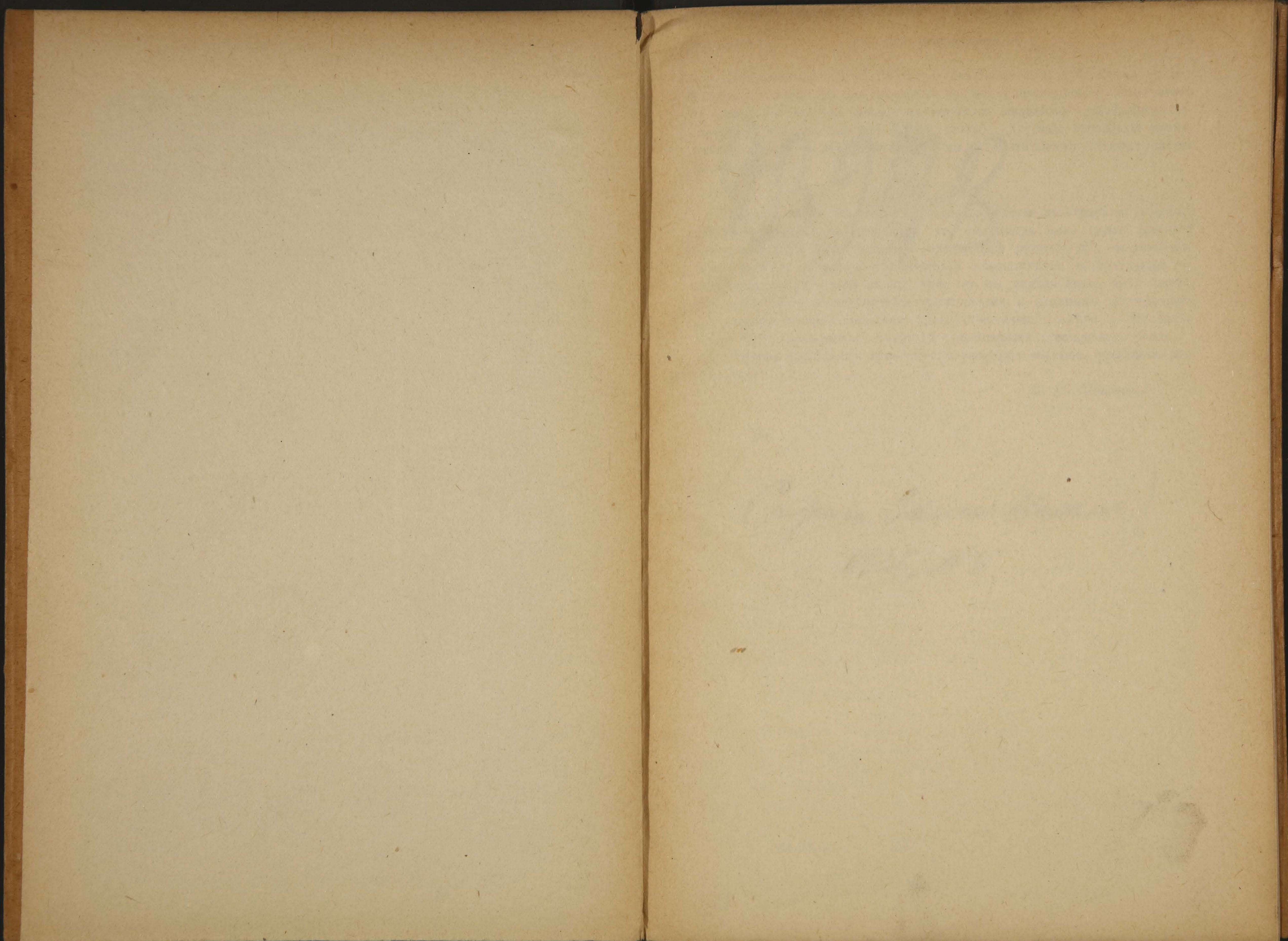


23978.



Про остальные 13 уѣздныхъ земствъ Полтавской губ. можно сказать только, что почти всѣ они *коснулись* вопроса о крестьянскомъ малоземельи въ своихъ отвѣтахъ на запросъ министерства земледѣлія о наиболѣе настоятельныхъ нуждахъ населенія. Но и только... Другихъ проявленій активнаго отношенія въ аграрному вопросу мы въ дѣятельности уѣздныхъ земствъ не замѣчаемъ.

Подводя итоги отношенія Полтавскаго земства къ аграрному вопросу, можно съ грустью констатировать, что оно всегда было чуждо широкой постановки его и даже тормазило естественное рѣшеніе его, подсказывавшееся жизнью. Состояніе крестьянскаго землевладѣнія въ Полтавской губерніи уже 20 лѣтъ тому назадъ, какъ это мы видѣли выше, было таково, что нельзя было ограничиваться палліативами и длиннымъ обсужденіемъ „организациі мелкаго земельного кредита“ въ теченіе 15 лѣтъ, а тѣмъ болѣе нельзя было успокаиваться на фактѣ существованія крестьянскаго банка.

Событія послѣднихъ лѣтъ самымъ ужаснымъ образомъ разрушили эти иллюзіи.

В. И. Маноицковъ.

Саран. Земел. Цедрмис.

1905, № 8

Библотека И. В. СССР

76057

Основы финансовой организации мѣстнаго самоуправления.

„Уравнительность земскихъ налоговъ поставлена въ весьма существенную зависимость отъ того обстоятельства, воплощаетъ ли въ себѣ земское представительство интересы всего населенія“. *Проф. Ивановскій.*

Россия переживаетъ по истинѣ „критическую“ эпоху. Предстоитъ коренное переустройство государственной организации, неотъемлемой частью которой являются и органы мѣстнаго самоуправления. Преобразование послѣднихъ также неотложная задача переживаемой нами эпохи. Всякая же реформа государственнаго устройства и его мѣстныхъ органовъ неразрывно связана съ финансовой реорганизацией. Та или иная система государственныхъ и коммунальныхъ финансовъ—не что иное, какъ одна изъ сторонъ публично правовыхъ нормъ.

Поэтому необходимой предпосылкой при выработкѣ плана финансовой организации является опредѣленное представленіе объ основахъ государственнаго строя и строя органовъ самоуправления. Мы въ нижеслѣдующемъ изложеніи будемъ исходить изъ предположенія, что государство реорганизуется на началахъ права, свободы и всенароднаго представительства, причемъ органы мѣстнаго самоуправления, реформированные на началахъ полного демократическаго представительства на основѣ всеобщаго и равнаго избирательнаго права, войдя въ кругъ государственныхъ учреждений, будутъ вмѣстѣ съ тѣмъ и самостоятельны и независимы—въ предѣлахъ закона,—отъ органовъ центральнаго управления и его мѣстныхъ непосредственныхъ представителей. Только при всѣхъ этихъ предпосылкахъ нижеизлагаемая соображенія и предложенія не вызовутъ справедливыхъ упрековъ въ утопичности.

Кромѣ того, нельзя ни на минуту упускать изъ вида тѣсной связи между обще-государственными и мѣстными финансами. И доходы, и расходы государства и земства,—понимая подъ послѣднимъ словомъ все мѣстное самоуправленіе,—суть слагаемая единаго публичнаго бюджета страны: одно и то же населеніе несетъ тяготы доходнаго бюджета и пользуется благами и услугами расходнаго. Между мѣстными и центральными финансами должно быть опредѣленное взаимоотношеніе, если не удастся установить ихъ разграниченія по источникамъ и формамъ обложенія. Но и само разграниченіе немыслимо безъ предварительнаго разсмотрѣнія обѣихъ системъ, какъ двухъ сторонъ нѣкотораго общественнаго цѣлаго.

Если же это такъ,—а въ дальнѣйшемъ изложеніи мы попытаемся привести тому доказательства,—то, обсуждая реформу земскихъ финансовъ, нельзя обойти молчаніемъ и систему доходнаго и расходнаго государственнаго бюджета.

I.

Первый вопросъ, который подлежитъ нашему обсужденію при проектированіи основъ финансовой организациі будущаго земства, заключается въ томъ, возможно ли оставить нетронутой нынѣшнюю систему земскихъ финансовъ, и, если нѣтъ, то нужно ли измѣнить ее въ частностяхъ, или же необходимо кореннымъ образомъ ее перестроить.

Настоящая организациа земскаго доходнаго бюджета характеризуется слѣдующей таблицей, составленной нами по даннымъ оффиціального изданія („Доходы и расходы земствъ 34 губерній по смѣтамъ за 1901 годъ“, изд. Деп. окл. сборовъ, 1905 г.).

Въ 1901 году доходная смѣта 34 земскихъ губерній составлялась слѣдующимъ образомъ (безъ переходящихъ суммъ).

А) Сборы съ недвижимыхъ имуществъ.

(§§ VI и VII) а) съ земель и лѣсовъ	47.177	тысячъ	рублей.
б) съ фабрично-заводскихъ и торгово-промышленныхъ помѣщеній.	9.338	”	”
в) съ городскихъ недвижимыхъ имуществъ	5.588	”	”
г) съ жилыхъ домовъ въ уѣздѣ	986	”	”
	<u>63.089</u>	тысячъ	рублей.

В) Съ документовъ на право торговли и промысловъ.

(§ V) д) съ гильдейскихъ свидѣтельствъ	9628	тысячъ	рублей.
е) съ питейныхъ патентовъ и вознагражденій по казенной монополіи	2262,6	”	”
ж) съ прочихъ торговыхъ и промысловыхъ документовъ	825,8	”	”
	<u>4051,2</u>	тысячъ	рублей.

С) (§ II) „Разные сборы“ (пошлины).

з) Судебные сборы	382,9	тысячъ	рублей.
и) Шоссейные сборы	180,1	”	”
і) Сборы съ дорожныхъ сооружений	105,7	”	”
к) Сборы съ виѣгородскихъ заведеній трактирнаго промысла	191,4	”	”
	<u>860</u>	тысячъ	рублей.

Д) (§ III) л) Плата за лѣченіе

м) Плата за медикаменты	1560	”	”
-----------------------------------	------	---	---

Е) (§ I) н) Доходы съ принадлежащихъ земству недвиж.

имуществъ съ оброчныхъ статей	211,4	”	”
---	-------	---	---

(§ IV) о) Отъ продажи земскихъ имущ.	18,6	”	”
--	------	---	---

230,0 тысячъ рублей.

F) (§ I) п) Проценты съ капиталовъ, неимѣющихъ опредѣленнаго назначенія	145,0	”	”
(§ III) р) Пособія изъ спеціальныхъ средствъ и ка- питаловъ	3.982,	”	”
		4.127,0 тысячъ рублей.	
G) (§ III) с) Пособія и возвратъ расходовъ отъ горо- довъ, разныхъ учрежденій и частныхъ лицъ	2.993	”	”
H) (§ III) т) Пособія отъ казны	2.390	”	”
K) (§ IV) у) Пени, штрафы, начеты и взысканія	879,8	”	”
L) Зачеты ф) Свободная наличность	1882	”	”
х) Благонадежныя недоимки	6264	”	”
		8146 тысячъ рублей.	
		88325,8 тысячъ рублей.	

Мы привели этотъ длинный рядъ цифръ, классифицированныхъ нами же, въ виду ихъ безусловной необходимости. Во всемъ дальнѣйшемъ изложеніи мы постоянно будемъ къ нимъ возвращаться и необходимо обозрѣть ихъ въ цѣломъ. Для облегченія этой нелегкой операціи мы сообщимъ слѣдующія данныя, которыя помогутъ осмыслить и оцѣнить цифры таблицы.

Она говоритъ намъ о слѣдующемъ *строч* земскихъ доходовъ. Последніе состоятъ изъ слѣдующихъ источниковъ: 1) изъ прямыхъ реальныхъ налоговъ (налоговъ на имущества и доходы съ имуществъ и предпріятій), которые даютъ болѣе $\frac{3}{4}$ (75,5%) всего бюджета, причемъ большая половина всего бюджета (53%) или $\frac{7}{10}$ прямыхъ налоговъ получается съ земли и лѣсовъ, 15% бюджета, или $\frac{1}{5}$ всѣхъ земельныхъ налоговъ, составляется изъ обложенія промышленности (пунктъ б отдѣла А и весь отдѣлъ В.)—наконецъ $\frac{1}{10}$ всѣхъ прямыхъ налоговъ или 7% всего бюджета даютъ „недвижимыя“, кромѣ земли и промышленно-торговыхъ зданій, имущества, т. е. городскія усадьбы и дома, и сельскія жилыя постройки.

Такимъ образомъ центръ тяжести земскихъ доходовъ заключается въ прямомъ реальномъ обложеніи прежде всего земли и лѣсовъ, затѣмъ торгово-промышленныхъ помѣщеній и правъ на производство торговли и промысловъ, и, наконецъ, на обложеніе домовладѣнія. Всѣ остальные источники даютъ меньше $\frac{1}{4}$, лишь 24,5% бюджета, причемъ значительная часть является все тѣмъ же обложеніемъ земли, такъ какъ 6,3 мил. р. или 7,2% бюджета представляетъ изъ себя благонадежныя недоимки преимущественно все съ тѣхъ же объектовъ обложенія.

Остальные 17,3% бюджета накапливаются:

- 1) свободной наличностью 2,2%
- 2) отъ всякаго рода пошлинъ (отдѣлы С. и Д.) 2,8%
- 3) отъ доходовъ съ земскихъ имущ. и капиталовъ (отдѣлы Е. и Ф.) 5,0%

- 4) пособия и возвратъ расходовъ отъ разныхъ учреждений 3,5⁰/₀
 5) пособия отъ казны 2,8
 6) пени, штрафы и начеты 1,1⁰/₀

Послѣдняго рода данныя показываютъ, что только 15⁰/₀ доходовъ получается изъ двухъ финансовыхъ источниковъ, не представляющихъ изъ себя прямыхъ налоговъ, а именно: доходовъ, такъ сказать, частно-правовыхъ отъ собственныхъ имуществъ, капиталовъ и предприятий¹⁾ и отъ пошлинъ, являющихся платой за услуги, оказываемыя органами самоуправления (и частью мѣстнаго суда), платой, взимаемой съ населенія въ каждомъ частномъ случаѣ пользованія имъ функциями того или иного учрежденія, причемъ всѣ пошлины даютъ лишь 2,8⁰/₀ бюджета²⁾. Столько же приноситъ и послѣдній источникъ земской кассы—пособія отъ казны. Таковъ строй земскихъ финансовъ. Чтобы оцѣнить его *тяжесть* для населенія, укажемъ, что въ среднемъ на душу населенія земскіе сборы падаютъ въ размѣрѣ 1 руб. 23 коп., или 7 руб. на семью; одна десятая земли, несущей наибольшую³⁾ долю налогового бремени, обложена 20,6 копейки; торгово-промышленное предприятие, при официальномъ, во много разъ преуменьшенномъ, доходѣ въ 2000 рублей, несетъ налогъ въ размѣрѣ 7,5 руб. или 0,3⁰/₀ доходности⁴⁾.

Наиболѣе рельефно выяснится тяжесть земскаго обложенія при сравненіи вышеприведенныхъ данныхъ—съ одной стороны съ государственнымъ бюджетомъ, а съ другой съ западно-европейскими государствами.

Для сравненія съ государственнымъ бюджетомъ мы должны къ бюджету земствъ приложить всѣ остальные мѣстные сборы, а именно: земскіе сборы неземскихъ губерній, доходы городовъ, волостей и сельскихъ обществъ.

Въ 1902 году можно принять слѣдующія цифры. Бюджеты земствъ—100 мил. рублей, земскіе сборы въ неземскихъ губерніяхъ—25 мил. руб., доходы городовъ—100 мил. руб., бюджетъ волостей и сельскихъ обществъ 65 мил. руб., а всего 290 мил. руб.⁵⁾ Государственный бюджетъ 1902 г.—

1) Въ рубрику подъ буквой С входятъ доходы отъ земскихъ предприятий: складовъ орудій, сѣмянъ, опытныхъ полей, мастерскихъ, типографій, книжныхъ складовъ и пр.

2) Въ отдѣлѣ С вошли наряду съ пошлинами и сборы съ трактировъ, которые скорѣе могутъ быть названы специальнымъ реальнымъ налогомъ.

3) По даннымъ матеріаловъ извѣстной комиссіи объ оскудѣніи центра средняя чистая доходность десятины даже надѣльной земли равняется почти 4 руб. (3,8), слѣдовательно земское обложеніе захватываетъ лишь 5⁰/₀ земельной ренты. Невыносимая тяжесть земельного податного бремени создается не земскимъ обложеніемъ, а выкупными платежами и частью мѣрскими и волостными сборами.

4) Цифра 7,5 руб. получена слѣдующимъ образомъ: земству предоставлено право облагать свидѣтельства на право торговли и промысловъ въ размѣрѣ 15⁰/₀ съ цѣны промысловыхъ свидѣтельствъ торговыхъ предприятий I и II разряда и промышленныхъ предприятий первыхъ 5 разрядовъ. Низшіе изъ этихъ разрядовъ при прибыли въ 2000 рублей платятъ за свидѣтельство 50 рублей ($50 \times 15\% = 7,5$).

5) Данныя взяты изъ „Ежегодника“ министерства финансовъ за 1900 годъ, изъ изданія департамента окладныхъ сборовъ „Доходы и расходы земства за 1901 годъ“ и изъ изданія того же департамента: „Сводъ свѣдѣній о поступленіи и взиманіи казенныхъ, земскихъ и общественныхъ сборовъ за 1895—1899 годы“, причемъ мы, на основаніи данныхъ о численности населенія мѣстностей, о которыхъ не имѣется свѣдѣній, и роста во времени бюджетовъ, увеличили цифры мѣстныхъ сборовъ и, слѣдовательно, наши выводы о сравнительной ничтожности мѣстныхъ сборовъ по сравненію съ фискомъ мы могли только ослабить.

1900 мил. руб. Такимъ образомъ всѣ мѣстные бюджеты составляютъ лишь 15,3% или менѣе $\frac{1}{6}$ государственнаго. Даже по отношенію къ прямымъ налогамъ, играющимъ ничтожную роль въ государственномъ бюджетѣ и преобладающую—не менѣе 60%,—въ мѣстныхъ финансахъ, мы находимъ, что государство взимаетъ больше мѣстныхъ органовъ самоуправленія и управленія ¹⁾.

Поразительное значеніе этихъ цифръ уяснится намъ при сравненіи съ другими культурными государствами: въ Англіи доходы мѣстнаго самоуправления превышаютъ доходный государственный бюджетъ: первые составляли въ 1900 г. 1300 мил. рубл., второй—въ томъ же году равнялся 1170 мил. рублей. Во Франціи, странѣ бюрократической централизаціи, бюджетъ органовъ самоуправления равнялся 1150 мил. франковъ (около 500 мил. руб.) или $\frac{1}{3}$, причемъ прямые налоги, которые во Франціи составляютъ до $\frac{1}{7}$ бюджета государства и до $\frac{1}{3}$ мѣстнаго, распределялись между фискомъ и мѣстными учрежденіями слѣдующимъ образомъ: 428 м. фр. поступали въ казну и 401 мил. фр. въ органы самоуправления ²⁾.

Но можетъ быть скажутъ, что абсолютныя величины ничего не говорятъ, что важны относительныя, и прежде всего ростъ бюджета.

Эту сторону дѣла уяснить намъ слѣдующія данныя.

„4 прямыхъ налога давали во Франціи въ пользу государства въ 1838 году 293 мил. фр., въ пользу департаментовъ 60,6 мил. фр., въ пользу общинъ 32,9 мил. фр., а въ 1901 году—въ пользу государства 482 мил. фр. въ пользу департаментовъ 195 м. фр., въ пользу общины—206,4 м. фр., т. е. если за 63 года поступленія въ пользу государства увеличились на 64%, то въ пользу мѣстнаго самоуправления на 328%“ ³⁾. Въ Англіи доходы общинъ за 20 лѣтъ (съ 1880 до 1900 года) поднялись на 115%: съ 62,9 м. ф. стер. до 135,4 ⁴⁾.

Смѣты русскихъ земскихъ учрежденій увеличились за періодъ съ 1878 по 1898 съ 34 м. руб. до 81 м. руб. или на 138%, но за то государственная роспись за то же время выросла съ 600 мил. руб. до 1475 мил. руб., или уже на 146% ⁵⁾.

¹⁾ Всего прямыхъ налоговъ (съ выкупными платежами) по росписи на 1902 годъ—болѣе 210 мил.; 60% мѣстныхъ сборовъ равняется 174 мил. руб.; при этомъ не слѣдуетъ забывать, что громадная часть мѣстныхъ сборовъ идетъ на общегосударственные расходы, особенно въ волостяхъ и сельскихъ обществахъ, въ которыхъ сборы идутъ на содержаніе полицейскихъ учрежденій.

²⁾ Данныя заимствуемъ изъ книги проф. Озерова „Финансовое право“ выпускъ II, изд. 1905 г. стр. 108—113.

³⁾ Проф. Озеровъ „Финансовое право“ выпускъ 2, стр. 113.

⁴⁾ Ibid. стр. 108.

⁵⁾ Цитируемъ по статьѣ „Сар. Зем. Недѣли“: „Къ вопросу о предѣльности земскаго обложенія“ въ № 3 за 1904 годъ данныя, извлеченныя изъ мотивовъ государственнаго совѣта къ закону 12 іюня 1900 года о предѣльности обложенія. Авторъ этой статьи обнаружилъ неправильный пріемъ сравненій роста государственнаго и земскаго бюджета, допущенный въ „мотивахъ“. Тамъ сравнивались росписи и смѣты за 1868 и 1878, т. е. за начальный срокъ принимались годы зарожденія земства, когда бюджетъ ихъ еще не сложился. Кромѣ того въ таблицахъ

За послѣдніе годы разница въ быстротѣ роста еще сильнѣе. Государственный бюджетъ съ 1898 по 1903 годъ выросъ съ 1475 мил. руб. до 2054, тогда какъ земскія смѣты съ 81 м. поднялись до 105 м. руб., слѣдовательно первый выросъ на 39⁰/₀, а вторыя лишь на 30⁰/₀.

II.

Обращаясь къ вопросу объ *уравнительности* распределенія земскихъ налоговъ между различными разрядами плательщиковъ, мы должны констатировать слѣдующіе факты.

Цѣлыя категоріи имущихъ классовъ изъяты изъ земскаго обложенія, а именно: владѣльцы денежныхъ капиталовъ, владѣльцы транспортныхъ и кредитныхъ предпріятій, владѣльцы сельско-хозяйственныхъ производствъ, не сложившихся въ заводы, какъ-то: молочныхъ фермъ, лѣсо-промышленниковъ, выращиванія скота на убой и т. п.

Владѣльцы торговыхъ и промышленныхъ предпріятій несутъ ничтожный налогъ въ видѣ пятнадцати-процентной надбавки въ цѣнѣ промысловыхъ свидѣтельствъ, очень дешевыхъ и притомъ построенныхъ на началахъ обратно-прогрессивныхъ¹⁾.

Кромѣ этого налога торговля и промышленность облагаются лишь по цѣнности помѣщеній и машинъ, слѣдовательно по величинѣ основного капитала, тогда какъ земля и дома нерѣдко облагаются и по всей чистой доходности, т. е. налогъ поражаетъ и ренту, и проценты на капиталы основной и оборотной и предпринимательскую прибыль, а при обложеніи крестьянской земли—даже и заработную плату.

Принципы земскаго обложенія дѣйствующаго законодательства выражены въ двухъ законоположеніяхъ: одновременно съ земскимъ положеніемъ 1864 года были утверждены „Временныя правила о земскихъ повинностяхъ“, ст. 11-ая которыхъ гласитъ: „общимъ основаніемъ обложенія служитъ цѣнность и доходность облагаемыхъ имуществъ, установленіе же подробностей раскладки предоставляется усмотрѣнію земскихъ учрежденій“. На основаніи этой статьи можно было бы ожидать что земскія учрежденія употребятъ всѣ усилія къ тому, чтобы установить уравнительное обложеніе всѣхъ подлежащихъ ему объектовъ, но... но классовый характеръ современнаго общества и цензово-групповая система земскаго представительства, обезпечившая преобладаніе въ земскихъ собраніяхъ одного опредѣленнаго класса, а именно частныхъ земельныхъ собственниковъ, привели къ тому, что немедленно обнаружилось стремленіе земства наложить какъ можно больше сборовъ на земли крестьянъ съ одной стороны и на промышленныя предпріятія съ другой. За первыхъ заступиться было некому, но переложеніе налогового бремени на фабрики и заводы встрѣтилось съ покровительствен-
и прямая неточность: за 1868 внесены свѣдѣнія 31 губерніи, а за послѣдній годъ 34 губ. Такимъ только путемъ и удалось авторамъ закона показать, что земскій бюджетъ растетъ быстрѣе государственнаго.

1) При числѣ рабочихъ въ промышленномъ заведеніи въ 10 человекъ, въ пользу земства оно платитъ только 7,5 р. за свидѣтельство, при 200 рабочихъ—только 75 рублей.

ной „отечественной промышленности“ тенденціей государственной экономической политики, результатомъ чего было изданіе, менѣе чѣмъ черезъ два года по открытіи земскихъ учрежденій, закона 21-го ноября 1866 года, по которому при обложеніи фабричныхъ, заводскихъ и торговыхъ заведеній предписано было „принимать во вниманіе только цѣнность и доходность самихъ помѣщеній, не вводя въ оцѣнку ни находящихся въ нихъ предметовъ и издѣлій торгова или промысла, ни торговыхъ и промышленныхъ оборотовъ“. Законъ этотъ грозилъ свести къ нулю обложеніе торговли и промышленности, и вслѣдствіе жалобы и протестовъ земскихъ собраній, черезъ полгода, 3 іюля 1865 года было издано законодательное разъясненіе, по которому при оцѣнкѣ фабрикъ и заводовъ должны подвергаться обложенію машины и инструменты, такъ какъ они „по духу гражданскихъ законовъ“ составляютъ принадлежность названныхъ предпріятій. Это очевидно компромисное разъясненіе сохранило свою силу до настоящаго времени. Но оно не только не устраняетъ неравномѣрности въ обложеніи сельскаго хозяйства и торгово-промышленныхъ предпріятій, но неизбежно влечетъ за собой полную неуравнительность въ обложеніи разныхъ группъ самихъ фабрикъ и заводовъ. Извѣстно, что основной капиталъ—зданія и орудія—въ разнаго рода производствахъ играетъ различную роль: въ однихъ онъ составляетъ до 90% всего капитала предпріятія, въ другихъ падаетъ до 20% и ниже; слѣдовательно, облагая предпріятія въ соотвѣтствіи лишь съ величиной этой части капитала, мы одни изъ нихъ облегчаемъ насчетъ другихъ: вѣдь доходъ предпріятія получается отъ приложенія всего капитала.

Этимъ мы закончимъ обзоръ системы прямыхъ земскихъ налоговъ: на страницахъ „Саратовской Земской Недѣли“ ужъ подвергались критическому обзорѣ съ разныхъ точекъ зрѣнія недостатки земскаго обложенія, и мы отсылаемъ читателя къ этимъ работамъ. Наша задача—дополнить анализъ строя земскихъ финансовъ, сдѣланный раньше, а главное, сдѣлать *практическіе* выводы относительно ихъ преобразованія¹⁾.

III.

Финансовая наука устанавливаетъ два основныхъ принципа распределенія податныхъ тяготъ между отдѣльными лицами.

Первый принципъ формулированъ еще въ XVIII вѣкѣ „отцомъ“ политической экономіи и науки о финансахъ, Адамомъ Смитомъ въ словахъ: „Всякій долженъ жертвовать на общественныя издержки пропорціонально своимъ податнымъ способностямъ“.

Второй принципъ, такъ называемый „принципъ услуги и возмездія“ выражается въ формулѣ: „каждая жертва члена общества оплачивается соотвѣтственной услугой этого послѣдняго“, или, наоборотъ, „каждая услуга общества, оказываемая члену общества, должна быть имъ, членомъ общества, возмѣщена, вознаграждена, оплачена“ и т. д. Первый принципъ практически находитъ свое примѣненіе въ *налогахъ*, въ стремленіи установить

¹⁾ Мы разумѣемъ статьи В. Голованова, Л. Зайковскаго и В. Громана въ №№ 6—7, 9 и 10 „Саратовской Земской Недѣли“ за 1904 годъ.

податную обязанность въ соотвѣтствіи съ платежеспособностью, второй—регулируетъ установленіе *пошлинъ*, которыя и представляютъ изъ себя не что иное, какъ оплату членомъ общества услугъ общественныхъ учрежденій (дорогъ, мостовъ, нотаріатовъ, судовъ и, къ сожалѣнію, нерѣдко, школъ, больницъ и т. п.). Нѣтъ никакого сомнѣнія въ томъ, что эти принципы, взятые порознь, далеко не гармонируютъ другъ съ другомъ. Въ услугахъ общества часто нуждается тотъ, кто оплатитъ ее не въ состояніи; съ другой стороны, тотъ, кто могъ бы многимъ подѣлиться съ обществомъ, можетъ, именно благодаря своему богатству, обойтись безъ услугъ общественныхъ учрежденій (безъ больницъ, школы). Кромѣ того, самый размѣръ пошлины, чтобы не быть орудіемъ произвола, долженъ быть фиксированнымъ, и, слѣдовательно, не можетъ сообразоваться съ платежеспособностью субъекта, нуждающагося въ услугахъ общества. Только при нѣкоторыхъ пошлинахъ возможно установленіе пропорціональности между ея размѣромъ и вѣроятнымъ матеріальнымъ благосостояніемъ плательщика. Такъ, на примѣръ, нотаріальныя крѣпостныя пошлины могутъ варьировать въ зависимости отъ величины и цѣнности продаваемого владѣнія, судебныя—отъ величины иска и т. д. Въ платѣ за пользованіе дорогой также можно установить градацію пошлинъ въ зависимости отъ рода экипажа и числа упряжныхъ лошадей, но здѣсь можно опасаться полнаго произвола. Кромѣ того, пошлины часто представляютъ изъ себя видъ косвеннаго налога на предметы первой необходимости, на примѣръ, судебныя пошлины за мелкіе иски, пошлины дорожныя съ крестьянскихъ телѣгъ и т. д. Поэтому финансовая система должна стремиться по возможности уменьшать число пошлинъ, подчинивъ размѣръ ихъ первому основному финансовому принципу: соотвѣтствію платежей налогоспособности—т. е., избавляя отъ пошлинныхъ сборовъ услуги учрежденій безусловно необходимыхъ, какъ напр. школъ, больницъ, налагая же пошлины, сообразованныя съ вѣроятной податной силой плательщика.

Въ средѣ русскихъ земствъ замѣчается различіе въ отношеніи къ пошлинамъ за пользованіе земскими учрежденіями, удовлетворяющими необходимыя культурныя или экономическія нужды. Такъ сборы за лѣченіе и медикаменты имѣются не во всѣхъ уѣздахъ, но все же въ общемъ достигаютъ значительной величины—1560 т. р. или 1,7% всего бюджета. Къ той же категоріи относятся сборы дорожныя, которые, впрочемъ, установлены лишь въ 9 губерніяхъ и нигдѣ, кромѣ Московской, не выражены въ сколько-нибудь значительной величинѣ. Нельзя не пожелать полнаго устраненія такого рода сборовъ изъ земскихъ бюджетовъ путемъ замѣны ихъ пошлинами, приближающими къ реальнымъ подоходнымъ налогамъ. *) Это замѣчаніе заставляеть насъ перейти къ обсужденію *налоговой системы*. Именно въ ней, какъ уже сказано, можетъ найти свое жизненное осуществленіе основной принципъ распредѣленія финансоваго бремени между отдѣльными группами гражданъ.

*) Какъ увидимъ далѣе, наиболѣе гармонично сливаются оба финансовыхъ принципа (принципъ налогоспособности и возмездности услугъ) въ т. н. „спеціальномъ обложеніи“.

Итакъ передъ нами стоитъ вопросъ: какіе налоги удовлетворяютъ принципу соответствія податныхъ обязанностей платежной силѣ несущаго эти обязанности? Финансовый практическій опытъ и осмысливающая его теорія уже давно дали отвѣтъ на этотъ вопросъ. Только налогъ, падающій на всю совокупность доходовъ даннаго лица и считающійся какъ со всѣми издержками по полученіи самаго дохода, такъ и съ нуждами плательщика, какъ человѣка и члена общества,—только такой налогъ будетъ отвѣчать финансовой справедливости, совпадающей съ финансовой рациональностью, руководящейся правиломъ налагать только такія подати, которыя не подрываютъ самаго податного источника. Извѣстно, что указаннымъ условіямъ удовлетворяетъ исключительно одинъ налогъ: *личный прогрессивный общеподоходный налогъ*, отъ котораго освобождаются всѣ тѣ, чьи средства даютъ лишь возможность удовлетворять матерьяльныя и духовныя потребности, признаваемые даннымъ обществомъ необходимыми (*existenz minimum*). Разсмотримъ всѣ отдѣльные признаки этого налога.

Личнымъ онъ называется потому, что обращается къ лицу, а не къ его имуществу.

Общеподоходнымъ данный налогъ является потому, во-первыхъ, что падаетъ на всю совокупность доходовъ даннаго лица, и, во-вторыхъ, считается со всѣми издержками по полученіи дохода и съ задолженностью субъекта.

Прогрессивность выражается въ томъ, что чѣмъ больше общая величина чистыхъ доходовъ лица, тѣмъ не только большую сумму отдаетъ онъ въ видѣ налога, но и тѣмъ большею частью своихъ средствъ онъ поступаетъ въ пользу общества. Ростъ этой прогрессіи находитъ свои предѣлы лишь въ условіяхъ даннаго типа общественнаго производства, при которомъ чѣмъ крупнѣе предпріятіе, тѣмъ оно сильнѣе, по общему правилу, стремится къ дальнѣйшему расширенію, на которое и идетъ все большая доля прибыли. Второй предѣлъ опредѣляется тѣмъ, что цѣлью производствъ служитъ величина прибыли, и слѣдовательно, если бы прогрессія поглощала весь приростъ прибыли, то производство остановилось бы на данномъ уровнѣ. Въ дѣйствительности, конечно, прогрессія далеко не доходитъ до этихъ предѣловъ, такъ какъ въ современномъ обществѣ тѣ, кто больше имѣетъ доходовъ, больше и вліяютъ на законодательство. Это одно уже дѣлаетъ то, что общеподоходный налогъ, являясь незамѣнимымъ и основнымъ налогомъ всякаго культурнаго государства, не можетъ дать всѣхъ необходимыхъ государству и мѣстнымъ общинамъ средствъ. Но, кромѣ того, самый учетъ всѣхъ дѣйствительныхъ доходовъ каждаго лица при настоящемъ строѣ—невозможенъ. Какъ при системѣ собственныхъ показаній плательщика, такъ называемой деклараціи, провѣряемой потомъ правительственными комиссіями, такъ и при оцѣнкѣ доходовъ непосредственно учрежденными для этой цѣли комиссіями,—всегда имѣетъ мѣсто „утайка“ доходовъ. Избѣжать ея можно было бы только путемъ установленія статистическо-полицейскаго контроля, который рѣшительно невыносимъ для современнаго общества. Но если бы и утайку свести до минимума, то все же остались

бы на лицо условія, лишающія общеподоходный налогъ роли единого налога. При современномъ экономическомъ строеѣ доходы черпаются изъ разныхъ источниковъ и различными путями. Большая часть населенія получаетъ доходъ путемъ продажи своей рабочей силы, другая путемъ приложенія своего труда въ своемъ мелкомъ хозяйствѣ, третья—извлекаетъ доходы въ видѣ прибыли и процента на капиталы, четвертая—пользуется рентными доходами. Условія полученія этихъ доходовъ глубоко различны. Тотъ, кто живетъ продажей труда, пользуется доходомъ, пока есть спросъ на его трудъ и пока онъ не потерялъ трудоспособности. Поэтому, онъ *долженъ* значительную часть своихъ доходовъ, если, конечно, они выше *existenz minimum'a*, удѣлять на образованіе запаснаго фонда на случай безработицы, старости, болѣзни, инвалидства. Мелкій хозяинъ, конечно, за исключеніемъ тѣхъ, кто лишь по имени хозяинъ, уже имѣетъ нѣкоторый постоянный ресурсъ, до извѣстной степени независимый отъ его личного труда. Наконецъ, получатели прибыли и ренты могутъ, если пожелаютъ, совсѣмъ избавиться отъ труда, замѣнивъ себя наемными управляющими, и все же будутъ получать свои доходы, при сохраненіи, а часто и при ростѣ цѣнности ихъ имуществъ.

Отсюда вытекаетъ необходимость дѣленія доходовъ на фундированные и нефундированные, связанные съ имуществомъ и не связанные съ нимъ. Наряду съ общеподоходнымъ налогомъ, налогомъ личнымъ, появляется *общепоимущественный*, падающій на всю совокупность уже не доходовъ лица а его имущество и притомъ также *чистыхъ* (за вычетомъ лежащихъ на нихъ долговъ). Это—наиболѣе общій видъ реального, т. е. падающаго на вещи, а не на лица, обложенія. При этомъ обложеніи также изъемяются отъ налоговъ мелкія имущества, наличность которыхъ едва гарантируетъ уровень существованія, признанный нормальнымъ.

Но и общепоимущественный налогъ не можетъ учесть всѣхъ различій въ условіяхъ полученія доходовъ и уловить всѣ признаки налогоспособности. Имущество имуществу рознь. При одной и той же рыночной, и тѣмъ болѣе кадастровой, цѣнности оно приноситъ разные доходы и по величинѣ, и по регулярности. Крімъ того, доходность имуществъ разныхъ видовъ, т. е. въ нашемъ обществѣ капиталы разнаго рода предпріятій могутъ и во времени измѣняться въ разной степени и даже въ разныхъ направленіяхъ: земельная рента можетъ расти и въ то время, когда промысловая прибыль падаетъ, или наоборотъ. Здѣсь лежитъ корень *прямыхъ реальныхъ налоговъ*, падающихъ на отдѣльные роды имуществъ и капиталовъ. Главнѣйшими видами этого рода налоговъ являются поземельный, подомовый, промысловый и денежный налоги *). Объектомъ обложенія здѣсь служитъ цѣнность или доходность имущества, движимаго и недвижимаго. Иными словами источникомъ налога является рента и прибыль. Если въ основаніе исчисленія податной обязанности кладется цѣнность, то только благодаря тому, что

*) Мы считаемъ нужнымъ включить въ понятіе прямыхъ реальныхъ налоговъ—налогъ на наслѣдство и исключить налоги квартирный и на предметы роскоши какъ по существу налоги косвенные. Подробности ниже.

предполагается определенное соотношение между цѣнностью имущества (въ современномъ обществѣ тождественному съ понятіемъ капитала) и величиной ренты и прибыли.

Такимъ образомъ и эти налоги являются подоходными, но въ отличіе отъ общеподоходнаго и общепоимущественнаго обложенія, они падаютъ не на лицо и не на все чистое имущество, а на чистые доходы отдѣльныхъ владѣній, капиталовъ и предпріятій.

Такого рода доходы въ нашемъ обществѣ не подлежатъ контролю и даже опубликованію;—въ Россіи только акціонерныя общества обязаны публичной отчетностью, но контроля за соответствіемъ отчетовъ дѣйствительности не установлено. Поэтому возникаетъ необходимость въ статистическихъ изслѣдованіяхъ, которыя бы установили для каждой группы облагаемыхъ объектовъ ихъ обычную нормальную доходность или, вѣрнѣе, доходоспособность: индивидуальныя различія ускользаютъ и отъ изслѣдованія, и отъ обложенія. Въ виду этого трактуемые налоги не могутъ быть очень высокими, иначе они грозили бы въ нѣкоторыхъ случаяхъ парализовать самое производство. Долгій и тяжкій опытъ практики реальныхъ налоговъ показалъ вмѣстѣ съ тѣмъ, что чрезвычайно трудно установить объективное правильное соотношеніе доходности между отдѣльными видами источниковъ обложенія: земельной рентой, доходомъ домовладѣльца, прибылью промышленника и торговца. Статистическія изысканія, особенно при тѣхъ ничтожныхъ средствахъ, какія на нихъ ассигнуются и при уклоненіи отъ правды со стороны изслѣдуемыхъ, приводятъ къ большимъ грѣхамъ. Кромѣ того классовой характеръ общества и цензовая система представительства влекутъ за собой тенденцію понизить оцѣнку и перенести обложеніе съ однихъ группъ на другія. Поэтому систему реальныхъ налоговъ нельзя разсматривать внѣ связи съ организаціей и составомъ самихъ устанавливающихъ и взимающихъ налогъ учреждений. Къ разсмотрѣнію этой связи мы и перейдемъ.

VI.

„Мы глубоко убѣждены, пишетъ проф. Ивановскій, что послѣ закона самую первую и важную гарантію уравнительности земскихъ налоговъ является правильная организація земскихъ учреждений, представляющая въ себѣ *все мѣстное населеніе*; если этого нѣтъ, если въ мѣстныхъ представительныхъ органахъ законъ допускаетъ господство какого нибудь одного сословія, какъ это имѣетъ мѣсто у насъ, то остальное населеніе ничѣмъ не гарантировано противъ неуравнительности земскихъ налоговъ¹⁾. Въ исходѣ 22-лѣтней дѣятельности русскихъ земствъ, Сенатъ констатировалъ „нерѣдкіе случаи переложенія относительной тягости земскихъ сборовъ съ однихъ категорій плательщиковъ или съ однихъ родовъ имущества на другіе, смотря по случайному преобладанію въ земскихъ собраніяхъ тѣхъ или иныхъ группъ населенія²⁾“.

¹⁾ Проф. Ивановскій. „Организація мѣстнаго управленія во Франціи и Пруссіи“, стр. 100.

²⁾ Определеніе общаго собранія 1-го департамента Сената, напечатанное въ № 44 собранія узаконеній за 1886 годъ, стр. 871—872. Цитируемъ изложеніе, данное въ статьѣ А. Журавлева въ № 6 „Народнаго хозяйства“ за 1902 годъ.

Итакъ, и финансовая наука, и высшее юридическое учрежденіе одинаково видятъ причину неуравнительности обложенія въ искусственномъ социальномъ подборѣ состава органовъ самоуправленія. Статистика уже давно добыла и опубликовала данныя, съ несомнѣнностью доказывающія, что крестьянскія земли, не смотря на то, что онѣ несутъ массу платежей, отъ которыхъ свободны земли частныхъ владѣльцевъ, все же сильнѣе, чѣмъ вторыя обложены земскими платежами. Въ 1899 году 94,7 мил. десятинъ надѣльной земли 34-хъ земскихъ губерній несли 24,8 мил. земскихъ платежей (безъ страховыхъ), въ то время, какъ 72,6 мил. частновладѣльческой земли того района были обложены въ размѣрѣ всего 14,7 мил. руб., иными словами крестьяне съ 1 дес. надѣльной земли платили 26 к., а владѣльцы 20 к., т. е. крестьяне на цѣлыхъ 30% платили больше съ „средней“ десятины, доходность которой, даже при условіи принятія въ расчетъ различія въ угодьяхъ, не только не выше, но ниже таковой же частновладѣльческой десятины. Неуравнительность распределенія налоговъ между разными родами имущества, напр. землей и промышленностью, уже служила предметомъ изложенія. Къ сказанному тамъ добавимъ, что при глубоко несправедливомъ ограниченіи нынѣ дѣйствующаго закона обложенія фабрикъ и заводовъ цѣнностью ихъ помѣщеній и машинъ, тогда какъ въ сельскомъ хозяйствѣ облагается и рента, и прибыль,—земскія учрежденія, путемъ повышения оцѣнокъ перваго источника и пониженія втораго, иногда достигаютъ того, что фактически сборы съ промышленныхъ помѣщеній догоняютъ земельные сборы. Примѣромъ можетъ служить Владимирская губернія, гдѣ земли даютъ 1017 тыс. руб., а торгово-промышленныя помѣщенія 1018 тыс. руб. Очевидно что предупредить фиктивные оцѣнки можно лишь путемъ привлеченія къ дѣлу установленія налоговъ *все* населеніе, какъ *плательщиковъ, такъ и неплательщиковъ*. Привлеченіе послѣднихъ особенно важно: лично незаинтересованные, они, какъ граждане и жители данной мѣстности, не могутъ не стремиться къ возможно равномерному обложенію различныхъ источниковъ, такъ какъ такая равномерность представляетъ изъ себя необходимое условіе правильнаго развитія хозяйственной жизни.

Въ самомъ дѣлѣ, кто не является плательщикомъ прямыхъ земскихъ налоговъ? Люди физическаго и умственнаго труда, живущіе исключительно заработной платой. Трудомъ первыхъ создается богатство, дѣятельность вторыхъ направлена или на то же производство богатствъ, или на удовлетвореніе культурныхъ и общественныхъ потребностей населенія. Очевидно, что именно эти социальныя группы всего больше заинтересованы въ правильномъ развитіи экономической жизни, этой основы всѣхъ остальныхъ сторонъ общественнаго бытія. Такимъ образомъ первымъ и основнымъ условіямъ финансовой справедливости и рациональности прямыхъ налоговъ является то, чтобы представительныя учрежденія воплощали въ себѣ *все* населеніе.

Но такъ какъ фактическое представительство отличается отъ юридическаго, такъ какъ, въ дѣйствительности, и при всеобщемъ и равномъ избирательномъ правѣ преобладаютъ партіи, защищающія интересы господствующи-

щихъ классовъ, причемъ то одной изъ ихъ группъ, то другой, — то является безусловная необходимость въ основномъ финансовомъ законѣ, который бы устанавливалъ принципы равномернаго обложенія и предупреждалъ фиктивные оцѣнки податныхъ объектовъ. Законъ долженъ перечислить всѣ объекты обложенія, декретировать, что они могутъ быть обложены лишь на однородныхъ условіяхъ, и установить, согласно съ требованіями финансовой науки и статистики, основные принципы оцѣнки.

V.

До сихъ поръ мы говорили о двухъ видахъ сборовъ съ населенія въ пользу общественно-государственной организаціи: о пошлинахъ и прямыхъ налогахъ, причемъ, указавъ на большее финансовое достоинство второго рода сборовъ, намѣтили ихъ подраздѣленія на три вида: личный общеподоходный налогъ, общепоимущественная подать и реальные налоги на ренту, прибыль и процентъ съ капиталовъ.

Но къ числу пошлинъ относятъ обыкновенно еще одинъ крайне важный прямой реальный налогъ: налогъ на наслѣдство. Хотя строй, въ которомъ мы живемъ, и основанъ на институтѣ частной собственности, но право государства, пекущагося объ интересахъ собственниковъ и ихъ предпріятій, на нѣкоторое „совладѣніе“ уже не оспаривается. Въ интересахъ государства права собственности подлежатъ уже ограниченіямъ дѣйствующаго права, причемъ для обоснованія налога на переходящую по наслѣдству собственность уже создалась теорія „права государственнаго сонаслѣдованія“, теорія не ученыхъ только, но и законодателей. Въ 1895 году англійскій министръ финансовъ Гаркуръ, обосновывая реформу этого налога, вводившую прогрессивное обложеніе наслѣдственной массы въ зависимости отъ ея цѣнности, говорилъ.

„Право государства на участіе въ наслѣдствѣ умершаго первѣе права другихъ наслѣдниковъ, которые имѣютъ это право въ силу закона, т. е. лишь по производному праву—Estate duty (видъ налога на наслѣдство) есть доля участія государства въ наслѣдствѣ; наслѣдники же должны довольствоваться тѣмъ, что имъ оставитъ государство“¹⁾.

Раздѣляя это принципиальное сужденіе и принимая во вниманіе, что этотъ налогъ имѣетъ исключительныя достоинства, какъ-то: 1) переложимость на другихъ, 2) легкость взиманія и возможность точной оцѣнки, 3) благоприятный моментъ взиманія съ точки зрѣнія плательщика, которому приходится платить налогъ въ то время, когда его средства увеличиваются²⁾, нельзя не прийти къ выводу, что налогъ съ наслѣдствъ долженъ занять видное мѣсто среди прямыхъ реальныхъ налоговъ, причемъ здѣсь еще легче провести начало прогрессивности обложенія и освобожденія отъ налога мелкихъ наслѣдствъ.

¹⁾ Цитируемъ по курсу проф. Янжула „Основные начала финансовой науки“ изд. 1879 года, стр. 489—490.

²⁾ Изложено по Янжулу, *ibid* стр. 485.

Къ прямымъ же реальнымъ налогамъ примыкаетъ и *спеціальное обложение*, которое какъ мы имѣли случай замѣтить, является вмѣстѣ съ тѣмъ и пошлиной, гармонически сочетая оба основныхъ финансовыхъ принципа: налогоспособность и возмездность услугъ. Въ виду того, что на страницахъ „Недѣли“ уже помѣщена статья, посвященная этому налогу ¹⁾, мы ограничимся сообщеніемъ краткихъ свѣдѣній. Проф. Селигманъ (*The Quarterly Journal of Economics*, 1893 г.) опредѣляетъ спеціальное обложение, какъ „принудительный сборъ, уплачиваемый въ одинъ пріемъ для покрытія стоимости издержекъ по улучшенію собственности, улучшенію, предпринятому въ публичномъ интересѣ, причемъ этотъ сборъ взимается пропорціо-нально спеціальной выгодѣ, полученной собственникомъ отъ улучшенія“ ²⁾.

Гораздо болѣе конкретное опредѣленіе содержится въ положеніи 1893 года о мѣстныхъ налогахъ въ Пруссіи, ст. 9 котораго гласитъ:

„Общинамъ предоставляется право для покрытія расходовъ на устройство и содержаніе учреждений, сооружаемыхъ въ общественномъ интересѣ, взимать сборы съ тѣхъ изъ землевладѣльцевъ и промышленниковъ, которые отъ сего получаютъ особую выгоду. Сборы при этомъ должны быть соразмѣрны получаемымъ выгодамъ ³⁾. Фактически спеціальное обложение практикуется, главнымъ образомъ, городами, особенно въ Америкѣ и Англии, а именно при улучшеніяхъ внѣшняго благоустройства города, отъ котораго зависитъ доходъ землевладѣльцевъ и домовладѣльцевъ, имѣющихъ свои владѣнія въ районѣ производства и улучшенія. Поэтому на нихъ-то и падаетъ обычно спеціальное обложение, но мы видимъ, что законодательство послѣдняго времени, во-первыхъ, расширяетъ кругъ лицъ, подвергаемыхъ спеціальному обложению, а именно называетъ въ ихъ числѣ и промышленниковъ (только что приведенная статья Прусскаго закона) ⁴⁾, а во-вторыхъ раздвигаетъ районъ примѣненія даннаго вида обложения. Ст. 91 того же Прусскаго положенія проводитъ принципъ этого рода сборовъ и въ провинціальномъ и уѣздномъ бюджетѣ: „при устройствѣ дорогъ провинціальныя и уѣздныя земства могутъ подвергать отдѣльные районы болѣе усиленному или болѣе умѣренному обложению въ зависимости отъ извлекаемыхъ заинтересованными лицами выгодъ“ ⁵⁾.

Что касается самой техники взиманія спеціального обложения, то за подробностями отсылаемъ къ статьѣ г. Чегодаева; здѣсь же укажемъ, что общая схема операціи такова: принимая какое либо улучшеніе, органъ самоуправленія распредѣляетъ стоимость его между владѣльцами земель и предпріятій, получающихъ выгоду отъ улучшенія, пропорціо-нально размѣру выгоды каждаго, причемъ это распредѣленіе устанавливается при участіи

¹⁾ См. ст. Чегодаева „Спеціальное обложение“ въ № 5 „Ар. Зем. Нед.“ за 1904 г.

²⁾ Цитируемъ по назв. сочиненію Озерова, ст. 126.

³⁾ Тамъ-же, стр. 129.

⁴⁾ Практика спеціального обложения привела г. Чегодаева въ названной статьѣ къ неправильному обобщенію, что спеціальное обложение примѣняется въ настоящее время только къ земельной собственности. То же самое должно быть и тогда, заключаетъ онъ, когда спеціальное обложение станетъ одной изъ формъ земскаго обложения (стр. 145). Это заключеніе нельзя не признать поспѣшнымъ.

⁵⁾ Озеровъ, стр. 130.

самихъ плательщиковъ, которымъ, кромѣ того, принадлежитъ право жалобы на неправильное исчисленіе ихъ доли. Такова общая схема, но во многихъ случаяхъ специальное обложеніе получаемыхъ выгодъ выходитъ изъ сферы способа пополненія издержекъ на общепольное улучшеніе и переходитъ въ обложеніе незаслуженнаго прироста цѣнности. Г. Чегодаевъ примыкаетъ, повидимому, къ сторонникамъ именно такого расширеннаго пониманія спеціального обложенія. Но, раздѣляя его мнѣніе по существу, мы находимъ необходимымъ строго различать специальное обложеніе въ указанномъ нами смыслѣ (распределеніе издержекъ общепольныхъ улучшеній между собственниками, получившими отъ него выгоду) отъ передачи публично-общественно-государственнымъ органамъ незаслуженнаго прироста цѣнности. Эта послѣдняя нарождающаяся финансово-соціальная реформа имѣетъ всѣ шансы на свое осуществленіе, которое приведетъ къ глубокимъ общественнымъ преобразованіямъ.

Бѣшеный ростъ земельныхъ цѣнъ, какъ внѣ городскихъ, такъ и городскихъ, вызванный развитіемъ общественнаго блага, уже привелъ на практикѣ къ частичнымъ формамъ обложенія „незаслуженнаго прироста цѣнности“ въ пользу государства и мѣстныхъ органовъ самоуправленія. Въ области же теорій уже поставленъ вопросъ о передачѣ всей земельной ренты, или, по крайней мѣрѣ, ея роста съ даннаго момента въ пользу общества. Само собой разумѣется, что этотъ вопросъ выходитъ изъ рамокъ настоящей статьи, но мы сочли долгомъ обратить на него теперь же особое вниманіе, такъ какъ, повидимому, имѣются всѣ основанія рассчитывать на то, что русская жизнь скоро переведетъ вопросъ на практически законодательную почву, чѣмъ вообще въ значительной мѣрѣ видоизмѣнитъ контуры финансоваго строя. Но предлагаемый нами планъ послѣдняго не только не страдаетъ отъ введенія этого новаго элемента, но еще съ большею полнотою сможетъ воплотиться въ жизнь.

Что касается практическихъ формъ спеціального обложенія, то, присоединяясь вполне къ мнѣнію Чегодаева о полной его применимости къ сооруженію и улучшенію дорогъ и къ постройкѣ элеваторовъ, можно указать еще на широкія мѣропріятія по кореннымъ земельнымъ меліораціямъ какъ-то: облѣсенію, обводненію, уничтоженію песковъ, овраговъ, болотъ. Только органы самоуправления при помощи спеціального обложенія справятся съ этой задачей, властно поставленной жизнью ¹⁾.

Намъ остается коснуться еще трехъ формъ возможныхъ доходовъ косвеннаго обложенія, доходовъ частно-правового характера и монополии, а также кредита общественнымъ учрежденіямъ ²⁾. Мы будемъ кратки, такъ какъ эти темы или не возбуждаютъ практическихъ предложеній, или же позволяютъ ограничиться напоминаніемъ безспорныхъ положеній.

¹⁾ Г. Чегодаевъ упоминаетъ объ этой формѣ спеціального обложенія, какъ о возможной, но почему-то не считаетъ ее очередной.

²⁾ Вопросъ о воспособленіяхъ со стороны государства земству можно рѣшить только при обсужденіи связи государственныхъ и мѣстныхъ финансовъ, къ разсмотрѣнію которой мы и перейдемъ въ слѣдующей главѣ.

Косвенное обложение предметов массового потребления, т. е. предметов необходимости осуждено наукой и вызывает все больше и больше сильные протесты со стороны населения по мѣрѣ роста его сознательности и активности. Здѣсь вопросъ можетъ быть лишь о способахъ освобожденія отъ этого вида налоговъ, о степени быстроты и очереди ихъ упраздненія. Но такъ какъ мы пишемъ о финансахъ мѣстныхъ учреждений, которымъ до сихъ поръ не дано право косвеннаго обложения, если не считать правъ городовъ на сборы съ собакъ и лошадей и на пошудные сборы съ товаровъ, и такъ какъ несомнѣнно было бы глубокимъ противорѣчіемъ съ общими задачами современной эпохи введеніе косвеннаго обложения тамъ, гдѣ его нѣтъ, то мы и оставимъ въ сторонѣ вопросъ о налогахъ на необходимыя человѣческія потребности, высказавъ лишь наше категорическое несогласіе со всѣми тѣми земскими собраніями, которыя просятъ о томъ или иномъ участіи въ этого рода сборахъ, хотя бы и на самыя возвышенныя цѣли какъ народное образованіе, медицина и пр. ¹⁾

Вопросъ о доходахъ частно-правового характера, т. е. отъ предпріятій самихъ органовъ самоуправления, вводитъ насъ въ область такъ называемой муниципализаціи крупныхъ формъ производства ²⁾.

Признавая громадное социальное значеніе этого развивающагося общественнаго института, позволяющаго удовлетворить потребности общества въ наиболѣе цѣлесообразныхъ формахъ, создающаго возможность улучшить положеніе трудящихся, дающаго средства борьбы съ капиталистическими монополіями, мы, вмѣстѣ съ тѣмъ, рѣшительно высказываемся противъ финансоваго значенія муниципализаціи. Самоуправленіе не должно извлекать доходовъ отъ своихъ предпріятій, такъ какъ это привело бы къ замаскированному косвенному обложению и нарушило бы въ корнѣ только что охарактеризованное общественное ихъ значеніе. Это замѣчаніе освобождаетъ насъ отъ обсужденія вопроса о монополіяхъ. По тѣмъ же соображеніямъ мы являемся рѣшительнымъ ихъ противникомъ.

Остается сказать нѣсколько словъ о *кредитѣ* органовъ самоуправления. Нѣтъ никакого сомнѣнія, что они не только должны имѣть право займовъ, но законодатель долженъ обезпечить имъ реальную возможность заключенія таковыхъ: не говоря уже о временныхъ заминкахъ въ полученіи доходовъ, вызываемыхъ разными временными неблагоприятными обстоятельствами, нѣтъ почти ни одной отрасли земскаго дѣла, гдѣ бы не требовались единовременныя крупныя затраты. Государство, если не можетъ само ссудить нужныя деньги на возможно льготныхъ условіяхъ посредствомъ государственнаго банка, или спеціальныхъ банковъ кредита для органовъ самоуправления ³⁾, должно дать право займа у частныхъ банковъ, на общихъ

¹⁾ Налоги на роскошь, по существу также относящіеся къ косвеннымъ налогамъ, представляютъ изъ себя отживающую форму и не возбуждаютъ интереса.

²⁾ Мы разумѣемъ типографіи, склады, мастерскія, желѣзныя дороги и пр.

³⁾ Мы разумѣемъ кредитныя учрежденія въ родѣ общества коммунальнаго кредита Бельгіи или право общинамъ кредитоваться въ спеціальныхъ государственныхъ кредитныхъ учрежденіяхъ, напр. сохранной и ссудной кассѣ въ Италіи см назв. ниже сочин. Герценштейна.

условіяхъ, а въ случаѣ предоставленія займа на утвержденіе центральной власти со всѣми данными о цѣляхъ его и ресурсахъ земства,—должно быть поручителемъ за него.

Нынѣшнее же положеніе характеризуется знатокомъ дѣла, профессоромъ Герценштейномъ, въ слѣдующихъ выразительныхъ строкахъ: „самое тщательное изученіе Устава кредитнаго, въ которомъ собраны узаконенія, касающіяся государственнаго, общественнаго и частнаго кредита, не обнаружитъ ни малѣйшаго признака существованія учрежденій для кредита, которыми могли бы воспользоваться земства и города, неимѣющіе возможности сдѣлать самостоятельный заемъ путемъ выпуска облигацій. Ни одно изъ дѣйствующихъ у насъ кредитныхъ учрежденій, какъ акціонерныхъ, такъ и общественныхъ и государственныхъ, при настоящей организаціи, не можетъ открыть кредитъ общественнымъ органамъ самоуправленія“¹⁾.

„Въ виду этого, свидѣтельствуется профессоръ, земства вынуждены производить займы на крайне обременительныхъ условіяхъ, расходы ихъ на уплату процентовъ часто вдвое выше, чѣмъ учетный процентъ, существующій въ то же время на денежномъ рынкѣ“²⁾.

Очевидно, что и въ данномъ случаѣ мы имѣемъ дѣло съ „недовѣріемъ“ бюрократіи къ органамъ самоуправленія. Съ упраздненіемъ бюрократическаго режима упразднится и это его послѣдствіе³⁾.

VI.

Мы рассмотрѣли на предыдущихъ страницахъ всѣ возможные виды доходовъ: пошлины, налоги, монополіи, частно-правовые доходы. Спрашивается, всѣ ли перечисленные нами роды доходовъ и частные виды ихъ (подходный налогъ, реальные налоги и т. д.) могутъ быть признаны источниками доходныхъ бюджетовъ органовъ самоуправленія, и въ какія отношенія станутъ послѣдніе къ государству.

Этотъ вопросъ вводитъ насъ въ сферу финансовыхъ отношеній между государствомъ и органами самоуправленія. Прежде всего мы должны выяснить наше отношеніе къ коренному вопросу объ отношеніяхъ между государствомъ и мѣстнымъ самоуправленіемъ.

Такъ какъ въ „Саратовской Недѣлѣ“ уже нашелъ себѣ мѣсто рядъ статей, обсуждавшихъ этотъ вопросъ, изъ которыхъ одна специально посвящена ему⁴⁾, и такъ какъ мы въ общемъ вполне согласны съ ихъ основными положеніями, то намъ остается лишь формулировать руководящій нами принципъ. Мы примыкаемъ къ сторонникамъ государственной теоріи

¹⁾ „Кредитъ для земствъ и городовъ“ М. Я. Герценштейна. Москва 1892 года, стр. 11.

²⁾ Тамъ же, стр. 14.

³⁾ Къ сожалѣнію, самъ г. Герценштейнъ такъ глубоко сжился съ этой атмосферой недовѣрія, что, горячо ратуя за право земствъ кредитоваться, онъ вмѣстѣ съ тѣмъ проектируетъ разрѣшеніе займовъ не только министромъ внутреннихъ дѣлъ, но и министромъ финансовъ (стр. 91). Вѣроятно, теперь онъ не повторилъ бы этихъ проектовъ.

⁴⁾ Мы разумѣемъ статью г. Соколова „Главнѣйшія теченія въ теоріи мѣстнаго самоуправленія“, помѣщенную въ № 1 „Сар. Зем. Недѣли“ за 1905 годъ.

самоуправления, т. е. признаем органы местного самоуправления—органами государственными, ближайшее определение которых выражается формулой: органы местного самоуправления суть местные органы государства, отличающиеся от других таких же органов—если они сохраняются наряду с самоуправлением,—тремя основными признаками: выборностью своего состава, свободой от иерархической подчиненности центральным органам администрации и независимостью от местных представителей последней.

Наша задача—к аргументам, приведенным в статьях других сотрудников нашего журнала, присоединить ряд специальных доводов, почерпнутых из отмежеванной нами области „финансов“. Эту задачу мы и исполним, обсуждая вопрос о финансовых отношениях между государством и его органами местного самоуправления. Общество представляет из себя единый цельный и неделимый организм, все органы и функции которого находятся между собою в строгом соответствии и взаимодействии. Поэтому каждый отдельный элемент общественной жизни и ее строя нельзя рассматривать вне общей связи с целым. То же относится и к „финансам“

Анализ их в связи с общественным целым, с экономическим его базисом, с которым финансы находятся в непосредственном отношении, сделан нами выше. Классифицируя и характеризуя всякого рода сборы и доходы, мы исходили всегда из единого критерия: соответствия их с строем экономических отношений, господствующих в нашем обществе. Теперь же нам надлежит поставить и решить вопрос о связи финансов местных самоуправляющихся органов государства с финансами государственными в тесном смысле слова, т. е. бюджетом центральных органов государства.

Здесь мы будем руководиться следующим положением.

Доходные бюджеты и тех и других органов определяются, во-первых, их расходными бюджетами и, во-вторых, их положением в общественном строе.

Раскрывая содержание элементов этого общего положения, мы получим, два частных положения: 1) Разграничению доходов местных и общих должно предшествовать разграничение их функций.

2) Распределение доходов между органами самоуправления и государством (в узком смысле слова) определяется, кроме того, удобством их получения каждым из названных органов. Мы не думаем, чтобы после всего сказанного выше нужно было доказывать эти положения, необходимо лишь примкнуть их к поставленному вопросу. Высказавшись выше по вопросу о природе местного самоуправления, мы тем самым определили его функции и отграничили их от функций центральных органов государства.

В самом деле, раз мы назвали местное самоуправление местным органом государственного управления, то уже *implicite* дали и определение функций обоим родам органов. Все то, чем управлять можно не из центра, относится к компетенции местного самоуправления; следовательно, для центральных органов государства остается лишь 1) забота о внешней

безопасности государства (дипломатія, армія, флотъ); 2) общее руководство цѣлесообразностью дѣятельности органовъ самоуправления въ смыслѣ соответствія ихъ принципу внутренняго единства въ развитіи государства и его частей; 3) такія отрасли, управленіе которыми *технически* нельзя раздѣлить по территоріямъ (почта, государственныя желѣзныя дороги и т. д.), а также тѣ, которыя непосильны мѣстнымъ органамъ (напр. въ значительной мѣрѣ высшее образованіе, страхование рабочихъ и т. п.); 4) помощь органамъ самоуправления мѣстностей, почему либо очень отставшихъ отъ другихъ въ хозяйственно-культурномъ отношеніи и не могущихъ собственными силами догнать остальные, наконецъ, въ 5-хъ, контроль за законностью дѣйствій мѣстныхъ органовъ.

Естественнымъ переходомъ отъ этихъ общихъ положеній было бы обозрѣніе существующихъ расходныхъ бюджетовъ государства и мѣстныхъ органовъ, и критикѣ ихъ съ точки зрѣнія выставленныхъ положеній. Но завѣдомое полное несоответствіе настоящихъ порядковъ постулируемымъ нами, избавляетъ насъ отъ этой обязанности. То же слѣдуетъ сказать и о доходныхъ бюджетахъ. Необходимость коренныхъ преобразованій и здѣсь дѣлаетъ излишнимъ критическій пересмотръ существующихъ доходныхъ росписей. Что же касается таковыхъ же смѣтъ мѣстныхъ органовъ, то, по отношенію къ земскимъ учрежденіямъ, онѣ нами уже рассмотрѣны и оцѣнены.

Поэтому мы переходимъ къ положительному построенію плана финансовой организациі самоуправления, указавъ лишь на то, что изложенное выше пониманіе функцій центральныхъ и мѣстныхъ государственныхъ учрежденій предполагаетъ, и притомъ въ крупномъ масштабѣ,—децентрализацию доходовъ, т. е. перемѣщеніе ихъ изъ фиска въ кассы органовъ самоуправления.

Первымъ вопросомъ при построеніи положительнаго плана организациі мѣстныхъ финансовъ является вопросъ о предѣлахъ *финансовой власти* органовъ самоуправления.

Указанный выше принципъ необходимости охраны государствомъ внутренняго единства страны, равномернаго развитія ея частей добавляется при обсужденіи финансоваго вопроса еще тѣмъ соображеніемъ, что всѣ финансовые доходы въ конечномъ счетѣ падаютъ на одно и то же населеніе, а потому необходимо согласовать сборы мѣстныхъ и центральныхъ органовъ въ стройную систему, создать финансовый организмъ, какъ выражаются теоретики финансовой науки.

Этими принципиальными соображеніями вполне опредѣляется степень власти органовъ самоуправления. Послѣднія не могутъ безъ согласія государства устанавливать новыхъ принудительныхъ сборовъ. Но, съ другой стороны, государство должно предоставить имъ право на такіе сборы, которые бы, во-первыхъ, были достаточны для выполненія ихъ функцій, и во-вторыхъ отвѣчали бы тому принципу, что сборы должны быть предоставлены тому, кому удобнѣе получать тотъ или другой видъ дохода.

Съ этой точки зрѣнія легко разграничить сборы государственныя и мѣстныя.

Косвенные налоги, поскольку они остаются въ видѣ таможенныхъ покровительственныхъ пошлинъ, ¹⁾ налоги на роскошь, нѣкоторые акцизы, ²⁾ должны остаться непосредственными ресурсами государства.

Мѣстнымъ органамъ надо предоставить право на взиманіе пошлинъ за услуги, оказываемыя находящимися въ ихъ непосредственномъ завѣдываніи учрежденіями, фиска ³⁾ за услуги учрежденіями, оставшимися за центромъ. Далѣе, органы самоуправленія должны имѣть право на спеціальное обложеніе, причѣмъ законъ не долженъ указывать цѣлей спеціальнаго обложенія. Онъ долженъ ограничиться лишь провозглашеніемъ права на этого рода сборы и установленіемъ принципіальныхъ основаній ихъ распредѣленія, а именно: требованіемъ, чтобы они падали на лицъ, получившихъ выгоды отъ предпріятій органовъ самоуправленія и въ мѣру этихъ выгодъ.

Законъ долженъ также установить организацію тѣхъ учрежденій, которыя будутъ распредѣлять спеціальное обложеніе между отдѣльными плательщиками, и опредѣлить роль въ нихъ этихъ послѣднихъ.

Основными источниками доходовъ и фиска и мѣстныхъ органовъ должны быть признаны прямые налоги.

Намъ слѣдуетъ, не забывая всего сказаннаго выше о сущности налоговъ и всѣхъ ихъ подраздѣленій, отвѣтить на вопросъ, въ какія взаимоотношенія должны стать государство и органы самоуправленія въ дѣлѣ установленія вычисленія и взиманія этого вида принудительныхъ сборовъ съ населенія.

Здѣсь мыслимы три формы отношеній.

1) Государство предоставляетъ цѣликомъ нѣкоторые виды прямого обложенія органамъ самоуправленія.

2) Государство даетъ право послѣднимъ на взиманіе въ ихъ пользу извѣстныхъ *надбавокъ* къ окладамъ государственныхъ налоговъ.

3) Государство само отдаетъ мѣстнымъ органамъ часть суммъ, добытыхъ прямымъ обложеніемъ.

Первый типъ наблюдается въ Англіи и въ Пруссіи (по закону 1893 года), классическимъ представителемъ второго типа можетъ служить строй мѣстныхъ финансовъ Франціи; наконецъ, примѣромъ третьяго типа являет-

1) Въ скоромъ времени мы не предвидимъ установленія режима полной свободы внѣшней торговли.

Многолѣтняя политика таможеннаго покровительства „отечественной промышленности“ уже создала такія отрасли, которыя при рѣзкомъ переходѣ къ режиму свободы торговли, должны будутъ рухнуть, что грозитъ тяжкими испытаніями всему народно-хозяйственному организму.

Преобразованная Россія должна, конечно, энергично приступить къ ликвидаціи этой политики.

2) Прежде всего мы разумѣемъ акцизъ на водку, который даетъ свыше 375 мил. руб. По смѣтѣ на 1904 годъ приходилось 27,9 мил. руб. сборовъ съ питей плюсъ 525 мил. руб. валового дохода (отъ монополіи съ акцизомъ) минусъ 173 мил. расходовъ. Несомнѣнно, что сразу лишиться всей этой суммы государство не въ состояніи. Конечно это замѣчаніе не относится къ винной монополіи.

3) При этомъ читатель не долженъ забывать все, что говорилось выше о пошлинахъ и ихъ недостаткахъ.

ся распределение въ Англии налога съ наследства, взимаемаго государствомъ, между нимъ самимъ и графствами. ¹⁾

Остановимся на минуту на второмъ типѣ финансовыхъ отношеній государства и мѣстныхъ общинъ. Нечего и доказывать, что при такихъ отношеніяхъ не можетъ быть, строго говоря, и рѣчи о правѣ самообложенія. Строй мѣстныхъ финансовъ, а часто и размѣръ ихъ опредѣляются государствомъ.

Для Франціи ея финансовая система—характерное проявленіе ея централистическо-бюрократическаго режима. Вышеизложенное пониманіе сущности самоуправленія исключаетъ необходимость спеціальной критики такого рода системы, какъ принципиально неприемлемой, а потому мы перейдемъ къ обзорѣ системъ двухъ другихъ типовъ.

Англійскій строй мѣстныхъ финансовъ характеризуется полнымъ отсутствіемъ систематичности. Онъ сложился исторически, путемъ наслоеній на основную базу, установленную еще въ XVI вѣкѣ, когда былъ введенъ въ приходахъ налогъ въ пользу бѣдныхъ. Съ теченіемъ времени назначались новые налоги, также съ какой либо спеціальной цѣлью, причемъ нѣкоторые распределялись на тѣхъ же основаніяхъ, что налогъ для бѣдныхъ нѣкоторые на иныхъ, причемъ отмѣчается тенденція объединить основанія обложенія по налогу для бѣдныхъ.

Основаніемъ этого налога служитъ обложеніе по „способности“, но законъ самъ опредѣляетъ признаки этой способности, считая таковыми „видимую доходную собственность“ (*visible profitable property*). Что собственно разумѣется подъ такой видимой собственностью, толковалось крайне различно въ разныхъ общинахъ, совпадающихъ въ Англии съ приходами и союзами приходоу.

Поэтому въ 1836 былъ изданъ законъ, точнѣе опредѣлившій, что налогъ для бѣдныхъ долженъ раскладываться по чистому доходу съ земель, за вычетомъ всѣхъ лежащихъ на нихъ податей, повинностей, ремонта, десятинъ въ пользу церкви, расходовъ по страхованію и другихъ издержекъ.

Такимъ образомъ объектомъ обложенія является исключительно земельная рента (*net rental value*). Закономъ 1869 года это подтверждено вновь, такъ какъ этотъ законъ изъясилъ изъ предметовъ обложенія капиталы, заключающіеся въ торговыхъ и промышленныхъ запасахъ ²⁾.

Но было бы ошибкой заключить отсюда, что только владѣльцы земли и несутъ податныя общинныя обязанности. Скорѣе наоборотъ, именно они то и свободны отъ обложенія. Дѣло въ томъ, что налогъ взимается не съ собственника, а съ сѣмщика земли и построеннаго на ней зданія, слѣдовательно владѣлецъ платитъ лишь иногда, когда самъ и пользуется землею, и живетъ въ своемъ зданіи на своей землѣ, что не часто встрѣчается. По подсчету проф. Яроцкаго, собственники уплачиваютъ $\frac{1}{3}$ сборовъ, а сѣмщи-

¹⁾ При этомъ мѣстные финансы пользуются кромѣ того и 1,5% капитальной стоимости наследства, но только представляющаго изъ себя личную движимую собственность. Данные взяты изъ названнаго выше курса проф. Озерова стр. 107.

²⁾ Изложено по названному сочиненію проф. Озерова и по статьѣ проф. Яроцкаго въ XX-мъ томѣ Энцикл. сл. Брокгауза.

ки— $\frac{2}{3}$. Въ число же послѣднихъ входятъ квартиранты, торговцы, промышленники, арендаторы, слѣдовательно, всѣ слои населенія.

Такимъ образомъ фактически основной принципъ мѣстнаго обложенія въ Англіи—налогъ на арендаторовъ земли и съемщиковъ квартиръ совершенно не сообразующійся съ налогоспособностью плательщиковъ. Нельзя установить никакого соотвѣтствія между податной силой арендатора и рентой со снимаемой имъ земли. Съ еще большимъ основаніемъ приходится сказать то же самое относительно налогоспособности квартиранта, платящаго налогъ за владѣльца той земли, на которой построень домъ, снятой имъ цѣликомъ или въ части.

Если населеніе мирится съ этимъ отрицательнымъ обложеніемъ, то лишь по тремъ причинамъ. Во-первыхъ—съ суммой налоговъ связаны политическія права¹⁾, во вторыхъ—тѣ съемщики, которые имѣютъ меньше 60 фун. стер. (580 р.) годового дохода, освобождаются отъ налога, и въ третьихъ потому, что англійскія общины въ полномъ смыслѣ слова пользуются правомъ самообложенія.

Раскладка налога производится выборными органами прихода: раскладными комитетами, надзирателями за бѣдными и т. п., причемъ каждый плательщикъ можетъ жаловаться на неправильность обложенія.

Наиболѣе совершенную организацію мѣстныхъ и государственныхъ финансовъ удалось осуществить Пруссіи. По закону 1893 года ея финансовая организація представляется въ слѣдующемъ видѣ: въ основѣ обложенія государственнаго лежитъ личный общеподоходный налогъ, съ освобожденіемъ Existenz minimum'a и съ прогрессивнымъ, по мѣрѣ роста дохода, увеличеніемъ процента обложенія. На ряду съ нимъ существуетъ также общепоимущественная подать, которая налагается на все чистое (за вычетомъ долговъ) имущество даннаго лица—²⁾ также съ освобожденіемъ мелкихъ имуществъ въ 6000 марокъ и ниже, или даже въ 20000 марокъ, если доходъ ниже 900 марокъ³⁾.

Общинамъ и высшимъ органамъ самоуправленія предоставлены прямыя налоги на недвижимыя имущества (земли и строенія) и на торговую и промышленную прибыль (промысловые налоги).

Прусскій законъ о мѣстныхъ финансахъ настолько тщательно обработанъ, что мы приведемъ полностью, пользуясь изложеніемъ проф. Озерова, основныя статьи закона 1893 года.

„Общинамъ предоставляется право установленія особыхъ налоговъ съ недвижимой собственности.

1) Избирателемъ въ совѣты графствъ и въ парламентъ можетъ быть лишь лицо, уплачивающее не меньше 10 ф. ст. (45 р.) за наемное помѣщеніе.

2) Этотъ налогъ поэтому является переходнымъ между личнымъ и реальнымъ, но, строго говоря, ближе къ личному, такъ какъ не доходы имуществъ сами по себѣ служатъ объектомъ обложенія, а имущественная состоятельность лица.

3) Важно отмѣтить, что existenz minimumъ повышенъ до 1200 марокъ дохода при 20000 цѣнности имущества для женщинъ, обремененныхъ малолѣтними членами семейства, для вдовъ, неимѣющихъ родителей, и для лицъ, неспособныхъ къ работѣ. Введеніе этихъ коэффиціентовъ приближаетъ обложеніе къ финансовому идеалу.

Поземельные участки и зданія могутъ облагаться по чистому доходу, или по цѣнности пользованія за годъ или нѣсколько лѣтъ, по арендной и наемной платѣ, или просто по стоимости, по принятой въ общинѣ классификаціи земель, или же по сочетанію одного или нѣсколькихъ изъ вышеуказанныхъ основаній обложенія“ (ст. 25).

„Общинамъ предоставляется право устанавливать самостоятельные промысловые налоги“.

„Эти налоги должны быть устанавливаемы, принимая за основаніе доходъ послѣдняго года или нѣсколькихъ лѣтъ, сумму основного капитала или общую сумму капиталовъ основного и оборотнаго, или руководствуясь другими признаками, указывающими на размѣръ производства, или комбинируя эти основанія“ (ст. 29).

Должно соблюдаться одно условіе: „налоги съ недвижимости должны разверстываться на одинаковыхъ для всѣхъ основанійхъ и на одинаковыхъ нормахъ“ (ст. 27).

Итакъ мѣстные органы Пруссіи имѣютъ право на установленіе самостоятельныхъ реальныхъ налоговъ, но съ источниковъ, указанныхъ законодательной властью, причемъ послѣдняя требуетъ, чтобы налоги распредѣлялись равномерно по разнымъ источникамъ: „разверстывались на одинаковыхъ основанійхъ и по одинаковымъ нормамъ“.

Что касается самыхъ основаній и нормъ, то законъ допускаетъ значительное ихъ разнообразіе: размѣръ производства, чистый доходъ, размѣръ капиталовъ или даже комбинированіе нѣкоторыхъ всѣхъ указанныхъ основаній оцѣнки. Безъ анализа фактическихъ данныхъ о мѣстныхъ финансахъ въ Пруссіи и о состояніи оцѣночнаго дѣла въ нихъ,—а этихъ данныхъ, повидимому, нѣтъ,—трудно, конечно, сказать, насколько осуществляется принципъ равномерности обложенія при допущеніи разнообразныхъ основаній оцѣнки.

Можно лишь высказать апріорное положеніе, что только статистически обоснованныя оцѣнки и статистически правильный выборъ основаній обложенія можетъ привести къ положительнымъ результатамъ. Для русскихъ земствъ это положеніе является уже признанной и практически осуществленной истиной.

Мало того, русскій законъ (мы разумѣемъ правила 8 іюня 1893 года о переоцѣнкѣ недвижимыхъ имуществъ, подлежащихъ земскому обложенію) санкціонировалъ статистическій методъ оцѣнки. Правда, составленный бюрократическимъ путемъ, онъ лишенъ жизненности и, кромѣ того, какъ мы указали выше, тенденціозенъ по своему содержанію: рекомендуемые имъ принципы оцѣнки не только не обезпечиваютъ равномерности обложенія, но завѣдомо приводятъ къ сугубой несправедливости распредѣленія финансовыхъ тяготъ *).

Но принципъ статистической оцѣнки, взятый закономъ изъ жизненной практики земствъ, долженъ быть сохраненъ, какъ положительное пріобрѣтеніе культуры.

*) См. выше, а также указанную нашу статью въ № 10 „Недѣли“ за 1904 г.

Не забудемъ слѣдующихъ словъ извѣстнаго земскаго статистика Н. Ф. Анненскаго: „Приложеніе статистическаго метода къ построенію общихъ оцѣночныхъ выводовъ, говоритъ онъ, составляющее оригинальную черту русскаго земскаго кадастра, представляетъ огромный шагъ впередъ въ дѣлѣ правильной постановки мѣстнаго обложенія. Оно давало возможность замѣнить субъективное усмотрѣніе оцѣночныхъ учрежденій объективными данными, получаемыми при помощи методическихъ научныхъ приѣмовъ изслѣдованія. Съ другой стороны, установленные такимъ путемъ выводы допускали внутреннюю провѣрку ихъ достовѣрности сличеніемъ однихъ родовъ наблюденныхъ фактовъ съ другими“.

(„Русск. Богатство“ 1894 г. № 5. стр. 63).

Разъ же постулируется необходимость статистическаго изслѣдованія объектовъ обложенія, то является вопросъ объ оцѣночныхъ органахъ.

Согласно намѣченнымъ выше общимъ принципамъ организаціи мѣстнаго самоуправленія и его отношенія къ центральнымъ органамъ государства, мы, высказываясь за полную самостоятельность и въ этомъ дѣлѣ, вмѣстѣ съ тѣмъ не можемъ не признать цѣлесообразнымъ, чтобы законъ о мѣстныхъ финансахъ содержалъ въ себѣ требованіе статистической оцѣнки объектовъ прямого обложенія.

Очень худо будетъ, если законодатель увлечется подробностями самыхъ приѣмовъ оцѣнки; тогда ничего другого не получится, кромѣ закона 8-го іюня 1893 года, который узаконилъ всѣ несовершенные приѣмы земской оцѣночной практики и парализовалъ всѣ пути къ ихъ усовершенствованію¹⁾. Велѣнія закона должны касаться лишь основныхъ принциповъ, а именно, онъ долженъ указать, что предметомъ обложенія служитъ цѣнность или чистая доходность имущества, предпріятій, владѣній и капиталовъ, и дать опредѣленіе этихъ понятій.

Остальное должно быть предоставлено самодѣятельности оцѣночныхъ органовъ и самихъ плательщиковъ, которые будутъ имѣть право жаловаться суду на неправильное примѣненіе къ нимъ оцѣночнаго закона.

Въ виду большой неясности даже въ спеціальной литературѣ вопроса объ опредѣленіи объектовъ прямого обложенія и основаній оцѣнки, считаемъ необходимымъ сдѣлать здѣсь же попытку намѣтить содержаніе основного финансоваго закона о прямыхъ реальныхъ налогахъ.

1. Прямыхъ налогамъ подлежатъ, на однородныхъ основаніяхъ, всѣ виды имущества и капиталовъ, какъ-то: земли, строенія, сельско-хозяйственныя, горнозаводскія, торгово-промышленныя, кредитныя и транспортныя предпріятія и денежные капиталы.

2. Объектомъ обложенія должны служить: земельная рента, 0/00 на основные и оборотные капиталы предпріятій, предпринимательская прибыль и 0/00 на денежные капиталы.

3. При невозможности непосредственнаго опредѣленія этихъ величинъ

¹⁾ Смотр. подробную критику закона 8 іюня 1893 г. въ нашей статьѣ въ № 10 „Сар. Зем. Недѣли“ за 1904 г., а также статью Зайковскаго въ №№ 5 и 9 за тотъ же годъ.

предоставляется облагать имущества и капиталы владѣнія и предпріятія по ихъ рыночной цѣнности, съ установленіемъ, на основаніи статистическаго изслѣдованія нормальныхъ отношеній цѣнности и доходности капиталовъ и имуществъ, вложенныхъ въ разнаго рода предпріятія.

4. Въ цѣляхъ упрощенія оцѣночныхъ операцій, имущества дѣлятся на группы по объективнымъ признакамъ, какъ то: родъ предпріятія, рыночныя условія и т. д.

5. Допускается, при условіи статистической обоснованности, комбинированіе обложенія по цѣнности и доходности.

6. Имущества, капиталы и предпріятія, дающіе доходъ, обеспечивающій лишь *existenz minimum* владѣльца, должны быть изъяты изъ обложенія.

7. Въ опредѣленіе величины налога вводится начало прогрессивности *),

8. Каждому плательщику предоставляется право жаловаться суду на неправильную,—не абсолютно, конечно, а сравнительно съ другими объектами,—оцѣнку стоимости и доходности его имущества, капитала и предпріятія, съ обычными, разумѣется, послѣдствіями возложенія на жалобщика судебныхъ издержекъ въ случаѣ неосновательности жалобы.

Прежде чѣмъ перейти къ другимъ вопросамъ, мы должны отвести обычное возраженіе противъ предоставленія прямыхъ реальныхъ налоговъ въ распоряженіе мѣстныхъ органовъ.

Возраженіе это заключается въ томъ, что при безграничной свободѣ обложенія можетъ случиться, что въ одной мѣстности промышленность или сельское хозяйство будетъ нести настолько тяжелое обложеніе, по сравненію съ другой, что плательщику будетъ выгодно перемѣстить свое предпріятіе.

Это логически правильное разсужденіе страдаетъ теоретичностью. Житейская практика не даетъ примѣровъ осуществленія въ жизни этого рода перемѣщеній предпріятій изъ-за налоговъ. Ни въ Англіи, ни въ Пруссіи, гдѣ, какъ мы видѣли, свобода самообложенія реальными налогами полная, ничего подобнаго не наблюдается. Очевидно, что налоги при самообложеніи не могутъ дойти до такой абсолютной высоты, чтобы сдѣлать производство невыгоднымъ. Вернемся теперь къ изложенію прусской системы.

Государство, передавъ общинамъ налоги на ренту, промысловую и торговую прибыль и на доходъ домовладѣльца, и давъ право на спеціальное обложеніе, а также на незаслуженный приростъ цѣнности земель, все же не рѣшилось окончательно отвергнуть и право общинъ взимать *надбавки* къ государственнымъ налогамъ, и прежде всего къ общеподоходному.

Въ настоящее время нѣкоторыя общины дѣлаютъ надбавки, превышающія въ два раза окладъ, идущій въ пользу государства; раньше, до закона 1893 года, надбавки общинъ превосходили въ 7--8 разъ ставку государственнаго общеподоходнаго налога.

Характерно, что давъ такія широкія финансовыя права мѣстнымъ органамъ, законодатель допустилъ, кромѣ того, и право установленія самостоятельнаго, независимаго отъ правительства, общеподоходнаго обложенія

*) Ближайшее опредѣленіе размѣра прогрессіи не можетъ быть здѣсь указано.

но только подчинивъ осуществленіе этого права контролю правительства. Изложеніе прусской системы было бы неполнымъ, если бы мы не остановились на интересномъ и чреватомъ послѣдствіями фактъ ея финансово-политической жизни.

„Въ 1904 году министры фин. и внутр. дѣлъ разослали губернаторамъ записку объ обложеніи земли по общей стоимости, гдѣ рекомендуется общинамъ введеніе этого способа обложенія, дается примѣрный проектъ его и указываются общины, которыя ввели у себя этотъ способъ. На администрацію возлагается пропаганда введенія этой формы обложенія“.

„Матеріалы, сообщенные губернаторамъ, указываютъ, что тамъ, гдѣ новый способъ поземельнаго обложенія былъ введенъ, налоговое бремя, лежащее на менѣе состоятельныхъ землевладѣльцахъ, уменьшилось и, наоборотъ, на болѣе состоятельныхъ—увеличилось“.

„Въ одной общинѣ, при обложеніи земельного дохода (Ertragsteuer) на незастроенную собственность падало 3% всей суммы налога, а съ введеніемъ новаго способа обложенія, уже 36,5%, слѣдовательно, эта форма обложенія должна побуждать къ застройкѣ участковъ и тѣмъ самымъ къ улучшенію жилищныхъ условій въ городѣ“ *).

Мы выше уже касались вопроса о трактуемомъ налогѣ и указали на связь его съ аграрной реформой, и не только въ селеніяхъ, но и въ городахъ.

Завершеніе принципа обложенія незаслуженнаго прироста цѣнности заключается въ обращеніи на пользу общества всей земельной ренты, какъ продукта общественной жизни, независимаго отъ дѣятельности собственника.

Само собой разумѣется, что мы не можемъ здѣсь развивать этой мысли: мы считали долгомъ напомнить объ одномъ возможномъ, а при нашихъ условіяхъ, и вѣроятномъ источникѣ общественныхъ доходовъ.

Теперь намъ остается коснуться вопроса о воспособленіяхъ *органамъ* самоуправленія изъ государственныхъ средствъ, о такъ называемыхъ *дотаціяхъ*.

Именно въ Пруссіи реформа 1893 года, установившая только что описанную систему мѣстныхъ финансовъ, уничтожила дотаціонную систему, господствовавшую до реформы 1893 года: въ бюджетѣ провинціи дотаціи составляли 63,5% всѣхъ доходовъ, въ уѣздахъ — 18%. Спрашивается, разумно ли поступилъ законъ 1893 года, уничтоживъ институтъ пособій со стороны государства его общинамъ?

Отвѣтъ на этотъ вопросъ можетъ быть только отрицательный.

Послѣ статьи г. Голубева: „О воспособленіяхъ на мѣстныя потребности изъ общегосударственныхъ средствъ“, помѣщенной въ № 6—7 Саратов. Нед. за 1904 г. и подробно излагающей книгу проф. Цитовича „О мѣстныхъ расходахъ Пруссіи въ связи съ теоріей мѣстныхъ расходовъ“, специально разработавшаго этотъ вопросъ,—мы можемъ быть очень кратки.

Чѣмъ обусловливается необходимость помощи со стороны цѣлаго какой либо изъ его частей?

*) Озеровъ, „Финансовое право“, стр. 133.

Очевидно, тремя причинами: во-первыхъ, данная мѣстность можетъ быть бѣднѣе всѣхъ остальныхъ и, слѣдовательно, при тѣхъ же потребностяхъ не можетъ ихъ удовлетворить въ одинаковой съ другими районами мѣрѣ.

Во-вторыхъ, естественныя, экономическія и культурныя условія даннаго района могутъ создать повышенный уровень его потребностей въ общественныхъ расходахъ, при одинаковыхъ съ остальными мѣстностями доходныхъ ресурсахъ.

Наконецъ, въ третьихъ, возможно и то, что данная мѣстность наиболѣе бѣдная, именно благодаря бѣдности имѣетъ повышенныя потребности: на призрѣніе, на дороги, могущія поднять ея экономическое положеніе, на непосредственныя мѣропріятія для подъема хозяйственной техники и т. д.

Было бы глубоко нецѣлесообразнымъ не считаться съ этими условіями.

Цѣлое заинтересовано въ возможно равномерномъ развитіи его частей, слѣдовательно, рѣчь можетъ идти не о принципѣ пособій, а только объ условіяхъ ихъ назначенія. По нашему мнѣнію, единственное условіе заключается въ обладаніи центральными органами всѣми необходимыми свѣдѣніями, какъ о естественно-экономическомъ положеніи мѣстностей государства, такъ и о суммѣ тѣхъ сборовъ, которые несутъ ея жители. Несомнѣнно, что въ число предстоящихъ преобразованій должно войти и учрежденіе правильной и всесторонней государственной статистики.

Ея данныя и выводы и будутъ служить основнымъ матеріаломъ для распредѣленія дотации. Вспомогательными данными могутъ служить мотивы ходатайствъ самихъ мѣстныхъ органовъ и спеціальныя, въ цѣляхъ ихъ провѣрки, анкеты государства.

Возможно предположить, что наиболѣе богатые органы самоуправления будутъ привлечены къ взносамъ въ спеціальныя фонды пособій ихъ менѣе счастливымъ собратьямъ. Необходимо замѣтить, что кромѣ общихъ восполненій, регулируемыхъ изложенными принципами, возможны и желательны *спеціальныя дотации*, путемъ которыхъ государство содѣйствуетъ развитію такихъ функцій общинъ, которыя оно считаетъ почему-либо особенно важными. Такимъ спеціальнымъ пособіемъ въ настоящее время является пособие земствамъ на оцѣночныя работы. Основнымъ условіемъ назначенія такихъ пособій, по нашему мнѣнію, является соразмѣреніе ихъ ассигновками самихъ органовъ самоуправления. Такимъ путемъ не будетъ поощряться возможное стремленіе мѣстныхъ органовъ слагать издержки на государство. Въ тѣхъ же случаяхъ, когда органы самоуправления упорно игнорируютъ какую-либо потребность, признаваемую государствомъ важною, послѣднее можетъ всегда непосредственно взяться за удовлетвореніе такой потребности, напр. устроить учебныя заведенія тамъ, гдѣ земства окажутся несклонными къ развитію народно-образовательныхъ учрежденій.

Мы почти закончили статью о мѣстныхъ финансахъ. Намъ остается только разрѣшить вопросъ о финансовыхъ взаимоотношеніяхъ самихъ органовъ самоуправления разныхъ степеней (мелкой единицы, уѣзда, губерніи, области). Но предварительно мы должны сказать нѣсколько словъ объ общеподоходномъ налогѣ, объ общепоимущественной подати, а также о доходѣ

на денежный капиталъ. Кому слѣдуетъ устанавливать этотъ налогъ — государству или общинамъ?

Все предыдущее изложеніе, равно какъ опытъ Пруссіи и Англіи, говорятъ за то, что первые два налога должны стать основными государственными налогами, и, слѣдовательно, общины могутъ взимать лишь надбавки къ этимъ налогамъ. Въ самомъ дѣлѣ, государство ни можетъ остаться безъ сборовъ; наиболѣе рациональный ихъ видъ — это рассматриваемые налоги, слѣдовательно, они и должны лечь въ основу государственнаго обложенія, при чемъ государство не можетъ поставить себя въ зависимость отъ мѣстныхъ органовъ ни въ дѣлѣ опредѣленія величины налоговъ, ни въ дѣлѣ ихъ взиманія, такъ какъ оно рисковало бы полной неустойчивостью своего доходнаго бюджета.

Взиманіе налога съ денежныхъ капиталовъ по техническимъ условіямъ необходимо предоставить государству; земству, конечно, послѣднее должно удѣлять долю изъ этихъ сборовъ соотвѣтственно съ размѣрами обложенія общинами другихъ реальныхъ доходовъ.

То же слѣдуетъ сказать и о налогѣ съ переходящихъ имуществъ, особенно о налогѣ на наслѣдства.

Переходя къ послѣднему изъ поставленныхъ вопросовъ о томъ, какія должны установиться взаимоотношенія между мелкими, средними и крупными общинами, мы должны сказать, что каждая изъ этихъ общественныхъ единицъ имѣетъ, въ предѣлахъ установленныхъ закономъ, право самообложенія. Это право сложное. Оно включаетъ въ себя и право на производство оцѣнокъ податныхъ объектовъ, и право на распредѣленіе сборовъ между отдѣльными плательщиками, и, наконецъ, во всѣхъ развитыхъ формахъ самоуправления въ понятіе самообложенія входитъ и право разверстки налоговъ государственныхъ и высшихъ органовъ самоуправления, налоговъ установленныхъ иногда по инымъ основаніямъ, чѣмъ тѣ, которыми руководится данная община при ихъ разверсткѣ.

Какъ извѣстно, русскія губернскія земства сами вырабатываютъ основанія оцѣнки и сами часто производятъ самыя оцѣнки. По этимъ даннымъ они опредѣляютъ размѣръ окладовъ, приходящійся на каждый уѣздъ, но распредѣленіе между отдѣльными плательщиками губерnskихъ земскихъ сборовъ производится уѣздными земствами уже по своимъ собственнымъ основаніямъ, часто рѣзко отличнымъ.

Введеніе мелкой земской единицы принципиально ничего не измѣняетъ: въ другихъ странахъ и сельскія общины пользуются самообложеніемъ. До послѣдняго времени и наши волостныя и сельскія общины имѣли право на раскладку назначаемыхъ съ нихъ сборовъ и государственныхъ, и земскихъ, на основаніяхъ, выработанныхъ самими сходами. Поэтому мы встрѣчали въ нихъ и раскладку „по душамъ“, т. е. по надѣльной землѣ, и по скоту, и по работникамъ, по комбинаціи этихъ основаній и, наконецъ, по „заможности“, подъ которой, очевидно, разумѣется не что иное, какъ общая платежеспособность. Иными словами въ сельскихъ общинахъ наблюдалось мѣстами общеподоходное обложеніе. Но сначала положеніе о земскихъ начальникахъ 1889 г.

дало право этимъ опекунамъ крестьянства отмѣнять раскладочные приговора, не только тогда, когда они нарушаютъ право отдѣльныхъ лицъ, но и тогда когда они, по мнѣнію попечительной власти, „клонятся къ ущербу интересовъ сельскаго общества“ (ст. 71). Дальше пошло Положеніе 23 іюня 1899 года о взиманіи окладныхъ сборовъ. Оно не ограничилось совершенно необходимымъ принципомъ: „раскладка окладныхъ сборовъ должна быть произведена уравнительно съ примѣненіемъ ко всѣмъ домохозяевамъ одинаковыхъ основаній обложенія“ (ст. 13), но взяло подъ свое покровительство зажиточные элементы деревни, запретивъ принимать въ соображеніе цѣнность и доходность принадлежащаго отдѣльнымъ домохозяевамъ недвижимаго имущества, не входящаго въ надѣль, а также цѣнность принадлежащаго къ этому имуществу инвентаря“ (статья 15). Но и это Положеніе не рѣшилось предписывать основанія раскладки сборовъ сельскимъ и волостнымъ сходамъ. Ст. 13 и 14 гласятъ: основаніемъ раскладки окладныхъ сборовъ служатъ размѣръ, качество почвы и удобство расположенія надѣльной земли, находящейся во владѣніи отдѣльныхъ домохозяевъ. Въ случаѣ надобности могутъ быть полагаемы, по усмотрѣнію схода, и другіе, согласные съ мѣстными обычаями, признаки платежной способности дворовъ, какъ то: число работниковъ, количество рабочаго скота, неземледѣльческіе заработки и промыслы и т. п.“. Послѣднія три буквы „и т. п.“ показываютъ, что законъ допускаетъ всякаго рода основанія, вплоть до общеподоходнаго обложенія. Какъ согласить это съ запретомъ облагать не надѣльное имущество, остается тайной авторовъ закона. „Промыслы“ можно облагать, а промышленное заведеніе нельзя, или же и послѣднее считать „надѣльнымъ имуществомъ“.

Нѣтъ никакого сомнѣнія, что при преобразованіи сословныхъ учрежденій въ всесословные демократическіе органы самоуправленія всѣ ограниченія самообложенія будутъ отмѣнены.

Но здѣсь возникаетъ другой вопросъ: какъ быть съ установленной нами выше необходимостью *статистической* оцѣнки податныхъ объектовъ. Было бы странно, если бы одни и тѣ же объекты подвергались тремъ или даже четыремъ и пяти статистикамъ: сельскимъ ¹⁾, волостнымъ, уѣзднымъ, губернскимъ, областнымъ. Очевидно, что въ этомъ дѣлѣ между всѣми органами самоуправления должно установиться единство, которое практически должно выразиться въ томъ, что оцѣнки, произведенныя высшимъ изъ органовъ должны быть обязательны для низшихъ. При этомъ подъ оцѣнкой мы разумѣемъ такъ называемыя общія основанія оцѣнки, т. е. установленіе оцѣночныхъ группъ объектовъ обложенія и исчисленіе ихъ средней сравнительной доходности. Наложеніе основаній оцѣнокъ на каждый отдѣльный объектъ должно быть дѣломъ взимающихъ налогъ низшихъ самоуправляющихся единицъ. Никакаго ограниченія размѣровъ обложенія отсюда не произойдетъ, и лучшее знаніе конкретныхъ мѣстныхъ условій первоначаль-

¹⁾ Когда говорятъ о мелкой земской единицѣ, то почему-то останавливаются на волости, между тѣмъ каждый населенный пунктъ—селеніе и городъ—должны быть органомъ самоуправления.

ными ячейками будетъ использовано. Такимъ путемъ будетъ лишь избѣгнуть произволъ въ оцѣнкахъ, увы, всегда возможный, даже въ демократическихъ земствахъ, и притомъ, чѣмъ уже кругъ лицъ, входящихъ въ сферу вліянія даннаго органа, чѣмъ мельче его территорія, тѣмъ легче вліяніе опредѣленной соціальной группы въ немъ господствующей, на раскладку сборовъ.

Другой стороной финансовыхъ взаимоотношеній органовъ самоуправления являются пособія со стороны высшихъ изъ нихъ—низшимъ. Здѣсь возможны тѣ же отношенія, которыя мы помѣтили выше для государства и мѣстнаго самоуправления, т. е. высшія единицы помогаютъ низшимъ, когда въ послѣднихъ наблюдается несоотвѣтствіе потребностей съ ресурсами, или даютъ спеціальныя пособія на опредѣленную цѣль, или, наконецъ, сами удовлетворяютъ потребности населенія, игнорируемая болѣе мелкими самоуправляющимися органами.

Мы закончили нашу работу, но считаемъ нужнымъ привести изложеніе тѣхъ задачъ, которыя были ей поставлены Саратовскимъ земствомъ.

Губернское земское собраніе сессіи 1903 года постановило: 1) поручить губернской управѣ, совмѣстно съ выбранной финансовой комиссіей, разработать вопросъ о выяснившихся неудобствахъ временныхъ правилъ 12 іюня 1900 года о предѣльности обложенія для земствъ Саратовской губерніи.

2) Просить ту же комиссію разработать вопросъ объ увеличеніи предметовъ земскаго обложенія, объ отчисленіи большаго % въ пользу земства изъ государственнаго промысловаго налога, о предоставленіи земству государственнаго налога, объ отчисленіи извѣстнаго % изъ косвенныхъ налоговъ и объ освобожденіи отъ обязательныхъ правительственныхъ расходовъ.

3) Разработать вопросъ объ организациі правильного кредита изъ казны земскихъ учрежденій, необходимаго для развитія земскаго хозяйства.

4) Разработать вопросъ о казенныхъ воспособленіяхъ на различныя отрасли земскаго хозяйства.

Собравшаяся 14 апрѣля 1904 года финансовая комиссія въ засѣданіи своемъ 14 апрѣля, признавая порученіе Собранія чрезвычайно серьезнымъ нашла, что для разработки финансоваго вопроса необходимо предварительное ознакомленіе какъ съ общей литературой по финансовому праву и въ частности о мѣстномъ обложеніи, такъ и собраніе общихъ и мѣстныхъ матеріаловъ, что и поручила сдѣлать губернской управѣ съ тѣмъ, чтобы эти матеріалы предварительно печатались въ „Земской Недѣлѣ“.

„Что касается программы работъ, то она представляется въ слѣдующемъ видѣ: 1) выясненіе существующихъ системъ мѣстнаго обложенія и степени обслуживанія интересовъ и группъ мѣстнаго населенія; 2) распределеніе тяжести обложенія по группамъ населенія; 3) сравненіе существующаго земскаго обложенія съ системами западной Европы вообще; 4) законъ о фиксаціи и вызываемыя имъ неудобства въ земскомъ хозяйствѣ; 5) недостаточность источниковъ доходовъ земствъ на мѣстныя потребности сравнительно съ источниками средствъ казны; рѣшеніе этого вопроса за гра-

нпцей и наиболее цѣлесообразное рѣшеніе его у насъ; отношеніе къ государственнымъ воспособленіямъ на мѣстныя потребности у насъ и за границей; б) кредитъ для земствъ. Постановка кредита въ настоящее время, неудобства и недостатки существующаго порядка и способы усовершенствованія таковыхъ“.

Установленію основныхъ моментовъ, необходимыхъ для рѣшенія всѣхъ этихъ вопросовъ, мы и посвятили нашу работу, исключивъ лишь вопросъ о законѣ 1900 г. о предѣльности обложенія, такъ какъ этотъ законъ носитъ явный полигическій характеръ и финансовой критики не заслуживаетъ.

Мы въ своемъ изложеніи стремились обосновать и тѣ руководящія воззрѣнія, которыя были высказаны Саратовской губернской управой въ ея докладѣ упомянутой финансовой комиссіи.

„Пожеланія земствъ, а также и сельскохозяйственныхъ комитетовъ относительно предоставленія земствамъ права участія въ промысловомъ налогѣ, въ государственномъ поземельномъ и даже косвенныхъ налогахъ въ связи съ вопросомъ о воспособленіяхъ изъ общегосударственныхъ средствъ ставятъ общій большой вопросъ объ источникахъ мѣстныхъ средствъ и объ отношеніи государства къ мѣстному самоуправленію“.

„Въ настоящій моментъ русской общественной и государственной жизни едва ли могутъ быть въ скоромъ времени ¹⁾ разрѣшены вопросы мѣстнаго финансоваго хозяйства, и несомнѣнно, что самое разрѣшеніе ихъ будетъ завясть отъ разрѣшенія болѣе общаго государственнаго вопроса“ ²⁾.

Наше построеніе также исходитъ изъ той мысли, что финансовая организація общинъ не только тѣсно связана, но прямо опредѣляется во-первыхъ, ихъ общимъ устройствомъ и отношеніемъ къ государству и, во-вторыхъ, финансовой системой послѣдняго.

Наши выводы могутъ быть рассмотрѣны въ слѣдующихъ положеніяхъ:

1) Мѣстные финансы въ Россіи прежде всего крайне ничтожны, по сравненію съ государственнымъ бюджетомъ. Неизбѣжныя, выясненныя уже жизнью, преобразованія должны привести къ *перераспределенію* финансовыхъ средствъ между государствомъ и мѣстными органами самоуправления.

2) Существующіе источники мѣстныхъ бюджетовъ искусственно ограничены, причѣмъ дѣйствующія нормы обложеній приводятъ къ рѣзкой неуравнительности въ распределеніи сборовъ.

3) Возможность равномернаго распределенія мѣстныхъ сборовъ обуславливается тѣмъ, чтобы органы самоуправления представляли собой все населеніе, безъ всякихъ изъятій, какъ плательщиковъ, такъ и неплательщиковъ.

4) Увеличеніе источниковъ мѣстныхъ финансовъ можетъ быть достигнуто только путемъ отказа государства отъ прямыхъ реальныхъ налоговъ

¹⁾ Не прошло и полутора лѣтъ, какъ вопросъ сталъ на очередь: такъ быстро гечетъ наша жизнь.

²⁾ Все вышеизложенное заимствовано изъ отчета Сар. Губ. Управы о ходѣ работъ по изученію вопроса о финансовомъ положеніи, помѣщеннаго въ № 10 „Сар. Недѣли“ за 1904 годъ.

на недвижимую собственность и торгово-промышленную прибыль и передачи этих налогов (поземельнаго, домового, промысловаго) органам самоуправления.

5) Основной финансовый законъ долженъ, во-первыхъ, установить объекты обложенія прямыми реальными налогами, т. е. земельную ренту и прибыль и, во-вторыхъ, провозгласить принципъ статистическаго ихъ опредѣленія, принципъ, который уже фактически воплощенъ въ жизни земскими учрежденіями и составляетъ цѣнное приобрѣтеніе культуры. Тотъ же законъ долженъ провести принципъ прогрессивности обложенія и *Existenz minimum*'а, предоставивъ установленіе реальныхъ ихъ нормъ общинамъ.

6) Мѣстнымъ органамъ должно быть предоставлено право на самостоятельное спеціальное обложеніе и на обложеніе незаслуженнаго прироста цѣнности (ренты).

7) Общины всѣхъ степеней (сельскія, городскія, волостныя, уѣздныя, губернскія, областныя) должны имѣть право на надбавки къ слѣдующимъ государственнымъ прямымъ налогамъ: а) общеподоходному, б) общепоимущественному, с) на переходящія безмезднымъ способомъ имущества (въ томъ числѣ на наслѣдство), д) на денежный капиталъ. Государство въ интересахъ населенія и устойчивости своего бюджета не можетъ отказаться отъ установленія высшихъ предѣловъ для этихъ надбавокъ.

8) Общины не должны имѣть право ни на установленіе косвенныхъ налоговъ, ни на надбавки къ косвеннымъ государственнымъ налогамъ, которые вообще подлежатъ упраздненію.

9) При установленіи монополіи на свои предпріятія (водопроводы, освѣтительныя, транспортныя, почтовыя и пр.) общины не должны извлекать изъ нихъ финансовыхъ выгодъ, кромѣ обычной нормы прибыли, причемъ по возможности должны въ интересахъ населенія отказываться и отъ послѣдней.

10) Органы самоуправления не должны устанавливать, помимо такъ называемаго спеціальнаго обложенія, — пошлинъ за услуги, оказываемыя ихъ учрежденіями, причемъ въ понятіе пошлинъ не входитъ возмѣщеніе издержекъ общинъ по предпріятіямъ, не принадлежащимъ къ числу просвѣтительно-санитарныхъ учрежденій (школъ, больницъ). Пользованіе послѣдними должно быть безвозмезднымъ.

11 а) Общины должны имѣть право на пособія изъ общихъ государственныхъ средствъ или же изъ спеціальнаго фонда, составленнаго изъ взносовъ богатѣйшихъ мѣстностей, въ случаѣ неимѣнія средствъ на удовлетвореніе необходимыхъ потребностей населенія.

11 б) Государство, выдавая, кромѣ общихъ, спеціальныя пособія, можетъ ставить свои условія.

12. Органы самоуправления должны имѣть право на возможно льготный кредитъ изъ общихъ государственныхъ кредитныхъ учрежденій и изъ таковыхъ же установленій, организуемыхъ спеціалью для ссудъ мѣстнымъ общинамъ. Частный кредитъ послѣднихъ не долженъ встрѣчать законода-

тельныхъ помѣхъ, причемъ государство при условіи займа, заключеннаго съ его согласія можетъ гарантію долга взять на себя.

13. Финансовыя взаимоотношенія общинъ разныхъ степеней не должны нарушать принципа *самообложенія* каждой изъ нихъ, въ дѣлѣ же статистической оцѣнки податныхъ объектовъ должно быть установлено единство между ними.

14. Болѣе крупныя общины должны давать общія пособія бѣднѣйшимъ на общія же нужды послѣднихъ и спеціальныя пособія на опредѣленныхъ условіяхъ всѣмъ низшимъ общинамъ.

15. Изъ существующихъ западно-европейскихъ системъ мѣстныхъ финансовъ наиболѣе близко подходитъ къ развитому нами плану Прусская система, установленная реформой 1893 года.

Она также передаетъ всѣ прямые реальные налоги, кромѣ налога на денежный капиталъ и на наслѣдство, общинамъ, также предоставляетъ имъ право на спеціальное обложеніе и на обложеніе незаслуженнаго прироста цѣнности, она также даетъ право, въ предѣлахъ закона, дѣлать надбавки къ государственному общеподоходному налогу. Недостатки описываемой финансовой организаціи состоятъ, во-первыхъ, въ отсутствіи права общинъ на дополнительное обложеніе денежнаго капитала и наслѣдствъ и, во вторыхъ, въ отсутствіи права органовъ самоуправленія на пособія изъ государственныхъ средствъ. Къ числу серьезныхъ недостатковъ Прусской системы принадлежитъ предоставленіе общинамъ права на установленіе косвенныхъ налоговъ (на пиво, фруктовыя вина, спиртъ, уксусъ и солодъ). Организація Прусскихъ финансовъ почти совпала бы съ развитымъ нами планомъ, если бы замѣнила, по примѣру Бельгіи, мѣстные косвенные налоги дотаціями изъ государственныхъ средствъ ¹⁾.

Итакъ, мы изложили планъ финансовой организаціи мѣстнаго самоуправления.

Естественно возникаютъ два вопроса: во-первыхъ, насколько онъ рационаленъ съ точки зрѣнія возможности добыть необходимыя средства, иными словами, насколько онъ соотвѣтствуетъ экономическимъ условіямъ страны, а во-вторыхъ, насколько онъ „придуманъ“ авторомъ или же является не чѣмъ инымъ, какъ продуктомъ коллективной мысли и систематизаціей жизненнаго опыта учрежденій.

Но второй вопросъ отвѣтятъ слѣдующія историческія данныя.

Утвержденная въ 1869 году правительственная комиссія по пересмотру податей и сборовъ высказала, что „земскія натуральныя и денежныя повинности должны падать на всѣ наличныя средства общества, какъ то: земли, промышленныя заведенія, торговые капиталы, промышленныя заработки и т. п.“ Сообразно съ такимъ заключеніемъ комиссіи, по ст. 10 пер-

¹⁾ Проф. Озеровъ пишетъ: „за послѣднее время обнаружилось движеніе противъ октруа (мѣстные косвенные налоги) въ Бельгіи: они были уничтожены, а взамѣнъ ихъ назначены общинамъ дотаціи отъ правительства“ (назв. соч. стр. 132).

воначального проекта „временныхъ правилъ земскихъ учреждений по дѣламъ о земскихъ повинностяхъ“, предметами земскаго обложенія могли быть: „доходы съ земель, торговли и промысловъ, а также и другихъ имуществъ, по усмотрѣнію земскихъ учреждений“.

Государственный Совѣтъ нашель, что такое право земствъ слишкомъ широко, можетъ повлечь за собою полный произволь и дать поводъ къ несправедливому обложенію налогами отдѣльныхъ лицъ и цѣлыхъ сословіи или разрядовъ имуществъ и доходовъ преимущественно передъ другими, и потому призналъ необходимымъ указать, какіе именно предметы могутъ быть облагаемы земскими сборами. Къ числу такихъ предметовъ были отнесены тѣ имущества, которыя даютъ право на земское представительство, а именно: земли, фабрики, заводы, промышленныя и торговыя заведенія и вообще недвижимыя имущества въ уѣздахъ и городахъ, а также свидѣтельства на право торговли и патенты ¹⁾.

Мы видимъ, что правительственная комиссія около полувѣка тому назадъ проектировала передачу всѣхъ реальныхъ налоговъ мѣстнымъ учреждениямъ. Государственный совѣтъ не согласился съ комиссіей не по финансовымъ, а по политическимъ соображеніямъ.

Что касается земскихъ учреждений, то они, на предложеніе, сдѣланное въ 1869 году министромъ финансовъ, обсудить вопросъ о податной реформѣ, почти единогласно высказались не только за желательность и необходимость, но и за полную осуществимость введенія общеподоходнаго налога ²⁾.

Черезъ 32 года комитеты о трудахъ сельскохозяйственной промышленности, съ рѣдкимъ единодушіемъ осудивъ существующую финансовую систему, въ значительной своей части высказались за необходимость развитія реальныхъ подоходныхъ налоговъ и общеподоходнаго обложенія, причемъ обычно не разграничивали государственныхъ и мѣстныхъ финансовъ, очевидно считая, что и для государства, и для органовъ самоуправления необходимо обосновать систему обложенія на подоходныхъ налогахъ.

Что касается, въ частности, Саратовскаго земства, то оно еще 34 года тому назадъ—въ 1871 году ³⁾ отвѣтило на запросъ, сдѣланный министромъ, что наилучшей системой обложенія является личное и имущественное подоходное обложеніе, причемъ была бы подчеркнута развитая нами выше мысль о необходимости одновременнаго двойнаго, такъ сказать, обложенія: личнаго общеподоходнаго и реального прямого обложенія доходовъ отъ имуществъ и предпріятій.

Собраніе не коснулось только вопроса о распредѣленіи этихъ видовъ обложенія между государствомъ и общинами. Черезъ 32 года—въ 1903 году, тоже губернскаго земскаго собранія, при обсужденіи нуждъ сельскохозяйственнаго промысла, сочувственно отнеслось къ докладу гласнаго гр. Несельроде, который настаивалъ на организаціи подоходнаго обложенія въ

¹⁾ Саратов. Зем. Нед. № 9 1904 года ст. Л. В. Зайковскаго „Къ вопросу объ источникахъ земскихъ доходовъ“, стр. 62.

²⁾ „Труды комиссіи, Высоч. учрежденной въ 1869 г. для пересмотра податей и сборовъ“, т. 22, ч. II.

³⁾ См. журналы Сар. губ. земскаго собранія за 1872 годъ.

пользу земства, причемъ считалъ необходимымъ особенно отмѣтить, что нефундированные доходы должны быть слабѣе обложены, чѣмъ фундированные, и проводилъ принципъ прогрессивности ¹⁾.

Губернское земское собраніе, въ представленной въ особое совѣщаніе о нуждахъ с.-х. промышленности запискѣ, также высказалось за общеподоходное обложеніе и за „возможно большее расширеніе объектовъ прямого подоходнаго обложенія ²⁾).

Такъ какъ одновременно съ этой запиской постановленіемъ собранія былъ препровожденъ въ Особое совѣщаніе и докладъ гр. Нессельрсде, то, очевидно, что первое разумѣло и реальное и личное подоходное обложеніе, иначе оно оговорило бы свое несогласіе съ гласнымъ. Такимъ образомъ, развивая нашу мысль о необходимости совмѣстнаго и реального и общеподоходнаго прямого обложенія на страницахъ журнала Саратовскаго земства, мы чувствуемъ подъ собой твердую мѣстную почву. Мы попытались лишь разграничить различные виды налоговъ и намѣтить ихъ распредѣленіе между фискомъ и общинами.

Теперь намъ остается отвѣтить на первый изъ выше указанныхъ вопросовъ, насколько планъ, развитый нами, рационаленъ, насколько онъ осуществимъ,—отвѣтъ могла бы дать статистика народнаго богатства и распредѣленія доходовъ между гражданами страны. Но такой статистики въ Россіи не существуетъ. Бюрократическій режимъ не удосужился ее создать самъ и мѣшалъ производству статистическихъ изслѣдованій органами самоуправления. У насъ нѣтъ даже сколько нибудь удовлетворительной финансовой статистики, и прежде всего государственнаго бюджета. Доходная смѣта послѣдняго смѣшиваетъ въ одно и сборы съ населенія, и хозяйственные приходы отъ предпріятій и имуществъ: желѣзныхъ дорогъ, доменъ и т. д., причемъ не отдѣляетъ валовыхъ доходовъ отъ чистыхъ ³⁾. Поэтому мы должны ограничиться только цифровой *иллюстраціей* теоретическихъ положеній, а не статистическими доказательствами.

Въ государственной росписи на 1904 годъ значатся слѣдующія поступления отъ прямыхъ налоговъ: а) налоги поземельные и съ недвижимыхъ имуществъ—49 мил. руб. б) госуд. промысловый налогъ—67,5 м. р. Сборъ съ доходовъ отъ денежныхъ капиталовъ—18,6 м. р., а всего 135,1 м. руб. Если мы вспомнимъ, что говорилось выше о поземельныхъ и промысловыхъ сборахъ мѣстныхъ учрежденій: городовъ, земствъ, волостей и сельскихъ обществъ, а именно, что за исключеніемъ крестьянской земли, всѣ остальные земли несутъ крайне легкое обложеніе, промышленность же и торговля платятъ прямо ничтожныя суммы, если мы обратимъ вниманіе на то, что государственный промысловый налогъ также больше чѣмъ необремените-

¹⁾ См. изд. Особого совѣщанія о нуждахъ с.-х. промышленности „Саратовская губернія“, стр. 119.

²⁾ Стр. 425 журналовъ 37 сессіи.

³⁾ Въ Пруссіи относительно каждаго вида дохода имѣются три графы: валовой доходъ, издержки взиманія или эксплуатаціи, чистый доходъ.

лень⁴⁾; если мы сообразимъ значеніе цифръ, приводимыхъ проф. Янжуломъ, то при минимальной цифрѣ доходовъ съ денежныхъ капиталовъ въ 80 годахъ XIX вѣка въ 375 м. р., налогъ на денежный капиталъ давалъ всего 9,5 м. р.,¹⁾ т. е. взималъ менѣе 3% доходовъ отъ стрижки купоновъ; если, наконецъ, мы примемъ за вѣрную данную выше цифру мѣстныхъ прямыхъ налоговъ—174 м. р.,—мы не сочтемъ, при всѣхъ этихъ данныхъ, преувеличеніемъ такой расчетъ: въ настоящее время прямые налоги, безъ выкупныхъ платежей, даютъ и государству и мѣстнымъ общинамъ 135+174 м. р. или 309 мил.

Сумма эта легко можетъ быть утроена и, слѣдовательно, при передачѣ прямыхъ налоговъ органамъ самоуправленія, послѣдніе получаютъ около миллиарда рублей отъ одного этого источника. Специальное обложеніе, налогъ на незаслуженный приростъ цѣнности должны дать очень крупныя суммы.

Что касается государства, то оно, лишившись, прямыхъ реальныхъ налоговъ, покроетъ эту убыль прогрессивнымъ общеподоходнымъ налогомъ. Въ 1893 году въ Пруссіи этотъ налогъ далъ одному государству (а общины дѣлали къ нему превышающія государственныя ставки надбавки) около 40 мил. руб., при условіи, что изъ 30 м. жителей 21 были освобождены отъ налога. Слѣдовательно въ среднемъ каждый плательщикъ платилъ $\frac{40}{9} = 4,4$ р.²⁾ Если мы примемъ то же отношеніе для освобожденныхъ отъ налога, т. е. $\frac{21}{30}$ или 72% и даже повысимъ его до 75%, и если средній окладъ понизимъ на 10%,—не забудемъ, что мы сравниваемъ съ данными Пруссіи за 13 лѣтъ до нашего времени, въ теченіи которыхъ ставка очень повысилась—то получимъ, что изъ 135 милліон. жителей Россіи будутъ платить (135.25%) 34 м. р. по 4 руб, или тѣ же 136 м. ж., которые теперь государство получаетъ отъ прямыхъ налоговъ. Всякій, кто знаетъ сколько нибудь русскія экономическія условія, скажетъ, что эта цифра минимальная. Принимая же во вниманіе предстоящее сокращеніе государственныхъ расходовъ и перемѣщеніе ихъ въ мѣстныя учрежденія, мы не можемъ не сдѣлать того заключенія, что нѣтъ необходимыхъ препятствій къ осуществленію въ жизни изложеннаго нами плана финансовыхъ преобразованій.

В. Громанъ.

⁴⁾ По закону 1898 года торгово-промышленныя предпріятія платятъ всего 3--6% прибыли, значащейся въ ихъ отчетахъ, да еще 15 коп. съ каждой сотни рублей основного капитала.

¹⁾ Янжуль „Основы финансовой“ науки, стр. 323—325.

²⁾ Тамъ же, стр. 344.

Нѣсколько словъ о положеніи рабочихъ на фабрикахъ и заводахъ Саратовской губерніи *).

Событія послѣдняго времени, выразившіяся въ небываломъ у насъ по своимъ размѣрамъ движеніи рабочихъ, выдвинули на первую очередь вопросъ объ улучшеніи ихъ быта и приковали къ себѣ вниманіе общества, печати и правительства.

Широкая публика, журналы и газеты различныхъ оттѣнковъ и направленій, захваченные этимъ движеніемъ врасплохъ, пытаются, каждый по своему, объяснить причины его возникновенія, причемъ нѣкоторые органы охранительной прессы договорились въ своемъ усердіи даже до пресловутыхъ „японскихъ милліоновъ“ и „внутреннихъ враговъ“, упуская изъ вида самое главное—безправное положеніе російскихъ пролетаріевъ и ихъ матеріальную необезпеченность.

Между тѣмъ даже оффиціальныя сообщенія, которыя не могутъ быть заподозрѣны въ пристрастіи къ рабочимъ, отмѣчаютъ, что въ отличіе отъ прежнихъ стихійныхъ волненій, завершавшихся нерѣдко бурными разгромами фабричныхъ зданій и машинъ, а иногда и насиліями надъ заводской администраціей, настоящее движеніе характеризуется въ общихъ чертахъ дисциплинированностью стачечниковъ и корректностью ихъ поведенія. Сходки и манифестаціи проходятъ въ образцовомъ порядкѣ, если рабочіе предоставлены самимъ себѣ, и принимаютъ острый характеръ лишь въ случаяхъ грубаго вмѣшательства полицейской силы; на многихъ фабрикахъ рабочіе добровольно обязываются не пить вино и не курить, чтобы употреблять сбереженные такимъ образомъ деньги на помощь своимъ пострадавшимъ товарищамъ или ихъ семьямъ. Казалось бы, что подобный образъ дѣйствій со стороны тѣхъ, кого бюрократія всегда считала и продолжаетъ считать политическими недорослями, неспособными жить и даже умирать безъ посторонней опеки и указки, долженъ въ корень разрушить легенду о чьемъ то подкупѣ и подстрекательствѣ и навести на единственно правильную мысль, что за послѣднее время сознаніе народныхъ массъ значительно развилось и въ немъ созрѣло естественное стремленіе къ организаціи для правомѣрнаго отстаиванія своихъ гражданскихъ правъ и экономическихъ интересовъ.

Весь трагизмъ настоящаго положенія заключается именно въ томъ, что интеллектуальное развитіе и запросы рабочаго класса стали новыми, тогда какъ условія жизни и труда ихъ остались прежними: существующія формы общественнаго строя настолько обветшали, что сдѣлались совершенно непригодными, а новыя еще не вышли изъ подъ прессы многочисленныхъ комиссій и совѣщаній.

*) Настоящая статья предназначалась къ напечатанію въ одной изъ лѣтнихъ книжекъ „Земской Недѣли“, но, по условіямъ цензуры, не могла появиться полностью. Съ тѣхъ поръ правовое положеніе рабочихъ значительно измѣнилось къ лучшему, что не лишаетъ однако статью интереса, такъ какъ экономическія условія фабричнаго труда остаются пока прежними.

