

Лекція X.

Регалии. Полицейскія и финансовыя регалии. Монетная регалия.
Почтовая и телеграфная регалии. Горная регалия.

Переходимъ къ слѣдующему крупному отдѣлу государственныхъ доходовъ—*регалиямъ*.

Слово „регалии“ имѣетъ двоякое значеніе. Въ первомъ, болѣе широкомъ значеніи (такъ называемыя *regalia majora*), регалии означаютъ всѣ вообще права, присущія верховной государственной власти: сюда относится право издавать законы, творить судъ, взимать налоги и т. п. Въ болѣе тѣсномъ смыслѣ слова (такъ называемыя *regalia minora*), регалии обнимаютъ опредѣленный кругъ промысловъ, которые изъеются изъ сферы частной дѣятельности и становятся исключительною привилегіей государства. Въ область финансовой науки входитъ разсмотрѣніе регалий лишь въ послѣднемъ смыслѣ.

Регалии представляютъ собой одинъ изъ древнѣйшихъ способовъ добыванія государственныхъ доходовъ. Среди промысловъ, къ которымъ государство предъявляло свои регальныя права, первымъ по времени должно считать звѣриный промыселъ. Въ древней Руси, напримѣръ, князю и царю принадлежало право охоты повсюду, съ частныхъ же звѣриныхъ промысловъ взимался особый сборъ. По завоеваніи Сибири обширная область звѣриныхъ промысловъ стала собственностью государства, уступавшаго частнымъ лицамъ право охоты за уплату изъ добычи опредѣленнаго количества мѣховъ. Въ такомъ же видѣ осуществлялась и рыбная регалия. Воды морей, озеръ и рѣкъ считались собственностью государства, и ловля рыбы разрѣшалась подъ условіемъ поставки извѣстнаго количества рыбы къ княжескому или царскому столу или уплаты опредѣленнаго оброка. И въ настоящее время казна отдаетъ у насъ на откупъ свои рыбныя ловли, напримѣръ, въ Каспійскомъ морѣ. Затѣмъ собственностью государства считались нѣдра земли со всѣми содержащимися въ нихъ рудными богатствами; на этомъ основаніи добычаніе рудъ могло быть предпринимаемо лишь съ разрѣшенія правительства и съ уплатой торной подати. Изъ тѣхъ же основаній вытекали права государства на добычу соли, получаемой изъ соля-

ныхъ озеръ или изъ нѣдръ земли; отсюда возникновеніе соляной регаліи. Наконецъ, въ прежнее время государство сосредоточивало въ своихъ рукахъ и многіе другіе промыслы, напримѣръ, производство селитры, пороха, гонку смолы, сборъ ревеня и проч.

Возникновеніе регалій, какъ источника государственныхъ доходовъ, объясняется стремленіемъ изыскать новые способы получения доходовъ въ тѣ времена, когда государственная власть, въ силу своей примитивной организаціи, не могла еще воспользоваться сложной системой налоговъ. Такимъ образомъ, регаліи занимаютъ среднее мѣсто между частно-правовыми и общественно-правовыми источниками государственныхъ доходовъ. Съ частно-правовыми источниками, напримѣръ, съ государственными имуществами, регаліи сходны въ томъ отношеніи, что въ обоихъ случаяхъ государство дѣйствуетъ въ качествѣ частнаго хозяина-предпринимателя; съ общественно-правовыми источниками доходовъ, напримѣръ, съ налогами, у регалій та общая черта, что и тѣ и другіе носятъ принудительный характеръ.

Соотвѣтственно цѣли, для которой устанавливается регалія, различаютъ двѣ категоріи регалій. Къ первой категоріи принадлежатъ промыслы, которые государство исключаетъ изъ сферы частной дѣятельности ради общественной пользы; это такъ называемыя *полицейскія регаліи*—почта, телеграфъ, монетное дѣло. Вторую категорію составляютъ промыслы, которые изъемяются изъ частной дѣятельности исключительно ради фискальных цѣлей; таковы, на-примѣръ, промыслы: соляной, питейный, табачный, спичечный и др. Въ послѣднихъ случаяхъ регаліи являются лишь особою формою взиманія налоговъ и носятъ названіе *фискальных регалій*.

О фискальных регаліяхъ мы уже говорили при изложеніи ученія о налогахъ, такъ что здѣсь мы остановимся лишь на полицейскихъ регаліяхъ.

Къ этой категоріи относится, прежде всего, *монетная регалія*, заключающаяся въ исключительномъ правѣ государства чеканить монету, выпускать ее въ обращеніе и передѣлывать. Монета можетъ исполнять свою функцію всеобщаго мѣноваго посредника лишь при условіи полного довѣрія къ ея добротѣ качества. Между тѣмъ, при допущеніи частной чеканки, появленіе худой монеты, то-есть порча монеты, была бы неизбежна. Это подтверждается опытомъ среднихъ вѣковъ, когда отдѣльные феодалы и города чеканили свою монету и въ дѣйствительности пользовались чеканкой, какъ источникомъ неблаговиднаго дохода. Въ обращеніи находились тогда монеты самаго разнообразнаго вида и качества. Торговый оборотъ

этимъ весьма затруднялся, такъ какъ приходилось каждый разъ весьма тщательно изслѣдовать монету, прежде чѣмъ принимать ее въ уплату. Весьма важно, чтобы монета страны отличалась единствомъ системы и чтобы она внушала полное довѣріе къ себѣ не только внутри страны, но и при международныхъ расчетахъ. Такимъ требованіямъ можетъ выполнѣть удовлетворять лишь государственная чеканка монеты. Въ виду этого, чеканка монеты производится вездѣ распоряженіемъ государственной власти; въ нѣкоторыхъ случаяхъ частныя лица могутъ приносить свой металлъ на монетные дворы для передѣла въ монету, но самовольная чеканка ея воспрещается подъ угрозою уголовной кары.

Установивъ за собою исключительное право на чеканку монеты, государство, однако, не должно смотрѣть на эту регалію, какъ на источникъ дохода. Довѣріе къ государственной чеканкѣ именно и зиждется на томъ, что она гарантируетъ полное соотвѣтствіе внутренней цѣнности монеты съ ея нарицательнымъ достоинствомъ. Государство не должно понижать внутреннюю стоимость монеты противъ ея нарицательной цѣны съ цѣлью извлеченія въ свою пользу дохода отъ чеканки, иначе полицейско-хозяйственная цѣль государственной чеканки не будетъ достигнута. Исключеніе изъ этого правила можетъ составлять лишь чеканка размѣнной монеты. При изложеніи ученія о деньгахъ мы указывали уже основанія, въ силу которыхъ размѣнную монету удобнѣе чеканить или изъ неблагороднаго металла, или изъ низкопробныхъ сплавовъ драгоценныхъ металловъ. До предѣла, не переходящаго размѣра дѣйствительной потребности въ такой монетѣ, правительство можетъ производить *выпуски размѣнной монеты* и разницу между номинальной и дѣйствительной стоимостью этой монеты брать въ доходъ государства. Въ Россіи, въ періодъ времени съ 1890 по 1895 годъ, доходъ отъ передѣла серебра въ размѣнную монету и отъ выдѣлки мѣдной монеты составлялъ въ среднемъ 623,3 тысячи рублей въ годъ, а за послѣдніе четыре года среднее годовое поступленіе этого дохода возрасло до 14,6 милліона рублей. Такое увеличеніе монетнаго дохода объясняется, главнымъ образомъ, производившеюся въ послѣднее время усиленною чеканкою серебряной монеты, которая замѣнила собою кредитные билеты мелкихъ достоинствъ, изыятые изъ оборота для упроченія у насъ металлическаго денежнаго обращенія. Второй видъ монетнаго дохода образуетъ у насъ плата за обработку и передѣлъ въ монету золота, приносимаго съ этою цѣлью на монетный дворъ частными лицами. Основныя положенія монетной регаліи содержатся въ дѣйствующемъ у насъ монетномъ уставѣ 1899 года.

Къ числу полицейскихъ регалій принадлежит также *почтовая регалія*. Въ пользу регальности почтового дѣла могутъ быть приведены слѣдующія соображенія. Во-первыхъ, почта является необходимымъ орудіемъ правительственной власти. Управление страной изъ одного центра немыслимо безъ правильныхъ систематическихъ сношеній между верховной властью и мѣстными административными органами. Во-вторыхъ, только государство можетъ при устройствѣ почты отрѣшиться отъ соображеній о доходности каждой отдѣльной линіи и, слѣдовательно, покрыть всю страну равномерной сѣтью почтовыхъ трактовъ и пунктовъ. Въ-третьихъ, только государство можетъ ввести единство въ организаціи почтовыхъ учреждений и въ системѣ почтовыхъ тарифовъ, а также установить правильныя и постоянныя международныя почтовые сношенія. Въ-четвертыхъ, государство болѣе, чѣмъ частныя лица, внушаетъ довѣріе въ смыслѣ обезпеченія тайны переписки и сохранности пересылаемыхъ цѣнныхъ пакетовъ и денегъ.

Хорошо устроенная почта, служа важнымъ факторомъ экономическаго и культурнаго развитія страны, вмѣстѣ съ тѣмъ, можетъ служить для казны и финансовымъ ресурсомъ, какъ это и имѣетъ мѣсто почти во всѣхъ странахъ. Въ 1899 году почтовый доходъ составилъ у насъ 28,8 милліона рублей, телеграфный (вмѣстѣ съ телефоннымъ) 18,3 милліона руб., всего 47,1 милліона рублей, а расходъ по почтово-телеграфному вѣдомству 34,5 милліона рублей.

Основанія регальности *телеграфа* однородны съ основаніями почтовой регаліи. Телеграфъ представляетъ собою весьма важное орудіе власти, и только правительственная эксплуатація можетъ гарантировать сохраненіе тайны корреспонденціи. Сосредоточеніе эксплуатаціи въ однихъ рукахъ даетъ возможность плановой, систематической организаціи и создаетъ большую экономію въ издержкахъ; соединеніемъ же почты съ телеграфомъ государство получаетъ возможность достигнуть еще болѣе значительной экономіи въ расходахъ. Телеграфный доходъ (валовой) составилъ въ 1899 г. 16,7 милліона рублей, а телефонный—1,6 милліона рублей.

Среднее мѣсто между полицейскими и фискальными регаліями занимаетъ *горная регалія*, подъ которой разумѣется исключительное право государства на нѣдра земли и заключающіяся въ нихъ рудныя богатства, независимо отъ принадлежности поверхности земли тому или другому владѣльцу. Установленіе горной регаліи имѣетъ своею цѣлью не только фискальную выгоду, но и интересы горной промышленности. Признавъ за собой право собственности на нѣдра земли, государство можетъ или само эксплуатировать ихъ, или же

уступать право горного промысла частнымъ лицамъ за уплату особой горной подати или подъ условіемъ сохраненія за собой права преимущественной покупки добытыхъ рудъ за установленную, нѣсколько пониженную плату.

Вопросъ о ретальности горнаго дѣла представляется довольно спорнымъ. Подъ вліяніемъ стремленія землевладѣльцевъ распространить свое право собственности и на нѣдра земли, многіе отстаиваютъ интересы землевладѣльцевъ во имя права полной собственности. Въ Англіи съ давнихъ временъ, отдѣльными актами парламента, была ограничиваема, а затѣмъ и вовсе отиѣнена существовавшая тамъ въ началѣ среднихъ вѣковъ горная регалія. Юридическому началу права владѣльца поверхности земли на ея нѣдра противопоставляютъ, однако, экономическое начало „горной свободы“, заключающееся въ свободѣ всякаго и, въ особенности, перваго открывателя производить торный промыселъ на чужой землѣ съ вознагражденіемъ владѣльца за пользованіе ею. Обыкновенно, начало горной свободы соединяется съ началомъ горной регаліи, и первая является до нѣкоторой степени послѣдствіемъ второй. Признавъ за собой право на нѣдра земли и обложивъ торный промыселъ извѣстнымъ налогомъ, государство объявляетъ добываніе ископаемыхъ свободнымъ для всѣхъ желающихъ. Такой порядокъ принять горнымъ законодательствомъ Германіи и въ настоящее время считается наиболѣе соответствующимъ интересамъ горной промышленности и вообще народнаго хозяйства.

Противъ доводовъ, приводимыхъ въ защиту права владѣльцевъ на нѣдра земли, высказываютъ слѣдующія соображенія. Во-первыхъ, съ точки зрѣнія чисто-юридической, въ понятіе о собственности должно входить сознательное отношеніе собственника къ ея объекту, между тѣмъ какъ неопредѣленное и неизвѣстное землевладѣльцу содержаніе нѣдръ земли не можетъ войти въ сферу его владѣнія. Во-вторыхъ, протяженіе и границы подземныхъ богатствъ не совпадаютъ съ предѣлами владѣній на поверхности земли, такъ что для разработки рудъ часто приходится прибѣгать къ отчужденію сосѣднихъ земель, что очень затрудняетъ развитіе дѣла. Въ-третьихъ, горный промыселъ не имѣетъ ничего общаго съ сельскохозяйственной промышленностью; горный промыселъ требуетъ особыхъ техническихъ познаній, значительныхъ капиталовъ, предприимчивости и риска. Всѣ эти качества и средства могутъ отсутствовать у землевладѣльцевъ, и тогда чрезвычайно важныя для страны минералы и металлы будутъ лежать втуне, безъ всякой пользы для владѣльца и въ огромный ущербъ благосостоянію

страны. Безъ права свободно искать рудныя богатства и свободно ихъ эксплуатировать, во многихъ странахъ не могло бы развиваться горное дѣло и все промышленное развитіе затормозилось бы.

Въ Россіи горное дѣло начало замѣтно развиваться лишь при Петрѣ I, который предпринялъ рядъ мѣръ съ цѣлью поставить это дѣло на прочное основаніе и дать ему надлежащее направленіе. Петръ Великій, во-первыхъ, обязалъ всякаго, кто откроетъ руду, немедленно давать знать правительству для посылки опытныхъ людей съ цѣлью развѣдокъ. Въ случаѣ находженія руды, выдавались открывателю грамоты на разработку, независимо отъ того, на чьихъ бы земляхъ руда ни отыскалась. Такимъ образомъ, Петръ I призналъ два начала—горную регалию и горную свободу, которыя и проводятся въ его регламентѣ Бергъ-коллегии, такъ называемой Бергъ-привилегіи 1719 года. Въ этомъ замѣчательномъ актѣ нашего горнаго законодательства разрѣшается всякому, какова бы чина и достоинства ни былъ, во всѣхъ мѣстахъ, какъ на собственныхъ, такъ и на чужихъ земляхъ, искать и плавить всякіе металлы, минералы, земли и камни, „дабы Божіе благословеніе втуне не осталось“. Въ пользу казны устанавливается горная десятина съ чистаго дохода и право первой купли относительно золота, серебра и селитры. Кромѣ того, въ теченіе первыхъ лѣтъ по заведеніи дѣла, горнопромышленникамъ предоставляются разныя льготы.

Начало горной свободы, просуществовавъ болѣе 60 лѣтъ, было отмѣнено манифестомъ Екатерины II въ 1782 году. На основаніи новаго закона запрещалось разыскивать руду на чужой землѣ безъ согласенія съ владѣльцемъ ея. Эта льгота, предоставленная землевладѣльческому классу, мало содѣйствуя улучшенію его благосостоянія, затормозила у насъ развитіе горной промышленности. Хотя съ 1806 года была предоставлена свобода добычи рудъ на казенныхъ земляхъ, но до 1887 года положеніе о частной горной промышленности на этихъ земляхъ не было развито надлежащимъ образомъ. Недостатокъ этотъ былъ устраненъ новыми правилами о частной горной промышленности 1887 года, въ которыхъ указаны порядокъ предоставленія казенныхъ земель для производства на нихъ частнаго горнаго промысла. Въ видѣ исключенія, въ 1870 году въ Царствѣ Польскомъ была разрѣшена свободная добыча нѣкоторыхъ металловъ и минераловъ (свинца, цинка и каменнаго угля) на чужихъ земляхъ, подъ условіемъ уплаты опредѣленнаго вознагражденія землевладѣльцу. Результаты этой мѣры оказались блестящими. Количество добытыхъ рудъ за 30 лѣтъ

возрасло въ 60 слишкомъ разъ. Въ 1892 году къ числу ископаемыхъ, служащихъ предметомъ свободнаго горнаго промысла въ Царствѣ Польскомъ, отнесены желѣзные руды.

Развитіе добычи у насъ *золота* также находилось въ зависимости отъ расширенія свободы частной золотопромышленности. Частнымъ лицамъ поиски золота были разрѣшены въ 1812 году (на Уралѣ). Въ 1826 году графъ Канкринъ выдалъ нѣсколькимъ купцамъ привилегіи на отысканіе золотоносныхъ рудъ въ Вятской и Тобольской губерніяхъ на казенныхъ земляхъ. Въ 1838 году издано первое положеніе о частной золотопромышленности въ Сибири, опредѣлявшее, на какихъ казенныхъ земляхъ допускалось искать золото. Постепенно районъ земель, гдѣ дозволялись поиски золота, расширялся. Дальнѣйшія облегченія для золотопромышленности были допущены въ уставѣ о частной золотопромышленности 1870 года, дополненномъ и измѣненномъ въ 1881 и 1901 годахъ.

Въ силу этого устава, частнымъ лицамъ предоставлено право свободныхъ поисковъ и добыванія золота на земляхъ, принадлежащихъ казнѣ и Кабинету, при условіи полученія отъ мѣстнаго горнаго управленія дозволительнаго свидѣтельства и выполненія нѣкоторыхъ формальныхъ требованій. Въ пользу казны взимается посаженная или подесятинная плата, соразмѣрно отведенному для пріиска количеству земли. Поиски и разработка золота на земляхъ частныхъ лицъ допускаются только по добровольному соглашенію съ собственниками земель.

До послѣдняго времени съ золота, добываемаго какъ на казенныхъ, такъ и на частныхъ земляхъ, взималась въ пользу казны горная подать въ размѣрѣ 3%, 5% или 10% натурою, смотря по разрядамъ мѣстностей. Казна имѣла также право первой покупки золота и платины, причемъ частные золотопромышленники обязаны были представлять все добытое ими золото въ казенныя золотосплавочныя лабораторіи (въ Екатеринбургѣ, Томскѣ и Иркутскѣ). взаимѣнъ чего имъ выдавались горными управленіями ассигновки на С.-Петербургскій Монетный Дворъ. Покупка, продажа и вывозъ за границу золота въ видѣ песка или самородковъ (такъ называемаго *шлиховаго* золота) были воспрещены.

Облегченія, дарованныя золотому промыслу уставомъ 1870 г., имѣли послѣдствіемъ значительное возрастаніе добычи золота. Средняя ежегодная добыча, составлявшая въ періодъ 1851—1870 годовъ около 1580 пудовъ, достигла за 20-лѣтіе 1871—1890 годовъ 2.265 пудовъ. Однако, въ теченіе послѣднихъ лѣтъ количество добываемаго золота стало уменьшаться. Какъ выясни-

лось, причинами этого упадка явились, съ одной стороны, тяжесть и неравномѣрность казенныхъ податей, которыя поглощали большую часть прибыли съ предприятий, разрабатывавшихъ пріиски съ умѣреннымъ содержаніемъ золота, и препятствовали введенію усовершенствованныхъ техническихъ пріемовъ, съ другой же стороны — воспрещеніе свободной продажи шлихового золота. Эта послѣдняя мѣра обременяла золотопромышленниковъ значительными расходами по доставкѣ золота въ казенныя лабораторіи, а также не давала имъ возможности быстро реализовать добытое золото, вслѣдствіе чего золотопромышленники вынуждены были прибѣгать къ частному кредиту, оплачиваемому высокимъ процентомъ. вмѣстѣ съ тѣмъ, не достигалась вполне и преслѣдуемая указанною мѣрою цѣль — предупрежденіе похищенія золота и утайки его отъ оплаты горною податью, такъ какъ воспрещеніе свободной продажи шлихового золота способствовало тайному обыту его въ Китай и притомъ по цѣнѣ, не соответствовавшей его дѣйствительной стоимости.

Эти препятствія для дальнѣйшаго развитія нашей золотопромышленности будутъ въ скоромъ времени устранены. Законами 12 марта 1901 года, которые войдутъ въ силу съ 1902 года, отменяется, во-первыхъ, горная подать съ золота и платины, и взамѣнъ того на предприятия, добывающія эти продукты, распространяется обложеніе государственнымъ промысловымъ налогомъ. Основной промысловый налогъ будетъ уплачиваться путемъ выборки на каждый пріискъ промысловаго свидѣтельства по цѣнѣ, соответствующей занятому пріискомъ пространству земли; дополнительный налогъ будетъ взиматься съ чистой прибыли предприятия. Предприятия, примѣняющія при добычѣ золота новыя технические пріемы, которые требуютъ крупныхъ затратъ, могутъ быть на первое время освобождаемы отъ платежа дополнительнаго налога. Во-вторыхъ, тѣми же законами отменено обязательное представленіе добытаго золота въ казенныя лабораторіи, и частнымъ лицамъ предоставлено право устраивать лабораторіи и всякаго рода заведенія для сплава и очистки золота, платины и серебра.

Доходъ казны отъ горнаго дѣла составилъ въ 1899 году — 7,9 милліона рублей; въ томъ числѣ горной подати съ золота, платины, мѣди, чугуна, цинка и ртути — 4,3 милліона рублей, и поступлений отъ оброчныхъ горныхъ статей (аренды золотыхъ пріисковъ, угольныхъ копей, нефтеносныхъ участковъ, минеральныхъ водъ и пр.) 3,6 милліона рублей.