чтобы оно могло послужить для покрытія всѣхъ чрезвычайныхъ расходовъ, то источникомъ для покрытія этого дефицита могутъ служить кредитныя операціи или запасныя средства казны.

Къ счастью для Россіи, въ распоряженіи финансоваго управленія всегда имѣется значительный запасный фондъ, который называется свободною наличностью казначейства.

Этотъ свободный остатокъ, служащій запаснымъ фондомъ, есть результатъ осторожнаго, даже нерѣдко пессимистическаго исчисленія ожидаемыхъ къ поступленію доходовъ. Обыкновенно, дѣйствительное поступленіе доходовъ превышаетъ ожидаемое; этотъ излишекъ и скопляется въ кассахъ государства, давая возможность покрыть чрезвычайные расходы или служа источникомъ для покрытія расходовъ непредвидѣнныхъ, внезапно возникающихъ.

Наше финансовое управленіе нерѣдко упрекается въ чрезмѣрно осторожномъ, даже преднамѣренно пессимистическомъ исчисленіи государственныхъ доходовъ. Законъ нашъ не предписываетъ Министру Финансовъ какого-либо обязательнаго пріема или метода при исчисленіи бюджетныхъ статей по доходамъ и расходамъ, предоставляя выборъ метода или сочетаніе нѣсколькихъ методовъ усмотрѣнію Министра. Можно сказать, что у насъ замѣтно стремленіе исчислять бюджетныя статьи не при помощи какого-либо механическаго пріема, напр., по примѣру предыдущихъ лѣтъ, или по среднему выводу за нѣсколько лѣтъ, а по прямой, широкой оцѣнкѣ всѣхъ обстоятельствъ, могущихъ вліять на государственное хозяйство въ наступающемъ бюджетномъ періодѣ. И понятно, что имѣя передъ собою государственное хозяйство, обслуживающее государство, громадное по пространству

и количеству населенія, заключающее въ своихъ границахъ народности съ различнымъ культурнымъ развитіемъ, районы съ самыми разнообразными почвенными и климатическими условіями, имѣя сосѣдями народы, жизнь которыхъ можетъ служить поводомъ къ разнымъ непредвидѣннымъ политическимъ осложненіямъ и т. д., финансовое управленіе соблюдаетъ крайнюю осторожность, даже боязливость, при исчисленіи въ особенности доходовъ, считая такую осторожность своею обязанностью, стремясь именно къ тому, чтобы дѣйствительные результаты веденія хозяйства оказались бы болѣе благопріятными, нежели всѣ ожиданія. Значительная свободная наличность государственнаго казначейства не разъ оказала государству громадныя услуги, и можно надѣяться, что и впредь наше финансовое управленіе позаботится о сохраненіи запаснаго фонда и поддержаніи его на значительномъ уровнѣ, сохраняя осторожность при бюджетныхъ расчетахъ.

Въ нашей росписи имѣется особый отдѣлъ, который помѣщается какъ бы въ дополненіе къ ней и носитъ названіе „Перечень кредитовъ, назначенныхъ къ условному отпуску“.

Приходится объяснить, что такое означаютъ эти т. н. условные кредиты.

Т. н. условные кредиты существуютъ у насъ съ 1895 года, и внесеніе ихъ въ смѣты по вѣдомствамъ и затѣмъ въ роспись основано на Высочайше утвержденномъ мнѣніи Государственнаго Совѣта 8 Мая 1895 года.

Подъ условными кредитами понимаются суммы, показываемыя въ бюджетѣ для удовлетворенія такихъ потребностей, которыя ко времени составленія смѣтъ не имѣютъ еще оправданія въ дѣйствующемъ законѣ, штатѣ или положеніи, и которые являются притомъ потребностями неотложными, т. е. не допускающими отсрочки до слѣдующаго бюджетнаго періода.

Означенныя условно показываемыя суммы могутъ быть израсходованы лишь послѣ того, какъ потребности, на удовлетвореніе коихъ они должны быть обращены, будутъ, такъ сказать, санкціонированы закономъ или штатомъ, изданными въ установленномъ порядкѣ.

(Такъ, напр., къ росписи на 1910 годъ былъ приложенъ перечень т. н. условныхъ кредитовъ; въ числѣ этихъ условныхъ кредитовъ была показана и сумма въ 72.000 рублей, предназначенная на увеличеніе числа штатныхъ окладовъ для старшихъ кандидатовъ на судебныя должности. Министерство Юстиціи признало безусловно необходимымъ улучшить матеріальное положеніе старшихъ кандидатовъ. Къ моменту составленія смѣты Министерства штаты не были еще повышены, но имѣлось основаніе полагать, что ко времени утвержденія росписи на 1910 г. штаты будутъ измѣнены сообразно съ назрѣвшими потребностями; въ этомъ ожиданіи и была введена въ смѣту, а затѣмъ и въ роспись, указанная выше сумма).

Какъ проектъ государственной росписи, такъ и финансовыя смѣты Министерствъ и Главныхъ Управленій вносятся на обсужденіе и одобреніе законодательныхъ учрежденій, т. е. Государственной Думы и Государственнаго Совѣта, и притомъ одновременно въ Думу и Совѣтъ. Срокъ внесенія точно указанъ въ законѣ, а именно: для росписи—1 Октября предшествующаго смѣтному года, а для смѣтъ Министерствъ—1 Сентября, 15 Сентября и 25 Сентября.

Обратимся теперь къ вопросу о томъ, какія права и обязанности имѣютъ Государственная Дума и Государственный Совѣтъ въ отношеніи бюджета.

Мы говоримъ: права и обязанности. Каждое государственное установленіе, пользуясь своими законными правомочіями, исполняетъ свою законную обязанность, служитъ той цѣли, ради которой оно учреждено и существуетъ. Для того, чтобы уяснить себѣ правовое положеніе нашихъ законодательныхъ учрежденій въ дѣлѣ обсужденія и одобренія бюджета, нужно имѣть въ виду правовую природу этихъ учрежденій и отношеніе ихъ къ Верховной Власти.

Наши законодательныя учрежденія, Совѣтъ и Дума, не суть части одного общаго цѣлаго, подобно палатамъ въ государствахъ Западной Европы. Въ Англіи, напр., Палата Коммонеровъ и Палата Лордовъ являются частями англійскаго Парламента, въ составъ котораго входитъ и Монархъ (въ дѣлахъ законодательныхъ).

Въ Пруссіи Палата Господъ и Палата Депутатовъ составляютъ Ландтагъ Пруссіи. Такое же объединеніе двухъ представительныхъ коллегій въ высшемъ одномъ цѣломъ (риксдагѣ, національномъ собраніи, рейхстагѣ и т. п.) мы видимъ въ Австріи, Швеціи, Франціи, Италіи.

У насъ въ этомъ смыслѣ нѣтъ парламента или національнаго собранія. У насъ существуютъ двѣ большія коллегіи, члены коихъ или выходятъ изъ различныхъ слоевъ населенія Россіи на основаніи выборовъ, производимыхъ въ порядкѣ, закономъ установленномъ (члены Государственной Думы и часть членовъ Государственнаго Совѣта), или призываются къ отправленію обязанностей государственной службы въ сферѣ законодательства по усмотрѣнію Монарха (часть членовъ Государственнаго Совѣта). Наши основные законы нигдѣ не называютъ эти двѣ коллегіи народнымъ представительствомъ. Поэтому можно сказать, что онѣ призваны не для того, чтобы представлять собою и отстаивать интересы своихъ избирателей, той или иной группы населенія, или сословія, или класса, а что они призваны къ отправленію служебныхъ обязанностей въ интересахъ государства, какъ недѣлимаго, единаго цѣлаго.

Государь Императоръ не входитъ въ составъ русскаго парламента, который по закону и не существуетъ. Онъ не раздѣляетъ съ этими учрежденіями своей Верховной Власти. Онъ является центромъ Государственной Власти, а законодательныя учрежденія, Государственный Совѣтъ и Государственная Дума, содѣйствуютъ Ему въ осуществленіи Имъ законодательной власти и отчасти при осуществленіи Имъ власти управленія.

Согласно ст. 7 Основныхъ Законовъ: „Государь Императоръ осуществляетъ законодательную власть въ единеніи съ Государственнымъ Совѣтомъ и Государственною Думою“.

Нашъ законъ, слѣдовательно, не противопоставляетъ Монарха и законодательное учрежденіе другъ другу, какъ два элемента, преслѣдующіе различныя цѣли или отстаивающіе различные интересы. Это единеніе должно имѣть мѣсто и при разсмотрѣніи Государственной Росписи, опредѣляющей, какъ сказано въ Манифестѣ 3 іюня 1907 года, правильность государственнаго хозяйства.

Проектъ Государственной Росписи составляется, какъ указано выше, Министромъ Финансовъ и вносится на разсмотрѣніе законодательныхъ учрежденій по одобреніи его Совѣтомъ Министровъ, т. е. коллегіею, члены которой облечены довѣріемъ Монарха и которые призваны не къ охраненію какихъ-либо особыхъ правительственныхъ интересовъ, а къ осуществленію задачъ государства.

И законодательныя учрежденія при разсмотрѣніи проекта росписи не должны исходить изъ соображеній о какихъ-то несогласныхъ съ интересами государства интересахъ общественныхъ. И Совѣтъ Министровъ и законодательныя учрежденія творятъ, говоря языкомъ Московскаго времени „Его Царскаго Величества великое государево дѣло“.

Въ ст. 84 далѣе говорится, что Имперія Россійская управляется на твердыхъ основаніяхъ законовъ, изданныхъ въ установленномъ порядкѣ.

Россія управляется на основаніи законовъ двоякаго рода: законовъ основныхъ, которые являются какъ бы нормами непреложными, и законовъ, не принадлежащихъ къ числу основныхъ, могущихъ быть отмѣненными или измѣненными въ обыкновенномъ законодательномъ порядкѣ. Эти начала закономѣрности управленія нашли себѣ выраженіе и въ русскомъ бюджетномъ правѣ.

Бюджетное право Государственнаго Совѣта и Государственной Думы, какъ уже указано выше, ограничено.

Расходы, которые обусловлены дѣйствіемъ одной части Основныхъ Законовъ, Учрежденія объ Императорской Фамиліи, не подлежатъ обсужденію при разсмотрѣніи Государственной Росписи. Сокращенію не подлежатъ всѣ расходы, которые обусловлены обязательствами, принятыми на себя русскимъ государствомъ. Того требуетъ честь и достоинство Россіи. Обязанность исполнять обязательства настолько естественна, что основные законы о ней молчатъ. Это тоже законъ непреложный, хотя неписанный.

Наконецъ, доходы и расходы, которые внесены въ проектъ росписи на основаніи дѣйствующихъ законовъ, положеній, штатовъ, расписаній, а также Высочайшихъ повелѣній, въ порядкѣ верховнаго управленія послѣдовавшихъ, не могутъ быть исклю-

чены иначе, какъ послѣ измѣненія или отмѣны соотвѣтствующихъ законодательныхъ нормъ.

Ст. 10 Правилъ о порядкѣ разсмотрѣнія государственной росписи гласитъ: „Возникающіе въ Государственномъ Совѣтѣ или Государственной Думѣ, при обсужденіи проекта государственной росписи, предположенія объ измѣненіи дѣйствующихъ законовъ, положеній, штатовъ и росписаній, а также Высочайшихъ Повелѣній, на основаніи коихъ внесены въ роспись доходы и расходы, и объ ассигнованіи средствъ на новыя, не относящіяся ранѣе на средства казны потребности,—получаютъ дальнѣйшее движеніе въ порядкѣ, для разсмотрѣнія законодательныхъ дѣлъ установленномъ".

Слѣдовательно, законодательныя учрежденія не лишены права возбудить вопросъ, какъ объ исключеніи какого-либо дохода или расхода изъ росписи, такъ и объ отнесеніи на счетъ государственныхъ средствъ удовлетворенія какихъ-либо потребностей, т. е. они пользуются правомъ почина въ отношеніи бюджета, но это право осуществляется въ порядкѣ не простого голосованія при разсмотрѣніи различныхъ частей росписи, а въ порядкѣ для изданія законовъ установленномъ.

На первый взглядъ можетъ показаться, что бюджетное право законодательныхъ учрежденій очень узко и что свободному обсужденію подлежитъ только очень незначительная часть бюджета вообще, расходовъ въ частности. Однако дѣло обстоитъ вовсе не такъ.

Въ книгѣ Никитскаго, „Основы финансовой науки и политики", въ сочиненіи, авторъ котораго относится къ русскому бюджетному праву отрицательно и поэтому скорѣе склоненъ обрисовать право Совѣта и Думы въ мрачныхъ краскахъ, на стр. 195 помѣщенъ слѣдующій разсчетъ:

Авторъ пишетъ: „Если принять сумму всѣхъ расходовъ каждаго вѣдомства за 100. то кредиты, подлежащіе свободному обсужденію, составляютъ въ этихъ смѣтахъ слѣдующія доли (въ росписи на 1909 годъ):

Св. Синодъ	6%
Военное Министерство	63%

Министерство	Внутреннихъ Дѣлъ . . .	24%
„	Иностранныхъ Дѣлъ . .	20%
„	Народнаго Просвѣщенія.	24%
„	Юстиціи	48%
Государственный Контроль		41%
Главное Управленіе Коннозаводства . .		73%
Главное Управленіе Землеустройства и Земледѣлія		76%
Министерство Торговли и Промышленности		73%
„	Финансовъ	84%
„	Морское	93%
„	Путей Сообщенія . . .	99%

Ст. II Правилъ о порядкѣ разсмотрѣнія государственной росписи, возлагаетъ на Государственную Думу обязанность окончить разсмотрѣніе росписи къ 1 декабря предшествующаго смѣтному года. Слѣдовательно Государственному Совѣту отводится для бюджетнаго разсмотрѣнія одинъ мѣсяцъ.

Фактически наши законодательныя учрежденія донынѣ (т. е. съ момента учрежденія Думы и преобразованія Совѣта) никогда не исполняли этого правила, отчасти потому, что засѣданія ихъ открывались лишь въ Октябрѣ, а то и позже, а отчасти благодаря тому, что трудъ разсмотрѣнія росписи очень кропотливый, требуетъ сильнаго напряженія со стороны всѣхъ лицъ, кои активно участвуютъ въ этомъ дѣлѣ, не ограничиваясь подачею голоса въ общемъ собраніи. Число же членовъ, дѣйствительно хорошо знакомыхъ съ этимъ трудомъ и опытныхъ въ дѣлахъ этого рода, сравнительно незначительно, въ особенности въ Государственной Думѣ.

Работа по разсмотрѣнію росписи происходитъ въ законодательныхъ учрежденіяхъ въ слѣдующемъ порядкѣ.

Для предварительнаго ознакомленія съ финансовыми смѣтами и съ проектомъ росписи какъ Государственный Совѣтъ, такъ и Государственная Дума образуютъ изъ своей среды комиссіи.

Эти комиссіи могутъ приступать къ своимъ занятіямъ и до

открытія сессіи. Согласно наказу Государственнаго Совѣта, въ немъ учреждается финансовая комиссія, а въ Думѣ, согласно ея наказу, бюджетная комиссія. Послѣ окончанія работъ въ комиссіяхъ, доклады ея вносятся въ общее собраніе законодательнаго учрежденія, въ которомъ, послѣ выслушанія этихъ докладовъ и обсужденія возбужденныхъ въ нихъ вопросовъ во время общихъ преній по предмету государственной росписи, происходитъ голосованіе.

Постановленія Государственнаго Совѣта и Государственной Думы, согласно ст. 4 Правилъ о порядкѣ разсмотрѣнія государственной росписи, составляются (голосуются) относительно доходовъ по параграфамъ, а относительно расходовъ—по номерамъ (главнымъ подраздѣленіямъ государственной росписи).

О томъ, какое правовое значеніе имѣютъ эти главныя подраздѣленія росписи, голосуемыя въ законодательномъ учрежденіи, будетъ сказано ниже.

Государственный Совѣтъ и Государственная Дума имѣютъ равныя права въ области бюджета. Такъ какъ государственная роспись можетъ получить силу закона только по одобреніи ея и Совѣтомъ и Думою, и такъ какъ роспись, не одобренная Совѣтомъ или Думою, не можетъ быть представлена на утвержденіе Монарха, то законъ долженъ указать пути для установленія согласія между законодательными учрежденіями, въ случаѣ если голосованіе въ нихъ привело къ различнымъ результатамъ. Затѣмъ онъ долженъ указать исходъ на тотъ случай, если указанныя въ законѣ средства для возстановленія согласія не привели къ цѣли. Наконецъ, законъ долженъ также опредѣлить—по какимъ правиламъ должно вестись государственное хозяйство въ томъ случаѣ, если, что, къ сожалѣнію, случается часто, государственная роспись не получитъ силы и не вступитъ въ дѣйствіе къ началу новаго бюджетнаго періода.

Съ этими возможностями нашъ законъ считается, и въ ст. 12, 13 и 14 Правилъ о порядкѣ разсмотрѣнія государственной росписи, установлено слѣдующее:

Прежде всего предусматривается тотъ случай, когда Государственный Совѣтъ не согласится съ Государственною Думою

насчетъ размѣра суммы, опредѣляемой въ росписи на удовлетвореніе той или другой государственной потребности. Въ этомъ случаѣ вопросъ поступаетъ на разсмотрѣніе особой согласительной комиссіи, состоящей изъ равнаго числа членовъ Государственнаго Совѣта и Государственной Думы.

Означенная комиссія имѣетъ обязанность выработать согласительное предложеніе, которое вносится въ Государственную Думу и затѣмъ получаетъ дальнѣйшее движеніе въ установленномъ для обсужденія законовъ порядкѣ.

Однако согласительное предложеніе можетъ и не быть принято законодательными учрежденіями. Тогда вызвавшая разномысліе сумма (кредитъ) вносится въ роспись въ цифрѣ, показанной въ послѣдней установленнымъ порядкомъ утвержденной росписи.

Разномысліе можетъ также касаться не вопроса объ уменьшеніи или увеличеніи требуемой суммы, а лишь цифры увеличенія или уменьшенія. Въ послѣднемъ случаѣ въ росписи показывается цифра, ближайшая къ назначенію послѣдней росписи.

На тотъ случай, когда государственная роспись не успѣетъ пройти всѣ стадіи обсужденія и разсмотрѣнія къ началу новаго бюджетнаго періода, и она, поэтому, не будетъ во время утверждена и не можетъ вступить въ силу къ 1 Января наступившаго года, законъ опредѣляетъ, что остается въ силѣ послѣдняя установленнымъ порядкомъ утвержденная роспись.

Въ эту роспись, однако, вносятся измѣненія, которыя обусловлены изданіемъ законовъ, утвержденныхъ послѣ утвержденія предыдущей росписи.

Такъ, напр., если роспись на 1914 годъ не будетъ утверждена къ 1 Января 1914 года, то государственное хозяйство будетъ вестись, впредь до утвержденія новой росписи, по росписи на 1913 годъ, но эта роспись примѣняется не въ неизмѣнномъ видѣ, а въ нее вносятся измѣненія, необходимыя для исполненія законовъ, установившихъ новые расходы на какія-либо государственныя задачи.

Для расходованія государственныхъ средствъ въ теченіе періода времени между 1 Января наступившаго года и моментомъ

вступленія въ силу новой росписи, установленъ слѣдующій порядокъ.

Постановленіями Совѣта Министровъ въ распоряженіе Министерствъ и Главныхъ Управленій открываются постепенно кредиты, въ размѣрахъ дѣйствительной потребности, не превышающіе, однако, въ мѣсяцъ, во всей ихъ совокупности, одной двѣнадцатой части общаго по росписи итога расходовъ.

Разсмотрѣнная и одобренная законодательными учрежденіями государственная роспись подносится на утвержденіе Государя Императора. Монархъ утверждаетъ роспись формулою: „Быть по сему“.

Скрѣпляетъ роспись Государственный Секретарь.

Смѣты же на утвержденіе Монарха не поступаютъ.

Затѣмъ распоряженіемъ Министра Финансовъ роспись обнародывается во всеобщее свѣдѣніе.

Какъ уже выше указано, роспись дѣйствуетъ въ теченіе годичнаго—смѣтнаго или бюджетнаго періода, но это правило имѣетъ безусловную силу лишь для той части росписи, въ которой показаны доходы.

Ст. 43 Общихъ Смѣтныхъ Правилъ, въ редакціи 1889 года, опредѣляетъ, что дѣйствіе доходныхъ смѣтъ продолжается лишь въ теченіе одного года. Что касается расходовъ, то къ нимъ это правило не можетъ быть примѣняемо съ безусловною силою, и законъ установилъ особые т. н. льготные сроки.

Ст. 34 Общихъ Смѣтныхъ Правилъ постановляетъ, правда, что дѣйствіе расходныхъ смѣтъ начинается съ 1 Января и продолжается включительно до 31 Декабря того года, который даетъ наименованіе смѣтѣ.

Но ст. 30 тѣхъ же правилъ устанавливаетъ льготные сроки для окончанія расчетовъ съ кредиторами казны и для полнаго ихъ удовлетворенія.

Въ силу Высочайше утвержденнаго мнѣнія Государственнаго Совѣта 18 Марта 1898 года, льготный срокъ для всѣхъ вѣдомствъ, кромѣ Военнаго, полагается до 31 Марта слѣдующаго за смѣтнымъ года, а для Министерства Военнаго до 30 Апрѣля.

По наступленіи означенныхъ сроковъ открытые Министрамъ

и Главноуправляющимъ кредиты уничтожаются въ самый день заключенія смѣтъ, т. е. они теряютъ право распоряжаться суммами, отпущенными ихъ вѣдомству по прекратившей свое дѣйствіе росписи и смѣтамъ. Министерство Финансовъ составляетъ балансъ заключенной росписи.

Та сумма, которая причитается къ выдачѣ кредиторамъ казны, т. е. лицамъ имѣющимъ законное требованіе къ казнѣ, остается связанною этимъ назначеніемъ; этимъ кредиторамъ составляется особый списокъ. Всѣ же остальныя неизрасходованныя суммы считаются свободнымъ рессурсомъ государственнаго казначейства.

Впрочемъ, и это правило не имѣетъ безусловной силы.

Такъ, напр., установленъ болѣе продолжительный (трехлѣтній) срокъ дѣйствія для кредитовъ, ассигнуемыхъ на расходы по уплатѣ капитализированной стоимости пріобрѣтаемой въ казну отъ частныхъ лицъ или установленій крупной собственности и иныхъ источниковъ дохода, а равно кредиты, ассигнуемые на строительныя надобности по раздѣлу чрезвычайныхъ расходовъ, а для кредитовъ строительныхъ по раздѣлу обыкновенныхъ доходовъ установленъ 2-лѣтній срокъ дѣйствія.

Хотя въ теченіе послѣдняго полустолѣтія, а въ особенности со времени царствованія Императора Александра III, въ Россіи, при составленіи проекта росписи и финансовыхъ смѣтъ по отдѣльнымъ вѣдомствамъ, всячески старались соблюдать осторожность и бережливость при исчисленіи доходовъ и требованій расходовъ, хотя. затѣмъ, правительство же старалось, по возможности, показывать въ росписи всѣ суммы, которыя могли бы потребоваться въ теченіе года на исполненіе различныхъ государственныхъ задачъ, тѣмъ не менѣе не проходило года, чтобы не приходилось обращаться къ законосовѣщательному учрежденію съ представленіемъ о дополнительномъ отпускѣ на задачи, которыя внезапно наростали, или на потребности, которыя были предусмотрѣны, но размѣръ коихъ оказался неправильно исчисленнымъ.

Другими словами, приходилось испрашивать т. н. сверхсмѣтные кредиты. Для испрашиванія и открытія этихъ сверх-

смѣтныхъ кредитовъ установленъ точный порядокъ въ Общихъ Смѣтныхъ Правилахъ и въ Правилахъ о порядкѣ разсмотрѣнія государственной росписи.

Кредиты сверхсмѣтные по общему правилу (ст. 49 Общ. Смѣтн. Правилъ) испрашиваются тѣмъ же порядкомъ, какъ и назначенія смѣтныя.

У насъ различаютъ кредиты сверхсмѣтные дополнительные и кредиты сверхсмѣтные экстраординарные или чрезвычайные.

Къ числу первыхъ относятся такіе сверхсмѣтные кредиты, которые испрашиваются на предметы, предусмотрѣнные въ составѣ финансовыхъ смѣтъ, а къ числу вторыхъ—кредиты сверхсмѣтные по предметамъ въ смѣтахъ не поименованнымъ.

Общія смѣтныя правила содержатъ въ себѣ слѣдующія два важныя правила, которыя имѣютъ цѣлью ограничить использованіе права органовъ управленія, ходатайствовать объ открытіи сверхсмѣтныхъ кредитовъ.

Ст. 47 гласитъ: „Предметомъ кредита экстраординарнаго можетъ быть такой только расходъ, который, по существу своему, не можетъ быть предвидѣнъ при составленіи и утвержденіи смѣты дѣйствующей и безъ крайняго вреда не можетъ быть отложенъ до смѣты будущей“.

Ст. 48. „При требованіи кредитовъ сверхсмѣтныхъ, какъ дополнительныхъ, такъ и экстраординарныхъ, приводятся однородныя, смотря по роду расходовъ, подробности и данныя, кои установлены при испрошеніи кредитовъ смѣтныхъ. По кредитамъ экстраординарнымъ, независимо отъ сего, должны быть приводимы причины, по коимъ расходъ сей не могъ быть предвидѣнъ при составленіи смѣты дѣйствующей и не можетъ быть отложенъ до смѣты будущей.

Ст. 16 Правилъ о порядкѣ разсмотрѣнія росписи предусматриваетъ троякій способъ производства въ теченіе дѣйствія государственной росписи непредусмотрѣнныхъ и притомъ неотложныхъ расходовъ.

1) Таковые расходы могутъ быть покрыты за счетъ особаго кредита на расходы, не предусмотрѣнные смѣтами на экстренныя въ теченіе года надобности.

Въ каждую роспись вносится кредитъ на такія экстренныя надобности (въ настоящее время въ размѣрѣ 10.000.000 руб.). Это т. н. „десятимилліонный фондъ“.

2) Они могутъ быть покрыты за счетъ ожидаемыхъ сбереженій въ предѣлахъ ассигнованій по главнымъ подраздѣленіямъ росписи (нумерамъ).

Наконецъ, 3) если они изъ означенныхъ источниковъ покрыты быть не могутъ, то разрѣшеніе на открытіе сверхсмѣтнаго кредита дополнительнаго или экстраординарнаго, можетъ быть дано лишь въ порядкѣ, установленномъ для утвержденія росписи, т. е. для открытія ихъ требуется разсмотрѣніе соотвѣтствующаго представленія въ законодательныхъ учрежденіяхъ и утвержденіе со стороны Монарха.

Однако въ государственной жизни могутъ наступить такія обстоятельства, которыя не допускаютъ примѣненія сложнаго и длительнаго порядка обсужденія вопроса объ открытіи сверхсмѣтнаго кредита.

Чрезвычайные сверхсмѣтные кредиты на потребности военнаго времени, а равно и на особыя приготовленія предшествующія войнѣ, испрашиваются непосредственными всеподданнѣйшими докладами Министровъ Военнаго и Морского. Сверхсмѣтные расходы по Военному и Морскому Министерствамъ могутъ быть покрыты сбереженіями по финансовой смѣтѣ этихъ вѣдомствъ. Покрытіе расходовъ за счетъ этихъ сбереженій допускается съ разрѣшенія Государя Императора, которое испрашивается Военнымъ или Адмиралтействъ-Совѣтомъ по принадлежности.

Особое широкое полномочіе дано и Министру Финансовъ для покрытія расходовъ по системѣ государственнаго долга, т. е. на платежъ процентовъ и погашенія по государственнымъ долгамъ.

Онъ можетъ собственною властью, какъ передвигать кредиты въ предѣлахъ всей смѣты, такъ и превышать сумму, отпущенную по смѣтѣ по системѣ государственнаго долга.

Открытіе сверхсмѣтныхъ кредитовъ на неотложныя нужды государственнаго управленія происходитъ въ порядкѣ, указанномъ въ Правилахъ о порядкѣ разсмотрѣнія государственной росписи:

„Если испрошеніе въ порядкѣ, установленномъ для утвержденія росписи, разрѣшенія на производство неотложнаго расхода представляется,—по кратности времени, въ теченіе коего долженъ быть произведенъ расходъ,—невозможнымъ, то необходимый на покрытіе такого расхода кредитъ открывается по постановленію Совѣта Министровъ. О таковыхъ ассигнованіяхъ Министры и Главноуправляющіе отдѣльными частями, по смѣтамъ коихъ означенные кредиты были открыты, вносятъ въ Государственную Думу особыя представленія. Въ случаѣ открытія кредитовъ во время сессіи, представленія, оправдывающія неотложность упомянутыхъ ассигнованій, вносятся по возможности до окончанія сессіи, а во всѣхъ прочихъ случаяхъ, въ теченіе двухъ слѣдующихъ за открытіемъ новой сессіи, мѣсяцевъ. Изъятія изъ сего правила допускаются лишь въ отношеніи кредитовъ, требующихъ тайны, о коихъ представленія вносятся въ Думу по минованіи необходимости въ сохраненіи тайны“.

Въ этой статьѣ говорится только о Государственной Думѣ. Это конечно недомолвка, ибо Дума одна не можетъ одобрить или не одобрить съ окончательно рѣшающимъ голосомъ произведенный расходъ. Для этого требуется и постановленіе Государственнаго Совѣта.

Для покрытія расходовъ, какъ смѣтныхъ, такъ и сверхсмѣтныхъ, приходится иногда прибѣгать къ использованію государственнаго кредита, т. е. заключать заемъ, краткосрочный или долгосрочный, внѣшній или внутренній.

Каждый заемъ увеличиваетъ пассивъ государства, его долговыя обязательства и требуетъ затѣмъ отпуска суммъ на уплату процентовъ и на погашеніе, т. е. благодаря займу увеличивается сумма расходовъ, подлежащая внесенію въ государственныя росписи будущихъ лѣтъ. Поэтому понятно, что законодательныя учрежденія, коимъ предоставлено право и на которыя возложена обязанность разсматривать и одобрять государственную роспись, должны быть привлечены къ участію при рѣшеніи вопроса о томъ, надлежитъ ли заключить заемъ, и если да, то въ какомъ размѣрѣ.

Ст. 118 Основныхъ Законовъ гласитъ:

„Государственные займы для покрытія какъ смѣтныхъ, такъ и сверхсмѣтныхъ расходовъ, разрѣшаются порядкомъ, установленнымъ для утвержденія государственной росписи доходовъ и расходовъ".

Слѣдовательно, предложенія правительства о заключеніи займа вносится на обсужденіе законодательныхъ учрежденій и постановленіе ихъ подносится на утвержденіе Монарха.

Законодательныя учрежденія имѣютъ право признать или не признать необходимость и пользу заключенія займа и согласиться съ предположеніемъ Правительства относительно суммы, которая должна быть получена путемъ кредитной операціи, или же измѣнить, увеличить или уменьшить эту сумму. Отступленіе отъ этого правила возможно согласно закону (также 118 ст. Основныхъ Законовъ) въ двухъ случаяхъ. Если оказывается необходимымъ заключить заемъ въ промежуточное время между началомъ бюджетнаго періода и утвержденіемъ росписи и если приходится прибѣгнуть къ использованію государственнаго кредита для покрытія потребностей военнаго времени или на особыя приготовленія, предшествующія войнѣ.

Въ этихъ двухъ случаяхъ заключеніе займа разрѣшается не въ порядкѣ законодательномъ, а въ порядкѣ верховнаго управленія, т. е. на основаніи постановленія Совѣта Министровъ, утвержденнаго Государемъ Императоромъ. Въ первомъ случаѣ размѣръ займа ограниченъ закономъ, ибо сумма его не можетъ превышать предѣловъ дѣйствительной потребности, не превышающей одной двѣнадцатой части общаго по росписи итога расходовъ въ мѣсяцъ. Другими словами, заемъ можетъ быть только краткосрочнымъ и сравнительно некрупнымъ. Заключеніе займа долгосрочнаго и на крупную сумму, въ порядкѣ верховнаго управленія, для покрытія расходовъ въ промежутокъ между наступленіемъ 1 Января новаго бюджетнаго года и моментомъ утвержденія росписи, было бы актомъ, не соотвѣтствующимъ разуму закона.

Во второмъ случаѣ, если заемъ заключается для покрытія расходовъ военнаго времени—для размѣра его предѣловъ не установлено.

Въ концѣ ст. 118 мы читаемъ: „Время и условія соверше-

нія государственныхъ займовъ опредѣляются въ порядкѣ верховнаго управленія".

Слѣдовательно, рѣшеніе этихъ вопросовъ не входитъ въ кругъ вѣдомства законодательныхъ учрежденій.

Соображеніе времени и условій совершенія государственныхъ займовъ для покрытія расходовъ, утвержденныхъ Верховною властью и въ установленномъ въ законѣ порядкѣ—является обязанностью высшаго по финансовымъ вопросамъ, совѣщательнаго при Монархѣ органа, Комитета Финансовъ. (Именной Высочайшій указъ 28 Марта 1906 года ст. 3, п. а).

Слѣдовательно, законодательныя учрежденія не устанавливаютъ ни размѣра процента, платимаго по займу, ни курса выпуска займовыхъ обязательствъ, ни плана погашенія (если заемъ срочный, а не рентный), ни времени заключенія займа, ни другихъ деталей займовой операціи.

Съ момента утвержденія росписи, если утвержденіе не послѣдовало до начала смѣтнаго (бюджетнаго) періода, она вступаетъ въ силу какъ законъ, на основаніи котораго ведется государственное хозяйство въ теченіе смѣтнаго періода.

Законъ подлежитъ точному исполненію и является основаніемъ опредѣленныхъ правъ и обязанностей.

Министерство Финансовъ, являясь главнымъ органомъ финансоваго управленія, въ кассахъ коего стекаются почти всѣ доходы государства (о различныхъ кассахъ, общихъ и спеціальныхъ рѣчь будетъ ниже), имѣетъ на основаніи ст. 5 Общихъ Смѣтныхъ Правилъ открыть Министрамъ и Главноуправляющимъ отдѣльными частями кредиты на основаніи росписи и финансовыхъ смѣтъ, т. е. имѣетъ обязанность исполнять платежи по порученіямъ ихъ въ предѣлахъ тѣхъ суммъ, которыя показаны въ росписи и смѣтахъ, на различные предметы и задачи управленія.

Ст. 6 Общихъ Смѣтныхъ Правилъ опредѣляетъ, что никакой расходъ, въ Высочайше утвержденной государственной росписи и финансовыхъ смѣтахъ не показанный, или не разрѣшенный въ законодательномъ порядкѣ экстроординарнымъ кредитомъ, не допускается.

По общему правилу сумма, показанная въ росписи и смѣ-

тахъ какъ отпущенная на опредѣленную цѣль, не должна быть превышаема ни за счетъ другихъ назначеній, съ помощью сокращенія расхода на другіе предметы, ни путемъ затраты на ту же цѣль какихъ-либо средствъ, полученныхъ изъ источниковъ, закономъ не предусмотрѣнныхъ.

Общія Смѣтныя Правила опредѣляютъ, что открытые законодательнымъ порядкомъ для разныхъ вѣдомствъ кредиты не могутъ быть увеличиваемы никакими посторонними, внѣ смѣтныхъ назначеній поступленіями, и потому всѣ сборы и доходы, не поименованные въ законѣ, по какому бы вѣдомству они не открылись, передаются въ полной цифрѣ сбора въ распоряженіе Министерства Финансовъ.

Затрачены могутъ быть спеціальныя средства, принадлежащія данному вѣдомству, но и тѣ, конечно, только на цѣли законныя, и если въ законѣ указано назначеніе спеціальныхъ средствъ то только на предметы въ законѣ обозначенные.

По общему правилу всѣ кредиты открываются не навсегда а на опредѣленное время, и право распоряженія ими должно быть использовано, въ указанный закономъ срокъ.

Затѣмъ, какъ уже указано нѣсколько разъ, всѣ кредиты имѣютъ свое спеціальное назначеніе, отклоненіе отъ котораго допускается только въ предѣлахъ, закономъ предусмотрѣнныхъ.

Эта спеціализація расходной части бюджета имѣетъ обязательный правовой характеръ. Если при покрытіи расходовъ на одинъ предметъ окажется сбереженіе, а при расходованіи на другой—недостатокъ, то законъ не разрѣшаетъ вполнѣ свободно пользоваться сбереженіями для покрытія недочетовъ.

По главнымъ подраздѣленіямъ смѣтъ расходныхъ не допускается,—сказано въ Общихъ Смѣтныхъ Правилахъ,—въ теченіе всего смѣтнаго періода никакого передвиженія, и потому суммы, назначенныя для расходовъ по одному главному подраздѣленію, не могутъ быть обращаемы на удовлетвореніе расходовъ по другому главному подраздѣленію. Главными подраздѣленіями росписи и смѣтъ расходовъ являются нумера. Передвиженіе кредитовъ (т. е. замѣна недостатковъ сбереженіями) изъ нумера въ нумеръ не допускается. Разрѣшается лишь передвиженіе кредитовъ по

второстепеннымъ и третьестепеннымъ подраздѣленіемъ, т. е. между статьями. Но это право передвиженія кредитовъ предоставлено не всѣмъ органамъ управленія. Оно принадлежитъ по общему правилу, только главамъ вѣдомствъ: Министрамъ и Главноуправляющимъ (болѣе широкою распорядительною властью пользуются Министры Военный и Морской по смѣтамъ военно-сухопутнаго и морского вѣдомствъ).

ГЛАВА IV.

Финансовое управленіе и кассовый строй.

Постоянные финансовые законы и срочно дѣйствующій финансовый законъ – бюджетъ, являются правовою основою государственнаго хозяйства. Но изданіемъ закона цѣли государственной хозяйственной дѣятельности не достигаются. Изданіе закона даетъ только правовую возможность полученія хозяйственныхъ средствъ и затраты ихъ въ интересахъ государства. Эта правовая возможность должна быть использована.

Для этого необходимъ рядъ дѣйствій и система установленій и должностей, кои ихъ совершаютъ. Закономѣрная дѣятельность государственныхъ установленій и должностныхъ лицъ въ цѣляхъ полученія финансовыхъ средствъ и затраты ихъ для осуществленія задачъ управленія называется финансовымъ управленіемъ.

Органы финансоваго управленія, подобно органамъ въ другихъ отрасляхъ управленія — двоякаго рода: центральные и мѣстные.

Среди означенныхъ органовъ особое значеніе имѣютъ тѣ, въ коихъ стекаются финансовыя средства и изъ которыхъ они выдаются сообразно указаніямъ закона и правилъ, издаваемыхъ во исполненіе законовъ, т. е. финансовыя кассы, правильная организація и цѣлесообразный порядокъ дѣятельности коихъ имѣетъ весьма важное значеніе.

Финансовое управленіе, исполняя обязанности, закономъ на него возложенныя, вступаетъ въ соприкосновеніе съ гражданами,

коихъ имущество и доходы привлекаются къ покрытію государственныхъ расходовъ путемъ взиманія налоговъ или требованія уплаты пошлинъ. Права гражданъ ограничиваются, въ виду изъятія изъ сферы свободнаго хозяйственнаго соперничества тѣхъ или иныхъ отраслей промысловой дѣятельности, передаваемыхъ въ силу закона въ исключительное вѣдѣніе государства. Такимъ образомъ финансовое управленіе можетъ при исполненіи возложенныхъ на него задачъ затронуть или права гражданъ или вторгнуться въ сферу ихъ интересовъ, что можетъ дать поводъ къ спорамъ и жалобамъ. Для рѣшенія таковыхъ жалобъ и споровъ необходимо установленіе особыхъ органовъ—административно-судебныхъ.

Наконецъ, финансовыя установленія, вѣдающія государственное хозяйство, расходующія финансовыя средства, должны находиться подъ наблюденіемъ органа, независимо отъ нихъ стоящаго и имѣющаго возможность надзора за тѣмъ, чтобы при затратѣ финансовыхъ средствъ не нарушались законы и соблюдалась должная хозяйственная разсчетливость.

Этотъ органъ, дѣйствующій какъ въ центрѣ, такъ и на мѣстахъ, по возможности сопутствующій своимъ наблюденіемъ всякому распорядительному дѣйствію финансоваго управленія,—называется государственнымъ контролемъ.

Какъ только-что сказано, органы финансоваго управленія бываютъ двоякаго рода: центральные и мѣстные.

Первые руководятъ финансовымъ управленіемъ на пространствѣ всего государства; вторые же подъ руководствомъ первыхъ исполняютъ финансово-административныя обязанности въ предѣлахъ административныхъ подраздѣленій государственной территоріи.

Въ Россіи главнымъ центральнымъ органомъ финансоваго управленія является Министерство Финансовъ, учрежденное въ 1802 году. Но въ центральномъ финансовомъ управленіи участвуютъ еще другія Министерства: Министерство Торговли и Промышленности, Главное Управленіе Землеустройства и Земледѣлія, Министерство Путей Сообщенія и Министерство Внутреннихъ Дѣлъ.

Согласно ст. 493 Учрежденія Министерствъ (Св. Зак. Томъ I, Ч. II, изд. 1892 года), предметы Министерства Финансовъ заключаются вообще въ управленіи государственными доходами и расходами. Къ вѣдомству сего Министерства принадлежатъ источники государственныхъ доходовъ, не состоящіе въ завѣдываніи другихъ вѣдомствъ, и разныя части, въ связи съ ними находящіяся, а равно и само движеніе суммъ, въ доходъ поступившихъ.

Составъ Министерства Финансовъ слѣдующій:

Во главѣ его стоитъ Министръ Финансовъ, какъ главный руководитель финансоваго управленія. О его роли при составленіи государственной росписи сказано выше. Ниже мы говоримъ о его правѣ дѣлать распоряженія, издавать инструкціи и циркуляры, необходимые для регулированія деталей финансоваго управленія.

При Министрѣ, какъ и въ большинствѣ другихъ Министерствъ, состоятъ Товарищи и Совѣтъ Министра. Первые помогаютъ Министру при исполненіи имъ возложенныхъ на него по закону обязанностей и завѣдываютъ текущими дѣлами Министерства.

Совѣтъ Министра является совѣщательною при Министрѣ коллегіею и дѣйствуетъ на равныхъ основаніяхъ съ другими Совѣтами въ Министерствахъ. Кромѣ этого общаго Совѣта, въ составѣ Министерства Финансовъ имѣются еще слѣдующія спеціальныя совѣщательныя коллегіи:

Тарифный Совѣтъ по тарифнымъ дѣламъ, состоящій изъ членовъ отъ Министерства Финансовъ и изъ представителей другихъ вѣдомствъ (Министерства Путей Сообщенія, Торговли и Промышленности и Внутреннихъ Дѣлъ). Онъ вѣдаетъ вопросы, касающіеся желѣзно-дорожныхъ тарифовъ.

Такой же смѣшанный составъ имѣетъ Тарифный Комитетъ, въ кругъ вѣдомства коего входитъ рѣшеніе различныхъ вопросовъ, связанныхъ съ тарифами желѣзныхъ дорогъ. Далѣе слѣдуютъ Совѣтъ по дѣламъ казенной продажи питей, который обсуждаетъ вопросы, связанные съ устройствомъ и эксплоатаціею казенной винной монополіи, и Совѣтъ по дѣламъ страхованія доходовъ и капиталовъ.

Затѣмъ имѣются слѣдующія учрежденія, входящія въ со-

ставъ Министерства, какъ подчиненныя Министру центральныя распорядительныя установленія: *Департаментъ Желѣзнодорожныхъ Дѣлъ*, въ который поступаютъ дѣла, касающіяся желѣзнодорожныхъ тарифовъ и всѣ вообще дѣла по желѣзнодорожной части, подлежащія вѣдѣнію Министерства Финансовъ; этотъ Департаментъ не вѣдаетъ техническою частью постройки и эксплоатаціи желѣзныхъ дорогъ, а лишь дѣлами, касающимися финансовыхъ расчетовъ желѣзныхъ дорогъ съ казною. *Главное Управленіе неокладныхъ сборовъ и казенной продажи питей*. Оно вѣдаетъ управленіе казенною винною монополіею и т. н. акцизы, т. е. налоги на производство питей, табака, сахара, дрожжей, нефтяныхъ маслъ и спичекъ. *Департаментъ Окладныхъ Сборовъ*; при немъ состоитъ особое гербовое казначейство и особое по промысловому налогу присутствіе. Этотъ Департаментъ вѣдаетъ дѣла по прямымъ налогамъ, поземельнымъ, по домовому, промысловому, съ денежныхъ капиталовъ и др., а также и дѣла о пошлинахъ.

Департаментъ таможенныхъ сборовъ, завѣдываетъ таможеннымъ управленіемъ. Для охраны границъ Россійскаго государства противъ незаконнаго взоза иностранныхъ произведеній, въ вѣдѣніи Министерства Финансовъ состоитъ Отдѣльный Корпусъ Пограничной Стражи, имѣющій военную организацію. Онъ управляется Управленіемъ Отдѣльнаго Корпуса Пограничной Стражи.

Департаментъ Государственнаго Казначейства съ состоящимъ въ непосредственномъ вѣдѣніи сего Департамента *Главнымъ Казначействомъ*. Предметы вѣдѣнія этого Департамента слѣдующіе: движеніе казенныхъ суммъ по приходамъ и расходамъ всѣхъ казначействъ, главное счетоводство сихъ приходовъ и расходовъ и дѣла по предварительной повѣркѣ финансовыхъ смѣтъ всѣхъ Министерствъ, дѣла по составленію росписи доходовъ и расходовъ и, наконецъ, дѣла по составленію и разсмотрѣнію составляемыхъ Министерствами проектовъ, положеній, уставовъ и другихъ законоположеній, слѣдствіемъ введенія коихъ въ дѣйствіе можетъ быть новый со стороны казны расходъ. *Общая Канцелярія*, которая вѣдаетъ всѣ дѣла, не отнесенныя къ предметамъ вѣдѣнія другихъ учрежденій Министерства. *Особенная Кан-*

целярія по кредитной части съ состоящимъ въ ея вѣдѣніи С.-Петербургскимъ *Монетнымъ Дворомъ*. Она вѣдаетъ дѣла по государственнымъ кредитнымъ установленіямъ. дѣла по внѣшнему кредиту и дѣла монетныя.

Наконецъ въ составъ Министерства входятъ: Юрисконсультъ съ помощниками и Агенты Министерства за границею.

Затѣмъ, согласно ст. 468 Учрежденія Министерствъ, непосредственно Министру Финансовъ подчинены: Государственный Банкъ, Государственный Дворянскій Земельный Банкъ, Крестьянскій Поземельный Банкъ, С.-Петербургская и Московская Ссудныя Казны, и подъ вѣдѣніемъ Министра состоятъ Государственная Коммисія Погашенія Долговъ и Экспедиція Заготовленія Государственныхъ Бумагъ.

Въ столицѣ. вполнѣ независимо отъ Министерства Финансовъ, состоитъ высшее совѣщательное учрежденіе по дѣламъ государственнаго кредита и финансовой политики,—Комитетъ Финансовъ, образованный впервые въ 1806 году и прочно организованный Высочайшимъ Указомъ 28 Марта 1906 года.

Эта высшая совѣщательная коллегія состоитъ изъ Предсѣдателя и членовъ, особо назначаемыхъ Высочайшею Властью, и членовъ по должности. Таковыми являются: Предсѣдатель Совѣта Министровъ, Министръ Финансовъ и Государственный Контролеръ.

Въ кругъ вѣдомства Комитета входитъ: соображеніе времени и условій совершенія государственныхъ займовъ для покрытія расходовъ; обсужденіе вообще дѣлъ, касающихся государственнаго кредита, а также вопросовъ денежнаго обращенія, и предварительное, каждый разъ съ разрѣшенія Государя Императора, разсмотрѣніе дѣлъ по финансовой части, подлежащихъ разрѣшенію въ законодательномъ порядкѣ.

Комитетъ играетъ только совѣщательную роль. Его сужденія представляются на благовоззрѣніе Монарха.

Въ Россіи финансовое управленіе не сосредоточено цѣликомъ въ Министерствѣ Финансовъ.

Нѣкоторыя отрасли финансоваго управленія, какъ уже отмѣчено выше, вѣдаются другими Министерствами.

Такъ, Министерство Путей Сообщенія вѣдаетъ доходы отъ казенныхъ желѣзныхъ дорогъ, сборы шоссейные, сборы за пользованіе каналами.

Главное Управленіе Землеустройства и Земледѣлія вѣдаетъ доходы отъ казенныхъ земель и лѣсовъ.

Министерство Внутреннихъ Дѣлъ по Главному Управленію Почтъ и Телеграфовъ вѣдаетъ т. н. почтово-телеграфную регалію.

Министерство Торговли и Промышленности вѣдаетъ государственные горные промыслы, эксплоатацію государственныхъ минеральныхъ водъ и, наконецъ, портовые сборы.

Мѣстное финансовое управленіе также не сосредоточено въ рукахъ представителей на мѣстахъ Министерства Финансовъ, но мѣстные органы этого Министерства все-таки, можно сказать, являются главными органами мѣстнаго финансоваго управленія.

Въ вѣдомствѣ Министерства Финансовъ состоятъ слѣдующія мѣстныя финансово-административныя установленія и должностныя лица:

Казенныя палаты, Податные Инспекторы, Акцизныя Управленія и Таможенныя установленія.

Остановимся прежде всего на *Казенныхъ Палатахъ*, существующихъ со времени введенія въ дѣйствіе знаменитаго Учрежденія о губерніяхъ Императрицы Екатерины II—1775 года.

Казенная Палата (Св. Зак. Томъ II, Общее Учрежденіе Губернское. Раздѣлъ Четвертый. Глава Первая. Изд. 1892 г.), во главѣ которой стоитъ управляющій, имѣетъ слѣдующіе главные предметы дѣятельности: завѣдываніе вообще счетоводствомъ и отчетностью по приходу и расходу суммъ, обращающихся въ подвѣдомыхъ Палатѣ кассахъ, дѣлами по производству торговъ и по наложенію взысканій за нарушеніе Уставовъ казеннаго Управленія.

Казеннымъ же Палатамъ въ настоящее время поручены дѣла по взиманію прямыхъ налоговъ и дѣла пенсіонныя.

Казенной Палатѣ подчинены мѣстныя кассы Министерства Финансовъ (казначейства) и податные инспекторы.

О кассахъ будетъ сказано ниже. Здѣсь же укажемъ кругъ вѣдомства податныхъ инспекторовъ, должности, учрежденной въ

1885 г., значеніе которой растетъ и которая оказалась весьма полезнымъ органомъ финансоваго управленія.

Ст. 1065 (II т. Св. Зак.) опредѣляетъ кругъ вѣдомства податныхъ инспекторовъ (и ихъ помощниковъ) слѣдующимъ образомъ: „Для участія въ исчисленіи и распредѣленіи прямыхъ налоговъ, для наблюденія за взиманіемъ ихъ и для содѣйствія Казеннымъ Палатамъ по подвѣдомственнымъ имъ дѣламъ учреждены въ уѣздахъ, городахъ и частяхъ ихъ Податные Инспекторы и ихъ Помощники".

Подробнѣе кругъ вѣдомства этихъ должностныхъ лицъ опредѣленъ въ ст. 13 Приложенія къ ст. 1065 (II т. Св. Зак.) по прод. 1906 года.

Эта статья даетъ болѣе полную картину широкихъ и весьма важныхъ обязанностей податныхъ инспекторовъ.

На нихъ возложено участіе въ привлеченіи имуществъ и лицъ къ обложенію прямыми налогами и въ исчисленіи окладовъ сихъ налоговъ; наблюденіе за взиманіемъ прямыхъ налоговъ въ пользу казны, за исполненіемъ общественными и сословными учрежденіями установленныхъ правилъ относительно счетоводства по казеннымъ сборамъ, храненія собранныхъ съ плательщиковъ суммъ и передачи ихъ по принадлежности; содѣйствіе Казеннымъ Палатамъ по приведенію въ извѣстность перехода безмездными способами имуществъ, подлежащихъ оплатѣ пошлинами въ пользу казны, а также собираніе свѣдѣній о цѣнности сихъ имуществъ и другихъ данныхъ, необходимыхъ для правильнаго исчисленія пошлинъ; содѣйствіе Казеннымъ Палатамъ по обнаруженію и преслѣдованію нарушеній уставовъ о крѣпостныхъ пошлинахъ и о гербовомъ сборѣ; собираніе свѣдѣній о состояніи торговли и промышленности, объ экономическомъ положеніи населенія, его платежныхъ средствахъ и объ отбываемыхъ имъ денежныхъ и натуральныхъ повинностяхъ; сообщеніе Казеннымъ Палатамъ объ обнаруженныхъ случаяхъ взиманія съ населенія сборовъ, запрещенныхъ или не установленныхъ въ законномъ порядкѣ; производство ревизій Казначействъ по порученію Управляющаго Казенною Палатою; производство въ Волостныхъ Правленіяхъ и у должностныхъ лицъ сельскаго управленія повѣрки

книгъ и документовъ, относящихся до денежныхъ повинностей и казенныхъ сборовъ, а также наличности всѣхъ денежныхъ суммъ.

Эти сложныя и отвѣтственныя обязанности могутъ, конечно, быть исполнены исключительно лицами, не только практически опытными, но и обладающими надлежащимъ образованіемъ.

По общему правилу въ должность податного инспектора опредѣляются только лица съ высшимъ образованіемъ.

Нужно сказать, что исполненіе начатыхъ реформъ нашего податного строя было бы невозможно, если бы въ распоряженіи Министерства Финансовъ не было многочисленнаго штата податныхъ инспекторовъ.

Губернскія (или областныя) Акцизныя Управленія и подчиненныя имъ Окружныя Акцизныя Управленія вѣдаютъ акцизные сборы и завѣдываютъ казенною продажею питей и казенными спиртоочистительными и водочными заводами (Уставъ Акц. Сбор. ст. 1 и 2, по прод. 1909 г.).

Власть Губернскаго Акцизнаго Управленія распространяется на одну губернію или на нѣсколько губерній въ зависимости отъ числа и обширности заводовъ и фабрикъ, которыя выдѣлываютъ продукты, обложенные косвеннымъ налогомъ (акцизомъ) и числа заведеній для продажи вина и табака.

Мѣстное управленіе таможенною частью (Св. Зак. т. VI, Сводъ Учрежденій и Уставовъ таможенныхъ) ввѣрено Начальникамъ Таможенныхъ Округовъ, Таможнямъ, Таможеннымъ Заставамъ, Таможеннымъ Постамъ и Переходнымъ Пунктамъ. Мѣстныя учрежденія таможеннаго управленія вѣдаютъ надзоръ за ввозомъ въ Россію товаровъ и за вывозомъ ихъ и производятъ всѣ операціи по извлеченію таможенныхъ сборовъ. Таможенныя учрежденія въ портахъ вѣдаютъ кромѣ того взысканіемъ корабельнаго и попуднаго сборовъ.

Въ вѣдѣніи Министерства Финансовъ состоятъ Конторы и Отдѣленія Государственнаго Банка, о дѣятельности коихъ по храненію и выдачѣ казенныхъ суммъ мы поговоримъ при изложеніи кассоваго строя.

Затѣмъ, для завѣдыванія дѣлами по нѣкоторымъ прямымъ

налогамъ (квартирному, промысловому и налогу съ недвижимыхъ имуществъ въ городахъ, посадахъ и мѣстечкахъ) организованы особыя присутствія, въ составъ коихъ входятъ представители отъ правительства, общественнаго управленія и плательщиковъ налога.

Затѣмъ имѣются мѣстныя учрежденія финансоваго управленія, состоящія въ вѣдѣніи другихъ Министерствъ и Главныхъ Управленій. Завѣдываніе на мѣстахъ казенными горными, а равно и надзоръ за частными горными заводами ввѣрены Горнымъ Управленіямъ, во главѣ которыхъ стоятъ Начальники Горныхъ Управленій. Россія для завѣдыванія горною частью раздѣлена на горныя области (ихъ 11), которыя раздѣлены на округи. Затѣмъ образованы заводскіе округи и заводскія округа. Въ большей части и заводскихъ округовъ, въ коихъ сосредоточено мѣстное управленіе казенными горными заводами, состоятъ Окружныя Управленія съ горнымъ начальникомъ во главѣ. Органы мѣстнаго горнаго управленія вѣдаютъ также и наблюденіе за правильнымъ и своевременнымъ поступленіемъ горныхъ податей.

Горное вѣдомство подчинено Горному Департаменту по Министерству Торговли и Промышленности. (Уставъ Горный. Св. Зак. Томъ VII, изд. 1905 г. и по продолж. 1906, 1908 и 1909 г.г.).

Для мѣстнаго управленія государственными имуществами, казенными оброчными статьями и лѣсами, въ губерніяхъ состоятъ особые органы Управленія Земледѣлія и Государственныхъ Имуществъ въ вѣдомствѣ Главнаго Управленія Землеустройства и Земледѣлія. (Св. Зак. Томъ II, Общее Учрежденіе Губернское. Раздѣлъ пятый. 1892 г. и по прод. 1906 г.).

Во главѣ управленія стоитъ Начальникъ, коему подчиненъ значительный штатъ младшихъ и старшихъ надзирателей, лѣсныхъ ревизоровъ, лѣсничихъ, лѣсныхъ кондукторовъ и казенная лѣсная стража.

Наконецъ, имѣются спеціальные мѣстные органы для веденія завѣдыванія внутренними водяными и сухопутными сообщеніями и казенными желѣзными дорогами (въ вѣдомствѣ Министерства Путей Сообщенія), для завѣдыванія почтовою и теле-

графною частями (въ вѣдомствѣ Министерства Внутреннихъ Дѣлъ).

Министерства, съ подчиненными имъ мѣстными органами, являются органами власти исполнительной или органами подчиненнаго управленія. Къ числу органовъ власти исполнительной принадлежитъ и Правительствующій Сенатъ (т. н. Административные его Департаменты).

Но слова „исполнительная власть“ не должны быть толкуемы буквально.

Органы власти исполнительной, преимущественно высшіе, не призваны только къ механическому исполненію законовъ. Имъ предоставлена извѣстная самостоятельность распоряженій и дѣйствій.

Законы содержатъ въ себѣ общія правовыя нормы. Они не предусматриваютъ и не могутъ предусмотрѣть всѣхъ подробностей и всѣхъ разнообразныхъ явленій жизни, съ коими имѣетъ дѣло управленіе.

Органы власти исполнительной должны, примѣняя содержащіяся въ законахъ общія правовыя нормы, выяснить себѣ и своимъ подчиненнымъ разумъ, смыслъ закона, т. е. истолковать его. Затѣмъ, имъ приходится при примѣненіи закона дополнять его частичными распоряженіями, имѣющими въ виду указать, какъ слѣдуетъ прилагать законъ въ отдѣльныхъ случаяхъ. Исполняя обязанность истолкованія и дополненія закона, органы власти исполнительной конечно должны держаться основъ закона, дѣйствовать въ его рамкахъ и не замѣнять закона новыми, противорѣчащими ему нормами. Но толкуя и примѣняя законъ къ отдѣльнымъ случаямъ и явленіямъ жизни, органы исполнительной власти проявляютъ извѣстное творчество и содѣйствуютъ развитію права, получившаго общее выраженіе въ законѣ.

Въ области финансоваго права эта дѣятельность по истолкованію закона при примѣненіи его, а равно дополненіе его при помощи административныхъ распоряженій, имѣетъ весьма большое значеніе, въ особенности въ управленіи налогами и пошлинами. Законодатель въ состояніи только въ общихъ чертахъ опредѣлить, что должно быть объектомъ обложенія и каковы

признаки налогоспособности, наличность коихъ можетъ повлечь за собою взиманіе налога съ даннаго лица.

Толкованіе закона, съ обязательною для всѣхъ административныхъ учрежденій силою, есть право и обязанность Правительствующаго Сената, коему, согласно ст. 1 Учрежденія Прав. Сената (Св. Зак. Томъ I, ч. I, изд. 1892 г.), въ гражданскомъ порядкѣ суда, управленія и исполненія подчинены всѣ вообще мѣста и установленія въ Имперіи, кромѣ высшихъ государственныхъ установленій и тѣхъ, кои особеннымъ закономъ именно изъяты отъ сей зависимости. Ст. 2 прибавляетъ: „Правительствующему Сенату принадлежитъ высшій надзоръ въ порядкѣ управленія и исполненія. Посему онъ, какъ хранитель законовъ, печется о повсемѣстномъ наблюденіи правосудія, надзираетъ за собираніемъ податей и за расходами штатными“.

Толкованіе законовъ, касающихся финансовъ, совершается Сенатомъ въ двоякомъ порядкѣ: 1) въ порядкѣ надзора, когда подчиненные Сенату главные органы управленія, Министерства, обращаются къ нему съ представленіемъ объ истолкованіи смысла закона, и 2) въ порядкѣ суда, гражданскаго или административнаго, когда Сенату, въ высшей инстанціи, приходится рѣшать споры о правѣ между органами государства, какъ представителями фиска или казны, въ качествѣ юридическаго лица, съ одной стороны, и частными лицами или группами лицъ, вступившими съ казною въ какія-либо обязательства, съ другой, или между органами управленія какъ представителями власти государственной и гражданами какъ лицами, обязанными къ исполненію какой-либо публично-правовой обязанности.

Толкованіе закона въ порядкѣ суда гражданскаго происходитъ въ судебныхъ Департаментахъ Сената (теперь преимущественно въ Гражданскомъ Кассаціонномъ Департаментѣ), а административный судъ въ высшей инстанціи вѣдаетъ Первый Департаментъ.

Этотъ же Первый Департаментъ осуществляетъ и функцію высшаго надзора за управленіемъ. Толкованія Сената въ указахъ и опредѣленіяхъ его, могутъ имѣть значеніе только для органовъ управленія, если они касаются нормъ, регулирующихъ внутренній

распорядокъ дѣятельности того или иного органа. Но они могутъ получить широкое значеніе для всѣхъ гражданъ, если они имѣютъ своимъ объектомъ нормы, которыя возлагаютъ на подданныхъ какія-либо обязанности или предоставляютъ имъ извѣстныя права для охраны ихъ интересовъ на случай столкновенія съ интересами государства.

Наше законодательство не проводитъ строгаго различія между спорами казны, какъ юридическаго лица, съ частными лицами, какъ кредиторами или должниками казны, съ одной стороны, и дѣлами административно-судебными, какъ спорами о публичномъ правѣ между государственною властью и подданными.

Оно сохраняетъ очень неопредѣленный терминъ: „дѣла казеннаго управленія“ и лишь очень постепенно и неувѣренно нарастаетъ у насъ административная юстиція. Ст. 19 Учрежд. Сената, трактующая о предметахъ вѣдомства Перваго Департамента Сената, въ п. 4 (по прод. 1906 года) перечисляетъ слѣдующіе предметы его вѣдомства:

„Разбирательство по дѣламъ казеннаго управленія, въ случаяхъ и на основаніи правилъ, изложенныхъ въ подлежащихъ уставахъ. Сюда принадлежатъ также: возникающіе между Министерствами или Главными Управленіями споры о казенномъ имуществѣ, а равно жалобы на распоряженія главныхъ начальствъ по дѣламъ о казенныхъ подрядахъ, поставкахъ и отдачѣ въ арендное содержаніе оброчныхъ статей“...

Затѣмъ сюда же отнесены и возникающія между различными казенными управленіями дѣла о недвижимыхъ имуществахъ, а также взысканія казенныхъ убытковъ по неисполненнымъ обязательствамъ съ казною и всякаго рода суммъ, въ казну поступать долженствующихъ, и наконецъ, дѣла по жалобамъ лицъ, вступившихъ въ обязательства съ казною.

Опредѣленіе понятія „дѣла казеннаго управленія“ дано въ ст. 1282 Устава Гражданскаго Судопроизводства и, нельзя не признать, что это понятіе весьма неясное и поэтому даетъ поводъ къ весьма различнымъ толкованіямъ.

Мы читаемъ въ этой статьѣ: „Дѣлами казеннаго управленія признаются дѣла, сопряженныя съ интересомъ казны, удѣльнаго

и православнаго вѣдомства и другихъ правительственныхъ установленій, управленій и вѣдомствъ, а также дѣла монастырей, церквей, архіерейскихъ домовъ и всѣхъ христіанскихъ и магометанскихъ духовныхъ учрежденій".

Но если Сенатъ является высшимъ органомъ толкованія, то изъ этого не слѣдуетъ, что Министерства вообще, Министерство Финансовъ въ частности, а равно другія Министерства, которыя имѣютъ дѣло съ финансовымъ управленіемъ, не имѣютъ права толкованія закона.

И имъ приходится объяснять подчиненнымъ имъ мѣстамъ разумъ закона и указывать имъ способъ его примѣненія.

Министерствамъ предоставлена и значительная распорядительная власть.

Ст. 152 (и слѣд. до 157) Учрежд. Мин. опредѣляетъ, что въ порядкѣ государственныхъ силъ Министерства представляютъ установленіе, посредствомъ коего Верховная Исполнительная Власть дѣйствуетъ на всѣ части управленія.

„Министерства установлены на тотъ конецъ, чтобы непрерывнымъ дѣйствіемъ и надзоромъ доставлять законамъ и учрежденіямъ скорое и точное исполненіе. Существо власти, ввѣренной Министрамъ, принадлежитъ единственно къ порядку исполнительному: никакой новый законъ, никакое новое учрежденіе или отмѣна прежняго не могутъ быть установлены властью Министра. Изъ сей власти въ качествѣ послѣдствія проистекаетъ какъ надзоръ надъ дѣйствіемъ всѣхъ подчиненныхъ мѣстъ и лицъ, такъ и право на разрѣшеніе силою существующихъ законовъ и учрежденій всѣхъ затрудненій, встрѣчающихся при исполненіи".

Пользуясь этимъ правомочіемъ Министръ Финансовъ, а равно и другіе Министры, завѣдывающіе отдѣльными отраслями финансоваго управленія, выясняютъ законъ и издаютъ административныя распоряженія (инструкціи, циркуляры и т. п.), необходимыя для приведенія законовъ въ исполненіе и для опредѣленія порядка примѣненія ихъ въ различныхъ случаяхъ.

Эти, изданныя Министрами, административныя распоряженія могутъ имѣть исключительно инструкціонный характеръ, указывая подчиненнымъ мѣстамъ (Казеннымъ Палатамъ, Податнымъ

Инспекторамъ, Управленіямъ Государственныхъ Имуществъ и т. п.) способъ ихъ дѣятельности. Такія распоряженія не затрогиваютъ гражданъ. Но распоряженія Министра могутъ также имѣть вліяніе на права и интересы гражданъ,—напр., если Министръ Финансовъ издаетъ циркуляръ о порядкѣ оцѣнки имущества для обложенія.

Министръ можетъ издавать распоряженія перваго и второго рода или въ силу общаго полномочія, даннаго въ Учрежденіи Министерствъ, или въ силу спеціальнаго полномочія, даннаго въ законѣ спеціальномъ, напр., въ законѣ, устанавливающемъ какой-либо новый налогъ или реформирующемъ уже существующій ранѣе.

Приведемъ нѣсколько примѣровъ. У насъ почти повсемѣстно введена казенная монополія продажи вина и спирта. Частныя лица или не имѣютъ вовсе права продажи или продаютъ хлѣбное вино, какъ коммиссіонеры казны.

Всѣ винокуренные заводы обязаны поставлять вино въ казну, но не могутъ опредѣлять цѣны по своему усмотрѣнію.

Согласно ст. 56 Устава о Питейномъ Сборѣ, низшій и высшій размѣръ цѣны вина, спирта и водочныхъ издѣлій опредѣляется законодательнымъ порядкомъ.

А ст. 568 гласитъ, что въ предѣлахъ сихъ размѣровъ продажныя цѣны вина, спирта и водочныхъ издѣлій назначаются для каждой мѣстности Министромъ Финансовъ.

Такое общее распоряженіе Министра Финансовъ о цѣнѣ на вино и спиртъ, конечно, затрогиваетъ интересы всѣхъ заводчиковъ Россіи вообще и различныхъ мѣстностей въ частности.

Приведемъ другой примѣръ изъ области прямого обложенія.

Въ 1910 году издано Положеніе о государственномъ налогѣ съ городскихъ недвижимыхъ имуществъ.

Въ силу закона 6 Іюня 1910 года, при коемъ издано это Положеніе, предоставлено Министру Финансовъ издавать инструкціи для опредѣленія подробностей порядка примѣненія правила о налогѣ съ недвижимыхъ имуществъ въ городахъ, посадахъ и мѣстечкахъ.

Министръ Финансовъ, пользуясь этимъ спеціальнымъ пол-

номочіемъ издалъ по Департаменту Окладныхъ Сборовъ циркуляръ 17-го Сентября 1910 года.

Этотъ циркуляръ содержитъ въ себѣ весьма важныя указанія о томъ, какъ понимать нѣкоторые термины, употребленные въ законѣ.

Законъ 1910 г. постановилъ, что налогу подлежатъ недвижимости, находящіяся въ предѣлахъ т. н. селитебной площади. Циркуляръ даетъ руководящее указаніе, что понимать подъ словами: селитебная площадь. Это толкованіе имѣетъ значеніе не для однихъ органовъ финансоваго управленія, наблюдающихъ за правильнымъ поступленіемъ налога, но и для лицъ, которыя въ городѣ, или по сосѣдству съ городомъ, владѣютъ недвижимою собственностью, ибо отъ того или другого толкованія указанныхъ словъ можетъ зависѣть взиманіе съ данной недвижимости этого довольно тягостнаго налога, или же привлеченіе этой недвижимости къ платежу болѣе легкаго государственнаго поземельнаго налога, который взимается съ недвижимости не городской.

Рядъ примѣровъ такихъ важныхъ съ финансово-правовой точки зрѣнія распоряженій можно было бы привести и изъ области примѣненія закона о налогѣ промысловомъ.

Можно сказать, что финансовые законы получаютъ практическое и дѣйствительно чувствительное для плательщиковъ налоговъ или пользующихся государственными регаліями значеніе не съ момента ихъ изданія, а съ момента регулированія примѣненія къ частнымъ случаямъ и различнымъ явленіямъ и фактамъ экономической жизни при помощи этихъ административныхъ распоряженій. Примѣненіе финансовыхъ законовъ на практикѣ можетъ привести къ столкновеніямъ между государственною властью и гражданами, и столкновеніе это можетъ быть результатомъ не нарушенія закона, вызваннаго злою волею, а послѣдствіемъ добросовѣстнаго съ точки зрѣнія государственныхъ интересовъ и формально правильнаго, но неравномѣрнаго или небезпристрастнаго отношенія къ правамъ и интересамъ гражданъ.

Такъ какъ финансовое управленіе въ дѣятельности своей затрогиваетъ самые чувствительные интересы зауряднаго человѣка—интересы матеріальные, то въ данной области чувствуется

особая надобность въ организованіи учрежденія, которое разрѣшало бы всѣ такія столкновенія и всѣ споры безпристрастнымъ образомъ, т. е. для финансоваго управленія административная юстиція имѣетъ весьма крупное значеніе.

Высшимъ органомъ административной юстиціи въ Россіи является Первый Департаментъ Правительствующаго Сената, о которомъ шла рѣчь выше.

Независимо отъ того, что у насъ, какъ уже отмѣчено, не проведено точной грани между спорами о публичномъ правѣ въ дѣлахъ управленія и спорами гражданско-правового характера между казною, какъ юридическимъ лицомъ, и вступившими съ нею въ гражданско-правовыя сдѣлки гражданами, Высшій Административный Судъ не поставленъ на должную твердую почву, не обладаетъ необходимою независимостью и дѣла въ немъ производятся не съ соблюденіемъ судебныхъ процессуальныхъ формъ.

Представители одной изъ заинтересованныхъ въ административно-судебныхъ дѣлахъ сторонъ—правительства — имѣютъ значительное вліяніе на дѣло, и положеніе другой стороны—жалобщиковъ—недостаточно обезпечено.

На мѣстахъ у насъ до сихъ поръ нѣтъ органа административной юстиціи, рѣшающаго всѣ административно-судебныя дѣла вообще, имѣются лишь зачатки спеціальныхъ административно-судебныхъ органовъ, т. н. Присутствія, или смѣшанныя присутствія, какъ они нерѣдко называются въ виду того, что въ ихъ составъ входятъ какъ представители правительства, такъ и представители органовъ самоуправленія и, наконецъ, представители заинтересованныхъ въ данной отрасли частныхъ лицъ (плательщиковъ налоговъ).

Въ губерніяхъ имѣются и присутствія, которыя играютъ роль какъ бы органа административной юстиціи въ дѣлахъ финансоваго управленія.

Это: 1) Губернское по квартирному налогу присутствіе; оно состоитъ изъ предсѣдателя (Управляющаго Казенною Палатою и членовъ общаго Присутствія Палаты, Городского Головы и двухъ лицъ избираемыхъ на три года Городскою Думою губернскаго города). Означенное присутствіе разсматриваетъ жалобы

плательщиковъ квартирнаго налога на неправильное по ихъ мнѣнію обложеніе налогомъ. Постановленія присутствія подлежатъ обжалованію Министру Финансовъ.

2) Губернское по промысловому налогу Присутствіе, подъ предсѣдательствомъ губернатора, съ членами смѣшаннаго состава (представители финансоваго управленія, земства, города, представители плательщиковъ промысловаго налога и прокуратуры). Означенное присутствіе разсматриваетъ жалобы по дѣламъ объ обложеніи т. н. дополнительнымъ промысловымъ налогомъ. Жалобы на его постановленія поступаютъ въ I-ый Департаментъ Сената.

3) Губернское Присутствіе по налогу съ недвижимыхъ имуществъ въ городахъ, посалахъ и мѣстечкахъ (предсѣдатель—управляющій Казенною Палатою, члены отъ правительства, земства, города и представители плательщиковъ налога). Его задача также заключается въ разсмотрѣніи жалобъ плательщиковъ налога. Жалобы на постановленія присутствія подаются въ I-ый Департаментъ Сената черезъ Министра Финансовъ, который имѣетъ право удовлетворенія жалобы собственною властью безъ дальнѣйшей передачи ея на рѣшеніе Сената.

Изъ сказаннаго явствуетъ, что въ Россіи нѣтъ единообразно построеннаго органа административной юстиціи по дѣламъ финансовымъ, и что порядокъ рѣшенія дѣлъ въ послѣдней инстанціи не одинъ и тотъ же.

Необходимость реформы административной юстиціи на началахъ единства организаціи и порядка производства дѣлъ,—очевидна.

Обратимся къ кассовому строю.

Въ распоряженіе Государственной власти Россіи поступаетъ ежегодно свыше 3000 милліоновъ рублей и такая-же сумма расходуется на различныя задачи государственнаго управленія.

Цѣлесообразное и закономѣрное распоряженіе этими громадными суммами, извлекаемыми ежегодно изъ русскаго народнаго хозяйства, возможно лишь въ томъ случаѣ, если въ распоряженіи государственной власти находятся правильно организованныя и дѣйствующія учрежденія, которыя принимаютъ и отпускаютъ ихъ своевременно и сообразно съ законнымъ ихъ назначеніемъ.

Поступленіе государственныхъ доходовъ не распредѣлено равномѣрно по времени и по пространству громаднаго Россійскаго государства. Нѣкоторыя части Россіи даютъ казнѣ болѣе, чѣмъ въ нихъ расходуется государственныхъ суммъ. Другія, наоборотъ, поглощаютъ болѣе крупныя суммы, нежели получается изъ нихъ въ пользу государства.

Въ теченіе года бываютъ моменты, когда государство должно расходовать значительныя суммы, зато въ другіе моменты расходы менѣе значительны. Время поступленія доходовъ и производства расходовъ далеко не всегда совпадаетъ. Въ виду этого государственная власть должна заботиться о томъ, чтобы къ моменту производства расхода налицо была потребная для ихъ покрытія сумма, и чтобы она была доставлена въ то мѣсто, въ которомъ должна быть израсходована.

Далѣе: разумное финансовое управленіе заботится о томъ, чтобы въ рукахъ государства не накоплялось слишкомъ много денегъ, лежащихъ безъ употребленія, въ ожиданіи наступленія срока для производства расхода, ибо изъятыя изъ оборотовъ народно-хозяйственныя суммы, скопляющіяся въ рукахъ казны, не израсходованныя и вновь возвращенныя въ народно-хозяйственный оборотъ, не приносятъ государству выгоды и являются лишеніемъ для народной экономіи.

Для того, чтобы цѣлесообразно руководить этимъ движеніемъ суммъ по территоріи и во времени—необходимо организовать правильное счетоводство, которое, удовлетворяя требованіямъ ясности и точности, дало бы высшему финансовому управленію возможность планомѣрно дѣйствовать въ видахъ снабженія различныхъ частей государства необходимыми рессурсами. Учрежденія, въ которыя поступаютъ государственныя суммы и изъ которыхъ онѣ отпускаются для удовлетворенія государственныхъ задачъ—называются кассами, государственными или финансовыми, и строй кассъ имѣетъ громадное значеніе для всего государственнаго хозяйства.

Строй (или система) кассъ можетъ быть различный.

Въ прежнія времена господствовала система дробности кассъ. Каждое вѣдомство имѣло свои кассы и могло при такой системѣ

имѣть свои доходы, предназначенные для покрытія вѣдомственныхъ же расходовъ, при чемъ недостающая для покрытія расходовъ сумма отпускалась вѣдомству, по распоряженію высшей власти, изъ запасныхъ средствъ или изъ суммъ, находящихся въ кассахъ другихъ вѣдомствъ. Отдѣльныя части государства имѣли свои территоріальныя кассы, куда поступали государственные доходы данной мѣстности. Изъ этихъ территоріальныхъ кассъ покрывались и мѣстные государственные расходы, и только излишекъ доходовъ надъ расходами отсылался въ центральную кассу, находившуюся въ вѣдѣніи главнаго органа финансоваго управленія.

При такомъ порядкѣ вещей этотъ главный органъ финансоваго управленія никогда не могъ въ точности и своевременно знать, сколько денегъ имѣется въ распоряженіи государства. Могло случиться, что и случалось нерѣдко у насъ до реформы кассоваго строя, что въ рукахъ того или другого вѣдомства скоплялись крупныя суммы, лежавшія безъ употребленія, между тѣмъ какъ недостатокъ средствъ въ другихъ частяхъ побуждалъ государственную власть обращаться къ кредитнымъ операціямъ для пополненія этого, такъ сказать искусственно созданнаго недостатка.

Современныя культурныя государства порвали съ системою дробности кассъ и установили т. н. единство кассъ.

Подъ единствомъ кассъ понимается слѣдующее:

1) Всѣ доходы поступаютъ въ кассы одного вѣдомства, Министерства Финансовъ. Всѣ расходы производятся изъ кассъ Министерства Финансовъ, отъ котораго исходятъ всѣ распоряженія о снабженіи кассъ требуемыми суммами, о передвиженіи, храненіи и помѣщеніи суммъ.

2) Другія вѣдомства не получаютъ въ свое непосредственное распоряженіе или храненіе никакихъ суммъ. Они имѣютъ право давать приказы о выдачѣ суммъ, въ размѣрѣ установленномъ закономъ и показанномъ въ росписи и смѣтахъ кредиторамъ казны, т. е. лицамъ, или группѣ лицъ, или учрежденіямъ, которыя на законномъ основаніи имѣютъ получать государственныя суммы.

Эти приказы о платежѣ обращены къ кассамъ Министерства

Финансовъ, которыя обязаны, разъ платежный приказъ (ассигновка) удовлетворяетъ по формѣ и по существу законнымъ требованіямъ и не выходитъ за предѣлы, установленные въ росписи и въ смѣтѣ, удовлетворять требованія и выдать кредитору, показанному въ приказѣ, указанную сумму.

Только, какъ исключеніе и отступленіе отъ общаго правила, допускается при единствѣ кассъ выдача денегъ различнымъ вѣдомствамъ непосредственно. Эти исключительные случаи указаны въ законѣ и размѣръ этихъ непосредственныхъ выдачъ обыкновенно весьма ограниченъ.

Для храненія, пріема и расходованія государственныхъ суммъ могутъ быть организованы либо особыя кассовыя установленія, губернскія, окружныя, уѣздныя, провинціальныя кассы съ болѣе или менѣе сложнымъ личнымъ составомъ, или назначены отдѣльныя должностныя лица, кассиры.

Храненіе, пріемъ и расходованіе государственныхъ суммъ можетъ быть поручено и банковымъ учрежденіямъ, состоящимъ или въ непосредственномъ вѣдѣніи государственной власти (государственнымъ банкамъ въ строгомъ смыслѣ слова) или банковымъ учрежденіямъ, состоящимъ независимо отъ государственнаго финансоваго управленія, и принимающимъ на себя обязанности государственнаго кассира взамѣнъ извѣстнаго вознагражденія, или взамѣнъ опредѣленныхъ привиллегій, этимъ банкамъ дарованныхъ.

Примѣромъ государства, въ которомъ банковое установленіе съ большимъ успѣхомъ исполняетъ обязанности государственнаго кассира—является Англія, въ которой всѣ кассовыя операціи исполняются Англійскимъ Банкомъ.

Порученіе роли кассира банковому установленію должно признать не только цѣлесообразнымъ, но и необходимымъ съ точки зрѣнія экономіи личныхъ и матеріальныхъ силъ въ государствѣ, въ коемъ главное кредитное установленіе организовано въ качествѣ банка государственнаго въ строгомъ смыслѣ, т. е. находится въ рукахъ государственной власти и является однимъ изъ органовъ финансоваго управленія.

Въ означенномъ случаѣ нѣтъ, казалось бы, разумнаго осно-

ванія для параллельнаго существованія отдѣльной центральной и мѣстныхъ кассъ съ одной стороны, и центральнаго государственнаго банка и его мѣстныхъ установленій—конторъ, отдѣленій, агентствъ,—съ другой. Сліянію кассъ съ банковыми государственными установленіями здѣсь ничего препятствовать не можетъ. Объединеніе банковыхъ установленій съ кассами можетъ содѣйствовать быстротѣ передвиженія и производительной затратѣ финансовыхъ средствъ.

Въ Россіи кассовый строй былъ реформированъ на основаніи временныхъ, но донынѣ дѣйствующихъ законовъ 1862 года. Заслуга этой реформы, благодаря которой прекратилась безсистемность и запущенность храненія, пріема, передвиженія и расходованія суммъ—принадлежитъ В. А. Татаринову. Реформа проведена въ связи съ преобразованіемъ бюджетнаго строя и организаціею государственнаго контроля.

Въ 1862 году были учреждены, а съ 1864—1869 г.г. введены въ дѣйствіе „Правила о поступленіи государственныхъ доходовъ и производствѣ государственныхъ расходовъ“ (эти правила называются обыкновенно кратко-кассовыми правилами), „Правила и форма счетоводства для распорядительныхъ управленій“ и „Правила о поступленіи доходовъ и производствѣ расходовъ, счетоводствѣ и отчетности для кассъ спеціальныхъ сборщиковъ“.

Правила эти не вошли въ составъ Свода Законовъ.

Нашъ современный кассовый строй основанъ на началѣ единства кассъ. По общему правилу всѣ кассы находятся въ вѣдомствѣ Министерства Финансовъ. Но какъ всякое правило, такъ и это правило допускаетъ извѣстныя отступленія. Нѣкоторые государственные доходы поступаютъ въ кассы, находящіяся въ вѣдомствѣ другихъ министерствъ. Это т. н. кассы спеціальныхъ сборщиковъ (наприм.: почтово-телеграфныя, желѣзнодорожныя кассы).

Кассы, подвѣдомственныя Министерству Финансовъ, слѣдующія:

1) Главное Казначейство. Согласно ст. 547 Учрежд. Мин. Главное Казначейство принимаетъ и хранитъ на основаніи кас-

совыхъ правилъ суммы на расходы, по общему государственному управленію производимые, и вѣдаетъ счетоводство и производство дѣлъ по симъ предметамъ;

2) Касса Государственной Комиссіи погашенія долговъ. Она производитъ платежи по государственнымъ долгамъ за счетъ суммъ, получаемыхъ изъ Государственнаго Банка по назначенію Департамента Государственнаго Казначейства;

3) Мѣстныя кассы вѣдомства Министерства Финансовъ—казначейства, учрежденныя въ каждомъ губернскомъ и уѣздномъ городѣ. Въ нѣкоторыхъ мѣстностяхъ учреждены вмѣсто казначействъ т. н. приходо-расходныя кассы Министерства Финансовъ. Казначейства каждой губерніи подчинены Казенной Палатѣ. (Учрежденіе губернскихъ, уѣздныхъ и мѣстныхъ казначействъ, см. Главу II, раздѣла 4, Общаго Учрежденія Губернскаго. Св. Зак. Томъ II, изд. 1892 г. и по прод. 1906 года).

Казначейства—кассы приходо-расходныя. Предметы ихъ вѣдомства слѣдующіе: 1) Пріемъ и храненіе всѣхъ, принадлежащихъ Государственному Казначейству въ уѣздѣ, доходовъ, поступающихъ въ Казначейство или прямо отъ плательщиковъ, или отъ мѣстъ и лицъ, для сбора назначаемыхъ;

2) Пріемъ и храненіе депозитовъ и спеціальныхъ средствъ правительственныхъ мѣстъ и лицъ;

3) Производство расходовъ и высылка суммъ изъ поступающихъ въ казначейства доходовъ;

4) Продажа всякаго рода гербовой бумаги, гербовыхъ марокъ, бандеролей, бланковъ, свидѣтельствъ и патентовъ по акцизнымъ сборамъ;

5) Выдача промысловыхъ свидѣтельствъ; и

6) счетоводство по всѣмъ поступающимъ въ казначейства доходамъ и возложеннымъ на нихъ расходамъ.

Съ 1897 года на казначейства возложено исполненіе нѣкоторыхъ банковыхъ операцій, а именно: размѣнъ денегъ, покупка и продажа процентныхъ бумагъ, оплата купоновъ процентныхъ бумагъ и оплата процентныхъ бумагъ, вышедшихъ въ тиражъ погашенія, оплата билетовъ государственнаго казначейства, по-

лученіе платежей по векселямъ, принятіе вкладовъ на текущій счетъ.

Кассы спеціальныхъ сборщиковъ находятся или въ вѣдомствѣ Министерства Финансовъ (какъ, напр., кассы таможенныя), или состоятъ въ вѣдомствѣ другихъ Министерствъ.

Онѣ по общему правилу—кассы приходныя, т. е. назначены для взиманія доходовъ, извлекаемыхъ изъ государственныхъ регалій, или получаемыхъ въ качествѣ платы за услуги, оказываемыя государствомъ и его органами, т. е. для взиманія пошлинъ.

Всѣ собранныя кассами спеціальныхъ сборщиковъ суммы передаются въ сроки, указанныя въ кассовыхъ правилахъ, въ казначейства.

Расходы же изъ суммъ, взимаемыхъ ими въ пользу государственнаго казначейства — кассы спеціальныхъ сборщиковъ, производятъ на опредѣленные, только въ законѣ указанные, предметы и лишь въ томъ случаѣ, если онѣ находятся въ мѣстахъ, гдѣ нѣтъ казначействъ.

Особыя вѣдомственныя кассы образованы въ вѣдомствѣ Учрежденій Императрицы Маріи и въ вѣдомствѣ Святѣйшаго Синода.

Кассы Синодскія взимаютъ доходы, поступающіе въ спеціальныя средства Синода, и производятъ за счетъ этихъ средствъ расходы.

Совершенно самостоятельно, не подчиняясь правиламъ единства кассъ, стоятъ кассы Министерства Императорскаго Двора.

Для того, чтобы кассы имѣли возможность исполнить лежащія на нихъ обязанности по пріему и расходованію государственныхъ средствъ, онѣ должны быть во время поставлены въ извѣстность о предстоящихъ расходахъ и о доходахъ, которые имѣютъ поступить. Этой цѣли извѣщенія кассъ служатъ кассовыя расписанія, которыя составляются въ центральныхъ вѣдомствахъ и передаются въ Министерство Финансовъ (Департаментъ Государственнаго Казначейства) для разассигнованія кредитовъ.

Въ этихъ кассовыхъ расписаніяхъ, которыя дѣлятся на расписанія о доходахъ и расписанія о расходахъ, показывается, какія суммы должны поступить и быть израсходованы въ центральныхъ учрежденіяхъ,—какія на мѣстахъ.

Доставляемыя вѣдомствами расписанія служатъ для Министерства Финансовъ средствомъ для ознакомленія мѣстныхъ кассъ, черезъ Казенныя Палаты, съ предстоящими расходами и ожидаемыми доходами.

Что касается поступленія доходовъ въ кассы, то оно происходитъ слѣдующимъ троякимъ порядкомъ: 1) суммы доходовъ передаются въ казначейства изъ кассъ спеціальныхъ сборщиковъ (кассъ желѣзнодорожныхъ, почтово-телеграфныхъ и др.); 2) онѣ поступаютъ въ формѣ выручки отъ продажи гербовой бумаги, различнаго рода свидѣтельствъ и документовъ, и 3) онѣ поступаютъ отъ частныхъ лицъ или установленій, которыя обязаны уплатить налогъ (прямой или косвенный) въ пользу государства. Должники государства, т. е. лица, обязанныя къ взносу опредѣленной суммы въ опредѣленный срокъ, вносятъ должную сумму при объявленіяхъ, въ коихъ показывается кто, сколько и по какому случаю вноситъ. Что касается производства расходовъ, то оно происходитъ слѣдующимъ образомъ. Какъ уже сказано выше, при изложеніи строя бюджета, въ законодательномъ порядкѣ открываются кредиты отдѣльнымъ вѣдомствамъ, вѣдающимъ различныя отрасли управленія.

Вѣдомства не получаютъ соотвѣтствующихъ размѣру кредита суммъ на руки. Имъ открытъ кредитъ, это значитъ, что онѣ могутъ распоряжаться объ уплатѣ кассами опредѣленныхъ суммъ, давая этимъ кассамъ приказы о платежѣ. Деньги же по этимъ приказамъ выдаются непосредственно кредиторамъ казны.

Органами, имѣющими право распоряжаться открытыми въ законодательномъ порядкѣ кредитами, являются Министры и Главноуправляющіе отдѣльными частями. Они называются главными распорядителями.

Главные распорядители имѣютъ право давать полномочія на распоряженіе кредитомъ подчиненнымъ имъ, второстепеннымъ распорядителямъ. Эти полномочія содержатся или въ указанныхъ выше кассовыхъ расписаніяхъ, или въ особыхъ предписаніяхъ.

Приказы объ уплатѣ суммъ изъ открытаго данному вѣдомству кредита называются ассигновками.

Ассигновки выдаются на подлежащія кассы.

Ассигновки, составляемыя на имя прямого кредитора казны называются прямыми или частными ассигновками.

Ассигновки, которыя составляются на имя уполномоченнаго подлежащимъ управленіемъ лица, для выдачи содержанія служащимъ или вознагражденія рабочимъ, называются сборными. Кромѣ этихъ двухъ главныхъ формъ ассигновокъ, имѣются еще авансовыя и оборотныя.

Каждая ассигновка состоитъ изъ трехъ частей: корешка, ассигновки въ узкомъ смыслѣ и талона.

Ассигновка въ узкомъ смыслѣ содержитъ въ себѣ ордеръ или приказъ о производствѣ выдачи, а талонъ вручается лицу, коему приходится получить деньги. Касса, провѣривъ талонъ и ассигновку и убѣдившись, что приказъ о выдачѣ закономѣрный, соотвѣтствуетъ по назначенію и размѣру открытому кредиту, удовлетворяетъ предъявителя талона.

Уплаченные талоны, съ отмѣтками о произведенныхъ платежахъ отсылаются распорядительному органу для свѣдѣнія.

Одновременно съ введеніемъ въ дѣйствіе кассовыхъ правилъ, установившихъ единство кассъ, введены были и правила счетоводства и отчетности, которыя опредѣлили порядокъ храненія государственныхъ суммъ и порядокъ представленія отчетовъ объ операціяхъ кассъ.

Означенныя правила вошли затѣмъ въ Общій Счетный Уставъ и въ Счетные Уставы отдѣльныхъ вѣдомствъ.

Казначейства обязаны ежемѣсячно представлять кассовыя отчетныя вѣдомости въ Казенныя Палаты и въ Контрольныя Палаты.

Казенныя Палаты представляютъ затѣмъ сводныя вѣдомости въ Департаментъ Государственнаго Казначейства. Такимъ образомъ Министерство Финансовъ получаетъ возможность знать о поступленіи доходовъ и производствѣ расходовъ, т. е о движеніи государственныхъ суммъ по всему государству и на основаніи стекающихся въ немъ свѣдѣній судитъ о томъ: исполнены ли всѣ предположенія бюджетныя и въ какомъ состояніи средства государства.

Органы, въ вѣдѣніи коихъ находятся кассы (центральный и

мѣстные—Министерство Финансовъ и Казенныя Палаты), имѣютъ обязанность наблюденія за тѣмъ, чтобы кассы хранили государственныя суммы сообразно съ правилами и вели установленнымъ порядкомъ книги.

Средствомъ удостовѣренія въ правильности дѣйствій кассъ являются ревизіи. Означенныя ревизіи бываютъ: періодическія и внезапныя.

Періодическія ревизіи производятся перваго числа каждаго мѣсяца общимъ присутствіемъ Казенныхъ Палатъ подъ личнымъ руководствомъ Управляющаго Казенною Палатою,—въ губернскихъ казначействахъ. Въ уѣздныхъ же казначействахъ ревизіи производятся особыми комиссіями, состоящими изъ представителей разныхъ вѣдомствъ.

Что касается чрезвычайныхъ или внезапныхъ ревизій, то онѣ производятся какъ лично Управляющими Казенными Палатами, такъ и лицами, ими командированными. Внезапныя ревизіи могутъ быть произведены и ревизорами Департамента Государственнаго Казначейства по порученію Министра Финансовъ. Наконецъ, и губернаторы могутъ подвергнуть казначейства внезапной ревизіи.

Эта провѣрка правильности дѣйствій кассъ, совершаемая, какъ видно изъ вышесказаннаго, органами того Министерства, коему подвѣдомственны кассы, не должна быть смѣшиваема съ дѣятельностью Государственнаго Контроля и подвѣдомственныхъ ему учрежденій.

О контролѣ рѣчь будетъ ниже.

Какъ уже было указано, въ Россіи кассовое дѣло не ввѣрено Государственному Банку и его мѣстнымъ установленіямъ. Но въ теченіе послѣднихъ 20 лѣтъ, со времени изданія Устава Государственнаго Банка 1894 года, замѣтно стремленіе привлечь Банкъ къ участію въ кассовыхъ операціяхъ.

Согласно ст. 178 Устава Государственнаго Банка, наличныя суммы Государственнаго Казначейства зачисляются на безпроцентный текущій счетъ въ Государственномъ Банкѣ.

Государственный Банкъ ведетъ, затѣмъ, слѣдующія операціи

за счетъ Государственнаго Казначейства: онъ уплачиваетъ проценты по купонамъ государственныхъ займовъ, выдаетъ новые купонные листы, обмѣниваетъ облигаціи, производитъ тиражи, уплачиваетъ капиталъ по билетамъ, вышедшимъ въ тиражъ, выдаетъ выигрыши по выигрышнымъ займамъ, продаетъ вновь выпускаемыя государственныя и гарантированныя правительствомъ бумаги, принимаетъ за счетъ подлежащихъ казначействъ казенные сборы и производитъ нѣкоторыя операціи, указанныя въ ст. 179 Устава Банка. Такимъ образомъ Банкъ (и его мѣстные органы) играетъ роль агента Государственнаго Казначейства по кредитнымъ операціямъ и, кромѣ того, онъ выступаетъ въ качествѣ хранителя суммъ Государственнаго Казначейства.

Казначейства, въ свою очередь, въ извѣстныхъ случаяхъ исполняютъ обязанности какъ бы агентовъ банка.

Связь кассъ съ Банкомъ усилена закономъ 1896 года о сліяніи кассовой наличности казначействъ и оборотной наличности Государственнаго Банка.

Въ силу этого закона произведено, въ извѣстномъ смыслѣ, сліяніе казначейскихъ кассъ съ банковыми.

Для производства всякаго рода расходовъ изъ суммъ Государственнаго Казначейства, спеціальныхъ средствъ и депозитовъ, а также за счетъ Государственнаго Банка, въ главномъ Казначействѣ, губернскихъ и уѣздныхъ казначействахъ состоитъ одна общая для всѣхъ операцій наличность кредитныхъ билетовъ, серебряной и мѣдной монеты, числящаяся по балансамъ Государственнаго Банка въ оборотныхъ его средствахъ. Къ этой наличности присоединяются всѣ поступленія государственныхъ доходовъ и спеціальныхъ средствъ (и депозитовъ). Поступившія по казначействамъ въ оборотныя средства Государственнаго Банка превышенія дневныхъ поступленій суммъ Государственнаго Казначейства надъ дневными расходами изъ этихъ суммъ, оставаясь на мѣстѣ, въ казначействахъ, зачисляются Банкомъ на текущій счетъ Департамента Государственнаго Казначейства. Суммы, употребленныя казначействами изъ оборотныхъ средствъ Государственнаго Казначейства, въ случаѣ недостатка для покрытія дневныхъ поступленій государственныхъ доходовъ, списываются Бан-

комъ съ текущаго счета Департамента Государственнаго Казначейства.

Это сліяніе банковыхъ и казначейскихъ средствъ даетъ возможность производительнаго употребленія свободныхъ государственныхъ суммъ и устраняетъ всякую необходимость передвиженія наличныхъ суммъ изъ банка въ казначейство и наоборотъ.

Въ нѣкоторыхъ мѣстностяхъ, гдѣ не имѣется казначействъ, мѣстные органы Государственнаго Банка берутъ на себя обязанности кассъ, принимая всѣ государственные доходы отъ эксплоатаціи казенныхъ желѣзныхъ дорогъ, а также таможенные сборы и нѣкоторыя другія поступленія.

Такимъ образомъ въ Россіи уже сдѣланъ шагъ къ порученію Банку казначейскихъ обязанностей, и со временемъ, вѣроятно, произойдетъ полная передача всѣхъ операцій нынѣшнихъ казначействъ въ руки Государственнаго Банка и его органовъ.

ГЛАВА V.

Государственный Контроль.

Кассы, которыя принимаютъ государственные доходы и производятъ государственные расходы, какъ мы только что видѣли, подвергаются закономъ установленной ревизіи со стороны органовъ финансоваго управленія или органовъ, которые обязаны въ каждой отдѣльной части государства наблюдать за тѣмъ, чтобы всѣ административныя учрежденія исполняли свои законныя обязанности.

Но такой домашній, такъ сказать, контроль признается во всѣхъ культурныхъ государствахъ недостаточнымъ.

Необходимъ еще контроль со стороны органа, поставленнаго вполнѣ самостоятельно и, по возможности, независимо отъ учрежденій, которымъ ввѣрено веденіе государственнаго хозяйства. Такой самостоятельно и независимо поставленный органъ надзора долженъ своею постоянною контролирующею дѣятельностью, по возможности, предупредить незакономѣрную и не цѣлесообразную затрату государственныхъ средствъ.

Во всѣхъ государствахъ культурнаго міра существуютъ высшія контрольныя или счетныя палаты. Организація ихъ весьма различна, но цѣль, которую преслѣдуетъ ихъ дѣятельность, вездѣ одна и та же.

Бывшій Министръ Финансовъ графъ Витте въ своемъ вышеуказанномъ сочиненіи говоритъ:

„Задачи Государственнаго Контроля сводятся не только къ провѣркѣ правильности прихода и расхода суммъ и сопоставленія ихъ съ смѣтными назначеніями по государственной росписи, но и къ оцѣнкѣ по существу самой цѣлесообразности дѣйствій по расходованію казенныхъ средствъ со стороны распорядительныхъ органовъ различныхъ вѣдомствъ“...

Слѣдовательно, высшее контрольное учрежденіе и подчиненные ему мѣстные органы распространяютъ свой надзоръ не только на кассы, исполняющія приказы о платежѣ, но и на тѣ учрежденія, которыя выдаютъ эти приказы и, несомнѣнно, то въ надзорѣ за правильностью и цѣлесообразностью дѣйствій распорядителей кредитами заключается главная задача Государственнаго Контроля.

Но надзоръ контроля простирается и на поступленіе доходовъ, и задача его—предупредить утайку доходовъ въ пользу лицъ, обязанныхъ къ платежу денегъ въ пользу государства, или въ пользу должностныхъ лицъ, которыя принимаютъ суммы, дабы все, что закономѣрно должно поступить въ казну, дѣйствительно было получено ею.

Какъ уже замѣчено, Государственный Контроль, для того, чтобы дѣйствовать дѣйствительно съ пользою, долженъ быть поставленъ самостоятельно и долженъ быть вооруженъ достаточною властью, чтобы предупредить всякое злоупотребленіе государственными средствами, безразлично, исходитъ ли такое злоупотребленіе отъ высшихъ или низшихъ органовъ управленія, отъ вліятельныхъ или заурядныхъ членовъ даннаго государства. Самостоятельность Государственнаго Контроля должна быть двоякою. Онъ долженъ быть поставленъ независимо отъ органовъ администраціи, завѣдывающихъ доходами и расходами. Но онъ долженъ быть поставленъ въ независимое положеніе и въ отношеніи законодательныхъ учрежденій, въ особенности тамъ, гдѣ законодательныя учрежденія организованы на началахъ народнаго представительства, въ коихъ дѣйствуютъ и борятся другъ съ другомъ политическія партіи.

Если бы Государственный Контроль имѣлъ только обязанность наблюдать за тѣмъ, чтобы государственное хозяйство велось за-

кономѣрно, то онъ могъ бы съ пользою быть организованъ на подобіе суда и дѣйствовать съ соблюденіемъ процессуальныхъ судебныхъ формъ. Но такъ какъ задачи Контроля болѣе широки, такъ какъ онъ долженъ содѣйствовать не только закономѣрности финансоваго управленія, но и цѣлесообразности, такъ какъ онъ долженъ по возможности предупреждать неправильныя или нецѣлесообразныя дѣйствія органовъ управленія, распоряжающихся финансовыми средствами, то онъ долженъ получить организацію, соотвѣтствующую этой предупредительной дѣятельности. Государственный Контроль, для того, чтобы имѣть возможность проявить свою благотворную роль въ области государственно-хозяйственнаго управленія, не можетъ быть централизованъ, т. е. дѣйствовать только въ столицѣ. Онъ долженъ имѣть своихъ представителей вездѣ, гдѣ дѣйствуютъ органы финансоваго управленія. Чѣмъ шире развѣтвляется управленіе государственнымъ хозяйствомъ, тѣмъ сложнѣе должна быть организація контрольныхъ учрежденій. Въ особенности сложною становится организація и дѣятельность государственнаго контроля въ государствѣ, въ коемъ развивается предпринимательская дѣятельность государства, гдѣ въ рукахъ финансоваго управленія сосредоточены промысловыя имущества и предпріятія, какъ-то: желѣзныя дороги, монополіи (напр. монополіи по продажѣ спиртныхъ напитковъ, табачная, соляная), или гдѣ государству прпходится заботиться о правильной эксплоатаціи казенныхъ земельныхъ имуществъ, лѣсовъ, горныхъ рудниковъ и т. п.

Въ государствѣ, получающемъ доходы изъ такихъ источниковъ, дѣятельность контроля по предупрежденію непозволительной затраты экономическихъ силъ народа становится иногда еще болѣе важною, нежели всѣ акты контроля, имѣющіе цѣлью установить: правильно или неправильно съ точки зрѣнія формальной закономѣрности произведенъ расходъ или полученъ доходъ.

Въ государствахъ съ такимъ хозяйствомъ контроль долженъ имѣть дѣло не столько съ документами (счетами, приказами, книгами, свидѣтельствующими о совершенныхъ дѣйствіяхъ), сколько съ самими дѣйствіями и фактами государственной хозяйственной жизни.

Государственный Контроль организованъ обыкновенно слѣдующимъ образомъ. Высшимъ органомъ контроля является Главная или Высшая Счетная или Контрольная Палата, устроенная или на началѣ бюрократическомъ, единоличномъ, т. е. стоящая подъ руководствомъ единаго начальника, или, что правильнѣе, коллегіально, т. е. состоящая изъ коллегіи должностныхъ лицъ, произносящихъ свои рѣшенія на основаніи голосованія, имѣющаго рѣшающее значеніе.

Иногда, какъ у насъ въ Россіи, законодатель въ организаціи контроля старается сочетать единоличное начало съ коллегіальнымъ, присоединяя къ начальнику контроля коллегіальный органъ, совѣтъ. Мѣстными органами контроля являются или установленія, съ болѣе или менѣе сложнымъ составомъ, или отдѣльныя должностныя лица, приставленныя къ установленіямъ, подлежащимъ контролю, но не подчиненныя начальникамъ этихъ установленій.

Чѣмъ обширнѣе государство, тѣмъ, конечно, многочисленнѣе штатъ контрольныхъ органовъ. Чѣмъ ближе стоятъ другъ къ другу органы контроля и органы, подлежащіе контролю, тѣмъ лучше, ибо только въ такомъ случаѣ можно осуществить предупредительную функцію контроля и только при быстротѣ дѣйствія контроля при рѣшеніи о законномѣрности или незаконномѣрности возможно достиженіе серьезнаго результата. Установленіе факта незаконномѣрнаго или нецѣлесообразнаго обращенія съ государственными средствами по истеченіи продолжительнаго времени имѣетъ только формальное значеніе, а иногда теряетъ и всякое значеніе.

По формѣ и объекту дѣйствія мы различаемъ контроль: предварительный и послѣдующій, документальный и матеріальный.

Предварительный контроль имѣетъ задачею предупредить выдачу государственныхъ средствъ на незаконномъ основаніи. При предварительномъ контролѣ всякій приказъ о выдачѣ изъ кассы денегъ долженъ быть представленъ органу контроля и лишь послѣ того, какъ контрольный органъ сличивъ приказъ съ оправдательными документами и убѣдившись въ томъ, что подлежащая выдачѣ сумма не выходитъ за предѣлы открытаго по

росписи и смѣтамъ кредита, дастъ свое разрѣшеніе,—приказъ можетъ быть исполненъ.

Предварительный контроль конечно осуществимъ только тамъ, гдѣ органъ контроля или состоитъ при самой кассѣ, или по близости отъ нея, ибо въ противномъ случаѣ предварительный контроль можетъ привести къ замедленію всѣхъ платежей.

Послѣдующій контроль имѣетъ дѣло съ совершившимся фактомъ, съ произведеннымъ расходомъ. Свѣдѣнія о произведенныхъ расходахъ съ приложеніемъ всѣхъ оправдательныхъ документовъ поступаютъ на провѣрку въ контрольный органъ, который и провѣряетъ—на законномъ ли основаніи исполненъ приказъ о выдачѣ изъ кассы денегъ и былъ ли приказъ самъ по себѣ обоснованъ закономъ, росписью и смѣтами. Послѣдующій контроль, конечно, можетъ имѣть своимъ послѣдствіемъ только взысканіе, налагаемое на виновныхъ въ незаконномъ расходованіи казенныхъ суммъ. На виновныхъ налагается начетъ, т. е. распоряженіе признается незаконнымъ и сумма можетъ быть, при извѣстныхъ случаяхъ, возвращена въ казну за счетъ виновныхъ. Другими словами, послѣдующій контроль имѣетъ характеръ устрашающей мѣры.

Подъ документальнымъ контролемъ мы понимаемъ контроль, который не ограничивается провѣркою ариѳметической вѣрности отчетныхъ документовъ, а провѣряетъ распоряженія, касающіяся казенныхъ суммъ, по оправдательнымъ документамъ, т. е. съ точки зрѣнія не одной цифровой вѣрности, а также съ точки зрѣнія закономѣрности распоряженія.

Наконецъ, матеріальный или фактическій контроль имѣетъ цѣлью провѣрить добросовѣстность и цѣлесообразность дѣйствій администраціи при пріобрѣтеніи за счетъ государства какихъ-либо матеріаловъ, а равно и расходованіи ихъ.

Этотъ контроль можетъ быть послѣдующимъ или предварительнымъ. Т. е. пріобрѣтеніе матеріаловъ можетъ состояться послѣ согласія, даннаго контрольнымъ органомъ, или же пріобрѣтеніе, какъ совершившійся фактъ, поступаетъ на оцѣнку контрольнаго органа, и признанная имъ неправильность или нецѣлесообразность дѣйствія органа, пріобрѣвшаго матеріалы, можетъ

служить поводомъ къ требованію возмѣщенія убытковъ со стороны виновныхъ въ неразсчетливомъ веденіи хозяйственной операціи.

Матеріальный или фактическій контроль пріобрѣтаетъ все большее значеніе по мѣрѣ расширенія предпринимательской дѣятельности государства (напр. въ области желѣзно-дорожнаго хозяйства).

Обратимся къ организаціи контроля въ Россіи.

Необходимость контроля за расходованіемъ государственныхъ суммъ и поступленіемъ доходовъ сознавалась уже въ XVII, а тѣмъ болѣе въ XVIII и XIX столѣтіяхъ. Но до реформъ въ финансовомъ управленіи Императора Александра II контроль былъ поставленъ весьма неудовлетворительно и сводился къ поверхностному наблюденію за дѣятельностью кассъ и къ цифровой повѣркѣ итоговъ по счетамъ и отчетнымъ вѣдомостямъ, представляемымъ и поздно и съ недостаточною полнотою.

Лишь послѣ реформы кассоваго строя и системы отчетности (въ 1862 году) введена у насъ болѣе правильная организація контроля, которая, правда, не удовлетворяетъ всѣмъ требованіямъ теоріи, но является крупнымъ шагомъ впередъ.

Центральнымъ контрольнымъ установленіемъ является Государственный Контроль, учрежденіе равное по рангу Министерствамъ.

Согласно ст. 947 Учрежденія Министерствъ, Государственный Контроль, во главѣ котораго стоитъ Государственный Контролеръ (при немъ товарищъ), заключаетъ въ себѣ слѣдующія составныя части: Совѣтъ Государственнаго Контроля, 4 Департамента (Департаментъ Гражданской Отчетности, Департаментъ Военной и Морской Отчетности, Департаментъ Желѣзнодорожной Отчетности и Департаментъ Кредитной Отчетности), Канцелярію, Центральную Бухгалтерію, Отдѣлъ при Совѣтѣ Государственнаго Контроля для повѣрки отчетности учрежденій Государственнаго Контроля и Комиссію для повѣрки годовыхъ отчетовъ частныхъ желѣзныхъ дорогъ за прежнее время и текущихъ отчетовъ тѣхъ частныхъ желѣзныхъ дорогъ, при коихъ не учреждено мѣстнаго правительственнаго контроля.

Мѣстными органами Государственнаго Контроля являются Контрольныя Палаты, почти во всѣхъ губерніяхъ и областяхъ, и мѣстныя контрольныя части на казенныхъ и частныхъ желѣзныхъ дорогахъ.

Задачи и кругъ вѣдомства Государственнаго Контроля опредѣлены въ законѣ (Учрежденіе Министерствъ, ст.ст. 943 и 945) слѣдующимъ образомъ:

Государственный Контроль наблюдаетъ за законностью и правильностью распорядительныхъ и исполнительныхъ дѣйствій по приходу, расходу и храненію капиталовъ, находящихся въ завѣдываніи отчетныхъ предъ нимъ учрежденій, а равно составляетъ соображенія о выгодности или невыгодности хозяйственныхъ операцій, независимо отъ законности ихъ производства.

Отчетными передъ Государственнымъ Контролемъ учрежденіями являются не всѣ правительственныя установленія.

Не подчинены Государственному Контролю: Министерство Императорскаго Двора, Вѣдомство Учрежденій Императрицы Маріи, Государственныя кредитныя Установленія и Особенная Канцелярія Министерства Финансовъ по кредитной части въ оборотахъ по заграничнымъ кредитнымъ операціямъ, Св. Синодъ, поскольку дѣло касается спеціальныхъ средствъ духовнаго вѣдомства и суммъ, отпускаемыхъ изъ Государственнаго Казначейства на духовно-учебныя заведенія, и, наконецъ, всѣ Министерства и Главныя Управленія въ отношеніи суммъ, ассигнованныхъ на извѣстное Государю Императору назначеніе. Такимъ образомъ, Государственный Контроль не слѣдитъ за распоряженіемъ довольно значительными суммами, затрачиваемыми въ предѣлахъ государства и на цѣли несомнѣнно государственныя.

Зато дѣйствующіе законы распространили власть Контроля на земскія, городскія и сословныя установленія, и частныя компаніи и товарищества въ отношеніи хотя не всѣхъ, но части суммъ, находящихся въ ихъ распоряженіи.

Обязанности Государственнаго Контроля слѣдующія:

Онъ повѣряетъ финансовыя смѣты и представленія объ ассигнованіи сверхсмѣтныхъ кредитовъ Министерствъ и Главныхъ Управленій, а также подчиненныхъ его повѣркѣ земскихъ, город-

скихъ и частныхъ установленій; онъ повѣряетъ отчетность по оборотамъ денежныхъ и матеріальныхъ капиталовъ, находящихся въ завѣдываніи отчетныхъ передъ нимъ установленій; производитъ фактическую повѣрку денежныхъ и матеріальныхъ капиталовъ, сооруженій, построекъ и другихъ операцій, а также нѣкоторыхъ предметовъ, подлежащихъ оплатѣ налогами и иными сборами, и эксплоатаціи казенныхъ или подчиненныхъ его надзору частныхъ желѣзныхъ дорогъ; наблюдаетъ за правильностью разассигнованій и передвиженій по кассамъ и смѣтнымъ подраздѣленіямъ кредитовъ, назначенныхъ по финансовымъ смѣтамъ или дополнительно открытымъ кредитамъ; наблюдаетъ за правильностью и цѣлесообразностью смѣтной классификаціи всѣхъ отчетныхъ передъ нимъ капиталовъ и, наконецъ, изыскиваетъ мѣры къ усовершенствованію правилъ и формъ счетоводства и отчетности, а также установляетъ, по соглашенію съ подлежащими вѣдомствами, необходимые въ этомъ дѣлѣ порядки, не требующіе законодательнаго разрѣшенія.

Такимъ образомъ, Государственный Контроль при посредствѣ центральныхъ и мѣстныхъ своихъ установленій производитъ не механическій, цифровый контроль, а контроль документальный, а въ извѣстныхъ случаяхъ и фактическій, матеріальный. Онъ ревизуетъ наличность кассъ, складовъ казеннаго имущества и т. д. Фактическій контроль начинаетъ играть все бо́льшую роль съ 80 годовъ XIX столѣтія, когда начинаетъ расширяться предпринимательская дѣятельность государства. Представители контроля все чаще участвуютъ при производствѣ публичныхъ торговъ, если казна приступаетъ къ крупнымъ строительнымъ операціямъ и т. п. У насъ въ Россіи контроль преимущественно послѣдующій, но одновременно съ развитіемъ фактическаго контроля начинаетъ вводиться, въ сравнительно скромныхъ пока размѣрахъ, контроль предварительный. Означенный предварительный контроль примѣняется въ области казеннаго желѣзнодорожнаго хозяйства, при постройкѣ коммерческихъ портовъ, переустройствѣ водяныхъ путей сообщенія и при постройкѣ казармъ и иныхъ сооруженій военно-сухопутнаго и морского вѣдомствъ.

Примѣненіе предварительнаго и фактическаго контроля хотя бы и въ сравнительно узкой сферѣ принесло значительную пользу, содѣйствуя бережливому обращенію съ средствами казны и предупреждая непроизводительную, а то даже и корыстную ихъ трату.

Наше законодательство стремится предоставить контрольнымъ учрежденіямъ нѣкоторую самостоятельность и независимость отъ подотчетныхъ имъ вѣдомствъ. Государственный Контролеръ входитъ въ составъ Совѣта Министровъ, но примѣчаніе къ ст. 943 Учрежденія Мин. (по продолж. 1906 года) дѣлаетъ оговорку, что ревизіонная дѣятельность Государственнаго Контроля ни въ какомъ отношеніи не подлежитъ компетенціи Совѣта Министровъ, т. е. другими словами Совѣтъ Министровъ не можетъ вторгаться въ контрольныя обязанности Государственнаго Контроля. Что касается мѣстныхъ органовъ Государственнаго Контроля, Контрольныхъ Палатъ, то законъ (ст. 1134 Общаго Учрежденія Губернскаго, Св. Зак. Томъ II) постановляетъ, что 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.

Слова: „не причисляются къ общимъ мѣстамъ губернскимъ“ имѣютъ немаловажное значеніе. Контрольныя Палаты не подчинены, подобно другимъ мѣстамъ губернскимъ, надзору мѣстнаго губернатора. Подвергать ихъ ревизіи онъ не можетъ, а если узнаетъ о противозаконномъ дѣйствіи Контрольной Палаты, то онъ можетъ только довести до свѣдѣнія Государственнаго Контролера.

Что касается словъ: „Контрольныя Палаты производятъ ревизію мѣстныхъ оборотовъ самостоятельно и окончательно“, то онѣ означаютъ, что постановленія Палатъ о признаніи правильными или неправильными дѣйствій подотчетныхъ учрежденій

имѣютъ силу безъ утвержденія со стороны центральныхъ учрежденій, за исключеніемъ, въ законѣ указаннымъ.

Контроль расходовъ Морского Министерства, а равно расходовъ центральныхъ учрежденій Военно-Сухопутнаго Вѣдомства возложенъ на Департаментъ Военной и Морской Отчетности Государственнаго Контроля.

Центральныя учрежденія всѣхъ остальныхъ Министерствъ отсчитываются передъ Департаментомъ Гражданской Отчетности. Спеціальный контроль за финансовыми оборотами желѣзныхъ дорогъ возложенъ на Департаментъ Желѣзно-дорожной Отчетности.

Наконецъ, Департаментъ кредитной отчетности повѣряетъ обороты государственныхъ кредитныхъ установленій.

Контрольныя Палаты повѣряютъ по подлиннымъ книгамъ и документамъ денежные обороты мѣстныхъ кассъ: казначействъ и кассъ спеціальныхъ сборщиковъ.

Въ контрольныхъ палатахъ образованы общія присутствія (предсѣдатель—управляющій палатою, члены—его помощникъ и старшіе ревизоры). Общія присутствія утверждаютъ отчетность и результаты ревизіи, признанные правильными, и опредѣляютъ начеты для сообщенія о взысканіи или для представленія объ ихъ утвержденіи, если обороты признаны неправильными. Постановленія о начетахъ сообщаются учрежденіямъ, на чиновъ которыхъ сдѣланъ начетъ. Если со стороны данныхъ учрежденій не послѣдуетъ возраженій, то постановленія общаго присутствія признаются вступившими въ силу.

Въ противномъ случаѣ дѣло о начетѣ поступаетъ въ Совѣтъ Государственнаго Контроля.

Совѣтъ Государственнаго Контроля состоитъ подъ предсѣдательствомъ Государственнаго Контролера изъ его товарища, членовъ, назначаемыхъ Высочайшею Властію и Генералъ-Контролеровъ, стоящихъ во главѣ Департаментовъ. Главныя задачи Совѣта, какъ коллегіи, которая руководитъ ревизіонною дѣятельностью всѣхъ учрежденій Государственнаго Контроля, заключается въ разрѣшеніи всѣхъ возникающихъ затрудненій при примѣненіи правилъ объ отчетности и контролѣ, разсмотрѣніи, утвер-

жденіи или отмѣнѣ постановленій общихъ присутствій Департаментовъ и Контрольныхъ Палатъ, разсмотрѣніи дѣлъ по протестамъ, предъявляемымъ противъ постановленій общихъ присутствій, и разсмотрѣніи дѣлъ по начетамъ и взысканіямъ, опредѣляемымъ общими присутствіями на мѣста и лица высшія.

Если по дѣламъ объ отчетности, о начетахъ и т. п. возникаютъ пререканія между Совѣтомъ и Министерствами, тогда дѣло для окончательнаго рѣшенія поступаетъ въ Правительствующій Сенатъ (I Департаментъ).

Такимъ образомъ, постановленіе контроля о начетѣ имѣетъ силу лишь въ случаѣ согласія начальства виновнаго въ упущеніи и неправильномъ дѣйствіи. Коль скоро же съ начетомъ начальство не согласится или если начетъ сдѣланъ на губернатора, то окончательное рѣшеніе вопроса зависитъ отъ Сената, т. е. вопросъ рѣшается спустя много времени послѣ совершенія неправильнаго дѣйствія. Такой порядокъ вещей конечно обезсиливаетъ въ значительной степени дѣятельность контрольныхъ учрежденій.

Согласно ст. 957 Учрежд. Мин., Государственный Контролеръ представляетъ: 1) Государю Императору ежегодно къ 15 Мая отчетъ о ревизіонной дѣятельности Государственнаго Контроля за минувшій гражданскій годъ и 2) къ 1 Октября онъ же представляетъ Государственной Думѣ общій по исполненіи финансовыхъ смѣтъ отчетъ за минувшій смѣтный періодъ, а къ Ноябрю —объяснительную записку и приложенія къ отчету.

Въ ст. 21 Учрежденія Государственной Думы сказано, что она вѣдаетъ отчетъ Государственнаго Контроля по исполненію государственной росписи. Въ учрежденіи Государственнаго Совѣта ничего не сказано о представленіи ему отчета Государственнаго Контролера. Очевидно это недомолвка нашего закона. Кассовый отчетъ Министра Финансовъ представляется во II Департаментъ Совѣта; нѣтъ объясненія, почему Государственный Совѣтъ не долженъ интересовать отчетъ Государственнаго Контролера. Представленіе отчета Контроля въ Думу очевидно имѣетъ только одну цѣль: дать Думѣ возможность воспользоваться имъ при обсужденіи проекта государственной росписи, ибо въ учре-

женіи не сказано—какія права имѣетъ Дума при разсмотрѣніи отчета.

Всеподданнѣйшій отчетъ Государственнаго Контролера, представляемый Государю Императору, не публикуется. Отчетъ же Государственнаго Контролера объ исполненіи государственной росписи издается и поступаетъ въ продажу и служитъ весьма важнымъ источникомъ для сужденія о ходѣ финансоваго управленія Россіи.

ГЛАВА VI.

Государственные расходы.

Намъ приходилось уже говорить какъ о государственныхъ расходахъ, такъ и о государственныхъ доходахъ при разсмотрѣніи строя бюджета и финансоваго управленія. Но необходимо остановиться подробнѣе на значеніи расходовъ въ государственномъ хозяйствѣ, объяснить сравнительную важность различныхъ категорій расходовъ и, насколько возможно, выяснить причины безпрерывнаго роста расходовъ, вызывающаго заботу объ изысканіи новыхъ источниковъ доходовъ или о болѣе усиленномъ использованіи уже существующихъ.

Россійское государство расходуетъ ежегодно свыше 3.000 милліоновъ рублей на исполненіе различныхъ государственныхъ задачъ. Эти милліарды, извлеченные для государственныхъ надобностей изъ хозяйственныхъ средствъ народа, отчасти возвращаются въ народное хозяйство въ формѣ выдачи содержанія огромному штату служащихъ, или въ формѣ уплаты за предметы, доставленные для надобностей государства заводами, фабриками, торговыми предпріятіями, или въ формѣ вознагражденія за какія-либо услуги, оказанныя государству не состоящими на службѣ частными лицами, или, наконецъ, въ формѣ платежа процентовъ и погашенія по внутреннимъ займамъ кредиторамъ государства, живущимъ внутри его предѣловъ.

Часть государственныхъ расходовъ не возвращается въ народное хозяйство того народа, который объединенъ въ правовой союзъ даннымъ государствомъ, а питаетъ народное хозяйство

другихъ государствъ, извлекая изъ государственныхъ кассъ болѣе или менѣе значительныя суммы въ пользу иностранныхъ кредиторовъ по займамъ, или въ формѣ платежей за различныя цѣнности, поставленныя государству иностранными производителями и торговцами.

Съ точки зрѣнія правовой, государственные расходы—всѣ выдачи и затраты государственныхъ хозяйственныхъ средствъ, производимые закономъ уполномоченными органами государства въ законномѣрной формѣ для исполненія задачъ, требуемыхъ или допущенныхъ закономъ же. Съ точки зрѣнія финансоваго права вопросъ о томъ, какое значеніе имѣютъ государственные расходы,—рѣшается весьма просто. Законъ призналъ необходимымъ или полезнымъ затратить опредѣленную сумму государственныхъ средствъ на опредѣленныя цѣли, и требованіе закона должно быть исполнено, хотя бы даже съ точки зрѣнія народнаго хозяйства или съ точки зрѣнія другихъ экономическихъ интересовъ, или, даже, нравственныхъ воззрѣній,—данный расходъ долженъ быть признанъ непроизводительнымъ, или вреднымъ, или предосудительнымъ.

Все то, что закономъ въ качествѣ расхода казенныхъ средствъ допущено или предписано, — есть государственный расходъ.

Но вопросъ о государственныхъ расходахъ является болѣе сложнымъ съ точки зрѣнія политической и политико-экономической.

Финансовое право, какъ наука юридическая, могло бы помириться съ тѣмъ, что сказано о расходахъ при изложеніи порядка ихъ назначенія и производства. Задачи управленія даны природою государства, отчасти обусловлены его историчѣскимъ прошлымъ, его политическимъ положеніемъ, его соціальнымъ строемъ, и наука финансоваго права считается съ ними, какъ съ чѣмъ-то положительно даннымъ и не входящимъ въ кругъ ея изслѣдованій.

Однако и финансистъ не можетъ обойти молчаніемъ всѣхъ сложныхъ явленій, обнимаемыхъ общимъ терминомъ „государственные расходы“, потому что ради расходовъ только и суще-

ствуетъ государственное хозяйство, и ни одна изъ государственныхъ задачъ не можетъ быть исполнена безъ затраты матеріальныхъ средствъ, т. е. безъ расходовъ. Величиною расходовъ и цѣлями ихъ назначенія опредѣляется весь характеръ государственнаго хозяйства и обусловлены въ значительной степени развитіе, или застой, или разрушеніе его.

Разумные расходы могутъ усилить источники доходовъ и могутъ изъ скудныхъ источниковъ создать обильные. Безцѣльные, плохо разсчитанные расходы могутъ истощить современемъ наиобильнѣйшіе источники доходовъ. Обмѣнъ цѣнностей, совершающійся между народнымъ хозяйствомъ съ одной стороны и государственнымъ хозяйствомъ съ другой, можетъ происходить и продолжаться безъ перерыва, постоянно возобновляясь, лишь при условіи цѣлесообразнаго назначенія и производства расходовъ.

Остановимся же на разсмотрѣніи значенія государственныхъ расходовъ.

Весьма часто указываютъ на одно различіе между государственнымъ и частнымъ хозяйствомъ, которое сводится къ тому, что въ частномъ хозяйствѣ расходы должны сообразоваться съ доходами, въ государственномъ же хозяйствѣ доходы должны стоять въ зависимости отъ расходовъ, ибо потребности государства должны быть удовлетворены, а посему размѣръ потребностей и долженъ опредѣлять собою размѣръ доходовъ. Все, что нужно, то должно быть дано. Не по рогожкѣ протягивай ножки, а наоборотъ, сообразуй длину рогожки съ длиною ножекъ.

Это положеніе правильно, но съ серьезною оговоркою.

Высотѣ расходовъ и размѣру потребностей, удовлетворяемыхъ при ихъ помощи, поставленъ извѣстный предѣлъ въ платежной способности народа.

Расходы на различныя задачи государства должны какъ въ отношеніи размѣра, такъ и въ отношеніи очереди удовлетворенія сообразоваться съ уровнемъ развитія народнаго хозяйства и съ системою государственныхъ доходовъ.

Не всякая система доходовъ даетъ возможность безъ ущерба для народа покрыть всѣ расходы, а лишь та, которая въ соціально-экономическомъ отношеніи достигла той ступени, кото-

рая соотвѣтствуетъ культурному и экономическому значенію расходовъ. Внѣ сомнѣнія, что существуютъ задачи, исполненіе коихъ безусловно необходимо, ибо отъ ихъ исполненія зависитъ существованіе самого государства. Такъ, государство безусловно должно отстаивать свои независимость и цѣлостность въ средѣ другихъ государствъ. Столь же необходимо обезпеченіе внутренней безопасности. Эти двѣ задачи суть элементарныя задачи государственной жизни, и расходы ими вызываемые должны быть покрыты во что-бы то ни стало. Но затѣмъ слѣдуютъ сложныя задачи постепеннаго развитія всѣхъ силъ государства и народа, матеріальныхъ, умственныхъ и духовно-нравственныхъ. Исполненіе этихъ задачъ также необходимо, но эта необходимость не столь безусловна, ибо означенныя задачи могутъ быть, въ крайнемъ случаѣ, исполнены и собственными усиліями гражданъ безъ содѣйствія или при частичномъ содѣйствіи государственныхъ учрежденій. Мѣра исполненія ихъ государствомъ при помощи средствъ, извлекаемыхъ изъ народнаго хозяйства, зависитъ отчасти отъ культурнаго уровня населенія, отъ привычки и способности его къ самодѣятельности, отчасти же отъ того, въ какомъ положеніи находится народное хозяйство и изъ какихъ источниковъ получаетъ свои доходы государство. Пояснимъ положеніе примѣромъ:

Сооруженіе желѣзныхъ дорогъ на государственный счетъ должно быть признано расходомъ полезнымъ и при извѣстныхъ условіяхъ необходимымъ. Однако затратить крупныя государственныя суммы на желѣзно-дорожное строительство возможно лишь тогда, когда система налоговъ и пошлинъ, дающая средства на уплату процентовъ по желѣзно-дорожнымъ займамъ и на погашеніе ихъ—правильна и не слишкомъ обременительна для населенія, т. е. основана на началѣ равномѣрнаго по возможности распредѣленія податной тяжести на всѣ классы населенія.

Государство, которое имѣетъ отсталую систему налоговъ (при которой, напр., преобладаютъ налоги подушный или косвенные на предметы первой необходимости), берущее на себя расходъ по сооруженію желѣзныхъ дорогъ или платежъ большихъ суммъ въ пользу гарантированныхъ правительствомъ частныхъ желѣзно-дорожныхъ предпріятій, поступаетъ неправильно, ибо

расходъ не сообразуется съ тѣмъ, что доходы для покрытія его получаются изнурительнымъ для народнаго хозяйства образомъ. Абсолютно необходимыя потребности и абсолютно необходимые расходы на ихъ удовлетвореніе (расходы на обезпеченіе внѣшней и внутренней безопасности, на безусловно необходимые пути сообщенія, на обезпеченіе элементарнаго образованія, на содержаніе безусловно необходимыхъ органовъ государственнаго управленія) должны быть признаны закономъ неумолимымъ и исполняемымъ хотя бы съ чрезвычайными жертвами, но дальнѣйшій ростъ расходовъ на задачи полезныя и желательныя долженъ идти за ростомъ и улучшеніемъ системы доходовъ, и очень рискованно въ отношеніи расходовъ этого рода держаться начала, что расходы должны регулировать доходы.

Слѣдовательно, финансовая наука выставляетъ слѣдующій краеугольный принципъ въ отношеніи государственныхъ расходовъ: сумма ихъ должна соразмѣряться съ размѣромъ финансовыхъ средствъ государства, получаемыхъ имъ безъ чрезмѣрнаго напряженія платежныхъ силъ населенія. съ положеніемъ народнаго хозяйства и не только съ количествомъ, но и съ источниками доходовъ и, наконецъ, съ культурнымъ развитіемъ народа.

Едва ли есть нужда въ приведеніи доказательствъ, что государственные расходы вліяютъ на народное хозяйство самымъ чувствительнымъ образомъ. Подъ вліяніемъ распредѣленія государственныхъ расходовъ между различными отраслями государственнаго управленія, отдѣльныя отрасли народнаго хозяйства. служащія объектомъ заботъ управленія, могутъ развиваться или страдать, процвѣтать или увядать.

Иногда высказывается мнѣніе. что всякій расходъ государства полезенъ для народнаго хозяйства, разъ онъ производится внутри предѣловъ государства. Это мнѣніе едва ли можетъ быть признано правильнымъ. Если деньги государства тратятся на безполезныя вообще или безполезныя при данномъ уровнѣ культуры задачи, то, и оставаясь въ предѣлахъ государства, онѣ не служатъ стимуломъ для развитія народной экономіи. Далѣе, то или другое распредѣленіе расходуемыхъ государствомъ суммъ можетъ соотвѣтствовать интересамъ одного класса населенія въ

ущербъ интересамъ другихъ классовъ, и всякое одностороннее служеніе классовымъ или сословнымъ интересамъ является всегда вреднымъ, ибо содѣйствуетъ нарушенію соціальнаго мира.

Другое противоположное первому мнѣніе заключается въ томъ, что государственные расходы всегда вредны, ибо они покрываются доходами, извлекаемыми изъ народнаго имущества и поэтому уменьшаютъ доходъ частныхъ лицъ, который могъ бы быть употребленъ производительнымъ образомъ. И это мнѣніе неправильно, ибо правильная и мирная хозяйственная дѣятельность частныхъ лицъ возможна лишь тогда, если государство обезпечиваетъ общественное спокойствіе и порядокъ, и предупреждаетъ по возможности опасности, грозящія гражданамъ отъ злой воли или отъ стихійныхъ силъ природы, борьба съ коими непосильна для отдѣльныхъ лицъ. Слѣдовательно, государственные расходы могутъ быть, при извѣстныхъ условіяхъ, признаны факторами экономическаго преуспѣянія частныхъ хозяйствъ.

Съ экономической точки зрѣнія, расходы признаются производительными или непроизводительными.

Производительными можно признать тѣ затраты государственныхъ хозяйственныхъ средствъ, которые не только увеличиваютъ имущественное достояніе государства, но и содѣйствуютъ росту матеріальныхъ и духовно-нравственныхъ силъ народа, ибо было бы неправильно считать производительными только тѣ расходы, результатомъ которыхъ является матеріальная выгода. Расходъ на постройку желѣзной дороги, сооруженіе канала, моста, порта, несомнѣнно,—производительный расходъ, но столь же производителенъ расходъ на народное образованіе, который создаетъ нематеріальныя блага.

Непроизводительными нужно признать расходы, которые не содѣйствуютъ увеличенію матеріальныхъ благъ и не содѣйствуютъ росту духовно-нравственной силы народа.

Не всегда можно признать расходъ, на первый взглядъ не дающій никакихъ видимыхъ результатовъ,—расходомъ непроизводительнымъ. Зачастую, затраты государственныхъ средствъ, которыя кажутся непроизводительною жертвою, оказываются впо-

слѣдствіи причиною роста могущества и внутренней силы государства и народа.

Даже война можетъ оказаться въ результатѣ производительной въ экономическомъ отношеніи. Поколѣніе, которое является свидѣтелемъ расхода, не всегда можетъ вѣрно судить о пользѣ его. Громадные расходы Петровскаго царствованія на пріобрѣтеніе берега Финскаго залива признавались многими современниками непроизводительною жертвою русскаго народа и лишь слѣдующія поколѣнія могли оцѣнить производительное значеніе этихъ жертвъ.

Нерѣдко возбуждался вопросъ, можно ли указать предѣлы, которыхъ могутъ достигнуть расходы государства и превышеніе коихъ становится опаснымъ для всего государственнаго и народнаго благосостоянія.

Указать такой предѣлъ въ точности едва ли возможно. Но можно сказать, что существуетъ грань, за которую сумма государственныхъ расходовъ не должна заходить. Если расходы настолько велики, что препятствуютъ капиталообразованію въ народномъ хозяйствѣ, если для покрытія ихъ приходится затрачивать не доходы только, но и имущество, которое служитъ ихъ источникомъ, тогда несомнѣнно расходы перестаютъ быть нормальнымъ явленіемъ и становятся угрозою для прочности всего государства. Посягать на неприкосновенность капиталовъ, запаса матеріальныхъ благъ, необходимыхъ для производства новыхъ цѣнностей, допустимо только въ одномъ случаѣ, если государству приходится вести борьбу за свое существованіе.

Финансовая наука классифицируетъ далѣе расходы сообразно съ назначеніемъ ихъ, формою и ролью, которыя они играютъ въ государственномъ хозяйствѣ и государственномъ управленіи.

Съ этихъ точекъ зрѣнія мы можемъ различать: 1) расходы на удовлетвореніе потребностей реальныхъ и потребностей личныхъ; 2) расходы въ формѣ натуральныхъ и въ формѣ денежныхъ затратъ; 3) расходы на удовлетвореніе потребностей обыкновенныхъ и на удовлетвореніе потребностей чрезвычайныхъ; 4) расходы по взиманію доходовъ и на потребности управленія;

и, наконецъ, 5) мы можемъ классифицировать расходы сообразно различнымъ задачамъ и цѣлямъ государственнаго управленія.

Остановимся сперва на различіи расходовъ въ зависимости отъ того, назначены ли они на удовлетвореніе реальныхъ или личныхъ потребностей. Каждое государство нуждается въ производствѣ или пріобрѣтеніи путемъ купли-продажи различныхъ предметовъ, матеріаловъ разнаго рода для своего гражданскаго управленія, для своей защиты и т. п. (канцелярскія принадлежности, подвижной составъ желѣзно-дорожной службы, вооруженіе, обмундированіе и продовольствіе арміи), въ постройкѣ, куплѣ или наймѣ домовъ и недвижимыхъ имуществъ для помѣщенія государственныхъ установленій, для постройки крѣпостей и т. д.

Всѣ расходы идущіе на производство или пріобрѣтеніе такихъ цѣнностей суть расходы на потребности реальныя или вещественныя.

Расходы этого рода тѣмъ крупнѣе, чѣмъ крупнѣе само государство, чѣмъ болѣе развивается государственная предпринимательская дѣятельность.

Въ государствахъ, въ коихъ содержится многочисленное войско и флотъ, имѣются казенныя желѣзныя дороги, учреждены фискальныя монополіи,—эти реальные расходы весьма значительны и большею частью занимаютъ первое мѣсто въ росписи расходовъ.

Современное культурное государство нуждается въ обширномъ штатѣ служащихъ разнаго рода (войска сухопутныя и морскія, должностныя лица судебнаго вѣдомства и управленія и т. д.).

Государство должно тратить значительныя, иногда огромныя суммы на выдачу содержанія служащимъ, на выдачу пенсій и пособій и т. д. Всѣ расходы на содержаніе личнаго состава во всѣхъ областяхъ гражданской и военной службы—составляютъ расходы на удовлетвореніе потребностей въ личныхъ силахъ.

Деспотіи тратятъ мало средствъ на содержаніе служащихъ, ибо мало заботятся объ ихъ обезпеченности и столь же мало заботятся они объ удовлетворительной организаціи управленія и суда. Для народа тратится мало, для удовольствія и наслажденія деспота много. Правомѣрное государство старается правильно

поставить службу, оборудовать государство должнымъ комплектомъ административныхъ и судебныхъ установленій.

Въ государствахъ, въ коихъ развито самодѣятельное общественное самоуправленіе, которое исполняетъ многія задачи государственнаго управленія,—расходъ на личный составъ коронной, правительственной администраціи будетъ менѣе значителенъ, нежели въ государствѣ, въ коемъ центръ тяжести управленія лежитъ въ рукахъ коронной администраціи.

Государство, отдѣленное отъ другихъ, равныхъ по силѣ государствъ моремъ, будетъ менѣе тратить на сухопутное войско, нежели государство, расположенное на материкѣ среди сосѣдей и съ открытыми для этихъ сосѣдей границами.

Государство не содержащее постояннаго войска, а удовлетворяющееся милиціею, можетъ имѣть очень скромный бюджетъ по содержанію личнаго состава войска, въ особенности если оно (какъ, напр. Швейцарія) объявлено другими государствами навсегда нейтральнымъ.

По внѣшней формѣ производства расходовъ — мы различаемъ расходы денежные и натуральные.

Въ былыя времена, при господствѣ т. н. натуральнаго хозяйства, преобладали и расходы, производившіеся или въ формѣ выдачи съѣстныхъ припасовъ служащимъ, или въ отводѣ земельныхъ участковъ въ качествѣ источника для извлеченія доходовъ служащими (помѣстная система въ Россіи).

Нынѣ натуральные расходы потеряли прежнее значеніе и замѣнены денежными. Однако служащіе получаютъ нерѣдко содержаніе частью и въ натуральной формѣ. Имъ отводятся казенныя квартиры и сумма этихъ расходовъ бываетъ иногда значительною.

Мы различаемъ далѣе расходы обыкновенные и расходы чрезвычайные.

Обыкновенными называются тѣ расходы, которые удовлетворяютъ постоянныя потребности государства, производятся періодически, возобновляясь на каждый бюджетный періодъ и покрываются обыкновенными же доходами. Чрезвычайными расходами, напротивъ, признаются тѣ, которые удовлетворяютъ потребно-

стямъ, не входящимъ въ рамки нормальной государственной жизни, возникающія благодаря какимъ-либо исключительнымъ, иногда случайнымъ обстоятельствамъ.

Расходы на содержаніе постоянно дѣйствующихъ органовъ управленія, суда, на народное образованіе, на содержаніе постояннаго войска и флота—суть расходы обыкновенные.

Расходы чрезвычайные суть, напр., расходы на перевооруженіе арміи, на покрытіе издержекъ военнаго времени, на пособіе населенію во время голода. Расходы чрезвычайные въ большинствѣ случаевъ настолько крупны, что не могутъ быть покрыты при помощи средствъ, поступающихъ при нормальныхъ условіяхъ въ государственныя кассы, и поэтому они покрываются изъ особыхъ рессурсовъ, обыкновенно за счетъ средствъ, полученныхъ путемъ займа. Они могутъ быть покрыты и средствами изъ особыхъ запасныхъ фондовъ, которые составлены благодаря какимъ-либо чрезвычайнымъ происшествіямъ (напр. военной контрибуціи, полученной отъ побѣжденнаго врага) или путемъ отчисленія всѣхъ свободныхъ остатковъ въ кассахъ, образовавшихся въ благопріятные въ финансовомъ отношеніи годы.

Далѣе слѣдуетъ различать расходы, которые производятся для удовлетворенія государственныхъ и общественныхъ потребностей (въ управленіи, судѣ, народномъ просвѣщеніи), отъ расходовъ по взиманію податей и эксплоатаціи различныхъ государственныхъ предпріятій или имуществъ, т. е. отъ расходовъ, которые являются издержками производства государственныхъ доходовъ.

Расходы перваго рода приносятъ непосредственно пользу государству, расходы же второго ряда являются только средствомъ для достиженія цѣлей финансоваго управленія и самостоятельнаго значенія не имѣютъ.

Расходы по производству доходовъ могутъ быть весьма значительными и могутъ поглощать значительную долю доходовъ въ томъ случаѣ, если взиманіе налоговъ организовано неудовлетворительно (напр., если взиманіе налоговъ сдается на откупъ), а также и въ томъ случаѣ, если государство сосредоточиваетъ въ своихъ рукахъ обширныя промысловыя предпріятія или доходныя имущества, эксплоатація коихъ требуетъ затраты значительныхъ

средствъ. Напр. эксплоатація казенныхъ монополій (винной, табачной, соляной) обходится очень дорого.

Такихъ же значительныхъ издержекъ требуетъ эксплоатація сѣти казенныхъ желѣзныхъ дорогъ, въ особенности въ государствѣ съ обширною и неравномѣрно заселенною территоріею.

Взиманіе нѣкоторыхъ формъ налоговъ обходится весьма дорого' даже если оно ввѣрено персоналу честному и хорошо подготовленному къ исполненію возложенныхъ на него задачъ. Напр., взиманіе таможенныхъ пошлинъ при высокомъ покровительственномъ тарифѣ требуетъ охраны границъ противъ ввоза контрабанды, содержанія цѣпи таможенныхъ учрежденій и многочисленной пограничной стражи.

Обратимся, наконецъ, къ классификаціи расходовъ сообразно съ различными задачами государственнаго управленія, для достиженія коихъ они служатъ.

Во главѣ государства стоитъ верховная государственная власть, организація которой различна въ зависимости отъ формы правленія, установленной въ данномъ государствѣ.

Въ конституціонныхъ монархіяхъ монарху назначается обыкновенно пожизненно опредѣленное содержаніе, которое называется иногда „цивильный листъ (liste civile)“, названіе, заимствованное изъ Англіи.

Первопачально цивильный листъ въ Англіи обнималъ не только сумму, отпускавшуюся изъ казначейства на содержаніе короля и членовъ королевской фамиліи, но и средства, отпускавшіяся на содержаніе должностныхъ лицъ гражданскаго управленія.

Въ республикахъ содержаніе назначается президенту, конечно въ меньшемъ сравнительно размѣрѣ. Къ расходамъ на содержаніе государственной власти въ конституціонныхъ государствахъ, какъ въ монархіяхъ, такъ и въ республикахъ, относятся также расходы на народное представительство.

Въ большинствѣ государствъ члены парламентскихъ палатъ получаютъ содержаніе, опредѣляемое посуточно или въ опредѣленной цифрѣ на цѣлый сессіонный годъ.

Вторую группу расходовъ составляютъ расходы на содер-

жаніе органовъ гражданскаго управленія и суда, какъ центральныхъ, такъ и мѣстныхъ.

Расходы первой и второй категоріи по величинѣ своей растутъ медленно въ сравненіи съ расходами слѣдующихъ категорій, къ которымъ мы сейчасъ обратимся. Расходы на содержаніе верховной власти по размѣру своему обратно пропорціональны объему государства. Чѣмъ крупнѣе государство, тѣмъ сравнительно меньшая доля расходовъ его поглощается содержаніемъ верховной власти и народнаго представительства.

Въ мелкихъ же государствахъ эти расходы играютъ относительно болѣе крупную роль. Мы говоримъ про современное культурное правовое государство. Въ минувшія эпохи государственной жизни, въ эпоху, въ особенности абсолютизма XVII вѣка, расходы на дворъ и его блескъ и на различныя прихоти поглощали непропорціонально крупныя суммы, и нерѣдко бывали случаи, что важные для всего государства расходы не могли быть покрыты вслѣдствіе того, что доходы государства пошли на удовлетвореніе придворной роскоши.

Расходы на управленіе и судъ несомнѣнно возрастаютъ по мѣрѣ осложненія государственныхъ задачъ и сознанія необходимости расположить на пространствѣ всего государства сѣть административныхъ и судебныхъ органовъ, близкихъ и поэтому болѣе доступныхъ для населенія.

Третью категорію расходовъ составляютъ расходы на обезпеченіе внѣшней безопасности, т. е. расходы на цѣли военной защиты, сухопутной и морской.

Эти расходы въ большинствѣ бюджетовъ, въ особенности великихъ державъ, занимаютъ первое мѣсто и поглощаютъ громадныя суммы.

Пятую категорію составляютъ расходы по государственному долгу, на платежъ процентовъ по государственнымъ займамъ и на погашеніе долга. И эти расходы достигаютъ крупныхъ размѣровъ и ложатся тяжелымъ бременемъ на государственное хозяйство, тѣмъ болѣе, что значительная доля государственныхъ долговъ имѣетъ своею причиною войны и при томъ несчастныя войны, хотя и война съ счастливымъ исходомъ даетъ себя болѣзненно

чувствовать и отражается на бюджетѣ въ видѣ возрастанія расходовъ по государственному долгу.

Наконецъ, послѣдняя категорія расходовъ—это расходы, которые непосредственно и видимо содѣйствуютъ развитію силы государства и народа. Это расходы на поддержку земледѣлія, торговли, промышленности, на пути сообщенія и на народное просвѣщеніе, однимъ словомъ расходы на цѣли цивилизаціи и прогресса.

Къ сожалѣнію эти расходы въ теченіе долгаго времени занимали сравнительно скромное мѣсто въ государственномъ хозяйствѣ. Можно сказать, что на эти цѣли давалась то малое, что оставалось послѣ покрытія расходовъ первыхъ категорій.

Но за послѣднее время во всѣхъ государствахъ замѣчено возрастаніе расходовъ этой категоріи.

Правильно замѣчаетъ итальянскій финансистъ Нитти, что если приходится оцѣнять дѣйствительное значеніе государственныхъ расходовъ въ разныхъ странахъ и вліяніе, оказываемое ими на жизнь послѣднихъ, то слѣдуетъ обратить вниманіе на взаимное отношеніе между тремя указанными категоріями расходовъ.

„Съ государствами, говоритъ онъ, происходитъ то же, что и съ отдѣльными людьми. Пока не удовлетворены основныя потребности существованія, ни о чемъ другомъ нельзя думать, и первыя оказавшіяся въ распоряженіи средства идутъ на удовлетвореніе именно наиболѣе существенныхъ потребностей“.

Къ сожалѣнію, превышеніе расходовъ на военныя цѣли бывало нерѣдко не послѣдствіемъ необходимости, т. е. борьбы за честь, достоинство и существованіе государства, а результатомъ политики честолюбія и авантюръ. Такъ, напр., Мексиканская экспедиція Франціи въ 60 годахъ прошлаго столѣтія была безплодною затѣею, а стоила Франціи много денегъ. Легкомысленно начатая Франціей война съ Германіей изъ-за вопроса о томъ, кто будетъ королемъ въ Испаніи, нанесла Франціи громадный ущербъ и послѣдствія пораженія Франціи даютъ себя чувствовать и нынѣ, давъ толчекъ къ развитію крайняго милитаризма, къ установленію вооруженнаго мира, который стоитъ народамъ болѣе, чѣмъ ранѣе стоили кровопролитныя войны.

Государственные расходы всѣхъ странъ міра растутъ безпрерывно, и этотъ ростъ принялъ со второй половины XIX столѣтія характеръ почти угрожающій. Сравнивая цифры расходовъ европейскихъ государствъ начала XX столѣтія съ цифрами расходовъ тѣхъ же самыхъ государствъ 60 лѣтъ тому назадъ — приходишь въ ужасъ и спрашиваешь себя: долго ли можетъ продлиться это возрастаніе безъ того, чтобы хозяйство народное не было разрушено въ конецъ. И въ то же время видишь съ изумленіемъ, что находятся все новые доходы для покрытія чудовищныхъ расходовъ.

Приведемъ примѣръ возрастанія расходовъ изъ исторіи финансовъ Франціи.

Годы.	Сумма расходовъ.
1243	3,7 франковъ.
1300	5,5 „
1364	8,4 „
1422	13,6 „
1491	44,0 „
1617	90,8 „
1683	226,0 „
1756	253,0 „
1789	475,0 „
1810	1007,0 „
1830	1095,0 „
1880	2710,0 „
1911	3554,0 „

Съ такою же непрерывностью росли расходы и всѣхъ другихъ великихъ державъ: Англіи, Пруссіи, Австріи, Италіи и Соединенныхъ Штатовъ Сѣверной Америки.

Расходы Россіи за сто лѣтъ 1803—1902 выросли съ скромной цифры 55 милліоновъ рублей сер. до 1946 мил. р., а съ 1911 года превышаютъ 3000 мил. руб.

При оцѣнкѣ этихъ цифръ возрастанія расходовъ необходимо принять во вниманіе рядъ факторовъ, которые повліяли на государственное хозяйство. (Ср. сочиненіе Нитти. Основныя Начала Финансовой Науки. Русскій переводъ, стр. 45, 50, 59, 135 и слѣд.).

При сравненіи расходовъ новаго времени съ расходами болѣе раннихъ эпохъ исторіи необходимо принять во вниманіе прежде всего измѣненіе въ объемѣ территорій государствъ. Современныя государства образовались путемъ сліянія въ одно цѣлое болѣе мелкихъ политическихъ союзовъ, жившихъ въ прежнія времени самостоятельною политическою жизнью. Расширеніе территорій не только повліяло само по себѣ на размѣръ расходовъ, но имѣетъ и то значеніе, что распредѣленіе расходовъ совершается въ предѣлахъ болѣе широкаго пространства, слѣдовательно, на каждую часть государства выпадаетъ, правда, абсолютная большая сумма расходовъ, но это возрастаніе не столь значительно, какъ можетъ показаться на первый взглядъ, если упустить изъ виманія указанный политическій фактъ.

Затѣмъ извѣстно, что количество населенія въ государствахъ быстро возрастаетъ не только благодаря включенію въ составъ государствъ завоеванныхъ областей, но и въ виду естественнаго прироста.

Россія, напр., въ царствованіи Петра Великаго, имѣла населеніе въ 15 милл., а въ настоящее время въ той части Россійскаго государства, которая уже при Петрѣ была подвластна русской верховной власти, обитаетъ свыше 70—80 мил. жителей.

Благодаря росту количества населенія, на каждую душу выпадаетъ меньшая доля расходовъ, нежели въ предыдущія эпохи.

Такимъ образомъ бремя расходовъ ложится не на неизмѣнную въ численности массу людей, а на населеніе, несравненно болѣе многочисленное. При этомъ необходимо имѣть въ виду, что возросло не только число жителей, но и ихъ благосостояніе. Изслѣдователи хозяйственной жизни Европы утверждаютъ, что богатство каждаго жителя увеличилось быстрѣе, чѣмъ доля его матеріальнаго участія въ расходахъ государства.

Наконецъ необходимо принять во вниманіе, что измѣнилась цѣнность денегъ. Деньги потеряли значительную часть своей былой покупательной силы и одинъ рубль нашего времени не имѣетъ того же значенія, какъ рубль начала XIX или XVII столѣтій, или болѣе раннихъ эпохъ.

Возьмемъ, для примѣра, измѣненія въ покупательной силѣ

русскаго рубля. Согласно изслѣдованіямъ Ключевскаго. (Опыты и Изслѣдованія. Статья „Русскій рубль XVI—XVIII в.в. въ отношеніи къ нынѣшнему“, изд. 1912 года):

Рубль	1500	года	стоилъ	не менѣе	100	нынѣшнихъ.
„	1501—1550	„	„	равнялся	63—83	„
„	1551—1600	„	„	„	60—70	„
„	1601—1610	„	„	„	12	„
„	1613—1636	„	„	„	14	„
„	1651—1700	„	„	„	17	„
„	1701—1710	„	„	„	9	„
„	1730—1740	„	„	„	10	„
„	1741—1750	„	„	„	9	„

Принимая во вниманіе это паденіе цѣнности денегъ нельзя не признать, что возрастаніе расходовъ въ извѣстномъ смыслѣ—фиктивное, кажущееся, а не реальное возрастаніе.

Однако и принимая въ расчетъ какъ расшireніе государственныхъ территорій, такъ и ростъ населенія, и увеличеніе его достатка и, наконецъ, измѣненіе въ покупательной силѣ денегъ,—все же имѣемъ передъ собою и реальный ростъ расходовъ, и спрашивается: какіе же политическіе и соціальные факторы содѣйствовали и продолжаютъ содѣйствовать этому росту.

Прежде всего растутъ безпрерывно потребности на военную защиту. Содержаніе громадныхъ постоянныхъ армій (численность которыхъ даже на мирномъ положеніи достигаетъ въ крупныхъ государствахъ 600.000, 800.000 и даже милліона штыковъ и сабель), дорого стоющее вооруженіе, все повторяющееся перевооруженіе, изобрѣтеніе гигантскихъ типовъ морскихъ судовъ,—поглощаетъ такую сумму денегъ ежегодно, которая прежнимъ поколѣніямъ даже во снѣ не снилась.

Нѣтъ надежды на то, что это возрастаніе военныхъ расходовъ прекратится, ибо человѣчество изобрѣтаетъ все новые способы и орудія истребленія.

Вторая потребность, вліяющая на возрастаніе расходовъ—это потребность въ удовлетвореніи государственныхъ долговыхъ

обязательствъ. Государственные долги растутъ параллельно съ ростомъ военныхъ издержекъ и издержекъ на различныя общественныя работы. Государственные долги крупныхъ государствъ исчисляются теперь не въ милліонахъ, а въ милліардахъ рублей.

Правда, проценты, которые уплачиваются по займамъ далеко не столь высоки, какъ 100, а тѣмъ болѣе 200 лѣтъ тому назадъ. Въ былыя времена уплачивали 7,8 даже 10 и 20 процентовъ, теперь рѣдко выше 5. Но сумма процентныхъ платежей, несмотря на то, что заключеніе займовъ обходится дешевле,—громадна, и въ данномъ случаѣ опять приходится сказать, что и въ будущемъ придется быть свидѣтелемъ дальнѣйшаго возрастанія долговъ.

На ростъ государственныхъ расходовъ, наконецъ, вліяетъ въ значительной степени то обстоятельство, что къ государственной дѣятельности предъявляютъ въ настоящее время несравненно болѣе широкія требованія, нежели въ прежнія времена.

Отъ взгляда на государство исключительно какъ на охранителя безопасности внѣшней и внутренней, и отъ мнѣнія, что дѣятельность государства должна имѣть не положительный, а лишь отрицательный характеръ,—теперь отказались. Отъ государства требуютъ какъ содѣйствія различнымъ культурнымъ стремленіямъ, такъ и предупрежденія различныхъ золъ, которые могутъ угрожать благополучію гражданъ.

Широко развилась и продолжаетъ развиваться дѣятельность государственнаго управленія въ сферѣ санитарныхъ и гигіеническихъ мѣропріятій, въ дѣлѣ обезпеченія и развитія народнаго образованія, которое согласно современному воззрѣнію должно быть общедоступнымъ, дешевымъ, а по мнѣнію многихъ—даже даровымъ (по крайней мѣрѣ начальное образованіе).

Государственная власть, внимая требованію представителей широкихъ массъ, приступаетъ къ организаціи обезпеченія малоимущихъ, экономически зависимыхъ (въ особенности рабочихъ) на случай смерти, увѣчья, болѣзни и старости.

Наконецъ, ростъ расходовъ объясняется и тѣмъ, что государство предпринимаетъ крупныя общественныя работы. Здѣсь

не имѣется въ виду организація общественныхъ работъ въ видахъ доставленія голодающему населенію заработка. Такія общественныя работы, къ счастью, не являются постояннымъ явленіемъ. Рѣчь идетъ объ общественныхъ работахъ въ видахъ содѣйствія культурѣ народа.

Указанный выше финансистъ Нитти говоритъ:

„Именно за послѣднее время примѣненія пара и электричества, какъ движущихъ силъ и, широкое пользованіе электрическимъ телеграфомъ обусловили крупные государственные расходы. Прежній міръ не имѣлъ примѣра такого преобразованія, которое хотя бы отдаленно могло походить на то, что произошло въ XIX вѣкѣ. Такъ, несмотря на огромный ростъ богатства въ нѣкоторыхъ странахъ, цѣна капитала продолжаетъ быть еще высокою при постоянныхъ помѣщеніяхъ въ государственныя предпріятія, не говоря уже о помѣщеніяхъ его въ промышленныя предпріятія, постепенно принимающія все болѣе и болѣе разнообразную форму. Во многихъ странахъ государства построили за свой счетъ, кромѣ общественныхъ дорогъ, которыхъ въ началѣ XIX вѣка вообще почти вездѣ было очень мало,—еще десятки тысячъ километровъ желѣзныхъ дорогъ и десятки или сотни тысячъ километровъ телеграфной сѣти“.

Обратимся къ расходамъ Россіи.

При изложеніи порядка составленія, обсужденія и утвержденія бюджета (государственной росписи) намъ уже приходилось говорить о классификаціи расходовъ, принятой для бюджета.

Необходимо сказать нѣсколько словъ не о правовой классификаціи, а о группировкѣ русскихъ государственныхъ расходовъ по потребностямъ и о томъ, какъ велики суммы, расходуемыя на различныя задачи управленія въ громадномъ Россійскомъ государствѣ.

Въ составленномъ въ 1910 году Сперанскимъ „Планѣ финансовъ“ было указано на то, что расходы должны имѣть правильное раздѣленіе: 1) по ихъ управленію (т. е. по вѣдомствамъ), 2) по степени нужды—необходимые, полезные, избыточные, излишніе и безполезные, при чемъ безполезные расходы совсѣмъ не допускаются, 3) по пространству (общіе государственные, губерн-

скіе, окружные и волостные расходы), 4) по предметамъ обыкновеннымъ и чрезвычайнымъ, и 5) по степени ихъ постоянства, т. е. сумма издержекъ можетъ быть или постоянная, или измѣняющаяся.

Въ смѣтахъ и росписяхъ расходы не группировались по указаннымъ Сперанскимъ признакамъ, а по вѣдомствамъ. Желавшіе выяснить, сколько денегъ тратится на различныя государственныя задачи, должны были суммировать цифры, помѣщенныя въ различныхъ отдѣлахъ и частяхъ росписи. Вѣдомственная или министеріальная система классификаціи расходовъ принята, какъ уже сказано, и въ государственной росписи нашего времени. Въ 1906 году было учреждено особое совѣщаніе изъ представителей всѣхъ вѣдомствъ для составленія проекта распредѣленія расходовъ по возможности систематически, по потребностямъ, дабы облегчить при помощи такой систематической группировки расходовъ работу законодательныхъ учрежденій по разсмотрѣнію бюджета.

Совѣщаніе составило слѣдующую схему для распредѣленія расходовъ по главнымъ группамъ.

1) Императорскій Дворъ.

2) Высшія государственныя учрежденія (Государственный Совѣтъ, Государственная Дума, Государственная Канцелярія, Правительствующій Сенатъ, кромѣ Кассаціонныхъ Департаментовъ, Собственная Его Императорскаго Величества Канцелярія, Канцелярія Его Императорскаго Величества по принятію прошеній и Канцелярія Совѣта Министровъ).

3) Церковное Управленіе и Духовенство.

4) Гражданское Управленіе.

5) Оборона государства (Армія и Флотъ).

6) Казенныя операціи (казенная продажа питей, эксплоатація желѣзныхъ дорогъ, лѣсная, горно-заводская и другія операціи).

7) Государственные долги.

8) Расходы по пенсіонному обезпеченію служащихъ и аренды.

9) Не выполненные расходы прежнихъ лѣтъ, къ росписи даннаго года не относящіеся.

Легко усмотрѣть, что нѣкоторые изъ этихъ отдѣловъ очень крупны и содержатъ въ себѣ расходы разно-характерные.

Такъ, отдѣлъ 4: „Гражданское Управленіе“, обнимаетъ собою расходы по различнымъ отраслямъ управленія.

Онъ подраздѣленъ совѣщаніемъ на подраздѣленія:

1) Общіе расходы по управленію, т. е. издержки по содержанію администраціи и разнаго рода расходы, связанные съ управленіемъ, какъ-то: прогоны, по командировкамъ, расходы телеграфные и т. д.

2) Судъ и тюремная часть. (Къ расходамъ на судъ отнесены расходы на содержаніе Кассаціонныхъ Департаментовъ Сената).

3) Полиція.

4) Внѣшнія сношенія.

5) Медицинская часть.

6) Ветеринарная часть.

7) Просвѣщеніе, науки и искусства.

8) Почта, телеграфъ и телефонъ.

9) Пути сообщенія, кромѣ казенныхъ желѣзныхъ дорогъ, т. е. дороги шоссейныя, каналы и порты.

10) Землеустройство и сельская промышленность.

11) Межевая часть.

12) Мѣры поощренія торговли и промышленности.

13) Постройка зданій и пріобрѣтеніе недвижимыхъ имуществъ.

14) Пособія и вознагражденія по разнымъ случаямъ.

Эта группировка расходовъ принята въ расходныхъ смѣтахъ.

Если мы обратимся къ цифрамъ расходовъ на отдѣльныя потребности, распредѣленныя по группамъ, то мы увидимъ, что въ Россіи, какъ и въ другихъ государствахъ, львиную долю требуютъ расходы на оборону и платежи по государственнымъ долгамъ. Расходы же на культурныя потребности занимаютъ сравнительно скромное мѣсто и лишь за послѣднее время начинаютъ замѣтно расти.

Въ этомъ невыгодномъ съ точки зрѣнія культурныхъ интересовъ распредѣленіи расходовъ у насъ нерѣдко винятъ людей, руководившихъ управленіемъ или нынѣ стоящихъ во главѣ его. Это едва ли справедливо. Правда, и въ Россіи, какъ и въ другихъ

государствахъ, были затрачены громадныя суммы на цѣли, чуждыя интересамъ Россійскаго государства.

Участіе Россіи въ коалиціяхъ европейскихъ державъ противъ французской республики въ концѣ XVIII столѣтія и противъ Наполеона въ 1805—1807 г. г. стоило ей много денегъ и крови и не принесло ни государству, ни народу реальной пользы. Столь же безполезнымъ для Россіи былъ расходъ на Венгерскую кампанію 1849 года. Несомнѣнно далѣе, что Россія много затратила и силъ и матеріальныхъ средствъ, оказывая безкорыстно помощь Западной Европѣ въ 1813—1815 годахъ или родственнымъ славянскимъ народамъ въ 1877—1878 годахъ.

Внутри государства имѣли мѣсто затраты государственныхъ средствъ на предметы малополезные. Бывали случаи, когда Россіи приходилось расходовать много потому, что не были произведены во время должные, полезные расходы.

Неудача Крымской кампаніи отчасти объясняется тѣмъ, что Россія не озаботилась во-время сооруженіемъ желѣзныхъ дорогъ и иныхъ путей сообщенія къ южнымъ окраинамъ, своевременнымъ перевооруженіемъ арміи и постройкою парового флота.

Своевременный отпускъ достаточныхъ суммъ на устройство школъ и подготовку учительскаго персонала также предупредилъ бы много расходовъ, обусловленныхъ отсталостью народа въ умственномъ развитіи.

Однако, при оцѣнкѣ всѣхъ этихъ политическихъ промаховъ, нельзя упускать изъ вниманія, что Россіи приходилось напрягать силы для того, чтобы отвоевать себѣ необходимыя для развитія государства границы и нагонять напряженною дѣятельностью сосѣдей, опередившихъ Россію въ культурномъ отношеніи благодаря болѣе благопріятному географическому положенію и благодаря тому, что имъ не пришлось жить два столѣтія подъ игомъ азіатскаго народа, нашествіе котораго пріостановило культурное развитіе Россіи и отразилось пагубно на внутренней жизни ея. Громадность русской государственной территоріи и открытыя для враждебныхъ силъ границы Россіи объясняютъ многое изъ того, что оказывается неблагопріятнымъ съ точки зрѣнія государственной вообще, финансовой въ частности.

Слѣдующая таблица иллюстрируетъ ростъ государственныхъ расходовъ Россіи въ десятилѣтіе 1901—1910 г.г.

Обыкновенные расходы:

	1901.	1910.
Министерство Императорскаго Двора	12.715.243	16.359.595
Высшія государственныя учрежденія	3.155.401	9.129.117
Вѣдомство Святѣйшаго Синода . .	23.783.809	34.195.217
Министерство Внутреннихъ Дѣлъ .	87.650.199	155.236.482
„ Финансовъ	305.833.826	424.089.866
„ Юстиціи	46.227.505	74.503.989
„ Иностранныхъ Дѣлъ .	5.289.974	6.174.307
„ Народнаго Просвѣщенія	33.176.578	75.998.458
„ Путей Сообщенія . .	383.143.450	551.221.491
„ Торговли и Промышленности		38.618.909
Главное Управленіе Землеустройства и Земледѣлія	40.728.781	85.553.655
Управленіе Государственнаго Конно-заводства	1.599.746	1.981.448
Военное Министерство	324.024.871	480.716.322
Морское „	93.597.666	89.247.426
Государственный Контроль	7.116.715	10.196.857
Платежи по государственнымъ займамъ	385.965.986	406.812.174
На случай возвышенія стоимости провіанта и фуража	1.800.000	
Расходы на непредусмотрѣнныя смѣтами на экстренныя въ теченіе года надобности	12.000.000	10.000.000

Чрезвычайные расходы:

Сооруженіе Сибирской желѣзной дороги	7.277.269

Вспомогательныя предпріятія, связанныя съ постройкою Сибирской жел. дороги.	3.078.131	
Сооруженіе другихъ желѣзныхъ дорогъ	31.974.050	
На выдачу ссудъ обществамъ желѣзныхъ дорогъ подъ обезпеченіе гарантированныхъ правительствомъ облигацій	82.000.000	
На вознагражденіе частныхъ лицъ и учрежденій за отмѣну принадлежащаго имъ права пропинаціи	7.500.000	
На расходы, связанные съ Русско-Японскою войною и ея послѣдствіями		2.818.565
На хозяйственно-операціонные расходы военнаго вѣдомства . . .		5.000.000 62.710.310
На сооруженіе желѣзныхъ дорогъ .		1.400.000
На выдачу обществамъ желѣзныхъ дорогъ		4.723.692
На погашеніе государственнаго долга		
Итого расходовъ . . .	1.788.482.006	2.591.687.880

Эти цифры требуютъ объясненія.

Что касается расходовъ по вѣдомству Министерства Императорскаго Двора, то назначеніе ихъ слѣдующее.

Государь Императоръ не получаетъ содержанія изъ суммъ Государственнаго Казначейства. Покрываются только расходы на содержаніе Высочайшаго двора. Члены Императорскаго Дома получаютъ доходы отъ недвижимаго имущества и капиталовъ Удѣльнаго Вѣдомства, выдѣленныхъ въ 1797 году Императоромъ Павломъ I. Кромѣ того изъ суммъ Государственнаго Казначейства въ ихъ пользу поступаютъ доходы въ размѣрахъ, установленныхъ Учрежденіемъ Императорской Фамиліи въ изданіи 1886 года.

Часть суммъ по смѣтѣ Министерства Императорскаго Двора

тратится на обще-культурныя цѣли: на содержаніе театровъ, музеевъ, Императорской Академіи Художествъ и т. д.

Крупные цифры расходовъ по вѣдомству Министерства Финансовъ и Министерства Путей Сообщенія объясняются тѣмъ, что въ вѣдѣніи перваго находится Казенная продажа питей (винная монополія), завѣдываніе коей вызываетъ, конечно, крупныя затраты денегъ и матеріаловъ.

Въ вѣдомствѣ Министерства Путей Сообщенія находятся всѣ казенныя желѣзныя дороги и значительная доля расходовъ этого вѣдомства вызывается эксплоатаціею все возрастающей сѣти казенныхъ желѣзныхъ дорогъ.

Часть расходовъ по Министерству Внутреннихъ Дѣлъ вызывается эксплоатаціею громадной сѣти почтовыхъ и телеграфныхъ установленій.

Если принять во вниманіе эти расходы по эксплоатаціи казенныхъ промысловыхъ предпріятій и регалій, то окажется, что чисто административные расходы этихъ вѣдомствъ не возрасли столь сильно, какъ можетъ показаться на первый взглядъ при сравненіи цифръ 1901 и 1910 г.г.

Громадный ростъ расходовъ замѣчается по смѣтѣ Военнаго Министерства. Онъ вызванъ увеличеніемъ состава войскъ и громадными расходами на перевооруженіе.

Весьма крупный приростъ замѣчается въ расходахъ на культурныя цѣли.

Цифра расходовъ по вѣдомству Министерства Народнаго Просвѣщенія возросла болѣе чѣмъ на 100 процентовъ.

Такое же возрастаніе расходовъ замѣчается и по смѣтѣ Главнаго Управленія Землеустройства и Земледѣлія (бывшаго Министерства Государственныхъ Имуществъ).

Этотъ ростъ расходовъ вызванъ работами по землеустройству во исполненіе законодательныхъ постановленій съ 1906 года.

Отчасти расходы этого вѣдомства возрасли вслѣдствіе увеличенія суммъ, отпускаемыхъ на содѣйствіе развитію сельскаго хозяйства въ различныхъ его отрасляхъ.

Наконецъ, весьма крупныя суммы расходуются на сооруженіе желѣзныхъ дорогъ. Правда, нѣкоторыя изъ желѣзныхъ дорогъ,

находящіяся въ рукахъ казны не приносятъ пока дохода и въ ближайшемъ будущемъ не будутъ служить источникомъ доходовъ (великій Сибирскій путь и строющаяся Амурская желѣзная дорога), но онѣ имѣютъ большое политическое и культурное значеніе, пробуждая къ жизни дремлющія силы Сибири и Приамурскаго края.

Если отношеніе расходовъ на непосредственно-культурныя цѣли къ расходамъ на цѣли административныя и на оборону государства, а равно на полученіе доходовъ казны и не столь благопріятно въ Россіи, какъ въ другихъ государствахъ нашего времени, то все-таки нельзя не признать, что хотя медленно, но неуклонно Россія идетъ по пути улучшенія въ дѣлѣ затраты государственныхъ хозяйственныхъ средствъ. Согласно заявленію Министерства Финансовъ можно съ достаточною достовѣрностью принять, что на общія потребности государства расходуются у насъ 18 процентовъ, а на культурныя потребности 19 процентовъ всего бюджета.

Всякій гражданинъ Россіи можетъ только пожелать, чтобы расходы на культурныя потребности Россіи росли непрерывно. Чѣмъ выше будетъ культурный уровень Россіи, тѣмъ успѣшнѣе русскій народъ используетъ громадныя естественныя богатства Россіи, изъ коихъ многое еще лежитъ подъ спудомъ, ожидая прикосновенія умѣлой, просвѣщенной руки.

Если благодаря расширенію сѣти образовательныхъ установленій и улучшенію постановки учебнаго дѣла разовьются на просторѣ всѣ производительныя силы русскаго народа, то государственная власть спокойно можетъ взирать на дальнѣйшій ростъ расходовъ, ибо они будутъ покрыты съ избыткомъ доходами, результатомъ хозяйственной дѣятельности многочисленнаго населенія.

Къ доходамъ русскаго государства мы теперь и обратимся.

ГЛАВА VII.

Государственные доходы. Государственныя имущества.

Доходы государства — это матеріальныя средства, поступающія въ государственную казну безвозвратно для удовлетворенія государственныхъ потребностей. Доходы могутъ имѣть форму денежную или форму натуральныхъ поставокъ. Эти матеріальныя средства должны поступить въ казну безвозвратно, а не заимообразно. Займы заключаемые государствомъ, не могутъ быть названы доходами, ибо заключая заемъ, государство беретъ на себя обязательство платежа процентовъ и обязательство погашенія, т. е. возврата полученной суммы кредиторамъ. Займы увеличиваютъ пассивъ государства. Занятая сумма можетъ, при цѣлесообразномъ употребленіи, имѣть своимъ послѣдствіемъ возрастаніе государственнаго богатства, повышеніе суммы его доходовъ. Однако до наступленія этого благопріятнаго результата заемъ не даетъ дохода, а доставляетъ казнѣ лишь средства для временнаго пользованія. Эти средства или суммы могутъ быть названы рессурсами, но отнюдь не доходами.

Государственные доходы обыкновенно дѣлятся на два обширныхъ класса, смотря по способу ихъ пріобрѣтенія.

Одинъ классъ доходовъ, которые пріобрѣтаются якобы частно-правовымъ способомъ—называется частно-правовыми доходами, а доходы второго класса, пріобрѣтаемые публично-правовымъ способомъ—называются общественно или публично-правовыми доходами.

Доходы перваго рода называются также механическими, а доходы второго рода органическими.

Это дѣленіе принято многими представителями финансовой науки, но оно не можетъ быть признано дѣленіемъ основаннымъ на точныхъ и опредѣленныхъ признакахъ.

Всѣ свои доходы государство пріобрѣтаетъ какъ субъектъ публичнаго права и всѣ доходы государства поступаютъ въ казну для достиженія публично-правовыхъ цѣлей.

Если государственная власть, вступая отъ имени государства въ сдѣлки съ гражданами въ отношеніи пользованія или распоряженія принадлежащими государству имущественными объектами, примѣняетъ къ себѣ нормы гражданскаго права, то это обстоятельство еще не мѣняетъ характера и сущности отношенія, которое существуетъ между государствомъ и пользующимися на тѣхъ или иныхъ условіяхъ его имущественно-правовыми объектами. Государство и какъ юридическое лицо остается субъектомъ права властвованія и какъ таковой оно никогда не становится вполнѣ равнымъ другимъ субъектамъ гражданскаго права. Вступая въ договорныя отношенія съ частныии лицами по случаю сдачи въ аренду земельныхъ имуществъ, оброчныхъ статей и т. п., государство, пользуясь правомочіями, данными публично-правовыми нормами, опредѣляетъ условія аренды.

Эксплоатируя свои промысловыя предпріятія, оно также не дѣйствуетъ такъ, какъ дѣйствуетъ частный предприниматель, ибо всегда преслѣдуетъ цѣли публичныя, а не частныя, и самое пріобрѣтеніе дохода не является самоцѣльнымъ занятіемъ, а лишь служебнымъ дѣломъ, предпринимаемымъ ради достиженія высшихъ цѣлей.

Если при пріобрѣтеніи доходовъ отъ государственныхъ имуществъ, промысловыхъ предпріятій и замѣтно несомнѣнно присутствіе извѣстнаго частно-правового элемента, то онъ не выступаетъ съ рѣшающею ролью, а играетъ роль скорѣе формальнаго придатка.

Правильнѣе, казалось-бы, классифицировать доходы по другому, болѣе опредѣленному признаку, а именно по источнику и формѣ ихъ полученія.

Государство получаетъ доходы или отъ выдѣленныхъ изъ состава общаго народнаго имущества—государственныхъ иму-

ществъ и государственныхъ промысловыхъ предпріятій, не употребляя своей принудительной власти, или государство, наоборотъ, получаетъ доходъ изъ имущества гражданъ въ силу примѣненія принудительной власти, устанавливая налоги и пошлины.

Къ категоріи доходовъ отъ особаго государственнаго имущества и предпринимательской дѣятельности государства принадле жатъ: доходы отъ государственныхъ земельныхъ имуществъ, оброчныхъ статей, лѣсовъ, затѣмъ отъ казенныхъ горныхъ заводовъ, отъ эксплоатаціи казенныхъ желѣзныхъ дорогъ и иныхъ путей сообщенія, построенныхъ и эксплоатируемыхъ государствомъ и отъ предпріятій, эксплоатируемыхъ не ради фискальныхъ цѣлей, а ради общественной пользы, т. е. доходъ отъ т. н. регалій (монетной и почтово-телеграфной).

Всѣмъ этимъ доходамъ присуща та общая черта, что государство при полученіи ихъ не пускаетъ въ ходъ своей принудительной власти и не вторгается въ сферу частно-имущественную.

Правда, государство одностороннимъ актомъ опредѣляетъ размѣры платы за провозъ пассажировъ и грузовъ по казеннымъ желѣзнымъ дорогамъ, таксу за пересылку телеграммъ, писемъ и почтовыхъ пакетовъ, оно одностороннимъ же актомъ, закономъ, опредѣляетъ содержаніе чистаго металла въ монетѣ, опредѣляетъ денежную систему, размѣръ, вѣсъ и пробу орудія обращенія и мѣрила цѣнностей, признавая установленную закономъ монетную единицу—законнымъ платежнымъ средствомъ, но оно, совершая эти дѣйствія, нигдѣ не привлекаетъ гражданъ непосредственно къ исполненію опредѣленной обязанности въ пользу государства.

Иной характеръ носитъ его отношеніе къ гражданамъ въ томъ случаѣ, если оно устанавливаетъ обязательные сборы, долженствующіе поступить изъ доходовъ или имущества, однимъ словомъ изъ имущественнаго достатка гражданъ. Здѣсь оно принуждаетъ и требуетъ, угрожая карою за неисполненіе повелѣнія.

Правда, среди сборовъ, устанавливаемыхъ государствомъ въ пользу казны – имѣется одна группа, которая не обладаетъ такимъ безспорно принудительнымъ характеромъ. Это т. н. пошлины. Но въ нихъ элементъ принужденія все-таки гораздо сильнѣе, нежели въ поступленіяхъ, отнесенныхъ къ первому классу.

Примѣняя указанную научную классификацію къ государственнымъ доходамъ Россіи, мы относимъ къ категоріи доходовъ, источниками коихъ является государственное имущество и промысловыя предпріятія, и которымъ не присущъ принудительный характеръ, слѣдующіе доходы: 1) доходы отъ государственныхъ земельныхъ имуществъ и оброчныхъ статей, 2) доходы отъ казенныхъ лѣсовъ, 3) доходы отъ казенныхъ желѣзныхъ дорогъ, 4) доходы отъ казенныхъ заводовъ, 5) доходы отъ операцій государственныхъ кредитныхъ установленій и отъ капиталовъ, казнѣ принадлежащихъ.

Къ той же категоріи мы относимъ и доходы отъ государственныхъ регалій: монетной, почтовой и телеграфной (и отъ телефоновъ, казнѣ принадлежащихъ).

Ко второй категоріи доходовъ, источниками коихъ служатъ частные доходы и имущества и коимъ присущъ характеръ принудительный, мы относимъ: 1) налоги прямые (налоги поземельные разнаго рода, налогъ на недвижимости въ городахъ, посадахъ и мѣстечкахъ, промысловый налогъ, налогъ съ доходовъ отъ денежныхъ капиталовъ, квартирный и горныя подати. Затѣмъ слѣдуютъ косвенные налоги, акцизы съ питей, табачный акцизъ на папиросныя гильзы и разрѣзанную папиросную бумагу, на сахаръ, нефть, на спички, дрожжи и доходъ отъ казенной винной операціи. Этотъ послѣдній доходъ въ нашихъ росписяхъ отнесенъ къ категоріи доходовъ отъ правительственныхъ регалій, что не можетъ быть признано правильнымъ, ибо казенная монополія продажи спиртныхъ напитковъ есть форма косвеннаго обложенія спирта и спиртныхъ напитковъ,

Къ косвеннымъ налогамъ мы относимъ также и таможенные сборы.

Наконецъ, къ налогамъ же слѣдуетъ отнести и рядъ пошлинъ, которымъ въ нашемъ законодательствѣ присвоено неправильно названіе пошлинъ. Сюда относятся т. н. пошлины съ имуществъ переходящихъ безмезднымъ способомъ, пошлины съ товаровъ и судовъ въ портахъ, съ пассажировъ и грузовъ, перевозимыхъ по желѣзнымъ дорогамъ въ пассажирскихъ и товаро-пассажирскихъ поѣздахъ и пошлины съ застрахованныхъ имуществъ.

Во главѣ, посвященной пошлинамъ, мы разсмотримъ: гербовый сборъ, (хотя нѣкоторымъ сборамъ, взимаемымъ въ формѣ гербоваго, присущъ, несомнѣнно, налоговой характеръ), пошлины канцелярскія, крѣпостныя и различныя мелкія пошлины, показанныя въ росписи подъ титуломъ: „Пошлины разныхъ наименованій“.

Въ отдѣлѣ 6 Государственныхъ доходовъ по нашей росписи показаны доходы отъ продажи недвижимыхъ имущсствъ, принадлежащихъ государству. Мы поговоримъ объ отчужденіи государственныхъ имуществъ въ главѣ, посвященной государственнымъ имуществамъ.

Наконецъ, въ отдѣлѣ 7 показаны въ качествѣ доходовъ—выкупные платежи. Они присуждены къ исчезновенію и поэтому рѣчь о нихъ будетъ въ отдѣлѣ о поземельныхъ налогахъ, какъ о сборахъ имѣвшихъ фактически характеръ налога поземельнаго.

Въ отдѣлѣ 8 подъ общимъ титуломъ: возмѣщеніе расходовъ государственнаго казначейства показаны: обязательные платежи обществъ желѣзныхъ дорогъ, возвратъ ссудъ и другихъ расходовъ, пособіе государственному казначейству изъ постороннихъ источниковъ и, наконецъ, военное вознагражденіе. Объ этихъ доходахъ мы скажемъ только нѣсколько словъ, не смотря на то, что сумма поступающая въ казну по этому отдѣлу довольно крупная.

Иствчники этихъ доходовъ имѣютъ особый, преходящій характеръ и не подходятъ ни подъ одну изъ категорій доходовъ, указываемыхъ въ курсахъ науки о финансахъ и финансоваго права.

Слова:—„государственныя имущества“ употребляются въ двоякомъ смыслѣ: широкомъ и узкомъ.

Государственнымъ имуществомъ въ широкомъ смыслѣ называютъ всякое имущество, принадлежащее государству независимо отъ того, служитъ ли оно источникомъ дохода для государства или нѣтъ.

Въ спеціальномъ финансово-правовомъ смыслѣ государственнымъ имуществомъ признаются тѣ вещественныя блага, которыя предназначены служить источникомъ государственныхъ доходовъ и которыя являются поэтому объектомъ финансоваго управленія.

Государственныя имущества въ широкомъ смыслѣ слова могутъ быть раздѣлены на три вида сообразно съ тѣмъ, какимъ цѣ-

лямъ они служатъ и на какихъ правовыхъ началахъ построено управленіе ими.

1) Государственныя имущества, которыя признаются по общему правилу неотчуждаемыми и которыя, находясь въ вѣдѣніи государственной власти и ея органовъ служатъ государственнымъ и общественнымъ цѣлямъ, не принося дохода казначейству (напр., крѣпости, военные порты);

2) Имущества, которыя также не подлежатъ обыкновенно отчужденію и не состоятъ въ вѣдѣніи государства ради фискальныхъ цѣлей, ради извлеченія дохода, а предназначены служить замѣною извѣстныхъ денежныхъ затратъ (напр., помѣщенія для государственныхъ установленій, квартиры для служащихъ, казармы для войсковыхъ частей), или же, будучи плодомъ затраты финансовыхъ средствъ казны, могутъ въ извѣстныхъ случаяхъ приносить доходъ, предназначенный для покрытія расходовъ на ихъ содержаніе (напр., казенные театры, музеи, шоссейныя дороги, каналы, судоходныя рѣки). Къ этой категоріи можно также причислить и движимыя государственныя имущества, капиталы, предназначенные служить средствомъ для выдачи пособій нуждающимся гражданамъ; и

3) Государственныя (движимыя и недвижимыя) имущества, имѣющія фискальное назначеніе, т. е. назначеніе служить государству въ качествѣ источника дохода.

Въ эту третью категорію и входятъ государственныя имущества въ узкомъ смыслѣ слова. Недвижимыя имущества, предназначенныя служить источникомъ дохода—называются обыкновенно доменами.

Правда, и въ отношеніи государственныхъ имуществъ этого рода, государство отнюдь не можетъ руководствоваться исключительно фискальными соображеніями, разсчетами на прибыль, а принимаетъ во вниманіе интересы не только фискальные, но также и цѣли соціально-политическія.

Мы остановимся на разсмотрѣніи финансоваго значенія имуществъ государственныхъ въ узкомъ смыслѣ слова.

Въ настоящее время государственныя имущества далеко не играютъ той преобладающей въ финансовомъ хозяйствѣ роли, какъ въ минувшія эпохи государственной жизни, въ особенности

въ средніе вѣка, когда при маломъ развитіи налоговъ, они доставляли главный доходъ государству. Въ особенности доходы отъ государственныхъ земельныхъ имуществъ въ бюджетахъ современныхъ государствъ стоятъ по своему значенію на второмъ мѣстѣ и государство видитъ въ нихъ настолько же источникъ дохода, насколько средство для упорядоченія соціальнаго строя (фондъ для обезпеченія малоземельныхъ или безземельныхъ земледѣльцевъ).

Въ наше время выдвигается по своему значенію другой видъ государственныхъ имуществъ, промысловыя государственныя имущества—желѣзныя дороги и въ будущемъ предвидится возможность извлеченія дохода изъ государственныхъ имуществъ, которыя донынѣ лежали часто втунѣ: это водяныя силы (водопады, пороги), эксплоатація коихъ можетъ принести большой доходъ въ государствахъ, которыя богаты ими.

Финансовая наука нашего времени относится къ государственнымъ (недвижимымъ) имуществамъ иначе, нежели 60 и 100 лѣтъ тому назадъ. Въ то время признавалось правильнымъ, если государство сокращало количество, находящихся въ его рукахъ земельныхъ имуществъ, передавая ихъ возмездно или безмездно въ частныя руки.

Отчужденіе государственныхъ земельныхъ имуществъ признавалось полезнымъ и даже необходимымъ.

Соображенія, въ пользу отчужденія государственныхъ имуществъ, высказываемыя,—были преимущественно соціально-экономическаго и политическаго характера. Прежде всего указывали на то, что государство плохой хозяинъ, что оно, вѣдая земельными имуществами черезъ посредство своихъ должностныхъ лицъ или отдавая ихъ въ аренду частнымъ лицамъ, не можетъ извлечь изъ нихъ столь же значительный доходъ, какъ частные хозяева, влагающіе въ дѣло свою личную хозяйственную предпріимчивость.

Затѣмъ указывали на то, что правительство, имѣющее въ своемъ распоряженіи доходныя государственныя (земельныя) имущества, въ дѣлѣ веденія финансоваго хозяйства не стоитъ въ должной зависимости отъ народнаго представительства, вотирующаго налога.

Второе изъ указанныхъ соображеній приводится и теперь

въ пользу отчужденія государственныхъ земельныхъ имуществъ Что-же касается перваго соображенія, то оно болѣе не пользуется тѣмъ авторитетомъ, который за нимъ признавался ранѣе.

Первое изъ указанныхъ соображеній не можетъ быть признано убѣдительнымъ, ибо государство нигдѣ не извлекаетъ изъ земельныхъ имуществъ такія крупныя суммы, чтобы низвести доходъ отъ налоговъ до небольшого размѣра и при правильной постановкѣ отчетности, бюджетный контроль за веденіемъ государственнаго хозяйства можетъ быть осуществленъ столь же хорошо, какъ и въ отношеніи доходовъ, получаемыхъ изъ другихъ источниковъ. Кромѣ того, необходимо принять во вниманіе, что и большинство налоговъ и пошлинъ не вотируется ежегодно, а имѣетъ постоянный характеръ.

Что касается соображенія соціально-экономическаго, то нельзя не признать, что оно лишено серьезнаго значенія.

Государство имѣетъ полную возможность подготовить хорошо образованный и опытный комплектъ должностныхъ лицъ для управленія государственными доменами. Система арендъ можетъ быть также улучшена. Что касается преимущества частнаго хозяйства передъ государственнымъ и частнаго хозяина передъ государствомъ, какъ субъектомъ хозяйственныхъ правъ, то оно можетъ быть признано только въ отношеніи некрупныхъ хозяевъ, влагающихъ свой личный хозяйскій трудъ въ дѣло. Если же крупный земельный собственникъ отдаетъ землю въ аренду или управляетъ своими землями при помощи управляющихъ, то едва ли въ результатѣ окажется какая-либо разница между государствомъ, въ качествѣ поземельнаго собственника и частно-правовымъ крупнымъ землевладѣльцемъ.

Въ пользу же сохраненія государственныхъ земельныхъ имуществъ можно привести какъ финансово-политическіе, такъ и соціально-экономическіе аргументы.

Нѣтъ препятствій для правильной постановки хозяйства въ доменахъ. Бюрократическій формализмъ и неподвижность, на который всегда ссылаются, могутъ быть сведены до минимума, если на то будетъ добрая воля.

Затѣмъ, сдавая земельныя имущества въ аренду, государство

можетъ содѣйствовать образованію класса мелкихъ и среднихъ частныхъ сельскихъ хозяйствъ и аренда можетъ служить переходною ступенью къ образованію обезпеченнаго класса мелкихъ и среднихъ землевладѣльцевъ. Наконецъ, два вида государственныхъ имуществъ, какъ доказалъ опытъ, въ рукахъ государства, приносятъ несравненно большую пользу, нежели въ рукахъ частныхъ лицъ или союзовъ частныхъ лицъ (обществъ, товариществъ),—это лѣса и желѣзныя дороги.

Хозяйственная эксплоатація государственныхъ земельныхъ имуществъ можетъ имѣть троякую форму:

1) Завѣдываніе земельными имуществами можетъ быть ввѣрено органамъ казенной администраціи непосредственно. Эта система можетъ быть цѣлесообразною или нѣтъ, въ зависимости отъ наличности хорошо подготовленныхъ и агрономически образованныхъ управителей. Тамъ, гдѣ таковыя лица имѣются, эта система можетъ принести, какъ фискальную выгоду, такъ и пользу сельскому хозяйству, ибо хорошо устроенныя казенныя имѣнія могутъ служить образцами для частныхъ хозяевъ, могутъ играть роль двигателей сельско-хозяйственной культуры.

2) Иногда примѣнялась система т. н. управленія съ ручательствомъ. Государство ввѣряло управленіе доменъ казеннымъ управителямъ, назначая имъ опредѣленное вознагражденіе, но предоставляя имъ и извѣстную долю прибыли отъ хозяйственной эксплоатаціи ввѣренныхъ имъ земельныхъ участковъ, если доходъ превышалъ извѣстную среднюю норму. Тѣмъ самымъ управитель заинтересовывался въ результатахъ хозяйства и могъ разсчитывать на увеличеніе своего дохода, разъ ему удавалось выручить болѣе того, что онъ обязанъ былъ выручить по среднему разсчету.

Эта система — переходъ отъ чисто-казенной администраціи къ сдачѣ земельныхъ имуществъ въ аренду.

3) Аренда государственныхъ земельныхъ имуществъ—самый обыкновенный способъ извлеченія дохода изъ этого финансоваго источника. Отличаютъ аренду срочную (краткосрочную и долгосрочную) и безсрочную (наслѣдственную).

Съ точки зрѣнія выгодъ финансоваго управленія срочная

аренда заслуживаетъ предпочтенія передъ безсрочною въ виду того, что государственная власть имѣетъ возможность измѣнять условія аренды, повышать арендную плату, замѣнять неудовлетворяющаго всѣмъ требованіямъ хозяйственности управленія арендованными участками и аккуратности взноса платежа арендатора другимъ лицомъ и т. п. Но срочная аренда имѣетъ и нѣкоторыя слабыя стороны: если не будутъ приняты надлежащія мѣры предосторожности, то арендаторъ можетъ эксплоатировать арендуемый участокъ безъ пощады, стремясь извлечь наибольшую прибыль, что приводитъ къ ухудшенію сельско-хозяйственнаго имущества. Чѣмъ короче срокъ аренды, тѣмъ значительнѣе опасность такого истощенія почвы, ибо тѣмъ менѣе арендаторъ заинтересованъ въ сохраненіи производительныхъ силъ участка.

Въ виду этого долгосрочная аренда заслуживаетъ предпочтенія передъ краткосрочною.

При сдачѣ земельныхъ участковъ принимаютъ рядъ мѣръ предосторожности въ интересахъ какъ финансовыхъ, такъ и народно-хозяйственныхъ. Сдаютъ участки съ торговъ, дабы имѣть возможность получить наибольшую арендную сумму, требуютъ отъ арендатора представленія залога или ручательства въ правильномъ внесеніи арендной платы, предписываютъ арендатору извѣстныя условія и способы веденія хозяйства и т. п. Что касается вопроса о томъ, какова должна быть продолжительность арендаго срока и величина арендныхъ участковъ, то общихъ правилъ на этотъ счетъ установить нельзя. Все зависитъ отъ условій жизни и хозяйства въ странѣ и различныхъ частяхъ ея, отъ обычаевъ, формы землепользованія, установившейся въ данной мѣстности и т. д.

Подъ безсрочною, наслѣдственною арендою понимаютъ аренду, не прекращающуюся по истеченіи опредѣленнаго времени или послѣ смерти арендатора. При безсрочной, наслѣдственной арендѣ право пользованія арендованнымъ участкомъ переходитъ къ наслѣдникамъ арендатора, но конечно не безусловно, а если таковые принимаютъ на себя обязательство исполнять условія аренды и если они удовлетворяютъ установленнымъ въ законѣ требованіямъ.

При наслѣдственной арендѣ арендаторъ не только уплачиваетъ періодически опредѣленную арендную плату, но и вступныя деньги и, если онъ съ согласія власти уступаетъ свой участокъ постороннему лицу, то и опредѣленную плату за передачу.

Наслѣдственная аренда съ точки зрѣнія фискальной не признается особенно выгодною, ибо финансовое управленіе въ отношеніи арендnаго платежа связано постановленіями, безсрочно дѣйствующими. Конечно законъ можетъ предоставить государству право пересмотра условій аренды, если хозяйственное положеніе данной мѣстности настолько измѣнилось. что примѣненіе старыхъ условій аренды было бы явною несправедливостью

Однако, если тѣмъ не менѣе нерѣдко наслѣдственной арендѣ давалось преимущество передъ срочною, то здѣсь играли роль соображенія не фискальныя, а соціально-политическія. Наслѣдственною арендою пользовались и теперь пользуются какъ средствомъ для образованія и поддержанія класса среднихъ и мелкихъ земледѣльцевъ. Нерѣдко наслѣдственная аренда является переходнымъ моментомъ къ отчужденію государственныхъ земельныхъ имуществъ въ руки наслѣдственныхъ арендаторовъ.

Обратимся къ вопросу объ отчужденіи государственныхъ земельныхъ имуществъ. Какъ уже указано выше, въ настоящее время не признаютъ болѣе за аксіому, что государство не должно владѣть недвижимыми имуществами, приносящими казнѣ доходъ.

Теперь признано, что государство можетъ по соображеніямъ разнаго рода удержать въ своемъ непосредственномъ распоряженіи земельныя имущества. Но столь же безспорно, что могутъ наступить моменты въ государственной жизни, когда отчужденіе государственныхъ имуществъ въ частныя руки можетъ оказаться необходимымъ или полезнымъ.

Такое отчужденіе можетъ имѣть мѣсто въ видахъ достиженія какихъ-либо соціально-политическихъ цѣлей, напр, улучшенія положенія земледѣльческаго класса, но отчужденіе можетъ быть вызвано и соображеніями финансово-политическими.

Государство можетъ приступить къ продажѣ государственныхъ земель съ цѣлью выручить сумму для погашенія долговъ или для покрытія чрезвычайныхъ расходовъ.

Конечно, большой выгоды отъ продажи государственныхъ земель въ значительномъ количествѣ ожидать нельзя, ибо при одновременномъ значительномъ предложеніи продаваемыхъ земель цѣна на нихъ должна пасть. Если государство приступаетъ къ продажѣ земель въ критическія минуты, когда оно нуждается въ крупныхъ суммахъ для покрытія чрезвычайныхъ государственныхъ расходовъ, то оно всегда совершаетъ операцію не выгодную, ибо въ таковыя критическія времена рѣдко находится достаточное количество надежныхъ покупателей и необходимость прибѣгнуть къ отчужденію государственныхъ земель для чрезвычайныхъ надобностей уже сама по себѣ указываетъ на то, что положеніе государственнаго и народнаго хозяйства является шаткимъ.

Однако требованія соціальной политики могутъ быть настолько настойчивыми, что приходится прибѣгать къ отчужденію, даже терпя убытокъ въ финансовыхъ рессурсахъ.

Довольно рѣдки случаи пріобрѣтенія недвижимыхъ (земельныхъ) имуществъ по соображеніямъ финансовымъ, для извлеченія изъ нихъ прибыли. Но опять таки соціально политическія соображенія могутъ побудить государство пріобрѣтать земли для помѣщенія на нихъ безземельныхъ или малоземельныхъ поселянъ или для достиженія другихъ опредѣленныхъ политическихъ цѣлей, напр., для цѣлей колонизаціонныхъ на окраинахъ, заселенныхъ враждебно настроенными элементами. Такъ, напр., Пруссія въ Познани пріобрѣла и пріобрѣтаетъ земли у польскихъ помѣщиковъ для перепродажи ихъ германскимъ земледѣльцамъ, или для сдачи ихъ нѣмецкимъ колонистамъ въ аренду.

Одинъ путь къ увеличенію количества государственныхъ земель теперь не употребителенъ. Въ былое время онъ игралъ немаловажную роль. Это—конфискація земель у лицъ, въ чемъ либо провинившихся передъ государствомъ.

О томъ, когда выгодно и когда не выгодно отчуждать государственныя земли, ничего опредѣленнаго и имѣющаго безусловное значеніе наука сказать не можетъ, равно какъ она не можетъ дать опредѣленнаго отвѣта на вопросъ: кому продавать,

какой величины должны быть продаваемыя участки и въ какое время слѣдуетъ продавать.

Отвѣтъ на всѣ эти вопросы можетъ дать только опытъ данной страны и соображенія практическія.

То, что говорится въ различныхъ сочиненіяхъ о финансахъ на этотъ, счетъ имѣетъ характеръ общихъ мѣстъ, не имѣющихъ серьезнаго значенія.

Государственныя имущества являются источникомъ крупныхъ доходовъ русскаго государственнаго казначейства.

Наше законодательство даетъ опредѣленіе понятія—„государственныя имущества“, не соотвѣтствующее научному опредѣленію. Оно отчасти слишкомъ узкое, не охватывающее всѣхъ имуществъ, принадлежащихъ государству и служащихъ государственнымъ цѣлямъ.

Ст. 406 X Тома (части I) Св. Зак., изд. 1887 года гласитъ:

„Всѣ имущества, не принадлежащія никому въ особенности, то есть ни частнымъ лицамъ, ни сословіямъ лицъ, ни дворцовому вѣдомству, ни удѣламъ, ни установленіямъ, принадлежатъ къ составу имуществъ государственныхъ. Таковы суть: казенныя земли населенныя и ненаселенныя, пустопорожнія и дикія поля, лѣса, оброчныя статьи, морскіе берега, озера, судоходныя рѣки и ихъ берега, большія дороги, зданія какъ публичныя, такъ и казенныя, заводы и другія тому подобныя, также и движимыя имущества, къ нимъ принадлежащія (примѣчаніе: имущества государственныя, поколику они состоятъ въ вѣдомствѣ казны, именуются казенными)“.

Ст. 407 прибавляетъ: „Къ составу государственныхъ имуществъ принадлежатъ подати, пошлины и разнаго рода сборы., доходъ казны составляющіе“.

Согласно ст.ст. 408, 409 и 410, къ государственнымъ имуществамъ принадлежатъ также: имущества выморочныя, земли и острова вновь открываемые (когда порядкомъ, для сего установленнымъ, они пріемлются именемъ государства въ дѣйствительное его обладаніе) и, наконецъ, всѣ военныя и морскія добычи“.

Легко усмотрѣть, что къ государственнымъ имуществамъ въ

смыслѣ употребительномъ въ наукѣ о финансахъ и финансоваго права можно причислить изъ указанныхъ въ означенныхъ статьяхъ лишь: казенныя земли, лѣса, оброчныя статьи, и казенные заводы. Выморочныя имущества, судоходныя рѣки, зданія публичныя и казенныя, и большія дороги подойдутъ подъ понятіе „государственныя имущества“ въ широкомъ смыслѣ, но съ точки зрѣнія финансоваго управленія могутъ быть причислены къ источникамъ доходовъ лишь условно.

Нашъ законъ не причисляетъ къ государственнымъ имуществамъ казенныхъ желѣзныхъ дорогъ, хотя въ росписи казенныя желѣзныя дороги введены правильно въ категорію: „казенныя имущества“.

Затѣмъ законъ (ст. 413) не причисляетъ къ государственнымъ имуществамъ такія имущества, которыя несомнѣнно подлежатъ подведенію подъ этотъ титулъ, а именно: имущества, принадлежащія государственнымъ кредитнымъ установленіямъ и имущества, принадлежащія ученымъ и учебнымъ заведеніямъ.

Нашъ законъ называетъ эти имущества—имуществами, принадлежащими разнымъ установленіямъ, наравнѣ съ имуществами церковными, монастырскими, богоугодныхъ заведеній и др.

Затѣмъ законъ въ отдѣльную рубрику зачисляетъ удѣльныя имущества. Удѣльныя имущества несомнѣнно слѣдуетъ причислить къ государственнымъ имуществамъ, хотя ихъ управленіе стоитъ совершенно особнякомъ. Удѣльныя имѣнія выдѣлены въ особый комплектъ имуществъ публично правового характера Императоромъ Павломъ I. Они имѣютъ спеціальное непреложное назначеніе, указанное въ Основныхъ Законахъ (служить источникомъ для содержанія членовъ Императорской Фамиліи).

Наконецъ, особое юридическое положеніе занимаютъ недвижимыя имущества, приписанныя къ содержанію разныхъ дворцовъ, согласно ст. 412 X т. ч. 1, Св. Зак.

Первый родъ этихъ имуществъ, который названъ государевыми имуществами—всегда принадлежитъ царствующему Императору. Они не могутъ быть завѣщаемы, поступать въ раздѣл и подлежать инымъ видамъ отчужденія.

Что касается дворцовыхъ имуществъ второго рода или иму

ществъ дворцовыхъ въ узкомъ смыслѣ слова, то таковыя имущества составляютъ личную собственность Особъ Императорскаго Дома и могутъ быть завѣщаемы и дѣлимы по частямъ.

Эти имущества, конечно, ни въ какомъ случаѣ не могутъ быть причислены къ имуществамъ государственнымъ, даже въ самомъ широкомъ смыслѣ слова.

Въ былое время большое финансовое значеніе имѣли населенныя государственныя земли, на которыхъ жили черные или черносошные крестьяне, названные впослѣдствіи государственными.

Населенныя, черныя (государственныя земли) то росли, то сокращались въ объемѣ.

Много черныхъ земель отдано государственною властью, какъ въ помѣстья, такъ и въ вотчины служилымъ людямъ. Въ XVIII столѣтіи казенныя населенныя земли жаловались въ награду и заслуженнымъ людямъ, и людямъ никакихъ заслугъ не имѣвшимъ.

Съ другой стороны число казенныхъ населенныхъ земель росло благодаря секуляризаціи церковныхъ земель и конфискаціи земель государственныхъ преступниковъ или повстанцевъ (напр. въ Польшѣ) и, наконецъ, благодаря завоеванію обширныхъ пространствъ въ Сибири, Туркестанѣ и Закавказьѣ.

Главнымъ доходомъ казны отъ населенныхъ государственныхъ земель была установленная Петромъ Великимъ въ 1724 г. т. н. „оброчная подать“, которая была какъ бы платою за пользованіе казенною землею.

Въ 1866 г. государственные крестьяне, сидѣвшіе на государственныхъ земляхъ, получили ее въ обезпеченное навсегда постоянное пользованіе съ обязательствомъ уплачивать оброчную подать, устанавливаемую на 20 лѣтъ въ неизмѣнномъ размѣрѣ. Такимъ образомъ, государственные крестьяне были какъ бы вѣчно наслѣдственными арендаторами.

Черезъ 20 лѣтъ, въ 1886 году, была проведена реформа, имѣвшая результатомъ отчужденіе населенныхъ государственныхъ земель. Оброчная подать была преобразована въ выкупные платежи. Вмѣсто арендной платы (подъ названіемъ оброчной

подати) государственные крестьяне обязаны были въ теченіе 44 лѣтъ платить въ казну выкупные платежи, постепенно выкупая землю въ свою собственность.

Выкупные платежи были сложены и упразднены въ 1905 г. (съ 1907 года) и тѣмъ самымъ въ настоящее время громадная масса съ казенныхъ населенныхъ земель отошла во владѣніе крестьянъ, потерявъ, конечно, характеръ государственныхъ имуществъ.

Казенныя населенныя земли эксплоатируются посредствомъ сдачи ихъ въ арендное содержаніе. Онѣ причислены нашимъ закономъ къ т. наз. оброчнымъ статьямъ. Ст. 1, Устава о казенныхъ оброчныхъ статьяхъ (Св. Зак. Томъ VIII, часть I, изд. 1893 года) опредѣляетъ понятіе „казенныя оброчныя статьи“ слѣдующимъ образомъ:

„Казенными оброчными статьями называются казенныя недвижимыя имущества, отдаваемыя въ оброчное, съ публичныхъ торговъ, содержаніе или временно оставляемыя по неуспѣшности торговъ, въ хозяйственномъ управленіи, какъ-то: свободныя земли, рыбныя ловли, мельницы и другіе заводы, всякаго рода строенія и т. п.“.

Казенныя оброчныя статьи имѣютъ, по словамъ закона, фискальное назначеніе, т. е. должны приносить казнѣ доходъ. Ст. 17 Устава о казенныхъ оброчныхъ статьяхъ вмѣняетъ органамъ управленія, въ вѣдѣніи коихъ состоятъ оброчныя статьи, въ обязанность заботиться о томъ, чтобы оброчныя статьи были сдаваемы въ арендное содержаніе немедленно по окончаніи срока прежняго содержанія, и притомъ за выгоднѣйшій противъ прежняго оброкъ. Однако, и въ отношеніи казенныхъ оброчныхъ статей все болѣе преобладаетъ соціально-политическая точка зрѣнія надъ фискальной. Оброчныя статьи уже съ 1868 года должны были на льготныхъ условіяхъ сдаваться въ аренду крестьянамъ. Въ 1881 году отмѣнены были существовавшія въ законѣ ограниченія относительно представляемыхъ къ торгамъ крестьянскими обществами ручательныхъ приговоровъ, взамѣнъ залоговъ. Затѣмъ былъ принятъ еще рядъ мѣръ для того, чтобы сдѣлать передачу въ арендное содержаніе оброчныхъ статей еще болѣе доступною

для крестьянъ. Такъ, въ 1884 году, было разрѣшено отдавать крестьянскимъ обществамъ казенныя земли въ аренду на срокъ до 12 лѣтъ безъ торговъ.

Также по соображеніямъ столько же соціально-политическимъ, сколько фискально-административнымъ, ради болѣе правильной эксплоатаціи оброчныхъ статей, было обращено вниманіе на работы по разбивкѣ большихъ оброчныхъ статей на болѣе мелкіе участки, доступные для арендованія сельскому населенію.

На основаніи закона 5 Іюня 1900 года казенныя земли сдаются въ аренду съ торговъ, безъ торговъ и хозяйственнымъ способомъ. Что касается срока аренды, то онъ двоякій: не свыше 24 лѣтъ при сдачѣ земель съ торговъ и не свыше 12 лѣтъ при сдачѣ земель безъ торговъ. Наконецъ, въ силу правилъ о порядкѣ отдачи участковъ казенныхъ земель въ оброчное содержаніе для устройства дачъ, участки казенныхъ земель сдаются въ оброчное содержаніе съ торговъ до 99 лѣтъ. Содержатели такихъ участковъ принимаютъ на себя извѣстныя обязательства относительно содержанія въ должномъ порядкѣ взятыхъ имъ въ аренду участковъ. Состоявшаяся на торгахъ оброчная плата, по истеченіи 12 лѣтъ содержанія участка, можетъ быть возвышаема въ размѣрѣ не свыше 5 процентовъ оброчной платы за предыдущее 12-лѣтіе. (Прилож. къ ст. 18, II тома, части 1, по продолж. 1906 г.).

10 лѣтъ тому назадъ въ Россіи числилось казенныхъ земельныхъ оброчныхъ статей около 8.725.000 милліоновъ десятинъ, которыя были сосредоточены преимущественно въ 13 губерніяхъ, южныхъ, юго-восточныхъ и восточныхъ.

Что касается дохода отъ оброчныхъ статей и промысловъ, то онъ равнялся въ 1901 г. приблизительно 18 съ половиною милліонамъ рублей, а въ 1910 году достигъ уже почти 33 мил.

Что-же касается дохода отъ продажи казенныхъ недвижимыхъ имуществъ, то онъ незначителенъ. Въ 1901 г. поступило почти 600.000 р., а въ 1910 выручено около 1.500.000 р.

Въ прежніе годы, до начала 80-хъ годовъ XIX вѣка, когда было пріостановлено отчужденіе свободныхъ казенныхъ земель въ частную собственность на востокѣ (въ Оренбургской губ.) и

на черноморскомъ берегу, доходъ отъ продажи былъ значительнѣе, хотя продажа не совершалась съ должнымъ вниманіемъ къ интересамъ казны.

Въ концѣ прошлаго столѣтія приступлено было къ отводу казенныхъ земель въ Сибири, для устройства переселенцевъ въ размѣрѣ (согл. закону 1909 г.) до 3000 десятинъ въ однѣ руки, причемъ правительство имѣло въ виду создать какъ крестьянское, такъ и дворянское землевладѣніе за счетъ казеннаго земельнаго фонда.

Въ 1906 году было намѣчено крупное отчужденіе, какъ государственныхъ земель, такъ и удѣльныхъ и т. н. кабинетскихъ земель для обезпеченія трудящихся крестьянъ землею.

Продажа въ руки крестьянъ должна была совершаться при посредствѣ Крестьянскаго Банка.

При продажѣ преслѣдуются не столько финансовыя цѣли, сколько имѣются въ виду почти исключительно интересы колонизаціи Сибири. Эта продажа есть слѣдствіе заботы объ устройствѣ крестьянскаго класса, жалующагося на малоземелье или даже безземелье въ Европейской Россіи.

Казенный земельный фондъ во всякомъ случаѣ значительно сократился. Временно, впрочемъ, въ рукахъ Крестьянскаго Банка сосредоточиваются значительныя земельныя имѣнія, поступающія въ его руки для дальнѣйшей продажи крестьянамъ. Операціи Крестьянскаго Банка, впрочемъ, не имѣютъ въ виду доставленіе казнѣ дохода. Онѣ преслѣдуютъ исключительно соціально-политическую цѣль, содѣйствіе улучшенію соціальнаго положенія крестьянъ, нерѣдко даже съ убыткомъ для государственнаго казначейства.

Несравненно болѣе крупное фискальное значеніе имѣютъ лѣса, принадлежащіе государству.

Въ 1901 году государственные лѣса дали казнѣ доходъ (прибл.) въ 55.000.000 р., а въ 1910 году почти 68.000.000 р.

Государственное лѣсовладѣніе имѣетъ не только фискальное значеніе и если можно привести рядъ вѣскихъ аргументовъ въ пользу отчужденія казенныхъ земель, не находящихся подъ лѣсомъ, то едва ли можно привести столь-же вѣскія сообра-

женія противъ сохраненія въ рукахъ государственной власти обширныхъ лѣсныхъ пространствъ тамъ, гдѣ таковыя сохранились.

Извѣстно, что лѣсъ имѣетъ громадное значеніе для народнаго хозяйства и что нераціональная эксплоатація лѣсовъ грозитъ народу и его экономіи невознаградимыми потерями. Между тѣмъ частные лѣсовладѣльцы всѣхъ классовъ, и высшихъ и низшихъ, какъ доказалъ горькій опытъ, отнюдь не склонны относиться къ лѣсу иначе, какъ къ источнику прибыли, хотя бы извлеченіе этой прибыли отразилось самымъ пагубнымъ образомъ на интересахъ общежитія.

Свобода хозяйничанія въ частныхъ лѣсахъ, наравнѣ съ небрежнымъ уходомъ за казенными лѣсами, обошлась Россіи весьма дорого. Слишкомъ поздно, въ 1888 году, государственная власть рѣшила ограничить свободу распоряженія частными лѣсами и издала лѣсоохранительный законъ. Этотъ законъ, ставя подъ охрану государственной власти лѣса, имѣющіе особое значеніе для народнаго хозяйства, даетъ нѣкоторую возможность оградить лѣса и предупредить дальнѣйшее ихъ истребленіе.

Если частные лѣса должны быть охраняемы, насколько это возможно, то столь же важно сохраненіе въ рукахъ государства обширнаго лѣсного фонда. Несомнѣнно, что государство, которое обладаетъ обширными казенными лѣсами, могло бы путемъ продажи ихъ выручить крупную сумму. Но такая выручка имѣла бы значеніе преходящей выгоды. Она бы обогатила временно кассы, но привела бы къ обѣдненію народа.

Въ отношеніи вопроса о томъ, слѣдуетъ ли сохранить въ рукахъ государства и въ его управленіи лѣсъ,можно сказать,— нѣтъ разногласія между финансистами и экономистами.

Если говорятъ о томъ, пригодна ли государственная администрація для завѣдыванія сельско-хозяйственными имуществами, то многіе отвѣчаютъ отрицательно и указываютъ на то, что въ рукахъ частнаго сельскаго хозяина земля приноситъ больше пользы. Что же касается лѣса, то государственное хозяйство, по общему мнѣнію, является отнюдь не менѣе пригоднымъ, нежели частное.

Лѣсъ долженъ быть сохраненъ надолго, а потому лѣсное хозяйство должно вестись по плану, установленному на продолжительное время. Оно не должно имѣть въ виду минутнаго выигрыша, а пользу длительную и прочную. Лѣса подлежатъ преимущественно экстенсивной культурѣ.

Лѣсное хозяйство требуетъ сравнительно небольшого оборотнаго капитала. Такъ какъ, далѣе, долгій промежутокъ между насажденіемъ лѣса и вырубкою даетъ мало простора частной предпріимчивости и оборотливости, такъ какъ лѣсъ слишкомъ дорогой капиталъ, чтобы служить объектомъ спекуляціи, а требуетъ преимущественно бережливаго ухода, то хозяйство государственное, имѣющее въ виду пользу общую, а не частную выгоду и спекулятивный выигрышъ, въ данномъ случаѣ особенно на мѣстѣ.

Эксплоатація лѣса довольно проста, хотя требуетъ примѣненія спеціальныхъ познаній. При управленіи лѣсами отличительныя невыгодныя стороны государственнаго хозяйства не имѣютъ возможности проявить свою силу. Медленность дѣйствій здѣсь, пожалуй, особенно желательна. Раціонально поставленное лѣсное хозяйство, руководимое финансовымъ управленіемъ, какъ показалъ опытъ западно-европейскихъ странъ, можетъ въ одно и тоже время сохранить этотъ драгоцѣнный капиталъ, и принести и матеріальную пользу казнѣ. Пруссія, напр., получаетъ сравнительно очень крупный доходъ отъ казеннаго лѣса; она даже старается увеличить площадь казенныхъ лѣсовъ и получаетъ около 100 милл. марокъ валового дохода отъ своихъ лѣсовъ.

Сохраненіе государственныхъ лѣсовъ въ государственномъ же управленіи имѣетъ особенную важность въ Россіи, странѣ земледѣльческой. Къ сожалѣнію нельзя сказать, чтобы наше государственное лѣсное хозяйство было поставлено удовлетворительно, ни въ отношеніи предохраненія лѣсовъ отъ гибели, ни въ отношеніи извлеченія дохода отъ ихъ эксплоатаціи.

Россія была когда то страною богатою лѣсами. Много лѣса истреблено самымъ варварскимъ способомъ. Если Россія столь часто страдаетъ отъ неурожаевъ, то причина тому не только

отсталые пріемы земледѣлія, но и безразсудное истребленіе лѣсовъ, превратившее не мало — когда то плодородныхъ—пространствъ въ площади истощенныя. Къ сожалѣнію это лѣсоистребленіе не прекращается. Въ теченіе 20 лѣтъ, съ 1887 года по 1907 г., несмотря на изданіе лѣсоохранительнаго закона, лѣсная площадь Россіи сократилась въ предѣлахъ Европейской Россіи съ 154 милл. дес. до 143 милл. Населеніе наше растетъ, а количество лѣса не только не растетъ, но сокращается.

Если бы въ рукахъ государства не находился громадный лѣсной фондъ, если бы частная предпріимчивость имѣла возможность приложить свои силы и къ казеннымъ лѣсамъ, то лѣсная площадь сократилась бы еще значительнѣе.

Общая площадь государственныхъ лѣсовъ Россіи оцѣнивается приблизительно въ 600.000.000 десятинъ.

Къ сожалѣнію распредѣленіе лѣсовъ по территоріи Россіи неравномѣрно. Наибольшая масса лѣсовъ находится въ сѣверныхъ губерніяхъ Европейской Россіи и въ Сибири. Здѣсь лѣса стоятъ сплошными массами на необъятномъ пространствѣ и завѣдываніе ими, конечно, сопряжено съ громадными затрудненіями. Организація лѣсного хозяйства на раціональныхъ началахъ, какъ того требуетъ наука лѣсоводства, встрѣчаетъ много затрудненій и потому наше лѣсное хозяйство и не стоитъ на должной высотѣ. Ежегодно много лѣса гибнетъ и отъ порубокъ и отъ опустошительныхъ лѣсныхъ пожаровъ.

Къ сожалѣнію и русскій народъ не можетъ отвыкнуть отъ взгляда на лѣсъ, какъ на благо, данное не для легкомысленнаго пользованія. „Лѣсъ не царскій, не барскій, а Божій“. Эта точка зрѣнія твердо укоренилась и администраціи приходится вести борьбу съ склонностью народа обращаться съ лѣсомъ, какъ съ богатствомъ на вѣки неистощимымъ, не находя поддержки при принятіи мѣръ къ лѣсоохраненію. Выше было сказано, что казенное лѣсное хозяйство даетъ крупный доходъ, но крупнымъ его можно назвать только съ оговоркою.

По расчету одного изъ знатоковъ лѣсного хозяйства, бывшаго директора Лѣсного Института Керна, казенные лѣса, въ случаѣ устройства хозяйства по прусскому образцу, могли бы

дать доходъ во сто разъ больше, т. е, Россія могла бы доходомъ отъ лѣсовъ покрыть всѣ расходы по государственной оборонѣ.

Юридическія нормы, которыя опредѣляютъ порядокъ и условія управленія государственными лѣсами, какъ въ цѣляхъ фискальныхъ, такъ и въ видахъ использованія ихъ для общественныхъ надобностей находятся въ Св. Зак., Томѣ VIII, части I, въ Уставѣ Лѣсномъ, изд. 1893 г. и по продолженію 1906 г. Государственные лѣса, сказано въ ст. 2, суть тѣ, которые составляютъ собственность казны.

Государственные лѣса раздѣляются на казенные и на имѣющіе особое предназначеніе (ст. 3).

Казенными называются тѣ государственные лѣса, которые не отведены къ особымъ вѣдомствамъ, не приписаны къ какимъ-либо установленіямъ, заведеніямъ, или обществамъ и состоятъ въ непосредственномъ распоряженіи казны (ст. 4).

Государственные лѣса, имѣющіе особое предназначеніе, суть тѣ, коими предоставлено пользоваться особымъ вѣдомствамъ, установленіямъ, заведеніямъ или обществамъ (ст. 5).

Къ разряду государственныхъ лѣсовъ, имѣющихъ особое предназначеніе принадлежатъ лѣса:

1) назначенные для различныхъ правительственныхъ устройствъ, какъ-то: крѣпостей и т. п.,

2) приписанные къ разнымъ казеннымъ и частнымъ заводамъ, какъ-то, къ горнымъ, соляным, винокуреннымъ, оружейнымъ, пороховымъ и проч., а также къ разнымъ фабрикамъ и промысламъ,

3) государственные лѣса, изъ коихъ довольствуются лѣсомъ селенія бывшихъ государственныхъ крестьянъ, до производства имъ лѣсныхъ надѣловъ,

4) принадлежащіе къ казеннымъ имѣніямъ Западныхъ и Прибалтійскихъ губерній,

5) отведенные городамъ, въ коихъ не введено Городовое Положеніе,

6) предоставленные въ надѣленіе колонистамъ,

7) выдѣленные монастырямъ, и

8) состоящіе въ пользованіи инородцевъ и казачьихъ войскъ.

Всѣ перечисленные разряды государственныхъ лѣсовъ не служатъ источникомъ доходовъ для казны.

Къ числу государственныхъ лѣсовъ, имѣющихъ особое предназначеніе, указанныхъ въ п. 2 только что приведенной ст. 6 Лѣсного Устава, относятся лѣса, отведенные такъ наз. посессіоннымъ заводамъ, т. е. горнымъ заводамъ на Уралѣ, построеннымъ частными лицами, получившими отъ правительства въ пользованіе на извѣстныхъ условіяхъ лѣса и земли.

Въ распоряженіи этихъ посессіонныхъ заводовъ находится площадь государственныхъ лѣсовъ въ 2 милл. десятинъ.

Съ 1842 года приступлено было къ лѣсоустроительнымъ работамъ во многихъ казенныхъ лѣсахъ по правиламъ лѣсной науки. Лѣсное вѣдомство старалось всячески улучшить лѣсное хозяйство, устраивая лѣсныя дачи, вводя порядокъ въ отпускъ лѣсныхъ матеріаловъ, при продажѣ заготовленнаго матеріала и при продажѣ лѣса на срубъ и т. д,

Постепенно доходъ государства отъ лѣса началъ возрастать. Но, какъ указано выше, несмотря на значительное улучшеніе казеннаго лѣсного хозяйства, оно не можетъ быть признано вполнѣ удовлетворительнымъ.

Указанная выше сумма лѣсного (валового) дохода въ 60 съ лишнимъ милліоновъ рублей не представляетъ, впрочемъ, дѣйствительной доходности казенныхъ лѣсовъ, потому что лѣсное вѣдомство въ исполненіе требованій закона (Лѣсного Устава), должно производить значительное количество отпусковъ льготныхъ, частью даровыхъ, частью по пониженнымъ цѣнамъ.

Сумма этихъ отпусковъ не показана въ качествѣ дохода лѣсного вѣдомства, что и понятно, но весь лѣсной матеріалъ отпускаемый различнымъ учрежденіямъ, церквамъ, селеніямъ и т. д., идя на удовлетвореніе потребностей въ лѣсѣ, представляетъ собою вкладъ въ общую сумму народнаго дохода.

Обратимся къ *доходу отъ рудоносныхъ и нефтеносныхъ земель*. Въ отдѣлѣ 4 доходовъ по Государственной росписи, подъ заглавіемъ:—„Правительственныя регаліи“ помѣщенъ и такъ называемый горный доходъ, который въ 1901 году равнялся почти

4.500.000 рублей, а въ 1910 году сократился до 358.700 руб. Этотъ горный доходъ получается съ мѣди и чугуна.

Незначительная сама по себѣ цифра дохода показываетъ, что такъ называемая горная регалія у насъ болѣе роли не играетъ. Мы имѣемъ дѣло лишь съ остатками ея.

Подъ горною регаліею понимаютъ исключительное право государства на нѣдра земли. Когда то, въ средніе вѣка и въ особенности въ эпоху господства т. н. меркантилизма, государственная власть пользовалась горною регаліею, какъ средствомъ для полученія въ казну металловъ (въ особенности благородныхъ) и какъ средствомъ для регламентаціи горныхъ промысловъ, коимъ придавалось во многихъ государствахъ особое значеніе не только съ точки зрѣнія народно-хозяйственной, но и съ точки зрѣнія фискальной.

Во имя регальнаго права государства или, какъ иногда выражались, во имя горнаго верховенства, государственная власть ограничивала права частныхъ землевладѣльцевъ на нѣдра ихъ земли, открывая доступъ къ эксплоатаціи ихъ всѣмъ желающимъ, съ разрѣшенія правительства.

Государство объявляло т. н. горную свободу, т. е. предоставляло каждому желающему право свободно, безъ разрѣшенія со стороны землевладѣльца, пользоваться ископаемыми богатствами, но оставляя за собою какъ право, надзора за горнымъ хозяйствомъ частныхъ добывателей ископаемыхъ, такъ и различныя преимущества, какъ, напр., право первопокупки благородныхъ металловъ, или возлагая на частныхъ рудовладѣльцевъ рядъ обязанностей въ пользу казны.

Въ Россіи горное хозяйство начинаетъ серьезно развиваться съ Петра Великаго, который, познакомясь съ горнымъ законодательствомъ Германіи и Швеціи, былъ убѣжденнымъ сторонникомъ регальнаго права государственной власти на всѣ ископаемыя богатства.

Во имя этого горнаго верховенства онъ объявилъ при изданіи т. н. Бергъ-Привиллегіи 1719 года—„горную свободу“.

Въ этомъ памятникѣ законодательства мы читаемъ слѣдующія слова:

„Соизволяется всѣмъ и каждому, дается воля какого бы чина и достоинства ни былъ, во всѣхъ мѣстахъ какъ на собственныхъ, такъ и на чужихъ земляхъ искать, плавить, варить и чистить всякіе металлы, минералы, земли и каменья, ежели владѣлецъ земли не имѣетъ охоты самъ строить заводы, то принужденъ будетъ терпѣть, что другіе его землю, руду, минералы искать, копать и передѣлывать будутъ, дабы Божіе благословеніе подъ землею втунѣ не оставалось“.

И государственныя и частныя земли могли быть объектомъ развѣдокъ и горной предпріимчивости. Энергическія мѣры, принятыя для развитія горнаго дѣла, разныя привиллегіи и льготы, оказываемыя предпринимателямъ, двинули горное дѣло сравнительно быстро впередъ.

На Петровскихъ началахъ развивалось наше горное законодательство до 1783 года. Подобно тому, какъ Екатерина II въ лѣсномъ законодательствѣ отмѣнила ограниченія частно-хозяйственной свободы, она указомъ 1782 года установила, что основывать заводы или разыскивать руду на частныхъ земляхъ можно только по добровольному соглашенію съ землевладѣльцемъ.

Такимъ образомъ горная свобода уступила мѣсто праву собственности землевладѣльца и на нѣдра земли.

На началахъ Екатерининскаго законодательства покоится наше горное право до 70 г.г. XIX столѣт., когда для одной части Россіи, для Царства Польскаго, издается законъ, въ силу котораго развѣдки и добыча ископаемыхъ на земляхъ казенныхъ, частныхъ и принадлежащихъ разнымъ учрежденіямъ могутъ быть производимы собственниками или посторонними лицами, получившими ихъ согласіе. Постороннія лицами могутъ и безъ согласія собственниковъ производить развѣдки и добычу желѣзныхъ рудъ, цинковыхъ рудъ, свинцовыхъ рудъ и ископаемыхъ углей. (Общій Горный Уставъ, ст. 334—336 Св. Зак., Томъ VII изд. 1889 г.).

Между тѣмъ какъ горная свобода въ губерніяхъ Царства Польскаго содѣйствовала развитію горнаго дѣла, сохраненіе порядка, установленнаго Екатериною II въ другихъ частяхъ Россіи, было причиною застоя или весьма медленнаго развитія горнаго хозяйства. („Горная Свобода“ признается еще въ одной части

Россійскаго государства, въ Великомъ Княжествѣ Финляндскомъ, гдѣ горное право покоится на старыхъ шведскихъ началахъ).

Однако, все болѣе обнаруживавшееся на практикѣ несоотвѣтствіе дѣйствующихъ законовъ о нѣдрахъ частновладѣльческихъ земель нуждамъ народнаго хозяйства, побудило государственную власть въ 80 г.г. XIX стол. приступить къ пересмотру законовъ, проникнутыхъ духомъ эпохи Екатерины II и приступить къ изданію законовъ, которые, не отрицая правъ землевладѣльца на нѣдра его земель, дозволяли бы постороннимъ лицамъ, при нежеланіи самого землевладѣльца разработывать важнѣйшія ископаемыя въ своихъ земляхъ, безпрепятственно заниматься этимъ дѣломъ, съ полнымъ вознагражденіемъ землевладѣльца какъ за требуемую при семъ поверхность земли, такъ и за нѣдра.

На нынѣ дѣйствующихъ законахъ объ условіяхъ эксплоатаціи нѣдръ земли на частновладѣльческихъ земляхъ мы останавливаться не будемъ, такъ какъ этотъ вопросъ не относится къ области финансоваго права.

Что касается казенныхъ земель, то развѣдка и добыча рудъ на нихъ была обставлена до послѣдняго полустолѣтія сложными формальностями, что препятствовало развитію на нихъ горнаго дѣла. Казна же сама получала весьма незначительную выгоду отъ казенныхъ горныхъ заводовъ.

Съ 1806 года была, правда, установлена свобода добычи рудъ на казенныхъ земляхъ, но лишь съ изданіемъ закона (1887 года) о частной горной промышленности на казенныхъ земляхъ замѣтно оживленіе въ этой области. Доходы, поступавшіе въ казну отъ горной промышленности на свободныхъ казенныхъ земляхъ, были слѣдующаго рода:

Прежде всего частные горнопромышленники за добываемые ими золото, платину, серебро, мѣдь, чугунъ и ртуть (а въ губерніяхъ Царства Польскаго—чугунъ, ртуть и цинкъ) уплачивали горную подать, которая уплачивалась натурою или деньгами въ различномъ размѣрѣ, смотря по металлу.

Кромѣ того, горнопромышленникъ, независимо отъ платы за вырубаемый имъ казенный лѣсъ, вносилъ въ казну за пользованіе

поверхностью площади, отведенной для разработки мѣсторожденій металловъ, оброчную подать не менѣе одного рубля за десятину.

Особой регламентаціи, и притомъ обременительной, была подчинена добыча золота. Въ этой области горная регалія сохранилась въ извѣстномъ смыслѣ до недавнаго сравнительно времени.

Послѣ того какъ постепенно, начиная съ 1812 года, свобода поисковъ золота была расширена, значительныя облегченія для золотопромышленности были допущены начиная съ 1881 года, и въ концѣ концовъ регальный элементъ сведенъ до минимума.

Золотопромышленники уплачивали въ казну горную подать и подесятинную плату за пользованіе отведенными подъ золотые пріиски казенными землями. Горная подать съ золота взималась натурою.

Государство пользовалось правомъ первопокупки всего добытаго золота. Все золото, добытое промышленниками, обязательно поставлялось въ казну. Всякая продажа золота на сторону или вывозъ его заграницу былъ запрещенъ.

Въ виду того, что при такихъ стѣснительныхъ порядкахъ золотопромышленность у насъ развивалась весьма медленно, государственная власть признала нужнымъ ввести съ 1870 года рядъ облегченій и, наконецъ, въ силу закона 1901 года, была отмѣнена, какъ обязательная поставка золота въ казну, такъ и горная подать. Она была замѣнена общимъ промысловымъ налогомъ на предпріятія, добывающія золото (а также и платину).

Такимъ образомъ, спеціальный горный налогъ сводится къ полученію горной подати съ нѣкоторыхъ металловъ и къ взиманію подесятинной платы за казенныя земли.

О горной регаліи, поэтому, въ настоящее время едва ли можно говорить. (О казенныхъ горныхъ заводахъ будетъ сказано ниже).

Болѣе значительный доходъ казна получаетъ отъ сдачи въ аренду принадлежащихъ казнѣ нефтеносныхъ участковъ.

Согласно дѣйствующимъ законамъ (ст. 576, 586, 587 и 589 Общаго Горнаго Устава), за пользованіе на казенныхъ земляхъ отведенными подъ разработку нефти участками промышленники вносятъ въ доходъ государственнаго казначейства поземельную съ каждой десятины плату, въ размѣрѣ, устанавливаемомъ на 10 лѣтъ

впередъ Министромъ Торговли и Промышленности. (Вся горная часть нынѣ подвѣдома Министерству Торговли и Промышленности).

Поиски нефтяныхъ источниковъ на завѣдомо-нефтеносныхъ казенныхъ земляхъ воспрещаются. Казенныя нефтяныя земли дѣлятся на удобные для добычи нефти участки въ размѣрѣ не менѣе и не болѣе десяти десятинъ въ каждомъ. По общему правилу эти участки сдаются частнымъ лицамъ въ разработку съ торговъ.

Означенные нефтеносные участки сдаются съ торговъ или за единовременный взносъ, или за попудную плату.

Аренда нефтеносныхъ участковъ приносить казнѣ свыше 12.500.000 рублей.

Нефтяная промышленность, какъ мы увидимъ въ другомъ мѣстѣ, обложена косвеннымъ налогомъ, который приноситъ казнѣ свыше 40.000.000 руб. Эксплоатація нефтяныхъ богатствъ Россіи лежитъ въ рукахъ частныхъ предпринимателей. Имъ это дѣло приноситъ большіе барыши. Въ литературѣ высказывалось мнѣніе, что былс бы выгодно для государства, если бы была установлена нефтяная регалія, т. е. если бы въ видахъ доставленія крупнаго дохода казнѣ, а также въ видахъ доставленія по дешевой цѣнѣ матеріала для освѣщенія и отопленія, правительство взяло въ свои руки эксплоатацію нефти. Организація этого дѣла не сопряжена съ непреодолимыми препятствіями, въ особенности въ виду того, что нефтеносныя земли сосредоточены преимущественно на Апшеронскомъ полуостровѣ въ Закавказскомъ краѣ.

Однако на плечахъ правительства въ настоящее время лежатъ уже двѣ громадныя задачи финансоваго управленія: казенно-желѣзнодорожное хозяйство и монополія продажи спиртныхъ напитковъ, которыя далеко еще не приведены въ удовлетворительный порядокъ. Въ виду этого осторожнѣе отложить изъятіе нефтяной промышленности изъ сферы частной предпріимчивости, тѣмъ болѣе, что въ рукахъ правительства имѣются средства внести въ эксплоатацію нефтеносныхъ участковъ улучшенія, требуемыя пользою народною.

Такъ, напр., правительство имѣетъ возможность въ случаѣ вздорожанія нефти и нефтяныхъ продуктовъ, что обыкновенно является результатомъ сосредоточенія нефтяного дѣла въ рукахъ крупныхъ предпринимателей, облегчить ввозъ иностранной нефти и тѣмъ содѣйствовать пониженію цѣнъ на продуктъ, столь важный въ народномъ обиходѣ.

Въ вѣдѣніи горнаго управленія состоятъ казенные горные заводы. Начало горнымъ казеннымъ заводамъ положено, преимущественно, Петромъ Великимъ. Послѣ продажи значительнаго числа этихъ заводовъ въ 1860—1870 годахъ, вызванной тѣмъ, что ихъ эксплоатація оказалась крайне убыточной для казны, въ настоящее время сохранились еще нѣкоторые казенные горные и металлургическіе заводы на Уралѣ, въ Олонецкой губерніи и въ Царствѣ Польскомъ.

Согласно ст. 3 Горнаго Устава главное начало, на коемъ горные заводы (казенные) должны быть устраиваемы, состоитъ въ томъ, чтобы они содѣйствовали и поощряли частную промышленность, а не были бы ей преградою.

Казенные заводы, сказано далѣе въ ст. 39, должны быть постепенно доводимы до того, чтобы доходы ихъ по крайней мѣрѣ равнялись тѣмъ, кои можно было бы получить отъ капитала въ нихъ употребленнаго, „если бы капиталъ сей обращенъ былъ на другое полезное употребленіе“.

Хотя казенные горные заводы и принимаютъ частные заказы, но главная задача ихъ заключается въ снабженіи военнаго вѣдомства надлежащимъ количествомъ потребныхъ металловъ и издѣлій, для нуждъ государственной обороны.

Казенные горные заводы чистаго дохода казнѣ или совсѣмъ не даютъ, или весьма незначительный.

Казна и не преслѣдуетъ фискальныхъ цѣлей при учрежденіи и эксплоатаціи заводовъ. Они служатъ или по крайней мѣрѣ должны служить образцовыми заводами или служатъ цѣлямъ управленія, главнымъ образомъ военнаго.

Правда, одинъ заводъ производитъ предметъ, сбытъ котораго даетъ значительный сравнительно доходъ. Это карточная фабрика,

изготовляющая игральныя карты. Доходъ отъ ихъ продажи поступаетъ въ пользу учрежденій Императрицы Маріи.

Затѣмъ государство получаетъ доходъ отъ продажи пороха, приготовленнаго на казенныхъ пороховыхъ заводахъ, отъ продажи соли, добытой на казенныхъ солеваренныхъ заводахъ, отъ казенныхъ типографій, отъ издѣлій Экспедиціи заготовленія государственныхъ бумагъ и т. п.

Что касается доходовъ отъ капиталовъ, принадлежащихъ казнѣ или пожертвованныхъ различнымъ государственнымъ установленіямъ, то онъ довольно значителенъ. Большинство капиталовъ имѣетъ спеціальное назначеніе служить образовательнымъ или благотворительнымъ цѣлямъ.

По мѣрѣ развитія у насъ дѣла страхованія образуются въ рукахъ государства значительные капиталы, обезпечивающіе выдачу премій. Однако и эти капиталы закрѣплены на служеніе спеціальной задачѣ и поэтому не могутъ служить источникомъ доходовъ, для покрытія общихъ государственныхъ расходовъ.

Въ виду того, что значительная часть займовъ Россіи помѣщена внѣ государства и поэтому приходится уплачивать крупныя суммы заграничнымъ кредиторамъ казны, финансовому управленію приходится держать значительныя суммы у заграничныхъ банкировъ. Эти суммы являются капиталомъ государства, приносящимъ доходъ, хотя и не въ томъ размѣрѣ, который могъ бы быть полученъ при болѣе высокомъ процентѣ, обыкновенно платимомъ банкирами за капиталы, помѣщенные въ ихъ рукахъ другими довѣрителями.

Что касается государственныхъ кредитныхъ предпріятій, то только одно изъ нихъ, Государственный Банкъ, приноситъ доходъ государству.

Государственный Банкъ, согласно ст. 1 своего Устава (1894 г.), имѣетъ цѣлью облегченіе денежныхъ оборотовъ, содѣйствіе, посредствомъ краткосрочнаго кредита, общественной торговлѣ, промышленности и сельскому хозяйству, а также упроченіе денежной системы.

Банкъ имѣетъ капиталы: основной, высшій размѣръ котораго

опредѣленъ въ 50.000.000 р. и запасный, накопляемый до пяти милліоновъ.

Чистая прибыль отъ операцій поступаетъ въ доходъ казны, но не въ полной суммѣ. Изъ нея отчисляется ежегодно 10 процентовъ въ основной капиталъ до достиженія имъ 50 мил. руб., пять процентовъ въ запасный капиталъ до достиженія имъ суммы въ 5 мил. руб. и, наконецъ, часть чистой прибыли идетъ на составленіе пенсіоннаго капитала служащихъ.

Казенныя желѣзныя дороги.

Казенныя желѣзныя дороги являются въ настоящее время самымъ важнымъ государственнымъ имуществомъ промысловаго характера. Между тѣмъ какъ государственныя земельныя имущества, какъ источникъ финансоваго дохода, потеряли то значеніе, которое они ранѣе имѣли, поступая на службу преимущественно интересамъ соціально-политическимъ, между тѣмъ какъ казенныя лѣса также цѣнятся не столько, какъ источникъ доходовъ, сколько какъ средство охраны извѣстныхъ для народнаго хозяйства крайне важныхъ благъ,—финансовое значеніе желѣзныхъ дорогъ непрерывно растетъ и этотъ ростъ можетъ пріостановиться лишь въ томъ случаѣ, если новыя изобрѣтенія человѣческаго ума: электромоторное движеніе и воздухоплаваніе разовьются настолько, что опередятъ передвиженіе по желѣзнодорожному полотну грузовъ и пассажировъ при помощи силы пара или электричества. Въ настоящее время уже замѣтны первые признаки будущаго переворота въ средствахъ сообщенія, но можетъ пройти еще не мало времени, пока желѣзныя дороги уступятъ свое мѣсто новымъ усовершенствованнымъ средствамъ сообщенія и передвиженія.

Почти весь земной шаръ покрытъ желѣзными дорогами. Желѣзныя дороги придали всей хозяйственной жизни и культурѣ человѣчества совершенно отличный отъ предыдущихъ эпохъ характеръ. Разстоянія, казавшіяся ранѣе непреодолимыми, сократились вслѣдствіе все усиливающейся быстроты пробѣга поѣздовъ. Территоріи государствъ, такъ сказать, сжались во много

разъ. Товаро-обмѣнъ и сообщеніе людей различныхъ народовъ, національностей и расъ оживились въ неслыханныхъ размѣрахъ. Желѣзныя дороги, наравнѣ съ пароходнымъ движеніемъ на моряхъ и рѣкахъ, порвали окончательно съ прежнею замкнутостью отдѣльныхъ національныхъ рынковъ, сплотивъ всѣ отдѣльныя народныя хозяйства въ одинъ огромный міровой рынокъ. Проведеніе желѣзной дороги оживляетъ безжизненную ранѣе мѣстность, побуждаетъ къ усиленной разработкѣ природныхъ благъ, ранѣе втунѣ лежавшихъ. Излишне говорить о военно-стратегическомъ значеніи дорогъ и о роли которую цѣлесообразная желѣзно-дорожная сѣть можетъ играть въ политикѣ. Передвиженіе громадныхъ войсковыхъ массъ нашего времени было бы невозможно, если бы не существовало желѣзныхъ дорогъ. И миръ, и война стоятъ въ зависимости отъ этого средства передвиженія и сообщенія. Едва ли имѣется надобность доказывать, что государство не можетъ быть безучастнымъ зрителемъ развитія желѣзныхъ дорогъ, что государственное хозяйство не можетъ не стоять въ болѣе или менѣе близкой связи съ хозяйствомъ желѣзно-дорожнымъ

Выше цитированный италіанскій финансистъ Нитти говоритъ: „Путь, повозка и движущая сила—эти, по словамъ Энгельса, три необходимые техническіе элемента всякаго способа сообщенія—совершенно измѣнились, особенно въ области сухопутнаго транспорта. Желѣзныя дороги неизбѣжно требуютъ монополіи, и ихъ сооруженіе или эксплоатацію невозможно оставлять въ рукахъ частныхъ обществъ, не подчинивъ послѣднія опредѣленнымъ законодательнымъ нормамъ, диктуемымъ заботою объ общемъ интересѣ. Ясно, что частное предпринимательство устремилось бы лишь на наиболѣе доходныя линіи и пренебрегло бы менѣе прибыльными. Въ отличіе отъ морского транспорта, гдѣ путь открытъ для всѣхъ и нѣтъ нужды его проводить, а слѣдовательно, и отсутствуютъ издержки на поддержаніе пути, гдѣ поэтому монополіи не возникаютъ совсѣмъ или же появляются лишь въ ограниченной степени,—крупные сухопутные перевозочные пути стремятся пріобрѣсти монополистическія формы. Большія пароходныя компаніи часто затрачиваютъ много усилій

на борьбу съ конкурренціей парусныхъ судовъ, пользующихся почти даровой естественной движущей силой. Не то въ сухопутномъ транспортѣ, гдѣ дорога строится съ большими издержками и гдѣ часто невозможно соперничество мелкихъ предпріятій съ крупными. Весьма рѣдко даже въ странахъ густо-населенныхъ, рядомъ съ одной желѣзно-дорожной линіей возникаетъ другая".

Такъ какъ по существу своему желѣзнодорожное дѣло имѣетъ характеръ монополистическій, такъ какъ желѣзно-дорожное предпріятіе не можетъ осуществиться безъ того, чтобы государство не пришло на помощь со своею принудительною властью, (принудительное отчужденіе недвижимостей подъ ж. д. линіи необходимо и неизбѣжно), такъ какъ, далѣе, желѣзныя дороги могутъ принести пользу и народному и государственному хозяйству, и государственной оборонѣ, и содѣйствовать успѣшному исполненію всѣхъ государственныхъ задачъ вообще только въ томъ случаѣ, если онѣ цѣлесообразно устроены и эксплоатируются, или могутъ лишить государство значительной пользы, если они направлены неправильно, то, казалось бы, не можетъ быть спора о томъ: въ чьихъ рукахъ должно быть сосредоточено дѣло постройки и эксплоатаціи желѣзныхъ дорогъ, въ рукахъ государства или въ рукахъ частныхъ предпринимателей. Однако, далеко не вездѣ и далеко не сразу желѣзныя дороги перешли въ руки государства и далеко не во всѣхъ государствахъ, которыя взяли въ свои руки желѣзныя дороги, эти промысловыя имущества даютъ тотъ доходъ казнѣ, который можетъ быть полученъ при раціональной постановкѣ желѣзно-дорожнаго хозяйства.

Еще не прошло и ста лѣтъ съ момента сооруженія первой желѣзной дороги съ примѣненіемъ паровой силы.

Когда этотъ плодъ геніальной изобрѣтательности Стефенсона сталъ извѣстнымъ, когда заговорили о возможности замѣнить гужевой транспортъ желѣзнодорожною перевозкою грузовъ и пассажировъ, то идея эта встрѣтила скептическое отношеніе даже со стороны высоко-образованныхъ государственныхъ людей и лишь весьма медленно (по крайней мѣрѣ на континентѣ Европы) и не безъ самыхъ пессимистическихъ предсказаній со

стороны противниковъ, желѣзная дорога пріобрѣла себѣ довѣріе и была признана не предметомъ роскоши, а необходимымъ факторомъ общественной жизни.

Въ настоящее время мы различаемъ 4 системы сооруженія желѣзныхъ дорогъ и управленія ими:

1) Систему частнаго желѣзнодорожнаго строительства и управленія; 2) систему постройки желѣзныхъ дорогъ на частныя средства, но управленія ими государствомъ; 3) систему постройки желѣзныхъ дорогъ государствомъ, но управленія частными предпринимателями, и 4) систему казеннаго строительства желѣзныхъ дорогъ и казеннаго же управленія ими.

Рѣдко каждая изъ указанныхъ системъ проводится послѣдовательно. Чаще встрѣчается сочетаніе различныхъ системъ.

Вездѣ государственная власть (за рѣдкими исключеніями) предоставляетъ себѣ право надзора за желѣзными дорогами, даже находящимися въ частныхъ рукахъ и построенными на частныя средства. Оно и понятно въ виду громаднаго значенія желѣзныхъ дорогъ для государства и народнаго хозяйства. Государство содѣйствуетъ постройкѣ желѣзныхъ дорогъ—въ томъ случаѣ, если оно предоставляетъ постройку и управленіе ихъ частной предпріимчивости. Государство даетъ частнымъ желѣзнымъ дорогамъ возможность пріобрѣтенія путемъ принудительнаго отчужденія недвижимыхъ имуществъ, необходимыхъ для проведенія желѣзнодорожныхъ линій. Оно, въ иныхъ случаяхъ, оказываетъ помощь частнымъ желѣзнымъ дорогамъ, выдавая субсидіи на постройку, содѣйствуя имъ при заключеніи займовъ на постройку или расширеніи сѣти, или гарантируя акціонерамъ извѣстный доходъ съ затраченныхъ въ желѣзнодорожное дѣло капиталовъ. Но зато государственная власть выговариваетъ себѣ различныя права въ интересахъ обще-государственныхъ и народно-хозяйственныхъ. Частныя желѣзныя дороги обязаны перевозить почту, перевозить за условленную съ государствомъ плату или безвозмездно войска. Въ случаѣ мобилизаціи подвижной составъ частныхъ желѣзныхъ дорогъ долженъ быть предоставленъ въ распоряженіе государственной власти.

Въ видахъ предупрежденія злоупотребленія (ради спекуля-

тивныхъ цѣлей) опредѣленіемъ размѣра платы за провозъ пассажировъ или перевозку грузовъ, государственная власть предоставляетъ себѣ право надзора за желѣзно-дорожными тарифами, требуя представленія тарифовъ на предварительное разсмотрѣніе правительственнаго органа. Интересы народнаго хозяйства требуютъ единства тарифовъ, ибо пестрота тарифовъ можетъ повліять весьма вреднымъ образомъ на торговлю и промышлинность Свобода установленія тарифовъ частными желѣзнодорожными обществами, какъ показалъ опытъ, даетъ поводъ къ крайне опаснымъ злоупотребленіямъ. Частныя желѣзныя дороги, желая привлечь на свои линіи какъ можно болѣе грузовъ, вступали въ соперничество другъ съ другомъ, или старались повредить другъ другу, отвлекая грузы отъ естественнаго направленія провоза при помощи разныхъ льготъ. Тарифная политика частныхъ желѣзныхъ дорогъ можетъ идти въ разрѣзъ съ таможенною политикою государства. Допуская дешевый провозъ товаровъ, привозимыхъ изъ заграницы и обложенныхъ государствомъ высокою таможенною пошлиной въ видахъ покровительства туземной промышленности, частныя желѣзныя дороги могутъ парализовать въ значительной степени покровительственныя мѣропріятія государственной власти. Одна коммерческая точка зрѣнія и одно служеніе интересамъ желѣзнодорожныхъ компаній не допустимы въ желѣзнодорожномъ хозяйствѣ.

Конечно, разъ государство допустило частное желѣзнодорожное хозяйство, оно не можетъ не принять во вниманіе справедливаго требованія частныхъ предпринимателей относительно дохода съ затраченныхъ средствъ, но оно должно имѣть и имѣетъ полное право, какъ оберегатель общественныхъ интересовъ, регулировать цѣны, которыя устанавливаются желѣзными дорогами за услуги, кои ими оказываются грузоотправителямъ и пассажирамъ.

Бывшій Министръ Финансовъ, графъ Витте, авторъ одного изъ лучшихъ трудовъ по тарифному вопросу, въ своемъ вышеуказанномъ курсѣ указываетъ на слѣдующія ограниченія свободы установленія тарифовъ частными желѣзными дорогами, обезпечивающія необходимыя свойства тарифовъ: 1) равномѣрность ихъ для всѣхъ раіоновъ государства; 2) устойчивость ихъ въ теченіе

болѣе или менѣе продолжительнаго времени; 3) общедоступность ихъ, т. е. своевременное публикованіе во всеобщее свѣдѣніе и простоту разсчетовъ при перевозкахъ по нѣсколькимъ дорогамъ.

Частные предприниматели не имѣютъ права по своему усмотрѣнію приступить къ сооруженію дорожныхъ линій. Для этого необходимо полученіе разрѣшенія, концессіи. Концессія дается государственной властью послѣ провѣрки цѣлесообразности и пользы проектированной линіи съ точки зрѣнія народохозяйственной и политической (стратегической). Въ концессіи указывается срокъ, на который она дается. Послѣ истеченія срока, въ теченіе котораго частные предприниматели (обыкновенно акціонерныя компаніи) имѣютъ право эксплоатаціи линій, желѣзная дорога поступаетъ въ собственность государства или безвозмездно, или за вознагражденіе, размѣръ котораго опредѣляется стоимостью всего желѣзнодорожнаго инвентаря, опредѣленнаго по указанному въ концессіи способу расчета.

Государственная власть, далѣе, выговариваетъ себѣ право досрочнаго выкупа частной желѣзной дороги, опредѣляя въ концессіи основанія для опредѣленія выкупной цѣны.

Въ концессіи указываются способы составленія капиталовъ необходимыхъ для сооруженія дороги, размѣръ складочнаго, акціонернаго капитала и отношеніе его къ средствамъ, получаемымъ путемъ займа, къ т. н. облигаціанному капиталу.

Наконецъ, въ концессіи указываются тѣ обязанности, которыя частная желѣзная дорога беретъ на себя въ пользу государства: перевозка почты, войска и т. д.

Система частныхъ желѣзныхъ дорогъ господствуетъ въ Англіи, Соединеннныхъ Штатахъ Сѣверной Америки и во Франціи, гдѣ, впрочемъ, рѣчь идетъ о выкупѣ частныхъ желѣзныхъ дорогъ въ казну.

Что касается второю изъ указанныхъ системъ, при которой частныя желѣзныя дороги поступаютъ въ управленіе государства, то она является переходной къ системѣ казенныхъ желѣзныхъ дорогъ. Эта система примѣняется тамъ, гдѣ государство, видя разстройство въ дѣлахъ частныхъ желѣзныхъ дорогъ оказываетъ имъ помощь тѣмъ, что беретъ разстроенныя желѣзныя дороги въ

свое управленіе, обязуясь уплачивать акціонерамъ администрируемыхъ желѣзныхъ дорогъ опредѣленный минимальный доходъ, зачисляя излишекъ въ рессурсы казны.

Система эта не признается удовлетворительной, ибо при ней невозможно избѣжать коллизіи казенныхъ интересовъ съ интересами частныхъ лицъ (акціонеровъ). Для удовлетворенія требованій акціонеровъ, казна принуждена прибѣгать къ мѣрамъ, убыточнымъ для государства, или же, если она старается выручить какъ можно больше дохода для себя, то она должна пренебречь интересами акціонеровъ. Тамъ, гдѣ одновременно эксплоатируется и казенныя и частныя желѣзныя дороги, частныя желѣзнодорожныя линіи могутъ быть передаваемы въ управленіе государства въ томъ случаѣ, если одна частная линія находится среди казенныхъ линій и отчужденіе означенной линіи является почему-либо невозможнымъ или нежелательнымъ.

Третья система заключается въ томъ, что построенная казною дорога передается въ частное управленіе на условіяхъ срочной, обыкновенно долгосрочной аренды. И эта система, которая примѣняется въ Италіи, не можетъ быть признана правильною. Частные предприниматели, арендующіе желѣзныя дороги, сооруженныя за счетъ казны, по необходимости будутъ стремиться къ тому, чтобы сверхъ условленной арендной платы въ пользу казны, выручить какъ можно больше прибыли въ свою пользу и легко можетъ случиться, что эта борьба частныхъ и публичныхъ интересовъ приведетъ къ плохому управленію желѣзныхъ дорогъ.

Наиболѣе удовлетворительно желѣзно-дорожное дѣло поставлено въ томъ случаѣ, если—или вся сѣть желѣзныхъ дорогъ, или по крайней мѣрѣ наиболѣе важныя и крупныя линіи, находятся въ рукахъ государства. Только при казенномъ управленіи желѣзныхъ дорогъ возможно проведеніе цѣлесообразной желѣзно-дорожной политики, регулированіе желѣзно-дорожнаго строительства и эксплоатаціи желѣзно-дорожныхъ линій въ интересахъ общественныхъ. Постройка и эсплоатація желѣзныхъ дорогъ требуетъ затраты крупныхъ частей народнаго капитала и лишь, если результаты этой затраты будутъ находиться въ рукахъ государства, какъ хранителя и регулятора народныхъ интересовъ, помѣщенный въ

желѣзно-дорожное дѣло капиталъ можетъ дать ту выгоду, которую и государственное, и народное хозяйство можетъ ожидать. Сосредоточивая желѣзныя дороги въ своихъ рукахъ, государственная власть можетъ установить правильный, единый, справедливый и выгодный для казны тарифъ, можетъ обезпечить оборону государства и можетъ поставить желѣзнодорожную сѣть на службу не преходящимъ интересамъ частныхъ предпринимателей, а превратить ихъ въ орудіе культурнаго развитія всего народа. Опытъ государствъ, которыя держатся системы казенныхъ желѣзныхъ дорогъ:—Пруссіи, Бельгіи, Швейцаріи, Швеціи—доказалъ, что эта система имѣетъ громадныя преимущества предъ всѣми указанными выше. Пруссія получаетъ около 500 мил. марокъ чистаго дохода отъ казенныхъ желѣзныхъ дорогъ. Движеніе по казеннымъ желѣзнымъ дорогамъ организовано весьма удовлетворительно; все желѣзнодорожное хозяйство построено на принципахъ разсчетливости и въ равной степени удовлетворяются требованія какъ общества, такъ и государства.

Обратимся къ казенному желѣзнодорожному хозяйству Россіи. Россія знакома со всѣми изъ указанныхъ системъ желѣзнодорожнаго хозяйства. Она видѣла господство частнаго желѣзнодорожнаго хозяйства. Мы имѣемъ примѣры сооруженія желѣзныхъ дорогъ казною и передачу ихъ въ аренду частнымъ компаніямъ, и, наоборотъ, примѣры постройки желѣзныхъ дорогъ частными предпринимателями и передачу ихъ въ управленіе государства. Съ 80 г. начинаетъ укореняться взглядъ, что желѣзнодорожное дѣло можетъ быть правильно поставлено лишь при условіи бдительнаго надзора за нимъ со стороны государственной власти и что сосредоточеніе желѣзныхъ дорогъ въ рукахъ казны не только не убыточно для народа, но можетъ, при должной постановкѣ дѣла, быть источникомъ крупныхъ выгодъ для государства и для народнаго хозяйства. Въ Россіи донынѣ ни одной изъ указанныхъ системъ не провели въ чистомъ видѣ. Она является областью одновременнаго существованія казенныхъ и частныхъ желѣзныхъ дорогъ. Наконецъ, Россія до послѣднаго времени представляетъ рѣдкій примѣръ государства, въ которомъ одновременно существуютъ двѣ сѣти казенныхъ желѣзныхъ дорогъ—имперская

въ Россіи въ узкомъ смыслѣ и финляндская въ Великомъ Княжествѣ Финляндскомъ,—не имѣющихъ даже механической связи, т. е. эксплоатируемыхъ каждая отдѣльно, безъ всякаго сообщенія другъ съ другомъ.

Нельзя также не обратить вниманія на то, что не источникомъ доходовъ, а источникомъ расходовъ для государства служитъ другая, по названію частная дорога, которая расположена на территоріи другого государства, и которая находится подъ контролемъ русской государственной власти и ею охраняемая. Это пресловутая восточно-азіатская желѣзная дорога, результатъ смѣлой наступательной политики на крайнемъ востокѣ, до сихъ поръ принесшей Россіи много матеріальнаго ущерба и стоившей много крови.

Первая мысль о сооруженіи желѣзныхъ дорогъ въ Россіи, правда не съ паровою, а съ конною тягою, была высказана въ 1815 году молодымъ ученымъ І. Гамелемъ, посланнымъ въ 1813 г. Министерствомъ Внутреннихъ Дѣлъ для изученія фабричнаго дѣла и народнаго хозяйства Англіи. Гамель, ознакомившись съ конно-желѣзными дорогами въ горныхъ округахъ Англіи и Шотландіи, предложилъ построить конно-желѣзнодорожныя линіи въ Россіи и намѣтилъ тѣ же самыя линіи, которыя были проектированы 20 лѣтъ спустя австрійскимъ инженеромъ Герстнеромъ (линіи Петербургъ—Москва—Нижній Новгородъ и Одесса).

Первая желѣзная дорога, построенная какъ бы въ видѣ опыта, который долженъ быть убѣдить противниковъ желѣзныхъ дорогъ (въ томъ числѣ такихъ выдающихся людей, какъ графъ Канкринъ и фельдмаршалъ гр. Толль) въ возможности съ пользою построить и эксплоатировать желѣзныя дороги въ Россіи, была построена на средства частной компаніи упомянутымъ Герстнеромъ. Это дорога: Петербургъ-Царское-Село-Павловскъ (въ 1837 году).

Противники желѣзныхъ дорогъ указывали на то, что въ виду существованія въ Россіи удобныхъ водяныхъ путей сообщенія и климата страны, желѣзныя дороги—ненужная или вредная роскошь.

Графъ Канкринъ (министръ финансовъ) утверждалъ, что

желѣзныя дороги обоснованы не на безусловныхъ выгодахъ и пользѣ, а имѣютъ лишь относительныя достоинства. При дешевизнѣ въ Россіи перевозки гужевой и водяной, желѣзныя дороги не только не въ состояніи будутъ возвратить процентовъ на капиталъ, но и не дадутъ достаточныхъ средствъ на починки и на покрытіе расходовъ по содержанію дороги. Кромѣ того, самая постройка желѣзныхъ дорогъ отниметъ заработокъ отъ извознаго промысла, составляющаго весьма важную поддержку для земледѣльцевъ, что можетъ повлечь за собою упадокъ государственныхъ доходовъ и вызвать большой ропотъ въ народѣ. Если бы народъ отвыкъ, наконецъ, отъ извознаго промысла, вслѣдствіе проведенія желѣзныхъ дорогъ, то, въ случаѣ порчи таковыхъ и затрудненія движенія, могло бы возникнуть затрудненіе, даже недостатокъ въ продовольствіи. Въ виду этихъ соображеній Канкринъ полагалъ, что мысль о покрытіи Россіи цѣлою сѣтью желѣзныхъ дорогъ слѣдуетъ считать превышающею всякую возможность и самое предположеніе хотя бы о сооруженіи желѣзной дороги отъ С.-Петербурга до Казани надлежитъ признать на нѣсколько вѣковъ преждевременнымъ. Онъ замѣтилъ даже далѣе, что, во всякомъ случаѣ, паровая тяга не можетъ быть допущена на желѣзныхъ дорогахъ въ Россіи, такъ какъ, вслѣдствіе отсутствія въ Россіи каменнаго угля, тяга эта повлечетъ за собою истребленіе лѣсовъ. Для перевозки войскъ желѣзныя дороги представляются также неудовлетворительными, такъ какъ онѣ должны имѣть на этотъ предметъ огромное число повозокъ, кои въ обыкновенное время вовсе не нужны. (Цитировано изъ ст. В. Салова „Начало желѣзнодорожнаго дѣла въ Россіи“. Русская Старина. 1899 г. Мартъ).

Вторая желѣзная дорога отъ Варшавы до австрійской границы начата была также частнымъ обществомъ, но затѣмъ сооруженіе ея было взято въ руки казны.

Въ 1843 г. казна непосредственно взялась за желѣзнодорожное строительство. Началась постройка правительствомъ желѣзной дороги изъ С.-Петербурга въ Москву. Постройка длилась почти десять лѣтъ и обошлась очень дорого (200,000 р. за версту не считая безплатнаго труда крѣпостныхъ крестьянъ

и солдатъ). На казенныя же средства начата была постройка желѣзной дороги отъ С.-Петербурга въ Варшаву.

Крымская война доказала, что отсутствіе хорошихъ путей сообщенія, дающихъ возможность быстрой перевозки не только грузовъ, но и войска, можетъ дорого обойтись государству. Правительство рѣшилось на сооруженіе цѣлой сѣти желѣзныхъ дорогъ. Но такъ какъ казенныя желѣзныя дороги обошлись очень дорого, такъ какъ вѣра въ пользу широкихъ промысловыхъ предпріятій за счетъ казны вообще пошатнулась и распространилось мнѣніе, что выгоднѣе для государства, если въ сферѣ желѣзнодорожнаго дѣла государство уступитъ активную роль частнымъ предпринимателямъ, то съ 1857 г. государство почти совсѣмъ отказывается отъ постройки желѣзныхъ дорогъ за свой счетъ. Начинается эпоха господства частно-желѣзнодорожнаго хозяйства, продолжавшаяся 30 лѣтъ.

Государственная власть выдаетъ концессіи на постройку одобренныхъ правительствомъ желѣзно-дорожныхъ линій частнымъ предпринимателямъ.

Въ 60 годахъ въ качествѣ желѣзнодорожныхъ строителей выступаетъ и земство. Казенныя желѣзныя дороги передаются въ руки акціонерныхъ компаній (главная изъ нихъ—т. н. „Большое общество желѣзныхъ дорогъ“). Однако расчетъ на то, что постройка желѣзныхъ дорогъ при новыхъ условіихъ будетъ и въ финансовомъ отношеніи болѣе выгодна для государства не оправдался. Дѣло въ томъ, что правительство косвенно участвовало въ финансовыхъ операціяхъ частныхъ желѣзныхъ дорогъ. Оно гарантировало прибыль на вложенный въ дѣло акціонерный капиталъ. Оно оказывало содѣйствіе и поддержку при образованіи акціонерныхъ и облигаціонныхъ капиталовъ, давало частнымъ предпринимателямъ рядъ льготъ и не выговорило себѣ притомъ права близкаго контроля за веденіемъ желѣзнодорожнаго хозяйства.

Въ результатѣ государство терпѣло крупные убытки, не выигрывая ничего отъ тѣхъ громадныхъ барышей, которые поступали въ карманы различныхъ концессіонеровъ и строителей.

60 и 70 годы были свидѣтелями нерѣдко безсовѣстной экс-

плоатаціи государства и частныхъ лицъ, пользовавшихся желѣзными дорогами въ пользу немногихъ сравнительно предпріимчивыхъ спекулянтовъ. Приплаты казны вслѣдствіе принятыхъ правительствомъ обязательствъ по гарантіи дохода желѣзныхъ дорогъ были громадны и росли безпревывно. Тарифы желѣзныхъ дорогъ не считались съ интересами государства и народнаго хозяйства.

Уже въ концѣ 70 годовъ стало яснымъ, что желѣзнодорожное дѣло въ Россіи требуетъ рѣшительной реформы. Была снаряжена правительственная комиссія для изслѣдованія желѣзнодорожнаго хозяйства и работы комиссіи выяснили, что необходимо принять неотложно мѣры для упорядоченія дѣла.

Поворотъ въ желѣзнодорожной политикѣ выразился въ двоякомъ направленіи. Во-первыхъ казна возвратилась къ активной роли въ постройкѣ дорогъ, и во вторыхъ правительство подчинило частныя дороги своему контролю и въ особенности предоставило себѣ право утверждать тарифы и требовать ихъ измѣненія, разъ они вредили интересамъ общественнымъ. Правительственный надзоръ внесъ единство въ тарифы и покончилъ съ тѣмъ хаосомъ, который былъ результатомъ безцеремонныхъ дѣйствій и спекулятивныхъ расчетовъ отдѣльныхъ желѣзнодорожныхъ компаній.

Въ 1882 году казна взяла въ свое управленіе три только что построенныхъ линіи (Екатерининскую, Баскунчакскую и Ливенскую), вслѣдъ затѣмъ были выкуплены частныя линіи Тамбовъ—Саратовская и Харьково—Николаевская.

Въ 90 годахъ незначительная вначалѣ сѣть казенныхъ желѣзныхъ дорогъ расширяется вслѣдствіе постройки за казенный счетъ ряда крупныхъ путей. Закаспійскаго, Полѣсскихъ дорогъ и исполинскаго Сибирскаго пути, а равно вслѣдствіе выкупа частныхъ желѣзныхъ дорогъ. Выкупъ происходилъ не всегда безъ ущерба для казны и частныя лица при выкупѣ изрядно наживали, но въ результатѣ выкупъ оказался выгоднымъ для государства. Управленіе дорогами было лучше организовано, а постройка казенныхъ дорогъ доказала, что казна строитъ отнюдь не хуже и не дороже частныхъ предпринимателей.

Нѣкоторыя крупныя линіи остались въ рукахъ частныхъ компаній, но Правительство не только подчинило ихъ своему контролю, но и выговорило себѣ участіе въ прибыляхъ отъ эксплоатаціи частныхъ желѣзныхъ дорогъ, для покрытія долга казнѣ, указывая вмѣстѣ съ тѣмъ, какія новыя линіи должны быть обязательно построены въ добавленіе къ находящимся въ частныхъ рукахъ.

Въ настоящее время свыше двухъ третей всѣхъ желѣзныхъ дорогъ принадлежатъ казнѣ и находятся въ казенномъ управленіи.

Казенныя желѣзныя дороги не даютъ пока крупнаго дохода. Это объясняется тѣмъ, что нѣкоторыя и притомъ самыя крупныя линіи, имѣющія преимущественно политическое значеніе, какъ линіи Сибирская, Закаспійская, Оренбургъ-Ташкентская, проходящія по малонаселенной и только пробуждающейся къ жизни, территоріи, приносятъ или ничтожный доходъ или даже убытокъ.

И въ Европейской Россіи построены нѣкоторыя линіи по чисто стратегическимъ соображеніямъ и оказываются малодоходными или бездоходными. Наконецъ, одна также довольно крупная линія Вологда-Архангельскъ, предназначенная содѣйствовать культивированію нашего сѣвера, также едва ли въ ближайшемъ будущемъ будетъ источникомъ доходовъ. Слѣдовательно часть казенныхъ желѣзныхъ дорогъ, дающихъ прибыль, должна покрывать убытокъ отъ дорогъ, построенныхъ по соображеніямъ отнюдь не фискальнымъ и долженствующимъ окупиться въ отдаленномъ будущемъ.

Казна, впрочемъ, не отказалась отъ участія въ расходахъ частныхъ желѣзныхъ дорогъ, такъ какъ принятыя казною на себя обязательства гарантій чистаго дохода еще не потеряли силы. И отъ системы гарантій у насъ донынѣ еще не отказались. Въ росписи на 1910 годъ назначено на приплаты, пособія и другія выдачи частнымъ желѣзнымъ дорогамъ по эксплоатаціи ихъ линій свыше 25.000.000 р.

Валовой доходъ казенныхъ желѣзныхъ дорогъ исчисленъ былъ на 1910 г. въ 568.154.100 р. Къ этой суммѣ нужно при-

бавить 14.306.313 р. обязательныхъ платежей обществъ желѣзныхъ дорогъ, такъ что весь доходъ отъ желѣзнодорожнаго дѣла опредѣлится въ 582.480.413 р. Если вычесть изъ валового дохода казенныхъ желѣзныхъ дорогъ расходъ по эксплоатаціи казенныхъ желѣзныхъ дорогъ въ размѣрѣ 458.428.547 р., то въ качествѣ чистаго дохода получится сумма въ 139.604.578 р. Но этотъ чистый доходъ только кажущійся, ибо приходится принять во вниманіе, что казна уплачиваетъ крупныя суммы въ качествѣ процентовъ по желѣзнодорожнымъ займамъ.

Правда, при расчетѣ выгодъ и убытковъ необходимо принять во вниманіе, что желѣзныя дороги содѣйствуютъ сбереженію извѣстной суммы, которая можетъ быть записана въ счетъ доходовъ. Желѣзныя дороги перевозятъ почту, войска и т. д., но тѣмъ не менѣе все же желѣзнодорожное дѣло, не смотря даже на значительное улучшеніе, внесенное за послѣдніе три года, не является источникомъ значительныхъ доходовъ для государства.

Что касается тарифа, т. е. системы платы за перевозку грузовъ и пассажировъ, то онъ основанъ на началахъ, общепринятыхъ во всѣхъ государствахъ, т. е. размѣръ платы за перевозку груза зависитъ отъ разстоянія перевозки, отъ ея быстроты, обстановки, въ которой перевозится грузъ (закрытые или открытые вагоны), съ родомъ и свойствомъ грузовъ (цѣнный или малоцѣнный товаръ) и съ количествомъ (отправка грузовъ цѣлыми вагонами обходится дешевле, нежели отправка отдѣльными мѣстами попудно).

Пассажирскій тарифъ, дѣйствующій въ Россіи, принадлежитъ къ числу поясныхъ. Провозная плата понижается по мѣрѣ разстоянія; къ разстояніямъ превышающимъ 300 верстъ, примѣняется поясная система.

Противъ прежняго тарифа—нынѣшній является весьма дешевымъ. Для перевозки на разстояніи 200 верстъ достигнуто пониженіе 7,6 процентовъ, а при провозѣ въ 3.000 верстъ—даже до 61 процента.

Пассажирское движеніе, со времени введенія новаго тарифа очень оживилось, повысился также доходъ отъ перевозки пассажировъ, но не въ той мѣрѣ, какъ того можно было ожидать.

Едва ли гдѣ-либо въ Европѣ существуетъ такая масса разныхъ льготъ для проѣзда пассажировъ, какъ въ Россіи. Офицеры, учащіеся, экскурсанты и т. д. пользуются льготами. Даровые билеты выдаются также въ изобиліи не только лицамъ, приносящимъ пользу дорогамъ своею службою, но и лицамъ, никакой пользы не приносящимъ, родственникамъ служащихъ вплоть до 10 колѣна. Наконецъ, проѣздъ даровой, незаконный, также практикуется весьма широко.

Выхлопотать себѣ даровой проѣздъ по желѣзной дорогѣ безъ всякаго законнаго основанія считается, къ сожалѣнію, весьма похвальнымъ поступкомъ, но за то приходится выслушивать по адресу правительства не мало упрековъ въ томъ, что казенныя желѣзныя дороги недостаточно доходны, а то и убыточны.

ГЛАВА VIII.

Регаліи.

Въ прежнее время подъ словомъ „регалія“ понимали: 1) вообще права государственнаго верховенства, какъ то: право законодательства, право суда, право управленія вообще, финансоваго управленія въ частности, право устанавливать и взимать налоги, и 2) промысловыя права, которыя государство предоставило исключительно себѣ съ цѣлью извлеченія изъ нихъ особыхъ матеріальныхъ выгодъ, съ изъятіемъ таковыхъ промысловыхъ занятій изъ сферы частной дѣятельности, или съ предоставленіемъ пользованія даннымъ промысловымъ правомъ частнымъ лицамъ лишь съ особаго каждый разъ разрѣшенія со стороны государственной власти. Частныя лица за пользованіе регальнымъ промысловымъ правомъ должны были уплачивать особые сборы, или же могли ихъ брать на откупъ.

Въ настоящее время слово „регалія“, поскольку оно вообще еще въ употребленіи, примѣняется въ болѣе узкомъ смыслѣ. Подъ „регаліею“ въ наше время понимаютъ исключительное право государства на эксплоатацію какого-либо предпріятія промысловаго характера, съ исключеніемъ всякаго частнаго соперничества, но не въ цѣляхъ извлеченія фискальной выгоды, а въ цѣляхъ организаціи даннаго предпріятія образомъ наиболѣе цѣлесообразнымъ и соотвѣтствующимъ общественнымъ интересамъ. Государство можетъ получить доходъ отъ эксплоатаціи даннаго предпріятія, но оно присваиваетъ себѣ то или другое исключительное право не ради этого дохода, а въ виду того, что объ-

явленное регальнымъ предпріятіе только въ рукахъ государства можетъ принести надлежащую пользу государству и народу. Регальное предпріятіе приноситъ пользу обществу. Граждане пользуются его услугами, но за эти услуги должны уплачивать извѣстные сборы, вносить извѣстную плату (напр., за пользованіе услугами почтовыхъ или телеграфныхъ учрежденій), или же они благодаря регаліи извлекаютъ значительную пользу для своей дѣятельности, не внося государству никакой за это платы, но терпя въ интересахъ общежитія извѣстныя ограниченія экономической свободы. Напр., государство предоставляетъ исключительно себѣ право чеканки и выпуска въ обращеніе монеты, признавая лишь выпущенные имъ металлическія деньги законнымъ платежнымъ средствомъ и дѣлая пріемъ выпущенной имъ монеты обязательнымъ для частныхъ лицъ. Чеканка и выпускъ въ обращеніе монетъ является несомнѣнно услугою, которую государство оказываетъ обществу вообще и каждому гражданину въ отдѣльности, но за эту услугу государство не взимаетъ платы и по существу дѣла и не должно взимать платы.

Регаліи въ настоящее время не играютъ крупной роли какъ источникъ финансовыхъ доходовъ. Нерѣдко приходится даже выслушиватъ мнѣніе, что государство не должно извлекать никакихъ матеріальныхъ выгодъ изъ регальныхъ предпріятій. Оно должно даже вести ихъ и тогда, когда ихъ эксплоатація приноситъ убытокъ, ибо цѣль ихъ существованія исключительно общественная польза. Это мнѣніе не можетъ быть признано безусловно правильнымъ, но съ нимъ можно согласиться съ извѣстною оговоркою. Дѣйствительно, разъ регальныя предпріятія ведутся въ общественныхъ интересахъ, то стремленіе къ извлеченію выгоды могло бы служить помѣхою при улучшеніи постановки дѣла. Доходъ можетъ быть получаемъ отъ регальныхъ предпріятій, но при условіи, что онъ, принося пользу казнѣ, не является ущербомъ для общества. Если финансы государства въ настолько удовлетворительномъ положеніи, что нѣтъ надобности дорожить всякимъ, хотя-бы и тягостнымъ для общества поступленіемъ, то государство можетъ, и даже должно, отказаться отъ всякой матеріальной выгоды, употребляя все, что поступаетъ по

счету доходовъ отъ даннаго регальнаго предпріятія сверхъ покрытія расходовъ на усовершенствованіе дѣла.

Эксплоатируя регальныя предпріятія государство несомнѣнно выступаетъ не какъ субъектъ частнаго, а какъ субъектъ публичнаго права. Только публичное право создаетъ регаліи, только въ силу его нормъ устраняется частная конкуренція.

Доходы, которые поступаютъ въ казну отъ регальныхъ предпріятій, поэтому не могутъ быть причислены къ категоріи т. н. частно-правовыхъ доходовъ. Источникъ ихъ—промысловая дѣятельность опредѣленнаго характера, но эта промысловая дѣятельность не имѣетъ ничего общаго съ частною промысловою дѣятельностью, ибо, какъ уже сказано выше, цѣль ея не полученіе прибыли. Полученіе прибыли только побочный результатъ этой дѣятельности.

Однако съ другой стороны, доходы, которые получаетъ государство отъ регалій, не суть результатъ примѣненія принудительной власти. Если можно въ данной сферѣ управленія говорить о примѣненіи принудительной власти, то лишь въ томъ смыслѣ, что государство, отстраняя властнымъ актомъ соперничество частныхъ предпринимателей, ставитъ гражданъ въ необходимость прибѣгать только къ услугамъ государственнаго предпріятія и притомъ государство оказываетъ услуги не безвозмездно, а за возмездіе, которое устанавливается не по соглашенію съ лицами, обращающимися къ данному предпріятію, а односторонним образомъ, повелѣніемъ власти.

Слѣдовательно, съ правовой точки зрѣнія, нѣтъ на лицо непосредственнаго принужденія, но оно косвенно фактически существуетъ.

Регаліи, какъ источникъ доходовъ, стоятъ такимъ образомъ какъ бы на среднемъ мѣстѣ между доходами, получаемыми непринудительнымъ путемъ отъ собственныхъ имуществъ государства, и доходами, которые извлекаются изъ достатка гражданъ благодаря примѣненію принудительной власти. Финансово-правовая природа современныхъ регалій, число коихъ незначительно, станетъ ясною если мы обратимея къ разсмотрѣнію организаціи каждой регаліи въ отдѣльности.

Въ русскомъ финансовомъ правѣ къ правительственнымъ

регаліямъ (слово „правительственныя“ употреблено, какъ уже было замѣчено, совершенно неправильно), причислены: горный доходъ, монетный доходъ, почтовый доходъ, телеграфный и телефонный доходы и доходъ отъ казенной винной операціи.

Выше было сказано, что отъ горной регаліи у насъ сохранились лишь послѣдніе слѣды. Что касается дохода отъ казенной винной операціи, то онъ подведенъ совершенно неправильно подъ рубрику „регаліи“. Казенная монополія продажи спиртныхъ напитковъ есть ничто иное, какъ особая форма косвеннаго обложенія вина.

Остаются три регаліи: монетная, почтовая и телеграфно-телефонная. Правильно было бы причислить къ казеннымъ регаліямъ еще регалію выпуска бумажныхъ денегъ. Въ государственной росписи эта регалія, конечно, не можетъ найти мѣста, ибо бумажныя деньги казнѣ никакого дохода не приносятъ и приносить не должны, но несомнѣнно, что исключительное право выпуска бумажныхъ денегъ, которое предоставлено у насъ одному государству—есть регальное право и что эта регалія по существу своему стоитъ въ ближайшей связи съ регаліею монетною.

Остановимся сперва на монетной регаліи.

Подъ монетною регаліею понимаютъ исключительное право государства чеканить и выпускать въ обращеніе монету, т. е. металлическіе денежные знаки. О томъ, какую задачу въ народномъ хозяйствѣ исполняютъ деньги—подробно говорится въ курсѣ политической экономіи. Безъ денегъ въ настоящее время обмѣнъ цѣнностей былъ бы почти невозможенъ. Правильная денежная система одинъ изъ важнѣйшихъ факторовъ преуспѣянія народнаго хозяйства. Понятно, что этотъ факторъ не можетъ быть результатомъ частной дѣятельности. Только прочная, авторитетная, всѣми признанная власть можетъ создать правильную денежную систему и предупредить ея разстройство.

Въ основѣ денежной системы лежитъ металлическая монета. Изъ курса Политической Экономіи извѣстно, почему двумъ благороднымъ металламъ, золоту и серебру, отведена роль монетнаго металла, т. е. металла, изъ коего чеканится монета, служа-

щая платежнымъ средствомъ, мѣриломъ цѣнности и орудіемъ обмѣна.

Золото и серебро служатъ монетнымъ металломъ въ виду особыхъ качествъ, которыя имъ присущи.

Они имѣютъ внутреннюю цѣнность и притомъ настолько значительную, что изъ нихъ можно чеканить и мелкіе монетные кружки. Далѣе: оба металла обладаютъ большою дѣлимостью, такъ что въ золотѣ или серебрѣ можно изобразить цѣнность различной величины. Въ то же время оба металла обладаютъ легкоплавностью, такъ что чеканка монетъ изъ нихъ не сопряжена съ значительными техническими трудностями, и оба они обладаютъ привлекательностью внѣшняго вида. Наконецъ, цѣнность ихъ болѣе устойчива и не подвержена такимъ колебаніямъ, какъ цѣнность другихъ металловъ. Послѣднему качеству соотвѣтствуетъ преимущественно золото. Серебро же за послѣднія десятилѣтія значительно колебалось въ цѣнѣ. Дабы металлическія деньги удовлетворяли своему назначенію—быть обязательнымъ платежнымъ средствомъ, орудіемъ обмѣна и мѣриломъ цѣнности,—онѣ должны быть опредѣленнаго качества, такъ что бы монета одного и того же названія содержала въ себѣ одно и то же количество благороднаго металла. Въ предѣлахъ государства не должны существовать монеты различнаго чекана, неопредѣленнаго качества и съ различными названіями. Монета должна быть единая. Если-бы монета чеканилась и выпускалась въ обращеніе по усмотрѣнію частныхъ лицъ или различныхъ составныхъ частей государства, то эти требованія едва ли могли бы быть исполнены. Въ виду этого чеканка монеты и предоставляется во всѣхъ культурныхъ государствахъ одной только государственной власти.

Различаютъ двѣ монетныя системы: монометаллическую и биметаллическую. Подъ монометаллическою системою понимаютъ такую систему, при которой основная монета чеканится изъ одного изъ благородныхъ металловъ, золота или серебра. Биметаллизмъ допускаетъ чеканку основной монеты изъ двухъ металловъ, такъ что одновременно находятся въ обращеніи двѣ основныя монеты, одна золотая, другая серебряная. И при монометаллизмѣ наравнѣ съ основною монетою изъ одного изъ бла-

городныхъ металловъ можетъ быть допущена къ обращенію монета изъ другого металла, но эта монета признается не основною монетою, а только размѣнною или вспомогательною.

Биметаллическая система предполагаетъ установленіе неизмѣннаго взаимнаго отношенія цѣнности двухъ монетныхъ металловъ: золота и серебра.

Такое установленіе неизмѣннаго взаимнаго отношенія цѣнности золота и серебра однако является весьма искусственною мѣрою, ибо міровая добыча благородныхъ металловъ постоянно колеблется и вслѣдствіе этого измѣняется и отношеніе цѣнности золота къ серебру.

Въ XIX столѣтіи, въ особенности со второй его половины, замѣтно было постоянное паденіе цѣнности серебра. Серебро въ 60 годахъ относилось къ золоту какъ $15^1/_2$ къ 1, а черезъ 30 лѣтъ отношеніе было 34 къ 1. При такомъ паденіи цѣнности биметаллизмъ оказался весьма невыгодною съ точки зрѣнія устойчивости денежнаго обращенія, системою. Серебряная монета вытѣсняла золотую, потому что въ виду несоотвѣтствія между рыночною цѣною серебра и узаконенною его цѣною, оказалось выгоднымъ переплавлять золотую монету въ слитки и вывозить ее заграницу. Въ виду этого паденія цѣнности серебра европейскія государства, въ которыхъ ранѣе господствовалъ биметаллизмъ, перешли къ золотому монометаллизму, сохранивъ серебряную монету лишь въ качествѣ монеты вспомогательной или монеты размѣнной.

Въ каждомъ государствѣ различаютъ: монету главную или основную и монету вспомогательную и, наконецъ, монету размѣнную или биллоную. Основная или главная монета является обязательнымъ для всѣхъ платежнымъ средствомъ. Эта основная монета является денежною единицею данной страны. Законъ опредѣляетъ количество чистаго благороднаго металла, которое должно въ ней содержаться.

Такъ, напр., въ Россіи, денежная или монетная единица есть золотой рубль, который содержитъ въ себѣ семнадцать цѣлыхъ и четыреста двадцать четыре тысячныхъ долей чистаго золота.

Такъ какъ монетный кружокъ, содержащій въ себѣ это ко-

личество золота былъ бы очень малаго размѣра и потому неудобенъ (онъ могъ бы легко теряться), то чеканится т. н. сборная монета, т. е. монета по вѣсу своему заключающая въ себѣ нѣсколько монетныхъ единицъ (у насъ, напр., 5 р. и 10 р.).

Монета, которая составляетъ лишь часть монетной единицы называется дробною. Тамъ, гдѣ монетная единица, чеканенная изъ благороднаго металла—невелика, какъ нашъ золотой рубль, тамъ дробная монета чеканится не изъ главнаго благороднаго металла, а изъ металла, играющаго роль вспомогательнаго (серебра).

Въ Россіи чеканится серебряная (банковая) монета въ 1 р., въ 50 и 25 коп.

Основная или главная монета, какъ уже сказано, есть обязательное платежное средство. Отказываться отъ принятія ея нельзя, если она не настолько стерта или обрѣзана, что потеряла значительную часть своей оффиціальной цѣнности. Вспомогательная монета, какъ уже сказано, чеканится не изъ основного монетнаго металла (при золотомъ монометаллизмѣ—не изъ золота), а изъ другого благороднаго металла,—серебра. Но и она является полноцѣнною монетою, т. е. количество содержащагося въ ней благороднаго металла соотвѣтствуетъ ея номинальной цѣнности. Количество выпускаемой въ обращеніе вспомогательной монеты устанавливается закономъ или въ опредѣленной предѣльной нормѣ, или въ опредѣленномъ отношеніи къ количеству населенія.

Вспомогательная монета обязательно принимается при частныхъ расчетахъ, но не безусловно. Каждый гражданинъ обязанъ принимать лишь опредѣленную сумму при каждомъ платежѣ. Казна же, т. е. кассы государства принимаютъ и вспомогательную монету въ неограниченномъ количествѣ, какъ при расчетахъ съ нею, такъ и при взносѣ податей. Иногда, впрочемъ, здѣсь допускаются исключенія. Такъ, напр., у насъ въ Россіи, въ 1877 году, было предписано взимать таможенныя пошлины только золотомъ.

Наконецъ, размѣнная или биллонная монета служитъ средствомъ для мелкихъ расчетовъ и платежей. Она не причисляется къ полноцѣннымъ деньгамъ. Въ ней количество благороднаго

металла обыкновенно сравнительно незначительно. Пріемъ ея также необязателенъ на всякую сумму.

Техника чеканки монетъ въ наше время весьма усовершенствована. Но тѣмъ не менѣе идеальной точности и равномѣрности при чеканкѣ достигнуть нельзя. Монетные благородные металлы, какъ золото, такъ и серебро, мягки, такъ что если бы монету чеканили исключительно изъ золота или серебра, то она очень легко бы изнашивалась и теряла бы часть своей цѣнности. Въ виду этого къ благороднымъ металламъ при чеканкѣ монетъ примѣшиваютъ извѣстную долю неблагороднаго металла (мѣди). Означенная примѣсь называется лигатурою. Отношеніе примѣси къ благородному металлу называется пробою.

Хотя принимаются всевозможныя мѣры для достиженія однороднаго сплава и взаимоотношенія примѣси къ монетному металлу, тѣмъ не менѣе отступленія весьма возможны и законъ ихъ предусматриваетъ, опредѣляя допустимое уклоненіе отъ нормальнаго отношенія. Это терпимое уклоненіе называется терпимостью (или ремедіумъ).

И въ вѣсѣ отдѣльныхъ монетныхъ кружковъ могутъ быть уклоненія отъ узаконенной нормы. Кромѣ того, монета можетъ потерять въ вѣсѣ отъ стиранія. Пока это уклоненіе ничтожно, монета можетъ продолжать исполнять свою службу. Законъ опредѣляетъ, какъ предѣлъ уклоненія отъ нормальнаго вѣса при выпускѣ монеты изъ Монетнаго двора, такъ и предѣлъ уменьшенія вѣса при обращеніи, при которомъ монета можетъ быть принимаема, какъ платежное средство. Монета, переставшая быть полновѣсною, т. е. потерявшая въ вѣсѣ болѣе допущенной въ законѣ нормы, изъемлется изъ обращенія, коль скоро она поступаетъ въ государственныя кассы.

Монета чеканится государствомъ не для извлеченія прибыли. Въ прежнія времена государственная власть смотрѣла иначе на монетную регалію. Она считала ее источникомъ дохода и пользовалась своимъ правомъ неблаговиднымъ иногда образомъ. Въ исторіи имѣется рядъ примѣровъ, когда государственная власть выпускала намѣренно монету, номинальное достоинство которой несоотвѣтствовало внутренней цѣнности. При этомъ правители,

допускавшіе такое злоупотребленіе властью, полагали, что монета получаетъ значеніе не въ зависимости отъ количества благороднаго металла, въ ней содержащагося, а лишь благодаря оффиціальному изображенію ея цѣны, установленной властью, что, слѣдовательно, отъ власти зависитъ опредѣленіе цѣнности монеты по ея усмотрѣнію, и что населеніе готово принять и малоцѣнную по содержанію монету, разъ на ней изображена болѣе высокая цѣна. Государство разсчитывало сберечь при такой операціи значительную сумму благороднаго металла, дабы имѣть возможность выпустить монету въ большемъ количествѣ и тѣмъ обогатить себя. Этотъ разсчетъ на прибыль путемъ фальсификаціи монеты, оказался грубѣйшимъ заблужденіемъ. Какъ всегда,—хорошая, полноцѣнная монета исчезала изъ обращенія, оставалась монета легковѣсная, плохого качества и этой монетою уплачивались всѣ налоги и пошлины. Государство теряло само не менѣе частныхъ лицъ, принужденныхъ уплачивать или получать плохую монету. Но этимъ вредъ выпуска узаконенной фальшивой монеты не ограничивался. Все народное хозяйство страдало отъ отсутствія добросовѣснаго орудія обращенія и платежнаго средства. Каждый разъ за такой продѣлкою слѣдовали застой въ торговлѣ, броженіе въ обществѣ, смуты и раззореніе. Примѣръ такихъ операцій знаетъ Франція (въ XIV столѣтіи при Филиппѣ Красивомъ), Пруссія (при Фридрихѣ Великомъ), Швеція (при Карлѣ XII) и Россія [въ особенности въ царствованіе Алексѣя Михайловича („Мѣдный Бунтъ“)].

Въ наше время государства отказались отъ такого пользованія монетною регаліею. Даже возбуждается вопросъ: слѣдуетъ ли вообще получать какой-либо доходъ отъ чеканки монеты.

Чеканка главной или основной монеты не приноситъ государству, обыкновенно, никакого дохода. Она является простымъ расходомъ. Казна выигрываетъ отъ чеканки и выпуска неполноцѣнной размѣнной или биллонной монеты, которая, какъ сказано выше, выпускается съ сравнительно незначительнымъ содержаніемъ благороднаго металла. Но этотъ доходъ не можетъ быть крупнымъ, ибо количество выпускаемой въ обращеніе размѣнной монеты ограничено. Предѣлъ выпуска опредѣляется закономъ.

Монетные дворы, которые чеканятъ монету, могутъ, впрочемъ, приносить доходъ, исполняя частные заказы по передѣлу золота въ монету, изготовляя медали и другія издѣлія.

Обращаемся къ монетной регаліи въ Россіи.

Въ росписи на 1910 годъ монетный доходъ показанъ въ цифрѣ 3,393,500.

Монетная система Россіи—золотая монометаллическая. До перехода къ золотому мономеллизму у насъ главною монетою былъ серебряный рубль, но и золотая монета считалась наравнѣ съ серебряною—главною монетою, такъ что въ Россіи до конца XIX столѣтія господствовалъ биметаллизмъ. Нынѣ дѣйствующій Монетный Уставъ изданъ въ 1899 году.

Согласно ст. 1 Устава Монетнаго (Св. Зак. Томъ VII) право чеканить монету и выпускать ее въ обращеніе принадлежитъ къ числу правъ государственныхъ. Слѣдовательно, это государственная регалія.

Монетная система въ Россіи основана на золотѣ.

Государственная россійская монетная единица есть рубль, содержащій 17,424 долей чистаго золота. Рубль раздѣляется на сто копѣекъ.

Золотой рубль только номинальная денежная единица, которая не чеканится. Чеканится только сборная золотая монета въ 5 и 10 рублей.

Кромѣ золотой монеты чеканится еще серебряная и мѣдная. Полновѣсная золотая монета обязательна къ пріему во всѣхъ платежахъ на неограниченную сумму. Всѣ исчисленія сборовъ, поступленій, выдачъ, платежей и всякихъ суммъ въ денежныхъ счетахъ, актахъ и всѣхъ вообще сдѣлкахъ производятся на рубли. Серебряная и мѣдная монета служатъ монетою вспомогательною въ обращеніи и платежахъ.

Общее количество выпускаемой серебряной монеты не должно въ обращеніи превышать по расчету суммы трехъ рублей на каждую душу общаго числа населенія Имперіи. Что же касается монеты мѣдной, то выпускъ ея опредѣляется каждый разъ Высочайшею Властью по представленію Министра Финансовъ.

Обязательный пріемъ частными лицами серебряной полно-

вѣсной (банковой) рублевой, 50-копѣечной и 25-копѣечной монеты ограничивается 25 рублями, прочей же серебряной, а равно и мѣдной монеты—тремя рублями при каждомъ платежѣ.

Правительственныя кассы принимаютъ серебряную и мѣдную монету на всякую сумму при всѣхъ платежахъ, кромѣ таможенныхъ сборовъ, уплата коихъ серебряною и мѣдною монетою допускается на суммы, которыя опредѣлены въ Уставѣ Таможенномъ.

Золотая монета чеканится, какъ изъ золота, принадлежащаго казнѣ, такъ и изъ золота, представляемаго для сего частными лицами (если представленное количество чистаго металла не менѣе одной четверти фунта). Законъ (Уставъ Монетный) опредѣлилъ въ точности количество золота, содержимаго въ единицѣ главной монеты (т. е. въ сборной единицѣ, 5 или 10 рублевомъ кружкѣ), пробу и вѣсъ, и допускаемую при выдѣлкѣ золотой монеты терпимость и діаметръ монеты.

Серебряная монета выпускаемая въ обращеніе--двоякаго рода: полновѣсная, называемая также банковою, и размѣнная. Къ полновѣсной монетѣ высокой пробы принадлежатъ серебряный рубль, полтинникъ и 25 копѣечникъ (четвертакъ). Размѣнная монета чеканится съ меньшимъ содержимымъ благороднаго металла (пятьсотъ частей чистаго серебра и пятьсотъ частей мѣди). Размѣнная монета выпускается въ двадцать, пятнадцать, десять и пять копѣекъ.

И для серебряной монеты установлены въ законѣ нормальные проба, вѣсъ и діаметръ, и указаны дозволенная терпимость въ пробѣ и вѣсѣ. Монета изготовляется въ С.-Петербургскомъ Монетномъ Дворѣ, который принимаетъ также заказы на частныя медали, на раздѣленіе золота и серебра, и др.

Къ числу государственныхъ регалій принадлежитъ въ Россіи и исключительное право государства выпускать бумажныя деньги, кредитные билеты.

Согласно ст. 1 Устава Кредитнаго, раздѣла 3 (Св. Зак. томъ VII), государственные кредитные билеты выпускаются Государственнымъ Банкомъ въ размѣрѣ, строго ограниченномъ настоятельными потребностями денежнаго обращенія, подъ обезпеченіе золотомъ.

Сумма золота, обезпечивающаго билетъ, должна быть не менѣе половины общей суммы выпущенныхъ въ обращеніе кредитныхъ билетовъ, когда послѣдняя не превышаетъ 600 милл. рублей.

Кредитные билеты, находящіеся въ обращеніи свыше 600 мил. рублей, должны быть обезпечены золотомъ по крайней мѣрѣ рубль за рубль, такъ чтобы каждымъ 15 рублямъ въ кредитныхъ билетахъ соотвѣтствовало обезпеченіе золотомъ на сумму не менѣе одного имперіала (золотая монета въ 15 руб., нынѣ болѣе не выпускается).

Государственный Банкъ размѣниваетъ кредитные билеты на золотую монету безъ ограниченія суммы. Размѣнъ кредитныхъ билетовъ на золотую монету обезпечивается всѣмъ достояніямъ государства. Государственные кредитные билеты имѣютъ хожденіе во всей Имперіи наравнѣ съ золотою монетою. Такъ какъ золотая монета обязательна къ пріему во всѣхъ платежахъ, то и кредитные билеты должны быть признаны равными по правовой силѣ платежными средствами.

О бумажныхъ деньгахъ, какъ составной части государственнаго долга,—мы поговоримъ въ отдѣлѣ, посвященномъ государственному кредиту.

Источникомъ дохода бумажныя деньги не служатъ и служить не могутъ.

Почтовая, телеграфная и телефонная регаліи:

Излишне указывать на важную роль, которую почта, телеграфъ и телефонъ исполняютъ въ культурныхъ государствахъ нашего времени. Всѣ государственныя учрежденія, равно какъ и всѣ общественныя установленія и, наконецъ, всѣ граждане нуждаются въ организаціи установленій, которыя бы принимали на себя обязанность пересылки корресподенціи, денегъ и посылокъ разнаго рода, которымъ можно было бы ввѣрить передачу извѣстій по телеграфной проволокѣ, въ увѣренности, что это извѣстіе будетъ передано точно, вѣрно, добросовѣстно и, по возможности, быстро. При неразвитыхъ и рѣдкихъ сношеніяхъ между людьми—забота о пересылкѣ писемъ или посылокъ могла быть ввѣрена частнымъ лицамъ или предпріятіямъ частнаго рода. Но по мѣрѣ роста и развѣтвленія разнаго рода сношеній, по мѣрѣ

того, какъ проявилась необходимость организовать правильныя сношенія не только въ предѣлахъ одного государства, но и между жителями различныхъ странъ.—частная дѣятельность въ этой области оказалась недостаточною для сложныхъ задачъ, которыя исполняетъ почта и телеграфъ. Общественные интересы, связанные съ этимъ дѣломъ, могли быть удовлетворены лишь тогда, когда за организацію почты (а равно и телеграфа) взялось государство, стремясь поставить дѣло такъ, чтобы оно не столько служило источникомъ доходовъ, сколько нуждамъ культурнаго человѣчества, удовлетворяя основнымъ требованіямъ: порядка, точности, достовѣрности, скорости и дешевизны. Недостатокъ въ каждомъ изъ этихъ качествъ правильной организаціи почты и телеграфа отзывается тягостнымъ образомъ на общественной жизни, народномъ хозяйствѣ и на дѣятельности самого государства.

Подобно тому, какъ организація монетнаго дѣла не можетъ быть предоставлена частной иниціативѣ, и почта и телеграфъ не могутъ находиться въ частныхъ рукахъ. Государство должно признать ихъ объектомъ своей дѣятельности, должно объявить ихъ регаліею. Это и сдѣлано во всѣхъ государствахъ культурнаго міра, при чемъ частной предпріимчивости предоставлена только вспомогательная роль.

Государство, какъ субъектъ права почтовой регаліи, упростило пользованіе почтою, отмѣнивъ пестроту ставокъ и высокихъ тарифовъ. Осуществляя мысль англійскаго гражданина Р. Гилля, всѣ государства, слѣдуя примѣру Англіи (въ концѣ 30 и начала 40 годовъ XIX ст.), отказались отъ соразмѣренія платы за почтовую пересылку съ разстояніемъ; этотъ критерій былъ отмѣненъ и за каждую единицу вѣса берется теперь одна и та же плата, независимо отъ разстоянія, въ предѣлахъ одного и того же государства. Это правило примѣняется какъ къ письмамъ, такъ и къ посылкамъ.

Затѣмъ для облегченія пользованія почтою, государство ввело оплату почтоваго сбора особыми знаками, почтовыми марками, сбытъ которыхъ распространенъ по всей странѣ. Почта исполняетъ цѣлый рядъ другихъ обязанностей кромѣ пересылки пи-

семъ и пакетовъ; она передаетъ цѣнности въ формѣ денежныхъ писемъ, переводовъ, принимаетъ подписки на журналы и газеты, при почтовыхъ установленіяхъ организуются сберегательныя кассы и т. д.

Для того, чтобы содѣйствовать быстротѣ и легкости сношеній между жителями различныхъ странъ, государства вступили въ международный почтовый союзъ, заключивъ другъ съ другомъ почтовыя конвенціи (съ 1874 г.). Международною разсчетною Палатою служитъ Бернское бюро Всемірнаго почтоваго союза. Благодаря этому союзу всѣ государства, состоящія его членами, образуютъ какъ бы одно цѣлое, въ предѣлахъ котораго дѣйствуютъ одни и тѣ же правила по обмѣну корреспонденціею.

Таксы за услуги почтовыхъ установленій по международному обмѣну установлены по соглашенію членовъ Союза и въ настоящее время это согласіе и единство выражается даже въ томъ, что марки различныхъ цѣнъ окрашиваются въ одинаковый цвѣтъ, по возможности, во всѣхъ государствахъ. (Такъ, напр., марка, которая употребляется для пересылки письма изъ одной страны въ другую въ одинъ лотъ вѣсомъ—почти вездѣ окрашена въ синій цвѣтъ).

На началахъ почти сходныхъ съ организаціею почтовой регаліи—организована регалія телеграфная. Внутри каждаго государства телеграфъ находится въ рукахъ государственнаго установленія, которое одновременно вѣдаетъ какъ почтовое, такъ и телеграфное дѣло. Что-же касается международнаго телеграфнаго сношенія, то хотя, конечно, правительственныя телеграфныя линіи одного государства связаны съ линіями другихъ государствъ, но на ряду съ международнымъ телеграфнымъ сношеніемъ, организованнымъ по соглашенію государствъ, дѣйствуютъ и телеграфныя линіи, находящіяся въ рукахъ частныхъ предпріятій (международныя заокеанскія телеграфныя линіи, подводные кабели). И въ дѣлѣ пользованія телеграфами государственная власть внесла постепенно рядъ важныхъ улучшеній. И здѣсь установлено единство телеграфныхъ тарифовъ. За каждое слово телеграфнаго сообщенія внутри страны уплачивается плата одного размѣра, съ опредѣленною приплатою за всю телеграмму. Для городскихъ сношеній установлены льготные тарифы и т. д.

И въ дѣлѣ телеграфномъ мы стоимъ на рубежѣ новой эпохи. Благодаря изобрѣтенію безпроволочнаго телеграфа будетъ дана возможность сообщенія помимо государственныхъ телеграфныхъ линій. Конечно проволочный телеграфъ не перестанетъ играть свою роль, но, вѣроятно значительныя измѣненія въ устройство этого дѣла будутъ внесены.

Другое изобрѣтеніе новѣйшаго времени, пріобрѣтаетъ все болѣе крупное значеніе.—Это телефонъ. Первоначально телефоны устраивались за счетъ частныхъ предпринимателей, которые изъ ихъ эксплоатаціи извлекали крупные доходы, требуя чрезмѣрно высокую плату за услуги телефона. Постепенно и телефонъ превращается въ государственную регалію. Государство выкупаетъ частныя телефонныя линіи и управленіе ими передаетъ въ руки почтово-телеграфнаго вѣдомства.

Регализація телефоновъ содѣйствовала удешевленію этого орудія обмѣна мысли и сообщенія извѣстій, и вмѣстѣ съ тѣмъ содѣйствовала распространенію телефоновъ по всей странѣ.

Что касается вопроса, поскольку почта, телеграфъ и телефонъ должны служить источникомъ дохода для казны, то между представителями науки финансоваго права не существуетъ разногласія. Эти государственныя предпріятія не должны преслѣдовать фискальныхъ цѣлей. Погоня за прибылью могла бы повредить успѣшному исполненію этими предпріятіями великой культурной задачи. Если эксплоатація почты, телеграфа и телефона даетъ чистую прибыль, то желательна затрата ея въ цѣляхъ улучшенія постановки дѣла. За счетъ прибыли должно улучшить матеріальное положеніе служащихъ, отъ точности и добросовѣстности дѣйствій коихъ въ значительной степени зависитъ успѣхъ дѣла. Далѣе можно расширить сѣть почтовыхъ и телеграфныхъ конторъ, понизить плату за пользованіе телефономъ и т. д.

Что касается почтовой регаліи въ Россіи, то она дала валового дохода (по росписи на 1910 г.) 59,372,050 руб.

Къ сожалѣнію, нельзя сказать, чтобы почтовое дѣло у насъ было поставлено вполнѣ удовлетворительно. служащіе въ почтовыхъ установленіяхъ, несмотря на увеличеніе содержанія за послѣднее время, не обезпечены въ должной мѣрѣ, отчего почто-

вая служба нерѣдко страдаетъ. Число почтовыхъ конторъ, отдѣленій и пунктовъ пріема и раздачи корреспонденцій незначительно сравнительно съ числомъ почтовыхъ установленій въ другихъ государствахъ. Пріемъ и выдача корреспонденціи и посылокъ связаны съ рядомъ иногда лишнихъ формальностей.

При обильномъ доходѣ, который получается отъ эксплоатаціи почтовой регаліи, дѣло могло бы быть поставлено значительно лучше.

Телеграфъ и правительственный телефонъ по росписи на 1910 годъ должны были дать доходъ (валовой) въ 27,730,000 р.

Хотя телеграфное дѣло объявлено государственною регаліею, тѣмъ не менѣе правительство представляетъ частнымъ желѣзнодорожнымъ обществамъ, подъ надзоромъ органовъ почтово-телеграфнаго управленія, устройство телеграфныхъ линій вдоль линій желѣзныхъ дорогъ.

Фабрично-промысловыя предпріятія имѣютъ право устраивать телеграфы для своихъ собственныхъ нуждъ.

И относительно телеграфа у насъ не рѣдко высказываются жалобы, что правительство не пользуется сравнительно значительнымъ доходомъ для расширенія телеграфной сѣти.

Что касается телефоновъ, то въ Россіи регальный принципъ не приведенъ послѣдовательно.

Первоначальное устройство телефонныхъ сѣтей, а также эксплоатація ея была предоставлена частнымъ предпринимателямъ. Затѣмъ съ 1886 года и правительство начало открывать телефонныя линіи.

По нынѣ дѣйствующему закону (Правила объ устройствѣ телефонныхъ сообщеній. Св. Зак. Томъ XII, 1, часть прилож. къ ст. 1, прим. 3) телефонныя сообщенія устраиваются, какъ правительствомъ, такъ и съ разрѣшенія правительства частными лицами, обществами, и общественными учрежденіями. Законъ установилъ предѣльную цѣну абонемента за пользованіе телефономъ, устроеннымъ частнымъ лицомъ, обществомъ или общественнымъ учрежденіемъ. Въ казну отчисляется 3 процента съ платы абонентовъ. Если чистый доходъ отъ эксплоатаціи телефоновъ превыситъ 10 процентовъ на затраченный капиталъ, то

концессіонеръ обязанъ обращать часть излишка на пониженіе абонементной платы. Доходъ телефонной сѣти показывается въ росписи доходовъ въ одной цифрѣ съ доходомъ отъ телеграфа.

ГЛАВА IX.

Пошлины и налоги. Ихъ отличительные признаки и юридическая природа.

Обратимся теперь къ тѣмъ доходамъ государства, которые оно получаетъ не изъ особыхъ государству же принадлежащихъ имуществъ или промысловыхъ предпріятій, а изъ достатка (имущества или дохода) гражданъ и при извлеченіи коихъ оно пользуется своей принудительной властью. Эти доходы часто называются публично-правовыми доходами.

Въ главѣ седьмой мы объяснили, что всѣ доходы государство получаетъ на публично-правовомъ основаніи и что поэтому всѣ его доходы—публично-правовые доходы.

Первая категорія доходовъ обнимается иногда общимъ именемъ „механическихъ доходовъ“ и противопоставляется „пошлинамъ“ и „налогамъ“, какъ доходамъ органическимъ.

Первые называются механическими доходами потому, что они являются результатомъ пріобрѣтательной дѣятельности государства, не вызываемой и не обусловленной, якобы связью, которая существуетъ между нимъ и его гражданами, а вторые (пошлины и налоги) называются органическими доходами потому, что они, являясь взносомъ гражданъ въ государственную кассу, суть выраженіе той органической связи, которая существуетъ между государственнымъ союзомъ и его членами.

Мы не будемъ употреблять этихъ терминовъ, ибо они не могутъ быть признаны удачными. Какъ государственныя имущества, такъ и регаліи, какъ пошлины, такъ и налоги—существуютъ

какъ результатъ проявленія правовой воли государственной власти, обусловленнаго необходимостью изыскать средства для удовлетворенія государственныхъ потребностей. И выдѣляя особыя имущества въ свою пользу, присваивая себѣ исключительныя промысловыя права, назначая особые сборы съ подданныхъ въ видѣ пошлинъ, или въ видѣ налоговъ, государственная власть всегда выступаетъ какъ представительница всего государственнаго союза, въ его интересахъ; основою и исходнымъ пунктомъ ея хозяйственной дѣятельности во всѣхъ указанныхъ случаяхъ есть сознаніе обязанности заботиться о сохраненіи и развитіи силъ государственнаго союза.

Вездѣ выступаетъ органическая природа государства, отъ которой оно отречься не можетъ, связь цѣлаго съ частями, его членами, сохраняемая и укрѣпляемая благодаря планомѣрной дѣятельности власти, стоящей во главѣ союза и благодаря участію гражданъ, въ отдѣльныхъ случаяхъ вынужденному, но въ общемъ мирному, признающему необходимость и пользу подчиненія тѣмъ правиламъ, которыя установили государственно-правовую связь.

Всѣ доходы стекаются въ рукахъ государства ради цѣлей или задачъ органическихъ и потому они въ равной степени должны быть признаны органическими. При полученіи доходовъ всѣхъ категорій государственная власть пускаетъ въ ходъ извѣстный механизмъ велѣній и дѣйствій высшихъ, среднихъ и низшихъ органовъ и безпрерывная, правильная, закономѣрная дѣятельность этого механизма—обезпечиваетъ правильность поступленія доходовъ.

Пошлины и налоги, какъ источники доходовъ для государства, отличаются отъ государственныхъ имуществъ и регалій тѣмъ, что вторыя являются первичными источниками дохода. Хозяйственныя блага (земли, лѣса) или предпріятія (желѣзныя дороги, почта), которыя доставляютъ доходъ, находятся въ непосредственномъ распоряженіи государства. Пошлины же и налоги получаются изъ достатка гражданъ. Источники, изъ которыхъ черпаются суммы, поступающія въ кассы государства въ счетъ пошлинъ и налоговъ, не находятся въ непосредственномъ рас-

поряженіи государства, ибо таковыми источниками являются имущества и доходъ гражданъ, которые въ силу закона привлекаются къ жертвамъ въ пользу государства. Но законы не изъемлютъ ихъ изъ сферы частнаго хозяйства; они не поступаютъ въ распоряженіе государства, а остаются въ частно-правовомъ обладаніи.

Правда, частная хозяйственная свобода и частное имущественное право подвергаются различнымъ ограниченіямъ (объ этихъ ограниченіяхъ намъ придется не разъ говорить), въ видахъ предупрежденія и пресѣченія уклоненій отъ обязанности платежа пошлинъ и налоговъ, но государство не вытѣсняетъ частныхъ собственниковъ и предпринимателей.

Какъ при опредѣленіи размѣра пошлинъ и при взысканіи ихъ, такъ и при опредѣленіи размѣра налоговъ и при взиманіи ихъ государственная власть употребляетъ принудительную власть, ибо, какъ намъ приходилось отмѣтить, граждане настолько сильно проникнуты личнымъ и классовымъ эгоизмомъ, настолько мало склонны къ жертвамъ въ пользу государства, что безъ принужденія, при одномъ расчетѣ на добрую волю плательщиковъ казна осталась бы пустою. Однако, принужденіе выступаетъ ярче наружу при взиманіи налоговъ, нежели при полученіи пошлинъ.

Опредѣлимъ понятіе „пошлина“ и понятіе „налогъ“; отмѣтимъ затѣмъ черты, отличающія пошлину отъ налога, и, наконецъ, выяснимъ юридическую природу пошлины и налога и тѣхъ дѣйствій, которыя совершаетъ государственная власть, взимая налогъ и получая пошлину.

Словомъ „пошлина“ мы называемъ установленный закономъ сборъ, взимаемый государствомъ съ частнаго лица по случаю дѣйствія государственнаго установленія или должностного лица въ пользу означеннаго частнаго лица.

Словомъ „налогъ“ мы называемъ установленный закономъ сборъ, взимаемый государствомъ съ частнаго лица, обладающаго извѣстнымъ имуществомъ или доходомъ, могущими служить источникомъ средствъ для покрытія расходовъ государства.

Изъ приведенныхъ опредѣленій можно усмотрѣть, что правовыя основанія взиманія пошлины и налога отчасти тождественны, отчасти различны.

И пошлина и налогъ взимаются въ силу закона, т. е. односторонняго волевого акта государственной власти. Но взиманіе пошлины есть слѣдствіе обращенія отдѣльнаго лица или группы лицъ къ государственному установленію или должностному лицу, которое должно совершить извѣстный служебный актъ въ интересахъ того лица, которое обращается къ ихъ содѣйствію.

Право взиманія пошлины и обязанность взноса ея является такимъ образомъ слѣдствіемъ дѣйствія частнаго лица (или нѣсколькихъ лицъ), обращеннаго къ государственному установленію. Обыкновенно говорятъ: пошлина есть плата за услугу, оказанную государственнымъ установленіемъ данному лицу. Напр., я подалъ исковое прошеніе, которое должно быть разобрано судомъ, отъ котораго я жду рѣшенія спора между мною и другимъ лицомъ. Или я обращаюсь къ старшему нотаріусу для утвержденія акта купли—продажи недвижимости. И въ первомъ случаѣ и во второмъ государственныя установленія (судъ или старшій нотаріусъ) должны въ силу возложенныхъ на нихъ закономъ обязанностей исполнить извѣстныя дѣйствія въ моемъ интересѣ и за это дѣйствіе я долженъ уплатить государству, отъ имени котораго они дѣйствуютъ, извѣстный сборъ.

Правовымъ поводомъ для взиманія налога, напротивъ, не является обращеніе частнаго лица къ государственному установленію или должностному лицу, вызывающее какое-либо дѣйствіе съ ихъ стороны. Налогъ взимается съ даннаго лица въ виду того, что государство признаетъ необходимымъ требовать отъ него жертвы въ пользу государства на покрытіе расходовъ государственныхъ и въ виду того, что оно обладаетъ имуществомъ, получаетъ доходы или вообще признается способнымъ нести въ пользу государства извѣстную тяготу.

Обязанность уплаты налога не обусловлена какою-либо услугою со стороны государственной власти и ея органовъ. Это есть безусловная обязанность гражданъ, которые должны участвовать въ удовлетвореніи потребностей государственнаго союза, членами котораго они состоятъ и отъ которой они могутъ быть освобождены лишь въ силу особаго постановленія закона.

Правда, платежъ налога можетъ быть признанъ возмездіемъ

за услугу, которую государство однимъ своимъ существованіемъ оказываетъ всѣмъ своимъ гражданамъ и всѣмъ вообще лицамъ, пребывающимъ на его территоріи, ибо культурный человѣкъ не можетъ жить безъ государства и безъ его содѣйствія. Успѣхъ частной дѣятельности во всѣхъ областяхъ жизни зависитъ во многихъ отношеніяхъ отъ государства. Правовая безопасность обезпечиваетъ возможность какъ производства, такъ и потребленія цѣнностей. Государство поэтому можетъ быть признано какъ бы негласнымъ участникомъ во всѣхъ дѣйствіяхъ, результатъ коихъ—благосостояніе отдѣльнаго человѣка, его семьи и всего общества.

Нельзя, казалось бы, не признать, что государственная власть, присваивая въ пользу государства изъ частнаго имущества или частныхъ доходовъ, созданныхъ и получаемыхъ отчасти благодаря охранѣ и содѣйствію государства, часть въ видѣ налога, налагая на гражданъ податное бремя, не только пользуется, какъ власть неограниченная и верховная, своимъ формальнымъ правомъ, но и совершаетъ актъ справедливости.

Однако, далеко не всѣ члены государственнаго союза признаютъ обложеніе справедливымъ актомъ, коль скоро оно касается ихъ самихъ, и, какъ уже сказано было въ „Введеніи“ всячески стараются уклониться отъ платежа налога, не желая воздать Кесарево Кесареви.

Такимъ образомъ и пошлина и налогъ могутъ быть разсматриваемы какъ возмездіе гражданъ за услуги, оказываемыя государству. Различіе пошлинъ отъ налога сводится къ тому, что пошлина есть возмездіе за услугу видимую, осязаемую, выражаемую въ опредѣленномъ актѣ власти, а налогъ возмездіе за всю сумму услугъ, которую государство своимъ существованіемъ и всей своей дѣятельностью оказываетъ ежеминутно гражданамъ, но которыя не могутъ быть въ точности измѣрены и оцѣнены, которыя гражданами даже не замѣчаются, ибо мы такъ привыкли къ жизни въ государствѣ и его правовой атмосферѣ, что рѣдко сознаемъ какую неизмѣримую цѣнность имѣетъ для каждаго изъ насъ упорядоченная государственная жизнь.

Разграничить сборы, взимаемые подъ названіемъ „пошлина“

и въ формѣ пошлины отъ сборовъ, называемыхъ „налогомъ“, не всегда возможно, въ особенности въ настоящее время, когда пошлины все менѣе соразмѣряются со стоимостью услуги, оказываемой государственными органами и учрежденіями частнымъ лицамъ и когда все явственнѣе проявляется стремленіе соразмѣрить размѣръ пошлины съ имущественнымъ обезпеченіемъ лица, которое обращается за услугами къ государству или съ матеріальной цѣнностью акта или дѣйствія, за которыя пошлина уплачивается.

Напр.: исковое прошеніе о судебномъ разборѣ иска въ 10.000 руб. вызываетъ едва ли болѣе труда для суда, нежели разборъ иска въ 100.000 руб.; проводъ лоцманомъ къ фарватеру судна въ 500 тоннъ требуетъ не болѣе труда, нежели проводъ судна въ 1.000 тоннъ и съ цѣннымъ грузомъ, но государство старается опредѣлить размѣръ пошлины въ зависимости отъ цѣны иска или отъ вмѣстимости судна. Иногда бѣдные освобождаются отъ платежа пошлинъ (напр., судебныхъ), хотя ихъ обращеніе къ власти можетъ стоить органу ея столько же труда, какъ и обращеніе богатыхъ.

Въ былое время грань между пошлиной и налогомъ была отчетливѣе, въ особенности въ тѣ времена, когда пошлины или частью или цѣликомъ поступали въ карманъ должностныхъ лицъ, совершившихъ извѣстныя служебныя дѣйствія, или когда исполненіе извѣстныхъ задачъ государственной власти (напр., судебной) разсматривалось преимущественно какъ использованіе извѣстныхъ источниковъ полученія дохода. Въ прежнее время на право судить смотрѣли съ точки зрѣнія матеріальныхъ выгодъ, разсчитывая на полученіе судебныхъ пошлинъ или денежнаго штрафа. Стоитъ только вспомнить объ отношеніи власти и ея органовъ къ отправленію суда въ удѣльно-вѣчевую эпоху Русской исторіи, когда „вира“ и „продажа“ были излюбленной доходной статьей или о заинтересованности въ отправленіи гражданскаго и уголовнаго суда московскихъ намѣстниковъ и ихъ тіуновъ. Государство нашего времени не кормитъ своихъ судей пошлинами (за рѣдкими исключеніями пошлины не взимаются въ пользу служащихъ), оно взимаетъ пошлины наравнѣ съ налогами въ свои кассы, и

пошлины не покрываютъ расходовъ по содержанію государственныхъ учрежденій, которыя ихъ взимаютъ. Въ наше время признается даже неправильнымъ покрывать всѣ расходы по содержанію, напр., суда или административныхъ учрежденій, оказывающихъ услуги отдѣльнымъ гражданамъ, за счетъ пошлинъ, которыя этими гражданами уплачиваются, ибо само существованіе суда, рѣшающаго споры о правѣ или административнаго учрежденія, содѣйствующаго сохраненію общественнаго порядка или обезпечивающаго извѣстныя удобства—есть громадная услуга для всего общества и для всѣхъ его членовъ, независимо отъ того, нуждается ли данный гражданинъ въ ихъ особыхъ услугахъ или нѣтъ. Нынѣ всѣ (и теоретики и практики) признаютъ правильнымъ, чтобы часть расходовъ, и притомъ значительная, по содержанію этихъ органовъ власти покрывалась за счетъ налоговъ, которые взимаются со всѣхъ гражданъ, какъ возмездіе за общія, недѣлимыя услуги государства.

Такимъ образомъ пошлины по своему характеру и назначенію сближаются съ налогами. Далѣе: и способы и формы взиманія налоговъ и пошлинъ нерѣдко одинаковы и вводятся формы взиманія, установленныя ранѣе для пошлинъ и при взиманіи налоговъ. Это содѣйствуетъ тому, что грань между пошлинами и налогами, и безъ того неясная, почти исчезаетъ и что подъ видомъ и названіемъ пошлинъ взимаются сборы, по существу являющіеся налогами. Пошлины очень часто уплачиваются не путемъ взноса той или иной суммы въ кассу государства, а при помощи обязательнаго, въ законномъ указанныхъ случаяхъ, употребленія извѣстныхъ знаковъ (гербовыя марки) или бумаги (гербовая бумага).

Взиманіе сбора въ пользу государства при посредствѣ употребленія такихъ знаковъ и бумаги настолько удобно для государства, что государственная власть предписываетъ и взносъ налоговъ путемъ наклейки марокъ или покупки и употребленія гербовой бумаги.

Пошлины, далѣе, взимаются не только въ томъ случаѣ, если государственное учрежденіе или должностное лицо дѣйствительно оказываетъ извѣстную услугу частному лицу, но въ тѣхъ слу-

чаяхъ, если какое-либо дѣйствіе частнаго лица, имѣющее правовое значеніе, которое даетъ поводъ къ уплатѣ пошлины, можетъ повлечь за собою служебное дѣйствіе учрежденія или должностного лица.

Мы увидимъ ниже, что налогъ на обращеніе цѣнностей взимается зачастую въ формѣ гербоваго сбора и что граждане при совершеніи извѣстныхъ дѣйствій, въ сравнительно рѣдкихъ случаяхъ влекущихъ за собою акты власти и ихъ органовъ, принуждаются къ употребленію гербовыхъ марокъ и бумаги, т. е. уплачиваютъ пошлину.

Такъ, напр., расписка въ полученіи денегъ за доставленный товаръ или въ уплатѣ арендной суммы за наемъ квартиры должна быть оплачена гербовымъ сборомъ извѣстнаго размѣра. Вексель долженъ быть написанъ на бумагѣ опредѣленнаго оффиціальнаго достоинства. Большинство этихъ расчетовъ между продавцемъ и покупателемъ, между нанимающимъ квартиру и отдающимъ ее въ наемъ, не влечетъ за собою какихъ-либо дѣйствій суда или управленія, однако, государственная власть облагаетъ эти акты сборомъ въ пользу государства и признаетъ иногда за ними юридическую силу лишь при уплатѣ пошлины.

Такимъ образомъ подъ видомъ пошлины взимается нерѣдко налогъ, а налогъ принимаетъ внѣшній видъ пошлины. Пошлина же взимается не за услугу, а въ виду возможности услуги.

Поскольку нелегко установить точную грань между налогами и пошлинами, постольку же не всегда возможно отличить пошлину отъ платы за услуги государственныхъ промысловыхъ предпріятій или предпріятій, объявленныхъ регальными.

За услуги, оказываемыя казенными желѣзными дорогами взимаются сборы; взимается плата и за услуги почты, телеграфа и телефона. Различіе между желѣзнодорожными, почтовыми и телеграфными сборами и пошлинами заключается въ томъ, что первыя взимаются за услуги государственнаго предпріятія промысловаго характера, предпріятій, которыя могли бы по существу своему находиться и въ рукахъ частныхъ предпринимателей.

Что же касается пошлинъ, то онѣ взимаются за услуги государственныхъ учрежденій, коимъ не присущъ промысловый ха-

рактеръ и которыя ни въ какомъ случаѣ не могли бы быть въ рукахъ частныхъ лицъ, ибо судъ и управленіе суть безусловныя, непреложныя задачи государства.

Обратимся теперь къ выясненію юридической природы пошлинъ и налоговъ и тѣхъ дѣйствій, которыя совершаетъ государственная власть, взимая налогъ и пошлину. Мы уже сказали выше, что какъ пошлина, такъ и налогъ суть принудительные сборы, взимаемые съ частныхъ лицъ въ пользу государства въ силу закона и въ случаяхъ и на основаніяхъ, въ размѣрѣ и въ формѣ, установленныхъ въ законѣ.

Уплата пошлинъ и уплата налога есть публично-правовое обязательство частнаго лица въ пользу государства.

Въ отношеніи пошлинъ это обязательство возникаетъ въ зависимости отъ воли даннаго лица. Гражданинъ можетъ отказаться отъ иска, не подать искового прошенія и тѣмъ избавиться отъ платежа судебной пошлины. Онъ можетъ отказаться отъ отправки судна въ портъ, за входъ въ который взимается портовый сборъ. Онъ можетъ отказаться отъ пріобрѣтенія или продажи недвижимаго имущества и тѣмъ избавить себя отъ уплаты крѣпостной пошлины. Его платежное обязательство возникаетъ лишь въ моментъ обращенія его къ органу суда или управленія и оно ликвидируется въ моментъ уплаты.

Взамѣнъ уплаты пошлины для государства возникаетъ обязательство исполнить то дѣйствіе, за исполненіе коего получается пошлина. Отказъ отъ исполненія даннаго дѣйствія (напр., отъ разбора иска, или отъ утвержденія акта пріобрѣтенія недвижимаго имущества, или отъ провода судна въ портъ или по рѣкѣ и т. д.) создаетъ поводъ къ жалобѣ на бездѣйствіе власти или на отказъ въ правосудіи. Обязанность уплаты пошлины есть обязанность единичная, проходящая, непостоянная, не длящаяся и далеко не всеобщая. Множество гражданъ можетъ прожить всю жизнь не уплативъ ни разу судебной пошлины, лоцманскихъ сборовъ или крѣпостныхъ пошлинъ.

Государственная власть до момента обращенія къ ней гражданъ, ищущихъ ея содѣйствія или услуги, не выступаетъ активно. Она не разыскиваетъ плательщика, она не разыскиваетъ его

имущества или не оцѣниваетъ его дохода. Ея платежное требованіе есть послѣдствіе обращенія къ ней гражданина. Ея финансово-правовое дѣйствіе сводится къ провѣркѣ правильности уплаты пошлины, въ отношеніи размѣра или къ опредѣленію размѣра пошлины согласно опредѣленію закона и указанію, что если платежная обязанность не будетъ въ точности исполнена, то и актъ власти, о которомъ проситъ гражданинъ, не будетъ исполненъ.

Гражданинъ, уплачивающій пошлину, никакимъ ограниченіямъ въ отношеніи свободы распоряженія своимъ имуществомъ не подвергается и финансовая власть не вторгается въ сферу его хозяйственной дѣятельности.

Гораздо сложнѣе тѣ правовыя отношенія, которыя возникаютъ между государственною властью съ одной стороны и гражданами, какъ плательщиками налоговъ съ другой.

Прежде всего обязанность платежа налога (обыкновенно, за рѣдкими, сравнительно, исключеніями) не есть обязанность единовременная, прекращающаяся, не повторяющаяся періодически, а есть обязанность длительная въ зависимости отъ того, продолжаетъ ли существовать то основаніе обложенія, которое закономъ установлено или признано.

Напр., законъ установилъ, что съ каждой десятины удобной земли должно ежегодно взимать въ пользу государства поземельный налогъ опредѣленнаго размѣра. Пока я владѣю удобной землей, хотя бы въ размѣрѣ одной десятины, я обязанъ уплачивать этотъ налогъ и всѣ мои правопреемники несутъ ту же обязанность, пока законъ не отмѣнитъ налога. То же самое мы видимъ въ области обложенія промысловыхъ и торговыхъ предпріятій, въ области обложенія движимаго капитала, напр., процентныхъ бумагъ, при обложеніи заработной платы или всего дохода. Вездѣ податная обязанность длится, періодически возобновляясь, пока налицо тотъ фактъ, который служитъ основаніемъ для взиманія налога согласно закону.

Размѣръ обязанности можетъ мѣняться въ зависимости отъ наступленія извѣстныхъ обязательствъ, предуказанныхъ закономъ (наприм., налогъ можетъ быть временно пониженъ вслѣдствіе стихійныхъ бѣдствій, онъ можетъ быть сложенъ, уплата можетъ

быть отсрочена), но податная обязанность продолжаетъ существовать. (Мы, конечно, изъемлемъ случаи назначенія временныхъ налоговъ).

Податная обязанность не есть послѣдствіе обращенія къ государству или его органамъ за какой-либо услугой. Она существуетъ независимо отъ всякихъ особыхъ отношеній между властью и гражданами; она существуетъ въ силу закона и его требованій, обращенныхъ къ самимъ гражданамъ, которые по опредѣленнымъ, въ законѣ указаннымъ, признакамъ признаются подлежащими обложенію.

За уплатою налога не слѣдуетъ совершеніе какого-либо дѣйствія со стороны власти въ интересахъ уплатившаго налогъ, если не считать выдачи квитанціи во взносѣ налога, служащей доказательствомъ исполненія податной обязанности. (Объ исключеніяхъ изъ этого правила мы поговоримъ въ своемъ мѣстѣ. Укажемъ здѣсь же, что въ извѣстныхъ случаяхъ уплата налога, называемаго часто пошлиной, служитъ условіемъ для исполненія извѣстнаго акта въ пользу и въ интересахъ его уплатившихъ. Это имѣетъ мѣсто при обложеніи наслѣдства. Утвержденіе въ наслѣдствѣ совершается въ извѣстныхъ случаяхъ лишь по уплатѣ налога на наслѣдство).

Такъ какъ основаніемъ для взиманія налога служитъ опредѣленный фактъ, то для удостовѣренія наличности факта (обладаніе имуществомъ разнаго рода, доходомъ опредѣленнаго размѣра, производства извѣстныхъ предметовъ, привоза или вывоза ихъ и т. п.), государство принимаетъ рядъ дѣйствій, которыя могутъ весьма чувствительно вторгнуться въ сферу частной хозяйственной дѣятельности и жизни. Въ интересахъ предупрежденія нанесенія убытковъ государству незавѣдомо или завѣдомо недобросовѣстнымъ исполненіемъ податныхъ обязанностей, власть подвергаетъ обязанныхъ къ платежу налога частныхъ лицъ надзору, ограничиваетъ свободу торговли и промысловъ, налагаетъ на нихъ обязанность заявленія о наступленіи фактовъ, могущихъ служить поводомъ къ взиманію налоговъ или къ измѣненію размѣра, въ которомъ налогъ взимается.

Государственная власть оцѣниваетъ имущества гражданъ, опредѣляетъ размѣръ налога или при посредствѣ своихъ долж-

ностныхъ лицъ или же привлекаетъ принудительнымъ путемъ плательщиковъ налоговъ къ оцѣнкѣ имущества и доходовъ или къ раскладкѣ налога.

Установленіе и взиманіе пошлинъ, т. е. сборовъ, являющихся дѣйствительно возмездіемъ за дѣйствія учрежденій или должностныхъ лицъ, которыя имѣютъ значеніе услуги для частныхъ лицъ, даютъ поводъ къ слѣдующему ряду дѣйствій государственной власти.

Законъ опредѣляетъ случаи взиманія пошлинъ. Органы управленія по общему правилу не могутъ собственною властью устанавливать пошлину. Служебныя дѣйствія, за исполненіе коихъ законъ не установилъ платы со стороны частнаго лица, должны быть исполняемы безвозмездно, и исполняющіе ихъ органы или установленія не имѣютъ права требовать возмездія со стороны обращающихся къ ихъ услугамъ. Полученіе возмездія за служебныя дѣйствія, съ коими законъ не связалъ обязанности уплаты пошлины, признается мздоимствомъ, или въ извѣстныхъ случаяхъ, взяткой, а если это возмездіе вынуждено, то мы имѣемъ дѣло съ вымогательствомъ. Что касается размѣра пошлины, то она по общему правилу устанавливается также закономъ въ формѣ таксы за услуги государственныхъ установленій и должностныхъ лицъ. (Законъ можетъ уполномочить высшіе органы управленія на опредѣленіе размѣра пошлины, указывая максимумъ и минимумъ). Размѣръ пошлины устанавливается или въ опредѣленной суммѣ для актовъ разнаго рода безотносительно къ матеріальной цѣнности ихъ (напр.: съ каждаго листа искового прошенія взимается пошлина въ размѣрѣ 5, 10 коп. и т. п.), или размѣръ пошлины можетъ соразмѣряться съ матеріальною цѣнностью акта (напр., законъ можетъ установить, что въ случаѣ подачи искового прошенія съ каждой сотни рублей той суммы, которая служитъ объектомъ иска, должно быть уплачено пошлины столько-то или столько-то).

Пошлина можетъ быть или простой или пропорціональной.

Разъ пошлина установлена и размѣръ ея такъ или иначе опредѣленъ, то для государственныхъ установленій и должностныхъ лицъ возникаетъ обязанность ея взиманія въ соотвѣт-

ствующихъ, закономъ указанныхъ, случаяхъ. Невзиманіе ея является нарушеніемъ служебнаго долга, что влечетъ за собою для допустившаго или совершившаго этотъ промахъ извѣстныя не выгодныя служебныя послѣдствія или обязанность вознагражденія казны за нанесенные убытки.

Для частныхъ лицъ установленіе пошлины закономъ влечетъ за собою обязанность взноса ея въ указанныхъ закономъ случаяхъ. Они обязаны знать, когда и въ какомъ размѣрѣ приходится уплачивать пошлину, ибо невѣдѣніемъ закона никто отговариваться не можетъ. Но обыкновенно должностныя лица, принимающія заявленія или прошенія отъ частныхъ лицъ, дающія поводъ къ взиманію пошлины, обязуются обращать вниманіе заявляющихъ или просящихъ—о платежной обязанности и о размѣрѣ пошлины. Невзносъ пошлины пріостанавливаетъ движеніе дѣла и можетъ повлечь за собою оставленіе прошенія или заявленія безъ послѣдствій. Но за невзносъ пошлины въ строгомъ смыслѣ не налагается денежнаго штрафа, ибо было бы неосновательно взыскивать за неисполненіе условій, коими обусловлено исполненіе дѣйствія въ пользу частнаго лица.

Въ законодательствѣ (нашемъ и западно-европейскомъ) можно найти рядъ примѣровъ, когда за неуплату пошлины въ должномъ размѣрѣ при совершеніи извѣстнаго рода актовъ, налагается денежный штрафъ. Напр., за неупотребленіе гербовой марки въ тѣхъ случаяхъ, когда законъ требуетъ ея употребленія, взимается денежный штрафъ, иногда въ значительномъ размѣрѣ.

Законъ опредѣляетъ, что совершеніе извѣстнаго акта не на бумагѣ предписанной закономъ, лишаетъ его той правовой силы, которую онъ долженъ имѣть согласно желанію совершившаго его. Напр., вексель, написанный не на вексельной бумагѣ, не будетъ имѣть правовой силы векселя.

Но въ этихъ случаяхъ мы имѣемъ дѣло не съ пошлиной, въ строгомъ смыслѣ слова, а съ налогами, которые взимаются въ формѣ пошлинъ.

О томъ, какой родъ дѣйствій совершается государственною властью или ея органами при установленіи и взиманіи налоговъ, мы поговоримъ въ отдѣлѣ, посвященномъ организаціи налоговъ вообще.

При установленіи пошлинъ (равно какъ при установленіи налоговъ) государственная власть нерѣдко преслѣдуетъ не однѣ фискальныя цѣли, т. е. цѣль полученія дохода. Она имѣетъ въ виду, въ извѣстныхъ случаяхъ, также цѣли политическія. Напр., она можетъ установить пошлины различнаго размѣра въ качествѣ платы за услугу одного и того же рода, въ зависимости отъ того, кто обращается къ услугамъ государственнаго установленія или должностного лица: гражданинъ ли даннаго государства или иностранный подданный. Законъ можетъ устанавливать, что за проводъ въ портъ судна подъ отечественнымъ флагомъ взимается лоцманскій сборъ меньшаго размѣра, нежели за проводъ иностраннаго судна. Въ данномъ случаѣ законъ преслѣдуетъ цѣль политическую; поддержку туземнаго судоходства и кораблестроенія въ соперничествѣ съ иностранными.

Отказъ отъ взиманія пошлины можетъ быть также обусловленъ общеполитическими соображеніями.

Такъ, напр., законъ можетъ освободить отъ взиманія судебныхъ пошлинъ за исковыя прошенія на небольшія суммы или за такія, которыя подаются въ судъ опредѣленнаго рода или опредѣленной инстанціи въ видахъ освобожденія низшихъ классовъ населенія отъ судебныхъ издержекъ или въ видахъ сдѣлать судъ болѣе доступнымъ *).

Число пошлинъ въ строгомъ смыслѣ слова, т. е. сборовъ,

---

*) Какъ уже сказано выше, въ настоящее время сравнительно рѣдки случаи установленія пошлинъ въ пользу не кассы Государства, а въ пользу должностныхъ лицъ. Однако, такія пошлины все еще встрѣчаются. Такъ, напр., консулы въ извѣстныхъ случаяхъ взимаютъ сборы въ свою пользу съ лицъ, обращающихся къ ихъ услугамъ. Извѣстное вознагражденіе установлено въ пользу судебныхъ приставовъ за дѣйствія, которыя они совершаютъ въ интересахъ наслѣдниковъ при описи наслѣдства. Въ нѣкоторыхъ государствахъ духовенство получаетъ закономъ установленное вознагражденіе за требы, исполняемыя ими, по таксѣ, установленной или свѣтскими или духовными властями. Къ числу пошлинъ могутъ быть причислены какъ плата за слушаніе лекцій и за образованіе въ высшихъ, среднихъ и низшихъ учебныхъ заведеніяхъ, а равно гонораръ, уплачиваемый въ пользу преподавателей, при чемъ послѣдній можетъ быть названъ пошлиною въ пользу служащихъ.

Однако, судьи и органы администраціи въ настоящее время въ рѣдкихъ случахъ получаютъ вознагражденіе за свои труды изъ рукъ лицъ, обращающихся къ ихъ услугамъ. Прежнія т. н. „спортели“ почти всюду отмѣнены.

Въ предѣлахъ Россійскаго государства, въ Великомъ Княжествѣ Финляндскомъ сохранились еще пошлины, поступающія или цѣликомъ или частями въ пользу судей. „Спортели“ служатъ довольно важнымъ пособіемъ для судебнаго персонала Финляндіи.

взимаемыхъ дѣйствительно за услуги государственныхъ установленій и должностныхъ лицъ въ современномъ культурномъ государствѣ невелико. Доходы отъ пошлинъ не принадлежатъ къ числу перворазрядныхъ по обилію въ государственныхъ росписяхъ. Эти доходы не покрываютъ расходовъ на содержаніе суда и управленія и признается вполнѣ правильнымъ, если часть расходовъ на судъ и управленіе и притомъ крупная часть покрывается за счетъ налоговъ, ибо одно существованіе суда и управленія, независимо отъ спеціальныхъ услугъ, оказываемыхъ имъ даннымъ лицамъ, является услугой, оказанной всему обществу.

Конечно, если считать пошлинами всѣ сборы, которые взимаются подъ названіемъ „пошлинъ“ или въ формѣ гербовыхъ сборовъ, то придется признать, что пошлины играютъ во многихъ бюджетахъ весьма крупную роль. Однако, при правильной классификаціи различныхъ сборовъ, взимаемыхъ государствомъ, придется добрую половину этихъ т. н. пошлинъ отнести къ числу налоговъ.

Къ пошлинамъ въ строгомъ смыслѣ слова мы относимъ: судебныя пошлины, канцелярскія пошлины, крѣпостную пошлину, консульскіе, лоцманскіе, портовые и маячные сборы и сборы за пользованіе каналами и шлюзами.

Хотя нетрудно было бы всѣ доходы, получаемые въ формѣ пошлинъ, замѣнить доходами отъ налоговъ, соразмѣрно ихъ повысивъ, но финансовая практика, а также теорія стоятъ за сохраненіе пошлинъ, въ виду того, что этотъ способъ полученія дохода государствомъ обладаетъ извѣстными достоинствами финансоваго или экономическаго характера.

Академикъ Янжулъ указываетъ на слѣдующія достоинства: „1) расходы по взиманію пошлинъ ничтожны, ибо они взимаются обыкновенно учрежденіями, которыя должны были бы существовать независимо отъ всякихъ фискальныхъ интересовъ; 2) контроль за точною уплатою пошлинъ крайне простъ и легокъ, а злоупотребленія и уклоненія очень затруднительны; 3) уплата пошлинъ обыкновенно бываетъ сравнительно мало чувствительна,

такъ какъ сопровождается пріобрѣтеніемъ извѣстныхъ услугъ отъ государства“.

Послѣднее достоинство присуще, конечно, пошлинѣ лишь въ томъ случаѣ, если она не высока и если она взимается не за мнимыя, безполезныя или лишнія услуги, о которыхъ граждане не просятъ или въ которыхъ они не нуждаются.

ГЛАВА X.

Пошлины въ Россіи.

Въ русской государственной росписи (мы ссылаемся, какъ и раньше, на роспись на 1910 годъ), въ отдѣлѣ III (по государственнымъ доходамъ) показанъ доходъ отъ пошлинъ въ размѣрѣ: 152.012.998 руб., т. е. свыше $^1/_{16}$ всѣхъ обыкновенныхъ доходовъ.

Но въ отдѣлѣ „Пошлина“ помѣщены доходы отъ сборовъ, которые совершенно неправильно отнесены къ числу „пошлинъ“.

Въ означенномъ отдѣлѣ перечислены слѣдующія пошлины:

Гербовыя, судебныя, канцелярскія и съ записи документовъ	74.600.000 руб.
Съ переходящихъ имуществъ	34.875.000 „
Съ товаровъ и судовъ въ портахъ	3.170.000 „
Съ пассажировъ и грузовъ, перевозимыхъ по желѣзнымъ дорогамъ въ пассажирскихъ и товаро-пассажирскихъ поѣздахъ	22.900.000 „
Съ застрахованныхъ отъ огня имуществъ . .	5.300.000 „
Пошлина разныхъ наименованій	11.967.898 „ *)

*) Доходъ отъ т. н. пошлинъ въ теченіе десятилѣтія 1901—1910 г.г. значительно возросъ.

Въ роспи сяхъ показано:

На 1901 г.	88.916.724 руб.
„ 1902 „	91.999.061 „
„ 1903 „	98.169.223 „
„ 1904 „	103.881.232 „
„ 1905 „	105.324.377 „
„ 1906 „	108.835.675 „
„ 1907 „	109.281.292 „
„ 1908 „	123.031.315 „
„ 1909 „	140.708.578 „
„ 1910 „	152.012.998 „

То, что здѣсь названо „пошлиною съ переходящихъ имуществъ“, есть преимущественно налогъ на наслѣдства. Сборы, которые названы пошлинами съ пассажировъ, съ грузовъ и съ застрахованныхъ отъ огня имуществъ, суть налоги, взимаемые съ имущества, перевозимаго по желѣзн. дорогѣ, или съ дохода пассажира проѣзжающаго, или, наконецъ, съ имущества, объявленнаго при страхованіи. Ни судъ ни управленіе не оказываютъ въ этихъ случаяхъ, особыхъ услугъ за которыя было бы основаніе брать пошлину.

Что же касается „гербоваго сбора“, то этимъ именемъ обозначаются самые разнородные сборы. При посредствѣ принудительнаго употребленія гербовыхъ марокъ и бумагъ у насъ взимаютъ какъ налоги, такъ и пошлины.

Въ этой главѣ мы разсмотримъ прежде всего пошлины судебныя, канцелярскія, крѣпостныя, съ судовъ и привозимыхъ товаровъ въ портахъ и рядъ мелкихъ пошлинъ, которыя въ росписи числятся подъ общимъ названіемъ „пошлины различныхъ наименованій.“ Затѣмъ намъ придется въ этой главѣ разсмотрѣть и „гербовый сборъ“, несмотря на то, что въ составѣ гербоваго сбора на ряду съ пошлинами имѣются и налоги, ибо было бы неудобно раздѣлить разсмотрѣніе гербоваго сбора на двѣ главы, возвращаясь два раза къ однимъ и тѣмъ же вопросамъ.

Какъ уже отмѣчено выше, доходъ отъ пошлинъ (включая сюда и доходъ отъ сборовъ, которые ошибочно, по старой привычкѣ, отнесены къ числу пошлинъ) возросъ въ десятилѣтіе 1901—1910 г.г. съ 88.916.000 руб. до 152 съ лишнимъ милл. руб., т. е. увеличился на 64 милл. руб.

Возрастаніе дохода отъ пошлинъ можетъ быть признано явленіемъ весьма благопріятнымъ, ибо оно можетъ служить признакомъ оживленія хозяйственной жизни и общественнаго развитія. Чѣмъ оживленнѣе народъ работаетъ въ сферѣ торговли, промышленности и сельскаго хозяйства, тѣмъ быстрѣе растетъ число случаевъ обращенія къ органамъ власти для утвержденія и свидѣтельствованія актовъ, имѣющихъ важное дѣловое значеніе (заключеніе договоровъ разнаго рода, о наймѣ имущества, о куплѣ-продажѣ, подрядахъ, поставкахъ), тѣмъ значительнѣе число су-

довъ, входящихъ и выходящихъ въ портахъ, проходящихъ по каналамъ и т. п. Чѣмъ сильнѣе растетъ населеніе, тѣмъ бо́льшее число вопросовъ служитъ предметомъ дѣятельности судебныхъ органовъ.

Конечно, ростъ дохода отъ пошлинъ можетъ имѣть своею причиною не только естественный приростъ населенія и оживленіе его дѣятельности. Онъ можетъ быть также слѣдствіемъ повышенія размѣра пошлинъ или распространенія взиманія пошлинъ на акты, которые ранѣе были свободны отъ обложенія пошлинами.

Нѣтъ основанія отрицательно относиться къ повышенію размѣра пошлинъ, если оно совершается медленно, постепенно и если повышеніе не слишкомъ значительное. Плата за пользованіе услугами государственныхъ установленій можетъ повышаться по мѣрѣ возрастанія стоимости этихъ услугъ. Однако, къ повышенію размѣра пошлинъ нельзя относиться всегда одобрительно. Судебныя пошлины должны быть по возможности умѣренныя, дабы судъ оставался всегда доступнымъ для населенія и не обременялъ тяжущихся лишними и тягостными расходами.

Судебныя пошлины. Нерѣдко высказывалось сомнѣніе относительно справедливости и цѣлесообразности взиманія судебныхъ пошлинъ. Судъ, говорятъ многіе, долженъ быть всегда даровымъ. Расходы же на содержаніе судебныхъ органовъ должны быть покрываемы изъ доходовъ, получаемыхъ отъ налоговъ или другихъ источниковъ, но отнюдь не за счетъ особыхъ сборовъ съ лицъ, обращающихся къ суду, ибо судъ никогда не долженъ служить источникомъ дохода для государства.

Эти соображенія, несомнѣнно, въ извѣстномъ смыслѣ правильны, ибо охрана правопорядка при помощи суда есть одна изъ безусловныхъ, естественныхъ задачъ государства.

Современное государство и принимаетъ во вниманіе эти соображенія. Уголовный судъ даровой, ибо уголовное правосудіе есть услуга, оказываемая всему обществу въ цѣломъ и каждому его члену въ отдѣльности. Зато гражданскій судъ въ большинствѣ государствъ не даровой. Съ лицъ, обращающихся къ гражданскому суду, взимаются судебныя пошлины. Но въ наше

время эти пошлины весьма умѣренныя и далеко не покрываютъ расходовъ по содержанію судебныхъ органовъ. Значительная часть расходовъ на эту отрасль государственной дѣятельности покрывается доходами, черпаемыми изъ другихъ источниковъ, ибо въ содержаніи суда должны участвовать своими жертвами всѣ граждане, даже тѣ, которые ни разу въ жизни не были принуждены защищать свое право при помощи суда. Но часть расходовъ можетъ быть покрыта при помощи пошлинъ, взимаемыхъ съ тяжущихся, ибо рѣшеніе спора о правѣ для нихъ является спеціальною услугою, которая именно имъ оказывается. Кромѣ того, судебныя пошлины служатъ мѣрою борьбы съ сутяжничествомъ и предупреждаютъ въ извѣстной мѣрѣ обремененіе суда лишними и неосновательными исковыми прошеніями.

Конечно, высокія, обременительныя судебныя пошлины осуждаются безусловно, и лишь одно государство Европы сохранило еще довольно высокія судебныя пошлины,—Англія.

Въ Россіи, какъ и въ другихъ культурныхъ государствахъ, судебныя пошлины—умѣренныя. Было время въ Россіи, когда судъ служилъ источникомъ дохода, открытаго и скрытаго, законнаго и незаконнаго, когда онъ дорого обходился населенію и когда не только тяжелыя процессуальныя формы, но и высокія пошлины, иногда взятки и вымогательство со стороны судей приводили къ тому, что боялись суда, но еще болѣе судей, и ненавидѣли судъ и судей въ равной степени.

Судебная реформа Императора Александра II покончила со всѣми тѣми явленіями, которыя дали поэту право сказать, что въ Россіи былъ судъ черный неправдою черною. Съ момента введенія суда гласнаго, скораго, милостиваго, судъ сдѣлался дешевымъ, и о поборахъ въ пользу судей рѣчи болѣе нѣтъ. Судейскій персоналъ во всѣхъ инстанціяхъ чистъ и безкорыстенъ, и услуги его обходятся населенію дешево (даже слишкомъ дешево, ибо содержаніе судей у насъ весьма скромное и не соотвѣтствуетъ той массѣ труда, который несутъ судьи всѣхъ инстанцій, начиная съ мировыхъ судей и кончая сенаторами).

Судебныя пошлины (Св. Зак. томъ XVI, Уставъ о наказ., налаг. Мир. Суд., и Уставъ Гражданскаго Судопроиз.) взимаются

съ исковыхъ прошеній, отзывовъ на заочныя рѣшенія и апелляціонныхъ жалобъ. Размѣръ пошлинъ слѣдующій: по дѣламъ, подсуднымъ Мир. Суд., 1 коп. съ каждаго рубля отыскиваемой или оспариваемой суммы, если цѣна иска не превышаетъ 10 р.; кромѣ того взимается и сборъ съ бумаги въ размѣрѣ 10 коп. съ каждаго листа поданной по гражданскому дѣлу просьбы. Въ общихъ судебныхъ установленіяхъ взыскиваются судебныя пошлины съ каждаго искового прошенія въ размѣрѣ 50 коп. съ полныхъ 100 рублей. Затѣмъ взимается канцелярская пошлина за выдаваемые тяжущимся исполнительные листы, копіи рѣшеній и т. д. Наконецъ, въ указанныхъ закономъ случаяхъ взимаются съ бумагъ, подаваемыхъ въ судъ, гербовыя пошлины и сборы по производству дѣла для покрытія различныхъ издержекъ, обусловленныхъ веденіемъ процесса.

Къ судебнымъ пошлинамъ могутъ быть причислены и сборы за засвидѣтельствованіе актовъ у нотаріусовъ и совершеніе нотаріальныхъ актовъ. Согласно Положенію о Нотаріальной части (Св. Зак. т. XVI ч. 1), кромѣ казенныхъ пошлинъ, съ актовъ (гербовыхъ и крѣпостныхъ) взимаются еще со всѣхъ обязательствъ и договоровъ, совершаемыхъ у нотаріусовъ, равно какъ и съ предъявляемыхъ имъ къ засвидѣтельствованію или къ протесту, сборы въ пользу города, посада или мѣстечка, гдѣ совершенъ актъ. Въ пользу нотаріусовъ и старшихъ нотаріусовъ взимается особая плата по таксѣ или по соглашенію съ лицами, обращающимися къ ихъ услугамъ.

По особой таксѣ взимаются также сборы въ пользу судебныхъ приставовъ за дѣйствія, совершаемыя ими въ интересахъ частныхъ лицъ.

Крѣпостная пошлина. Крѣпостною пошлиною называется сборъ, взимаемый за внесеніе извѣстной сдѣлки органами государства въ особыя книги или реестры въ видахъ авторитетнаго засвидѣтельствованія законности ея совершенія. Государственная власть предписываетъ занесеніе имущественныхъ сдѣлокъ извѣстнаго рода въ оффиціальныя описи или реестры, желая придать имъ безспорную правовую силу. Тѣмъ самымъ она оказываетъ лицамъ, заинтересованнымъ въ сдѣлкѣ, услугу, и

поэтому имѣетъ основаніе требовать отъ нихъ взноса извѣстной суммы въ качествѣ возмездія. Такое обязательное засвидѣтельствованіе сдѣлокъ въ особыхъ книгахъ или реестрахъ въ настоящее время примѣняется преимущественно къ такимъ правовымъ актамъ, которые имѣютъ своимъ объектомъ недвижимую собственность, т. е., переходъ ея изъ рукъ въ руки путемъ купли-продажи, даренія, выдѣла въ приданое и т. д.

Такъ какъ сборъ, взимаемый при совершеніи актовъ этого рода, обыкновенно превышаетъ расходы, сопряженные съ дѣйствіемъ органа власти, то можно сказать, что крѣпостной пошлинѣ (см. явочныя пошлины) присущъ налоговой характеръ. Государство взимаетъ сборъ въ моментъ обнаруженія имущества, служащаго объектомъ сдѣлки, и соразмѣряетъ его размѣръ съ цѣною имущества.

Крѣпостныя или явочныя пошлины существуютъ во многихъ государствахъ въ различномъ размѣрѣ и взимаются въ различныхъ формахъ.

Нѣтъ основанія оспаривать право государства на взиманіе этой пошлины и нельзя отрицать справедливости требованія возмездія за услугу, оказываемую органами власти частнымъ лицамъ. Но, конечно, размѣръ пошлины не долженъ быть слишкомъ высокъ, иначе она ляжетъ тяжкимъ бременемъ на лицъ, совершающихъ сдѣлки по доброй волѣ или подъ давленіемъ неблагопріятныхъ для нихъ обстоятельствъ (примѣръ государства, въ коемъ крѣпостная или явочная пошлина чрезвычайно высока— Франція).

Крѣпостныя пошлины обладаютъ нѣкоторымъ несомнѣннымъ достоинствомъ. Онѣ могутъ дать государству крупный доходъ; взиманіе ихъ не сопряжено съ значительными издержками; государство при посредствѣ крѣпостныхъ пошлинъ можетъ обложить имущество въ удобный для обложенія моментъ, когда оно само какъ бы обнаруживается передъ финансовымъ управленіемъ, не вызывая труда разыскиванія или сложныхъ оцѣнокъ. Но онѣ не лишены и серьезныхъ недостатковъ. Онѣ ложатся неравномѣрно на имущества; съ нѣкоторыхъ имуществъ, переходящихъ почему-либо часто изъ рукъ въ руки, онѣ взимаются нѣсколько разъ въ

теченіе сравнительно краткаго времени. Съ другихъ, которыя благодаря благопріятному стеченію обстоятельствъ остаются въ однѣхъ и тѣхъ же рукахъ, онѣ берутся рѣдко. Пошлина иногда взимается въ моментъ весьма неудобный для плательщика, когда онъ вынужденъ продать имѣніе и при этомъ терпитъ убытокъ.

Въ Россіи пошлина за свидѣтельствованія разнаго рода актовъ, преимущественно сдѣлокъ, касающихся недвижимостей, была извѣстна уже въ XVII ст.; болѣе полныя и точныя правила о взиманіи ихъ даны въ царствованія Петра В. и Екатерины II.

Нынѣшній размѣръ крѣпостныхъ пошлинъ установленъ въ 1821 году. Съ проведенія судебной реформы Императора Александра II и устройства нотаріальной части пошлина взимается старшими обыкновенно нотаріусами.

Согласно нынѣ дѣйствующему закону (Св. Зак. т. V. Сводъ Уставовъ о пошлинахъ) при переходахъ имуществъ отъ одного лица къ другому въ полную собственность или вообще при перемѣнѣ крѣпостнаго владѣнія съ актовъ, утверждающихъ право сего владѣнія, взимаются въ казну особыя пошлины, подъ именемъ „крѣпостныхъ“.

Пошлина взимается въ размѣрѣ 4% съ цѣны переходящаго недвижимаго имущества. На лицъ, совершающихъ актъ передачи имѣнія изъ рукъ въ руки, законъ возлагаетъ обязанность объявить добросовѣстно дѣйствительную цѣну объекта акта; за недобросовѣстную декларацію виновные подвергаются штрафу (въ размѣрѣ двойной суммы пошлины, причитающейся по закону). Въ видахъ предупрежденія обхода закона и утайки цѣны установлена оффиціальная оцѣнка разнаго рода недвижимыхъ имуществъ. Ниже этой цѣны недвижимое имущество не можетъ быть записано въ крѣпостную книгу даже въ томъ случаѣ, если дѣйствительная цѣна, по которой оно переходитъ изъ рукъ въ руки, ниже оффиціальной.

Не всѣ сдѣлки, коихъ объектомъ служитъ недвижимое имущество, обложены крѣпостною пошлиною. Цѣлый рядъ изъятій допущенъ отчасти въ пользу земледѣльческаго крестьянскаго класса, казачьяго населенія, отчасти въ пользу русскихъ въ западныхъ губерніяхъ.

Не взимается пошлина при засвидѣтельствованіи сдѣлокъ на имущества, отчуждаемыя изъ частнаго владѣнія на государственныя и общественныя надобности.

Въ извѣстныхъ случаяхъ допускается отсрочка или разсрочка уплаты крѣпостной пошлины (не свыше 5 лѣтъ).

Крѣпостная пошлина не есть единственный сборъ, взимаемый при переходѣ недвижимаго имущества. За написаніе акта о переходѣ взимается еще канцелярская пошлина въ размѣрѣ 3 р. съ каждаго акта.

Нѣкоторый, но некрупный, доходъ казна получаетъ отъ пошлинъ съ межевыхъ плановъ и актовъ (Св. Зак. т. V, Св. Уставовъ о пошлинахъ), съ пошлинъ съ маклерскихъ и нотаріальныхъ книгъ (Св. Зак. т. V. Тамъ же), съ пробирныхъ пошлинъ, которыя взимаются въ пробирныхъ палатахъ за клейменіе, т. е. наложеніе пробы на издѣлія изъ благородныхъ металловъ (Св. Зак. т. V, тамъ же), и съ пошлинъ за выдачу дипломовъ и грамотъ на разнаго рода званія, титулы, степени и т. д. (Св. Зак. т. V, Св. Уст. о пошлинахъ), съ пошлинъ, которыя взимаются въ формѣ вычетовъ въ казну изъ окладовъ чиновниковъ и при увеличеніи содержанія лицъ, состоящихъ на государственной службѣ (Св. Зак. т. V).

Затѣмъ у насъ взимается пошлина за выдачу привилегій на изобрѣтенія, за явку и занесеніе въ реестръ фабричныхъ рисунковъ и товарныхъ знаковъ.

Привилегія на изобрѣтеніе даетъ лицу, ее получившему, исключительное право на использованіе изобрѣтенія въ теченіе опредѣленнаго періода времени, на который выдается привилегія (Св. Зак. т. V). Пошлина за привилегію на изобрѣтеніе соразмѣряется съ числомъ лѣтъ, на которыя она выдается (за первый годъ дѣйствія привилегіи взимается пошлина въ 15 р., за второй—20, за третій—25 р., за четвертый—30 руб., наконецъ за пятнадцатый годъ—400 р. Пошлина за явку фабричныхъ рисунковъ и моделей взимается соразмѣрно со срокомъ, на который испрашивается исключительное право пользованія оными, считая по 50 коп. за каждый годъ, за товарные знаки—за первый годъ дѣйствія 3 рубля и по 1 р. за каждый послѣдующій годъ.

Не останавливаясь на различныхъ сборахъ, доходъ которыхъ поступаетъ на улучшеніе портовъ и портовыхъ сооруженій, на сборахъ шоссейныхъ и по каналамъ и рѣкамъ (Уст. Путей Сообщенія, Св. Зак. т. XII), укажемъ на установленные въ 1901 году сборы корабельный и попудный (Уставъ торговый. Св. Зак Т. XI, ч. II по прод. 1906 г.). Корабельный сборъ взимается съ приходящихъ въ порта Имперіи и отходящихъ изъ нихъ морскихъ судовъ въ размѣрѣ 10 к. съ тонны грузовой вмѣстимости судовъ (съ судовъ, плавающихъ подъ флагомъ государства, съ которымъ Россія не заключила трактатовъ о торговлѣ и мореплаваніи, взимается сборъ въ размѣрѣ 2 р. съ тонны). Въ пользу русскихъ судовъ, плавающихъ между портами разныхъ морей установлена льгота, а съ русскихъ судовъ, плавающихъ между портами одного и того же моря,—сборъ вовсе не взимается.

Попудный сборъ взимается съ товаровъ, привозимыхъ и отвозимыхъ моремъ, въ размѣрѣ $^1/_4$, $^1/_2$ и 1 коп. съ пуда, смотря по роду товара. $^2/_5$ дохода отъ этихъ сборовъ поступаетъ въ доходъ казны, а $^3/_5$ въ спеціальныя средства комитета по портовымъ дѣламъ, который передаетъ изъ поступившихъ такимъ образомъ въ его распоряженіе средствъ пособія городамъ для улучшенія портовъ и на общія портовыя нужды.

Взимается у насъ еще паспортный сборъ. Паспортный сборъ за заграничный паспортъ взимается въ размѣрѣ 15 р. 15 к. за паспортную книжку, имѣющую силу въ теченіе полугодія. Этотъ сборъ не поступаетъ цѣликомъ въ общіе рессурсы государственнаго казначейства. Большая часть его идетъ въ пользу инвалиднаго капитала и Краснаго Креста, лишь 15 коп. съ паспорта идетъ въ казну. Съ паспортныхъ книжекъ внутри Имперіи взимается 15 коп., да еще взимается сборъ за явку или прописку въ полиціи.

Эти сборы не могутъ быть названы пошлинами, ибо учрежденіе, выдающее паспортъ, не оказываетъ никакихъ услугъ лицу, выбирающему паспортъ. Эти сборы, равно какъ и вся наша паспортная система, давно напрашиваются на отмѣну.

Гербовый сборъ (Св. Зак. Т. V. Уст. о пошлин.).

Самая крупная сумма доходовъ, получаемыхъ казною по от-

дѣлу II Росписи, имѣетъ своимъ источникомъ т. наз. гербовый сборъ.

Подъ „гербовымъ сборомъ“ понимается сборъ, взимаемый путемъ принудительнаго употребленія гербовыхъ марокъ и гербовой бумаги въ указанныхъ въ законѣ случаяхъ. Гербовая марка и гербовая бумага продается частнымъ лицамъ по цѣнѣ, которая далеко превышаетъ стоимость ихъ изготовленія.

Гербовая бумага изобрѣтена въ Голландіи въ XVII ст. и введена въ Россіи въ царствованіе Петра В.

Это изобрѣтеніе оказалось весьма удачнымъ съ точки зрѣнія финансоваго управленія. Благодаря ему государство имѣетъ возможность извлекать обильный доходъ, расходуя мало на его полученіе, дѣлая объектомъ обложенія массу самыхъ разнородныхъ актовъ, сдѣлокъ, дѣйствій, совершаемыхъ частными лицами.

Тотъ министръ финансовъ, который былъ творцомъ нынѣ дѣйствующаго устава о гербовомъ сборѣ (1900 г.), введеннаго въ дѣйствіе съ 1901 года, графъ С. Ю. Витте, пишетъ въ своемъ выше цитированномъ трудѣ о гербовомъ сборѣ: „Начиная съ метрики о рожденіи и кончая похоронными счетами, всѣ событія въ жизни человѣка, всѣ проявленія его воли въ области экономической, юридической и вообще дѣловой, если только эти событія или проявленія воли удостовѣрены какими-либо письменными документами, подлежатъ гербовому сбору, въ томъ или другомъ размѣрѣ. Сборъ этотъ взимается или посредствомъ наклеиванія на документахъ установленныхъ гербовыхъ марокъ, или посредствомъ употребленія заштемпелеванной государственнымъ гербомъ бумаги соотвѣтственной стоимости, или же приложеніемъ присутственнымъ мѣстомъ къ документу штемпеля съ государственнымъ гербомъ. Отсюда и названіе гербоваго или штемпельнаго сбора. Удобства и дешевизна этой формы взиманія государственныхъ доходовъ способствовали широкому распространенію гербовыхъ пошлинъ во всѣхъ европейскихъ государствахъ“.

Примѣненіе термина „пошлина“ по всѣмъ сборамъ, поступающимъ въ казну посредствомъ наклеиванія гербовыхъ марокъ или употребленія гербовой бумаги, неправильно. Гербовыя марки и гербовая бумага могутъ быть употреблены и при платежѣ по-

шлинъ, и при уплатѣ налоговъ, и для того, чтобы опредѣлить, въ какомъ случаѣ мы имѣемъ дѣло съ пошлиною, а когда—съ налогомъ, необходимо разобраться въ содержаніи тѣхъ, обыкновенно очень сложныхъ законовъ, которые опредѣляютъ случаи и условія употребленія означенныхъ знаковъ (конечно, можно возразить: не все ли равно, какъ называютъ сборы: пошлинами или налогами—во всѣхъ случаяхъ государство беретъ съ частныхъ лицъ извѣстную сумму въ свои кассы для покрытія государственныхъ расходовъ. Однако, разъ въ наукѣ извѣстные термины должны служить для обозначенія опредѣленныхъ понятій, то нѣтъ основанія употреблять ихъ безразлично и слѣдуетъ этого избѣгать).

Можно сказать, что гдѣ гербовыя марки и бумаги употребляются для уплаты возмездія за дѣйствительныя услуги со стороны государственныхъ установленій и должностныхъ лицъ, тамъ мы имѣемъ дѣло съ пошлинами, которыя и могутъ быть названы гербовыми пошлинами (въ нѣмецкой финансовой литературѣ употребляется терминъ Stempelgebühr). Во всѣхъ же другихъ случаяхъ употребленія гербовой бумаги и марокъ при платежахъ въ пользу государства мы имѣемъ дѣло съ налогомъ, который можетъ быть названъ гербовымъ налогомъ (Stempelsteuer, какъ говорятъ нѣмецкіе финансисты).

Во всѣхъ государствахъ „гербовый сборъ“ взимается или въ размѣрѣ неизмѣнномъ, неподвижномъ, который установленъ для разнаго рода сдѣлокъ и актовъ, безотносительно къ суммѣ, на которую совершается сдѣлка и которая показывается въ актѣ или документѣ, или въ размѣрѣ измѣняющемся въ зависимости отъ этой суммы, въ размѣрѣ или пропорціональномъ, или прогрессивномъ, или дегрессивномъ (т. е. $^0/_0$ обложенія остается одинъ и тотъ же, или возрастаетъ при возрастаніи оцѣнки сдѣлки, или понижается при возрастаніи суммы сдѣлки свыше опредѣленнаго размѣра).

Дѣленіе гербоваго сбора на простой, неподвижный и измѣняющійся, или пропорціональный, введено у насъ 60 лѣтъ тому назадъ и сохранилось донынѣ.

Уставъ о гербовомъ сборѣ былъ неоднократно подвергнутъ пересмотру, и каждый пересмотръ приводилъ въ большинствѣ слу-

чаевъ къ повышенію размѣра гербоваго сбора и къ распространенію обязанности употреблять гербовые знаки на все большее количество актовъ и сдѣлокъ, совершаемыхъ не только частными лицами при обращеніи ихъ къ содѣйствію государственныхъ органовъ, но и на такіе акты и сдѣлки, которые, за рѣдкими исключеніями, не вызываютъ никакого участія со стороны учрежденій государственныхъ.

Гербовый Уставъ 1900 года особенно широко расширилъ обязанность употребленія гербовыхъ марокъ и бумаги. Такое широкое распространеніе обязательнаго употребленія гербовыхъ марокъ и бумаги, вызванное желаніемъ увеличить доходъ казны, должно было побудить законодателя къ усиленію взысканій за неупотребленіе этихъ знаковъ. Нельзя не признать, что наше законодательство о гербовомъ сборѣ не отличается особою ясностью. Иногда трудно выяснить себѣ, какого достоинства марку или бумагу слѣдуетъ употребить, и поэтому у насъ нерѣдко взимаются денежные штрафы за невольное, неумышленное уклоненіе отъ обязанности платежа сбора.

Съ нѣкоторою оговоркою можно сказать, что простой гербовый сборъ по существу своему есть пошлина, взимаемая въ случаѣ обращенія частнаго лица къ органу государства за содѣйствіемъ. Но, какъ только-что сказано, необходимо сдѣлать оговорку. Нерѣдко и простой гербовый сборъ по существу не есть пошлина. Имъ облагаются и такіе акты, которые не вызываютъ никакихъ услугъ со стороны органовъ власти, а остаются вполнѣ въ сферѣ частныхъ отношеній.

Законъ предписываетъ въ извѣстныхъ случаяхъ употребленіе гербовыхъ знаковъ лишь потому, что данное дѣйствіе, сдѣлка или актъ есть признакъ наличности имущества или дохода, и пользуется этимъ обнаруженіемъ имущества или дохода для того, чтобы удобнымъ способомъ извлечь доходъ въ пользу государства.

(Напр., обязанность наклеивать 5 коп. гербовую марку на расписки въ полученіи денегъ за заказанное платье или обувь, или наклеивать марку на квитанцію во взносѣ страховой преміи, или взноса денегъ на текущій счетъ, или, наконецъ, на довѣренность въ полученіи содержанія, пенсіи, пособія).

Простому гербовому сбору (въ 5, 15, 20, 75 и 1 р. 25 коп.) подлежатъ 3 рода бумагъ: 1) такія бумаги, которыя подаются частными лицами въ правительственныя установленія, и отвѣты на нихъ (прошенія, жалобы и т. п.); 2) такія бумаги, которыя содержатъ какое-либо распоряженіе въ интересахъ частнаго лица, какъ-то: свидѣтельства, удостовѣренія и т. п., выданныя правительственными, общественными (земскими или городскими) или сословными установленіями (дворянскими, купеческими, мѣщанскими и т. д.)—въ этихъ двухъ случаяхъ, указанныхъ въ п. 1 и 2, мы имѣемъ дѣло съ дѣйствительною пошлиною; 3) бумаги, не имѣющія никакого оффиціальнаго характера, не поступающія въ руки органовъ власти, не исходящія отъ нихъ и остающіяся въ сферѣ частныхъ отношеній (какъ-то: счеты, квитанціи, расписки и т. п.)—въ данномъ случаѣ мы имѣемъ дѣло съ налогомъ.

Пропорціональный гербовый сборъ установленъ двухъ видовъ: 1) вексельный и 2) актовый. И вексельный и актовый сборы суть налоги на обращеніе цѣнностей. Обложенію вексельнымъ сборомъ (налогомъ) подлежатъ почти всѣ личныя долговыя обязательства, какъ-то: векселя, заемныя письма, долговыя расписки. Онъ взимается въ размѣрѣ 15 коп. съ каждой сотни рублей.

Для актоваго сбора установлено 2 оклада: высшій и низшій.

Актовый сборъ высшаго оклада въ размѣрѣ 40 коп. съ каждой сотни рублей суммы акта цѣною до 10.000 р. и въ размѣрѣ 4 руб. съ каждой тысячи руб., превышающей 10.000 р., взимается: 1) съ актовъ и документовъ не коммерческаго характера; 2) съ процентныхъ бумагъ (акцій, облигацій, паевъ, закладныхъ листовъ), выпускаемыхъ общественными и сословными учрежденіями, а равно коммерческими и кредитными предпріятіями какъ русскими, такъ и иностранными; при чемъ съ русскихъ облигацій и акцій сборъ взимается при выпускѣ ихъ, а съ иностранныхъ—при появленіи ихъ на рынкѣ въ Имперіи.

Актовый сборъ низшаго оклада взимается съ документовъ на сдѣлки торговаго характера въ размѣрѣ 40 коп. съ 1.000 руб. суммы сдѣлки.

Законъ возлагаетъ на губернаторовъ и градоначальниковъ

обязанность надзора за тѣмъ, чтобы общественныя и сословныя установленія соблюдали правила Устава о гербовомъ сборѣ. Органы Министерства Финансовъ (податные инспекторы и спеціальные ревизоры, назначаемые Министерствомъ) имѣютъ право ревизовать дѣлопроизводства коммерческихъ и промысловыхъ предпріятій въ видахъ предупрежденія и открытія уклоненій отъ правилъ Устава.

За неисполненіе требованій Устава налагаются денежные штрафы въ размѣрѣ 5—30 кратной суммы неуплаченнаго или недоплаченнаго сбора.

ГЛАВА XI.

Налоги. Правовая природа налоговъ и податная политика.

Въ настоящее время на государство болѣе не смотрятъ, какъ на вотчину государя или какъ на соединеніе сословныхъ корпорацій, договаривающихся съ монархомъ и между собою о мѣрѣ участія въ защитѣ государства и въ покрытіи расходовъ не задачи, которыя интересуютъ только одну часть договаривающихся и какъ бы совсѣмъ не касаются другой.

Государство признается публично-правовымъ союзомъ, члены котораго въ равной степени обязаны по мѣрѣ силъ своихъ содѣйствовать сохраненію и развитію силъ государственныхъ и которые въ равной степени должны пользоваться со стороны государства охраною и поддержкою.

Не временное соглашеніе о подносимыхъ государю деньгахъ въ качествѣ возмездія за извѣстныя выговоренныя услуги, а законъ опредѣляетъ мѣру участія гражданъ въ несеніи финансовыхъ тяготъ, безусловно связанныхъ съ дѣятельностью государства.

Матеріальныя жертвы, приносимыя гражданами на основаніи закона и въ размѣрѣ, закономъ указанномъ, для покрытія государственныхъ расходовъ называются налогами. Какъ уже сказано въ главѣ IX, граждане, уплачивающіе налоги, не пользуются взамѣнъ платежа ихъ какими-либо спеціальными услугами со стороны государства и его органовъ.

Современное государственное право принципіально признаетъ равноправіе гражданъ и никого не исключаетъ изъ сферы государ-

ственныхъ заботъ объ охранѣ человѣческой личности и государственнаго содѣйствія человѣку въ дѣлѣ развитія его физическихъ и душевно-нравственныхъ силъ (сословныя привилегіи—остатки старины; онѣ сохранились лишь какъ исключенія, и гдѣ онѣ сохранились, тамъ онѣ сводятся къ преимуществамъ почетнымъ, внѣшнимъ и рѣдко имѣютъ характеръ реальный).

Точно также принципіально современное публичное право признаетъ равенство гражданъ относительно обязанности несенія и отбыванія тяготъ и повинностей въ пользу государства, и если законъ допускаетъ освобожденіе отъ отбыванія повинностей реальныхъ и личныхъ, то на основаніяхъ, прямо противоположныхъ тѣмъ, на коихъ покоились податныя привилегіи былыхъ временъ.

Освобождается отъ обязанности уплачивать налоги—глава государства въ монархіяхъ (и то не всегда), члены его семьи; затѣмъ свободны отъ обложенія налогами (далеко впрочемъ не всѣми) лица, признанныя государствомъ недостаточно сильными для этой тяготы, бѣдныя, мало обезпеченныя. Но эта свобода отъ налоговъ не распространяется на всѣ виды обложенія.

Значительная часть дохода отъ налоговъ имѣетъ своимъ источникомъ налоги на потребленіе разныхъ предметовъ, кои потребляются и богатыми, и бѣдными, и людьми средняго достатка.

По общему правилу субъектами обязанности уплаты налоговъ являются всѣ члены государственнаго союза, а затѣмъ, въ извѣстныхъ случаяхъ, и иностранцы, проживающіе въ предѣлахъ государства, или владѣющіе въ предѣлахъ его какимъ-либо имуществомъ, которое обложено налогомъ *).

Налоги, какъ сказано въ главѣ I, устанавливаются верховною Государственною Властью въ законодательномъ порядкѣ. Совокупность правовыхъ нормъ, которыя опредѣляютъ виды налоговъ, размѣръ ихъ и порядокъ ихъ взиманія,—можно назвать податнымъ правомъ даннаго государства.

Отъ Верховной Государственной Власти зависитъ устано-

*) Извѣстныя изъятія допускаются въ пользу представителей иностранныхъ державъ.

вить одинъ, единый налогъ, или ввести рядъ налоговъ, которые уплачиваются одними и тѣми же субъектами податной обязанности, или которые падаютъ на различныя группы (общественные классы) или части населенія (если государство сложно по своему составу и слагается изъ частей, отличающихся другъ отъ друга по условіямъ этнографическимъ, соціальнымъ или политическимъ и т. д. Т. е. въ одно и то же время не безъ успѣха могутъ существовать самые различные налоги, приноровленные къ этимъ особымъ мѣстнымъ условіямъ).

Всѣ попытки ввести одинъ, единый налогъ взамѣнъ многихъ, одновременно взимаемыхъ, потерпѣли неудачу. Обложеніе налогами, какъ и всякое человѣческое дѣйствіе, даже если принять всѣ возможныя мѣры къ соблюденію правилъ умѣренности, и справедливости, не лишено крупныхъ недостатковъ и поэтому одновременное существованіе разныхъ налоговъ даетъ возможность уравновѣшивать недостатки однихъ достоинствами другихъ. При единомъ же налогѣ этотъ коррективъ отсутствуетъ. Можетъ быть въ будущемъ будетъ открытъ способъ обложенія, дающій возможность замѣнить множество налоговъ единымъ.

Во всѣхъ государствахъ существуетъ одновременно рядъ налоговъ разнаго рода, образующій весьма сложную податную систему. Въ новое время замѣтно стремленіе упростить сложность податныхъ системъ.

Мелкіе налоги, которые въ былыя времена придавали податному строю характеръ пестроты, замѣняются меньшимъ числомъ болѣе крупныхъ налоговъ. О томъ, какая система налоговъ, съ точки зрѣнія финансовой политики, наиболѣе правильна, мы еще поговоримъ, но здѣсь уже приходится замѣтить, что не можетъ быть податной системы, пригодной для всѣхъ странъ. Податная система, какъ и всѣ другія части государственнаго строя, покоятся на историческихъ основахъ и обусловлены индивидуальными особенностями даннаго государства. Податныя системы различныхъ странъ похожи другъ на друга, въ виду извѣстныхъ общихъ чертъ, присущихъ всѣмъ государствамъ культурнаго міра, но онѣ никогда не тождественны.

Выборъ различныхъ формъ обложенія и видовъ налоговъ

зависитъ отъ Верховной Государственной Власти, но она не можетъ создать податной системы, руководствуясь исключительно указаніями чистаго разума и теоріи, такъ какъ она въ большинствѣ случаевъ не имѣетъ передъ собою tabula rasa—непочатый край, а народъ съ историческимъ, иногда очень сложнымъ, вѣковымъ прошлымъ и передъ нею задача развитія настоящаго изъ прошлаго, установленія такого строя налоговъ, который соотвѣтствовалъ бы культурному уровню, особенностямъ соціальнаго строя и политическимъ задачамъ государства. Теорія можетъ осудить налоги, которые, тѣмъ не менѣе, благодаря различнымъ практическимъ соображеніямъ и въ виду тяжкой необходимости продолжаютъ существовать, и отъ которыхъ отказываться не легко.

При этомъ нужно имѣть въ виду, что налоги суть жертвы, зачастую довольно чувствительныя, приносимыя гражданами изъ ихъ достатка государству на общія цѣли и задачи, и что, какъ намъ приходилось уже нѣсколько разъ отмѣчать, даже граждане государствъ, достигшихъ высокой ступени культуры, отнюдь не опередили людей давно минувшихъ временъ въ отношеніи готовности исполнять свою податную обязанность охотно и вполнѣ добросовѣстно. Всѣ налоги встрѣчаются несочувственно со стороны лицъ или классовъ населенія, на которые они падаютъ, и при рѣшеніи вопроса о выборѣ способа обложенія разгорается борьба матеріальныхъ интересовъ; всякій желаетъ получить что-нибудь въ свою пользу и никто не желаетъ терпѣть лишенія. Верховной Государственной Власти приходится дѣйствовать подъ вліяніемъ различныхъ противорѣчащихъ другъ другу стремленій и притязаній и ей никогда и нигдѣ не приходилось создать такую систему налоговъ, которая была бы признана всѣми за справедливую и не тягостную.

Источникомъ дохода, который поступаетъ въ государственную казну въ видѣ налоговъ различныхъ наименованій, служитъ народный трудъ и его результаты, т. е., вся сумма цѣнностей, которая унаслѣдована даннымъ поколѣніемъ или создана имъ, благодаря использованію природныхъ благъ территоріи (въ качествѣ матеріальной подкладки всей хозяйственной дѣятельности

народа) и личныхъ силъ и способностей. Чѣмъ успѣшнѣе трудились минувшія поколѣнія (а успѣхъ ихъ дѣятельности зависитъ отчасти отъ условій, отъ нихъ не зависящихъ), тѣмъ крупнѣе запасъ цѣнностей, унаслѣдованный ихъ потомками; чѣмъ выше ступень культуры, на которой стоитъ народъ, тѣмъ богаче результатъ его трудовъ надъ тѣмъ, что дано природою и надъ тѣмъ, что осталось неиспользованнымъ предками. Слѣдовательно, сумма цѣнностей, изъ которой часть можетъ быть удѣлена въ пользу государства въ видѣ налоговъ, велика или мала въ зависимости отъ минувшихъ судебъ государства и народа, а успѣхи или неуспѣхи его труда—отъ счастливаго или несчастливаго хода его исторіи и развитія его силъ.

Точно измѣрить все народное богатство въ качествѣ источника налоговъ, не удалось еще никому. Всѣ попытки оцѣнки давали всегда только приблизительно вѣрные результаты. Верховная Власть, соразмѣряя свои податныя требованія съ податными силами народа, дѣйствуетъ всегда ощупью, имѣя передъ собою рядъ не вполнѣ извѣстныхъ величинъ. Поэтому она должна дѣйствовать всегда осторожно и поступаетъ разумнѣе, если она недооцѣниваетъ силу источника, нежели если она переоцѣниваетъ ее.

Такимъ образомъ источникомъ налоговъ служитъ вся сумма цѣнностей унаслѣдованная, накопленная и вновь создаваемая. Этотъ источникъ не простой, а весьма сложный, ибо чѣмъ дольше развивается народное хозяйство, тѣмъ сложнѣе оно становится, въ особенности въ наше время, когда хозяйство каждаго народа связано неисчислимыми нитями съ хозяйствомъ общечеловѣческимъ, міровымъ.

Сумма цѣнностей, созданныхъ и вновь создаваемыхъ народнымъ трудомъ, есть объектъ обложенія, но объектъ многогранный и привлекая его къ использованію для финансовыхъ цѣлей, государственная власть принуждена его расчленить. На расчлененіи общаго объекта обложенія, результата общаго народнаго труда, и построена система налоговъ.

Изъ курса политической экономіи извѣстно, что факторами производства служатъ природа, капиталъ и трудъ. Природа сама

по себѣ не можетъ быть источникомъ налоговъ, ибо она служитъ лишь матеріаломъ, къ коему человѣкъ прилагаетъ свой трудъ. Государство можетъ извлечь доходъ непосредственно отъ природы лишь путемъ эксплоатаціи своихъ земель, нѣдръ земли или водъ, поручая эту эксплоатацію своимъ должностнымъ лицамъ или сдавая принадлежащіе казнѣ участки въ аренду. Налоги же поступаютъ изъ достатка гражданъ. Слѣдовательно, источникомъ ихъ можетъ быть доходъ, получаемый гражданами или отъ эксплоатаціи силъ природы, или отъ хозяйственнаго пользованія капиталомъ. Въ производствѣ участвуетъ капиталъ двоякаго рода: вещественный и невещественный. Подъ вещественнымъ капиталомъ мы понимаемъ накопленный запасъ продуктовъ человѣческаго труда, служащій для производства новыхъ цѣнностей. Подъ невещественнымъ капиталомъ мы понимаемъ совокупность знаній, опыта, энергіи, ловкости, однимъ словомъ трудовую способность народа, которая только и въ состояніи превратить механическую работу мышцъ въ хозяйственный трудъ.

Государственная власть. какъ власть верховная и неограниченная, имѣетъ право брать налоги непосредственно изъ вещественнаго капитала, требовать взноса части его въ пользу государства или налагать на невещественный капиталъ даровыя служебныя повинности въ произвольномъ размѣрѣ. Однако, такое обложеніе капитала налогами и повинностями, которое содѣйствовало бы непрерывному его сокращенію, было бы дѣломъ безумнымъ, ибо въ концѣ концовъ привело бы къ разрушенію народнаго хозяйства, а тѣмъ самымъ къ истощенію матеріальныхъ силъ государства. Поэтому государство, предъявляя свои податныя требованія, и не прикасается къ капиталу (за исключеніемъ чрезвычайныхъ обстоятельствъ, когда для государства наступаетъ необходимость вести борьбу не на животъ, а на смерть, и когда граждане должны жертвовать все свое достояніе для спасенія государства). Государство ограничивается обложеніемъ дохода, получаемаго гражданами, благодаря приложенію труда къ вещественнымъ благамъ природы или благодаря приложенію своихъ трудовыхъ способностей на различныхъ поприщахъ общественной дѣятельности, которая не создаетъ непосредственныхъ веществен-

ныхъ цѣнностей. Мы увидимъ въ своемъ мѣстѣ, что существуютъ также налоги поимущественные, что они взимаются иногда съ имуществъ, не приносящихъ дохода.

Однако, государство, взимая такой налогъ, отнюдь не имѣетъ намѣренія взять въ свою пользу часть капитальнаго имущества; оно имѣетъ въ виду обложеніе имущества, какъ источникъ возможнаго дохода, побуждая тѣмъ самымъ владѣльца имущества къ обращенію его на непосредственно производительныя цѣли, къ превращенію его изъ капитала мертваго въ капиталъ дѣйствительно производительный (такъ, напр., въ городахъ можетъ быть взимаемъ налогъ съ недвижимости незастроенной, съ сада, съ пусто лежащаго участка въ виду того, что эта часть городской площади можетъ служить источникомъ дохода и что неиспользованіе ея служитъ доказательствомъ, что собственникъ, лишая себя возможнаго дохода, обладаетъ крупными доходами, получаемыми изъ другихъ источниковъ).

Привлекая доходы гражданъ къ участію въ покрытіи государственныхъ расходовъ, государство можетъ обложить налогами весь доходъ, получаемый гражданами, какъ цѣлое, безразлично изъ какихъ источниковъ они его получаютъ, оцѣнивая его тѣмъ или инымъ способомъ (при помощи оцѣнки правительственными должностными лицами, или при помощи принудительной самооцѣнки плательщиковъ налога).

Въ этомъ случаѣ мы имѣемъ дѣло съ общимъ подоходнымъ налогомъ. Или, наоборотъ, государство можетъ, не оцѣнивая дохода, не измѣряя имущественной обезпеченности гражданина, обложить налогомъ личность гражданина, требовать отъ каждаго гражданина, или отъ гражданъ извѣстнаго возраста, сословія, класса или пола—уплаты опредѣленной суммы налога (въ этомъ случаѣ мы будемъ имѣть дѣло съ личнымъ налогомъ).

Или государство можетъ обложить налогомъ въ отдѣльности доходы, получаемые изъ различныхъ источниковъ, опредѣляя при помощи различныхъ, иногда очень сложныхъ пріемовъ, не доходъ, получаемый [въ дѣйствительности изъ даннаго источника (земельнаго участка, дома, промысла, торговаго заведенія), а средній, нормальный доходъ, который при данныхъ хозяйствен-

ныхъ и соціальныхъ условіяхъ, можетъ быть полученъ хозяиномъ средней руки. Основою обложенія является въ этомъ случаѣ не общая сумма дохода гражданина, не лицо, независимо отъ того, сколько и откуда получается дохода, а то или другое имущество, какъ источникъ ожидаемаго, нормальнаго дохода. Въ этомъ случаѣ говорятъ объ объективныхъ или реальныхъ налогахъ.

Наконецъ, государство можетъ обложить налогомъ не общій доходъ, не имущество, какъ источникъ средняго, нормальнаго или возможнаго налога и не лицо, а извѣстныя дѣйствія, совершаемыя гражданами или вообще лицами, находящимися въ предѣлахъ государственной территоріи, доказывающія, что совершающій ихъ способенъ удѣлить часть своихъ средствъ въ пользу государства.

Итакъ въ однихъ случаяхъ налогъ выражается въ принудительномъ взысканіи въ пользу государства части дѣйствительнаго дохода гражданина, оцѣненнаго опредѣленнымъ образомъ, или части средняго, вѣроятнаго дохода. Налогъ можетъ быть уплаченъ безъ ущерба для сохраненія налогоспособности гражданина, для способности и впредь служить плательщикомъ налоговъ, лишь изъ чистаго дохода, или изъ суммъ цѣнностей, поступающихъ ежегодно въ пользу хозяйствующаго субъекта послѣ покрытія расходовъ на ихъ производство, а не изъ валового, ибо валовой доходъ есть сумма вновь производимыхъ цѣнностей безъ вычета издержекъ производства. Обложеніе валового дохода было бы дѣломъ неразумнымъ и опаснымъ съ точки зрѣнія какъ народнаго хозяйства вообще, такъ и спеціально-финансоваго хозяйства. Сокращеніе валового дохода въ пользу государства отражается въ концѣ концовъ на финансахъ государства.

По способу взиманія различаютъ налоги прямые и налоги косвенные. Подъ прямыми налогами понимаются такіе налоги, которые уплачиваются тѣми лицами, которыхъ государство имѣло въ виду обложить. Косвенными налогами называются налоги, не уплачиваемые лицами, которыя согласно намѣренію законодателя должны ихъ нести и которыя должны принести жертву въ пользу государства, а лицами, которыя должны уплатить го-

сударству налогъ какъ бы временно, съ тѣмъ, чтобы перенести его на другихъ лицъ и вознаградить себя на ихъ счетъ за уплату налога государству.

Пояснимъ эти опредѣленія примѣрами. Государство признаетъ необходимымъ, цѣлесообразнымъ и справедливымъ обложеніе владѣльцевъ городскихъ и внѣгородскихъ недвижимостей налогомъ поземельнымъ; оно беретъ съ каждаго домовладѣльца въ городѣ опредѣленную сумму въ качествѣ налога подомоваго, а съ каждой десятины удобной земли, находящейся въ частномъ владѣніи—налогъ поземельный.

Въ данныхъ случаяхъ государство получаетъ налогъ изъ рукъ лицъ, которыя согласно его намѣренію и должны быть плательщиками налога. Податная обязанность исполняется прямо и непосредственно указанными въ законѣ субъектами налога. Это налоги прямые.

Государство облагаетъ налогомъ (акцизомъ) производство свекловичнаго сахара. Оно устанавливаетъ налогъ въ размѣрѣ 1 р. 75 коп. съ каждаго пуда сахара, изготовленнаго на заводѣ. Налогъ уплачивается сахарозаводчикомъ. Но согласно намѣренію законодателя, этотъ налогъ въ концѣ концовъ долженъ пасть не на сахарозаводчика, а на лицъ, пріобрѣтающихъ сахаръ для своего потребленія. Государство могло бы взимать налогъ на сахаръ съ каждаго отдѣльнаго потребителя въ моментъ покупки имъ сахара, но этотъ способъ былъ бы сопряженъ съ многими затрудненіями. Поэтому оно предпочитаетъ взимать налогъ съ изготовляющихъ сахаръ и разсчитываетъ на то, что сахарозаводчикъ, продавая сахаръ потребителю, включитъ сумму налога въ цѣну за продуктъ и тѣмъ самымъ переложитъ податной платежъ на покупателя сахара. Такое перенесеніе податной тяжести съ одного лица на другое можетъ совершаться и въ болѣе сложномъ порядкѣ, при посредствѣ не одного, а многихъ лицъ. Сахарозаводчикъ продаетъ сахаръ по увеличенной цѣнѣ оптовому торговцу, тотъ перепродаетъ его, повысивъ цѣну на извѣстный $^0/_0$ въ качествѣ вознагражденія за свое посредничество, мелкому торговцу и, наконецъ, сахаръ поступаетъ въ руки потребителя, который въ цѣнѣ каждаго фунта сахара уплачиваетъ часть налога, который

былъ уплаченъ за каждый пудъ сахарозаводчикомъ. Акцизъ на сахаръ—есть косвенный налогъ.

Дѣленіе налоговъ на прямые и косвенные есть самая употребительная классификація налоговъ, ибо она самая простая, но, конечно, не лишена недостатковъ. Одинъ и тотъ же налогъ можетъ быть или прямымъ, или косвеннымъ въ зависимости, напр., отъ того, кто пріобрѣтаетъ продуктъ, обложенный налогомъ. Напр.: если сахарозаводчикъ свой сахаръ потребляетъ самъ. то уплаченный имъ за соотвѣтственное количество сахара акцизъ будетъ для него прямымъ налогомъ. Если домовладѣлецъ переложитъ поземельный налогъ на квартирантовъ благодаря повышенію квартирной платы, то подомовый налогъ превратится фактически въ косвенный.

Но всякая классификація имѣетъ свои слабыя стороны и погоня за безусловно вѣрною остается безъ результата.

Мы примемъ въ нашемъ курсѣ классификацію налоговъ на прямые и косвенные.

Законодатель опредѣляетъ въ законахъ о налогахъ субъекты податной обязанности и распредѣляетъ податную тяготу на различные источники, различные виды доходовъ, имущества и классы лицъ. Но онъ не можетъ быть увѣренъ, что дѣйствительность будетъ соотвѣтствовать его расчетамъ, и даже знаетъ наперед, что его расчеты въ извѣстной степени окажутся неправильными, что податная тяжесть падетъ на лицъ, которыя согласно намѣренію законодателя вовсе не предназначены къ ея несенію или что налогъ будетъ уплаченъ изъ такого источника, который не имѣлся въ виду при установленіи налога.

Такое отчасти предусмотрѣнное, отчасти непредусмотрѣнное отклоненіе отъ пути, по которому должно слѣдовать податное требованіе государства и отъ цѣли, которой оно должно достигнуть, обусловлено сложнымъ экономическимъ процессомъ, который называется переложеніемъ налоговъ.

Государство устанавливаетъ, напр., подомовый налогъ и разсчитываетъ, что онъ будетъ уплаченъ домовладѣльцемъ изъ чистаго дохода, получаемаго отъ дома, оцѣненнаго порядкомъ, въ законѣ предписанномъ.

Но расчеты законодателя могутъ оказаться неправильными въ зависимости отъ двухъ обстоятельствъ, которыхъ дѣйствія можно было ожидать, но измѣрить силу коихъ было невозможно.

1) Можетъ оказаться, что домовладѣлецъ обременилъ домъ долгосрочнымъ долгомъ и принужденъ весь чистый доходъ или часть его затратитъ на платежи $^0/_0$ и погашенія долга. Чистаго дохода не достаетъ для покрытія расхода на налогъ и домовладѣлецъ уплачиваетъ его изъ дохода отъ движимаго капитала, или отъ служебныхъ своихъ занятій. Такимъ образомъ фактическимъ объектомъ налога становится не тотъ доходъ, который имѣлся въ виду законодателемъ, а другой, можетъ быть обложенный уже инымъ налогомъ. Въ данномъ случаѣ мы имѣемъ передъ собою переложеніе налога съ объекта на объектъ.

Это переложеніе съ объекта на объектъ совершается сплошь и рядомъ и нѣтъ возможности его предупредить (только при общеподоходномъ налогѣ такого переложенія быть не можетъ). Можно возразить (оставаясь въ рамкахъ приведеннаго выше примѣра) государство можетъ установить, что $^0/_0{}^0/_0$ по долгосрочнымъ долгамъ должны быть вычтены при исчисленіи чистаго дохода и что если ихъ размѣръ превышаетъ размѣръ чистаго дохода, то налогъ не взимается. Но государственная власть обыкновенно не допускаетъ такого вычета, ибо она знаетъ, что плательщикъ налога весьма часто относится болѣе чѣмъ недобросовѣстно къ податнымъ требованіямъ и что допущеніе указанныхъ вычетовъ приведетъ къ фиктивному обремененію долгами и что выигрываютъ не честные люди, а люди съ широкою совѣстью.

2) Еще болѣе обычное явленіе представляетъ собою переложеніе налога съ субъекта на субъектъ. Какъ уже приходилось говорить, граждане относятся къ податной обязанности весьма недружелюбно. Признавая въ принципѣ необходимость налоговъ, они признаютъ ихъ уплату, коль скоро имъ приходится платить, дѣломъ весьма неудобнымъ, отъ котораго такъ или иначе желательно избавиться. Для нихъ это расходъ, не приносящій никакой видимой пользы и поэтому если оказывается возможнымъ, они охотно предоставляютъ платить его другимъ лицамъ.

Останемся при указанномъ выше примѣрѣ. Домовладѣлецъ

въ городѣ обязанъ уплатить подомовый налогъ, равняющійся извѣстному % чистаго дохода отъ дома. Онъ и вноситъ слѣдующую съ него сумму въ законный срокъ въ казначейство. Но имѣя, возможность повысить цѣны за сдаваемыя въ наемъ квартиры и зная, что благодаря приросту городского населенія спросъ на квартиры настолько оживленный, что и высокая квартирная плата не устрашаетъ отъ найма, онъ повышаетъ ее соотвѣтственно суммѣ уплаченнаго налога и тѣмъ самымъ перелагаетъ налогъ на квартирантовъ. Онъ исполнилъ свой долгъ передъ государствомъ, но съ своей стороны наложилъ налогъ на лицъ, нуждающихся въ благѣ, которое въ его обладаніи и опредѣленіе цѣны котораго отъ него зависитъ.

Это самый простой видъ переложенія.

Мы назвали переложеніе налоговъ процессомъ экономическимъ и весьма сложнымъ. Только что указанный примѣръ этого положенія не доказываетъ.

Однако, нужно имѣть въ виду, что все народное хозяйство, вся совокупность дѣйствій по производству цѣнностей и услугъ, по предложенію ихъ, спросу на нихъ, по обмѣну и распредѣленію цѣнностей представляетъ собою запутанную, еле обозримую сѣть отношеній, фактическихъ и правовыхъ. Въ современномъ обществѣ всѣ жители даннаго города, уѣзда, губерніи, села зависимы другъ отъ друга. Никто изъ нихъ не въ состояніи удовлетворить свои потребности собственными силами и всѣ они связаны между собою неразрывными узами зависимости и подчиненности.

Цѣну за услуги или за предметы производства никто почти не можетъ установить совершенно свободно и самовольно, ибо онѣ устанавливаются въ зависимости отъ фактовъ, совершающихся далеко отъ насъ и отъ условій, нерѣдко непредвидимыхъ и неожиданныхъ.

При соперничествѣ различныхъ хозяйственныхъ дѣятелей болѣе слабый, который болѣе нуждается въ услугахъ и цѣнностяхъ, долженъ подчиниться волѣ болѣе сильнаго. Въ борьбѣ этихъ интересовъ каждый производитель старается сократить какъ можно болѣе издержки производства и сбыть свой продуктъ

по цѣнѣ, по возможности, болѣе высокой. Въ число издержекъ производства онъ зачисляетъ и налоги, которые онъ уплачиваетъ и онъ старается выручить въ цѣнѣ сбываемаго продукта и сумму, уплаченную въ видѣ налога. Отъ цѣны, установившейся на рынкѣ за услуги или продукты производства, зависитъ, удастся ли ему освободиться отъ необходимости уплаты налога изъ своихъ средствъ и выручить уплаченный налогъ при продажѣ своего произведенія, или нѣтъ.

Если данный городъ растетъ въ численности своего населенія, если спросъ на квартиры растетъ быстрѣе, чѣмъ количество вновь предлагаемыхъ въ выстроенныхъ или перестроенныхъ домахъ квартиръ, то домовладѣльцы будутъ въ состояніи принудить квартирантовъ согласиться на наемъ квартиры по повышенной цѣнѣ и тѣмъ самымъ переложить подомовый налогъ на квартирантовъ. Но это счастливое для домовладѣльцевъ положеніе вещей можетъ измѣниться въ зависимости отъ факторовъ самыхъ разнообразныхъ. Благодаря усовершенствованію путей сообщенія жители города получаютъ возможность проживать внѣ города; спросъ на квартиры понизится: домовладѣлецъ не будетъ болѣе въ состояніи диктовать по своему усмотрѣнію цѣны и ему придется переложить только часть подомоваго налога или отказаться даже отъ переложенія и части его. Или, если домовладѣлецъ и квартирантъ связаны между собою договоромъ о долгосрочномъ наймѣ, то въ теченіе контрактнаго срока домовладѣлецъ не будетъ въ состояніи повысить цѣну на квартиру и переложеніе налога для него станетъ невозможнымъ.

Такую же картину попытокъ и стремленій перенести податную тяжесть на другихъ мы видимъ и въ сферѣ отношеній по случаю сбыта и потребленія продуктовъ, обложенныхъ акцизомъ, т. е. налогомъ на производство предметовъ потребленія (напр.: сахара, табаку, пива, нефти). Пока данный продуктъ признается безусловно необходимымъ въ обиходѣ и спросъ на него растетъ, фабрикантъ можетъ переложить акцизъ на потребителя. Но стоитъ только произойти перемѣнѣ во вкусѣ или привычкахъ населенія, или стоитъ только появиться на рынкѣ новому продукту-сопернику, и цѣна на обложенный акцизомъ продуктъ понизится

настолько, что свободное переложеніе налога на потребителя станетъ весьма ограниченнымъ. Представимъ себѣ, что будетъ изобрѣтено или открыто средство освѣщенія, болѣе удобное нежели керосинъ,—немедленно падутъ цѣны на нефть и нефтяные продукты и часть акциза на нефть останется на плечахъ производителя.

Переложеніе налога можетъ быть или частичнымъ, или полнымъ. Въ первомъ случаѣ одна часть налога перелагается съ одного субъекта на другого (напр.: съ домовладѣльца на квартиранта, съ сахарозаводчика на потребителя), а другая часть остается на плечахъ того, кто внесъ налогъ въ казначейство. Во второмъ случаѣ весь налогъ будетъ перенесенъ на потребителя.

Полное переложеніе можетъ быть или временнымъ или окончательнымъ. Въ теченіе одного года, благодаря рыночнымъ конъюнктурамъ, удается переложить налогъ съ производителя на покупателя; въ слѣдующемъ же году условія измѣнятся и это переложеніе или превратится въ частичное, или станетъ совершенно невозможнымъ. Въ данномъ случаѣ передъ нами—временное полное переложеніе.

Окончательное переложеніе или погашеніе налога имѣетъ мѣсто тогда, когда обложенное налогомъ имущество (земля, домъ, промысловое предпріятіе) при продажѣ однимъ владѣльцемъ другому, продается по цѣнѣ, уменьшенной соотвѣтственно капитализированной суммѣ налога.

Новый владѣлецъ, пріобрѣвшій имущество по пониженной цѣнѣ, тѣмъ самымъ выигрываетъ сумму, соотвѣтствующую той, которая давала доходъ, равный суммѣ налога. Напр.: домъ оцѣненъ въ 200.000 р.; чистаго дохода онъ даетъ 6%, т. е. 12000 руб., онъ обложенъ налогомъ въ размѣрѣ 5% съ чистаго дохода, т. е. 600 р. Покупатель, пріобрѣтая домъ. даетъ за него не 200.000 р., а лишь 188.000 р., т. е., вычитываетъ капитализированную изъ 5% сумму налога. Продавецъ, благодаря какимъ-либо неблагопріятнымъ для него обстоятельствамъ принужденъ продать домъ за предложенную цѣну. Покупатель и впредь будетъ уплачивать налогъ въ размѣрѣ 600 р. ежегодно, но онъ пріобрѣлъ домъ не

за 200.000 р., а за 188.000 р., т. е., оставилъ въ своемъ карманѣ 12.000 р., и, слѣдовательно, будетъ платить налогъ изъ суммы, которую онъ выигралъ за счетъ продавца. Налогъ окончательно перешелъ на продавца, который потерялъ его капитализированную сумму въ пользу покупателя.

Исторія хозяйственнаго быта имѣетъ примѣры, когда такое погашеніе налога является результатомъ извѣстнаго успѣха, прогресса хозяйственней жизни и дѣятельности. Обложеніе производства предметовъ потребленія налогами (акцизами) побуждаетъ къ изобрѣтенію новыхъ способовъ выдѣлки обложенныхъ продуктовъ, которые даютъ возможность сократить издержки производства. Если налогъ не повышается, то усовершенствованныя орудія производства, давая возможность съ одинаковыми расходами произвести большую сумму продуктовъ, приводятъ къ фактическому погашенію части налога (ибо налогъ распредѣляется на большую сумму объектовъ, нежели ранѣе, такъ что каждая единица обложенія обременена меньшею тяжестью, нежели ранѣе).

Конечно, если финансовое управленіе зорко слѣдитъ за хозяйственною жизнью, то оно замѣтитъ это измѣненіе въ отношеніи налога къ объекту и побудитъ государственную власть повысить налогъ. Но временно часть налога можетъ быть погашена.

Такое частичное погашеніе—явленіе желательное съ точки зрѣнія народнаго хозяйства, ибо оно свидѣтельствуетъ о прогрессѣ техники и оно неубыточно для государства, ибо доходъ отъ налога не сокращается.

Частичное погашеніе налога можетъ совершаться и инымъ путемъ, не какъ результатъ предпріимчивости и изобрѣтательности, а какъ результатъ незаслуженнаго прироста цѣнности обложеннаго имущества. Цѣнность имущества можетъ повыситься благодаря улучшеніямъ и усовершенствованіямъ, которыя не предприняты самимъ владѣльцемъ, а исполнены за счетъ общихъ средствъ государства или подчиненныхъ ему общественныхъ союзовъ. Напр., домъ, находящійся въ отдаленной части города, пріобрѣтенный или выстроенный за сравнительно дешевую цѣну, можетъ значительно подняться въ цѣнѣ благодаря проведенію

мимо его электрическаго трамвая или благодаря ряду другихъ работъ, предпринятыхъ ради благоустройства города. Если такой домъ не будетъ подвергнутъ переоцѣнкѣ въ видахъ повышенія взимаемаго съ него налога, то незаслуженный приростъ цѣнности приведетъ къ тому, что налогъ, напр., въ 5% превратится въ налогъ 3% или 2%.

Государство получаетъ неизмѣнно ту же сумму налога, но эта сумма для плательщика не имѣетъ того значенія, какое она имѣла ранѣе. Онъ сократилъ податную тяготу, погасилъ часть налога.

Такой приростъ цѣнности имущества можетъ служить поводомъ къ повышенію оклада налога, или къ установленію особаго налога (о налогахъ на незаслуженный приростъ цѣнности мы поговоримъ въ своемъ мѣстѣ).

Не всѣ плательщики налоговъ имѣютъ возможность переложить ихъ на другихъ лицъ. Это возможно лишь для тѣхъ, кто можетъ, пользуясь благопріятными условіями, повысить цѣну за свои услуги или за продукты, имъ производимые. Домовладѣлецъ, сдающій въ наемъ квартиры, магазины и лавки, капиталистъ, отдающій движимый капиталъ въ ссуду, промышленникъ, изготовляющій, или торговецъ, продающій извѣстные продукты, представители т. н. свободныхъ профессій, врачъ, художникъ, могутъ свободно, т. е., независимо отъ какихъ-либо повелѣній власти, но въ зависимости отъ условій рынка, опредѣлить цѣну за свои услуги и цѣнности, ими предлагаемыя и поэтому, не всегда, но часто, имѣютъ возможность переложить налогъ. Но этою возможностью не пользуются лица, состоящія на службѣ государственной или общественной, получающія содержаніе разъ навсегда установленное. Для нихъ облегченіе податнаго бремени возможно лишь въ томъ случаѣ, если государство, принимая во вниманіе измѣнившіяся условія жизни, увеличитъ содержаніе за счетъ своихъ общихъ доходовъ. Иногда государство, желающее улучшить матеріальное положеніе служащихъ, прибѣгаетъ къ введенію особаго налога или къ повышенію размѣра существующихъ.

Государственная власть, вводя новые налоги или преобразуя

существующую податную систему, всегда имѣетъ въ виду этотъ сложный процессъ переложенія и поэтому, усовершенствуя податной строй, старается разпредѣлить податное бремя такъ, чтобы оно не ложилось непосильнымъ бременемъ на одинъ классъ, а распредѣлялось бы по возможности на всѣ классы населенія сообразно съ ихъ матеріальною обезпеченностью. Конечно это не всегда возможно; эта цѣль трудно достижима и нельзя назвать ни одного государства, въ которомъ податное бремя ложилось бы вполнѣ равномѣрно на всѣ классы и группы населенія.

Государство принуждено считаться не только съ переложеніемъ налоговъ, какъ результатомъ борьбы различныхъ экономическихъ интересовъ. Оно должно предвидѣть попытки плательщиковъ налоговъ уклониться отъ исполненія обязанности, обмануть представителей власти и ввести ихъ въ заблужденіе. Это уклоненіе отъ платежа налоговъ можетъ имѣть мѣсто какъ въ въ области обложенія прямымъ, такъ и въ области обложенія косвеннымъ налогомъ. Уклоненіе выражается въ тайномъ провозѣ товаровъ иностраннаго происхожденія, обложенныхъ таможенною пошлиною, въ тайномъ сбытѣ продуктовъ туземнаго производства, обложенныхъ акцизомъ. Это стремленіе обойти законное требованіе, избавиться отъ непріятной обязанности, побуждаетъ власть къ установленію сложныхъ мѣръ контроля за производствомъ, продажею и провозомъ предметовъ потребленія.

Уклоненіе отъ платежа прямыхъ налоговъ совершается при помощи утайки имущества, обложеннаго налогомъ, невѣрномъ показаніи о размѣрѣ дохода, объ оборотахъ торговыхъ и промысловыхъ предпріятій, и т. д. И здѣсь государственная власть принуждена принять рядъ мѣръ для предупрежденія обмана и обхода закона и благодаря этой необходимой борьбѣ съ недобросовѣстнымъ отношеніемъ къ податной обязанности, законодательство о налогахъ принимаетъ весьма сложный и казуистическій характеръ.

Отъ уклоненія незаконнаго нужно отличать уклоненіе законное. Оно выражается въ прекращеніи потребленія предметовъ,

обложенныхъ косвенными налогами. Если это уклоненіе принимаетъ весьма замѣтные и чувствительные для казны размѣры, то оно служитъ признакомъ чрезмѣрной тяжести обложенія.

На переложеніе налоговъ часто смотрятъ какъ на процессъ благодѣтельный, который уравниваетъ неровности обложенія, распредѣляя бремя налоговъ сообразно съ естественными отношеніями различныхъ силъ, дѣйствующихъ въ народномъ хозяйствѣ. Одинъ французскій экономистъ (Ганиль) сказалъ, что старый налогъ хорошъ, новый налогъ плохъ, потому что старый налогъ, благодаря переложенію, успѣлъ утратить свою обременительность, разложившись равномѣрно на различныя группы плательщиковъ, новый же еще не успѣлъ подвергнуться благодѣтельной силѣ переложенія.

Нѣтъ сомнѣнія, что переложеніе налоговъ исправляетъ часть недостатковъ, присущихъ всякой системѣ обложенія, но нельзя быть увѣреннымъ въ томъ, что то же самое переложеніе не усугубитъ въ немалочисленныхъ случаяхъ обременительность обложенія для различныхъ группъ и классовъ населенія, облегчивъ въ несправедливой степени другіе классы.

Полагаться на переложеніе, какъ на коррективъ всѣхъ недостатковъ обложенія, было бы неосторожно, и при самомъ установленіи, а равно при реформѣ налоговъ государственная власть не можетъ не стремиться къ осуществленію главныхъ началъ правильной политики обложенія, формулированныхъ еще А. Смитомъ, т. е. началъ равномѣрности (или справедливости), правомѣрности, цѣлесообразности и дешевизны взиманія.

Не даромъ А. Смитъ въ качествѣ перваго закона или начала податной политики выставилъ начало равномѣрности.

Что слѣдуетъ понимать подъ словами „равномѣрность обложенія“?

При опредѣленіи мѣры податной обязанности, которая возлагается на гражданина, государственная власть не можетъ исходить отъ воззрѣнія на налогъ, какъ на возмездіе за выгоды государственнаго общежитія, коими пользуются всѣ граждане вообще и каждый въ отдѣльности. Каждый гражданинъ обязанъ участвовать въ покрытіи расходовъ государства, ибо онъ гра-

жданинъ. Эта обязанность безусловная. Да и опредѣлить размѣръ выгодъ, которыя получаетъ отдѣльное лицо отъ существованія государства и его дѣятельности, никакъ нельзя и, слѣдовательно, нельзя съ этою неизвѣстною величиною сообразовать мѣру обложенія какъ возмездіе за выгоду. Пришлось бы помириться или съ самою произвольною оцѣнкою, или съ весьма грубымъ способомъ обложенія, т. е. наложить на каждаго гражданина одну и ту же сумму налога, другими словами, установить подушную подать въ самой простой и грубой формѣ. Слѣдовательно, при стремленіи къ проведенію начала равномѣрности, необходимо избрать иную исходную точку.

Нужно сообразовать податную обязанность не съ большею или меньшею суммою выгодъ, получаемыхъ отъ государства, а съ большею или меньшею платежною способностью отдѣльнаго лица или группы лицъ .Чѣмъ экономически сильнѣе данное лицо или данная группа лицъ, тѣмъ легче она выдержитъ бремя обложенія, тѣмъ крупнѣе можетъ быть жертва, которую она въ состояніи принести въ пользу государственной кассы.

Слѣдовательно, равномѣрность обложенія сводится къ согласованности платежной обязанности съ платежною способностью, съ матеріальною обезпеченностью плательщиковъ.

Если бы народное хозяйство и соціальный строй не были столь сложнымъ явленіемъ, то осуществленіе начала равномѣрности въ указанномъ выше смыслѣ было бы простымъ дѣломъ. Стоило бы только составить списокъ всѣхъ гражданъ, опредѣлить матеріальную обезпеченность каждаго и наложить на каждаго изъ гражданъ налогъ совершенно пропорціонально этой матеріальной обезпеченности.

Но такой элементарный способъ былъ бы осуществимъ лишь въ государствѣ весьма малаго размѣра, да и въ такомъ случаѣ привелъ бы только къ призрачной гармоніи между платежною обязанностью и платежною способностью. Задача не такъ просто рѣшается, какъ это можетъ показаться на первый взглядъ, независимо отъ того, что въ наше время даже и сравнительно малыя государства исчисляютъ свое населеніе не по сотнямъ и тысячамъ, а по сотнямъ тысячъ и милліоновъ гражданъ и точное опредѣ-

леніе платежной способности жителей сопряжено съ неустранимыми затрудненіями.

А. Смитъ сказалъ, что законъ равномѣрности обложенія исполняется тогда, когда каждый подданный государства принимаетъ участіе въ расходахъ государства въ размѣрѣ доходовъ, получаемыхъ имъ подъ покровительствомъ государства. Слѣдовательно, если А получаетъ доходъ въ 1.000 р., то съ него слѣдуетъ взять (примѣрно) налогъ въ 1 р., съ Б, получающаго доходъ въ 10.000 р.—налогъ въ 10 р., съ В, получающаго доходъ въ 100.000 р.—налогъ въ размѣрѣ 100 р.

При такомъ способѣ опредѣленія податной обязанности была бы достигнута равномѣрность, но равномѣрность внѣшняя, цифровая, а не равномѣрность дѣйствительная, реальная, экономическая.

Дѣло въ томъ, 1) что граждане получаютъ доходы не изъ источниковъ, равныхъ по экономической силѣ и постоянству, и 2) что экономическая сила каждой части или единицы дохода не одна и та же при всякомъ размѣрѣ дохода.

Я могу получать доходъ изъ источника твердаго, постояннаго, сила котораго при нормальномъ, рачительномъ къ нему отношеніи можетъ сохраниться не только въ теченіе всей моей жизни; я могу этотъ источникъ передать моимъ дѣтямъ. Такой характеръ постояннаго, твердаго источника дохода имѣетъ имущество недвижимое и движимое (земельный участокъ, домъ, движимый капиталъ, состоящій изъ солидныхъ % бумагъ, промысловое или торговое предпріятіе).

Или же я могу получать доходъ изъ источника, который можетъ прекратиться независимо отъ моего умѣнья съ нимъ обращаться (моя личная трудовая способность, которая можетъ прекратиться или сократиться въ зависимости отъ состоянія моего здоровья, или отъ продолжительности моей жизни. Я могу лишиться заработка служебнаго вслѣдствіе потери здоровья, могу лишиться заработка на фабрикѣ, въ торговой конторѣ вслѣдствіе ихъ закрытія и т. п.).

Доходъ, получаемый изъ источниковъ перваго рода, называется фундированнымъ доходомъ; доходъ, получаемый изъ источниковъ второго рода—доходомъ нефундированнымъ.

При этомъ нужно имѣть въ виду, что одинъ и тотъ же гражданинъ можетъ получать одновременно доходъ изъ источника перваго и второго рода и что комбинація фундированныхъ и нефундированныхъ доходовъ, поступающихъ въ однѣ и тѣ же руки, можетъ быть весьма различная.

Затѣмъ, какъ сказано выше,—экономическая сила каждой части дохода не одна и та же при всякомъ размѣрѣ дохода. Кто имѣетъ доходъ въ 1.000 р., для того одинъ рубль имѣетъ несравненно большее значеніе, нежели для лица, которое получаетъ доходъ въ 10.000 р. Въ первомъ случаѣ каждый рубль предназначенъ для покрытія необходимыхъ и неизбѣжныхъ расходовъ; во второмъ случаѣ необходимые и неизбѣжные расходы покрываются частію дохода, а остальная часть дохода можетъ быть затрачена на удовлетвореніе потребностей комфорта и роскоши.

Наконецъ, одна и та же сумма дохода имѣетъ самое различное значеніе въ зависимости отъ того, какъ велико количество лицъ, живущихъ за счетъ дохода. Холостякъ, получающій 1.000 р. дохода, и семья (мужъ, жена и двое дѣтей), живущая на доходъ въ 1.000 руб., не могутъ быть признаны равно обезпеченными. Семья въ 4 души и семья въ 8 душъ, имѣющія одинъ и тотъ же доходъ, также являются величинами разной экономической силы.

Такимъ образомъ доходъ, въ зависимости отъ своего источника, размѣра и положенія получающаго его лица, не есть нѣчто неизмѣнное и равное, а представляетъ собою величину весьма различнаго рода, значенія и силы, и безразличное отношеніе къ различнымъ факторамъ, отъ которыхъ зависитъ реальная сила дохода при опредѣленіи размѣра налога, съ него взимаемаго, приводитъ не къ равномѣрности обложенія, а къ неравномѣрности.

Слѣдовательно, для того, чтобы осуществить начала равномѣрности не формальнымъ, цифровымъ образомъ, а достигнуть равномѣрности дѣйствительной, необходимо распредѣлить бремя налоговое такъ, чтобы оно сводилось къ равности лишенія, испытываемаго плательщиками при исполненіи податной обязанности. Другими словами, съ доходовъ разнаго размѣра и съ доходовъ

равнаго размѣра, но получаемыхъ изъ разнородныхъ источниковъ или питающихъ различное количество людей, долженъ быть взимаемъ не одинъ и тотъ же % въ пользу государства, а различный, въ зависимости отъ индивидуальныхъ особенностей дохода.

Несомнѣнно, что послѣдовательная и строгая индивидуализація при опредѣленіи размѣра налога, который долженъ быть уплаченъ каждымъ плательщикомъ, связана съ массою затрудненій и встрѣчаетъ множество препятствій, едва ли устранимыхъ. Изъ нихъ одно изъ главныхъ: что государство не въ состояніи разсчитывать на дѣйствительное добросовѣстное отношеніе къ податнымъ требованіямъ со стороны плательщиковъ; оно не можетъ быть увѣрено, что предоставляя самимъ плательщикамъ право оцѣнивать свою податную способность по совѣсти, эта самооцѣнка будетъ дѣйствительно правдива; пользоваться же для индивидуальной оцѣнки трудами должностныхъ лицъ государства значило бы увеличить значительно издержки взиманія налога. Идеальной равномѣрности достигнуть нельзя; по крайней мѣрѣ она не достигнута донынѣ и въ государствахъ, въ коихъ податная система наиболѣе совершенная.

Теорія и практика выработала пріемъ обложенія, который даетъ возможность осуществить начало равномѣрности обложенія не въ идеальномъ совершенствѣ, но въ степени удовлетворительной. Обложеніе пропорціональнымъ налогомъ замѣняется обложеніемъ налогомъ прогрессивнымъ.

Налогъ прогрессивный отличается отъ налога пропорціональнаго тѣмъ, что при немъ доходы различнаго размѣра облагаются не однимъ и тѣмъ же окладомъ, выраженнымъ въ %, а окладомъ измѣняющимся, растущимъ по мѣрѣ роста дохода. Объяснимъ различіе между пропорціональнымъ и прогрессивнымъ налогомъ примѣромъ.

При пропорціональномъ налогѣ съ доходовъ различной величины установленъ одинъ и тотъ же % окладъ, примѣрно въ 1%. Слѣдовательно, съ 100 р., будетъ взятъ налогъ въ 1 р., съ 1.000 р.—10 р., съ 10.000 р.—100 р., съ 100.000 р.,—1.000 р. и т. д.

При прогрессивномъ налогѣ $^0/_0$ окладъ налога не будетъ неизмѣннымъ, а будетъ расти по мѣрѣ роста дохода. Такъ примѣрно, со 100 р. будетъ взятъ налогъ въ размѣрѣ $1^0/_0$, т. е. 1 р., съ 1.000 р.—$1^1/_2{}^0/_0$ (15 р.); съ 10.000 р.—$2^0/_0$ или $3^0/_0$ (т. е. 200 или 300 р.); съ 100.000 р.—5 или $6^0/_0$ (т. е. 5.000 или 6.000 р.) и т. д. Прогрессивный окладъ налога можетъ или расти параллельно съ ростомъ дохода, или быстрѣе роста суммы дохода, или медленнѣе.

Прогрессивный доходъ даетъ возможность взять съ крупныхъ доходовъ налогъ, соотвѣтствующій ихъ податной силѣ, щадя въ то же время доходы болѣе слабые.

Конечно, продолжать прогрессію налога до безграничности нельзя, ибо при безграничной прогрессіи рано или поздно долженъ наступить моментъ, когда сумма налога поглотитъ сумму дохода, даже превыситъ ее. Далѣе, прогрессивный налогъ, возрастающій безпредѣльно доведетъ до несправедливости; достигнувъ извѣстнаго предѣла, онъ оставитъ у получающихъ болѣе крупный доходъ меньшую долю въ ихъ пользу, нежели у лицъ получающихъ доходъ меньшаго размѣра. Безгранично продолженная прогрессія доведетъ до посягательства на капиталъ и до конфискаціи всего дохода въ пользу государства. Этого именно и желаютъ крайніе сторонники этого способа обложенія, соціалисты, для которыхъ крупные доходы являются врагомъ общественнаго счастья и соціальнаго мира.

Финансовая практика никогда не доходитъ до крайнихъ предѣловъ. Обыкновенно прогрессивное обложеніе представляетъ слѣдующую картину. Прогрессивный окладъ налога растетъ соотвѣтственно росту дохода до извѣстнаго предѣла; затѣмъ прогрессивный ростъ оклада или совсѣмъ останавливается; прогрессивный налогъ превращается въ пропорціональный, или прогрессъ продолжается, но менѣе скорымъ ходомъ. На практикѣ крайній предѣлъ прогрессіи—$10^0/_0$; дальше прогрессія не идетъ *).

---

*) И при безграничной прогрессіи поглощеніе всего дохода наступило бы лишь на весьма высокихъ ступеняхъ доходности. Такъ, если предположить, что съ дохода въ 100.000 р. будетъ взиматься налогъ въ размѣрѣ 5 или $6^0/_0$, т. е. 5.000 или 6.000 р. (доходъ въ 100.000 р. не очень уже частое явленіе), съ 200.000 р.—$10^0/_0$, т. е. 20.000 р.; съ 300.000 р.—$15^0/_0$, т. е.

Нѣкоторая неравномѣрность обложенія можетъ быть достигнута и при такъ наз. дегрессіи налоговъ. Подъ дегрессіей обложенія или дегрессивнымъ налогомъ понимаютъ слѣдующее: для доходовъ, достигающихъ извѣстнаго размѣра, устанавливается пропорціональный налогъ, а для доходовъ, не достигающихъ этой нормы $^0/_0$ обложенія понижается по мѣрѣ пониженія суммы доходовъ.

Примѣненіе начала прогрессивности обложенія особенно умѣстно при т. н. общеподоходномъ налогѣ, т. е. налогѣ, взимаемомъ изъ общаго дохода, получаемаго даннымъ лицомъ изъ различныхъ источниковъ; но примѣненіе его возможно съ пользою для дѣла лишь тогда, когда примѣняются правильные и точные пріемы опредѣленія и оцѣнки суммы дохода, поступающаго въ руки плательщика, слѣдовательно, когда техника финансовой администраціи достигла высокой ступени.

Но прогрессивное обложеніе примѣнимо и при налогахъ взимаемыхъ съ отдѣльныхъ источниковъ дохода при налогахъ поземельномъ, промысловомъ, а равно при налогѣ на наслѣдства.

Такъ, напр., въ Россіи прогрессивное обложеніе примѣняется при обложеніи промысловъ. Акціонерныя предпріятія уплачиваютъ процентный сборъ съ прибыли, если прибыль превышаетъ $3^0/_0$ на основной капиталъ, при чемъ, если прибыль достигаетъ или превыситъ опредѣленную норму, то взимается налогъ прогрессивный отъ 3 до $6^0/_0$.

Стремясь къ достиженію извѣстной равномѣрности при распредѣленіи податного бремени, государственная власть нашего времени примѣняетъ не только прогрессивность обложенія, но прибѣгаетъ и къ другимъ мѣрамъ.

Въ былое время низшіе, мало обезпеченные классы населенія были главными плательщиками налоговъ; имъ приходилось

45.000 р.; съ 400.000 р.—$20^0/_0$ т. е. 80.000 р.; съ 500.000 р.—$30^0/_0$, т. е. 150.000 р.; съ 600.000 р.—$40^0/_0$, т. е. 240.000 р.; съ дохода въ 700.000 р.—$50^0/_0$, т. е. 350.000 р.; то лишь при доходѣ свыше 1.000.000 р. весь доходъ будетъ поглощенъ налогомъ. Но и такая прогрессія была бы неразумнымъ дѣломъ и несправедливостью, ибо крупные богачи не заслуживаютъ такого наказанія, какъ конфискація всего дохода и только слѣпая зависть можетъ желать захвата всѣхъ крупныхъ доходовъ.—Исчезновеніе крупныхъ доходовъ можетъ столь же неблагопріятно отразиться на народномъ хозяйствѣ, какъ чрезмѣрное обремененіе налогами мелкихъ доходовъ.

при этомъ уплачивать тяжелые, даже изнурительные налоги. Современное государство болѣе не смотритъ на массу населенія какъ на misera plebs contribuens, какъ на menu peuple, corvéable et taillable à merçi. Оно изыскиваетъ способы облегчить податныя обязанности народной массы и пощадить людей, экономически слабыхъ. Однимъ изъ средствъ, при помощи которыхъ достигается эта цѣль—является вычетъ т. н. свободнаго отъ обложенія минимума средствъ существованія *).

Извѣстно, что человѣкъ нуждается въ большемъ или меньшемъ количествѣ средствъ для покрытія расходовъ на пріобрѣтеніе безусловно необходимыхъ для его существованія благъ (жилища, платья, обуви, пищи).

Эта сумма средствъ, расходуемая на поддержаніе жизни человѣка при помощи извѣстныхъ, необходимыхъ предметовъ потребленія и можетъ быть названа минимумомъ средствъ существованія (Existenz minimum).

Конечно, нельзя для всѣхъ странъ, для всѣхъ временъ опредѣлить, какъ великъ этотъ минимумъ. Его размѣръ зависитъ отъ культурнаго уровня даннаго народа, даннаго класса лицъ, данной мѣстности. Но приблизительное, хотя всегда нѣсколько произвольное, опредѣленіе минимума возможно.

Финансовая практика многихъ государствъ допускаетъ вычетъ изъ чистаго дохода опредѣленной суммы, которая безусловно необходима для покрытія расходовъ на пріобрѣтеніе предметовъ первой необходимости, и облагаетъ лишь часть, остающуюся за вычетомъ этой суммы.

При опредѣленіи размѣра свободнаго отъ обложенія минимума дохода могутъ и должны быть приняты во вниманіе какъ мѣстныя условія жизни, такъ и семейное положеніе плательщиковъ.

Было бы неразумно и несправедливо устанавливать свободный отъ обложенія минимумъ средствъ существованія въ одинаковомъ размѣрѣ для всѣхъ мѣстностей государства (въ особен-

*) Другими средствами являются отказъ отъ обложенія косвенными налогами предметовъ первой необходимости (соли, мяса, хлѣба) и пониженіе размѣра налога, взимаемаго съ такихъ предметовъ.

ности государства крупнаго), для городовъ и селъ, городовъ крупныхъ и мелкихъ или для всѣхъ гражданъ безразлично. Холостякъ нуждается въ меньшей суммѣ средствъ для существованія, нежели семейный человѣкъ; горожанинъ въ крупномъ городѣ проживаетъ поневолѣ болѣе, нежели житель мелкаго города или поселянинъ внѣ города.

Допуская вычетъ изъ чистаго дохода суммы, необходимой для покрытія безусловно необходимыхъ расходовъ, государство преслѣдуетъ цѣли двойного рода: 1) цѣль соціально-политическую; поддержать малообезпеченную часть населенія, дать ей возможность подняться на болѣе высокую ступень обезпеченности, и 2) финансовую. Опытъ доказалъ, что наибольшая сумма недоимокъ накопляется на мелкихъ плательщикахъ и что взысканіе налоговъ съ бѣдныхъ и малоимущихъ сопряжено всегда съ многими затрудненіями и издержками, давая незначительные результаты, но вызывая озлобленіе въ средѣ жителей. Освобождая самые низкіе разряды плательщиковъ отъ платежа налога или сокращая ихъ податную обязанность путемъ допущенія вычета свободнаго минимума, государство избавляетъ себя отъ труда и расходовъ по взысканію недоимокъ, даетъ этимъ лицамъ возможность сберечь сумму налога въ свою пользу и тѣмъ содѣйствуетъ, въ случаѣ улучшенія матеріальнаго положенія этихъ мелкихъ людей, переходу ихъ, или нѣкотораго числа ихъ въ классъ болѣе крупныхъ плательщиковъ налоговъ.

Допущеніе вычета свободнаго отъ обложенія минимума дохода въ особенности справедливо въ тѣхъ государствахъ, въ коихъ существуютъ высокіе косвенные налоги на предметы потребленія вообще, на предметы потребленія первой необходимости (соль, мясо, хлѣбъ) въ частности, ибо эти налоги падаютъ на плательщиковъ, въ силѣ обратно пропорціональной ихъ платежной способности.

Возможно ли принятіе указанныхъ средствъ (прогрессивнаго обложенія и вычета свободнаго минимума) во всѣхъ государствахъ, во всякое время и съ равнымъ успѣхомъ? На этотъ вопросъ приходится отвѣтить отрицательно.

Примѣненіе этихъ мѣръ возможно лишь при достиженіи из-

вѣстной ступени культурности и при усовершенствованной техникѣ администраціи: государство малокультурное и съ плохою финансовою администраціею вообще не способно къ введенію усовершенствованной системы налоговъ. Успѣхъ же примѣненія указанныхъ мѣръ зависитъ отъ того, какъ въ данномъ государствѣ распредѣлено богатство между различными классами населенія. Чѣмъ здоровѣе соціальный строй, тѣмъ равномѣрнѣе распредѣлена общая сумма продуктовъ народнаго труда между различными классами народа. Нѣтъ баснословнаго богатства, но нѣтъ и вопіющей нищеты. Средніе достатки преобладаютъ.

Ири равномѣрномъ распредѣленіи богатствъ (о безусловной равномѣрности, конечно, рѣчи быть не можетъ) государство не можетъ разсчитывать на то, что прогрессивный налогъ, который настигаетъ преимущественно богатыхъ, дастъ казнѣ большой доходъ; за то бремя налога можетъ быть разложено на большее число людей средняго достатка, и при умѣренной прогрессіи доходъ въ общемъ можетъ быть значителенъ и притомъ проченъ и постояненъ. Въ то же время государство можетъ установить болѣе низкій свободный отъ обложенія минимумъ, ибо при равномѣрности распредѣленія богатства жизнь дешевле.

Чѣмъ неравномѣрнѣе распредѣлено народное богатство, тѣмъ большій доходъ можетъ быть полученъ отъ прогрессивнаго обложенія высшаго класса, но налогъ долженъ быть высокій и прогрессія сильная.

Если бокъ-о-бокъ съ крупными богачами, которые въ своихъ рукахъ сосредоточиваютъ большую часть народнаго богатства, живетъ масса мало обезпеченныхъ, то государство не будетъ въ состояніи, несмотря на то, что прогрессивный налогъ даетъ крупный доходъ, разсчитывать на ростъ податного дохода отъ бѣдноты и ей придется въ видахъ сохраненія соціальнаго мира установить болѣе высокій свободный отъ обложенія минимумъ, ибо неравномѣрность распредѣленія богатства, свидѣтельствующая о ненормальномъ развитіи народнаго хозяйства, влечетъ за собою вздорожаніе жизни.

Въ большинствѣ культурныхъ государствъ, по мѣрѣ развитія культуры, упроченія правопорядка и развитія заботы объ

улучшеніи быта низшихъ классовъ, замѣтно болѣе равномѣрное распредѣленіе богатства, растетъ классъ людей средней обезпеченности. При такомъ благопріятномъ развитіи соціальнаго строя государственная власть имѣетъ возможность при помощи умѣреннаго обложенія увеличить доходъ отъ налоговъ, не прибѣгая къ рискованному пріему высокаго прогрессивнаго налога и даже не повышая значительно свободнаго отъ обложенія минимума.

Осуществленіе начала равномѣрности обложенія предполагаетъ не только достиженіе возможной соразмѣрности между податной обезпеченностью и субъективнымъ лишеніемъ, связанными съ платежомъ налога для отдѣльнаго плательщика. Бремя налоговъ должно быть равномѣрно распредѣлено между различными источниками доходовъ, получаемыхъ различными классами населенія. Въ видахъ достиженія равномѣрности распредѣленія налоговъ, необходимо создать правильную систему налоговъ, дабы одна отрасль производства не была обременена свыше ея экономическихъ силъ въ пользу другихъ отраслей. Народный доходъ извлекается изъ различныхъ источниковъ, изъ добывающей и обрабатывающей промышленности, изъ торговли, изъ приложенія личнаго труда къ т. н. свободнымъ профессіямъ и производительная сила этихъ источниковъ дохода весьма различна у разныхъ народовъ и у одного и того же народа въ различныя времена.

Правильная система налоговъ основывается на тщательной и осторожной оцѣнкѣ сравнительной силы этихъ источниковъ, и заключается въ сочетаніи различныхъ налоговъ, размѣръ коихъ сообразованъ съ податными силами различныхъ объектовъ обложенія.

Выше было замѣчено, что мысль о единомъ налогѣ донынѣ оказывается неосуществимой и что, какъ доказываетъ опытъ, благопріятные въ финансовомъ и соціально-политическомъ отношеніи результаты достигаются только при одновременномъ примѣненіи различныхъ формъ обложенія.

Теорія могла бы начертать идеально-правильную систему налоговъ, приноровленную къ теоретически правильно построенному народному хозяйству, но такого рода теоретическія кон-

струкціи не имѣютъ никакого серьезнаго значенія. Всякая податная система должна соотвѣтствовать фактическимъ условіямъ и индивидуальнымъ особенностямъ даннаго государства. Теорія можетъ только, ознакомившись съ различными существующими податными системами, указать на то, что существуютъ тѣ или иныя системы, что появились онѣ историческимъ путемъ обусловлены тѣми или иными обстоятельствами и дали такіе-то результаты (насколько возможно въ точности выяснить результаты).

Во всѣхъ государствахъ существуютъ бокъ-о-бокъ налоги прямые и налоги косвенные; въ одномъ государствѣ прямое обложеніе играетъ весьма крупную роль, въ другихъ болѣе скромную, въ одномъ существуютъ такіе косвенные ннлоги, въ другомъ—другіе, и трудно сказать, какая податная система лучше, какая хуже. Ни одна податная система, существующая въ мірѣ, не лишена недостатковъ. Всякій налогъ имѣетъ свои темныя стороны. И прямые и косвенные налоги имѣютъ свои достоинства и свои недостатки.

Нѣкоторые финансисты (напр., въ Россіи Янжулъ. Основныя начала финансовой науки. Изд. 4, стр. 225 и слѣд.) указываютъ слѣдующія преимущества прямыхъ налоговъ, въ сравненіи съ косвенными. Прямые налоги даютъ въ сравненіи съ косвенными налогами болѣе вѣрный и опредѣленный доходъ. Они болѣе справедливые налоги, ибо болѣе соразмѣряются съ дѣйствительною платежною способностью плательщика; они болѣе дешевые налоги, ибо издержки, сопряженныя съ ихъ взиманіемъ не столь значительны, какъ при косвенныхъ налогахъ; прямое обложеніе не сопряжено съ вмѣшательствомъ государства въ хозяйственную дѣятельность плательщиковъ налога. Наконецъ, прямые налоги уплачиваются гражданами сознательно; каждый плательщикъ знаетъ, сколько онъ уплачиваетъ въ пользу государства и поэтому прямое обложеніе, пробуждая сознательное отношеніе къ государственнымъ требованіямъ, содѣйствуетъ развитію добрыхъ чувствъ гражданственности.

Что касается косвенныхъ налоговъ, то по мнѣнію Янжула (l. c. стр. 258 и 259) они обладаютъ слѣдующими достоинствами

и недостатками. При удачномъ выборѣ объектовъ обложенія они приносятъ казнѣ крупный доходъ; плательщикъ косвеннаго налога уплачиваетъ налогъ въ удобный для него моментъ, т. е. если у него имѣются деньги для пріобрѣтенія обложенныхъ налогомъ предметовъ *); они настигаютъ такіе виды и части дохода, которые остаются незатронутыми прямыми налогами; взиманіе косвенныхъ налоговъ легче, чѣмъ взиманіе налоговъ прямыхъ (оно совершается при привозѣ и провозѣ товаровъ, при производствѣ продуктовъ).

Но косвеннымъ налогомъ, по мнѣнію того же ученаго, присущи слѣдующіе недостатки: они не считаются съ налогоспособностью лица и поэтому ложатся неравномѣрно на плательщиковъ налога; издержки взиманія косвенныхъ налоговъ болѣе значительны, чѣмъ издержки взиманія прямыхъ налоговъ, благодаря организаціи ряда сложныхъ контрольныхъ мѣръ для предупрежденія обхода закона. При этомъ продуктъ, обложенный косвеннымъ налогомъ, поступаетъ въ руки потребителя не по цѣнѣ, повышенной соразмѣрно налогу, а по цѣнѣ болѣе высокой, ибо цѣна продукта на пути отъ производителя, уплатившаго налогъ, къ потребителю повышается благодаря тому, что различные посредники между продуцентомъ и покупателемъ повышаютъ цѣну въ видахъ извлеченія дохода и для покрытія расходовъ по предварительной оплатѣ налога въ казну.

Доходъ отъ косвенныхъ налоговъ не имѣетъ той твердости и устойчивости, какъ доходъ отъ прямыхъ налоговъ. Контрольныя мѣры, устанавливаемыя въ видахъ правильности и законности взиманія причиняютъ много неудобствъ; сумма налога, поступающая съ отдѣльныхъ плательщиковъ, представляется совершенной неопредѣленностью и можетъ колебаться въ зависимости отъ ихъ произвола.

Недостатки и хорошія стороны косвенныхъ и прямыхъ налоговъ подмѣчены Янжуломъ въ общемъ правильно, но съ однимъ изъ его замѣчаній согласиться едва ли возможно. Доходъ отъ косвенныхъ налоговъ, по его мнѣнію, не имѣетъ той твердости

*) Это преимущество присуще, конечно, только налогу на предметы не первый необходимости.

и устойчивости, какъ доходъ отъ прямыхъ налоговъ. Это едва ли правильно. Доходъ отъ косвенныхъ налоговъ на предметы массоваго потребленія не уступаетъ въ устойчивости доходу отъ прямыхъ налоговъ.

Приведемъ таблицу дохода отъ прямыхъ и косвенныхъ налоговъ по русскимъ росписямъ 1902—1910 г.г.

Года.	Доходъ отъ косвенныхъ налоговъ. Рубли.	Доходъ отъ прямыхъ налоговъ. Рубли.
1902	387.127.600	130.493.826
1903	405.994.300	132.051.943
1904	421.157.100	135.138.477
1905	399.828.500	139.361.354
1906	424.922.700	148.318.203
1907	456.864.300	157.835.305
1908	503.969.800	182 823.259
1909	523.758.200	193.882.233
1910	570.271.450	198.246.489

Изъ этой таблицы легко усмотрѣть, что въ общемъ косвенные налоги дали такой же устойчивый доходъ, какъ и прямые. Только одинъ годъ (1905 г., годъ смуты и войны) показываетъ значительную убыль въ доходахъ, ожидаемыхъ по росписи по отдѣлу „косвенные налоги“.

Но такіе критическіе годы могутъ повліять и на доходъ отъ прямыхъ налоговъ.

Въ былое время, когда у насъ существовала подушная подать и выкупные платежи, доходъ отъ прямыхъ налоговъ тоже колебался; стоило только разразиться неурожаю и доходъ отъ подушной подати и выкупныхъ платежей сильно понижался.

И если государство замѣняетъ эти грубыя формы обложенія болѣе совершенными, напр., правильно построеннымъ промысловымъ налогомъ, или налогомъ подоходнымъ, то критическіе періоды въ народномъ хозяйствѣ могутъ также повлечь за собою убыль въ доходѣ отъ прямого обложенія.

Во всякомъ случаѣ косвенные налоги обладаютъ однимъ важнымъ преимуществомъ; они уплачиваются незамѣтными или по крайней мѣрѣ небольшими долями, что въ виду обычнаго недружелюбнаго отношенія гражданъ средняго уровня къ податнымъ требованіямъ государства, нельзя не признать весьма хорошимъ свойствомъ. Платежъ прямыхъ налоговъ, даже невысокихъ, всегда вызываетъ неудовольствіе плательщиковъ.

Государственная власть можетъ путемъ небольшого, незамѣтнаго почти повышенія размѣра косвеннаго обложенія увеличить доходъ едва чувствительнымъ для населенія образомъ, ибо это повышеніе распредѣлится въ минимальныхъ доляхъ на каждую единицу предметовъ потребленія.

Эти преимущества косвенныхъ налоговъ настолько ясны, что они играютъ крупную роль въ бюджетахъ всѣхъ культурныхъ государствъ. Конечно, государство не должно облагать косвенными налогами предметы первой необходимости: мясо, соль, хлѣбъ, такъ какъ налоги на нихъ, и вполнѣ справедливо, вызываютъ всегда ропотъ среди населенія.

Въ Россіи эти предметы болѣе не облагаются косвенными налогами (соль обложена таможенною пошлиною при ввозѣ ея изъ за границы). Но существуютъ другіе предметы потребленія, которые могутъ быть обложены безъ ущерба для народной жизни, въ особенности если обложеніе умѣренное. Нѣкоторые изъ предметовъ потребленія, служащихъ обыкновенно объектами обложенія, суть преметы роскоши, напр., спиртные напитки, табакъ; другіе, хотя и являются предметами, входящими обыкновенно въ обиходъ гражданъ, могутъ выдержать умѣренное обложеніе, какъ то: сахаръ, нефть, чай, спички, дрожжи. И умѣренный налогъ на эти предметы даетъ уже крупный доходъ; что же касается предметовъ роскоши, то они въ состояніи выдержать и сильное обложеніе.

При выборѣ объектовъ обложенія и опредѣленіи размѣра налоговъ на отдѣльные объекты, государственная власть должна сообразоваться не только съ экономическою силою различныхъ объектовъ въ данное время, ибо она можетъ измѣниться подъ вліяніемъ различныхъ условій, но съ значеніемъ ихъ въ народ-

номъ хозяйствѣ вообще. Отдѣльныя отрасли производства, которыя даютъ доходъ народу, имѣютъ различное значеніе въ различныхъ государствахъ и государственная власть не можетъ при обложеніи различныхъ источниковъ дохода руководствоваться лишь финансовыми соображеніями. Она должна исходить также отъ соображеніи соціально-политическихъ. Ей приходится не рѣдко облегчать одну отрасль въ отношеніи податнаго бремени, разсчитывая на будущее развитіе ея, поддержать одинъ классъ населенія въ борьбѣ за существованіе, предоставляя ему различныя льготы и едва ли правильно руководствоваться вездѣ и всегда лишь однимъ финансовымъ соображеніемъ: брать, гдѣ возможно и сколько возможно. Теорія налоговъ также должна принять во вниманіе соціально-политическія соображенія, но, конечно, не въ состояніи дать руководящія указанія, годныя для всѣхъ странъ и временъ.

Въ Германіи одинъ крупный ученый (А. Вагнеръ) выступилъ съ ученіемъ о соціально-политической роли налоговъ, указывая на то, что податная политика можетъ и должна преслѣдовать не только финансовыя цѣли, но и пользоваться налогами, какъ средствомъ для проведенія соціальныхъ реформъ, для смягченія экономическаго неравенства и возможнаго уравненія достатка, коимъ обладаютъ различные классы населенія

Не мало высказано и возраженій противъ этой соціально-политической роли, которая приписывается налогамъ.

Едва ли разумно спорить о томъ, должны ли налоги преслѣдовать цѣль соціально-политическую или нѣтъ. Они всегда имѣли и имѣютъ громадное вліяніе на соціальный строй (какъ налоги прямые, такъ и косвенные); они могутъ содѣйствовать широкому развитію общества, они могутъ содѣйствовать соціальной розни и отражаться гибельно на судьбѣ тѣхъ или иныхъ классовъ населенія .Слѣдовательно, возникаетъ вопросъ не о томъ, имѣютъ ли они соціально-политическое значеніе или нѣтъ, а лишь вопросъ о томъ, достиженію какихъ соціальнo-политическихъ цѣлей они должны содѣйствовать.

Соціально-экономическія неравенства и противорѣчія не могутъ быть устранены при помощи налоговъ, но они могутъ быть

смягчены или, по крайней мѣрѣ, налоги могутъ быть такъ распредѣлены между плательщиками различныхъ категорій, чтобы они не содѣйствовали обостренію неравенства и противорѣчій.

Государственная власть, стоящая по крайней мѣрѣ въ монархіяхъ выше сословій и выше классовъ, можетъ, пользуясь мощнымъ орудіемъ податной политики, содѣйствовать мирному развитію общества. Начало равномѣрности обложенія, которое выставлено какъ первый законъ податной политики еще А. Смитомъ, и должно служить средствомъ для достиженія цѣлей соціально-политическихъ.

Какъ налоги прямые, такъ и налоги косвенные, могутъ быть раздѣлены на виды:

Въ учебникахъ и курсахъ финансовой науки предлагаются самыя различныя схемы классификаціи налоговъ. Чуть ли не каждый представитель науки даетъ свою схему.

По нашему мнѣнію налоги съ теоретической точки зрѣнія могутъ быть классифицированы слѣдующимъ образомъ (при чемъ, конечно, мы сознаемъ, что и наша классификація, какъ и всякая другая, имѣетъ свои слабыя стороны):

Какъ уже указано выше, налоги дѣлятся на два крупныхъ класса: прямые налоги и косвенные налоги.

Прямые налоги могутъ быть раздѣлены на слѣдующіе виды въ зависимости отъ того, что служитъ объектомъ обложенія, т.е. предметомъ, который имѣетъ въ виду обложеніе.

1) Личные налоги; объектомъ ихъ служитъ лицо гражданина или подданнаго; при чемъ личные налоги могутъ быть взимаемы или со всѣхъ подданныхъ и гражданъ даннаго государства, или только съ извѣстныхъ группъ или классовъ населенія. Въ первомъ случаѣ мы будемъ имѣть общій личный налогъ; во второмъ случаѣ — спеціальный личный налогъ.

2) Реальные налоги или налоги объективные въ узкомъ смыслѣ, т. е. налоги, объектомъ коихъ служатъ отдѣльные источники доходовъ (земля, домъ, промыселъ).

3) Подоходный налогъ, объектомъ котораго служитъ общая сумма дохода, поступающая въ распоряженіе даннаго лица.

4) Поимущественные налоги, объектомъ которыхъ служитъ

имущество, независимо отъ приносимаго имъ дохода, при чемъ мы различаемъ общій поимущественный налогъ, падающій на все имущество, и спеціальный имущественный налогъ, взимаемый съ имущества особаго рода.

Косвенные налоги могутъ быть раздѣлены на слѣдующіе виды:

1) налоги на предметы потребленія, производимые внутри страны, и

2) налоги на предметы потребленія, привозимые изъ-за границы.

Въ курсѣ, въ которомъ излагается русское финансовое право, мы будемъ держаться не этой теоретической классификаціи, а классификаціи, принятой въ нашемъ бюджетномъ правѣ, отступая отъ оффиціальной классификаціи лишь въ тѣхъ случаяхъ, когда она явно ошибочна (такъ, напр., мы отнесемъ къ косвеннымъ налогамъ казенную винную монополію).

Прямые налоги могутъ быть затѣмъ раздѣлены на двѣ группы въ зависимости отъ способа опредѣленія размѣра податной обязанности плательщиковъ. Съ этой точки зрѣнія мы можемъ различать налоги: оцѣночные, долевые, окладные или квотативные отъ налоговъ раскладочныхъ.

Раскладочными налогами называются такіе налоги, общая сумма которыхъ, долженствующая поступить въ казну въ теченіе опредѣленнаго періода времени, опредѣляется заранѣе въ законодательномъ порядкѣ, при чемъ означенная сумма распредѣляется, раскладывается затѣмъ по тѣмъ или инымъ правиламъ на отдѣльныя части государства или на различныя группы плательщиковъ, такъ что сумма налога, взимаемая съ отдѣльнаго плательщика, опредѣляется не высшею государственною властью, а уполномоченными ею на то установленіями и органами.

Окладными, оцѣночными или долевыми налогами называются тѣ налоги, которые взимаются съ отдѣльныхъ плательщиковъ въ окладѣ, указанномъ въ законѣ и опредѣленномъ по расчету, указанному также въ законѣ (напр., съ каждой десятины удобной земли взимается столько-то, съ каждой тысячи дохода столько-то). При окладныхъ налогахъ общая сумма по-

ступающая въ казну, заранѣе неизвѣстна; она слагается изъ окладовъ, падающихъ на отдѣльныхъ плательщиковъ.

Раскладочные налоги и окладные налоги имѣютъ свои преимущества и свои недостатки.

При раскладочномъ налогѣ государственная власть знаетъ наперед, сколько поступитъ въ казну въ теченіе болѣе или менѣе продолжительнаго періода. Но въ теченіе этого періода доходъ отъ раскладочнаго налога остается неизмѣннымъ и не возрастаетъ по мѣрѣ роста народнаго богатства.

Окладной налогъ поступаетъ въ казну въ общей суммѣ заранѣе неизвѣстной или извѣстной приблизительно, но зато онъ не неподвиженъ, а слѣдуетъ за ростомъ доходовъ и благосостоянія общества.

Обратимся къ выясненію тѣхъ правовыхъ отношеній, которыя возникаютъ между властью и ея органами съ одной стороны, и плательщиками налоговъ съ другой.

Выше было сказано, что налоги устанавливаются въ законодательномъ порядкѣ. Законъ, какъ общая правовая норма, опредѣляетъ кто долженъ быть субъектомъ налога, т. е. лицомъ обязаннымъ уплатить данный налогъ, что должно быть объектомъ налога, т. е. основаніе или фактъ, по которому данное лицо привлекается къ платежу налога. Затѣмъ въ законѣ опредѣляется и податная единица, т. е. единица мѣры податного объекта и податной окладъ, т. е. размѣръ платежной обязанности субъекта того или другого налога.

Въ предыдущемъ изложеніи мы неоднократно употребляли выраженія: „источникъ налога“ и „податная сила“ субъекта или объекта. Законъ, конечно, не указываетъ ни источника налога, т. е. средствъ, изъ коихъ налогъ уплачивается, ни податной силы объекта, т. е. суммы всѣхъ податныхъ единицъ объекта обложенія. Вопросъ о томъ, изъ какихъ источниковъ будетъ уплаченъ налогъ и какъ обиленъ или скуденъ источникъ — правовому рѣшенію не поддается и не можетъ быть предметомъ законодательства. Точно также и податная сила не устанавливается законодателемъ; онъ только считается съ ней въ томъ случаѣ, если она болѣе или менѣе точно опредѣлена или измѣрена.

Правовыя отношенія между государственною властью и ея органами и плательщиками налога не вполнѣ сходны въ области прямого и въ области косвеннаго обложенія благодаря различному свойству этихъ двухъ родовъ налоговъ и способу, при помощи котораго они настигаютъ плательщика.

Плательщики-субъекты косвенныхъ налоговъ, т. е. лица, которыя по намѣренію законодателя должны нести бремя того или другого косвеннаго налога, не вступаютъ въ непосредственное отношеніе къ органамъ власти; они лично ничего не уплачиваютъ въ кассы государства (за исключеніемъ случаевъ, если косвенный налогъ на предметы потребленія или употребленія взимается непосредственно съ лица, пріобрѣвшаго данный предметъ, при ввозѣ его въ государство, напр., при платежѣ таможенныхъ пошлинъ, но въ данномъ случаѣ косвенный налогъ превращается въ прямой). Государственная власть взимаетъ налогъ съ производителей предмета потребленія или съ лицъ, ввозящихъ его для сбыта внутри страны. Окончательные плательщики налога уплачиваютъ его въ разныхъ доляхъ, въ разное время и въ ровномъ количествѣ (смотря по количеству пріобрѣтаемыхъ ими предметовъ потребленія) или непосредственно производителямъ или различнымъ посредникамъ. Слѣдовательно, косвенное обложеніе не создаетъ непосредственной правовой связи между плательщиками и финансовой властью и ея представителями. Однако, и косвенное обложеніе возлагаетъ на плательщиковъ, потребителей обложенныхъ предметовъ потребленія опредѣленныя обязанности въ пользу государства, но обязанности, которыя, не заключаются въ совершеніи опредѣленнаго акта, а въ воздержаніи отъ извѣстныхъ дѣйствій. Государственная власть требуетъ отъ гражданъ, чтобы они не пріобрѣтали предметовъ потребленія, которые обложены косвенными налогами и которые появятся на рынкѣ безъ оплаты налоговъ, т. е. требуетъ, чтобы гражданинъ своими дѣйствіями не содѣйствовалъ обходу закона и обману казны. Напр.: если косвенный налогъ взимается въ формѣ бандеролей, наклеиваемыхъ на помѣщенія съ табачными издѣліями или на посуду съ спиртнымъ напиткомъ, то, если данный продуктъ продается безъ бандероли, т. е. безъ знака объ уплатѣ налога,

законъ требуетъ, чтобы гражданинъ избѣгалъ пріобрѣтенія такого неузаконеннаго товара и тѣмъ препятствовалъ его сбыту.

Но законъ устанавливающій косвенное обложеніе, устанавливаетъ нерѣдко весьма сложныя правовыя отношенія между производителемъ (или продавцомъ) обложеннаго предмета потребленія и властью, и ея органами. Въ виду необходимости обезпечить правильное поступленіе косвеннаго налога законъ возлагаетъ на производителя и продавца рядъ ограниченій ихъ хозяйственной свободы и даруетъ органамъ власти право вторгаться въ хозяйственныя распоряженія какъ производителей, такъ и продавцовъ, онъ возлагаетъ на нихъ обязанности принятія ряда мѣръ, которыя препятствуютъ уклоненію отъ платежа налоговъ и облегчаютъ взиманіе налоговъ. Эти ограниченія хозяйственной свободы и это вмѣшательство въ операціи фабрикъ, заводовъ и торговыхъ заведеній заходитъ иногда очень далеко. Но за то законъ даетъ и производителямъ и продавцамъ предметовъ, обложенныхъ косвенными налогами, право отказываться отъ дѣйствій, требуемыхъ отъ нихъ органами власти, если таковыя дѣйствія не предписаны закономъ и возлагаетъ на органовъ власти обязанность не предъявлять такихъ требованій, которыя закономъ не обоснованы. Какъ уже указано выше, законъ устанавливаетъ лишь общія нормы и даже подробный законъ не настолько полонъ, чтобы не пришлось дополнять ихъ. Органы управленія и уполномачиваются на изданіе инструкцій, наказовъ и приказовъ, которые устанавливаютъ детали контроля за фабриками и мѣстами торговли. Фабриканты и торговцы обязаны повиноваться этимъ административнымъ распоряженіямъ, но имѣютъ право жалобы, разъ означенныя распоряженія выходятъ за предѣлы закона.

Законъ, возлагая на производителя и продавца обязанность добросовѣстной уплаты косвеннаго налога, устанавливаетъ въ ихъ пользу рядъ облегченій и льготъ. Такъ, напр., товары, ввозимые изъ-за границы, могутъ быть хранимы въ особыхъ складахъ безъ оплаты пошлины, таможеннаго сбора впредь до выпуска ихъ въ продажу; фабрикантъ пользуется льготою отсрочки въ уплатѣ налога, устанавливается возвратъ налога на предметы внутренняго потребленія, если доказано, что они вывезены за границу и т. п.

Если въ законѣ установлены условія пользованія этими льготами, то производители и продавцы имѣютъ право на нихъ и органы власти не имѣютъ права по своему усмотрѣнію даровать льготы или отказывать въ нихъ.

Что касается прямого обложенія, то оно даетъ поводъ къ возникновенію непосредственныхъ правовыхъ отношеній между органами финансоваго управленія и субъектами налога.

Эти правовыя отношенія не вполнѣ одинаковы при раскладочныхъ и при долевыхъ или окладныхъ налогахъ.

Извѣстно изъ вышесказаннаго, что при раскладочныхъ налогахъ размѣръ податной обязанности каждаго отдѣльнаго субъекта налога не устанавливается заранѣе закономъ, а опредѣляется путемъ распредѣленія по указанному въ законѣ масштабу общей суммы налога, падающей на данную часть государства или на данную группу гражданъ, между жителями данной мѣстности или членами данной группы. Слѣдовательно, законъ устанавливаетъ податную обязанность отдѣльнаго субъекта лишь принципіально, уполномоченные же имъ органы власти или органы мѣстнаго самоуправленія измѣряютъ и оцѣниваютъ податную силу отдѣльныхъ субъектовъ и объектовъ налоговъ и затѣмъ на основаніи этихъ измѣреній и сравнительныхъ оцѣнокъ податной способности различныхъ субъектовъ и объектовъ возлагается на нихъ извѣстная доля общей суммы налога. Эта раскладка совершается въ сроки, указанные или въ законѣ, или въ распоряженіяхъ главныхъ органовъ финансоваго управленія. Срокъ исполненія платежной обязанности также опредѣляется или въ распоряженіяхъ органовъ финансоваго управленія или въ постановленіяхъ органовъ мѣстнаго самоуправленія.

Раскладка и опредѣленіе размѣра платежной обязанности могутъ быть предметомъ жалобы и могутъ дать поводъ къ дѣйствіямъ, имѣющимъ цѣлью провѣрку правильности распоряженій органовъ-раскладчиковъ и къ исправленію ошибокъ и несправедливостей. Съ момента окончательнаго рѣшенія вопроса о томъ, какая доля налога выпадетъ на отдѣльнаго плательщика, онъ становится должникомъ казны и обязанъ подъ страхомъ пени за просрочку внести опредѣленную сумму или въ кассу государства,

или въ кассу органа мѣстнаго самоуправленія или вручить ее сборщику податей.

Раскладка можетъ совершаться или по разъ на всегда данному масштабу, или по періодически повторяемымъ оцѣнкамъ и переоцѣнкамъ.

Оцѣнка податной силы субъектовъ и объектовъ можетъ быть произведена или органами правительства, при чемъ плательщики налога не привлекаются къ участію въ тѣхъ или иныхъ оцѣночныхъ дѣйствіяхъ, или же оцѣнка можетъ быть произведена при факультативномъ или обязательномъ участіи плательщиковъ, т. е. раскладка и оцѣнка могутъ быть самооцѣнкой и разверсткой плательщиками налога между собой. При факультативной самооцѣнкѣ плательщики налога могутъ воспользоваться или не воспользоваться правомъ подать заявленіе о томъ, какъ высоко они цѣнятъ свою податную силу. При обязательной самооцѣнкѣ подача заявленія есть обязанность, неисполненіе коей влечетъ за собою опредѣленныя невыгодныя для плательщиковъ послѣдствія *).

При долевыхъ или окладныхъ налогахъ размѣръ податной обязанности субъекта налога устанавливается закономъ на основаніи опредѣленныхъ признаковъ, по которымъ можно судить о его податной способности и въ моментъ установленія размѣра податной обязанности плательщика—законный размѣръ или окладъ налога является для него какъ бы долгомъ передъ казной, который долженъ быть уплаченъ въ срокъ, указанный въ законѣ, или въ распоряженіи органа финансоваго управленія, дѣйствующаго по полномочію, данному въ законѣ. Но и здѣсь исполненіе податной обязанности совершается не безъ того, чтобы органы власти болѣе подробнымъ образомъ указывали плательщику размѣръ платежа и срокъ его. Органы финансоваго управленія или публикуютъ списокъ плательщиковъ налога съ указаніемъ размѣра и срока платежа, или обращаются непосредственно къ отдѣльнымъ плательщикамъ съ приказомъ о платежѣ. Приказъ о платежѣ, предъявленный отъ имени законно-уполномоченнаго

---

*) Факультативная и обязательная самооцѣнка имѣютъ мѣсто и при долевыхъ налогахъ

органа власти плательщику есть безспорное требованіе, исполненіе коего не можетъ быть отложено даже въ томъ случаѣ, если плательщикъ признаетъ, что приказъ неправиленъ или неточенъ. Уплата налога должна быть совершена. а затѣмъ уже плательщику предоставляется жаловаться или требовать возврата неправильно взысканной суммы.

Органы власти, на которыхъ лежитъ обязанность привлекать плательщиковъ къ платежу путемъ разсылки приказовъ (повѣстокъ или окладныхъ листовъ) не могутъ отказаться отъ взиманія налога. т. е. не имѣютъ права освободить по своему усмотрѣнію плательщиковъ отъ платежа или измѣнить размѣръ платежа, увеличить или уменьшить его. Для нихъ обязанность взысканія налога въ размѣрѣ, указанномъ въ законѣ, есть обязанность безусловная, которая должна быть исполнена, хотя бы они сознавали, что размѣръ налога установленъ неправильно и несправедливо.

Освобожденіе отъ обязанности платить прямой налогъ возможно лишь въ случаяхъ въ законѣ точно обозначенныхъ и предусмотрѣнныхъ (напр.: временно освобождаются отъ поземельнаго налога поселенцы на необработанныхъ еще земляхъ, заселеніе коихъ желательно, допускается освобожденіе вслѣдствіе бѣдности, засвидѣтельствованной надлежащимъ образомъ). Только верховная власть имѣетъ право сложенія налога, т. е. помилованія плательщика, не исполнившаго своей податной обязанности. Это сложеніе недоимокъ совершается и у насъ въ Россіи отъ времени до времени въ силу Высочайшихъ Манифестовъ, издаваемыхъ по случаю какихъ-либо важныхъ и радостныхъ событій въ государственной жизни.

Что касается взиманія налоговъ, то въ настоящее время различаются три способа: 1) взносъ налога самимъ плательщикомъ въ государственную кассу въ сроки, указанные въ законѣ или въ административныхъ распоряженіяхъ, 2) взиманіе налоговъ органами общественнаго самоуправленія по порученію государственной власти или въ силу общаго постановленія въ законѣ и 3) взиманіе налога особыми правительственными сборщиками.

Одинъ способъ взиманія налоговъ, который ранѣе широко практиковался, нынѣ болѣе не примѣняется: отдача взиманія налоговъ на откупъ, ибо этотъ способъ былъ весьма обременителенъ для населенія и весьма не выгоденъ для государства.

ГЛАВА XII.

Податная система Россіи.—Личные налоги.

По росписи 1910 года ожидавшійся отъ прямыхъ и косвенныхъ налоговъ доходъ показанъ въ цифрѣ 768.517.939 руб., въ томъ числѣ: отъ прямыхъ налоговъ—198.246.489 руб., отъ косвенныхъ налоговъ—570.271.450 руб. Къ этой цифрѣ нужно прибавить доходъ отъ ряда пошлинъ, которыя по существу своему суть налоги, какъ-то: часть гербоваго сбора—приблизительно—50.000.000 руб., пошлину съ переходящихъ имуществъ 34.675.000 руб.,--пошлину съ пассажировъ и грузовъ, перевозимыхъ по желѣзнымъ дорогамъ въ пассажирскихъ и товаро-пассажирскихъ поѣздахъ—22.000.000 руб.; пошлину съ застрахованныхъ отъ огня имуществъ 5.300.000 руб., и доходъ отъ казенной винной монополіи, который является доходомъ отъ косвеннаго налога на потребленіе спиртныхъ напитковъ, взимаемаго въ формѣ монополіи — 718.768.000 руб. Такимъ образомъ общая сумма дохода отъ налоговъ по росписи на 1910 годъ можетъ быть опредѣлена приблизительно въ 1.600.160.939 руб.

Въ 1910 году населеніе Россіи (за исключеніемъ Финляндіи) равнялось приблизительно 160.000.000 душъ. Слѣдовательно, отъ каждаго жителя Россіи казна получала податного дохода около 10 руб. Но такой простой расчетъ не можетъ быть признанъ правильнымъ, ибо цифра 160.000.000 душъ обнимаетъ собою не только жителей Россіи, которые въ состояніи произвести цѣнности, но и всѣхъ дѣтей, стариковъ, больныхъ и т. д., однимъ словомъ и неспособныхъ къ производительному труду и живущихъ за счетъ доходовъ, получаемыхъ другими.

Д. Менделѣевъ въ своемъ извѣстномъ трудѣ „Къ познанію Россіи“ (5 изданіе, 1907 г.), составленномъ на основаніи данныхъ всеобщей переписи 1897 года, опредѣляетъ число лицъ такъ или иначе имѣющихъ свои средства въ 34 милліона, а при нихъ домочадцевъ, получающихъ средства отъ нихъ—въ 94.000.000 приблизительно. Съ 1897 г. населеніе Россіи, конечно, значительно возросло и въ 1910 г. по приблизительному подсчету

равнялось уже 160.000.000 душъ. Однако, мы не имѣемъ основанія предполагать, что отношеніе „кормильцевъ“ (по выраженію Менделѣева) къ „домочадцамъ“ значительно измѣнилось. Можно думать, что и теперь число кормильцевъ, имѣющихъ свои средства не достигаетъ одной трети всѣхъ жителей Россіи. Число ихъ, вѣроятно, колеблется около 50.000.000, а число домочадцевъ, не имѣющихъ своихъ средствъ, можно положить въ 110.000.000. Плательщиками налоговъ можно считать, слѣдовательно, только кормильцевъ и, такимъ образомъ, придется сказать, что на каждаго кормильца выпадаетъ бремя налоговъ въ 32 руб. ежегодно.

Эта цифра не малая и нельзя не признать, что податная тягота, лежащая на кормильцахъ не легка, въ особенности, если принять во вниманіе, что культурный уровень массы населенія не высокъ. Между тѣмъ, извѣстно, что чѣмъ онъ ниже, тѣмъ съ большими затрудненіями сопряжено производство цѣнностей, какъ продукта народнаго труда.

На стр. 11 своего замѣчательнаго труда Менделѣевъ говоритъ: „Кормильцы“ и „домочадцы“ въ Россіи распредѣлены такъ:

КЛАССЫ.	Милліон.		Сумма.	%
	кормильц.	домочадц.		
Общественные дѣятели: а) гражданскіе, б) военные, в) профессіональные, всего	2,2	1,7	3,9	3,0
Добыватели: а) охотники и т. п., б) земледѣлы, в) горнопромышленники	18,8	76,7	95,5	74,5
Промышленники: а) фабрично-заводскіе, б) по перевозкѣ и в) торговцы	7,3	11,7	19,0	14,8
Живущіе: а) какъ прислуга, б) на готовыя средства и в) неизвѣстно чѣмъ	5,7	4,0	9,7	7,7
	34,0	94,1	128,1	100

Абсолютныя цифры, вѣроятно, измѣнились съ 1897 года, но отношеніе между цифрами разныхъ столбцовъ, вѣроятно, осталось одно и то же, или измѣнилось немного.

Изъ приведенныхъ Менделѣевымъ цифръ явствуетъ, что наибольшее число кормильцевъ приходится на категорію „добывателей“, но что это сравнительно крупное число кормильцевъ кормитъ домочадцевъ, количество коихъ превышаетъ число кормильцевъ болѣе чѣмъ въ 4 раза. И въ классѣ „промышленниковъ“ число домочадцевъ превышаетъ число кормильцевъ, но далеко не въ столь значительной степени. Что же касается „общественныхъ дѣятелей“ и лицъ, подведенныхъ подъ рубрику: „живущихъ какъ прислуга, на готовыя средства и т. д.“, то въ этихъ классахъ замѣтно превышеніе кормильцевъ надъ домочадцами. Было бы очень важно для характеристики и оцѣнки нашей податной системы, если бы можно было бы опредѣлить: какъ податное бремя распредѣляется между указанными Менделѣевымъ классами. Къ сожалѣнію, это едва ли возможно и всякіе расчеты этого рода оказываются безъ прочнаго результата въ виду того, что люди, принадлежащіе къ разнымъ общественнымъ классамъ, получаютъ доходъ изъ весьма различныхъ и нерѣдко весьма сложно комбинированныхъ источниковъ и потому участвуютъ въ платежѣ различныхъ налоговъ. Можно указать на одно: два налога падаютъ преимущественно на два общественныхъ класса. Поземельный налогъ уплачивается преимущественно „земледѣлами“, а промысловый налогъ промышленниками и торговцами. Слѣдовательно, налогъ, какъ мы увидимъ, не особенно высокій ложится на классъ сравнительно самый многочисленный. Несправедливымъ это признать едва ли возможно, ибо, какъ указано выше, именно въ этомъ классѣ кормильцы обременены болѣе чѣмъ въ другихъ классахъ заботою о прокормленіи людей, живущихъ на ихъ счетъ.

Государственный промысловый налогъ, самый важный по доходности среди прямыхъ налоговъ, уплачивается сравнительно гораздо менѣе многочисленнымъ классомъ и, слѣдовательно, бремя, лежащее на промышленникахъ и торговцахъ, болѣе тяжкое, нежели податное бремя земледѣловъ. Однако, и эта черта нашей податной системы не доказываетъ, что она несправедлива. Про-

мышленники и торговцы прокармливаютъ меньшее количество домочадцевъ и пользуются со стороны государства сильной поддержкой Мы увидимъ ниже, что у насъ существуетъ т. н., покровительственная система таможенныхъ пошлинъ, т. е., продукты иностраннаго промысловаго труда облагаются высокими таможенными сборами, что ослабляетъ конкуренцію иностранныхъ промышленниковъ и даетъ туземной промышленности возможность повышать цѣну на свои произведенія и тѣмъ перелагать налогъ, т. е., не только таможенный сборъ, но и часть, а то и всю сумму промысловаго налога, на потребителей.

Что касается остальныхъ прямыхъ налоговъ, подомоваго, на денежный капиталъ и квартирнаго, то въ уплатѣ ихъ участвуютъ члены самыхъ различныхъ классовъ и опредѣлить хотя бы приблизительно вѣрно, какая доля выпадаетъ на тотъ или иной классъ едва ли возможно.

Какъ легко усмотрѣть изъ приведенныхъ выше цифръ—доходъ отъ косвенныхъ налоговъ превышаетъ доходъ отъ прямыхъ налоговъ.

Косвенные налоги уплачиваются всѣми классами населенія, но, конечно, чѣмъ невыгоднѣе въ данномъ классѣ отношеніе кормильцевъ къ домочадцамъ, тѣмъ тяжелѣе обременяетъ его косвенное обложеніе, ибо тѣмъ большее количество лицъ должно изъ дохода кормильца уплатить налогъ на предметы потребленія. Слѣдовательно, можно сказать, что сравнительно косвенные налоги являются болѣе тяжелымъ бременемъ для земледѣловъ, нежели для другихъ классовъ.

Къ счастью въ Россіи нѣтъ косвенныхъ налоговъ на предметы массоваго потребленія первой необходимости, налоговъ, на хлѣбъ и соль. Нѣтъ и налога на мясо. Правда, налогами обложены нѣкоторые предметы, которые играютъ все возрастающую роль въ обиходѣ народа: нефтяные продукты, спички, сахаръ и чай *). Но наибольшій доходъ даютъ тѣ косвенные налоги, которые взимаются съ предметовъ роскоши: спиртныхъ напитковъ и табака. Высокое обложеніе этихъ предметовъ никому не въ

*) Чай обложенъ высокою таможенною пошлиною.

тягость и отъ доброй воли каждаго зависитъ свести свой платежъ до минимума или уклониться отъ всякаго платежа, ибо потребленіе этихъ предметовъ не необходимо.

Въ Россіи существуютъ слѣдующіе прямые налоги: (Законы о прямыхъ налогахъ помѣщены въ Св. Зак. Томъ V, изданіе 1903 года и по продолженію 1906 года. Тамъ же ср. и законы о косвенныхъ налогахъ).

Подоходнаго налога, который признается финансовою наукою наиболѣе правильнымъ налогомъ, у насъ пока нѣтъ. Проектъ подоходнаго налога выработанъ и внесенъ на разсмотрѣніе законодательныхъ учрежденій.

Существуетъ только весьма несовершенный зачатокъ подоходнаго налога: государственный квартирный налогъ.

У насъ взимаются:

Личные налоги и подати: 1) подушная и душевая оброчная подать въ нѣкоторыхъ мѣстностяхъ въ Сибири; 2) подушный сборъ съ евреевъ-земледѣльцевъ; 3) подать со скота у киргизовъ Внутренней орды и у калмыковъ Астраханской губ.; 4) кибиточная подать; 5) ясакъ съ кочевыхъ и бродячихъ инородцевъ, 6) налогъ взамѣнъ исполненія воинской повинности въ натурѣ въ Кавказскомъ краѣ и въ Ставропольской губерніи, 7) ярмарочный сборъ въ городѣ Нижнемъ-Новгородѣ.

Изъ этого перечня видно (въ немъ перечислены и личные налоги и подати весьма неопредѣленнаго характера), что у насъ общаго личнаго налога не существуетъ, что имѣются лишь спеціальные личные налоги, которые взимаются на окраинахъ съ инородцевъ. Когда то (съ Петра В. до начала царствованія Александра III) у насъ существовала довольно обременительная подушная подать; но эта подать была личнымъ налогомъ лишь по оффиціальному названію, а фактически она превратилась въ раскладочный поземельный и промысловый налогъ, взимавшійся оффиціально по числу ревизскихъ душъ мужского пола крестьянскаго сословія (ранѣе до Екатерины II и съ купцовъ, до 1863 г. съ мѣщанъ и крестьянъ) и разверстывался ими „по животамъ и промысламъ“, „по силѣ и по мѣрѣ“, по масштабамъ весьма различнымъ, въ законѣ не предусмотрѣннымъ.

Мы на различныхъ выше указанныхъ личныхъ налогахъ на инородцевъ не остановимся, а поговоримъ лишь о значеніи личнаго налога вообще и объ одномъ видѣ личнаго налога (съ лицъ, освобожденныхъ отъ воинской повинности).

Что касается реальныхъ налоговъ, то въ Россіи взимаются слѣдующіе:

1) налогъ съ денежныхъ капиталовъ,

2) налогъ подомовый, преобразованный въ 1910 году и взимаемый подъ названіемъ: государственный налогъ на недвижимости въ посадахъ, городахъ и мѣстечкахъ;

3) поземельный налогъ, т. н. государственный поземельный налогъ;

4) кромѣ того существуютъ еще слѣдующіе спеціальные поземельные налоги, взимаемые въ отдѣльныхъ частяхъ государства: сборъ съ недвижимыхъ имуществъ въ пригородныхъ мѣстностяхъ С.-Петербурга на содержаніе полиціи, налоги съ недвижимыхъ имуществъ въ губерніяхъ Царства польскаго, поземельная подать съ колонистовъ нѣкоторыхъ мѣстностей, государственная оброчная и поземельная подать въ губерніяхъ Сибири и въ областяхъ Акмолинской, Семипалатинской, Семирѣченской, Уральской и Тургайской, и государственная оброчная подать въ Закавказьѣ и въ Терской и Кубанской областяхъ;

5) налогъ на торговлю и промышленность: государственный промысловой налогъ и особые сборы съ торговли и промышленности;

6) подъ названіемъ „пошлинъ“ взимаются въ Россіи налоги на наслѣдство, на обращеніе: на застрахованныя отъ огня имущества, налогъ съ пассажировъ и грузовъ, перевозимыхъ по желѣзнымъ дорогамъ въ пассажирскихъ и товаро-пассажирскихъ поѣздахъ. Выше было сказано, что налогомъ на обращеніе нужно также признать „пропорціональный гербовый сборъ“.

Что касается косвенныхъ налоговъ, то у насъ взимаются:

1) налогъ на спиртные напитки (водку, ликеры, пиво) въ формѣ: а) казенной винной монополіи, и б) сборы (акциза) съ питей,

2) налогъ на дрожжи,

3) налогъ на табакъ,

4) налогъ на папиросныя гильзы и разрѣзанную папиросную бумагу,

5) налогъ на свекловичный сахаръ,

6) налогъ на зажигательныя спички,

7) налогъ на нефтяныя масла,

8) налогъ съ привозимыхъ изъ-за границы продуктовъ иностраннаго происхожденія, т. е. таможенныя пошлины или таможенный сборъ.

Если мы говоримъ о Россіи, то мы не принимаемъ во вниманіе налоги, взимаемые въ одной части Россіи. въ автономномъ Великомъ Княжествѣ Финляндскомъ, гдѣ существуетъ своя, особая система налоговъ.

О личныхъ налогахъ. Подъ „личнымъ налогомъ“ понимаютъ налогъ, объектомъ котораго служитъ не имущество того или иного рода, не доходъ получаемый отдѣльнымъ лицомъ, а человѣческая личность. Конечно, облагая человѣческую личность налогомъ, государство разсчитываетъ на то, что лицо, привлекаемое къ платежу, уплатитъ налогъ изъ своего достатка, что оно обладаетъ какими-либо средствами. Но государственная власть опредѣляетъ размѣръ налога не производя оцѣнки податной способности лица, не оцѣниваетъ ни имущества, ни дохода или, если производитъ такую оцѣнку, то весьма поверхностную, опредѣляя размѣры платежной обязанности плательщиковъ налога по какимъ-либо внѣшнимъ формальнымъ признакамъ.

Она отказывается отъ правильной оцѣнки или потому, что вообще не признаетъ возможнымъ или потому, что не признаетъ необходимымъ заниматься такимъ сложнымъ дѣломъ, ибо не имѣетъ на то средствъ. Въ былыя времена государственная власть, не имѣвшая въ своемъ распоряженіи хорошо подготовленныхъ личныхъ административныхъ силъ и не сознававшая необходимости равномѣрнаго распредѣленія податного бремени, прибѣгала къ самому простому и грубому способу обложенія, облагая налогомъ, притомъ равнымъ, или каждаго подданнаго или жителя, достигшаго извѣстнаго возраста, или тѣхъ, кто не пользовался сословной привилегіей изъятія отъ обязанности платить налогъ.

Однако, личные налоги пережили и первобытныя и отсталыя формы государственнаго строя, и сохранились и въ новыя времена, ибо государственная власть прибѣгаетъ къ этой формѣ обложенія въ виду того, что и теперь не всегда возможно даже болѣе или менѣе точно опредѣлить податную силу цѣлаго класса лицъ, а именно лицъ, живущихъ личнымъ трудомъ, дающимъ имъ доходъ то незначительный, то болѣе крупный, но не обладающихъ ни имуществомъ (кромѣ домашней утвари), ни доходомъ отъ имущества. Эти лица не могли бы быть привлечены къ обложенію реальными прямыми налогами, и если бы не уплачивали личнаго налога, то были бы вполнѣ свободны отъ прямыхъ налоговъ.

Личный налогъ можетъ быть или равнымъ для всѣхъ плательщиковъ, или можетъ взиматься въ различномъ размѣрѣ, смотря по сословію, къ которому лицо принадлежитъ, или по общественному положенію, или, наконецъ, по экономическому положенію. Въ означенныхъ случаяхъ плательщики раздѣляются на классы на основаніи обыкновенно очень поверхностной оцѣнки ихъ податной силы. Такіе личные налоги, взимаемые по различнымъ окладамъ съ лицъ, отнесенныхъ къ различнымъ классамъ—мы называемъ классными или классно-личными налогами.

Классный налогъ является переходною ступенью отъ личнаго налога къ подоходному.

Личные налоги въ старинной грубой формѣ поголовной подати въ настоящее время рѣдко встрѣчаются и финансовая наука отвергаетъ ихъ какъ негодную форму обложенія. Но финансисты-теоретики заходятъ слишкомъ далеко и иногда отвергаютъ личный налогъ вообще.

Такое безусловное осужденіе личнаго налога едва ли правильно. Умѣренный личный налогъ и цѣлесообразенъ и справедливъ. Онъ цѣлесообразенъ, ибо даетъ государству доходъ довольно постоянный и постоянно возрастающій по мѣрѣ роста населенія. Онъ справедливъ, ибо въ настоящее время, когда нѣтъ болѣе рабовъ, когда сословныя привилегіи почти совсѣмъ упразднены, всѣ подданные или граждане пользуются недѣлимыми услугами государства, охраняются и поддерживаются имъ, а потому

должны участвовать, и притомъ сознательно участвовать, въ покрытіи государственныхъ расходовъ. Отъ уплаты личнаго налога могутъ быть освобождены лишь лица, не пользующіяся правами въ государствѣ, но кто пользуется правомъ, тотъ обязанъ вносить хотя бы скромную лепту въ кассу государства.

Притомъ, если личный налогъ установленъ незначительнаго размѣра, то нѣтъ основанія ограничиваться привлеченіемъ, т. н., „кормильцевъ“, употребляя терминологію Менделѣева, но можно требовать его уплаты и за „домочадцевъ“, достигшихъ извѣстнаго возраста.

Въ нѣкоторыхъ государствахъ такіе общіе личные налоги существуютъ и нынѣ, несмотря на всѣ нареканія со стороны теоріи.

Такъ, напр., во Франціи взимается личный налогъ въ составѣ т. н. налога на движимости (contribution mobilière). Онъ взимается въ размѣрѣ трехдневной заработной платы. которая опредѣляется для различныхъ мѣстностей въ различной суммѣ мѣстною администраціею. Личный налогъ взимается также въ нѣкоторыхъ штатахъ Сѣверной Америки и здѣсь право голоса при общественныхъ выборахъ дается только лицамъ, уплатившимъ личный налогъ.

Въ одной части Россіи, въ Великомъ Княжествѣ Финляндскомъ, взимается личный налогъ подъ названіемъ „мантальнаго сбора“, въ размѣрѣ 2 марокъ съ мужчинъ и 1 марки съ женщинъ не моложе 14 и не старше 60 лѣтъ.

Конечно, общій личный налогъ, какъ обязанность возлагаемая на большинство гражданъ, долженъ быть весьма умѣренный, иначе онъ превратится въ несправедливую тяготу, взиманіе его будетъ сопряжено съ значительными затрудненіями и дастъ поводъ къ сильному ропоту.

Но кромѣ общаго личнаго налога можетъ существовать и спеціальный личный налогъ, взимаемый съ лицъ опредѣленнаго соціальнаго положенія, какъ возмездіе за освобожденіе отъ той или иной повинности въ пользу государства, которую отбываютъ другія лица.

Въ настоящее время въ большинствѣ культурныхъ госу-

дарствъ Европы отбывается всеобщая воинская повинность. Однако, не всѣ достигшіе опредѣленнаго возраста призываются къ отбыванію воинской повинности. Нѣкоторые освобождаются по семейному положенію (напр., единственный сынъ), другіе по какимъ-либо тѣлеснымъ недостаткамъ, которые препятствуютъ службѣ въ войскахъ, но отнюдь не препятствуютъ очень благополучно проживать и трудиться многія десятилѣтія. Наконецъ, значительное количество призывныхъ освобождается по жребію и зачисляется въ ополченіе. Эти лица не пользуются честью служить въ отечественныхъ войскахъ. Освобожденіе отъ отбыванія воинской повинности въ натурѣ является для нихъ значительной матеріальною выгодою, ибо служба въ войскахъ (продолжающаяся 1 годъ, 2 года, а то и 3 года) отнимаетъ у семьи рабочую силу, сопряжена съ лишеніями и есть, несомнѣнно, серьезная жертва.

Вполнѣ справедливо съ лицъ, освобожденныхъ отъ воинской повинности по той или иной причинѣ, требовать уплаты личнаго налога и нѣтъ основанія взимать налогъ въ минимальномъ размѣрѣ. Лица, освобожденныя отъ воинской повинности должны чувствовать извѣстное матеріальное лишеніе, ибо служащіе приносятъ не только матеріальную жертву, но несутъ и физическую тяготу.

На западѣ Европы уже взимается такой личный налогъ съ лицъ, освобожденныхъ отъ воинской повинности (такъ напр., въ Австріи).

И у насъ идетъ рѣчь о введеніи такого налога и нельзя не привѣтствовать эту мысль. Въ Россіи къ отбыванію воинской повинности призываются ежегодно около 800.000 лицъ, но на службу дѣйствительно поступаетъ только половина, около 400.000. Остальные въ постоянные войска не поступаютъ и зачисляются въ ополченіе, или совсѣмъ освобождаются. При этомъ нужно замѣтить, что у насъ число льготъ по отбыванію воинской повинности болѣе значительно, нежели въ другихъ государствахъ. Нынѣ дѣйствующій уставъ о воинской повинности увеличилъ срокъ службы для привилегированныхъ служащихъ, слѣдовательно, также и молодые люди образованныхъ классовъ въ теченіе про-

должительнаго времени отвлекаются отъ свободнаго труда въ собственную пользу. Если у насъ будетъ введенъ личный налогъ на освобожденныхъ отъ воинской повинности, то будетъ вполнѣ справедливо, если размѣръ налога будетъ установленъ не менѣе 10 руб. съ лица, ибо жертва, которую приносятъ служащіе, куда значительнѣе и экономія, которую соблюдаетъ семья, сынъ которой освобождается отъ натуральной службы, также превышаетъ 10 р. во много разъ.

Въ настоящее время существуетъ въ Россіи личный налогъ, взамѣнъ исполненія воинской повинности натурою. Онъ взимается съ инородцевъ мусульманскаго исповѣданія, принадлежащихъ къ туземному населенію Терской и Кубанской областей, Закавказья, нагайцевъ, каранагайцевъ, калмыковъ, въ Ставропольской губерніи и др., временно, впредь до распространенія на нихъ натуральной воинской повинности.

Это налогъ раскладочный. Общая сумма, подлежащая взиманію, указана въ законѣ. Она распредѣляется между указанными частями территоріи Россіи въ доляхъ, пропорціональныхъ числу лицъ, принадлежащихъ къ той или иной народности, а затѣмъ раскладывается на отдѣльныхъ плательщиковъ въ предѣлахъ каждой губерніи или области въ порядкѣ, указанномъ въ законѣ.

Освобождены отъ натуральной воинской повинности по политическимъ соображеніямъ и жители Великаго Княжества Финляндскаго и уже нѣсколько лѣтъ тому назадъ поднятъ вопросъ о введеніи въ Финляндіи налога взамѣнъ натуральной воинской повинности. Вопросъ донынѣ еще не рѣшенъ и Финляндія пока уплачиваетъ въ Имперское казначейство ежегодно опредѣленную сумму, которая въ скоромъ времени достигнетъ 20.000.000 марокъ. Эта сумма можетъ быть разсматриваема, какъ контингентированный налогъ взамѣнъ отбыванія воинской повинности натурою.

ГЛАВА XIII.

Поземельный налогъ. Подомовый налогъ.

Личный налогъ въ грубой формѣ поголовной подати является самою древнею формою обложенія, ибо самымъ легкимъ способомъ использованія принудительной власти при обложеніи является обложеніе всѣхъ подданныхъ поровну безъ соображенія съ ихъ податною способностью.

Человѣкъ объектъ видимый и осязаемый; онъ живетъ и питается, хотя бы и не обильно, но все же имѣетъ средства къ жизни и поэтому можетъ быть признанъ способнымъ уплатить въ пользу государства или государя извѣстную долю своихъ средствъ.

Вторымъ по старшинству въ исторіи является налогъ поземельный, который существовалъ во всѣхъ государствахъ въ той или иной формѣ и подъ различными названіями уже въ ранніе періоды ихъ исторіи.

Нерѣдко говорятъ, что при поземельномъ обложеніи объектомъ налога является земля, а податнымъ источникомъ доходъ отъ земли. Это не вполнѣ вѣрно. Земля сама по себѣ никогда не была объектомъ обложенія и въ настоящее время не служитъ объектомъ налога. Облагалась и облагается земля или обрабатываемая, или пригодная для культуры и никому и въ голову не приходило облагать налогомъ землю никѣмъ не занятую, никому не принадлежавшую, а тѣмъ менѣе землю совершенно безплодную. Напр., болото, мхи, лѣса, пески, скалы не облагались налогомъ даже въ эпоху весьма грубаго и неразборчиваго отношенія къ

различнымъ объектамъ обложенія. Сознательнымъ объектомъ обложенія при поземельномъ налогѣ служитъ не земля вообще, а находящіеся въ частномъ владѣніи земельные участки уже подвергнутые культурѣ или по мнѣнію государственной власти способные къ культурѣ. Что же касается источниковъ налога, то по расчету государственной власти имъ долженъ быть доходъ, получаемый благодаря приложенію человѣческаго труда къ обработкѣ земли. Но, конечно, ожиданія, что земледѣліе дастъ доходъ не всегда исполняется и сплошь и рядомъ случается, что земледѣліе не даетъ никакого чистаго дохода и поземельный налогъ уплачивается изъ источниковъ другого рода. Можно сказать, что объектомъ поземельнаго налога служитъ предполагаемый нормальный при извѣстныхъ хозяйственныхъ условіяхъ чистый доходъ отъ земледѣлія и сельскаго хозяйства вообще и что государственная власть и плательщики поземельнаго налога разсчитываютъ, что этотъ чистый доходъ будетъ и источникомъ налога.

Поземельный налогъ взимается во всѣхъ государствахъ и поступаетъ обыкновенно въ пользу государства, или питаетъ кассы какъ государства, такъ и мѣстныхъ самоуправляющихъ территоріальныхъ союзовъ или, наконецъ (какъ въ Пруссіи съ 1893 г.), поступаетъ исключительно въ кассы послѣднихъ.

Едва ли возможно оспаривать цѣлесообразность и справедливость обложенія дохода, получаемаго отъ обработки земли. Нерѣдко даже говорилось, что поземельный налогъ самый справедливый изъ всѣхъ налоговъ, ибо благодаря тому, что культуроспособная земля нигдѣ не имѣется въ неограниченномъ количествѣ и что размѣръ ея не можетъ быть увеличенъ по произволу людей (распространеніе сельско-хозяйственной культуры на безплодныя площади даетъ положительные результаты лишь по истеченіи долгаго срока, да и само распространеніе культуры становится возможнымъ лишь благодаря затратѣ крупныхъ общественныхъ средствъ, напр., на осушеніе болотъ), землевладѣльцы являются какъ бы монополистами, находящимися въ привилегированномъ положеніи сравнительно съ другими лицами и поэтому могутъ быть привлечены къ платежу налога въ усиленной степени. Далѣе говорятъ, что цѣны на землю растутъ по мѣрѣ развитія

общественной жизни, что доходъ отъ земли также растетъ по мѣрѣ постепеннаго повышенія цѣнъ на земледѣльческіе продукты. Эти соображенія не вполнѣ основательны. Земля, правда, даетъ фундированный доходъ, т. е. доходъ, который не находится въ полной зависимости отъ продолжительности жизни и крѣпости здоровья даннаго землевладѣльца и въ этомъ отношеніи доходъ отъ земли есть несомнѣнно хорошій объектъ обложенія. Однако, утверждать, что поземельные собственники болѣе, чѣмъ владѣльцы другихъ имуществъ—экономически сильны едва ли возможно. Ихъ экономическая сила значительна далеко не всегда и не повсемѣстно. Цѣны на сельско-хозяйственные продукты за послѣднія десятилѣтія отнюдь не возрастали безпрерывно и со времени организаціи всемірнаго обмѣна цѣнностей благодаря усовершенствованію путей и средствъ сообщенія, цѣны, напр., на хлѣбъ падаютъ и повышаются внѣ зависимости отъ затраты капиталовъ и труда въ данной странѣ, а колеблются въ зависимости отъ положенія всемірнаго рынка. Повышеніе цѣнъ на землю есть выгода для лицъ, сохраняющихъ ее въ своихъ рукахъ или продающихъ ее, но убытокъ для пріобрѣтающихъ ее. Земледѣліе не разъ оказывалось малодоходнымъ и убыточнымъ, а положеніе землевладѣльцевъ критическимъ. Ростъ дохода отъ земли обусловленъ въ наше время (за исключеніемъ странъ съ дѣвственною почвою) затратою значительныхъ средствъ въ видахъ интенсификаціи земледѣлія. Сельское хозяйство принимаетъ все болѣе индустріальный характеръ и притомъ сельско-хозяйственные промышленники въ одномъ отношеніи поставлены даже хуже, нежели промышленники въ другихъ отрасляхъ. Капиталы, вложенные въ сельское хозяйство, не легко переносятся въ другое дѣло, они крѣпко связаны съ землею и погашаются весьма медленно (если не брать во вниманіе особыхъ счастливыхъ обстоятельствъ, на которыя нельзя всегда разсчитывать). Далѣе необходимо принять во вниманіе и то, что число землевладѣльцевъ, которые владѣютъ не только землею, но и капиталами, необходимыми для улучшенія культуры, не велико. Большинство землевладѣльцевъ (будь то собственники, или арендаторы) принуждены занимать нужныя имъ средства и обременять свои земли иногда тяжелыми долго-

срочными долгами. Государственная власть, при опредѣленіи вѣроятнаго чистаго дохода, не признаетъ обыкновенно возможнымъ вычитывать изъ валового дохода % по займамъ, ибо такіе вычеты, какъ уже выше указано, привели бы къ обремененію землевладѣнія фиктивными долгами. Землевладѣльцу, благодаря этому, нерѣдко приходится платить изъ остающагося небольшого чистаго дохода поземельный налогъ, разсчитанный на болѣе крупный чистый доходъ.

Такъ какъ землевладѣльцы, наконецъ, привлекаются въ первую очередь къ платежу мѣстныхъ налоговъ и къ отбыванію различныхъ реальныхъ повинностей (какъ то: содержаніе дорогъ, постройка и содержаніе мостовъ, гатей и т. д.), то осторожное отношеніе къ поземельному доходу, какъ къ источнику прочному, но не сильному, есть требованіе разума и справедливости.

Поземельный налогъ принадлежитъ къ числу реальныхъ налоговъ, т. е. объектомъ его служитъ доходъ отъ опредѣленнаго имущества, получаемый благодаря хозяйственной дѣятельности человѣка. Не данный землевладѣлецъ является субъектомъ податной обязанности, а вообще всякій владѣлецъ участка, обложеннаго налогомъ и внесеннаго въ качествѣ таковаго въ податные реестры. Переходъ даннаго земельнаго участка земли въ другія руки влечетъ за собою и перечисленіе податной обязанности на новаго владѣльца, безъ всякой переоцѣнки или новыхъ опредѣленій размѣра податной обязанности. Субъективная экономическая сила владѣльца при этомъ роли не играетъ.

Въ болѣе раннія историческія эпохи, когда финансовая техника не была развита, поземельнымъ налогомъ облагалась площадь земли безъ всякой хотя бы неточной оцѣнки дохода отъ нея получаемаго. Владѣніе и обработка земли, равно какъ наличность на ней построекъ разнаго рода, признавались основаніемъ для наложенія поземельнаго налога. Позже государственная власть признала болѣе правильнымъ и выгоднымъ для себя подвергнуть земли оцѣнкѣ, а затѣмъ установить въ качествѣ единицы обложенія разныя, иногда очень условныя и не точныя, единицы мѣры.

Напр., пространство земли, которое человѣкъ въ состояніи

обработать плугомъ въ теченіе опредѣленнаго времени, или пространство земли, продукты отъ котораго могутъ прокормить въ теченіе года земледѣльца и семью средняго размѣра и т. п. Такія условныя единицы мѣры и вмѣстѣ съ тѣмъ единицы обложенія носили различныя названія: плугъ, соха, гакъ, дымъ, гуфа, геймать и т. п.

Такой способъ обложенія былъ, конечно, совершенно неуравнителенъ и уже въ средніе вѣка приступали къ оцѣнкѣ земель по ея качеству и доходности и въ одну единицу обложенія кладутъ большее или меньшее количество земли, смотря по ея качеству.

Наконецъ, въ XVIII ст. въ различныхъ государствахъ приступаютъ къ сложнымъ работамъ по измѣренію земель, находящихся подъ культурою или пригодныхъ для культуры и къ оцѣнкѣ ихъ доходности, дабы имѣть болѣе твердое и справедливое основаніе для опредѣленія размѣра поземельнаго налога.

Эти сложныя операціи измѣренія и оцѣнки земель для податныхъ цѣлей носятъ названіе поземельно-податныхъ кадастровъ.

Первый систематическій кадастръ былъ произведенъ въ сѣверной Италіи (Ломбардіи), затѣмъ слѣдовали кадастры въ нѣкоторыхъ нѣмецкихъ владѣніяхъ Австріи, во Франціи и Пруссіи. Всѣ эти работы продолжались очень долго и обошлись весьма дорого. Онѣ привели къ болѣе равномѣрному распредѣленію податного бремени, но, конечно, не обезпечели вполнѣ справедливости и равномѣрности обложенія. Поземельно-податной кадастръ и не преслѣдуетъ цѣли опредѣлить въ точности доходность или цѣнность каждаго отдѣльнаго участка земли или цѣлаго имѣнія, ибо благодаря продолжительности работъ по кадастру въ періодъ между ихъ началомъ и концомъ, благодаря различнымъ условіямъ, всѣ данныя, на которыхъ опираются оцѣночныя работы, могутъ измѣниться. Но кадастръ даетъ возможность опредѣлить, хотя бы приблизительно, сравнительную цѣнность и доходность земель въ различныхъ частяхъ государства и въ предѣлахъ одной и той же мѣстности.

Въ нѣкоторыхъ государствахъ кадастровыя работы преслѣдовали не однѣ податныя цѣли, а служили пособіемъ для соста-

вленія т. н. поземельныхъ ипотечныхъ книгъ, въ которыя заносятся всѣ сдѣлки, объектомъ которыхъ служитъ землевладѣніе и которыя даютъ возможность обезпечить правильность перехода отдѣльныхъ участковъ изъ рукъ въ руки и выясненіе долговъ, на землѣ лежащихъ.

Составленіе поземельнаго кадастра-операція, состоящая изъ двухъ частей. Прежде всего совершается геометрическое измѣреніе земель по пріемамъ, выработаннымъ наукою, составляются планы и карты, при чемъ измѣряются или цѣлыя земельныя владѣнія, принадлежащія каждое различнымъ лицамъ, или измѣряются отдѣльныя участки (парцеллы), отличающіеся другъ отъ друга въ экономическомъ отношеніи (напр., луга, пашня, лѣсъ и т. д.).

По совершеніи этихъ измѣрительныхъ работъ, которыя даютъ какъ бы формальный инвентарь землевладѣнія, начинаются вторая стадія работъ: опредѣленіе или цѣнности или доходности земель.

Земельные участки различнаго экономическаго свойства распредѣляются по классамъ, смотря по ихъ цѣнности или по доходности, при чемъ мѣриломъ при классификаціи служатъ опредѣленные признаки, установленные для каждой мѣстности.

Размѣщеніе отдѣльныхъ участковъ по этимъ классамъ называется бонитировкою земель. Бонитировка земель не даетъ, конечно, вполнѣ вѣрныхъ, точныхъ и навсегда годныхъ данныхъ. Чѣмъ точнѣе и подробнѣе кадастръ, тѣмъ дольше длится его составленіе, и уже выше сказано, что чѣмъ дольше длится эта операція, тѣмъ увѣреннѣе можно быть въ томъ, что соотношеніе цѣнности и доходности различныхъ земельныхъ участковъ подвергаются измѣненію. Въ виду этого прибѣгаютъ къ различнымъ мѣрамъ и средствамъ, для пополненія данныхъ, полученныхъ при помощи кадастра. Совершается періодическая провѣрка полученныхъ данныхъ или (что обходится очень дорого) кадастръ повторяется черезъ опредѣленные промежутки времени.

Болѣе простымъ и дешевымъ способомъ пополненія и исправленія данныхъ, полученныхъ кадастровыми оцѣнками, является періодическое опредѣленіе цѣнности и доходности земли стати-

стическимъ путемъ, т. е. путемъ собиранія свѣдѣній о покупныхъ, продажныхъ и залоговыхъ цѣнахъ имѣній или отдѣльныхъ земельныхъ участковъ.

Опредѣленіе размѣра поземельнаго налога совершается различнымъ способомъ. Налогъ поземельный бываетъ окладной (долевой) или раскладочный. Въ первомъ случаѣ въ законѣ устанавливается сколько съ каждой единицы мѣры земли такого-то качества должно быть уплачено въ казну налога и каждый землевладѣлецъ уплачиваетъ сумму, которая составляется путемъ сложенія окладовъ со всѣхъ единицъ, ему принадлежащихъ. Напр., устанавливается, что съ каждой десятины пашни или луговой земли такого-то класса уплачивается налога столько-то, а съ каждой десятины лѣса столько-то.

При раскладочномъ поземельномъ налогѣ устанавливается общая сумма налога, долженствующая поступить съ каждой части государства, при чемъ при опредѣленіи суммы принимаются во вниманіе экономическія особенности каждой части территоріи. Затѣмъ означенная сумма раскладывается по болѣе мелкимъ долямъ на болѣе мелкія территоріальныя единицы и, наконецъ, опредѣляется сколько изъ суммы, приходящейся на данный округъ, уѣздъ и т. д. надлежитъ уплатить съ каждой единицы мѣры земли. При этой раскладочной операціи могутъ быть привлечены къ участію и сами землевладѣльцы, знакомые съ мѣстными условіями и заинтересованные въ томъ, чтобы каждый изъ нихъ былъ обложенъ соотвѣтственно дѣйствительной сравнительной податной способности, ибо недостаточное обложеніе одного, влечетъ за собою болѣе сильное обложеніе другихъ.

Раскладочная система поземельнаго обложенія даетъ возможность слѣдить за измѣненіемъ въ доходности и цѣнности земельныхъ участковъ въ различныхъ мѣстностяхъ государства и вновь соразмѣрять періодически, и притомъ въ болѣе краткій періодъ времени размѣръ налога съ дѣйствительнаго положенія землевладѣнія.

Податная исторія знаетъ примѣры неподвижныхъ поземельныхъ налоговъ, взимаемыхъ въ неизмѣнномъ окладѣ съ единицъ мѣры земли.

Благодаря этой неподвижности налогъ превращается въ постоянную ренту, получаемую государствомъ съ частновладѣльческихъ земель и эта неподвижность приводитъ къ погашенію налога. При переходѣ земли изъ рукъ въ руки пріобрѣтающій ее вычитываетъ изъ цѣны сумму капитализированнаго налога и пріобрѣтаетъ землю по соотвѣтственно болѣе дешевой цѣнѣ въ ущербъ продавцу.

Такой неподвижный поземельный налогъ существуетъ еще въ Англіи, гдѣ допускается даже выкупъ поземельнаго налога.

Такой же неподвижный поземельный налогъ существуетъ въ Финляндіи на основаніи оцѣнки земель, произведенной еще въ XVII столѣтіи. Здѣсь земли по своей податной правовой природѣ дѣлятся на высоко-обѣленныя, обѣленныя и податныя и это правовое качество земель признано непреложнымъ.

Неподвижный поземельный налогъ, конечно, не можетъ быть признанъ справедливымъ налогомъ.

Современное государство признаетъ равноправіе гражданъ и существовавшее въ прежнія времена различіе между податными и неподатными классами нынѣ упразднено почти окончательно.

И при поземельномъ обложеніи въ настоящее время къ платежу налога привлекаются всѣ (за рѣдкими въ законѣ указанными исключеніями) землевладѣльцы, хотя это равенство податной обязанности не тождественно съ равенствомъ въ размѣрѣ поземельнаго налога. Земельныя владѣнія различнаго размѣра могутъ быть обложены съ различною силою и это различіе можетъ быть допущено какъ по финансово-политическимъ соображеніямъ, такъ и по соображеніямъ соціально-политическимъ.

Можно установить, напр., льготы въ пользу мелкаго землевладѣнія, ибо оно тамъ, гдѣ природныя условія препятствуютъ интенсивной культурѣ, приноситъ съ каждой единицы мѣры земли менѣе дохода, чѣмъ землевладѣніе среднее или крупное. Затѣмъ временное пониженіе размѣра поземельнаго налога можетъ быть допущено въ пользу поселенцевъ на новыхъ земляхъ или въ полосахъ, пострадавшихъ отъ неурожая.

Иногда допускаютъ неравенство въ поземельномъ обложеніи

по соображеніямъ соціально-политическимъ. Если государственная власть признаетъ опаснымъ для общественнаго развитія сосредоточеніе крупныхъ пространствъ въ однѣхъ рукахъ и желаетъ содѣйствовать раздробленію крупнаго землевладѣнія въ видахъ увеличенія класса среднихъ и мелкихъ землевладѣльцевъ,—то она прибѣгаетъ, какъ къ одному изъ средствъ воздѣйствія на развитіе поземельно-правового строя, къ усиленному, прогрессивному обложенію крупныхъ имѣній.

Такое же усиленное поземельное обложеніе можетъ имѣть мѣсто и въ томъ случаѣ, если крупные землевладѣльцы оставляютъ безъ земледѣльческой культуры значительныя пространства земли, не отчуждаютъ ихъ, не сдаютъ ихъ въ аренду, предпочитая по какимъ-либо соображеніямъ оставлять ихъ необработанными или сохранять свободное мѣсто для охотничьихъ потѣхъ. Усиленное обложеніе такихъ изъятыхъ изъ сельско-хозяйственной культуры пространствъ имѣетъ цѣлью или побудить землевладѣльцевъ уступить ихъ земледѣльцамъ, или получаетъ характеръ налога на роскошь.

Поземельный налогъ, какъ и другіе налоги, можетъ взиматься въ натурѣ или въ деньгахъ. Современное государство почти повсемѣстно отказалось отъ взиманія налоговъ въ натурѣ, ибо уплата налога различными натуральными припасами вызываетъ по необходимости постройку амбаровъ и складовъ для ихъ храненія и является для государства крайне невыгоднымъ. (Въ Финляндіи часть поземельнаго налога уплачивается натурою, но плательщики имѣютъ право замѣнить поставку натуральныхъ припасовъ денежною платою по таксѣ, которая составляется на опредѣленный періодъ времени въ порядкѣ въ законѣ указанномъ).

Обратимся къ поземельному обложенію въ Россіи.

Поземельный налогъ существуетъ въ Россіи издавна и въ московскую эпоху входилъ въ составъ посошной, а затѣмъ подворной подати. Онъ игралъ, сравнительно, крупную роль. Но затѣмъ поземельный налогъ теряетъ значительную часть своего значенія. Крупная часть земельнаго пространства, находящагося въ частныхъ рукахъ, изъемлется отъ обложенія, ибо состоитъ во

владѣніи привилегированныхъ владѣльцевъ-дворянъ и въ XVIII ст. поземельный налогъ оффиціально исчезаетъ изъ нашей податной системы до второй половины XIX ст.

Однако, фактически поземельный налогъ существуетъ подъ видомъ подушной подати, которая оффиціально и формально взимается съ ревизскихъ душъ мужского пола, но фактически уплачивается крестьянами на основаніи весьма сложныхъ раскладокъ въ ихъ средѣ изъ дохода отъ земли.

Въ 1851 году уставомъ о земскихъ повинностяхъ былъ введенъ государственный земскій сборъ (налогъ раскладочный), доходъ отъ котораго шелъ на покрытіе расходовъ по устройству дорогъ, на содержаніе уѣздной полиціи и т. д. Этотъ налогъ раскладывался на купеческія свидѣтельства, т. е. на часть промышленнаго класса государства, но преимущественно на крестьянскія ревизскія души, а въ 1870 году въ раскладку вводятся и удобныя земли. Этотъ сборъ существовалъ до 1875 года и преобразованъ частью въ государственный поземельный налогъ, при чемъ часть сбора вошла въ составъ подушной подати, часть въ составъ промыслового налога, взимавшагося въ формѣ платы за купеческія свидѣтельства.

Государственный поземельный налогъ (Св. Зак. т. V. Уставъ о прямыхъ налогахъ. Раздѣлъ I) есть налогъ раскладочный и взимается съ земель, облагаемыхъ на основаніи устава о земскихъ повинностяхъ мѣстными земскими сборами (кромѣ земель казенныхъ) съ удобной земли и лѣса. Онъ взимается не по всей Россіи, а именно въ раскладку налога не входятъ Сибирскія губерніи; особое поземельное обложеніе установлено въ Туркестанскомъ краѣ, въ Закавказьѣ, Терской и Кубанской областяхъ и въ Царствѣ Польскомъ (и какъ уже указано выше,—въ Великомъ Княжествѣ Финляндскомъ).

Государственный поземельный налогъ взимается въ 50 губерніяхъ.

Общая сумма налога съ каждой губерніи опредѣляется съ утвержденія Министра Финансовъ, помноженіемъ общаго числа десятинъ подлежащихъ обложенію земель на средній по губерніи

окладъ налога съ десятины удобной земли и лѣса, означенный въ расписаніи, утвержденномъ въ законодательномъ порядкѣ.

Самый высокій средній окладъ установленъ для Курской губ.—17 коп. съ десятины, самый низкій для Архангельской губерніи—$^1/_4$ коп. (Расписаніе среднихъ по губерніи окладовъ помѣщено въ приложеніе къ ст. 6. Устава о прямыхъ налогахъ).

Сумма налога, назначенная Министромъ Финансовъ на губерніи распредѣляется между уѣздами Губернскимъ Земскимъ Собраніемъ, соотвѣтственно количеству и цѣнности или доходности земель каждаго уѣзда. Сумма же налога, назначенная Губернскимъ Земскимъ Собраніемъ на уѣздъ, разверстывается между землями отдѣльныхъ владѣній уѣздною земскою управою на основаніяхъ, установляемыхъ Уѣзднымъ Земскимъ Собраніемъ для раскладки земскихъ сборовъ.

Уѣздныя земскія управы доставляютъ ежегодно къ опредѣленному сроку Казеннымъ палатамъ списокъ всѣхъ землевладѣльцевъ съ показаніемъ количества принадлежащей каждому изъ нихъ земли, по угодьямъ и разрядамъ, и причитающейся отдѣльно съ каждаго владѣнія суммы налога. Въ случаѣ непредставленія этихъ свѣдѣній Казенная палата опредѣляетъ налогъ съ каждаго плательщика въ размѣрѣ предшествовавшаго года.

Государственный поземельный налогъ вносится въ два срока, съ 1 января по 30 іюля и съ 1 іюля по 31 декабря.

Въ 1899 году былъ измѣненъ порядокъ взиманія прямыхъ налоговъ въ смыслѣ ослабленія роли полиціи въ этой операціи и привлеченія къ участію въ ней земскихъ участковыхъ начальниковъ и податныхъ инспекторовъ, коимъ отведена значительная роль въ дѣлѣ упорядоченія обложенія. Податные инспекторы имѣютъ обязанность наблюдать за привлеченіемъ къ обложенію всѣхъ земель, не изъятыхъ по закону отъ налога, собирать свѣдѣнія о количествѣ и качествѣ, а также о цѣнности и доходности земель для выясненія степени уравнительности раскладки налога и сообщать свѣдѣнія о количествѣ и качествѣ, а также о доходности и цѣнности земель Казеннымъ палатамъ съ своимъ за-

ключеніемъ о степени уравнительности существующей раскладки и о желательныхъ въ раскладкѣ исправленіяхъ.

Правильная организація поземельнаго обложенія встрѣчаетъ у насъ препятствія въ отсутствіи поземельно-податного кадастра. Даже размежеваніе земель проведено лишь въ XIX ст. и то еще имѣются не размежеванныя пространства. Что касается кадастровыхъ работъ, то таковыя были произведены съ нѣкоторымъ успѣхомъ на государственныхъ земляхъ, находившихся въ оброчномъ владѣніи крестьянъ, въ 50-хъ годахъ XIX ст., но не повсемѣстно. Частновладѣльческія и надѣльныя земли не были кадастрованы, что, конечно, должно было привести къ неуравнительности обложенія.

Въ 1893 году былъ изданъ законъ, имѣющій въ области поземельнаго обложенія весьма важное значеніе, возложившій на земскія установленія оцѣнку недвижимыхъ имуществъ и опредѣлившій порядокъ производства оцѣночныхъ работъ. Согласно этому закону недвижимыя имущества оцѣниваются по средней чистой доходности на основаніи данныхъ за послѣднія 9 лѣтъ. Земли классифицируются по угодьямъ, а отдѣльные классы раздѣляются на разряды.

Средняя доходность десятины земли въ каждой мѣстности опредѣляется отдѣльно для каждаго разряда угодій путемъ вычета издержекъ производства изъ валового дохода (задолженность имущества не принимается въ расчетъ). Для оцѣнки лѣсовъ даны особыя указанія.

Въ виду того, что оцѣночныя работы, производимыя земствами имѣютъ значеніе не только для раскладки земскихъ сборовъ, но и для государственнаго обложенія,—государственное казначейство уплачиваетъ земствамъ опредѣленное пособіе для покрытія части расходовъ по оцѣночной операціи.

Изъ приведенныхъ данныхъ о среднемъ по губерніи окладѣ можно легко усмотрѣть, что поземельный налогъ въ Россіи не принадлежитъ къ числу тяжкихъ. Сельское хозяйство играетъ въ Россіи громадную роль и поэтому можно было ожидать, что поземельный налогъ дастъ крупный доходъ казнѣ. Однако, доходъ

этотъ не можетъ быть признанъ значительнымъ. Онъ немногимъ превышаетъ 20 милл. руб.

Легкое, сравнительно, обложеніе земли государствомъ объясняется отчасти тѣмъ, что наше сельское хозяйство еще недостаточно развито. Оно очень отстало и государственная власть не признаетъ правильнымъ отягощать землевладѣніе тяжкимъ налогомъ. Затѣмъ, землевладѣльцы разныхъ классовъ участвуютъ въ значительной степени въ доставленіи средствъ на мѣстныя нужды, уплачиваютъ губернскіе и уѣздные земскіе сборы. Крестьяне несутъ значительную податную тяготу на мірскія нужды и обременены иногда непосильными жертвами. Земли, принадлежащія дворянамъ, обложены сборомъ на сословно-дворянскія нужды. Однимъ словомъ, если принять во вниманіе всю сумму податей, уплачиваемыхъ землевладѣльцами, то придется признать, что земля обложена у насъ въ сильномъ размѣрѣ.

Нельзя не отмѣтить, что нашъ поземельный налогъ не разложенъ равномѣрно на земли, принадлежащія владѣльцамъ различныхъ классовъ. Крестьянскія земли обложены значительно выше частновладѣльческихъ.

Выше было указано, что на окраинахъ поземельное обложеніе организовано на началахъ, не вполнѣ сходныхъ съ порядкомъ и способомъ обложенія земли въ 50 губерніяхъ, въ коихъ взимается государственный поземельный налогъ.

На особомъ основаніи поземельный налогъ взимается въ Туркестанскомъ краѣ, при чемъ въ различномъ размѣрѣ облагаются земли, орошаемыя исключительно атмосферною влагою (т. наз. богарныя земли) и земли, орошаемыя искусственно.

Въ Закавказьѣ, въ областяхъ Терской и Кубанской поземельный налогъ имѣетъ характеръ раскладочнаго сбора и взимается согласно расписанію среднихъ подесятинныхъ окладовъ, утверждаемому законодательнымъ порядкомъ на 3-лѣтній срокъ со всѣхъ земель, кромѣ земель, состоящихъ въ непосредственномъ распоряженіи казны и казенныхъ земель, состоящихъ въ постоянномъ пользованіи поселянъ.

Въ губерніяхъ Царства Польскаго взимается „дворскій поземельный налогъ“ со всѣхъ земель (за исключеніемъ опредѣлен-

ныхъ разрядовъ, какъ-то: земли собственниковъ-крестьянъ, обложенныхъ „крестьянскимъ поземельнымъ налогомъ“, лѣсовъ и земель благотворительныхъ учрежденій). Окладъ дворскаго поземельнаго налога дѣлится на двѣ части. Одна часть его называется основнымъ поземельнымъ налогомъ. Другая часть носитъ названіе налога добавочнаго.

Основной поземельный налогъ есть налогъ окладной; и земли, обложенныя имъ, дѣлятся на 4 разряда. Вторая часть налога имѣетъ характеръ раскладочнаго налога.

Съ крестьянскихъ усадебъ взимается подымная подать и поземельный налогъ (налоги окладные).

Въ губерніяхъ сибирскихъ взимается раскладочный налогъ, называемый государственною оброчною податью, если онъ взимается съ земельныхъ надѣловъ, отведенныхъ изъ казенныхъ земель, а налогъ съ земель, принадлежащихъ крестьянамъ и инородцамъ на правахъ собственности—поземельною податью.

Въ областяхъ Семирѣченской, Уральской, Тургайской, съ осѣдлаго населенія Акмолинской и Семипалатинской областей, въ Закавказьѣ, Терской и Кубанской областяхъ взимается на особомъ основаніи оброчная подать. Строго говоря это не налогъ, а арендная плата за отведенныя въ постоянное пользованіе казенныя земли.

Подомовый налогъ.

Подомовымъ налогомъ называется налогъ, объектомъ котораго является также доходъ отъ недвижимости, но отъ недвижимаго имущества, не находящагося подъ сельско-хозяйственною культурою, а отъ недвижимаго имущества, застроеннаго и находящагося въ предѣлахъ города (или городоподобномъ поселеніи) или могущаго быть застроеннымъ.

Въ сравненіи съ поземельнымъ налогомъ—подомовый налогъ принадлежитъ къ числу болѣе новыхъ налоговъ. Эта форма обложенія появилась лишь послѣ того, какъ городская жизнь развилась въ значительной степени, городское населеніе возросло и

вмѣсто прежняго обычая жить въ собственныхъ дворахъ и домахъ отдѣльною семьею или группами родственныхъ семей, установился обычай селиться въ наемныхъ помѣщеніяхъ. Съ этого времени стало выгоднымъ строить дома для извлеченія дохода путемъ сдачи постороннимъ лицамъ помѣщеній въ наемъ для жилья, подъ торговыя или промысловыя заведенія. Вмѣстѣ съ тѣмъ образовался классъ людей, которые или помѣщаютъ всѣ свои средства въ строенія, предназначенныя для прибыльной сдачи ихъ въ наемъ отдѣльными частями: этажами, квартирами, лавками, магазинами, конюшнями и т. п., или которые часть своихъ средствъ употребляютъ для пріобрѣтенія или постройки такихъ домовъ. Означенный классъ лицъ обладаетъ значительною податною силою и потому они могутъ быть привлечены къ платежу налоговъ какъ субъекты доходнаго имущественнаго права. Въ настоящее время почти во всѣхъ государствахъ строенія въ городахъ, а равно незастроенные, но годные для застройки участки въ предѣлахъ городской черты облагаются налогомъ на основаніи оцѣнки ихъ цѣнности или доходности.

Въ прежнія времена дома и строенія также облагались налогомъ, но эти налоги имѣли очень грубую и несовершенную форму. Сперва подомовый налогъ входилъ въ составъ поземельнаго налога. Существовали налоги на домашній очагъ, не считавшіеся съ имущественнымъ положеніемъ владѣльца очага. Появляются, далѣе, налоги на дома, взимаемые по числу оконъ и дверей. Убѣдившись, что такой способъ оцѣнки податной способности владѣльцевъ или жильцовъ въ этихъ помѣщеніяхъ совершенно произволенъ и непригоденъ, государственная власть переходитъ къ классному подомовому налогу. Различные города въ государствѣ группируются въ классы по количеству населенія. Въ предѣлахъ города дома дѣлятся на разряды по числу этажей, числу квартиръ, принимаются во вниманіе положеніе дома въ городѣ (центръ или окраина). И этотъ способъ обложенія оказался неудовлетворительнымъ, ибо число классовъ не могло быть очень многочисленнымъ и дома, зачисленные въ одинъ и тотъ же классъ далеко не представляли однородныхъ по доходности и цѣнности величинъ.

Наконецъ, перешли къ обложенію домовъ налогомъ, соразмѣреннымъ съ доходомъ отъ нихъ (опредѣленнымъ на основаніи различнаго рода оцѣнокъ) или съ цѣнностью дома.

Однако, въ настоящее время подомовый налогъ не всегда является дѣйствительно налогомъ на дома или строенія вообще. Имъ облагаются не только застроенные, но и незастроенные участки въ городской чертѣ, сады и площади, принадлежащіе частнымъ лицамъ, физическимъ или юридическимъ, огороды, пустыри и т. п. Это обложеніе незастроенныхъ участковъ подомовымъ налогомъ преслѣдуетъ какъ финансовыя, такъ и соціально-политическія цѣли.

Владѣніе въ чертѣ города садомъ, огородомъ или пустыремъ, если и не всегда, то весьма часто, свидѣтельствуетъ о значительной податной способности и имущественной силѣ ихъ владѣльцевъ, которые очевидно настолько состоятельны, что могутъ оставить принадлежащіе имъ участки или совсѣмъ неиспользованными, или использовать ихъ въ менѣе интенсивной формѣ. Иногда, въ особенности въ городахъ крупныхъ и быстро растущихъ, владѣльцы городскихъ недвижимостей со спекулятивной цѣлью оставляютъ незастроенными пріобрѣтенные ими участки, разсчитывая продать ихъ съ выгодою или желая предупредить ихъ застройку домами и тѣмъ самымъ сохранить высокія цѣны на квартиры въ сдаваемыхъ въ наемъ строеніяхъ. Въ борьбѣ съ этою спекуляціею на барышъ отъ дороговизны квартиръ, государственная власть и облагаетъ незастроенные участки налогомъ не только наравнѣ съ застроенными, но привлекаетъ ихъ къ платежу усиленнаго налога, желая побудить владѣльцевъ къ ихъ застройкѣ. Чѣмъ развитѣе въ данномъ государствѣ городская жизнь, тѣмъ выгоднѣе для казны можетъ быть подомовый налогъ. Наоборотъ въ странахъ, гдѣ города, за исключеніемъ немногихъ, незначительны, малонаселенны и вмѣстѣ съ тѣмъ занимаютъ площадь несоразмѣрную съ числомъ строеній на ней стоящихъ и числомъ проживающихъ на ней жителей, какъ у насъ въ Россіи, подомовый налогъ не можетъ быть очень обильнымъ источникомъ дохода, ибо не долженъ быть высокимъ, иначе онъ послужитъ тормазомъ для роста городовъ.

Въ Россіи подомовый налогъ взимается на основаніи закона 1910 года. До реформы, проведенной въ подомовомъ обложеніи означеннымъ закономъ, у насъ взимался раскладочный налогъ, называвшійся налогомъ съ недвижимыхъ имуществъ въ городахъ, посадахъ и мѣстечкахъ, введенный въ 1863 году, когда мѣщанское сословіе было освобождено отъ подушной подати. Уже само названіе налога доказываетъ, что онъ не былъ подомовымъ налогомъ въ строгомъ смыслѣ слова.

Онъ взимался съ недвижимыхъ имуществъ, какъ находящихся въ чертѣ города, такъ и состоящихъ внѣ этой черты, на городской землѣ. съ жилыхъ домовъ, съ принадлежащими къ нимъ дворами и постройками, фабрикъ, заводовъ, бань и вобще строеній разнаго рода, складочныхъ мѣстъ, незастроенныхъ участковъ, огородовъ, садовъ, оранжерей и пр. Слѣдовательно, это былъ налогъ не подомовый, а налогъ поземельно-городской вообще. Въ моментъ установленія этого налога русскіе города, если не считать столицъ, да двухъ-трехъ губернскихъ городовъ и притомъ города не только уѣздные, но и губернскіе зачастную походили на большія села съ небольшимъ количествомъ большихъ домовъ и съ множествомъ мелкихъ жилыхъ построекъ, при чемъ и болѣе крупные дома были окружены обширными дворами, садами и нерѣдко и огородами. Многіе изъ нашихъ провинціальныхъ городовъ и теперь еще мало похожи на города въ смыслѣ западноевропейскомъ. Верховная власть, вводя подомовый налогъ, должна была считаться съ этимъ полусельскимъ характеромъ нашихъ городовъ и объ интенсивномъ обложеніи ихъ рѣчи быть не могло.

Налогъ, какъ уже отмѣчено выше, былъ раскладочный.

На каждый годъ законодательнымъ порядкомъ опредѣлялся въ общей суммѣ налогъ, долженствующій поступить съ каждой губерніи или области. Раскладка этой суммы въ предѣлахъ губерніи или области совершалась въ т. н. земскихъ губерніяхъ губернскими земскимисобраніями, а въ другихъ губерніяхъ распорядительными комитетами, губернскими управленіями, правленіями, областными правленіями или военными губернаторами.

Эти органы опредѣляли сколько должно быть уплочено въ

счетъ общей губернской суммы каждымъ городомъ, посадомъ или мѣстечкомъ.

Раскладка налога между городами, посадами и мѣстечками производилась на основаніи свѣдѣній о числѣ и цѣнности находящихся въ каждомъ городѣ недвижимыхъ имуществъ и о выгодахъ, приносимыхъ этими имуществами. Раскладка суммы налога, приходящейся на каждый городъ, на отдѣльныя недвижимыя имущества по относительной цѣнности ихъ производилась по усмотрѣнію городской думы или городской управою или особой раскладочною комиссіею.

Годовой окладъ налога вносился владѣльцемъ недвижимаго имущества въ сентябрѣ мѣсяцѣ, при чемъ за уплату налога въ должномъ количествѣ и въ законный срокъ отвѣчалъ владѣлецъ безъ всякой отвѣтственности за него городского общества.

Стоимость или цѣнность недвижимыхъ имуществъ была во время существованія налога по закону 1863 года оцѣнена очень низко; иногда такъ низко, что оцѣнка вызывала недоумѣніе. Обложеніе, основанное на такой оцѣнкѣ, конечно, было въ большинствѣ случаевъ очень легкое.

Но это благопріятное положеніе владѣльцевъ городскихъ недвижимыхъ имуществъ прекратилось съ момента введенія въ дѣйствіе закона 1910 года, который ввелъ довольно тяжкое обложеніе городскихъ недвижимостей.

Законъ (Положеніе) о государственномъ налогѣ съ недвижимыхъ имуществъ въ городахъ, посадахъ и мѣстечкахъ изданъ 6 іюня 1910 года. Онъ ввелъ коренную реформу въ строй обложенія городскихъ недвижимостей. Въ сравненіи съ закономъ 1863 года, онъ содержитъ слѣдующія новыя начала: 1) налогъ изъ раскладочнаго превращенъ въ окладной, 2) измѣненъ способъ опредѣленія размѣра налога и способъ оцѣнки для этой цѣли недвижимыхъ имуществъ, 3) обязанность опредѣленія размѣра налога, взимаемаго съ отдѣльныхъ недвижимыхъ имуществъ, возложена не на мѣстные органы самоуправленія, а на правительственныя учрежденія, отчасти Казенныя Палаты, но преимущественно же на губернскія и городскія по налогу присутствія.

Налогъ взимается не только въ предѣлахъ губерній, въ коихъ

взимался налогъ по закону 1863 года, но и въ городахъ губерній Царства Польскаго (за исключеніемъ посадовъ въ сихъ губерніяхъ) и съ момента введенія въ дѣйствіе закона 1910 года отмѣнены взимавшіеся ранѣе въ губерніяхъ Царства Польскаго налоги: крестьянская и дворская подымная подать и поземельный налогъ въ городахъ.

Въ одномъ отношеніи и преобразованный налогъ сходенъ съ отмѣненнымъ. Онъ не есть налогъ подомовый въ строгомъ смыслѣ слова, ибо объектомъ его служатъ не одни дома.

Государственный налогъ съ недвижимыхъ имуществъ въ городахъ, посадахъ и мѣстечкахъ взимается съ жилыхъ домовъ нераздѣльно съ принадлежащими къ нимъ дворами и постройками, съ фабрикъ, заводовъ, театровъ, бань и вообще строеній разнаго рода, съ незастроенныхъ земельныхъ участковъ, складочныхъ мѣстъ, пустопорожнихъ земель, огородовъ, садовъ, оранжерей и пр. Налогъ взимается со всѣхъ перечисленныхъ недвижимыхъ имуществъ, принадлежащихъ казнѣ, земству, городамъ, духовнымъ вѣдомствамъ, какъ христіанскихъ, такъ и нехристіанскихъ исповѣданій, разнаго рода учрежденіямъ, обществамъ, установленіямъ и, наконецъ, частнымъ лицамъ. Изъяты отъ обложенія налогомъ Имущества Государя Императора, дворцовыя имущества членовъ Императорскаго Дома, дворцы, кабинетскія имущества, удѣльныя имущества, занятыя служебными помѣщеніями, государственныя имущества, не составляющія доходной статьи для казны, принадлежащія земству, городамъ, благотворительнымъ учрежденіямъ, имущества, не приносящія дохода посредствомъ отдачи ихъ въ наемъ, земли казенныхъ желѣзныхъ дорогъ, имущества малодоходныя (съ которыхъ причиталось бы менѣе 25 коп. налога въ годъ). Одинъ городъ въ Россіи — Севастополь освобожденъ навсегда отъ налога съ недвижимыхъ имуществъ.

Налогъ взимается со всѣхъ недвижимыхъ имуществъ, расположенныхъ въ предѣлахъ т. н. селитебной площади. Въ предѣлы селитебной площади входятъ кромѣ пространствъ сплошь застроенныхъ съ площадями, улицами, переулками самого городского поселенія, также и сливающіяся съ городскимъ поселеніемъ

сплошною застройкою пригороды, предмѣстья, сельскія поселенія, выселки, фабричные и желѣзнодорожные и имъ подобные поселки и всякія вообще застроенныя недвижимости, на чьей землѣ означенныя поселенія и недвижимости не были бы расположены.

Основаніемъ обложенія недвижимыхъ имуществъ является не сравнительная стоимость, какъ ранѣе по закону 1863 года, а средняя чистая доходность имущества. Для опредѣленія этой доходности имуществъ и обложенія ихъ налогомъ производится черезъ каждыя пять лѣтъ общая перепись всѣмъ имуществамъ въ теченіе года, предшествующаго новому пятилѣтію. При переписи опредѣляется прежде всего средняя валовая доходность имущества.

Средняя валовая доходность каждаго недвижимаго имущества, сдаваемаго въ наемъ, опредѣляется по средней наемной платѣ за все имущество или за отдѣльныя, входящія въ составъ онаго части и помѣщенія. Но налогъ, конечно, не взимается съ средней валовой, а съ средней чистой доходности. Слѣдовательно, необходимо опредѣлить эту среднюю чистую доходность. Для опредѣленія средней чистой доходности—изъ валового дохода вычитаются всѣ расходы по оплатѣ земскаго и городского оцѣночныхъ сборовъ (т. е. налоговъ съ недвижимыхъ имуществъ, взимаемыхъ на мѣстныя нужды) по содержанію, страхованію, охранѣ и ремонту имущества и ремонту мостовыхъ натуральною или денежною повинностью и, наконецъ, вѣроятный по мѣстнымъ условіямъ, недоборъ въ доходѣ вслѣдствіе простоя помѣщенія. Изъ валового дохода не вычитаются платежи по долгамъ, лежащимъ на недвижимомъ имуществѣ; что, конечно, можетъ отразиться весьма тяжкимъ образомъ на владѣльцахъ заложенныхъ и обремененныхъ долгосрочными займами имуществъ. Извѣстно, что нерѣдки случаи, когда дома строятся или пріобрѣтаются на суммы, занятыя въ долгъ или у частныхъ лицъ, или въ кредитныхъ установленіяхъ (напр., въ обществѣ городского взаимнаго кредита) и платежи по долгамъ (проценты и погашеніе) могутъ поглотить такую крупную долю дохода, что въ концѣ концовъ ничего не попадаетъ въ карманъ владѣльца.

Конечно, рискованно было бы допустить вычетъ изъ вало-

вого дохода всѣхъ платежей по долгамъ, ибо, какъ намъ уже приходилось говорить, эта льгота привела бы къ обременению недвижимостей фиктивными долгами. Однако, возможно было бы допустить вычетъ по долгамъ оффиціально удостовѣреннымъ кредитными учрежденіями, обязанными публичною отчетностью и состоящими подъ контролемъ финансоваго управленія.

Владѣльцы недвижимыхъ имуществъ обязаны въ указанные въ законѣ сроки представлять органу, которому ввѣрена задача опредѣленія въ каждомъ отдѣльномъ случаѣ оклада налога, городскому по налогу присутствію, заявленіе, въ которомъ должны быть указаны всѣ данныя, необходимыя для опредѣленія чистой доходности имущества, подъ страхомъ штрафа въ 5-кратномъ размѣрѣ установленнаго налога.

Органами, которымъ ввѣрена забота о правильной оцѣнкѣ податной силы объекта обложенія и объ опредѣленіи оклада налога съ отдѣльныхъ имуществъ являются: губернское или областное и городское по налогу присутствія. И то и другое присутствіе имѣетъ смѣшанный составъ. Въ присутствіи участвуютъ представители правительства, управляющій казенною палатою, податной инспекторъ и представители органовъ общественнаго самоуправленія и, наконецъ, представители плательщиковъ налога.

Городское по налогу присутствіе опредѣляетъ окладъ налога съ отдѣльныхъ имуществъ. Жалобы на его постановленія приносятся губернскому присутствію, а постановленія губернскаго присутствія могутъ быть обжалованы въ Правительствующій Сенатъ.

Размѣръ обложенія опредѣляется въ законодательномъ порядкѣ на опредѣленный періодъ времени въ процентномъ отношеніи къ чистой доходности имуществъ. На 1912—1913 г.г. размѣръ налога былъ опредѣленъ въ 6 проц. Новый налогъ въ сравненіи со старымъ налогомъ оказался для населенія тягостнымъ. Мы говоримъ „для населенія“, а не для владѣльцевъ, ибо онъ привелъ къ повышенію наемной платы на сдаваемыя въ наемъ помѣщенія. Конечно, не вездѣ въ равной мѣрѣ владѣльцамъ имуществъ удалось переложить налогъ на наемщиковъ помѣщеній. Но въ городахъ съ быстро возрастающимъ населе-

ніемъ и сильнымъ запросомъ на помѣщенія для жилья, промышленныхъ и торговыхъ заведеній, владѣльцы недвижимостей воспользовались своимъ выгоднымъ положеніемъ для переложенія почти всей суммы налога на нанимателей, такъ что фактически, въ особенности въ крупныхъ городахъ, налогъ на дома и строенія превратился въ налогъ квартирный. Налогъ, переложенный на квартирантовъ, привелъ къ повышенію и налога квартирнаго, который у насъ взимается съ квартирантовъ. Повышеніе наемной платы влекло за собою зачисленіе квартиръ въ болѣе высокіе классы по квартирному налогу, такъ что съ момента введенія въ дѣйствіе закона 1910 года квартиранты уплачиваютъ усиленный въ неожиданномъ для нихъ размѣрѣ налогъ съ квартиръ, отчасти непосредственно въ казну, отчасти косвенно, внося усиленную плату въ пользу домовладѣльцевъ, состоящихъ субъектами налога подомоваго.

Налогъ подомовый даетъ казнѣ значительный доходъ, превышающій 30 милл. руб. ежегодно.

ГЛАВА XIV.

Налогъ на денежный капиталъ. Промысловый налогъ.

Налоги поземельный и подомовый суть налоги на фундированные доходы, которые, несомнѣнно обладаютъ значительною податною силою. Источниками фундированныхъ доходовъ служатъ также денежные капиталы и промысловая и торговая предпринимательская дѣятельность, и поэтому денежные капиталы и промысловыя и торговыя предпріятія служатъ въ культурныхъ государствахъ объектомъ обложенія. Налогъ на денежный капиталъ и промысловый налогъ даютъ государству значительный доходъ.

Остановимся сперва на налогѣ на денежный капиталъ.

Профессоръ Нитти (въ указанномъ выше сочиненіи, русскій переводъ стр. 358—359), говоритъ: „Въ наше время ни въ одной изъ наиболѣе цивилизованныхъ европейскихъ странъ богатства, заключающіяся въ земельной собственности и строеніяхъ, не имѣютъ уже такой важности, которая принадлежала имъ въ прежнее время. Теперь промышленность получила такое огромное развитіе, что въ смыслѣ доходности она въ нѣкоторыхъ странахъ пріобрѣла гораздо большее значеніе, чѣмъ земледѣліе. Существуютъ въ Европѣ государства: Англія, Бельгія, Саксонія, Швейцарія, въ которыхъ наибольшая доля богатства получается не отъ сельско-хозяйственнаго производства, а отъ промышленности. Та vilis bonorum possessio, о которой говорили нерѣдко съ такимъ презрѣніемъ старинные ученые и которая прежде была почти изъята отъ обложенія, въ наше время занимаетъ господ-

ствующее положеніе. Почти вездѣ движимое богатство выросло подъ самыми разнообразными формами: государственныя бумаги. бумаги промышленныхъ обществъ, рудниковъ, банковъ и желѣзно-дорожныя акціи и облигаціи и т. д.

Распространеніе командитныхъ и анонимныхъ обществъ, содѣйствуя болѣе широкому распредѣленію риска, создало возможность роста для такихъ индустрій, которыя раньше были бы немыслимы, а между тѣмъ въ наше время они получили огромное развитіе.

Согласно новѣйшимъ изслѣдованіямъ движимое богатство Европы оцѣнивается въ 452 милліарда лиръ (франковъ), изъ коихъ 125 м. лиръ составляютъ ренты различныхъ государствъ, 125 помѣщены въ желѣзно-дорожныхъ бумагахъ, въ городскихъ или областныхъ займахъ и т. д. 50 м. въ бумагахъ поземельнаго кредита, отъ 125 до 150 въ бумагахъ промышленныхъ обществъ всякаго рода, рудниковъ, страховыхъ и т. д. Можно ли не привлекать къ обложенію такую крупную массу богатства?“

Со времени изданія труда Нитти это движимое богатство какъ европейскихъ, такъ и неевропейскихъ странъ возросло еще болѣе и достигло громадныхъ размѣровъ. Россія не принадлежитъ къ числу странъ, которыя по суммѣ движимаго богатства занимаютъ первыя мѣста. Въ трудѣ Нитти сумма движимаго богатства Россіи опредѣлена въ 25,5 милліардовъ лиръ, т. е. около $9^1/_2$ милліардовъ рублей. Въ теченіе истекшаго съ тѣхъ поръ десятилѣтія движимое богатство Россіи, конечно, возросло, но въ Россіи добывающая промышленность играетъ все еще первую роль, а обрабатывающая промышленность и торговля еще не достигли размѣровъ, которые могутъ быть достигнуты, если производительныя силы Россійской территоріи и русскаго народа будутъ эксплоатированы съ бо́льшею интенсивностью.

Быстрое сравнительно развитіе движимаго богатства обусловлено отчасти различными техническими изобрѣтеніями, но въ значительной степени культурные народы обязаны имъ установленію прочнаго государственнаго правопорядка, который даетъ гражданамъ возможность накоплять средства не пряча или за-

рывая ихъ, какъ это дѣлалось въ былыя времена, а пускать въ оборотъ, довѣрять ихъ различнымъ предпріятіямъ, казеннымъ, общественнымъ и частнымъ, которыя беря взаймы частныя средства дають имъ выгодное помѣщеніе и доставляютъ кредиторамъ прочный доходъ. Принудительныхъ займовъ болѣе не бываетъ; государство относится къ своимъ кредиторамъ добросовѣстно, а не такъ безцеремонно, какъ то бывало ранѣе. Государственная власть наблюдаетъ и за тѣмъ, чтобы различныя общественныя установленія и частныя общества или отдѣльные предприниматели добросовѣстно исполняли принятыя на себя обязательства. Капиталисты одной страны охотно снабжаютъ и государственныя казначейства и промысловыя предпріятія въ другихъ странахъ денежными суммами и притомъ на долгіе сроки. Сѣть кредитныхъ операцій и долговыхъ отношеній связываетъ какъ государства, такъ и промышленно-торговый міръ культурныхъ странъ прочною связью и эта связь служитъ нерѣдко болѣеважною гарантіею мира, нежели торжественные трактаты.

Государство, содѣйствующее накопленію и выгодному употребленію движимаго богатства, можетъ вполнѣ справедливо отъ капиталистовъ, крупныхъ, среднихъ и мелкихъ собственниковъ движимаго, денежнаго капитала требовать уплаты извѣстной доли изъ дохода отъ этого капитала въ государственныя кассы.

Доходы отъ денежныхъ капиталовъ облагаются двоякимъ образомъ: въ составѣ общаго подоходнаго налога или при помощи особаго налога на денежный капиталъ. Нерѣдко приходится слышать мнѣніе, что обложеніе денежныхъ капиталовъ справедливо лишь въ томъ случаѣ, если обложены доходы всякаго рода, что имѣетъ мѣсто при существованіи общаго подоходнаго налога. Это мнѣніе неосновательно, ибо правильное устройство обложенія всей суммы дохода, получаемаго отдѣльными лицами, т. е. введеніе общаго подоходнаго налога возможно лишь тогда, когда финансовая система достигла довольно высокой ступени развитія. Но государственная власть не имѣетъ основанія ждать, пока финансовый строй усовершенствуется настолько, чтобы можно перейти отъ болѣе простыхъ къ болѣе совершеннымъ формамъ обложенія, а пока оставить безъ обложенія значитель-

ную часть доходовъ, получаемыхъ гражданами. Доходъ съ денежныхъ капиталовъ какъ бы самъ напрашивается на обложеніе. Владѣльцы этого дохода зачастую получаютъ его безъ всякаго труда. Стрижка купоновъ или прогулка за полученіемъ процентовъ по даннымъ въ ссуду капиталамъ или не сопряжены съ усиліями или требуютъ очень незначительнаго напряженія физическихъ и умственныхъ силъ. Взиманіе этого налога очень легко и не связано со значительными издержками, ибо налогъ можетъ быть взимаемъ при оплатѣ купоновъ и выдачѣ процентовъ по займамъ, или по внесеннымъ въ кредитное учрежденіе суммамъ (на текущій счетъ).

Можно возразить, что денежные капиталы приносятъ доходъ потому, что они служатъ средствомъ для веденія промысловыхъ и торговыхъ предпріятій и что доходъ отъ таковыхъ предпріятій облагается промысловымъ налогомъ, что, слѣдовательно, если будутъ обложены доходы и отъ полученныхъ промысловыми и торговыми предпріятіями денежныхъ капиталовъ, въ концѣ концовъ получится двойное обложеніе, ибо эти доходы и становятся лишь возможными вслѣдствіе производительнаго употребленія капиталовъ. Капиталъ, не пущенный въ обороты, не приноситъ дохода.

Это мнѣніе правильно лишь на первый взглядъ. Дѣло въ томъ, что промысловымъ налогомъ облагается промысловая и торговая прибыль, по крайней мѣрѣ, она служитъ нормальнымъ объектомъ промысловаго налога. Промысловая же прибыль является чистымъ доходомъ промысловаго предпріятія, а проценты, платимые собственникамъ денежнаго капитала, давшимъ ихъ въ ссуду, входятъ въ составъ издержекъ производства промысловой прибыли. Они, слѣдовательно, не облагаются промысловымъ налогомъ, поступаютъ въ доходъ капиталиста и поэтому могутъ быть признаны самостоятельнымъ объектомъ обложенія.

Много споровъ вызываетъ также вопросъ о томъ, справедливо ли, если государство облагаетъ налогомъ въ свою пользу проценты, платимые имъ же государственнымъ кредиторамъ, давшимъ свои денежныя средства взаймы. Вѣдь при помощи такого налога государство фактически сокращаетъ размѣръ процента, платить который оно обязалось. Однако, на это можно возразить, что государство,

получая отъ частныхъ лицъ денежныя суммы въ долгъ, вступаетъ съ ними въ частно-правовыя отношенія, правда, ради государственныхъ же цѣлей. Если же оно привлекаетъ собственника государственныхъ процентныхъ бумагъ къ платежу налога на государственныя потребности, то оно осуществляетъ свое право принудительнымъ путемъ брать часть частныхъ доходовъ для покрытія государственныхъ расходовъ. Оно допустило бы крупную несправедливость, если бы оно обложило налогомъ денежные капиталы, помѣщенные въ акціяхъ, облигаціяхъ и закладныхъ листахъ, выпущенныхъ различными обществами, установленіями и т. д., и оставило бы безъ обложенія процентныя бумаги, выпущенныя имъ самимъ. Наконецъ, противъ обложенія денежныхъ капиталовъ приводятъ еще соображеніе экономической политики. Говорятъ, что обложеніе денежныхъ капиталовъ влечетъ за собою или эмиграцію этихъ капиталовъ въ другія страны, или уклоненіе ихъ отъ ссудныхъ операцій.

Это возраженіе было бы правильно, если бы только одно государство или одна группа государствъ ввела налогъ на денежные капиталы, остальныя же государства оставили бы этотъ объектъ необложеннымъ и если бы не существовало налоговъ промысловаго, поземельнаго, подомоваго.

Однако, такъ какъ во всѣхъ культурныхъ государствахъ денежные капиталы такъ или иначе облагаются налогомъ, и такъ какъ помѣщеніе денежныхъ средствъ въ земледѣліи, домахъ, промышленности и торговли не избавляетъ отъ платежа налоговъ, то денежные капиталы, ищущіе доходнаго помѣщенія, не имѣютъ причины уклоняться отъ роли, которую играютъ денежныя средства, отдаваемыя въ ссуду и тѣмъ приносящіе доходъ.

Обложеніе денежныхъ капиталовъ введено въ Россіи въ 1885 году, въ царствованіе Императора Александра III, когда проявилось стремленіе уравнять податную тяготу, лежавшую на различныхъ классахъ населенія.

Послѣ освобожденія крестьянъ и учрежденія частныхъ банковъ, увеличенія числа различныхъ акціонерныхъ компаній, частныхъ желѣзно-дорожныхъ обществъ и т. д., денежный капиталъ сравнительно быстро началъ возрастать и Верховная Власть

сочла правильнымъ переложить часть податного бремени съ остального населенія на капиталистовъ.

Въ Раздѣлѣ II, Главѣ первой и второй Устава о Прямыхъ Налогахъ (Св. Зак., Томъ V) говорится о налогахъ съ денежныхъ капиталовъ.

Нашъ законъ различаетъ два налога на денежные капиталы: сборъ съ доходовъ отъ денежныхъ капиталовъ и сборъ со спеціальныхъ текущихъ счетовъ.

Первый изъ указанныхъ налоговъ взимается съ доходовъ отъ денежныхъ капиталовъ въ размѣрѣ пяти процентовъ. Означеннымъ пятипроцентнымъ налогомъ обложены доходы отъ процентныхъ бумагъ государственныхъ, за исключеніемъ процентовъ по бумагамъ изъятымъ условіями ихъ выпусковъ отъ платежа налоговъ (въ приложеніи къ ст. 561 указаны государственныя процентныя бумаги или гарантированныя правительствомъ облигаціи желѣзнодорожныхъ обществъ, доходы отъ которыхъ не обложены налогомъ).

Затѣмъ налогъ взимается съ доходовъ отъ процентныхъ бумагъ общественныхъ и частныхъ всѣхъ наименованій. (Обложенію пятипроцентнымъ налогомъ не подлежатъ доходы по акціямъ и паямъ промышленныхъ и торговыхъ обществъ).

Наконецъ, 5% налогъ взимается съ доходовъ, получаемыхъ отъ вкладовъ на текущій счетъ, внесенныхъ въ банки государственный, общественные, акціонерные, общества взаимнаго кредита, въ банкирскія заведенія и мѣняльныя лавки.

Вклады, внесенные въ государственныя сберегательныя кассы и въ учрежденія мелкаго кредита не подлежатъ обложенію налогомъ.

Налогомъ обложены также удѣльныя суммы и капиталы, состоящіе въ вѣдомствѣ Министерства Императорскаго Двора и Удѣловъ.

Сборъ съ доходовъ отъ государственныхъ процентныхъ бумагъ взимается или посредствомъ удержанія суммы налога при выплатѣ процентовъ и выигрышей, или въ видѣ скидки при пріемѣ купоновъ въ казенные платежи.

Сборъ съ доходовъ отъ процентныхъ бумагъ, выпущенныхъ

общественными или частными учрежденіями, взимается съ полной суммы періодическаго платежа процентовъ по находящимся въ обращеніи бумагамъ и вносится упомянутыми учрежденіями въ казначейство въ теченіе одного мѣсяца, считая со срока, назначеннаго для выплаты процентовъ. Затѣмъ названныя учрежденія уплаченный ими въ казну сборъ удерживаютъ съ получателей процентовъ.

Сборъ съ доходовъ, приносимыхъ вкладами на текущій счетъ и другими процентными вкладами, внесенными въ кредитныя учрежденія, банкирскія заведенія и т. д., уплачивается ими въ теченіе одного мѣсяца послѣ заключенія періодическихъ счетовъ по симъ вкладамъ на основаніи вѣдомости о сдѣланныхъ отчисленіяхъ по процентамъ, выданнымъ вкладчикамъ или причисленнымъ къ принадлежащимъ имъ вкладамъ. Затѣмъ означенныя заведенія и конторы уплаченный ими въ казну сборъ удерживаютъ съ вкладчиковъ.

Что касается второго изъ указанныхъ налоговъ на денежный капиталъ, то онъ взимается въ размѣрѣ 0,216 проц. въ годъ съ открываемыхъ государственными, общественными и частными кредитными установленіями, а также банкирскими конторами спеціальныхъ текущихъ счетовъ подъ закладъ процентныхъ бумагъ.

И при взиманіи второго, какъ и при взиманіи перваго изъ указанныхъ налоговъ банки и иныя кредитныя учрежденія дѣйствуютъ въ качествѣ сборщиковъ податей, уполномоченныхъ государственною властью.

Означенные налоги, благодаря порядку ихъ взиманія, не превращаются въ налоги косвенные, ибо размѣръ ихъ не включается сборщиками въ цѣну ихъ услугъ. Налогъ на денежные капиталы приноситъ казнѣ около 23.000.000 р.

Промысловый налогъ.

Какъ легко усмотрѣть изъ только что сказаннаго о налогѣ на денежный капиталъ—его организація не сложна и не сопряжена съ особыми затрудненіями. Это налогъ сравнительно про-

стой. Иначе обстоитъ дѣло съ промысловымъ налогомъ. При обложеніи промысловъ и торговли возникаетъ вопросъ: что именно должно быть объектомъ налога, какъ опредѣлить объектъ и измѣрить его податную силу. Правильная организація промысловаго обложенія является одною изъ самыхъ важныхъ задачъ финансоваго управленія. XIX вѣкъ былъ названъ индустріальнымъ вѣкомъ. Мощное развитіе промышленности и торговли, начавшееся въ XIX столѣтіи безпрерывно продолжается въ XX. Въ промышленности и торговлѣ трудятся милліоны людей отъ крупныхъ руководителей начиная и кончая арміею мелкихъ служащихъ и рабочихъ, которые все настоятельнѣе требуютъ не только уплаты болѣе высокой заработной платы, но и участія въ прибыляхъ предпріятія. На оборудованіе и движеніе предпріятій затрачены громадные капиталы, и постоянный и оборотный: въ фабричныхъ зданіяхъ, объемомъ превышающихъ площадь мелкаго города былыхъ временъ, въ сложныхъ машинахъ и т. д. Во многихъ государствахъ принимаются мѣры для поддержки отечественной промышленности и торговли, заключающіяся какъ въ установленіи покровительственныхъ таможенныхъ пошлинъ, затрудняющихъ конкуренцію иностранныхъ произведеній съ произведеніями туземной промышленности, такъ и въ выдачѣ пособій, въ казенныхъ заказахъ и т. д. Съ другой стороны въ интересахъ сохраненія соціальнаго мира государство создаетъ цѣлую систему законовъ, опредѣляющихъ взаимоотношеніе работодателей и рабочихъ, возлагаетъ на первыхъ рядъ обязанностей въ пользу вторыхъ и притомъ обязанностей, сопряженныхъ съ значительными матеріальными жертвами, сокращающими промысловую прибыль. Въ развитіи промышленности смѣняются періоды процвѣтанія и роста доходовъ отъ промысловой дѣятельности, съ періодами кризисовъ, которые иногда уничтожаютъ результатъ многолѣтнихъ трудовъ и отражаются гибельно и на предпринимателяхъ и на рабочемъ классѣ.

Рядъ отраслей промышленности обложенъ косвенными налогами (акцизами), которые часто цѣликомъ, иногда частью, перелагаются на потребителей, но которые, какъ уже указано выше, авансомъ выплачиваются промышленниками и уплата

которыхъ требуетъ временной затраты значительныхъ средствъ. Однимъ словомъ финансовое управленіе, приступая къ обложенію промышленности и торговли, имѣетъ передъ собою область сложныхъ, нелегко обозримыхъ отношеній и распредѣленіе податного бремени между различными отраслями и видами промышленности и торговли, между промысловыми и торговыми заведеніями различныхъ мѣстностей, на началахъ справедливости и уравнительности, является задачею не легко рѣшаемою.

Какъ при поземельномъ обложеніи, такъ и при промысловомъ необходимо произвести мало-мальски удовлетворительный кадастръ, т. е. опредѣлить доходность различныхъ видовъ промысловыхъ и торговыхъ предпріятій, опредѣлить объектъ обложенія и выяснить, насколько возможно, источникъ, изъ котораго промысловый налогъ можетъ быть уплаченъ. Чѣмъ сложнѣе развилась промысловая и торговая дѣятельность въ данномъ государствѣ, тѣмъ труднѣе совершается эта работа, и финансовая власть должна нерѣдко удовольствоваться пріемами, которые оказываются далеко несовершенными, но съ которыми приходится мириться, за неимѣніемъ лучшихъ.

Промысловый кадастръ сводится къ классификаціи промысловыхъ и торговыхъ предпріятій.

Означенныя предпріятія классифицируются по различнымъ признакамъ, показывающимъ размѣръ и доходность предпріятія.

Признаками, по которымъ распредѣляются различныя предпріятія по различнымъ разрядамъ, служатъ: величина постояннаго капитала, величина ихъ оборотнаго капитала, родъ предпріятія и, наконецъ, мѣстоположеніе его.

Постояннымъ капиталомъ признаются: зданіе, помѣщеніе, машины, суда.

Величина зданія, помѣщенія, число машинъ и вмѣстимость судна могутъ служить показателями относительной величины доходовъ предпріятія.

Показателемъ оборотнаго капитала предпріятія считаются матеріалы, перерабатываемые въ предпріятіи, и число рабочихъ. По суммѣ матеріаловъ, потребляемыхъ на фабрикѣ, по числу рабочихъ,

занятыхъ въ предпріятіи, можно судить о размѣрѣ и, отчасти, о доходности предпріятія.

Различные роды и виды предпріятій играютъ различную роль въ промысловой жизни страны и обладаютъ различною экономическою силою.

Наконецъ, большое значеніе имѣетъ мѣсто, въ которомъ находится данное предпріятіе, при чемъ должно различать мѣстоположеніе предпріятія въ странѣ вообще: въ городѣ или внѣ города, въ крупныхъ или мелкихъ городахъ, близъ желѣзной дороги или канала, или порта, или рѣки, или же вдали отъ усовершенствованныхъ путей сообщенія, отъ мѣстоположенія въ предѣлахъ одного и того же города.

Торговыя заведенія въ центрѣ города или на окраинѣ не обладаютъ равною экономическою силою.

Затѣмъ возникаетъ вопросъ: что должно признать объектомъ промысловаго обложенія. Обыкновенно на этотъ вопросъ отвѣчаютъ: объектомъ обложенія должна служить промысловая прибыль, т. е. результатъ приложенія къ дѣлу капитала и промысловаго труда, т. е. предпріимчивости и оборотливости предпринимателя.

Но въ промышленности и торговлѣ заняты какъ предприниматели, затратившіе въ дѣло свой собственный или занятый въ долгъ капиталъ и свою промышленную личную энергію, такъ и лица, вносящія въ дѣло не капиталъ, а лишь свою рабочую силу. Эти лица—или труженики высшаго порядка, различные техники, инженеры, директоры, управляющіе, агенты и т. д., или рабочіе различныхъ разрядовъ, начиная отъ мастеровъ и кончая простыми рабочими, поставляющими только свой физическій трудъ.

Рабочіе обыкновенно не облагаются промысловымъ налогомъ. Но промысловый доходъ, получаемый представителями промысловаго труда высшаго порядка, нерѣдко также служитъ объектомъ промысловаго обложенія.

Слѣдовательно, объектомъ промысловаго налога можетъ служитъ какъ промысловая прибыль, такъ и промысловый трудъ.

Далѣе, говоря о промысловомъ налогѣ, обыкновенно имѣютъ въ виду, не только налогъ, взимаемый съ различныхъ предпріятій обрабатывающей промышленности (отъ фабрикъ, заводовъ, ремесленныхъ заведеній), но и налогъ на торговыя заведенія, т. е. предпріятія, имѣющія въ виду не обработку, а сбытъ предметовъ иностраннаго или туземнаго производства.

Понятіе „торговли“ примѣняется въ широкомъ смыслѣ. Оно обнимаетъ не только заведенія, продающія различнаго рода предметы, оптомъ или въ розницу, но и кредитныя предпріятія, страховыя компаніи, предпріятія по перевозкѣ цѣнностей или людей и т. д. Что касается сельско-хозяйственныхъ промысловъ, то законодательство относится къ нимъ различно. Въ иныхъ государствахъ сельско-хозяйственные промыслы облагаются промысловымъ налогомъ, въ другихъ они обложены поземельнымъ налогомъ и къ платежу промысловыхъ налоговъ не привлекаются.

Въ государствахъ, въ коихъ сельско-хозяйственная промышленность служитъ предметомъ поддержки со стороны государства, она если и привлекается къ обложенію, то въ слабой степени.

Промысловый налогъ можетъ быть или окладнымъ, или раскладочнымъ, или промысловое обложеніе можетъ быть построено на комбинаціи начала окладного и раскладочнаго, т. е. одна часть налога можетъ взиматься въ окладахъ установленныхъ закономъ для различныхъ разрядовъ промысловыхъ и торговыхъ предпріятій, а другая можетъ быть раскладываема между различными группами предпринимателей на основаніи оцѣнки податной способности каждаго, произведенной при ихъ же участіи.

Такое привлеченіе заинтересованныхъ лицъ къ оцѣночной и раскладочной операціи при промысловомъ обложеніи можетъ дать хорошіе результаты, ибо податная способность каждаго отдѣльнаго промышленника и торговца можетъ быть лучше извѣстна и вѣрнѣе опредѣлена его же товарищами по профессіи и конкурентами, нежели правительственными чиновниками.

Въ Россіи промысловое обложеніе было извѣстно уже въ

московское время, но объ удовлетворительномъ устройствѣ промысловаго налога до реформъ 80-хъ годовъ XIX столѣтіи не было рѣчи. Обложеніе промысловъ и торговли до этихъ реформъ покоилось отчасти на сословномъ началѣ, едва ли пригодномъ въ податномъ дѣлѣ. Это сословное начало было введено Екатериною II, которая, освободивъ купцовъ отъ подушной подати, установила, взамѣнъ различныхъ мелкихъ промысловыхъ и торговыхъ сборовъ, гильдейскій сборъ съ объявленныхъ по совѣсти купеческихъ капиталовъ I, II и III гильдій.

Въ первую четверть XIX столѣтія (въ 1824 г.) эта довольно грубая и крайне неуравнительная система обложенія промысловъ и торговли была нѣсколько усовершенствована графомъ Канкринымъ, который заимствовалъ изъ Франціи систему патентовъ, т. е. обложеніе промысловыхъ предпріятій при помощи выдачи патентовъ, которые обязательно должны были быть пріобрѣтаемы людьми, желавшими заняться промышленностью или торговлею. Для различныхъ категорій промысловыхъ и торговыхъ заведеній были установлены патенты различнаго достоинства, при чемъ къ патентному сбору былъ прибавленъ билетный сборъ, который взимался съ лавокъ, если онѣ числомъ своимъ превышали положенное для каждой гильдіи количество. Этимъ путемъ хотѣли достигнуть нѣкоторой соразмѣрности налога съ оборотами предпріятія.

Въ 1865 году было издано „Положеніе о пошлинахъ за право торговли и промысловъ“. Уже одно названіе „пошлина“ доказываетъ, что законодатель смотрѣлъ на промысловый налогъ какъ на плату за разрѣшеніе заниматься торговлею или промысломъ.

Это положеніе было нѣкоторымъ шагомъ впередъ, ибо законъ классифицировалъ промысловыя заведенія на три разряда: оптовая, розничная и мелочная торговля, при чемъ и всѣ промысловыя заведенія обнимались общимъ терминомъ торговыхъ предпріятій. Оклады налога были различны для различныхъ классовъ торговыхъ заведеній и стояли въ зависимости отъ мѣстонахожденія предпріятія. Налогъ соразмѣрялся съ объемомъ промыслово-торговой дѣятельности, благодаря введенію правила

объ обязательномъ взятіи билетовъ на промышленныя заведенія. Неудовлетворительность построенія промысловаго обложенія чувствовалась уже вскорѣ послѣ изданія Положенія 1865 года, но стала особенно замѣтною по мѣрѣ развитія торговли и промышленности Россіи, которое началось послѣ того, какъ великія реформы Александра II оказали свое дѣйствіе и на экономическую жизнь Россіи.

Въ 1885 году были введены новые налоги на торговлю и промышленность: трехъ-процентный дополнительный налогъ на доходы товариществъ и дополнительный раскладочный налогъ на гильдейскія торговыя и промышленныя предпріятія. Эти налоги были какъ бы механическимъ образомъ присоединены къ существовавшей уже несовершенной системѣ промысловыхъ налоговъ и наше промысловое обложеніе представляло собою какое то сложное зданіе, которому недоставало единства и гармоніи.

Уравнительность обложенія не была достигнута и послѣ реформы 1885 г., хотя нельзя отрицать, что законодательство явно къ ней стремилось.

Крупныя предпріятія были обложены сравнительно легко, а мелкія несли податное бремя непропорціонально тяжелое.

Въ 90-хъ г. г. началась работа по преобразованію промысловаго обложенія и результатомъ ея явился законъ 8 іюля 1894 года, который ввелъ нынѣ дѣйствующую систему обложенія промышленныхъ и торговыхъ предпріятій.

Государственный Совѣтъ, разсматривая проектъ закона, призналъ, что правильное обложеніе торговли и промышленности представляется однимъ изъ наиболѣе трудныхъ и сложныхъ вопросовъ какъ въ финансовой наукѣ, такъ и въ законодательной тактикѣ. Вполнѣ удовлетворительная постановка,—говорилъ онъ,—промысловаго налога едва ли гдѣ-либо и достигнута. Наиболѣе удачно разрѣшили предстоящую задачу тѣ страны, въ которыхъ означенный налогъ тѣсно связанъ съ налогомъ подоходнымъ. Но введеніе въ Россіи подобнаго налога, какъ общаго, такъ и въ особенности частнаго—съ торговли и промышленности, было бы преждевременно, по полной неподготовленности къ такому преобразованію нашего населенія. Поэтому остается подойти къ

правильному разрѣшенію упомянутаго вопроса путемъ введенія возможныхъ улучшеній въ дѣйствующую систему обложенія торговли и промысловъ. Государственный Совѣтъ призналъ, далѣе, вполнѣ правильнымъ усилить промысловое обложеніе, ибо едва ли можно указать другой классъ населенія, который въ состояніи легче перенести повышеніе налога, чѣмъ классъ торговцевъ и промышленниковъ, находящихся, благодаря охранительному тарифу и общимъ условіямъ торгово-промышленной дѣятельности, въ совершенно привилегированномъ положеніи. Повышеніе налога является дѣломъ справедливости и вполнѣ соотвѣтствуетъ современному положенію торговли и промышленности.

Преобразованный налогъ на промышленность и торговлю является самымъ важнымъ по доходности изъ всѣхъ прямыхъ налоговъ. Доходъ отъ него по росписи 1910 года исчисленъ былъ въ 107.337.000 рублей.

Конечно, увеличеніе дохода отъ обложенія промышленности и торговли отчасти обусловлено оживленіемъ русской торговли и промышленности, которая пережила, вскорѣ послѣ введенія новаго налога, кризисъ, повторившійся въ годину смутъ, но тѣмъ не менѣе, несмотря на всѣ перенесенныя потери, развивается непрерывно и можетъ развиться до громадныхъ размѣровъ, если съ должнымъ усердіемъ будутъ использованы всѣ естественныя богатства Россіи. Но, несомнѣнно также, что доходъ, получаемый казною отъ промысловаго налога, увеличился благодаря повышенію обложенія, которое значительно и нерѣдко вызываетъ ропотъ заинтересованнаго класса.

Промысловый налогъ не всегда, впрочемъ, уплачивается торговцами и промышленниками. Многимъ изъ нихъ удается переложить его на потребителей благодаря повышенію цѣнъ на продукты промышленности и предметы торговли.

Вздорожаніе жизни, отъ котораго страдаетъ общество, въ извѣстной степени обусловлено и усиленнымъ обложеніемъ промышленности и торговли. Но неудовольствіе налогомъ объясняется и тѣмъ, что полной уравнительности достигнуть едва ли возможно, ибо ни одинъ изъ объектовъ обложенія не поддается такъ туго точному опредѣленію, какъ доходъ отъ торговыхъ и

промышленныхъ предпріятій. Далеко не всѣ торговцы и промышленники ведутъ правильную бухгалтерію. Ведя же бухгалтерскія книги, можно представлять такъ хитро составленные балансы, что соотвѣтствующей дѣйствительному положенію вещей картины о ходѣ предпріятія составить себѣ нельзя.

Правда, въ области промысловаго обложенія мы встрѣчаемся съ рѣдкимъ явленіемъ: иногда доходъ показывается выше дѣйствительнаго, ибо промышленникъ или торговецъ, показывая въ отчетѣ доходъ въ увеличенномъ размѣрѣ, надѣется увеличить свой кредитъ, но несомнѣнно чаще встрѣчаются случаи утайки части дохода, раскрыть которыя рѣдко удается.

Законъ о промысловомъ налогѣ находится въ V томѣ Св. Зак. изд. 1903 г. и по продолженію 1906 года, въ Уставѣ о прямыхъ налогахъ, въ Раздѣлѣ второмъ, озаглавленномъ: „О налогахъ съ торговли и промышленности“. Глава первая этого раздѣла содержитъ „Положеніе о государственномъ промысловомъ налогѣ.

Характерныя черты современной организаціи обложенія торговли и промышленности слѣдующія:

1) Обложеніе построено на комбинаціи окладного, патентнаго и раскладочнаго налога и 2) объектъ обложенія не простой, а сложный.

Ст. 366 Устава гласитъ: Государственному промысловому налогу подлежатъ: 1) торговыя предпріятія, въ томъ числѣ кредитныя и страховыя предпріятія, торговое посредничество, всякаго рода подряды и поставки, 2) промышленныя предпріятія: фабрично-заводскія, въ томъ числѣ горнозаводскія, ремесленныя, горныя и перевозочныя и 3) личныя промысловыя занятія.

Слѣдовательно, объектомъ налога является не только промысловая прибыль, но и личный промысловый трудъ. Налогъ является такимъ образомъ не только реальнымъ, но и личнымъ. Въ ст.ст. 371 и 372 помѣщенъ длинный рядъ предпріятій и заведеній, отчасти носящихъ промысловый характеръ, которыя налогу не подлежатъ.

Отмѣтимъ важнѣйшія изъятія отъ обложенія:

Промысловому налогу не подлежатъ сельско-хозяйственныя

заведенія, расположенныя внѣ городскихъ поселеній, какъ то: кирпичные заводы. лѣсопильни, вѣтряныя мельницы, маслобойни, затѣмъ, общеполезныя предпріятія, коимъ присущъ коммерческій характеръ, но которыя служатъ для цѣлей благотворительныхъ, просвѣтительныхъ (библіотеки, читальни, учебныя заведенія, издательство всякаго рода произведеній печати, театры и т. п.), далѣе сельско-хозяйственная первичная обработка продуктовъ собственнаго лѣсного хозяйства, трудовыя товарищества и артели, если складочный капиталъ не превышаетъ 10.000 р., домашній ремесленный и крестьянскій промысловый трудъ, сельско-хозяйственное винокуреніе и т. д.

Государственный промысловый налогъ состоитъ изъ основного и дополнительнаго.

Основной промысловый налогъ есть патентный сборъ. Онъ взимается посредствомъ выборки промысловыхъ свидѣтельствъ, обязательной для торговыхъ предпріятій всякаго рода, промышленныхъ предпріятій и лицъ, занимающихся личнымъ промысловымъ трудомъ, поскольку они не подходятъ подъ одну изъ категорій предпріятій и лицъ, изъятыхъ отъ обложенія.

Основной промысловый налогъ взимается въ различномъ размѣрѣ съ предпріятій и лицъ, смотря по тому, въ какой мѣстности они находятся и дѣйствуютъ и въ зависимости отъ принадлежности къ различнымъ разрядамъ, отличающимся по роду и характеру дѣятельности.

Для опредѣленія размѣра налога мѣстности Имперіи раздѣляются на классы, сообразно развитію въ нихъ торговли и промышленности.

Торговыя же и промышленныя предпріятія, а равно и личныя промысловыя занятія раздѣляются на разряды по роду и характеру ихъ. Раздѣленіе мѣстностей Имперіи на классы, а предпріятій и занятій на разряды, а также и размѣръ окладовъ основного промысловаго налога устанавливаются расписаніемъ и вѣдомостями. Расписанія и вѣдомости подлежатъ пересмотру въ законодательномъ порядкѣ черезъ каждыя пять лѣтъ.

Означенныя расписанія помѣщены въ прилож. къ ст. 368 Устава о прямыхъ налогахъ. Столицы Петербургъ и Москва—

стоятъ внѣ классовъ мѣстностей. Остальныя мѣстности раздѣлены на 4 класса.

Торговыя заведенія раздѣлены на 5 разрядовъ по роду предпріятій. Такъ, оптовая торговля, крупныя кредитныя предпріятія и страховыя предпріятія, банкирскіе дома, комиссіонерскіе и транспортные дома, крупные элеваторы и заведенія трактирнаго промысла крупнаго размѣра помѣщены въ первомъ разрядѣ, розничная торговля отнесена ко второму, мелочная къ третьему' разносный и развозный торгъ къ пятому.

Промышленныя предпріятія раздѣлены на 8 разрядовъ. Личныя промысловыя занятія обложенныя налогомъ, показаны въ особой вѣдомости.

По прежней системѣ обложенія личныя промысловыя занятія были отнесены безъ всякаго различія къ приказчичьему промыслу (даже руководители крупныхъ кредитныхъ предпріятій причислялись къ приказчикамъ). Теперь они раздѣлены на семь разрядовъ и къ обложенію привлечены лица, входящія въ составъ правленій, совѣтовъ, учетныхъ и наблюдательныхъ комитетовъ и ревизіонныхъ комиссій въ предпріятіяхъ обязанныхъ публичною отчетностью.

Основной промысловый налогъ уплачивается въ постоянныхъ окладахъ и нерѣдко онъ падаетъ на доходъ плательщика въ отношеніи обратно пропорціональномъ. Поэтому коррективомъ къ этому неуравнительному налогу служатъ дополнительные промысловые налоги. Дополнительный промысловый налогъ взимается 1) съ акціонерныхъ и другихъ предпріятій, обязанныхъ публичною отчетностью въ видѣ налога съ капитала и процентнаго сбора съ прибыли, 2) съ прочихъ предпріятій, не изъятыхъ отъ дополнительнаго налога въ видѣ раскладочнаго сбора и процентнаго сбора съ прибыли, превышающей опредѣленный размѣръ.

Такимъ образомъ у насъ взимаются 5 различныхъ промысловыхъ налоговъ и притомъ каждый изъ этихъ налоговъ падаетъ не на различныя группы или различные разряды плательщиковъ. Они взимаются съ доходовъ различныхъ предпріятій въ различныхъ сочетаніяхъ параллельно. Это не есть двойное обложеніе одного и того же объекта, а сочетаніе промысловыхъ налоговъ

взимаемыхъ на различныхъ основаніяхъ, имѣющихъ цѣлью уравнять податное бремя, лежащее на промысловомъ доходѣ.

Всѣ промышленныя и торговыя предпріятія раздѣлены въ отношеніи взиманія съ нихъ дополнительнаго промысловаго налога на двѣ группы по юридическому признаку.

Въ первую группу входятъ всѣ предпріятія, обязанныя публичною отчетностью, т. е. обязанныя публиковать отчеты о своихъ операціяхъ или же представлять отчеты на просмотръ правительственныхъ учрежденій.

Вторая группа обнимаетъ собою предпріятія, которыя этой обязанности не несутъ. Но и болѣе крупныя предпріятія второй группы могутъ быть, если они покажутъ размѣръ своихъ основныхъ капиталовъ и будутъ представлять правильные отчеты, зачислены въ отношеніи обложенія дополнительнымъ налогомъ въ первую группу.

Къ подъотчетнымъ предпріятіямъ принадлежатъ: предпріятія, принадлежащія акціонернымъ компаніямъ и обществамъ, паевымъ и инымъ товариществамъ по участкамъ, всякаго рода кредитныя установленія, дѣйствующія на основаніи утвержденныхъ правительствомъ уставовъ или замѣняющихъ эти уставы правилъ. По объясненію Министерства Финансовъ налогъ съ капитала, взимаемый съ подъотчетныхъ предпріятій, представляетъ ту выгоду, что путемъ его взиманія исправляются неизбѣжныя при нашихъ бытовыхъ условіяхъ несовершенства подоходнаго обложенія. На практикѣ нерѣдко встрѣчаются случаи, когда прибыль по отчетамъ такъ или иначе скрыта отъ органовъ фиска. Если же предпріятія по мнимой бездоходности освобождаются отъ платежа процентнаго сбора съ прибыли, то при отсутствіи налога съ капитала, все обложеніе ихъ ограничивалось бы основнымъ налогомъ, размѣръ котораго, особенно для подъотчетныхъ предпріятій, значительно уменьшенъ сравнительно съ прежде дѣйствовавшимъ закономъ.

Налогъ съ капитала съ обязанныхъ публичною отчетностью предпріятій, чистая прибыль коихъ не превышаетъ трехъ процентовъ на ихъ основной капиталъ, уплачивается въ размѣрѣ

пятнадцати копѣекъ, а съ прочихъ—въ размѣрѣ двадцати коп. съ каждой сотни рублей основного капитала.

Въ уплату налога съ капитала зачитывается сумма основного промысловаго налога, уплаченная по всѣмъ принадлежащимъ предпріятію заведеніямъ и складочнымъ помѣщеніямъ. Если сумма основного налога окажется равною или выше той, которую слѣдовало бы по расчету получить въ видѣ дополнительнаго налога на капиталъ, то налогъ съ капитала не взимается.

Конечно, законодатель, устанавливая налогъ на капиталъ, не имѣлъ намѣренія затронуть самый капиталъ, а разсчитываетъ на уплату налога изъ дохода. Капиталъ же служитъ показателемъ налогоспособности предпріятія.

Законъ опредѣляетъ точнѣе понятіе: основной капиталъ. За основной капиталъ предпріятія, подлежащаго налогу, принимается нарицательная сумма всего капитала, значащагося по отчету предпріятія за истекшій операціонный годъ. Къ основному капиталу приравниваются складочный, паевой и другіе тому подобные. замѣняющіе его капиталы.

Для кредитныхъ установленій, выпускающихъ закладные листы или облигаціи и не имѣющихъ основныхъ капиталовъ (какъ, напр., городскія кредитныя общества, земельные банки, земскія кредитныя общества) за означенные капиталы принимается одна десятая доля выпущенныхъ упомянутыми установленіями въ обращеніе закладныхъ листовъ или облигацій.

Обложенію налогомъ на основной капиталъ, равно какъ и налогу на прибыль подлежатъ не только туземныя, но и иностранныя предпріятія. Основнымъ капиталомъ предпріятій, принадлежащихъ иностраннымъ обществамъ и компаніямъ, управленіе коихъ находится внѣ предѣловъ Имперіи, считается сумма всего капитала, которая отдѣлена для операцій въ Россіи.

Если чистая прибыль предпріятія превышаетъ три процента на основной капиталъ, то предпріятіе уплачиваетъ т. н. процентный сборъ съ прибыли.

Для того, чтобы предупредить неправильное исчисленіе прибыли, законъ опредѣляетъ подробно, что должно быть вычтено

изъ валоваго дохода, т. е. что слѣдуетъ признать издержками производства даннаго предпріятія.

Означенный сборъ является прогрессивнымъ налогомъ на прибыль въ предѣлахъ отъ 3 процентовъ до 14 процентовъ. Предпріятія, получившія чистую прибыль свыше 20 процентовъ уплачиваютъ четырнадцать процентовъ со всей суммы, полученной на основной капиталъ прибыли и, сверхъ того, еще десять процентовъ съ той суммы чистой прибыли, которая превышаетъ двадцать процентовъ на капиталъ.

Введеніе усиленнаго обложенія промысловыхъ предпріятій нерѣдко побуждало правленія обществъ представлять невѣрные отчеты, въ коихъ находились ложныя свѣдѣнія о прибыли.

Законодатель былъ принужденъ принять серьезныя мѣры для борьбы съ этими потытками утаить объектъ налога.

Въ 1902 году былъ изданъ законъ, который установилъ уголовную отвѣтственность директоровъ и членовъ правленія, отвѣтственныхъ представителей иностранныхъ обществъ и бухгалтеровъ за представленіе отчетовъ съ ложными свѣдѣніями.

Предпріятія, не обязанныя публичною отчетностью, уплачиваютъ два дополнительно къ основному, промысловыхъ налога: т. н. дополнительный раскладочный сборъ и процентный сборъ съ прибыли.

Остановимся сперва на дополнительномъ раскладочномъ сборѣ.

Общая по Имперіи сумма раскладочнаго сбора назначается на каждые три года въ законодательномъ порядкѣ.

Общая по Имперіи сумма раскладочнаго сбора распредѣляется между губерніями и областями ежегодно, согласно степени развитія въ нихъ торговли и промышленности, по обсужденіи составленныхъ Департаментомъ Окладныхъ Сборовъ предположеній въ особомъ по промысловому налогу присутствіи.

Постановленія присутствія приводятся въ дѣйствіе по утвержденію ихъ Министромъ Финансовъ. Общее на мѣстахъ завѣдываніе государственнымъ промысловымъ налогомъ возлагается на Казенныя Палаты. Дѣла по дополнительному промысловому налогу разсматриваются въ общемъ Присутствіи Казенныхъ Палатъ

при участіи представителей общественнаго самоуправленія и преставителей плательщиковъ налога.

Жалобы на постановленія Казенныхъ Палатъ и Присутствій ихъ подаются въ Губернское или областное по промысловому налогу присутствія которыя имѣютъ смѣшанный составъ (представителей Правительства, суда, органовъ общественнаго самоуправленія и плательщиковъ налога).

Для раскладки дополнительнаго раскладочнаго промысловаго налога губерніи дѣлятся на податные участки. Въ каждомъ участкѣ образуются для раскладокъ на плательщиковъ дополнительнаго раскладочнаго сбора раскладочное присутствіе, которое также имѣетъ смѣшанный составъ (представители правительства и представители плательщиковъ налога).

Представители предпріятій, подлежашихъ налогу представляютъ въ раскладочное присутствіе заявленія, въ коихъ показываются свѣдѣнія, по коимъ присутствіе можетъ опредѣлить степень податной способности предпріятія. Присутствіе руководствуется кромѣ того еще установленными въ законѣ признаками податной способности. Плательщики налога имѣютъ право въ заявленіи показывать дѣйствительную прибыльность за истекшій годъ и представлять въ присутствіе торговыя книги или выписи изъ нихъ, засвидѣльствованныя нотаріусомъ.

На основаніи всѣхъ этихъ данныхъ и свѣдѣній раскладочное присутствіе опредѣляетъ сколько дополнительнаго раскладочнаго сбора приходится платить каждому предпріятію.

Что касается процентнаго сбора съ прибыли предпріятій, не обязанныхъ публичною отчетностью, то онъ взимается съ той части исчисленной для обложенія раскладочнымъ сборомъ прибыли, каторая превышаетъ увеличенный въ двадцать разъ окладъ основного промысловаго налога, уплаченнаго за данное предпріятіе или личное промысловое занятіе, въ размѣрѣ одного рубля съ каждыхъ двадцати рублей этого излишка прибыли. Изъ сказаннаго нельзя не усмотрѣть, что организація промысловаго обложенія въ Россіи довольно сложная. При этомъ нужно принять во вниманіе, что промышленность уплачиваетъ еще косвенные налоги, которые, правда, разсчитаны на переложеніе ихъ на

потребителей продуктовъ производства, но которые иногда переложить не удается и которые во всякомъ случаѣ должны быть уплачены авансомъ производителями продукта, затрачивающихъ такимъ образомъ значительныя средства, ожидая возвращенія ихъ въ свою кассу по мѣрѣ сбыта произведеній.

ГЛАВА XV.

Налогъ квартирный. Налогъ на наслѣдства. Налоги на обращеніе. Налоги на роскошь. Налоги подоходный и поимущественный.

Разсмотрѣнные нами реальные налоги: поземельный, подомовый, промысловый и на денежный капиталъ въ большей своей части падаютъ на доходы, получаемые опредѣленными классами населенія.

Налогъ поземельный уплачивается преимущественно землевладѣльцами внѣ городовъ, налогъ подомовый—владѣльцами недвижимостей въ городахъ, налогъ промысловый—торговцами и промышленниками, налогъ на денежный капиталъ — владѣльцами денежнаго капитала, помѣщающими его въ различныхъ процентныхъ бумагахъ. Несомнѣнно, что въ современномъ обществѣ, гдѣ отдѣльныя группы по роду своихъ занятій и источникамъ своихъ доходовъ не разграничены такъ прочно и рѣзко, какъ въ болѣе раннія эпохи, при существованіи сословнаго строя, сплошь и рядомъ встрѣчаются граждане, которые одновременно занимаются промышленностью или торговлею, владѣютъ домомъ въ городѣ, землею внѣ города и часть своихъ средствъ помѣщаютъ въ процентныхъ бумагахъ государственныхъ, или общественныхъ, или частныхъ, и благодаря этому одновременно уплачиваютъ изъ общей суммы своего дохода или два, или три, или всѣ четыре изъ указанныхъ выше налоговъ. Однако, такое соединеніе въ одномъ лицѣ качествъ и промышленника, и торговца, и поземельнаго собственника, и т. д., не есть общее явленіе, и по-

этому можно, хотя и съ оговоркою смотрѣть на перечисленные налоги какъ на налоги, субъектами коихъ являются люди, принадлежащіе къ различнымъ классамъ общества.

Теперь придется обратиться къ налогамъ, которые установлены безъ всякаго отношенія къ различнымъ классамъ населенія и являются общими налогами въ томъ смыслѣ, что уплачиваются людьми, принадлежащими къ самымъ разнообразнымъ профессіямъ, отраслямъ хозяйственной дѣятельности и самаго различнаго общественнаго положенія.

Всѣ живущіе въ городѣ принуждены обзавестись жилымъ помѣщеніемъ въ собственномъ домѣ или въ домѣ, въ которомъ квартиры сдаются въ наемъ.

Имущества переходятъ по наслѣдству къ людямъ самаго различнаго общественнаго положенія. Матеріальныя цѣнности переходятъ изъ рукъ въ руки или перевозятся людьми всѣхъ классовъ, и люди всѣхъ классовъ передвигаются по желѣзнымъ дорогахъ. Законодательство можетъ въ извѣстныхъ случаяхъ изъять изъ обложенія налогомъ квартирнымъ или на наслѣдства людей мало обезпеченныхъ, но это изъятіе обусловлено обыкновенно тѣмъ же соображеніемъ,—которое побуждаетъ не обладать извѣстнымъ минимумомъ средствъ существованія,—но не расчетомъ науравнительное распредѣленіе податного бремени на всѣ классы населенія.

Обратимся прежде всего къ квартирному налогу.

Основаніемъ обложенія при квартирномъ налогѣ служитъ жилое помѣщеніе, коимъ на тѣхъ или иныхъ условіяхъ, въ собственномъ домѣ, по найму или вслѣдствіе служебнаго положенія, пользуется частное лицо и гдѣ оно проживаетъ одно или со своею семьею.

Но квартира, конечно, не есть объектъ обложенія. Таковымъ объектомъ служитъ доходъ даннаго лица, занимающаго жилое помѣщеніе, ибо частное лицо пользуется квартирою потому, что имѣетъ средства для ея оплаты.

Стоимость жилого помѣщенія признается признакомъ, по которому можно судить объ общей суммѣ дохода получаемаго даннымъ лицомъ.

Такимъ образомъ квартирный налогъ можетъ быть признанъ своего рода суррогатомъ обще-подоходнаго налога, т. е. налога, коего объектомъ служитъ вся совокупность доходовъ, получаемыхъ отдѣльными гражданами.

Въ извѣстномъ отношеніи расходъ на квартиру можетъ служить признакомъ налогоспособности, но этотъ признакъ далеко не всегда точный и опредѣленный. Конечно, богачъ будетъ (за исключеніемъ случаевъ болѣзненной скупости) занимать большую и роскошную квартиру, бѣднякъ будетъ доволенъ угломъ. Но размѣръ квартиры далеко не всегда свидѣтельствуетъ объ имущественной состоятельности лица, ее занимающаго. Семейный человѣкъ долженъ обзавестись болѣе помѣстительною квартирою, нежели холостякъ. Что касается цѣны квартиры, которая, какъ извѣстно, отнюдь не всегда соотвѣтствуетъ ея удобству или объему, то она не можетъ служить точнымъ мѣриломъ при опредѣленіи имущественной обезпеченности лица, которому приходится ее уплачивать. Лица, напр., принужденныя по различнымъ обстоятельствамъ проживать въ крупныхъ городахъ, принуждены также жертвовать несоразмѣрно высокою долею своего дохода для оплаты квартиры. Лица, несомнѣнно болѣе зажиточныя, живущія въ городахъ менѣе крупныхъ, могутъ получить за ту же цѣну и болѣе обширную и нерѣдко болѣе удобную и здоровую квартиру. Можно возразить, что жители крупныхъ городовъ пользуются бо́льшими удобствами, нежели жители мелкихъ городовъ. Но за эти удобства, въ особенности столичныя, имъ приходится платить дорого. Весь обиходъ жизни въ крупныхъ городахъ поглощаетъ больше средствъ, и если еще обложить квартиры въ крупныхъ городахъ налогомъ, соразмѣряющимся съ цѣною квартиръ не всегда оправданною, то плательщики налога приносятъ государству жертву, далеко не пропорціональную ихъ налогоспособности.

Квартирный налогъ введенъ въ Россіи закономъ 14 мая 1893 года.

Внося въ Государственный Совѣтъ проектъ закона о введеніи квартирнаго налога, Министерство Финансовъ исходило изъ

слѣдующихъ соображеній (цитируемъ изъ исторіи Министерства Финансовъ, изданной къ юбилею Министерства въ 1902 году):

„Если введеніе общаго подоходнаго налога сопряжено у насъ съ серьезными затрудненіями, то обложеніе общей совокупности доходовъ плательщиковъ можетъ быть до нѣкоторой степени достигнуто при томъ условіи, если найдется извѣстный внѣшній признакъ, на основаніи котораго можно было бы составить достаточно вѣрное для податной цѣли представленіе о совокупности доходовъ каждаго плательщика. Въ качествѣ такого признака можно принять наемную стоимость занимаемыхъ плательщикомъ жилыхъ помѣщеній. Опытъ свидѣтельствуетъ, что расходъ по содержанію квартиры болѣе, чѣмъ какой-либо другой, зависитъ отъ общей совокупности средствъ, которыми располагаетъ лицо. Изслѣдованіями, произведенными въ западноевропейскихъ городахъ, удостовѣрено, что для лицъ малосостоятельныхъ квартирный расходъ составляетъ весьма значительную долю бюджета; по мѣрѣ возрастанія послѣдняго, доля его, падающая на наемъ квартиры, постепенно уменьшается, но для каждой имущественной категоріи соотношеніе между общею совокупностью доходовъ и квартирнымъ расходомъ отличается извѣстнымъ постоянствомъ. При наличности такого соотношенія, представлялось бы соотвѣтственнымъ—съ цѣлью соразмѣренія податной тягости съ общею совокупностью доходовъ плательщиковъ—установить квартирный налогъ; назначая оный въ извѣстномъ процентѣ къ платѣ за квартиру и, вмѣстѣ съ тѣмъ, съ измѣненіемъ этой платы, измѣняя и процентъ обложенія, возможно достигнуть того, что сборъ будетъ во всѣхъ случаяхъ находиться приблизительно въ одномъ и томъ же отношеніи къ доходу облагаемаго лица.

Очевидно, что при такомъ способѣ обложенія стоимость жилыхъ помѣщеній, являясь непосредственнымъ объектомъ обложенія, будетъ въ то же время и показателемъ общей состоятельности лица, и что именно вѣроятный размѣръ послѣдней будетъ служить руководящимъ началомъ при опредѣленіи размѣра сбора. Слѣдовательно, квартирный налогъ будетъ не налогомъ на потребленіе, а налогомъ подоходнымъ, въ основаніе котораго положенъ лишь извѣстный внѣшній признакъ дохода“.

Общее завѣдываніе дѣлами по налогу ввѣрено въ центрѣ Департаменту Окладныхъ Сборовъ, а въ губерніяхъ—Казеннымъ Палатамъ и особымъ коллегіальнымъ органамъ со смѣшаннымъ составомъ: присутствіямъ по квартирному налогу, въ составъ которыхъ входятъ какъ представители отъ правительства, такъ и отъ плательщиковъ налога. Городское присутствіе опредѣляетъ причитающійся съ плательщиковъ окладъ налога. Жалобы на постановленія городского присутствія подаются въ Губернское по налогу присутствіе.

Квартирный налогъ не приноситъ казнѣ крупнаго дохода. Поступленіе отъ него превышаетъ 7 милл. рублей.

Въ Петербургѣ часть квартирнаго налога поступаетъ въ пользу города, о чемъ мы подробнѣе скажемъ въ главѣ, посвященной городскимъ финансамъ.

Квартирный налогъ по закону 1893 года не лишенъ слабыхъ сторонъ.

Квартиры, отводимыя служащимъ, обложены сравнительно слабо. Соразмѣреніе налога съ цѣною квартиры приводитъ къ неуравнительному обложенію, ибо чѣмъ дороже жизнь въ данномъ городѣ, чѣмъ тягостнѣе отзывается эта дороговизна на жителяхъ, тѣмъ значительнѣе налогъ, который имъ приходится платить, такъ что налогъ, можно сказать, растетъ не по мѣрѣ роста дохода, а по мѣрѣ роста расхода плательщика.

Однако, нельзя не признать, что квартирный налогъ восполняетъ одинъ пробѣлъ въ нашей податной системѣ. Одинъ изъ классовъ населенія, такъ называемыя свободныя профессіи, обложены другими налогами весьма незначительно. Врачи, адвокаты, учители, профессоры, чиновники въ извѣстныхъ случаяхъ участвуютъ въ платежѣ реальныхъ налоговъ, если они владѣютъ домомъ, землею или денежнымъ капиталомъ. Но значительная часть этого класса получаетъ доходъ лишь отъ своего профессіональнаго труда. Этотъ профессіональный доходъ, часть котораго идетъ на покрытіе расходовъ по найму жилыхъ помѣщеній, и настигается этимъ налогомъ.

Положеніе о государственномъ квартирномъ налогѣ соста-

вляетъ „Пятый раздѣлъ“ Устава о прямыхъ налогахъ (Св. Зак. томъ V).

Оно введено въ дѣйствіе во всей Европейской Россіи, включая и губерніи Царства Польскаго, на Кавказѣ и отчасти въ Сибири.

Государственный квартирный налогъ взимается съ лицъ, занимающихъ жилыя помѣщенія (квартиры) въ городахъ и поселеніяхъ.

Города и поселенія распредѣлены на классы, сообразно со степенью дороговизны жилыхъ помѣщеній, т. е. чѣмъ дороже стоятъ въ данномъ городѣ квартиры, тѣмъ выше налогъ, съ нихъ взимаемый. Въ настоящее время установлены 5 классовъ, изъ которыхъ, конечно, пятый—самый обширный по числу городовъ и поселеній, между тѣмъ, какъ въ первомъ классѣ показаны лишь обѣ столицы.

Въ предѣлахъ каждаго класса жилыя помѣщенія распредѣляются на разряды по ихъ наемной цѣнѣ, и для каждаго разряда жилыхъ помѣщеній въ каждомъ изъ пяти классовъ установляются различные оклады налога. Эти оклады устанавливаются въ законодательномъ порядкѣ, равно какъ и расписаніе городовъ по классамъ. Жилыя помѣщенія занимаются или по найму, или собственникомъ ихъ въ принадлежащемъ ему домѣ, или, наконецъ, отводятся казною служащимъ, которымъ положено натуральное квартирное довольствіе.

Въ первомъ случаѣ, причитающійся съ каждаго плательщика окладъ квартирнаго налога опредѣляется по наемной цѣнѣ занимаемыхъ имъ жилыхъ помѣщеній, со всѣми принадлежащими къ нимъ сараями, конюшнями, ледниками, садами. Плата за меблировку и отопленіе не включается. Если же въ составъ наемной платы входитъ плата за отопленіе, то при опредѣленіи оклада квартирнаго налога изъ наемной платы вычитается пятнадцать процентовъ. Цѣною помѣщенія, сданнаго въ наемъ, признается дѣйствительно взимаемая за это помѣщеніе наемная плата. Свѣдѣнія о числѣ жилыхъ помѣщеній, о лицахъ, нанявшихъ ихъ, и о цѣнѣ квартиръ представляются органу, который вѣдаетъ опредѣленіе оклада налога съ даннаго помѣщенія (городскому по

квартирному налогу присутствію), домовладѣльцемъ въ особомъ заявленіи, которое представляется въ указанный въ законѣ срокъ.

Наемная цѣна помѣщенія, занятаго самимъ домовладѣльцемъ или уступленнаго имъ въ безплатное пользованіе другому лицу, опредѣляется по соображенію съ тою годовою наемною платою, которая получалась за помѣщеніе, когда оно сдавалось въ наемъ, или съ платою за соотвѣтственныя, сдаваемыя въ наемъ, помѣщенія.

Наемная цѣна безплатнаго помѣщенія, отведеннаго, по распоряженію подлежащей власти, лицу, состоящему на государственной службѣ, признается равною присвоенному занимаемой имъ должности годовому окладу квартирныхъ денегъ.

Окладъ налога опредѣляется въ каждомъ году по цѣнѣ тѣхъ помѣщеній, которыя были заняты плательщикомъ 15 декабря предыдущаго года.

Квартирнымъ налогомъ не обложены небольшія квартиры, напр., въ Петербургѣ квартиры стоимостью менѣе 300 р., во второмъ классѣ городовъ—квартиры стоимостью менѣе 225 р., и т. д. Оклады квартирнаго налога возрастаютъ прогрессивно; съ самыхъ дорогихъ квартиръ налогъ взимается въ размѣрѣ 10% съ ихъ цѣны. За правильную уплату квартирнаго налога отвѣчаютъ лица, занимающія данное жилое помѣщеніе. Домовладѣлецъ отвѣтственности въ данномъ случаѣ не несетъ и съ незанятыхъ помѣщеній налогъ не взимается.

Освобождены отъ обязанности уплачивать квартирный налогъ духовныя лица христіанскихъ исповѣданій, иностранные дипломатическіе представители, консулы и тому подобные представители иностранныхъ державъ.

Затѣмъ, не обложены налогомъ всѣ помѣщенія правительственныхъ установленій, учебныхъ заведеній, лечебницы, а равно помѣщенія торговыхъ и промышленныхъ предпріятій и заведеній, монастыри, архіерейскіе дома, благотворительныя заведенія, казармы, жилища для рабочихъ, постоялые дворы и т. д. Наконецъ, конечно, не обложены налогомъ дворцы Членовъ Императорскаго Дома.

Налогъ на наслѣдства (или, по терминологіи Свода

Законовъ, „Пошлина съ имуществъ, переходящихъ безмездными способами“).

Здѣсь приходится повторить сказанное ранѣе. Въ нашемъ законодательствѣ налогъ на наслѣдства называется пошлиною. Это не пошлина, не плата за особую услугу, оказанную государственнымъ установленіемъ данному лицу. При переходѣ имущества по наслѣдству къ наслѣдникамъ по закону или по завѣщанію взимаются пошлины, какъ-то: канцелярскія или въ формѣ гербоваго сбора, ибо утвержденіе въ правахъ наслѣдованія сопряжено всегда съ извѣстными формальностями: подаются прошенія, заявленія и т. п. бумаги, которыя оплачиваются гербовымъ сборомъ.

Сборъ же, который взимается съ самого имущества, переходящаго къ наслѣдникамъ, есть налогъ и можетъ быть названъ или налогомъ имущественнымъ или налогомъ на обращеніе имущественнаго объекта.

Налогъ на наслѣдства взимается въ различныхъ государствахъ въ различной формѣ. Въ иныхъ онъ взимается въ составѣ гербоваго сбора (напр., въ одной части Россіи, въ Финляндіи налогъ на наслѣдства взимается именно этимъ способомъ). Въ иныхъ странахъ существуетъ особый налогъ на наслѣдства, при чемъ на одинаковыхъ съ нимъ основаніяхъ взимается налогъ и съ имуществъ, переходящихъ путемъ даренія.

Налогъ на наслѣдства, или имущества, переходящія отъ одного лица къ другому или путемъ даренія—одинъ изъ самыхъ справедливыхъ налоговъ, и притомъ налогъ, взиманіе котораго сопряжено съ особыми удобствами и совершается безъ значительныхъ расходовъ.

Налогъ на наслѣдства не встрѣчаетъ въ настоящее время противниковъ въ сферѣ представителей финансовой науки. На этотъ же налогъ сторонники соціальнаго переворота въ смыслѣ обобществленія средствъ производства, т. е. соціалисты, смотрятъ, какъ на весьма удобное средство ослабленія силы капитала и отстаиваютъ мысль объ ограниченіи права передачи имущества по наслѣдству или даже объ упраздненіи этого права. Только государство должно наслѣдовать накопленные частными лицами

капиталы, и если не оказывается возможнымъ предоставить государству исключительное право наслѣдованія, то слѣдуетъ, по крайней мѣрѣ, обложить наслѣдства высокимъ, прогрессивнымъ налогомъ, при чемъ наслѣдство, въ случаѣ неимѣнія наслѣдниковъ ближайшихъ степеней родства, должно быть обращено въ общественную собственность. Отъ такихъ стремленій, казалось бы необходимо отказаться, ибо ограниченіе права наслѣдованія или посягательство на частное имущество при помощи высокихъ, прогрессивныхъ налоговъ привело бы къ тому, что частныя лица отказались бы отъ накопленія имущественныхъ благъ въ пользу своего потомства, что отразилось бы весьма невыгодно на всей хозяйственной жизни народа. Однако, умѣренный, хотя бы и прогрессивный, налогъ на наслѣдства основанъ на соображеніяхъ справедливости.

Несомнѣнно, право передавать результаты своихъ трудовъ своимъ наслѣдникамъ, естественнымъ или по выбору, есть естественное право человѣка. Но осуществленіе этого права становится возможнымъ лишь благодаря содѣйствію государства, которое своими законами охраняетъ и права наслѣдователя, и права наслѣдниковъ, учреждаетъ органы, которые вѣдаютъ охрану наслѣдственной массы, утверждаютъ въ правахъ наслѣдованія, рѣшаютъ споры, возникающіе по поводу имущества, оставшагося послѣ смерти его владѣльца. Мы уже не говоримъ о томъ, что государство, какъ создатель и охранитель прочнаго правопорядка, содѣйствуетъ самому накопленію и увеличенію имущества. Слѣдовательно, государство имѣетъ полное основаніе требовать, чтобы извѣстная доля наслѣдственнаго имущества уступалась ему для покрытія государственныхъ расходовъ и можетъ ставить утвержденіе въ правахъ наслѣдованія въ зависимость отъ уплаты налога на наслѣдство. Обложеніе наслѣдствъ не только справедливо, но, какъ сказано выше, организуется очень легко. Такъ какъ наслѣдники не могутъ вступить въ обладаніе наслѣдственнымъ имуществомъ (если оно, конечно, достигло извѣстнаго размѣра) иначе, какъ по утвержденіи въ правахъ на наслѣдство государственнымъ учрежденіемъ, такъ какъ скрыть объекты наслѣдства едва ли (въ большинствѣ случаевъ) возможно, то объ-

ектъ налога обнаруживается безъ того, чтобы органамъ государства приходилось его разыскивать. Несомнѣнно, и при обложеніи наслѣдствъ возможны утайки объекта, но онѣ сопряжены со значительными затрудненіями.

Затѣмъ, государство облагаетъ имущество въ тотъ моментъ, когда оно переходитъ въ руки новыхъ владѣльцевъ, для которыхъ наслѣдство есть, не всегда, но большею частью,—выигрышъ, приростъ къ достатку. Слѣдовательно, взиманіе налога совершается въ удобный для плательщика моментъ.

Но здѣсь приходится сдѣлать оговорку. Если наслѣдство переходитъ къ ближайшимъ родственникамъ умершаго, къ лицамъ, которыя были членами его дома или участниками при созданіи имущества, то переходъ имущества по наслѣдству, соединенный нерѣдко съ дѣлежомъ его на части, можетъ быть моментомъ уменьшенія, а не увеличенія экономической силы семьи. Эти ближайшіе домочадцы умершаго (жена или дѣти) не состояли владѣльцами имущества при жизни наслѣдодателя, но они пользовались имъ, и уступка части его государству, въ формѣ налога, можетъ оказаться для нихъ не легкою жертвою.

Впрочемъ, государство и принимаетъ во вниманіе это положеніе ближайшихъ наслѣдниковъ и облагаетъ имущества въ случаѣ перехода къ ближайшимъ родственникамъ небольшимъ окладомъ налога. Зато, если наслѣдниками являются отдаленные родственники, не стоявшіе въ близкой связи съ наслѣдодателемъ, нерѣдко едва ему знакомые, или если имущество, согласно завѣщанію, переходитъ въ руки чужихъ, то государство смѣло можетъ обложить наслѣдство высокимъ налогомъ, и эти т. н. смѣющіеся наслѣдники, для которыхъ наслѣдство—чистый подарокъ, могутъ уплатить и крупный налогъ въ пользу государства.

Было бы несправедливо облагать однимъ и тѣмъ же процентнымъ окладомъ всѣ передаваемыя по наслѣдству имущества, не обращая вниманія на степень родства. Законъ и устанавливаетъ различный размѣръ обложенія, смотря по тому, наслѣдуютъ ли близкіе или отдаленные родственники, или лица, не состоящія въ родствѣ съ наслѣдодателемъ.

Налогъ на наслѣдство, обыкновенно, налогъ прогрессивный, и

прогрессивность устанавливается не только по степени родства, но имѣются основанія къ установленію прогрессіи въ зависимости отъ размѣра имущества. Конечно, нужно принять во вниманіе не только размѣръ имущества въ цѣломъ: необходимо принять въ расчетъ, на сколько долей дѣлится оно. Наслѣдство въ 100.000 р. само по себѣ крупное наслѣдство, и если эта сумма поступитъ цѣликомъ въ руки одного наслѣдника, то оно можетъ быть обложено болѣе сильнымъ налогомъ, нежели сумма въ 10.000 р. Но если наслѣдство въ 100.000 р. идетъ въ раздѣлъ между многими наслѣдниками, то нѣтъ основанія облагать его столь же интенсивно, какъ въ первомъ случаѣ. Слѣдовательно, размѣръ обложенія долженъ стоять въ зависимости отъ близости наслѣдниковъ къ наслѣдодателю и отъ размѣра наслѣдственныхъ долей.

Обращаемся къ налогу на наслѣдства въ Россіи. Означенный налогъ установленъ въ 1882 году подъ названіемъ „Пошлины съ имуществъ, переходящихъ безмездными способами“ (Ср. Св. Зак. томъ V Уставъ о Пошлинахъ. Раздѣлъ второй. Изд. 1903 г. и прод. 1906 г.).

Объектомъ обложенія являются не одни наслѣдства. Налогомъ обложены какъ имущества, переходящія отъ одного лица къ другому, по наслѣдству (въ силу закона, духовнаго завѣщанія или выморочнаго права), такъ и имущества, пожалованныя Высочайшею Властью и переходящія отъ одного лица къ другому по дарственнымъ и рядным записямъ и другимъ безмездным актамъ. Слѣдовательно, объектомъ налога является всякое безмездное приращеніе имущества.

Размѣръ налога различенъ, смотря по близости наслѣдника къ наслѣдодателю. Съ имущества, переходящаго отъ одного супруга къ другому, къ родственникамъ въ прямой нисходящей или восходящей линіи, усыновленнымъ дѣтямъ и къ супругамъ дѣтей—налогъ взимается въ настоящее время въ размѣрѣ полутора процентовъ.

Чѣмъ отдаленнѣе родственная связь между наслѣдодателемъ и наслѣдникомъ, тѣмъ выше окладъ налога (6 процентовъ—9 процентовъ). Наконецъ, съ наслѣдниковъ, не состоящихъ въ родствѣ съ наслѣдодателемъ, налогъ взимается въ размѣрѣ 12 процентовъ.

Въ случаѣ перехода имущества къ одному лицу въ собственность, а къ другому въ пожизненное владѣніе, налогъ взимается какъ съ собственника, такъ и съ пожизненнаго владѣльца: съ перваго въ полномъ окладѣ, а со второго—въ половинномъ размѣрѣ.

По имуществамъ, переходящимъ къ нѣсколькимъ лицамъ одновременно, налогъ опредѣляется отдѣльно съ причитающейся каждому изъ нихъ доли.

Однако, нашъ законъ не измѣняетъ размѣра налога въ зависимости отъ общей величины наслѣдуемаго имущества, а беретъ одинъ и тотъ же окладъ съ наслѣдственнаго имущества различнаго размѣра.

Равняется ли наслѣдство 100.000 руб. или 10.000 руб., размѣръ обложенія остается однимъ и тѣмъ же.

Освобождены отъ налога имущества, цѣнность которыхъ не превышаетъ 1.000 рублей.

Въ составъ цѣны имущества, подлежащаго оплатѣ налогомъ, входитъ стоимость какъ всего наличнаго, такъ равно и долговыхъ и спорныхъ имуществъ. Но съ долговыхъ претензій и спорныхъ имуществъ налогъ взыскивается при полученіи наслѣдникомъ или пріобрѣтателемъ слѣдующихъ по претензіямъ суммъ или состоящаго въ спорѣ имущества.

Изъ цѣнности наслѣдства дѣлаются слѣдующіе указанные закономъ вычеты: долги, обезпеченные согласно уставамъ кредитныхъ учрежденій; долги, обезпеченные залогомъ или закладомъ; долги по векселямъ и другимъ обязательствамъ; казенные, городскіе и земскіе сборы; расходы по погребенію умершаго; недоданное жалованье служащимъ; заработная плата рабочимъ, расходы по леченію во время болѣзни, и т. п.

Налогомъ не обложены: земли, отведенныя въ надѣлъ лицамъ сельскаго состоянія; имущества, поступающія въ пользу казны, благотворительныхъ учрежденій и ученыхъ и учебныхъ заведеній, церквей, монастырей, церковныхъ причтовъ, и наконецъ, не приносящая дохода домашняя движимость. Налогъ съ имуществъ, переходящихъ инымъ безмезднымъ способомъ, опредѣляется въ томъ же размѣрѣ, какъ и налогъ съ наслѣдствъ.

Законъ, во избѣжаніе утаекъ имущества, переходящаго безмезднымъ способомъ, или утайки дѣйствительной его цѣнности, опредѣляетъ, кто обязанъ подавать заявленіе о цѣнности имущества и какимъ способомъ въ надлежащихъ случаяхъ должна быть установлена цѣнность имущества.

Въ Россіи существуютъ слѣдующія подати на обращеніе имуществъ:

1) Т. н. пошлина съ застрахованія имуществъ, которая взимается съ застрахованія отъ огня всякаго рода недвижимыхъ и движимыхъ имуществъ въ опредѣленномъ процентномъ отношеніи къ суммѣ, въ которой страхуется имущество и 2) т. н. сборъ съ пассажировъ желѣзныхъ дорогъ и съ перевозимыхъ по желѣзнымъ дорогамъ грузовъ большой скорости. Сборъ съ пассажировъ взимается въ различномъ размѣрѣ, смотря по классу, въ которомъ проѣзжаетъ пассажиръ, а сборъ съ грузовъ—въ размѣрѣ двадцати процентовъ съ провозной за грузъ платы.

Что касается дохода казны отъ перечисленныхъ налоговъ, то налогъ на имущества, переходящія безмезднымъ способомъ, долженъ былъ по росписи на 1910 годъ дать около 34 съ половиною милліоновъ рублей. Сборъ съ пассажировъ и грузовъ—почти 23 милл. рублей, а сборъ съ застрахованныхъ отъ огня имуществъ—около 5 съ половиною милліоновъ рублей.

Налогъ на роскошь. Объектомъ налога на роскошь является, какъ и при всѣхъ прямыхъ налогахъ, доходъ того или другого лица, признакомъ коего служитъ пользованіе или употребленіе какого-либо предмета, недоступнаго большинству населенія и пріобрѣтаемаго по высокой цѣнѣ. Какіе предметы признаются предметомъ роскоши, какіе нѣтъ—это зависитъ отъ установившихся въ средѣ даннаго народа и въ данную эпоху его жизни воззрѣній на то, что входитъ въ нормальный обиходъ жителей и что есть отступленіе отъ этого нормальнаго обихода въ сторону излишка. Слѣдовательно, понятіе роскошь есть понятіе относительное. Собственный экипажъ для человѣка, который ведетъ спокойную малодѣятельную жизнь и употребляетъ экипажъ съ лошадьми, или, въ настоящее время, автомобиль для прогулокъ по Невскому проспекту или набережной,—есть роскошь.

Для врача, принужденнаго спѣшить отъ одного пацiента къ другому, это—предметъ необходимости. Затѣмъ, одинъ и тотъ же предметъ можетъ быть или не быть роскошью, смотря по мѣрѣ, въ коей имъ пользуются, или количеству однородныхъ предметовъ, находящихся въ обладанiи отдѣльнаго лица. Роскошью можно также признать услуги другихъ лицъ, коими пользуется данное лицо за вознагражденiе. Многочисленная прислуга,—несомнѣнно, роскошь.

Въ прежнiя эпохи налоги на роскошь играли значительную роль, впрочемъ, не столько фискальную, сколько полицейскую. Государственная власть. облагая налогомъ то, что она признавала за роскошь, какъ, напр., содержанiе значительнаго штата прислуги, лошадей, экипажа, ливреи, гербы, парики, бархатныя одѣянiя, кружева, и т. д., имѣла въ виду взыскать съ людей, позволявшихъ себѣ роскошь, налогъ какъ бы въ наказанiе за то, что они отступили отъ нормальнаго и естественнаго веденiя жизни и тратятъ деньги на предметы ненужные. Бывали времена, когда одновременно дворъ Монарха подавалъ примѣръ безумной роскоши, тратя громадныя суммы на содержанiе и увеличенiе многочисленнаго штата ничего̀ недѣлавшихъ царедворцевъ, а государственная власть гремѣла указами противъ роскоши. Конечно, результатъ всѣхъ этихъ фискальныхъ и полицейскихъ мѣръ борьбы съ роскошью былъ ничтожный, ибо распространенiе предметовъ роскоши въ населенiи идетъ такъ сказать сверху, а не снизу, и чѣмъ расточительнѣе живутъ высшiе и верхнiе слои, тѣмъ заразительнѣе примѣръ роскоши для остальныхъ классовъ.

Въ настоящее время отказываются отъ мысли при помощи налоговъ на роскошь воспитать людей въ простотѣ. Если теперь взимаются налоги на предметы пользованiя или употребленiя, доказывающiя, что обладающiе ими люди имѣютъ значительный доходъ, то налогъ имѣетъ исключительно фискальный характеръ. При помощи его стремятся настигнуть добавочнымъ налогомъ доходы высшаго размѣра.

Роскошь можетъ быть обложена какъ налогомъ косвеннымъ (о чемъ будетъ сказано ниже), въ формѣ акциза, казенной монополiи, таможенныхъ сборовъ (напр., акцизъ на высокiе сорта

табачныхъ издѣлій, монополія выдѣлки или продажи игральныхъ картъ, высокіе таможенные сборы на кружева, шампанское, гаванскія сигары и т. п.) или въ формѣ спеціальныхъ прямыхъ налоговъ на различные объекты пользованія и употребленія.

Въ нѣкоторыхъ странахъ взимаются налоги съ билліардовъ, съ экипажей, съ лошадей.

Общаго налога на роскошь быть не можетъ, ибо роскошь—объектъ неопредѣленный.

У насъ въ Россіи прямыхъ налоговъ на роскошь, поступающихъ въ государственную казну, нѣтъ.

Въ пользу кассы Вѣдомства Учрежденій Императрицы Маріи поступаютъ два сбора, которые могутъ быть названы налогами на роскошь.

Первымъ изъ нихъ является монополія производства игральныхъ картъ, которая есть форма косвеннаго обложенія игральныхъ картъ. Этотъ налогъ можно только привѣтствовать и пожелать его повышенія на 100 процентовъ, ибо кто убиваетъ время такимъ нелѣпымъ занятіемъ, какъ картежная игра (игральныя карты выдуманы во Франціи для забавы сумасшедшаго короля Карла VI), тотъ можетъ уплатить налогъ въ пользу казны или другого учрежденія. Чѣмъ выше налогъ, тѣмъ лучше.

Другой сборъ—это сборъ съ увеселеній и театральныхъ представленій, взимаемый также въ пользу Вѣдомства Учрежденій Императрицы Маріи въ формѣ обязательнаго наклеиванія марокъ на продаваемые входные билеты.

Подоходный налогъ.

Разсмотрѣнные нами налоги имѣютъ своимъ объектомъ доходъ гражданъ различныхъ классовъ и профессій, доходъ фундированный: отъ земельной собственности внѣ городовъ, отъ городской недвижимой собственности, промысловаго или торговаго предпріятія, денежнаго капитала, или доходъ нефундированный, источникомъ котораго является личная трудовая сила человѣка.

Мы ознакомились также съ налогомъ, который взимается съ дохода гражданина безотносительно къ источнику по внѣшнему и притомъ не вполнѣ точному признаку,—съ налогомъ квартирнымъ, служащимъ суррогатомъ налога подоходнаго. Мы видѣли, что взимаются налоги на обращеніе имущества при переходѣ его изъ рукъ въ руки или при совершеніи какихъ-либо имущественныхъ сдѣлокъ.

Мы повторяемъ: согласно намѣренію законодателя, всѣ эти налоги должны уплачиваться изъ дохода плательщиковъ, ибо государственная власть, сознающая опасность истощенія имущества, приносящаго доходъ, не посягнетъ на это имущество, какъ на источникъ дохода.

Теперь намъ нужно обратиться къ налогу, объектомъ котораго служитъ вся сумма, получаемая гражданиномъ, безразлично—получается ли означенный общій доходъ изъ нѣсколькихъ различныхъ источниковъ или изъ одного источника.

Нерѣдко приходится слышать, что этотъ налогъ самый разумный и справедливый, ибо самый уравнительный налогъ, который сообразуется съ дѣйствительною налогоспособностью плательщика, равной всей суммѣ получаемаго имъ дохода. Встрѣчаются даже сторонники замѣны всѣхъ налоговъ на отдѣльные виды доходовъ однимъ общимъ подоходнымъ налогомъ. Послѣдняя идея не правильна. Замѣна различныхъ налоговъ единымъ общимъ привела бы къ различнымъ несообразностямъ, ибо при существованіи различныхъ налоговъ можно неуравнительное дѣйствіе одного налога исправить лучшею организаціею другого налога. Впрочемъ, мысль объ едином налогѣ донынѣ не осуществлена ни въ одномъ изъ государствъ культурнаго міра и потому нельзя съ достовѣрностью сказать, какое дѣйствіе такой налогъ произвелъ бы на общественное хозяйство. Она могла бы быть осуществлена съ пользою лишь при одномъ условіи: если бы всѣ граждане были проникнуты должнымъ сознаніемъ своей обязанности по мѣрѣ силъ своихъ содѣйствовать покрытію расходовъ государства и честно и вполнѣ добросовѣстно объявляли бы свой доходъ и отказались бы отъ всѣхъ попытокъ утаить его и освободиться отъ податной обязанности неуплатою налога въ должномъ размѣрѣ или при помощи пере-

ложенія налога на другихъ, стоящихъ въ экономической зависимости отъ нихъ, людей. Но отъ надежды на такое усовершенствованіе гражданъ приходится отказаться и теперь, какъ и ранѣе. А при отсутствіи этого условія—единый подоходный налогъ свелся бы къ тяжкому обложенію честныхъ и къ облегченію людей съ широкою совѣстью. Слѣдовательно, говоря о подоходномъ налогѣ, мы должны имѣть въ виду не единый подоходный налогъ, замѣняющій всѣ другіе, а подоходный налогъ, играющій роль добавочнаго къ существующимъ налогамъ. Разъ подоходный налогъ признается добавочнымъ или дополнительнымъ, то надлежитъ также признать, что онъ долженъ быть умѣреннымъ. Подоходный налогъ долженъ быть общимъ. Другими словами субъектами податной обязанности должны быть всѣ граждане, къ какому классу или профессіи они ни принадлежатъ. Однако, эта общность обложенія подоходнымъ налогомъ признается не безусловной. Во всѣхъ государствахъ, въ коихъ введенъ подоходный налогъ, отъ обложенія имъ освобождены доходы, не превышающіе опредѣленнаго размѣра. Другими словами, извѣстный минимумъ дохода не облагается. Размѣръ этого минимума зависитъ отъ того, каковъ средній уровень имущественной обезпеченности жителей даннаго государства. Тамъ, гдѣ средній уровень высокъ,—минимумъ, свободный отъ обложенія, можетъ быть также высокимъ безъ того, чтобы государство терпѣло сильный убытокъ отъ изъятія значительнаго числа плательщиковъ отъ обложенія. Наоборотъ, тамъ, гдѣ этотъ уровень низокъ, тамъ и минимумъ, свободный отъ обложенія не можетъ быть высокъ, ибо въ противномъ случаѣ пришлось бы или довольствоваться скромнымъ доходомъ отъ подоходнаго налога, или обложить сравнительно немногочисленный классъ зажиточныхъ людей очень высокимъ окладомъ.

Однимъ изъ главныхъ преимуществъ подоходнаго налога, по общепринятому мнѣнію, является примѣнимость прогрессивнаго обложенія, ибо зная общую сумму дохода отдѣльнаго гражданина, можно точно опредѣлить и его платежную способность. Правильно ли это мнѣніе—это другой вопросъ. Дѣйствительно, при подоходномъ налогѣ, обыкновенно, примѣняется прогрес-

сивное обложеніе. Однако, далеко не всегда она приводитъ къ уравнительности обложенія, ибо при обложеніи всей суммы дохода мы встрѣчаемся съ однимъ затрудненіемъ. Спрашивается: какъ опредѣлить дѣйствительно точнымъ образомъ общую сумму дохода.

При установленіи реальныхъ налоговъ, напр., при промысловомъ налогѣ, въ настоящее время стремятся опредѣлить не средній, нормальный, а дѣйствительный доходъ торговаго или промышленнаго предпріятія и въ этой, сравнительно, узкой сферѣ это далеко не всегда удается.

Между тѣмъ, казалось бы, при промысловомъ обложеніи не такъ уже трудно выяснить объектъ налога—промысловую прибыль, ибо чистымъ доходомъ промышленника или торговца, какъ таковыхъ,—признается сумма цѣнностей, остающаяся послѣ покрытія всѣхъ издержекъ производства. Но точное опредѣленіе издержекъ производства, убытковъ и т. д. отдѣльнаго предпріятія далеко не всегда возможно и, послѣ всѣхъ реформъ промысловаго обложенія, приходится выслушивать жалобы на неуравнительность обложенія и на то, что при опредѣленіи размѣра налога не принимаются во вниманіе различные индивидуальныя черты, особенности даннаго предпріятія, благодаря коимъ оцѣнка прибыли для обложенія не соотвѣтствуетъ дѣйствительной ея величинѣ. При общемъ же подоходномъ налогѣ государственная власть имѣетъ дѣло не съ однимъ классомъ, а съ различными слоями гражданъ. Не только каждый классъ отличается отъ другого различными особенностями. Классы не только сплетены другъ съ другомъ различными тонкими нитями современнаго сложнаго соціально-экономическаго строя, но и члены каждаго класса не суть однородные величины и наравнѣ съ общими типичными чертами обладаютъ, каждый, индивидуальными. Цифра дохода далеко не всегда даетъ точное представленіе о налогоспособности даннаго лица.

Далѣе спрашивается: что понимать подъ словомъ доходъ или чистый доходъ плательщика?

Есть классъ людей, въ составѣ котораго имѣются люди, получающіе изъ года въ годъ доходъ одинаковаго размѣра. Къ

числу означенныхъ лицъ можно причислить чиновниковъ, получающихъ содержаніе отъ государства, лицъ состоящихъ на общественной службѣ, въ частныхъ предпріятіяхъ.

Эти лица, и то не всегда, могутъ сказать, что получаютъ такую то сумму дохода. Доходъ же большинства членовъ общества, въ особенности въ среднемъ и высшемъ классахъ, колеблется и стоитъ въ зависимости отъ весьма различныхъ факторовъ. Въ ихъ доходъ поступаютъ, періодически правильно повторяясь, опредѣленныя суммы, но часть ихъ дохода можетъ быть на лицо въ данномъ году и можетъ не быть въ слѣдующемъ. Слѣдовательно, правильное и точное опредѣленіе суммы дохода обусловлено индивидуальною оцѣнкою каждаго плательщика. Въ государствѣ съ многочисленнымъ населеніемъ такая индивидуальная оцѣнка сопряжена съ большими трудностями.

Правильная организація оцѣнки и служитъ камнемъ преткновенія при установленіи подоходнаго налога на началахъ уравнительности.

Существуютъ два способа оцѣнки. Во-первыхъ, оцѣнка можетъ быть поручена комиссіямъ оцѣнщиковъ, назначаемыхъ правительствомъ съ присоединеніемъ къ нимъ представителей мѣстнаго населенія.

Или же, можно установить обязательную самооцѣнку плательщиковъ.

И въ первомъ, и во второмъ случаѣ приходится принимать мѣры для провѣрки оцѣнки и эти мѣры, если онѣ должны привести къ серьезному результату, неминуемо приведутъ къ вмѣшательству въ жизнь гражданъ и вызовутъ ропотъ плательщиковъ. Инквизиціонныя розысканія дохода никому не пріятны. Введеніе подоходнаго налога въ Соединенныхъ Штатахъ С. Америки и во Франціи и встрѣчаетъ такую оппозицію именно вслѣдствіе боязни инквизиціонныхъ розысковъ. Если же отказаться отъ тщательной провѣрки показаній и оцѣнокъ, то придется ждать невѣрныхъ результатовъ всѣхъ оцѣночныхъ работъ.

Если уровень нравственности въ данной странѣ не высокъ, то подоходное обложеніе, особенно построенное на самооцѣнкѣ

плательщиковъ, приведетъ къ преміямъ на безчестность и къ наказаніямъ за добросовѣстность.

Финансовая практика культурныхъ государствъ знаетъ два типа подоходнаго обложенія: англійскій и прусскій.

Въ Англіи всѣ доходы, подлежащіе обложенію подоходнымъ налогомъ, раздѣлены на пять группъ или шедулъ (доходъ землевладѣльцевъ, арендаторовъ, промышленниковъ, торговцевъ и т. д.).

Свободны отъ налога доходы ниже 150 ф. стерлинговъ, т. е. приблиз. 1500 р. Подоходный налогъ вотируется ежегодно парламентомъ и парламентъ опредѣляетъ въ зависимости отъ потребностей государства, размѣръ обложенія: сколько пенсовъ должно взимать съ фунта стерлинга. Если государство терпитъ острую нужду въ средствахъ, то обложеніе можетъ быть весьма тяжкимъ. Такъ, напр., во время Крымской войны, а также во время войны съ Бурами, обложеніе было сильно повышено.

Такимъ образомъ англійскій подоходный налогъ обладаетъ однимъ выгоднымъ съ финансовой точки зрѣнія качествомъ: онъ очень эластиченъ. Стоитъ только парламенту прибавить одинъ пенсъ къ окладу и финансовое управленіе можетъ почти точно разсчитывать на полученіе опредѣленной добавочной суммы.

Необходимо принять во вниманіе, что Англія стоитъ на высокой ступени гражданственности и что оцѣнка доходовъ тамъ связана съ меньшимъ числомъ препятствій, чинимыхъ плательщиками. Бываютъ, и нерѣдко, случаи невѣрныхъ показаній, но,—и это характерно,—ежегодно въ кассы государства поступаетъ извѣстная сумма денежныхъ анонимныхъ посылокъ, идущихъ отъ плательщиковъ, почему-либо показавшихъ неправильно сумму дохода. Это—т. н. деньги совѣсти.

Что касается подоходнаго налога въ Пруссіи, то его организація въ настоящее время, послѣ реформы 90-хъ годовъ прошлаго столѣтія, признается самою совершенною изъ всѣхъ нынѣ существующихъ. Объектомъ налога является не диференцированный по источникамъ доходъ, какъ въ Англіи, а вся сумма дохода отдѣльнаго лица, если она превышаетъ опредѣленную норму (900 марокъ, т. е. приблиз. 450 рублей).

Законъ допускаетъ опредѣленные вычеты изъ дохода (из-

держки для полученія самаго дохода, принимаетъ во вниманіе при обложеніи отдѣльнаго плательщика его индивидуальное семейное положеніе, понижая размѣръ налога при наличности извѣстнаго количества дѣтей, при чрезмѣрныхъ семейныхъ расходахъ, болѣзни или крупныхъ долгахъ и т. п.).

Налогъ—прогрессивный, но если доходъ достигъ опредѣленнаго въ законѣ размѣра, то налогъ становится пропорціональнымъ.

Плательщики, имѣющіе доходъ средняго размѣра (отъ 900 до 10.500 марокъ) дѣлятся на классы. Отнесенные къ тому или другому классу плательщики уплачиваютъ одинаковый налогъ. Слѣдовательно, соразмѣреніе нолога съ индивидуальною налогоспособностью не проведено. Доходы свыше 10.500 марокъ дѣлятся на категоріи, и съ каждой категоріи доходовъ взимается налогъ легко прогрессивный. Наконецъ, доходы высшихъ размѣровъ обложены пропорціональнымъ налогомъ.

Въ Россіи пока нѣтъ подоходнаго налога, но предвидится его введеніе.

Уже въ концѣ 50 и началѣ 60 годовъ XIX столѣтія, когда работала комиссія при Министерствѣ Финансовъ, которой былъ порученъ пересмотръ нашей податной системы, былъ поднятъ вопросъ о подоходномъ налогѣ. Но тогда, какъ и 30 лѣтъ спустя, когда Государственный Совѣтъ разсматривалъ проектъ квартирнаго налога, было признано, что Россія недостаточно развита въ культурномъ отношеніи для введенія подоходнаго налога.

Энергичнымъ противникомъ введенія подоходнаго налога въ Россіи, 10 лѣтъ тому назадъ, выступилъ знаменитый ученый Менделѣевъ, авторъ цитированнаго выше труда: „Къ познанію Россіи“.

Онъ писалъ: „Изъ всѣхъ видовъ податей и налоговъ менѣе всего намъ подходитъ, по моему мнѣнію, такъ называемый подоходный налогъ, не потому одному, что при немъ, въ нашихъ то условіяхъ, можно ждать множества обмановъ, но особенно потому, во-первыхъ, что намъ надобно начинать промышленность, а въ началѣ всякія предпріятія малодоходны, во-вторыхъ же потому, что разумно облагать только чистый доходъ, но никакъ не валовой, обложеніе котораго должно служить только задержкою развитія предпріятія и торговли, а не ея возбужденіемъ. Съ

теченіемъ времени, когда поразбогатѣемъ и когда вывозить станемъ не тотъ хлѣбъ, который надобенъ самому же народу, придетъ, быть можетъ, время для умѣстности подоходнаго налога. При этомъ не должно упускать изъ вида, что все отнимаемое отъ чиновниковъ придется возмѣстить увеличеніемъ окладовъ (ибо они и безъ подоходнаго налога у насъ малы), что существующіе налоги на купоны, на квартиры, на домовладѣльцевъ, на иностранные товары и т. п. уже по своему существу—суть виды подоходнаго налога и что сколько-нибудь разумный подоходный налогъ немыслимъ безъ отсутствующей у насъ предварительной подготовки статистическихъ данныхъ, касающейся доходности жителей. Предложеніе же подоходнаго налога до введенія сельскохозяйственныхъ улучшеній (что дѣлали не разъ) должно считать простымъ недомысліемъ или недоразумѣніемъ".

Съ тѣхъ поръ, какъ писалъ Менделѣевъ,—Россія несомнѣнно стала богаче, несмотря на потрясенія 1904—1906 годовъ. Благодаря работамъ чиновъ податной инспекціи, собраны богатыя данныя о доходности различныхъ источниковъ доходовъ и объ экономическомъ положеніи народа. Но въ то же время нельзя не принять во вниманіе, что жизнь вздорожала въ неслыханныхъ размѣрахъ, что Россія находится въ періодѣ перехода отъ вѣками установившейся формы крестьянскаго землевладѣнія къ новой формѣ, что результатъ громадныхъ землеустроительныхъ работъ еще не сказался и что неизвѣстно, въ какой мѣрѣ улучшится положеніе народной массы благодаря реформѣ, начатой въ 1906 году.

Въ виду этого позволительно сомнѣваться въ томъ, наступила ли уже пора для введенія налога, который пригоденъ для странъ съ высокою культурою и уже утвердившимися соціально-экономическими условіями жизни народной массы.

Министерство Финансовъ внесло въ III Государственную Думу проектъ подоходнаго налога. Объектомъ налога, согласно проекту, является вся совокупность доходовъ плательщика и притомъ доходовъ, носящихъ не случайный, а періодическій характеръ. Доходы не достигающіе 1.000 р. освобождаются отъ налога. Законъ допускаетъ извѣстные вычеты изъ дохода (расходы по полученію дохода, проценты по долгамъ и т. п.). Проектъ пред-

лагаетъ введеніе прогрессивнаго налога, но прогрессія довольно умѣренная (процентъ обложенія 1—5). Доходы крупные, свыше 100.000 р., облагаются пропорціональнымъ налогомъ. Плательщики налога обязуются подавать заявленія о своихъ доходахъ, провѣряемыя особымъ органомъ смѣшаннаго состава—присутствіемъ по подоходному налогу. Министерство Финансовъ полагаетъ, что проектированный налогъ дастъ доходъ, прибл., въ 64 милл. рублей. Въ случаѣ введенія подоходнаго налога квартирный налогъ будетъ,конечно, упраздненъ, ибо онъ служитъ суррогатомъ подоходнаго налога. Какъ отнесутся законодательныя учрежденія къ этому проекту, сказать нельзя. Вѣроятно, онъ подвергнется строгой критикѣ.

Имущественный налогъ.

Если держаться буквально названій: „имущественный налогъ“ или „налогъ на имущество“, то придется сказать, что объектомъ этого налога является не доходъ плательщика, а имущество, коимъ онъ владѣетъ, независимо отъ приносимаго имъ дохода. Однако, если обратиться къ имущественнымъ налогамъ, съ коими знакома финансовая практика, то придется признать, что названіе этого налога не соотвѣтствуетъ дѣйствительности ибо и при обложеніи имущества законодатель имѣетъ въ виду обложить доходъ плательщика, который имъ можетъ быть получень. Слѣдовательно, имущество служитъ только внѣшнимъ признакомъ налогоспособности плательщика. Выше было сказано, что налогомъ на имущество можно признать налогъ на наслѣдство, ибо при обложеніи наслѣдства не оцѣнивается доходъ, а имущество, которое переходитъ изъ рукъ наслѣдодателя къ наслѣдникамъ.

Что касается налоговъ на имущество, существующихъ въ западно-европейскихъ государствахъ, то они по существу своему являются налогами на доходъ. Такъ, напр., шведскій налогъ на недвижимое имущество и доходъ есть налогъ на фундированные и не фундированные доходы.

Прусскій налогъ на имущество есть дополнительный къ подоходному налогъ на фундированные доходы. Всѣ имущества, обложенныя этимъ налогомъ, раздѣлены на классы въ зависимости отъ капитальной цѣнности имущества.

Отъ обложенія свободны имущества ниже 6.000 марокъ и капиталы до 20.000 марокъ, если они даютъ доходъ менѣе 900 марокъ. При опредѣленіи цѣнности имущества вычитываются долги.

Имущественнымъ налогомъ можно облагать и имущества, не приносящія дохода. Казалось бы, что такое обложеніе противорѣчитъ общему правилу разумной податной политики, что налогъ долженъ быть взимаемъ не съ капитала, а съ дохода. Однако, во-первыхъ, обладаніе имуществомъ, которое дохода не приноситъ, влечетъ за собою расходы и не обращается къ другому доходному употребленію (напр., паркъ въ имѣніи, или садъ въ городѣ), служитъ признакомъ, что владѣлецъ его обладаетъ крупнымъ доходомъ, который можетъ выдержать и дополнительное обложеніе.

Во-вторыхъ, какъ уже приходилось отмѣтить, бываютъ случаи намѣреннаго отказа отъ извѣстной доли собственнаго дохода, отъ использованія имущества для полученія дохода, дабы обезпечить себѣ въ будущемъ болѣе крупный доходъ.

Такое временно недоходное, по спекулятивнымъ расчетамъ, имущество, недоступно для подоходнаго налога, но его можно обложить имущественнымъ налогомъ. Къ имущественнымъ налогамъ можно причислить и налогъ на приростъ имущества, т. е на незаслуженный приростъ имущества.

Намъ уже приходилось говорить о томъ, что цѣнность имущества можетъ возрости двоякимъ путемъ: благодаря предпріимчивости владѣльца и вслѣдствіе затратъ его на улучшеніе имущества (напр., перестройка дома, введеніе новыхъ формъ культуры въ имѣніи). Но цѣнность имущества можетъ возрости и безъ всякой затраты со стороны владѣльца и является въ такомъ случаѣ приростомъ незаслуженнымъ, вызваннымъ затратою общественныхъ средствъ. Въ каждомъ городѣ, можно видѣть примѣры такого незаслуженнаго прироста цѣнности имущества. Напр., въ

Петербургѣ имѣются части города, которыя еще лѣтъ 10, 15 тому назадъ были мало застроены, въ коихъ земельные участки стоили мало, потому что означенныя части были удалены отъ центра и сообщеніе съ ними было неудобное. Но съ момента постройки мостовъ и проведенія электрическаго трамвая, эти части начали заселяться быстро и владѣльцы участковъ, пріобрѣвшіе ихъ за незначительную плату и нерѣдко не затратившіе въ теченіе многихъ лѣтъ ни копѣйки для улучшенія своего имущества, получили возможность продать ихъ съ громаднымъ барышемъ. Точно также и движимые капиталы могутъ возрости безъ того, чтобы владѣлецъ ихъ шевельнулъ хотя бы пальцемъ. Напр., акціи банковъ, страховыхъ обществъ, различныхъ промышленныхъ предпріятій нерѣдко повышаются въ цѣнѣ и биржевая цѣна много разъ превышаетъ номинальную или покупную.

Акціонеры, которые въ большинствѣ случаевъ не проявляютъ ни малѣйшаго участія въ дѣлахъ предпріятія, получаютъ приростъ капитала вполнѣ незаслуженный.

Такъ какъ благодаря безпрерывному росту расходовъ, финансовое управленіе постоянно ищетъ новыхъ источниковъ доходовъ, а теоретикъ-финансистъ оцѣниваетъ всѣ возможные источники доходовъ съ точки зрѣнія справедливости ихъ использованія, то въ послѣднее время вниманіе и практиковъ и теоретиковъ обращено на вопросъ, какъ обложить въ пользу государства или подчиненныхъ ему общественныхъ союзовъ (городовъ, земствъ), этотъ незаслуженный приростъ цѣнности имущества.

На западѣ Европы вопросъ объ обложеніи незаслуженнаго или не заработаннаго прироста цѣнности имущества создалъ уже цѣлую литературу. И у насъ въ Россіи дѣятели въ области финансовой литературы заговорили объ этомъ предметѣ. Въ новѣйшемъ (4) изданіи труда проф. Ходскаго, „Основы государственнаго хозяйства“, посвящена цѣлая глава этому вопросу. Она озаглавлена „Къ проблемамъ будущаго“.

Обложеніе незаслуженнаго прироста цѣнности имуществъ, конечно, должно имѣть нѣсколько иной характеръ, нежели обложеніе другихъ объектовъ. Не каждое имущество растетъ въ цѣнности, и то, которое растетъ, растетъ не постоянно. Бываютъ

періоды роста, бываютъ и періоды уменьшенія цѣнности. Слѣдовательно, о ежегодномъ взиманіи налога не можетъ быть рѣчи и не можетъ быть также рѣчи объ общности обложенія. Платить налогъ должны только владѣльцы тѣхъ имуществъ, цѣнность которыхъ возросла. Слѣдовательно, правильность организаціи обложенія зависитъ отъ принятія надлежащихъ мѣръ къ установленію прироста и къ опредѣленію размѣра его. Какимъ же образомъ убѣдиться въ фактѣ прироста и какъ опредѣлить его размѣръ? Если имущество пріобрѣтено, напр., десять лѣтъ тому назадъ за 10.000 р. и теперь продается за 20.000 р., причемъ владѣлецъ его въ теченіе 10 лѣтъ не затратилъ никакихъ средствъ на его улучшеніе, то можно будетъ сказать, и то не безъ оговорки, что приростъ цѣнности въ 10.000 р. есть приростъ незаслуженный.

Если же имущество остается десятки лѣтъ въ рукахъ одного и того же владѣльца, то опредѣленіе размѣра прироста требуетъ уже болѣе сложныхъ оцѣнокъ. Цѣнность имущества, далѣе, можетъ внезапно возрости безъ затраты со стороны владѣльца, но и помимо взякихъ заботъ со стороны государства. Напримѣръ, если по какимъ-либо причинамъ частный домъ или участокъ земли, пріобрѣтенный за дешевую цѣну, пріобрѣтается другимъ лицомъ за высокую цѣну для какихъ-либо особыхъ цѣлей (постройки фабрики или больницы на окраинѣ города), то это тоже будетъ незаслуженнымъ приростомъ, но виновникомъ прироста является не государство, не городъ, а пріобрѣтатель, предлагающій какъ бы pretium aestimationis.

Ни государство, ни городъ не могутъ предъявить претензіи на участіе въ приростѣ во имя своихъ заботъ, которыхъ въ данномъ случаѣ и не было.

Затѣмъ еще сложнѣе становится вопросъ объ опредѣленіи размѣра прироста, если приростъ является слѣдствіемъ и затратъ со стороны владѣльца, и заботъ общественной власти объ улучшеніи условій жизни въ мѣстоположеніи имущества. Какъ опредѣлить сколько изъ прироста выпадаетъ на долю перваго фактора, сколько на долю второго?

Однимъ словомъ вопросъ объ организаціи обложенія незаработаннаго прироста цѣнности—вопросъ очень сложный и орга-

низуя такое обложеніе, государственная власть всегда рискуетъ дѣйствовать несправедливо. Можно ли найти такой способъ обложенія объекта, который обезпечилъ бы дѣйствительную уравнительность обложенія,—это вопросъ, на который едва ли можно дать утвердительный отвѣтъ.

Но если бы даже удалось найти такой способъ, то не исчезнетъ сомнѣніе въ основательности обложенія т. н. незаработаннаго или коньюнктурнаго прироста цѣнности имуществъ.

Коньюнктурный приростъ цѣнности частнаго имущества замѣчается не только при имуществѣ недвижимомъ или денежномъ капиталѣ. Благодаря развитію государственной жизни и улучшенію порядковъ жизни повышается и цѣнность имуществъ, затраченныхъ въ промышленности и торговлѣ, и различныя мѣропріятія государственной власти или общественныхъ установленій даютъ промышленникамъ и торговцамъ возможность повышать цѣны на свои продукты, не улучшая даже ихъ качества и тѣмъ увеличивать свой доходъ. Но государственная казна при этомъ также выигрываетъ, ибо при правильной организаціи промысловаго обложенія увеличеніе промысловой прибыли не ускользаетъ отъ обложенія. Точно также и коньюнктуральный, незаслуженный приростъ цѣнности недвижимаго имущества приводитъ къ повышенію дохода отъ налога на недвижимость, городскую и не городскую. Если повышается цѣнность дома, то владѣлецъ, если онъ не продаетъ его, старается использовать это повышеніе извлеченіемъ болѣе крупнаго дохода. Если налогъ на городскія недвижимости построенъ цѣлесообразно, то повышеніе цѣнности имущества и ростъ дохода отъ нея приведетъ къ новой оцѣнкѣ дома съ цѣлью соразмѣренія налога съ увеличенною налогоспособностью объекта.

Если домъ по повышенной цѣнѣ перейдетъ къ новому владѣльцу, то этотъ новый владѣлецъ въ свою очередь вознаградитъ себя за уплату болѣе высокой цѣны при помощи повышенія цѣнъ на сдаваемыя въ наемъ квартиры и, слѣдовательно, по мѣрѣ роста дохода будетъ уплачивать болѣе высокій окладъ налога на домъ.

Повышеніе же покупной цѣны дома повлечетъ за собою увеличеніе платы въ счетъ сборовъ, которые взимаются при утвержденіи актовъ о переходѣ недвижимости отъ одного лица къ другому. Слѣдовательно, приростъ цѣнности имущества не останется безъ послѣдствій и съ точки зрѣнія интересовъ казны.

ГЛАВА XVI.

Косвенные налоги. Налогъ на спиртные напитки. Казенная винная монополія.

О косвенныхъ налогахъ, ихъ финансово-политическомъ характерѣ и юридической природѣ мы уже говорили въ главѣ XI.

Косвенные налоги, какъ уже было отмѣчено, имѣютъ большое значеніе въ бюджетахъ культурныхъ государствъ и доходъ, получаемый государствомъ отъ нихъ крупнѣе дохода отъ прямыхъ налоговъ.

Косвенные налоги взимаются въ троякой формѣ: 1) въ формѣ налога на производство предметовъ потребленія, 2) въ формѣ налога на ввозимые въ страну, вывозимые изъ страны или провозимые предметы потребленія, при чемъ налогомъ могутъ быть обложены предметы, какъ туземнаго, такъ и иностраннаго производства. Предметы туземнаго производства облагаются косвеннымъ налогомъ при перевозкѣ изъ одной части государства въ другую (внутреннія таможенныя пошлины, нынѣ отмѣненныя повсюду) или при ввозѣ въ тотъ или другой пунктъ, городъ, село (это т. н. привратные сборы: октруа), 3) косвенный налогъ можетъ имѣть форму государственной монополіи; монополія въ свою очередь можетъ быть или монополіею производства даннаго предмета, или монополіею его продажи, или монополіею и производства и продажи одновременно.

Въ зависимости отъ формы косвеннаго обложенія устанавливаются различныя отношенія между государствомъ, какъ субъектомъ права косвеннаго обложенія и потребителями обложенныхъ

предметовъ, долженствующихъ быть, согласно намѣренію законодателя, плательщиками налога. При налогѣ на производство предмета потребленія или акциза—государственная власть не входитъ въ непосредственное соприкосновеніе съ потребителями обложеннаго акцизомъ предмета и свое податное требованіе она предъявляетъ не къ потребителю, а къ производителю продукта, взыскиваетъ съ него по указанному въ законѣ масштабу налогъ и подвергаетъ его дѣятельность ограниченіямъ и стѣсненіямъ разнаго рода въ интересахъ фиска.

При обложеніи ввоза, вывоза или провоза предметовъ потребленія государственная власть вступаетъ въ большинствѣ случаевъ въ непосредственное сношеніе лишь съ продавцами ввозимыхъ, вывозимыхъ или перевозимыхъ предметовъ, взимая налогъ съ нихъ (таможенную пошлину или привратный сборъ) и подвергая ихъ коммерческую дѣятельность различнаго рода стѣсненіямъ въ интересахъ казны.

Но при этой формѣ косвеннаго обложенія государство можетъ свое податное требованіе предъявить и непосредственно къ потребителю, если послѣдній ввозитъ обложенный предметъ для собственнаго потребленія.

Что касается, наконецъ, налога, взимаемаго въ формѣ монопольной прибыли, то въ данномъ случаѣ необходимо имѣть въ виду, что взаимоотношенія власти и плательщиковъ налога различны въ зависимости отъ того, установлена ли полная или частичная монополія.

Если государство предоставляетъ себѣ, исключительно, какъ право производства, такъ и право сбыта даннаго продукта, то оно предъявляетъ плательщикамъ налога свое податное требованіе непосредственно, но это требованіе не имѣетъ характера обращенія власти къ подданному, а характеръ отношенія коммерсанта, хотя бы и привилегированнаго къ кліенту. Государство, производя въ своихъ казенныхъ заводахъ, фабрикахъ и т. д. тотъ или иной предметъ потребленія, продаетъ его затѣмъ оптомъ и въ розницу, но не по цѣнѣ, которая устанавливается по соглашенію съ покупателемъ. Плательщики не вносятъ формально налога, а уплачиваютъ лишь цѣну за казенный продуктъ и

въ цѣнѣ продукта уплачиваютъ налогъ. Не вся сумма, выручен-ная казною—монополистомъ за проданные монопольные предметы, составляетъ налогъ, ибо государство, подобно другимъ промы-шленникамъ (заводчикамъ, фабрикантамъ, торговцамъ) должно покрыть выручкою отъ продажи, прежде всего, издержки про-изводства. Лишь чистый доходъ, остающійся за вычетомъ всѣхъ расходовъ,—представляетъ собою выигрышъ для казны, и не вся сумма выигрыша можетъ быть признана налогомъ, а лишь та часть, которая превышаетъ нормальную, среднюю прибыль. Чѣмъ выше взвинчивается цѣна монопольнаго продукта, тѣмъ, конечно, крупнѣе доходъ, поступающій въ качествѣ налога въ пользу казны.

Казна - монополистъ имѣетъ право назначать цѣну монополь-наго продукта въ произвольномъ размѣрѣ, но и при существова-ніи монополіи необходимо и разумно считаться съ условіями рынка и съ покупательною силою населенія. Если цѣна объекта монополіи слишкомъ высока, то можетъ сократиться потребле-ніе или будетъ данъ поводъ къ сильному развитію корчемства и контрабанды.

Но монополія можетъ быть не полною, а частичною, т. е. государство можетъ присвоить себѣ только исключительное право производства даннаго предмета или только исключительное право торговли имъ. Въ первомъ случаѣ государство будетъ имѣть дѣло лишь съ крупными торговцами, оптомъ покупающими изготовлен-ные на казенныхъ заводахъ предметы потребленія (рѣже казна-монополистъ продаетъ издѣлія свои непосредственно въ розницу). Налогъ будетъ полученъ въ составѣ цѣны, полученной не отъ потребителя, а отъ торговца. Во второмъ случаѣ, если произ-водство остается свободнымъ, а лишь продажа даннаго предмета объявлена объектомъ монополіи, государство-монополистъ имѣетъ непосредственно дѣло съ массою потребителей и налогъ взимается въ составѣ цѣны за продуктъ въ крупныхъ и мелкихъ доляхъ непосредственно съ тѣхъ, кто согласно намѣренію законодателя и долженъ быть плательщикомъ налога. При частичной моно-поліи второго рода, т. е. если производство не монополизируется, а монополизируется лишь продажа,—государство - монополистъ

вступаетъ въ различнаго рода отношенія къ производителямъ продукта. Оно можетъ пріобрѣтать отъ нихъ предметъ казенной торговли по цѣнѣ, установленной по соглашенію продуцента съ продавцемъ. Или государство можетъ воспользоваться своею принудительною властью и опредѣлить произвольно цѣну, за которую продуктъ долженъ быть переданъ казнѣ для продажи. При такомъ одностороннемъ назначеніи цѣны за продуктъ, казна, конечно, можетъ много выиграть, но придется увеличить расходы по контролю за производствомъ продукта, ибо если цѣна на продуктъ будетъ установлена очень низко, то производитель продукта легко можетъ поддаться соблазну попытаться сбыть продуктъ на сторону по болѣе высокой цѣнѣ. Тайная продажа будетъ тѣмъ возможнѣе, чѣмъ шире пространство государства и чѣмъ менѣе сосредоточено производство даннаго предмета.

Взиманіе налога въ формѣ монополіи выгодно, если объектомъ монополіи является предметъ массоваго потребленія и введеніе монополіи не можетъ быть осуждено, даже если ее введеніе приводитъ къ повышенію цѣны на предметъ, если объектомъ является предметъ роскоши или предметъ не безусловно необходимый для населенія.

Установленіе же монополіи на предметъ первой необходимости, какъ, напр., соль, въ цѣляхъ выручить изъ высоко нормированной цѣны прибыль,—не можетъ быть одобрено. Государство не должно выручать дохода отъ сбыта продукта, безусловно необходимаго для народнаго питанія, ибо высокая цѣна на трудно замѣнимый предметъ питанія отражается вредно на населеніи. Вообще, какъ доказано опытомъ, обложеніе предметовъ необходимыхъ должно быть умѣренное, и если финансовое положеніе государства мало-мальски удовлетворительно, то нужно отказаться отъ налоговъ на предметы первой необходимости, ибо косвенные налоги на предметы первой необходимости падаютъ на доходъ плательщика не пропорціонально, а обратно пропорціонально податной силѣ дохода. Такіе предметы, какъ хлѣбъ и соль, потребляются низшими, бѣдными классами въ сравнительно большемъ количествѣ, нежели классами состоятельными, въ особенности въ странахъ, въ коихъ, благодаря природнымъ и соціаль-

нымъ условіямъ, масса питается преимущественно растительною пищею и рыбою.

Въ Россіи, какъ уже указано выше, нѣтъ косвеннаго налога ни на туземную соль (привозная соль облагается таможенною пошлиною), ни на хлѣбъ, ни на мясо.

Въ Россіи косвенными налогами обложены слѣдующіе предметы первой необходимости: сахаръ, нефтяные продукты, зажигательныя спички (всѣ эти предметы обложены акцизомъ), чай и каменный уголь (обложены таможенною пошлиною).

Предметами, такъ сказать, второстепенной необходимости, обложенными въ пользу государства являются—спиртные напитки и дрожжи.

Наконецъ, косвенными налогами обложены предметы роскоши: табакъ, табачныя издѣлія, гильзы и разрѣзанная папиросная бумага.

Нельзя, впрочемъ, не принять во вниманіе, что въ Россіи установленъ и сохраняется очень высокій таможенный тарифъ на привозные продукты, какъ на сырье, такъ и на полуфабрикаты и фабрикаты.

Этотъ весьма тяжкій для народной массы тарифъ установленъ не столько ради цѣлей фискальныхъ, сколько въ видахъ экономической политики, ради покровительства туземной промышленности въ борьбѣ съ иноземною конкуренціею. О таможенныхъ пошлинахъ и таможенномъ тарифѣ мы поговоримъ въ одной изъ слѣдующихъ главъ, а теперь обратимся къ обложенію предметовъ потребленія туземнаго производства.

Начнемъ съ налога на спиртъ и спиртные напитки (водку, ликеры, пиво).

Спиртъ и водка являются объектомъ частичной казенной монополіи. У насъ установлена казенная продажа вина, и эта казенная винная монополія приноситъ государству громадный доходъ. По росписи на 1910 годъ валовой доходъ отъ казенной винной монополіи исчисленъ въ 718.768.000 рублей.

Казенная винная монополія введена у насъ въ 90-хъ годахъ и теперь установлена почти повсемѣстно.

До введенія казенной винной монополіи Россія испытала

различные способы обложенія спиртныхъ напитковъ. Въ московскую эпоху существовала и винная монополія, и отдача продажи на откупъ, и продажа вина т. н. вѣрными должностными лицами: кабацкими головами и цѣловальниками. Въ XVIII ст. правительство обратилось къ отдачѣ виннаго дѣла на откупъ. Откупъ, за исключеніемъ краткаго промежутка въ первой четверти XIX ст., сохранился до 1860 года. Откупъ оказался самою вредною мѣрою; откупная система, правда, давала казнѣ сравнительно высокій и прочный доходъ, но за этотъ доходъ государству пришлось платить деморализаціею населенія и чиновничества. Въ 1863 году откупная система была упразднена и введенъ акцизъ на спиртные напитки. Реформа 1863 г. преслѣдовала двѣ цѣли: увеличеніе дохода казны и огражденіе населенія отъ продѣлокъ откупщиковъ, которые спаивали населеніе недоброкачественнымъ виномъ. Производство спиртныхъ напитковъ и продажа ихъ стали предметомъ частной предпріимчивости, правда, находясь подъ надзоромъ правительства, которое, въ интересахъ фискальныхъ, ограничивало хозяйственную свободу заводчиковъ и продавцовъ. Налогъ взимался въ формѣ патентнаго сбора и акциза, т. е. налога на производство, размѣръ котораго постепенно повышался. Съ каждаго градуса чистаго алкоголя взимался налогъ въ опредѣленномъ размѣрѣ.

Акцизная система оказалась довольно доходною для казны, но и заводчики и продавцы выручали солидную прибыль и сбывали потребителямъ нерѣдко напитки плохого качества.

Язва пьянства заѣдала Русь и при акцизной системѣ. Еще Владиміръ Князь „Красное Солнышко“ говорилъ, что „Руси есть веселіе пити“. Этому веселію предавались не только низшіе, но отчасти и средніе и, даже, высшіе классы.

Государственная власть рѣшила перейти къ новой системѣ обложенія спиртныхъ напитковъ, надѣясь получить возможность борьбы съ пьянствомъ, не умаляя дохода казны.

Доходъ отъ винной монополіи растетъ изъ года въ годъ. Даже година смутъ (1905 годъ) не оказала значительнаго вліянія въ смыслѣ уменьшенія дохода. Сократилось ли пьянство—это другой вопросъ, на который, къ сожалѣнію, нельзя отвѣтить положительно.

Извлеченіе казною крупнаго дохода отъ продажи спиртныхъ напитковъ служитъ причиною рѣзкихъ нападковъ на наше финансовое управленіе, которое (такъ приходится слышать нерѣдко) пользуется слабостію человѣческою какъ источникомъ государственнаго дохода. Внѣ сомнѣнія, что въ этой области мы имѣемъ дѣло съ рѣзкимъ противорѣчіемъ. Государственная власть признаетъ, что злоупотребленіе спиртными напитками есть крупное зло, съ которымъ нужно бороться, и въ то же время она же содержитъ казенныя мѣста продажи, даже увеличиваетъ ихъ число и тѣмъ способствуетъ распространенію предмета потребленія, который губитъ въ извѣстныхъ случаяхъ не только отдѣльнаго „питуха“, но и его семью и его потомство. Она караетъ преступниковъ, а въ то же время продаетъ предметъ, котораго потребленіе можетъ превратить человѣка въ преступника, даже въ животное.

Однако, едва ли справедливо, если утверждаютъ, что финансовое управленіе разсчитываетъ на пьянство, какъ на источникъ дохода. Это совершенно невѣрно. Алкоголики, напивающіеся до пьяна, постоянно или періодически, не являются главными плательщиками налога на водку. Крупный доходъ даетъ умѣренное, но равномѣрное потребленіе спиртныхъ напитковъ, и русское финансовое управленіе не разсчитываетъ на пьяницъ, точно такъ же, какъ и другія государства, облагающія спиртные напитки налогомъ, не спекулируютъ на пьянство, или государство не разсчитываетъ на отравленіе никотиномъ, если оно облагаетъ налогомъ табакъ.

Спиртные напитки являются предметомъ массоваго потребленія; можно прибавить — къ сожалѣнію, точно такъ же, какъ къ сожалѣнію, очень распространено куреніе табаку и игра въ карты, какъ времяпрепровожденіе многихъ, губящее также не мало людей. Устранить изъ людского общества эти возбуждающія средства не такъ легко, и если удастся ихъ устраненіе, то едва ли при помощи карательныхъ и запретительныхъ мѣръ. Если поставить себѣ задачу устранить все то, что можетъ оказаться опаснымъ, тогда придется совершить коренной переворотъ во всей нашей жизни и вернуться къ простымъ условіямъ первобытнаго су-

ществованія (да и то вопросъ,—не знало ли это первобытное существованіе еще болѣе опасностей).

Непомѣрное потребленіе спиртныхъ напитковъ стоитъ въ тѣснѣйшей связи съ разными другими анормальными явленіями общественной жизни, съ шаткими нравственными воззрѣніями, съ распространеніемъ матеріалистическаго міровоззрѣнія и атеизма, съ ослабленіемъ сознанія о личной отвѣтственности человѣка за свои дѣянія, съ сентиментально-снисходительнымъ отношеніемъ ко всѣмъ явленіямъ преступности.

Пока общественная жизнь не будетъ оздоровлена въ отношеніи духовно-нравственномъ—борьба съ алкоголизмомъ будетъ безнадежна. Если Государственная власть, отказавшись отъ обложенія въ той или иной формѣ спиртныхъ напитковъ,—запретивъ производство и продажу ихъ—и постарается изъять ихъ изъ общественнаго обихода, тогда, въ этомъ можно быть увѣреннымъ, расплодится тайное производство и продажа спиртныхъ напитковъ или усовершенствованная техника нашего времени изобрѣтетъ какіе-либо суррогаты спиртныхъ напитковъ, какое-либо новое средство возбужденія и опьяненія.

Едва ли цѣлесообразно и необходимо вполнѣ запретить винокуреніе и потребленіе спиртныхъ напитковъ. Винокуреніе имѣетъ немаловажное значеніе въ области сельскаго хозяйства; спиртъ играетъ крупную роль во многихъ отрасляхъ промышленности. Умѣренное потребленіе спиртныхъ напитковъ не вредно, а при извѣстныхъ климатическихъ условіяхъ даже полезно.

Изъ-за того, что нѣкоторые злоупотребляютъ предметомъ, который самъ по себѣ не вреденъ, еще не слѣдуетъ, что нужно запретить его потребленіе вообще. Ибо если возможность злоупотребленія должна служить поводомъ къ запрещеніямъ, то слѣдуетъ запретить и куреніе табаку, и различныя игры (напр., карточную игру, занятіе спортомъ, различнаго рода увеселенія).

Самое лучшее средство борьбы съ алкоголизмомъ—это распространеніе просвѣщенія, но просвѣщенія не матеріалистическаго и атеистическаго, а такого, которое усиливаетъ въ человѣкѣ чувство отвѣтственности, развиваетъ въ немъ сознаніе нравственнаго долга и чуткость совѣсти.

Законъ, опредѣляющій способъ использованія права производства и продажи спиртныхъ напитковъ,—это Уставъ о Питейномъ Сборѣ (Св. Зак. Томъ V, Раздѣлъ второй. Изданіе 1901 г. и по продолж. 1906 года).

Согласно ст. 108 Устава, доходъ въ пользу казны съ питей и издѣлій изъ вина, спирта и съ дрожжей—получается: 1] въ раіонѣ казенной продажи питей въ видѣ: а) дохода отъ казенной продажи спирта, вина и водочныхъ издѣлій, б) акциза съ пива, меда и приготовляемой на особыхъ заводахъ браги, а также съ пейсаховой водки, коньячнаго спирта и русскаго коньяка, в) дополнительнаго акциза съ водочныхъ издѣлій, г) акциза съ вина и спирта, вывозимыхъ за предѣлы района казенной продажи питей, д) комиссіонной платы за продажу напитковъ, очищеннаго вина и водочныхъ издѣлій, е) акциза съ дрожжей, ж) патентнаго сбора съ содержимыхъ частными лицами заводовъ для приготовленія питей и заведеній для продажи оныхъ, а также съ заводовъ, выдѣлывающихъ издѣлія изъ спирта, вина и дрожжей, и 2] въ тѣхъ мѣстностяхъ, гдѣ не введена казенная винная монополія, въ видѣ акциза съ производимыхъ питей, издѣлій и дрожжей и патентнаго сбора съ заводовъ для приготовленія оныхъ, а также съ заведеній для продажи питей.

Казенная винная монополія введена въ большинствѣ губерній и областей Россіи. Слѣдовательно, извлеченіе дохода отъ продажи спиртныхъ напитковъ изъ казенныхъ заведеній для продажи есть главная форма полученія дохода изъ источника, о которомъ идетъ рѣчь.

Монополія, установленная въ Россіи, не полная. Государство предоставило себѣ только исключительное (въ районѣ дѣйствія монополіи) право продажи спиртныхъ напитковъ. Производство осталось частнымъ промысломъ, но отнюдь не свободнымъ, а подвергнутымъ весьма стѣснительной регламентаціи. Это ограниченіе свободы винокуренія вызвано соображеніями фискальнаго и, такъ сказать, полицейскаго и экономическаго характера. Государство, ставя винокуреніе подъ свой особый надзоръ, желаетъ предупредить сбытъ продуктовъ винокуренія помимо казны-продавца. А затѣмъ это ограниченіе введено въ видахъ регули-

рованія этой отрасли промышленности сообразно съ интересами народнаго хозяйства (ради предупрежденія появленія очень крупныхъ винокуренныхъ заводовъ, устраненія ихъ, по возможности, изъ городовъ и поощренія сельскаго винокуренія). Крѣпкіе напитки приготовляются на особыхъ для каждаго заводахъ, которые должны устраиваться отдѣльно одинъ отъ другого и не имѣть никакой связи, какъ между собою, такъ и съ заводами, выдѣлывающими изъ спирта и вина другіе, высшихъ сортовъ, напитки и издѣлія, какъ то: водочныя издѣлія, лакъ или политуру.

Винокуреніе производится на заводахъ казенныхъ и частныхъ. Законъ перечисляетъ подробно разряды жителей, кои пользуются правомъ винокуренія.

Воспрещается устройство вновь винокуренныхъ заводовъ въ городахъ, учрежденіе акціонерныхъ компаній для устройства и содержанія винокуренныхъ заводовъ, а равно устройство вновь и пріобрѣтеніе винокуренныхъ заводовъ существующими акціонерными компаніями, въ уставахъ коихъ право на устройство винокуренныхъ заводовъ не оговорено.

Выборъ системы винокуренія предоставляется усмотрѣнію заводчика, но законъ опредѣляетъ наименьшій размѣръ винокуреннаго завода и максимальную емкость квасильныхъ чановъ. Винокуреніе производится подъ надзоромъ органовъ акцизнаго управленія въ сроки, которые обозначены въ выдаваемыхъ Акцизнымъ Управленіемъ свидѣтельствахъ.

Въ законѣ содержатся, далѣе, подробныя указанія на счетъ устройства завода, которое должно быть таковымъ, чтобы былъ возможенъ надзоръ за его дѣятельностью. Затѣмъ предписывается обязательное употребленіе контрольныхъ снарядовъ, указывается изъ какихъ матеріаловъ можно курить вино и т. д.

Очистка вина и спирта перегонкою производится какъ на заводахъ спиртоочистительныхъ, такъ и въ особыхъ очистныхъ отдѣленіяхъ водочныхъ и винокуренныхъ заводовъ. Очистныя отдѣленія водочныхъ заводовъ не должны имѣть никакого внутренняго сообщенія съ водочными отдѣленіями.

Винокуренные заводы могутъ очищать вино и спиртъ только

собственной выкурки. Устроены также и казенные спиртоочистительные заводы.

Частные винокуренные заводы могутъ отправлять спиртъ и вино за границу, при чемъ акцизъ слагается, а залоги, представленные въ обезпеченіе его уплаты, освобождаются, если таможня и акцизное управленіе засвидѣтельствуютъ вывозъ продукта за границу. Въ районѣ казенной продажи питей—продажа спирта, вина и водочныхъ издѣлій для мѣстнаго употребленія составляетъ исключительное право казны.

Слѣдовательно, винокуренные заводчики не имѣютъ права продавать выкуренные спиртъ и вино въ частныя руки, а должны или вывезти свои продукты за границу, или продать ихъ казнѣ. Но означенная продажа казнѣ продуктовъ ихъ производства совершается не по цѣнѣ, назначенной заводчиками. Во всѣхъ губерніяхъ и областяхъ, въ коихъ введена монополія, необходимый для казенной продажи спиртъ пріобрѣтается, въ количествѣ четырехъ пятыхъ опредѣленной по смѣтнымъ исчисленіямъ годовой потребности, отъ винокуренныхъ заводовъ, производящихъ винокуреніе изъ хлѣба и картофеля, по цѣнамъ, ежегодно опредѣляемымъ Министромъ Финансовъ соотвѣтственно мѣстнымъ условіямъ винокуреннаго производства.

Количества спирта, подлежащее пріобрѣтенію въ казну по цѣнѣ, опредѣленной въ только что указанномъ порядкѣ, распредѣляется между заводчиками даннаго района по соразмѣрности съ наибольшею годовою выкуркою ихъ заводовъ, принимаемою въ расчетъ при разверсткѣ спирта.

Количество спирта, пріобрѣтаемое въ казну отъ каждаго завода по назначеннымъ цѣнамъ, ни въ какомъ случаѣ не должно превышать количества нормальной годовой выкурки завода.

Остальное, не распредѣленное между винокуренными заводами количество спирта, необходимое для казенной продажи, а также то количество, отъ поставки котораго въ казну, по назначеннымъ цѣнамъ заводы откажутся, пріобрѣтается съ торговъ, а въ крайнемъ случаѣ заготовляется хозяйственнымъ способомъ.

Приготовленіе изъ очищеннаго перегонкою спирта вина, а

равно розливъ онаго въ посуду для снабженія имъ мѣстъ продажи спирта и вина, производится въ казенныхъ складахъ.

Вино и спиртъ поступаютъ въ продажу въ очищенномъ видѣ и крѣпостью не ниже 40 градусовъ.

Продажа спирта, вина и водочныхъ издѣлій производится изъ принадлежащихъ казнѣ заведеній, а также изъ заведеній, содержимыхъ частными лицами, коимъ сія продажа будетъ поручена казною.

Очищенное вино и водочныя издѣлія заводовъ, находящихся внѣ района казенной продажи питей, а также водочныя издѣлія частныхъ заводовъ сего района и заграничныя, обращаются въ продажу казеннымъ управленіемъ на комиссіонныхъ началахъ, на условіяхъ, установляемыхъ Министромъ Финансовъ.

Частныя лица имѣютъ право ввозить въ районъ казенной продажи питей спиртъ, вино и водочныя издѣлія для собственнаго употребленія количествомъ не свыше 1/10 ведра.

Мѣста продажи питей суть казенныя и частныя. Казенныя мѣста продажи—это винныя лавки и склады, а частныя: оптовые склады вина, меда, а также русскаго виноградnаго вина, склады коньячные, заведенія трактирнаго промысла, пивныя лавки, погреба для продажи русскихъ виноградныхъ винъ, ренсковые погреба и, наконецъ, временныя выставки для продажи пива, меда и русскаго виноградnаго вина.

Низшій и высшій размѣры цѣнъ вина, спирта и водочныхъ издѣлій опредѣляются законодательнымъ порядкомъ.

Въ предѣлахъ сихъ размѣровъ продажныя цѣны вина, спирта и водочныхъ издѣлій назначаются Министромъ Финансовъ и назначенныя имъ продажныя цѣны публикуются Сенатомъ во всеобщее свѣдѣніе.

По росписи на 1910 годъ валовой доходъ отъ казенной продажи питей, какъ уже указано, былъ исчисленъ въ 718.768.000 р., т. е. это самая доходная статья русскаго бюджета.

Если встать на исключительно фискальную точку зрѣнія, то нужно признать, что реформа обложенія спиртныхъ напитковъ привела къ блестящимъ результатамъ.

Однако, при приступѣ къ реформѣ, высказывалась надежда,

что монополія, устраняя кабатчиковъ отъ продажи спиртныхъ напитковъ, т. е. лицъ которые всячески заманивали народъ въ кабакъ и продавали водку плохого качества,—послужитъ средствомъ борьбы съ алкоголизмомъ и что сократится пьянство. Эта надежда едва ли оправдалась. Да при помощи такихъ внѣшнихъ, административныхъ мѣръ пьянство и не сократится. Пока высшіе классы не подадутъ примѣра и не перестанутъ снисходительно относиться къ случаямъ пьянства въ ихъ средѣ, усматривая въ немъ лишь простительное увлеченіе,—народная масса не наложитъ узды на склонность напиваться водкою въ дни печали или радости, а то и безъ всякихъ поводовъ.

Въ росписи, въ отдѣлѣ „Косвенные налоги“, имѣется еще статья—сборъ съ питей, дающая казнѣ доходъ (въ 1910 году) въ 40 милл. съ лишнимъ рублей.

Этотъ доходъ получается, преимущественно, благодаря взиманію акциза со спиртныхъ напитковъ внѣ района казенной монополіи съ водочныхъ издѣлій и съ пива.

Акцизъ со спирта взимается въ опредѣленномъ размѣрѣ съ каждаго градуса безводнаго спирта. Крѣпость спирта опредѣляется по спиртометру, а количество по нормальнымъ и дѣйствительнымъ выходамъ изъ различныхъ матеріаловъ, изъ коихъ спиртъ выкуривается.

Для опредѣленія дѣйствительныхъ выходовъ спирта вводятся на заводахъ особые контрольные снаряды.

Законъ допускаетъ безакцизное отчисленіе спирта въ опредѣленномъ количествѣ для винокуренныхъ заводовъ, при чемъ особыми льготами въ этомъ отношеніи пользуются сельскіе винокуренные заводы.

Водочныя издѣлія обложены независимо отъ акциза за спиртъ,—дополнительнымъ акцизомъ въ опредѣленномъ размѣрѣ съ ведра 40%. Акцизъ взимается посредствомъ наклейки бандеролей на посуду съ водочными издѣліями.

Русскія виноградныя вина не обложены акцизомъ. Зато высокою таможенною пошлиною обложены виноградныя вина иностраннаго происхожденія.

Пиво обложено акцизомъ. Акцизъ съ пивоваренія назначается

по расчету съ пуда, поступающаго въ заторъ солода, и взимается съ пуда солода въ зависимости отъ избранной заводчикомъ нормы выхода экстракта. Установлены 4 нормы: низшая, 2 среднихъ и высшая. Размѣръ акциза: 1,45 р., 1,60, 1,80, и 2 рубля.

И производство, и продажа пива предоставлена частной предпріимчивости. Употребленіе пива въ Россіи далеко не столь распространено, какъ въ другихъ государствахъ, напр., въ Германіи и Австріи, но за послѣднее время замѣчается ростъ потребленія этого продукта. Обложеніе его не высоко и высказывается мнѣніе, что полезно не повышать налога на пиво, ибо по мѣрѣ распространенія пива можетъ сократиться употребленіе водки, что, конечно, желательно, ибо пиво, содержащее въ себѣ небольшое, сравнительно, количество алкоголя, здоровѣе другихъ спиртныхъ напитковъ.

Акцизъ съ медоваренія взимается по вмѣстимости медоваренныхъ котловъ и числу дней, въ которые производится медовареніе.

Акцизъ съ прессованныхъ дрожжей взимается посредствомъ обложенія помѣщеній съ дрожжами бандеролями, для чего прессованныя дрожжи внутренняго приготовленія на заводахъ должны быть заготовляемы, а заграничныя—привозимы къ таможнямъ въ правильной формѣ—плиткахъ—установленнаго размѣра.

ГЛАВА XVII.

Акцизъ на сахаръ, на табакъ, на папиросныя гильзы и разрѣзанную папиросную бумагу, на зажигательныя спички и на нефтяные продукты.

Весьма значительный доходъ казна получаетъ отъ обложенія сахара. По росписи на 1910 годъ сахарный доходъ (какъ сказано въ росписи) ожидался въ размѣрѣ 124.865.000 р.

Производство свекловичнаго сахара играетъ не маловажную роль въ народномъ хозяйствѣ Россіи. Свекловичныя плантаціи занимаютъ значительное пространство, въ особенности въ юго-западной Россіи. На нихъ, а также и на заводахъ занято большое количество рабочихъ рукъ. Въ сахарозаводское дѣло вложена большая сумма капиталовъ, которые даютъ большой доходъ ихъ владѣльцамъ. Остатки отъ переработки на заводѣ свекловицы въ сахаръ идутъ въ кормъ скота и поэтому свекловично-сахарное производство имѣетъ важное значеніе и для скотоводства.

Для питанія человѣка сахаръ необходимъ. Правда, организмъ человѣка вырабатываетъ сахарныя вещества изъ хлѣба и другихъ мучнистыхъ предметовъ питанія, изъ овощей, фруктовъ, но нуждается и въ непосредственномъ потребленіи сахара. Сахаръ употребляется населеніемъ къ чаю и распространеніе чаепитія служитъ недурнымъ средствомъ въ борьбѣ съ алкоголизмомъ. Если и нельзя признать сахаръ за предметъ первой необходимости наравнѣ съ солью, то все-таки на него нельзя смотрѣть какъ на предметъ роскоши, подобно табаку или спиртнымъ напиткамъ, ибо безъ потребленія этихъ предметовъ человѣкъ можетъ

обойтись, но лишеніе населенія сахара можетъ вредно отразиться на его питаніи.

Какъ предметъ массоваго потребленія, сахаръ является удобнымъ объектомъ обложенія, но едва ли правильно облагать его высоко, ибо высокое обложеніе привело бы къ сокращенію потребленія этого продукта.

Въ началѣ XIX ст. въ употребленіи былъ только привозный (преимущественно изъ Англійскихъ колоній) тростниковый сахаръ, который облагался таможенною пошлиною.

Въ XVIII ст. аптекарь Маркграфъ открылъ способъ извлеченія сахара изъ свекловицы, усовершенствованный затѣмъ химикомъ Ахардъ.

Въ Россіи, въ царствованіе Павла I, проектъ извлеченія сахара изъ бѣлой свекловицы былъ представленъ Императору въ 1798 году московскимъ аптекаремъ Биндгеймъ. По приказанію Государя проектъ Биндгейма былъ подвергнутъ обсужденію въ особой комиссіи (Государственный казначей Васильевъ, адмиралъ графъ Кушелевъ, генералъ-прокуроръ Обольяниновъ), которая высказалась за поддержку автора проекта и за отводъ для опытовъ казенныхъ земель на югѣ Россіи. Но Биндгейму не удалось, почему то, воспользоваться этою милостью. Первый, кто основалъ въ Россіи свеклосахарный заводъ, былъ генералъ Бланкенгагенъ въ 1801 году.

На западѣ Европы толчекъ къ развитію свеклосахарной промышленности былъ данъ введенною Наполеономъ I т. н. континентальною системою, которая должна была закрыть доступъ на материкъ Европы всѣмъ товарамъ, привозимымъ изъ Англіи и ея колоній. Но лишь въ 30 годахъ XIX ст. свекло-сахарное производство получаетъ болѣе широкое распространеніе и свекловичный сахаръ, сперва во Франціи, затѣмъ и въ другихъ государствахъ становится объектомъ обложенія.

Свекловичный сахаръ облагается четырьмя способами: можно облагать сырой матеріалъ, свекловицу, при чемъ налогъ соразмѣряется съ вѣсомъ перерабатываемой свекловицы. Основаніемъ обложенія можетъ служить производительность аппаратовъ, употребляемыхъ на заводѣ для выдѣлки сахара. Въ-треть-

ихъ, налогъ можетъ быть соразмѣряемъ съ густотою сахарнаго сиропа, т. е. съ количествомъ сырого продукта, и, наконецъ, налогъ можетъ быть взимаемъ съ готоваго продукта, выдѣланнаго на заводѣ сахара. Лучшимъ способомъ является несомнѣнно четвертый, ибо при немъ достигается большая, сравнительно, уравнительность обложенія. При обложеніи сырого матеріала и при соразмѣреніи налога съ производительностью аппаратовъ оказывается нѣкоторое покровительство крупнымъ заводамъ, которые изъ одного и того же количества свекловицы, благодаря усовершенствованнымъ аппаратамъ, вырабатываютъ большее количество сахара. По густотѣ сахарнаго сиропа еще нельзя судить съ точностью о томъ, каковъ будетъ конечный результатъ производства. Если же брать за основаніе обложенія сумму готоваго продукта, то можно достигнуть болѣе благопріятныхъ съ точки зрѣнія справедливости и уравнительности обложенія результатовъ, ибо налогъ соразмѣряется не съ возможными величинами, а съ дѣйствительными.

Академикъ Янжулъ указываетъ на слѣдующія преимущества послѣдней системы обложенія сахара, т. е. обложенія готоваго фабриката: 1) обложеніе производится вполнѣ точно и однообразно для всѣхъ производителей, 2) культура свекловицы свободна отъ всякихъ искусственныхъ вліяній, 3) представляется возможнымъ эксплоатировать матеріалъ до той степени полноты, которая является выгодною по техническимъ условіямъ, 4) налогъ, соразмѣряющійся съ дѣйствительнымъ количествомъ продукта, можетъ давать, сравнительно, большій доходъ; во всякомъ случаѣ величина этого дохода является внѣ прямой зависимости отъ условій сахарнаго производства, 5) моментъ взиманія налога, наиболѣе удобный съ точки зрѣнія правильнаго устройства косвеннаго обложенія.

Въ Россіи акцизъ на свекловичный сахаръ внутренняго производства введенъ въ 1848 г. До того времени казна получала доходъ исключительно отъ обложенія привознаго сахару таможеннымъ сборомъ.

Первоначально налогъ сообразовался съ количествомъ свекловицы, перерабатываемой на заводѣ, и съ работоспособностью

заводовъ, но эта система была признана неудовлетворительною, ибо дѣйствительные выходы сахара по количеству своему не соотвѣтствовали нормамъ, установленнымъ въ законѣ и казна не получала того дохода, который могъ бы быть полученъ, если бы акцизъ уплачивался со всей суммы дѣйствительно выдѣланнаго сахара. Въ виду этого въ 1881 году перешли къ обложенію готоваго продукта. (Законъ: ср. Св. Зак. томъ V. Сводъ уставовъ объ акцизныхъ сборахъ. Раздѣлъ четвертый. Глава первая. Правила объ акцизѣ съ сахара. Изд. 1901 г. и по прод.).

Согласно закону воздѣлываніе свекловицы и всякихъ другихъ сахаро-содержащихъ растеній на всемъ пространствѣ Имперіи не подвергается никакимъ ограниченіямъ. Приготовленіе же сахара изъ такихъ растеній облагается: 1) патентнымъ сборомъ за производство сахара и 2) акцизомъ съ добываемаго количества кристаллическаго сахара.

Патентный сборъ взимается въ размѣрѣ 5 руб. за каждую тысячу пудовъ добываемаго на заводѣ сахара. Акцизъ же взимаетъ съ каждаго пуда готоваго сахара въ размѣрѣ опредѣляемомъ въ законодательномъ порядкѣ.

Въ настоящее время акцизъ съ сахара взимается въ размѣрѣ 1 р. 75 коп. съ пуда. Въ случаѣ необходимости возвышенія акциза съ сахара, законъ о томъ имѣетъ быть изданъ съ такимъ расчетомъ времени, чтобы онъ могъ быть введенъ въ дѣйствіе не ранѣе какъ по прошествіи 2 періодовъ сахароваренія, считая и текущій, если только онъ былъ обнародованъ не позже января того года, который предшествуетъ году вступленія его въ силу.

Рафинадные и свекло-сахарно-рафинадные заводы подлежатъ уплатѣ особаго патентнаго сбора въ размѣрѣ 5 р. съ каждой тысячи пудовъ выдѣланнаго ими рафинированнаго сахара.

Основаніемъ для исчисленія слѣдующаго въ казну акциза съ сахара, выдѣлываемаго на заводахъ, служитъ взвѣшиваніе сахара, подлежащаго выпуску съ завода.

Хотя сахарное производство и предоставлено частной предпріимчивости, тѣмъ не менѣе эта отрасль промышленности подчинена особому надзору акцизнаго управленія. И устройство

завода, и оборудованіе его аппаратами, производство работъ на заводахъ, выпускъ съ завода готоваго фабриката, перевозка его,—всѣ эти хозяйственныя операціи стоятъ подъ контролемъ правительства въ видахъ предупрежденія утайки продукта, съ коего взимается акцизъ.

Сбытъ сахара не свободенъ, а регламентируется финансовымъ управленіемъ на каждый періодъ сахароваренія.

Регулированіе свеклосахарной промышленности введено у насъ закономъ 20 ноября 1895 года.

Причины, побудившія государственную власть приступить къ регулированію свекло-сахарной промышленности, были слѣдующія.

Начиная съ 60-хъ годовъ XIX ст. свекло-сахарная промышленность измѣнила свой характеръ. До того времени свекло сахарное производство было болѣе сельско-хозяйственнымъ промысломъ, нежели фабричнымъ. Но въ 60-хъ годахъ свекло-сахарные заводы превратились въ капиталистическія предпріятія. Число ихъ стало быстро возрастать и благодаря усовершенствованію техники производство сахара приняло большіе размѣры. Высокія цѣны на сахаръ, установившіяся въ 70 годахъ и державшіяся въ 80-хъ годахъ, побудили многихъ капиталистовъ помѣщать крупныя средства въ эту отрасль промышленности съ цѣлью использованія благопріятныхъ коньюнктуръ. Обширная площадь земли была взята подъ культуру свекловицы и появились крупные заводы, на которыхъ занято множество рабочихъ. Барышъ предпринимателей первоначально соотвѣтствовалъ ожиданіямъ. Но и въ западно-европейскихъ государствахъ замѣчалось то же явленіе и благодаря расширенію производства сахара, цѣны на сахаръ на міровомъ рынкѣ начали падать, разразился кризисъ и вскорѣ понизилась и прибыль промышленниковъ. Правда, она и тогда оставалась сравнительно высокою, но по мнѣнію предпринимателей она была низка. Внутренній рынокъ былъ перегруженъ русскимъ сахаромъ, иностранные рынки были также удовлетворены и еще болѣе, чѣмъ русскій рынокъ, ибо цѣны на сахаръ за границею были ниже цѣнъ въ Россіи. Заводчики выхлопотали себѣ выдачу особыхъ премій на вывозъ сахара за

границу. Цѣль этого усиленнаго вывоза за границу заключалась въ томъ, чтобы путемъ освобожденія внутренняго рынка отъ значительнаго количества сахара, имѣть возможность повысить цѣну на сахаръ, продаваемый въ Россіи. Въ сущности слѣдовало бы привѣтствовать пониженіе цѣнъ на сахаръ въ Россіи, ибо оно содѣйствовало бы распространенію потребленія сахара въ русскомъ народѣ. Потребленіе этого продукта въ Россіи гораздо менѣе значительно, нежели въ государствахъ зап. Европы. Однако, интересы заводчиковъ были признаны болѣе важными, нежели интересы потребителей.

Несмотря на выдачу премій, положеніе сахарозаводчиковъ не улучшилось въ той мѣрѣ, какъ они того желали, и уже въ 80-хъ годахъ они ходатайствовали о нормировкѣ сахарной промышленности, т. е. о томъ, чтобы государственная власть опредѣлила максимальное количество сахара, которое могло быть выпущено на внутренній рынокъ. При нормировкѣ, цѣны, конечно, могли бы быть удержаны искусственнымъ путемъ на высокомъ уровнѣ. Но правительство отклонило ихъ просьбу. Послѣ отказа правительства сахарозаводчики заключили между собою договоръ (сахарный синдикатъ), въ силу котораго они обязались не выпускать въ продажу внутри Россіи сахаръ свыше опредѣленной нормы, а излишекъ, превышающій норму, вывозить за границу, хотя бы съ убыткомъ. Постановленія синдиката привели къ повышенію цѣнъ на сахаръ въ Россіи и это повышеніе оказалось столь значительнымъ, что въ началѣ 90-хъ годовъ правительство признало необходимымъ вмѣшаться въ дѣло и въ видахъ пониженія цѣнъ на сахаръ оно прибѣгло къ закупкѣ сахара за границею за свой счетъ, пустивъ этотъ сахаръ въ продажу.

Въ 1894 году и за границею, и въ Россіи цѣны на сахаръ вновь пали и дѣятельность синдиката по регулированію сахарнаго производства оказалась не вполнѣ удачною, ибо нѣкоторые сахарозаводчики не присоединились къ нему, а иные уклонились отъ исполненія принятыхъ на себя обязательствъ. Вновь сахарозаводчики обратились къ правительству съ просьбою о регулированіи сахарнаго производства внутри Россіи или о возложеніи на сахарные заводы обязанности вывозить излишки за границу.

Однако, такой вывозъ за границу оказывался не всегда возможнымъ, ибо западно-европейскія государства, заботясь о своей сахарной промышленности, вовсе не были склонны принять у себя весь излишекъ русскаго сахара въ интересахъ русскихъ заводчиковъ. Правительство рѣшилось на этотъ разъ уважить ходатайство сахарозаводчиковъ.

Въ 1895 году былъ изданъ вышеуказанный законъ. Въ силу его Комитетомъ (теперь Совѣтомъ) Министровъ, по представленію Министра Финансовъ, на каждый періодъ сахароваренія опредѣляются: количество сахара, потребнаго для выпуска съ песочно-сахарныхъ и свекло-сахарно-рафинадныхъ заводовъ на внутренній рынокъ; количество обязательнаго неприкосновеннаго запаса сахара на заводахъ и предѣльная цѣна сахара для внутренняго рынка, при которыхъ запасъ остается неприкосновеннымъ, а также условія, при которыхъ разрѣшается выпускъ его на внутренній рынокъ (правила объ акцизѣ на сахаръ, ст. 964 и слѣд.). Все количество сахара, опредѣленное для внутренняго потребленія, облагается обыкновеннымъ акцизомъ. Превысившееся же (въ каждомъ данномъ періодѣ) опредѣленный размѣръ внутренняго потребленія количество сахара зачисляется въ излишекъ по отдѣльнымъ заводамъ, пропорціонально ихъ производству, сверхъ 60 тысячъ пудовъ по каждому заводу, и облагается, съ цѣлью недопущенія на внутренній рынокъ, кромѣ акциза, дополнительнымъ налогомъ въ размѣрѣ 1 р. 75 коп. съ пуда.

Изъ общаго количества излишка сахара, въ каждомъ періодѣ образуется обязательный неприкосновенный запасъ, также въ процентномъ отношеніи къ производству сверхъ 60 тысячъ пудовъ. Запасъ этотъ образуется съ тою цѣлью, чтобы, въ случаѣ поднятія сахарныхъ цѣнъ на внутреннемъ рынкѣ свыше назначеннаго предѣла, хранящійся въ неприкосновенномъ запасѣ сахаръ, выпускался на внутренній рынокъ для пониженія сахарныхъ цѣнъ. Сахаръ неприкосновеннаго запаса, а также сахаръ свободнаго запаса, т. е. излишекъ сверхъ неприкосновеннаго запаса, не оплачивается ни акцизомъ, ни дополнительнымъ налогомъ до выпуска ихъ съ завода. Сахаръ неприкосновеннаго запаса можетъ быть выпускаемъ не иначе, какъ по распоряженію

Министра Финансовъ, въ случаѣ поднятія сахарныхъ цѣнъ свыше назначеннаго предѣла, при чемъ онъ подлежитъ оплатѣ лишь обыкновеннымъ акцизомъ. На томъ же условіи разрѣшается Министромъ Финансовъ и выпускъ сахара свободнаго запаса, если цѣны на сахаръ поднимутся сверхъ назначеннаго предѣла. Затѣмъ, кромѣ указаннаго случая, сахаръ свободнаго запаса можетъ быть выпускаемъ на внутренній рынокъ не иначе, какъ по предварительной оплатѣ полностью дополнительнымъ налогомъ. При вывозѣ за границу сахаръ свободнаго запаса освобождается отъ акциза и дополнительнаго налога.

Заводчикъ имѣетъ право оставшійся на заводѣ къ концу періода излишекъ сахара причислить къ производству новаго періода сахароваренія. (ср. Юбилейную Исторію Министерства Финансовъ. Часть II, стр. 501 – 502).

Если принять во вниманіе только или преимущественно интересы сахарозаводчиковъ, то нельзя не признать, что законъ 1895 года отразился благопріятно на этой отрасли промышленности. Прекратилось колебаніе цѣнъ на сахаръ, онѣ стали болѣе устойчивыми. Положеніе заводовъ упрочилось, дивиденды сахаро-заводческихъ обществъ и доходы отдѣльныхъ заводовладѣльцевъ увеличились. Но цѣны на сахаръ въ Россіи держатся на высокомъ уровнѣ, если сравнить ихъ съ цѣнами на этотъ продуктъ въ другихъ государствахъ и отъ этого страдаютъ интересы потребителей.

На нормировку сахара очень часто жалуются и высказываются желанія объ ея отмѣнѣ.

Съ 1895 года внесены нѣкоторыя поправки въ законъ 1895 года, но существо дѣла не измѣнилось.

Министру Финансовъ, кромѣ правъ по регулированію сахарнаго производства, указанныхъ выше, предоставлено опредѣлять размѣръ общаго нормальнаго (или полезнаго) производства сахара.

Нормальнымъ (полезнымъ)—на данный періодъ сахароваренія—производствомъ каждаго завода считается величина, полученная путемъ распредѣленія общаго нормальнаго (полезнаго) производства между отдѣльными заводами пропорціонально ихъ произво-

дительности. Нормальное производство завода не должно быть принимаемо въ количествѣ меньшемъ 80.000 пудовъ.

Если цѣны на сахаръ на заграничныхъ рынкахъ такъ возвысятся, что это повышеніе можетъ послужить поощреніемъ къ значительному перепроизводству на сахарныхъ заводахъ Россіи, Министръ Финансовъ имѣетъ право съ согласія Совѣта Министровъ уменьшить размѣръ или совершенно пріостановить на извѣстный срокъ льготу по освобожденію вывозимаго за границу сахара отъ дополнительнаго налога.

Нельзя не пожелать удешевленія сахара въ Россіи, ибо это привело бы къ расширенію его потребленія. Однако, о внезапной отмѣнѣ системы нормировки едва ли можетъ быть рѣчь, такъ какъ такая мѣра привела бы къ разстройству этой отрасли промышленности, въ которой заинтересованы не только крупные капиталисты, но и многочисленное сельское и рабочее населеніе. Могло бы пострадать сельское хозяйство, въ особенности скотоводство, да и торговый балансъ Россіи понесъ бы ущербъ. Нормировка сахара даетъ толчокъ къ вывозу русскаго сахара по низкимъ цѣнамъ и сахаръ въ русскомъ вывозѣ играетъ не маловажную роль.

Вопросъ о томъ, какъ регулировать производство сахара и международную торговлю сахаромъ, озабочиваетъ и западную Европу, въ государствахъ коей также жаловались на перепроизводство сахара.

Въ 1902 году въ Брюсселѣ была заключена конвенція, регулировавшая торговлю сахаромъ въ томъ отношеніи, что подписавшія конвенцію государства отказались отъ выдачи премій на вывозимый сахаръ. Выдача такихъ премій приводила къ тому, что рынокъ одного государства наполнялся привознымъ сахаромъ въ ущербъ мѣстному производству.

Россія также присоединилась къ конвенціи, но она не отказалась отъ нормировки сахарнаго производства, а только объявила, что она на 6 лѣтъ, до 1909 г., ограничиваетъ вывозъ сахара съ возвратомъ акциза количествомъ въ 1 милл. тоннъ и понижаетъ пошлину на привозный сахаръ.

Акцизъ на табакъ.

Потребленіе табака, при посредствѣ нюханія, жеванія или куренія, есть удовольствіе или наслажденіе, но отнюдь не удовлетвореніе физіологической потребности человѣка. Нерѣдко даже высказывалось мнѣніе, что куреніе табака не безвредно для человѣческаго здоровья, въ особенности, если курильщикъ выкуриваетъ большое количество табачныхъ издѣлій. Однако, употребленіе этого предмета роскоши очень распространено во всѣхъ классахъ населенія и табакомъ наслаждаются какъ мужчины, такъ и женщины, какъ старые, такъ и молодые. Будучи предметомъ массоваго потребленія, табакъ является очень доходнымъ объектомъ обложенія и, притомъ, какъ предметъ роскоши онъ выдерживаетъ высокое обложеніе.

Табачныя издѣлія, употребляемыя курящими, весьма разнаго сорта и качества, начиная съ высшихъ, дорогихъ, и кончая самыми дешевыми (махорка), а потому и обложеніе можетъ быть устроено такъ, чтобы принять во вниманіе состоятельность классовъ, потребляющихъ тотъ или другой сортъ табачныхъ издѣлій. Дешевые сорты табака могутъ быть обложены низко, а лучшіе сорты высокимъ, даже прогрессивнымъ налогомъ. Въ этомъ отношеніи табакъ можетъ быть гораздо правильнѣе обложенъ, нежели, напр., сахаръ, который потребляется всѣми наравнѣ и одного и того же качества. Высокое обложеніе табака не можетъ обременять никого, ибо никто не принужденъ его потреблять и всякій можетъ обойтись и безъ него.

Табакъ гораздо раньше сахара сталъ объектомъ обложенія и практика знаетъ самые различные способы извлеченія дохода отъ потребленія табака, въ зависимости, преимущественно, отъ того, производится ли табакъ внутри страны (имѣются страны, кои производятъ у себя или многіе или нѣкоторые сорты табаку) или же данная страна потребляетъ исключительно привозный табакъ. Если, въ данномъ государствѣ, имѣются табачныя плантаціи, то обложеніе табака двоякое: внутреннее производство табака облагается налогомъ на производство и продажу и, въ то же время, привозный табакъ болѣе или менѣе высокою

таможенною пошлиною, какъ въ цѣляхъ фискальныхъ, такъ и въ цѣляхъ покровительства туземной табачной промышленности. Если же данное государство не имѣетъ возможности производить табакъ у себя дома, то обложеніе ограничивается таможенною пошлиною.

Въ прежнія времена высокое обложеніе табака преслѣдовало полицейскую цѣль: побудить курильщиковъ къ отказу отъ потребленія дорогого и безполезнаго предмета потребленія.

Въ наше время ни одно государство не смотритъ болѣе враждебно на курильщиковъ, ихъ не проклинаютъ, ихъ носовъ не рѣжутъ, но зато стараются устроить обложеніе табака такъ, чтобы казна получила какъ можно болѣе дохода.

Одно государство (Англія) не дозволяетъ разведеніе табака на территоріи англійской, въ узкомъ смыслѣ слова (колоніи Англіи разводятъ табакъ), и облагаетъ привозный табакъ высокою таможенною пошлиною. Нѣкоторыя государства ограничиваются обложеніемъ привознаго табака, хотя дозволяютъ разведеніе табака и на собственной территоріи (Голландія, Данія, Швеція, Норвегія, Швейцарія и одна часть Россіи—Финляндія).

Что касается обложенія табака внутренняго производства, то финансовая практика знаетъ слѣдующія системы:

1) обложеніе табачныхъ плантацій, 2) обложеніе сырого матеріала, 3) обложеніе готоваго продукта и 4) табачная монополія.

Первые два способа обложенія, обложеніе табачныхъ плантацій и сырого матеріала, т. е. табачныхъ листовъ, сопряжены съ большими неудобствами для табаководства, ибо и разведеніе табака и сборъ табачныхъ растеній подчиняются различнымъ стѣсненіямъ и ограниченіямъ. Болѣе правильнымъ и удобнымъ признается обложеніе готоваго фабриката, хотя и табачныя фабрики и мѣста продажи подчиняются строгому контролю въ видахъ предупрежденія утайки продукта. Обложеніе готоваго продукта организовано обыкновенно слѣдующимъ образомъ: табачныя издѣлія, выпускаемыя заводами въ продажу, обязательно оклеиваются (т. е. помѣщенія съ издѣліями, коробки, картузы, ящики) бандеролью, цѣна которой зависитъ отъ стоимости фабриката, т. е. отъ его сорта. Продажа не обандероленныхъ издѣ-

лій запрещается и преслѣдуется какъ дѣйствіе незаконное, имѣющее цѣлью нанести ущербъ казнѣ. Кромѣ оплаты бандеролей фабрика и мѣста продажи уплачиваютъ еще сборъ за право производства и продажи, въ формѣ патентовъ, цѣна коихъ различна смотря по тому, какой продуктъ выдѣлывается и продается.

Привозный табакъ облагается таможенною пошлиною.

Что касается табачной монополіи, то она введена въ настоящее время въ слѣдующихъ государствахъ: Австріи, Венгріи, Франціи, Италіи, Румыніи, Сербіи, Испаніи, Турціи и Португаліи.

Монополія или эксплоатируется самимъ правительствомъ или сдается на откупъ (Испанія, Турція и Португалія).

Монополія можетъ быть или полною, или неполною. При полной монополіи исключительное право государства распространяется на всѣ операціи по табачному дѣлу: на разведеніе табака, обработку его и продажу. Эта полная форма монополіи не практикуется; обыкновенно предпочитаютъ неполную монополію. Частнымъ лицамъ предоставляютъ разведеніе табака, но весь продуктъ плантацій обязательно передается въ казну, которая обрабатываетъ его на казенныхъ фабрикахъ. Продажа табачныхъ издѣлій производится или изъ казенныхъ магазиновъ и лавокъ, или поручается частнымъ продавцамъ, но по цѣнамъ, установленнымъ правительствомъ.

Доходъ отъ табачной монополіи обыкновенно очень значителенъ, ибо въ руки казны поступаетъ почти вся прибыль отъ табачнаго производства, которая въ другихъ случаяхъ поступаетъ въ карманы заводчиковъ. Но табачная монополія требуетъ и многихъ издержекъ и наличности хорошо подготовленнаго и честнаго персонала.

Что касается издѣлій табачной монополіи, то они обыкновенно не славятся. Казна не любитъ приноравливаться къ вкусамъ потребителей и приходится принимать строгія мѣры противъ контрабаннаго ввоза табачныхъ издѣлій. Привозъ иноземнаго табака и табачныхъ издѣлій или совсѣмъ запрещается, или ограничивается до чрезвычайности.

Въ Россіи употребленіе табака вошло въ моду въ царствованіе Петра В., который самъ былъ почитателемъ куренія и не смотрѣлъ болѣе на него, какъ на дѣло богомерзкое, подобно московскому правительству XVII ст. Правительство, которое вообще искало способовъ пополненія казны, старалось извлечь доходъ и изъ употребленія табака, оно облагало привозный табакъ таможенною пошлиною, установило казенную монополію продажи, отдавало ее на откупъ частнымъ лицамъ (даже иностранцу, англичанину).

Акцизъ на табакъ введенъ въ Россіи въ 1838 году и налогъ взимался съ готоваго продукта. Свободны отъ обложенія были культура табака, а равно продажа сырого матеріала. Съ самаго начала введенія акциза налогъ взимался въ двоякой формѣ: въ формѣ платы за патентъ (свидѣтельство на право открытія и содержанія заведеній для выдѣлки и продажи табаку), и въ формѣ обязательнаго оклеиванія помѣщеній съ табачными издѣліями бандеролью.

Эта система обложенія съ тѣхъ поръ сохранилась, подвергаясь лишь частичнымъ измѣненіямъ въ смыслѣ соразмѣренія размѣра обложенія со стоимостью продукта, съ его сортомъ и качествомъ и съ цѣлью повышенія обложенія. Болѣе легкое обложеніе было установлено для низшаго сорта табачныхъ издѣлій, употребляемыхъ народною массою, т. е. для махорки. Привозный табакъ обложенъ таможенною пошлиною, которая постепенно повышалась, дойдя въ наши дни до высокихъ размѣровъ.

По мѣрѣ роста потребленія табака увеличивался и доходъ казны отъ табачнаго акциза, но не въ той мѣрѣ, какъ можно было бы того ожидать, что было обусловлено какъ усиленнымъ контрабандным ввозомъ, такъ и утайкою табачныхъ издѣлій отъ обложенія. Такая утайка не была сопряжена съ особыми затрудненіями, ибо законъ дозволялъ продажу сырого матеріала (лиственнаго табака) непосредственно производителями въ руки потребителей. Вольная продажа сырого матеріала содѣйствовала тому, что появились небольшія тайныя табачныя фабрики, изготовлявшія табачныя издѣлія.

Въ 1883 году обложеніе табака, нѣсколько разъ уже подвергшееся улучшеніямъ, было реформировано и на началахъ закона 1883 г. обложеніе этого продукта построено и донынѣ.

Табачный доходъ (по росписи на 1910 годъ), ожидался въ размѣрѣ свыше 57 милл. рублей. (Законъ—ср. Св. Зак. томъ V, Уст. объ акцизныхъ сборахъ. Раздѣлъ III. Уставъ о табачномъ сборѣ. Изд. 1901 г. и прод. 1906 г.).

Табачный доходъ, поступающій въ пользу казны, составляютъ: 1) акцизъ съ приготовленія табака, взимаемый посредствомъ обложенія бандеролями табачныхъ издѣлій, 2) сборъ за патенты на содержаніе табачныхъ фабрикъ и заведенія для продажи листового табака и табачныхъ издѣлій и 3) таможенныя пошлины съ привознаго табака (листового и приготовленнаго).

Такъ какъ у насъ табачной монополіи нѣтъ, и всѣ проекты введенія ея донынѣ отклонены, то производство сырого табака и издѣлій изъ него составляетъ свободный промыселъ, но свобода эта весьма ограничена и производство, равно какъ и продажа табачныхъ издѣлій, подвергнуты ряду ограниченій въ интересахъ казны.

Разведеніе табака составляетъ свободный промыселъ для лицъ всѣхъ состояній во всѣхъ частяхъ Россіи, кромѣ губерній Царства Польскаго, гдѣ разведеніе табака подвергается особой регламентаціи

Листовой табакъ туземнаго произрастанія не облагается никакимъ сборомъ въ пользу казны, но онъ можетъ быть продаваемъ табаководомъ исключительно лицамъ, имѣющимъ табачныя фабрики или оптовые склады. Точно также и иностранный листовой табакъ можетъ быть пріобрѣтаемъ лишь табачными фабриками и оптовыми складами. Розничная продажа листового табака запрещается.

Приготовленіе табака дозволяется лишь на табачныхъ фабрикахъ. Законъ содержитъ подробныя правила, регулирующія храненіе и перевозку табака, открытіе и содержаніе оптовыхъ складовъ листового табака и т. п.

По общему правилу, табачныя фабрики могутъ быть учреждаемы только въ столицахъ, портовыхъ, губернскихъ и уѣздныхъ

городахъ; во всѣхъ же другихъ мѣстностяхъ открытіе ихъ можетъ быть разрѣшено только Министромъ Финансовъ. Однако и открытіе вообще фабрикъ совершается въ порядкѣ разрѣшительномъ и законъ опредѣляетъ, какъ должна быть устроена фабрика, чтобы предупредить утайку продукта, обложеннаго налогомъ. Министръ Финансовъ въ особой инструкціи опредѣляетъ время, порядокъ, мѣсто упаковки табачныхъ издѣлій, обандероленіе ихъ, способъ укупорки въ ящики для выпуска ихъ изъ фабрики и условія сего выпуска. Очень подробныя правила даны въ цѣляхъ организаціи ревизіи и учета фабрикъ, дабы облегчить контроль со стороны органовъ акцизнаго управленія.

Какъ уже сказано выше, табачныя фабрики и заведенія для торговли табачными издѣліями обложены патентнымъ сборомъ и акцизомъ, взимаемымъ при посредствѣ оклеиванія помѣщеній съ издѣліями—бандеролями.

Взятіе патента табачными фабриками, магазинами, лавками и т. д. является непремѣннымъ условіемъ открытія заведенія и фабрики.

Основной патентъ для фабрикъ даетъ право на отпускъ изъ кладовой на фабрику для переработки въ издѣлія 1.000 пудовъ табака, а полугодовой патентъ—500 пуд. За право переработки въ теченіе года на фабрикѣ табака сверхъ означеннаго количества взимается дополнительный патентный сборъ. Цѣны за основной патентъ, а равно размѣръ дополнительнаго сбора различны смотря по тому, берется ли патентъ для общей фабрики или для махорочной фабрики.

Размѣръ дополнительнаго патентнаго сбора стоитъ въ зависимости отъ количества табака. перерабатываемаго на фабрикахъ (ср. приложенія къ ст. 919). Цѣны на патенты для оптовыхъ складовъ листового табака и заведеній, продающихъ листовой табакъ, также различны, смотря по мѣстности, въ коей находится складъ и производится продажа. Мѣстности раздѣлены на 3 разряда. Акцизъ, уплачиваемый посредствомъ наклейки бандеролей, соразмѣряется съ качествомъ табака и табачныхъ издѣлій. Курительный табакъ раздѣляется на 3 сорта. Первый сортъ можетъ продаваться по произвольной цѣнѣ, а для второго и третьяго сорта

установлены максимальныя предѣльныя цѣны. Нюхательный табакъ обложенъ акцизомъ одного размѣра. Сигары и папиросы раздѣлены на 2 сорта, при чемъ для 2 сорта установлены максимальныя цѣны. Махорка обложена болѣе низкимъ акцизомъ.

Взятіе бандеролей обязательно въ опредѣленномъ количествѣ для фабрикъ общихъ и фабрикъ махорочныхъ, при чемъ сумма бандеролей, обязательно выбираемая, различна по мѣстностямъ.

Въ первомъ разрядѣ по мѣстностямъ помѣщены С.-Петербургъ, Москва, Одесса, Рига и города Царства Польскаго, а во второмъ разрядѣ всѣ остальныя мѣста (ср. ст. 901).

Бандероли могутъ быть отпущены фабрикамъ и въ кредитъ, но подъ обезпеченіе залогами.

Кромѣ акциза, уплачиваемаго бандеролями, съ табачныхъ издѣлій взимается еще дополнительный акцизъ въ опредѣленномъ размѣрѣ съ пуда и фунта табачныхъ издѣлій. Продажа табачныхъ издѣлій разрѣшается не иначе, какъ въ закрытыхъ помѣщеніяхъ (ящикахъ, коробкахъ и т. д.), оклеенныхъ бандеролями.

Съ 1883 г. акцизъ на табакъ нѣсколько разъ повышался; послѣднее повышеніе имѣло мѣсто въ 1909 г.

Въ томъ же году (1909 г.), введенъ какъ бы дополнительный налогъ къ налогу на табакъ, а именно акцизъ на папиросныя гильзы и разрѣзанную папиросную бумагу, который взимается также посредствомъ наклеиванія бандеролей.

Этотъ налогъ даетъ доходъ приблизительно въ 5.000.000 р.

Въ Россіи существуютъ два косвенныхъ налога на предметы потребленія, которые все болѣе становятся предметами первой необходимости: это зажигательныя спички и нефтяныя освѣтительныя масла.

Первый изъ указанныхъ выше налоговъ, акцизъ на зажигательныя спички, по росписи, на 1910 годъ, долженъ былъ дать доходъ въ 18 милл. рублей, а второй налогъ—акцизъ на нефтяныя освѣтительныя масла—41.045.000 рублей.

Налогъ на спички взимался въ Россіи уже въ 40 годахъ, но въ то время онъ поступалъ въ доходъ городовъ. Въ 1888 г., когда производство спичекъ приняло у насъ очень значительные

размѣры, былъ введенъ налогъ на спички, на этотъ разъ въ пользу казны.

Налогъ на спички взимается въ формѣ патентнаго сбора за право содержанія спичечныхъ фабрикъ и формѣ акциза, оплачиваемаго при посредствѣ оклеиванія коробокъ со спичками бандеролями. Патентный сборъ взимается въ различномъ размѣрѣ, смотря на способу оборудованія фабрикъ и машинами (паровыми, или нѣтъ) 50, 100 и 150 р. въ годъ. Акцизъ же взимается въ опредѣленномъ размѣрѣ въ зависимости отъ количества спичекъ въ коробкѣ. Спичечныя фабрики обязаны выбирать опредѣленную минимальную сумму бандеролей; вновь открываемыя—не менѣе чѣмъ на 3000 р., а уже ранѣе открытыя—не менѣе чѣмъ на 1500 р. въ годъ.

Въ 1891 году, въ видахъ вытѣсненія изъ продажи бѣло-фосфорныхъ спичекъ,—спички означеннаго рода были обложены двойнымъ налогомъ. Продажа фосфора стоитъ подъ особымъ надзоромъ органовъ акцизнаго управленія (Законъ—ср. Св. Зак. Томъ V, Уставъ объ акцизныхъ сборахъ. Разд. IV, глава III).

Что касается обложенія нефтяныхъ освѣтительныхъ маслъ, то до 1877 года взимался акцизъ на фотогенъ по емкости перегонныхъ кубовъ за каждый день ихъ дѣйствія. Но казна получала очень незначительный доходъ и въ видахъ поощренія нефтяной промышленности акцизъ въ 1877 г. былъ отмѣненъ.

Не уплачивая въ казну никакихъ сборовъ, поощряемая различными мѣрами, нефтяная промышленность быстро развилась въ періодъ 1877-1888 гг., добыча и переработка нефти сдѣлали большіе успѣхи; безпрерывно росло потребленіе керосина. Дешевый въ то время русскій керосинъ вытѣснилъ привозныя нефтяныя масла и сталъ въ значительномъ количествѣ вывозиться за границу.

Въ виду того, что нефтяное производство давало предпринимателямъ значительный доходъ, правительство признало справедливымъ обложить эту отрасль промышленности вновь налогомъ и въ 1888 году былъ введенъ акцизъ на нефтяныя освѣтительныя масла. Организація налога на этотъ предметъ облегчается тѣмъ, что заводы, добывающіе и обрабатывающіе

нефть сосредоточены въ одной мѣстности, въ Бакинскомъ районѣ, (и отчасти въ Батумскомъ) и потому было признано возможнымъ подчинить акцизному надзору только вывозъ освѣтительныхъ нефтяныхъ маслъ изъ этого района. (Зак. ср. Св. Зак. Т. V Уставъ объ акцизн. сборахъ. Раздѣлъ IV, глава II).

Акцизомъ облагаются всѣ вообще продукты изъ нефти, служащіе для освѣщенія (освѣтительныя нефтяныя масла).

Акцизъ на эти масла установляется въ высшемъ размѣрѣ съ болѣе легкихъ маслъ (низкаго удѣльнаго вѣса и низкой температуры вспышки) и въ низшемъ размѣрѣ съ маслъ тяжелыхъ (высшаго удѣльнаго вѣса и высокой температуры вспышки). Размѣръ акциза установляется въ законодательномъ порядкѣ.

Учетъ подлежащихъ оплатѣ акцизомъ освѣтительныхъ маслъ производится акцизнымъ надзоромъ въ Бакинскомъ и Батумскомъ районахъ при вывозѣ продукта изъ предѣловъ района, а въ другихъ мѣстностяхъ при отпускѣ маслъ изъ завода. При вывозѣ масла за границу акцизъ слагается.

ГЛАВА XVIII.

Т. н. Таможенныя пошлины.

Наше законодательство употребляетъ терминъ „таможенная пошлина“ для обозначенія сбора, который по существу своему не есть пошлина.

Т. н. таможенная пошлина есть налогъ, взимаемый съ цѣнностей, перевозимыхъ черезъ опредѣленную черту или границу. Слѣдовательно, правовымъ основаніемъ для взиманія этого налога является дѣйствіе, заключающееся въ передвиженіи цѣнности съ одного мѣста на другое мѣсто, отдѣленныхъ другъ отъ друга границею. Эта пограничная черта можетъ совпадать съ внѣшнею границею государства, но и территорія каждаго государства можетъ быть раздѣлена на различныя части пограничными чертами, внутренними границами (границы губернскія, областныя, городскія) и передвиженіе цѣнностей можетъ быть или свободнымъ, или обусловленнымъ уплатою извѣстнаго сбора. Такъ, въ Россіи, и въ Московское время, и въ императорскій періодъ до 1753 г. (равно какъ и въ другихъ государствахъ, напр., во Франціи, Австріи, Пруссіи, Швеціи) существовали внутреннія таможенныя пошлины, взимавшіяся при перевозкѣ товаровъ изъ одной части государства въ другія, въ особенности при переходѣ черезъ черту, отдѣлявшую бывшія самостоятельныя княжества или государства. До 1850 года и бывшее Царство Польское было отдѣлено отъ Имперіи пограничною чертою и при провозѣ товаровъ черезъ эту границу взималась пошлина. И нынѣ еще автономное Великое Княжество Финляндское отдѣлено отъ Имперіи

въ узкомъ смыслѣ слова пограничною чертою и почти всѣ финляндскіе товары при ввозѣ въ Россію, а нѣкоторые русскіе товары при ввозѣ въ Финляндію облагаются „пошлинами“.

Что же касается внѣшнихъ границъ государствъ, то онѣ повсюду являются преградою для свободнаго обмѣна цѣнностей и нѣтъ ни одного государства въ мірѣ, которое бы не облагало сборомъ привозимые изъ за границы товары.

Въ настоящее время таможенные сборы не имѣютъ характера пошлинъ, ибо таможенныя учрежденія, взимающія эти сборы, не оказываютъ никакихъ услугъ лицамъ, перевозящимъ черезъ границу государства тѣ или иные предметы. Эти лица быть можетъ, были бы весьма довольны, если бы не было никакихъ органовъ таможеннаго управленія и если бы съ нихъ не взимали никакихъ сборовъ.

Таможенные сборы въ наше время установлены ради двоякихъ цѣлей: ради дохода казны и чтобы служить средствомъ для увеличенія цѣнъ на привозные товары, ибо при повышеніи цѣнъ затрудняется ихъ сбытъ покупателямъ и тѣмъ устраняется или затрудняется конкуренція съ произведеніями туземной промышленности.

Названіе же „пошлина“ напоминаетъ то время, когда товары уплачивали особый сборъ за разрѣшеніе правительства на входъ въ предѣлы государства и тогда приходилось платить вознагражденіе за охрану и торговца и его товаровъ въ пути, и при выставленіи товаровъ на рынкѣ. Въ былыя времена, когда иностранецъ почитался, если не всегда врагомъ, то подозрительнымъ человѣкомъ, разрѣшеніе ему пріѣзжать со своими товарами считалось милостью, оказываемою государственною властью, а за милость и уплачивалась пошлина. Торговыя пути не были безопасны, и государственная власть, разрѣшая пріѣздъ и привозъ торговцевъ и ихъ товаровъ, принимала различныя мѣры для ихъ охраны и за это покровительство считала себя въ правѣ требовать возмездія.

И теперь еще таможенныя учрежденія оказываютъ различныя услуги лицамъ, привозящимъ различные предметы: устраиваются и содержатся складочныя мѣста, амбары, вѣсы и т. п.,

организуются артели складчиковъ, носильщиковъ и т. д., и за пользованіе такими спеціальными услугами, взимаются особые дополнительные или накладные сборы. Вотъ эти сборы суть пошлины.

Подавляющее же большинство сборовъ, взимаемыхъ при провозѣ цѣнностей черезъ пограничную черту, имѣетъ финансово-правовой характеръ налоговъ, размѣръ коихъ соразмѣряется отнюдь не съ цѣною услугъ таможенныхъ органовъ, свидѣтельствующихъ, оцѣнивающихъ или измѣряющихъ привозимые предметы, а съ цѣнностью этихъ предметовъ, или съ ихъ вѣсомъ, объемомъ, а затѣмъ съ тѣми цѣлями, ради которыхъ установлены таможенные сборы.

Каждое народное хозяйство работаетъ для удовлетворенія прежде всего потребностей даннаго народа, но въ большинствѣ государствъ сумма благъ, производимыхъ благодаря приложенію капитала и труда, превышаетъ или сумму потребностей жителей, или ихъ покупную силу, и поэтому производители разнаго рода предметовъ (не только роскоши, удобства, но и предметовъ первой необходимости) стремятся найти для излишка своихъ произведеній рынокъ внѣ государства, т. е. вывозятъ ихъ въ другую страну отыскивая иностранныхъ покупателей. Вывозъ предметовъ производства въ сосѣднюю страну обусловливается и тѣмъ, что при значительномъ протяженіи территоріи, окраины, географически близкія къ чужимъ государствамъ, предпочитаютъ перевезти свои товары черезъ близкую границу, нежели сбывать ихъ въ предѣлахъ государства въ отдаленныя его части.

Далѣе, нерѣдки случаи, что государства, которыя могли бы извлечь всѣ необходимые для потребностей народа предметы, изъ туземныхъ источниковъ, предпочитаютъ пріобрѣсти результаты чужого народнаго труда и природныя блага другихъ странъ, потому что производство этихъ благъ дома обходится дороже, нежели плата за привозимыя цѣнности.

Продаваемыя или пріобрѣтаемыя цѣнности суть или сырье, или полуфабрикаты, или готовыя издѣлія и, въ зависимости отъ индивидуальныхъ особенностей различныхъ странъ, предметомъ

ввоза или вывоза служитъ какъ сырье, такъ и полуфабрикаты, такъ и, наконецъ, фабрикаты въ самыхъ различныхъ комбинаціяхъ.

Весь этотъ непрерывный обмѣнъ цѣнностей между странами высококультурными и менѣе культурными создаетъ сложный феноменъ международной торговли и объединяетъ всѣ народы разныхъ расъ, характера и развитія въ одинъ союзъ, жизнь котораго протекаетъ далеко не всегда мирно, ибо нужда и трудовая энергія, и хозяйственная разсчетливость, и предпринимательскій эгоизмъ вызываетъ не только соревнованіе, но и вражду, и порождаетъ попытки усилить зависимость сосѣда и обогатить себя за счетъ конкурента.

Каждый народъ и каждая страна отличаются другъ отъ друга и степенью трудовой энергіи, и степенью предпріимчивости, и особенностями народнаго характера, и обусловленными цѣлымъ рядомъ хозяйственныхъ условій чертами быта, и богатствомъ или недостаткомъ въ различныхъ природныхъ благахъ.

Съ точки зрѣнія отвлеченной теоріи было бы правильнѣе, если бы одинъ народъ передавалъ другому то, въ чемъ у него избытокъ и пріобрѣталъ отъ сосѣда то, въ чемъ онъ чувствуетъ недостатокъ, т. е.—если бы былъ установленъ и обезпеченъ вполнѣ свободный обмѣнъ цѣнностей и услугъ.

Одно время, въ особенности лѣтъ 50 тому назадъ, особымъ уваженіемъ и авторитетомъ пользовалась теорія т. н. фритредерства или свободы торговли. Согласно этой теоріи, всякая попытка помѣшать свободному обмѣну цѣнностей при помощи мѣръ стѣсненія иностраннаго привоза приводитъ къ ущербу для народнаго хозяйства въ частности, и всего мірового хозяйства вообще. Каждая страна должна развивать тѣ отрасли производства, которыя соотвѣтствуютъ ея естественнымъ особенностямъ и природнымъ условіямъ. Тѣ страны, которыя обладаютъ обиліемъ хлѣбородныхъ полей или благопріятными условіями для развитія добывающей промышленности, не должны принимать искусственныхъ мѣръ для развитія у себя мануфактуръ, а должны направить всѣ усилія на наилучшую постановку соотвѣтствующихъ ихъ особенностямъ отраслей хозяйства, дабы имѣть возможность вывозить свои продукты и взамѣнъ ихъ пріобрѣтать мануфактурные

товары изъ странъ, которыя опять таки благодаря своимъ естественнымъ особенностямъ развили свою обрабатывающую промышленность. Страны, пригодныя для обрабатывающей промышленности, не должны пытаться путемъ искусственныхъ мѣропріятій создавать всѣ отрасли производства, а должны довольствоваться тѣми, которыя имѣютъ подъ собою твердую естественную почву. Законъ раздѣленія труда имѣетъ одинаковую силу и въ каждомъ отдѣльномъ народномъ хозяйствѣ, и въ хозяйствѣ общечеловѣческомъ. При такомъ раздѣленіи труда всѣ страны только выигрываютъ. Непринужденный обмѣнъ цѣнностей между странами сельско-хозяйственными и мануфактурными приведетъ къ цѣлесообразной, соотвѣтствующей природнымъ требованіямъ затратѣ капитала и труда, и, благодаря этому, къ производству наибольшей массы продуктовъ (сырья или мануфактуръ). Цѣны на всѣ продукты установятся естественнымъ путемъ и окажутся выгодными для всѣхъ, вступившихъ въ обмѣнъ; стѣсненіе же свободы торговли и обмѣна при посредствѣ различныхъ мѣръ запрета или затрудненія доступа продуктамъ другихъ странъ и усилія создать у себя тѣ отрасли производства, которыя не соотвѣтствуютъ природнымъ условіямъ хозяйства данной страны, приводятъ только къ болѣзненному, дорого стоющему развитію промышленности.

Капиталы и трудъ народные направляются въ отрасли производства, искусственно вызванныя къ жизни; они будутъ не производительны, продукты будутъ стоить дорого и въ результатѣ страна пріобрѣтаетъ за дорогую цѣну то, что она могла бы получить за цѣну болѣе дешевую, независимо отъ того, что продукты искусственно созданной промышленности всегда плохого качества. Въ то же время могутъ пострадать и тѣ отрасли хозяйства, которыя природою указаны для страны, какъ наиболѣе пригодныя по ея естественнымъ условіямъ, ибо капиталъ и трудъ будутъ отвлечены отъ наиболѣе производительнаго употребленія. Дорого стоющая, искусственно созданная промышленность требуетъ безпрерывной поддержки, которая можетъ быть оказана государствомъ лишъ за счетъ податныхъ силъ народа. Могутъ выиграть отдѣльные классы, получая высокую прибыль за счетъ потребителей, но эта регламентація хозяйственнаго труда сокра-

щаетъ покупную силу населенія, принужденнаго тратить лишнія суммы на покупку дорогихъ и недоброкачественныхъ продуктовъ. Весь процессъ распредѣленія цѣнностей получаетъ неестественный и, потому, нездоровый характеръ. Въ странѣ земледѣльческой искуственное развитіе промышленности приводитъ къ отвлеченію значительнаго количества населенія отъ сельскаго хозяйства и деревни въ города, на фабрики. Сельское хозяйство теряетъ рабочія руки, производство предметовъ питанія дорожаетъ вслѣдствіе повышенія заработной платы сельскимъ рабочимъ, а около фабрикъ образуется классъ фабричныхъ рабочихъ, оторванныхъ отъ земли, вѣчно недовольныхъ и создающихъ препятствія мирному развитію соціальнаго строя. Промышленность же, созданная при помощи покровительства, прибѣгаетъ къ правительственной поддержкѣ и не пріобрѣтаетъ или не развиваетъ той самостоятельной энергіи, которая служитъ ручательствомъ здороваго и крѣпкаго ея роста. Она легче поддается кризисамъ, которые періодически наступаютъ и легче переносятся тамъ, гдѣ народное хозяйство развивается непринужденно, и особенно чувствительно отражаются тамъ, гдѣ настигаютъ искусственно созданные и поддержанные промыслы.

Соображенія фритредеровъ были бы вѣрны, если бы вѣрна была ихъ основная предпосылка, что всѣ страны поставлены во всѣхъ отношеніяхъ въ одинаково благопріятныя или одинаково неблагопріятныя условія развитія и что дѣйствительно имѣются страны, которыя самою природою присуждены быть странами, пригодными къ производству лишь извѣстныхъ категорій цѣнностей и лишены возможности производить тѣ, которыя въ теченіе извѣстнаго періода и на извѣстной ступени развитія не производятся.

Но такая предпосылка не вѣрна. Благодаря различнымъ, сложнымъ историческимъ условіямъ, развитіе различныхъ странъ шло неровно и это неравенство развитія привело къ тому, что однѣ страны доразвились до высокой ступени культуры, другія же отстали. Но изъ этого еще не слѣдуетъ, что послѣднія должны вѣчно пребывать въ отсталости и не въ состояніи достигнуть того же, чего достигли ранѣе болѣе счастливые сосѣди.

Тяжкія историческія событія вызываютъ нерѣдко застой въ

политическомъ развитіи народа, въ развитіи его права и государственности. Нашествіе дикихъ народовъ, которые получили легкій доступъ въ границы одного народа, потому что эти границы—открытыя границы, и не имѣли доступа въ другія страны, потому что онѣ были защищены морями или горами, крупныя войны, истощившія силы одного народа, не затронувшія силъ другого, могли воздѣйствовать пагубно какъ на приростъ населенія, такъ и на его духовно-нравственное развитіе, ослабить его трудовую энергію, лишить его на цѣлые вѣка спокойствія и возможности мирной работы. Если наступятъ болѣе благопріятныя обстоятельства и народъ тѣмъ не менѣе помирится съ преимуществомъ, достигнутымъ въ культурѣ другими народами и откажется навсегда отъ мысли наверстать потерянное, то онъ можетъ тѣмъ самымъ обречь себя на вѣчную роль поставщика сырья и полуфабрикатовъ для другихъ болѣе счастливыхъ странъ. Если онъ откроетъ безусловно свободный доступъ въ свою территорію предметамъ производства сосѣдей, опередившихъ его въ искусствѣ и техникѣ производства и потому имѣющихъ возможность вывозить предметы своего производства по цѣнамъ болѣе дешевымъ, чѣмъ тѣ, за которыя данный, болѣе отсталый, народъ въ состояніи поставлять продукты своего болѣе молодого промысловаго труда, то счастливые и болѣе сильные конкуренты будутъ имѣть возможность навсегда парализовать всѣ усилія въ пользу развитія болѣе богатой и разнообразной промысловой дѣятельности.

Менѣе счастливые въ историческомъ развитіи народы обыкновенно несутъ на себѣ бремя неуравнительныхъ и тяжелыхъ налоговъ, прямыхъ и косвенныхъ. Если бы въ страну, отсталую въ финансовомъ правовомъ отношеніи, былъ открытъ ввозъ безъ взиманія таможенныхъ пошлинъ, соотвѣтствующихъ по размѣру внутреннему обложенію предметовъ производства продуктовъ страны съ болѣе легкимъ обложеніемъ, то въ результатѣ получится непосильная конкуренція издѣлій съ значительными издержками производства съ продуктами, произведенными съ менѣе значительными издержками. Слѣдовательно, таможенная пошлина служитъ въ извѣстныхъ случаяхъ средствомъ уравновѣшиванія издержекъ производства.

Разъ въ данной странѣ, напр., различные предметы производства обложены акцизомъ, то не обложенные въ соотвѣтствующемъ размѣрѣ предметы производства иностраннаго происхожденія, должны быть обложены таможеннымъ сборомъ. Если въ данной странѣ установлена монополія производства или продажи тѣхъ или иныхъ предметовъ, то ввозъ таковыхъ предметовъ изъ за границы долженъ быть запрещенъ или ограниченъ наложеніемъ на нихъ высокихъ таможенныхъ сборовъ. Различіе въ организаціи и системѣ обложенія само по себѣ не даетъ возможности установленія свободы торговли.

Далѣе, болѣе бѣдныя и отсталыя въ культурномъ отношенія страны обыкновенно находятся въ долговой зависимости отъ странъ болѣе культурныхъ и богатыхъ, которыя вывозятъ не только предметы мануфактурной промышленности или сырье (напр., каменный уголь или хлопокъ), но и денежные капиталы, помѣщаемые въ частныхъ или государственныхъ займахъ. По этимъ займамъ странѣ-должнику приходится уплачивать проценты и погашеніе въ пользу страны-кредитора. Если бы страна-должникъ поставила себя въ зависимость отъ страны-кредитора не только въ отношеніи ввоза денежныхъ капиталовъ, но и въ отношеніи привоза продуктовъ производства иного рода (мануфактуръ и сырья), не принимая никакихъ мѣръ для поддержки туземной промышленности въ соперничествѣ съ этою страною-ссудодательницею и экспортеромъ, то пришлось бы ей вывозить большее количество благородныхъ металловъ, нужныхъ для монетнаго обращенія и, вмѣстѣ съ тѣмъ, усилить вывозъ сырья, хотя бы по дешевой цѣнѣ, для оплаты иностраннаго привоза.

Наконецъ, страна не успѣвшая еще развить всѣхъ своихъ производительныхъ силъ, допуская свободный привозъ иностранныхъ произведеній изъ государствъ съ развившеюся уже промышленностью и обладающею обильными капиталами, лишаетъ туземныхъ предпринимателей возможности выгодно помѣщать свои капиталы въ отечественномъ производствѣ, ибо малодоходная въ началѣ промышленность не въ состояніи выдержать соперничество съ передовыми странами. Въ странахъ на болѣе

низкихъ ступеняхъ развитія процентъ на ссудный капиталъ высокъ и полученіе средствъ, необходимыхъ для устройства и оборудованія фабрикъ обходится поэтому не дешево.

Если же привозъ иностранныхъ произведеній облагается высокими таможенными пошлинами, то это высокое обложеніе заставляетъ иностранныхъ предпринимателей, не желающихъ потерять рынка, переносить свои предпріятія или цѣликомъ или частью въ страну, охраняемую высокими таможенными пошлинами и производить въ ея предѣлахъ свои произведенія, или же помѣщать свои капиталы во вновь учреждаемыхъ предпріятіяхъ, что доставляетъ заработокъ населенію и содѣйствуетъ развитію какъ промышленности, такъ и торговли.

Такимъ образомъ экономическое неравенство различныхъ странъ побуждаетъ относиться отрицательно къ началу свободы торговли и положительно къ принятію мѣръ для охраны туземной промышленности и къ пробужденію дремлющихъ производительныхъ силъ, несмотря на то, что насажденіе новыхъ отраслей промышленности сопряжено съ немаловажными жертвами и первоначально обходится не дешево для населенія. Конечно, не всѣ отрасли обрабатывающей и добывающей промышленности могутъ быть созданы и развиты при помощи покровительственныхъ мѣръ. Превращеніе народнаго хозяйства во всѣхъ отношеніяхъ въ хозяйство самодовлѣющее мечта несбыточная. Ни одной странѣ никогда не удавалось и не удастся устранить всякую экономическую зависимость отъ другихъ народовъ, но во-время введенное и разумно разсчитанное покровительство создаетъ почву для здоровой и выгодной для всѣхъ сторонъ конкуренціи.

Сторонниками свободы торговли и устраненія всѣхъ препятствій къ вольному ввозу иностранныхъ произведеній являются обыкновенно граждане, теоретики и практики, странъ, достигшихъ высокой ступени культуры и опередившихъ сосѣдей. Такъ, англичане съ конца XVIII ст. и въ XIX ст. выступали ярыми противниками покровительства промышленности въ тѣхъ государствахъ, которыя служили рынкомъ для англійскихъ произведеній. Однако, англичане забыли или не желали припомнить, что Англія сама достигала высокой ступени промышленнаго развитія

лишь переживъ эпоху, когда англійская промышленность охранялась высокими таможенными сборами съ продуктовъ, соперничавшихъ съ англійскими произведеніями.

Въ XIX ст., въ особенности въ половинѣ его, начало свободы торговли находило много приверженцевъ и въ литературѣ и на практикѣ. Но съ 70-хъ годовъ начинается, сперва медленно, а затѣмъ рѣшительно, поворотъ во взглядахъ на сравнительную пользу фритредерства и протекціонизма (покровительства туземной промышленности). Германія, Франція, Австрія, Швеція и т. д. другъ за другомъ повышаютъ таможенные сборы съ тѣхъ иностранныхъ продуктовъ, которые являются соперниками для туземныхъ произведеній, и не только мануфактурная, обрабатывающая промышленность, но и промышленность добывающая (земледѣліе и скотоводство) охраняются путемъ затрудненія ввоза иностранныхъ произведеній. Въ настоящее время свобода торговли имѣетъ гораздо меньше сторонниковъ, нежели 50 лѣтъ тому назадъ и большинство государствъ создаетъ цѣлую систему мѣръ для содѣйствія національнаго роста производительныхъ силъ своихъ гражданъ.

Благодаря примѣненію обѣихъ системъ, и системы свободной торговли, и системы протекціонизма (покровительства туземной промышленности), въ цѣломъ рядѣ государствъ, мы имѣемъ передъ собою богатый запасъ наблюденій. Опытъ доказываетъ, что ни первая, ни вторая системы не примѣнимы всегда и всюду, что ихъ примѣненіе всегда возможно лишь съ извѣстными ограниченіями и что, наконецъ, прямолинейное, безусловно послѣдовательное осуществленіе одного изъ двухъ началъ приводитъ къ результатамъ далеко не благопріятнымъ.

Свобода торговли, какъ уже отмѣчено выше, выгодна для странъ, не боящихся болѣе конкуренціи, обладающихъ обиліемъ капиталовъ, технически развитымъ рабочимъ населеніемъ и имѣющихъ возможность сбывать свои продукты въ страны болѣе отсталыя и экономически слабыя; но эта же система вредна для послѣднихъ.

Что касается протекціонизма, то онъ можетъ быть полезенъ и даже необходимъ въ странахъ съ молодою, но способною раз-

виться промышленностью, однако, его примѣненіе не можетъ продолжаться въ теченіе безграничнаго времени и не можетъ быть признано цѣлесообразнымъ, если данная страна находится еще на весьма низкой ступени хозяйственнаго развитія. При низкомъ уровнѣ хозяйства, когда основная отрасль хозяйства,—сельскохозяйственная промышленность, нуждается въ приливѣ и капитала и трудовой силы, искусственное насажденіе обрабатывающей промышленности можетъ привести къ застою сельскаго хозяйства и къ лишенію занятаго въ немъ класса необходимыхъ средствъ культурнаго роста. Въ такомъ положеніи находилась Россія въ XVIII и въ первой половинѣ XIX столѣтій. Искусственно отвлеченныя отъ русскаго сельскаго хозяйства капитальныя средства и силы, потерянныя для земледѣлія и скотоводства, не оказались дѣйствительно производительными въ созданныхъ съ громадными расходами отрасляхъ промышленности обрабатывающей. Главная отрасль народнаго хозяйства Россіи была лишена необходимыхъ для нея силъ и не пользовалась должною заботливостью со стороны государственной власти, все вниманіе которой было обращено на созданіе мануфактуръ. Русское сельское хозяйство еще донынѣ не можетъ поправиться отъ того, что во́время не были приняты должныя мѣры для его поддержки и улучшенія, и что тѣ средства, которыя могли бы оживить его, были обращены въ пользу фабрикъ и заводовъ разнаго рода, что строились желѣзныя дороги безъ того, чтобы одновременно позаботились объ улучшеніи дорогъ подвозныхъ. Конечно, застой русскаго сельскаго хозяйства обусловленъ и другими факторами, въ числѣ которыхъ главнымъ былъ—общинное землевладѣніе. Но во всякомъ случаѣ, если бы хотя бы десятая часть усилій, направленныхъ на созданіе фабрикъ, была направлена въ пользу улучшенія сельскаго хозяйства, то увеличилась бы покупная сила главной массы населенія, крестьянства и созданная на почвѣ здороваго и развивающагося сельскаго хозяйства фабричная промышленность нашла бы громадный, емкій и платежеспособный внутренній рынокъ.

Затѣмъ покровительство туземной промышленности не должно заходить за безусловно необходимые предѣлы. Заинтересованные

въ данныхъ отрасляхъ промышленности предприниматели всегда готовы заявить, что покровительство недостаточно энергично и всегда склонны къ жалобамъ, что иностранная конкуренція приноситъ имъ убытокъ. Но этотъ классъ является совѣтчикомъ въ собственномъ интересѣ и его голосъ не можетъ быть рѣшающимъ при обсужденіи вопроса о томъ: пора или не пора смягчить покровительство и открыть доступъ свободному соперничеству.

Если въ данномъ государствѣ большое значеніе имѣетъ сельское хозяйство, то едва ли правильно въ интересахъ промышленности, обрабатывающей матеріалы, необходимые для употребленія въ сельскомъ хозяйствѣ (напр., чугунъ, желѣзо, сталь) облагать высокою пошлиною сырье, полуфабрикаты или фабрикаты означеннаго рода въ расчетѣ, что со временемъ разовьется сильная туземная промышленность, которая и удовлетворитъ всѣмъ нуждамъ сельскаго хозяйства. Искусственное удержаніе высокихъ цѣнъ на необходимые для сельскаго хозяйства матеріалы и орудія производства можетъ затормозить его развитіе и тѣмъ нанести всему народному хозяйству убытки болѣе значительные, нежели тотъ выигрышъ, который получитъ туземная промышленность отъ устраненія иностраннаго соперничества.

Далѣе, въ государствахъ съ обширною территоріею, въ нѣкоторыхъ частяхъ которой добывается сырье, необходимое или для фабрикъ, или для всего населенія (напр., каменный уголь-нефть, желѣзо), было бы неразумно облагать высокою пошлиною эти блага при ввозѣ ихъ черезъ границы государства въ отдаленныхъ отъ мѣста добычи указанныхъ предметовъ пунктахъ, ибо провозъ громоздкаго груза изъ одной части государства въ другую можетъ обходиться слишкомъ дорого, чтобы отдаленныя отъ мѣста добычи означеннаго сырья части государства могли бы вознаградить себя за убытки, обусловленные затрудненіями при полученіи по болѣе дешевой цѣнѣ иностранныхъ произведеній, сознаніемъ, что уплачивая много и терпя лишеніе въ необходимомъ, они поддерживаютъ туземную промышленность.

Наконецъ, если въ государствѣ, принявшемъ покровительственную систему, казна сама выступаетъ въ роли предпринима-

теля и принуждена для казенныхъ промысловъ пріобрѣтать извѣстные матеріалы или фабрикаты (напр., рельсы для казенныхъ желѣзныхъ дорогъ, паровозы, вагоны и т. п.), то повышеніе цѣнъ на туземныя произведенія, обусловленное высокимъ обложеніемъ иноземнаго привоза, можетъ повести къ искусственному росту расходовъ государства. Означенные расходы должны быть покрыты на счетъ доходовъ государства, получаемыхъ отъ обложенія населенія и по неволѣ возникаетъ вопросъ: правильно ли тратить значительныя казенныя суммы на расплату за дорогія туземныя произведенія, если можно получить означенные предметы изъ за границы за болѣе дешевую цѣну, не послужитъ ли такая усиленная трата казенныхъ денегъ выигрышемъ для немногихъ въ ущербъ всему народу?

Означенныя соображенія, а къ нимъ можно было бы прибавить еще рядъ другихъ, побуждаютъ признать, что протекціонизмъ можетъ быть обоюдоострымъ оружіемъ и что вопросъ о его примѣненіи, и о степени послѣдовательности его проведенія не можетъ быть рѣшенъ категорически, въ особенности въ государствахъ, въ коихъ проживаетъ населеніе, части котораго стоятъ на различныхъ ступеняхъ развитія и которыя имѣютъ территорію обширную и съ различными условіями для хозяйственной дѣятельности.

О примѣненіи началъ протекціонизма безразлично ко всѣмъ иностраннымъ произведеніямъ не можетъ быть рѣчи. Отступленія отъ него могутъ оказаться необходимыми и въ интересахъ народнаго, и спеціально въ интересахъ государственнаго хозяйства.

Обратимся къ различнымъ видамъ таможенныхъ пошлинъ.

Таможенныя пошлины различаются, смотря: 1) по цѣлямъ ихъ наложенія на привозные предметы, 2) по мѣсту взиманія, 3) по основаніямъ взиманія и 4) по способу исчисленія ихъ размѣра.

По цѣлямъ установленія или наложенія таможенныхъ пошлинъ различаются фискальныя и покровительственныя пошлины. Фискальными пошлинами называются тѣ, которыми облагаются предметы ввоза въ видахъ извлеченія дохода для государства,

безразлично охраняются ли имъ тѣ и иныя отрасли туземной промышленности. Фискальныя пошлины въ большинствѣ случаевъ по размѣру своему ниже покровительственныхъ, ибо съ точки зрѣнія финансовой было бы нецѣлесообразно высокимъ размѣромъ пошлинъ ограничивать привозъ. Но фискальныя пошлины могутъ быть и весьма высоки, если ими обложены предметы первой необходимости, безъ коихъ не можетъ обойтись данная страна или къ употребленію коихъ населеніе ея привыкло.

Фискальными пошлинами облагаются привозимые предметы и въ томъ случаѣ, если соотвѣтствующія произведенія туземнаго производства обложены косвенными налогами.

Покровительственными пошлинами называются тѣ пошлины, которыя устанавливаются въ видахъ повышенія цѣнъ на привозные предметы въ такомъ размѣрѣ, чтобы эти привозныя произведенія не могли легко соперничать съ туземными произведеніями. Конечно, и покровительственныя пошлины приносятъ доходъ казнѣ и притомъ крупный, но главная, или вѣрнѣе, оффиціальная цѣль ихъ установленія,—покровительство туземной промышленности.

Если размѣръ этихъ покровительственныхъ пошлинъ столь высокъ, что дѣлаетъ привозъ обложенныхъ предметовъ весьма затруднительнымъ или даже невозможнымъ, то онѣ получаютъ названіе запретительныхъ пошлинъ.

Иногда повышеніе уже существующихъ пошлинъ—временное и совершается въ видахъ принужденія страны, изъ которой привозятся обложенные ими продукты, къ уступкамъ при обложеніи предметовъ вывоза изъ государства, прибѣгающаго къ такой временной мѣрѣ. Въ такихъ случаяхъ говорятъ о боевыхъ пошлинахъ. Это временное, нерѣдко внезапное, повышеніе можетъ быть отвѣтомъ на повышеніе таможенныхъ пошлинъ въ сосѣдней странѣ, если это повышеніе направлено противъ страны, принужденной вознаградить себя тѣмъ, что и она въ свою очередь прибѣгаетъ къ повышенію. Такое отвѣтное, такъ сказать—мстительное повышеніе пошлинъ—называется введеніемъ репрессивныхъ или реторзіонныхъ пошлинъ.

По мѣсту взиманія различаются внѣшнія и внутреннія таможенныя пошлины. Внѣшнія пошлины взимаются на границѣ государства при переходѣ черезъ нее иностранныхъ произведеній. Это наиболѣе распространенный видъ таможенныхъ пошлинъ. Но названіе „внѣшнія пошлины“ не означаетъ, что таможенныя взимаются всегда дѣйствительно въ моментъ перехода черезъ границу. Уплата пошлинъ можетъ быть отсрочена до выпуска обложеннаго предмета въ продажу.

Обложенные предметы допускаются къ ввозу, до оплаты ихъ пошлиною, и провозятся въ запечатанныхъ или запломбированныхъ помѣщеніяхъ внутрь страны во внутренніе таможенные склады. Здѣсь они могутъ храниться болѣе или менѣе продолжительное время и сборъ съ нихъ взимается только по мѣрѣ ихъ выпуска на внутренній рынокъ.

Внутреннія таможенныя пошлины взимаются въ предѣлахъ страны, при переходѣ изъ одной части территоріи въ другую. Внутреннія таможенныя пошлины въ большинствѣ государствъ отмѣнены и сохранились лишь въ формѣ привратныхъ сборовъ, которые взимаются при ввозѣ товаровъ черезъ городскую черту въ городъ. Эти сборы носятъ названіе „octroi“ и обыкновенно поступаютъ цѣликомъ въ городскую кассу.

Бываютъ случаи, что нѣкоторые пункты въ государствѣ объявляются т. н. „порто-франко“, другими словами—мѣстами не включенными въ таможенныя границы даннаго государства. Въ нихъ допускается безпошлинный ввозъ иностранныхъ произведеній. Эти „порто-франко“ окружаются таможенною чертою, черезъ которую провозъ иностранныхъ произведеній допускается не иначе, какъ съ уплатою пошлины. Взимаемые въ такомъ случаѣ сборы имѣютъ также характеръ какъ бы внутреннихъ таможенныхъ пошлинъ.

И Россія знала такіе порто-франко; таковы были ранѣе Одесса и не такъ еще давно Владивостокъ.

Въ зависимости отъ основанія обложенія различаются пошлины на привозъ и на провозъ (транзитъ) иностранныхъ, и на вывозъ туземныхъ произведеній.

Въ настоящее время первую роль играютъ пошлины на

привозъ иностранныхъ произведеній. Вывозъ туземныхъ произведеній не облагается обыкновенно пошлиною; напротивъ, онъ поощряется возвратомъ налоговъ, взимаемыхъ съ продуктовъ производства или выдачею премій на вывозъ.

Но въ извѣстныхъ случаяхъ оказывается выгоднымъ и полезнымъ обложить пошлиною и вывозимые продукты, а именно, если государственная власть желаетъ затруднить вывозъ сырья, необходимаго для фабричной промышленности, или если данная страна является единственнымъ поставщикомъ опредѣленнаго предмета или продукта опредѣленнаго качества, въ коемъ нуждаются другія страны. Такъ, напр., Китай облагаетъ вывозною пошлиною чай, Перу—гуано, Чили—селитру. Лѣтъ 10 тому назадъ Англія обложила вывозною пошлиною каменный уголь.

Т. н. провозныя или транзитныя пошлины взимаются въ томъ случаѣ, если данная страна служитъ необходимымъ путемъ, по которому долженъ быть провезенъ предметъ иностраннаго производства. Такъ, напр., въ прежнее время, въ Закавказскомъ краѣ взимались транзитныя пошлины съ западно-европейскихъ товаровъ, провозимыхъ въ Азію.

По способу исчисленія размѣра пошлинъ различаютъ прежде всего пошлины, взимаемыя въ зависимости отъ цѣнности товаровъ. Эти пошлины называются—пошлинами „ad valorem, или цѣновными“. Примѣненіе этого способа сопряжено со значительными затрудненіями, ибо приходится вести подробную регистратуру цѣнъ провозимыхъ предметовъ, оцѣнивать ихъ, и размѣръ пошлинъ долженъ измѣняться въ зависимости отъ колебанія цѣнъ. Поэтому предпочитаются т. н. специфическія пошлины, т. е. пошлины, исчисленныя по вѣсу, размѣру, мѣрѣ, объему ввозимыхъ продуктовъ.

Наконецъ, въ извѣстныхъ случаяхъ взимаются т. н. статистическія пошлины. Онѣ взимаются въ незначительномъ размѣрѣ для контроля за ввозомъ или вывозомъ опредѣленныхъ предметовъ, не обложенныхъ ни фискальными, ни покровительственными пошлинами. Такъ, одно время въ Россіи взимались статистическія пошлины съ кредитныхъ билетовъ при ввозѣ или вывозѣ ихъ черезъ нашу западную границу.

Перечень всѣхъ предметовъ, обложенныхъ пошлинами различнаго размѣра съ указаніемъ размѣра и способовъ исчисленія ихъ по цѣнѣ, объему, мѣрѣ, вѣсу и т. д.—называется таможеннымъ тарифомъ. Составленіе правильнаго, нагляднаго тарифа—дѣло очень сложное. Приходится установить правильную номенклатуру, цѣлесообразно распредѣлить по группамъ различные предметы, указать точно размѣръ пошлины и т. д.

Тарифъ составляется обыкновенно въ Министерствѣ Финансовъ, нерѣдко при участіи представителей другихъ вѣдомствъ и частныхъ представителей торговли и промышленности. Онъ утверждается въ законодательномъ порядкѣ.

Государственная власть, какъ власть верховная и независимая, имѣетъ право по своему усмотрѣнію устанавливать тарифъ, не соображаясь съ интересами другихъ странъ. Такіе самостоятельные тарифы называются автономными тарифами. Но такъ какъ различныя государства, хотя бы очень могущественныя, связаны другъ съ другомъ торговыми связями, болѣе или менѣе тѣсными, то въ рѣдкихъ, сравнительно, случаяхъ, дѣйствуютъ автономные тарифы. Государства входятъ въ соглашенія другъ съ трудомъ, дѣлаютъ взаимныя уступки, оцѣнивая выгоду или невыгоду обложенія взаимныхъ вывоза и ввоза высокими пошлинами и на основаніи такихъ соглашеній составляются тарифы договорные, конвенціонные. Заключенію конвенцій или торговыхъ трактатовъ и изданію конвенціонныхъ тарифовъ предшествуютъ нерѣдко безкровныя, но очень дорого стоющія войны (таможенныя войны), до крайности обостряющія взаимоотношенія. Враждующія государства прибѣгаютъ къ установленію боевыхъ пошлинъ и лишь принявъ всѣ мѣры, чтобы запугать конкурента, или повредить противнику, сознавъ, что худой миръ лучше доброй брани,—соперники идутъ на соглашеніе. Въ настоящее время конвенціонные тарифы преобладаютъ надъ автономными.

Заключеніе торговыхъ трактатовъ въ цѣляхъ регулированія товарообмѣна можетъ имѣть своимъ послѣдствіемъ не только смягченіе покровительственной системы, но и распространеніе выговоренныхъ по конвенціи льготъ и на государства, которыя въ заключеніи даннаго договора не участвовали, но которыя ранѣе

вошли въ договорную связь съ однимъ изъ контрагентовъ или съ обоими контрагентами. Это имѣетъ мѣсто въ томъ случаѣ, если въ ранѣе заключенныхъ договорахъ съ другими государствами имѣется оговорка, что въ случаѣ предоставленія новыхъ льготъ другимъ государствамъ на основаніи новыхъ договоровъ, всѣ вновь установленныя льготы будутъ распространены и на контрагентовъ болѣе раннихъ договоровъ.

Такъ, напр., предположимъ, что въ 1908 году Россія заключила съ Франціею договоръ съ такою оговоркою: въ 1911 году заключается договоръ между Россіею и Германіею, въ которомъ Россія предоставляетъ Германіи льготы болѣе широкія, нежели тѣ, которыя были установлены въ пользу Франціи. Въ силу оговорки означеннаго выше рода эти льготы будутъ предоставлены и Франціи.

Торговые трактаты и конвенціи заключаются, обыкновенно, на опредѣленное время и контрагенты обязуются заявить о желаніи возобновить или не возобновить соглашеніе за опредѣленное время впередъ до истеченія срока соглашенія.

На время дѣйствія соглашенія государства-контрагенты отказываются отъ права самостоятельно измѣнять размѣръ пошлинъ. Означенные торговые договоры служатъ мощнымъ орудіемъ поддержанія мира.

Таможенныя пошлины, по существу своему, какъ уже указано выше, суть косвенные налоги, и государственная власть, обязывая къ уплатѣ пошлинъ лицъ, ввозящихъ изъ за границы различные предметы на внутренній рынокъ, разсчитываетъ на то, что они ими будутъ переложены на другихъ. На кого же перелагаются таможенныя пошлины? На этотъ вопросъ едва ли можно дать опредѣленный отвѣтъ. Нерѣдко приходится слышать мнѣніе, что вся сумма таможенныхъ пошлинъ перелагается на потребителей ввозимыхъ предметовъ. Однако, такое предположеніе не всегда вѣрно. Конечно, если таможенною пошлиною обложены продукты необходимые, отъ потребленія которыхъ нельзя отказаться, или потребленіе которыхъ не можетъ быть сокращено, то, дѣйствительно, плательщиками пошлинъ въ концѣ концовъ будутъ потребители. Но если пошлинами обложены не предметы

необходимые, то далеко не всегда возможно ихъ переложить на потребителей въ полной суммѣ налога. Торговцу, который ихъ ввозитъ, не удается повысить цѣну въ такой мѣрѣ, чтобы она покрывала его расходъ по уплатѣ пошлинъ и ему придется взять часть податнаго бремени на себя, если ему не удастся выговорить пониженной цѣны, требуемой за ввозимый предметъ иностраннымъ производителемъ. Въ послѣднемъ случаѣ иностранный продуцентъ предмета, обложеннаго пошлиною, долженъ будетъ сократить свою прибыль отъ ввоза продукта въ страну, налагающую пошлину, если онъ желаетъ сохранить рынокъ для сбыта своихъ продуктовъ.

Едва ли возможно всегда и даже въ большинствѣ случаевъ опредѣленно сказать, на кого падаетъ таможенная пошлина: на потребителя, на торговца-посредника или на иностраннаго производителя, и какъ распредѣлится между ними податное бремя. Это зависитъ отъ ряда измѣнчивыхъ условій, при которыхъ устанавливаются цѣны на внутреннемъ рынкѣ, а равно на рынкѣ страны, вывозящей предметъ своего производства.

Однако, покровительственныя пошлины, несомнѣнно, ведутъ къ повышенію расхода потребителей, хотя бы и не покупающихъ иностранныя произведенія, а только предметы внутренняго производства, охраняемые покровительственными пошлинами противъ соперничества иноземныхъ произведеній, ибо за стѣною покровительственныхъ пошлинъ внутренніе производители получаютъ возможность повышать цѣны, по коимъ они сбываютъ свои произведенія на рынокъ страны. Благодаря этому, покровительственныя пошлины являются какъ бы новымъ налогомъ, взимаемымъ съ потребителей, но не въ пользу казны непосредственно, а въ пользу охраненныхъ отраслей промышленности. Если же покровительственная система приводитъ къ оживленію оборотовъ внутренней торговли и къ развитію туземной промышленности, то казна можетъ получить новый доходъ въ формѣ увеличеннаго поступленія промысловаго налога.

Обратимся къ таможеннымъ пошлинамъ Россіи. (Законы, опредѣляющіе порядокъ и условія взиманія пошлинъ, содержатся въ Уставѣ таможенномъ. Св. Зак. т. VI, изд. 1904 г. и по прод. 1906 и 1908 г.г. Таможенные тарифы, какъ общій, такъ и конвенціонный, находятся также въ этомъ томѣ, изд. 1906 г. и по прод. 1908 и 1909 г.).

Доходъ отъ таможенныхъ пошлинъ весьма значителенъ. По росписи на 1910 годъ ожидался доходъ въ 284.055.000 р.

Нынѣ дѣйствующій тарифъ 1903 года, вступившій въ силу въ 1906 г.,—принадлежитъ къ числу высоко покровительственныхъ, но при установленіи таможенныхъ пошлинъ государственная власть всегда имѣла въ виду не только покровительство отечественной промышленности, но и полученіе дохода для казны, и притомъ дохода крупнаго. Въ теченіе всего времени, истекшаго съ момента установленія правильныхъ таможенныхъ пошлинъ, т. е. съ царствованія Царя Алексѣя Михайловича, всѣ наши тарифы неизмѣнно преслѣдовали эти двѣ цѣли. Не разъ, повышеніе таможенныхъ пошлинъ, оказавшееся весьма выгоднымъ для русской промышленности, или по крайней мѣрѣ для нѣкоторыхъ ея отраслей,—было предпринято въ видахъ увеличенія дохода казны и для покрытія дефицита.

У насъ нерѣдко говорятъ, что Россія имѣла тарифы, основанные на началѣ свободы торговли или, такъ сказать, фритредерскіе. Это мнѣніе едва ли правильно. Всѣ тарифы были покровительственные и отличались другъ отъ друга только въ томъ отношеніи, высоки ли были покровительственныя пошлины, или менѣе высоки. Начиная съ 70-хъ годовъ XIX ст. повышеніе таможенныхъ ставокъ идетъ безпрерывно и нерѣдки внезапныя повышенія или пошлинъ на отдѣльные предметы иностраннаго привоза, или огульно всѣхъ пошлинъ. Эти повышенія обусловливались нерѣдко тѣмъ, что страны, съ которыми Россія находится въ торговыхъ связяхъ, повышали таможенныя пошлины на предметы русскаго происхожденія, но столь же часты случаи повышенія пошлинъ по чисто фискальнымъ соображеніямъ, въ видахъ увеличенія дохода казны.

Приходится также указать на то, что покровительственная

система содѣйствовала развитію русской промышленности, но къ сожалѣнію наша таможенная политика считалась всегда преимущественно съ интересами обработывающей и нѣкоторыхъ отраслей добывающей промышленности, но мало обращала вниманія на интересы сельскаго хозейства. Это пренебреженіе потребностями сельскаго хозяйства въ угоду стремленій создать независимую отъ запада промышленность, имѣло своимъ послѣдствіемъ то, что сельское хозяйство не развивалось въ должной мѣрѣ, отставало и такъ какъ въ сельскомъ хозяйствѣ занята громадная масса населенія, то не улучшалось экономическое положеніе земледѣльческаго класса, который въ случаѣ болѣе благопріятныхъ условій представилъ бы огромную покупную силу и далъ бы возможность усиленія производства фабричной промышленности въ большомъ размѣрѣ безъ опасенія, что часть произведеній останется безъ покупателей. Наша фабричная промышленность вскормлена покровительствомъ отчасти за счетъ сельскаго хозяйства и быстрый ростъ фабрично-рабочаго класса, оторваннаго отъ земли, стекающагося въ городскихъ центрахъ, лишилъ основу хозяйственной жизни Россіи—земледѣліе—рабочихъ рукъ. Многія неприглядныя явленія нашей соціальной жизни имѣютъ свою причину въ систематическомъ покровительствѣ промышленности на почвѣ отсталаго сельскаго хозяйства.

Въ теченіе послѣднихъ двухъ столѣтій русская таможенная система развивалась слѣдующимъ образомъ. Петръ Великій былъ убѣжденнымъ сторонникомъ протекціонизма и обложилъ высокими пошлинами иностранные фабрикаты, но не обложилъ ввоза необходимыхъ для Россіи машинъ, орудій и т. д. Въ то же время онъ стѣснялъ, по возможности, вывозъ сырья, необходимаго для русской промышленности. При немъ, равно какъ и въ теченіе всего XVIII ст., взимались не только пошлины на привозъ, но и на вывозъ, и до 1753 года существовали и внутреннія таможенныя пошлины. Послѣ того, какъ при его ближайшихъ преемникахъ таможенныя пошлины были нѣсколько понижены, со второй половины XVIII ст. замѣчается поворотъ къ усиленію началъ протекціонизма. При Елизаветѣ Петровнѣ, въ связи съ отмѣною внутреннихъ таможенныхъ пошлинъ, повышаются по-

шлины на привозные товары. Однако, протекціонизмъ держится въ сравнительно скромныхъ рамкахъ и лишь при Павлѣ I достигаетъ кульминаціоннаго пункта. Въ началѣ XIX ст. Россія была принуждена, благодаря Тильзитскому мирному договору, принять даже запретительную систему; запрещается привозъ товаровъ изъ Англіи, которая была главною покупательницею русскаго сырья: хлѣба, шерсти, льна, лѣса. „Континентальная система“ вліяетъ гибельно на русское сельское хозяйство и отступленіе отъ нея служитъ одною изъ причинъ разрыва съ Наполеономъ. Послѣ окончанія войнъ съ Франціею наступаетъ весьма краткій періодъ болѣе умѣреннаго покровительства, но очень скоро Россія переходитъ къ усиленію протекціонизма, устанавливаются не только высоко покровительственныя, но даже запретительныя пошлины. Лишь въ 1850 году признается возможнымъ понизить таможенныя пошлины и умѣренный протекціонизмъ держится около 20 лѣтъ.

Съ начала 70-хъ годовъ XIX ст. протекціонизмъ вновь усиливается и въ 1877 г. (по фискальнымъ соображеніямъ) вводится правило объ обязательной оплатѣ привоза золотомъ, что приводитъ къ значительному повышенію таможенныхъ пошлинъ. Съ этого времени принципъ протекціонизма господствуетъ неуклонно, при чемъ, конечно, повышаются преимущественно пошлины на фабрикаты (полуфабрикаты и сырье облагаются болѣе умѣренными пошлинами). Тарифъ 1882 года, дополненный рядомъ отдѣльныхъ постановленій, былъ уже высоко покровительственнымъ тарифомъ, но онъ введенъ также и въ видахъ фискальныхъ, ибо Россія въ 80-ые годы XIX ст. страдала отъ постоянныхъ дефицитовъ и правительство стремилось увеличить доходы казны. Фискальныя же соображенія побуждали также къ частичному повышенію таможенныхъ пошлинъ на разные предметы иностраннаго привоза.

Особенно замѣтное повышеніе таможенныхъ пошлинъ имѣло мѣсто въ 1887 г. Въ 1891 году составленъ и изданъ новый тарифъ, сведшій въ одно цѣлое всѣ частичныя повышенія предыдущихъ лѣтъ; онъ преслѣдовалъ одновременно и фискальныя, и покровительственныя цѣли.

Но повышеніе таможенныхъ ставокъ привело къ обостренію отношеній къ ближайшей сосѣдкѣ, Германіи, которая поставляла значительную часть своихъ произведеній въ Россію и интересы которой страдали отъ повышенія русскихъ пошлинъ. Дѣло дошло до таможенной войны, ибо Германія обложила высокими пошлинами русскій ввозъ, на что Россія отвѣтила огульнымъ повышеніемъ пошлинъ на германскія произведенія. Эта таможенная война, стоившая дорого и Россіи и Германіи, привела, наконецъ, къ заключенію русско-германскаго торговаго договора 1894 года, въ силу котораго обѣ стороны обязались къ уступкамъ. Россія понизила пошлины на германскіе товары. Договоръ 1894 г. дѣйствовалъ 10 лѣтъ и въ 1904 году замѣненъ новымъ соглашеніемъ, менѣе выгоднымъ для Россіи и болѣе выгоднымъ для Германіи. И съ другими государствами (Франціею, Австріею, Испаніею, Швеціею) были, еще ранѣе, заключены договоры, и льготы, дарованныя Германіи, распространены и на издѣлія этихъ странъ.

Въ 1903 году изданъ новый таможенный тарифъ, введенный въ дѣйствіе въ 1906 г. И этотъ тарифъ—высоко покровительственный. Но онъ дѣйствуетъ лишь въ отношеніи привоза изъ такихъ странъ, которыя не состоятъ въ договорныхъ отношеніяхъ съ Россіею и примѣняется кромѣ того при обложеніи привозимыхъ издѣлій, не поименованныхъ въ договорныхъ, конвенціонныхъ тарифахъ.

Такимъ образомъ въ Россіи дѣйствуютъ два тарифа: общій и конвенціонный.

На европейской границѣ пошлина взимается въ опредѣленномъ размѣрѣ съ мѣры и вѣса товара, смотря по его роду и сорту. Это т. н. специфическія пошлины. Пошлины ad valorem, цѣнновныя, взимаются на азіатской границѣ.

Нашъ тарифъ облагаетъ высокими пошлинами преимущественно фабрикаты и полуфабрикаты, но высоко обложено въ извѣстныхъ случаяхъ и сырье, напр., хлопокъ и каменный уголь. О высокомъ обложеніи каменнаго угля можно сожалѣть, ибо русскій каменный уголь, добываемый преимущественно на югѣ Россіи, не покрываетъ всей потребности въ этомъ сырьѣ. Предметы, кото-

рые не производятся въ Россіи, обложены фискальными пошлинами. Размѣръ таможенныхъ пошлинъ различенъ смотря по тому, привозятся ли данные товары черезъ сухопутную границу, или же моремъ. Такія пошлины, которыя измѣняются въ размѣрѣ въ зависимости отъ условій и мѣста привоза—называются дифференціальными пошлинами. Онѣ введены съ цѣлью привлечь иностранный привозъ въ русскіе порты. Наши таможенныя пошлины почти исключительно пошлины на привозъ.

Самый большой доходъ дають пошлины на чай и хлопокъ. Высокое обложеніе чая нельзя признать цѣлесообразнымъ, ибо высокія цѣны на чай отражаются неблагопріятно на питаніи народа. Слишкомъ высокими слѣдуетъ признать также и пошлины на чугунъ и желѣзо, ибо эти полуфабрикаты, благодаря высокому обложенію повышаются въ цѣнѣ, что имѣетъ вредное значеніе для сельскаго хозяйства, нуждающагося въ дешевыхъ издѣліяхъ изъ чугуна и желѣза.

Иностранные товары могутъ быть привозимы только въ пункты, въ коихъ имѣются таможенныя учрежденія: главные таможенные склады, таможни 1, 2 и 3 классовъ, таможенныя заставы и переходные пункты.

Таможенныя учрежденія, перечисленныя только что, отличаются другъ отъ друга тѣмъ, что имѣютъ различныя права по пропуску иностранныхъ произведеній и по очисткѣ ихъ пошлинами.

Законъ указываетъ подробно какіе документы (объявленія, коносаменты, накладныя) должны быть представлены таможенному учрежденію лицами, перевозящими черезъ границу иностранныя произведенія, при чемъ за невѣрныя показанія въ этихъ документахъ угрожаютъ сильные штрафы. Импортеръ долженъ указать качество товара, сообразуясь съ тарифною номенклатурою, что не всегда легко, ибо и нашъ тарифъ, какъ и тарифы другихъ странъ не отличаются абсолютною опредѣлительностью. Послѣ представленія и провѣрки всѣхъ требуемыхъ закономъ документовъ совершается досмотръ привозныхъ товаровъ, при чемъ таможенныя учрежденія исчисляетъ пошлину по указанію тарифа. Уплата таможенной пошлины производится или не-

медленно, или въ теченіе извѣстнаго срока, который различенъ въ зависимости отъ того, гдѣ находится товаръ, въ таможенномъ складѣ, таможнѣ I, II или III классовъ.

Тайный провозъ товаровъ, обложенныхъ пошлиною, преслѣдуется: контрабандный товаръ конфискуется, а хозяева товара или лица, привезшія его облагаются денежнымъ штрафомъ.

Кромѣ таможенныхъ пошлинъ, лица, ввозящія иностранныя произведенія, уплачиваютъ и пошлины въ строгомъ смыслѣ слова, различные сборы за храненіе въ складахъ, за услуги таможенныхъ артелей, за бланки деклараціи и т. д. Эти дополнительные расходы иногда достигаютъ чувствительныхъ размѣровъ.

Какъ уже указано выше, внутреннія таможенныя пошлины отмѣнены въ Россіи. Но донынѣ сохранилась таможенная черта, отдѣляющая Финляндію огъ Имперіи, и при провозѣ товаровъ черезъ эту черту взимаются пошлины. Сохраненіе этой черты объясняется тѣмъ, что Великое Княжество Финляндское имѣетъ свое особое финансовое управленіе, свою кассу и свой особый таможенный тарифъ, сообразованный съ нуждами края. Тарифъ этотъ въ общемъ болѣе умѣренный, нежели Имперскій и потому свободный провозъ товаровъ черезъ пограничную черту не можетъ быть допущенъ.

Оглавленіе.

стр.

Введеніе.

Наука финансоваго права. Ея предметъ и содержаніе. Краткій обзоръ науки финансоваго права. Источники рускаго финансоваго права . . . . . 1— 32

Глава I.

Права Верховной Власти въ области государственнаго хозяйства . . . . . 33— 43

Глава II.

Права и обязанности подданныхъ въ области государственнаго хозяйства . . . . . 44— 52

Глава III.

Бюджетъ и бюджетное право . . . . . 53—114

Глава IV.

Финансовое управленіе и кассовый строй . . . . . 115—142

Глава V.

Государственный контроль . . . . . 143—154

Глава VI.

Государственные расходы . . . . . 155—179

Глава VII.

Государственные доходы. Государственныя имущества . . 180—224

Глава VIII.

Регаліи . . . . . 225—241

Глава IX.

Пошлины и налоги. Ихъ отличительные признаки и юридическая природа . . . . . 242—257

Глава X.

Пошлины въ Россіи . . . . . 258—271

Глава XI.

Налоги. Правовая природа налоговъ и податная политика . . 272—313

Глава XII.

Податная система Россіи. Личные налоги . . . . . 314—324

Глава XIII.

Поземельный налогъ. Подомовый налогъ . . . . . 325—346

Глава XIV.

Налогъ на денежный капиталъ. Промысловый налогъ . . . 347—368

Глава XV.

Налогъ квартирный. Налогъ на наслѣдства. Налоги на обращеніе. Налоги на роскошь. Налоги подоходный и поимущественный . . . . . 369—396

Глава XVI.

Косвенные налоги. Налогъ на спиртные напитки. Казенная винная монополія. . . . . 397—410

Глава XVII.

Акцизъ на сахаръ, на табакъ, на папиросныя гильзы и разрѣзанную папиросную бумагу, на зажигательныя спички, на нефтяныя масла . . . . . 411—428

Глава XVIII.

Т. н. таможенныя пошлины 429

ерендто

финанс.

право