

Лекція XIV.

Мѣстные финансы. Мѣстное самоуправленіе. Отличіе мѣстнаго отъ государственнаго финансоваго хозяйства. Кругъ предметовъ, входящихъ въ вѣдѣніе мѣстнаго финансоваго хозяйства. Источники мѣстныхъ доходовъ.

Государство представляетъ собою совокупность подчиненныхъ ему территоріальныхъ общественныхъ союзовъ, извѣстныхъ подъ именемъ провинцій, земствъ, округовъ, городовъ, общинъ и т. п. Жители каждой изъ такихъ территоріальныхъ единицъ, помимо общегосударственныхъ интересовъ, связаны между собой цѣлымъ рядомъ общественныхъ и хозяйственныхъ интересовъ, имѣющихъ чисто-мѣстное значеніе. Для удовлетворенія такихъ мѣстныхъ общественныхъ нуждъ каждая изъ мѣстныхъ территоріальныхъ единицъ сама изыскиваетъ средства и ведетъ свое особое, мѣстное хозяйство.

Финансовое хозяйство мѣстныхъ общественныхъ союзовъ древнѣе по своему происхожденію, чѣмъ государственное хозяйство. Еще въ тѣ отдаленныя эпохи, когда государственная власть могла преслѣдовать лишь элементарную задачу охраны страны отъ внѣшняго непріятеля и еще не брала на себя попеченія о внутреннемъ благоустройствѣ, мѣстныя общины проявляли заботы объ удовлетвореніи насущныхъ потребностей внутренней жизни. Устройство дорогъ, переправъ, мостовъ, борьба съ пожарами, содержаніе приходскихъ церквей и школъ, призрѣніе больныхъ и нищихъ—все эти предметы уже изстари входили въ кругъ попеченія мѣстныхъ общинъ. Для удовлетворенія этихъ нуждъ общины или извлекали доходы изъ общинныхъ имуществъ, или облагали жителей общины разными налогами и сборами. Общинное хозяйство управлялось при участіи выборныхъ лицъ. Такой порядокъ общиннаго хозяйства, въ болѣе или менѣе организованномъ видѣ, встрѣчается во всѣхъ странахъ и у всѣхъ народовъ.

Съ усиленіемъ и расширеніемъ сферы дѣятельности государства, центральная власть беретъ удовлетвореніе извѣстной части

хозяйственных и духовных нужд в свое ведение. Тем не менее, государство не разрушает хозяйства местных союзов; наоборот, предоставив им в известных пределах самостоятельное управление местными делами, правительство поручает им сверх того попечение о некоторых общественных потребностях, имеющих даже общегосударственное значение, но оставляет за собой право руководства, надзора и контроля.

Местные общественные союзы, облеченные самостоятельными финансовыми правами, известны под именем союзов „местного самоуправления“. Под самоуправлением понимается право местных общественных союзов (провинций, земств, городов и общин) вводить определенные в закон дел, касающиеся местных „нужд и пользы“, и изыскивать для этого особые средства из местных источников.

Отличие местного финансового хозяйства от государственного заключается, во-первых, в том, что органы общественного самоуправления, сами по себе, не являются субъектами финансового верховенства. Они действуют лишь на основании полномочий государственной власти и только в пределах этих полномочий. Право установления налогов и сборов с местных обывателей принадлежит им лишь в силу и в пределах закона, изданного государственной властью. Во-вторых, местное общественное хозяйство ограничивается предметами территории данного союза и кругом нужд, которые касаются жителей данной территориальной единицы.

Круг предметов, входящих в ведение местного финансового хозяйства, складываясь под влиянием исторических условий местной общественной и хозяйственной жизни, сводится к двум главным разрядам: 1) предметы, имеющие общегосударственное значение; сюда относятся, например, содержание полиции, мировой юстиции, арестных домов, устройство дорог и т. п.: государственная власть, возлагая на органы общественного самоуправления удовлетворение указанных общегосударственных потребностей, объявляет их обязательными для местного хозяйства; 2) предметы, которые, главным образом, имеют местное значение; сюда принадлежат разные отрасли местного благоустройства, например, водоснабжение, освещение, содержание мостовых и т. п.: предоставляя органам общественного самоуправления известную свободу деятельности в делах местного благоустройства, государство признает эти предметы необязательными для местных союзов. Впрочем, деление на обязательные и необязательные пред-

меты мѣстнаго общественнаго хозяйства не совпадаютъ съ дѣленіемъ на общегосударственные и чисто-мѣстные. У насъ, напримѣръ, по-печеніе о народномъ образованіи и здоровіи входитъ въ составъ не-обязательной части земскаго бюджета, хотя, безъ сомнѣнія, и то, и другое принадлежитъ къ разряду общегосударственныхъ нуждъ. Объясняется это тѣмъ, что государственная власть обыкновенно издѣляетъ изъ предметовъ мѣстнаго хозяйства тѣ стороны, въ удовлетвореніи которыхъ она наиболѣе заинтересована въ данное время, и объявляетъ ихъ обязательными, допуская, однако, что и другія стороны мѣстной общественной жизни, которыя предста-вляютъ важными въ глазахъ мѣстныхъ обывателей, могутъ полу-чить удовлетвореніе въ возможныхъ предѣлахъ.

Переходя къ вопросу, какіе именно предметы общегосудар-ственного значенія могутъ быть предоставлены въ вѣдѣніе органовъ общественнаго самоуправленія, слѣдуетъ замѣтить, что на предѣлы компетенціи мѣстныхъ союзовъ существуютъ разные взгляды. Не исходя изъ разсмотрѣніе политическихъ мотивовъ, расширяющихъ или суживающихъ предѣлы самоуправленія и относящихся къ области государственнаго права, можно высказать нѣсколько соображеній собственно о финансовыхъ основаніяхъ участія мѣстныхъ союзовъ въ удовлетвореніи общественныхъ потребностей.

Вопросъ о компетенціи мѣстныхъ общественныхъ союзовъ, съ финансовой точки зрѣнія, сводится къ вопросу, какія потребности должны быть удовлетворяемы за счетъ общегосударственныхъ средствъ и какія за счетъ средствъ мѣстныхъ союзовъ, другими словами, на какихъ основаніяхъ должно быть построено распредѣ-леніе расходовъ между государствомъ и органами мѣстнаго само-управленія. Распредѣленіе это прежде всего должно, конечно, удо-влетворять требованіямъ равномѣрности обложенія. Давно уже было замѣчено, что мѣстное покрытіе общегосударственныхъ расходовъ иногда ведетъ къ неравномѣрному, т.-е. несогласному съ платежной способностью населенія, распредѣленію ихъ въ предѣлахъ государ-ственной территоріи, между тѣмъ какъ покрытіе ихъ изъ общегосу-дарственныхъ средствъ даетъ возможность разлагать ихъ болѣе равномѣрно на все населеніе, насколько эта равномѣрность осу-ществляется въ общей системѣ обложенія. Въ самомъ дѣлѣ, если бы каждая община или каждое земство должны были покрывать изъ своихъ средствъ расходы по содержанію и устройству тѣхъ обще-ственныхъ учреждений и сооружений, которыя находятся въ ихъ пре-дѣлахъ, то платежи отдѣльныхъ общинъ или земствъ особенно тя-желю ложились бы на болѣе бѣдныя территоріальныя единицы, въ

то время какъ болѣе богатые не испытывали бы обремененія. Платежныя силы каждаго изъ мѣстныхъ союзовъ опредѣляются численностью его населенія и степенью благосостоянія жителей; сумма же расходовъ, необходимыхъ для удовлетворенія потребностей, лишь отчасти зависитъ отъ этихъ факторовъ, но въ то же время находится въ зависимости и отъ другихъ условий. Такъ, напримѣръ, расходы на сооруженіе и содержаніе путей сообщенія зависятъ отъ обширности территоріи даннаго союза, отъ физическихъ свойствъ поверхности и т. п. Затѣмъ, равномерное удовлетвореніе общественныхъ нуждъ по вѣмъ частямъ государства становится невозможнымъ, если самое удовлетвореніе ставится въ зависимость отъ размѣровъ мѣстныхъ средствъ. При такихъ условіяхъ, многія наиболѣе насущныя потребности останутся вовсе безъ удовлетворенія или будутъ удовлетворены очень слабо въ бѣдныхъ и малокультурныхъ мѣстностяхъ. Въ то время какъ города съ обширной торговлей, разнообразными промыслами и массой владѣльцевъ цѣнныхъ имуществъ, чиновниковъ и лицъ либеральныхъ профессій въ состояніи найти средства для удовлетворенія даже второстепенныхъ сторонъ мѣстнаго благоустройства, малоземельныя сельскія общины должны будутъ оставаться безъ удовлетворенія наиболѣе важныхъ нуждъ общественной жизни (школа, больницы и т. д.). Такимъ образомъ, для достиженія болѣе равномернаго распредѣленія тягостей между отдѣльными частями государства и столь же равномернаго удовлетворенія главнѣйшихъ общественныхъ потребностей, необходимо известную часть расходовъ общаго благоустройства покрывать изъ общегосударственныхъ средствъ.

Указанное соображеніе не умаляетъ, однако, значенія мѣстнаго финансоваго хозяйства. Основанія, по которымъ желательно привлекать мѣстные союзы къ участию въ заботахъ о мѣстныхъ нуждахъ и къ изысканію для этой цѣли средствъ, остаются все-таки въ силѣ. Какъ бы хорошо ни была организована центральная власть, при сложности и обширности своихъ задачъ она все-таки не можетъ ни знать всѣхъ мѣстныхъ нуждъ, ни изыскивать наилучшимъ и наименѣе затратнымъ образомъ средствъ и способовъ для ихъ удовлетворенія. Только мѣстные дѣятели въ состояніи основательно знать всѣ условія, интересы и нужды мѣстной жизни и изыскать необходимыя средства. Поэтому признается серьезное значеніе для народнаго хозяйства за финансовой организаціей мѣстныхъ территориальныхъ союзовъ, и задача государственной и финансовой наукъ заключается въ выработкѣ основаній для плодотворнаго сотрудничества

государства и мѣстныхъ союзовъ и правильнаго распредѣленія между ними бремени удовлетворенія общественныхъ нуждъ.

Установленіе границъ вѣдомства хозяйства мѣстныхъ общественныхъ союзовъ, какъ мы уже сказали, принадлежитъ государственной власти и производится какъ опредѣленіемъ круга предметовъ, лежащихъ на попеченіи органовъ самоуправленія, такъ и опредѣленіемъ источниковъ доходовъ общественныхъ союзовъ и нормъ мѣстнаго обложенія.

Въ зависимости отъ историческихъ и мѣстныхъ условій вѣдѣнію органовъ самоуправленія подлежатъ разнообразныя отрасли мѣстнаго управленія, причемъ съ ростомъ культурныхъ потребностей населенія число этихъ отраслей увеличивается. Въ общемъ кругъ предметовъ, предоставляемыхъ попеченію мѣстнаго самоуправленія, можетъ быть сведенъ къ слѣдующимъ отдѣламъ: 1) заботы о поддержаніи общественнаго порядка и безопасности; сюда относятся содержаніе полиціи, мировой юстиціи, арестныхъ домовъ и т. п.; 2) заботы о внѣшнемъ благоустройствѣ; сюда входитъ устройство мостовыхъ, водоснабженіе, освѣщеніе, мосты и переправы, канализація, вывозъ нечистотъ, содержаніе кладбищъ и т. п.; 3) заботы объ общемъ благосостояніи; сюда принадлежитъ устройство рынковъ, дорогъ, средствъ сообщенія (городскіе трамваи и желѣзныя дороги), ирригаціи бѣдныхъ и нищихъ, доставленіе дешевыхъ квартиръ и кредита (городскіе ломбарды) бѣднымъ классамъ населенія и т. п.; 4) попеченіе о народномъ здоровьи, т.-е. устройство больницъ, амбулаторныхъ лѣчебницъ, родильныхъ приютовъ, аптекъ, борьба съ заразными болѣзнями, санитарный надзоръ за пищевыми продуктами и т. п., и 5) заботы о духовныхъ потребностяхъ; сюда относятся устройство школъ, библиотекъ, читаленъ, музеевъ, народныхъ театровъ и развлеченій и др.

Чѣмъ шире кругъ предметовъ, находящихся въ вѣдѣніи самоуправления, тѣмъ разнообразнѣе и значительнѣе должны быть и источники доходовъ, предоставленныхъ въ его распоряженіе. Въ общемъ, органы самоуправления имѣютъ въ своемъ распоряженіи тѣ же категоріи доходныхъ источниковъ, что и государство, а именно: 1) доходы частно-хозяйственнаго характера — отъ общественныхъ имуществъ, промысловъ и т. п.; 2) сборы за пользованіе мѣстными учрежденіями (т.-е. мѣстныя пошлины); 3) спеціальныя налоги (прямыя и косвенныя), устанавливаемые въ пользу мѣстныхъ союзовъ; 4) чрезвычайныя ресурсы, каковыми являются продажа общественныхъ имуществъ, займы и пособія отъ государственнаго казначейства; наконецъ. 5) нѣкоторыя нужды могутъ быть удовлетво-

риемы посредством натуральных повинностей (например, исправление дорог, мостовыхъ и др.).

Изъ названныхъ здѣсь пяти категорій источниковъ доходовъ главное значеніе имѣютъ доходы отъ общественныхъ имуществъ и промысловъ и мѣстные налоги.

Что касается доходовъ отъ *общественныхъ имуществъ*, то это самый древній источникъ общиннаго хозяйства, занимающій и понынѣ важное мѣсто въ мѣстномъ общественномъ хозяйствѣ. Несмотря на значительныя отчужденія общественныхъ имуществъ частнымъ лицамъ, многія городскія и сельскія общины и въ наше время владѣютъ обширными и цѣнными недвижимостями, въ видѣ пахотныхъ земель, лѣсовъ, луговъ, дворовыхъ мѣстъ и зданій. Доходы, извлекаемые обыкновенно отдачею въ аренду недвижимостей, составляютъ значительную статью бюджета большинства городовъ. Что касается *промысловыхъ предпріятій общественныхъ союзовъ* (каковы, напримеръ, городскіе трамваи, ломбарды, газовые заводы, водопроводы и т. п.), то главной ихъ цѣлью служить не столько извлеченіе доходовъ, сколько наилучшее удовлетвореніе соответственныхъ потребностей населенія. Лишь избытки, остающіеся отъ эксплуатаціи общественныхъ промысловъ, заносятся въ мѣстные бюджеты.

За рѣдкими исключеніями преобладающее мѣсто, однако, въ бюджетѣ общественныхъ союзовъ занимаютъ *налоги*. Система мѣстныхъ налоговъ въ общемъ соответствуетъ системѣ государственныхъ налоговъ, съ той разницей, что въ мѣстномъ обложеніи прямымъ налогамъ отдается безусловное преимущество. Основанія къ этому слѣдующія. Во-первыхъ, косвенные налоги требуютъ очень дорогой и сложной организаціи взиманія, что особенно невыгодно въ предѣлахъ небольшого района дѣйствія мѣстныхъ союзовъ. Во-вторыхъ, мѣстнымъ органамъ самоуправленія въ болѣе узкой сферѣ ихъ дѣятельности значительно легче произвести оцѣнку имущественной состоятельности и платежной способности отдѣльныхъ лицъ, чѣмъ органамъ центральной власти на протяженіи всего государства. Лишь въ видѣ исключенія въ нѣкоторыхъ странахъ (например, во Франціи) сохранились косвенные налоги при ввозѣ товаровъ въ черту города, такъ называемые *привратные* акцизы (*octrois*). Крупный недостатокъ привратныхъ акцизовъ — это необходимость устройства внутреннихъ заставъ и таможенъ, стѣсняющихъ передвиженіе товаровъ.

Наиболѣе распространеннымъ объектомъ мѣстныхъ прямыхъ налоговъ служатъ *земля* и въ городахъ *дома*. Объясняется это тѣмъ,

что владѣніе землею или домою является наиболѣе замѣтнымъ признакомъ принадлежности къ мѣстному союзу и большей или меньшей состоятельности и платежеспособности даннаго лица. Затѣмъ вторымъ объектомъ прямого мѣстнаго обложенія является *торгово-промышленная дѣятельность*. Сборы съ торговли и промысловъ представляютъ собою также видную статью, въ особенности въ городскихъ бюджетахъ. Наконецъ, въ составъ мѣстныхъ сборовъ входятъ разнаго рода *налоги на предметы роскоши* (напримѣръ, на экипажи, велосипеды и т. п.).

Что касается участія государства въ мѣстныхъ расходахъ, то оно бываетъ троякаго рода. Во-первыхъ, государственная власть можетъ назначать спеціальныя и временныя пособія изъ средствъ государственнаго казначейства на удовлетвореніе опредѣленной мѣстной потребности. Во-вторыхъ, государственная власть можетъ ассигновать ежегодное пособіе на усиленіе средствъ мѣстныхъ общественныхъ союзовъ, причемъ или точно указываются предметы и размѣры расходовъ, или это предоставляется усмотрѣнію мѣстныхъ органовъ самоуправленія. Въ-третьихъ, наконецъ, государственная власть можетъ передавать въ распоряженіе органовъ самоуправленія источники дохода, которые прежде находились въ вѣдѣніи государства.

Что касается системъ мѣстнаго обложенія, то ихъ можно свести къ двумъ основнымъ типамъ: 1) системѣ самостоятельныхъ мѣстныхъ налоговъ и 2) системѣ дополнительныхъ сборовъ къ государственнымъ налогамъ.

Въ системахъ *самостоятельнаго мѣстнаго обложенія* на первомъ планѣ стоятъ прямые налоги. Типичной страной прямого мѣстнаго обложенія является Англія, гдѣ мѣстное обложеніе составляется изъ ряда прямыхъ сборовъ, взимаемыхъ, главнымъ образомъ, съ владѣльцевъ и арендаторовъ недвижимой собственности. Сборы взимаются отдѣльно по приходамъ и графствамъ и отдѣльно въ городахъ. Главнѣйшій приходскій сборъ — это налогъ въ пользу бѣдныхъ, дающій около $\frac{3}{4}$ всего приходскаго бюджета и большую часть расходующій на предметы, не имѣющіе ничего общаго съ прирѣченіемъ бѣдныхъ; затѣмъ имѣются судѣбные сборы на содержаніе дорогъ, стражи, освѣщеніе, на санитарныя цѣли, сельскохозяйственныя цѣли, на содержаніе церквей и мн. др.

Къ типу самостоятельнаго мѣстнаго обложенія принадлежатъ также мѣстные налоги въ Пруссіи, гдѣ въ 1893 году правительство передало мѣстнымъ общественнымъ союзамъ прежніе государственныя налоги съ недвижимостей и промысловъ.

Система *добавочнаго мѣстнаго обложенія* получила примѣненіе во Франціи.

Во Франціи вся государственная территория дѣлится на четыре административныя подраздѣленія: департаменты, округа, кантоны и общины — какъ городскія, такъ и сельскія. Изъ указанныхъ группъ только департаменты и общины обладаютъ правами юридическыхъ лицъ, могутъ владѣть собственнымъ имуществомъ, защищаютъ свои интересы на судѣ и имѣютъ свое особое финансовое хозяйство.

Въ ряду доходовъ, которыми пользуются департаменты и общины, особенное значеніе имѣютъ такъ называемые *добавочные сантимы* (*centimes additionnels*), т.-е. дополнительный сборъ къ казеннымъ прямымъ налогамъ (поземельному, личному съ поквартирнымъ, подомовому и налогу съ оконъ и дверей, и промысловому); сборъ этотъ исчисляется въ сантимахъ на каждый франкъ основного казеннаго оклада разныхъ видовъ прямыхъ налоговъ. Основной окладъ, будучи для первыхъ трехъ упомянутыхъ выше прямыхъ налоговъ неизмѣннымъ, служитъ основаніемъ также для исчисления добавочныхъ сантимовъ и въ пользу казны, если въ этомъ оказывается необходимость по бюджетнымъ соображеніямъ.

Добавочные сантимы, предназначенные для покрытія какъ обыкновенныхъ, такъ и чрезвычайныхъ департаментскихъ расходовъ, не должны превышать, въ общей сложности, 55 сантимовъ на 1 франкъ основного казеннаго оклада; предѣльныя нормы добавочныхъ сантимовъ, взимаемыхъ съ каждаго отдѣльнаго оклада казенныхъ налоговъ, установлены закономъ; высшій предѣлъ добавочнаго обложенія выносить лишь поземельный налогъ. Добавочные сантимы составляютъ около $\frac{3}{4}$ всѣхъ ресурсовъ департаментскаго управленія. Остальную четверть составляютъ пособія отъ казны и общинъ. Главнѣйшими статьями департаментскихъ расходовъ являются: пути сообщенія (въ особенности проселочныя дороги) и общественное призрѣніе (въ особенности содержаніе домовъ для умалишенныхъ, воспитательныхъ домовъ и дѣтскихъ приютовъ). Кромѣ того, значительная сумма затрачивается на погашеніе займовъ и уплату по нимъ процентовъ; займы эти дѣлаются въ видахъ удовлетворенія чрезвычайныхъ потребностей, для каковой цѣли служатъ также и специально разрѣшаемые закономъ чрезвычайныя добавочные сантимы.

Гораздо меньшее значеніе имѣютъ добавочные сантимы въ доходной смѣтѣ общинъ, гдѣ они составляютъ нѣсколько болѣе $\frac{1}{3}$ всѣхъ доходныхъ поступленій. Въ ряду этихъ поступленій первое

мѣсто принадлежатъ привратнымъ акциямъ, финансовое значеніе которыхъ уменьшается сообразно уменьшенію численности населенія общинъ: для большихъ городовъ привратные акцизы доставляютъ отъ 40% до 45% общей суммы доходовъ; въ общемъ они не превышаютъ, однако, $\frac{1}{4}$ обыкновеннаго доходнаго бюджета. Далѣе, значительные доходы извлекаютъ общины отъ принадлежащихъ имъ недвижимыхъ имуществъ (земель, лѣсовъ, статей оброчныхъ и т. п.). Наконецъ, въ дѣлѣ содержанія и устройства проселочныхъ дорогъ различныхъ наименованій одинъ изъ наиболее важныхъ ресурсовъ общины составляетъ плата взаменъ натуральной дорожной повинности. Обязательными расходами общинъ являются: содержаніе и ремонтъ общинныхъ зданій и общинныхъ канцелярій, перепись населенія, веденіе списковъ гражданского состоянія, взиманіе налоговъ, общинная полиція, мировая юстиція, пенсіи, народное образованіе, общественное призрѣніе, потребности культа, проселочныя дороги и т. д.

Въ отличіе отъ другихъ государствъ, гдѣ мѣстное финансовое хозяйство занимаетъ обособленное отъ государственнаго бюджета положеніе, во Франціи доходы и расходы департаментовъ, а отчасти и общинъ, входятъ въ государственный бюджетъ, какъ особое къ нему прибавленіе, подъ названіемъ бюджета специальныхъ фондовъ. Бюджетъ этотъ распредѣляется по смѣтамъ отдѣльныхъ министерствъ и обнимаетъ совокупность обыкновенныхъ и чрезвычайныхъ расходовъ и доходовъ департаментовъ и тѣ доходы общинъ, которые постушаютъ въ государственное казначейство, т.-е. всѣ общинные добавочные сантимы. Департаментскіе доходы сливаются сполна въ государственномъ казначействѣ съ государственными суммами; расходы изъ нихъ производятся на одинаковыхъ основаніяхъ съ государственными расходами; порядокъ контроля надъ расходованіемъ государственныхъ и департаментскихъ суммъ одинъ и тотъ же. Доходныя поступления общинъ значатся въ бюджетѣ специальныхъ суммъ, какъ специальные доходы, подлежащіе возврату общинамъ; расходование ихъ происходитъ независимо отъ центральной власти.

У насъ мѣстное обложеніе построено на слѣпанной системѣ: съ одной стороны, дѣйствуютъ особые земскіе и городскіе сборы съ недвижимыхъ имуществъ, съ другой — взимаются добавочные сборы къ государственному промысловому налогу.