

336

T 40

336

T

8440

92



Титин
4954. Р

ГОСПОДСТВУЮЩЕЕ СИНГУЛЯРИСТИЧЕСКОЕ ВОЗЗРЕНИЕ НА ПРЕДМЕТ ФИНАНСОВОЙ НАУКИ И ЕГО НЕДОСТАТКИ.-

Для ответа на общий вопрос о предмете финансовой науки нужно выяснить: во-первых - какой круг явлений изучает эта наука и во-вторых - с какой точки зрения изучаются эти явления.

Ответить на вопрос о предмете финансовой науки, исходя из общеупотребительного смысла слова "финансы" не представляется возможным, так как этот термин и в истории имел различные смысл и в настоящее время употребляется в различных значениях. X/

Как показал Фр. НЕЙМАН в историческом развитии смысла термина "финансы", начиная со средних веков, можно различать четыре наслоения:

I/ Значение денежного платежа, денежного обязательства, денежной суммы /первоначальный средневековый смысл/;

II/ Значение дурного: хитрости, коварства, злоупотребления, эксплуатации, ростовщичества, лихоимства и т.п./ появляется с XIII века и окончательно исчезает в XVIII в./;

III/ Значение государственных доходов и расходов, государственное хозяйство вообще /возникает еще в XII в. и удерживается до сих пор/;

IV/ Значение доходов и расходов государства и друг. "публичных" /политических", "принудительных" /связей/ со вторым

X/ Термин "финансы" по господствующему в науке взгляду ведет свое начало от латинского слова *finis* означавшего срок уплаты. Затем в средние века от этого слова произошли латинские слова *finis*, *financia*, *financia*, *respublicana* употреблявшиеся в XIII и XIV в.в. в смысле обязательной уплаты денег, денежного платежа, денежной суммы. Некоторые писатели старались найти корень слова "финансы" в германском языке, производя его, то от английского *fine* /штраф, пошлина/, производящего вероятно от латинского *finis* - то производя его от немецкого *fincken* /находить/ или от *fin* /тонкий, ловкий, хитрый/. Это подтверждается тем, что в Германии в XVI и XVII стол. слово *fincken* употреблялось в значении хитрости, коварства, неверности, зависти, ненависти.

См. ИВОВАНСКИИ-ТИТИН - Фин.право стр. 4 1912г.

ИВАНУЛ - Осн.нач. фин.наук. стр. 10 - 1904 г.

Лебедев - Фин. право стр. 4 1899 г.

Вид 844

ПРОВЕРЕНО
1953

ГОСУДАРСТВЕННАЯ
ОДЕССКИЙ
КРЕДИТНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
ИНСТИТУТ
БИБЛИОТЕКА

ОДЕССКИЙ ИНСТИТУТ
БИБЛИОТЕКА

Мин 1950 г.

половини XIX в. /

В настоящее время только второе наслоение совершенно исчезло и можно считать одинаково распространенным, как первый смысл, так и четвертый /с одной стороны говорят о "финансировании" предприятия, о "финансовом капитале", здесь смысл термина "финансы" употребляется в смысле первоначального значения/; с другой стороны, когда говорят о финансах СССР и других стран, то здесь термин "финансы" употребляется в четвертом смысле. Что касается содержания той научной дисциплины, которая называется финансовой, то оно вполне соответствует четвертому значению термина "финансы". Все существующие систематические построения финансовой науки не выходят за пределы государственного в широком смысле слова /охватывающем и междугосударственное и местное, коммунальное/ хозяйства.-

Соответственно этому господствующим в финансово-научной литературе является определение финансовой науки, как науки о хозяйстве, хозяйственной деятельности государства и других публичных союзов.-

Представители этого господствующего воззрения исходят из того, что государство или общественные "принудительные" организации, носящие публичные, в отличие от частного, характер ставят перед собой первичные или самоцельные задачи, которые могут быть сведены к двум основным типическим категориям:

1/ ОХРАНИТЕЛЬНЫМ задачам, заключающимся с одной стороны в создании правопорядка внутри страны /законодательство/ и в организации предупредительных и репрессивных мер в целях поддержания его /суд, полиция/, а с другой стороны в охране внешней политической независимости /вооруженные силы, дипломатические сношения/ и

2/ АКТИВНО-АДМИНИСТРАТИВНЫМ или творческо-создательным задачам, заключающимся в содействии физическому, духовному, нравст-

х/ В последнее время в Германии встречаются попытки в пределах цикла так называемых "наук о частном хозяйстве" /точнее, об отдельном хозяйстве / выделить особую отрасль: "учение о финансах", охватывающую часто прикладные вопросы, связанные с капиталом предприятия. /Но сами насадители этой дисциплины /Кальмес/ подчеркивают, что она ничего общего не имеет с традиционной финансовой наукой, принадлежащую не к циклу "частно-хозяйственных", а к циклу "народно-хозяйственных" дисциплин. /Кальмес/.

ТИВН - Очерки по общей теории публичных финансов.
стр. 2 1926г.

венному и материальному благосостоянию населения. Для осуществления этих задач необходимо затрачивать хозяйственные средства, которые надо изыскивать. Вот эту задачу изыскания и затраты хозяйственных средств называют финансовою, "финансовым хозяйством" или "финансовою политикою" или просто "финансами", а деятельность по изысканию и затрате материальных средств называют хозяйственно - финансовою деятельностью. Эта задача является посредствующею^{х/}, вторичною по отношению к первичным или самоцельным задачам

БОЛЕЕ ОБСТОЯТЕЛЬНО И ТОЧНО С ЭТОЙ ТОЧКИ ЗРЕНИЯ ФИНАНСОВАЯ НАУКА ОПРЕДЕЛЯЕТСЯ, КАК НАУКА, ПРЕДМЕТОМ КОТОРОЙ ЯВЛЯЕТСЯ "СОВОКУПНОСТЬ ЯВЛЕНИЙ, ОТНОСЯЩИХСЯ К ОРГАНИЗОВАННОЙ ПЛАНОВЕРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВА И ДРУГИХ ПУБЛИЧНЫХ СОЮЗОВ, НАПРАВЛЕННОЙ НА СПЕЦИАЛЬНУЮ ЦЕЛЬ ИЗЫСКАНИЙ /ИЛИ ИЗЫСКАНИЙ И ЗАТРАТЫ/ СРЕДСТВ, НЕОБХОДИМЫХ ДЛЯ ВЫПОЛНЕНИЯ ЭТИМИ СОЮЗАМИ ВСЕХ ЛЕЖАЩИХ НА НИХ ЗАДАЧ, ИМЕЮЩИХ ПЕРВИЧНЫЙ ИЛИ САМОЦЕЛЬНЫЙ ХАРАКТЕР".-

Такое, в этой или в несколько иной формулировке, определение финансовой науки является широко, даже нераздельно господствующим в науке^{хх/} в полном соответствии с этим господствующим воззрением на предмет финансовой науки, Карл Менгер в своем труде "Исследования о методах социальных наук" усматривает существенную особенность финансовой науки в том, что она в отличие от экономики, как теоретической /полит.экономии в тесном смысле слова/, так и прикладной /экономич.политики/, представляет собою науку не о народном хозяйстве, а о хозяйстве единичном или сингулярном.-

Таким образом господствующее понимание предмета финансовой науки носит сингуляристический характер, т-е. финансовая наука

х/ Особенно подробно этот развет в книге ИКОБАГСКИИ-ТИКТИН - Учебник фин.права. стр.1-4. 1912г.

хх/ Так проф.ОЗЕРОВ определяет финансовую науку, как науку, которая "изучает финансовое хозяйство, т-е. совокупность отношений, которые возникают на почве добывания союзами публичного характера материальных средств: она изучает те способы, посредством которых эти союзы добывают себе нужные средства и как эти способы отражаются на других сторонах жизни, почему в одну эпоху преобладают одни способы, а в другую - другие". ОЗЕРОВ - Основы фин.науки. стр.16. 1917г. Следуя Вагнеру пр. ЛЕБЕДЕВ определяет финансовую науку, как науку "о хозяйстве, которое ведет государство или другой общественный союз /организм самоуправления/ для получения и употребления вещественных средств /принудительно денег/, нужных им, как принудительным обещаниям для выполнения их функций.

ЛЕБЕДЕВ - Фин.право. стр.6 1899г.

Приблизительно также определяет финансовую науку ВИТТЕ /Основ.нач.фин.науки. стр.1/ и другие авторы.-

рассматривается, как наука не об общественном хозяйстве, а о хозяйстве единичном, о хозяйстве некоторых определенных лиц или субъектов, каковыми являются государство и другие публичных или "политические" или "принудительные союзы" ^{х/}. И по этому признаку она существенно, с этой точки зрения, отличается от политич.экономии, представляющей собою науку об общественном хозяйстве.-

---oooOXOooo---
---ooOXOooo---
-OXO-

Л Е К Ц И И 2-ая.

Это сингуляристическое воззрение на финансовую науку получило свое выражение не только в определении ее предмета, но и в самом построении этой науки и решении многих ее проблем.-

Против этого господствующего понимания финансовой науки можно сделать ряд возражений.

1/ Во-первых, совершенно не ясно, почему "государственное хозяйство" не нашло себе места в общей системе социально-экономических наук например, в политической экономии или в экономической политике в виде отдела таковой, а рассматривается особой дисциплиной, т-е. иначе: почему финансовая наука обособилась в самостоятельную отрасль знания. Ответа на этот вопрос господствующее учение не дает.-

2/ С господствующей точки зрения финансовая наука изучает явления "государственного хозяйства" и хозяйства других "политических" союзов, но эти же явления /напр. проблема госуд. предпринимательства и т.д. /входят в круг явления, изучаемых другой наукой - экономической политикой, в таким образом отсутствует определенная грань между одной и другой дисциплиной.

Различие между той и другой научной дисциплиной может заключаться не в объекте, а в исходной точке зрения, а между тем гос-

х/ИДОВАИСКИЙ, указывая на особенности "финансового хозяйства" по сравнению с частным хозяйством, указывает, как на одну из важнейших особенностей на то, что субъектом финансового хозяйства является в отличие от частного единичного хозяйства является организованная группа, обладающая правами самостоятельного субъекта права т-е. юридического лица и имеющая принудительный характер.-

ИДОВАИСКИЙ - ТИТИН - стр.5-6.-

подств. учение оставляет открытым вопрос о той специфической точке зрения, с которой финансовая наука упорядочивает материал, являющийся для нее общим с другими социально-экономическими дисциплинами.

3/ Вопреки господствующему взгляду, финансово-научный интерес не ограничивается областью "государственного хозяйства". Финансовая наука интересуется и проявлениями жизни "частных хозяйств" /"влиянием налогов" на частные хозяйства и т.д./, но со своей особой специфической точки зрения.

4/ В господствующем воззрении на предмет финансовой науки заключается противопоставление "государственного хозяйства" "народному хозяйству", как совокупности связных обменом "частных хозяйств"; "государственное хозяйство" понимается, как некоторое самодовлеющее хозяйство со своими особыми интересами, противопоставляемыми интересам народного, общественного хозяйства. Это понимание и получило свое выражение в представлении о "фиске" /"казне"/, как о какой-то пропасти, в которой бесследно исчезает часть народного достояния. Между тем, те части народного достояния, которые отбирает "фиск" употребляются на потребности того-же общества, о достоянии которого идет речь, но употребляются иным путем, на иные потребности, нежели то, что "фиском не отбирается".

С другой стороны "государственное хозяйство" находится в нераздельной связи с "народным хозяйством" и эта связь должна получить выражение в самом определении науки.

5/ С вышеуказанным противопоставлением "государственного хозяйства" "народному хозяйству" связано частно-хозяйственное воззрение на экономические принципы в его применении к "государственному хозяйству". Так, например, с господствующей точки зрения всякое "несамоокупающееся" "государственное учреждение" будет экономически нерациональным и может быть обосновано только внеэкономическими соображениями /соображениями "государственного интереса" "социальной политики", справедливости и т.д./ Тогда как если стоять на точке зрения общественно-хозяйственного понимания экономического принципа, то во многих случаях учреждения "несамоокупающиеся", "убыточные", "дефицитные" могут представлять для общества в целом большую выгоду, нежели учреждения "са-

моокупающиеся" или даже "доходные".

Для примера можно взять высшие школы. Допустим, что школы, организованные ранее, как частно-хоз. предприятия с целью получения известного дохода, переходят затем к бесплатному обучению или плате, покрывающей только часть издержек. В таком случае эти школы с частно-хозяйственной точки зрения будут "усыточны" "дефицитными". Но если сопоставить затраты, вызываемые переходом к публичным экономически общедоступным школам с результатом со степенью удовлетворения общества, то соотношение между двумя этими величинами может оказаться более благоприятным, чем оно было-бы при частной организации школьного дела; для общества окажутся выгоднее публичные школы, чем частные, так как в них сможет обучаться большее количество детей. Экономический принцип окажется не нарушенным, а наоборот, торжествующим, но не в частно-хоз., а именно в публично-хозяйственном понимании.

6/ Рассматривая "финансовое хозяйство", как средство к достижению известных самоцельных "задач государства", иначе говоря: подчиняя "финансы" воле "управления", утверждая, что в "финансовом хозяйстве" "доходы регулируются расходами", господствующее учение тем самым отрицает возможность экономической рационализации "финансового хозяйства", лишает последнее экономической природы.

7/ С господствующей точки зрения нельзя провести разграничения между основными, нормальными функциями и вспомогательными функциями публ. хозяйства. Так, например, в советской системе имеются два вида различных функций: с одной стороны имеются такие функции, которые являются нормальными, необходимыми, специфическими, как например - содержание армии и флота, содержание аппарата внутренней охраны /суды, милиция/, содержание лечебных учреждений, школы и т.д., но с другой стороны совершенно иное значение имеют другие функции, заключающиеся в помощи нашей промышленности, транспорту и т.д., находящимся на коммерческом расчете со стороны государственного бюджета. Им отпускаются известные суммы на оборудование основного капитала, или даже на увеличение оборотных средств некоторых отраслей промышленности. Но эта функция является вспомогательной, вре-

менном, это, так сказать, некоторая функция, которая восполняет недостатки того механизма, который лежит в основе государственной промышленности. По мере того, как эти отрасли будут в состоянии обходиться без помощи со стороны гос. бюджета, эти функции будут исчезать /промышленность, транспорт и т.д. будут снабжаться средствами в порядке кредитования/. Следовательно, можно сказать, что публично-финансовая система выполняет здесь репарационные функции, функции исправления предпринимательской системы.

Отсюда ясно, что если мы хотим составить правильное представление о том, что представляет собой публично-финансовая система, то мы не должны при решении этого вопроса привлекать сюда функции, носящие подсобный вспомогательный характер, а должны судить по функциям, носящим основной, постоянный, нормальный характер. Это можно иллюстрировать на следующем примере: Некоторая часть прибыли, приносимая трестами, идет на благотворительные дела; следовательно, эти тресты выполняют некоторую функцию, служащую удовлетворению потребностей нуждающихся. И вот спрашивается, имело ли бы смысл на вопрос о природе трестов отвечать, что эти тресты оказывают помощь нуждающимся. Ясно, что о природе трестов мы судим не по этой вспомогательной функции, а по их основной функции.

Между тем, с господствующей точки зрения под предметом финансовой науки имеется в виду всякое государственное хозяйство со всеми функциями.

8/ Господствующее воззрение при определении предмета финансовой науки исходит из понятия "государственного хозяйства". Чем же является понятие о "государственном хозяйстве" - понятием социально-экономическим или формально-юридическим. Если говорить о государстве, как о некотором субъекте, не характеризуя его деятельности, то в таком случае понятие "госуд. хозяйства" будет понятием о юридическом лице, т.е. понятием формальным /понятием лишь о форме, но не о сущности/. Таким образом, господствующее воззрение для определения социально-экономической науки берет за основание формально-юридическое понятие, ограничивая этим понятием область изучения социальных явлений, именно область изучения финансовой науки. С точки зрения господствующего воззрения эта деятельность отличается от всякой другой лишь тем, что она

является деятельностью определенного субъекта - государства, сущность же деятельности последнего не определяется. Такое оперирование формально-правовым понятием "государственного хозяйства", как исходным еще допустимо для дисциплины юридической, но не может быть оправдано с точки зрения дисциплины социально-экономической, на какую претендует господствующее учение.

Таким образом, господствующее учение не дает удовлетворительного ответа на первый вопрос /о круге явления, изучаемых финансово-наук /и вовсе не отвечает на второй /с какой точки зрения финансовая наука изучает эти явления/ из тех двух вопросов, на которые расчленяется общий вопрос о предмете какой бы то ни было научной дисциплины.

Л Е К Ц И Я 3-я.

Опыт обоснования финансовой науки, как науки о публичном хозяйстве в смысле определенной системы общественного хозяйства.-

Финансовая наука по господствующему взгляду принадлежит, вместе с теоретической и практической экономикой к циклу социально-экономических наук. Экономика по господствующему взгляду является наукой о народном хозяйстве, под которым понимают совокупность находящихся между собой в известных отношениях взаимодействия единичных хозяйств, причем наиболее существенное значение из этих отношений придает меновому отношению, обмену. Меновые отношения, обмен, является, таким образом, основной предпосылкой экономики, в теоретической, в прикладной, и всех их построении. Но такое определение экономики, в теоретической, и прикладной, как науки об обмене или меновом хозяйстве было бы слишком узко. "Меновое хозяйство" есть ничто иное, как высшая форма более общей системы хозяйства, которую можно назвать индивидуалистической системой.

х/ Помимо указанных возражений против господствующего в финансово-научной литературе определения предмета финансовой науки в "Очерках по общей теории публичных финансов" Г.И. ТИТОВА приводятся еще одно возражение, сущность которого состоит в следующем: Согласно господствующему учению финансовое хозяйство представляет собой особую организованную деятельность, направленную на изыскание затрат хозяйственных средств, необходимых для достижения определенных или самостоятельных задач публичных союзов. Между тем, как показывает исторический опыт, эти последние задачи могут быть достигнуты и без особо организованной деятельности публичных финансов, так, например, в дофеодалную эпоху и отчасти в феодальную эпоху организация военной службы носила частный характер, при которой военнослужащие сами несли расходы по снаряжению, доволь-

Можно различать две основные формы индивидуалистической системы:

I/ безосновное, "замкнутое" хозяйство и

II/ "Менское хозяйство".

Отличительной чертой индивидуалистической системы является то, что при ней покрытие и удовлетворение потребностей членов общества находится в непосредственной зависимости от известных индивидуальных хозяйственных забот, интересов и объективных условий существования.

Такие потребности, которые покрываются по индивидуалистической системе носят название индивидуальных потребностей. Понятие индивидуальной потребности здесь употребляется не в том смысле, что она принадлежит определенному лицу, а означает, то, что эти потребности покрываются по индивидуалистической системе.

В настоящее время наиболее элементарные потребности, как например, потребности в пище, одежде и т.д. покрываются по индивидуалистической системе, т.е. их удовлетворение находится в зависимости от индивидуальных хозяйственных забот и интересов и объективных условий существования отдельных членов общества. Таким объективным условием является доход отдельных лиц, в зависимости от которого находится удовлетворение потребностей каждого члена общества. Но, кроме того, индивидуалистическое удовлетворение потребностей находится в зависимости не только от доходов данных лиц, но также и от того сколько они будут согласны уделить на удовлетворение данной потребности. Скажем А и Б имеют одинаковые доходы, но они могут неодинаково удовлетворять одни и те же потребности, т.е. они могут уделить на удовлетворение данной потребности неодинаковые доли своих доходов. Итак, поскольку потребности покрываются по системе, при которой существуют указанные зависимости, поскольку мы можем сказать, что на лицо имеется индивидуалистическая система хозяйственных отношений.

Можно сказать, что политическая экономия изучает менское хозяйство, как высшую форму индивидуалистической системы, но все же это определение не вполне точно.

Статьи и проч. спрашивается почему предмет особой научной дисциплины составляет не всякие виды и формы хозяйственных организаций осуществления самостоятельных задач государства, а только определенные, именно подходящие под понятие "финансового хозяйства". На этот вопрос господствующее учение ответа не дает.

ТИАТИН "Очерки по общей теории публичных финансов". стр.3

/Е.П./

Наиболее точно и подробно предмет экономической науки /теоретическая и прикладная/ может быть определен, как общественно-хозяйственная жизнь во всей ее полноте и целостности, рассматриваемая под односторонним, специфическим углом зрения индивидуализма, индивидуальных человеческих потребностей и их покрытия.

При таком строе, в котором будет отсутствовать индивидуалистическая система, исчезнет необходимость в политической экономии. Так, в предполагаемом будущем коммунистическом строе, где индивидуалистическая система существовать не будет, исчезнет объект политической экономии, но поскольку существует меновое хозяйство, она располагает своим объектом /например у нас в переходный период/. Это настолько правильно, что даже самое понятие общественно-хозяйственных отношений, с точки зрения политической экономии, есть понятие индивидуалистических организаций. Некоторые авторы указывают, что вместе с коммунизмом исчезнет общественное хозяйство /Солнцев/; там, где нет индивидуализма в той или иной форме, там нет вообще объекта политической экономии, там нет вообще хозяйства, которое отождествляется ими с индивидуалистической системой.

Налоги рассматриваются в политической экономии, как внеэкономическое принуждение, потому что понятие экономического связывается с индивидуалистической системой и там, где потребности покрываются по другой системе - там нет экономического, хозяйственного порядка. Теперь можно перейти непосредственно к вопросу об объекте финансовой науки.

За исходное можно взять идею о том, что вся общественно-хозяйственная жизнь может быть сведена к двум основным системам: 1/ индивидуалистической и 2/ коллективистической. Индивидуалистическая система нами уже рассмотрена выше; теперь перейдем к рассмотрению коллективистической системы.

Помимо индивидуальных потребностей есть потребности, которые покрываются по другой системе, противоположной индивидуалистической. Например, в настоящее время есть целый ряд потребностей, которые покрываются помимо хозяйственных забот, интересов и объективных условий существования, т.е. потребности, в отношении которых мы поставлены в противоположные условия по сравнению с потребностями, покрываемыми по индивидуалистической системе /например, потребности в отдыхе, в просвещении, в средствах сообщения, в здравоохранении/.

нении и т.д. / Вот эти потребности, удовлетворение которых не находится в непосредственной зависимости от индивидуальных хозяйственных забот, интересов и условий существования называются коллективными потребностями. //

Коллективные потребности есть такие же потребности индивида, как и индивидуальные и все отличие их от этих последних заключается в порядке их покрытия. Противоположной индивидуалистической системе является коллективистическая система, наиболее существенной чертой которой является то, что при ней отсутствует непосредственная зависимость удовлетворения человеческих потребностей от индивидуальных хозяйственных забот, интересов и объективных условий существования отдельных членов общества.

В то время, как индивидуалистическая система покрытия потребности ставит в неравные условия, так как каждый член общества может удовлетворять свои потребности различно с одной стороны вследствие различия в доходах, а с другой - в зависимости от того, сколько он готов уделить на удовлетворение средств на удовлетворение той или другой потребности, коллективистическая система ставит в отношении удовлетворения потребностей в равные условия всех членов общества. Таким образом, та зависимость удовлетворения потребностей от забот, интересов и объективных условий существования, которая существует при индивидуалистической системе, при коллективистической системе разрывается и отдельные члены общества ставятся в равные, одинаковые условия в отношении удовлетворения потребностей.

Как выше было сказано финансовая наука изучает публичное хозяйство. Публичное хозяйство не есть хозяйство какого либо субъекта:

х/ Чисто формальное понятие коллективной потребности, которое здесь дано, существенно отличается от тех определений, которые встречаются в экономической литературе. Одни авторы /Адольф Ратнер, Густав Кассель, Кугель и друг./ определяют коллективную потребность по тому или иному материальному признаку /или не чисто формальному/. Так, Ад. Ратнер определяет коллективные потребности следующим образом: "Общественными потребностями называются потребности, возникающие у отдельных лиц вследствие принадлежности их к обществу". /Цитир. Цырович "Местные расходы в Пруссии" стр. 165./

Другие авторы /Закс, Цытович, Емелин, Озеров и др./ дают определения коллективной потребности, носящие чисто формальный характер, но тем не менее столь же существенно отличающиеся от даваемого здесь определения. Так, Закс дает следующее определение коллективной потребности: "Под коллективной потребностью понимается сознание совокупности людей относительно зависимости и конкретных назначенных целей от вещей внешнего мира".

/Цитировано Цытовичем "Местные расходы в Пруссии" стр. 143, 166 и 179. Р.П.//

"государства" или других "публичных союзов" публичное хозяйство есть определенная система общественного хозяйства или, иначе, определенная система покрытия потребностей. / это есть не что иное, как коммунистическая система/, при которой отсутствует прямая зависимость удовлетворения человеческих потребностей от индивидуальных хозяйственных забот, интересов и условий существования, это есть система, которая создает объективные условия равенства, равнодоступность к известным хозяйственным благам, доступ к которым обеспечен помимо индивидуальных хозяйственных забот, интересов и условий существования. Следовательно, публичное хозяйство есть не что иное, как коллективистическая система хозяйственных отношений, существенной характерной чертой которой является отсутствие индивидуальных хоз. забот, интересов и условий существования. Эту систему, иначе можно назвать коммунистической, при которой проводится принцип "каждому по потребностям" и "от каждого по силам". Но окружающая нас действительность, не содержащая чистого коллективизма, убеждает нас в том, что без чистого коллективизма потребности могут покрываться вне зависимости от частных хозяйственных забот, интересов и условий существования и возможна система "всем по потребностям" и "от всех по силам" /например, у нас и в других государствах школьное, санитарное дело, охрана внутреннего и внешнего хозяйства, средства сообщения и т.д. организованы по этой системе/.

Отсюда ясно, что публичное хозяйство не обязательно должно быть чисто коллективистическим: оно может представлять собой коллективистическую систему, осложненную известными элементами индивидуализма. Следовательно, на вопрос о том, что такое публичное хозяйство, мы можем сказать, что в известных чертах публичное хозяйство есть чистый коллективизм, но оно может также представлять коллективизм, осложненный индивидуалистическими элементами. -То публичное хозяйство, которое существует сейчас, представляет собой систему не чисто коллективистическую, а осложненную элементами индивидуализма.

Это индивидуалистическое осложнение возможно в большей или меньшей степени. Если представить себе систему максимально осложненную индивидуалистическими элементами, то мы получим систему, которую называют системой публичных финансов.

Финансовая наука, имея своим объектом публичное хозяйство вообще, по преимуществу интересуется той его формой, которая является наиболее осложненной индивидуалистическими элементами, т.е. системой публичных финансов. Подобно тому, как политическая экономия интересуется наиболее развитой системой индивидуализма, так и финансовая наука, имея в основании коллективистическую систему, как известную систему покрытия, интересуется системой максимально осложненной индивидуалистическими элементами, т.к. эта система исторически господствует сейчас. Эта система публичного хозяйства может быть охарактеризована, как система при которой коллективистическая система есть некоторое здание, надстройка, построенная на основе индивидуализма. Отсюда ясно, что сложное публичное хозяйство нельзя мыслить, как одну надстройку без базиса, его нужно представлять, как единое целое, как коллективистическую надстройку вместе с ее индивидуалистическим базисом. Из этого следует, что финансовая наука интересуется не только коллективистической системой, но и связанной с ней индивидуалистической системой, представляющей собой фундамент публичного хозяйства. Таким образом, индивидуалистическая система выполняет двойную функцию: 1/ прямую, поскольку покрываются потребности по этой системе, и 2/ производную, как базис публичного хозяйства. Отсюда ясно, что в значительной степени круг явлений, изучаемых Политической экономией и финансовой наукой совпадает.

Наиболее точно и полно предмет финансовой науки может быть определен как общественно-хозяйственная жизнь, во всей ее полноте деятельности, рассматриваемая под особым односторонним, специфическим углом зрения коллективизма, коллективных потребностей и их покрытия. Следовательно, круг явления финансовой Науки совпадает с кругом явления Изучаемых Политической Экономией, но руководящий угол зрения у них различен; первая рассматривает их с точки зрения коллективистического покрытия человеческих потребностей, вторая - с точки зрения индивидуалистического покрытия.

Это дает основание на самостоятельное существование финансовой науки на ряду с экономической наукой.

-o-o-o-o-o-o-o-o-

Л Е К Ц И Я 4-ая

Экономическая природа публичного хозяйства.

Рассмотрим сначала те взгляды по этому вопросу, которые встречаются

си в литературе.

В литературе встречается целый ряд различных учений об экономической природе публичных финансов, но все эти учения исходят из сингуляристического воззрения на предмет финансовой науки, т.е. они исходят из того, что публичное хозяйство есть хозяйство известных единиц, субъектов государства и других публичных союзов. Но этим еще не решается вопрос как они смотрят на сущность публичного хозяйства.

Те различные ^лвзгляды, которые встречаются в литературе по этому вопросу, могут быть сведены к двум группам: 1/ чисто — описательной, которая ставит себе задачу описание существенных признаков публичного хозяйства, как сингулярного, 2/ другая группа взглядов ставит задачу дать известное теоретическое обоснование экономической природе публичных финансов, так сказать, свести многообразие к единству.

Часто описательная группа взглядов может быть сведена к двум учениям. Первое учение более старое, ^{часть}родственное с меркантилизмом и камералистикой и носит поэтому название камералистической теории,

хотя она с таким же правом может быть названа меркантилистической теорией. Это учение еще и сейчас не может считаться отшедшим в область истории, так как иногда мы и теперь еще слышим отзвуки этой теории. Основная идея этой теории состоит в том, что "государственное хозяйство" никаких различий в сравнении с частным хозяйством не представляет, т.е. "государственное хозяйство отождествляется с частным хозяйством. Эта идея отождествления "государственного хозяйства" с частным, хотя и допускает существование некоторых особенностей "государственного хозяйства" по сравнению с частным, но считает, что они не являются существенными, а поэтому считает возможным их игнорировать. Особенное внимание представители этого учения /главный представитель Дэвид Стюарт 1765 г./ обращали на то, что все принципы правильного, рационального ведения хозяйства, рассчитанные на частное хозяйство, применимы также и к "государственному хозяйству". Если "государственное хозяйство" не представляет никаких существенных особенностей с частным хозяйством, то ничто не дает права менять правила, являющиеся правильными по отношению к частному хозяйству. — Таким основным правилом является отношение между "расходами" и "доходами". В частном хозяйстве применяется правило, по которому средства или "доходы" имеют

определяющее значение для потребностей или "расходов": "расходы" определяются "доходами".

Это правило распространяется представителями этого учения и на "государственное хозяйство". Указанное положение : встречавшееся раньше особенно у меркантилистов и камералистов, встречается иногда и теперь. Например, русские министры финансов в 19 и даже 20 веке /коковцев/ считали, что "доходами" определяются "расходы". Коковцев показал, что Россия должна следовать этому мудрому правилу и не следовать примеру конституционных государств, в которых применялось противоположное правило. Далее, можно указать, что в одной из конституционных стран, а именно во Франции в докладе бюджетной комиссии в французской палате депутатов в проекте росписи на 1913г. докладчик Шерон указывал на то, что дефициты, которыми страдает Франция, могут быть изжиты, если будет применяться правило: "расходы" определяются "доходами". Это положение Шерон обосновывал также, как и Д. Стварт, который говорил, что каждая глава семьи приводит сначала в известность свои средства, а потом уже определяет расходы. Так и в "государственном хозяйстве", должно применяться это правило и только тогда можно избежать дефицита.

По поводу этого правила можно сказать, что оно как будто-бы вносит известную меру /чтобы "расходы" не обгоняли "доходов"/; на первый взгляд кажется, что применение этого правила должно привести к устранению дефицитности и к рационализации хозяйства. Но если глубже вдуматься, то будет видна несостоятельность этого положения.

Прежде всего, можно сослаться на исторические факты. Именно, та эпоха истории, которая совпадает с господством меркантилизма и камерализма, а именно - эпоха абсолютных монархий, правительства которых стремились проводить эти правила, но была свободна от дефицитов. Это правило на первый взгляд как будто - бы вносящее равновесие в хозяйство, на самом деле его не водворяет, так как не вносит меры использования доходных источников, но этот предел использования доходных источников весьма эластичен, так как их можно использовать в большей или меньшей степени при тех больших возможностях, какие имеются у государства. Таким образом, этот принцип не указывает, где должен быть предел использования источников доходов. Действительно, когда говорят, что нужно приводить сначала в известность "доходы", а потом определять "расходы", то политик, следующий этому правилу может сказать, что он в праве поступать

так, как поступает частный хозяин, которому не возбраняется увеличивать свои доходы, и вот этот политик, таким образом, может неограниченно стремиться к увеличению "доходов" и прибегать к мерам "фискализма" с чем не считаясь.

Таким образом, этот принцип, который призван внести известную меру, подворить равновесие, не может привести к желаемым результатам, так как не ставит пределов использования доходных источников.

Теперь перейдем к рассмотрению второго учения - современного чисто-описательного учения. Представители этого положения выступают с противоположным положением, они утверждают, что "государственному хозяйству" по сравнению с частным присущ целый ряд существенных особенностей. В то время, как старое учение выставляло положение, по которому различия существенных между "государственным" и частным хозяйством нет, это учение выставляет противоположное положение. Вопрос заключается в том, какие имеются особенности "государственного хозяйства" по сравнению с частным хозяйством. Остановимся сначала на том положении, которое является противоположным положением, выставившемуся старым чисто-описательным направлением. Представители нового чисто-описательного учения выставляют положение, состоящее в том, в "государственном хозяйстве" господствует принцип первенства, приоритета "расходов" над "доходами". Мудрое правило "расходы определяются доходами", применяемое в частном хозяйстве, по их мнению не применимо к "государственному хозяйству". Это положение представляет собой вывод из того воззрения, что государство суверенно, что оно может свободно определять свои потребности и задача "финансового хозяйства" доставить средства для удовлетворения этих потребностей. /По поводу этого учения нужно сказать, что оно, конечно, вносит некоторую меру в "государственное хозяйство" в отношении использования доходных источников/. С точки зрения старого учения можно изыскивать сколько угодно средств, даже прежде, чем приведена в известность потребная сумма затрат. Новое учение выставляет положение, состоящее в том, что поскольку нет "расходов", постольку не должно быть и "доходов". Отсюда можно сделать тот вывод, что в "государственном хозяйстве" не должно быть неопределенных по назначению средств, запасных фондов. Нельзя отрицать того, что это учение старается внести некоторую меру в применение доходных источников, но эта мера недостаточна, ибо в сущности никакой определенной меры в использование доход-

источников не вносят; здесь мы имеем дело с принципом, который не может быть принят, так как применение этого принципа может легко разрушить хозяйственные, производительные силы общества.

Помимо указанного, новое учение приписывает "государственному хозяйству" еще ряд особенностей. Прежде всего на первый взгляд кажется как будто правильным указанием на то, что "государственное хозяйство" отличается от частного своими размерами. Действительно, мы сплошь и рядом встречаем крупные государства, но видеть в этом специфическую черту "государственного хозяйства" нет основания, так как мы встречаем на ряду с крупными и карликовые государства, которые по своей величине бывают иногда меньше крупных частных хозяйств /напр. трестов/. Следовательно, в крупных размерах видеть особенность "государственного хозяйства" по сравнению с частным нельзя.

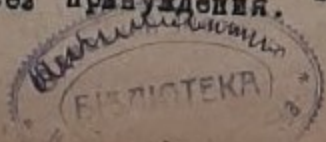
То же самое можно сказать относительно продолжительности существования "государственного хозяйства" по сравнению с частным. Правда, есть продолжительно существующие "государственные хозяйства", но есть государства и недолговечные. С другой стороны, есть частные фирмы, которые существуют много веков /фуггеры, Ротшильды и др./, и следовательно, в продолжительности существования "государственного хозяйства" отличительного признака тоже видеть нельзя.

Следующим выставленным отличием, "государственного хозяйства" по сравнению с частным является принудительный характер "государственного хозяйства", из которого объясняется целый ряд других особенностей.

На первый взгляд это положение представляется правильным, но если вдуматься в него, то будет видна его несостоятельность. Если бы в области частного хозяйства мы не встречали принуждения, и с другой стороны, если бы мы предполагали, что государство не мыслимо без принуждения, то тогда это положение явилось бы правильным. Но и в области частного хозяйства, мы встречаемся с принудительными мерами, как например, принудительное страхование.

Затем, другой пример принуждения в частном хозяйстве это алиментные обязанности /обязанности выдавать алименты/; эта обязанность также не вытекает из добровольного соглашения. С другой стороны не правильно говорить, что "государственное хозяйство" не может обходиться без принуждения. В налогах, можно считать, действ-

8440



темно имеется принуждение, но если взять прибыль от государственных предприятий, то здесь принуждения нет. у нас, например, государственных предприятия национализированы, но монополии, как основное правило, нет; следовательно, можно себе представить государство, которое покрывает все свои нужды неналоговыми поступлениями, таким образом, будет отсутствовать принуждение. следовательно, неправильно считать, что принуждение есть что-то специфическое для "государственного хозяйства".

Теперь нужно указать еще на некоторые специфические черты, приписываемые "государственному хозяйству". Так, представители этого учения утверждают, что в области частного хозяйства господствует принцип чистого дохода, тогда как в области "государственного хозяйства господствует принцип покрытия потребностей; "государственное хозяйство" не стремится извлекать доход, тогда как частное хозяйство стремится к получению чистого дохода; в этом видят существенное различие между "государственным" и частным хозяйством.

Это положение получило обоснование в учении Вернера Зомбарта, который все хозяйства делит на хозяйства, которые только покрывают свои потребности и хозяйства, которые извлекают доход; к первому типу хозяйств он относит и "государственное хозяйство".

-ооооо-

К Р И Ц И Н 5-я

Этот принцип можно понимать двояким образом: или в смысле субъективном, в смысле цели, которую ставит себе хозяйство, или в смысле объективной возможности. Можно говорить, что то или иное хозяйство ставит себе задачу покрывать издержки; это одно положение. Но совсем другое положение, когда то или иное хозяйство в силу объективных условий может покрывать только свои издержки. Что касается субъективного понимания, то нельзя утверждать, что для "государственного хозяйства" характерно то, что оно не ставит себе цели получения дохода. То хозяйство, которое не ставит себе задачу получения дохода, т.е. достижения возможно большего поступления и возможно меньших издержек, — этим самым в сущности не соблюдает экономического принципа. Каждый хозяйствующий субъект ставит себе целью получение дохода. В частности, в налоговой отрасли не будет соблюден экономический принцип, если не будет соблюдено требование, чтобы при получении дохода издержки взимания были возможно ниже,

составляли возможно меньшую долю поступления. Что касается об'ективной стороны этого принципа, то цель получения возможно большего дохода не всегда может достигаться. Перед тем или иным хозяйством могут стать об'ективные препятствия, например, у нас то или иное предприятие не дает того дохода, который оно могло бы дать, если бы не проводилась политика снижения цен. Вот эти об'ективные условия ведут к тому, что чистая прибыль предприятия оказывается не максимальной, так как если бы не проводилась политика снижения цен прибыль этого предприятия была бы значительно выше. Но такие же об'ективные препятствия могут быть и встречаются в области частного предпринимательства. Там не только имеются те же препятствия, что и в "государственном хозяйстве" /нормы, регулирующие цены/, но и в условиях самой системы встречаются препятствия, именно в тех отраслях, где господствует свободная конкуренция, она препятствует тому, чтобы тот или иной предприниматель имел большой доход. Условия конкуренции являются об'ективными условиями, заставляющие предпринимателей держать цены на определенном уровне, и, следовательно, возможны, благодаря этому, предприятия, которые покрывают только свои издержки и стимулом для ведения которых является то, что предприниматель вкладывает свой капитал, который приносит проценты, входящие в издержки, и, кроме того, если предприниматель сам работает в предприятии, то он свой труд расценивает и эта часть в виде зарплаты входит в издержки. В качестве еще одного примера такого хозяйства можно привести наши крестьянские хозяйства, которые характеризуются тем, что они едва покрывают свои издержки.

Следовательно, в этом нет ничего специфического для "государственного хозяйства" по сравнению с частным.

Вот те важнейшие положения, которые выставляются представителями современного господствующего чисто-описательного учения и которые можно встретить почти во всех современных курсах финансовой науки. Все эти положения выставленные в качестве особенностей "государственного хозяйства" по сравнению с частным, как было показано выше, являются несостоятельными.

Теперь перейдем к образу теоретических учений об экономической природе публичных финансов встречающихся в литературе. Эти теоретические учения могут быть систематизированы по основным экономическим категориям, которые мы встречаем в экономической науке;

эти учения суть:

- I/ Теория потребления,
 II/ Теория производства.

- 3/ Теория осмысли и
 4/ Теория ценности.

Представители этих учений считают, что явления "государственно-го хозяйства" можно свести к одной экономической категории. Рассмотрим сначала теорию потребления. Разработанной теории потребления в литературе не встречается. Некоторые считают, что такую теорию мы встречаем у СЭН, но это нельзя признать правильным, так как у него мы встречаем зачатки теории производства. У Адама Смита, в его учении о производительном и непроизводительном труде, мы встречаем теорию потребления. Мысль А. Смита заключается в следующем - Народное хозяйство производит известные материалы ценности и вот, часть этих ценностей изымается государством, которое употребляет их на свои надобности, т.е. на содержание целого ряда государственных служащих, главы государства, судей, врачей, военнослужащих и т.д. Вот это употребление части произведенных ценностей на содержание вышеуказанных лиц, является с точки зрения А. Смита непроизводительным потреблением. так, он говорит, что как бы ни были полезны и необходимы функции этих лиц, однако, то, что ими потребляется является непроизводительным потреблением. с экономической точки зрения по А. Смиты мы имеем здесь совершенно такое же непроизводительное употребление средств, как и в случае содержания бездеятельных членов общества. /стариков, инвалидов, тунеядцев/. Почему А. Смит стоит на такой точке зрения. Потому что он считает только такое потребление производительным, которое представляет собой содержание работников, производящих продукты материальной ценности и имеющих меновую ценность. Следовательно, с точки зрения А. Смита содержание таких лиц, которые не производят продуктов материальной ценности меновой есть непроизводительное потребление. Содержать таких лиц, значит расходовать средства, а не обогащаться. А. Смит иллюстрирует это положение на примере прислуги. Всякий хозяин, который содержит прислугу, не обогащается, а расточает имеющиеся у него средства, тогда как хозяин, содержание рабочих производящих материальные меновые ценности, обогащается. Это положение по мнению Смита, применимо ко всему обществу: общество экономически терпит от содержания государственных служащих и "наоборот", не терпит, а выигрывает, когда расходует средства на содержание рабочих, производящих мате-

риальные меновые ценности.

Вот та основная идея, которая встречается у А. Смита и которая может быть названа теорией публичного потребления. Эта теория представляет собою попытку истолковать публичное хозяйство, как область публичного потребления. Все указанные положения А. Смита вызывают возражения. Наиболее существенные из них следующие:

1/ Совершенно неосновательно и неправильно считать, что в области "государственного хозяйства" мы не имеем дела ни с каким производством в узком, материальном смысле слова. В сущности "государственного хозяйства" нет ничего такого, что мешало бы ему производить материальные ценности. Исторически мы видим, что государство производило продукты, которые имели материальную ценность. Но А. Смит не хочет считаться с этими фактами.

2/ Совершенно неправильно то, что всякий материальный продукт имеет всегда рыночную меновую цену и ценность. С точки зрения А. Смита следует, что там, где есть материальный продукт, там есть и рыночная цена. Выходит так, что возможны продукты, которые имеют цену и условия создания которых не имеют цены. Но если мы возьмем предметы общественного пользования, как например, дороги, сады, парки, музеи и т.д., то все это будут такие материальные ценности, на которые рыночной цены не существует. Следовательно, одно дело материальные продукты вообще, и другое дело материальные продукты, которые имеют рыночную цену, меновую ценность, тогда как А. Смит их отождествляет.

3/ Совершенно неправильно считать, что общество, расходующее средства на содержание лиц, производящих материальных ценностей, разоряется, а общество, которое расходует средства на содержание лиц, производящих материальные ценности, обогащается. Это можно показать на приведенном выше примере А. Смита, по которому хозяин, содержащий прислугу будто бы расходует средства совершенно непроизводительно. Но это положение не верно; весь вопрос заключается в том, какое имеет назначение эта прислуга: одно дело, если хозяин держит ее для своих домашних надобностей и совсем другое дело, если он открывает ресторан и нанимает для его обслуживания прислугу, в последнем случае хозяин не теряет, а обогащается. Следовательно, дело не в рабочих, производящих материальные ценности, в том, какое назначение получает данная рабочая сила.

4/ Наконец, последнее возражение против теории потребления А. Смита заключается в том, что совершенно неправильно сравнивать употребление средств на содержание лиц, оказывающих услуги обществу с употреблением средств на содержание бездеятельных лиц /стариков, инвалидов, тупиц и др./. Можно сравнивать употребление средств на содержание лиц занятых в производстве в заключительной стадии производственного процесса и только такое сопоставление может быть признано правильным.

Совершенно ясно, что и с чисто экономической точки зрения выгоднее употреблять средства на содержание врачей, инженеров, учителей и других публичных работников, чем употреблять их на содержание лиц, производящих предметы излишествующей роскоши. И вот, совершенно непонятно, почему содержание публичных работников является непроизводительной тратой средств, а содержание всяких работников, производящих материальные продукты является производительной затратой средств. Ведь часть тех продуктов, которые производятся этими рабочими идет на содержание публичных работников, труд которых является с точки зрения А. Смита непроизводительным... Почему работа врачей, инженеров и других публичных работников является непроизводительной тогда как труд, идущий на приготовление материальных предметов потребления для этих самых лиц является производительным.

Вот те возражения, которые вызывает теория потребления в том виде, как она представлена А. Смитом.

Теперь перейдем к рассмотрению теории производства.

Теория производства мы встречаем в двух вариантах:

1/ Теория так называемой частно-хозяйственной производительности государственных услуг и

2/ Теория производства нематериальных государственных благ.

Зачастую той и другой теории встречаются у К. Б. Сэя.

Представителем первого варианта является Ф. Анст, но наиболее обстоятельное развитие эта теория получила у К. Фри Штеина.

Вот в самых основных чертах содержание этой теории. Основное положение теории частно-хозяйственной производительности государственных услуг заключается в том, что для процесса производства мало располагать тремя факторами производства: трудом, землей и капиталом требуется еще четвертый фактор. Этот четвертый фактор есть нечто

ное, как государство, которое обеспечивает порядок, безопасность производству. Следовательно, государственная безопасность есть четвертый фактор производства наряду с тремя указанными. Отсюда вытекает, что в распределении должно участвовать четыре фактора; кое-то должно причитаться и на долю этого четвертого фактора. Дело обстоит так, что государство создает необходимую для производства безопасность и эта безопасность входит в состав издержек производства и из цены продукта возмещается государству. Таким образом, является возможным воспроизводство государственных услуг.

Следовательно, с этой точки зрения мы имеем здесь дело с хозяйственным процессом, который входит неразрывной частью в общий частно-хозяйственный организованный процесс. Эта теория рассматривает "государственное хозяйство" как известный фактор производства, создающий условия безопасности, без которой частно-хозяйственное производство невозможно.

Эта теория также вызывает ряд возражений.

I/ Нельзя сводить все услуги государства только к охране безопасности.

Государство организует целый ряд услуг, которые не могут быть отнесены под понятие охраны порядка или безопасности. Так, например, организация образования, здравоохранения и т.д. Кроме того, государство не только организует услуги, но и производит блага.

II/ Можно считать правильным, что государственная охрана безопасности представляет собой необходимое условие производства, но если брать положение во всем его значении, т.е. в том смысле, что "государственное хозяйство" является действительно таким же фактором производства, как и другие, то это станет неприемлимым, так как имеется существенное различие между трудом, землей и капиталом с одной стороны и государством с другой стороны. В то время, как на землю, на рабочую силу и на капитал существует рыночная цена, на государственные услуги ее нет. И вот, непонятно по каким же законам определяется доля относимая на счет государства.

Что касается доли земли, рабочей силы и капитала, то мы определяем ее посредством цены на рынке, в отношении же государственных услуг мы не можем определить какая доля продукта может быть отнесена на охрану государственной безопасности, так как на нее не существует цены на рынке, и, следовательно, цена государственных

услуг, т.е. цена безопасности, не входя в издержки производства, не может быть рассматриваема, как фактор производства.

Раз никакой цены за охрану государственной безопасности нет на рынке, то, следовательно, нельзя говорить, что она входит в издержки производства, так как нельзя произвести калькуляции этих издержек. Но, что входит в издержки производства, что принимают за цену услуг. Это та сумма обложения, которая падает на производственное хозяйство. Но налог, хотя и служит способом покрытия издержек, вызываемых охраной безопасности, но не может быть рассматриваем как цена за государственные услуги. Наконец, налог не является необходимым составной частью издержек частно-хозяйственно организованного производства; государство может выполнять функцию охраны безопасности без того, чтобы налог входил в издержки производства, все зависит от того, какая применяется налоговая форма. Если взять такую форму, как промысловый или сельско-хозяйственный налог, то налог войдет в издержки производства, но такая форма обложения, как подоходный налог, не может войти в состав издержек, так как подоходный налог выплачивается из чистого дохода, тогда то, что приходится на долю каждого из трех факторов уже выделено.

Следовательно, мы имеем здесь такой случай, когда налог вовсе не входит в состав издержек производства, и, следовательно, вообще не может идти речь о том, что цена за государственные услуги составляет элемент этих издержек.

---000000X000000---
--0000X0000--
-00X00-
X

Л е к ц и я 6-ая.

Теперь нам нужно рассмотреть второй вариант теории производства. Согласно этой теории сущность "государственного хозяйства" заключается в том, что оно производит известные блага, которые носят нематериальный характер, как например, такие блага, как народное здравие, народное просвещение, безопасность и т.д. И вот, согласно этой теории особенностью "государственного хозяйства" является то, что эти, производимые им блага носят нематериальный характер. В таком виде эта теория является незаконченной. В чем же отличие "государственного хозяйства" от частного хозяйства, каков принцип регулирует это производство. Представителями этого варианта теории производства является Н. ДИТЦЕЛЬ и А. ВАГНЕР. У Вагнера мы встречаем сочетание этой теории с теорией генерального или общего возмездия. Государство производит блага, имеющие нематериальный характер и это производство регулируется принципом, который называется принципом общего возмездия или общего расчета в отличие от частного хозяйства, где применяется принцип специального расчета. Государство не калькулирует издержек каждой услуги, предоставляемой отдельным гражданам и не исчисляет цену каждой услуги, а берет всю сумму издержек услуг и покрывает их из некоторой общей суммарной цены. Следовательно, получается общий расчет, каждый гражданин оплачивает сразу всю сумму услуг, оказанных ему со стороны государства.

У/ По поводу этой теории нужно сказать, что тут известная ошибка заключается в том, что представители этой теории рассматривают известные состояния удовлетворения потребностей, как например, народное здравие, общественный порядок, нар. образование, как хозяйственные блага.

Можно, конечно, к хозяйственным благам относить не только материальные продукты, но и услуги, но результаты этих услуг, какими являются нар. здравие, нар. просвещение и т.д. причислять к хозяйственным благам неправильно.

Не услуги врача, преподавателя и т.д., с точки зрения этого учения, называются благами, а народное здравие, нар. просвещение и т.д. Но нельзя же потребить народное здравие или образование, получается несообразность.

Следовательно, первым недостатком этой теории заключается в том, что результаты услуг, известным состоянием удовлетворения потребности принимаются за хозяйственные блага.

2/ Другой недостаток этой теории заключается в том, что представители этой теории видят сущность "государственного хозяйства" в том, что оно производит нематериальные блага, тогда как в области "государственного хозяйства", как выше уже указывалось, могут производиться и производятся и материальные продукты.

3/ Наконец, последнее возражение касается идеи общего возмездия.

Теория общего возмездия не может быть признана правильной потому, что принцип возмездности есть частно-хозяйственный принцип. В сущности, что означает принцип общего возмездия. Это значит, что расчет производится за целую совокупность услуг. Такая общая возмездность существует в области частного хозяйства; так, например, член какого-либо клуба платит за посещение/ за чтение газет и книг, за чай и пр. сразу за целый месяц и все это калькулируется в общей цене и, таким образом, общая сумма услуг оплачивается общей ценой.

Таким образом, "принцип общего возмездия есть частно-хозяйственный принцип, который ограничивает доступ отдельных членов общества к средствам удовлетворения, т-е. доступ к ним находится в зависимости от индивидуальных хозяйственных забот, интересов и объективных условий существования отдельных членов общества, так как тот, кто не сможет уплатить соответствующую сумму не будет допущен к потреблению. Тогда как сущность, особенность "государственного хозяйства" именно в том, что доступ отдельных членов общества к благам одинаков, т-е. находится вне зависимости от благосостояния отдельных членов общества; те лица, которые ничего не имеют, получают такую же долю, как и богатые. Следовательно, когда доступ к средствам удовлетворения не обусловлен ценой, платой, тогда неправильно говорить о каком бы то ни было принципе возмездия, ни общего, ни специального. Теперь дальше, естественно является переход к теории обмена.

Теория обмена и есть попытка непосредственного применения к области "государственного хозяйства" принципа возмездия. Представители этой теории не различают общего и специального возмездия;

они исходят из того, что тот самый обмен, который господствует в частном хозяйстве присущ и "государственному хозяйству". И то обстоятельство, что в области "государственного хозяйства" обмен носит принудительный характер, не меняет, с их точки зрения, сущности обмена. То, что говорилось раньше, по поводу обмена применимо и сюда. Вся теория обмена построена на самом деле в предположении, что обмен свободный и, если мы эту предпосылку отбросим и предположим, что одна сторона несвободна, то все законы стоимости окажутся неприменимыми. Ведь совершенно ясно, что согласно теории ценности /стоимости/ существует одна цена, по которой все покупают, тогда как в области "государственного хозяйства" оказывается, что "цены различны для разных лиц". Это существенное возражение против теории обмена.

Вместе с тем, в литературе мы встречаем попытки обоснования того, что закон ценности применим к области "государственного хозяйства", несмотря на отсутствие в этом хозяйстве единой, общей для всех покупателей, цены, и здесь мы переходим к теории ценности, главным представителем которой является З. А. Н. С. В своем учении Закс исходит из того, что в области "государственного хозяйства" господствует множественность цен за одни и те же блага граждане платят различные цены. То, что в области "государственного хозяйства" имеется множественность цен не есть особенность "государственного хозяйства", а есть результат того, что оно не производит материальных благ, а оказывает услуги. Там, — по мнению Закса, — где производятся материальные блага образуется единая цена, там же, где оказываются услуги устанавливается множественность цен, и это не находится в зависимости от того, какое хозяйство налицо: "государственное" или частное, а от того, что производится: материальные блага или услуги. —

Закс полагает, что и в области частного хозяйства мы встречаемся с множественностью цен. Например, врач определяя цену за свои услуги, с богатых берет большой гонорар, с лиц среднего достатка берет небольшую плату и, наконец, с бедных может совсем ничего не брать.

Но нельзя отрицать того, что все таки в области "государственного хозяйства" имеется принудительный обмен, тогда как в частном хозяйстве обмен свободный. Если врач оказывает услуги, то

плата, которую он берет, является вольной ценой, тогда как в области "государственного хозяйства" налоги имеют принудительный характер. Закс говорит, что принудительный характер обмена в "государственном хозяйстве" не меняет дела, так как государство может экономически устанавливать только такие налоги, которые установились бы и в случае, если бы не было принуждения и в доказательство этого положения он опять проводит аналогию с частным хозяйством. Пациент платит вольную цену в таком размере, какой установил врач. Есть, следовательно, с его точки зрения, два различных закона ценности: 1/закон единой цены и 2/закон множественности цен, которые представляют собою проявление одного основного закона ценности, действующего, как в частном, так и в "государственном хозяйстве." Различие между этими двумя законами, как уже указывалось, заключается в том, что, когда дело касается материальных благ, то действует закон единой цены, когда же на лицо услуги, то тогда действует закон множественности цен.

1/ По поводу этой теории Закса нужно сказать, что здесь вызывает возражение то, что уже отмечалось выше, т-е. то, что область "государственного хозяйства" ограничивается услугами и производство материальных ценностей совершенно исключается.

2/ Кроме того, явление множественности цен, которое если и наблюдается у некоторых врачей, не может быть распространено на всех врачей, так как у многих врачей отсутствует такая дифференциация платы по отношению к богатым и бедным, а с другой стороны возможно применение множественности цен к производству материальных благ, и, следовательно, в этом отношении различия между материальными благами и услугами нет.

Затем, Закс пытается свести на нет моменты принуждения. Но если взять случаи, когда врач исчисляет гонорар таким образом, что требует от богатых больше, то богатые пациенты ставятся перед выбором, либо уплатить высокую цену и получить услугу, либо не получить услуги вовсе. В этом отношении "государственное хозяйство" отличается от частного. В области "государственного хозяйства" доступ к известным средствам удовлетворения потребностей не обусловлен ценой, не находится в зависимости от частных хозяйственных условий существования отдельных членов общества. По мнению Закса, то, что государственная власть сама устанавли-

ливают размеры налогов и проч. экономически ничего не меняет.

Но, ведь, если при принуждении граждане, которые имеют больший доход, принуждены платить большой налог, то ничто не гарантирует от того, что при отсутствии такого принуждения данные граждане будут платить слишком мало, или даже ничего платить не захотят.

В "государственном хозяйстве" нет той зависимости, какая существует в вышеизложенном примере с врачом, выражающейся в том, что если пациент не уплатит соответствующей суммы, то не получит услуги со стороны врача. Там, где нет этой зависимости, там неправильно считать, что моменты принуждения не играют роли.

На этом можно закончить обзор теорий об экономической природе публичных финансов, встречающихся в литературе. На все рассмотренные учения можно смотреть либо, как на отрицание экономической природы публичных финансов, либо как на попытки сведения сущности публичных финансов к некоторым частно-хозяйственным категориям.

Так, если мы возьмем некоторые основные положения нового описательного учения, которое ищет в "государственном хозяйстве" общесообщности по сравнению с частным, то увидим, что это учение представляет собой отрицание экономической природы публичных финансов. Теория потребления есть тоже отказ от объяснения экономической природы публичного хозяйства, потому что с точки зрения А. Смита то, что общество употребляет на общественные нужды экономически означает просто потерю для общества; с экономической точки зрения употребление средств на содержание публичных работников равнозначно с содержанием совершенно бездеятельных и неспособных к труду членов общества. Те и другие затраты средств являются равно непроизводительными. Таким образом, и здесь в сущности видна капитуляция перед объяснением экономической природы публичного х-ва.

Что касается всех прочих теорий, то основным недостатком их является то, что они пытаются свести экономическую сущность публичного хозяйства к известным частно-хозяйственным категориям. Только найдя известную частно-хозяйственную категорию, например, понятие общего возмездия обмена, ценности и т.д. является возможным, с их точки зрения объяснить экономическую природу публичного хозяйства.

В частности попытки применения категории цены обречено на неудачу потому, что главной особенностью тех благ, которые имеются в области "государственного хозяйства" является то, что на них нет никакой цены.-

Разообра эти учения мы старались показать их внутреннюю непоследовательность. Мы исходим из их собственной точки зрения, брали за исходное положение понятие "государственного хозяйства."

Таким образом, все попытки сведения сущности публичного хозяйства к частно-хозяйственным категориям, как было выше показано, по своему существу своему обречены на неудачу.

Для того, чтобы объяснить экономическую природу публичного хозяйства, нужно отказаться от попытки сведения ее к элементам частно-хозяйственным.

Правильный путь к решению данной задачи это путь, исходящий из предпосылки коренной непреодолимой систематической двойственности форм хозяйственной жизни, из противопоставления публичного и частного хозяйства: коллективизма и индивидуализма. Этот путь приводит к теории, которая может быть противопоставлена вышеизложенным, как публично-экономическая или коллективистическая теория публичных финансов.

Здесь мы должны продолжить нить, которую взяли сначала, и развить положение, что публичное хозяйство не есть хозяйство известного субъекта, а есть известная система покрытия потребностей, существенно фактическая, черта которой состоит в том, что при ней разбивается зависимость удовлетворения потребностей от индивидуальных хозяйственных заслуг, интересов и объективных условий существования отдельных членов общества. Следовательно, мы исходим из того, что публичное хозяйство в своих элементарных чертах есть нечто прямо противоположное индивидуальному, частному хозяйству.

Элементарно-простое публичное хозяйство есть чисто-коллективистическая система хозяйственных отношений, но то публичное хозяйство, которое мы встречаем в современной действительности, характеризуется известной сложностью, и, следовательно, для того, чтобы осмыслить то, что есть особенного в публичном хозяйстве, мы должны прежде всего дать анализ тому хозяйству, которое мы называем чисто-коллективистическим. Здесь на образе чистого коллективизма мы раскроем основные категории, основные понятия, основные принципы публичного хозяйства, а затем уже перейдем к сложному публичному хозяйству, в котором сохраняются существенные черты коллективизма, но осложняются некоторыми новыми элементами.

Общая теория публичного хозяйства распадается на две части, на: I/ теорию элементарного простого публичного хозяйства и II/ теорию сложного публичного хозяйства. В общей части нашего курса мы познакомимся с основными моментами сложного публичного хозяйства и уже в дальнейшем мы познакомимся с ней более специально.

X/ отправной

ЭЛЕМЕНТАРНАЯ ПРИРОДА ПУБЛИЧНОГО ХОЗЯЙСТВА.
ПРОСТОЕ ПУБЛИЧНОЕ ХОЗЯЙСТВО.

Теоретическое учение об ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПРИРОДЕ публичного хозяйства расчленяется на две части: 1/ТЕОРИЯ ЭЛЕМЕНТАРНО-ПРОСТОГО ПУБЛИЧНОГО ХОЗЯЙСТВА и 2/ТЕОРИЯ СЛОЖНОГО ПУБЛИЧНОГО ХОЗЯЙСТВА.—

ЭЛЕМЕНТАРНО-ПРОСТОЕ ПУБЛИЧНОЕ ХОЗЯЙСТВО ПРЕДСТАВЛЯЕТ СОБОЙ ЧИСТО-КОЛЛЕКТИВИСТИЧЕСКУЮ СИСТЕМУ ХОЗЯЙСТВЕННЫХ ОТНОШЕНИЙ, т.е. ТАКУЮ СИСТЕМУ, ТАКОМ ПОРЯДОК ОБЩЕСТВЕННОГО ХОЗЯЙСТВА, КОТОРЫЙ ХАРАКТЕРИЗУЕТСЯ ПОЛНОМ НЕЗАВИСИМОСТЬЮ УДОВЛЕТВОРЕНИЯ ПОТРЕБНОСТЕЙ ЧЛЕНОВ ОБЩЕСТВА ОТ ИНДИВИДУАЛЬНЫХ ХОЗЯЙСТВЕННЫХ ЗАБОТ И ВНИМАНИЙ ОТДЕЛЬНЫХ ЧЛЕНОВ ОБЩЕСТВА.—

Для того, чтобы выяснить сущность такого коллективизма наиболее целесообразно представить себе такое общество, в котором нет элементов противоположной системы — системы индивидуалистической: нужно взять не только чистую систему коллективизма, но и полную, интегральную, в которой все потребности всех членов общества носят чисто коллективный характер, все затраты, как реальных средств, так и личных сил, являются затратами непосредственно на коллективные потребности. Далее, все средства носят чисто коллективный характер, иначе все блага являются чисто-коллективными. ПОД ЧИСТО-КОЛЛЕКТИВНЫМИ БЛАГАМИ ПОНИМАЮТСЯ ТАКИЕ БЛАГА, ДОСТУП К КОТОРЫМ ДЛЯ КАЖДОГО ЧЛЕНА ОБЩЕСТВА НЕ ОБУСЛОВЛЕН НИ ИНДИВИДУАЛЬНЫМИ ОБЪЕКТИВНЫМИ УСЛОВИЯМИ ЕГО ХОЗЯЙСТВЕННОГО СУЩЕСТВОВАНИЯ, НИ ЕГО ГОТОВНОСТЬЮ УДЕЛИТЬ НА ЭТУ ЦЕЛЬ ТУ ИЛИ ИНУЮ ДОЛЮ РАСПОЛАГАЕМЫХ НИ ДЛЯ СВОИХ ИНДИВИДУАЛЬНЫХ ПОТРЕБНОСТЕЙ СРЕДСТВ ИЛИ КОРОЧЕ, ЭТО БЛАГА, ДОСТУП К КОТОРЫМ ЭКОНОМИЧЕСКИ ОБЩЕДОСТУПНЫ ДЛЯ МАССЫ ЧЛЕНОВ ОБЩЕСТВА.

Нужно различать две основных группы этих благ: КОНЕЧНЫЕ БЛАГА и ПОСРЕДСТВЕННЫЕ БЛАГА.

С Х Е М А

ЧИСТО — КОЛЛЕКТИВНЫХ или ПУБЛИЧНЫХ Б Л А Г.

1. БЛАГА КОНЕЧНЫЕ или предметы потребления в широком смысле.

1/СРЕДСТВА УДОВЛЕТВОРЕНИЯ ПОТРЕБНОСТЕЙ или, иначе, актуальные блага:

а/ ПРЕДМЕТЫ ЛИЧНОГО ПОТРЕБЛЕНИЯ / пища, одежда, парк, сад и т.д. /

1/ СРЕДСТВА КОЛЛЕКТИВНОГО СЛУЖЕНИЯ /инструменты врача, посельные материалы и т.д./

2/ СРЕДСТВА ПОКРЫТИЯ ПОТРЕБНОСТИ или иначе потенциальные блага.

а/ ПРЕДМЕТЫ ЛИЧНОГО ПОТРЕБЛЕНИЯ

в/ СРЕДСТВА КОЛЛЕКТИВНОГО СЛУЖЕНИЯ.

П. БЛАГА ПОСРЕДСТВУЮЩИЕ - средства производства в широком смысле - хозяйственные /производительные/ силы общества - ИСТОЧНИКИ ПОКРЫТИЯ ПОТРЕБНОСТЕЙ.

1/ ПЕРВИЧНЫЕ /силы природы/

2/ ПРОИЗВОДНЫЕ - средства и орудия производства /материалы, сырье, машины и т.д./

В условиях чистого и интегрального элементарно-простого публичного хозяйства все эти блага носят чисто-коллективные характер, т.е. они являются экономически обще- и равно-доступными для всех членов общества.

ПОД КОНЕЧНЫМИ БЛАГАМИ ПОНИМАЮТСЯ ТАКИЕ БЛАГА, КОТОРЫЕ НЕПОСРЕДСТВЕННО МОГУТ ВЫПОЛНИТЬ КОНЕЧНОЕ НАЗНАЧЕНИЕ всякого блага.

ПОД АКТУАЛЬНЫМИ БЛАГАМИ ПОНИМАЮТСЯ ТАКИЕ БЛАГА, КОТОРЫЕ НАХОДЯТСЯ В НЕПОСРЕДСТВЕННОМ ФУНКЦИОНИРОВАНИИ, В ОТЛИЧИЕ ОТ ПОТЕНЦИАЛЬНЫХ БЛАГ, КОТОРЫЕ ПРЕДСТАВЛЯЮТ СОБОЙ ТЕ-ЛЕ КОНЕЧНЫЕ БЛАГА, ВО ВРЕМЯ НЕ НАЧАВШЕ ВЫПОЛНИТЬ СВОЕГО НАЗНАЧЕНИЯ /всякого рода запасные конечные блага./

ПОСРЕДСТВУЮЩИЕ БЛАГА В УСЛОВИИ ЧИСТОГО И ИНТЕГРАЛЬНОГО ЭЛЕМЕНТАРНО-ПРОСТОГО ПУБЛИЧНОГО ХОЗЯЙСТВА ХАРАКТЕРИЗУЮТСЯ ТЕМ, ЧТО В ИХ ЭКСПЛУАТАЦИИ, ПРИВЕДЕНИИ ИХ В ДВИЖЕНИЕ НЕ НАХОДИТСЯ В ЗАВИСИМОСТИ ОТ ИНДИВИДУАЛЬНЫХ ХОЗЯЙСТВЕННЫХ ЗАБОТ, ИНТЕРЕСОВ И УСЛОВИЙ СУЩЕСТВОВАНИЯ, В ЭТОМ ПРОЯВЛЯЕТСЯ ИХ ЧИСТО-КОЛЛЕКТИВНЫЙ ХАРАКТЕР.

Теперь перейдем к вопросу о том, какой характер будет носить ЧИСТО-КОЛЛЕКТИВНО-ОРИЕНТИРОВАННЫЙ ТРУД. Прежде всего, нужно выяснить те принципы, на которых может быть организован чисто-коллективный труд. Если мы под принципом организации труда будем понимать различие в стимулах труда, то будет ясно, что тот стимул, который играет роль в частной экономике, т.е. индивидуальным хозяйственным интересам не может иметь места в чисто-коллективном хозяйстве.

Какие же стимулы совместимы с чисто-коллективным хозяйством. Прежде всего можно считать таким стимулом склонность к труду - трудолюбие; затем второй стимул - это стремление к выделению себя из главных или, иначе, стремление к власти или почету, который можно назвать властолюбием /почетолобием/ и третий стимул - это готовность подчиняться существующему порядку, который можно назвать чувством лояльности /страхом перед наказанием/. Из всех этих стимулов только последние, чувство лояльности, может быть рассматриваем, как общезначимые, общеприменимые, так как лишь он даст возможность организовать всякий труд, труд любого вида, качества, любой продолжительности.

Ибо если труд простой, который связан с обстановкой, имеющей отрицательные черты, где стимул трудолюбия будет отсутствовать. То же самое можно сказать и в отношении стимула почетолобия: этот стимул действует только некоторое время и, кроме того, не всякий вид труда дает почет или власть. Таким образом, только третий стимул - чувство лояльности может быть общеприменимым. Соответствующий этому стимулу принцип организации труда можно назвать принципом подчиненности, а соответствующий второму стимулу, властолюбию /почетолобию/, принципом почетной службы. Направленный непосредственно на покрытие коллективных потребностей, как на свою единственную объективную цель, всякий коллективный труд, всякая коллективная деятельность характеризуется двумя существенными признаками:

- 1/ отсутствием индивидуального самоопределения члена общества в деле выбора объективной цели и средств деятельности и
- 2/ отсутствием у работника сознания непосредственной зависимости его личной доли в коллективных благах от его личного вклада в коллективное дело.

Вот две характерных черты всякого чисто-коллективистически организованного труда.

Л Е К Ц И Я - 8 - я.

К этому еще нужно прибавить, что в условиях чисто-коллективистической системы при административно-простом публичном хозяйстве все хозяйственные организации носят характер чисто-коллективных учреждений, а не предприятий, так, "сельские хозяйства", мастерские, фабрики, заводы, мастерские, школы, больницы, музеи и пр.

будут публичными учреждениями, т.е. такими организациями, которые в отличие от предприятий ни в какой связи с рынком не находят, так как само понятие рынка отсутствует, на продукты, которых не существуют цены, так как понятие цены отсутствует, и результаты их деятельности не выражаются в прибыли, так как понятие прибыли, присущее индивидуалистической системе, отсутствует. Иначе, перечисленные учреждения это такие учреждения, которые производят чисто-коллективные блага и деятельность которых направляется не рынком, не соображениями рентабельности, а известными соображениями, касающимися с одной стороны потребности, а с другой — средств покрытия. Понятие предприятия, в условиях чисто-коллективистической системы, совершенно исключается.

Теперь нам предстоит рассмотреть принципы публичной экономики, которые лежат в основе решения тех задач, которые стоят перед обществом при рассматриваемой системе.

Нужно сказать, что элементарно-простое публичное хозяйство мы строим, как известные приемы, для того, чтобы исследовать сложное публичное хозяйство. Нам интересует здесь не будущая коммунистическая стройка, а те коллективистические элементы, которые можно абстрагировать от сложившихся ранее и имеющихся в настоящее время обществ. В истории мы имеем элементарно-простые, чисто-коллективистические черты в первобытном родовом коммунизме и в периоде "военного коммунизма". Период военного коммунизма характеризуется тенденцией в сторону перехода к элементарно-простому публичному хозяйству. Так, например, труд был организован по принципу трудовой повинности. Чистого коллективизма здесь мы не имеем, но известная тенденция перехода к чистому-колл. наблюдалась.

Теперь перейдем к вопросу о том, по какому принципу экономически правильно /рационально/ можно решить те задачи, которые стоят перед обществом, находящимся в условиях интегрального элементарно-простого публичного хозяйства.

Можно различать четыре основных задачи, которые стоят перед чисто-коллективистическим обществом:

1/ ОТБОР ПОТРЕБНОСТЕЙ, ПОДЛЕЖАЩИХ УДОВЛЕТВОРЕНИЮ И ПОКРЫТИЮ, В ОПРЕДЕЛЕННЫЕ СТЕПЕНИ ПОЛНОТЫ УДОВЛЕТВОРЕНИЯ И ПОКРЫТИЯ КАЖДОЙ ИЗ ОТБОРАННЫХ ПОТРЕБНОСТЕЙ, А ВМЕСТЕ С ТЕМ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

размера затрат реальных средств и личных сил, иначе говоря: распределение доступных распоряжений реальных средств и личных сил между различными потребностями. Эту задачу можно назвать коллективизацией потребностей.

2/ распределение хозяйственных сил между удовлетворением потребностей настоящего момента и потребностей более отдаленного будущего, или, иначе распределение хозяйственных сил, реальных и личных между созданием моментных благ и созданием благ посредствующих.

3/ распределение времени, вызываемого покрытием коллективных потребностей между членами общества; в условиях элементарно-простого публичного хозяйства. Это есть просто задача распределения

труда ■

4/ Наделение членов общества коллективными благами.

Теперь нужно ответить на вопрос о том, какое решение этих задач будет экономически - рационально.

Решить ту или иную задачу экономически правильно или рационально - это значит применять к решению этой задачи экономические принципы.

Экономические принципы обычно определяют, как "максимум пользы /выгоды/ при минимуме затрат /пожертвования/". Но такая формулировка экономического принципа отдает несколько индивидуализмом, частным хозяйством, потому что здесь выражается соотношение между известным результатом и путем достижения.

такое требование "максимума пользы с минимумом затрат" не ставит никаких пределов потребностям, а вместе с тем и затратам, жертвованиям. В его публичном значении нужно разуметь под "максимумом пользы" возможно более полное и гармоническое покрытие потребностей всех членов общества, покрытие длящегося, устойчивое, а под "минимумом затрат" - необходимое для общества покрытие.

Под необходимым покрытием нужно разуметь такое покрытие, которое оберегает хозяйственные силы общества от их чрезмерного использования, таким образом, в своем публично-хозяйственном понимании, как публично-экономический принцип, он есть в наиболее общей формулировке требование охраны хозяйственных /производительных/ сил общества, требование поддержания равновесия между потребностями и хозяйственными силами общества, требование создания условий

устойчивости и развития публичного хозяйства, требование той степени полноты, того максимума удовлетворения потребностей членов общества, какой может быть достигнут при устойчивом, обеспеченном, иначе говоря, послышом для общества покрытии: при покрытии, оберегающем свои собственные источники, т.е. хозяйственные силы общества, как личные, так и реальные, в их способности неослабно действовать и в динамических условиях - неуклонно разному полезному действию. Более коротко, экономический принцип его публичном понимании может быть сформулирован следующим образом: - возможно более полное и действующее удовлетворение всех масс членов общества: такое удовлетворение, при котором оберегаются / охраняются / производительные силы общества.

Вот такое выражение получает экономический принцип в его публичном понимании. Имея такую общую формулировку публично-экономического принципа, мы можем ответить, как экономически правильно решается каждая из указанных четырех основных задач, стоящих перед чисто-коллективистическим обществом.

Публично-экономический принцип в применении к разрешению первой задачи - задачи распределения хозяйственных сил между различными потребностями, получает свое выражение в двух частных или специальных экономических принципах, применяемых к решению только этой задачи: 1/ Принцип гармонического удовлетворения потребностей или принципе гармонии и 2/ в принципе равнозначности, равноценности потребностей и средств покрытия.

Как нужно понимать принцип гармонии. Наиболее правильную формулировку дал известный социалист-анархист Годвин. Формулировка эта гласит: "каждый член общества может требовать, чтобы ему обществом были предоставлены средства для удовлетворения его потребностей, ранее нежели будут удовлетворены менее настоятельные потребности других членов общества."

Вот весьма яркое выражение принципа гармонии, сущность которого состоит в таком распределении доступных распоряжению общества средств между различными потребностями, которое создавало бы объективные условия возможности, в пределах обеспеченного, устойчиво послышного покрытия минимума удовлетворения потребностей массы членов общества значит равномерного / "гармонического" удовлетворения относительно наиболее важных, наиболее настоятельных пот-

ребностей относительно наибольшего числа членов общества.

Второй частный принцип, применимый для решения первой задачи, это принцип равноценности, равнозначности средств покрытия и потребностей.

В старой литературе и практике господствовал принцип приоритета средств или "доходов", первое и решающее значение принадлежало "доходам", а не "расходам". В новое время, после Великой Французской Революции этот принцип стал сменяться на противоположный, т.-е. на приоритет "расходов" или потребностей. Как один, так и другой принцип не могут быть приняты, так как они не соответствуют публично-экономическому принципу; принцип публичной экономики не соблюдается ни в том, ни в другом случае. Если первый принцип - "принцип приоритета поступлений" не ставит непосредственно никаких пределов использованию источников покрытия, а вместе с тем, косвенно, никаких пределов потребностям, то второй принцип - "принцип приоритета расходов" не ставит прямо никаких пределов потребностям, а косвенно никаких пределов к использованию источников покрытия. Таким образом, ни первый, ни второй принцип не обеспечивают общество от расточения и разрушения хозяйственных сил. Эти два принципа противоположны принципу равноценности, равнозначности средств покрытия и потребностей, который придает одинаковое значение средствам покрытия /"поступлениям"/ и потребностям /"расходам, затрат"/.

Этот принцип требует, чтобы ни один вопрос о новой потребности /затрате/ не решался безотносительно к вопросу о покрытии, о приращиваемой новой затратой бремена: затрата не может быть признана экономически рациональной, если экономически иррационален применяемый способ покрытия, если непосильно, если несоразмерно с результатом вызываемое затратой бремя. Отсюда вытекает, что тогда как для одних потребностей возможно еще использование доходных источников, для других - это использование уже недопустимо.

Следовательно, этот вопрос должен быть связан с тем, с какой жертвой для общества связано покрытие той или иной потребности.

Л Е К Ц И И 9-ая.

Теперь перейдем к рассмотрению ВТОРОЙ ЗАДАЧИ - задачи распределения хозяйственных сил между потребностями настоящими, ближайшего будущего и потребностями более отдаленного будущего. Применение к этой задаче общего публично-экономического принципа получает выражение в частном публично-экономическом принципе, который может быть сформулирован, как принцип покрытия потребностей за счет общественного дохода. ПОД ДОХОДОМ НУЖНО ПОНИМАТЬ ПЕРИОДИЧЕСКИЕ ПОСТУПЛЕНИЯ СРЕДСТВ УДОВЛЕТВОРЕНИЯ ПОТРЕБНОСТЕЙ, конечных благ, воспроизводства которых можно считать обеспеченным в минимальных размерах. Следовательно, если этот годовой периодический фонд обеспечен в своем воспроизводстве, в правильном возобновлении, то этот фонд будет общественным доходом, если же воспроизводство этого фонда не обеспечено, то он теряет характер дохода и тогда публичные потребности будут покрываться не за счет дохода. Законы же те условия, которые должны иметь место, для того, чтобы этот периодический годовой фонд был доходом. Этот вопрос сводится к правильному распределению хозяйственных сил между производством посредствующих и производством конечных благ; только тогда, когда правильно распределены хозяйственные силы между производством тех и других благ, - обеспечено доходное покрытие потребностей. Следовательно, если нет такого пропорционального распределения хозяйственных сил между этими двумя отраслями, если слишком много сил тратится на производство конечных благ и слишком мало на воспроизводство посредствующих благ, то нарушается воспроизводство этого фонда, фонд теряет свой доходный характер и производит то, что называют "продажей" капитала. Но в условиях элементарно-простого публичного хозяйства это не есть "продажа" капитала, а есть лишь недостаточное употребление хозяйственных сил на производство посредствующих благ, и пропорциональное распределение хозяйственных сил.

Но есть еще и другая возможность нарушения воспроизводства потребительного фонда, когда недостаточно употребляются средства на охрану первичных, природных сил и тогда публичные потребности будут покрываться ценой истощения первичных хозяйственных сил. Этот принцип покрытия потребностей за счет дохода имеет весьма важное значение. Кроме того, весьма существенное значение имеет то идет ли речь о рыночном или же о развивающемся публичном хозяйстве/публичных

заявление. Доход в первом случае будет фондом конечных благ, возросшим в прежнем размере; во втором случае требуется, чтобы воспроизводилась совокупность потребительных конечных благ в возросшем размере, соответственно развину /росту населения, росту воспроизводства и т.д./

ТРЕТЬЯ ЗАДАЧА. - задача распределения бремени, вызванного покрытием коллективных потребностей между членами общества в условиях элементарно-простого публичного хозяйства есть просто задача распределения труда между членами общества. Общий публично-экономический принцип при решении этой задачи получает выражение в частном публично-экономическом принципе ОХРАНЫ ЛИЧНЫХ СИЛ ОБЩЕСТВА или "каждому по его силам". Это значит, что труд распределяется между членами общества соответственно с тем объективным значением, которое представляют силы каждого члена общества, объективные члены общества известным количеством труда, соответственно с объективным значением для общества рабочих сил, носителем которых они являются или, иначе ПРИНЦИП НАИМЕНЬШЕЙ ТРАТЫ ЛИЧНЫХ СИЛ.

Если отдельные члены общества будут обременяться не в соответствии с тем значением, которое представляют их силы, то будет нарушен этот принцип. Часто под равенством понимают субъективное равенство, когда каждый член общества чувствует бремя одинаковое. Такое понимание равенства не приемлемо, ибо эта задача, чтобы все члены общества испытывали равное бремя, является неосуществимой. Субъективное равенство труда или других жертв неосуществимо, потому что здесь идет речь о субъективном переживании, которое количественно, нет масштаба для сравнения сил отдельных переживаний. Следовательно, когда идет речь о равенстве труда, то под этим нужно понимать объективное равенство, а это значит обременение сил соответственно с тем значением, какое они представляют для общества.

Всякая субъективная сторона имеет значение лишь в той мере, в какой она может ослаблять стимул труда, т.е. нарушать экономический принцип. Если есть резкие различия, то они могут оказывать отрицательное влияние, могут ослаблять деятельность этих членов общества, в той мере, в какой эти субъективные переживания могут отразиться на объективном результате труда и успешности покрытия публичных потребностей, они должны приниматься во внимание. Но сама себе субъективная сторона не имеет значения.

Наконец, ЧЕТВЕРТАЯ ЗАДАЧА - задача распределения благ между

членами общества. Здесь необходимо вспомнить то деление, которое проводилось между предметами потребления и предметами, которые являются средствами коллективной деятельности /инструменты, пушки, танки, самолеты и т.д./ Когда идет речь о объектах, пушках и предметах коллективного потребления, то вопрос о наделении членов общества этими благами отпадает. Но когда идет речь о предметах личного потребления, куда входят не только те предметы, которые используются в однократном потреблении /как напр., хлеб, мясо и т.д./, но и такие, которые служат продолжительное время /как одежда, посуда и т.д./, то здесь встает вопрос о наделении каждого члена общества определенной долей этих благ. Общая публично-экономическая задача при решении этой задачи получает выражение в частном ПРИНЦИПЕ ОБЪЕКТИВНОГО РАВЕНСТВА ДОЛЕЙ В ГОСПОДСТВЕ ОБЩЕСТВА В КОЛЛЕКТИВНЫХ БЛАГАХ.

Принцип объективного равенства долей в коллективных благах представляется собой принцип, который можно назвать "каждому по его потребностям". Но, когда мы говорим о принципе "каждому по его потребностям", то речь идет об объективном равенстве удовлетворения потребностей, а не о субъективном, т.-е. не о таком удовлетворении, при котором каждый член общества чувствует одинаковое наслаждение, речь идет о равенстве объективных условий удовлетворения потребностей. Это равенство может быть или простым количественным равенством, когда каждый член общества получает абсолютно равное количество благ, или же дифференцированным равенством, когда учитываются объективные различия, дифференцированные по объективным признакам, например, по признакам здоровья, возраста, профессии. Такая дифференциация означает последовательное проведение принципа объективного равенства наделения коллективными благами членов общества. Этот принцип может проводиться двояким образом: либо как 1/ПРИНЦИП НЕОГРАНИЧЕННОГО НАДЕЛЕНИЯ или СВОБОДНОГО ПОТРЕБЛЕНИЯ, либо как 2/ПРИНЦИП ОГРАНИЧЕННОГО НАДЕЛЕНИЯ или ФОРМИРОВАННОГО ПОТРЕБЛЕНИЯ.

Под принципом свободного потребления нужно понимать принцип, в силу которого каждый член общества сам определяет свою долю, эта доля не нормирована /т.-е. каждый член общества берет сколько ему надо/. В настоящее время мы имеем пример проявления этого принципа

в отношении предметов нераздельного пользования, как например, сады, парки, дороги и т. д. Но и в отношении этих предметов нераздельного пользования могло быть иначе: могло быть указано сколько времени /часов/ может посещать сад или парк каждый член общества, и в этом случае мы имели бы проявление принципа нормированного потребления. Принцип нормированного потребления заключается в том, что не сам потребитель устанавливает свою долю, а существующие социальные нормы определяют эту долю.-

Теперь возникает вопрос об экономически рациональном выборе между этими двумя принципами. Абсолютного ответа не может быть дано на этот вопрос, он разрабатывается в зависимости от конкретных условий. Выборы между этими двумя принципами предопределяются, главным образом, двумя моментами: 1/ХАРАКТЕРОМ ПОТРЕБНОСТЕЙ И СРЕДСТВ УДОВЛЕТВОРЕНИЯ и 2/СОСТАВОМ ИЗДЕРЖКИ ПРОИЗВОДСТВА.-

Можно различать два вида потребностей, из которых первые характеризуются тем, что проведение ограничительного наделения будет слишком ограничивать потребление в ущерб экономическому принципу, поскольку последний предполагает максимальное удовлетворение потребностей. Примером таких потребностей, где применение ограничительного наделения будет нарушать экономический принцип, являются лекарства, услуги врача, больницы и т.д. Таким образом, в отношении тех благ, потребление которых не угрожает чрезмерным, непосильным для общества потреблением их со стороны отдельных членов общества, экономически более рациональным будет применение принципа неограниченного наделения. Но с другой стороны, в отношении таких предметов потребления, как напр. хлеб, сахар и т.д., а также в отношении средств экономически более рациональным будет применение принципа нормированного потребления, так как в отношении этих благ применение принципа неограниченного наделения может повести к тому, что отдельные члены общества будут злоупотреблять потреблением этих благ и без увеличения результатов будут расточать хозяйственные силы.-

Второе условие, от которого зависит рациональный выбор того или иного принципа - это состав издержек производства и сохранение благ.

В составе издержек благ можно различать два элемента: 1/ПОСТО-

3. Проф. Г.И. ТИКИН - фин. наука.-

НИЙ или ОБЩИЙ ЭЛЕМЕНТ и 2/ПЕРЕМЕННЫЙ или СПЕЦИАЛЬНЫЙ, ЧАСТНЫЙ ЭЛЕМЕНТ.

Постоянный или общий элемент издержек не меняется с различной продолжительностью потребления и с числом актов потребления и меняется лишь в незначительной степени, тогда как переменный элемент издержек меняется в строгом соответствии с числом и продолжительностью актов потребления. Различные блага отличаются различным сочетанием того или иного элемента, тогда как в издержках одних благ преобладает постоянный элемент, в издержках других благ преобладает переменный элемент. И вот, чем больше содержится в благах постоянных издержек, тем экономически более рациональным будет применение неограниченного ищделения, и наоборот, чем большую часть составляют переменные издержки, тем более рациональным будет применение нормированного потребления.

На этом можно закончить рассмотрение вопроса о том, как решается четвертая задача, стоящая перед чисто-коллективистическим обществом и приступать к вопросу О ПЛАНОВОМ ПОРЯДКЕ ЭЛЕМЕНТАРНО - ПРОСТОГО ПУБЛИЧНОГО ХОЗЯЙСТВА. Из публично-экономического принципа ^{ищделения} вытекает необходимость публичного хозяйства по плану, который предполагает длительный период времени. Вести публичное хозяйство по плану, который рассчитан на короткое время это значит не соблюдать экономического принципа. В особенности проведения этого длительного плана требует вторая задача - задача покрытия потребностей за счет дохода. Отсюда вытекает необходимость класть в основу ведения публичного хозяйства план, рассчитанный на продолжительное время, который будет устанавливать дляцесс равновесия между потребностями и средствами покрытия.

С другой стороны, те условия, в которых находится публичное хозяйство, могут быть подвижны, т.е. могут меняться за относительно короткое время в зависимости от урожая или других причин. Эти изменения угрожают равновесию основного плана. Следовательно, тот же экономический принцип, который диктует необходимость устойчивости в публичном хозяйстве, с другой стороны требует во имя сохранения дляцесса равновесия приспособления основного плана к конкретным условиям относительно более короткого периода времени. Только путем известного корректирования на короткое время основно-

го плане возможно сохранение достигнутого равновесия. — Этот порядок периодического пересмотра и сопоставления затрат со средствами покрытия, в целях приспособления основного плана к конкретным и индивидуальным условиям относительно более короткого периода времени есть бюджетный порядок, в то же краткосрочным периодическим план, который призван охранить и поддерживать достигнутое равновесие, заключающийся в основном плане, путем приспособления его к конкретным условиям известного относительно более короткого времени, а также дополнить его, поскольку возможны потребности, не требующие покрытия за счет дохода, можно назвать бюджетом.

Таким образом, публично-экономический принцип требует с одной стороны составления основного плана на долгий срок, а с другой стороны, требует его периодического пересмотра, приспособления, т.е. бюджетного порядка.

На этом можно закончить рассмотрение элементарно-простого публичного хозяйства.

Л Е К Ц И Я 10-ая.

СЛОЖНОЕ ПУБЛИЧНОЕ ХОЗЯЙСТВО.

НЕРАЗВЕТЫЕ СИСТЕМЫ СЛОЖНОГО ПУБЛИЧНОГО ХОЗЯЙСТВА. —

В учении об элементарно-простом публичном хозяйстве мы исходили из того предположения, что существует такое общество, в котором все потребности всех членов общества покрываются по чисто-коллективистической системе хозяйственных отношений. Таким образом, мы познакомились с чисто-коллективистическим ^и понятием и принципами, которые предполагают существование не только чистого, но и полного, интегрального коллективизма.

Для перехода к сложному публичному хозяйству мы должны представить себе такое общество, в котором одни потребности покрываются по одной системе — чисто-коллективистической, тогда как другие потребности покрываются по другой системе — индивидуалистической.

Следовательно, у нас здесь не будет чистого и полного коллективизма, а будет коллективизм частичный. Можно себе представить, что наиболее элементарные потребности /в пище, одежде и т.д./ покрываются по индивидуалистической системе, тогда как такие потребности, как потребности в здравоохранении, средствах охраны и

т.д. покрываются по коллективистической системе. В тот, возника-
ет прежде всего вопрос возможен ли такой частичный, но полный, ко-
ллективизм, иначе можем ли мы представить себе элементар-
но-простое публичное хозяйство в таких условиях, когда коллекте-
ристическая система применяется только к части потребностей, ког-
да она находится в индивидуалистическом окружении.

Если возможно такое состояние, то все выведенные понятия и при-
ципы применимы и сюда. — Конечно, можно себе представить такое со-
стояние, когда существует система чистого и в то же время частич-
ного коллективизма, находящаяся рядом с индивидуалистической сис-
темой и не переплетающаяся с ней. Однако, если мы себе представим
такую систему чистого, но частичного коллективизма, то в таких
условиях публичное хозяйство не сможет экономически правильно,
экономически рационально решить некоторые стоящие перед ним ос-
новные задачи.

Трудности эти будут относиться прежде всего к ОРГАНИЗАЦИИ ТРУ-
ДА и будут заключаться в невозможности, поскольку дело касается
видов труда, специфических для публичного хозяйства, провести
начало ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ СПЕЦИАЛИЗАЦИИ труда, а поскольку в пуб-
личном хозяйстве применяются виды труда, встречающиеся в частном
хозяйстве — ЭКОНОМИЧЕСКИ РАЦИОНАЛЬНО РАСПРЕДЕЛИТЬ КОЛЛЕКТИВНЫМ
ТРУД ВИДЫ ЧЛЕНАМ ОБЩЕСТВА.

Так, например, если некоторые граждане в порядке повинности
или почтовой службы привлекаются к службе в публичном хозяйстве,
напр. по военной части, то эти привлекаемые лица должны будут од-
новременно заниматься в другой профессии, — например сельским
хозяйством и т.д. для того, чтобы удовлетворять потребности не
коллективизированные, покрываемые по индивидуалистической сис-
теме. Если-же привлекаемые к публичной службе граждане будут и в
своем частном хозяйстве заниматься тем-же видом труда, что и в
публичном — допустим, строительным делом —, то тогда будет на-
рушено начало дифференциации труда и будет иметь место то, что мы
называем СОБИВШЕСТИТЕЛЬСТВОМ. Пред этого сожительства будет зак-
лючаться в том, что в своем частном работнике граждане будут
приводиться в движение мотивом индивидуального хозяйственного ин-
тереса. Следовательно, на частно-организованной работе эти работ-

ники будут стимулироваться более мощным мотивом индивидуальным, хозяйственным интересом, тогда как при одновременном отравлении публичной службой они будут стимулироваться в публичной работе другими мотивами - почтовым или чувством лояльности. И вот, когда столкнутся эти мотивы, то окажется, что индивидуальный хозяйственный интерес будет сильнее, а следовательно и деятельность граждан в области индивидуалистически организованной работы будет более успешна, нежели деятельность их на публичной работе. Чем более массовые потребности будут покрываться по индивидуалистической системе, тем более успешна будет деятельность граждан в их индивидуальном хозяйстве и, следовательно, публичное хозяйство не сможет достигнуть тех результатов, какие будут достигнуты в частном хозяйстве.

Можно представить себе еще такой случай, когда к службе в публичном хозяйстве будут привлекаться граждане, имеющие нетрудовой доход, но тогда будет сужена возможность отбора работников для публичного хозяйства и, следовательно, сама такая будет препятствием к рационализации труда в публичном хозяйстве. Это одна область, где публичное хозяйство не сможет быть рационализировано в условиях чистого частичного коллективизма. Кроме этого, еще в одном отношении публичное хозяйство при системе чистого частичного коллективизма не может быть рационализировано, а именно в отношении эксплуатации государственных сил.

Поскольку налицо будут две системы не переплетающиеся между собой, постольку должны будут существовать отдельно и обособленно организации хозяйственных сил: одни организации хозяйственных сил будут служить всецело покрытию индивидуальных потребностей, а другие покрытие только коллективных потребностей. Следовательно, для того, чтобы покрыть публичные потребности, публичное хозяйство должно будет организовать свои сельско-хозяйственные производственные единицы, фабрики, транспорт, места горной добычи и т.д. и в то-же время индивидуалистическая система для покрытия индивидуальных потребностей должна будет иметь такие же организации, обособленные от первых, тогда как и для публичного, и для частного хозяйства могут требоваться одни и те-же материалы, продукты, услуги, объединение тех и других организаций хозяйственных сил с точки

зрения экономического принципа смысла правильным; между тем, когда имеет место частичный коллективизм, такое состояние денег невозможно. Следовательно, в условиях наличия двух систем когда коллективистическая система оказывается в окружении индивидуалистической среды, экономически - рациональное решение указанных задач возможно не иначе, как ценой отказа от чистоты коллективистических форм, не иначе, как посредством сочетания, переходных форм с формами индивидуалистическими в некоторую новую систему, т. е. перехода от простого к сложному публичному хозяйству.

Сложное публичное хозяйство представляет собой коллективистическую систему, осложненную индивидуалистическими элементами. Это осложнение индивидуалистическими элементами возможно в известной или большей степени и в соответствии с этим можно различать различные системы сложного публичного хозяйства: системы индивидуалистически менее развитые, или, просто, неразвитые и системы индивидуалистически более развитые или, просто развитые. Мы рассмотрим эти системы в порядке возрастания индивидуализации их.

Для того, чтобы уловить сущность первой системы наименее индивидуалистически осложненной, мы подойдем к ее рассмотрению исходя из тех трудностей, которые встречает публичное хозяйство в отношении организации труда в условиях ^{частичного} чистого коллективизма. Невозможность проведения профессиональной специализации труда и его дифференциации преодолевается таким образом, как это делается сейчас в отношении военной службы. - Лица, которые привлекались бы при таком чистом частичном коллективизме к военной службе должны были бы быть одновременно сельскими рабочими, фабричными рабочими и т. д., если бы их индивидуальные потребности на время службы не покрывались за счет публичных средств. В системе сложного публичного хозяйства трудно подходить от элементарно простого публичного хозяйства и вместе с тем забывать о том, что часть коллективных средств получает не прямое назначение на создание коллективных благ, а идет на покрытие индивидуальных потребностей публичных работников для того, чтобы эти лица могли вообще отдаться коллективному делу. Вот эту индивидуалистически наиболее осложненную

ную систему сложного публичного хозяйства можно назвать СИСТЕМОЙ ПУБЛИЧНОГО ДОМОХОЗЯЙСТВА или ПУБЛИЧНОГО ЗАМКНУТОГО ХОЗЯЙСТВА. Таким образом, эта система только тем отличается от элементарно-простого публичного хозяйства, что не все публичные средства употребляются по прямому назначению на создание коллективных благ, а идут частью на покрытие индивидуальных потребностей коллективных работников.

Но это, вместе с тем, означает, что коллективистическая чистота нарушается, потому что коллективные работники наделяются средствами для удовлетворения их индивидуальных потребностей, что создает некоторый новый стимул: индивидуальные хозяйственные интересы, которые приводят в действие коллективных работников. Принцип повинности здесь может сохраняться, но может идти в этом направлении дальше. Если коллективные работники получают удовлетворение соответственно затраченному ими труду, то тогда индивидуальные хозяйственные интересы начинают преобладать и является возможным обойтись без применения повинности и организовать коллективный труд по ПРИНЦИПУ ПЛАТНОЙ СЛУЖБЫ.

Из того, что при этой системе является возможным применение наиболее мощного стимула - индивидуального хозяйственного интереса, видно, что здесь возможно экономически рационально организовать коллективный труд, провести профессиональное разделение труда и организовать рациональный подбор рабочей силы для публичного хозяйства.

Следовательно, в условиях замкнутого публичного хозяйства поддается решению задача, которая не может быть решена в условиях чистого частичного коллективизма. Но второе препятствие, имеющееся в условиях чистого частичного коллективизма не устраняется, т.-е. организации хозяйственных сил или производительных сил существуют раздельно, обособленно дифференцированно, публичное хозяйство должно обладать своими особыми организационными хозяйственными силами: фабриками, с хозяйственными производственными единицами и т.д. Следовательно, это второе препятствие при системе замкнутого публичного хозяйства не устраняется, сохраняется обособленность, раздельность, дифференцированность источников покрытия коллективных потребностей и источников покрытия индивидуальных потребностей.

Вторая СИСТЕМА СХОДНОГО ПУБЛИЧНОГО ХОЗЯЙСТВА — ЛИТУРГИКАЛЬНАЯ СИСТЕМА, характеризуется противоположными моментами: при ней не поддается решению первая задача, но поддается экономически рациональному решению вторая задача.

Сущность этой системы состоит в том, что вызываемые коллективными потребностями затраты реальных средств возлагаются на тех членов общества, которые привлекаются к публичной работе по одному из чисто-коллективистических принципов — принципу почетной службы или принципу повинности. В замкнутом публичном хозяйстве эти затраты реальных средств относились на публичный счет, при литургикальной системе они относятся на счет отдельных граждан, привлекаемых к публичной службе. так, например, организация военной службы при этой системе была такова, что каждый воин должен был за собственный счет себя вооружить и довольствоваться во все время войны. Пользуясь древне-греческим термином "литургия" можно назвать эту систему — СИСТЕМОЙ ПУБЛИЧНЫХ ЛИТУРГИЙ или ПУБЛИЧНО-ЛИТУРГИКАЛЬНОЙ СИСТЕМОЙ.

И К И Ц И И II-ая.

Историческим примером литургикальной системы служат организации военной службы в дофеодалном и феодальном период, когда все затраты, вызываемые военным делом, относились на счет привлекаемых к военной службе. Другой пример можно привести из истории древней Греции, где целый ряд публичных задач решался по этой системе, например, организация общественных празднеств поручалась некоторым гражданам, при чем особенно важное значение имела организация хорового обучения /"хорейния"/, так как она была связана с большими затратами.

В более поздний период мы встречаем эту систему, но она уже не играет роли.

Современная "постоянная повинность" представляет собой не постоянную повинность, а литургикальную службу на некоторых гражданах, из которых какие-то помещики возлагаются обязанности предоставить таковые для пользования военно-служащим, снабдив их всем необходимым.

Литургикальная система связана с чисто-коллективистическими принципами организации труда: либо с принципом повинности, либо с принципом

цпом почетной службы. Следовательно, публичный труд не может быть организован по принципу платной службы и таким образом здесь невозможно использование наиболее мощного стимула труда: индивидуального хозяйственного интереса. Затем недостатком этой системы является то, что нельзя провести профессиональной специализации труда, а также подбор сил, пригодных для коллективного дела ограниченный узким кругом лиц, могущих нести эти затраты. Но, с другой стороны, при системе литургий мы встречаемся с объединением организации, служащих покрытию с одной стороны индивидуальными потребностями, а с другой — коллективными потребностями. Так, фабрики, завод, сельскохозяйственные производственные единицы и т.п., находящиеся в индивидуальном пользовании при привлечении их владельцев к публичной службе, начинают служить покрытию и коллективных потребностей. Это объединение или недифференцированность тех или других источников покрытия потребностей само по себе представляет рациональное начало, но дело в том, что при литургической системе объединены не только источники, но и средства покрытия, что является экономически нерациональным, так как, если одни и те же блага, продукты служат удовлетворению и тех, и других потребностей, то нет гарантии в том, что эти средства пригодны для удовлетворения публичных потребностей. Это особенно ярко видно на примере постоянной повинности; здесь дело обстоит так, что известные жилища помещения непригодные для размещения в них военнослужащих все-же применяются для этой цели; ясно, что при существовании особых специальных казарменных помещений эта задача выполнялась бы значительно лучше.

Другая иррациональность этой системы состоит в том, что при ней нельзя наперед исчислить каков будет размер тех затрат, которые вызываются покрытием той или иной потребности. Так, в приведенном выше примере постоянной повинности нельзя наперед исчислить во что обойдется размещение военнослужащих в помещениях, которые предоставляются гражданами, и, следовательно, нельзя сравнить эту затрату с теми затратами, которые имели бы место при существовании особых казарм. таким образом, при этой системе вопрос об удовлетворении публичной потребности решается без предварительного сопоставления затрат с результатами и, следовательно, задача коллективизации потребностей не может быть рационально решена.

Наконец, третьей иррациональной чертой этой системы является то, что бремя, вызываемое покрытием публичных потребностей, распределено неравномерно. Например, при существовании постоянной повинности те лица, которые живут в гостиницах, постоянных дворах и т.д. не привлекаются к публичной повинности.

СИСТЕМА ПУБЛИЧНЫХ ФИНАНСОВ.-

Теперь перейдем к рассмотрению наиболее индивидуалистической сложившейся системы — системы публично-финансовых фондов или системы публичных финансов. При этой системе индивидуалистические элементы далеко проникают в публичное хозяйств. хозяйство.

Система публичных финансов характеризуется сочетанием двух существенных признаков: 1/ дифференцированность средств покрытия публичных потребностей и 2/ недифференцированность источников покрытия публичных потребностей.

Под дифференцированностью средств покрытия публичных потребностей нужно понимать такое положение, когда средства покрытия публичных потребностей отделены, обособлены от средств покрытия индивидуальных потребностей.

Недифференцированность источников покрытия публичных потребностей выражается в том, что одни и те же источники покрытия потребностей нераздельно служат, как покрытию публичных, так и частных потребностей.

Эта комбинация /сочетание/ двух признаков: начала обособленности средств покрытия публичных потребностей и начала неособовленности источников покрытия публичных потребностей, присуща только системе публичных финансов; это есть та комбинация, которая дает возможность наибольшей рационализации публичного хозяйства, она дает возможность рационально решить все те задачи, которые не могут быть решены при других менее развитых системах сложного публичного хозяйства, а именно — при системе публичного домохозяйства и при системе публичных литургий.

В чем же заключается сущность системы публичных финансов. Некоторые определенные доли "продукции", реальных результатов деятельности индивидуалистических организаций хозяйственных изъимается из частного, индивидуального распоряжения и служения индивидуальным потребностям, обособляются, дифференцируются и

специально предназначены для покрытия публичных потребностей. Эти дифференцированные средства, представляющие собой непосредственные возможности публичного хозяйства, можно назвать собственными публично-финансовыми фондами.

Но другой, столь же существенной чертой системы публичных финансов является то, что при этой системе публичное хозяйство имеет своим источником те организации хозяйственных сил, которые служат и покрытию индивидуальных потребностей; только впоследствии происходит дифференциация; некоторая доля получаемых от этих источников средств обособляется, изымается и предназначается для покрытия публичных потребностей. непосредственные возможности публичного хозяйства при системе публичных финансов выражаются не в источниках /как при системе публичных латургий/, а в дифференцированных средствах, поэтому здесь есть возможность и перед вычитать долю средств, которая пойдет на удовлетворение публичных потребностей, и, следовательно, является возможным сопоставление затрат и результатов.

Далее, при этой системе можно рационально распределить бремя, вызываемое покрытием публичных потребностей, между членами общества.

Дифференцированные средства могут быть употреблены не только на создание коллективных благ, но и на покрытие индивидуальных потребностей коллективных работников, путем проведения принципа платной службы, что создает максимальное стимулирование в публичной работе. Затем эта система дает возможность провести в полной мере профессиональную специализацию и дифференциацию коллективного труда, а также отбор публичных работников.

Благодаря тому, что при системе публичных финансов источники покрытия не обособлены, не только те лица, которые привлекаются к публичной работе, могут стимулироваться индивидуальным хозяйственным интересом, - здесь есть возможность использовать для публичного хозяйства индивидуальными хозяйственными интерес вообще всех членов общества, даже не привлекаемых к публичной работе; для этого достаточно, чтобы тот или иной член общества занимался каким-либо трудом. Следовательно, тот стимул, который приводит в действие работника в частной работе, может быть использован для

публичного хозяйства, так как некоторая доля результата его час-
ти индивидуалистически организованной деятельности идет на публич-
ные потребности и, следовательно, можно сказать, что надна деятель-
становится публичным функционером. Эта черта присуща и некоторым
степеням и антиурганиальной системе. Но при последней применяется
принцип повинности или почетной службы. При системе публичных
финансов публичное хозяйство претендует только на часть продук-
ции и поэтому здесь минимально может быть использован индивидуаль-
нохозяйственный интерес. Вот те общие черты, которые характеризуют
систему публичных финансов. Но прежде, чем будут рассмотрены раз-
личные виды данной системы, должна быть отмечена еще одна общая
существенная черта последней. Система публичных финансов предпо-
лагает образование публично - финансовых фондов посредством изъ-
ятия и обособления известной доли "продукции", затем эти средст-
ва нужно сохранить в неприкосновенности и, наконец, их нужно упо-
треблять по назначению. Следовательно, тут возникает задача обра-
зования, сохранения и употребления по назначению публично-финан-
совых средств и вместе с тем для общества возникают особые затра-
ты, вызываемые этой задачей. Эти особые затраты, которые нет ана-
логов в других системах, называются издержками публично - финан-
совой системы.

На первый взгляд можно усмотреть некоторую иррациональность
этой системы в том, что часть средств затрачивается на соби-
рание, сохранение и расходование публично - финансовых фондов. Но, по-
скольку в издержках публично-финансовой системы получает выраже-
ние часть общих, вызываемых коллективной потребностью, затрат,
поэтому является возможным понижение этих "накладных" затрат
без уменьшения полноты удовлетворения потребности, и тем самым
публичное хозяйство рационализируется. -

Л о н ц и я Г2-ан.

Каждая система может быть рассматриваема в большей или в меньшей степени завершенной, законченной и то, что говорилось раньше относится в полной мере лишь к наиболее развитому виду системы публичных финансов. Теперь необходимо остановиться на трех стадиях развития системы публичных финансов: 1/ зачаточной, 2/ переходной и 3/ законченной или завершенной системе публичных финансов. Таким образом, по степени развития, т.-е. индивидуалистического оскопления, можно различать три вида этой системы; первую, зачаточную систему публичных финансов можно назвать системой прямых поставок и отчуждения; вторую, переходную систему публичных финансов, можно назвать системой натуральных сборов, и, наконец, третью, завершенную или законченную систему публичных финансов, можно назвать системой денежных публичных финансов или системой публичных финансов в собственном смысле слова.

Система прямых натуральных поставок характеризуется тем, что при ней дифференцируются и обрабатываются в публично-финансовые фонды те именно средства, которые в натуре непосредственно нужны в области публичного хозяйства, т.-е. предмет поставки тождествен с предметом затраты /строительный материал и пр. тогда берется, когда он нужен публичному хозяйству и у кого он есть/.

Система натуральных сборов характеризуется тем, что здесь дифференцируются средства, независимо от того, есть ли у публичного хозяйства в данный момент потребности в них, т.-е. здесь нет необходимого тождества, совпадения предмета затраты и предмета сбора. Отсюда следует, что могут быть продукты, которые не нужны публичному хозяйству, и, следовательно, требуется замена их на те блага, которые нужны публичному хозяйству.

Следовательно, система натуральных сборов предполагает обмен. В качестве примера этой системы можно привести наш натуральный налог, который заменил собой продрозверстку.

Система прямых поставок характеризуется нами, как зачаточная потому, что при ней нет еще обмена; систему же натуральных сборов мы называем переходной потому, что процесс развития обмена сопровождается переходом от натуральных форм обмена к денежным, или иначе,

процессом опосредствования обмена: обмен Т-Т: заменится обменом Т-Д-Т.

система натуральных сборов существовала при предкапиталистическом строе; при таком строе она только и может существовать.

Система денежных публичных финансов или система публичных финансов в тесном смысле слова характеризуется тем, что публично-финансовые фонды порочно образуются из одних денежных средств, абстрактной покупательной силы. Но для того, чтобы можно было сказать, что надлежит завершённая, законченная система еще недостаточно, чтобы публично-финансовые фонды образовывались в денежной форме, нужно еще такое употребление этих денежных средств, при котором приобретающиеся натуральные средства не находились бы в запасе, а немедленно употреблялись, т.-е. функционировали как актуальные блага /например, обмундирование для военно-служащих должно приобретаться тогда, когда необходимо его выдавать/. Таким образом, при этой системе все средства покрытия публичных потребностей являются в денежной форме и только средства удовлетворения сохраняют натуральную форму.

Если сравним эти три вида системы публичных финансов, то увидим, что рациональные черты присущи системе денежных публичных финансов. Так, система прямых поставок не дает возможности рационально /равномерно/ распределять бремя между членами общества, так как лица, не имеющие средств нужных публичному хозяйству, не обременяются, не привлекаются к публичному служению; при системе натуральных сборов этого недостатка нет, так как здесь все привлекается к публичному служению. Другая иррациональная черта, присущая, как первой, так и второй системе, состоит в том, что при этих системах неизбежно высокие издержки по собиранию, сохранению в неприкосновенности и употреблению по назначению публично-финансовых средств. Совершенно высоких затрат требует вторая система, так как здесь отбираются те средства, которые могут быть не нужны в данное время в публичном хозяйстве, а поэтому должны быть обмениваемы на другие средства; так, например, у нас в 1921-23г.г. эти издержки доходили до 60-70% всего поступления. Отсюда должно быть ясно, что более рациональной является система денежных публичных финансов, так как при ней можно рационально распределять бремя между членами общества и понизить издержки публично-финансовой системы.

Л о к а л ь н ы е

Выше мы говорили о том, какое выражение получает публично-экономическая задача при решении четырех основных публично-хозяйственных задач в условиях элементарно-простого публичного хозяйства.

Теперь необходимо остановиться на вопросе о том, как решаются стоящие перед обществом четыре основные публично-хозяйственные задачи в условиях системы публичных финансов.

Применительно к системе публичных финансов при решении этих задач можно будет ограничиться указанием лишь тех моментов, которые будут иметь место в том случае, если мы представим, что на место элементарно-простого публичного хозяйства наиболее развитое сложное публичное хозяйство.

Рассмотрим последовательно эти задачи и проследим их решение в условиях развитого сложного публичного хозяйства.

I/ Первая задача - задача отбора потребностей, подлежащих коллективизации и определенно стонши коллективизации потребности. Состоит в условиях развитого сложного публичного хозяйства в той мере, в какой с коллективизацией конкурирует индивидуализация, т.е. индивидуалистическое покрытие тех же потребностей. В те время, как в условиях элементарно-простого публичного хозяйства эта задача представляет собой отбор тех потребностей, которые будут удовлетворяться коллективистически и тех, которые не будут совсем удовлетворяться, в условиях развитого сложного публичного хозяйства отказ от удовлетворения потребности по коллективистической системе еще не означает, что данная потребность совсем не будет удовлетворяться, а означает то, что она будет удовлетворяться по индивидуалистической системе. Следовательно, эта задача в условиях развитого сложного публичного хозяйства принимает характер выбора между покрытием потребностей по коллективистической системе и покрытием их по индивидуалистической системе. Задача коллективизации потребностей в условиях развитого сложного публичного хозяйства сводится к тому, чтобы выбрать ту систему, которая будет экономически более правильна, более выгодна для всего общества.

Только тогда решение в пользу коллективизации будет экономически правильным, если от коллективизации можно ожидать более полного

удовлетворения потребностей с теми же или меньшими затратами, удовлетворительно с условиями индивидуалистического покрытия той же потребности, и поскольку этого обладать нельзя, вопрос должен быть решен в пользу индивидуалистической системы.

в/ Вторая задача - задача распределения хозяйственных сил и потребностей настоящего и отдаленного будущего, или, иначе: распределение хоз. сил между созданием конечных и посредствующих для

Эта задача в условиях элементарно-простого публичного хозяйства решается по экономическому принципу покрытия общественных потребностей за счет публичного дохода. Этот принцип в условиях системы публичных финансов получает некоторое видоизменение. Чтобы понять это видоизменение нужно дать характеристику системы публичных финансов и подчеркнуть одну из его сторон. Что представляет собой система публичных финансов. Здесь, в сущности говоря, мы имеем наиболее освоенную индивидуалистическими элементами систему, в которой наиболее развиты индивидуалистические элементы и сокращены коллективистические. Поэтому можно сказать, что коллективистическая система при таких условиях сокращается до положения некоторой надстройки, возвышающейся над индивидуалистическим базисом. Таким образом, при этой системе публичное хозяйство представляет собой единое целое, которое можно рассматривать, как коллективистическую надстройку над индивидуалистическим базисом. Индивидуалистическая система в своей сущности роли фундамента коллективистической организации является неотъемлемой, органической составной частью сложного публичного хозяйства. На индивидуалистическом фундаменте строится здание коллективистической системы, фундамент которой является неотъемлемой частью всей постройки. Следовательно, сложное публичное хозяйство, организованное по системе публичных финансов, следует рассматривать не как одно лишь здание, а как здание вместе с фундаментом, т.-е. как надстройку с базисом; мы не можем себе представить здания без фундамента.

Очевидно ясно, что никакого длительного диспараллелизма или антагонизма между индивидуалистической системой, как составной частью всей надстройки и коллективистической системы, как надстройкой быть не может. Следовательно, не может быть антагонизма между публичным хозяйством, между публичными финансами, как особым видом организации публичного хозяйства, с одной стороны, и частными

хозяйством или "народным хозяйством", т.-е. мысленно вытеснён и исключён от публичного хозяйства совокупностью индивидуалистически связанных единичных хозяйств, с другой стороны. Ибо всякий недостаток фундамента будет в то-же время и недостатком всего здания, которое на нем возмывается.

В условиях элементарно-простого публичного хозяйства задача распределения хоз. сил между потребностями настоящего и будущего является задачей пропорционального распределения хозяйственных сил между производством посредствующих благ /орудия и средства производства/ и производством конечных благ /предметов потребления/. Весь вопрос заключается в том, чтобы не производить слишком много предметов потребления и слишком мало средств производства, всякое слишком большое производство предметов потребления означало бы расточение хозяйственных сил.

В условиях развитого сложного публичного хозяйства, организованного по системе публичных финансов эта задача теряет свой активный, самостоятельный характер - характер распределения хозяйственных сил между производством конечных и посредствующих благ, а становится задачей охраны воспроизводительной способности индивидуалистической системы, как базиса развитого сложного публичного хозяйства; задачей, которая сочетается с третьей задачей, задачей распределения бремени покрытия коллективных потребностей в одну общую задачу публично-финансового покрытия коллективных потребностей, задачу привлечения индивидуалистических организаций хозяйственных сил к публично-финансовой функции по принципу публичной экономии, по принципу минимальной траты этих сил.

В условиях развитого сложного публичного хозяйства задача покрытия коллективных потребностей за счет дохода, задача образования публичного дохода утрачивает свое самостоятельное значение. Отчего зависят покрытие потребностей за счет дохода? Это зависит от воспроизводительной способности той системы, на которой строится публичное хозяйство, т.-е. от того, насколько индивидуалистическая система способна воспроизвести регулярно из года в год конечные и посредствующие блага. В условиях системы публичных финансов публичный доход не совпадает с общественным доходом, а есть лишь некоторая его доля. Общественный доход возникает, как единая масса, но в дальнейшем эта масса дифференцируется, делится на две части:

- Г/ одна часть идет на покрытие индивидуальных потребностей, а
В/ вторая часть идет на покрытие коллективных потребностей.

Таким образом, эта задача есть в условиях развитого сложного общественного хозяйства - задача охраны воспроизводительной способности индивидуалистической системы, как фундамента общественного хозяйства. Только охраняя эту способность, общественное хозяйство может покрывать свои потребности за счет дохода.

3/ Третья задача - задача распределения времени, вызываемого покрытием общественных потребностей, между членами общества, - является в условиях элементарно-простого общественного хозяйства просто задачей распределения труда, в условиях системы общественных финансов принимает характер распределения реального времени между членами общества. Здесь сохраняет свое значение с соответствующими изменениями, принцип охраны хозяйственных или производительных сил общества.

В условиях элементарно-простого общественного хозяйства этот принцип охраны носит характер личных сил, здесь же он является принципом охраны всех вообще сил общества, т.е. такого обременения организации хозяйственных сил, которое соответствует об'ективному их хозяйственному значению для общества. Вот основной принцип распределения времени между членами общества, - принцип охраны хозяйственных сил общества принцип, который близок к принципу охраны воспроизводительной способности индивидуалистической системы. Эти два принципа даже можно об'единять; можно сказать, что эти две задачи решаются по одному принципу охраны индивидуалистической системы, как основы общественного хозяйства.

4/ Что касается четвертой задачи - задачи раздела членов общества коллективными благами, то тут никаких изменений вносить не приходится: все что относится к решению этой задачи в условиях элементарно-простого общественного хозяйства, применимо к решению этой задачи в условиях развитого сложного общественного хозяйства.

Принцип охраны хозяйственных сил общества, принцип охраны индивидуалистической системы, как фундамента общественного хозяйства может быть назван налоговым принципом. Он представляет собой основной материальный принцип общественно-финансового покрытия коллективных потребностей, или и что иное, как общественно-экономический принцип

в его применении в условиях максимально развитого сложного публичного хозяйства и решению двух основных публично-хозяйственных задач: задачи распределения хозяйственных сил между потребностями настоящих и потребностями более отдаленного будущего и задачи распределения бремени покрытия коллективных потребностей между членами общества.

Публично-экономические принципы в применении к решению вышеуказанных двух задач и есть налоговые принципы в материальном чисто экономическом смысле слова. Теперь необходимо коснуться вопроса о том, как проводится этот принцип.

Формы в которых может проводиться налоговый принцип определяются организацией того фундамента, на котором строится публичное хозяйство, т.е. в зависимости от того, как строится организация индивидуалистической системы возможно различие в формах осуществления налогового принципа. Основное значение имеет здесь, организуется ли индивидуалистическая система по началу частно-владельческого капитализма или же прямо по публично-предпринимательскому принципу. Этим предопределяется форма осуществления налогового принципа. Поскольку индивидуалистическая система будет носить частно-владельческий характер, будет иметь место одна форма - форма сбора или налога, при организации же этой системы по публично-предпринимательскому принципу возможно проведение налогового принципа не в форме сбора /налога/, а в форме непосредственного обращения всей или части прихода в публично-финансовый фонд. Эту форму непосредственного отчисления или обращения прихода в публично-финансовый фонд можно назвать приходно-возмездной формой. Таким образом, налоговый принцип может проводиться либо в форме сбора, либо в форме непосредственного обращения части или всей прихода в публично-финансовый фонд, причем выбор этих форм определяется системой организации индивидуалистической системы. Этот вопрос о выборе между той или другой основной формой публичного обеспечения, между формой сбора /налога/ и формой приходно-возмездной не есть финансово-научный вопрос, та или иная форма строится в зависимости от того, каков систему организации индивидуалистической системы она заставит.

Господствующее в финансово-научной литературе воззрение идет в разрез с только что приведенным взглядом. Из изложенного

выше следует, что публичное хозяйство меняет эти формы и зависимость от существующей организации фундамента, т.е. индивидуалистической системы. Прибыльно-возмездное отчисление есть такая же форма обложения, как и форма сбора; следовательно, за двумя этими формами обложения мы имеем один и тот же экономический принцип.

Необходимо различать средства публично-финансовых фондов и средств публичных предприятий; эти средства совершенно различной природы. Прежде всего нужно различать материальный принцип покрытия потребностей, публично-экономический принцип в условиях развитого сложного публичного хозяйства, т.е. налоговый принцип от формального осуществления этого принципа - сбора /налога/ и прибыльно-возмездных отчислений, которые являются двумя основными экономически рациональными формами проявления налогового принципа.

Одно из положений, которые мы выше отметили идет в разрез с той точкой зрения, которая встречается в господствующей финансовой литературе, а именно, налог и прибыльно-возмездные отчисления выставляются, как два самостоятельных принципа, тогда как обе эти формы являются формами осуществления одного налогового принципа /формальное, а не материальное различие/.

С этим положением связано другое, которое также отличается от того, которое встречается в литературе. Как мы уже говорили индивидуалистическая система может быть организована или частно-владельчески - тогда налоговой принцип проявляется в форме сбора /налога/, или может быть организована публично-предпринимательски - тогда налоговой принцип проявляется в прибыльно-возмездной форме.

Публичные имущества и публичные предприятия /прибыльность заключается в самом понятии предприятия/ являются, вопреки господствующему в литературе мнению, в такой же мере фундаментом, на котором строится коллективистическая организация покрытия потребностей, публичное хозяйство, в каком частные имущества и предприятия, и имеют такой же, а вовсе не меньший /опять также вопреки господствующему воззрению/ финансово-научный интерес, чем эти последние.

Наконец, третье положение, идущее в разрез с тем, которое

встречается в литературе, вытекает из того, что публичные предприятия являются таким же фундаментом для публичного хозяйства, как и частные и состоит в том, что между природой капиталов публичных предприятий и природой публично-финансовых фондов существует глубокое различие. Между тем с господствующей точки зрения никакого различия провести между ними нельзя, так как, если под "финансами" понимать средства государства, то ясно, что нет грани между средствами публичных предприятий и публично-финансовыми фондами. Эта точка зрения получила выражение и на практике, выразившись в том, что почти нигде средства публичных предприятий и публично-финансовых фондов не обособляются и только впервые на практике Советских Республик мы встречаем последовательное и полное выражение того теоретического положения, которое было выше выставлено /Налды Гос. трест, торговое предприятие и т.д. имеют свои капиталы, которые обособлены от публично-финансовых средств/.

Точно также будет совершенно неправильно соединять всеобщие издержки публичных предприятий с издержками публично-финансовых фондов. У нас, поскольку проводится обособленность средств публичных предприятий от публично-финансовых фондов, постольку проводится и обособление издержек публичных предприятий от издержек публично-финансовой системы, которые по своей природе являются совершенно различными. Нельзя, например, издержки по производству сахара, табака и т.д., хотя бы производящие их предприятия были публичными объединять с издержками по содержанию финансового аппарата и т.д.

Все эти высказанные положения весьма существенно отличаются от тех, которые встречаются в литературе. Вследствие того, что в литературе под публичным хозяйством обычно понимается государственное хозяйство, а не определенная система покрытия человеческих потребностей, это приведет к противоположным выводам.

Та основная черта системы публичных финансов, которая заключается в дифференцированности источников покрытия индивидуальных и коллективных потребностей и дифференцированности средств покрытия, присуща обоим видам организации индивидуалистической системы частно-предпринимательской и публично-предпринимательской организации, и в том и в другом случае мы имеем организа-

ния, которые служат одновременно покрытием и индивидуальных и коллективных потребностей членов общества. Возьмем для примера частное предприятие, производящее табак или сахар; для нас совершенно ясно, что поскольку это предприятие облагается налогом в форме акциза, который идет в пользу публично-финансового фонда, оно служит покрытием публичных потребностей, этим оно выполняет публичную функцию, прибыль же этого предприятия идет на покрытие индивидуальных потребностей предпринимателя и кроме того производство табака или сахара в то же время обслуживает чисто-индивидуальную потребность в курении, или сахара. Таким образом, ясно, что частно-предпринимательские организации неразрывно служат как покрытие индивидуальных так и коллективных потребностей, частные предприятия выполняют публичную функцию, выражающуюся в форме сбора /налога/, идущего на покрытие коллективных потребностей. Совершенно так же будет, если возьмем публичное предприятие. Если возьмем за пример "Сахаротрест", то увидим, что это есть организации предприятия известной индивидуалистической потребности - потребности в сахаре, которая покрывается и индивидуалистически, поскольку издержки этого предприятия покрываются полностью по принципу возмездности. Но если часть прибыли этого предприятия непосредственно идет в публично-финансовый фонд, то эта организация в форме прибыльно-возмездной служит также покрытием публичных потребностей /по устройству школ, больниц, содержанию армии и т.д./.

Таким образом, эта публично-предпринимательская организация служит одновременно источником покрытия известных индивидуальных и коллективных потребностей, или короче публичное предприятие наряду с индивидуалистической функцией, выполняет и публичную коллективистическую функцию.

К Л А С С И Ф И К А Ц И Я 14-ая.

Налоговый принцип можно иначе определить, как принцип экономическое общедоступности услуг. Противоположностью налогового принципа является принцип частно-хозяйственной возмездности. Если мы возьмем учреждения, в которых не взимается никакой платы за услуги, то налицо будут потребности, покрываемые по чисто-налоговому принципу - чисто-коллективные потребности. Если же возьмем учреждения, в которых взимается за услуги плата, покрываемая полностью издержками, то в таком случае налицо будет

принципи, противоположные налоговому, — принцип частно-хозяйственной возмездности. Потребности, покрываемые по принципу частно-хозяйственной возмездности будут индивидуальными, а организации удовлетворения этих потребностей будут индивидуалистическими организациями, независимо от того являются ли они частно-владельческими или публично-организованными предприятиями.

Но возможна такая организация, при которой сочетаются эти два противоположных принципа: принцип налогового и принцип частно-хозяйственной возмездности, и тогда мы получаем некоторый новый сложный принцип, который можно назвать поземным принципом. Примером проведения поземного принципа будет тот случай, когда в школьных или транспортных учреждениях только часть издержек покрывается из платы, тогда как другая часть покрывается за счет публично-финансовых фондов, т.е. это значит, что одна часть издержек покрывается по принципу частно-хозяйственной возмездности, а другая по налоговому принципу.

Отсюда ясно, что поземный принцип не представляет собой принципа противоположного налоговому, а является тем же налоговым принципом, но осложненным принципом частно-хозяйственной возмездности.

Таким образом, налоговый принцип возможен в чистом виде, и это получает выражение в том, что платы в учреждениях не будет и пользование услугами или благами этих учреждений экономически общедоступно, или же он может быть в осложненном виде — виде поземного принципа, и это получает выражение в том, что одна часть издержек покрывается из платы, а другая — публично-финансовых средств.

Но хотя мы и имеем два принципа, но основным является налоговый и никаким другим основным принципом быть не может.

Это положение идет в разрез с теми взглядами, которые встречаются в литературе по этому вопросу. Большинство авторов, во главе с Адольфом Вагнером, устанавливает не один, а четыре основных принципа покрытия публичных потребностей:

- 1/ чистого расхода,
- 2/ поземный,
- 3/ частно-хозяйственной возмездности и
- 4/ налоговый или податный принцип.

А. Вагнер и другие авторы рассуждают таким образом, что, если какое-либо учреждение /напр. школа или транспорт/ не дает лично-

го дохода, то тогда применяется принцип чистого расхода; когда же это учреждение дает доход, который покрывает только издержки, или же часть издержек, то тогда применяется пошленный принцип; если же издержки покрываются с коммерческой прибылью, то тогда налицо принцип частно-хозяйственной возмездности, и, наконец, если издержки покрываются с превышением коммерческой прибыли, то тогда применяется налоговый принцип.

Против этого учения можно сделать, во-первых, то возражение, что неправильно различать принцип чистого расхода и отдельно налоговый принцип. Что представляет собой принцип чистого расхода? Это значит, что какое-то учреждение не дает дохода; но затраты этого учреждения покрываются за счет налогов, а раз они покрываются за счет налогов, то налицо будет налоговый принцип. Таким образом, очевидно, что налоговый принцип и принцип чистого расхода представляют собой один и тот же принцип. Следовательно, о четырех принципах говорить не приходится. Далее ошибка Вагнера и других авторов заключается в том, что они под пошленным принципом понимают не только возмездное покрытие части издержек, но также и полное их возмездное покрытие. Но когда плата покрывает издержки предприятия, мы переходим в область частного хозяйства; раз учреждения полностью покрывают издержки, это значит, что применяется частно-хозяйственный принцип, а в таком случае эти учреждения не будут публичными, а частно-хозяйственными /т.е. предприятиями/. Затем здесь мы встречаемся с противопоставлением налогового принципа принципу частно-хозяйственной возмездности. Этот взгляд является неправильным, так как тут нужно различать принципы покрытия от форм покрытия. Налоговый принцип может быть проведен в форме сбора /налога/ или в присылке-возмездной форме.

Следовательно, ясно, что тут различать можно только два принципа /а не четыре/: чисто-налоговый и пошленный, причем основным является только один налоговый принцип.

Из того, что мы выше говорили следует, что в условиях развитого сложного публичного хозяйства может быть либо полная, либо частичная коллективизация потребностей. В некоторых учреждениях устанавливается плата, которая должна покрывать только часть издержек. Но совершенно ясно, что это плата имеет общественно-коллективного характера, так как здесь будут иметь-

ся известные элементы частно-хозяйственной возмездности. Следовательно, такое учреждение, в котором есть плата хотя бы покрывающая только часть издержек, не будет чисто-коллективным, а частично-коллективным /полуколлективным/. Таким образом, когда отсутствует, какая бы то ни было плата - мы имеем полную коллективизацию потребностей, когда же часть издержек покрывается из платы, мы имеем частичную коллективизацию потребностей. Возьмем некоторые более сложные примеры такой частичной коллективизации, когда тот же пошленный принцип будет применяться в другом виде. Так, если какое - либо учреждение, например школа исключает плату так, чтобы она покрывала издержки, но сами издержки не исключаются полностью /некоторые статьи издержек не входят в расчет/, то тогда мы будем иметь некоторый другой случай частичной коллективизации. Уместно быть так, что школа исключает все издержки, кроме того, что должно быть отнесено за пользование помещением. Тогда окажется, что калькулируемые издержки покрываются полностью, но стоимость помещения не покрывается из платы, а относится на публично-финансовый фонд, т.е. покрывается по налоговому принципу. В этом случае то же конечное благо, в данном примере образовательное благо, не могло бы рассматриваться, как чисто-индивидуальное, благодаря тому, что в состав соответствующих посредствующих благ, наряду с индивидуальными, частными благами, входило бы публичное благо в виде школьного помещения. Таким образом, в условиях развитого сложного публичного хозяйства возможна частичная коллективизация потребностей, как непосредственная, так и в виде коллективизации определенных составных частей издержек, определенных посредствующих благ.

Теперь нужно еще сказать о той форме частичной коллективизации благ и учреждений, где может не иметь места пошленный принцип. Так, например, в наших условиях, целый ряд потребностей: в пище, одежде и т.д. покрываются индивидуалистически. Но транспорт, например, поскольку он служит не для перевозки пассажиров, а для перевозки грузов /грузовой транспорт/, может быть организован коллективистически, т.е. за пользование им может не быть совсем платы, или же может быть такая плата, которая не покрывает всех издержек.

Таким образом, может быть так, что основная первичная потреб-

ность в целом ряде благ может быть индивидуальной, тогда как соответствующая производная, посредствующая потребность будет коллективизирована. В данном примере одна потребность, более важная, основная покрывается индивидуалистически, а потребность в перевозке, имеющая вспомогательный, посредствующий характер, покрывается коллективистически. . Иначе, мы имеем две организации, из которых одна, имеющая основное, самостоятельное значение, организована индивидуалистически, тогда как другая, - имеющая вспомогательный, посредствующий характер организована коллективистически.

Другой пример такой производной потребности представляет потребность в денежно-оборотных средствах. Каждый, имеющий что-либо продать или купить, нуждается в денежно-оборотных средствах. Следовательно, можно сказать, что потребность в денежно-оборотных средствах есть вторичная, посредствующая, тогда как потребность, тогда как потребность в приобретаемых на них продуктах является основной, самостоятельной. Если бы при системе золотого моно металлизма и при наличии "свободного чеканки", взималась за перечекировку золота из слитков в монеты плата, которая полностью покрывала бы издержки чеканки, то налицо была бы частно-хозяйственная организация. Но мы знаем, что во многих государствах, издержки по чеканке монеты покрываются не из платы, а из публично-финансовых средств, т.е. покрываются по налоговому принципу. Каждый, приносящий для перечекировки слитки золота не оплачивает издержки по чеканке. Таким образом, мы имеем здесь известную коллективистическую организацию. Но, если мы примем во внимание, что эта потребность /в денежно-оборотных средствах/ является производной, то будет ясно, что мы имеем здесь частичную коллективизацию потребности.

Мы рассмотрели различные случаи частичной коллективизации, при которых потребности являются полукolleктивными; теперь нужно коснуться еще одного вида потребностей, встречающихся в условиях сложного публичного хозяйства, которые можно назвать условно-коллективными потребностями. Так в наших условиях наиболее элементарные насущные потребности /в пище, одежде, жилье и т.д./ покрываются по индивидуалистической системе; но есть случаи, когда эти потребности, при некоторых условиях, можно при невозможности индивидуалистического их покр-

тии для лиц известного круга, покрываются по коллективистической системе /например, высущие потребности больных, инвалидов, стариков, беспризорных/. Условием эта коллективизация потребностей называется потому, что коллективизируются потребности не всей массы членов общества, а лишь известной части населения при наличии определенных условий.

Наконец, должно быть отмечено еще одно существенное изменение, вносимое условиями развитого сложного публичного хозяйства в те предпосылки, из которых исходилось в предшествующем анализе.

Как мы выше говорили, в условиях развитого сложного публичного хозяйства публичные потребности покрываются путем употребления дифференцированных средств, которые мы назвали публично-финансовыми фондами. Эти публично-финансовые фонды с одной стороны, идут на приобретение реальных натуральных средств, как например, на приобретение вооружения для армии, материалов для постройки школы и т. д., а с другой стороны, они употребляются на покрытие индивидуальных потребностей коллективных или публичных работников. Мы уже знаем, что в условиях сложного публичного хозяйства есть два вида коллективных или публичных работников:

I/ публично-административные работники, которые непосредственно вводят публичными затратами и II/ публично-финансовые работники, на которых лежит собирание, сохранение публично-финансовых средств и употребление их по назначению.

Но в условиях развитого сложного публичного хозяйства возможно еще третье употребление публично-финансовых средств, которое можно назвать "пособиями"; публично-финансовые средства могут употребляться для непосредственного наделения тех или иных членов общества. Коллективизация потребностей здесь происходит в виде предоставления известному кругу членов общества не долей публичных благ, а в публично-финансовых средствах. Так, например, в вышеупомянутом примере условно-коллективной потребности публично-финансовые средства могут быть употребляемы либо на организацию "домов призрения", приютов, общины для стариков, инвалидов, беспризорных и т.д., т.е. будут употребляться на приобретение натуральных или реальных средств

для удовлетворения коллективных потребностей или же могут быть выдаваемы им в виде "пособия". Последняя форма употребления публично-финансовых средств, является экономически менее рациональной, чем первая, так как при непосредственном назначении публично-финансовых средств отсутствует гарантия в употреблении этих средств по своему назначению.

Таким образом, публично-финансовые средства, в условиях развитого сложного публичного хозяйства, могут употребляться в виде: 1/ реальных расходов /непосредственно на приобретение материальных, реальных средств/, 2/ личных расходов /на удовлетворение индивидуальных потребностей публичных работников/ и 3/ односторонних расходов /в форме "пособия", непосредственного назначения отдельных членов общества из публично-финансовых средств/.

На этом можно закончить общее учение о публично-финансовой системе.

Г Л О В Н Ы Е П Р И Н Ц И П Ы

ОСНОВНЫЕ ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ПРИНЦИПЫ ПУБЛИЧНОГО ХОЗЯЙСТВА.

Это учение об основных организационных принципах публичного хозяйства, имеющее весьма важное значение, обычно отсутствует в курсах финансовой науки. Объясняется это тем, что с точки зрения того понимания предмета финансовой науки, которое является в литературе господствующим, т.е. с точки зрения сингуляристического воззрения, согласно которому финансовая наука изучает единое хозяйство государства и других публичных союзов, — это учение отпадает, так как, если мы станем на ту точку зрения, что предметом финансовой науки являются хозяйства известных единиц — государства и других публичных союзов, то тогда то обстоятельство, что есть множество финансовых хозяйств представляет естественный результат множественности публичных союзов, т.е., если есть множественность союзов различного порядка, то отсюда вытекает с необходимостью, что должна быть множественность финансовых хозяйств, а раз существует такая множественность финансовых хозяйств, то не может быть общих принципов, лежащих в основе организации этих хозяйств.

Есть ряд различного порядка финансовых хозяйств: государ-

ственных и сверхгосударственных, назовем являются союзом государств /как например, СССР/. Затем между-государственные и внутригосударственные, входящие в состав государства и охватывающие известную часть территории государства /иногда волостные, окружные, губернские, областные, краевые и т.д. организации/. Следовательно, с этой точки зрения никакой проблемы организационных принципов публичного хозяйства, как единого целого, не может быть, потому что множественность финансов хозяйства есть естественный результат множества публичных союзов различного порядка. Но, если стать на ту точку зрения, что предметом финансовой науки является не единичное хозяйство /хозяйство определенных субъектов/, а общественное хозяйство /публичное хозяйство/, организованное по известной системе, то эта множественность финансовых хозяйств будет ничем иным, как внешним проявлением того, что в известной единой системе проводятся различные принципы организации. Отсюда, следовательно, возникает весьма сложная проблема о том, как организовано публичное хозяйство, как известная система покрытия потребностей. И здесь основное значение имеет вопрос о том, каковы организационные принципы, которые проводятся в публичном хозяйстве, о между этими принципами основное значение имеет принцип, который выражает известное единство, нераздельность, общность организации в некотором отношении или, наоборот, ее множественность, раздельность или, иначе, наиболее важное значение из организационных принципов имеют принципы централизации и децентрализации публичного хозяйства.

Следовательно, можно сказать, что учение об основных организационных принципах публичного хозяйства есть не что иное, как учение о принципах централизации и децентрализации публичного хозяйства.

В дальнейшем мы увидим, что эта множественность субъектов, которую выдвигает господствующее учение, есть одно из проявлений того, что в публичном хозяйстве одновременно проводятся принцип централизации и принцип децентрализации. Итак, что нужно понимать под принципом централизации и принципом децентрализации. Прежде всего для того, чтобы отчетливо формулировать соответствующие положения нужно исходить из некоторых, всегда наперед данных максимальных пределов известной организации. Если мы будем мыслить

публичную организацию, как имеющую определенный территориальный предел, то будет ясно, что в такой организации будет только один центр. Если мы будем мыслить союз Советских Республик как такую территориальную предел публичной организации, то для нас будет ясно, что будет существовать один центр и что всякая организация в Союзе масштабе будет централизованной и всякие организации в меньшем масштабе (республиканском, губернском и т.д.) будут централизованными.

Но если централизация может быть одна, поскольку возможны лишь один центр/ то расстояния от центра могут быть различны и следовательно, противоположный принцип - принцип децентрализации допускает различную степень проведения. Степень децентрализации прямо пропорциональна расстоянию от центра и обратно пропорциональна объему распространения организации. Например, если мы возьмем организацию в республиканском масштабе то это будет децентрализация первой степени, т.е. ближайшая организация к центру есть децентрализация первой степени. Второй степенью децентрализации в условиях СССР - будет окружная организация и т.д., т.е. чем выше степень, тем дальше от центра.

Но, что касается распространения организации, то здесь наоборот организация в общесоюзном масштабе имеет наибольший объем распространения в республиканском масштабе - меньшая и районная организация являющаяся высшей степенью децентрализации в смысле расстояния от центра имеет наименьший объем распространения. На этом примере мы выяснили одно отношение, в котором может быть проводима централизация ^{или} децентрализация публичного хозяйства - это отношение территориальное. В вышеприведенном примере мы рассматривали СССР в территориальном отношении, но всякое публичное хозяйство подпадает организации не только в территориальном, территориально-групповом отношении, но и в личном, лично-групповом и предметном, предметно-целевом отношениях. Вот в этих трех направлениях может проводиться централизация или децентрализация.

Во от того, в каком направлении проводится централизация или децентрализация, нужно отличать вопрос о том в какой области, в какой стороне публичного хозяйства проводится централизация или децентрализация.

Публичное хозяйство представляет собой сложное, многогранное

целом, в различных сторонах которого должны проводиться тот или другой принцип - принцип централизация или децентрализация, и соответствующе этому мы получаем схему организационных принципов. Эти организационные принципы можно свести к двум группам: I/ первая группа принципов - это принципы, имеющие отношение непосредственно к удовлетворению потребностей, их можно назвать принципами организации удовлетворения публичных потребностей и II/ вторая группа принципов - это принципы, касающиеся собственно покрытия; их можно назвать принципами организации покрытия публичных потребностей.

С Х Р М А

ОРГАНИЗАЦИОННЫХ ПРИНЦИПОВ ПУБЛИЧНОГО ХОЗЯЙСТВА.

I/ ПРИНЦИПЫ ОРГАНИЗАЦИИ УДОВЛЕТВОРЕНИЯ ПУБЛИЧНЫХ ПОТРЕБНОСТЕЙ или АДМИНИСТРАТИВНО-ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ПРИНЦИПЫ.

I/ Принципы организации удовлетворения публичных потребностей в тесном смысле слова.

II/ Принципы организации установления публичных затрат или принципы организации административного установления /законодательства/.

III/ Принципы организации администрирования публичных затрат или принципы организации административного управления или административного исполнения.

II - ПРИНЦИПЫ ОРГАНИЗАЦИИ ПОКРЫТИЯ ПУБЛИЧНЫХ ПОТРЕБНОСТЕЙ или ФИНАНСОВО-ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ПРИНЦИПЫ.

4/ Принципы организации покрытия в тесном смысле слова или принципы организации публично-финансовых фондов.

5/ Принципы организации бюджетного порядка или бюджета.

6/ Принципы организации публично-финансового строя.

7/ Принципы организации ^{образован}ия публично-финансовых ^{фондов} различного порядка.

8/ Принципы организации ^{финанс}ового ^{устан}овления /законодательства/.

9/ Принципы организации бюджетного установления.

10/ Принципы организации ^{финанс}ового ^{управ}ления /исполнения/ в широком смысле или ^{финанс}ово-^{админ}истративного порядка в широком смысле слова:

а/ принципы организации финансово-административного порядка в точном смысле слова или принципы организации порядка финансово-распорядительных действий.

в/ принципы организации финансово-исполнительного порядка в точном смысле слова или принципы организации кассового порядка.

с/ Принципы организации финансово-контрольного порядка. К той или другой стороне публичного хозяйства применяется тот или другой принцип. Можно представить себе публично-хозяйственную организацию во всех сторонах чисто-централизованной организацией. Но обычно в чистом виде проведение принципа централизации не встречается. В истории мы всегда встречаем сочетание принципа централизации с принципом децентрализации /в период "военного коммунизма" наблюдалась тенденция к полной интегральной централизации/. На вопрос о том возможна ли сплошная децентрализация нужно ответить отрицательно; это логически невозможно, так как мы имели бы тогда множество раздельных организаций, а не одну единую организацию.

теперь перейдем к вопросу о том, какие возможны сочетания различных /разнородных или разностепенных/ принципов.

Сочетания их возможны в двух видах, в виде:

I/ горизонтального, экстенсивного сочетания и в виде

II/ вертикального или интенсивного сочетания.

Горизонтальное или экстенсивное сочетание означает применение различных принципов к различным публичным затратам, к различным публичным потребностям и их покрытию. Так, например, в области внешней охраны применяется принцип централизации, в области же народного образования, здравоохранения и т.д. проводится принцип децентрализации. Таким образом, к различным затратам или потребностям или их покрытию применяются различные принципы.

Вертикальное или интенсивное сочетание означает применение к одним и тем же потребностям или затратам или к покрытию одних и тех же затрат, но к различным сторонам организации их различных принципов. так, например, если в деле народного образования в одной его стороне, в области административного управления, допустим, применяется принцип децентрализации, а

в области покрытия потребностей применяется принцип централизации, то там же будет вертикальное сочетание. Вертикальное сочетание различных принципов нельзя считать неограниченно возможным, т.е. такое сочетание имеет пределы, а именно: если в одной стороне организации известны публичные затраты проводится принцип децентрализации, то в другой ее стороне не всегда возможно или экономически рациональнее провести принцип децентрализации и наоборот.

Чтобы закончить общее учение об организационных принципах и перейти к разбору отдельных принципов, нужно поставить вопрос о том, какие функции выполняет децентрализация в публичном хозяйстве. Принцип централизации не требует особого обоснования, он сам в себе его заключает; централизация означает единство, общность, нераздельность. Но какие функции выполняет децентрализация, представляющая собой дифференцированность, специализированность, раздельность, неравенство — этот вопрос являющийся очень сложным требует решения.

Можно различать две основные функции, которые выполняет децентрализация. Первая функция заключается в том, чтобы посредством того раздробления, того размельчения, публично-хозяйственной организации, какое заключается в децентрализации (ибо децентрализация есть размельчение, раздробление некоторых целостной публично-хозяйственной организации), приблизить публично-хозяйственную организацию к условиям жизни и интересам более узких кругов населения. Более дробная /мелкая/ организация становится ближе к определенной группе населения и благодаря этому создается особый стимул поведения на пользу коллективному делу, создаются условия, побуждающие членов общества с большей готовностью нести жертвы для публичного хозяйства, а публичных работников — к экономической рационализации публичного хозяйства.

Вторая функция имеет совершенно иное значение; если первая функция децентрализации приводит к созданию особого стимула поведения у граждан данной местности по отношению к коллективному делу, то для понимания второй функции, мы должны обратить внимание на другую сторону, а именно, на то, что всякая децентрализация есть выражение неравенства дифференцированности, в отличие от централизации, которая всегда означает равенство и от-

сутствия дифференциация.

Это неравенство, замечавшееся в дифференции условий публичного хозяйственного плана, выполняет функцию преодоления острой, социальной бедности или общего низкого среднего уровня благосостояния населения. Если острая, средний уровень благосостояния общества является низким, то есть возможность известным образом преодолеть этот низкий уровень путем неравенства, т.-е. посредством проведения централизации. Если ставить себе задачу достижения равенства при известном среднем уровне благосостояния, то многие задачи не могли бы быть выполнены вовсе публичным хозяйством и с выполнением их пришлось бы ждать момента, когда уровень благосостояния поднялся бы. Но для того, чтобы не приходилось ждать этого момента, прибегают к децентрализации. Например, возьмем территориальную децентрализацию удовлетворения потребностей в образовании; в тех местностях, где благосостояние населения выше, может удовлетвориться или, во всяком случае, позднее может удовлетвориться данная потребность, не ожидая пока поднимется благосостояние в других местностях. Следовательно, здесь путем неравенства преодолевается тот средний, низкий уровень, который служит препятствием одинаково полному удовлетворению потребностей для всех местностей.

И К К Ц Р И 16-ая

Теперь необходимо рассмотреть в отдельности те организационные принципы публичного хозяйства, которые были выше изображены в схеме. Прежде всего обратимся к первой группе принципов, к той группе, которую мы назвали административным принципом или принципом организации удовлетворения потребностей в широком смысле слова. Но, перед тем, как заняться рассмотрением этих принципов, нужно остановиться на понятии публичных затрат и их территориальной связанности, территориальной локализации.

Под ПУБЛИЧНЫМИ ЗАТРАТАМИ мы понимаем ЗАТРАТЫ РЕАЛЬНЫХ СРЕДСТВ И ЛЮДСКИХ СИЛ НА УДОВЛЕТВОРЕНИЕ ПУБЛИЧНЫХ ПОТРЕБНОСТЕЙ.

Следовательно, это не есть денежный расход, а затраты реальных средств и людских сил, которые вызываются публичными потребностями. Своим внешним оформлением публичные затраты получают в публичных учреждениях; КАЖДОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ МОЖЕТ БЫТЬ РАССМАТРИВАЕМО, КАК ОРГАНИЗАЦИОННУЮ ФОРМУ ПУБЛИЧНЫХ ЗАТРАТ. Так, например, учебные

заведения, лечебные заведения и т.д. являются публичными учреждениями, т.-е. известными формами организации публичных затрат. Отсюда должно быть ясно, что всякая ПУБЛИЧНАЯ ЗАТРАТА, ВСЯКОЕ ПУБЛИЧНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ТЕРРИТОРИАЛЬНО СВЯЗАНО, оно не может быть не приурочено к определенному пункту территории.

/Важно иметь в виду, что сейчас мы будем говорить о принципах организации в территориальном отношении/.

Эта СВЯЗЬ КАЖДОЙ ПУБЛИЧНОЙ ЗАТРАТЫ, ПУБЛ. УЧРЕЖДЕНИЯ С ОПРЕДЕЛЕННЫМ ПУНКТОМ ТЕРРИТОРИИ, иначе называется ЛОКАЛИЗАЦИЕЙ; каждая публичная затрата определенно локализована.

В зависимости от того, каким образом территориально распределены публичные учреждения и каким образом распределены ПУБЛИЧНЫЕ ЗАТРАТЫ, МОЖНО говорить о том, что в одном случае они сосредоточены в НЕКОТОРЫХ НЕМНОГИХ или даже в ОДНОМ ОПРЕДЕЛЕННОМ ПУНКТЕ, т.-е. КОНЦЕНТРИРОВАНЫ, в другом случае ПУБЛИЧНЫЕ УЧРЕЖДЕНИЯ и ПУБЛИЧНЫЕ ЗАТРАТЫ РАССЕЯНЫ, РАЗБРОСАНЫ ПО ТЕРРИТОРИИ или ДЕКОНЦЕНТРИРОВАНЫ, при чем эта деконцентрированность может быть более или менее равномерной. Так, например, если имеется на какой-нибудь территории определенное число высших школ /до революции у нас было 8 университетов/, то здесь мы имеем концентрированное распределение публичных затрат; если же взять нижние школы, то они обыкновенно рассеяны по всей территории, при чем распределены более или менее равномерно, и, следовательно, в этом случае, мы будем иметь деконцентрированное распределение публичных затрат. Исходя отсюда, мы можем подвести и установить весьма важное различие между отдельными видами потребностей. Все публичные затраты связаны с определенными пунктами, но в некоторых случаях ПУБЛИЧНЫЕ ПОТРЕБНОСТИ для своего удовлетворения ТРЕБУЮТ ОПРЕДЕЛЕННОЙ ЛОКАЛИЗАЦИИ, в других же случаях они НЕ ТРЕБУЮТ ОПРЕДЕЛЕННОЙ ЛОКАЛИЗАЦИИ. ПОТРЕБНОСТИ по такому признаку можно разбить НА ТРИ ГРУППЫ: 1/ПОТРЕБНОСТИ ТЕРРИТОРИАЛЬНО ЛОКАЛИЗУЕМЫЕ или ТЕРРИТОРИАЛЬНО ДЛИМЫЕ, 2/ПОТРЕБНОСТИ ТЕРРИТОРИАЛЬНО ОТНОСИТЕЛЬНО ЛОКАЛИЗУЕМЫЕ или ОТНОСИТЕЛЬНО ДЛИМЫЕ и 3/ПОТРЕБНОСТИ ТЕРРИТОРИАЛЬНО НЕЛОКАЛИЗУЕМЫЕ или ТЕРРИТОРИАЛЬНО НЕДЛИМЫЕ.

- 76 -

Примером территориально-деленных потребностей являются все материальные, насущные потребности /в средствах питания, одежде и т.д./ населения. Эти потребности являются абсолютно - территориально деленными, поэтому что они требуют вполне определенного места затрат. Например, потребность в питании населения какого-либо округа требует определенной локализации затрат, ибо потребность этого населения не будет удовлетворена, если затраты будут локализованы в другом месте, округе. В качестве другого примера можно взять наличие школ. Если школы будут находиться вне округа, то потребность в образовании населения данного округа удовлетворена не будет.

Примером потребностей территориально-относительно локализуемых или относительно деленных, может служить потребность в путях сообщения. Конечно, для населения какой нибудь местности не безразлично, выйдет ли железная дорога именно данную местность с другими, однако, независимо от этого, потребность в средствах сообщения будет уже отчасти удовлетворена, если и дорога пройдет вблизи. Кроме того, от прокладки жел. дороги в любом пункте страны, отчасти удовлетворяется потребность всего остального населения страны.

Затем в качестве еще одного примера относительно-делимой потребности можно взять потребность в высшем образовании. Для населения данной местности не безразлично, где будет находиться высшая школа, но если даже высшая школа будет находиться в другом округе, то потребность в высшем образовании населения данной местности все же может быть удовлетворена.

Таким образом, потребности относительно длинные представляют собой потребности, для удовлетворения которых, хотя и не безразличен пункт локализации затрат, но которые до известной меры удовлетворяются и при размещении их в относительно широких пределах. Наконец потребности абсолютно...

Наконец потребности абсолютно нелокализуемые, абсолютно неделимые представляют собой также потребности, для которых местонахождение публичных учреждений не имеет значения. Эти потребности удовлетворятся независимо от того, где расположены публичные учреждения. Примером такой абсолютно-неделимой потребности может служить потребность во внешней охране; ее удовлетворение не зависит от того, как распределены по территории военные учреждения, для населения определенного пункта безразлично, где будут нахо-

даться или военные учреждения.

Внеявиду это различие между разными потребностями, можно перейти к рассмотрению организационно-административных принципов публичного хозяйства и прежде всего, к основному административному принципу - принципу удовлетворения потребностей в тесном смысле слова.

Принцип удовлетворения потребностей в тесном смысле слова, как и всякий другой административный принцип может быть принципом централизации или децентрализации и в зависимости от того, проводили ли принцип централизации или децентрализации удовлетворения потребностей в тесном смысле слова, мы получаем деление потребностей на два вида: I/ централизованные или общетерриториальные или общегосударственные потребности и II/ децентрализованные или местные потребности.

В финансово-научной литературе очень часто встречаются взгляды по вопросу об этом различии между централизованными или общегосударственными потребностями и местными. Встречающиеся в литературе взгляды по этому вопросу могут быть сведены к двум главным взглядам. По первому взгляду под централизованными потребностями понимаются потребности государства, как таже, а под местными потребностями, как потребности местного союза.

Такой взгляд не может быть принят, так как потребности могут приписываться только индивидам.

Затем можно привести еще одно возражение против такого понимания общегосударственных и местных потребностей. Когда представители этого взгляда говорят, что одни потребности являются "государственными", а другие - местными, то можно под этим понимать, что в одном случае проводится принцип централизация, а в другом - децентрализация. Но эти принципы могут проводиться не только в области организации удовлетворения потребностей, но и в другой области /в области административного законодательства, административного управления и т.д./ и когда говорят, что одни потребности государственные, а другие - местные, то совершенно не ясно к какой стороне организации публичных потребностей это относится.

По другому взгляду общегосударственными потребностями являются те потребности, которые имеют общегосударственное значение, /важность/, а местные - имеющие местное значение /важ-

ность/.

Этот взгляд также неправилен, так как нельзя найти такого признака, по которому можно было бы разбивать все потребности на потребности общегосударственного значения и местного значения. Так, например, потребность во внешней охране относят к потребностям общегосударственным, а потребность в благоустройстве - к местным потребностям; между тем потребность в благоустройстве определяет большую массу, например, освещение улиц, очистка и т.д., так как удовлетворением этой потребности охраняются личные хозяйственные силы общества, и, следовательно, совершенно произвольно относить их данную потребность к потребностям местным. Теперь перейдем к рассмотрению взгляда, который представляется нам единственно правильным.

Под ПРИНЦИПОМ ЦЕНТРАЛИЗАЦИИ УДОВЛЕТВОРЕНИЯ ПУБЛИЧНЫХ ПОТРЕБНОСТЕЙ В ТИХОМ СМЫСЛЕ СЛОВА НУЖНО ПОНИМАТЬ ТАКОМ ПРИНЦИП, ПРИ КОТОРОМ УСЛОВИЯ УДОВЛЕТВОРЕНИЯ ИЗВЕСТНОЙ ПОТРЕБНОСТИ ДЛЯ НАСЕЛЕНИЯ ВСЕЙ ТЕРРИТОРИИ НЕДИФФЕРЕНЦИРОВАННЫ В ТЕРРИТОРИАЛЬНОМ ОТНОШЕНИИ. Когда условия удовлетворения известных потребностей для различных частей территории одинаковы, тогда мы имеем централизованные или общегосударственные потребности; если же удовлетворение потребностей в территориальном отношении дифференцировано, различно, то тогда мы имеем децентрализованные или местные потребности. Следовательно, идеальным проявлением принципа централизации потребностей будет введение в пределах всей территории /СССР/, например, однотипной начальной школы и школьной сети одинаковой густоты. Если же, наоборот, различные местности в отношении пользования школами будут находиться в различных условиях, то тогда будем иметь децентрализованные или местные потребности.

В зависимости от того, как проводится децентрализация возможна децентрализация различной, низшей и высшей степени. В таких условиях децентрализация в союзно-республиканском Всеукраинском масштабе является минимальной децентрализацией низшей степени, тогда как децентрализация в масштабе города или села является максимальной децентрализацией высшей степени.

Для того, чтобы закончить рассмотрение первого принципа, необходимо еще коснуться соотношения между деланными и неделимыми

потребностями с одной стороны, и территориальной централизации и децентрализации- потребностей с другой.

Потребности абсолютно и относительно делимые могут быть, как централизованными, общетерриториальными, так и децентрализованными, местными. Но потребности неделимые - всегда централизованные потребности, потому что здесь пункт локализации не имеет значения. Так, потребность во внешней охране всегда является централизованной не потому, что она является столь важной, а потому что она неделимая потребность.

Следующий, подлежащий рассмотрению принцип - это принцип организации установления публичных затрат или принцип организации административного законодательства.

Под АДМИНИСТРАТИВНЫМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВОМ В ФИНАНСОВО-НАУЧНОМ СМЫСЛЕ СЛОВА МЫ ПОНИМАЕМ ОРГАНИЗАЦИЮ РЕШЕНИИ ВОПРОСОВ О НАЗНАЧЕНИИ И РАЗМЕРЕ ПУБЛИЧНЫХ ЗАТРАТ, А ТАКЖЕ ВОПРОСА ОБ ОРГАНИЗАЦИОННЫХ ФОРМАХ ПУБЛИЧНЫХ ЗАТРАТ, т.е. нужно решить вопрос о том, какие потребности подлежат коллективизации, в каком размере, и нужно решить вопрос о тех организационных формах, какие получают публичные затраты.

Административное законодательство, как и другие стороны публичного хозяйства, может быть организовано по принципу централизации или децентрализации. ЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА СОСТОИТ В ТОМ, ЧТО ВОПРОСЫ О НАЗНАЧЕНИИ И РАЗМЕРЕ ПУБЛИЧНЫХ ЗАТРАТ, А ТАКЖЕ ОБ ОРГАНИЗАЦИОННЫХ ФОРМАХ ПУБЛИЧНЫХ ЗАТРАТ, РЕШАЮТСЯ ЦЕНТРОМ, т.е. ТАКИМ ОРГАНОМ, КОТОРЫЙ ВЫИТ ОБЩЕТЕРРИТОРИАЛЬНУЮ КОМПЕТЕНЦИЮ.

Возможна ДВОИКАН ЦЕНТРАЛИЗАЦИИ АДМИНИСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА:

1/ КОНЦЕНТРИРОВАННАЯ, когда указанные выше вопросы, непосредственно решаются центральным органом и

2/ ДЕКОНЦЕНТРИРОВАННАЯ, когда эти вопросы решаются местными органами, а центр может их перерешать или предвешать.

Примером проведения централизации административного законодательства в наших условиях будет тот случай, когда указанные выше вопросы будут решаться Всесоюзным съездом Советов или ЦИК'ом Союза или СНК'ом Союза, т.е. органами власти которых распространяется на всю территорию.

Наоборот, ПРИНЦИП ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ АДМИНИСТРАТИВНОГО УСТАНОВЛЕНИЯ СОСТОИТ В ТОМ, ЧТО ВОПРОСЫ О НАЗНАЧЕНИИ И РАЗМЕРЕ ПУБЛИЧНЫХ ЗАТРАТ, А ТАКЖЕ ВОПРОС ОБ ОРГАНИЗАЦИОННЫХ ФОРМАХ ПУБЛИЧНЫХ ЗАТРАТ ПОДЛЕЖАТ РЕШЕНИЮ ИЗВЕСТНЫХ ОРГАНОВ С ТЕРРИТОРИАЛЬНО-ОГРАНИЧЕННОЙ КОМПЕТЕНЦИЕЙ, НЕЗАВИСИМЫХ В ДАННЫХ СВОИХ РЕШЕНИЯХ ОТ ЦЕНТРА.

От принципа административного установления нужно отличать сходный с ним принцип административной автономии. Под автономией понимается особая форма децентрализации, при которой местные органы связаны с местным населением. /лица, входящие в местные органы, являются жителями данной местности/. Таким образом, с децентрализацией может быть связана автономия.

Наконец, имеется еще один сходный принцип. Автономия представляет собой самонормирование, самоуправительство; автономия означает, что органы связаны с местным населением. Но как эти органы образуются? От автономии нужно отличать самоуправление или автоккандид, представляющий собой принцип, в силу которого местные органы выделяются /избираются/ местным населением. Вот три сходных, но не совпадающих принципа.

Теперь нужно будет остановиться на различных видах децентрализации и в частности, автономии.

Автономия может различаться: 1/ по степени, 2/ по своей чистоте или неприкосновенности, 3/ по своей широте, 4/ по своей глубине и 5/ по своим финансовым предикам.

Под степенной автономией разумеется объем распространения организации. В каких условиях, высокой степенью автономии является общереспубликанская автономия, высшей степенью — городская и сельская. Автономия или децентрализация административного законодательства может быть более или менее чистой, неприкосновенной.

Под чистотой автономии понимается вмешательство центра в вопросы, подлежащие решению местными органами. Автономия будет вполне чистой, если центр совсем не вмешивается; она будет менее чистой, если центр может утвердить или не утвердить то или иное решение местных органов; автономия будет еще менее чистой, если центр может изменить решение местных органов, и ее совсем не будет, когда центр может в полной мере перерешать и предпринимать указанные выше вопросы.

Под широтой автономии понимается распространение автономии

ширь, охват ее различных областей публичных затрат. Автономия может распространяться на ширь публичных затрат в большой или в меньшей мере. Так, например, если во всех областях, кроме образования и здравоохранения применяется централизация и только в области образования и здравоохранения проводится автономия, то мы имеем автономию определенной широты, относительно узкую; если же представим, что и в области охраны внутреннего порядка проводится автономия, то тогда будем иметь более широкую автономию. Чем больше круг затрат, подлежащих установлению местными органами, тем шире автономия.

Глубина автономии представляет собой распространение автономии по вертикали, вглубь круга тех вопросов, из которых состоит содержание административного законодательства. Если местные органы могут решать все эти вопросы, то мы имеем глубокую автономию, если же местные органы решают только некоторые из этих вопросов, а остальные решаются центром, то тогда мы имеем менее глубокую автономию.

Наконец, автономия может иметь различные финансовые предельные вопросы о назначении и размере публичных затрат обусловлено наличием подлежащих затратам средств и, следовательно, порядок выполнения их оставит пределы автономии. Организация покрытия потребности или финансирования в точном смысле слова организации — организации публично-финансовым фондов и организации финансового законодательства /с. ниже/ являет собой или меньший предел размер, публичных затрат.

теперь нужно коснуться вопроса о соотношении между различными рассмотренными принципами. Между принципом организации удовлетворения потребности и принципом административного законодательства есть функциональная зависимость: принцип централизации удовлетворения потребности предполагает централизацию административного законодательства, т.е. централизацию удовлетворения потребности не может быть без централизации административного законодательства. Но обратный вывод будет уже неправильным, т.е. децентрализация удовлетворения потребности возможна в сочетании и с административной автономией, децентрализацией административного законодательства, и с централизацией административного законодательства.

в том случае, децентрализация удовлетворения потребностей сочетается с административной автономией, когда местные органы сами определяют назначение и размер публичных затрат, в том же случае, когда центр устанавливает неравные условия для различных местностей, мы имеем сочетание децентрализации удовлетворения потребностей с централизацией административного законодательства.

Далее, нужно коснуться еще вопроса о тех функциях, на которые попадают эти принципы. Принципы централизации удовлетворения потребностей выполняют самостоятельную функцию устранения территориальных различий в условиях удовлетворения известной потребности. Децентрализация же удовлетворения потребности служит средством преодоления общей средней бедности или недостаточности. Функция централизации административного законодательства состоит в том, что она делает возможным проведение централизации удовлетворения потребности. Функция же децентрализации административного законодательства имеет самостоятельное значение, и находится в связи с тем раздроблением публично-хозяйственной организации, какое заключается в децентрализации. Функция эта заключается в создании особого стимула для местного населения, которое применяется известным образом к решению вопросов о назначении и размере публичных затрат и, благодаря этому, с большей готовностью принимает на себя участие в покрытии публичных затрат, а эта готовность населения участвовать в налоговом покрытии имеет весьма важное значение для публичного хозяйства, так как чем правильнее поступают налоги, тем правильнее функционирует публичное хозяйство и тем ниже издержки публично-финансовой системы, так как не приходится применять меры вынуждения.

Лекция IV-ая.

Теперь нам нужно коснуться третьего вида принципов — принципов организации администрирования публичных затрат или принципов организации административного управления, или административного исполнения.

Под административным управлением или административным исполнением разумеем порядок тех действий, которые реализуют публичные затраты. После того, как вопросы о назначении и размере пуб-

личных затрат, а также вопрос о месте учреждения, в которых получают оформление публичные затраты будут решены, наступает время приведения в действие этих решений: нужно подобрать личные состав, выбрать необходимые реальные средства и т.д., и вот, вот эта совокупность действий составляет область административного управления или административного исполнения.

Эта область административного управления может быть организована как по принципу централизации, так и по принципу децентрализации.

Принцип централизации административного управления означает принцип, в силу которого администрирование публичных затрат находится в ведении некоторого территориального организованного центра, т.-е. органа с общетерриториальной компетенцией.

В зависимости от того, находится ли публичные затраты в ведении такого центра непосредственно, или же хотя и непосредственно в ведении местного органа, органа с территориально ограниченной компетенцией, но в своих действиях прямо подчиненного центру, мы будем иметь, как и в отношении административного законодательства, - в первом случае централизованную централизацию административного управления, а во втором случае - децентрализованную централизацию административного управления. Противоположным принципом - принцип децентрализации административного управления заключается в том, что публичные затраты находятся в ведении органа с территориально-ограниченной компетенцией, который в своих действиях не находится в зависимости от центра.

Подобно тому, как децентрализация законодательства может быть соединена с автономией, точно также децентрализация управления может быть сочетана с принципом самоуправления, являющимся аналогичным принципу автономии.

Принцип самоуправления заключается в том, что органы, которые несут затраты, находятся в связи с местным населением. Точно также, подобно тому, как можно говорить о законодательной автономии, так и здесь можно говорить об административной автономии /самоуправлении/, когда организация, ведающая публичными затратами, выделяется /выделяется/ местным населением.

Теперь необходимо еще коснуться вопроса об отношении принципа организации административного управления к другим рассмотренным

принципам, а также вопроса о том, какие функции выполняет этот принцип. Никакой необходимой функциональной связи между принципом организации административного управления и принципами организации удовлетворения публичных потребностей и принципом административного законодательства - нет: любая организация административного управления совместима с любой организацией удовлетворения потребностей и админ. законодательством.

Теперь рассмотрим функции принципа централизации и децентрализации административного управления.

Первая функция принципа централизации административного управления заключается в том, что проведение его вносит единый порядок администрирования для всей территории; такое единство само по себе рационально.

Вторая функция принципа централизации административного управления заключается в том, что проведение этого принципа связано с укрупнением, сосредоточением, концентрацией публичных затрат, а поскольку организации публичного учреждения означает производство публичных расходов /а производство публичных расходов означает спрос на рынке для надобностей публичного хозяйства/, постольку является возможным соблюсти известную экономию /понижить издержки/, купить необходимые публичному хозяйству предметы дешевле, благодаря концентрации, укрупнению спроса.

Что касается функции принципа децентрализации административного управления, то эти функции не столько заключаются в самой децентрализации административного управления, сколько в связанном с ней принципе самоуправления, заключающемся в привлечении к публичной службе местных людей. Об этой функции, которую выполняет принцип самоуправления, мы уже говорили более обще выше; поскольку мы имеем здесь дело с раздроблением организаций, постольку это ведет к созданию особого стимула поведения у местных людей, привлекаемых к публичной службе.

В публичной службе привлекаются местные люди, которые лучше знают местную жизнь и которые больше могут дорожить данным местом /местным патриотизм/.

Таким образом, благодаря проведению этого принципа является возможным использовать знание местной жизни и местного патриотизма.

и тем самым рационализировать публичное хозяйство. —

Теперь перейдем к рассмотрению других принципов территориальной организации публичного хозяйства — к принципам финансово-организационным или принципам организации покрытия публичных потребностей, среди которых на первое место должен быть поставлен принцип организации покрытия публичных потребностей в томном смысле слова или принцип организации публично-финансовых фондов. Как мы знаем из предыдущего, под публично-финансовыми фондами понимаются дифференцированные реальные средства, предназначенные для покрытия коллективных потребностей. публично-финансовые фонды могут быть организованы по принципу централизации или децентрализации или же по принципу децентрализации или множеств, в зависимости от того, какой проводится принцип, мы получаем очень важное деление публично-финансовых фондов на: 1/Общетерриториальными, централизованными и общегосударственными публично-финансовым фонд и 2/Децентрализованными, местными публично-финансовым фонд.

Это различие между общетерриториальными и местными публично-финансовыми фондами имеет очень важное значение: оно касается не только средств, но также и поступлений, — доходов — и расходов, ибо государственные поступления, — государственные доходы — означает не что иное, как поступления централизованного, общетерриториального фонда, и, наоборот, всекие пополнения местных фондов суть местные приходы. То же самое можно сказать и в отношении расходов, ибо государственные расход — означает расходование из централизованного публично-финансового фонда, а местные расход — расходование из децентрализованного публично-финансового фонда. В наших условиях централизованным будет общесоюзный фонд, фонд СССР, тогда как союзно-республиканские фонды будут уже децентрализованными, местными, хотя официально местными называются фонды, начиная с окружных /губернских, областных/ и кончая районными /волостными/, городскими и сельскими. В господствующей литературе, когда говорят о «государственных доходах» или «государственных расходах», то имеют ввиду чисто-формальную сторону, т.е. употребляют эти понятия не в экономическом, а в формальном смысле. То же самое, когда говорят о «местных расходах» или «до-

ходах".

Между тем основное значение здесь имеет экономическое деление фондов на централизованные и децентрализованные, формальное же различие, также имеющее значение, должно следовать лишь после того, как определено экономическое различие.

Переходя к вопросу о том, что нужно понимать под принципом локализации публично-финансовых фондов, нужно сказать, что публично-финансовые фонды подобно публичным затратам имеют всегда определенную территориальную связанность /локализацию/ и прежде всего в отношении источников своего происхождения, каковыми являются организации производительных или хозяйственных сил общества или, иначе, предприятия.

Поскольку каждое предприятие имеет определенный пункт локализации, постольку можно сказать, что публично-финансовые фонды в отношении источников своего происхождения или источников покрытия локализованы. Но публично-финансовые фонды локализованы не только в отношении источников своего образования, но также и в отношении способов своего образования.

От источников покрытия публичных потребностей нужно отличать способы, формы, какими эти источники используются для покрытия публичных потребностей. Эти способы тоже территориально связаны /локализованы/: каждый способ образования публично-финансовых фондов связан с той или иной частью территории.

При системе публичных финансов, основными способами пополнения публично-финансовых фондов являются сборы /налоги/ и непосредственное обращение граждан в публично-финансовые фонды - приемы в возмездной форме.

Что касается последней формы, то здесь локализация предприятия есть в тоже самое время, локализация самой формы использования этого источника. Здесь не может быть расхождения между источником и способом его использования, т.-е. там где находится публичное предприятие с этим местом связана и форма. Возьмем, например, Одесский Училищестрест; это есть организация служащая источником покрытия публичных потребностей; эта организация имеет определенное местонахождение, скажем г.Одессу и совершенно ясно, что и способ использования ее связан с этой территорией. Но, что касает

ся другой основной формы, сбора /налога/, то здесь место расположения, пункт локализации способа использованной источника может не совпадать с местом нахождения источника.

Конечно, возможно и здесь совпадение источника и формы его использования. Скажем, если облагается налогом какое - нибудь предприятие, то тогда мы имеем совпадение: форма образования публично - финансовых фондов имеет то местонахождение, что и предприятие. Вообще можно проводить различие между двумя видами сборов: 1/ОБЩЕОБЯЗАТЕЛЬНЫМИ СБОРАМИ, характеризующимися тем, что способы использования совпадают с источниками покрытия публичных потребностей /наприм., наш промышленный налог есть форма обложения известных предприятий/ и 2/ЛИЧНЫМИ НАЛОГАМИ.

В отношении личных налогов может не быть совпадения источников покрытия публичных потребностей с формами их использования.

Например, частный предприниматель, облагаемый личным, подоходным налогом, может проживать вне своего предприятия и тогда мы будем иметь тот случай, когда местонахождение источника территориально не совпадает с местом, к которому приурочена форма использования этого источника. Возьмем другой пример - обложение земельной ренты. Собственник земли может не жить там, где находится его земля и таким образом и здесь не будет совпадения между пунктом локализации источника образования публично - финансовых средств и формой использования этого источника.

Далее, нужно сказать о том, что различные способы образования, пополнения публично - финансовых фондов могут представлять известную совокупность индивидуальных форм, так или иначе рассредоточенных по территории.

Могут быть такие способы пополнения публично - финансовых фондов, которые равномерно распределяются по всей территории, т.е. ДИСКОНЦЕНТРИРОВАНЫ в территориальном отношении. Но могут быть и такие способы образования публично - финансовых средств, которые неравномерно распределяются по территории, т.е. КОНЦЕНТРИРОВАНЫ в определенных пунктах. Так, например, при специальном сборе, горном сборе и др., мы имеем концентрацию способов образования публично - финансовых средств в немногих определенных пунктах. Подоходный же налог рассредоточен по всей территории, так как всюду

имеются лица, получающие доход, и следовательно, здесь мы будем иметь децентрализацию способов пополнения публично-финансовых фондов.

теперь перейдем к вопросу о том, что нужно понимать под принципом централизации и принципом децентрализации публично-финансовых фондов; между этими принципами имеется весьма важное экономическое различие.

Под принципом централизации или единства публично-финансовых фондов нужно понимать принцип, в силу которого все публично-финансовые средства, где бы ни были локализованы способы и формы их образования составляют один единый фонд, за счет которого полностью покрываются все публичные затраты, где бы они ни были локализованы. следовательно, принцип централизации публичных финансовых фондов характеризуется отсутствием зависимости между пунктами локализации публичных затрат и пунктами расположения публично-финансовых доходов, или форм и способов образования публично-финансовых фондов. Отсюда независимость всех публичных затрат, которые производятся в известной части территории от способов покрытия локализованных в той же части территории.

Принцип ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ ИЛИ МНОГООБРАЗИЯ ПУБЛИЧНО-ФИНАНСОВЫХ ФОНДОВ есть принцип, в силу которого локализованные в известной части территории в отношении способов своего образования публично-финансовые средства составляют фонд, за счет которого покрываются лишь затраты, локализованные в той же части территории. следовательно, здесь мы имеем связь между публичными затратами, в определенной части территории локализуемыми, и в тех же территориальных пределах локализуемыми публично-финансовыми поступлениями.

Например, если в пределах Одесского округа локализуется целый ряд затрат, то спрашивается, как они покрываются. Если есть прямая зависимость их покрытия от тех способов, которые так или иначе связаны с территорией Одесского округа, т.е. от тех например налогов, которые связаны с территорией Одесского округа по реальному или личному признаку, тогда имеем децентрализацию публично-финансовых фондов.

Если же публичные затраты, связанные с территорией Одесского округа покрываются независимо от места локализации способов

покрытия, т.е. покрываются за счет единого общегосударственного фонда, за счет которого покрываются публичные затраты в пределах всего союза, то тогда имеем централизацию публично-финансовых фондов.

Из вышесказанного видно то существенное экономическое различие, какое имеется между централизацией и децентрализацией публично-финансовых фондов. Если идет вопрос о покрытии публичных затрат местных публично-финансовых фондов, то всякие недопоступления вследствие неурожаия в данной местности или других причин, сейчас же непосредственно отразятся на размере публичных затрат. Если же публичные потребности покрываются из центрального публично-финансового фонда, то указанные выше недопоступления вследствие различных причин не отразятся специально на тех затратах, которые производятся в данной местности, а отразятся в одинаковой степени на публичных затратах, производимых во всех округах.

Принцип централизации или единства публично-финансовых фондов выполняет весьма важную функцию создания одинаковых условий покрытия для различных частей территории, т.е. для различных территориально локализованных публичных затрат.

Принцип единства публично-финансовых фондов ставит все территориально различно локализованные публичные затраты и учреждения в одинаковые условия, уравнивает их. При проведении этого принципа не может быть того, чтобы одни публичные учреждения в одном месте изобиловали средствами, а другие в других местах терпели недостаток средств, т.е. все местности уравниваются, но это не значит, что проводится централизация удовлетворения потребностей, здесь идет речь лишь о равенстве в снабжении средствами покрытия публичных потребностей.

Другая функция принципа централизации или единства публично-финансовых фондов заключается в том, что он сам по себе есть принцип, вносящий вместе с единством, общностью покрытия известную экономию, потому что территориальное единство публично-финансовых фондов должно получать выражение в единстве счета, что связано с меньшими издержками публично-финансовой системы, нежели множественность публично-финансовых фондов, связанная с множественностью счетов. Вот основные функции принципа централизации или единства публично-финансовых фондов.

В этом смысле принцип децентрализации или множественности счетов есть принцип, который ставит с одной стороны различные местности в неравные условия и увеличивает издержки публично-финансовых систем /множественность счетов/, но с другой стороны выполняет известные полезные функции, а в общем знакомые уже нам из предыдущего изложения. Конкретизируя эти полезные функции применительно к данному принципу можно сказать, что то размельчание, раздробление, которое связано с децентрализацией придает публично-финансовым средствам характер местных средств. Это создает известный стимул к более рациональному сокращению, сохранению и употреблению по назначению этих средств, так как у публичных работников есть сознание, что они употребляют местные или близкие им средства, а не средства далекого им централизованного фонда.

Вторая функция принципа децентрализации или множества публично-финансовых фондов связана с территориальным неравенством, это функция преодоления общего низкого уровня благосостояния населения. Если проводится принцип децентрализации публично-финансовых фондов, то тем самым различные местности ставятся в различные условия; местные фонды в этом случае будут отражать индивидуальные местные условия. Те местности, которые находятся в лучших условиях, будут находиться в лучшем положении в отношении средств покрытия, те - местности, которые находятся в худших условиях, будут находиться в худшем положении в отношении средств покрытия. Следовательно, мы будем здесь иметь преодоление общей средней бедности или недостаточности путем проведения некоторого неравенства.

Это положение можно иллюстрировать на той эпохе, которая была у нас. Период военного коммунизма характеризуется стремлением к централизации, было проведено объединение всех публично-финансовых фондов. Период НЭП'а /1922г./ характеризуется восстановлением местных публично-финансовых фондов и наблюдается перенесение целого ряда публичных затрат на местные средства. Следовательно, получается неравенство в различных местностях, так как потребности покрывавшиеся ранее одинаково для всех местностей, теперь покрываются различно, в зависимости от благосостояния отдельных местностей. Но по мере хода восстановительного периода мы наблюдаем усиление централизации, выражающееся в том, что ряд пуб-

личных затрат снова переносятся с более децентрализованных на менее децентрализованные фонды и растет отпуск централизованных или относительно менее децентрализованных средств на усиление более децентрализованных средств покрытия известных потребностей /дотаций и особенно субвенций местным бюджетам/.

Л Е Н Ц И И 18-ая.

Теперь необходимо коснуться вопроса о том, какие функции выполняет принцип децентрализации публично-финансовых фондов. Принцип децентрализации или множественности ПУБЛИЧНО-ФИНАНСОВЫХ ФОНДОВ ставит в разные условия в отношении средств покрытия различные местности, территориально различно расположенные учреждения и с ними связанными относительно высокие издержки публично-финансовой системы.

Во все же принцип ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ ПУБЛИЧНО-ФИНАНСОВЫХ ФОНДОВ ВЫПОЛНЯЕТ НЕКОТОРЫЕ ЭКОНОМИЧЕСКИ ПОЛЗЕНЫЕ ФУНКЦИИ. 1/Первая функция принципа децентрализации публично-финансовых фондов заключается в том, что ПРОВЕДЕНИЕ ЕГО ПРИДАЕТ ПУБЛИЧНО-ФИНАНСОВЫМ СРЕДСТВАМ ХАРАКТЕР МЕСТНЫХ СРЕДСТВ, СРЕДСТВ БОЛЕЕ БЛИЗКИХ к главному месту местного населения, местным деятелям публичного хозяйства, его функционерам и публичным работникам, и содействует тем самым рационализации публичного хозяйства.

2/ ДРУГАЯ ФУНКЦИЯ ПРИНЦИПА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ ПУБЛИЧНО-ФИНАНСОВЫХ ФОНДОВ СОСТОИТ в том, что БЛАГОДАРИ ТОМУ НЕРАВЕНСТВУ, КОТОРОЕ ИМЕЕТ МЕСТО ПРИ ПРОВЕДЕНИИ ЭТОГО ПРИНЦИПА, ТЕ МЕСТНОСТИ, КОТОРЫЕ НАХОДЯТСЯ НА БОЛЕЕ ВЫСОКОМ УРОВНЕ БЛАГОСОСТОЯНИЯ МОГУТ УДОВЛЕТВОРИТЬ ИЗВЕСТНЫЕ ПОТРЕБНОСТИ НЕ ОЖИДАЯ ПОКА ПОДНИМУТСЯ БЛАГОСОСТОЯНИЯ В ДРУГИХ МЕСТНОСТЯХ. Вот те основные функции, которые выполняет принцип децентрализации публично-финансовых фондов.

Теперь нужно сказать, что исторически и на практике всегда бывало так, что в определенной публично-финансовой организации одновременно осуществляются /проводятся/ различные принципы - принципы централизации и принципы децентрализации. Одним из весьма распространенных исключений является тот порядок, который проводился во время военного коммунизма, характеризующийся нераздельным господством принципа централизации; согласно декрету 18 июня 1920 г.

финансовых фондов. Дело в том, что каждый фонд, являющийся прои-
зводным в определенных организационных принципах, представляет в
это время, известную совокупность средств покрыва, которые должны
быть рассматриваемы как принадлежащие какому то лицу, какому то
субъекту, какому то не физическому, а юридическому лицу.

Следовательно, можно сказать, что с юридической точки зрения,
каждый фонд представляет известное юридическое лицо, известного
субъекта прав. Каждый фонд известными нормами закрепляется за
известным лицом, субъектом. Таким образом, мы получаем соответствую-
щее понятие публично-финансового фонда - понятие публично-финан-
сового субъекта, которое представляет собой лицо, за которым нормы
закрепляются определенными публично-финансовым фондом, или иначе -
это есть правовое олицетворение данного публично-финансового
фонда, т.е. данный фонд рассматривается, как принадлежащий опре-
деленному лицу. Такое закрепление публично-финансовых фондов до-
лжно в целях охраны публично-финансовых средств.

Понюда мы говорим об экономической стороне нам не нужно бы-
ло говорить по принадлежности публично-финансового фонда какому
либо субъекту, но когда мы хотим коснуться юридической стороны
этого вопроса, мы должны сказать, что тот или иной фонд принадле-
жит определенному субъекту. Так, наш централизованный фонд мож-
но рассматривать как принадлежащий С.С.С.Р., децентрализован-
ные фонды первой степени, как принадлежащие Союзным Республи-
кам, децентрализованные фонды второй степени, принадлежащие оп-
ределенным округам или губерниям, децентрализованные фонды треть-
ей степени можно рассматривать, как закрепленные за определенными
районами, тоже самое можно сказать и в отношении городских, обла-
стных и др. публично-финансовых фондов.

Таким образом наряду с системой публично-финансовых фондов
получаем систему публично-финансовых субъектов. Публично-фи-
нсовый субъект - есть олицетворение фонда, т.е. фонд, рассматри-
ваемый с точки зрения закона, как совокупность средств закреплен-
ных за известным лицом, своего рода собственником этих средств.

Но эти два понятия, понятие публично-финансового фонда и
понятие публично-финансового субъекта не вполне совпадают.

Так, если мы возьмем экономическое понятие публично-финансового фонда, то спрашивается возможно ли объединение двух фондов в один. С чисто экономической точки зрения не может быть так, чтобы средства централизованного фонда стали средствами местного фонда, и, наоборот, местные средства не могут стать средствами централизованного фонда и останутся всегда местными средствами. Следовательно, с экономической точки зрения никакого объединения и перемещения публично-финансовых средств не может быть, так как, если централизованные средства выражают определенный организационный принцип - принцип децентрализации публично-финансовых фондов, нельзя применять выражение, что местные фонды усиливаются за счет централизованного фонда, ибо централизованный фонд всегда остается централизованным. Но возможно, что известная совокупность публично-финансовых средств покрывает публичные потребности, при чем одна часть этих средств состоит из местных средств, а другая часть из централизованных средств, но пополнения местного фонда за счет централизованного фонда здесь не будет, так-как каждая из них сохраняет свой характер.

Но с формально-юридической точки зрения экономически различные средства могут объединяться формально в руках одного субъекта так, некоторой совокупности средств централизованного фонда может быть закреплена за субъектом местного фонда, и наоборот, некоторая совокупность местных средств, составляющих местный фонд, юридически закрепляется за субъектом, который стоит за централизованным фондом, т.е. за субъектом, по существу представляющим собой олицетворение централизованного фонда. Но что в этом случае получится. Централизованный субъект - это субъект, за которым закрепляются централизованные средства, но возможно что, часть местных средств будет закреплена за централизованным субъектом и тогда окажется, что в составе средств закрепленных за централизованным субъектом будут с одной стороны собственные т.е. централизованные средства а с другой, - посторонние т.е. местные средства, чужие. Здесь мы имеем аналогичное тому, что мы наблюдаем в банках. В составе банковских средств имеются собственные средства /основной капи-

и др./, и чужие средства /выдача текущего счета и т.д./, юридически и те и другие являются собственностью банка, но экономически в составе средств банка мы различаем его собственные средства и чужие.

Таким образом, если за централизованным субъектом будут сосредоточены местные средства, то будем иметь пример того, когда публично-финансовые средства из состава собственных средств одного субъекта переходят в состояние посторонних средств другого субъекта, и в данном случае это передвижение идет в централизованном направлении. Но может быть и обратное передвижение, когда часть централизованных средств переходит в состояние посторонних средств местного субъекта. Этот последний случай особенно актуален в наших условиях, передвижения централизованных или децентрализованных средств из состояния собственных средств общетерриториального субъекта /или местного субъекта одной степени/ в состояние посторонних средств местного субъекта /или местного субъекта более высокой степени/ носят у нас название "пособий" и проводятся в виде "дотаций" или "субвенций". Здесь мы имеем дело с передвижением публично-финансовых средств не в экономическом смысле, а в формально-юридическом, т.е. с передвижением средств от одного субъекта к другому. Например если Одесский округ получает пособие из Государственного фонда, то это не значит, что республиканские средства в экономическом смысле становятся местными, а означает лишь юридическое передвижение средств из состояния собственных Союзной Республики в состояние посторонних чужих средств Округа. Таким образом, в данном примере состав средств Одесского Округа будут находиться собственные и чужие средства. Следовательно, пособие есть междусубъектное, а не международное передвижение средств. Существует еще другая довольно часто встречающаяся форма передвижения средств, именно из состояния посторонних средств местного субъекта, одной степени / в состоянии собственных средств централизованного субъекта /или местного субъекта относительно высшей степени/ которая носит название "взносов". Эта форма у нас применяется для образова-

ния "фонда регулирования", образующегося из взносов районов, находящихся в относительно благоприятных хозяйственных условиях и служащего для "воспособления" /выдачи пособий/ районам, находящимся в относительно неблагоприятных условиях.

Различие между понятием публично-финансового фонда и понятием "пособий" и "взносов", как основных форм междусубъектного передвижения п.ф. средств, нельзя упускать.

Если бы не было этих передвижений, то тогда совпадали бы понятия публично-финансового фонда и публично-финансового субъекта, так как в составе публично-финансовых средств того или иного субъекта не было бы посторонних средств.

Какую же функцию выполняют эти междусубъектные передвижения публично-финансовых средств, нарушающие соответствие между системой публично-финансовых субъектов. Эти передвижения публично-финансовых средств выполняют функцию вертикального сочетания разнородных принципов, принципа централизации с принципом децентрализации, или же сочетание системы децентрализации высшей степени с системой децентрализации высшей степени. Как было уже указано эти передвижения публично-финансовых средств в формально-юридическом смысле означают переход части средств из состояния собственных средств одного публично-финансового субъекта, в состояние чужих средств другого публично-финансового субъекта или обратно; но что представляют собой эти передвижения в экономическом отношении.

С экономической точки зрения это означает, что к известным затратам применяется сочетание принципов централизации и децентрализации, или сочетание системы децентрализации одной степени с системой децентрализации другой степени. При таком сочетании публичные затраты в одной части покрываются из централизованных средств и не находятся в зависимости от местных условий, в другой же части они покрываются из местных средств и находятся в зависимости от местных условий. Этого можно было бы достигнуть и без формального объединения, например, если бы к покрытию затрат больницы или другого учреждения применялось формально не объединенное двойное финансирование, при котором больница часть средств для покрытия своих затрат получала бы из местных средств

и часть из централизованных средств. Таким образом, покрытие затрат за счет централизованных и местных средств возможно и без их формального объединения средств. Но возможно, как было указано выше, и формальное объединение средств, как известная часть средств передвигается от централизованного к местному субъекту. Этот способ передвижения публ. финансовых средств служит средством сочетания принципа централизации с некоторыми принципами децентрализации. Так, например, если проводится принцип децентрализации административного законодательства, при котором местные органы имеют право решать вопросы о назначении, размере и организационных формах публичных затрат, и проводится передвижение средств от централизованного публично-финансового субъекта к местному, то тогда мы будем иметь сочетание принципа централизации фондов с административной автономией /если это передвижение средств совершается в виде пособий/.

В другом случае, возможно проведение принципа централизации покрытия потребностей /или централизации публично-финансовых фондов/ и принципа децентрализации бюджета. Так, например, каждый район имеет свой бюджет и, чтобы не нарушалась окружающая децентрализация бюджета, известная часть Союзно-Республиканских средств, идущая на усиление окружных средств, передвигается в состоянии посторонних средств Округа /окружного бюджета/, а между субъектное передвижение публично-финансовых средств в централизованном направлении, т.-е. в форме взносов, может служить средством сочетания принципа централизации покрытия с принципом децентрализации финансового законодательства финансовой автономии/.

Пример такой функции системы взносов представлена Западная Федерация, в особенности до-революционная Германская Империя, общетерриториальный /имперский/ фонд которой частично составлялся из взносов, входивших в ее состав государств /Пруссии, Саксонии, Баварии и др./.

- П Р И Н Ц И П 19-ая.

Теперь нужно остановиться на вопросе о соотношении между принципами централизации и децентрализации публично-финансовых фон-

дов к тем принципам, которые рассмотрены были нами раньше.

Если мы сопоставим принцип организации удовлетворения потребностей с принципами организации публично-финансовых фондов, то мы приходим также к выводу, что в сущности принцип централизации публично-финансовых фондов представляет собой последовательный вывод из принципа централизации удовлетворения потребностей или его дальнейшее развитие. Если проводится принцип централизации удовлетворения потребностей, т.-е. создаются такие условия, при которых удовлетворение потребностей для различных частей территории дифференцировано, то последовательным будет проводить принцип централизации публично-финансовых фондов, так как только тогда будет устранена всякая зависимость удовлетворения потребностей от местных условий, территориально неравные покрытия могут привести к территориальному неравенству в удовлетворении потребностей.

Но можно ли тоже сказать о принципе децентрализации публично-финансовых фондов, т.-е., что принцип децентрализации публично-финансовых фондов представляет собой дальнейший вывод из принципа децентрализации удовлетворения потребностей. Такое положение, хотя и в другой формулировке, мы встречаем в финансово-научной литературе. Например, в работе Проф. Н.М.Цытовича "Местные расходы в Пруссии в связи с общей теорией местных расходов", в которой мы встречаем наиболее глубокое исследование принципов организации публичного хозяйства, выдвигается такое положение, что, если справедливость требует, чтобы централизованные потребности покрывались из централизованного фонда, то справедливость же требует, чтобы децентрализованные потребности покрывались из децентрализованного, местного фонда. Такая этическая формулировка непримемлема, но, если отвлечься от нее, то выходит, что принцип децентрализации публично-финансовых фондов представляет собой дальнейший вывод из принципа децентрализации удовлетворения потребностей.

Но такое положение является неправильным: если централизация удовлетворения потребностей влечет за собой централизацию публично-финансовых фондов, то этого нельзя сказать о децентрализации удовлетворения потребностей.

Здесь нужно различать два случая, как известно, децентрализация

удовлетворения потребностей заключается в том, что для различных местностей устанавливаются различные условия удовлетворения потребностей; при этом мера удовлетворения потребностей может находиться в зависимости от местного уровня благосостояния; так, в одних местностях может быть больше школ, в других меньше, а третьих еще меньше в зависимости от благосостояния этих местностей, т.е. чем выше уровень благосостояния в данном районе, тем больше школ в нем будет и, вообще, чем богаче район, тем выше мера удовлетворения потребностей.

Но может быть и другой случай, когда нет такого соответствия между уровнем благосостояния отдельных местностей и удовлетворением потребностей, например, в одних местностях имеется больше школ, в других - меньше, но это различие не находится в зависимости от различия в благосостоянии. только в первом случае децентрализация публично-финансовых фондов последовательно вытекает из децентрализации удовлетворения потребностей, во втором же случае /которая практически играет большую роль/ нет никакого основания считать, что из принципа децентрализации удовлетворения потребностей вытекает принцип децентрализации публично-финансовых фондов; наоборот, можно скорее сказать, что децентрализация удовлетворения потребностей будет соответствовать централизации публично-финансовых фондов, поскольку в этом случае нет соответствия между мерой удовлетворения потребностей и уровнем благосостояния населения.

Но из того, что принцип централизации публично-финансовых фондов представляет собой последовательный вывод из принципа децентрализации удовлетворения потребностей не следует, что невозможно сочетание принципа централизации удовлетворения потребностей с принципом децентрализации публично-финансовых фондов. Такое сочетание возможно, но нужно иметь в виду, что это сочетание возможно лишь до известного предела; раньше или позже наступит предел, дальше которого это сочетание идти не может. например, для населения всех частей территории устанавливаются одинаковые условия удовлетворения потребностей, а покрытие относится на мест-

ные фонды. При таких условиях всегда может оказаться, что соответствие между долей затрат, которые падают на данную местность и условиями хозяйственного благосостояния этой местности. А так как местный фонд находится в зависимости от условий благосостояния данной местности, то может оказаться, что затраты будут непосильны для данного фонда и это ставит предел сочетанию данных двух принципов: /принципа централи. удовл. потребностей и децентрализ. потр. п.ф. фондов/ тут приходится в этом случае часть затрат относить на централизованные средства, т.е. сочетать с принципом Централизации публично-фин. фондов. Последнее сочетание возможно либо без всякого формального объединения средств, в виде так называемого двойного финансирования, сущность которого состоит в том, что учреждения получают на покрытие своих затрат часть средств из централизованного фонда и часть из децентрализованного фонда, либо с формальным объединением публично-фин. средств в виде междусубъектных передвижения публично-финансовых средств. Таким образом сочетание принципа централизации удовлетворения потребностей с принципом децентрализации публично-финансовых фондов возможно, но не неограниченно возможно. Неограниченное же сочетание этих принципов возможно только тогда, если есть свобода выбора пункта локализации затрат. Но такая возможность свободного распределения публичных затрат на территории встречается редко примером такого распределения может служить размещение войсковых частей: при выборе местности для расквартирования войсковых частей можно принимать во внимание условия благосостояния различных местностей, т.е. войсковые части будут размещаться в местностях в высшем благосостоянии, в крупных городских центрах и собственные затраты будут относиться на средства данных местностей: т/образом принцип централизации удовлетворения потребностей будет сочетаться с принципом децентрализации покрытия потребностей или затрат. Но такое сочетание этих принципов осуществимо только в тех случаях, когда можно свободно выбирать пункты локализации публич. затрат, в других же случаях такое сочетание имеет предел.

Далее возможно и противоположное сочетание, т.е. сочетание принципа децентрализации удовлетворения потребности с принципом централизации покрытия потребностей. Ранее уже указывалось в каких случаях это сочетание будет рационально, но вообще оно возможно во

В литературе встречается часто взгляд, по которому правильным является только сочетание принципа централизации административного законодательства с принципом централизации покрытия потребностей, причем это положение обыкновенно облекается в такую форму: если центр установил расход, если этот расход является обязательным для местной организации, то правильным, последовательным, справедливым будет, чтобы центр и средства дал на эти расходы, т.е. чтобы в этом случае покрытие затрат было отнесено на централизованный фонд. Но этот взгляд не имеет под собой почвы, он облекается в спекуляристическую формулировку: кто-то /центр/ устанавливает расходы и этот кто-то должен дать средства для их покрытия. Такая точка зрения представляет собой чисто частно-хозяйственный подход. С точки зрения публично-хозяйственной организации административного законодательства /централизация или децентрализация/ не имеет никакого значения для решения вопроса о принципе покрытия. наконец, между принципами организации административного управления и принципами организации публично-финансовых фондов может быть любое сочетание и никаких ограничений в этом отношении нет.

Д В Ц И Я 20.-
-:-:-:-:-:-:-:-:-



корили, разумеется порядок периодического пересмотра всей суммы затрат и средств покрытия, сопоставление этих совокупностей и уравновешивание их; в этом заключается основное значение бюджетного порядка. В организации бюджета или бюджетного порядка может быть проводим тот или иной организационный принцип - принцип централизации или децентрализации.

Принцип централизации бюджетного порядка представляет собой принцип в силу которого равновесие водворяется между всей в пределах данной территории совокупностью затрат и средств покрытия, т.е. проводится в максимальных территориальных пределах. Например, в таких условиях, если берутся все затраты в пределах всего Союза, где бы они не были локализованы и уравновешиваются со средствами покрытия, получаемыми в пределах всего Союза, то тогда мы имеем централизацию бюджетного порядка. Под децентрализацией бюджета или бюджетного порядка понимается принцип в силу которого подлаживание совокупности средств покрытия совокупности затрат берется в ограниченных известной частью территории пределах. Например: если берутся публичные затраты локализуемые в пределах Украины и эта совокупность затрат уравновешивается средствами покрытия раздельно от затрат, локализуемых в других Союзных Республиках Союза, то тогда мы имеем децентрализацию бюджетного порядка в данном случае первой степени. Но децентрализация бюджетного порядка может идти дальше; можно брать затраты локализуемые в пределах Одесского Округа и уравновешивать их раздельно от затрат локализуемых не только в других Союзных Республиках, но и в других Округах Украины и тогда будем иметь децентрализацию бюджетного порядка второй степени и т.д. Районные бюджеты будут представлять собой в наших условиях децентрализацию бюджетного порядка в третьей степени. Принципы организации бюджетного порядка сходны с принципами организации публично-финансовых фондов и имеют с ними некоторую связь. Эта связь состоит в том, что принцип централизации бюджетного порядка предполагает централизацию публично-финансовых фондов, т.е. централизация бюджетного порядка не может быть без централизации публично-финансовых фондов.

Если имеются централизация бюджетного порядка без централизация публично-финансовых фондов, то это есть отступление от некоторого принципа, который можно назвать принципом исключительности бюджета

этот принцип ПРЕДСТАВЛЯЕТ СОБОЮ ТРЕБОВАНИЕ, ЧТОБЫ КАЖДАЯ СОВОКУПНОСТЬ ЗАТРАТ УРАВНОВЕШИВАЛАСЬ СО СРЕДСТВАМИ ПОКРЫТИЯ ОДИН РАЗ, т.-е., ЧТОБЫ НЕ БЫЛО ДВОЙНОГО ПОДЕЛИТИРОВАНИЯ; раз известна совокупность затрат уже уравновешена известной совокупностью средств покрытия, то ее не следует уравновешивать вторично. Если соблюдается это требование, то нет оснований для проведения централизации бюджетного порядка при децентрализации публично-финансовых фондов.

Однако, обратное положение было бы уже неправильным; децентрализация бюджетного порядка совместима как с децентрализацией, так и с централизацией публично-финансовых фондов. Как выше было сказано, децентрализация бюджетного порядка означает, что подлежащая уравновешиванию сумма публичных затрат берется в пределах ограниченных определенной частью территории, но каковы те средства, с которыми уравновешиваются эти затраты. Если, напр., затраты, локализуемые в пределах Одесского округа, уравновешиваются средствами, локализуемыми в пределах Одесского же округа, то будет налицо сочетание децентрализации бюджетного порядка с децентрализацией публично-финансовых фондов. Но возможно, что известная часть централизованных средств будет употреблена на усиление бюджета Одесского округа, т.-е. на уравновешивание части затрат, локализуемых в пределах Одесского округа. Таким образом, в этом случае, одна часть публичных затрат будет покрываться из средств Одесского округа, а другая часть будет покрываться за счет централизованных средств в форме пособий, которые будут фигурировать в бюджете Одесского округа. Хотя эти средства с экономической точки зрения являются чужими, но в юридическом смысле они представляют собой собственные средства Одесского бюджета, в централизованном же бюджете они будут фигурировать в качестве переходящих сумм. Таким образом, мы будем иметь сочетание принципа децентрализации бюджетного порядка с принципами децентрализации и централизации публично-финансовых фондов.

| | | | |
|-------------------------|--------------|--------------|---|
| З а т р а т ы . | | Поступления. | : |
| Централизован. бюджета. | | | : |
| Затраты | Поступ. | | : |
| Одесск. окр. | Одесск. окр. | | : |

Теперь перейдем к рассмотрению принципа организации публично-финансового строя.

Под публично-финансовым строем мы разумем формы покрытия публичных потребностей, точнее говоря, формы образования, сохранения и неприкосновенности публично-финансовых средств и формы употребления их по назначению, а также формальное время покрытия публичных потребностей.

Формальное время покрытия публичных потребностей получает свое выражение в ставках /окладах/ налогов, в размере цем, которые имеют значение для прибыли предприятия и т.д. Здесь идет речь о формальном времени в отличие от материального. То и другое не всегда совпадает. Так, исходя из обычного взгляда, что налоговый орган может перелagаться, можно указать на пример налога, предлагаемого торговцем /или промышленником/ на потребителя, в котором время первого будет формальным, а второго - материальным.

Вот почему мы говорим не о материальном, а о формальном времени. Публично-финансовый строй может быть организован по принципу централизации или децентрализации в территориальном отношении. Под принципом централизации публично-финансового строя понимается принцип, в силу которого формы и формальное время покрытия территориально недифференцированы; в пределах всей данной территории существует однообразие форм и равенство времени покрытия. В публично-финансовому строю относится налоговая система. Централизация налоговой системы означает, что по всей территории существуют одни и те же налоги, одни и те же налоговые ставки /оклады/ и т.д. Наоборот, принцип децентрализации публично-финансового строя означает принцип, в силу которого формы покрытия и время покрытия неодинаковы, дифференцированы в территориальном отношении; в одних местностях существуют одни формы покрытия, одни налоги, в других - другие, в одних местностях - одни налоговые оклады, в других - другие и т.д.

Принцип централизации публично-финансового строя выполняет в своем разнуж функции водворения единства в публично-финансо-

в упр. организацию. Централизация многомерного строя имеет такое же важное значение, как децентрализация местного обращения /единство денежной системы/, она является одним из условий, создающих однородно-хозяйственное единство всей страны.

Принцип децентрализации или множественности публично-финансового строя заключается в приспособлении форм покрытия и времени покрытия к территориальным различиям изысканий. Например, у нас как правило проводится централизация публично-финансового строя, но для некоторых восточных окраин, имеющих известные особенности допускается в этом отношении отступление.

От множественности или децентрализации публично-финансового строя и в частности налогового строя, следует отличать многообразие налоговых форм. При многообразии форм налоговая система складывается из множества налоговых форм, но это несколько не исключает централизации публично-финансового строя. Так например, в тех местностях, в которых имеются особые отличия от других местностей природные условия, например в местах горной добычи и т. д. могут быть установлены особые налоги на добываемые здесь продукты / горный налог /, напр. на уголь, руду и т. д. / но это не будет означать, что проводится множественность публично-финансового строя, а лишь многообразие налоговых форм, так как во всех тех местностях, где имеются соответствующие природные условия будут одинаковые налоговые формы.

Принцип организации публично-финансового строя и в каком функциональном отношении к рассмотренным выше принципам не находится. При централизации или единстве публично-финансовых фондов может быть как централизация, так и децентрализация или множественность публично-финансового строя. Так напр. в разных местностях могут существовать неодинаковые формы пополнения, которые образуют один единый для всех территорий фонд, и наоборот могут быть при наличии местных фондов одинаковые формы их образования. Например, у нас как общее правило все формы пополнения публично-финансовых фондов различного рода и различной степени одинаковы, т. е. существует централизованная налоговая система.

Теперь перейдем к рассмотрению принципа организации образования публично-финансовых фондов различных по роду и форме.

Схематически фонды могут быть изображены след. образом: прежде всего имеется один фонд централизованный, а рядом с ним общесоюзный фонд, затем идет целый ряд децентрализованных или местных фондов различных степеней.

ЦЕНТРАЛИЗОВАННЫЙ ФОНД.

| | |
|---------------------------|-------------|
| Децентрализованные фонды: | 1-й степени |
| | 2-й - " |
| | 3-й - " |
| | 4-й - " |

Таким образом эти фонды, различные по своему роду или по своей степени, образуются, как они пополняются. Когда и их пополнению применяется централизация и когда децентрализация.

ПРИНЦИП ЦЕНТРАЛИЗАЦИИ ОБРАЗОВАНИЯ ИЛИ ПОПОЛНЕНИЯ ПУБЛИЧНО-ФИНАНСОВЫХ ФОНДОВ РАЗЛИЧНОГО РОДА И РАЗЛИЧНЫХ СТЕПЕНЕЙ ОЗНАЧАЕТ, ЧТО РАЗЛИЧНЫЕ ПО РОДУ И СТЕПЕНИ ФОНДЫ ПОПОЛНЯЮТСЯ В ОБЩИХ ИЛИ В ОТДЕЛЬНЫХ ФОРМАХ, например, когда один и тот же налог служит для пополнения всех фондов. Это можно иллюстрировать на нашем сельскохозяйственном налоге, который служит пополнению и местных внутри республиканских фондов, и союзно республиканских фондов и общесоюзного фонда.

ЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ ОБРАЗОВАНИЯ ИЛИ ПОПОЛНЕНИЯ ПУБЛИЧНО-ФИНАНСОВЫХ ФОНДОВ МОЖЕТ ПРОВОДИТЬСЯ ДВОЙНЫМ СПОСОБОМ: 1/ СПОСОБОМ ДОЛЕВОГО УЧАСТИЯ РАЗЛИЧНЫХ ФОНДОВ В ПОСТУПЛЕНИЯХ ОТ ОБЩИХ ФОРМ; этот способ состоит в том, что поступлениями какому либо налогу распределяются между различными по роду и степени фондами: одна доля поступлений идет в один фонд, другая доля - в другой и т.д. и таким образом, получается долевое распределение одного налога между различными фондами; эта СИСТЕМА ДОЛЕВОГО УЧАСТИЯ НОСИТ У НАС НАЗВАНИЕ СИСТЕМЫ СЧИСЛЕНИЙ; такие налоги у нас имеются: промышленный налог, подоходный, государственный сбор, сельскохозяйственный налог и т.д.; они носят название общесоюзных налогов, но некоторая часть поступлений по этим налогам отчисляется в пользу децентрализованных союзно-республиканских и местных фондов.

Если налог, как в данном случае, считается общесоюзным, то это есть формальная сторона, так как известная часть его отчисляется в пользу децентрализованных фондов. Каждый год степень отчислений пересматривается и может измениться. В некоторых случаях отчисления доходило до 100% и в этом случае налог эконо- номически теряет общесоюзный характер.

2/ Второй способ или порядок проведения принципа централизации образования или пополнения различных по роду и степени публично-финансовых фондов есть порядок присоединения фонда одного рода или одной степени к формам покрытия, allocations образованию фонда другого рода или другой степени. Связью, существующей между налогами, основное назначение которого - пополнение определенного фонда и к которому присоединяется другой фонд, так что к основному налогу присоединяется дополнительно та сумма, которая идет в этот присоединенный фонд. Эта система носит название СИСТЕМЫ НАДАВКОВ. Например, местные фонды получают некоторую сумму в виде известной надбавки к подоходному или промышленному налогу, т.е. устанавливается известный налог в пользу централизованного фонда и делается надбавка к этому налогу, идущая на пополнение других фондов, причем эта надбавка может быть от 25 до 200% налога.

В той форме в которой этот способ применяется у нас, он проводится на централизационной основе, т.е. всегда присоединяются фонды выходящие по степени децентрализации к фондам менее децентрализованным / т.е. к относительно более централизованным/. Но возможно проведение этого способа на децентрализационной основе, когда к формам образования фондов более децентрализованных присоединяются надбавки в пользу фондов более децентрализованных.

Если сопоставить эти два способа осуществления принципа централизации образования или пополнения публично-финансовых фондов /систему "отчислений" и систему "надбавок"/, то можно сказать, что первый способ, т.е. способ долевого участия представляется более рациональным, так как он обеспечивает более равномерное распределение средств между различными фондами.

и в большей мере охраняет источники покрытия потребностей, т.е. хозяйственной силой общества, так как здесь заранее определяется вся сумма поступлений, которая затем уж распределяется между различными фондами. Но зато второй способ имеет то преимущество, что дает возможность применять принцип финансовой автономии /преимущество больше политическое, чем экономическое/.

Система присоединения фондов или система надбавок связана с автономией, выражающейся в том, что известный местный орган имеет право делать надбавки к налогам, идущим в централизованный фонд, причем центр определяет только максимум надбавок /у нас от 25 до 300%/, так что местный орган может определять сумму в этих пределах, тогда как при другой системе - системе отчислений автономия невозможна, так как центр определяет доли различных фондов.

Другой принцип - принцип децентрализации образования или положения публично-финансовых фондов различного рода или степени означает, что для образования различных фондов существуют различные формы.

Так например, у нас существуют налоги, которые поступают исключительно в общесоюзный фонд /акцизы, таможенные сборы/ и налоги, которые поступают исключительно в местные внутриреспубликанские фонды /как например: налог со строений, налог с садов, огородов, транспортных средств и т.д./.

Часто в литературе встречается мнение, что вторая система - система децентрализации образования публично-финансовых фондов заслуживает предпочтения перед первой, что в частности система особых местных налогов более соответствует идее местных финансов и что в этом случае, места имеют больше самостоятельности, сравнительно с системой "надбавок" и "отчислений".

Но этот взгляд с экономической точки зрения нельзя признать правильным; первая система /централизация образования публично-финансовых фондов/ заслуживает предпочтения перед второй /системой децентрализации образования публично-финансовых фондов/, ибо чем меньше налоговые формы, тем меньшее бремя для общества представляет налоговая система в целом и тем ниже ее издержки /издержки взимания налогов/.

Следовательно, с чисто экономической точки зрения, польза согласитесь с тем, что система децентрализации или раздельности образования публично-финансовых фондов заслуживает предпочтения.

Система децентрализации или раздельности образования публично-финансовых фондов возможна в двойном виде:

- 1/ в виде согласованности и
- 2/ в виде параллелизма.

У нас она применяется в виде согласованности, заключающейся в том, что для пополнения одних фондов служат одни налоги, для других - другие.

Исторически встречается и система параллелизма, при которой не исключается возможность существования в одной и той же местности двух одинаковых, налогов, например - подоходных, из которых один идет в централизованный фонд, а другой - в децентрализованный фонд. Такие случаи мы знаем из практики Сев. Американ. Федерации.-

Л Е К Ц И Я 21-ая.

Нам осталось еще рассмотреть принципы организации финансового установления или финансового законодательства, общественного установления и финансового управления.

Под финансовым установлением или финансовым законодательством разумеется порядок или организация решения вопросов, касающихся форм покрытия публичных потребностей, форм и способов образования публично-финансовых фондов, сохранения их в целостности и употребления по назначению. Здесь также, как и в других областях, может проводиться принцип централизации и децентрализации.

Под принципом централизации финансового установления или финансового законодательства разумеется принцип, в силу которого вопросы о формах покрытия публичных потребностей в широком смысле, включая сюда вопрос о формах образования, сохранения и употребления по назначению публично-финансовых средств, а также и вопросы определения формального размера /налоговых ставок/ и определения цен тех продуктов, реализация которых дает прибыль для публично-финансовых фондов, - решаются централизованным органом с общетерриториальной компетенцией.

При чем здесь возмещается, как и в области административного законодательства, двойная организация финансового законодательства:

1/ Концентрированная - когда все вышеуказанные вопросы непосредственно являются центром или

2/ Децентрализованная, когда эти вопросы решаются местными органами, а центр имеет право их перерешать или предпринимать.

Принцип финансово-законодательной децентрализации состоит в том, что все перечисленные выше вопросы подлежат решению органа с территориально ограниченной компетенцией и независимо от своих решений от центра.

Подобно тому, как мы отличаем административную автономию от административно-законодательной децентрализации, так и здесь нужно отличать финансовую автономию от финансово-законодательной децентрализации.

Под финансовой автономией понимается особый вид децентрализации финансового законодательства, при которой местные органы решают все вышеуказанные вопросы, находясь в известной связи с населением данной территории. Если же лица, входящие в эти местные органы, выделяются /выскараются/ местным населением, то на лицо будет финансовая автокефалия.

Аналогия между принципом организации административного законодательства и принципом организации финансового законодательства может быть проведена и дальше. Подобно тому, как мы различаем степень, чистоту, ширину, полноту /глубину/ и пределы административной автономии, так и здесь можно говорить о различной степени, чистоте, широте, полноте /глубине/ и пределах финансовой автономии.

Под степенью финансовой автономии понимается ее расстояние от центра, причем чем ближе это расстояние от центра, тем ниже степень автономии и, наоборот, чем дальше расстояние автономии от центра, тем выше ее степень. Примером финансовой автономии первой или высшей степени может служить в наших условиях автономия оооной республики, а примером финансовой автономии высшей степени может служить автономия города и села.

Под чистотой автономии понимается невмешательство центра в вопросы, подлежащие решению местными органами. Чистота автоно-

ний именуется известным высказыванием центра, поскольку центр имеет право влиять на местные органы в отношении решения данных вопросов.

Под широтой автономии разумеется распространение автономии по горизонтали, т.е. распространение ее в отношении различных способов и форм покрытия бюджетных потребностей. Широта финансовой автономии может быть большей или меньшей. Так, например, если местный орган имеет право выбирать форму покрытия из числа только прямых налогов, то широта автономии, в этом случае, будет меньшей, нежели в том случае, когда местный орган имеет право выбирать налоговую форму и из числа косвенных налогов. Значит широта автономии будет большей в том случае, когда местный орган может выбирать только налоговые формы и будет меньше, когда местный орган может выбирать и неналоговые формы.

Глубина финансовой автономии означает распространение автономии по вертикали, вглубь круга тех вопросов, из которых складывается общий вопрос об установлении той или иной определенной формы покрытия. Так, например, если местный орган имеет право не только выбирать налоговые формы, но и определять ставки, устанавливать круг налогооблагаемых лиц, устанавливать льготы от обложения, устанавливать какие органы исключает и включает налог — то будет гораздо более глубокая финансовая автономия, чем в том случае, когда часть этих вопросов не будет находиться в компетенции местных органов. В явном условиях автономии Советских Республик и особенно внутриреспубликанской мест может быть характеризуема, как относительно широкая, но не глубокая / не полная/, тем не менее автономия мест ограничивается существенно тем, что они могут определять ставки /ставки/ местных налогов и надбавки и общесоюзным и Союзно-республиканским налогам лишь в тех максимальных пределах, какие устанавливаются общесоюзным центром или союзно-республиканскими органами и как общее правило не компетенцией решать вопросы порядка и организации местного налогового обложения.

Что касается пределов финансовой автономии, то эти пределы ставят организация административного установления. Это означает, что решение вопросов, связанных с содержанием финансового установления предполагает предварительное определение размера

подразумевает покрытие публичных затрат и следовательно осуществление административно-установительных прав. Поскольку проводится в сочетании с принципом финансовой автономии принцип административной автономии. Так, если местный орган не может определять размера затрат, то это влечет предельно его финансово-автономия, так как в этом случае незначит устанавливать формы покрытия.

Теперь нужно рассмотреть те функции, какие выполняет принцип централизации и децентрализации финансового законодательства.

Принцип централизации финансового законодательства или установленная выполняет чрезвычайно важную и существенную функцию, которая заключается в том, что только этот принцип дает возможность надлежащим образом охранять хозяйственные или производственные силы, служащие неограниченному покрытию публичных потребностей. Централизованный орган не имеет всей территории, его территория есть сумма территорий местных органов и вот, когда предоставляется свобода местным органам, в области финансового законодательства происходит разрыв единства охраны производственных сил страны. Эта свобода в деле использования источников покрытия публичных потребностей /хоз. сил/ опасна тем, что могут быть чрезмерно использованы хозяйственные силы, вот почему тенденция идет в настоящее время в том направлении, что принцип централизации финансового законодательства сохраняется даже в тех, где в остальных областях публичного хозяйства применяются принципы децентрализации. Но это не означает, что финансовая автономия фактически была недопустима. Это означает, что она допустима лишь в определенных пределах. Финансовая автономия, проводимая в определенных рамках, выполняет известную полезную функцию, сходную с функцией административной автономии, которая заключается в том, что при финансовой автономии создается известный стимул для местного населения к более готовому участию в бремени покрытия публичных потребностей. Местное население, которое в этом случае привлекается к решению вопросов о формах и способах покрытия потребностей, будет обладать большей готовностью принимать участие в бремени покрытия публичных потребностей, нежели в том случае, когда это бремя возлагается центр. В этом смысле принцип децентрализации финан-

солого законодательства выполняет известную полезную функцию с точки зрения проведения экономического принципа в публичном хозяйстве.

Теперь рассмотрим вопрос о сочетании принципа организации финансового законодательства или установления с вышерассмотренными принципами. Нужно сказать, что, как общее правило, функциональной зависимости между этим принципом и вышерассмотренными нет. Исключением из этого общего правила является связь с принципом организации публично-финансового строя. Принцип централизации публично-финансовых фондов не предполагает и не требует проведения в полной мере принципа централизации финансового законодательства, т.е. принцип централизации публично-финансовых фондов может сочетаться в известных пределах с принципом децентрализации финансового законодательства или установления. Но совсем другое дело принцип централизации или единства публично-финансового строя; проведение этого принципа обеспечивается только проведением принципа централизации финансового законодательства.

Теперь перейдем к рассмотрению принципа организации бюджетного установления. Как мы уже выяснили под принципом централизации бюджета или бюджетного порядка понимается принцип, в силу которого периодическое равновесие между затратами и средствами покрытия проводится в минимальных пределах. От этого принципа организации бюджета нужно отделить принцип организации бюджетного установления, под которым разумеется порядок установления содержания бюджета. Кто устанавливает равновесие, кому принадлежит решающее слово в построении бюджета, кто устанавливает его содержание? Если по этому вопросу решающее слово принадлежит центру, то будет иметь место принцип централизации бюджетного установления, если же последнее слово по этому вопросу принадлежит местным органам — органам с территориально ограниченной компетенцией и независимым в решении данного вопроса от центра, то будет иметь место децентрализация бюджетного установления.

Между принципами организации бюджетного установления и принципами организации бюджетного порядка существует определенная функциональная связь. Централизация бюджетного порядка necessarily предполагает централизацию бюджетного установления;

раз проводится равновесие в пределах всей территории, то ясно, что устанавливать его может только центр. Но обратный вывод, т.е., что децентрализация бюджетного порядка предполагает не-применение децентрализации установления бюджета будет уже неправомерно децентрализацию установления бюджета может устанавливать, так как децентрализованный бюджет может устанавливаться центральным или совсем децентрализованным органом, например бюджет района может устанавливаться окружным исполкомом. У нас такое положение имеется - окончательное слово в вопросах установления районного бюджета принадлежит Окружным Исполкомам. Следовательно, у нас проводится сочетание системы децентрализации бюджетного порядка высших степеней с системой децентрализации бюджетного установления низших степеней. То же в известной мере проводится и в отношении союзно-республиканских бюджетов: каждый бюджет союзной республики после утверждения республиканской властью /ЦИК*ом/ подлежит еще рассмотрению и утверждению обще-союзных органов и ЦИК Союза окончательно утверждает единый государственный бюджет, куда составной частью входят союзно-республиканские бюджеты. Следовательно, здесь мы имеем сочетание принципа децентрализации бюджетного порядка с принципом централизации бюджетного установления..

Следующий принцип, подлежащий нашему рассмотрению - это принцип организации финансового управления. Когда вопрос о формах образования публично-финансовых фондов и о формах их управления сохрания и употребления уже решен наступает время действовать, должен быть совершён ряд актов для того, чтобы действительно образовать публично-финансовые средства, а затем нужно их охранить и, наконец, употребить их по назначению. Все эти задачи относятся к области финансового управления, которое, впрочем, как и другие стороны публичного хозяйства, может быть организовано по принципу централизации или по принципу децентрализации. Принцип централизации финансового управления означает принцип, в силу которого все действия, составляющие область финансового управления, организуются в виде одной единой системы учреждений, находящихся в ведении, в высшем управлении центрального органа, т.е. органа имеющего общетерриториальную компетенцию. Наоборот, если указанные действия организуются в виде ряда особых для отдельных частей территориальных

учреждений, находящихся в ведении местных органов с территориально ограниченной компетенцией и независимых в своих действиях от центра, т.е. не связанных принимать и руководству указаний центра, то тогда мы имеем децентрализацию финансового управления. Централизация и децентрализация могут проводиться в различных отраслях финансового управления. Можно различать:

1/ Активное финансовое управление и

2/ Финансово-контрольные действия, заключающиеся в наблюдении над действиями активного финансового управления. Активное финансовое управление распадается на: 1/ финансовое управление в собственном смысле слова или порядок распорядительных действий и 2/ порядок исполнительных в собственном смысле действий или исполнительный порядок.

Финансовое управление в тесном смысле слова не исчерпывается порядком собственно исполнительных действий. Оно охватывает и порядок распорядительных действий. Но распорядительное финансовое управление отличается от финансового установления или финансового законодательства конкретными индивидуальными характером решений. Решения, принимаемые в области финансового установления в абстрактном и общем виде, подлежат затем конкретизации и индивидуализации, что и составляет задачу распорядительных действий, так например, в области финансового законодательства решаются следующие вопросы: какой налог установить, какие установить оклады /ставки/ вообще; точно также и в отношении порядка взимания, в области же финансового управления решаются вопросы о том, подлежат ли обложению такой-то гражданин и если подлежат, то в каком размере. И в той и в другой области, — и в области финансового управления в собственном смысле и в области налогового порядка и в области контрольного порядка может проводиться принцип централизации или децентрализации.

Л Е К Ц И Я 22 -ая.

ПРИНЦИПЫ ОРГАНИЗАЦИИ ПУБЛИЧНОГО ХОЗЯЙСТВА В ПРЕДМЕТНО-ЦЕЛЕВОМ ОТНОШЕНИИ.

Помимо тому, как в территориальном отношении публичное хозяйство может быть организовано по принципу централизации или децентрализации, так и в предметно-целевом отношении оно может

быть организовано по тому или другому принципу. Проблема предметно-целевой организации публичного хозяйства является очень сложной.

Каждая сторона публичного хозяйства может быть организована по принципу централизации или децентрализации не только в территориальном, но и в предметно-целевом отношении. В последующем мы остановимся, однако, на организации в предметно-целевом отношении только некоторых сторон публичного хозяйства, так как исторически мы не знаем такого многообразия форм организации территориального хозяйства в предметно-целевом отношении, как в территориальном отношении. В то время, как в истории и в современной практике им были известны различные принципы организации народного хозяйства в территориальном отношении; в предметно-целевом отношении этого нет; правда, исторически на сравнительно ранних ступенях встречается господство предметно-целевой децентрализации, но потом происходит в этом отношении процесс централизации. Весь период позднего средневековья и новой теории, и весь новейший период, начиная с XIX века, характеризуется тенденцией в сторону централизации публичного хозяйства в предметно-целевом отношении и в XX веке во всех государствах уже господствовала предметно-целевая централизация, а предметно-целевая децентрализация встречалась, как исключение. Но после мировой войны 1914-18 г.г. снова выдвигается проблема предметно-целевой децентрализации и в настоящее время имеется в этом отношении некоторое многообразие. Вот почему нельзя не вернуться к этому вопросу, хотя, как сказано выше, в этом отношении нет такого многообразия, как в территориальном отношении, и почти во всех областях преобладает система предметно-целевой централизации. Главным образом мы остановимся на рассмотрении принципов организации покрытия публичных потребностей и особенно на принципе организации публично-финансовых фондов в предметно-целевом отношении и лишь примерно остановимся на предметно-целевой организации других сторон публичного хозяйства. Возьмем из этих других сторон организации административного законодательства. Как выше было показано нужно различать принцип территориальной централизации и принцип территориальной децентрализации административного законодательства. Под принципом централизации административного законо-

дптальства в территориальном отношении разумеется принцип, в силу которого все вопросы о мере и назначении публичных затрат в об организационных формах публичных затрат решаются органом с обще-территориальной компетенцией. Под принципом же децентрализации административного законодательства в территориальном отношении разумеется принцип, в силу которого все эти вопросы решаются независимыми от центра органами с территориально-ограниченной компетенцией. Но это представляет собой принцип централизации административного законодательства в предметно-целевом отношении.

Принцип централизации административного законодательства в предметно-целевом отношении есть принцип, в силу которого вопросом, составляющим содержание административного законодательства подлежат решению органы с общей, объективной, компетенцией, распространяющейся на весь возможный круг предметов и целей, т.е. организации, которые не ограничены в предметно-целевом отношении.

Если же эти вопросы относятся к содержанию административного законодательства, подлежат решению органов с предметно-ограниченной компетенцией охватывают не весь круг вопросов, а лишь предметно-определенный круг вопросов, например, вопросы здравоохранения, народно-образовательные при том эти органы не находятся в подчинении предметно-централизованному органу, — то тогда будем иметь принцип предметно-целевой децентрализации административного законодательства.

Подобно тому, как мы различаем территориальную децентрализацию и территориальную автономию, так здесь можно различать предметно-целевую децентрализацию и предметно-целевую автономию. Автономия в территориальном отношении, как выше было сказано, означает принцип, в силу которого вопрос административного законодательства решаются органами независимыми от центра и находящимися в связи с местным населением. Но в предметно-целевом отношении о связи с местным населением не может быть речи, так как понятие населения связано с понятием территории, здесь должна быть другой круг лиц — это профессионально-техническая масса учреждений.

Следовательно, предметно-целевая автономия есть принцип, в силу которого вопросы о предмете и размере публичных затрат подлежат решению органов с предметно-ограниченной компетенцией, а

которые находятся в связи с профессионально-техническим составом учреждений.

Вполне аналогично можно говорить о предметно-целевой децентрализации и децентрализации финансового законодательства, если возбудим вопросы административного законодательства, т.е. вопросы о размере, назначении и организационных формах публичных затрат - вопросах, касающихся форм покрытия публичных потребностей.

Далее можно говорить об организации административного и финансового управления в предметно-целевом отношении по принципу централизации или децентрализации.

В частности понятие предметно-целевого административного или финансового самоуправления предполагает опыт-таки связь предметно децентрализованного, независимого от предметного центра, административного органа с профессионально-техническим составом учреждения.

Из всего сказанного должно быть ясно, что принципы организации публичного хозяйства в территориальном отношении могут сочетаться с различными принципами организации публичного хозяйства в предметно-целевом отношении. Например, при предметно-целевой децентрализации законодательства или управления орган с предметно-ограниченной компетенцией может иметь территориально неограниченную компетенцию. Таким образом, получается сочетание принципов территориальной централизации с принципом предметно-целевой децентрализации. Но орган, с предметно-ограниченной компетенцией может иметь ограниченную компетенцию и в территориальном отношении, и тогда будет наличие сочетание принципов децентрализации в предметно-целевом отношении с принципом децентрализации в территориальном отношении.

Публично-финансовые фонды могут быть организованы в предметно-целевом отношении или по принципу централизации или по принципу децентрализации. Принцип предметно-целевой централизации или предметно-целевого единства публично-финансовых фондов есть принцип, в силу которого все публично-финансовые средства, какими бы ни были их источники, их происхождение и какими бы ни были способом и формы их образования и пополнения - образуют один единый фонд, за счет которого покрываются все

затраты нераздельно связаны со своим назначением и предметом затрат.

Принцип предметно-целевой децентрализации или предметно-целевой специализации, или еще иначе, предметно-целевой множественности публично-финансовых фондов есть принцип, в силу которого публично-финансовые средства определенные по своему источнику происхождения и по своим способам и формам образования как только по своим способам и формам и формам образования, составляют фонд, за счет которого покрываются только определенные по своему назначению и предмету публичные затраты. Например, у нас поступления от сбора с театральная артель образует фонд, за счет которого покрываются не всякие затраты, а определенные затраты, именно по содержанию "Красного Креста".

Принципы предметно-целевой централизации и децентрализации могут сочетаться с любыми принципами организации публично-финансовых фондов в территориальном отношении. Так, например, общетерриториальный /общегосударственный/, т.е. территориально централизованный фонд может быть в то же время предметно-специализированным, т.е. предметно-целевым в отношении, и тогда будет иметь сочетание принципа централизации публично-финансовых фондов в территориальном отношении с принципом централизации публично-финансовых фондов в предметно-целевом отношении. Но общегосударственный фонд может быть в то же время предметно-специализированным и тогда мы будем иметь сочетание принципа территориальной централизации публично-финансовых фондов с принципом предметно-целевой децентрализации публично-финансовых фондов.

Местный или территориально-децентрализованный, например, бирюной фонд может быть в предметно-целевом отношении организован по принципу централизации, а именно в том случае, когда за него покрываются всякие затраты по всем ведомствам, и в этом случае принцип централизации публично-финансовых фондов в предметно-целевом отношении сочетается с принципом децентрализации публично-финансовых фондов в территориальном отношении. Но если местный, например бирюной фонд является децентрализованным в предметно-целевом отношении или специализированным, то тогда принцип децентрализации публично-финансовых фондов в территориальном отношении сочетается с принципом децентрализации пуб-

лично-финансовых фондов в предметно-целевом отношении. Здесь важно обратить внимание на то, что сущность предметно-целевой децентрализации публично-финансовых фондов заключается в связи или увязке между определенным источником и формой образования средств для фондов и определенными по своему назначению и предмету публичными затратами; там, где нет такой связи, — нет принципа децентрализации в предметно-целевом отношении. Так, например, если отпускается некоторая сумма из государственного бюджета на помощь пострадавшим от пожара или наводнения, то в этом случае не будет иметь места предметно-целевая децентрализация, так как здесь отсутствует связь между определенным источником и способом образования публично-финансовых средств и затратами по определенному назначению. Примером предметно-целевой децентрализации или специализации публично-финансовых средств могут служить специальные средства ВУЗов; эти средства состояются из определенных источников и в определенных формах, а именно из платы за правоучение и идут на покрытие определенных затрат. Таким образом, здесь мы имеем принцип предметно-целевой децентрализации, или специализации или, как еще говорят, их единственности публично-финансовых фондов.

ФОРМЫ ИЛИ ВИДЫ ПРЕДМЕТНО-ЦЕЛЕВОЙ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ ИЛИ СПЕЦИАЛИЗАЦИИ ПУБЛИЧНО-ФИНАНСОВЫХ СРЕДСТВ.

Принцип предметно-целевой децентрализации публично-финансовых средств или фондов может проводиться различным образом; соответственно этому можно различать различные виды предметно-целевой децентрализации или специализации:

В пределах предметно-целевой децентрализации или специализации в широком смысле слова можно различать:

- 1/ Чисто-целевую специализацию,
- 2/ Чисто-предметную специализацию и
- 3/ Смешанную предметно-целевую специализацию.

Когда поступления от определенных источников и в определенных формах, образуемых например, в определенных налоговых или иных формах имеют определенное чисто-целевое назначение, то будет иметь место чисто-целевая специализация. Например, из платы за правоучение образуется специальный фонд школьный фонд, за счет которого производятся затраты на народное образование.

Но помимо целевого назначения определенные средства могут иметь, так называемое, предметное назначение, когда публично-финансовые средства предназначаются не для затрат на определенную цель, а на определенный предмет. В этом случае мы будем иметь засто-предметную специализацию. Примером этого вида специализации средств может служить строительный фонд, который образуется в определенных формах, например, в определенных налоговых формах за счет которого производится расходы на постройку различных зданий, причем в эти расходы включаются не только затраты на постройку зданий для одного ведомства, но для целого ряда или даже всех ведомств; этот фонд не характеризуется по цели, так как он идет на постройку зданий и для Нар. Ком. ПРОС'а и для Нар. Ком. Здрав'я и т.д., здесь нет целевой специализации, но есть специализация предметная.

Но публично-финансовые средства могут предназначаться в одно и то же время и для определенной цели и для определенного предмета, и в этом случае мы будем иметь смешанную предметно-целевую децентрализацию или специализацию публично-финансовых средств. Например, школьно-строительный фонд имеет и определенное назначение, определенную цель /школы/ и определенный предмет /строительные работы/. Из этого фонда могут затрачиваться средства не на всякое строительство, а только на школьное.

Далее нужно указать на другое деление предметно-целевой децентрализации или специализации.

Предметно-целевая децентрализация может иметь организационную связь с определенным ведомством или же может ее не иметь, и по этому признаку можно различать два вида предметно-целевой децентрализации или специализации публично-финансовых средств:

- 1/ Учредительскую или ведомственную предметно-целевую децентрализацию или специализацию публично-финансовых средств и
- 2/ Внеучредительскую, вневедомственную специализацию публично-финансовых средств.

Ведомственная или учредительская децентрализация означает, что некоторые средства, определенные по своему источнику и способу образования, закрепляются за определенным учреждением или ведомством

Так, например, если имеется фонд, который имеет особые формы образования, напр. плата за правоучение и определенное назначение и закреплен за определенным учреждением /Напр., за определенным ВУЗом/, то будет налицо ведомственная специализация. При этом публ.фин. средствами может быть наделено все ведомство. /Напр. Наробраз/ или определенное его учреждение /школы/. Но если имеется фонд, служащий для покрытия определенных по назначению расходов по всем ведомствам, то тогда будет налицо вневедомственная предметно-целевая децентрализация или специализация /напр. фонд для покрытия расходов по содержанию школ всех Наркоматов/.

Всякая учрежденческая или ведомственная специализация всегда целевая, так как всякое учреждение имеет целевую установку.

В ведомственной или учрежденческой децентрализации или специализации публично-финансовых средств нужно различать:

1/ Чисто-целевую ведомственную или учрежденческую специализацию, когда из определенного по своему источнику и форме образования фонда покрываются любые затраты; например, когда получаемые школой средства могут употребляться на различные нужды: на заработную плату преподавательскому персоналу, на хозяйственные расходы и т.д. и

2/ Предметно-целевую ведомственную или учрежденческую специализацию, когда известные роды затрат образуют определенный фонд, закрепленный за известным учреждением, но при этом данный фонд может быть употребляем лишь на определенное по своему предмету расходы /Напр. фонд ВУЗа, образуемый платой за правоучение, может быть употребляем лишь на учебные нужды пособия/.

Всякое учреждение, которое содержится за счет особых средств, идущих от определенных источников, является предметно-децентрализованным учреждением. Предметно-децентрализованное учреждение может как полностью содержаться на специальных средствах или же частично. Например, ВУЗ в предметно-целевом отношении является только частично децентрализованным учреждением, так как основная часть затрат покрывается за счет общих централизованных средств. Таким образом, в предметно-целевом отношении можно различать: 1/ полную децентрализацию и 2/ частичную.

Например, "Красный Крест" принадлежит к полно-децентрализованному.

зависимому учреждению в предметно-целевом отношении, т.е. оно почти полностью содержится на средства особого происхождения.

С другой стороны, нужно различать полную и частичную специализацию или децентрализацию форм покрытия в предметно-целевом отношении. Напр., прибыль трестов представляет собой средства, которые исполностью специализированы, т.е. только часть ее идет, напр., на жилищное строительство, тогда как часть идет в общие средства. Квартирный налог полностью специализирован, т.е. все поступления по этому налогу идут на жилищное строительство. Но возможны и такие налоги, которые частично специализированы, когда известная часть налога идет по определенному назначению, а часть обращается в общие средства.

ФУНКЦИЯ 23.

Функция предметно-целевой централизации и децентрализации.

Принцип предметно-целевой. Основная функция централизации или единства публично-финансовых фондов заключается в том, что он ставит все публичные затраты и учреждения в равные условия покрытия. Сущность принципа централизации публично-финансовых фондов в предметно-целевом отношении состоит в том, что разрывается связь между определенными по формам образования средствами покрытия и определенными по своему назначению затратами. при проведении принципа централизации публично-финансовых фондов не может быть такого положения, чтобы имелось достаточно средств для одних затрат, одних учреждений и было недостаточно средств для других публичных затрат и учреждений. Однако это не значит, что они находятся в одинаковых условиях в отношении удовлетворения потребностей. Но так или иначе одинаково удовлетворяются те или иные потребности или неодинаково, в отношении покрытия они ставятся в равных условиях. Если будет избыток или недостаток средств, то при централизации публично-фин. фондов в предметно-целевом отношении - это одинаково отразится на всех учреждениях, на всех затратах.

Вторая функция принципа централизации или единства публично-финансовых фондов в предметно-целевом отношении заключается в том, что этот принцип означает всегда известное единство сче-

такие поступающие суммы зачисляются на один единый счет, с которого они списываются по мере употребления. Таким образом никакой дифференциации счетов здесь не нужно, т.к. образуется один единый фонд, и не требуется фиксации связи между определенными поступлениями и расходами. Это единство счетов сокращает издержки публично-финансовой системы и упрощает само счетоводство и поэтому является моментом рациональным.

Предметно-целевая централизация или единство публичных фондов требует известного единства кассового порядка в предметно-деловом отношении.

Принцип централизации или единства кассового порядка в предметно-деловом отношении заключается в том, что все публично-финансовые средства сосредотачиваются в кассах которые образуют одну систему /касс/, находящуюся в ведении одного центрального органа и там хранятся до последнего момента, пока не выяснятся последние получатели этих средств.

У нас принцип централизации или единства кассового порядка в предметно-деловом отношении выражается в том, что все средства сосредотачиваются в приходо-расходных кассах ЦАРКОФИНА, и находятся в ведении одного центрального органа НКФ. Эти средства хранятся в приходо-расходных кассах до последнего момента, пока не выяснятся последние получатели этих средств, поставщики всякого рода предметов для публичных учреждений, подрядные служащие и т.д. Следовательно, при такой предметно-целевой централизации порядка заключается в том, что все средства сосредотачиваются в кассах образующих единую систему касс и нигде не задерживаются. Если средства поступают в ведомственные кассы в том издании специальных сборников/то эти последние должны сдавать поступления с этих средств в кассы НКФ, откуда эти средства не идут ни в какие другие учреждения, а хранятся в кассах НКФ, до тех пор пока не выяснятся последние получатели или кредиторы казны, которым непосредственно и выдаются. В этом заключается принцип предметно-целевого единства или централизации кассового порядка принцип который является весьма важным фактором в отношении возможной рационализации публичного хозяйства т.к. он способствует издержкам публично-финансовой системы и служит важным средством финансового контроля и при децентрализации или множественности

ности публично-финансовых фондов в предметно-целевом отношении возможна централизация кассового порядка. Единые кассы могут хранить наряду с суммами предметно-централизованными в суммах, имеющие определенное предметно-целевое назначение, т.е. предметно-децентрализованными. Таким образом, если предметно-целевая децентрализация публично-финансовых фондов возможна при предметно-целевой децентрализации кассового порядка то предметно-целевая централизация кассового порядка необходима при централизации публично-финансовых фондов в предметно-целевом отношении.

Теперь перейдем к рассмотрению тех функций, которые выполняет противоположный принцип - предметно-целевой децентрализации или специализации публично-финансовых фондов. Принципу предметно-целевой специализации публично-финансовых фондов присущи противоположные по сравнению с принципом предметно-целевой централизации черты - Он ставит различные публичные затраты в учреждения в разные условия покрытия. Тогда как для одних публичных затрат в учреждений при предметно-целевой специализации в средства может быть достаточно средств, /или как из данного источника могло поступать достаточно - даже много средств/. Для других затрат в учреждений может быть их недостаточно. Другая черта, присущая принципу предметно-целевой специализации публично-финансовых фондов заключается в том, что этот принцип ведет к множественности счетов так как различные поступления публично-финансовых средств должны записываться на особые счета, с которых они будут списываться по мере того, как они будут расходываться. Как выше было сказано, предметно-целевая децентрализация публично-финансовых фондов может сочетаться с предметно-целевой централизацией кассового порядка, и в этом случае, если и те же приходо-расходные кассы будут хранить различные в предметно-целевом отношении средства. /Такой кассовый порядок существует и у нас/. Но тем не менее ясно, что счетоводство в этом случае более сложное и это ведет к повышению издержек публично-финансовой системы. Но наряду с этим наглядно выступают в литературе известные соображения, по которым система предметно-целевой децентрализации публично-финансовых фондов может выполнять не-

которые последние функции. Первая функция которую может выполнять эта система это фиксация максимального размера публичных затрат с одной стороны, а с другой фиксация максимального размера финансового использования того или иного источника. Вот одно из тех положений, которые были выдвинуты известным французским ученым ГАС-ТОНОМ ГИЗОН. ГИЗОН указывает на важное значение этой системы заключающееся в том, что при ней с одной стороны фиксируются максимальные размеры публичных затрат, а с другой стороны фиксируется и максимальный размер финансового использования источников покрытия. В чем заключается эта фиксация максимальных размеров публичных затрат. Она заключается в том, что когда идет речь о покрытии какой-нибудь затраты изыскивается какой-нибудь налог который получает назначение на покрытие данной затраты, то этим ставится максимальный предел данной затраты, путем увязки затраты с размером поступлений по определенному налогу.

Известная фиксация максимального использования способов покрытия достигается например, тем что некоторые налоги/налог на территориальные единицы, квартирный налог и др./получают целевое назначение: от налога требуется покрыть только данную затрату и, следовательно этот источник используется лишь постольку поскольку требуются средства для данной затраты.

По поводу этой фиксации нужно сказать, что она не всегда будет налицо при проведении предметно-целевой специализации публично-финансовых фондов. О такой фиксации можно говорить лишь в том случае, если мы будем иметь дело с такими публичными затратами или учреждениями, которые финансируются полностью децентрализованными или специализированными средствами. Но, если имеются публичные затраты или учреждения, которые покрываются полностью специализированными средствами, в которых часть затрат покрывается из общего централизованного фонда, то указанная фиксация не будет здесь иметь значения. Тоже можно сказать и в отношении налогов: когда налог идет на определенную цель, то можно говорить о фиксации; но ведь налог может идти только частью на определенную цель, а другая часть его может идти в общий фонд, и тогда говорить о фиксации нельзя. Но если даже отвлечься от этого, то все же эта функция сомнительна, так как фиксация, о которой идет речь может быть достигнута и без специализации. Так, если нужно ограничить некоторые публичные затраты и ограждать источники покрытия публичных потребностей, то это можно

сделать прямою первых определением размера публичных затрат и во вторых, путем установления определенных максимальных ставок, окладов поступлений. Следовательно, это первая функция - функция фиксации максимального размера публичных затрат и максимального размера финансового использования источников, выдвигаемая Гастоном Лезом не имеет существенного значения.

Вторая функция предметно-целевой децентрализации заключается в том, что здесь мы имеем с некоторым уткреплением учреждений, заключающиеся в закреплении за ними определенных источников покрытия - это функция консолидации или укрепления известных учреждений. Идея заключается в том, что если какое-либо учреждение получает средства из централизованного и предметно-целевом отношении фонда, то оно находится в зависимости от тех способов форм и источников, которые пополняют этот централизованный фонд. Централизованный фонд /напр. общегосударственный фонд/ пополняется из множества источников и, если данное учреждение находится в зависимости от централизованного фонда, то оно зависит и от тех условий от которых зависят поступления в централизованный фонд, т.е. прежде всего от благосостояния населения всей территории. И вот, говорят, что в этом случае то или иное учреждение не будет прочным, так как все изменения в общественном хозяйстве и в частности изменения хозяйственной конъюнктуры, будут отражаться на данном учреждении. Например, в наших условиях, при хорошей конъюнктуре те или иные учреждения будут в достаточной мере обеспечены публично-финансовыми средствами; но допустим, что в следующем году будет неурожай и тогда этим учреждениям придется сокращаться. Для того, чтобы этого не было прибегают к предметно-целевой децентрализации, публично-финансовых фондов, закрепляют присиль от известных предприятий или тот или другой налог за известным учреждением и благодаря этому, учреждение делается более прочным, так как ему не угрожает плохая конъюнктура.

Этот довод нельзя признать правильным так как нет оснований думать, что источники, которые питают специальные фонды не подпадут под влияние конъюнктуры, - конъюнктура может также повлиять и на них и тогда положение этих учреждений может быть еще хуже, так как при централизации они зависели бы от множества условий, плохих и хороших, здесь же /при специализации/ они зависят от ограниченного числа условий.

Но верным аргументом является то, что такое учреждение, кото-

рое получает средства из специализированного фонда - вконец в том смысле, что оно может делать в хорошие годы сбережения, которыми может пользоваться в плохие годы, т.е. если имеется остаток средств может оно употребить его в будущем году, тогда как учреждение снабжаемое средствами централизованного фонда не может делать запасов и следовательно, если изменяется конъюнктура в плохую сторону, то это отражается на величине средств получаемых учреждениями из централизованного фонда. Следовательно, можно сказать, что укреплению положения учреждения заключается в том, что оно при предметно-целевой специализации публично-финансовых фондов может делать запасы или сбережения. Затем нужно сказать, что то обстоятельство, что остаток средств остается в распоряжении данного учреждения создает для руководителя учреждения известный стимул к рациональному ведению дела, так как если руководитель знает, что все то, что он сбережет может быть поглощено другими учреждениями будет стараться все средства к концу года израсходовать и в этих случаях может быть место нерациональному использованию средств. Таким образом мы подходим к третьей функции предметно-целевой специализации публично-финансовых фондов которые являются наиболее важной и бесспорной - это функция стимулирования граждан и публичных работников к экономически рациональному поведению на пользу публичного дела.

Третья функция принципа предметно-целевой децентрализации и специализации публично-финансовых фондов заключается в том, что этот принцип создает особый стимул для тех лиц, от деятельности которых зависит успешный ход публичного хозяйства, это не только публичные служащие, но и вообще все члены общества, поскольку от них деятельность зависит успешное функционирование публичного хозяйства. Прежде всего стимул создается у налогоплательщиков, поскольку та цель, та задача, на которую публично-финансовые средства являются популярной, вызывает сочувствие постольку этот принцип предметно-целевой децентрализации усиливает готовность населения и теми средствами покрывать публичных потребностей более аккуратно выполнять свои обязанности и это ведет к сокращению издержек публично-финансовой системы, так как в этом случае налоговые обязательства исполняются исправно и не требуется принуждения мер принудительного взыскания, что позволяет сократить издержки по содержанию аппарата взыскания. Это, однако, касается не только налогоплательщиков, но так же и тех граждан, которые являются подписчиками на публичные займы. Публичные займы могут быть реализованы лучше в том случае, когда заем имеет определенное назначение - назначение, которое вызывает сочувствие

ная икобуда цель популярна, то создается известный стимул для того, чтобы собрать покрытие публичных затрат необходимые средства.

Наконец, нужно сказать о том стимуле, который создается по отношению к руководителям учреждений и вообще по отношению к публичным работникам благодаря тому, что предметно - целевая децентрализация научно - финансовых фондов придает средствам характер своих средств. Поскольку известные средства принадлежат за известным учреждением создается особый стимул для работников этого учреждения, и особенно для руководителя его, иррациональной деятельности; у руководителя такого учреждения создается взгляд на те средства, которые употребляются на нужды учреждения как на "свои" средства; отсюда стимул к более экономному употреблению таких средств.

Наконец, если одно и то же лицо является не только администратором учреждения, но и ведет собрание средств, то это создает стимул к рациональному собранию публично - финансовых средств. Например, взимание квартирного налога не имеет отношения к лицам, ведающим жилищными строительством; но если налог идет в пользу известного учреждения и администрируется этим именно учреждением, то тогда создается стимул не только к экономному расходованию, но и к рациональному собранию средств. Наоборот, такая же деле можно считать единственно экономически полезная функция предметно - целевой специализации публично - финансовых фондов.

Теперь осталось рассмотреть четвертую функцию предметно - целевой децентрализации публично - финансовых фондов. Сущность ее можно иллюстрировать на следующем примере. Незадолго перед войной 1914г. во Франции в Парламенте обсуждался вопрос о введении социального обеспечения для рабочих. Этот новый расход предполагалось покрыть, путем увеличения налога на переход наследственного имущества. Когда этот вопрос обсуждался в Парламенте, бывший лидер социалистической партии Горис предлагал, чтобы поступление от наследственного налога получали специальное назначение, чтобы она образовала специальный фонд, из которого покрывались бы все затраты по социальному обеспечению. Инициатива Гориса заключалась в том, что этот новый расход возлагает бремя на плечи буржуазии и для того, чтобы было ясно, что он не требует жертв со стороны рабочих и будет целиком покрываться за счет буржуазии необходимо создать предметно - специальную зарезервированный фонд.

Таким образом, четвертая функция предметно - целевой децентрализации

ции публично-финансовых фондов заключается в демонстрации связи определенных по своему назначению публичных затрат с определенными способами покрытия.

Ведь, совершенно ясно, что данная цель отнесения бремени некоего расхода на плечи определенного класса не требовала непременно предметно-целевой децентрализации и могла бы быть определена предметно - централизованным фондом. Таким образом эта функция имеет не экономическое, а политическое значение.

Этими четырьмя функциями исчерпываются все полезные функции, какие могут быть приписываемы предметно-целевой децентрализации или специализации публично-финансовых фондов.

На этом мы закончили основную теоретическую часть, т.е. сформулировать общую статистическую теорию публичного хозяйства.

ИСТОРИЧЕСКОЕ ВОПРОСНИК И ДИНАМИКА ПУБЛИЧНОГО ХОЗЯЙСТВА.

Основные проблемы динамики народного хозяйства.

Проблема факторов развития публичного хозяйства.

То понятие публичного хозяйства, из которого мы исходили все время, определяя его как известную систему общественного хозяйства, как известную систему покрытия потребностей - представляет собой известное абстрактное - теоретическое понятие. Это публичное хозяйство не есть нечто такое, что нам дано непосредственно в опыте, а представляет собой продукт теоретической обработки конкретной исторической действительности. Обработка эта заключается в том, что конкретные данные определенной исторической действительности расчленяются, анализируются, конкретнее мы стараемся свести к элементарному, простому причем отвлекаемся от красочности конкретной действительности, от индивидуальных черт явлений, составляющих непосредственное содержание нашего опыта. Мы отвлекаемся от конкретной реальности исторической действительности, стараемся рамки времени и места. рационализируем действительность, отбрасывая все, что иррационально, в путем такого анализа конкретной исторической действительности путем отвлечения от рамок времени и места и от всего иррационального мы получаем абстрактно-теоретическое построение, абстрактное понятие публичного хозяйства. И, если мы сопоставим конкретную историческую действительность с этими абстрактно-теоретическими построениями, то увидим, что эта действительность относится к абстрактному построению

как к некоторому идеалу утопии. В этом построении все формы приобре-
тают чистоту, получают отчетливость, выпуклость, односторонность, тогда
как в конкретной исторической действительности имеется многообразие
и почти никогда не встречаются чистые формы. Итак, мы можем сказать,
что историческое публичное хозяйство есть под определенным углом зре-
ния отобранная историческая действительность во всем ее конкретном
многообразии и индивидуальном своеобразии, со всеми ее рациональными
и иррациональными чертами и во всей ее приуроченности к определенным
рамкам времени и места воспринимаемая нами как воспроизводство, как
восхождение. Более или менее полное, более или менее совершенное, публич-
ного хозяйства, как абстрактно - теоретического понятия. Таким образом
первоначально материалом, исходным пунктом научного познания, истори-
ческая действительность становится результатом, конечным пунктом поз-
нания. "В мышлении конкретное выступает как процесс соединения, как
результат, но не как исходный пункт, хотя оно является исходным пунк-
том в действительности, следовательно также исходным пунктом взгляда
и созерцания и представления", говорит Маркс в "Введении к критике
политической экономики". Метод восхождения от абстрактного к конкретному,
- говорит далее Маркс - там не есть лишь способ, при помощи кото-
рого мышление уславливает себе конкретное, воспроизводит его духовно, как
конкретное. Вот каким образом нужно представлять себе историческую
действительность в научной обработке. Историческое публичное хозяйство
есть часть исторической действительности, взятая во всем своем много-
образии и своеобразии в определенных рамках времени и места, со всеми
чертами рационального и иррационального, воспринимаемая нами, как вопло-
щение абстрактного понятия публичного хозяйства.

С другой стороны мы видим, что в известном отношении теоретичес-
кое построение является идеализированной действительностью, но идеали-
зированной не в смысле социально - этическом а в смысле социально -
научном. Всякое теоретическое построение является абстракцией в тесном
смысле слова; абстракция означает мысленное опускание известных сторон
действительности. Для того, чтобы построить теорию мы должны опустить
целое множество сторон явлений, которые мы упорядочиваем. В этом смысле
всякая теория является односторонней так как при построении опускает-
ся целый ряд сторон. Но эти стороны явлений, которые опускает теория,
тем не менее имеют весьма важное значение для познания
реальной действительности.

Ввиду того, что теория прибегает к опусканию целого ряда сторон явлений, мы у нее не можем вывести всех знаний о конкретной исторической действительности, она дает только часть знаний и мы имеем потребность в знаниях именно тех сторон, которые опущены в теоретическом построении.

Таким образом, перед нами возникает другая задача - познание конкретной действительности в тех ее сторонах, которые не получали своего выражения в теории, - это задача научного построения конкретного, исторического, индивидуального. Тут возникает вопрос о тех расхождениях, которые имеются между абстрактной теорией и реальным историческим построением. Прежде всего нужно указать на две стороны явлений, которые остаются теорией в ее основной части, без рассмотрения; это прежде всего та составная часть исторической действительности, те стороны публичного хозяйства, которые представляет собой результат политико-социального строя общества, т.е. социального господства и подчинения и в частности того строя, который является классовым расчленением общества. Вот эта сторона не получает выражения в абстрактной теории, и при переходе к рассмотрению конкретной исторической действительности мы должны обратить внимание на эту сторону. Этот социальный классовой момент должен найти выражение в определенном историческом максимально развитом публичном хозяйстве, т.е. исторической системе публичных финансов. Поэтому если мы хотим дать определенное развитие системе публичного хозяйства, т.е. системы публичных финансов, с исторической точки зрения, то указанное обстоятельство даст нам основание определять ее как классовую, т.е. определенным классовым господством характеризующую коллективистическую надстройку над таким же классовым индивидуалистическим базисом.

Теперь перейдем к другой не менее важной стороне, которая не нашла себе выражения в абстрактной теории, - это то, что историческое хозяйство представляет собой непрерывное развитие, а между тем абстрактная теория в основной своей части представляет статичку. Абстрактная теория берет публичное хозяйство в виде известного неизменного состояния, рассматривает публичное хозяйство в некоторой замкнутой завершенной форме и отстегивается от того, что оно представляет собой непрерывный поток, развитие. Абстрактная теория иначе и не может поступать так как ее основная задача - постижение основной сущности, внутренней взаимной зависимости, взаимной обусловленности, внутренней функциональной связи между изучаемыми явлениями; поэтому она и берет

заучивание деления в готовом виде, т.к. иначе постижение их сущности является невозможным. И вот, перед конкретизирующей наукой возникает задача изучения публичного хозяйства в его непрерывном развитии, в его смене, — задача изучения динамики публичного хозяйства. Эта динамическая задача есть бесспорно задача изучения реальной исторической действительности в ее непрерывном развитии, смена деления. Но здесь возникает вопрос нет ли каких либо теоретических проблем связанных с динамикой публичного хозяйства, не требует ли эта теория, с которой мы познакомились, дополнения проблемами динамики, проблемами касающимися развития публичного хозяйства. Здесь мы подходим к вопросу о динамической теории публичного хозяйства.

В финансово-научной литературе мы встречаем даже взгляды, по которым вообще никаких проблем в финансовой науке кроме проблем динамических; например, по тому определению финансовой науки, которое обычно дается /И.И.Озеров/, финансовая наука имеет задачей изучение развития публичного хозяйства и закономерности этого развития.

Здесь мы имеем кареющую крайность, которую мы можем противопоставить тому направлению в политической экономике, которое за статикой не видит динамики. Такая точка зрения является не правильной. Возникает вопрос имеются ли проблемы динамической теории, не является ли необходимым статическую теорию дополнить некоторыми элементами динамики. Речь может идти о двух проблемах динамической теории публичного хозяйства: 1/ проблеме факторов развития публичного хозяйства и 2/ проблеме последовательности /закономерности/ развития публичного хозяйства.

Проблема факторов развития публичного хозяйства.

Проблема факторов развития публичного хозяйства есть проблема о тех причинах, о тех условиях, от которых зависит развитие публичного хозяйства.

В литературе эта проблема ставится лишь в отношении развития финансовой системы, и даже более узко, в отношении развития лишь налоговой системы. Но эта проблема более широка — эта проблема развития не только финансовой или налоговой системы, а всех сторон публичного хозяйства, т.е. проблема развития всего публичного хозяйства, а не отдельной его стороны.

По вопросу о факторах развития публичного хозяйства существуют различные взгляды, которые могут быть сведены к двум основным учениям: 1/платархическому, которое исходит из допущения нескольких факторов, влияющих на историческое развитие и 2/монистическому, которое все факторы развития публичного хозяйства сводит к одному фактору.

Учение о факторах развития публичного хозяйства было впервые развито экономистом Родбертусом. Идея о том, что развитие финансового хозяйства обусловлено экономическими политическими условиями высказывалась в литературе и до Родбертуса работа которого вышла в 60-х годах прошлого века и посвящена налоговой системе древнего Рима, но впервые обоснование теории факторов развития публичного хозяйства встречается лишь у Родбертуса. В указанной работе Родбертус последовательно развивает теорию факторов развития финансового хозяйства и делает попытку применять эту теорию на конкретном материале - античную историю. Учение выставленное Родбертусом можно рассматривать, как платархическое; сущность это учения сводится к тому, что развитие налоговой системы определяется двумя факторами: 1/ народно - хозяйственным строем или экономическим фактором и 2/ правовыми идеями.

Родбертус утверждает, что в отношении первого фактора народного хозяйственной структуры, есть коренное различие между современным и античным миром. В античном мире не было качественной дифференциации имущества и доходы как в данное время, существовало одно относительное имущество, не было качественного различия, а было лишь количественное различие имущества.

Точно также и доход в античном мире не был качественно дифференцирован на доход от земли, предпринимательскую прибыль, заработную плату и прибыль на капитал, был единый доход от относительного имущества, и в зависимости от этого налоговая система состояла только из одной налоговой формы. В наше же время - говорит Родбертус - имеет место дифференциация имущества и дохода и количественная и качественная и в связи с этим имеется множество налогов.

Далее Родбертус утверждает, что вся история, начиная с античного мира, до настоящего времени представляет один непрерывный восходящий процесс дифференциации налоговой системы, процесс перехода от менее дифференцированной налоговой системы к более диффе-

реципрозанной, охватывающей все большее число форм. Этот прогресс дифференциации налоговой системы есть продукт или регресс дифференциации строя частного имущества в доходовой мере того как происходит прогресс дифференциации имущества в доходовой мере того как происходит прогресс дифференциации налоговой системы. Этот процесс Вагнер назвал "законом" дифференциации налоговой системы.

Но наряду с экономическим фактором народно-хозяйственным строем Родбертус выдвигает правительственные идеи. Различие в правовых идеях Родбертус объясняет известное различие между античной и современной налоговой системой. Так в античном мире государство было всемогущим - оно могло облагать граждан в любом размере, в настоящее же время оно не всемогуще и не может облагать граждан без их согласия по своему усмотрению; в этом Родбертус видит проявление различия правовых идей античного мира и современной эпохи. Другое различие заключается в том, что в античном мире господствовала круговая порука все отвечали за одного или один за всех; в новое же время солидарная ответственность по налоговым обязанностям не существует: каждый отвечает только за себя.

Наконец третье различие заключается в том, что в античном мире при присоединении новой территории, население этой территории облагалось совершенно новым порядком и не рассматривалось, как основное органическое население; на эту территорию не распространялась налоговая система, существовавшая для коренного населения, а устанавливались особые сборы - требуты, в новое же время население присоединяемой территории рассматривается, как органическая часть всего населения и на него распространяется та же налоговая система. В этом Родбертус видит различие правовых идей и указывает на них, как на особый фактор, действующий наряду с экономическим фактором /народно-хозяйственным строем/.

Это учение Родбертуса, являющееся исходным, вместе с тем является и главным основным типом публичностных учений.

Эти мысли Родбертуса развил и обработал один из его последователей /в этом и в других отношениях/, являющийся вершиной современной финансовой науки - Адольф Вагнер. Учение Родбертуса, А. Вагнер несколько заменил тем, что заменил правовой фактор политическим фактором; в действительности в сущности то, что Родбертус называет "правовыми идеями" есть политический строй. Так, если возьмем первое поло-

жекие Родбертусов, то разве есть какая-нибудь разница в правовом отношении между античным и современным государством. Государство может юридически обрабатывать граждан теперь так же неограниченно как и раньше; следовательно эту замену фактора правовых идей политическим фактором можно считать удачной.

Эта идея, что развитие публичного хозяйства зависит от экономического и политического строя, получила весьма широкое распространение у целого ряда авторов.

Как выше было сказано, в отличие от плюралистических, имеются моноистические учения, которые пытались доказать, что развитие публичного хозяйства обусловлено одним-единственным фактором.

Основоположением моноистических учений можно считать известное учение Лоренца фон-Штейна, который оказал большое влияние на Лассалья являющегося ярким выразителем этих идей.

Лассаль воспринял это учение из работ Лоренца фон-Штейна, посвященной истории социализма во Франции. Впервые эти идеи развиты были Лассалем в его "речи" "Программа работников", произнесенной в 1862г. и затем ту же идею он высказал в другой работе в докладе "Носовенные налоги и положение рабочего класса" в 1863г.

По учению Лассалья развитие налоговой системы есть продукт борьбы классов, т.е. социальной борьбы. Каждый господствующий класс накладывает на налоговую систему. Там, если взять налоговую систему феодализма то на ней видно влияние интересов феодального, помещичьего класса; затем, если взять налоговую систему следующего периода - господства буржуазии, то и здесь налоговая система носит на себе печать интересов буржуазии. В эпоху феодализма существовали налоговые привилегии - дворянство и духовенство было из-за то от освобождения с переходом власти к буржуазии обложение распространяется на всех и прямые привилегии исчезают, но их место занимают скрытые привилегии заключающиеся в том, что центр тяжести переносится на косвенные налоги, наложившиеся, но инсилью Лассалья эмаскированной привилегией для буржуазии. Следовательно, развитие налоговой системы есть продукт социального строя, есть продукт борьбы социальных классов. Эта идея, выставляемая Лассалем и представляющая собой дальнейшее развитие идей Лоренца фон-Штейна оказала большое влияние на последующую историю налоговой политики социалистических партий, которые взяли этот тезис, исходящий от Лассалья в свои программы в качестве ос-

нового лозунга по финансовой политике. До самого последнего времени в программах всех социалистических партий видно в этом отношении влияние Лассалля. Вот эта идея, что налоговая система есть продукт борьбы классов и, что косвенные налоги представляют собой сырую налоговую привилегию для буржуазии и противоречат интересам рабочего класса была широко распространена до самого последнего времени и лишь только перед последней войной замечается поворот в этом отношении в программах социалистических партий. Так, например, социал-демократическая партия принимает на Венском конгрессе в 1913г. новую программу по налоговой политике, в которой нет уже тезиса о вражде косвенных налогов как таковых для рабочего класса. Решающее значение здесь придается уже не форме обложения и тому, на кого падает бремя обложения, причем поясняется, что прямой формы обложения не дает гарантия в том, что бремя обложения не падает на рабочий класс, точно так же как и косвенная форма еще не означает, что бремя обложения падает на рабочих.

Этот фактор - социальная борьба - есть по учению Л. фон-Бетинге - Лассалля производное от экономического фактора и таким образом экономический фактор является единым источником развития налоговой системы. В конечном счете, далее моностабическое учение с которых развитие публичного хозяйства связано с именем итальянского ученого Корси, который высказал коим меритом моностабического учения. Лассалль говорил о борьбе классов, как о едином факторе развития публичного хозяйства, по мнению же Корси развитие финансовой системы есть лишь в конечном счете продукт влияния экономического фактора, непосредственно же на развитие финансовой системы имеет влияние не только экономический строй, но и политический. Это учение похоже на учение Вигнера, которое исходит из того, что на развитие финансового хозяйства влияют экономический и политический фактор.

Непосредственно на финансовую систему по мнению Корси влияют два фактора: экономический и политический. Поскольку дело касается объектов обложения, то выбор их зависит от экономического строя, поскольку же дело касается распределения налогового бремени, то оно определяется политико-социальным строем, политическим фактором, но этот последний фактор тоже производный от экономического фактора. Таким образом, и мнение Корси - экономический фактор является единым фактором развития финансовой системы, но действует он разно-

в одном отношении он прямо определяет финансовую систему, а в другом он определяет политический строй, который уже в свою очередь определяет финансовую систему.

Итак, ничего нового по существу по сравнению с Родбертусом и Вагнером, Ксерс не вносит, и все различие между ними состоит в том, что Вагнер как и Родбертус не утверждает того, что политический фактор сводится к экономическому, т.е., что политический строй является производным от экономического. Нужно указать еще на третью вершину монистического учения. Это третье учение представлено в литературе русской социологической школы главой которой является проф. И.Х. Озеров, автор курса финансовой науки и целого ряда монографических работ. Озеров является создателем целой школы; имеется целый ряд работ авторов принадлежащих к этой школе таковы работы Т. Танзеля, В. Тердохлебова, М. Фридмана, П. Климентова, И. Боголепова.

Представители этой школы, главным образом в лице главы ее проф. Озерова, выставляют учение, которое может быть названо, методологический монизм в сочетании с историко - паузальным плюрализмом.

У Озерова мы встречаем ряд положений, которые не всегда согласованы между собой; таких положений четыре.

Первое положение сходное с положением Корена сводится к тому, что экономический фактор имеет определяющее значение для развития публичного хозяйства, но влияние его отчасти прямое, отчасти через влияние политического фактора.

Второе положение есть воспроизводство того, что высказал Кассали, т.е., что борьба социальных групп имеет определяющее значение для финансовой системы /без всяких оговорок т.е., что оно влияет непосредственно/. Это положение Кассали, имеющее историко - паузальный характер, Озеров возводит в некоторый методологический принцип. Озеров считает, что развитие финансовой системы не есть продукт развития одного экономического фактора, а есть результат влияния целого ряда факторов, которые, однако по методологическим соображениям можно игнорировать и исходить из того, что борьба групп имеет решающее значение для развития финансовой системы. Методологические соображения требуют отвлечения от всех других факторов кроме борьбы социальных групп, так как в противном случае не может быть решена проблема развития финансовой системы как слишком сложная.

Третье положение Озерова заключается в утверждении, что не

борьба классов, а борьба партий имеет определяющее влияние на развитие финансовой системы, причем борьба партий не сводится по своему значению к борьбе классов, так как наряду с партиями имеются классовый характер есть такие партии, которые представляют собой организации нейтральных групп. И эти нейтральные партии вмешиваясь в борьбу классовых партий влияют на исход борьбы.

Другое соображение Озерова относительного типа, что партия не совпадает с классом заключается в том, что классовая группа основана на экономических моментах, тогда как партийная группа обусловлена национальными, политическими, религиозными и т.п. моментами. Отсюда следует, что финансовая система определяется борьбой партий и таким образом, получается положение, находящееся в противоречии со вторым положением.

наконец, четвертое положение заключается в том, что факторами развития финансовой системы являются условия самого различного порядка. Проф. Озеров перечисляя эти условия, влияющие на развитие финансовой системы; прежде всего это социальные отношения, борьба социальных групп и политических партий, а затем целый ряд условий другого порядка, о которых раньше не говорилось, естественные, природные, национальные, расовые, культурные условия, затем принцип справедливости и наконец, еще один фактор: требование фиска или государства. Если подсчитать эти факторы, то их окажется около двадцати.

Следовательно, с точки зрения историко-позитивной, т.е. с точки зрения учения о факторах развития публичного хозяйства учение Озерова представляет не монизм, а историко-позитивный плюрализм, который автор пытается сочетать с методологическим монизмом.

Вот в общих чертах положение этого вопроса в литературе.

Каково же должно быть правильное решение проблемы факторов развития публичного хозяйства.

Прежде всего нужно отвергнуть тот метод монизма, который встречается в учении русской социологической школы. Дело в том, что можно свести к одному фактору либо наоборот, допускать действие нескольких факторов на развитие публичного хозяйства, но считать, что на развитие публичного хозяйства влияют множество факторов и вместе с тем утверждать, что в силу методологических соображений необходимо отвлекаться от этой множественности и допускать действие

только одного фактора — является неправильным. Если все факторы влиять в одном, то не нужно говорить, что на развитие публичного хозяйства влияет множество факторов; если же считать, что влияет множество факторов, то в таком случае непонятно, как можно отделить от какого-либо фактора. К отвлечению можно прибегать в абстрактном теоретическом построении, где приходится для упрощения опускать ряд сторон действительности, но когда перед нами конкретная историческая задача — задача причинного исследования конкретных исторических явлений, то в этом случае можно отвлечаться только от факторов, которые не имеют в действительности влияния на рассматриваемые явления; отвлечаться же от таких факторов, которыми определяется реальное значение, это значит не давать полного исследования и закрывать глаза на действительные причины явления. Таким образом эта точка зрения не приемлема.

Вопрос заключается в том, что мы решить: какая точка зрения является более правильной: историко-каузальный монизм или же историко-каузальный плюрализм. Если мы ограничим эту проблему выяснением того, что ближайшим образом влияет на развитие публичного хозяйства, каковы непосредственные, ближайшие факторы его развития, то не ли тогда считать, что непосредственно влияющим на развитие публичного хозяйства является только один фактор. На этот вопрос нужно ответить отрицательно. Совершенно неправильно считать, что непосредственно на развитие публичного хозяйства влияет один фактор; непосредственно на развитие публичного хозяйства может влиять ряд факторов. Исторический процесс есть результат пересечения целого ряда причинных рядов из которых одни принадлежат к одному и тому же порядку, другие — к различным. Никаким историческим фактом нельзя представлять себе как результат действия одной причины.

Далее в другом отношении неправильно считать, что непосредственно на развитие публичного хозяйства влияет один фактор, хотя бы даже экономический фактор. Стать на такую точку зрения — значит стать противоречием с основным положением исторического материализма, согласно которым экономический фактор является единственным фактором непосредственным, не в ближайшем а лишь в конечном счете. Отрицание непосредственного влияния других причин на развитие публичного хозяйства, кроме экономических, значит становиться в противоречие с тем положением исторического материализма, что экономическое

отношения не только оказывают определяющее влияние на все другие
социальные отношения /политику, культуру и т.д./ но, что они са-
ми подвергаются влиянию этих последних. Экономика /экс/ , с одной
стороны и политика, культура /надстройка/, с другой стороны, нахо-
дятся в отношении взаимозависимости и взаимообусловленности, а толь-
ко в конечном счете решающее значение имеют и могут быть рассма-
триваемы как единый фактор исторического развития отношений эконо-
мические. Исходя отсюда было бы неправильно считать, что непосред-
ственно на развитие общественного хозяйства влияет фактор одного по-
рядка. Ближайшим образом развитие обусловлено целым рядом факторов:
политическим, экономическим, культурным, естественным. Специа-
льная научная дисциплина, коковой является финансовая наука не мо-
жет себе ставить задачей исследовать не только близкие, но и даль-
нейшие причины; она сосредоточивает внимание лишь на тех причинах,
которые влияют непосредственно, ближайшим образом на изучаемые
явления. Например, если на какой-нибудь финансовый институт
непосредственно влияет политический строй, наряду с экономичес-
ким то дальнейшие условия развития политического строя изучаются
не финансовой наукой, а другой наукой - наукой о государстве. Тре-
бование разделения труда, которое должно проводиться между научны-
ми дисциплинами, заставляет каждую специальную науку ограничить
круг своих задач, а поэтому и финансовая наука ограничивается рас-
смотрением ближайших причин и не занимается вопросом о том, что
определяет общественное хозяйство в дальнейшем или конечном счете.
Вопрос же о сводимости в конечном счете всех причиняемых условий
к одному единому экономическому фактору составляет компетенцию об-
щей социальной науки, исторического материализма, как обще-социоло-
гической дисциплины. Таким образом, мы должны прийти к выводу, что
с точки зрения специальной социально-научной дисциплины, и в
частности с точки зрения финансовой науки, нельзя считать, что на
изучаемый ею исторический процесс влияют причины лишь одного по-
рядка и то, что в конечном счете она сводится к причинам одного по-
рядка не меняет дела.

Вот та точка зрения, которая является необходимой и обязатель-
ной для всякого стоящего на точке зрения исторического материализма
Для того, чтобы закончить рассмотрение этого вопроса нужно еще ска-
зать, что неправильно представлять себе будто есть только два

172
одинаковых факторов развития публичного хозяйства. Экономические и политические. Этими двумя не исчерпываются все факторы развития публичного хозяйства. Наряду с указанными факторами нужно еще указать природный фактор. Разным образом, нельзя игнорировать культурный фактор, так как культурные условия могут непосредственно влиять на развитие публичного хозяйства. Следовательно, все причины, влияющие на развитие публичного хозяйства могут быть сведены к четырем факторам: 1/экономическому, 2/политическому, 3/культурному или естественному фактору.

Далее возникает вопрос о том, каков удельный вес этих факторов, каково относительное влияние их на публичное хозяйство. Этот вопрос не может быть решен на основе априорных суждений, он может быть решен лишь путем изучения исторической действительности, фактов и только таким образом можно прийти к выводу, какой фактор имеет самый или меньший удельный вес.

Однако, нужно сказать, что экономический фактор занимает особое положение, потому, что он не может быть рассматриваем как внешний фактор, который лежит вне публичного хозяйства. Экономический фактор должен быть возведен из элементов окружающей публичное хозяйство среды в самую основу, в фундаментальную сущность публичного хозяйства; это не внешний, а внутренний фактор.

Сложное публичное хозяйство представляет собой, как известную коллективистическую надстройку, возникающую над индивидуалистическим базисом. Этот индивидуалистический базис есть экономический фактор, и естественно, что всякие изменения в нем / в индивидуалистической системе, / являются изменениями в самом публичном хозяйстве. Если происходит изменения в политических, культурных или природных условиях, то здесь, конечно, налицо условия, которые могут отразиться на публичном хозяйстве. Но, если происходит известные изменения в экономических условиях, то в публичном хозяйстве не только возможны изменения, но они уже налицо, т.е. изменения в экономических условиях являются изменениями в самом публичном хозяйстве.

Таким образом, в экономических условиях мы имеем автоматически действующий фактор.

И в этом особенность экономического фактора. Изменения в условиях политических, культурных, природных могут отразиться так или иначе на публичном хозяйстве. Точно также и изменения в экономических условиях

ных могут оказать влияние на публичное хозяйство, могут повлечь за собой организационные в нем изменения.

Но помимо этого возможного лишь влияние всякие изменения в экономических условиях необходимо сами по себе представляют собой известные изменения в публичном хозяйстве, изменения фундаментального характера. В вот в этом и заключается специфическое, автоматическое действие экономического фактора на публичное хозяйство.

Лекции 26 - ал.

ПРОБЛЕМА ПОСЛЕДОВАТЕЛЬНОСТИ ИЛИ ЗАКОНОМЕРНОСТИ РАЗВИТИЯ ПУБЛИЧНОГО ХОЗЯЙСТВА.

В литературе встречается ряд попыток дать известные теории, формулы, которые характеризовали бы развитие в той или иной области социальной жизни, построить динамические схемы, или схемы развития, или как говорят иначе, законы развития.

Эти схемы развития хозяйственной жизни вообще, и в частности развития публичного хозяйства, имеют задачу дать общую формулу, которая выражала бы общие черты развития.

Можно различать между ними два вида схемы: 1/одни из них носят абстрактно - теоретический или абстрактно - типологический характер 2/Другие схемы носят конкретно - реалистический, исторический характер, их можно назвать историко - типологическими схемами. Указница между ними заключается в том, что первые по своей структуре носят абстрактный характер - они выражают логическую связь, соотношение между понятиями, известную логическую последовательность, которая мыслится как некоторый протекающий во времени процесс. Эти схемы не заключают в себе готовой характеристики исторического процесса, они служат только средством для его характеристики.

С их помощью можно лишь приступать к характеристике исторического процесса. Таким образом, абстрактные схемы выполняют известную вспомогательную функцию, служат средством для характеристики исторического процесса но сами в себе не содержат такой характеристики.

Историко - типологические схемы сами в себе уже заключают известную общую характеристику исторического процесса. Эти схемы не являются вспомогательными средствами, в них уже получила выражение уже дана характеристика исторического процесса.

Иногда встречаются схемы, логический стиль и функциональная роль

которых являются проблематичными: они могут быть пригодны, как абстрактные схемы, но могут быть непригодны в качестве историко-типологических схем и наоборот. Для примера возьмем весьма известную в литературе схему Карла Бюхера, которая хотя и не касается публичного хозяйства, но рассмотрение которой покажет нам различие между первыми и вторыми схемами развития хозяйства.

Карл Бюхер дает ступенчатую схему развития хозяйственных отношений, которая имеет общее значение. Иногда в схемах не различаются ступени, как например, в законе дифференциации налоговой системы Родбертуса, схема же К. Бюхера состоит из трех ступеней развития общественного хозяйства:

1/Замкнутое хозяйственное хозяйство

2/Городское хозяйство и

3/народное хозяйство.

Вторая ступень - городское хозяйство есть неразвитая ступень народного хозяйства; обмен здесь имеется, но нет посредников и обмен ограничивается территорией города и прилегающей округой.

Третья ступень - народное хозяйство характеризуется тем, что обмен происходит при помощи посредников в пределах всей территории государства. Наконец, некоторые авторы вводят еще четвертую ступень - мировое хозяйство, когда обмен производится в пределах территории всего мира.

Схема развития К. Бюхера, которая хотя и называется иногда законом развития, тем не менее не представляет собой закона развития в собственном смысле, так как выражает лишь один ряд, один процесс - смену трех ступеней хозяйства: замкнутое, городское и народное хозяйство, на чем обусловлен переход от замкнутого к городскому хозяйству, и от городского к народному хозяйству, что вызывает смену ступеней, являются причинные факторы обуславливающие это развитие, об этом схеме К. Бюхера ничего не говорит.

Но, встречаются схемы, в которых имеется два ряда, связанных между собой причинной необходимостью, и тогда можно говорить о законе развития в собственном смысле. Примером такого закона являются законы капиталистического развития Маркса; затем закон дифференциации налоговой системы Родбертуса - здесь дифференциация имущества и доходов есть причина дифференциации налоговой системы, один процесс развития обуславливается другим.

Является ли приведенная выше схема Бюхера абстрактно - теоретической?

теоретической или историко - типологической схемой. Сам Бюхер смотрит на свое учение о ступенях развития, как на теорию, а не историю, и в этом отношении он прав так, как его схема представляет собой ярко выраженную абстрактно - типологическую динамическую схему. Здесь некоторая связь понятий мыслителя в виде протекающего во времени процесса. Самым термин "ступени" указывает на то, что налицо процесс последовательно протекающий во времени: Закрытое хозяйство, потом городское и наконец, народное и следовательно здесь имеется динамическая схема или схема развития. При этом самая последовательная связь носит чисто - логический характер: берутся три понятия - понятие закрытого хозяйства, понятие простого менового хозяйства, в котором нет посредников и, наконец, понятие развитого менового хозяйства, в котором имеются посредники. Из этих трех понятий каждое предшествующее является логически более простым, чем последующее. Понятие закрытого бартерного хозяйства более простое, чем понятие городского менового хозяйства, а понятие городского хозяйства более простое, нежели понятие народного хозяйства. Следовательно, это чисто логическая связь, чисто - логическое соотношение, мыслимое, как во времени протекающий процесс. Эти три понятия отличаются между собой различной сложностью, на первое место ставится менее сложное понятие, на второе место более сложное и, наконец, на третье еще более сложное понятие. Таким образом по построению эта схема представляет собой абстрактно - теоретическую схему. Функция этой схемы заключается в том, что она может служить средством, "масштабом" для характеристики исторического процесса. Так Бюхер с ней и поступает. Сначала он выставляет свою схему, а затем пытается при помощи такого "масштаба" дать характеристику исторического процесса. До сих пор все обстоит благополучно. Однако, Бюхер бесспорно пытается придать своей схеме не только абстрактно - теоретический но и историко - типологический характер. Свои три основные понятия Бюхер мыслит не только в известной части логической связи он придает связи между ними и историко - хронологический характер. Так, Бюхер говорит что вся история начиная с эллинистического мира до позднего средневековья представляет собой ступень закрытого хозяйства и только с конца XV в. начинается ступень народного хозяйства. Следовательно, Бюхер стремится придать своим трем ступеням значение трех исторических эпох. В этом существенная и основная ошибка Бюхера; это место его учения очень слабое дающее простор критике.

таким образом ошибка Бюхера заключается в том, что он не смог охранять свою абстрактно - типологическую схему, в единственно существующей ей чисто служебной функции и сам придал ей самоцельное историко - типологическое значение. Известный отрезок истории может характеризоваться тем, что в нем преобладает тот или иной тип хозяйства, но исторический процесс не совершается necessarily в такой последовательности, какую предусматривает схема Бюхера. Схема, которая может быть пригодна в качестве служебной абстрактно - теоретической, может быть непригодна в качестве самоцельной историко - типологической.

Другим недостатком учения Бюхера является то, что выставленная им абстрактно - теоретическая схема является сама по себе недостаточным вспомогательным средством для характеристики исторического процесса. Это видно из той историко - типологической характеристики, которую дает при помощи своей схемы сам Бюхер; в этой историко - типологической характеристике его схема играет довольно скромную роль, так как для целого ряда весьма важных характерных исторических моментов в схеме не находятся никаких понятий. Так, например, в схеме отсутствуют какие бы то ни было понятия, которые могли бы быть использованы для изображения тех весьма характерных для средневекового процесса, которые называют феодализацию и дефеодализацию, развитием корпоративно - цехового строя. Для характеристики указанных процессов схема Бюхера ровно ничего не дает. Следовательно, есть ряд процессов /рядов/, которые не охватываются этой схемой и потому она является недостаточной для характеристики хотя бы наиболее важных и значительных черт исторического процесса. Нужно обладать целым рядом таких схем для исчерпывающей характеристики основных черт исторического процесса. Эта ошибка почти всех схем развития: Б. Гильдебрандта, П. Маслова, В. Зомбарта и др. авторов, которые полагают, что путем нескольких понятий можно дать исчерпывающую характеристику важнейших черт исторического хозяйственного процесса. Для сколько-нибудь достаточной характеристики такой необходим целый ряд схем из которых каждая служила бы средством характеристики определенной стороны исторического хозяйственного процесса.

Кроме того в схеме Бюхера собственно динамический элемент не имеет существенного значения ибо разве та же цель не была бы достигнута

бута, если бы Бюхер просто дал определение трех понятий, не располагая их в динамический ряд, не обращая их в ступени, дело этого несколько бы не изменилось. Следовательно, здесь видна бедность тех приемов, с которыми приступают к историко - типологической характеристике.

теперь можно перейти к рассмотрению схем развития, касающихся специально публичного хозяйства, которые встречаются в литературе. Все недостатки, которые присущи схеме Бюхера будут присущи и этим схемам.

В литературе встречаются два вида таких схем: 1/одни схемы касаются роста, распространения публичного хозяйства, 2/другие - касаются изменения способов, форм покрытия публичных потребностей.

Первые схемы выражают процесс роста публичного хозяйства. Наиболее обстоятельное учение дал Адольф Вагнер, но недостаток его учения заключается в том, что он не выставил особых схем роста, развития публичного хозяйства, а рост публичного хозяйства подводит под понятие роста государственной деятельности, государственных задач. Вагнер говорит собственно о законе роста государственных задач и о связанном с ним законе роста государственных потребностей.

Между тем понятие роста публичного хозяйства и понятие роста государственной деятельности, государственных задач не совпадают. Рост государственной деятельности или задач можно понимать различно:

1/Во-первых под этим можно понимать рост государственной регламентации вмешательства государства в частно - хозяйственную жизнь. Но, рост регламентации, вмешательства государства не означает еще роста публичного хозяйства. Эпоху наибольшего вмешательства государства - эпоху полицейского государства и меркантилизма, как раз не есть период расцвета публичного хозяйства, - наоборот впоследствии, в период после Французской революции, когда проводится принцип невмешательства государства в хозяйственную жизнь, публичное хозяйство получает большее развитие.

Во-вторых, под ростом государственных деятельности, задач, расходов можно понимать рост публичных предприятий, который равным образом не тождествен с ростом публичного хозяйства. Если увеличивается число публичных предприятий, то это конечно дает возможность расширить публичное хозяйство, но этот рост прихода может быть связан с сокращением расходов и таким образом, увеличение дохода публичных предприятий не

выразит того, что растет публичное хозяйство.

Другой недостаток учения Вагнера заключается в том, что выстав-
ляя абстрактно - типологическую схему развития, Вагнер придает ей
непосредственное историческое значение - значение историческо - ти-
пологической формулы. Так, он говорит, что все культурные народы ра-
виваясь переходят от меньшего объема государственной деятельности,
задач, расходов к большему. Это вызвало справедливые возражения, так
как историческое развитие происходит не по восходящей линии, а цикли-
чески скачкообразно; рост государственных задач, расходов сменяется
сокращением их. Так, если мы сравним XVIII ст. с первыми двумя третями
XIX века, то увидим, что последний период характеризуется меньшим про-
явлением начала государственности, нежели предшествующий период. Вот
те недостатки, которые присущи данной схеме развития А. Вагнера.

Другая группа схем касается смены систем, форм или способов по-
крытия публичных потребностей. Такую схему равным образом выставил
А. Вагнер; эта схема состоит из трех ступеней:

1/домениальное хозяйство

2/регальное хозяйство и

3/налоговое хозяйство

Один из более новых авторов, Геккель прибавил еще одну ступень:
налогово - кредитное хозяйство.

Первая ступень - домениальное хозяйство, характеризуется тем, что
публичные потребности покрываются за счет доходов от публичных имущес-
тв. Эти имущества назывались "домениями" отсюда и название "домениальное
хозяйство".

Вторая ступень - регальное хозяйство характеризуется тем, что
публичные потребности покрываются доходами от регалий. Регалиями
раньше называли монопольные и исключительные Права государства. Все
поступления, имеющие источником такие монопольные права например, по-
ступления от монопольной продажи водки, поступления от исключительных
прав регулирования рынка, сборы за пользование местами, дорогами и
т. д. объединялись под понятие регалий.

третья ступень - налоговое хозяйство, характеризуется тем, что
публичные потребности покрываются за счет налогов.

наконец, четвертая ступень - налогово-кредитное хозяйство, харак-
теризуется тем, что публичные потребности покрываются за счет нало-
гов и публичного кредита /гос. займов/.

Возникает вопрос является ли эта схема абстрактно - теоретичес-

ой или же историко - типологической. В этой схеме мы не имеем той логической последовательности, той связи понятий какая имеется в схеме Бюхера: в схеме Бюхера каждая последующая ступень есть более сложное понятие, чем предыдущее, в схеме же Вагнера этого нет. Доменальное хозяйство характеризуется тем, что потребности покрываются доходами от домен, но почему нужно считать, что эта форма покрытия потребностей является более простой чем покрытие потребностей доходами от эксплуатации регалий. Эта форма покрытия являлась бы более простой лишь в том случае, если бы под доменальным хозяйством понималось замкнутое хозяйство, когда земля и прочее имущество государства эксплуатируется без обращения к рынку. Но эта форма покрытия потребностей может иметь место как в условиях замкнутого, так и в условиях менового хозяйства. Применение его имеет место и сейчас / и следовательно, видеть в доменальном хозяйстве нечто более простое, чем регальное нельзя. То же самое можно сказать и относительно регального хозяйства: нет оснований считать понятие регального хозяйства более простым нежели понятие налогового хозяйства, и в настоящее время имеются монопольные предприятия, например, у нас: монополия внешней торговли, страховая, карточная, водочная монополия. Также и кредитное хозяйство нельзя понимать как нечто более сложное чем налоговое хозяйство.

Все это утверждает нас в том, что нельзя смотреть на трехступенчатую схему Вагнера, как на абстрактно - теоретическую схему, так как в ней нет той логической связи между понятиями, какая требуется от всякой абстрактно-теоретической схемы. Остается смотреть на эту схему, как на историко - типологическую. Но если мы так подойдем к этой схеме, то увидим, что ей присущи недостатки.

Во-первых Вагнер ставит налоги на третье место, но история показывает, что налоги встречались в древнейшие времена у различных народов. Поэтому нет оснований с исторической точки зрения ставить налоги на третье место.

Налоги ставятся Вагнером на последнее место, а между тем наш век характеризуется тем, что развиваются публичные предприятия, поступления от которых играют все большую роль, а советская финансовая политика ставит задачу как можно большего развития этих поступлений. Таким образом исторически неправильно считать, что налоговая форма есть последняя ступень в истории

затем нужно сказать, что в схеме Вагнера имеется большой пробел а именно: имевшая чрезвычайно важное значение в истории литератур-ная система не нашла отражения в схеме Вагнера; затем не получило отражения в схеме элементарно-простое публичное хозяйство, которое там имело место в истории. Далее в схеме Вагнера не проводится различия между формами развитого, сложного публичного хозяйства /системы публичных финансов/. "Налоговое хозяйство" может представлять и зачаточную и переходную и завершенную систему публичных финансов /систему денежных публичных финансов/. Все указанные виды публичного хозяйства имевшие место в истории, отсутствуют в схеме Вагнера, и следовательно его схема не полна.

такие же по существу возражения вызывает другие схемы. Так, например, Селигман дает следующую схему развития форм, покрытия публичных потребностей:

- 1/Дары /добровольные приношения/
- 2/Дань /трибуты с покоренных народов и т.д./
- 3/Полщина
- 4/Косвенный налог
- 5/Прямой налог

Это есть просто классификация форм, способов покрытия публичных потребностей, которой придается значение известной динамической схемы; известные способы покрытия публичных потребностей мыслятся, как связанные временной последовательностью, как протекающие во времени и сменяющие друг друга формы. Все возражения, которые были выставлены против схемы Вагнера приложены и сюда.

наконец, последняя схема, которая выражает смену различных налоговых форм развитие собственно налоговой системы - схема Родбертуса или так называемый Родбертус - Вагнеровский закон дифференциации налоговой системы, - закон, по которому налоговая система с течением времени дифференцируется, т.е. совершается переход от системы с меньшим числом налоговых форм к системе с большим числом налоговых форм, от единого налога к множеству налогов. Эта схема может претендовать на значение закона /поскольку она правильна/ так как здесь имеется два ряда /дифференциация имущества и доходов и дифференциация налоговой системы, которые связаны известной причинной зависимостью. Процесс дифференциации налоговой системы рассматривается как следствие, результат дифференциации имущества и доходов частных лиц.

Поскольку дифференцируется имущество: выделяется землевладение, промышленность, торговля, движимый капитал, дифференцируется доход: выделяется рента, процент на капитал, заработная плата - постольку происходит дифференциация налоговой системы. Родбертус и Вагнер пытаются придать этому закону реалистическое значение. По их учению история Европы есть непрерывный процесс дифференциации налоговой системы.

Подходя к оценке этой схемы нужно сказать, что если видеть в ней абстрактный закон, то она вызовет существенные возражения. Процесс дифференциации налоговой системы - мыслится здесь, как результат процесса дифференциации имущества и доходов. Конечно, без дифференциации имущества и доходов не может быть дифференциации налоговой системы, так как раз, например, нет земельной ренты, то не может быть и налога на нее и т.д. Однако, этот закон нельзя признать правильным. Это можно было бы признать правильным в том случае если бы всегда и необходимо дифференциация доходов и имущества вызывала дифференциацию налоговой системы. Если А есть причина В то это означает что там, где есть А должно быть и В а если этого В может не быть при наличии А, то нельзя считать что А есть причина В. Так и здесь возникает вопрос может ли дифференциация доходов и имущества /А / считаться причиной дифференциации налоговой системы /В/.

Эта причинная связь здесь не является необходимой, так как самая дифференцированная система имущества и доходов совместима с самой недифференцированной системой налогов, даже совместима с системой одного, единого налога. Здесь мы переходим к критике этого закона с точки зрения исторической схемы. Одни исторические периоды характеризуются тем, что налоговая система дифференцируется, тогда как другие периоды как например, последняя треть XIX и начала XX века характеризуются сокращением налоговых форм, интеграцией, унификацией налоговой системы. Имущество и доходы не интегрируются, а дифференцируются, а налоговая система, наоборот, интегрируется, унифицируется, обобщается. Вот почему этот закон нельзя признать правильным и как историко - типологическую схему.

Л Е К Ц И Я 27.

Для того, чтобы перейти от критической к позитивной части нам нужно сделать известные выводы из данного нами обзора учений, встре-

чающихся в литературе, и затем попытаться обосновать учение, которое было бы свободно от недостатков, присущих рассмотренным учениям.

Мы видим, что возможны два вида схем развития: абстрактно - теоретические схемы предназначенные служить средством для характеристики исторического процесса, и историко - типологические схемы, которые в самих себе заключают характеристику исторического процесса, которые имеют не вспомогательное, а самостоятельное, самоцельное значение.

Подходя к рассмотрению той или иной схемы развития мы должны прежде всего установить какова ее природа и каковы ее функции. Выставляемые нами ниже схемы являются абстрактно - теоретическими схемами, они не будут содержать непосредственно характеристики исторического процесса, а будут служить лишь вспомогательным средством для такой характеристики.

Как мы уже выше отметили основной недостаток встречающихся в литературе схем, состоит в том, что они слишком бедны, они пригодны для изображения лишь одной стороны развития объекта, ибо нельзя дать сколько нибудь полную и яркую характеристику исторического процесса обладая одной схемой, выражающей одну сторону развития явлений. Необходимо дать ряд формул или /схем /, которые должны выражать различные процессы, соответствующие многосторонности общественного хозяйства.

Для того, чтобы научно упорядочить действительность нужно прежде всего дать статический анализ изучаемых явлений,

В статической теории уже заложены элементы динамических схем, и наша задача будет заключаться в том, чтобы из данных статической теории вывести эти динамические схемы. Можно выставить ряд таких схем, которые будут выражать различные стороны общественного хозяйства.

Первые две схемы будут выражать процесс роста общественного хозяйства. Этот рост общественного хозяйства можно понимать в двойном смысле, а именно: в смысле количественного роста и в смысле качественного роста общественного хозяйства, и соответственно этому можно говорить о двух процессах: 1/ процессе количественного роста общественного хозяйства и 2/ процессе качественного роста общественного хозяйства.

Первый процесс можно назвать ростом публичного хозяйства вширь или процессом экстенсификации публичного хозяйства. Процесс экстенсификации публичного хозяйства означает распространение публичного хозяйства на новые области или распространение его в смысле более широкого охвата какой либо области. Если публичное хозяйство распространяется на какую нибудь новую область например, если вместе с частно - хозяйственной школой вводится публично - организованная школа, то будет налицо процесс экстенсификации публичного хозяйства. Но, точно также будет иметь место процесс экстенсификации публичного хозяйства если область на которую раньше распространялось публичное хозяйство теперь более широко охватывается, например, если растет количество школ, лечебных заведений и т.д., но без качественных улучшений.

Второй процесс - процесс качественного роста или процесс интенсификации публичного хозяйства означает переход к лучшему удовлетворению известных потребностей; там, где есть известное улучшение удовлетворения публичных потребностей, там мы имеем процесс интенсификации публичного хозяйства. Например, процесс интенсификации может выразиться в том, что лучше оборудуются учебные или лечебные заведения, таким образом, что они в состоянии лучше работать, чем раньше, или улучшается постановка дела в школе, благодаря тому, что улучшается учебная часть, повышается квалификация учащихся, создаются условия, благодаря которым учащиеся лучше усваивают преподаваемое и т.д.

Таким образом достигается качественный и количественный рост публичного хозяйства. Тот и другой рост достигается путем соответственного изменения в затратах публичного хозяйства, т.е. в затратах реальных средств и личных сил на удовлетворение публичных потребностей, и здесь можно говорить об экстенсификации или интенсификации публичных затрат.

Экстенсификация публичных затрат означает просто увеличение публичных затрат, т.е. увеличение затрат реальных средств и личных сил. От экстенсификации публичных затрат можно отличать: интенсификацию публичных затрат, которая заключается в качественно - технических улучшениях публичных затрат, причем соответствия между этими двумя рядами - экстенсификацией и интенсификацией публичных затрат и экстенсификацией и интенсификацией публичного хозяйства может не быть, т.е. при помощи интенсификации публичных затрат можно достигнуть в известных случаях количественного а не

См. Наука. Проф. Тиктин. Тетрад 10 ч. I.

/только/ качественного роста публичного хозяйства, точно также путем экстенсификации публичных затрат можно достигнуть иногда качественного, а не /только/ количественного роста публичного хозяйства. Например, увеличивается количество коек в лечебном заведении, здесь имеет место экстенсификация публичных затрат публичного хозяйства. Когда количество коек не уменьшается, но они лучше оборудуются то в этом случае будет иметь место интенсификация публичных затрат публичного хозяйства.

Но само по себе увеличение коек, т.е. увеличение экстенсификации затрат может иметь своим последствием не только обслуживание большего числа больных, но и лучшее обслуживание каждого больного, т.е. не только экстенсификацию публичного хозяйства, но и его интенсификацию. Или например, если в учебных заведениях вводятся бесплатные завтраки, то здесь мы имеем экстенсификацию публичных затрат и так как благодаря этому, успеваемость учащихся улучшается будем иметь интенсификацию публичного хозяйства. Противоположным примером, когда интенсификация публичных затрат служит средством количественного роста может служить механизация бань. Механизация бань представляет собой интенсификацию публичных затрат, которые может привести к тому, что будет обслуживаться большее количество лиц, хотя качественного улучшения обслуживания может и не быть, и таким образом, количественный рост публичного хозяйства будет достигнут путем интенсификации публичных затрат. Следовательно, нужно различать качественный и количественный рост публичного хозяйства, т.е. удовлетворение публичных потребностей с одной стороны, и качественный и количественный рост публичных затрат с другой стороны.

Далее нужно упомянуть о том, что если как общее правило можно говорить об интенсификации и экстенсификации публичного хозяйства ^{то имеются} т.е. таких потребностях, которые могут только интенсифицироваться. Сюда относятся потребности, носящие неделимый характер, потребности неделимые в территориальном отношении и в то же время и в личном отношении. Такова например, потребность во внешней охране. Так, если улучшается питание военно-служащих или, если вводится более современная военная техника, или даже увеличивается численность армии то будет интенсификация, а не экстенсификация публичного хозяйства, так как изменения объема, ширины удовлетворения потребностей

этим не достигаются.

Теперь нужно коснуться вопроса о соотношении между процессом роста публичного хозяйства и близко соприкасающимися с ним процессами.

Прежде всего процесс роста публичного хозяйства нельзя смешивать с процессом роста государственности /этатизма/. Рост государственности означает все большее вмешательство и регламентацию частной — хозяйственной жизни государством. Сам по себе этот рост начала государственности не означает роста публичного хозяйства: он может сопровождаться ростом публичного хозяйства, но это не является необходимым. Например, рост государственности происходит в том виде, что государство начинает вмешиваться в некоторые области хозяйственной жизни, скажем регламентирует качество продуктов, которые выпускаются на рынок, принимают меры борьбы с фальсификацией продуктов. Значит ли этот рост государственности одновременно просто публичное хозяйство. Это будет зависеть от того каким образом обеспечивается этот контроль над доброкачественностью выпускаемых продуктов. Если никаких предупредительных мер не принимается, а каждый потребитель имеет право привлечь к суду лицо, продавшее ему недоброкачественный продукт и если издержки по ведению судебного дела относятся за счет заинтересованного лица, то здесь роста публичного хозяйства не будет. Если же против недоброкачественности продуктов принимаются предупредительные меры, организуется надзор и этим предупреждается возможность выпуска на рынок недоброкачественных продуктов, причем издержки, вызванные этими мерами, /покрываются по налоговому принципу, то в этом случае налицо будет рост публичного хозяйства. Точно так же когда независимо от превентивных мер принимаются репрессивные меры и издержки вызванные этими мерами покрываются за счет заинтересованных лиц по налоговому принципу, налицо будет коллективизация потребностей. Таким образом, только при известных условиях рост государственности означает рост публичного хозяйства.

Другой процесс, который также нужно отличать от роста публичного хозяйства — это рост публичных предприятий за счет частных. Публичные предприятия могут расти, даже прибыль от них может увеличиваться, но параллельно с этим ростом публичных предприятий может сокращаться применение налоговых форм, и следовательно, публичное хозяйство будет иметь в своем распоряжении столько же средств сколько и раньше и

роста публичного хозяйства не будет.

Теперь перейдем к рассмотрению соотношения между ростом публичного хозяйства и ростом публично - финансовых или публичных расходов. Публичный расход представляет собой понятие связанное с системой публичных финансов, понятие же публичной затраты встречается при рассмотрении системы публичного хозяйства. Публичные затраты представляют собой затраты реальных средств и личных сил для удовлетворения публичных потребностей. Публично - финансовый расход есть такое употребление публично-финансовых средств, которое создает спрос на рынке. В условиях наиболее развитой системы публичных финансов - системы денежных и публичных финансов все расходы носят денежный характер. Таким образом в условиях системы денежных публичных финансов рост публичного хозяйства должен получить выражение в росте денежных публичных расходов. Тем не менее полного соответствия между этими двумя процессами процессом роста публичного хозяйства и процессом роста публично - финансовых расходов может не быть. В условиях системы публичных финансов процесс роста публичного хозяйства как количественного так и качественного должен получить выражение в росте /денежных/ публично - финансовых расходов, но только при наличии двух необходимых предпосылок: 1/ первая предпосылка заключается в том, что сама публично-финансовая система должна быть завершеной, если же она не завершена, если в ней есть натуральные элементы, то может быть несоответствие; 2/ вторая предпосылка - это устойчивость ценности денег, покупательная способность денежной единицы так как если изменяется покупательная сила денег, то рост публично-финансовых расходов не будет показателем для роста публичного хозяйства. Что касается первой предпосылки, то примером такого случая, когда происходил переход от одной системы к другой может служить переход от Военного коммунизма к Новой Экономической политике. Переход к Новой Экономической Политике характеризуется мерами сокращения публичных затрат, строгим режимом экономии, но в то же время резко подсказывают денежные расходы; в 1922г. они значительно выше последних лет Военного Коммунизма, потому что происходили изменения в системе покрытия. В то время, как раньше многие потребности покрывались не публично - финансовым способом, - теперь они начинают покрываться публично-финансовым способом вместо натурального снабжения вводится денежная оплата труда, затем от порядка снабжения продуктами питания учреждениями других переходят к снабже-

жений через рынок /по вольным ценам/.

Что касается второй необходимой предпосылки - устойчивости покупательной силы денег, - то здесь нужно сказать, что если покупательная сила денежной единицы будет падать, то рост публично-финансовых расходов не будет выражать роста публичного хозяйства, так как за прежнее количество реальных средств придется платить более высокую сумму денег.

Теперь нужно коснуться еще одного вопроса, имеющего еще больший практический интерес, - вопроса о том на основании каких данных можно судить о росте публичного хозяйства в конкретной обстановке например, у нас в СССР. Для этого нужно брать за исходное официальные и отчетные данные. Между тем во всех официальных данных под именем публичных расходов встречаются статьи, которые не представляют собой публичных расходов в собственном смысле и не могут служить показателем роста публичного хозяйства. Прежде всего под рубрикой расходов встречаются издержки публично-финансовой системы - издержки по содержанию финансового аппарата; их изменения сами по себе не могут служить показателем роста публичного хозяйства, здесь некоторая связь имеется, но весьма отдаленная. Эти издержки свидетельствуют о том насколько рационально организована публично-финансовая система, но для суждения о росте публичного хозяйства издержки публично-финансовой системы не только учитывать нельзя, а наоборот их нужно вычитать из общей суммы расходов.

Вторая статья которая обычно встречается под рубрикой расходов это издержки публичных предприятий. Эти издержки тоже непоказательны для роста публичного хозяйства, а являются показательными лишь для роста публичного предпринимательства. Такая практика объединения издержек публичных предприятий с публично-финансовыми расходами встречается обычно в иностранных государствах; в СССР издержки публичных предприятий как общее правило не объединяются с публично-финансовыми расходами: издержки всех трестов, государств, морского и речного транспорта, госстрахования и в некоторых случаях коммунальных предприятий не входят в общий бюджет и не смешиваются с издержками публично-финансовой системы. Но все же и у нас в виде исключения встречаются издержки предприятий, которые фигурируют в качестве издержек публично-финансовой системы, это издержки жел.дор. транспорта и почтово-телеграфной связи. В таких случаях, издержки публич-

ных предприятий нельзя принимать в расчет, когда мы ищем данные для распознавания роста публичного хозяйства.

Далее необходимо учесть суммы, которые идут на финансирование предпринимательских отраслей народного хозяйства. Сюда относятся все те суммы которые через посредство государ. и местного общества направляются на финансирование предприятий: на покрытие убытков предприятий, на увеличение их капиталов и т.д. Эти суммы, составляющие у нас ныне около 14-15% всего бюджета, имеют совершенно другое значение и для процесса роста публичного хозяйства они не показательны, вследствие чего мы их должны снимать со счетов.

Затем в бюджетах имеется статья платежей по займам. Эти расходы также не могут служить выражением роста публичного хозяйства ибо они представляют собой платежи по обязательствам публично-финансового субъекта, - операции по ликвидации уже произведенных расходов, которые были сделаны при получении займа. Эти суммы в свое время уже попали в расход /фигурировали в бюджете/ и если мы их будем считать, то следовательно, посчитаем одну и ту же статью дважды, или во всяком случае прошлый расход учтем как современный. Таким образом, эти суммы тоже не являются показательными для роста публичного хозяйства.

Наконец, еще одна статья фигурирующая в бюджетах, требует исключения - это междубюджетные передвижения публично-финансовых средств. Например, у нас в Едином Государственном Бюджете фигурируют суммы, которые идут в качестве субвенций и дотаций в местные бюджеты. Эти суммы в названном бюджете нельзя считать, так как они расходуются по местным бюджетам и следовательно, если мы будем их принимать во внимание, то этим самым одни и те же суммы посчитаем дважды.

Следовательно, нужен целый ряд оговорок для того, чтобы на основании официальных данных можно было судить о росте публичного хозяйства.

На этом можно закончить рассмотрение первых двух абстрактных схем, роста публичного хозяйства, роста количественного и качественного.

следующая схема подлежащая вашему рассмотрению является охватывающая процесс увеличения или усиления значения или удельного веса публичного хозяйства.

Под процессом увеличения или подъема удельного веса публичного хозяйства понимается процесс, в силу которого роль публичного хозяйства, его удельный вес в общественно-хозяйственной жизни страны растет; совершается переход от такого состояния, когда публичное хозяйство имеет меньшее значение, меньший удельный вес — к такому состоянию, когда его значение, удельный вес возрастает.

Процесс увеличения удельного веса публичного хозяйства может выражаться в переходе от коллективизации менее важных, менее насущных потребностей к коллективизации более важных, насущных потребностей. Этот процесс увеличения удельного веса публичного хозяйства может быть иллюстрирован периодом военного коммунизма, когда наиболее насущные элементарные потребности были коллективизированы, когда потребности носившие ранее индивидуалистический характер были коллективизированы.

Но не только в этом может выражаться процесс подъема увеличения удельного веса публичного хозяйства, он может еще выражаться в том, что совершается переход от неполной частичной коллективизации, к полной коллективизации известных потребностей. Так например, если имеются школы или лечебные заведения, в которых установлена плата, покрывающая часть их издержек, то налицо будет неполная, частичная коллективизация потребностей, применение пошленного принципа; и вот, если с течением времени проводится отмена платы, т.е. начинает проводиться налоговый принцип, то это и будет представлять собой переход от неполной, частичной коллективизации к полной коллективизации потребностей.

При «военном коммунизме» публичное хозяйство потому играло большую роль, что известные потребности ранее частично зависевшие от индивидуальных хозяйственных забот и интересов и объективных условий существования были коллективизированы.

Наконец, может быть еще третье проявление процесса подъема, увеличения значения, удельного веса публичного хозяйства. Этот процесс может выражаться в том, что изменяются некоторые способы

приемы организации удовлетворения потребностей, при чем происходит такая замена одних приемов другими; при которой публичное хозяйство становится более чистым, с большей чистотой проводится публичное хозяйство, т.е. это проявление увеличения удельного веса публичного хозяйства может выразиться в изменении известных способов коллективизации потребностей, которые дают более чистые, чистые проявления коллективизации. Это можно показать на примере замены репрессивных способов, мер пресечения превенцией, т.е. способами предупреждения. Например, достижение цели здравоохранения возможно двумя путями: либо лечением, т.е. мерами пресечения, - репрессией либо профилактикой, т.е. мерами предупреждения, возникновения заболеваний, - превенцией. И вот, следовательно, поскольку переход от мер репрессивных к превентивным мы имеем рост удельного веса публичного хозяйства, потому что всякая репрессивная организация по сравнению с превентивной организацией является менее совершенной менее чистой. Если особенность публичного хозяйства заключается в том, что оно создает в отношении удовлетворения потребностей условия равного доступа масс членов общества, то при применении превентивных способов создаются условия уравнивающие отдельных членов общества в удовлетворении потребностей до неразличения их долей в коллективных благах. Например, когда идет вопрос о лечении, - о мерах пресекающих болезни, то здесь нет указанного неразличения долей отдельных членов общества в коллективных благах, т/к. только те члены, которые были больны получили долю в данных благах, в данных учреждениях, те же, которые не болели не получили данных благ. При применении же превентивных систем нельзя различать доли пользования, доли в благах, отдельных членов общества - это система обеспечивает потребность всех граждан без различия. Вот почему мы считаем, что здесь совершается переход от менее чистой, менее выдержанной к более чистой и более выдержанной организации публичного хозяйства. Вот третье проявление процесса увеличения значения или удельного веса публичного хозяйства.

Далее, нужно сказать, что конечно, этот процесс не совпадает с процессом экстенсификации и интенсификации публичного хозяйства. Там идет речь о том, что растет удовлетворение известных потребностей шире и глубже, но в каком направлении происходит рост отсюда ответа мы не получаем, - здесь же мы характеризуем именно движение в определенном направлении от частичной коллективиза-

и к полной коллективизации потребностей, от менее чисто проводимой организации публичного хозяйства к более чистой.

Можно дать исторические примеры, когда роль, значение публичного хозяйства растет, а роста экстенсификации или интенсификации не происходит.

Теперь нужно коснуться следующего процесса, который до известной степени близок к процессу подъема значения удельного веса публичного хозяйства, но который все же не совпадает с ним, — это процесс, который можно назвать процессом публично-хозяйственной интеграции общественной организации, — это есть процесс, который выражает тенденцию распространения публичного хозяйства, на всю совокупность отраслей общественного хозяйства. Следовательно, когда мы говорим, что усиливается удельный вес публичного хозяйства, то это не предвещает вопроса о том, что мы имеем тенденцию к полному охвату публичным хозяйством всей совокупности отраслей общественного хозяйства, здесь же мы говорим что публичное хозяйство стремится охватить все больше отраслей общественного хозяйства и в пределе стремится охватить все общественное хозяйство, иначе и вытеснения частного хозяйства, индивидуалистической системы. Следовательно, коллективистическая система стремится вытеснить индивидуалистическую систему — процесс который можно назвать процессом интеграции публичного хозяйства.

Следующая схема — есть схема, которую можно назвать прогрессом специализации функции публично — хозяйственной организации. Под этим понимается процесс, который заключается в том, что публично — хозяйственная организация, которая наряду со своими основными прямыми специфическими функциями выполняла некоторые побочные функции переходит к такому состоянию, когда эти побочные вспомогательные функции сокращаются и, следовательно, публично — хозяйственная организация сосредоточивается на функциях, которые являются для нее не вспомогательными, побочными, а основными, прямыми специфическими функциями. Это можно иллюстрировать некоторыми историческими примерами. Например, возьмем феодальную эпоху, феодальную организацию. Мы знаем, что так существовала система натуральных сборов, — промежуточная система публичных финансов, и, в некотором зачаточном виде, система денежных публичных финансов. Но эта организация наряду с основной функцией

публичного хозяйства - функцией покрытия коллективных потребностей выполняла вспомогательную, побочную функцию - служила удовлетворению индивидуальных потребностей феодалов, помещиков. Здесь основные специфические функции публичного хозяйства сочетались с побочными, вспомогательными и даже функции вспомогательные преобладали.

Но когда происходит процесс феодализации мы видим, как сборы становятся все более публичными, указанная функция покрытия индивидуальных потребностей феодалов все более отпадает, сборы из частно-публичных все более становятся чисто - публичными сборами. Но исторический пример процесса специализации публично-хозяйственной организации. можно взять еще один пример из совершенно другой эпохи, где этот процесс специализации публичного хозяйства имеет совершенно другое значение. Скажем, в наших условиях публично - финансовая система, наряду со своей основной, специфической функцией покрытия коллективных потребностей, которая получает выражение в организации внешней и внутренней охраны, в организации просвещения, здравоохранения и других учреждений, - выполняет другую функцию, являющуюся весьма важной, но не специфической, а вспомогательной, - это функция финансирования предпринимательских отраслей народного хозяйства. Наряду с предпринимательской банковской организацией публично-финансовая система выполняет функцию снабжения капиталом частных предприятий. Но по мере того, как развивается публично - предпринимательская организация эта функция публично-финансовой системы сокращается. Следовательно, поскольку, конечно, мы имеем такое положение, что финансируемые предприятия развиваются, а публичное финансирование или как оно у нас называется - бюджетное финансирование сокращается, мы и будем здесь иметь пример процесса специализации функции публично - финансовой системы. Или иначе, можно сказать, что публично финансовая система выполняет функцию нормализации предпринимательской организации, исправляет ее, так что эту функцию можно назвать репарационной функцией публично-финансовой системы по отношению к публичным предприятиям и тогда можно говорить о процессе сокращения, репарационной функции публично-финансовой системы.

Следующая схема, на которой мы должны остановиться изображает процесс, который можно назвать процессом осложнения публично-хозяйственной организации, процессом перехода от менее сложных к более сложным формам покрытия публичных потребностей, процессом перехода

от одной системы покрытия публичных потребностей, которая характеризуется меньшей сложностью, меньшим проявлением индивидуалистических элементов и такой системе, которая характеризуется большей сложностью, большим проявлением индивидуалистических элементов, иначе этот процесс можно назвать процессом индивидуалистического развития или индивидуализации публично - хозяйственной организации. Те системы публичного хозяйства, которые были нами рассмотрены в начале курса различаются по степени индивидуалистического осложнения, индивидуалистического развития. Когда мы рассматривали их в теории, то не говорили об их развитии, но эти системы, рассмотренные нами статически, можно мыслить, как связанные временной последовательностью, и тогда они будут расположены в известный ряд, представляющей собой ступенчатую схему индивидуалистического развития, индивидуализации публичного хозяйства.

I. Ступень элементарно-простого публичного хозяйства.

II. Ступени сложного публичного хозяйства.

A/ Ступени неразвитого сложного публичного хозяйства.

I. Ступень замкнутого публичного хозяйства для публичного домохозяйства

II. Ступень публичных метургий.

B/ Развитого сложного публичного хозяйства для публичных финансов.

3. Ступень прямых натуральных поставок и отчуждений.

4. Ступень натуральных сборов.

5. Ступень денежных публичных финансов.

Эта ступенчатая схема содержит два ряда развития:

I/ процесс осложнения публичного хозяйства и 2/ процесс развития индивидуалистической системы, как базиса публичного хозяйства, причем между этими двумя рядами существует причинная зависимость, что позволяет говорить об этой схеме, как о динамическом законе. Эта схема призвана характеризовать ту сторону развития публичного хозяйства, на которую рассчитана схема Вагнера, а именно способы, покрытия публичных потребностей, но как мы видели схема Вагнера неудачна, т/к. нельзя считать доменальное хозяйство более простым чем регальное, а регальное хозяйство менее сложным нежели налоговое. В приведенной же схеме каждая последующая ступень отличается большей сложностью по развитию индивидуалистических элементов по сравнению с предыдущей, - при чем в этой схеме, в отличие от Вагнера

ровской, налоги и прибыльно-возмездные поступления/ поступления от публичных имуществ и предприятий/ отнесены к различным ступеням, а в одной и той же ступени, так как эти два способа покрытия публичных потребностей не отличаются различной степенью индивидуалистического развития.

Под процессом осложнения публичного хозяйства или под процессом индивидуализации публичного хозяйства нужно понимать не только собственно переход от одной системы к другой, но и процесс развертывания одной и той же системы публичного хозяйства. Например, происходивший в первые годы НЭП процесс осложнения публичного хозяйства выражался не только в том, что восстанавливалась, возрождались вообще система денежных публичных финансов, отмиравшая в период Военного Коммунизма,, но и в том, что развивалась постепенно эта система, именно восстанавливался один налог за другим не сразу, а в известной последовательности, а также последовательно расширялась публично-финансовая роль публичных предприятий.

От процесса осложнения публичного хозяйства, процесса перехода от одной системы покрытия, менее сложной, к другой - более сложной и процесса развертывания известной системы публичного хозяйства, нужно отличать - процесс роста средств покрытия публичных потребностей, в условиях публично-финансовой системы - процесс роста публично-финансовых средств. Средства покрытия публичных потребностей, т.е. те суммы средств, которые могут быть употреблены на публичные потребности, могут расти независимо от перехода к новой системе публичного хозяйства и независимо от развертывания известной системы. Так, например, у нас в 1925-26 году окончилось, завершилось развертывание публично-финансовой системы и, поскольку в дальнейшем будут расти поступления, то этот рост публично-финансовых средств не будет уже проявлением осложнения и развертывания публично-финансовой системы.

Для суждения по росту денежных поступлений о росте средств покрытия публичных потребностей требуется наличие тех же по существу предпосылок, какие указывались выше при рассмотрении вопроса о показательности роста денежных расходов для роста публичных потребностей и затрат.

В частности для наличия процесса роста публично-финансовых средств необходима неизменность покупательной силы денег, т/к: по-

покупательная сила денежной единицы падает, реального роста жилищно-финансовых средств не будет.

Процесс роста публично-финансовых средств может быть двойным
1/ чисто-фундаментальным ростом публично-финансовых средств и 2/
организационным ростом публично-финансовых средств.

Чисто - фундаментальный рост публично-финансовых средств представляет собой рост, который обусловлен известным развитием фундаментальных условий публичного хозяйства, когда растут производительные силы, растет общественный доход, вместе с тем растут и публично-финансовые средства, при чем рост происходит без организационных изменений публично-финансовой системы, т.е. налоги и цены на продукты и услуги публичных предприятий не меняются. Увеличивается потребление и, следовательно, возрастают поступления по косвенным налогам, возрастает сбыт продуктов публичных предприятий и растет их прибыль; то же может относиться и к прямым налогам, так напр. развитие сельского хозяйства может означать увеличение роста соответствующих налоговых поступлений при отсутствии всяких реформ, изменений в налоговых окладах, ставках и т.д.

От этого роста публично-финансовых средств нужно отличать организационный рост публично-финансовых средств, который является непосредственным результатом известных мероприятий направленных на увеличение публично-финансовых средств; например, вводится новый налог, в результате которого растут публично-финансовые средства, или же изменяются налоговые ставки, оклады, цены на продукты публичных предприятий. Следовательно нужно отличать чисто-фундаментальный и организационный рост публично-финансовых средств, причем этот последний может быть либо чисто-организационным, либо происходить в известном сочетании с ростом фундаментальным /"естественным"/.

Л Е Н Ц И Н - 29 - ая -

Можно выработать еще одну схему, которая будет выражать роль
времени покрытия публичных потребностей. Прежде всего нужно оста-
новиться на вопросе о том, что нужно понимать под временем покры-
тия публичных потребностей или публично-финансовым временем. Этот
вопрос имеет интерес не только для проблемы развития публичного
хозяйства, но и для проблемы сопоставления различных публично-хо-
зяйственных организаций, можно сопоставлять не только публично-

финансовое бремя для одной и той же страны в разное время, для различных стран в одно и то же время.

Этот вопрос получил актуальное значение в настоящее время в связи с тем пунктом Версальского договора /периода II к ст. 233, 34/ согласно которому "германская налоговая система" должна быть "пересмотрена" совершенно так же, как налоговая система Антанты. Были бы то ни было из представленных в Репарационной Комиссии держав. Спрашивается: каким образом возможно измерять налоговое или финансовое бремя различных государств. По этому вопросу имеется большая литература практического и научного характера. Существует взгляд, по которому измерение и сопоставление налоговых бремени различных государств очень легкое дело, - мнение исходящее большей частью от представителей стран Антанты. По другому же мнению исходящему большей частью от представителей Германии, это задача весьма трудная, трудная до неразрешимости так как все несоизмерения данного бремени в различных государствах вызывают существенные возражения. Пример весьма простого, но совершенно неподходящего метода представляет метод предлагавшийся Ллойд-Джорджем заключающийся в сравнении высоты ставок отдельных налогов в различных странах. Скажем, если во Франции сахар облагается в два раза больше, чем в Германии, то это значит, что бремя обложения в Германии в два раза выше, чем во Франции. Такие приемы ничего не говорят об абсолютных величинах ставок отдельных налогов, а нужно брать всю совокупность налогов или ставки; да и тогда это ни к чему не приведет, так как нужно ставки сопоставлять с какими-нибудь данными, которые служили бы показателями благосостояния населения, так как благосостояние населения различно в различных странах и более высокий налог при высоком благосостоянии может быть более тяжелым, нежели более высокий налог в странах с более высоким благосостоянием населения.

Есть другой способ, который издавна встречается в практике и научных работах - это сопоставление всех налогов с численностью населения, определение того сколько приходится в среднем на одну душу налогов или всех вообще поступлений /или расходов/.

Конечно, по сравнению с предыдущим приемом этот прием менее правилен, но все же и он очень груб и не приводит к цели, так как численность населения не находится в соответствии с благосостоянием.

населения: при одной и той же численности населения благосостояние может быть различным и наоборот, — при различной численности населения благосостояние приблизительно может быть одинаковым.

Другой прием более правильный, заключается в том, что старается определить сумму налоговых платежей, какая ложится на ту или иную группу населения, т.е. сколько падает платежей в среднем на представителя той или иной группы, например, сколько падает на одного крестьянина, рабочего, промышленника, торговца и т.д. Этот прием тоже недостаточен, так как благосостояние рабочих, крестьян и т.д. в различных странах неодинаковое.

Более правильным является метод, заключающийся в том, что берется совокупный доход представителей различных групп и сопоставляется со всеми налоговыми платежами этих групп. Можно далее складывать доходы всех групп, всего населения и определять какую долю дохода одного лица составляет в среднем налог. Этот прием является более правильным по сравнению с предыдущим, но все же и он дает сопоставление только формального индивидуального бремени, но не материального.

Важно с экономической точки зрения не то сколько тот или иной гражданин формально платит налогов, а сколько он материально несет бремя, нести же налоговое бремя и платить налог не одно и то же. Если стоять на господствующей точке зрения переложения налогов, согласно которой в одних случаях налоги перекладываются, а в других случаях не перекладываются, то возникает вопрос, каково бремя, которое несет та или иная группа; мало знать каковы платежи, нужно определить то бремя, которое в действительности падает на данную группу. Но, как в таком случае определить налоговое бремя. Такие налоги, как акцизы считаются перекладными, но вместе с тем с господствующей точки зрения неправильно считать, что они полностью перекладываются; они перекладываются, но в какой мере этого сказать нельзя. То же относится и к уравнительному сбору, который считается универсальным акцизом, но если его можно считать перекладным, то определить, в какой мере он перекладывается невозможно. Это относится ко всем налоговым, а раз мы не можем определить меру переложения, то нельзя установить в какой мере обременяется та или иная группа.

Идутся попытки определить налоговое бремя, прибегая не только к статистике налогов, но и к статистике частных бюджетов /крестьянина, рабочего и т.д./ определить какую долю в них составляют налоги. На основании такой статистики можно определить какую долю дохода крестьянина или рабочего составляет сельскохозяйственный налог у первого и подоходный налог у второго. Но, при этом мы исходим из того, что налоги не перелаживаются, а ведь с господствующей в финансовой науке точки зрения налоги перелаживаются и, следовательно, в такие вычисления нужно внести поправки, а между тем сколько-нибудь точного, количественного выражения для таких поправок найти нельзя.

Зная сколько крестьянин или рабочий потребляет сахара, чая, табака и т.д. мы только тогда могли бы быть уверены в правильном выводе, если бы налоги в данном случае акциза полностью перелаживались или же перелаживались в известной мере, которую мы сколько-нибудь знаем; но раз меры переложения мы не знаем, то все такие вычисления являются весьма проблематичными.

Вот те возражения, которые можно привести против попытки измерения налогового и вообще общественно-финансового бремени.

Разрешима ли вообще эта задача.

Эта задача весьма трудно разрешима и проблематична, если мы хотим измерить, как налоговое бремя падает на все население или на отдельные группы. Но это одна задача — задача определения индивидуального налогового бремени, — задача определения того, какому бременю ложится публичное хозяйство на отдельных граждан, какое бремя ими испытывается; но есть другая задача — задача определения того, какому бременю ложится публичное хозяйство на всю совокупность хозяйственных или производительных сил страны, какую долю хозяйственных или производительных сил поглощает публичное хозяйство.

Если первая задача неразрешима или решение ее во всяком случае сопряжено с чрезвычайными едва ли преодолимыми трудностями, то вторая задача может считаться принципиально разрешимой несмотря на большие чисто практические трудности.

Решение этой задачи состоит в том, что вся совокупность публичных затрат сопоставляется не с суммой частных доходов, а со всем общественным, народным, или как его иначе называют — национальным доходом. Общественный доход не есть совокупность частных доходов, — это есть в широком смысле слова периодический годовая по-

требительный фонд, воспроизводство которого из одного периода в другой обеспечено, плюс годовой фонд накопления.

Если мы сопоставим всю совокупность публичных затрат с общественным доходом, в указанном смысле слова то узнаем в какой мере публичные затраты поглощают производительные или хозяйственные силы страны. Эта задача наиболее важна и относительно наиболее выполнима, ибо таких принципиальных трудностей, какие имеются при решении первой задачи, здесь нет. И, вот когда мы говорим о процессе роста бремени покрытия публичных потребностей или о процессе роста публично-финансового бремени, то мы имеем ввиду переход от поглощения публичными затратами меньшей части общественного дохода, и поглощению публичными затратами большей части общественного дохода, и следовательно, по мере того, как это отношение будет расти, будет расти и бремя покрытия публичных потребностей.

Следующая схема развития - процесс централизации публичного хозяйства заключается в том, что совершается переход от менее централизованной организации к более централизованной или к менее децентрализованной. Здесь достаточно напомнить о тех понятиях публично-хозяйственной централизации и децентрализации, которые выше были нами рассмотрены. Мы видели, что централизация может проводиться в различных направлениях и применительно к различным областям и сторонам публичного хозяйства, и в зависимости от этого можно говорить, что происходит процесс централизации в том или другом направлении в той или другой области или стороне публичного хозяйства.

Наконец, последняя схема - процесс экономической рационализации публичного хозяйства представляет собою переход от такого состояния, когда в меньшей степени проводится экономический принцип в публичном хозяйстве к такому состоянию, когда экономический принцип проводится в большей степени.

Основное значение этот процесс имеет в отношении равновесия в публичном хозяйстве. Когда в публичном хозяйстве не воспроизводится публичный доход, когда публичные потребности покрываются не за счет дохода, а за счет основных фондов, т.е., когда "проедаются" расточаются основные фонды, то публичное хозяйство в своей основе нерационально. И вот, если затем будет совершаться переход от это-

- 170 -

го состояния "проедания" основных фондов и такому состоянию, при котором публичные потребности начинают покрываться за счет дохода, будем иметь рационализацию публичного хозяйства, получающую выражение в водворении равновесия между покрытием публичных потребностей и общественным доходом; здесь мы имеем фундаментальный процесс рационализации публичного хозяйства. Но кроме того, процесс рационализации публичного хозяйства может получить свое выражение в организационных формах различных областей и сторон публичного хозяйства в области организации способов форм покрытия публичных потребностей, в области организации публичных затрат или учреждений, в области организации налоговой системы, в области организации финансового управления, административного управления, кассового и бюджетного порядка и т.д., т.е. во всех исключениях сторонах публичного хозяйства возможна рационализация.

Если мы возьмем способы покрытия публичных потребностей на новной из них - налоговую систему, то можно всегда сказать про ся ли рационализация налоговой системы; здесь весьма важное имеет вопрос о том, как развивается финансовая система в отношении численности налогов. Если после того, как финансовая система на совершается переход от меньшего количества налоговых форм к шему /соответственно выставленному Родбертусом закону дифферен налоговой системы/, то это не будет процесс рационализации, а противоположный-процесс регрессирования публичного хозяйства, как чем больше различных налоговых форм будет налицо, тем мене

циональна финансовая система и, наоборот, - если происходит по
противоположный закону Родбертуса, т.е. публичное хозяйство ра
ется от обилия налоговых форм, иначе происходит унификация на
форм, налицо будет процесс рационализации публично-финансово
мы. Процесс рационализации имеет всеобщее применение, как фунда
ментальное так и организационное. На этом можно закончить обзор
вития публичного хозяйства.

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ПУБЛИЧНО-ХОЗЯЙСТВЕННОГО РАЗВИТИЯ СОВЕТСКИХ РЕСПУБЛИК.

Следующая задача будет заключаться в том, чтобы на основании этих понятий, которые дает теория и при помощи тех схем развития, которые были выставлены - дать общую характеристику общественно-экономического развития Советских республик со времени Октябрьской

по настоящий момент.

Для того, чтобы дать характеристику при помощи тех общих понятий и схем, которые нам известны - того процесса развития, который совершался, мы должны разделить этот период на две части - взять период предшествующий НЭП'у и затем последующий период - период Новой Эконом. Политики. Но прежде чем говорить о периоде предшествовавшем НЭП'у необходимо остановиться на программе, с которой пришла к власти Партия в Октябре 1917 года и рассмотреть те пункты, которые заключали в себе требования изменений публично-хозяйственного порядка, существовавшего до Октябрьской Революции. Для этой цели мы должны взять ту программу, которая содержалась в принятой на VI Съезде РС-ДРП /большевиков/ 3-го Августа 1917 года резолюции об "экономическом положении". Прежде всего в программе этой на случай перехода в руки пролетариев и полупролетариев госуд. власти ставится основное требование "планомерного регулирования производства и распределения". Далее следуют более конкретные требования "национализации и централизации банкового дела", "национализации ряда синдицированных предприятий /например нефтяных, каменноугольных, сахарных, металлургических, а также транспорта", "организации правильного обмена между городом и деревней, опирающейся на кооперативы и продовольственные комитеты", "установления действительного рабочего контроля", который должен быть развит путем постепенно осуществляемых мер в полное регулирование производства". Наконец, выставляется требование в целях правильного распределения рабочих сил и поднятия производства, "введение всеобщей трудовой повинности", которая только при условии перехода власти в руки пролетариев и полупролетариев даст возможность наибольшего подъема потребительных сил, а не послужит новым способом закабаления рабочих".

Ясно, что здесь нет требований, которые были бы направлены на изменение объема и интенсивности публичного хозяйства на развитие собственно публичного хозяйства вширь или вглубь. Но в программе этой имеются требования, направленные на изменения в способах покрытия публичных потребностей и на реформе ^{налоговой} ~~равенства~~ системы. Требования эти следующие "в целях борьбы с финансовым крахом...немедленное прекращение дальнейшего выпуска бумажных денег, отказ от уплаты госуд. долгов, как внешних, так и внутренних, с

соблюдением, однако, интересов мелких подписчиков, преобразование всей налоговой системы путем введения поимущественного налога, налога на прирост имущества и высоких косвенных налогов на предметы роскоши, реформа ^{налого} переходного налога и постановка оценки доходов имущества под действительный контроль, как в центре, так и на местах". Как далеко не идут эти требования сравнительно с программами буржуазных партий, они вовсе не представляли собою чего-то безпремерного или особенно радикального в истории программных требований социалистических партий по части финансовой политики.

Требование прекращения бумажно-денежной эмиссии, вообще не направлено на какое либо коренное изменение публично-финансовой системы, это есть требование возврата к нормальным обычным способам покрытия публичных потребностей мирного времени. Аннулирование государственных долгов представляет собой весьма радикальную меру, но это не есть требование, которое никогда не встречалось ранее в программах социалистических партий. Что касается намечаемых в программе налоговых реформ, то они отличаются даже умеренностью по сравнению с теми требованиями, которые встречаются в программах других социалистических партий, т.к. здесь нет требования отмены всех косвенных налогов и замены их одним единым налогом ^{на} доходы на имущества. Чем объяснить отсутствие в программе этого лозунга. Если исходить из взглядов Маркса, то требования радикальных /идущих далее программ буржуазных партий/ налоговых и финансовых вообще реформ и в частности требование отмены косвенных налогов имеет значение не столько мероприятий экономической публично-финансовой политики направленных на укрепление экономического положения рабочего класса, сколько средств политической борьбы, и с этой точки зрения поскольку власть ^и переходит в руки пролетариата, этот фактический прием утрачивает свое значение. Все это чрезвычайно важно для понимания публично-финансового развития последующего периода /НЭП/.

В первый период /после Октябрьской Революции/ происходят весьма существенные изменения в публичном хозяйстве; но эти изменения представляют помимо программы коммунистической партии, они не могут рассматриваться, как осуществление мероприятий, которые были намечены в программе. Можно сказать, что тот строй, который

замечался в программе 3-го Августа менее был похож на тот, который установился во время "Военного Коммунизма", чем тот строй, который установился после "Военного Коммунизма".

Монополизация и национализация частных промышленных предприятий транспорта и банковского дела означает переход от частно-владельческой организации к публично-предпринимательской организации.

Следовательно, публично-финансовая система должна была в сущности сохраниться в таком виде, каком была до Октябрьской революции. Имелось ввиду лишь изменить некоторые формы в связи с тем, что командные высоты перейдут от частно-владельческой и публично-предпринимательской организации и, если не считать трудовой повинности, то не имелось ввиду коренных изменений в системе покрытия публичных потребностей. Но обстоятельства, объективные условия сложились таким образом, что развитие публичного хозяйства пошло по иному пути, и с нашей точки зрения имеет основное значение тенденция в развитии публичного хозяйства, которая берет начало с Октября 1917г. и которая может быть характеризована, как процесс

разрушения публично-финансовой ~~пол.~~ системы.

Публично-финансовая система, которая должна была быть только реформированной, - начинает разрушаться вопреки программе. Этот процесс разрушения публично-финансовой системы происходит в двояком направлении: с одной стороны происходит процесс фундаментального разрушения - процесс распада того основания фундамента, на котором эта система держалась, а с другой стороны, происходит процесс ~~омирания~~ и ликвидации организационных реформ публично-финансовой системы.

Эти два процесса идут вместе, параллельно, хотя первый процесс идет впереди второго.

Процесс фундаментального разрушения публично-финансовой системы в общем заключался в том, что и сельское хозяйство, и промышленность, и транспорт, и банковское дело, коммунальное дело и снабжение населения продуктами, - торговля - все это основные элементы народного хозяйства из своей роли фундаментальных элементов, из которых слагалась база публично-финансовой системы, обращаются переходят в положение отраслей, составляющих предмет назначения публичных затрат. Например, промышленность, которая ранее была частно-владельческой и которая

являлась одним из фундаментальных элементов публичного хозяйства, на котором держалась публично-финансовая система, - была национализирована. Происходит процесс стихийной национализации не только тех компаний высших высот, которые намечались программой, но была национализирована и вся масса средних и даже мелких предприятий. Эти национализированные предприятия теряют свой характер предприятий, они не могут давать не только налоговых поступлений, но и не налоговых; не элементов фундамента публичного хозяйства они становятся предметом назначения публичных затрат, - становятся публичными учреждениями.

Таким образом, наряду с процессом фундаментального распада публично-финансовой системы намечался другой процесс - процесс перехода от публично-финансовой системы к элементарно-простому публично-му хозяйству, процесс перехода от сложных форм покрытия к простым, процесс опрощения публично-хозяйственной организации.

Л Е К Ц И Я 30 - ая

Процесс фундаментального распада публично-финансовой системы заключался в том, что все отрасли народного хозяйства, исполнявшие ранее роль фундамента, на котором строилась публично-финансовая система, перестала выполнять эту свою функцию.

Этот процесс в сущности совершался стихийно, так как те мероприятия, которые проводились не соответствовали программе принятой 3/VI 1917г. на VI Съезде РСДРП. Так, в области сельского хозяйства, в программе, была проведена социализация земли. Эта мера создала такие условия, при которых сельское хозяйство перестало выполнять фундаментальную публично-хозяйственную функцию. Несмотря на то, что декрет о социализации земли от 19 февраля 1918 г. не отказывался собственно от публично-финансового использования сельского хозяйства, предусматривая /в ст. XXX 17/ обращение на публичные потребности дифференциальной ренты, в полном соответствии с учением Маркса IV Капитала, по которому с уничтожением собственности на землю и при сохранении капиталистического производства сохраняется дифференциальная рента. Но в дальнейшем создались такие условия, что осуществить эту статью закона о социализации земли не удалось.

Что касается промышленности, то здесь предполагалось национализировать только "командные высоты", но оказалось что не около 90 тысяч промышленных заведений, применявших наемный труд, было национализировано около 40 тысяч, причем из них около 50% имело от 2-15 рабочих и только около 30% имело более 15 рабочих; происходила стихийная национализация которая была оформлена лишь в 1920г. когда было санкционировано, что национализируются все предприятия начиная с предприятий имеющих не менее 5 рабочих при механическом двигателе или 10 рабочих без механического двигателя. При таком большом количестве промышленных заведений, подлежащих национализации не могло быть и речи о том, чтобы эксплуатировать их как публичные предприятия. Та централизованная организация промышленности, которая пришла на смену организации частно-владельческой и получила название главкизма, представляла собой скорее организацию распределения сохранившихся наличных запасов, чем организацию производства.

То же можно сказать и о внешней торговле, которая была монополизирована 23/4 1918г. Монополизация государством внешней торговли привела на деле не к замене частной торговли публично-предпринимательской, а к утрате внешнею торговлею своей фундаментальной публично-финансовой функции.

То же относится и к внутренней торговле, в отношении которой мы встречаемся с законом от 21/XI 1918г. согласно которому частная торговля ликвидировалась. И эта мера на деле не означала "огосударствления" внутренней торговли, не означало замены частно-владельческого торгового предпринимательства публичным. Вместе с тем и кооперация, то же национализированная, становится распределительным аппаратом и переходит на "сметное положение", согласно закону от 13/XII 1920г.

Потребительская кооперация, в которую к этому были влиты все прочие виды кооперации, таким образом становится публичным учреждением, ведающим распределением продуктов промышленности и сельского хозяйства. То же относится и к транспорту, который также из составной части фундамента публичного хозяйства становится одной из отраслей публичного хозяйства, на которое употребляются публичные средства, становится предметом публичных затрат.

Затем, принимались меры, которые имели непосредственно разрушительное действие на фундамент публичного хозяйства — меры направленные

ные на "ликвидацию частного финансового капитала и экспроприацию буржуазии."

Особенно важное значение из них имели меры, которые применялись в отношении банков и публичных долгов. Первоначально именно декретом 14/XII-1917 года была проведена монополизация и национализация всех частных банков, которые об"единялись с государственным банком в один единый "Народный Банк". Но уже в январе 1918 г., а именно по закону от 26/I 1918 г. проводится конфискация капитала и ликвидация банков. Временно еще остается государственный банк под названием "Народный Банк", а затем в 1920 г. этот банк обращается в Центральное Бюджетно-Расчетное Управление. Затем, нужно коснуться той меры, которая представляет собой аннулирование публичных долгов. По декрету от 21 января 1918 г. был аннулирован весь долг по внутренним и внешним государственным займам за некоторыми исключениями в частности за исключением тех прав мелких держателей, которые имели облигации на сумму не свыше 10.000 рублей.

Вся сумма аннулированных долгов составляла около 32мд.руб. Но под влиянием тяжелых условий и голода 1921 г. Северное Правительство выразило готовность на известных условиях признать права иностранных держателей госуд. займов при условии предоставления нового кредита с их стороны, при чем эти права признавались только за держателями довоенного госуд. займа. Этот вопрос и в настоящее время остается открытым, и хотя контр-требования к иностранным державам превышают сумму долга^х, но все-же не исключена возможность удовлетворения части требований иностранных держателей госуд. займов.

Все эти меры имели своим последствием то, что публично-финансовая система приходила в состояние паралича. Этому процессу фундаментального распада публично-финансовой системы соответствовала параллельно с ним происходивший процесс отмирания и ликвидации организационных форм этой системы.

Это относится прежде всего к налоговым формам.

х/Если довоенный публичный внешний долг России равен ок. 7 миллиардам руб., то контр-претензии Советской Власти, пред"явлены еще в Генуе в 1922 и в Гааге превышали 39 миллиард. руб. /интервенция блокада и проч./.

В самом начале когда имелось ввиду выполнение первоначальной программы, налоговая система сохраняется до конца 1918 года и приспосабливается к новым условиям..

Но затем, по мере того, как почва для налоговой системы исчезает налоговая политика меняется. Наступает второй этап налоговой политики: налоговой системой перестают дорожить, ее стремятся возможно больше использовать в революционных целях; проводятся реформы; которые придают существующим налогам характер в значительной степени конфискации частного имущества и доходов, такой же характер носит вновь введенный закон постановлением от 30/X - 1918г, единовременный десяти миллионный чрезвычайный налог. Этот налог поступил сравнительно в незначительной сумме около 1 мд. 500 м. рублей.

Наконец третий этап развития налоговой политики периода, предшествующего НЭП"у заключался в ликвидации налоговой системы. Один декрет за другим отменяет то один, то другой налог как не имеющие под собою почвы. Наконец, это завершается постановлением Президиума ВЦИК"а от 3 февраля 1921 г. /и опубликованным 26 Февраля 1921 г./ которым было постановлено взимание всех налогов.

Таким образом происходил процесс отмирания - публично-финансовой системы в ее нормальных составных частях, в ее налоговых и прибыльно-извездных формах; но все же публично-финансовая система сохраняется в некоторых формах ненормальных, а именно: в форме денежной эмиссии, которая служила экстраординарным финансовым ресурсам. Денежная эмиссия, как чрезвычайный ресурс должна была быть отменена согласно резолюции партии 3-го/VIII-1917г, но обстоятельства сложились так, что отменить ее нельзя было и по мере отмирания налоговой системы все более и более используется эмиссия, как финансовый ресурс.

Дело в том, что эмиссия в общем и целом играла ограниченную роль; попытки исчислить всю сумму публичных затрат для наиболее типичного для военного Коммунизма года - 1920 г. показывают, что покрытие затрат путем эмиссии составило всего лишь менее 10% и, следовательно более, 90% затрат покрывалось иным способом, не финансовым. Следовательно, наряду с указанным процессом отмирания публично - финансовой с и с т е м ы п р о и с -

ходил другой весьма существенный процесс, который приходил на смену публично-финансовой системе. Этот процесс заключался в том, что совершался переход от публично-финансовых форм покрытия, к более простым формам покрытия: происходил переход от публично-финансовой системы к системе элементарно простого-публичного хозяйства. Основным способом покрытия публичных потребностей была продразверстка. Продразверстка не может быть рассматриваема, как зачаточная форма публично-финансовой системы; в продразверстке мы имеем скорее элементарно-простую форму покрытия публичных потребностей, и по такой системе происходило покрытие публичных потребностей, начиная с лета 1918г. до 2 Марта 1921г., т.е. до того момента, когда последовала замена продразверстки натуральным налогом.

Крестьяне в этот период, должны были отдавать всю свою продукцию на покрытие публичных затрат и имели право сохранить свою продукцию лишь в пределах своей продовольственной и посевной потребности. Крестьянин лишался таким обр., права распоряжаться продуктами своего труда, он не имел права обменивать продукты, так к. обмен был легализован лишь 21/III-1921г. Но, раз крестьянин не имел права распоряжаться своими продуктами, раз его доля в продукции не находилась в зависимости от индивидуальных хозяйственных забот, интересов и объективных условий существования, то ясно, что здесь имело место коллективизация сельского хозяйства. Сельское хозяйство становится публично-хозяйственной организацией, сельско-хозяйственные предприятия становятся публичными учреждениями и для завершения полноты картины элементарно-простого публичного хозяйства недоставало применения принципа трудовой повинности; но к концу 1920г. издается закон, в силу которого труд крестьянина становится обязательным, и крестьянин из вольного работника - хозяина становится публичным работником, к труду которого применяется принцип повинности. Конечно все это только тенденция перехода к элементарно-простой системе публичного хозяйства, которая до конца своего не доходила.

Таким обр., в сельском хозяйстве наблюдался процесс коллективизации, переход от сложных форм публичного хозяйства к более простым, как некоторый стихийный процесс, который не был предусмотрен программой. Программой предусматривался товарообмен между городом и деревней, который пытались наладить еще с 1917г. и который не удался.

То же по существу относится к области ОРГАНИЗАЦИИ ПРОМЫШЛЕННОСТИ. Фабрики и заводы работали не на рынок, не производили товаров

179 -
обмена, а производили продукты, которые шли на содержание армии и рабочих и даже в самом содержании рабочих мы видим переход к элементарно-простому публичному хозяйству. Если мы посмотрим, что представляла собой в этот период заработная плата и какая тенденция развития ей была присуща, то увидим, что та часть содержания рабочего, которая составляет действительный элемент заработной платы рабочего а именно денежная часть ее все время сокращалась, тогда как натуральная часть все время возрастала и достигла 70-75% всего того, что получала рабочий. Натуральная часть заработной платы выражала уравнительность, она не находилась в соответствии ни с квалификацией, ни с производительностью труда, т.е. совершался переход от заработной платы к непосредственному наделению коллективными благами; предполагалось таким способом удовлетворять потребности в продовольствии, одежде, квартире и т.д., и, если взималась за них плата, то это были твердые цены, не имеющие реального значения, т.к. та "ЦЕНА", которая бралась за паек была столь ничтожна, что в ней цены видеть нельзя. Следовательно наряду с переходом к натуральной заработной плате, наблюдался процесс перехода от заработной платы к наделению работника благами по потребности, и следовательно работники из наемных рабочих становятся публичными работниками к организации труда которых применялся принцип повинности, распространенный, как правило на всех членов общества. Принцип трудовой повинности проводился путем прикрепления рабочих к местам работы и мобилизации трудоспособного населения. Таким образом и здесь вырисовывается картина элементарно-простого публичного хозяйства.

Точно также были организованы транспорт, снабжение продуктами и коммунальное дело. Наконец в период "Военного Коммунизма" существовало не социальное страхование, а социальное обеспечение, при котором каждый член общества имел право на известную долю обеспечения и различие доли обеспечения не определялось в зависимости от различий в заработной плате, и других индивидуалистических условий, как это имеет место при системе пенсий, при которой размер пенсии /т.е. Доля обеспечения/ находится в прямой зависимости от размера заработной платы. При социальном обеспечении различие в заработной плате не играет никакой роли, а здесь имеется ввиду обеспечить некоторый минимальный жизненный уровень. Так.обр. и здесь мы видим, как совершался переход к элементарно-простому публичному хозяйству. Мы видим, как постепенно коллективизируются насущные потребности - потребности в пище, жилище, одежде, коммунальные и транспортные услуги и т.п.

УДЕЛЬНЫЙ ВЕС ПУБЛИЧНОГО ХОЗЯЙСТВА РАСТЕТ, ПОСКОЛЬКУ КОЛЛЕКТИВИЗИРУЮТСЯ НАСУЩНЫЕ ПОТРЕБНОСТИ. Вместе с тем мы видим как элементарно-простое публичное хозяйство стремится распространиться на все отрасли народного хозяйства, т.е. происходит процесс интеграции публичного хозяйства рука об руку с увеличением удельного веса публичного хозяйства. Вот ряд весьма интересных позитивных, творческих процессов которые наблюдались наряду с отрицательным процессом отмирания публично-финансовой системы.

Теперь нужно остановиться еще на некоторых сторонах публичного хозяйства рассматриваемого периода, а именно: НА ПЕРЕХОДЕ К ЧИСТО ЭМИССИОННОЙ СИСТЕМЕ публичных финансов и отмирания НАЛОГОВОЙ СИСТЕМЫ.

Налоговые поступления и прибыль от публичных предприятий исчезают, экстраординарный финансовый ресурс - эмиссия сохраняется и дает известные средства - средства относительно небольшие /около 7%/. Система элементарно-простого публичного хозяйства не могла все же удовлетворить полностью все потребности, и потому сохраняется полулегальный мелкий рынок, питающийся продуктами сельского хозяйства которые получают незаконное движение, и теми продуктами, которые выносят на базар деклассированные элементы общества. На этом мелком подвижном базаре - рынке ходят деньги и для того, чтобы здесь купить что-либо нужны были деньги. Заботная плата в свою очередь полностью была натурализована и в известной мере носила денежный характер. Рабочим и служащим выдаются деньги, которые они должны приобретать кое-что на рынке. И так, в 1920-21г. время, когда разлагалась налоговая система и удельный вес налоговых поступлений был ничтожен /0,3-0,4% всего бюджета/ денежная эмиссия дает известные средства, хотя и небольшие. То обстоятельство, что могут быть такие периоды, когда налоговая система бездействует, а эмиссия функционирует дает еще некоторые средства, подтверждается не только нашей историей, но и историей Французской Революции и свидетельствует о том, что есть нечто существенно обличное в эмиссии, что нельзя отождествлять с выпуском денег, как финансовый ресурс с налогом/ вопреки распространенному в литературе мнению. Это различие заключается в том что при налоговой системе на граждан налагаются определенные обязательства, которые они должны исполнить. И вот, если граждане не исполняют своих обязательств а аппарат взыскания бездействует, то налоги ничего не дадут. Эмиссия же система ничего этого не требует, здесь нет никаких обязательств не требуется аппарата взыскания. Средства при эмиссии получаются таким образом, что в общественном хозяйстве создается новая абстрактная купательная сила.

минальная, не имеющая реального основания в условиях товарного рынка. Тот прирост денег в общественном хозяйстве означает появление на рынке нового спроса и на некотором участке рынка этот новый спрос производит давление, вследствие чего поднимаются цены. Следовательно все те лица, которые выступают на одном участке рынка с реальным денежным спросом, терпят уменьшение в покупательной силе своих денег и этим самым причиняется бремя.

Г. об., с рассмотренной формальной точки зрения имеется существенное различие между эмиссией и налогом.

Далее, если рассматривать эмиссию и налог с материальной точки зрения, то и в таком случае есть между ними существенное различие. Эмиссионная система лишает публичное хозяйство устойчивой денежной единицы, - в связи с тем, что возникает новый спрос, поднимаются цены, покупательная сила денег падает, что лишает общественное хозяйство устойчивых денег и вследствие этого все хозяйство лишается возможности функционировать на основе правильного расчета. При таком положении, когда покупательная сила денег постоянно падает никакие хозяйственные расчеты невозможны. Эта черта ни в какой мере не присуща налогу. Всякий налог, как он ни был плох, не изменяет покупательной силы денежной единицы, а изменяет лишь ценностные отношения между различными товарами.

Другим экономическим отличием налога от эмиссии (как финанс. ресурса) является то, что каждый налог представляет собой известное бремя, которое может быть равномерным или неравномерным, но налогу присуще обременение одних групп населения и доставления выгод - другим, что имеет место при денежной эмиссии. Денежная эмиссия создает известное бремя для одних групп населения и условия для обогащения других. Те лица, которые успели купить известные средства производства и рабочую силу по вчерашней цене /т.е. до эмиссии/ продаст сегодня товары в результате эмиссии по более дорогим ценам и, следовательно, на этом получает известную выгоду, и наоборот, - те лица, которые продавали вчера по низкой цене, а покупать должны сегодня в результате эмиссии по более дорогой цене - терпят. Это обстоятельство также специально присуще эмиссионной системе и не присуще ни в какой мере налогам. В силу вышеизложенных формальных различий между двумя рассматриваемыми способами покрытия наблюдается в историческом развитии публичного хозяйства в разных странах, что в то время, как распадается налоговая система, эмиссионная система еще работает. Эмиссионная система в нормальное время, как способ покрытия публ. потребностей обычно не применялась; также и у нас она не применялась /с конца 70-х г.г. с Турецкой войны/ до 1914 г. и только с начала войны, т.е. с Июля 1914г. начинает применяться эмиссия, как фин. ресурс для покрытия публичных затрат. На покрытие расходов, связанных с войной царским прав. за время с Июля 1914г. до 1/III-1917г. было выпущено в обращение 8мд. 300м. руб., но покупательная сила выпущенных денег не равнялась покупательной силе денег 1913г., эта сумма выпущенных царским правительством денег составляет около 8мд. 400м. руб., что составляет то, что называют РЕАЛЬНЫМ ЭМИССИОН. ДОХОДОМ. Отсюда очевидно, что полученные средства от эмиссии по номиналу судить невозможно, т.к. покупательная сила денег быстро менялась и, если мы хотим выразить их в общеденежных

и в переводе на покупательную силу рубля 1913г.,

науча часть I-ая тет. II

техническое подхождение

то для этого должны перевести их в довоенные рубли и тогда получить реальный эмиссионный доход. Временное Правительство выпустило по номиналу за 18 месяцев / по последним данным НКФ / бумажных денежных знаков на сумму 6млн. 400 мл. руб. Если считать, что эта цифра на самом деле, если перевести ее в довоенные рубли, то она составит 1мл. 700мл. руб. И, если реальный эмиссионный доход царского правительства равнялся 500-600 мл. руб. в м-ц, то Временное Правит. от эмиссии получало 200-300 мл. руб. в м-ц. Советская власть выпустила по номиналу за время с 1/XI 1917г. по 1/VI 1921г. бумажных денежных знаков на триллиона 300 миллиардов руб.; в довоенных руб., это составило 916мл. руб. Следовательно реальный эмиссионный доход Советской власти в период "Военного Коммунизма" составлял несколько десятков миллионов руб. в м-ц, а в Июле 1921г. эмиссия дала всего 3мл. руб. дохода. По поводу этой цифры Л.Н. БРОВСКИЙ / "На путях к денежной реформе" 1924г. / говорит: "для государства игра действительно не стояла свеч."

Если покупательную силу рубля 1913г. возьмем за единицу, то получим такую картину изменения покупательной силы ден. единицы:

| Год | руб. | бум. |
|---------|-----------|----------|
| 1913 г. | - 1 руб. | - бум. |
| 1914 г. | - 1 " | 0,1 коп. |
| 1915 г. | - 1 " | 30 " |
| 1916 г. | - 2 " | 0,3 " |
| 1917 г. | - 6 " | 75 " |
| 1918 г. | - 75 " | - " |
| 1919 г. | - 775 " | - " |
| 1920 г. | - 8.220 " | - " |

Т/образом мы видим, как растет общий уровень цен и падает покупательная сила денег. Теперь нам нужно коснуться еще одного интересной стороны развития публичного хозяйства, а именно ПРОЦЕССА РАЩЕНИЯ ОБЪЕМА ПУБЛИЧНОГО ХОЗЯЙСТВА. УДЕЛЬНЫЕ ВЕС ПУБЛИЧНОГО ХОЗЯЙСТВА в этот период растет, но об'ем его сокращается. Это видно из цифр: та сумма средств, которая употреблялась на публичные потребности была очень ограниченной прямо ничтожной. Официальные данные показывают, что бюджет 1913г. составлял 3мл. 400 мл. руб., а бюджет 1920г. составлял всего лишь 148 мл. р., т.е. 4% этой суммы. Это обстоятельство дало основание работнику НКФ Голованову произвести исследование почему сумма бюджета являлась столь ничтожной. Голованов исчислил сумму публичных затрат за период "Военного Коммунизма" открыл известную ошибку в официальных данных, в которых сумма в советских рублях по индексу волиных цен, т.е. для 1920г. путем деления на 8220. Голованов открыл, что целый ряд статей бюджета исчислялся по твердым ценам, индекс которых, в это время по отношению к довоенным руб., был значительно ниже, равнялся 1920г. на 8220, а всего лишь 106, т тогда получается сумма бюджета 1920г. в 1 мл. 726 млн. руб. Однако эта сумма является скромной

дает основание говорить о процессе сокращения об'ема публичного хозяйства. Кроме того, нужно принять во внимание, что бюджет 1913г. представлял собой только часть бюджета общественного хозяйства, да как бюджет 1920г. представляет собой почти весь бюджет народного хозяйства, что тем более дает основание говорить о процессе сокращения об'ема публичного хозяйства в этот период.

Наряду с указанными выше процессами, в рассматриваемый период в общественном хозяйстве происходил процесс, который может быть назван процессом экономического регрессирования публичного хозяйства. Этот процесс перехода от такого состояния, при котором публичное хозяйство в большей мере соблюдает экономический принцип к такому состоянию, когда в нем проводится в меньшей степени публично-экономический принцип. Этот процесс экономического регрессирования выражается в основном в том, что публичные потребности покрывались на за счет общественного дохода, а за счет основных фондов, которые расточались. Основным фондом воспроизводства расточался, иначе говоря, та убыль тот износ в основном реальном капитале, который происходил, не восполнялся. Таким образом износ и убыль основного потребительного фонда - фонда для удовлетворения потребностей жилищного фонда и др. не возмещалась. Это есть главное проявление экономического регрессирования публичного хозяйства. Далее нужно упомянуть об экономическом регрессе основных организационных форм публичного хозяйства, об экономическом регрессе бюджетного порядка, финансового и административного управления, кассового и контрольного порядка, - везде здесь можно говорить об известном регрессе организационных форм. Так напр. в области бюджетного порядка в рассматриваемый период неизменно составлялись росписи расходов и поступлений, не был ни одного периода, на который не составлялась бы роспись. Сначала в 1918 и 1919 г.г. составлялись полугодовые бюджеты; в 1920-1921 гг. возвращаются снова к годовому и при том календарному бюджетному периоду. Но несмотря на неизменное составление росписей, говорить о существовании бюджетного порядка, о соблюдении бюджетной дисциплины, - трудно. Это прежде всего связано с тем, что в период постоянного падения покупательной силы денежной единицы невозможно составить такой бюджет, который мог бы сколько нибудь строго исполняться. Все меры предпринимаемые в этом отношении не приводили к цели и только начиная со следующего периода наблюдается процесс в этой области. То же наблюдается и в других организационных сторонах публичного хозяйства. Далее, нужно сказать, что период предшествовавший НЭПу характеризуется централизационной тенденцией в области публичного хозяйства. На первый взгляд, однако кажется, что тогда преобладала децентрализационная тенденция, но на самом деле в период гражданской войны происходила не децентрализация, а известный

расход централизационных связей, вызванный тем, что в результате гражданской войны многие местности были оторваны от центра. Но вообще для периода "Военного Коммунизма" характерна в области публичного хозяйства, как и в других областях, централизационная тенденция. Наиболее яркое выражение эта тенденция получила в Унификации системы местных финансов декретом от 18/VI - 1920г. согласно которому местные финансы объединяются с государственными в одно целое. На этом можно закончить рассмотрение периода, предшествовавшего НЭПу и перейти к изложению развития публичного хозяйства, начиная с Новой экономической Политики.

Переход к новой экономической политике, как известно, ведет свое начало от резолюции X-го съезда РКП от 15/III-1921г. о замене продразверстки натуральным налогом. Эта мера непосредственно представляла существенные изменения системы покрытия публичных потребностей. Замена продразверстки продналогом означала переход

от элементарно-простых форм покрытия публичных потребностей - к сложным развитым формам, к публично-финансовой системе. Ясно, что тот самый акт, который предопределял переход от продразверстки к продналогу, должен был содержать меру, которая вносила изменение во всю структуру общественного хозяйства, потому что налог предполагает наличие индивидуалистической системы хозяйственных отношений. В этом акте мы встречаем с одной стороны замену продразверстки продналогом, а с другой - легализацию обмена. Крестьяне после внесения налога получали право остаток своей продукции обменивать на рынке, при чем обмен сначала мыслился местный и при том натуральный.

Чтобы понять сущность всех этих изменений, мы остановимся на вопросе, чем вызван был переход к НЭП'у. На этот вопрос мы находим ответ в многочисленных работах В.И. ЛЕНИНА; так в XVIII томе в части полного собр. сочинен. Ленина этому вопросу посвящено много мест. Прежде всего УСЛОВИЯ ВЫЗВАВШИЕ ЭТОТ ПЕРЕХОД, БЫЛИ ПОЛИТИЧЕСКИМИ. Как это говорил Ленин в докладе на X-м Съезде РКП от 15/III-1921г. "Товарищи вопрос о замене разверстки налогом является прежде всего и больше всего вопросом политическим, ибо суть этого вопроса состоит в отношении рабочего класса к крестьянству. Постановка этого вопроса означает, что мы должны отношения этих двух классов, борьбу между которыми или соглашение между которыми определяют судьбу всей нашей революции, подвергнуть новому или, я бы сказал, пожалуй, более осторожному и правильному дополнительному рассмотрению и известному пересмотру". Ленин т. XVIII ч. I стр. 136 "Натуральный налог" Заседание 15/III - 1921г.

С другой стороны, в докладе, который был сделан Лениным 9/VI-1921г. на собрании Партактива г. Москва и Московской губ. указывается экономические причины перехода к НЭП'у. / "Основной и главной причиной этого изменения является необыкновенно обострившийся кризис крестьянского хозяйства, очень тяжелое положение его, которое к весне 1921 г. оказалось гораздо более тяжелым, чем можно было это предвидеть, а с другой стороны, последствия этого положения сказались, как на восстановлении нашего транспорта, так и в восстановлении нашей промышленности". Необыкновенно тяжелый кризис крестьянского хозяйства, которое после всех разорений, вызванных войной было еще добито и необыкновенно тяжелым неурожаем, связанной с этим бескормицей, потому что неурожай был и на траве и падежи скота, ослабление производственных сил крестьянского хозяйства, сплошь и рядом осуждение его во многих местах прямо так на разорение, - вот картина крестьянского хозяйства к весне 1921 года. / "Ленин Собр. соч. т. XVIII ч. I, стр. 188 "О продналоге". /

Далее, в этом же самом докладе 9/VI-21г. мы встречаем еще место где отрицается, что этот переход был вызван "предпочтением Советской разверстки к продналогу" там же на стр. 190/. Мера перехода от разверстки к продналогу вызвана крайней нуждой, безвыходным

доконием / там же стр. 190 / Это отчаянное разорение / в результа-
-х-летней империалистической и 3-х-летней гражданской войны /
ставляет из себя основную причину того, почему мы в начале в эпо-
войны, особенно когда гражданская война отрезала хлебные районы,
Сибирь, Кавказ и всю Украину, а также отрезала и снабжение углем
стью, и сократила возможность подвоза остального топлива, - поче-
будучи в осажденной крепости, не могли поддерживать иначе, как
нением разверстки, т.е. взять все излишки у крестьянина какие толь-
ются, взять даже не только излишки, а кое-что необходимое крестья-
ну, лишь бы сохранить способной к борьбе армию и не дать промышлен-
ти развалиться совсем / там же стр. 190 / В другом месте говорится:
итоге политическая обстановка к весне 1921 года сложилась так, что
дленные, самые решительные, самые экстренные меры для улучшения по-
ия крестьянства и подъема его производительных сил стали неотложно
одимыми... И так в первую половину нужны немедленные и серьезные ме-
да поднятия производительных сил крестьянства. Сделать это нельзя
серьезных изменений продовольственной политики. Таковым изменением
ась замена разверстки продналогом, связанная со свободой торговли,
е уплаты налога, по крайней мере в местном хозяйственном обороте"
и Собр.соч. 1923г. т. XVI стр. 212-213" О продналоге /. Написано
апреля 1921г. напечатано в мае 1921г. /

от те места, которые свидетельствуют, что два фактора: экономичес-
и политический - вызвали ПЕРЕХОД к НЭП'у. Требовалось возродить
одное хозяйство, требовалось вывести страну из той разрухи в ко-
она попала и для этого прежде всего нужно было возродить сель-
е хозяйство, а затем и другие отрасли народного хозяйства.

Какой путь мог быть для этого избран. Основным средством для
рождения народного хозяйства по мысли руководителя политики яв-
ась восстановление и развитие обмена, возрождение товарного обо-
а. И мы видим, что в работе Ленина "О продналоге" обосновывается
взгляд / "Всячески и во что бы то ни стало развить оборот не боясь
сталывания, ибо рамки для него поставлены у нас / экспроприацией
и буржуазии в экономике, рабоче-крестьянской властью в по-
е / достаточно узкие, достаточно "измеренные". Такова основная мысль
налога, таково его экономическое значение / Ленин Собр.соч. 1923г. т. XVI
ч. I стр. 223 / Далее, в этой же работе Ленина мы читаем: "... все
о быть пущено в ход для того, чтобы оживить оборот промышленности
и ремесла во что бы то ни стало / там же стр. 225 /

от следовательно, тот ловунг, который был вызван хозяйственным
менением страны. Затем мы видим, что экстренная Партконференция
анная в мае 1921г. выставила положение, что товарообмен есть,
иной рычаг НЭП'а. Товарообмен должен был поднять сельское
ство, и вслед за сельским хозяйством все остальные отрасли на-

родного хозяйства. Но этот обмен мыслился сначала, как натуральный обмен и при том местный, ограниченный узкими территориальными пределами. Но опыт в этом отношении показал, как и в другие исторические периоды, что развитие оборота возможно не иначе как путем опосредствования обмена, т.е. путем перехода от натурального к денежному обмену. И мы видим, что уже осенью 1921г. это столь очевидным; Ленин в своем докладе, сделанном на Московской Партконференции 29/X-1921г. говорил следующее: "Если мы сейчас переживаем переход к государственному капитализму, то спрашивается, надо ли добиваться того, чтобы приемы деятельности, соответствовавшие предыдущей экономической политике нам теперь не мешали. Само собою разумеется - наш опыт нам это покавал, - и нам этого надо добиться. Весной мы говорили, что мы не будем бояться возвращения к государственному капитализму и говорили о наших задачах именно, как об оформлении товарообмена. Целый ряд декретов и постановлений, громадное количество статей, вся пропаганда, все законодательство с весны 1921 года было приобщено к поднятию товарообмена. Что заключалось в этом понятии. Каков, если можно так выразиться, предполагаемый этим понятием план строительства.

Предполагалось более или менее в целом государстве социалистически обменять продукты промышленности на продукты земледелия и товарообменом восстановить крупную промышленность, как единственную основу социалистической организации. Что же оказалось. Оказалось, что Вы это прекрасно знаете из практики, но это видно и из всей прессы, - что товарообмен сорвался: сорвался в том смысле, что он свалился в куплю-продажу, и мы теперь вынуждены это сознать. Если мы хотим прятать голову под крыло, если не хотим корчить из себя до не видящих своего поражения, если не боимся посмотреть прямо в лицо опасности. Мы должны сознать, что отступление оказалось недостаточным, что необходимо произвести дополнительное отступление от отступления навад когда мы от государственного капитализма переходим к созданию государств. регулирования купли - продажи и денежного обращения. С товарообменом ничего не вышло, частный рынок оказался сильнее нас и вместо товарообмена получилась обыкновенная купля-продажа, торговля". / Ленин Собр.соч. т.XVIII ч.1, стр.398/.

Далее, следует отметить место из известной работы Ленина, написанной 5/XI-21г. "О значении золота теперь и после полной победы социализма". "Торговля есть единственно возможная экономическая связь между десятками миллионов мелких земледельцев и крупной промышленностью...если нет рядом с этими земледельцами великолепной промышленной индустрии с сетью электрических проводов, индустрии, мощной и по своей технической мощи и по своим организационным

бюджета настолько тесно связаны друг с другом, что представляют как бы одну целостную задачу. Добиться бездефицитного бюджета это и значит в то же время добиться стабилизации покупательной силы денежной единицы и обратно. Прямых путей к осуществлению указанных задач было два: первый путь это всемерное сокращение публичных затрат, второй путь это всемерное развитие нормальных способов покрытия публичных потребностей, развитие налогового и развитие публичных предприятий т.е. развитие неналоговых поступлений. / Эти две задачи находятся между собой в тесном взаимодействии. В самом деле, что означает сокращать публичные затраты. Это значит, не только стремиться к тому, чтобы известный результат получался с наименьшими затратами, это значит также ограничивать вообще публичные затраты, обращать публичные затраты в предпринимательские. Частные затраты широко достигались производимся переводом публичных учреждений в публичные предприятия восстановлением товарности продукции и платности жилищных, коммунальных и транспортных услуг, снятием с государственного бюджета промышленности и снабжения населения продуктами и перевод их на хозяйственный расчет. Но все эти мероприятия означали не только сокращение публичных затрат, но и развитие обмена и товарооборота, а вместе с тем и фундаментальное восстановление публично-финансовой системы, создание почвы для насаждения налогового обложения и роста прибыльно-возмездных поступлений. Таким образом основная первичная задача восстановления и развития товарооборота, требовала устойчивой денежной единицы, а для этого бездефицитного бюджета, откуда вытекала необходимость развития налогового обложения и публичных предприятий, а развитие этих нормальных форм публично-финансового покрытия в свою очередь требовало развития товарооборота, как необходимой почвы, без которой они не могут развиваться. Таким образом, все ставившиеся задачи и проводившиеся мероприятия были неразрывно связаны между собой и находились в отношении тесной взаимной зависимости и обусловленности; представляя одно неразрывное целое. Другим менее прямым средством для достижения тех же основных задач стабилизации денежной единицы и бездефицитности бюджета служил ряд организационных мероприятий именно децентрализация публично-хозяйственного строя, восстановление системы местных финансов, а также рационализация финансово-установительного бюджетного, кассового и контрольного порядка. Все-приведенные задачи в области публично-финансовой системы начинают проводиться с лета 1921г., но окончательно это формулировано впервые в революции декабрьской конференции РКП в 1921г., а во вполне развернутом виде в революции XI съезда

от 30/III 1922., которая имеет основное значение для всего и последующей финансовой политики и которая сохранила свое значение до настоящего времени; более мы не встречаем столь полной и развитой программы по финансовой политике. Но жизнь не вдала этих резолюций, хозяйственный строй бурно изменялся и уже с лета 1921 г. начинается проведение в жизнь новой экономической политики по части публично-финансовой системы. Собственно уже первый акт, декретировавший переход к НЭП'у, закон о замене продразверстки продналогом от 21/III-1921г. касался непосредственно публичного хозяйства и уже предопределяя восстановление публично-финансовой системы, хотя еще и не в законченной, не в денежной форме, но уже 26/VIII-22г. восстанавливается первый денежный налог - промысловый налог в связи с тем развитием, какое уже к тому времени получала мелкая торговля и кустарный промысел. Если до июля или даже до осени 1921 года еще ожидался результат от узкого натурального обмена, то мы встречаем указание, что Лениным уже в Марте или Априле м-це было предугавано восстановление публично-финансовой системы в известных, денежных формах. Так в воспоминаниях о Ленине /"В.И. Ленин и Финанс. политика"/ А.А. Добромыслов сообщает, что в начале 1921г. он получил уже соответствующие директивы "В начале 1921г - пишет Добромыслов - я был вызван к тов. Ленину, торопясь на заседание он дал мне следующее /приблизительно/ приказание" необходимо в срочном порядке восстановить налоговую систему, а также оплату государственных и коммунальных услуг населением... Работа по восстановлению налоговой системы должна быть проведена под девизом: "скоро, дешево и просто". "Ленин о финансовых и денежных кредитных вопросах стр. 39 1925г. /... Что Ленин предусматривал еще весной-начинает проводиться только осенью. Осенью 1921г. работа по восстановлению налоговой системы уже в разгаре. Осенью 1921 г. начинается перевод промышленности, торговли, кооперации, транспорта и коммунального дела на начала товарности продукции и платности услуг; приступают к проведению децентрализации публично-финансовой системы; к восстановлению системы местных финансов. /...; осенью же 21 г. принимаются уже меры касающиеся к преобразованию денежной системы; они еще не включались в денежной реформе, в строгом смысле слова, которая тогда еще была не-возможна; делаются лишь некоторые попытки преодолеть те чрезвычайные затруднения, которые ставала хозяйственной жизни не устойчивая денежная единица, тормозящая развитие в хозяйственной жизни. Если в период "Военного Коммунизма" это обстоятельство не было столь ощутительно, то теперь падающая валюта являлась тормазом в хозяйственной жизни, т.к. никакой хозяйственный расчет не был возможен, хозяйственная деятельность превращалась в своего рода спекуляцию. Нужно было изыскать меры к преодолению этих препятствий. Выход был найден, но не в установлении новой денежной единицы, а в переходе к твердому золотому исчислению, которое прежде всего было применено в области публичных финансов при составлении бюджета, составленного на первые 9 м-цев 1922г. / для того, чтобы перейти от календарного к сельско-хозяйственному бюджетному году начинающемуся 1 Октября/. А вот в этом бюджете впервые расходы исчислены в твердой денежной единице, в золотом исчислении. Под золотым исчислением разумелись довоенные рубли. Это делалось следующим образом: все расходы исчислялись в с о в е т -

ских денежных единицах и потом делили полученную сумму на курс рубля 1913г., который в Октябре 1921г. равнялся 60.000 руб. и таким образом, получалась в результате сумма расходов, выраженная в довоенных рублях. Для исполнения же бюджета НКФ должен был на каждый месяц устанавливать особый курс, для обратного перевода довоенных рублей в советские. Такой способ исчисления был применен к бюджету 1922г., но вскоре, в Марте м-це пришлось отказаться от этой системы, т/к. она не дала желательных результатов и даже сыграла некоторую отрицательную роль, ибо цены стали еще более подниматься. Но все же идея перехода к твердому исчислению сохранилась и получила в дальнейшем выражение в первой реформе денежной системы, т.е. в выпуске банкнот осенью 1922г.

Л Е К Ц И Я 32-ая

Прошлый раз мы рассмотрели основные положения новой экономической политики в области публичного хозяйства и публичных финансов. Теперь нам нужно проследить процессы, которые происходили в публичном хозяйстве, со времени перехода к новой экономической политике. - И здесь подобно тому, как мы, рассматривая процессы развития публичного хозяйства в период, предшествовавший новой экономической политике, говорили что нужно придать основное значение процессу отмирания публично-финансовой системы и на фоне процесса фундаментального и организационного распада публично-финансовой системы рассматривали все другие процессы, так и здесь основное значение нужно придавать противоположному процессу - процессу восстановления системы публичных финансов - это есть вместе с тем процесс перехода от элементарно-простой формы публичного хозяйства к более развитым формам публичного хозяйства, - это есть процесс фундаментального и организационного восстановления публично-финансовой системы. Следовательно, и в области публичных финансов мы имеем восстановительный процесс, которому соответствует восстановительный процесс происходящий во всем общественном хозяйстве и который начинает особенно ярко проявляться с 1922 - 23 года и заканчивается в значительной степени в 1925-26 году. - 1926-27 год является началом новой эры в общественном хозяйстве он считается началом периода реорганизации, реконструкции общественного хозяйства - периодом создания новых реальных капиталов, - Так и в области публичных финансов можно говорить, что до 1925-26г. происходил процесс восстановления, а с 1926-27г. начинается новый период. - Вот этот восстановительный процесс - процесс развертывания публично-финансовой системы получает свое выражение в цифрах, в сумме всех публичных затрат в государственном /Общесоюзном и республиканских бюджетах/ и местных бюджетах. - Уже в первый год новой экономической политики отражает эту тенденцию. Если в период "Военного Коммунизма" сумма всех "прямых", т.е. денежных расходов исчислялась в 1919г. в 239 миллионов, а в 1920 г. в 126 миллионов довоен.рублей.

уже первый год новой экономической политики - 1921-22 год, новая сумма денежных расходов в один миллиард черв.рублей. Следовательно, уже здесь мы видим процесс восстановления, процесс развертывания публично-финансовой системы; - мы видим рост денежных расходов, который выражает переход от элементарно-простой системы публичного хозяйства к завершенным сложным формам.

Уже в первый год новой экономической политики возрастают личные публично-финансовые расходы, т.е. денежные расходы на зарплату. В то время как при "Военном Коммунизме" преобладала натуральная оплата труда. - В то время, как в период "Военного Коммунизма" публичные учреждения снабжались продуктами без обращения к рынку, - снабжались путем поставок со стороны других публичных же учреждений и существовала система междуведомственных оборотных расчетов, в период новой экономической политики развивается обмен и снабжение производится посредством обращения к рынку, в результате чего возрастают реальные денежные расходы, расходы на приобретение реальных средств потребных публичному хозяйству.

Этот процесс восстановления и развертывания публично-финансовой системы получает свое выражение в росте итога бюджетов, как государственного, так и местных.

Так, если в 1921-22 году итог Государственного бюджета составлял 1 млрд. руб.,

| | | |
|----------------|---|--------------------|
| То в 1922-23г. | он составлял уже | 1 " 450мл.руб. |
| в 1923-24г. | " | 2 " 298 " " |
| в 1924-25г. | " | 2 " 935 " " |
| в 1925-26г. | " | 4 " 079 " " |
| и в 1926-27г. | контрольная цифра ориентировочного бюджета выражается в сумме | 4 млрд. 608мл.руб. |

Рост итога местных бюджетов происходил следующим образом:

Итог местных бюджетов составлял:

| | | |
|----------------|--------------------|------------|
| в 1922-23 году | - | 320мл.руб. |
| в 1923-24 " " | - | 689 " " |
| в 1924-25 " " | 1млрд. | 056 " " |
| в 1925-26 " " | 1 " " | 311 " " |
| в 1926-27 " " | предположено 1 " " | 574 " " |

Если возьмем теперь прирост итога в процентах к предыдущему году по госуд. бюджету, то получим следующую картину:

Прирост в % к предыдущему году

| | |
|-------------|------|
| 1923-24 год | - 57 |
| 1924-25 " " | 28 |
| 1925-26 " " | 38 |
| 1926-27 " " | 43 |

По местному бюджету прирост итога бюджета за 1923-24 год по отношению к итогу бюджета за 1922-23 год составлял 115%
в 1924-25 году по отношению к 1923-24г. - 53%
в 1925-26 " " к 1924-25 г. - 24,2%
в 1926-27 " " к 1925-26г. - 20,1%

Эти цифры прежде всего показательны в том отношении, что они свидетельствуют, о разворачивании и восстановлении публично-финансовой системы. Если мы сравним этот прирост в процентах с приростом довоенным, то увидим, что этот первый прирост расходов значительно превышает второй. Так в довоенное время ежегодный прирост бюджета в течении десяти последних лет колебался от 4% до 10%.

Весьма показательными для процесса восстановления и разворачивания публично-финансовой системы является почти непрерывное падение прироста отражающее присущий данному процессу тенденцию к ослаблению из одного периода в другой.

Теперь следует нам коснуться процесса развития публично-финансовой системы, процесса перехода от незавершенных к завершенным формам, иначе процесса денатурализации публично-финансовой системы. В начале публично-финансовая система еще далеко не носила

вполне денежного характера, натуральная часть преобладала в значительной мере. Так из всех поступлений

за 1921-22 год натуропоступлен. составляли 55% - денежные 45%

" 1922-23 " " " 10% - " 89.5%

" 1923-24 " " " 29% - " 97.1%

и, наконец, в 1924-25 году натуропоступления вовсе исчезают.

Далее нам нужно касаться другой весьма важной тенденции, которая идет рука об руку с рассмотренными тенденциями - это процесс рационализации публичного хозяйства, процесс экономической

рационализации публично-финансовой системы. Наиболее важное проявление экономической рационализации публично-финансовой системы и публичного хозяйства вообще заключается в том, что публичное хозяйство переходит от такого состояния, при котором публичные потребности покрываются за счет основных "фондов", т.е. когда

происходит "ПРОЕДАНИЕ" КАПИТАЛА, - к такому состоянию, когда по

крытие публичных потребностей происходит за счет дохода /без "ПРОЕДАНИЯ" капитала/. В этом отношении переломным является 1923-24

так как "проедание" основных фондов в охвате всего народного хо

зяйства в целом прекращается в этом году и получается прирост

сверх покрытия вноса в размере 0.7% ко всей сумме фондов.

В 1924-25г. этот прирост составляет уже 1.5%, а в 1925-26 году

-34%. Это не значит, что "проедание" основных фондов прекратилось

во всех отраслях общественного хозяйства. Отрасли в которые оно

до сих пор еще не изжито, являются жел.-дорожный транспорт и

лишнее дело. Но в других отраслях народного хозяйства, начиная

с 1923-24 года равновесие восстанавливается и можно считать, что

этого времени в общем публичные потребности покрываются за счет

общественного дохода. Что при этом публичные потребности и их покр

тие не препятствовали восстановлению равновесия, что публичное

хозяйство не пред"являло чрезмерных требований к производительным

силам, это видно из сопоставлений движения публичных затрат, как

получают свое выражение в бюджетах с данными, выражающими

до м е н т а л ь н о е х о з я й с т в е н н о е р а з в и

тие: с ростом продукции, с ростом товарной части продукции, с ростом общественного дохода.

Период новой экономической политики не может быть характеризован быстрым ростом бремени покрытия публичных потребностей, а наоборот оно очень медленно растет, скорее даже обнаруживает тенденцию к стабилизации. Этот процесс все же является спорным и те данные которые имеются расходятся между собой. Есть различные способы исчисления бремени публичных затрат падающего на население страны; наиболее правильно брать для этого исчисления данные об общественном /национальном/ доходе. Так у нас нет точных данных о национальном или общественном доходе, - ~~Ибо~~ мы для разрешения этого вопроса сопоставляем данные о росте публичных расходов с ростом продукции и товарной ее части. Рост публичных расходов обгоняет рост продукции, но он не обгоняет роста товарной части продукции, а если и обгоняет, то умеренно. У нас нет данных о соотношении суммы публичных расходов с национальным доходом, но есть данные о соотношении суммы публичных расходов с суммой частных индивидуальных доходов; - тут имеются весьма различные исчисления.

Если взять данные Госплана СССР в контрольных цифрах на 1926-27 год, то эти данные чрезвычайно высоки, собственно говоря, эти данные показывают, что у нас расходы выше чем в других странах, и что наблюдается неуклонный рост расходов.

Если взять отношение суммы государственных и местных расходов по государственному и местному бюджетам к сумме частных доходов по данным Госплана, то для 1913 г. оно составляло 17,5%
а для 1923-24 " " 24,2%
" " 1924-25 " " 24,3%
" " 1925-26 " " 28,2% 28,2
" " 1926-27 " - 26,7%

Следовательно, расходы вообще велики, потому что превышают 20% и растут еще выше. Но все же эти цифры мало показательны, т.к. здесь берется вся сумма расходов, - тогда как брать всю сумму расходов нельзя из нее нужно сделать ряд вычитаний. Более показательными будут цифры, данные в работах Наркомфина, где уже исключены издержки публичных предприятий, издержки железно-дорожного транспорта и почтово-телеграфной связи; и если эти две статьи исключить из общей суммы расходов, то мы тогда получим более верную полную картину; а именно: для

| | | | | |
|---------------|--------|--------|---------|------|
| 1913 г. | -16,9% | 16,97% | 27 - 28 | 21,7 |
| для 1923-24 " | -13,8% | | 28 - 29 | |
| " 1924-25 " | -14,3% | | | |
| " 1925-26 " | -14,5% | | | |
| 26 - 27 | 20,6% | | | |

Здесь в этих цифрах наблюдается также некоторый рост расходов, но сами цифры значительно ниже и в общем ниже соответствующих данных для иностранных государств. Но и эти данные являются слишком высокими, если мы хотим сопоставить наши данные с данными иностранных государств и при том получить данные б о л е е

истинные более правильные, то мы должны и здесь и там снять, исключать еще ряд входящих статей расходов, а именно издержки публично-финансовой системы, т.е. те расходы, которые идут на содержание публично-финансового аппарата, затем расходы по государственным займам и суммы, идущие на финансирование предпринимательски-организованных отраслей народного хозяйства, - а эти статьи представляют у нас довольно крупную сумму доходящую до 12 - 14% бюджета, и если мы все это исключим, то тогда увидим, что покрытие собственных публичных потребностей не ложится у нас тяжелым бременем на производительные силы страны и что бремя это незначительно растет или даже скорее стабилизируется. Далее нужно сказать о некотором другом важном проявлении процесса рационализации публично-финансовой системы; - именно о процессе отмирания, ликвидации, сокращения удельного веса эмиссионной системы публичных финансов. Из одного года в другой мы имеем непрерывное падение доли эмиссии в покрытии публичных потребностей; - мало того, мы замечаем, что удельный вес эмиссионной системы, доля эмиссии падает не только из года в год или из одного полугодия в другое - сокращение эмиссии наблюдается даже по кварталам. - Это положение подтверждается следующими данными:

| | | |
|--------------|--|---|
| В 1921-22 г. | Доля эмиссионной системы покрытия всех публич. потребностей составляла | 35 % |
| " 1923-23 " | " " " " " " | 29,6% |
| " 1923-24 " | " " " " " " | 10,2% |
| " 1924-25 " | " " " " " " | "вовсе не фигурирует, потому что в начале 1924 года проведена была денежная реформа и эмиссия, как финансовый ресурс уже более не применяется. Следовательно, и здесь мы имеем яркое проявление общей рационализации публичного хозяйства. Нужно сказать, что приведенные выше данные относительно падения эмиссионной системы не вполне точны и в последующем номере - "Финансы и Народное Хозяйство" они несколько исправлены и получили такой вид: |
| В 1921-22 г. | доля эмиссии в покрытии публичных потребностей составляла | 35% |
| " 1922-23 " | " " " " " " | 27% |
| " 1923-24 " | " " " " " " | 5,5% |

Теперь рассмотрим последнее проявление процесса рационализации публичного хозяйства, - это процесс сокращения удельного веса публичного кредита. Публичный кредит /государственные займы/ являются более рациональным способом покрытия публичных потребностей нежели денежная эмиссия. Однако, и публичный кредит, как то будет обосновано ниже не может считаться рациональным способом покрытия публичных потребностей. Вот почему тенденция в сторону сокращения доли участия публичного кредита в покрытии публичных потребностей должна рассматриваться проявлением процесса рационализации публичного хозяйства. Это сокращение роли публичного кредита таково:

| | | |
|--------------|---------------------------------|-----------------|
| В 1922-23 г. | сумма поступлений от публичного | 82 миллион. руб |
| " 1923-24 " | кредита/государственных займов/ | 184 " " |
| " 1924-25 " | составляла: | 130 " " |
| " 1925-26 " | " | 120 " " |
| " 1926-27 " | предположено/ | 125 " " |

В процентах это изменение удельного веса публичного кредита выражается так:

| | | |
|--------------|-----------------------------|------|
| В 1922-23 г. | публичный кредит составлял: | 5,6% |
| " 1923-24 " | " | 8,0% |
| " 1924-25 " | " | 4,5% |
| " 1925-26 " | " | 2,9% |
| " 1926-27 " | предположено/ | 2,7% |

Таким образом, удельный вес кредита в сумме публичных поступлений падает, это свидетельствует о процессе рационализации публично-финансовой системы. Вместе с тем можно говорить о том, что сокращается дефицит в бюджете, потому что под дефицитом понимается покрытие части расходов экстраординарными финансовыми ресурсами, каковыми являются эмиссия и кредит и следовательно, по мере сокращения публ. кредита можно говорить о сокращении кредита дефицита. Если Наркомфин часто высказывает взгляд, что наш бюджет вообще бездефицитен в виду отсутствия эмиссии. Но дело в том, что применяется кредит, а не эмиссия, ибо наличие кредита означает все же дефицит, а дело в том, что большую роль в бюджете играет финансирование предпринимательски-организованных отраслей народного хозяйства. Это финансирование не есть публичное расходование в собствен. смысле слова и если соответствующую сумму снять со счета, то она превзойдет сумму поступлений от публичных займов и в этом смысле можно действительно говорить о бездефицитности нашего бюджета. Теперь мы должны коснуться вопроса о процессе рационализации публично-финансовой системы как он выражается в ма.ых формах покрытия. И здесь, мы должны

остановиться на тенденциях, которые обнаруживаются в отношении между двумя основными формами покрытия.

I. Налогами, сборами в широком смысле слова и

II. Прибыльно-возмездными поступлениями отчисленными от прибыли публичных предприятий.

Если возьмем всю сумму поступлений по Государственному и Местным бюджетам, то увидим, что бюджет в целом, как выразился НКФ БРОХАНОВ носит налоговой характер, т.к. налоги в наших бюджетах преобладают, они составляют более 70% во все годы, в то время, как и в долю неналоговых поступлений, т.е. прибыльно-возмездных поступлений приходится менее 30%, - и в этом смысле можно говорить о налоговом характере всего Советского бюджета. Но если рассмотрим тенденцию развития поступлений, то увидим, что несмотря на то, что налоговое покрытие составляет 70%, а неналоговое - 30%, все же имеется тенденция к понижению первого и повышению второго. Эту тенденцию понижения налоговых поступлений и повышения неналоговых можно видеть на следующих данных:

| | | | |
|-----------------|-----------------------|-------|---------------------------|
| Так в 1923-24г. | налоговые поступления | 73,5% | а неналоговые |
| " 1924-25" | составляли: | 77% | с прибыльно-возмезд. отч. |
| " 1925-26" | " | 73,5% | " |
| " 1926-27" | " | 71,8% | " |

Таким образом, мы видим, что растет доля неналоговых поступлений, потому что прибыль от предприятий увеличивается, тогда как для налогов в общем бюджете падает. Конечно, если мы возьмем эти данные по одному Государственному бюджету, то там еще в большей степени преобладают налоги, в местных же бюджетах налоги преобладают в меньшей степени. Но указанная тенденция проявляется в местных бюджетах, и в Государственном. Теперь перейдем к другим тенденциям в соотношении между двумя основными формами сборов или

налогов: - между формой прямых и косвенных налогов. Как в Государственном бюджете, так и в совокупном Государственном и Местном бюджете удельный вес прямых налогов до 1925-26 г. падает, а косвенных наоборот, поднимается.

Данные по Государственному и Местным бюджетам:

| | | | |
|-------------|--------------------------|-------|---------------|
| В 1923-24г. | прямые налоги составляли | 69,1% | всего бюджета |
| " 1924-25" | " | 60,6% | " |
| " 1925-26" | " | 49,0% | " |
| " 1926-27" | " | 50,2% | " |

Доля косвенных налогов по тем же бюджетам изменялась следующим образом:

| | | |
|-------------|---|-------|
| В 1923-24г. | доля косвен. налогов в общегосударственном и местных бюджетах | 30,9% |
| " 1924-25" | " | 39,4% |
| " 1925-26" | составляла: | 51,0% |
| " 1926-27" | " | 49,8% |

Это повышение косвенных налогов объясняется, конечно, с одной стороны введением казенной продажи "ПИТЕ" - водки, с сокращением сельско-хозяйственного налога, с другой стороны. Эта тенденция рассматривается часто, как некоторая нерациональная черта, и представители Наркомфина всегда считают своим долгом извиняться за то, что увеличиваются косвенные налоги. Но с таким положением соглашаться нельзя. - Тенденция к увеличению неналоговых поступлений с финансово-научной точки зрения является рациональной, потому что чем меньше доля налогов в общей сумме поступлений, тем меньше за представляет финансовая система для бюджета, т.к. для неналоговых поступлений не требуется особого аппарата взимания, нет особых издержек по взиманию и следовательно, уменьшаются издержки публично-финансовой системы, вот почему тенденция к увеличению неналоговых поступлений есть процесс рационализации публичного хозяйства.

То же можно сказать и о тенденции развития в отношении между прямыми и косвенными налогами: сокращение прямых и увеличение косвенных налогов в современных условиях являются тенденцией к рационализации публично-финансовой системы, и, в частности налоговой системы по следующим основаниям. Лозунг отмены косвенных налогов расчитан на буржуазное государство и мы видим, что в резолюции

Р.С. - Д.Р.П. - большевиков. От 3-го Августа 1917 года, рассчитанной на переход власти к пролетариату, этого лозунга нет. Следовательно для пролетарского государства это требование отмены косвенных налогов теряет свое значение. Главное возражение, высказанное противниками косвенных налогов, относится к неравномерному распределению их между всеми членами общества, к тому, что они в большей мере обременяют малоимущих, чем лиц с крупными доходами. Но у нас при большой деконцентрации, нивелировке доходов, когда крупных доходов очень мало, это возражение в значительной степени теряет свое значение. Кроме того косвенные налоги представляют меньшее бремя для малоимущего населения, чем прямые, так как при прямых налогах не может быть прежде всего той раздробленности бремени и множественности сроков, как при косвенных налогах, и даже самая совершенная налоговая техника прямых налогов не может достигнуть того, чтобы налоги взимались такими малыми суммами и в такие короткие сроки, как это имеет место при косвенных налогах. Так, например, подоходный налог, являющийся прямым налогом, уплачивается у нас рабочими и служащими ежемесячно, более длинные сроки здесь технически невозможны, в то время как косвенный налог дробится на добрую часть, так каждая 1/8 фунта чая включает в себе соответствующую часть налога и гораздо легче нести населению налоговое бремя в меньших долях, по мере своих текущих обычных расходов, когда, например, цена каждого 1/8 фунта чая содержит несколько копеек налога, при такой раздробленности гораздо легче обложение, чем например, ежегодно или по полугодию или хотя бы ежемесячно делать специальные взносы налога более или менее крупными суммами. Ставится вопрос об отмене всех косвенных налогов и было бы смелой лишь в том случае, если бы все налоговое бремя можно было бы формально возложить на лиц, получающих крупные нетрудовые доходы. Но это невозможно. Расчеты в этом направлении делались /проф. Л.Н. ЛИТОШЕНКО/ и было установлено, что если обложить все нетрудовые доходы даже на 75%, то это покроет лишь 25% всех необходимых расходов и 75% расходов в этом случае останутся непокрытыми. Следовательно формальное освобождение от обложения трудовых доходов не представляется возможным, а для получателей таких доходов, особенно для получателей малых трудовых доходов косвенное обложение представляет меньшее бремя, чем прямое. Мы уже говорили об одной рациональной черте косвенных налогов, а именно об их дробности по сумме и множественности сроков. Другая рациональная черта косвенных налогов заключается в том, что даже при самой совершенной технике подоходное обложение

быть совершенным, оно всегда отстает, т.к. подоходный налог всегда платится по данным о доходе за прошлое время и только косвенные налоги могут быть современными. Прямые налоги, как например, подоходный налог взимаются по данным о доходе за прошлое, тогда как косвенные налоги взимаются по мере приобретения тех или иных предметов потребления. Так, например, подоходный налог за 1926-27 гг. исчисляется по данным о доходе, полученном в 1926-26г. таким образом, рабочий, обложенный подоходным налогом на 1926-27 год должен его внести в соответствии с доходом полученным в 1925-26г. и здесь возможно положение, что этот рабочий может уже быть безработным, но все же должен внести налог в соответствии не с современным, а с прежним доходом. При косвенных налогах из этого явления не имеем;

здесь каждый по уплате по мере своего современного дохода покупает больше или меньше продуктов и бремя обложения можно приспособить к текущему размеру дохода, по мере его расходования. - Вот те соображения, которые могут быть приведены в пользу того, что развитие косвенных налогов не есть тенденция в сторону иррационализации строя общественного хозяйства.

Теперь, чтобы закончить нам нужно остановиться еще на следующих моментах. Прежде всего нужно упомянуть о том, что в то время как период, предшествовавший новой экономической политике, характеризовался процессом публично-хозяйственной интеграции, период новой экономической политики характеризуется переходом от интегрально-общественного хозяйства к частному. Целый ряд отраслей народного хозяйства переводится на предпринимательскую / "хозрасчетную" / организацию. Сокращается вместе с тем и удельный вес общественного хозяйства, так как коллективных потребностей стали индивидуальными. Но, с другой стороны отсюда нельзя делать вывод о сокращении общественного хозяйства. Общественное хозяйство в этот период возрастает вширь и вглубь. Сократительная тенденция, характеризующая время перехода от "Воскового Коммунизма" к новой экономической политике, сменяется противоположной тенденцией в сторону количественного и качественного роста общественного хозяйства. При приведенных выше цифрах выражающих процесс восстановления публ.-финанс. системы, такого вывода непосредственно сделать нельзя, так как процесс роста общественного хозяйства получает свое выражение в цифрах денежных расходов лишь при наличии известных предпосылок, о которых шла речь выше. Одной из важнейших таких предпосылок является устойчивость покупательной силы денег. Для устранения влияния изменений в покупательной силе денег на итог бюджета нужно взять соответствующие данные в переводе на довоенные цены, т.е. в "товарных" рублях.

Тогда получится следующий рост итога государственных и местных бюджетов:

| 1924-25 году по отношению, к предыдущему: | | |
|---|--|-------|
| к 1923-24 | | 25,4% |
| к 1925-26 | | 19,1% |
| к 1924-25 | | 15,9% |
| к 1926-27 | | |
| к 1925-26 | | |

Из видения, что даже, если устранить влияние изменений в покупательной силе денег - то прирост расходов имеется.

Другим показателем роста объема общественного хозяйства может служить сравнение довоенного бюджета с современными бюджетами.

| | | | |
|------------------|--------------------------|-------|----------------|
| бюджет 1923-24г. | по Гос. и Мест. бюджетам | 49,7% | бюджета 1913г. |
| 1924-25" | составляя | 62,4% | " |
| 1925-26" | " | 74,3% | " |

и наконец, бюджет 1926-27 года достиг 86,0% довоенного бюд-

жета. - Таким образом, мы видим, что бюджет по своему объему все более и более приближается к довоенному и в этом можно видеть процесс экстенсификации публичного хозяйства. Точно также несомненно, проис- ходил и процесс интенсификации публичного хозяйства т.е. происходил не только количественный рост, но и качественный под"ем публичного хозяйства. Так, например, растет заработная плата публичных работников, чем обеспечиваются лучшие условия работы в публичных учреждениях, от- пускается больше средств на одну койку в больницах; на учебную часть в учебных заведениях - есть целый ряд признаков, которые свидетель- ствуют, как о процессе экстенсификации, так и о процессе интенсифи- кации публичного хозяйства.

Необходимо еще упомянуть о том, что обнаруживается в период новой экономической политики, тенденция в развитии публичных предприятий за счет усиления репарационных функций публично-финансовой системы. Публично-финансовая система более усиленно привлекается к репарацион- ным функциям, т.е. к функциям финансирования предпринимательски-органи- зованных отраслей народного хозяйства. И рост публичных предприятий и усиление репарационных функций публично-финансовой системы под- тверждаются следующими данными с 1923-24г. прибыль публичных предпри- ятий по всем отраслям народного хозяйства /сельского - хозяйства, про- мышленности, торговли/ растет; при чем растет не только та часть при- были, которая идет в резервный капитал в "фонд улучшения быта рабочих" и пр.. Та часть прибыли, которая идет на публичные затраты различна по различным предприятиям, в среднем она составляет от 30 - 40% всей прибыли того или иного предприятия.

Вся прибыль чистых доходов по всем отраслям народного хозяйства

составляла:

| | |
|------------------|---------------------------|
| В 1923 - 24 году | -438 миллионов руб. |
| " 1924 - 25 " | -888 " |
| " 1925 - 26 " | 1млр. 276 " |
| " 1926 - 27 " | 1 " 510 " /предположено/. |

Отчисления в публично-финансовые фонды составляли:

| | |
|----------------|------------------|
| В 1923 - 24 г. | 358.700.000 руб. |
| " 1924 - 25 " | 463.000.000 " |
| В 1925 - 26 " | 799.000.000 " |
| В 1926 - 27 " | 992.000.000 " |

А на репарационные функции, т.е. на финансирование по Гос. и Мест. бюджетам предпринимательски организованных отраслей народного хо- зяйства употреблено было:

х/которая идет в публично-финансовый фонд, но увеличивается и та часть прибыли,

| | |
|------------------|------------------|
| в 1923 - 24 году | 374.000.000 руб. |
| " 1924 - 25 " | 446.000.000 " |
| " 1925 - 26 " | 735.000.000 " |
| " 1926 - 27 " | 1.009.000.000 " |

Таким образом, мы видим неуклонный рост репарационной функции публично-финансовой системы в связи с политикой индустриализации народного хозяйства вообще и в направлении промышленности в особенности. Далее нам нужно остановиться на вопросах о тех основных организационных принципах, которые применялись в период новой экономической политики. Период новой экономической политики характеризуется по сравнению с предшествующим периодом сначала децентрализованной тенденцией / период "Военного Коммунизма" характерен централизационной тенденцией во всех областях публично-хозяйства, т.к. со времени новой эконом. политики восстанавливается публично-финансовая система, как централизованная, так и система местных финансов, означающая применение принципов территориальной децентрализации. Но эта децентрализационная тенденция с течением времени ослабляется и сменяется централизационной тенденцией. Децентрализованная тенденция в области публично-финансовой системы, в области организации покрытия публичных потребностей выражалась как в перенесении массы расходов с Гос. бюджета на Местные в отнесении множества расходов на местные публично-финансовые средства, так и в проведении с 1923-24г. федерального строя и созданием наряду с общесоюзной организацией покрытия и общесоюзным бюджетом, Союзно-Республиканских организаций покрытия и Союзно-Республиканских бюджетов. Наблюдающаяся же в самое последнее время централизационная тенденция выражается в том, что растет сумма пособий местным публично-

финансовым суб'ектам, местным бюджетам, от централизованного бюджета, из централизованного фонда переводится все больше и больше средств в местные бюджеты. Наконец, централизационная тенденция выражается в том, что в то время как раньше масса расходов переносилась с государственного на местные бюджеты, ныне наблюдается обратное перенесение некоторых расходов с местных бюджетов на государственный бюджет. - Это все касается публично-финансовой стороны, т.е. покрытия потребностей.

Если же взять административную сторону, т.е. сторону касающуюся определения назначения и размеров публичных затрат, то здесь наблюдается с 1923-24 года, когда в области публично-хозяйства начинается проводиться федеративная система, децентрализационная тенденция, продолжающаяся и поныне. Таким обр. с 1923-24 г. проводится федеративная система в публично-хозяйственной организации тогда как раньше федеративная система здесь не проявлялась и вот соответственно с этого мы видим, как целый ряд вопросов из области административного законодательства, которые раньше решались в общесоюзном центре, переходят из общесоюзного ведения, в ведение Союзно-Республиканских органов. Точно также до известной степени вырастает компетенция в области административного

законодательства и местных внутри-Республиканских органов.

Таким обр., в области покрытия публичных потребностей ныне наблюдается централизационная тенденция тогда как - в области решения вопросов о назначении и размере публичных затрат наблюдается децентрализационная тенденция. Наконец, нужно отметить, что период новой эконом. политики характеризуется неуклонной тенденцией в сторону рационализации основных организационных форм публичного хозяйства, а именно: финансово-установительного /законодательного/, бюджетного, финансово-исполнительного /административного/, кассового и контрольного порядка. Все более полно и глубоко проводятся начала революционной законности и дисциплины в области финансово-установительного, бюджетного и финансово-исполнительного порядка. Кассовый порядок рационализируется путем все большего и все более совершенного применения к нему банковской организации. В области контрольного порядка наблюдается непрерывное искание более совершенных организационных форм и методов работы.

Л Е К Ц И Я 33-ая.

Для того, чтобы закончить общую часть курса нам нужно будет рассмотреть вопрос об основных организационных принципах и формах Советского публично-хозяйственного порядка, т.е. нам нужно будет рассмотреть вопрос о том, какое воплощение в Советском строе получают те принципы и системы организации публичного хозяйства, которые были рассмотрены нами ранее.

Учение об основных организационных принципах и формах Советского публично-хозяйственного порядка расчленяется на две части: 1/ на вопрос об организационных формах Советского публично-хозяйственного порядка, связанных со сложно-Государственным или федеративным строем Советских Республик и 2/ вопрос о чисто - территориально организационных формах Советского публично-хозяйственного порядка, или иначе говоря, сначала мы рассмотрим вопрос об общесоюзной централизации и Союзно-Республиканской децентрализации Советского публично-хозяйственного порядка, - а затем вопрос о местной внутри Республиканской децентрализации.

Сочетание централизационных и децентрализационных организационных форм публичного хозяйства связано прежде всего с тем, что у нас проводится система сложной государственности /федеративный строй/. Мы прежде всего остановимся на рассмотрении сложно-государственного строя. Прежде чем говорить о том, какие у нас существуют организационные формы публичного хозяйства в связи с федеративным строем в настоящее время, мы должны коснуться исторического развития этих форм в различные периоды начиная с периода "Военного Коммунизма". Бывшая Российская Империя представляла собой строго унитарное государство. Во всяком случае со 2-й половины XIX в. никаких элементов сложной государственности, кроме Финляндии в ней не было.

Соответственно этому и в области публично-хозяйственной организации тоже не было никаких элементов децентрализации, связанных со сложным государственным строем. Та же децентрализация, которая существовала в дореволюционной России не была связана со сложным государственным строем, т.к. такового не было. Еще в первой половине XIX в. до конца 60-х годов встречаются некоторые элементы децентрализации, связанные со сложным государственным строем. Была известна публично-финансовая организационная обособленность Закавказского Края и Царства Польского, но с конца 60-х годов XIX века эти элементы децентрализации исчезают. Элементы децентрализации публично-хозяйственного порядка связанные со сложным государственным строем вновь появляются лишь после Октябрьской Революции. Как известно партия пришла к власти в Октябре 1917 г. не с лозунгом создания сложного государства, не с лозунгом федеративного об"единения народов бывшей Российской Империи, а с лозунгом политического самоопределения всех наций. Апрельская конференция В.С. - Д.Р.Д. /большевиков/ 1917г. провозгласила самоопределения всех наций вплоть до выхода из состава государства и образования новых государств. Право самоопределения наций представляет собой старый социал-демократический лозунг; он встречается у основоположников научного социализма Маркса и Энгельса, которые однако, не сочетали этого лозунга с федеративным строем. Об"единение наций на основе сложного государственности на основе федерации не выставлялось социал-демократами до Октябрьской революции 1917 г. И это находилось в соответствии с учением основоположников научного социализма. И Маркс и Энгельс считали, что для развития производительных сил и капитализма более соответственной и целесообразной формой является форма единого унитарного государства. С этой точки зрения социал-демократия должна была ставить цель создания унитарного, централизованного государства с широкой автономией, а не федеративное государство. Тот же взгляд высказывал и В.И. Ленин в своей работе "Государство и Революция". Но Энгельс все же допускал, будучи принципиальным противником сложной государственности, что в некоторых обстоятельствах, при наличии некоторых условий может быть целесообразным установление федеративного строя. Таким условием являлся гигантский размер территории, как например, Объединенные Штаты Америки. Другое условие - большее различие национального состава в том государственном об"единении, о котором идет речь. Но в том и другом случае федеративная форма не

быть целесообразной, как временная переходная форма слабой к единому, унитарному или простому государству. Соответствии с этим, весьма скоро после Октябрьской Революции был выдвинут лозунг об объединении народностей населяющих бывшую Российскую империю на началах единой государственности, на федеративных основаниях. Те условия при которых Лэнгс допускал целесообразность федеративного строя, были налицо в России, т.е. гигантский размер территории и различный национальный состав территории. Федеративная форма должна была служить средством повлечения всех многочисленных центростремительных национальных движений, которые развились со времени февральской революции, в русло Октябрьской Пролетарской Революции; и вот третий Всероссийский Съезд Советов 13 января 1918 года провозгласил в качестве основной формы объединения народов федеративную сложное-государственную форму. Однако, до Союзного договора от 30 декабря 1922 года об объединение основывалось на отдельных договорах которые заключались основной республикой гегемоном в революционной борьбе РСФСР, с прочими Советскими Республиками. Эти договоры устнаивают известный сложное-государственный строй, который, однако не может быть характеризован, как строй федеративный. Этот строй менее чем реализован, чем федеративный. Это - конфедерация, т.е. не ~~Союзное~~ государство, а Союз Государств. Период "Военного Коммунизма" характеризуется тем именно, что Государственный строй построен на конфедеративных основах. Создалось известное об объединение сравнительно слабой связи, сравнительно мало централизованное об объединение между отдельными Советскими Республиками

Но если поставить вопрос, как это об объединение отразилось на публично-хозяйственной организации, то ответ получится на первый взгляд довольно неожиданный. Это сравнительно слабое об объединение не отразилось на публично-хозяйственной организации, потому что в период "Военного Коммунизма" публично-хозяйственная организация строилась на строго централизационных началах, несмотря на конфедеративный строй. В области публичного хозяйства проводится строгая централизация. Публично-хозяйственная организация Советских Республик в этот период представляла собой единое целое, и сложное государственное строение не получил отражения в области публичного хозяйства. Мы встречаемся правда в этот период со случаями, когда известные Сов. Республики или части их были обособлены не находились в связи с другими республиками или частями их, как например, некоторые части территории Украины в 1919 г., затем Закавказские Республики почти до 1924 года. Но тем не менее это не означает, что проводилась децентрализация в связи со сложное-государственным строем, потому что эта обособленность представляла собой не децентрализацию, а дезорганизацию, распад организационных связей, который был вызван обстоятельствами гражданской войны и хозяйственной разрухи. Следовательно в области публично-хозяйственного порядка в период "Военного Коммунизма" о децентрализации говорить не приходится. Таким образом сложное-Государственный строй не получил в период "Военного Коммунизма" никакого выражения в публично-хозяйственной организации; это был период строго централизованной публично-хозяйственной организации и только в последующий

период, когда уже наступили условия мирного времени и когда /с 1922 года/ приступили к построению советской государственности на новых федеративных началах, к созданию Союза Советских Социалистических Республик, только тогда появляются известные элементы децентрализации в связи со сложно-государственным строем в области публично-хозяйственного порядка.

Период И. П. а., особенно, начиная с 1922 г., характеризуется известной децентрализационной тенденцией в развитии организации публично-хозяйства, а в частности известной децентрализационной тенденцией на почве федеративного строя, на почве сложно-государственного построения Советских Республик, и даже после образования Союза 30/XII-1922 г. вплоть до настоящего времени наблюдается децентрализационная тенденция в публично-хозяйственной организации на основе сложно-государственного строя. Как выше было указано, основоположники научного социализма считали, что сложная федеративная форма может быть лишь переходной формой к единому унитарному государству. В резолюции VII-го Съезда РКП в 1919 году провозглашается федеративная форма, как переходная. Точно так же и в резолюции 2-го Конгресса Коминтерна федеративная форма рассматривалась как переходная. Но для настоящего времени не может быть и речи о централизационной тенденции, так как мы переживаем еще период развертывания федеративной системы и еще не закончено построение публично-хозяйственной организации на началах сложного государственного образования. Если мы сравним наше новое переходное сложно-государственное образование с другими, иностранными сложно-государственными организациями, то увидим, что между ними существует весьма значительная разница. Многие авторы указывают, что развитие иностранных федераций /С.-А. Соединенных Штатов, Швейцарии, Германии, Канады, Австралии, Южной Африки/ характеризуется централизационной тенденцией, которая особенно ярко выражается именно в области публично-хозяйства. У нас же до сих пор наблюдается, как сказано, децентрализационная тенденция. Это объясняется тем, что переживаемый период есть период построения, развертывания системы. Федеративная система в области публично-хозяйства начала проводиться у нас лишь с 1923-24 г., когда сложно-государственный строй впервые получил свое выражение в организации системы публичных финансов. В дальнейшем нам нужно будет заняться анализом современных организационных форм публично-хозяйства, связанных со сложно-государственным строем. Но прежде всего нам нужно коснуться вопроса о том, какова природа сложного государственного строя, который установлен со времени Союзного договора, - договора о создании Союза Советских Социалистических Республик 30/XII-22 года. Вопрос о том, что представляет собой СССР, что СССР есть федерация, т.е. Союзное Государство, другие считают, что это конфедерация - Союз Государств, т.е. менее

тесное менее сплоченное государство.

Для того, чтобы правильно ответить на этот вопрос, нужно выяснить что нужно вообще понимать под сложно-государственным строем, нужно найти грань, которая отделяет сложное государство от простого, унитарного, при котором известные части входящие в него, пользуются автономией. Для того, чтобы установить является ли у нас сложно-государственный строй, нужно установить существенные признаки такого строя. Таких признаков три:

1. Прежде всего требуется определенное разграничение сферы деятельности, т.е. компетенция между органом общим /у нас общесоюзным, об"единенным/ и органами тех частей, из которых об"единение складывается.

Разграничение это должно быть таким, чтобы лишь некоторые определенные предметы законодательства и управления были изъяты из компетенции частей и отнесены к компетенции органов об"единения /Союза/.

Иначе говоря: требуется проведение начала ограниченности или исключительности компетенции органов об"единения: компетенция об"единения должна быть лишь исключением из общего правила, тогда как компетенция частей, членов об"единения /партикулярных государств/ - общим правилам.

2. Второй существенный признак, который отличает сложно-государственный строй от простого, унитарного, - заключается в том что состав органа об"единения образуется по принципу представительства частей. Это не есть орган, состав которого избирается населением, а это орган состав которого образуется по принципу представительства частей; т.е. каждая часть, каждое партикулярное государство имеет своих представителей в об"единенном органе:

3. Третий существенный признак сложно-государственного строя заключается в том, что как возникновение об"единения, так и дальнейшая его судьба определяется договорным соглашением участников об"единения. Следовательно, требуется общее согласие всех частей для всякого изменения в распределении компетенции между органами об"единения и органами об"единяющихся государств.

Если попробовать сделать вывод из изложенного для области публично-хозяйственной организации и выяснить какое выражение должен получить в области публичного хозяйства сложно-государственный порядок, то этот вопрос решается таким образом в области административного законодательства, т.е. в области решения вопросов о назначении и размерах публичных затрат общим правилом должно быть, то что эти вопросы решаются органами партикулярных государств и только в виде исключения эти вопросы решаются органами об"единения /общесоюзными/. Таким образом это относится и к области административного управления. Как правило всеми вопросами административного управления ведают органы партикулярных государств и только как исключение этими вопросами

ми ведает орган сложного государства. тоже и в области покрытия публичных потребностей. Здесь опять таки главное значение должна иметь децентрализация, т.е. основное значение должны иметь публично-финансовые фонды и бюджеты партикулярных частей, а публично-финансовый фонд и бюджеты об"единенный, общесоюзный /должны играть вспомогательное, второстепенное значение сравнительно с фондами и бюджетами партикулярных государств. Что, касается вопроса о том, как образуются эти различные фонды, по началу ли общности /по принципу централизации/ или по началу раздельности /по принципу децентрализации/, то последовательное проведение в этой области сложно-государственного строя должно получить выражение в том, что применяются единые формы или общность формы образования фондов об"единенного и партикулярно - государственных причем фонд партикулярных государств образуется в налоговой и неналоговой форме, и, только некоторая часть того, что собирают органы партикулярных государств затем централизуется. Таким образом, общесоюзный фонд образуется при помощи тех же источников и форм, которые образуют фонды партикулярных государств, а затем в виде взноса некоторая часть средств собираемая партикулярными государствами идет на образование общесоюзного фонда; особых налоговых и неналоговых форм для пополнения общесоюзного фонда не существует.

Наконец в области финансового законодательства центр тяжести лежит в децентрализации, главное значение имеет партикулярное финансовое законодательство, здесь господствует полная автономия; как общее правило, вопрос о выборе способов и форм покрытия публичных потребностей и о размерах покрытия находится в ведении органов партикулярных государств. Также и в области финансового управления господствует принцип децентрализации в публичном хозяйстве: все налоговые и неналоговые поступления администрируются как общее правило органами партикулярных государств. Теперь мы можем перейти к рассмотрению современных "федераций". Что представляют собою с этой точки зрения современные иностранные "федерации": Германская Империя, Швейцарский Союз, Колонии Британской Империи /доминионы/ /Канада, Австрийский Союз, Южная Африка/. Северо-Американские Соед. Штаты, Мексика, Аргентина, Венесуэла и можно ли характеризовать их как сложно-государственные образования.

Мы увидим, что первый признак ограниченность, исключительность компетенции органов об"единения налицо во всех Конституциях за исключением Конституции Канады 1867 г. и Конституции Ю. Африки 1909г. Теперь спрашивается проводили ли они второе начало, - начало образования общих /общесоюзных/ органов по принципу представительства отдельных частей. На этот вопрос надо ответить утвердительно: везде есть законодательная палата, которая представительный орган отдельных партикулярных государств. Но наряду с ней есть палата, которая образуется по принципу не сложного, а простого государства. То, что существует палата, которая образуется не по принципу представительства партикулярных государств является отступлением от второго принципа

но-государственного строя. Во всех Конституциях названных стран, кроме того, проводится так называемый принцип компетенции, по которому основные органы имеют право устанавливать по своему усмотрению свою компетенцию и компетенцию партикулярных государств. Этот принцип находится в резком противоречии с первым и третьим признаками одно-государственного строя, так как основной орган может сам менять компетенцию союза или союзного государства и партикулярных государств без дополнительного договора. Это есть элемент единого, унитарного государства, а не сложного государства. Этот принцип угрожает и первому признаку, признаку ограниченности, исключительности компетенции союзных органов, так как союзный орган может расширить свою компетенцию и, таким образом, может превратить свою компетенцию из исключительной в общую правило.

Наконец, есть еще один важный элемент унитаризма во всех Конституциях современных федераций. Как правило, объединенное союзное законодательство имеет приоритет перед законодательством партикулярных государств, т.е. закон исходящий от обще-союзных органов, лишает силы закон партикулярных органов. - Вот существенный момент унитаризма. И если поставить вопрос, что представляют собой современные сложные государства, известные "федерациями", то они не могут быть характеризованы, как сложные государства; - они представляют собой сочетание элементов простого, унитарного государства с элементами сложного государства. Только в истории "Конфедерации" характеризуются всеми тремя признаками сложного государства: 1/ признаком исключительности компетенции органов объединения, 2/ представительством частей в органах объединения и 3/ договорным началом между партикулярными государствами и представляют собой истинно-сложные государства в чистом виде. Современная же "Федерация" есть сочетание элементов сложной государственности с элементами унитаризма. Современная Федерация это конфедерация плюс унитаризм. При этом везде мы наблюдаем тенденцию развития в сторону усиления элементов унитаризма и ослабления элементов конфедерализма. - Везде, в сущности говоря, происходит переход центра тяжести от деятельности партикулярных государств к деятельности сложного государства. Фактически мы видим, что сфера деятельности сложного государства /союза/ перестает быть исключением из общего правила, а сфера деятельности партикулярных государств перестает быть общим правилом. Эта централизационная тенденция проявляется и при том даже особенно ярко в области организации публичного хозяйства. Она проявляется здесь и в отношении организации административного управления и в отношении организации удовлетворения публичных потребностей и особенно заметно, в отношении организации покрытия публичных потребностей. Эта последняя тенденция проявляется особенно явно в военное и послевоенное время. Все большее значение получает, по сравнению с фондами и бюджетами партикулярных государств - централизованный, общий фонд

и бюджет. Затем соответствующее сложное-государственному строю, система пополнила централизованного /общественного/ фонда путем вносов партикулярных государств почти совершенно исчезает. Эта система, именованная ^{окладных} "матрикулярных взносов" существовала до революции в Германии. Империя по конституции 1871 года, по Веймарской конституции 1919 г. вносит более этих взносов на образование общегосударственного фонда. В прусских, где конституция 1848 г. установила ту же систему взносов, почти никогда не применялась. Везде проводится принцип раздельности форм публично-финансовых фондов: для образования общесюзных фондов устанавливаются особые формы, которые ограничиваются сначала кооперацией налогов /главным образом акцизами и таможенными сборами/, но последнее время существуют и прямые налоги, идущие специально на образование общесюзного фонда, так напр. в Соединенных Штатах Северной Америки и в Германии с 1919 г. Но вместе с тем усиливается внимание к партикулярным государственным бюджетам централизованных публично-финансовых средств, т.е. системы пособий из общественного фонда в пользу партикулярных государств и их бюджетов. То же и в области финансового законодательства все более проводится централизация особенно интенсивно в последнее время в Германии.

Таким образом, мы видим, что элементы унитарной системы в публично-государственной организации берут верх над элементами сложного-государственного строя.

Теперь мы можем перейти к рассмотрению той формы государственного строя, которая существует у нас в Совете. Из изложенного ясно, что ответ на вопрос о том, что представляет собой СССР дается обычно неверный: -неправильно ни одно ни другое мнение, ни то, что это есть федерация, ни то, что это есть конфедерация. Мы имеем здесь сочетание конфедеративного строя с элементами унитарного государства, но сочетание своеобразное, которое не встречается в других современных государствах.

Какие элементы сложного государства встречаются у нас. Первый принцип - принцип ограниченности, исключительности компетенции союзных органов и нормальности компетенции партикулярных государств у нас проводится.

У нас этот принцип проводится статьями 1-ой и 3-ей Советской Конституции от 3/III - 23г. Вторым принцип, принцип образования союзных органов по представительству партикулярных государств, проводится только в известной мере и даже в несколько меньшем, чем в иностранных государствах. Таким представительным органом у нас является Совет Национальностей, куда входят представители Союзных республик, автономных Республик и Автономных Областей. Но другой орган СССР - Союзный Совет не является представительным органом от партикулярных государств.

Тем самым высший орган Союза - Всесоюзный Съезд ни в коем случае не является представительным органом республики. Следовательно, здесь проводится начало унитаризма.

В отношении 3-го признака нужно сказать, что как вообще

конституция других государств, так и Советская конституция проводит начало унитарности, выражающееся в том, что союзные органы обладают компетенцией компетенций. Так по статье 2 и 5 Союзной Конституции Союзный орган Всесоюзный Съезд Советов имеет право разграничивать свою компетенцию и компетенцию органов Союзных республик. Но особенностью Союзного законодательства является то, что каждая Союзная республика имеет право свободного выхода из Союза; это означает, что проводится 3-ий признак - договорное начало. Хотя Союзный орган и может расширять свою компетенцию и сужать компетенцию Союзных республик, то на это необходимо согласие Союзных Республик, так как иначе каждая из них может выйти из Союза. В этом выражается 3-ий признак - договорное начало, по которому не только первоначальная основа, но и все последующие изменения должны производиться на основе договорного соглашения. Эта черта является существенной особенностью которая ни в одной конституции иностранных государств не встречается. Таким образом Советская Конституция проводит наиболее чистое начало сложной государственности. Но наряду с этим проводится и начало компетенции компетенций Союза, а также начало по которому Союзный орган имеет территории и перед законом Союзной Республики и Союзный орган может отменить закон, установленный Союзной Республикой. Таким образом, мы должны прийти к выводу, что у нас имеется сочетание конфедерации с элементами унитарного строя, с некоторой сравнительно большей ролью элементов конфедерации. В дальнейшем мы увидим, каким образом этот сложно-государственный строй получил свое выражение в организации публичного хозяйства.

Л Е К Ц И Я 34-ая.

---:---:---:---:---:---:---:---:---:---

Теперь мы можем перейти к характеристике публично-хозяйственной организации СССР и установить как она связана с федеративным сложно-государственным строем, т.е. перейти к вопросу о том, как проводится у нас с одной стороны система общесоюзной централизации, а с другой стороны, - система децентрализации в Союзно-Республиканском масштабе - каково соотношение между общесоюзной централизацией и Союзно-Республиканской децентрализацией. И здесь, в порядке изложения, мы прежде всего должны остановиться на вопросе о том, как проводится организация публично-финансовых фондов, или иначе говоря, в какой мере проводится принцип общесоюзной централизации покрытия публичных потребностей или общесоюзной централизации публично-финансовых фондов.

или принцип общесоюзного единства публично-финансовых фондов, и в какой мере проводится принцип союзо-республиканской децентрализации в организации публично-финансовых фондов, или, еще более обще, нужно поставить вопрос, проводится ли вообще в этом отношении у нас строгая централизация или же есть и децентрализация. Есть ли раздельность, между союзными и Союзными Республиками в отношении публично-финансовых фондов, т.е. представляют ли публично-финансовые средства союза и Союзных Республик раздельные массы или же проводится нераздельность между ними, т.е. централизация, когда все средства поступают в один единый фонд, или же наряду с общесоюзным фондом существуют фонды Союзных Республик. Вот вопрос на котором мы прежде всего должны остановиться. Этот вопрос сложный и спорный и его нельзя сразу решить на основании Конституционного закона от 6/УІІ-1923 года и на основании закона о бюджетных правах СССР и входящих в его состав Союзных Республик. Спорность этого вопроса об организации публично-финансовых фондов союза и Союзных Республик состоит в том, что Советское законодательство нигде не упоминает о публично-финансовых средствах или фондах, и говорит лишь о бюджетах, т.е. проводится различие между бюджетом общесоюзным и бюджетами Союзных Республик. Начиная с 1923-24 бюджетного года проводится наряду с общесоюзным бюджетом такая децентрализация бюджета, что каждая Союзная Республика имеет свой бюджет, но кроме того есть еще общесоюзный бюджет и закон называет сочетание совокупности этих бюджетов - Единым Государственным Бюджетом Союза. Таким образом Единый Государственный бюджет СССР охватывает два элемента: во 1-х общесоюзный бюджет и во 2-х бюджеты шести Союзных Республик.

Следовательно наряду с началом централизации и децентрализации бюджета, так как наряду с централизованным общесоюзным бюджетом есть и децентрализованные бюджеты Союзных Республик. Но этим еще не решается вопрос об организации публично-финансовых фондов. Этот вопрос остается открытым. Но есть еще другие статьи в законе, которые касаются не этого вопроса, как организованы публично-финансовые фонды, т.е. вопроса имеют ли Союз свой фонд и каждая Союзная Республика своя, эти статьи регулируют не бюджетный порядок, а кассовый порядок; и как мы знаем из теории в области кассового порядка может проводиться принцип централизации или единство и принцип децентрализации или множественности. Наш закон проводит полную централизацию

кассового порядка, раздельности здесь не существует, а есть один кассовый порядок, который в то же время есть и обще-союзный союзно-республиканский, есть одна единая система касс Наркомфина сосредотачиваются все средства и где она хранится до самого последнего момента, т.е. до выдачи их последнему получателю. Это положение вытекает из статей 2 и 240 закона "о бюджетах правах Союза и Союзных республик". Но подобно тому, как наличие бюджетной децентрализации не означает, что проводится децентрализация публично-финансовых фондов, точно также, и из того, что проводится централизация кассового порядка не следует, что нет Союзно-Республиканской децентрализации публично-финансовых фондов. Несмотря на единство кассового порядка возможна раздельность фондов. И вот в нынешнем законоположении бюджетных правах, есть некоторое противоречие, по крайней мере на первый взгляд между статьями устанавливающими строгую централизацию кассового порядка, /статьями 3, 10, 12 и другими статьями, например, статьей которая предусматривает, что случаи наличия недобора или дефицита бюджета Союзных Республик при их исполнении. Этот дефицит должен быть сбалансирован путем соответствующего сокращения расходов по бюджету данной Союзной Республики. Это противоречие заключается в том, что в тех статьях, которые устанавливают строгое единство кассового порядка Союза и Союзных Республик, говорится не только об установлении единой кассы, но сказано, что средства этих касс образуют одну кассу, откуда нераздельно производятся всякие, в пределах открытых кредитов расходы, как за счет Союза, так и за счет Союзных Республик. Следовательно, если требуется произвести расход по Союзному бюджету, то не должна задерживаться выплата в силу того, что нет поступлений именно по Союзному бюджету и на оборот. Это дает основание считать, что у нас проводится наряду с единством, централизации кассового порядка и единство публично-финансовых фондов Союза и Союзных Республик.

Как как подлежат производству расходы независимо от наличия средств, поступивших на счет того или другого бюджета, Союзного или Союзно-республиканского. Таким образом, здесь между Союзными Республиканскими средствами проводится как будто нераздельность, т.е. централизация финансов, и раздельности публично-финансовых фондов Союза и Союзных Республик как будто бы нет. Но наряду с этим согласно статье 1, если окажется, что приходов по бюджету Союзной Республики поступило в меньшем размере против сметных ожиданий и вследствие этого не хватает средств для покрытия всех расходов, то должны быть соответственно сокращены расходы по бюджету именно данной Союзной Республики.

Следовательно, выходит, что Союзная Республика должна жить за счет собственных средств, ибо если средств не хватает, то необходимо сократить свои расходы, и это говорит за то, что имеется раздельность фондов.

Что будет если не хватит средств Союзу. + + +
Старое положение о бюджетных Правах ответа на этот вопрос не дает. Некоторые авторы путем толкований делают вывод, что при недополучении средств необходимо сократить расходы и по Союзному бюджету; этот пробел в новом положении о бюджетных Правах заполнен и вопрос разрешается в одном смысле, как и в отношении республики, т.е. если средства окажутся поступившими в меньшем размере против бюджета, то необходимо сократить расходы. Но здесь есть бесспорно некоторое противоречие, а именно, с одной стороны кассы должны оплачивать все расходы по бюджетам Союзных Республик независимо от того, поступили ли средства.

отупления по данному бюджету и с другой стороны при недопоступлении средств Союзной Республики должны сокращать расходы, тоже самое должно бы быть и в Союзном бюджете. Устранение этого противоречия достигается тем, что статья ⁸⁴⁹ 37 должна быть толкуема строго ограничительно и в действительности иначе ее нельзя толковать. Закон устанавливает покрытие недобора по бюджетам Союзных Республик путем сокращения расходов в Союзно-Республиканских бюджетах. ^{Кто, что} Этот закон устанавливает начало раздельности средств. Союз имеет свой публично-финансовый фонд и каждая Союзная Республика имеет свой публично-финансовый фонд. Если бы раздельности не было, то нельзя было бы говорить о недоборе сбалансированном сокращением расходов. ^{по данному бюджету}

Что же касается статьи ¹³ 3 и статьи 40, которые противоречат статье 40, то они должны быть истолкованы ограничительно. Что же это означает, что кассами производятся выплаты независимо от поступлений средств по тому или иному бюджету. Это значит, что закон устанавливает, что не дефицит вообще, не окончательный недобор а дефицит который является лишь временным недобором, который возникает вследствие несоответствия между сроками платежей и сроками поступлений. Может быть покрытие за счет общей массы поступлений п-ф. средств. Скажем если в данный момент нужно произвести платежи по Украинскому бюджету, а средств по этому бюджету еще не поступило в потребном размере, а скажем по общесоюзному бюджету есть временный избыток средств, тогда мы можем сделать позаимствование из общесоюзного бюджета, или бюджета другой республики где имеются временные избытки средств. В подобных случаях можно делать позаимствования из фонда Союза, для покрытия временного недобора по бюджетам, или наоборот Союз может позаимствовать средства из бюджета Союзной Республики. Здесь, следовательно, речь идет лишь о временном недоборе. Вот как должны быть истолкованы те статьи, которые имеются по данному вопросу в "Положении о Бюджетных Правах". Теперь нам нужно будет остановиться на вопросе, о том каково назначение этих различных фондов. Как мы говорили выше имеется у нас с одной стороны обще-Союзный фонд, а с другой стороны - фонды Союзно-Республиканские, и эти фонды имеют различное назначение, они служат для покрытия различных затрат. Этот вопрос разрешается в "Положении о Бюджетных Правах" ^{Союза и Союзных Республик} в статье 13 и ст. 15. Здесь идет речь не о том, как распределяются затраты между фондами, а как они распределяются между различными бюджетами, но по существу это не меняет дело, так как все те затраты, которые относятся на общесоюзный бюджет -

1/ система общности, единства, нераздельности форм образования различных по роду публично-финансовых фондов и
2/ система раздельности форм образования различных по роду публично-финансовых фондов. У нас применяются обе системы: и система централизации или единства форм образования общесоюзного и Союзно-Республиканских публично-финансовых фондов и система децентрализации или раздельности форм образования общесоюзного и Союзно-Республиканских публично-финансовых фондов. При этом можно сказать, что первая система имеет основное значение. Вторая система, система раздельности проявляется в существовании налоговых и прибыльно-возмездных форм, служащих только для пополнения общесоюзного фонда, либо, наоборот, только для пополнения Союзно-Республиканских фондов. Основными налоговыми формами, которые служат только для образования общесоюзного фонда являются косвенные налоги, именно акцизные и таможенные сборы, хотя Союзные Республики ^и ~~не~~ ^и добиваются получить часть поступлений из этих сборов на образование своих фондов. Это соответствует тому, что наблюдается в других федерациях, почти везде таможенные и актовые сборы и в большей части случаев акцизные сборы поступают на образование Общесоюзного, федерального фонда, те доводы, однако, которые выставляются многими авторами в пользу целесообразности обращения этих сборов в федеральный / Общесоюз. фонд / не являются убедительными. Эти доводы сводятся к тому, что иначе нарушалось бы единство, единообразие условий обращения / обмена / единства рынка в пределах всей федерации и, что, следовательно, в целях не нарушения этого единства повсеместно должны быть одинаковые акцизные, таможенные и актовые / на обращение / налоги и одинаковые ставки этих налогов. Довод этот сам по себе правильный, но он не попадает в цель, т.к. здесь вопрос идет не о различных налогах, налоговых ставках, т.е. не об организации публично-финансового строя, а о том, в какой фонд должны поступать средства. Требуется единство налогового строя, но это единство налогового строя не находится ни в какой связи с тем, в какие фонды идут данные средства, т.к. можно не проводить никакой дифференциации в отношении налоговых форм и ставок и тем не менее данные средства могут идти на образование разнородных фондов, т.е. могут идти как в общесоюзный фонд, так и в партикулярно Государственные фонды.

Встречаются еще и другие доводы, которые имеют более серьезное значение. — Если проводится система, при которой акцизные и таможенные сборы идут на образование Союзно-Республиканских фондов, то эти фонды образуются из тех поступлений, которые взимаются в данной республике. Но акцизные и таможенные сборы с господствующей точки зрения всегда перелаживаются на потребителя и следовательно, часто может оказаться, что и таможенные сборы, взимаемые в пределах, скажем, Украины в силу переложения упадут не ^{на} население Украины, а на население других республик.

Этот довод имеет более важное значение, поскольку правильна посылка, что всякий акцизный и таможенный сбор перелаживается. Представители Союзных Республик добивались, чтобы некоторая часть акцизных и других косвенных сборов шла на образование фондов Союзных Республик. Но им этого добиться не удалось. Это требование особенно отстаивалось при рассмотрении бюджета на 1926-27 год, но все же акцизные и таможенные сборы идут полностью на образование Союзного фонда в полном. Но есть еще целый ряд других форм носящих отчасти характер налогов, отчасти характер пошлинных сборов, которые идут полностью на образование Союзно-Республиканских фондов. Так ~~основная~~ ~~рента~~, наследственный налог и целый ряд более мелких сборов, как например, охотничий, паспортный, пробырные и другие поступают только в фонды Союзных Республик. Таким образом здесь проводится начало раздельности между формами образования общесоюзного фонда и формами образования фондов Союзно-Республиканских. Точно также ~~не~~ ~~налоговые~~ поступления, поступления в форме ~~присильно-возмездных~~ ~~и~~ тоже распределяются между союзным и Союзно-Республиканскими фондами поначалу раздельности. Как общее правило, все те предприятия, которые по закону признаны имеющими общесоюзное значение, делают отчисления из своей прибыли в общесоюзный фонд, а те которые признаны по закону имеющими республиканское значение делают из своей прибыли отчисления в Союзно-Республиканские фонды. Особенно важное финансовое значение из неналоговых поступлений Союзных Республик имеет лесной доход. Тоже самое закон предусматривает и в отношении займов, поступления от которых распределяются между различными фондами, т.е. наряду с займами, идущими на образование общесоюзных средств закон предусматривает и займы предназначенные на пополнение Союзно-Республиканских фондов. Но на практике пос-

ледняя у нас еще не применялась. Затем наряду с рассмотренной системой, проводится и другая система, система нераздельности или общности форм образования общесоюзного и Союзно-Республиканских фондов. ~~Ныне еще действующее~~ ^{мисб} Положени~~е~~ о бюджетных правах /29/X-1924 г./ устанавливает в пользу Союзно-Республиканских фондов отчисления от общесоюзных налогов, пошлин и неналоговых доходов и надбавки к ним. Но надбавки у нас до сих пор не применялись, ^{и в отношении 1924 г. они уже не применялись} применяются отчисления, при чем они применяются в двойном виде: во-первых, они применяются в отношении трех основных прямых налогов, а/с промышленного, б/ подоходного и с/ единого сельскохозяйственного налога. Эти отчисления и представляют собою проявление системы общности, нераздельности форм, образования общесоюзного и Союзно-Республиканских фондов. Поступления по тому или иному из выше перечисленных налогов распределяются между Союзным фондом и Союзно-Республиканскими фондами. То, что поступает от подоходного налога например на Украине, распределяется так, что часть идет на образование Украинского фонда, а часть - на образование Общесоюзного фонда. Долевое участие Союзных Республик в поступлениях по указанным налогам увеличивалось так:

для 1923-24 г. этих отчислений в Союзно-Республиканские фонды совсем не было;

для 1924-25 г. отчисления эти определялись в различном размере в зависимости от Республики и налога / от 25 до 100 %/;

в 1925-26 г. они уже однообразно определены для всех ~~налогов~~ ^{1924 г. 99%} и Республик в - 90 %. и, наконец, по новому положению ~~и~~ ^и ~~есть в виду установить и в частности для 1926-27 г. - 99%~~ ^{Размер отчисления устанавливался в 267 и 278 г. по 278 г. отчисления от} ^{предела пометки было 90-90%} ~~След-~~ довательно, при таких условиях эти поступления в значительной степени теряют характер общесоюзных налогов, но номинально они сохраняют характер общесоюзных налогов, продолжают называться Общесоюзными налогами. Это фактически чисто - формальная сторона. Здесь известные поступления от известных налогов чисто формально закрепляются за известным, публично-финансовым субъектом, Союзом, и ~~затем уже известная часть их является в составе средств Союза,~~ ^{при этом} известная часть их является в составе средств Союза, чужими средствами, и потом эта часть переходит из состояния чужих средств Союза в состояние собственных средств Союзных Республик. Здесь мы имеем дело, с "отчислениями" которые представляют собою долевое участие, участие Союзных Республик в поступлениях от прямых налогов.

бюджетов. Мы знаем, что закон последовательно проводит различие между бюджетом Союза и бюджетами Союзно-Республиканскими; в этом отношении есть, следовательно, известное разделение между Союзом и Союзными Республиками, но объем Союзно-Республиканских бюджетов не совпадает с объемом Союзно-Республиканских фондов, потому что в Союзно-Республиканских бюджетах могут быть и бывает, известная сумма поступлений из Общесоюзного фонда. И вот о таком случае мы и говорим, что если, например, гербовый сбор распределяется пропорционально населению различных Союзных Республик, то эти средства, собираемые от гербового сбора - общесоюзные средства Союзных Республик и вот эта часть средств в Союзно-Республиканских бюджетах и есть чужие средства, т.е. наряду с Союзно-Республиканскими средствами в бюджеты этих республик входят еще и средства Союза.

Как прежнее законодательство, так и новый проект закона требует, чтобы Союзно-Республиканские бюджеты были сбалансированы и требуют бездефицитности Союзно-Республиканских бюджетов. Это не значит, что все расходы Союзных Республик должны покрываться целиком из средств Республиканских фондов, а это значит, что они должны покрываться прежде всего средствами Союзных Республик, но дефицита не будет и тогда, если расходы покрываются из средств Союза - такими способами как отчисления от гербового сбора, Гербовый сбор есть то, что называют пособиями из общесоюзных средств Союзным Республикам. Особенность этих пособий заключается в том, что они специализируются по своей форме. Это есть суммы общесоюзных средств от определенных налоговых или неналоговых поступлений. Пример последних представляет 50% отчислений от общесоюзных концессионных поступлений, которые также идут в Союзно-Республиканские бюджеты. Требование бездефицитности бюджета заключается в том, чтобы все расходы республики покрывались - собственными средствами или общесоюзными средствами, которые специализированы по своей форме. Разница между прежним и новым положением о бюджетных правах Союза и Союзных Республик, заключается в том, что прежнее законодательство не фиксировало ни размера, ни формы специализированных поступлений идущих на усиление бюджетов Союза-Республик. В законе раньше не было указано, что отчисления делаются от гербового сбора и в том или ином размере. Раньше ежегодно в порядке оставления бюджета определялась, как форма, т.е. как

кой сбор и в каком размере пойдут в качестве пособий в Союзно-Республиканский бюджет.

Новый закон стремится установить те общесоюзные налоговые или неналоговые поступления, часть поступлений, которых будет идти на усиление республиканских бюджетов. Закон стремится зафиксировать определенные налоговые и неналоговые формы и их размеры и каждая республика будет знать какую сумму она получит специализированных пособий и только тогда республиканский бюджет будет дефицитен, если не хватит ни собственных средств, ни таких специализированных по форме пособий и только тогда возникает вопрос о покрытии дефицита путем известных пособий из общесоюзных средств, но пособий которые уже не носят характера выдач из какой либо определенной формы поступлений т.е. поступлений от каких либо определенных налоговых или неналоговых форм из общей массы общесоюзных средств. Но все же закон предусматривает возможность дефицита для слабых республик, которым не хватает средств и тогда им представляются в порядке установления бюджета некоторые неспециализированные пособия для покрытия недобора в Союзно-республиканском бюджете. Вот что нужно понимать под дефицитом в бюджете Союзных Республик.

В первые годы; 1923-24, 1924-25 Союзно-Республиканские бюджеты были дефицитны в том смысле, что собственных средств /Союзно-Республиканских/ и специализированных пособий /из Союзных средств / не хватало, но 1925-26 г. бюджет Р.С.Ф.С.Р. бездефицитен т.е. расходы покрываются из собственных средств республики и специализированных пособий из Общесоюзных средств.

И, наконец, в 1926-27 г. ожидается, что бюджеты 3-х Союзных Республик РСФСР, УССР и Белорусской ССР будут бездефицитны, а для остальных бюджетов будут отпущены пособия из неспециализированных средств. Вот, что касается вопроса об организации бюджетного порядка и бюджетного равновесия.

Л Е И Ц И Я 36-ая.
--::--::--::--::--::--::--::--::--::--

ЛИЦИЯ 36-ад
:-:-:-:-:-:-:-:-:-:-:-

Мы рассмотрели вопрос о том, как исторически проводился в Советском публичном хозяйстве принцип общесоюзной централизации и принцип Союзно-Республиканской децентрализации, и

подошли к вопросу о том, как организована в этом отношении финансовое законодательство, как собственно административно-финансовое или, короче административное законодательство, так и чисто финансовое законодательство.

Область административного законодательства составляют вопросы о назначении и размере публичных затрат. Следовательно, спрашивается, как проводится в этом отношении, т.е. в отношении определения, назначения и размера публичных затрат принцип общесоюзной централизации и принцип Союзно-Республиканской децентрализации. Кто определяет назначение и размер публичных затрат, в какой мере эти вопросы решаются общесоюзным центром и, в какой мере органами Союзно-Республиканскими?

Наиболее правильно считать, что в этом отношении общим правилом является принцип Союзно-Республиканской децентрализации, т.е. вопросы о назначении и размере публичных затрат решаются как общее правило законодательными органами Союзных Республик. Это соответствует положению Советской Конституции по которой компетенция общесоюзных органов ограничена, т.е. общим правилом является компетенция не Союза, а отдельных Союзных Республик.

Таким образом, господствующим основным принципом является принцип Союзно-Республиканской административной автономии. Республиканские органы компетентны решать вопросы о размере и назначении публичных затрат. Но как всякая административная автономия имеет финансовые пределы, так и эта автономия имеет пределы. Только в тех пределах, в каких Союзные Республики обладают собственными средствами и пособиями из общесоюзного фонда для покрытия публичных затрат и в пределах тех границ, какие положены общесоюзным финансовым законодательством, Союзные Республики могут свободно решать вопросы о назначении и размере публичных затрат. Но из указанного общего правила есть исключения. Таких исключений два:

I/. Есть такие отрасли публичного хозяйства в отношении которых Союзно-Республиканские органы не компетентны решать эти вопросы. Здесь будет начало компетенции Союза, как исключение из общего правила. Это все те отрасли, которые можно определять по

признаку административного управления. Все те отрасли, где проводится принцип чистой централизации, чисто централизованной системы управления. В отношении таких отраслей союзно республиканские органы не компетентны решать вопросы о назначении и размере публичных затрат чисто централизованная организация управления выражается в наличии общесоюзных лишь органов и в отсутствии соответствующих республиканских органов, а если они и есть, то они деконцентрированы, но не децентрализованы / иначе говоря это все те отрасли, которые представлены общесоюзными Наркоматами и не имеют соответствующих Наркоматов в республиках. Эти Наркоматы имеют ^{при} СНК"а Союзных Республик лишь уполномоченных, которые являются не децентрализованными органами, а централизованными, хотя и деконцентрированными. - В отношении этих отраслей только общесоюзные органы компетентны решать вопросы о назначении и размере публичных затрат.

2/. Второе исключение касается других отраслей. - Как общее правило, во всех других отраслях Союзной Республики компетентны решать вопросы о назначении о размере публичных затрат, но общесоюзные органы, имея право решать общие, основные вопросы касающиеся этих отраслей, могут предопределить некоторый минимум публичных затрат, который является обязательным для союзных республик. Например, Народное Образование, Здравоохранение, как правило, - это есть области в которых республики имеют административную автономию. Республиканские органы имеют право свободно решать вопрос о размере и назначении публичных затрат в этих отраслях / но союзные органы имеют право установить напр., ^{общее} ^{начало} ^{плана} всеобщего начального обучения для всего союза и вот поскольку ^{общее} ^{начало} такого плана действительно установлены союзом, поскольку Союзные Республики связаны. Следовательно, минимум школьных затрат может быть предопределен общесоюзным центром и в таком случае отдельные республики окажутся связанными в своем праве определения, назначения и размера указанных затрат.

Таким образом есть два исключения:

- 1/- Когда Союзно - Республиканские органы совершенно не компетентны решать вопросы о размере и назначении публичных затрат
- 2) Когда они хотя и компетентны, но связаны в отношении обя-

нательного минимума затрат изменить/уменьшить/ который они не имеют права.

Вот как сочетаются система общесоюзной централизации и Союзно-Республиканской децентрализации в области административного законодательства.

Теперь другой вопрос: как сочетается та и другая система в области финансового законодательства.

Область финансового законодательства составляют вопросы о покрытии публичных потребностей или затрат, - о способах покрытия публичных затрат, именно: о способах и формах образования публично-финансовых фондов, о мере использования хозяйственных или производительных сил, о размере обложения, о выборе способов ^и форм сохранения и наконец употребления по назначению публично-финансовых фондов.

В области финансового законодательства нужно считать, что Союзная Конституция и действующие законы о бюджетных правах, как общее правило, - проводят принцип общесоюзной централизации. Согласно Конституции ни одна форма покрытия потребностей не может быть установлена помимо общесоюзного органа. Следовательно, никакие налоги, никакие пошлинные сборы не могут быть установлены иначе, как по постановлению общесоюзного законодательного органа. Союзно-Республиканские органы не могут выбрать и установить тот или иной сбор или налог. Главным образом, это касается публичных кредитных операций, т.е. публичных займов. Не одна публичная кредитная операция, независимо от того идет ли она для поступлений в Союзный фонд или же Союзно-Республиканский фонд, - не может быть произведена без разрешения ^{Союза} союзного органа.

Таким образом, как общее правило, в области установления форм образования публично-финансовых фондов проводится принцип общесоюзной централизации. - Но отсюда есть важные исключения. - Прежде всего в отношении установления форм покрытия. В существующих законах ничего не говорится о том, что прибыльно-возмездная форма, т.е. прибыль от публичных предприятий, может быть установлена только общесоюзными органами. Поэтому можно считать, что Союзные Республики могут организовывать предприятия, прибыль от которых идет в Союзно-Республиканские средства.

Второе исключение заключается в том, что хотя общесоюзные ор-

ганы устанавливает те или иные формы образования и пополнения публично-финансовых фондов Союзных Республик, но поскольку они оставляют открытыми прочие вопросы организации покрытия в данной установленной форме, эти последние вопросы подлежат решению республиканских органов, следовательно в таких пределах Союзным Республикам предоставлена финансовая автономия. Есть целый ряд налоговых сборов, которые устанавливаются Союзной Властью, но которые идут в Союзно-Республиканские средства. Например, наследственный налог, или как его называют неточно наследственные пошлины, есть налоговая форма, устанавливается Союзным законодательством, но как налог идущий на пополнение Союзно-Республиканских фондов. Но когда это было в 1924 г. впервые опубликовано, то Союзные органы ^{ничего} не определили, а установили лишь, что Союзно-Республиканские органы могут устанавливать для образования Союзно-Республиканских средств наследственный налог; но в каком размере, по какой системе должно быть организовано обложение наследственным налогом, размер ставок, окладов и т.д. - все эти вопросы Союзным законодательством были оставлены открытыми; и каждая Союзная Республика могла решать эти вопросы, ^{по праву} согласно финансовой автономии. Некоторые республики так и поступали, они издавали положения разрешавшие эти вопросы. Но потом в 1926 г. был издан Общесоюзный закон, ^{о наследственном налоге} после которого, все Союзно-Республиканские положения потеряли свою силу; и, следовательно, Союзно-Республиканская автономия была сокращена, сужена.

Следовательно, можно сказать, что в тех рамках, в тех пределах в которых вопросы налогового обложения остаются открытыми общесоюзной властью, Союзные республики могут решать эти вопросы по своему усмотрению:

То же относится и к займам. Ни один заем не может быть произведен без разрешения Союзных органов. Но Союзный орган может определить условия и размер займа, тогда Союзная республика самостоятельно может заключать в пределах этих условий публичный заем. У нас не было таких случаев, чтобы отдельные Союзные республики заключали займы, но это возможно, так как Союзная Конституция это разрешает. Все это касается области образования публично-финансовых фондов.

Теперь, что касается другой области, - области сохранения и употребления по назначению публично-финансовых фондов, то здесь сочетается общесоюзная централизация с союзно-республиканской децентра-

лизацией. Так в частности по действующим законам о бюджетных правах Союза и Союзных Республик, вопросы бюджетного порядка регулируются в основных своих началах общесоюзным законодательством, и только в пределах общесоюзного законодательства каждая республика имеет право устанавливать этот порядок для своих бюджетов.

Теперь, следующий вопрос, который мы должны поставить, это вопрос об организации установления бюджета. Как организовано установление бюджета. Здесь сочетается принцип общесоюзной централизации и Союзно-республиканской децентрализации. Наряду с общесоюзным бюджетом каждая из шести республик имеет свой бюджет. И вот, в отношении общесоюзного бюджета применяется конечно начало общесоюзной централизации, установления бюджета, общесоюзный бюджет устанавливается и утверждается общесоюзными органами. Но что касается Союзно-республиканских бюджетов, то каждый Союзно-республиканский бюджет утверждается Союзно-Республиканским органом; таким органом который имеет право окончательного утверждения бюджета является ЦИК республики. Когда же бюджет утвержден ЦИК'ом республики он идет для вторичного утверждения Союзным органом, т.е. он подлежит окончательному утверждению ЦИК'а Союза. Таким образом, здесь как бы применяется двухинстанционная система установления/утверждения/ Союзно-Республиканских бюджетов.

Теперь вопрос о том, каковы относительные права этих инстанций. В законе сказано, что в то время, как ЦИК Республики утверждает республиканский бюджет по статьям, - ЦИК Союза утверждает его не по статьям расходов и доходов, т.е. не утверждает отдельные части его а устанавливает бюджет его наиболее крупным подразделением, - по сводам доходов и расходов в целом, так сказать голосует бюджет в целом. Здесь можно было сказать, что Союзному органу принадлежит право одобрения, а право санкции. Скажем, аналогично тому, как закон одобряется парламентом, а санкционируется главой государства; закон принимается, утверждается парламентом, а глава государства может санкционировать или не санкционировать его или как говорят наложить на него свое "вето" /"запрещает"/. Такой взгляд наталкивается на известное противоречие со стороны той статьи, которая предусматривает разногласие между Союзными и республиканскими органами. Есть статья закона, которая предусматривает, что Союзный Совнарком может не согласиться и вернуть бюджет органу

Союзной Республики для нового рассмотрения. Следовательно, Союзные органы здесь не только санкционируют т.е. только имеют право говорить "да", или "нет" а могут не согласиться с отдельными частями бюджета.

Каковы права Совнаркома Союза? - Может ли оспорить всякую статью и по всякому поводу? ^{он}
Исказывается взгляд, что эту статью нужно толковать узко, т.е. что Совнарком не может неограниченно оспаривать статьи Союзно-республиканского бюджета, а может только тогда, когда статья республиканского бюджета идет в разрез с общесоюзным законодательством, или нарушает общесоюзный план. Например, по части Нарообраза, Здравоохранения, общесоюзными органами устанавливаются для Союзных республик известные минимумы затрат и вот если республика не соблюдает минимума, то союз может не принять и возвратить бюджет.

Затем может быть другой случай. мы знаем, что бюджеты Союзных республик могут быть дефицитными, т.е. расходы могут превышать собственные поступления и специализированные пособия и тогда возникает вопрос о покрытии дефицита из Общесоюзных средств, и вот, если Союзный орган считает, что такие средства /дополнительные/ дать он не сможет, то бюджет должен быть сокращен. Но все это только толкование. Закон же в этом отношении ничего не говорит, а предписывает лишь, что если Совнарком встретит возражения против бюджета, то бюджет должен быть пересмотрен соответствующей республикой в течение 2-х недель.

Теперь есть новый проект закона о бюджетных правах, который будет вскоре рассмотрен сессией ЦИК/СССР/ там уточнено в каких случаях Совнарком может вернуть бюджет республике. В этом проекте указываются два случая: 1/ когда республиканский бюджет нарушает общесоюзное законодательство или общесоюзный хозяйственный план. Это не противоречит общим началам, общему духу Конституции. 2/ Но второе начало вряд ли может считаться непротиворечащим духу конституции.

Поводом для возвращения бюджета во втором случае является, то, что Совнарком признает нереальность сметных предположений в отношении доходов или расходов. Когда, например, при увеличении

или преуменьшены возможные поступления, или в отношении расходов когда они преуменьшены или преувеличены или если, скажем, какие либо капитальные работы невозможно выполнять в один год, а союзная республика исчислила расходы полностью на эти работы, то это может также служить примером нереальных расходов. Это даем Совнаркому право оспаривать каждую статью, так как с этой точки зрения всегда можно найти нереальные статьи. Представители Украинской республики оспаривали это положение, так как оно еще больше ухудшает положение республики, так как по новому закону любую статью союзный орган может оспорить.

Л Е К Ц И Я 37-ая.

- ::::: -

Для окончания учения, о соотношении между общесоюзной централизацией и Союзно-республиканской децентрализацией публично-хозяйственного порядка, нам нужно еще коснуться вопроса об организации управления, - административного управления и финансового управления.

Административное управление есть сфера деятельности направленной на реализацию публичных затрат, - на приведение в действие публичных учреждений/ та деятельность, которая наступает после того, как приняты соответствующие общие решения в области административного законодательства.

Финансовое управление представляет собой сферу действий, направленных на покрытие публичных потребностей, на образование публично-финансовых фондов, на сохранение их в целости и употреблению их по назначению.- Это те действия, которые наступают после того, как приняты известные общие решения в области финансового законодательства.

Здесь опять таки, нужно исходить из того, что компетенция общесоюзных органов/ на основании Конституции/ ограничена, компетенция Союзно-республиканских органов является общим правилом, т.е. проводится система, при которой не только в области административного законодательства, как общее правило, каждая республика решает вопросы независимости от союза, но и в области административного управления, как общее правило проводится административное самоуправление в Союзно-республиканском масштабе, т.е. как общее правило, проводится начало, при котором публичные затраты и публичные учреждения находятся в ведении и высшем управ-

лении Союзно-республиканских органов. Но отсюда, как и в области административного законодательства, есть исключения. Но объем административной автономии не соответствует объему административного самоуправления, т.е. объем административной автономии и самоуправления не одинаковы.

Прежде всего, нужно сказать, что начало административного самоуправления в полной мере проводится ненарушимо/ в чистоте/ в области тех отраслей публичного хозяйства, в отношении тех публичных учреждений, для администрирования которых имеется только Союзно-республиканские органы и никаких общесоюзных органов не существует; например, Наркомпрос, Наркомюст, Наркомсвязь, Наркомздрав, Наркомзем, - Здесь нет никаких общесоюзных органов Наркоматов и по отношению к этим отраслям проводится в неприкосновенности начало Союзно-республиканского административного самоуправления. Что касается Союзно-республиканской административной автономии в этих отраслях, то нужно иметь в виду, что здесь возможно общесоюзное нормирование, в порядке общесоюзного законодательства, и таким образом, поскольку здесь Союз регулирует, постольку автономия соответственно ограничивается, тогда как самоуправление сохраняется во всем неприкосновенности, /в чистоте, так как здесь общесоюзных органов нет, и каждый республиканский орган самостоятелен и независим от Союзного центра.

Из этого общего правила, по которому проводится начало Союзно-республиканского административного самоуправления есть исключения, которые заключаются в том, что есть отрасли в отношении которых проводится начало общесоюзной централизации административного управления. Это те отрасли, для которых нет никаких республиканских Наркоматов и следовательно Союзно-республиканского самоуправления нет.

Затем, есть отрасли, в которых проводится сочетание централизации с децентрализацией, Органы административно-объединенных Наркоматов, существующие в Союзе и в Союзных республиках и являются выражением этих двух начал, /централизации и децентрализации, так что принцип самоуправления проводится здесь не в чистом виде. Так например, если возьмем Наркомтруд, то будет ясно, что Наркоматы труда в Союзных республиках - органы, в которых сочетаются две функции - с одной стороны они являются центра-

дизованными, децентрализованными органами, - они исполняют все директивы и постановления Союзного Наркомата, а с другой стороны, непосредственно подчиняется Совнаркому и ЦИК^у своей республики и таким образом, являются органами самоуправления. И вот поскольку имеются общесоюзные планы, законы, постановления, исполнение которых находится в ведении Союзного Наркомата Союзно - Республиканский Наркомат является органом централизованным, но ^и децентрализованным. Но поскольку он администрирует пополнение планов и норм, исходящий и от органов данной республики, постольку он является органом республиканским, т.е. децентрализованным.

Теперь нужно коснуться вопроса об организации финансового управления.

Этот вопрос легко решается тем, что главным, основным органом финансового управления Наркомфин, - принадлежит к числу объединенных Наркоматов, и, таким образом, мы имеем здесь сочетание общесоюзной централизации / децентрализованной / с Союзно-республиканской децентрализацией. Поскольку каждый Союзно-республиканский Наркомфин осуществляет ^{и исполняет} законы и решения, исходящие от Союзного органа, постольку он является централизованным органом, а поскольку он исполняет законы и решения, исходящие от Союзно-Республиканского органа постольку он является децентрализованным органом.

Таким образом, имеется сочетание системы общесоюзной централизации финансового управления - с системой Союзно-республиканского финансового самоуправления. Это относится к организации финансового управления в тесном смысле слова, т.е. к организации распределительных финансово - административных действий, а также к организации финансового контроля. Но это не относится к третьей отрасли финансового управления в широком смысле слова, - к организации кассового порядка, где проводится в полной мере принцип общесоюзной централизации, и где нет сочетания централизации с децентрализацией. Все общие приходо-расходные кассы в пределах союза представляют собой одну единую систему касс /Приходо-Расходных Касс/, которые подчиняются централизованно Союзному органу. Все распоряжения здесь исходят от Наркомфина Союза, и в его высшем управлении

находится движение публично-финансовых средств, как общесоюзных, так и Союзно-Республиканских.

На этом мы можем закончить рассмотрение вопроса о соотношении между общесоюзной централизацией и Союзно-республиканской децентрализацией...

Теперь нужно сказать еще несколько слов об организационных формах публичного хозяйства, как они проявляются в других элементах федерального/ федеративного/ строя, как они проявляются помимо Союзно-республиканской организации, затем уже перейдем к рассмотрению внутриреспубликанской местной организации публично-хозяйственного порядка.

Кроме шести Союзных республик, как известно, есть еще и другие республики в составе Союза. - Это прежде всего договорные республики, которые входят в состав Закавказской федерации. Это четыре республики, из которых три образуют Закавказскую федерацию /Грузия, Армения и Азербейджан/; /четвертая, Абхазская, входит в состав Грузии/. Наряду с этим есть еще автономные республики и автономные области. Нужно различать договорную республику, с одной стороны, - автономную республику и автономную область, - с другой стороны. У некоторых авторов, например, у Архипова, мы встречаем взгляд, по которому договорная республика отождествляется с автономной республикой. Это, однако, неправильно. Договорные республики, как три Закавказских, ничем по существу не отличаются в отношении государственного строя от Союзной республики; - все элементы федеративного порядка / сложно-государственного строя/ здесь налицо. Взаимоотношения между Закавказским Союзом и входящими в его состав тремя договорными республиками по существу такие же как и между СССР и Союзными республиками. Как известно Союз трех Закавказских республик послужил образцом для СССР. Это касается не только государственной, но публично-хозяйственной организации. Все то, что говорилось о взаимоотношениях Союза и Союзных республик, в общем приложимо и к взаимоотношениям Закавказского Союза, и входящим в его состав договорным республикам. Здесь мы имеем проявление децентрализации, в меньшем территориальном масштабе, но по существу те же децентрализационные формы.

Совершенно иное нужно сказать об автономных республиках и автономных областях. Если элементы сложной государственности

столь же выражены в строе Закавказских республик, как и в строе Союзных республик, то в строе автономных республик, в строе взаимоотношений Союзной / или договорной / Республики и входящих в ее состав автономных республик элементы эти выражены весьма слабо.

В этом строе не проводится ни начало исключительности, ограниченности компетенции органов объединения, ни договорное начало, ни начало по которому орган объединения является органом представительства отдельных составных частей. Никакая автономная республика, никакая автономная область не имеет представителей в органах Союзной республики и отношения между ними и Союзной республикой не основаны на договорах, а основаны ^{на} конституциях этих автономных республик, односторонне установленных Союзной республикой.

Единственный элемент сложно-государственного порядка заключается здесь в том, что каждая автономная республика и автономная область имеет представителей в Совете Национальностей. Но этот орган не является Союзно-республиканским, а есть общесоюзный орган, — Таким образом в них есть лишь один элемент сложно-государственного порядка и в этом смысле они до некоторой степени могут считаться государственными частями Союза. Но в составе Союзной республики их нельзя рассматривать, как составные части федеративной республики. Это отразилось и на организации публично-хозяйственного порядка этих государственных образований. Мы видели как широки права Союзных республик в области публично-финансовой системы, но что касается автономных республик или областей, то надо сказать, что — в этом отношении здесь у них почти никаких прав нет. Прежде всего нужно проводить различие между автономной республикой и автономной областью. Автономные области, как называл их профессор Гурвич, — это национальные губернии. Они имеют тот же административный аппарат, что и губерния, — тогда как автономные республики имеют аппарат по образцу Союзной республики: они имеют ЦИК, Совнарком и Наркоматы.

В области организации публично-финансовых фондов никакой раздельности между Союзной Республикой и входящей в ее состав автономной республикой или областью не проводится. Публично-финансовых средств автономных республик или областей

не существует. В отношении организации бюджета также никакой раздельности не проводится. Автономные республики и автономные области не имеют своих бюджетов, имеются лишь некоторые особенности организации бюджетного порядка, связанные со строем автономных республик и областей, но о связанной с этим строем децентрализации бюджета говорить нельзя.

Далее, в области организации административного и финансового законодательства также есть некоторые особенности для автономных республик и отчасти даже для автономных областей, но собственно элементы децентрализации незначительны.

Равным образом, элементов децентрализации почти нет и в области управления, хотя и имеются некоторые особенности.

Следовательно, можно сказать, что в общем и целом, национально автономный строй не получил сколько-нибудь существенного выражения в децентрализации публично-хозяйственного порядка. — Есть известные особенности, касающиеся организации бюджетного порядка, административного и финансового законодательства и управления, но эти особенности не создают еще особой децентрализации публично-хозяйственного порядка, такая существует в Союзно-республиканском масштабе. В частности, что касается организации бюджетного порядка, то по каждой автономной республике составляется смета расходов и доходов, подобно тому, как она составляется по всякой другой части территории. Эти сметы могут не балансироваться, равновесия в них может не быть, так что видеть в них децентрализованные бюджеты было бы неправильно. Особенностью является то, что эти сметы ЦИК автономной республики рассматривает и утверждает, но и после этого они все же называются проектами, так как они окончательно принимаются и утверждаются ЦИК'ом Союзной республики, который ни в коей мере не связан постановлением ЦИК'а автономной республики.

Далее когда рассматривается в Союзно республиканском органе смета автономной республики, то там имеют право присутствовать представители ЦИК'а автономной республики, губернии же /или округ/ этого права не имеют.

Автономные области тоже имеют право такого представительства. Затем, в области распоряжения кредитами тоже имеются особенности, но они не столь существенны. Нельзя сказать, чтобы этот порядок был устойчив; только в 1925 году впервые были

которое устанавливает перечень " доходов и расходов местных советов" и вместе с тем регулирует местный бюджетный порядок.

И вот в декрете от 3/ХП-1918 г. мы встречаем уже известную централизационную тенденцию. Согласно этому закону местные, губернские приходо-расходные сметы подлежат утверждению Совнаркомом и ВЦИК^а. Таким образом публично-хозяйственной организации наблюдается известная централизационная тенденция, но все же система местных финансов сохраняется. - Но по мере появления и углубления Военного Коммунизма местная система публичных финансов все более^{более} разлагается. Это связано с общей централизационной тенденцией Военного Коммунизма "Главизм", которая характерна для всех отраслей хозяйства. Это объясняется отчасти также развитием эмиссионной системы, которая требует централизации.

В недавно вышедшей книге " Местные финансы" /второе издание/ профессор Твердохлебов говорит, что "логика бумажного рубля вела к полному слиянию местных и государственных бюджетов". Нужно сказать, что конечно, не одна логика бумажного рубля, а вся обстановка, вообще логика хозяйствования Военного Коммунизма с необходимостью приводила к централизации. Централизация первоначально выражается в том, что места получают все в большем размере пособия от центра и постепенно в составе средств местных советов все более преобладает централизованные средства; далее все больше расходов берется на средства центра, - снимается с местного бюджета и переносится на государственный централизованный бюджет. Процесс этот последовательно завершается постановлением II-ой сессии ВЦИК^а от 18/УП-1920 г., согласно которому подразделение финансовой системы на общегосударственную и местную уничтожается и местная система публичных финансов совершенно упраздняется.

Затем после перехода к НЭП^у одним из основных положений /1921г./ программы по финансовой части является восстановление местной системы публичных финансов, и от нее ядали с полным основанием весьма положительных результатов. Восстановление местной системы публичных финансов имело ввиду обе функции, которые выполняет система децентрализации. С одной стороны, путем некоторой раздробленности известного размельчания публично-хоз. организации приблизить ее к интересам населения, и таким образом,

стимулировать. возбудить больший интерес у местного населения к публично-финансовой системе, т.е. создать такую заинтересованность, какая не может быть при централизации.

А с другой стороны шел вопрос о разгрузке государственного бюджета и перенесение некоторых расходов на местный бюджет. Это означает вторую функцию, о которой мы говорили в теоретической части курса: общая средняя бедность общий средний низкий уровень благосостояния преодолевается путем создания некоторого неравенства, путем перенесения расходов на местные средства; этим предопределяется то, что некоторые потребности в различных местностях будут удовлетворяться не одинаково полно. Ставьте себе задачей осуществить лишь территориально равномерное удовлетворение публичных потребностей значило бы на известное время вообще отказаться от удовлетворения ряда потребностей. Вместо такого отказа лучше допустить известную территориальную неравномерность. Когда же придет время подема благосостояния, тогда можно вносить коррективы и развивать централизованные тенденции. Это и имелось здесь ввиду. И вот, мы видим, как весьма бурно, развивается восстановление местной системы финансов. Первый закон о восстановлении местной системы финансов появляется еще в Августе 1921 года. Однако основным актом, является декрет от 10/X-1921 г. и затем еще два декрета от 9 и 10-го декабря 1921г. Последние декреты содержат полную нормировку местной системы. Здесь приводится перечень местных средств, - перечень местных поступлений, перечень местных расходов и правила регулирующие составление, утверждение и исполнение местных бюджетов.

Далее, эта система восстанавливается и развивается путем целого ряда законов и актов, покуда осенью 1923 г. не была установлена кодификация всех вышедших и действующих законов. - Церковная кодификация, т.е. объединение всех действующих законоположений в один свод, издана была 12/XI-1923 г. под названием "Временного Положения о местных финансах," Это положение затем пересматривается, изменяется и перенумеровывается в октябре 1924г. Это "Временное Положение о местных финансах" от 12/XI-1923 г., переработанное - от 29/X-1924 г. действовало до I/X-1926г. С I/X-1926 г. вступает в силу постоянное "Положение о Местных Финансах" СССР от 25/IV-1926 г. В то время, как "Временное по-

положение о местных финансах: представляет собой объединение норм регулирующих всю местную систему финансов, новое положение не ставило себе такой задачи, оно ограничивается только нормированием важнейших вопросов и оставляет право за отдельными республиками заполнять пробелы. Кроме того, для каждой республики вводится с 1/X-1926 г. в дополнение к общесоюзному особое Союзно-республиканское положение о местных финансах, в котором должны быть восполнены те пробелы, которые оставлены в общем, общесоюзном положении. Но большая часть республик не успела этого сделать до 1/X-1926 г. В частности Украина лишь к 23/XI-1926 г. закончила эту работу, и такое положение от 23/XI-26г. было опубликовано 29/XII-1926 г. Таким образом внутриреспубликанская децентрализация публично-хозяйственного порядка УССР, регулируется ныне общим/Всесоюзным/ положением от 25/IV-26г. и положением о местных финансах УССР от 23/XI-26 г.

Теперь, относительно тех тенденций, которые мы наблюдаем во внутриреспубликанской местной системе публичных финансов в этот период. - Основная тенденция - тенденция децентрализованная, но наряду с основной децентрализованной тенденцией, мы встречаемся и с централизованными тенденциями. Прежде всего остановимся на рассмотрении децентрализованных тенденций. Эти основные децентрализованные тенденции выразились в постепенном восстановлении местной системы публичных финансов, которая с 1920 г. вовсе исчезла. Эта тенденция более специально выражалась в бурном росте расходов, относимых на местные средства. Начиная с осени 1921 г. и вплоть до 1925-26 г. непрерывно растет объем местных публичных финансов, объем местных расходов; все более, более расходов переносится на местные средства с государственного бюджета. Насколько велико было число этих расходов/отнесенных на местные средства/, что дало основание профессору Котляровскому сказать, что более правильно говорить не о расходах отнесенных на местные средства, а о расходах, отнесенных на государственный бюджет, т.е. легче перечислить вторые, чем первые. Этот рост расходов местных бюджетов сопровождается ростом местных средств. Но все же рост расходов местных бюджетов обгоняет рост местных средств. Здесь получает место централизационная тенденция, так как та часть рас-

ходов, которая не покрывалась на местных средств, покрывалась пособиями из централизованного фонда. Затем далее, децентрализационные тенденции выразились не только в росте местных расходов и местных средств, но и в некотором развитии, росте местной административной автономии. Первоначально когда центр стремился определить круг местных расходов, который обязательно должен быть отнесен на местные средства. Центр стремился определить границу между первоочередными и второочередными расходами из которых вторые могут быть покрыты лишь при наличии средств. Положение от 12/XI- 1923 г. Это деление на первоочередные и второочередные расходы сохранило; но разгруппировка их на /перво и второочередные/ предоставлялась уже местам; здесь уже проводится автономия поскольку места сами решают, какие расходы должны быть покрыты в первую очередь и какие расходы должны быть оставлены на вторую очередь. Таким образом, мы видим, как растет административная автономия, в смысле решения местами вопросов о назначении и размере затрат.

Что касается финансового законодательства, то здесь такой децентрализации не наблюдается. С самого начала здесь проводится система централизации; - устанавливается порядок, при котором ни один налог, ни один сбор, идущий в местный фонд не может быть установлен местными органами; следовательно, только общесоюзный центр мог установить налоговые и пошлинные сборы, идущие на образование местных средств, и только в самой последней стадии - в новом положении о местных финансах 1926 г. делается некоторое отступление но не в сторону усиления прав местных советов, а в сторону усиления прав Союзных республик.

Далее, децентрализационная тенденция проявилась и в организации установления бюджета. В период Военного коммунизма, согласно закону 1918 года, центр утверждал местные, губернские бюджеты. Начиная с НЭП'а этого уже нет; местные бюджеты утверждаются на местах, при чем в последующем наблюдается некоторая децентрализационная тенденция, выражающаяся в том, что если первоначально высшие на местах органы - Губисполкомы и Губсоветы Советов утверждали все местные бюджеты, не только губернские, но и уездные и волостные, то затем и это право утверждения бюджетов переходит от высших на местах органов к подчиненным.

Затем децентрализационная тенденция выразилась в том, что по-

строение местной финансовой системы распространяется на все меньшие территориальные районы. Сначала строят местную систему финансов в масштабе, ^{губернском} затем, - ее распространяют на уезд/округ/, город, далее на волость, и наконец в последнее время делают опыт введения ^{расходных} приходо-расходных смет сельских советов, т.е. стремятся перейти к организации сельских бюджетов. Таким образом и здесь наблюдается децентрализационная тенденция, т.е. здесь мы видим переход от меньшей степени децентрализации к большей степени децентрализации.

Таким образом пройденный нами частично период НЭП^а характеризуется тем, что финансовые фонды и бюджеты, меньшие по территориальному своему объему или более высокой степени, - растут быстрее, чем фонды и бюджеты, большие в территориальном отношении.

Наконец, еще одна децентрализационная тенденция выражается в том, что наблюдается постепенный рост финансово-законодательных прав союзных республик и сокращаются права Союза. Все более местная публично-финансовая система регулируется в порядке Союзно-республиканского законодательства и все менее в порядке союзного законодательства. Переломным годом является в этом отношении 1926-27 г., когда вводится положение о местных финансах Союза и особые положения о местных финансах отдельных Союзных республик.

Но нужно сказать, что в этот период наблюдается и известная централизационная тенденция. Она выражается в том, что растет сумма централизационных средств; которые в виде пособий идут в местные бюджеты. Это есть проявление централизационной тенденции, так как в местных бюджетах растут не собственные средства, местных советов, а посторонние, централизационные средства поступающие в форме пособий.

Наконец, наблюдается еще одна централизационная тенденция связанная с введением нового административно-территориального деления, именно областного /краевого/ деления, которое было впервые провозглашено XII-ым партс^{ездом} в 1923 г. по докладу Рыкова, и начало осуществляться с создания двух областей: Уральской и Северо-Кавказской. Затем были организованы дальне-^твосточная область и Сибирский край, и был выработан план создания 21 области в Союзе. С этим связана некоторая централизационная тенденция; поскольку мы рассматриваем Союзно-республиканскую орга-

низацию; введение областей означает известную централизационную тенденцию, движение от периферии к центру, т.е. переход от более высокой степени децентрализации к более низкой. Но в общем и целом в масштабе всего Союза переход к областной системе означает столь же централизацию, сколь и децентрализацию, т.к. на областные средства переносятся расходы, которые лежали не только на средствах губернии или округа, но и такие, которые лежали на средствах Союзной республики, и отчасти общесоюзные расходы.

Вот, вкратце те тенденции, которые наблюдались в развитии местной внутриреспубликанской децентрализации публично-хозяйственной организации.

Теперь нам нужно рассмотреть нынешний порядок организации публично-хозяйственного порядка, в разрезе нынешнего дня и рассмотреть ту организацию, которая создалась на основании общесоюзного положения о системе местных финансов от 25/IV-1926 г. и положения УССР от 23/XI-1926 г. ^{и 25/IV 1926} Прежде всего и главным образом мы будем касаться Украины. Во-первых потому, что это ближайшим образом нас интересует, и во-вторых, потому что в других Союзных республиках еще не выработаны положения о местных финансах или во всяком случае до нас еще не дошли.

Итак, переходим к современному положению. - У нас в настоящее время, ныне действующие законодательные акты выразительно проводят систему "местных финансов", наряду с системой "местных бюджетов". В отношении Союза и Союзных республик в законодательных актах говорится, лишь о бюджетах Союзном и Союзно-республиканских и мы лишь путем толкования приходим к выводу, что есть известная раздельность между Союзом и Союзными республиками в отношении не только бюджета, но и публично-финансовых средств; здесь же само законодательство говорит не только о "местных бюджетах", но и о "местных финансах". Таким образом, у нас последовательно проводится внутриреспубликанская территориальная децентрализация: публично-финансовых фондов и бюджетов. Но как дифференцируются эти публично-финансовые фонды и бюджеты. - Они дифференцированы соответственно тем территориальным делениям, которые существуют в различных республиках. Мы, знаем, что в Союзе существует различное территориально-административное деление и соответственно этому территориально-административному делению дифференцированы местные

бюджеты и местные публично-финансовые фонды. Этот вопрос о том, как дифференцированы местные фонды и бюджеты или иначе какие административно-территориальные единицы имеют право на особые финансовые средства, и на особые бюджеты решается на основании Положения о местных финансах отдельных союзных республик.

Новое Положение о местных финансах Украины согласно с нынешней административно-территориальной системой, устанавливает следующую систему местных финансов. Если идти сверху вниз, - от центра к периферии, то везде установлены окружные средства и бюджеты, или как они называются иначе Окрисполкомов Окружных потребностей. Наряду со средствами и бюджетами Окрисполкомов есть средства и бюджеты окружных городов. Далее следуют районные средства и районные бюджеты. Если взять эту систему, как общеприменимую для всей Украины, то этим она исчерпывается, так как везде есть окружные, городские и районные организации. Но в некоторых местностях, в некоторых округах выделяются средства и бюджеты других городов, не окружных, и наконец, в некоторых местностях из состава районных средств и бюджетов выделяются средства и бюджеты сельские и поселковые. Эти бюджеты сельских и поселковых Советов носят название не "бюджетов", а приходо-расходных смет. Какое это имеет значение, скрывается ли за этим термином особое содержание или нет? Дело в том, что если мы будем исходить из того, что особенность бюджета заключается в том, что это есть известная совокупность средств и расходов сбалансированных, в отличие от сметы, то с этой точки зрения нет основания к этой терминологии, так как, согласно действующим украинским законам сельские приходо-расходные сметы должны быть сбалансированы. Из районных бюджетов выделяются определенные расходы и средства в приходо-расходные сметы сел. Следовательно, нет с этой точки зрения основания называть ее сметой, это есть в сущности говоря бюджет. - То, что законом предусматриваются некоторые суммы подлежащие выделению из районного бюджета на усиление сельских бюджетов это не дает основания не видеть в приходо-расходных сметах тот же бюджет; так как, каждый местный бюджет получает пособие сверху, т.е. имеет посторонние, чужие для данного местного совета средства.

Известным основанием считать их сметами является то, что приходо-расходные сметы входят в состав районного бюджета и при том

не как отдельные составные части, а распределяются по соответствующим подразделениям районного бюджета, тогда как между районным и окружным бюджетом такой связи нет. Главным образом и Окргородской бюджет вовсе не входит в бюджет округа, Бюджет Окрисполкома, бюджет городов и бюджеты районов совершенно раздельны, тогда как районный бюджет включает приходе-расходные сметы Сельсоветов как составную часть по статьям. Другая особенность сельских приходе-расходных смет заключается в том, что размер расходов и поступления устанавливает не Сельсовет, а Райисполком по соглашению с Сельсоветом; это некоторая особенность, но во всяком случае можно считать, что смета Сельсовета представляет собой бюджет, так как она получает не только расходы, но и средства для их покрытия.

выделяемые ему из состава бюджета Райисполкома.

Райисполком образует Сельсовет имеет и свои средства собственные.

Теперь, дальше, вопрос о том, как проводится дифференциация, между публично-финансовыми средствами, публичными фондами и бюджетами различных степеней, иначе, как распределяются расходы и поступления между бюджетами и фондами различных степеней /Окрисполкома, Окргорода, Райисполкомов, Сельсоветов. В этом отношении прежний закон 29/X-1924 г. который действовал до 1/X-1926 г. проводил как общее правило начало автономии местных высших органов. Губисполкомом / в РСФСР / ~~нет~~, Окрисполком / у нас / имел право делать распределение расходов и поступлений между фондами и бюджетами различных степеней, лишь для волостного / районного / бюджета прежний закон устанавливает обязательный перечень расходов и средств, подлежащих отнесению на этот бюджет.

Новый общесоюзный закон отступает от этого, так как представляет решение данного вопроса Союзным республикам. Но вместе с тем новый общесоюзный закон вводит понятие "основных" местных бюджетов. Такое значение основных местных бюджетов закон придает Районному / Волостному / и городскому бюджету. Остальные местные бюджеты являются по новому закону бюджетами "регулирующими в отношении ниже стоящих бюджетов". Этот регулирующий характер выражается в том, что такой бюджет предусматривает расходы тех учреждений которые обслуживают несколько единиц, несколько районов или район и город. Затем новый общесоюзный закон требует, чтобы Союзными республиками были установлены обязательные минимальные перечни расходов

По каким же признакам, определяется круг местных расходов. Прежде всего устанавливается некоторый общий признак. Расходы относятся на местные средства, если они, не входят, по своему назначению, за пределы одной административно-территориальной единицы т.е. идут на содержание таких учреждений, которые обслуживают одну административно-территориальную единицу /один округ/.

Кроме этого общего признака закон устанавливает целый ряд специальных признаков, - и, прежде всего организационно-целевой признак. Есть целый ряд местных расходов, который определяется по организационно-целевому признаку, например, на учебные заведения, на больницы и т.д.

Далее по указанному признаку присоединяют ^{иногда} часто и предметный признак. Примером отнесения расходов на местные средства не только организационно-целевому, но и по предметному признаку являются расходы, связанные с отводом помещений для войсковых частей; - здесь налицо не только целевой признак оборота страны и организационный /войсковые части/, но и определенный предметный признак /отвод помещений/.

Теперь, если поставить вопрос к каким целевым группам принадлежат относимые на местные средства расходы, то можно сказать что число этих групп чрезвычайно велико. Едва ли можно найти хотя бы одну отрасль публичных затрат, которая бы не отнеслась в известной мере на местные средства, начиная с культурно-социальных отраслей / здравоохранение, просвещение, соц.обеспечение/ и кончая ^{суд} внутренней / милиция, и внешней охраной, во всех этих отраслях есть расходы отнесенные на местные средства, при наличии, конечно, указанных в законе вышеупомянутых признаков: общего и специальных.

Теперь нужно упомянуть о том, что новое положение о местных финансах от 25/IV-26 г. предусматривает особый вид расходов относимых на местные средства. Это расходы, которые относятся на местные средства заимобразно, т.е. расходы, которые относятся на местные средства, а затем подлежат возмещению из государственных средств. Такой характер носят расходы по преимуществу общесоюзных средств. Такой характер носят расходы по предоставлению воинским частям коммунальных услуг: водоснабжения, освещения и т.д.. Но закон устанавливает порядок возмещения этих расходов на основании особых норм потребления

коммунальным услуг и особым тарифов их оплаты, так что возмещение в полной цифре не может считаться обеспеченным.

Вот что касается вопроса о назначении местных публично-финансовых фондов.

Теперь еще нужно упомянуть о том, что в развитии организации местных публичных финансов, наблюдается у нас стремление устранить то, что называют "двойным" финансированием или бюджетированием, т.е. что бы то или иное учреждение содержалось полностью или на государственные средства или на местные средства, а не одновременно частью на те и частью на другие средства. В этом отношении "Новое Положение" идет вперед, но все же окончательно устранить этого не удалось, есть случаи двойственного бюджетирования и до сих пор. Один из таких случаев касается пособий, выдаваемых на обеспечение инвалидов войны. Из местных средств они получают 75% - из общегосударственных - 25%.

Другой пример двойственного финансирования заключается в том, что расходы по содержанию отделений рай- или волисполкомов, ведающих исключительно военными делами относятся на государственные средства, тогда как содержание других отделений относится на местные средства.

Теперь перейдем от вопроса какое употребление имеют местные публично-финансовые средства. Местные публично-финансовые средства могут образоваться или по системе раздельности, когда устанавливается особая для пополнения их формы, или по системе нераздельности, когда местные средства пополняются в тех же формах, что и общегосударственные.

У нас проводится и та и другая система. Есть целый ряд форм, которые служат пополнению только местных фондов. Так, имеется целый ряд публичных имуществ и предприятия, находящихся в ведении местных органов, прибыль от которых идет полностью в местные средства. Затем есть налоги и пошлинные сборы, идущие равным образом исключительно в местные средства. В настоящее время они нормированы общесоюзным и Союзно-республиканскими положениями. Общесоюзное положение установило ^{пять} четыре налога идущих в местные средства, а Союзно-республиканское положение СССР установило еще ¹⁸ 17 налогов, идущих в местные средства. Таким образом, в СССР имеется ²⁵ 21 налог, которые исключительно

1) налог с торговли, 2) налог с грубого прироста и вывоза, 3) налог с водных ресурсов, 4) налог с золотопромышленности, 5) налог с предприятий, 6) налог с добычи полезных ископаемых, 7) налог с промыслов, 8) налог с лесного хозяйства, 9) налог с рыбного хозяйства, 10) налог с охотничьего хозяйства, 11) налог с конного хозяйства, 12) налог с птицеводства, 13) налог с животноводства, 14) налог с растениеводства, 15) налог с животноводства, 16) налог с растениеводства, 17) налог с животноводства, 18) налог с растениеводства, 19) налог с животноводства, 20) налог с растениеводства, 21) налог с животноводства.

идут в местные средства. До издания новых Положений число местных налогов было почти таким же, но, они устанавливались в порядке ^иобязанного законодательства; - теперь же значительная часть их / 17 налогов / установлена в порядке Союзно-республиканского законодательства. Что касается другой системы - системы нераздельности, по которой местные фонды поощляются в тех же формах, что и государственные фонды, то у нас она проводится двойным образом: 1/ в виде системы долевого соучастия различных фондов, в виде одной и той же формы образования публично-финансовых средств и 2/ в виде системы приобщения фонда одного рода или одной степени ^к в форме установленной для образования фондов ^{одного} одного рода или другой степени.

Первая система, - система долевого соучастия, - носит у нас название : системы " отчислений " в пользу местных средств.

Вторая - система приобщения носит название системы " надбавок " к государственным налогам и другим государственным приходам в пользу местных средств. Но при этом нужно иметь в виду, что под " отчислениями " Советское законодательство понимает не только собственно рассматриваемую здесь систему долевого участия различных по роду и степени фондов в одних и тех же формах образования публично-финансовых средств, т.е. случаи, когда известный налог напр. идет в одной части на образование государственного фонда, а в другой части - на образование местных фондов; к " отчислениям " законодательство относит и пособия из государственных средств местным финансовым субъектам, т.е. случаев известного соучастия в покрытии определенных затрат государственных публично-финансовых средств, / а не форму образования местных публично-финансовых средств / при чем, однако не всякие пособия из общегосударственных средств закон подводит под понятие " отчислений ", а лишь пособия из определенных, иначе: специализированных, по форме образования государственных публично-финансовых средств, напр. пособия из поступлений от определенного налога, в отличие от пособий за счет общей суммы налоговых и неналоговых поступлений; эти последние пособия закон называет " воспособления " ^{ми} и к " отчислениям " их не приписывает. Закон устанавливает " отчисления " от многочисленных ^{ых} налогов и неналоговых форм при чем, как общее правило, вопрос о том :

подлежит ли поступление от известной налоговой или неналоговой формы долевого распределению между государственным именно Союзно-Республиканским фондом и фондами местными, или же подлежит зачислению полностью в Союзно-республиканский фонд с обращением на "воспособления" местным финансовым субъектам, местным бюджетам, подлежит решению Совнаркома Союзной Республики. Исключение из этого общего правила делается для единого сельскохозяйственного ^{и промыслового} налога.

По нынешнему закону ^{62%} ~~66 2/3%~~ общей суммы поступления единого сельскохозяйственного налога по каждой Союзно-республике составляют "отчисления", которые идут в местный бюджет, тогда как, ^{31%} ~~остальная часть~~ всей суммы - ~~33 1/3%~~ идет в государственные средства.

^{62%} ~~Из этих 66 2/3%~~ ^{52%} ~~56 2/3%~~ составляют местные средства, т.е. это та часть суммы поступления единого сельскохозяйственного налога по каждой территориальной части / на Украине по каждому Округу / которая идет на образование местных фондов данной именно части территории.

Например, из той суммы, какая собирается и поступает в Одесском Округе ^{52%} ~~56 2/3%~~ идут на образование местных фондов Одесского же Округа, при этом 40% поступления с-х. налога по каждой волости или каждому району идет именно в волостной или районный местный публично-финансовый фонд, а остальные ^{12%} ~~16 2/3%~~ зачисляются в публично-финансовые средства данной более обширной территориальной части на Украине - в средства Округа, но могут быть использованы для "воспособлений" вол. или райисполкомами, т.е. для усиления вол. или районных бюджетов.

^{62% - 52%} ~~Остальные 10% / 66 2/3% - 56 2/3%~~ поступления единого сельскохозяйственного налога по каждой Союзной республике образуются в Союзно-республиканские средства, но подлежат распределению Совнаркомом Союзной республики между местными / на Украине Округными / бюджетами в порядке "воспособления" независимо от того, сколько поступило по каждой территориальной части / Округу / и в зависимости от хозяйственного положения данной части территории данного Округа. Следовательно, у нас система доле-

вого участия государственных и местных фондов в общих формах образования публично-финансовых средств применяется как обязательная только в отношении сельско-хозяйственного налога и при том в отношении собственно лишь некоторой части поступлений, этого налога. Что касается других форм поступлений, то от Совнаркома Союзной республики зависит, будут ли поступления от них в известной части обрацаемы в местные публично-финансовые фонды или же они и будут обращаться в Союзно-республиканские средства и затем распределяться между местными финансовыми субъектами/местными исполкомами/ в виде пособий. Напр., отчисления от наследственного налога, /т.е. от налога с имущества, переходящего в порядке наследования и дарования/ - в размере 50% подлежат отчислению в местные бюджеты или иначе закреплению за местными исполкомами. Но что представляют собой эти 50%, поступления данного налога, напр. по Одесскому Округу. По усмотрению Совнаркома СССР они или могут быть обращены в местные средства в местный фонд Одесского Округа и в этом случае они будут экономически собственными средствами Одесского Окрисполкома, или же они будут централизованы в Союзно-Республиканском фонде, из которого затем Одесский Окрисполком получит известную часть в виде пособия и в этом случае они будут экономически чужими средствами в составе средств Од. Окрисполкома.

Другая форма этой системы нераздельности, - это форма приобщения одних фондов к формам установленным для пополнения других фондов. Она применяется у нас исключительно на централизационной основе и носит название "надбавок" к государственным налогам и сборам в пользу местных фондов. Такие "надбавки" в пользу местных средств ^{сейчас} установлены к четырем видам налоговых форм:

- как и у нас на право приобщения к ним и разделения*
- 1/ к ~~присоединенному~~ ^{налогому} налогу,
 - 2/ к подоходному налогу, *до 50%*
 - 3/ к охотничьему сбору, *до 50%*
 - 4/ к судебным и нотариальным сборам. *до 100% 200%*

максимальный установленный законом размер надбавок к этим
четырем налогам колеблется от 25 до 300 %.

Следовательно, в то время, как "отчисления" установлены от множества налоговых и неналоговых форм, надбавки установле-

лишь к немногим, перечисленным выше налогам. На этом мы можем закончить рассмотрение организации местных публично-финансовых фондов и перейти к организации местных бюджетов.

Тут нет полного соответствия между организацией публично-финансовых фондов и организацией бюджетного порядка, т.е. нет соответствия между тем, как распределяются средства между различными территориальными фондами и как распределяются средства между различными бюджетами. Нет соответствия потому, что в каждом ^{местном} бюджете наряду с собственными, в экономическом смысле средствами могут быть посторонние или чужие средства, т.е. в каждом местном бюджете могут быть средства, получаемые в виде пособий из союзно-республиканских фондов. В мелких территориальных бюджетах могут быть средства более крупных в территориальном отношении фондов. Так, в районных бюджетах могут быть средства получаемые из окружного фонда; наряду с собственными средствами Сельсоветов в Приходо-Расходных сельских сметах могут быть средства получаемые из районных фондов. Таким образом, вышеуказанное несоответствие получается вследствие между субъектных/между бюджетных/ передвижения публ. финан средств в ^{де} централизованном направлении, - от центра к периферии, в форме пособий. Эти пособия по своему назначению и происхождению могут быть различны. Если мы возьмем те виды пособий, которые применялись у нас со времени восстановления местной системы публичных финансов до настоящего времени, то можно различать три системы пособий:

- 1/ система дотаций или дотационная система,
- 2/ система субвенций или субвенционная система.
- 3/ система, которая у нас носит название системы пособий из фонда регулирования, или более правильно - система уравнивающих пособий.

Система дотаций заключается в том, что те бюджеты, которые являются относительно маломощными, слабыми - получают известные пособия из государственных средств; пособия или просто покрытие общего дефицита в местном бюджете, т.е. на усиление средств местного бюджета, следовательно, - без указания специального назначения их, это так называемая система общих дотаций или с указанием специального назначения, скажем на покрытие расходов по Народному Образованию, по Здравоохранению - это будут целевые дотации. Особенностью их является то, что эти

пособия получают не все бюджеты, а лишь те, которые находятся в относительно неблагоприятных условиях.

Субвенции характеризуются следующими существенными признаками. Прежде всего они носят не только целевой характер, но и предметно-целевой. Они отпускаются не только на определенную цель, но и на определенный предмет расхода. Скажем, — не просто на содержание больниц или на школьное дело, а на оплату персонала школы, или — не просто напр. на больницы, а на ремонт больниц и т.д. Это один существенный признак, который ее отличает от дотации.

Второй признак, который отличает субвенцию от дотации, это то, что субвенция носит условный и соотносительный характер, она обусловлена отпуском средств на то же назначение и предмет из местных фондов и размер ее находится в определенном соотношении к средствам, отпускаемым на то же назначение и предмет из местных фондов.

Следовательно, если из местных фондов на данный предмет не отпущено средств, то не может быть и субвенции. Следовательно субвенция дополняет сумму местных средств, она носит дополнительный характер.

Таким образом субвенции носят характер предметно-целевой, условный и соотносительный. Вот существенные особенности субвенции.

Следовательно, субвенции выполняют некоторые другие функции, чем дотации. Их функции заключаются в том, чтобы стимулировать места, чтобы они отпускали определенные суммы по данному назначению и если местные органы не будут отпускать средства по данным назначениям, то они не получают субвенции.

Затем субвенции выполняют еще другую функцию заключающуюся в том, что косвенно регулируются, нормируются местные расходы, оказывает известное влияние на местные органы тем, что объявляется сколько им будет выдаваться на те или иные расходы, тем самым они сами побуждаются к отпуску средств в определенном размере по данному назначению.

Наконец, третий фонд системы пособий; — это пособия из фондов регулирования, или система уравнительных пособий. Эти пособия призваны оказывать содействие маломощным местным бюджетам. Но в отличие от дотации они по своей основной первоначальной идее подлежат отпуску не из общих средств союзных республик, а

из средств, образуемых из особых взносов относительно более мощных местных бюджетов.

Первоначально, по Временному Положению о Местных Финансах 1923 г., господствующей была дотационная система пособий. Но по положению 1924 г. / 25/X-1924 г. / была уже введена субвенционная система. Затем была введена наряду с субвенционной, система пособий из фонда регулирования. Нынешнее "Положение" сохранило субвенционную систему, как основную, а также систему пособий из фонда регулирования. Но, в нынешней своей организации эта последняя уже не носит характера системы уравнивательных пособий, в ней имеются элементы дотационной системы. Элемент дотационной системы в нынешней системе пособий из фонда регулирования заключается в том, что Союзно-республиканский фонд регулирования, предназначенный для воспособления маломощным местным бюджетам образуется не из взносов относительно мощных бюджетов, а просто из общих или специальных, определенных по форме происхождения, Союзно-республиканских средств.

Весьма существенную особенность внесло Украинское Положение о Местных Финансах в организацию этих пособий. Оно предусматривает в составе Союзно-республиканского фонда регулирования особый резерв, который служит для покрытия того, что называется кассовым дефицитом. Вообще фонд регулирования служит для покрытия бюджетных дефицитов, а этот резерв служит для покрытия кассового дефицита, который обнаруживается при исполнении бюджета, а не при составлении вго. Этот кассовый дефицит может оказаться у самых мощных бюджетов. Таким образом, оказывается известное несоответствие; - весь фонд регулирования служит для покрытия дефицита маломощных бюджетов, а резервный фонд служит для покрытия кассового дефицита, возможно при исполнении не только маломощных, но и мощных бюджетов. Но раз только бюджет мощный, то нет основания давать ему пособия безвозвратно; вот почему Украинское Положение предусматривает безвозвратные и возвратные пособия. Кроме того Украинское Положение предусматривает, что этот резерв может употребляться не раньше 3-го квартала бюджетного года.

Далее Новое "Положение о Местных Финансах" наряду с субвенционными пособиями и пособиями из фонда регулирования, знает еще просто целевые дотации, которые носят название пособий из

из фондов специального назначения для финансирования отдельных отраслей местного хозяйства. В качестве одного из таких фондов можно указать Совано-Республиканский "дорожный фонд", и другие фонды. Назначение этого дорожного фонда - выдача целевых пособий местным исполкомам на постройку дорог местного назначения, и т.п.

Теперь перейдем к рассмотрению тех пособий, которые производятся из местных средств.

В каждом местном бюджете малой территориальной единицы, наряду с собственными средствами / скажем в бюджете района /, могут фигурировать построенные средства фондов большей территориальной единицы / напр. Округа /. В этом отношении новое "Положение" установило два вида таких пособий из местных средств, местным бюджетам меньших территориальных единиц.

1/ Пособия из местного фонда регулирования,

2/ пособия из местного фонда специального назначения,

Некоторую функцию таких пособий по Украинскому Положению может выполнять также предусматриваемый этим Положением фонд непредвиденных расходов.

Округной фонд регулирования по Укр. Положению есть фонд уравнительный в чистом виде и дотационных элементов здесь нет, потому что он образуется из / взносов / получаемых от всех бюджетов входящих в состав Округа меньших территориальных единиц, кроме смет Сельсоветов. Не свыше $4,5\%$ от суммы расходов всех местных бюджетов, за исключением Приходо-Расходных Смет Сельских Советов, - идет на образование Округного фонда регулирования на Украине. Но так как фонд этот имеет целью приходить на помощь маломощным бюджетам, то Укр. Положение предусматривает освобождение дефицитных бюджетов от взносов в этот фонд. В составе Округного фонда регулирования также образуется резерв, - назначение которого покрывать кассовый дефицит. Этот резерв нормирован, т.е. в него может идти не более $1,5\%$ взносов / следовательно, $4,5\% - 1,5\% = 3\%$, т.е. не более только 3% идет на образование собственно фонда регулирования/. Резерв служит для выдачи пособий на покрытие кассового дефицита в порядке как безвозвратном, так и возвратном.

Наконец, для того, чтобы закончить нужно сказать, что есть еще местные фонды специального назначения:

организации определения величины этих затрат. Вр. Положение о местных финансах 1924 г. различало ^{вида} два местных расходов:

1/" расходы, отнесенные на местные средства" и 2/ "другие расходы местного значения", таким образом, в отношении определения назначений местных расходов частично проводилась автономия местных Советов. Но нынешнее Положение о местном-финан. этого деления не знает и в области определения назначения местных расходов ныне проводится в полной мере принцип общесоюзной централизации и Союзно-республиканской децентрализации; принцип автономии местных Советов в этой области в настоящее время не проводится. Следовательно, только общесоюзные или Союзно-республиканские органы могут ныне устанавливать назначения местных расходов, т.е. могут относить на местные средства те или иные публичные затраты.

Следовательно, все те местные расходы, которые установлены Союзными и Союзно-республиканскими органами и которые перечислены в Положениях о Местных Финансах СССР и данной Союзно-республики являются для местных органов обязательными по своему назначению, и местные советы не могут считать их факультативными /т.е. предоставленными их усмотрению или выбору/.

Таким образом, с одной стороны проводится начало обязательности местных расходов, а с другой стороны, в связи с этим, проводится другое начало, по которому места не имеют права устанавливать расходов иного назначения, кроме установленных Общесоюзными или Союзно-республиканскими органами.

Следовательно, факультативных расходов какие возможны были раньше, согласно новому положению ^{по назначению} нет.

Теперь спрашивается в чем заключается автономия местных Советов в данной области. Не смотря на то, что места не компетентны решать вопрос о назначении местных расходов автономия все же есть и значительная. Эта автономия касается определения не назначения а размера местных публичных расходов. При этом нужно различать две стороны: с одной стороны вопрос о нормах расходов, а с другой стороны вопрос о величине, сумме расходов. Что касается норм расходов, то здесь нет полной автономии, потому что Союзно-республиканские органы устанавливают известные нормы, за пределы которых места не могут выходить. Так напр. устанавливается сколько подлежит

расходовать топлива на единицу площади помещения, сколько денег подлежит расходовать на питание одного больного и т.д. Вот эти "нормальные измерители" являются максимальными пределами норм расходов для мест. Но, что касается сумм расхода, т.е. скажем сколько подлежит затрате средств на то или иное учреждение, напр. на какое количество больных устраивать лечебное заведение, то в этом отношении как общее правило проводится принцип автономии местных Советов. Эти вопросы как общее правило предоставляется решать местным органам, и здесь ни Союз, ни Союзно-республиканские органы не компетентны. Но, конечно, местные органы различной степени не имеют одинаковых в этом отношении прав. Решающий голос в этом отношении принадлежит собственно Высшим по рангу/т.е. низшим по степени/ местным органам, на Украине Окр. Съездам Советов и Окрисполкомам.

Следующий вопрос, который решается довольно сходно с рассмотренным, это вопрос о финансово-законодательной организации, т.е. вопрос об организации определения способов покрытия публичных затрат или публичных потребностей, вопрос о финансовой автономии местных Советов. Здесь мы также встречаем сочетание союзной централизации и Союзно-республиканской децентрализации с одной стороны с местной внутри-республиканской децентрализацией с другой стороны при чем финансово-законодательные права местных Советов определяются по началу ограниченности. Если в законодательстве нет прямых указаний, то значит проводится не автономия, местных Советов, а общесоюзная централизация или Союзно-республиканская децентрализация.

Что касается формы покрытия потребностей, то местные Советы не компетентны устанавливать ту или иную форму образования местных публично-финанс. фондов; подобно тому, как выбор цели и предмета расходования составляет право Союзного и Союзно-республиканского органа так и здесь ни один местный орган не вправе установить ни одного налогового или пошлинного сбора, на пополнение местного фонда. Следовательно, местная финансовая автономия здесь исключается. До нынешнего Положения о местных финансах здесь господствовал принцип общесоюзной централизации, т.е. налоги и вообще сборы, идущие на пополнение всех безисключения публично-финансовых фондов устанавливались только общесоюзным центром.

В настоящее время уже предоставлена известная компетенция в этом отношении Союзно-республиканским органам, т.е. в настоящее время Союзно-республиканские органы имеют право устанавливать известные налоги, идущие на образование местных внутри-республиканских фондов, наряду с общесоюзным центром. Но, в это время, как права общесоюзного центра неограничены, права Союзно-республиканских органов ограничены, именно по новому " Положению " Союзно-республиканские органы могут устанавливать на образование местных фондов налоги только на те " объекты ", которые еще не обложены общегосударственным налогом; напр., если скажем, какая-нибудь Союзная республика хочет установить подоходный или промысловый налог, то она не имеет права это сделать; т.к. в данном случае " объект " уже обложен государственным налогом. Но, если такую налоговую форму, которой еще нет, помимо 21 местного налога и всех общегосударственных, то она может быть введена Союзно-республиканским органом. Трудно найти пример, но все же не исключена возможность напр., местный налог на холостяков мог бы быть введен независимо от Союзного центра власти Союзной республики, т.к. в данном случае " объект " еще не обложен. Сказанное относится к раздельным местным налоговым и пошленным сборам, но не относится к "отчислениям от государственных налогов и /других/ сборов" и к " надбавкам к государственным налогам / и другим/ сборам" в пользу местных фондов, которые могут устанавливаться только общесоюзной властью. Следовательно, мы видим, - что как общее правило никакие формы покрытия, никакие формы образования местных публично-финансовых фондов не могут быть установлены местными Советами и это относится не только к налогам и другим сборам, - по новому Положению это относится как общее правило и к неналоговым поступлениям. Для установления неналоговых поступлений на образование местных фондов требуется наличие специальных легальных титулов, т.е. специальных законодательных актов, общесоюзных или Союзно-республиканских.

[illegible]

Местные Советы совершенно лишены права устанавливать формы покрытия.

единственное исключение из этого правила, что формы образования местных фондов устанавливаются общесоюзной или союзно-республиканской властью, относится к кредитным операциям, к займам,

заключаемым на пополнение местных фондов. Местные Советы на Украине Окрисполкомы и Райисполкомы имеют право заключать займы.

Другая область, в которой не проводится финансовая автономия местных советов, это определение предельных налоговых окладов / ставок /. Право установления предельных максимальных окладов / ставок / налогов и других сборов принадлежит только общесоюзным или Союзно-республиканским органам в зависимости от того, кем эти сборы устанавливаются: если они устанавливаются в порядке общесоюзного законодательства, то только общесоюзный орган имеет право устанавливать максимальные пределы налоговых окладов или ставок; если же та или иная форма покрытия устанавливается Союзно-республиканским органом, то он и устанавливает максимальные пределы налоговых окладов или ставок.

Третья область в которой не проводится финансовая автономия местных Советов - это порядок налогового обложения. Порядок обложения тем или иным налогом или другим сбором, как общее правило, не может быть установлен Местными Советами; он устанавливается или общесоюзными или же Союзно-республиканскими законами, но и здесь есть исключения из общего правила, о которых поговорим в дальнейшем.

Теперь, в чем же заключается финансовая автономия Местных Советов? Что касается установления форм покрытия, как выше было сказано в отношении кредитных операций, - займов имеется местная автономия, - Местные Советы имеют право заключать займы.

Далее, автономия Местных Советов в области финансового законодательства заключается в том, что они имеют право выбора той или иной формы образования местных фондов из числа установленных общесоюзными или Союзно-республиканскими органами. Таких налогов из числа которых Местные Советы могут делать выбор, ныне, имеется четыре установленных СССР и семнадцать установленных УССР, всего 21 налог. В этом отношении автономия Местных Советов заключается в том, что /на Украине/ Окружной Съезд Советов или Окрисполком с последующим утверждением Окрс"езда - решает какие из этих 21 налога ввести. Окружные органы не обязаны ввести непременно все эти 21 налог; Окружные органы могут выбирать из них те, которые они считают наиболее целесообразными. На практике обычно вводятся 21 налог. Это право выбора относится и к кадрам к государственным нало-

там. Местные Советы не обязаны ввести непременно все установленные центром надбавки, а могут ввести только те, какие считают целесообразными.

Далее весьма существенное проявление финансовой автономии Местных Советов заключается в том, что они определяют в пределах максимума установленного общесоюзным центром или Союзно-республиканской властью, ставки или оклады местных налогов и других местных сборов, а также размер надбавок к государственным налогам и другим сборам. При этом в отношении налогов и др. сборов идущих в фонды Округа и Окр. города, Окружные органы устанавливают твердые оклады или ставки, а в отношении идущих в фонды районные ^{и городские} ~~максимальные~~ ^{максимальные} оклады / ставки /, так что в последнем случае твердые ставки фиксируют Райисполкомы. Таким образом, подобно тому, как Союзные и Союзно-республиканские органы устанавливают максимальные ставки для округа, так и Окружные органы в свою очередь устанавливают максимальные ставки для районов. Эта автономия распространяется не только на отдельные местные налоги и сборы, но и на надбавки. Затем, автономия Местных Советов в области финансового законодательства заключается в том, что местные Советы имеют право дифференцировать ставки, налогов и сборов по группам объектов и налогоплательщиков. Закон устанавливает предельные ставки, напр. для налога с грузов, перевозимых по железной дорожным и водным путям, Местные Советы могут не только понизить эти ставки, но и дифференцировать их, скажем для одних грузов установить одни ставки, для других - другие, либо могут дифференцировать их по группам грузоотправителей, напр. смотря по тому будут ли отправители государственные или же частные учреждения или предприятия.

Далее, финансовая автономия Местных Советов заключается в том, что они могут устанавливать специальные налоговые изъятия и льготы, в дополнение к тем общим, которые установлены в порядке общесоюзного или Союзно-республиканского законодательства.

Затем, далее автономия Местных Советов заключается в том, что окружные и районные органы имеют право определять сроки уплаты местных налогов и сборов. Эти сроки не фиксируются твердо Союзным или Союзно-республиканским законодательством, а устанавливаются Местными Советами.

Наконец, еще одно проявление финансовой автономии заключается в том, что местные органы, в наших украинских условиях - Окружные

Исполкомы и Горсоветы имеют право инициативы в области налогового законодательства. Они не имеют права вводить, или устанавливать ни одной налоговой формы, но они имеют право инициативы; — это значит, что они имеют право входить с ходатайством в соответствующие органы о введении нового налога или о повышении максимальных пределов ставок, в данном округе или городе. Это право инициативы не есть нечто, само собой разумеющееся, например, частные лица могут печатать в газете о целесообразности того или иного налога, но это не значит, что они имеют право инициативы, т.к. компетентные органы могут не рассматривать таких ходатайств, тогда как требования, возбужденные Окрисполкомами или Горсоветами должны быть рассматриваемы законодательными органами, хотя и могут быть конечно, отвергнуты.

Вот, существенные проявления финансовой автономии Местных Советов. X

Теперь еще нужно коснуться вопросов, как организованы другие области, другие стороны финансового законодательства. Мы говорили пока об организации покрытия публичных затрат, в т. см. слова, т.е. о способах образования местных публично-финансовых фондов. Но есть еще и другие отрасли финансового законодательства; именно мы не говорили об организации определения порядка собирания, хранения, и употребления публично-финансовых средств, бюджетного порядка, финансово-административного порядка. Можно сказать, что в отношении всех остальных отраслей финансового законодательства не проводится принцип автономии Местных Советов, а сочетаются Союзно-республиканская децентрализация с Союзной централизацией. Напр., в организации бюджетного порядка не может быть такого положения, чтобы каждый округ устанавливал особый порядок составления, утверждения и исполнения местных бюджетов. Этот порядок регулируется на общих основаниях установленных общесоюзным законодательством, Союзно-республиканским законодательством. — В этом отношении местная автономия не проводится.

Таким образом, можно сказать, что в других отраслях финансового законодательства не проводится, как общее правило, финансовая автономия Местных Советов, так как здесь требуется известное единство вследствие целого ряда условий, требуется, чтобы был в этом отношении единый порядок не только во всех ок-

ругах - в пределах Союзной республики, но отчасти даже и во все Союзе.

Теперь вопрос о том, как организовано установление бюджета, проводится ли здесь автономия Местных Советов, или же здесь проводится другая организация. Как уже отчасти было сказано, в этой области у нас проводится автономия Местных Советов, по ныне действующему новому общесоюзному Положению о Местных Финансах от 25/IV - 1926 года. местные бюджеты утверждаются на местах. / Местными Советами. / и уже по утверждению направляются в центр, т.е. в НКФ Союзной республики, при чем Союзно-республиканским органам не предоставлено ни право "утверждения" этих бюджетов в качестве второй инстанции, ни право "рассмотрения их в порядке надзора". НКФ Союзной республики имеет лишь право " проверки правильности составления их соответственно действующему законодательству и директивам правительства". - В этом отношении проводится автономия Местных Советов, но не в том смысле, что каждый Местный Совет имеет право утверждать бюджет ^{соответствующей степени.} Только высшие по рангу или по об'ему территориальной компетенции / низшие по степени / органы на местах имеют право утверждать свои бюджеты, т.е. бюджеты соответствующей степени, т.е. имеют автономию. В наших украинских условиях Окружный С'езд Советов может утверждать бюджет Округа, т.е. имеет в этом отношении полную автономию.

Но, если взять бюджет Окргорода, то здесь решающее слово принадлежит Окрс'езду Советов, а не Городскому Совету. Следовательно, в этом отношении Горсовет не имеет автономии, т.к. Окрс'езд может изменить бюджетные исчисления, принятые Горсоветом.

Что касается районных бюджетов, то здесь как будто дело обстоит сложнее, но в сущности окончательное право утверждения принадлежит Окрс'езду Советов. или Окрисполкому, хотя в Положении о Мест.Фин.УССР сказано, что право утверждения районных бюджетов принадлежит районным С'ездам Советов, также принадлежит им право утверждения бюджетов районных городов и сельских Приходов-Расходных смет. Но в то же время закон предоставляет Окрисполкому право "рассмотрения" этих бюджетов "в порядке надзора", ни чем при этом не ограничивая прав Окрисполкома, вследствие чего он компетентен проверять их не только с точки зрения соответствия, формальной пра-

вильности, но и изменять районные бюджеты по существу, рассматривать каждую статью этих бюджетов и ее изменять и, если районные органы не будут спорить против таких изменений, то этим дело и окончится. Но, если возникнут разногласия, то вопрос окончательно решается Окружным съездом Советов. Следовательно, здесь проводится начало, по которому окончательное слово принадлежит Окружным органам.

Теперь, для того, чтобы закончить этот отдел нам нужно еще рассмотреть, как организовано административное управление и как организовано финансовое управление.

Административное управление есть область действий, направленных на осуществление публичных затрат, на приведение в действие публичных учреждений. И вот, нужно разрешить вопрос: в какой мере проводится здесь внутриреспубликанская местная децентрализация или самоуправление Местных Советов.

Как общее правило, у нас проводится сочетание общесоюзной централизации с Союзно-республиканской децентрализацией и с местной децентрализацией/ или местным самоуправлением/.

Что касается того, как администрируются местные учреждения, т.е. учреждения, содержащиеся на местные средства, точнее на средства Местных Советов /находящихся на местном бюджете/, то здесь проводится местное самоуправление, но не в чистом виде, а в сочетании с общесоюзной централизацией и Союзно-республиканской децентрализацией.

Руководителем местных учреждений является Местные Советы, Местные исполкомы. Но местные исполкомы администрируют эти учреждения через соответствующие отделы /и инспектуры/ Исполкома во главе которых стоят заведующие/инспектора/. Эти последние должны исполнять все распоряжения и указания соответствующих Исполкомов, и в этом отношении, в этой мере проводится местное самоуправление. Но наряду с этими заведующими отделами Исполкома подчиняются соответствующим Народным Комиссариатам, должны исполнять все их директивы, и в этой мере с местным самоуправлением сочетается Союзно-республиканская децентрализация, а - при наличии общесоюзного Наркомата - и общесоюзная централизация.

Это относится по существу не только к Отделам Исполкомов, в наших условиях - Окрисполкомов, но и к отделениям Райисполкомов, которые соответствуют Отделам Окрисполкома. Во главе их стоят заведующие, которые испол

няют, с одной стороны, - распоряжения своего Исполкома, а с другой стороны распоряжения заведующих соответствующими отделами и Окрисполкома. Но заведующий отделом Окрисполкома находится как общее правило в большей зависимости от ведомственного Наркомата, чем заведующий отделением Райисполкома - от заведующего Отделом Окрисполкома, потому что хотя заведующий отделом Окрисполкома избирается Окрисполкомом, Наркомат имеет право отвода кандидата избранного Окрисполкомом на должность заведующего отделом и право смещения.

В случае неустраненного разногласия между Окрисполкомом и Наркоматом вопрос окончательно решается Совнаркомом Республики. Что же касается заведующих отделениями Районного Исполкома, то по отношению к ним заведующий отделом Окрисполкома не имеет права ни права отвода, ни права смещения. То или иное отделение Райисполкома находится в заведывании одного из членов Президиума Райисполкома, который исполняет как все распоряжения Райисполкома, так и все директивы заведующего соответствующим отделом Окрисполкома, но права отвода и смещения по отношению к нему заведующий отделом Окрисполкома не имеет. В этом разница между положением заведующего отделом Окрисполкома и заведующим отделением Райисполкома.

Что касается финансового управления, т.е. действий, направленных на собирание публично-финансовых средств, сохранение и употребление их, то действия эти организованы сходно с административным управлением.

В отношении местных публично-финансовых фондов ответственность за все действия по образованию, сохранению и употреблению их лежит на местных исполкомах, т.е. они являются ответственными исполнителями всех законов, регулирующих местную систему публичных финансов. Следовательно, местные исполкома являются ответственными администраторами в данной отрасли. При этом Окрисполкомы действуют при посредстве финансовых отделов, а Райисполкомы при посредстве финансово-налоговых отделений.

Заведующий Окружным финансовым отделом подчиняется непосредственно, во-первых, Окрисполкому/ и в этой мере проводится местное финансовое самоуправление/. Но, с другой стороны, для него обязательны все распоряжения Наркомфина Союзной республики и Наркомфина СССР. По отношению к Завокрфинотделом Наркомфин Союзной

республики имеет право отвода и смещения на общем основании, как в отношении других заведующих отделами это право имеют соответствующие Наркоматы. В отличие от заведующих другими отделениями Райисполкомов, Заведующий финансово-налоговым отделением не есть исполком, а назначается Райисполкомом и утверждается Президиумом Райисполкома, а назначается Райисполкомом и утверждается, по представлению его Окрфинотделом, - Окрисполкомом. Финансово-налоговые отделения Райисполкомов исполняют с одной стороны распоряжения Райисполкома, а с другой стороны директивы Окр. Финотдела. Изложенное касается организации финансового управления в тесном смысле слова, т.е. действий распорядительного характера.

Что касается второй отрасли финансового управления, - кассового порядка, т.е. действий, заключающихся в сохранении публично-финансовых средств и в управлении их движением, то здесь принцип децентрализации не проводится. Здесь проводится объединение организации кассового порядка Союза и Союзной республики с одной стороны и местной организации этого порядка с другой стороны. В наших украинских условиях нет особых окружных касс, Окружная Кассовая организация объединяется с общесоюзной и Союзно-республиканской кассовой организацией. ^{присутствуют} Существуют Приходо-Расходные кассы НКФ ^{или вместо них у нас} в каждом Округе, которые несут в одно и то же время функции сосредоточения и хранения общесоюзных и Союзно-республиканских средств с одной стороны и местных средств, - с другой стороны. Ведется раздельный учет средствами Союза, средствами Союзной республики, средствами Окрисполкомов, средствами ^С Окргорода, но кассовая организация всех этих средств ^{но} едина. Однако на средства ^{и сельсоветов} районов/Райисполкомов/ это единство кассовой организации не распространяется, ^{районы имеют} районы имеют свою особую кассовую организацию. Все поступающие суммы составляющие средства района/Райисполкома/, районного города и Сел.Совета ^{собираются} ~~сосредотачиваются~~ в районных кассах, которые входят в состав районных финансово-налоговых отделений, ^{и в кассах сельских советов} ~~но являются при этом~~ ~~ни передаточными инстанциями, ни филиалами Приходо-Расходных Касс.~~ Поступающие в Районные кассы средства ^{и расходуются в местных учреждениях} ~~хранятся там и оттуда непосредственно расходуются.~~ Таким образом, районная кассовая организация ^{обособлена от окружной кассовой организации.} ~~обособлена от окружной кассовой организации.~~ Наконец, районы имеют право организовывать кассы при Сельских Советах; те суммы, которые поступают по Приходо-Расходным сметам могут оставаться в Сельсоветах, так что получается раздельность не только рай-

онной кассовой организации, но и сельской кассовой организации.

Что касается средств Округа и и Окргорода, то они сосредотачиваются в Приходо-Расходной Кассе; в которой сосредотачиваются и общесоюзные и Союзно-республиканские средства. В этих кассах все указанные средства сосредотачиваются, хранятся и из них непосредственно расходуются. Лишь функция первичного собирания публично-финансовых средств указанных видов не всегда лежит ни в Приходо-Расходных кассах Наркомфина; во многих случаях эти средства первоначально поступают в ведомственные кассы, которые выполняют функцию их собирания и должны передавать их для хранения и расходования в Приходо-Расходные Кассы НКФ. — Такие кассы называются кассами специальных сборщиков. Они имеются почти по всему ведомствам /НКФ, НКП и Т, НКЗ, НКЮ, НКВ и ^{НКИ и Д} Д, НКПр и др./. Как общее правило кассы специальных сборщиков только собирают средства, но хранить и расходовать их они не имеют права, а должны передавать их для хранения и расходования в Приходо-Расходные Кассы Наркомфина. Поскольку имеется раздельность касс районных /и сельских/, постольку эти кассы могут выполнять функцию касс специальных сборщиков по отношению к средствам общесоюзным, Союзно-республиканским и Округным. Например, если взять сельско-хозяйственный налог, то известная часть его идет в средства района, часть в средства республики, часть в округные средства и наконец часть в средства Союза. И вот, районные кассы, которые собирают сельско-хозяйственный налог, свою часть хранят и расходуют, но в отношении части сельско-хозяйственного налога, принадлежащей округу, Союзной республике и Союзу, они выполняют функцию касс специальных сборщиков и соответствующую сумму поступления этого налога передают в Приходо-Расходные Кассы Наркомфина, где они хранятся и расходуются /или откуда передвигаются в другую кассу Приходо-расходную же НКФ, т.е. в центральную кассу Наркомфина республики или Союза или в кассу другого Округа/. В виде исключения общего правила имеют право хранить и расходовать собираемые средства только следующие кассы специальных сборщиков: железнодорожные кассы НКП, кассы НКП и Т и кассы лесных доходов НКЗ. Теперь, наконец, коснемся контрольного порядка. В организации этого порядка сочетается система децентрализации, самоуправления Местных Советов с централизационной си-

стемов. Поскольку контроль осуществляется в форме поверки и утверждения отчетности по исполнению местных бюджетов, он организован аналогично с порядком установления /утверждения/ этих бюджетов. В организации этого контроля проводится известное самоуправление, т.к. отчеты по исполнению местных бюджетов утверждаются на местах. Окончательное слово в утверждении всех отчетов по исполнению местных бюджетов принадлежит на местах Окружному Съезду Советов или Окрисполкому с последующим утверждением Окрсъезда Советов. - Окружной Съезд Советов утверждает не только отчет по исполнению ^{бюджета} Окружного бюджета и Окргорода, но и сводный отчет по исполнению бюджетов всех степеней в пределах Округа. Однако, право поверки отчетов по исполнению всех местных бюджетов, в качестве второй инстанции, принадлежит также НКФ Союзной Республики.

Затем, кроме этого контроля, - контроля в виде поверки и утверждения отчетности по исполнению местных бюджетов, имеются другие формы контроля, именно фактическая и документальная ревизия как распорядительных, так и исполнительных действий по финансовому управлению. В организации этой ревизии проводится известное сочетание самоуправления Местных Советов с Союзно-республиканской и Общесоюзной организацией. Поскольку дело касается контроля распорядительных и исполнительных действий по администрированию публично-финансовых средств Окрисполкома и Окргорода, специальными, технически компетентными органами этого контроля являются контрольные части, так наз. Контрольно-Бухгалтерские Подотделы Окрфинотделов которые, как и весь Окрфинотдел в целом, являются с одной стороны органами Окружных Исполкомов, а с другой стороны местными учреждениями НКФ Союзной Республики.

Во главе Контрольно-Бухгалтерского Подотдела стоит Заведующий подчиняющийся Заведующему Окружным финансовым Отделом и поскольку этот последний подчиняется с одной стороны Окружному Исполкому, а с др. стороны - Наркомфину Союзной Республики и Союза постольку здесь и проводится сочетание самоуправления местных Советов с Союзно-Республиканской и Общесоюзной организацией.

В Округах и Окргородах нет специальных общественных органов фин.контроля. Но в Районах и при Сельсоветах такие органы имеются в виде выборных Ревизионных Комиссий, которые функционируют при содействии представителей контрольных частей Окрфинотделов. -

Л Е К Ц И Я 42-ая.-

Организация публично-хозяйственного порядка Советских респуб-
лик в предметном отношении.

Теперь нам нужно будет коснуться предметной организации публично-хозяйственного порядка Советских Республик, т.е. вопроса, как проводится в советской системе принцип, предметно-целевой централизации и ^{или} противоположенный принцип - принцип предметно-целевой децентрализации или специализации.

Можно сказать, что в настоящее время, как общее правило проводится принцип предметно-целевой централизации и только в виде исключения мы встречаемся с принципом предметно-целевой децентрализации

Что касается исторического развития предметно-целевой организации Трулично-хозяйственного порядка Советских Республик, то мы здесь наблюдаем такие же в общем периоды, как в развитии территориально-районной организации.

Первый период, — период предшествовавший Новой Экономической политике характеризующегося последовательными централизационными тенденциями. Встречавшийся в период "Военного Коммунизма" целый ряд актов, направленных на централизацию публично-хозяйственного порядка не только территориальном, но в предметно-целевом отношении. Это выразилось в ряде распоряжений Центрального правительства, — ^{НАПРАВЛЕН} на отмену той системы ведомственной, учрежденческой предметно-целевой специализации, которая у нас носила и носит название системы "специальных средств учреждений". Особенно далеко идут в этом отношении сметные правила 24 Мая 1919 года, которые требуют, чтобы учреждения, имеющие специальные средства, сдали их "в казну", т.е. перечислили в общие предметно-централизованные средства, и чтобы местные учреждения вовсе не имели впредь никаких вообще специальных средств, теми же правилами упраздняются и объединяются с предметно-централизованными средствами, не только специальные средства, но и все так называемые депозиты, под которыми понимаются все те суммы которые не принадлежат публично-финансовым субъектам, а находятся лишь на хранении этих субъектов и представляют собой собственность других лиц. Напр. поставщики и подрядчики, берущие различные подорожные и поставки для публичных учреждений, вносят залогов, в обеспечение выполнения своих обязательств; эти залогов в денежной форме

ме/ передаются временно на хранение публично-финансовым субъектам, т.к. они являются собственностью подрядчиков. Такие депозитные суммы равным образом с 1/УШ - 1919 года должны были перейти в "доход казны", т.е. - в полную собственность публично-финансовых субъектов и в случае явки лиц, имеющих право на залог, как выполнивших свои обязательства, - выдачи им должны производиться только в порядке государственных расходов. Этот порядок оказался чрезвычайно сложным, вызвал усложнение счетов и расчетов; - поэтому уже в 1920 г. депозиты были восстановлены. Но требование, чтобы учреждения и ведомства не имели никаких специальных средств, сохранилось до конца периода "Военного Коммунизма".

В период "Военного Коммунизма" проводится положение, по которому никаких самокупающихся и хозрасчетных предприятий и учреждений не должно быть. На все предприятия и учреждения распространяется ^{смешанного и} порядок финансирования, что и означает собственно последовательное проведение начала предметно-целевой централизации, т.е. разрыв всякой связи между теми или иными в предметно-целевом отношении определенными затратами и теми или иными по форме образования определенными средствами покрытия.

Но начиная с периода Новой Экономической Политики мы видим в этом отношении перемену, которая особенно ярко проявляется в том, что целый ряд учреждений получают предпринимательскую организацию, т.е. обращаются в предприятия и при этом снимаются с бюджета и переводятся на "хозяйственный расчет". Это означает собственно не только предметно-целевую децентрализацию или специализацию, сколько обособление публично-предпринимательской системы от системы публичных финансов. Но и в отношении специальных средств в период НЭП^а характеризуется новыми тенденциями: нельзя сказать, чтобы меры Новой Экономической Политики были направлены на развитие системы специальных средств, подобно тому, как они были направлены на восстановление и развитие местной системы публичных финансов. Но мы встречаемся с известной терпимостью к системе специальных средств. Ряд учреждений обзаводится специальными средствами на законном основании, но многие учреждения обзаводятся специальными средствами явочным порядком большей частью путем организации подсобных предприятий за счет капиталов незаконно образуемых из отпускаемых на их содержание бюджет-

ных, т.е. предметно-централизованных публично-финансовых средств, и путем незаконного обращения прибыли от таких предприятий в свои специальные средства.

Таким образом, мы видим, что в период НЭП'а замечается наряду с территориально-децентрализационной тенденцией и тенденция в сторону децентрализации в предметно-целевом отношении. Отчасти это санкционировалось известными законодательными актами, отчасти это только терпелось, не вполне узаконено.

Лишь в 1924 г. ставившийся вопрос об урегулировании этого положения и прежде всего об учете имеющихся в учреждениях спец. средств издать закон. По постановлению Совнаркома от 8 Января 1925 г. производится обследование всех имеющихся в учреждениях специальных средств и капиталов. Эта работа обнаружила, что такие специальные средства весьма значительны. По одним общесоюзным учреждениям/ т.е. по тем учреждениям, которые находятся на общесоюзном бюджете/ таких специальных средств, не имеющих законного основания, легального титула, оказалось 184 миллиона рублей. И вот, уже с 1926 г. начинается нормировка этих средств издаются общесоюзные правила, которые касаются однако лишь одного периода 1925-1926г. и затем отдельные республики издают уже постоянные законы о специальных средствах

Такие законы изданы уже в РСФСР и издаются теперь по УССР.

Теперь можно перейти от исторического к систематическому рассмотрению данного вопроса в современном его положении, т.е. вопроса о том, какие ныне допускаются отступления от общего государственного налога предметно-целевой централизации.

Можно различать три проявления предметно-целевой децентрализации в Сов. публ.-хоз. порядке:

1-ое Предметно-целевые фонды,

2-ое Предметно-децентрализованные или предметно-специализированные публичные учреждения, которые можно назвать, хотя и не очень точно, самоокупающимися учреждениями; и

3-ие специальные средства предметно-централизованных учреждений.

От предметно-децентрализованных учреждений и от предметно-централизованных учреждений со спец. средствами нужно отличать хозрасчетные предприятия. Последние не представляют собой про-

явления принципа предметно-целевой децентрализации, являются объединенными от публично-финансовой системы организациями хоз.сил.

Вкратце мы должны коснуться трех указанных форм проявления принципа предметно-целевой децентрализации.

Прежде всего о предметно-целевых фондах. Когда идет речь о них, то часто можно ошибиться, принимая за предметно-целевой фонд за проявление предметно-целевой децентрализации такую организацию, которая не является в сущности предметно-целевой децентрализованной. Напр., возьмем пособия из субвенционного фонда. Субвенционный фонд есть фонд для выдачи пособий местам, - местным бюджетам. Но не смотря на то, что пособия из этого фонда имеют не только целевое, но даже и предметно-целевое назначение, он не есть фонд, организованный по системе предметно-целевой децентрализации, о которой говорится, т.к. здесь нет второго необходимого этой децентрализации признака. Первый признак предметно-целевого фонда это то, что средства подлежат расходованию на определенные по цели / и предмету / назначения. Вторым признаком, - признаком который отсутствует в субвенционном фонде - это то, что пополнение фонда должно происходить определенным способом, - из определенных сборов, из прибыли определенных предприятий, только при наличии этих двух признаков имеется связь между определенными по цели / и предмету / затратами и определенными по форме своего происхождения средствами покрытия. Поскольку этой связи при субвенционном фонде нет, постольку говорить о проявлении предметно-целевой децентрализации здесь не приходится, т.к. фонд этот не подлежит образованию из определенных по форме происхождения поступлений, не подлежит образованию из определенных налогов, сборов или из прибыли от определенных предприятий.

Вот почему субвенционный фонд не является предметно-целевым специализированным фондом.

Равным образом не является предметно-целевым фондом и фонд регулирования, из которого выдаются пособия местным бюджетам, т.к. здесь опять таки нет связи между определенными по назначению / и предмету / затратами и определенными по форме своего происхождения средствами покрытия. Пример действительно предметно-целевого фонда представляют республиканский и местные дорожные фонды, поскольку они образуются из поступлений от налога с грузов.

Точно также характер в той или иной мере целевого фонда носит Жилищный /Жилищно-Строительный/ фонд, Промышленный фонд, потому что здесь есть связь между определенными по своему назначению затратами и определенными по своему происхождению и образованию средствами покрытия.

Некоторые из этих фондов организованы по линии хозяйственной, для целей финансирования отдельных отраслей народного хозяйства.

Таковы дорожный, жилищный, промышленный фонд, а также коммунальный фонд, служащий для финансирования коммунальных предприятий, фонд для финансирования промышленности ^{цветных} металлов, так называемый Комцветфонд и др.. Затем, с другой стороны имеются многочисленные фонды по линии культурно-социальной, напр., фонд имени Ленина для помощи беспризорным, для выдачи ссуд учреждениям, которые занимаются помощью беспризорным.

Теперь, далее, переходим к другому виду проявления системы предметно-целевой специализации.

Прежде всего остановимся на так называемых специальных средствах, т.е. на тех публичных учреждениях, которые по основному, главному способу своего финансирования являются предметно-централизованными, т.е. по терминологии Сов.законодательства "находятся на/государственном или местном/бюджете", но дополнительно содержатся на специальные средства.

Таким образом, система предметно-целевой специализации применяется к их финансированию лишь в качестве дополнительной или вспомогательной системы. Напр., в учебных заведениях, в которых введена плата, - эта последняя обычно не идет в общие/предметно-централизованные/средства/Союза или Союзной республики или местные средства/, а идет специально на затраты по данному учреждению. Но эти средства не играют роли основных средств, а имеют лишь вспомогательное, дополнительное значение, а потому учреждения эти по главному, основному способу своего финансирования и могут быть характеризованы как предметно-централизованные или находящиеся на предметно-централизованном государственном или местном бюджете. Это и значит, что в основу их финансирования положена система предметно-целевой централизации и как дополнение, имеющие вспомогательное значение, проводится

система предметно-целевой децентрализации или специализации. Эти средства лишь дополняют то, что данному учреждению отпускается из предметно-централизованных средств.

Вот, что нужно понимать под системой специальных средств.

В настоящее время этот вопрос можно считать до известной степени урегулированным; есть уже общесоюзное и — республиканское законодательство и, в частности по УССР.

Также урегулированы вопросы и о депозитах, которые имеют существенно иную природу, чем специальные средства. Новый Украинский закон о спец. средствах, который был недавно только издан, установил для специальных или "внебюджетных" средств режим, который в общем сходен с тем, который установлен для РСФСР. — Это постановление Совнаркома УССР от 20 Декабря 1926 г. В этом законе проводится прежде всего начало, в силу которого каждое учреждение, находящееся на государственном или местном бюджете, может располагать или "бюджетными", т.е. предметно-централизованными средствами или "специальными" средствами, и никаких третьих средств не может быть. В практике некоторых учреждений фигурировали средства, которые не подчинялись ни режиму бюджетных средств, ни режиму специальных средств. И вот закон установил, что могут быть только или бюджетные средства или специальные.

Другое положение нового Укр. закона заключается в том, что специальные средства допускаются лишь при условии, если есть особые обосновывающие их законы, следовательно, они должны быть легализованы не обще, а специально, особым законодательным актом, и если учреждение имеет специальные средства, которые не легализованы, то оно должно их сдать в общие предметно-централизованные средства, или добиться легализации их.

Третье положение, которое проводится в законе, заключается в том, что на спец. средства распространяется бюджетный/местный/порядок, т.е. ни одна копейка из этих средств не может расходоваться вне бюджетного порядка, вне сметы. Каждое учреждение должно наперед исчислить, какие специальные средства поступят в течение года в учреждение и какие расходы будут произведены, т.е. должно составлять сметы спец. средств. Эти сметы должны направляться одновременно с соответствующим общим предметно-централизованным бюджетом на утверждение, но в каком порядке они подлежат ут-

верждению законом не предусмотрено. Следовательно, для специальных средств законом установлен сметный порядок, но закон эти не объединяет специальных средств с "бюджетными", т.е. предметно-централизованными. В практике некоторых мест встречается такой порядок, что плата за правоучение по школам, находящимся на местном бюджете, включается в общий предметно-централизованный местный бюджет на общем основании с предметно-централизованными средствами. Такое объединение не имеет смысла. Оно нарушает начало исключительности бюджета, т.е. представляет собою излишнее удвоение сметного исчисления /двойное бюджетирование, дублирование/. Новый Укр. закон, как и др. законод. акты, устанавливает вполне правильный порядок, согласно которому сметы специальных средств не объединяются с общим бюджетом, а лишь прилагаются к нему. Следующее весьма важное положение, которое теперь у нас проводится, это начало предметно-целевой централизации кассового порядка Специальных средств.

Это выражается в том, что все специальные средства должны сдаваться для хранения и последующего расходования в Приходо-Расходные Кассы Наркомфина. Этот порядок более рационален сравнительно с порядком предметно-целевой кассовой децентрализации/при котором учреждений имеют право хранить спец. средства в своих кассах или в банках на текущих счетах, т.к. дает возможность осуществления контроля над спец. средствами со стороны НКФ. Когда учреждения хранят специальные средства в своих кассах и непосредственно оттуда их расходуют, то такого контроля нет. Тоже нет никакого контроля, если специальные средства находятся на особом текущем счету в банке, т.к., если по чеку выдаются деньги, то при этом никакой контроль не возможен.

Таким образом специальные средства представляют собою проявление принципа предметно-целевой децентрализации или специализации только в отношении покрытия, или организации публично-финансовых фондов но ни в отношении кассового порядка, ни в отношении организации законодательства или управления, - здесь отступлений от предметно-целевой централизации нет.

Нам нужно еще только коснуться вопроса о том, что недавно издан общесоюзный закон о депозитах, от 31 Декабря 1926 г., т.е. о хранении публично-финансовых средств, которые находятся на хранении Союза или Союзной республики, или местных Советов.

Этот закон о депозитах, опубликованный I/II-1927 г., устанавливает строгий порядок централизации, единства кассы: все депозиты должны храниться в Приходо-Расходных Кассах Наркомфина.

Нам остается коснуться еще последнего проявления системы предметно-целевой децентрализации, — предметно-децентрализованных или самоокупающихся учреждений. Под ними разумеют такие учреждения, к которым применяется принцип предметно-целевой децентрализации, в качестве основного принципа покрытия. Эти учреждения или полностью или в основной части своих затрат содержатся на специальные средства/следовательно от самоокупающихся учреждений нужно отличать те учреждения, в которых специальные средства играют лишь дополнительную или вспомогательную роль/, т.е. основная система финансирования их — система специальных средств. Есть целый ряд таких учреждений, они встречаются у нас по двум линиям:

I/. Первые, — это учреждения по хозяйственной линии, напр., — биржевые и ярмарочные комитеты; и

II/. второе — по линии культурно-социальной; напр. Общество Красного Креста, Комитет помощи раненым и больным воинам.

Здесь предметно-целевая децентрализация или специализация проводится не только в отношении организации фондов, но и в отношении кассового порядка, а также отчасти в отношении организации законодательства и управления.

Напр., если взять Общество Красного Креста, то оно имеет прежде всего, исключительно свои средства, которые состоят из известных налогов, специальных сборов — театральные, консульские сборы, сборов от железно-дорожного, водного и воздушного транспорта, членских взносов, пожертвований, доходы от эксплуатации имущества и различных предприятий, принадлежащих Обществу "Красный Крест". Следовательно, оно имеет свои собственные средства и оно даже совершенно не финансируется по предметно-централизованному бюджету. Но даже, если бы оно и получало средства из общих бюджетных предметно-централизованных средств, то они играли бы только роль дополнительных, вспомогательных средств.

Не только каждая Союзная республика, но даже и договорные Закавказские республики имеют особую организацию. Общество "Красного Креста" и "Красного Полумесяца" все они образуют Союз Обществ Красного Креста и Красного Полумесяца. И вот, если

известные пособия из предметно-централизованных средств предоставляются этому Союзу, т.е. эти пособия имеют значение вспомогательного или дополнительного, но не основного способа финансирования.

По поводу этого надо сказать, что едва ли можно делать ~~такое~~ различие между "коммерческим" и "хозяйственным" расчетом, потому что в Советском законодательстве нет выдержанной терминологии, термины "коммерческий" и "хозяйственный" расчет определенно не ограничиваются в новом положении о местных финансах рядом с термином "хозяйственный расчет", в скобках везде поставлен и термин "коммерческий расчет", тоже и во многих других законодательных актах; следовательно, едва ли можно проводить такое различие, как указывалось выше, между хозяйственным и коммерческим расчетом. Но нужно сказать, что хозяйственный расчет есть некоторое понятие организационного характера и принцип хозяйственного расчета вовсе не значит принцип безубыточного ведения предприятия, - самоокупаемость.

Это понятие "хозяйственного расчета" возникло еще в начале НЭП'а, когда стали снимать промышленность с государственного бюджета и переводить на "хозяйственный расчет". Жел.-дорожный транспорт как раньше, так и сейчас не находится еще на хозрасчете. Лишь водный транспорт, т.е. морской и речной, были переведены на хозяйственный расчет. В то же время считается нормальным чтобы и жел.-дорожный транспорт покрывал полностью свои издержки и даже давал некоторую чистую прибыль. Следовательно, нельзя смешивать и отождествлять хозрасчет с понятием "самоокупаемости" или "покрытием издержек - избыточного или безизбыточного".

Хозяйственный расчет вовсе не означает предпринимательского принципа, не означает принципа возмездного покрытия издержек /безизбыточного или избыточного/. Хозяйственный расчет есть организационное понятие, означающее организационную обособленность предприятия и его средств от публично-финансовых средств и от публично-финансовой системы вообще.

Термин "хозяйственный расчет" применим лишь к предприятиям ^{которые} указывает лишь на организационную обособленность предприятия от публично-финансовых средств. Что касается понятия "коммерческий расчет", ^{оно} то во всяком случае непротивоположно

понятию "хозяйственный расчет", если вообще можно провести некоторую разницу между ними.

Всякое предприятие, к которому применяется принцип избыточного покрытия издержек, т.е. покрытия издержек с избытком, с чистой прибылью, в сочетании с принципом хозрасчета, ведется по принципу коммерческого расчета. Коммерческий расчет означает сочетание хозяйственного расчета с принципом возмездного избыточного покрытия издержек. Таким образом понятие "хозрасчет" шире понятия "коммерческий расчет" и его нельзя противопоставлять к "коммерческому расчету". Где есть коммерческий расчет есть и хозяйственный расчет. Но хозяйственный расчет может быть и без коммерческого расчета, именно в случае сочетания организационной обособленности предприятия от публично-финансовой системы с принципом безизбыточного покрытия издержек, следовательно, первое понятие шире второго.

Наиболее правильная точка зрения это та, что нет различия между "хозяйственным" и "коммерческим" расчетом; это одно и то же.

Но, если между ними проводить вообще различие, то оно может заключаться лишь в вышеизложенном: хозрасчет становится ком.расчетом в случае применения его к предприятиям, функционирующим по принципу избыточного покрытия издержек.

Под предметно-специализированными учреждениями нужно понимать публичные учреждения, а не предприятия, т.е. такие организации, которые функционируют на принципе экономической общедоступности производимых ими благ или оказываемых ими услуг, а не принципа возмездного покрытия издержек. Принцип экономической общедоступности получает свое выражение в том, что производятся продукты, блага, и услуги, на которые не устанавливается плата или цена, а если и устанавливается, то не ^{до} себестоимости.

И вот, есть такие публичные учреждения, которые в предметно-целевом отношении децентрализованы; - это значит, что в основу покрытия затрат по ним кладется принцип, предметно-целевой децентрализации. Следовательно, основное место в средствах содержания этих учреждений, занимают средства предметно-специализированные, средства, обособленные от общих предметно-централизованных средств, которые у нас обычно называются бюджетными средствами.

Далее надо сказать, что существенная отличительная черта этих предметно-специализированных учреждений, как напр. Общества "Красного Креста" и др. заключается в том, что мы имеем здесь не только проявление предметно-целевой децентрализации или специализации в отношении покрытия, организации фондов, но и в применении к другим сторонам публичного хозяйства. Тогда как в организациях публичных учреждений, находящихся на бюджетных средствах проводится предметно-целевая децентрализация лишь в отношении покрытия, и не распространяется там на законодательство и управление. Но по отношению к таким учреждениям как Общество "Красный Крест" проводится децентрализация не только в организации покрытия и кассового порядка, но и в организации других сторон именно, законодательства и управления. Органы Красного Креста имеют право независимо от предметно-централизованных органов/ общесоюзных, Союзно-республиканских и местных/ решать вопросы о назначении и размере публичных затрат, равным образом они пользуются известными правами самоуправления.

В связи с этим нам нужно коснуться вопроса о различии между этими предметно-децентрализованными учреждениями и хозрасчетными предприятиями. Эти учреждения ни в коем случае не следует смешивать с хозрасчетными предприятиями. Хозрасчетный принцип применим лишь к предприятиям, т.е. он неразрывно связан с принципом полного возмездного покрытия и издержек. Следовательно, о хозрасчетном принципе можно говорить лишь постольку производятся известные блага или оказываются услуги за плату, устанавливаемую по принципу полного возмездного покрытия издержек.

Что надо понимать под принципом хозяйственного расчета?

Некоторые авторы различают хозяйственный и коммерческий расчет и различие между ними видят в том, что хозяйственный расчет есть принцип безизбыточного покрытия издержек, или как говорят принцип самоокупаемости, применяемый предприятием, тогда как коммерческий расчет означает покрытие издержек с прибылью, т.е. с превышением прихода над издержками, т.е. означает принцип прибыльности или принцип доходности, и, вместе с тем считают, что у нас в то время, как в отношении одних предприятий проводится начало хозяйственного расчета, в отношении других начало коммерческого расчета. Так, указывают, что "кресты функ-

напр., функционируют на основе принципа коммерческого расчета, -
согласно положению о трестах, где именно сказано, что тресты
ведутся на началах " коммерческого расчета " и должны извлекать
чистую прибыль., то в отношении других предприятий напр., комму-
нальных проводится принцип хозяйственного расчета и им не ста-
вится задача извлечения чистой прибыли, приход считается достаточ-
ным, если он покрывает все издержки. Тоже можно было бы сказать
и в отношении сельско-хозяйственных трестов.-

-----oooo0000oooo-----

-----oooo0000oooo-----

Инвентарная № 9088.

