

Хотя в России местные союзы играют большую роль при удовлетворении разных общественных потребностей, местное финансовое хозяйство развито у нас гораздо слабее, чем в большинстве западноевропейских государств. И в количественном отношении наши местные финансы значительно уступают государственным.

Центр тяжести местного русского хозяйства лежит в земских финансах. В состав земских потребностей входят у нас обязательные, т. е. возлагаемые на земские учреждения государством, и необязательные потребности.

Управление земским хозяйством в разных местностях Империи организовано на различных началах. Именно, в губерниях, в которых введены земские учреждения, ведение земского хозяйства возложено на губернские и уездные земские учреждения, которые пользуются известною автономией по отношению к установлению сборов на удовлетворение потребностей, не признаваемых обязательными по закону. В остальных местностях Империи земские дела ведаются правительственными учреждениями - главным образом распорядительными комитетами; расширение деятельности этих учреждений, направляемых губернаторами, и установление обязательных сборов допускается здесь не иначе, как на точном основании закона.

Законом 2 апреля 1903 г. преобразованы учреждения, ведающие делами земского хозяйства в 9 западных губерниях (Виленской, Витебской, Волынской, Гродненской, Киевской, Ковенской, Минской, Могилевской и Подольской). Этим законом в названных губерниях образованы для заведывания земским хозяйством губернские и уездные комитеты и губернские и уездные управы.

Губернский комитет по делам земского хозяйства состоит под председательством губернатора из должностных лиц разных ведомств и земских гласных по 2 от каждого уезда; уездный комитет состоит под председательством уездного предводителя дворянства из разных должностных лиц и земских гласных от уезда. Председатели и члены губернских управ по делам земского хозяйства, неперменные члены уездных управ, в которых председательствует уездный предводитель дворянства и земские гласные в 9 западных губерниях назначаются правительством. Председатели и члены управ получают содержание в определенном Законом 2 апреля 1903 г. размере; земские гласные получают при разъездах в пределах губернии по делам службы и при вызовах в собрание комитетов прогоны на 2 лошади из земского сбора и по 3 р. суточных денег.

Вновь образованным учреждениям переданы дела, бывшие до того в заведывании приказов общественного призрения, дела о земских повинностях, которыми заведовали губернские распорядительные комитеты, дела по управлению врачебною и ветеринарною частью в уездах и дела по взаимному губернскому страхованию имуществ, а также капиталы, имущества, доходы и запасы, относящиеся к делам, им подчиненным.

В губерниях земских действует Положение о земских учреждениях 12 июня 1890 года, внесшее в организацию уездных учреждений сословный элемент и значительно усилившее сравнительно с Земским положением 1864 г. правительственный надзор над земскими учреждениями.

К обязательным земским расходам отнесены расходы по предметам повинности дорожной, потребностей местного гражданского управления, местного хозяйства, благочиние и благоустройства и воинской повинности и потребности воинского управления. Эти предметы перечислены в ст. 33-36 Устава о земских повинностях (изд. 1899 г.).

Прежде к обязательным земским расходам были отнесены расходы по содержанию мировых судебных и местных по крестьянским делам учреждений, а также губернских статистических комитетов. Законом 1 июня 1895 г. распространенным на 34 земские губернии и на 14 неземских, эти расходы были приняты на счет казны с тем, чтобы освобождающиеся от этого суммы были обращены на образование по каждой губернии особого специального дорожного капитала, расходуемого на улучшение и сооружение путей сообщения, имеющих значение для местных сельскохозяйственных, промышленных и торговых интересов. От этого в 34 земских губерниях освободилось более 6 м. р., а в 14 неземских губерниях более 21/2 м. р. Но, так как этих сумм оказалось недостаточным для приведения дорог в удовлетворительное состояние, то по Закону 8 февраля 1899 г., Министру финансов, по соглашению с Министром внутренних дел, предоставлено выдавать из казны земским учреждениям наиболее нуждающихся губерний процентные ссуды на устройство и улучшение местных путей сообщения, с уплатою этих ссуд из специального дорожного капитала.

В 1900 г. земские учреждения были освобождены от ряда расходов общегосударственного характера, относившихся прежде на земские суммы, как-то: на помещение воинских присутствий, квартирное довольствие полиции и судебных следователей и на некоторые другие предметы.

Бывшее прежде в руках земских учреждений продовольственное дело перешло в заведывание правительства.

С 1893 г. к числу обязательных земских расходов были отнесены расходы по оценке недвижимых имуществ, облагаемых земскими сборами, а с 1899 г. на этот предмет отпускается губернским земствам 34 земских губерний из государственного казначейства пособие в размере 1 м. р. в год; по мере окончания оценочных работ в отдельных губерниях, назначенная им сумма пособия поступает в распоряжение местного губернского земства, для расходования на общих с земскими сборами основаниях.

Крупные суммы расходуются нашими земствами на нужды народного здоровья и народного образования, причем значительная часть расходов на эти предметы относятся к числу необязательных земских расходов. Расходы земских учреждений на народное образование сильно возросли в последнее время: в 1868 г. они составляли всего 738 т. р., а в 1900 г. они уже превысили 16 м. р.

Главным источником получения средств в нашем земском хозяйстве являются земские сборы, которые могут быть назначаемы со следующих предметов с недвижимых имуществ в городах и уездах, с промысловых свидетельств и спатентов на заводы для

выделки напитков, обложенных акцизами, и изделий из спирта и вина, а равно с заведений для продажи питей, где не введена казенная продажа питей, с проезжающих по дорожным сооружениям и переправам, находящихся в заведывании земства. Кроме того, Губернским Земским Собраниям предоставлено устанавливать сборы со скотовладельцев на расходы по принятии мер против думы местного рогатого скота, а с лиц, не исполняющих натуральной повинности по истреблению вредных для полей и лугов насекомых и животных.

При обложении земскими сборами недвижимых имуществ общим основанием служит ценность и доходность облагаемых имуществ, при этом при обложении фабричных, заводских и торговых помещений принимается в расчет ценность и доходность только самих помещений, независимо от доходности производимых в них оборотов.

Закон 12 июня 1900 г. установил предельное обложение недвижимых имуществ земскими сборами. По этому закону земские сборы с недвижимых имуществ не могут быть повышаемы по усмотрению земств, более, нежели на 3% в год. Если внесенные в земские сметы расходы потребуют более значительного обложения земскими сборами недвижимостей, то губернаторам предоставлено в случае признания ими на основании заключений местных по земским и городским делам присутствий, проектируемого земским собранием повышение сборов посильным для населения, утверждать земские сметы с этими повышениями. Если же губернское начальство признает, что повышение сборов превышает платежные силы населения, то министрам внутренних дел и финансов предоставлено право при невозможности сократить какие-либо земские расходы, выдавать земствам пособие из казны и входить в Государственный Совет с представлениями об отнесении на будущее время некоторых земских расходов на средства казны.

Установленные в земские и городские доходы сборы с торговых документов взимаются с промысловых свидетельств в следующих размерах: с цены промысловых свидетельств на торговые предприятия I и II разрядов на промышленные предприятия первых 5-ти разрядов и на пароходные предприятия - не свыше 15%, а с цены всех прочих промысловых свидетельств - не свыше 10%.

Сверх перечисленных сборов, в доход земства поступают: 1) трактирный сбор с заведений трактирного промысла вне городских поселений, 2) судебная пошлина и сбор с бумаги, взимаемые с гражданских дел, производящихся в мировых судебных установлениях, у земских начальников, городских судей и уездных членов окружного суда, а также в уездных съездах и окружных судах, когда таковые исполняют обязанности съездов мировых судей, 3) сбор со свидетельств, выдаваемых мировыми съездами, на право ходатайства по чужим делам в мировых судебных, установлениях, 4) вычеты из жалованья и других окладов у чиновников, получающих содержание из земских сумм, за отпуска, превышающие срок, дозволенный Уставом о службе, и 5) вычеты на пенсии из жалованья чиновников, производимого из земских сумм, если получающим оное определены пенсии из того же источника.

Земства могут получать доходы также от принадлежащих им имуществ и капиталов.

Земские сметы расходов и доходов составляются губернскими и уездными земскими управами и утверждаются губернскими и уездными земскими собраниями.

Одобренные губернскими и уездными собраниями, смотря по принадлежности, сметы, представляются губернатору и сообщаются управляющему Казенною Палатою который свои замечания на эти сметы препровождает на усмотрение губернатора.

Если губернатор найдет, что в уездной земской смете нарушен закон, или что она не соответствует общим государственным пользам и нуждам, или что она явно нарушает интересы местного населения, то свои замечания против такой сметы он предлагает губернскому земскому собранию. При несогласии губернатора с постановлениями губернского земского собрания, состоявшимися по замечаниям губернатора против уездных смет и раскладок, а равно по губернской смете такие постановления передаются на рассмотрение губернского по земским делам Присутствия.

На решение этого Присутствия Земское Собрание может принести жалобу Правительствующему Сенату, причем такая жалоба приносится земскою управою губернатору и им представляется, с подлинным по делу производством, министру внутренних дел, который вносит ее, со своим заключением, на разрешение Правительствующего Сената.

Если губернатор признает, что постановление земского собрания не соответствует общегосударственным пользам и нуждам или нарушает интересы местного населения, то он представляет таковое, по предварительном рассмотрении его в Губернском Присутствии и с заключением последнего министру внутренних дел.

Министр внутренних дел или разрешает исполнение представленного ему постановления земского собрания или входит с представлением об отмене, либо изменении его. Если, вследствие этого, должно последовать возвышение земского обложения против определенного земским собранием размера, то дело разрешается Государственным Советом, а во всех прочих случаях - Комитетом Министров.

В губерниях, в которых не введены земские учреждения, земские сметы составляются на каждые 3 года Губернскими распорядительными комитетами и утверждаются в законодательном порядке.

В 9 западных губерниях, в которых преобразованы учреждения, заведывающие земским хозяйством, земские сметы и раскладки составляются уездными и губернскими управами по делам земского хозяйства и рассматриваются и проверяются уездными и губернскими комитетами по делам земского хозяйства и представляются на утверждение министра внутренних дел, по соглашению с министром финансов.

Если министр внутренних дел усмотрит, что представленные смета и раскладка составлены несогласно с законами, то он, по соглашению с министром финансов, вносит в смету и раскладку соответственные изменения и исправления. Если же будет усмотрено, что смета и раскладка не соответствует общим государственным пользам и

нуждам или явно нарушает интересы местного населения, то министр внутренних дел., по соглашению с министром финансов, вносит свои соображения о сем в Государственный Совет. Точно также на усмотрение Государственного Совета вносятся возникшие при рассмотрении смет и раскладок в Хозяйственном Департаменте министерства внутренних дел разногласия и предположение об увеличении земских сборов с недвижимостей свыше 3% предельной нормы для выполнения внесенных в земские сметы неотложных расходов.

Города у нас также принимают большое участие в удовлетворении разных общественных потребностей, как имеющих общегосударственное значение, так и вызываемых проявлением местной городской жизни. Таким образом, получаются обязательная и необязательная сфера деятельности городского самоуправления. На городские средства законом возложены расходы по содержанию городского управления, полиции, пожарного дела, городских общественных зданий, улиц и разные издержки по отношению к воинскому управлению. Засим городскому самоуправлению предоставлено производить расходы и на другие полезные и не противоречащие закону предметы. Многие русские города тратят большие суммы на народное образование, санитарную часть, благотворительность и на разные другие предметы.

Источниками для покрытия городских доходов служат принадлежащие городам имущество, пошлины и налоги.

Между пошлинами фигурируют сборы с нотариальных актов. Именно по 201 ст. Положение о нотариальной части со всех обязательств и договоров, совершаемых нотариусами, равно как и с предъявляемых им к засвидетельствованию или к протесту, взимается, сверх казенных пошлин, сбор в доход того города, посада, местечка или волости, где документ совершен или предъявлен, за исключением тех обстоятельств и договоров, кои изъяты от сего сбора по закону, или были уже оплачены этим сбором.

Что касается городских налогов, то таковые у нас довольно разнообразны. По действующему Городовому Положению 1892 г., в пользу городских поселений устанавливаются следующие сборы: 1) оценочный с недвижимых имуществ; 2) с документов на право торговли и других промыслов; 3) с трактирных заведений, постоянных дворов и съестных лавок; 4) с извозного промысла; 5) с лошадей и экипажей, содержимых частными лицами; 6) с собак и 7) с перевозного промысла.

Размер оценочного городского сбора в недвижимых имуществах определяется в процентах с чистого дохода сих имуществ, определенного общественным управлением посредством оценки, или, при невозможности определения чистого дохода, по стоимости имуществ. Размер этот не должен превышать 10% чистого дохода с имуществ или 1% их стоимости.

Городские сборы с торговых документов взимаются одновременно с казенным сбором в виде определенного процента с их цены, но в размерах не свыше установленных для земских учреждений. т. е. не свыше 25, 15 и 10%, смотря по роду документов.

Сверх перечисленных сборов городским думам предоставлено ходатайствовать о введении в пользу городов квартирного налога. Такие ходатайства вносятся через министра внутренних дел на утверждение в законодательном порядке.

В пользу некоторых городов, на основании особых положений, установлены сборы с привозимых и вывозимых товаров. Такие сборы взимаются в некоторых портовых городах, причем доход от этих сборов обыкновенно предназначается на улучшение портовых сооружений и замощение улиц, по которым провозятся грузы в порт и из порта.

Над удовлетворением разных потребностей жизни трудятся также и сельские общины, для чего им приходится вести свое особое хозяйство, называемое у нас мирским хозяйством.

Задачи мирского хозяйства также разделяются на обязательные и необязательные. Удовлетворяются они так называемыми мирскими повинностями; таковыми по Положению 19 февраля 1861 г. признаются лишь повинности, относящиеся до нужд только одного известного общества, волостного или сельского.

К обязательным мирским повинностям относятся содержание волостного и сельского общественного управления, принятие законом устанавливаемых мер против эпидемий и эпизоотий, устройство и поддержание сельских запасных магазинов, содержание в исправности проселочных дорог, меж и межевых знаков на мирских землях, содержание караулов в селах, призрение круглых сирот и престарелых, дряхлых и увечных членов общества, неспособных к труду и не имеющих родных, которые могли бы смотреть за ними, принятие мер против пожаров (в том числе и лесных), наводнений, саранчи, хищных зверей, овражков и других общественных бедствий.

Необязательными мирскими повинностями являются сборы, которые могут быть устанавливаемы крестьянскими обществами по приговорам, составленным по согласию не менее 2/3 всех крестьян, имеющих право голоса на сходе, на устройство и поддержание церквей, на сельские школы и на другие общественные и хозяйственные нужды крестьян.

Иногда мирские сборы на волостные и мирские расходы достигают значительных размеров и составляют крупную долю уплачиваемых крестьянами налогов.

В последнее время выдвинулся вопрос о пересмотре законодательства о мирских сборах. При этом весьма ценным материалом являются заключения губернских совещаний, которые у нас были образованы для пересмотра законодательства о крестьянах.

Законом 12 марта 1903 г. круговая порука была отменена в полном объеме, т. е. и при взимании с крестьян мирских сборов.