

24
0466

Проверено 1921
762

ПРОВЕРЕНО
2000 г.

МАЙ 2008

ЮРИДИЧЕСКИЙ
КАБИНЕТЪ
В. Ж. К.

Озерое. Ив.

Общие принципы организации городских финансовъ.

Въ настоящее время задачи городовъ все болѣе и болѣе усложняются. Вслѣдствіе скученности населенія на небольшомъ пространствѣ городамъ приходится брать въ свои руки много такихъ задачъ, которыя прежде составляли предметъ заботъ отдѣльныхъ гражданъ, какъ напр. водоснабженіе, проведеніе путей сообщенія, снабженіе населенія газомъ, электричествомъ, устройство городскихъ боенъ, канализація и т. д., а это требуетъ средствъ. Европейскіе города располагаютъ гораздо болѣе значительными средствами, чѣмъ наши русскіе ¹⁾ и если вопросъ о городскихъ финансахъ играетъ крупную роль тамъ, то тѣмъ болѣе обостренное положеніе онъ долженъ занимать у насъ.

Я не буду здѣсь останавливаться на задачахъ городовъ (это подробно изложено въ моей книжкѣ «Большіе города, ихъ задачи и средства управленія»), а прямо перейду къ тѣмъ положеніямъ, которыя въ настоящее время кладутся въ основу правильной организации городскихъ финансовъ въ теоріи, и все болѣе и болѣе проводятся на практикѣ, при чемъ остановлюсь только на общихъ принципахъ, опуская частности.

Главную роль въ питаніи городскихъ финансовъ играютъ принудительные сборы; основаніемъ распредѣленія этихъ принудительныхъ сборовъ между гражданами является во 1-хъ налоговый-способность послѣднихъ, во 2-хъ принципъ пользы отъ того или другого акта дѣятельности городского управленія для тѣхъ или другихъ лицъ, при чемъ этотъ принципъ играетъ здѣсь большую роль, чѣмъ въ государственномъ бюджетѣ, такъ какъ мѣропріятія городскихъ управленій осозательнѣе сказываются въ конкретныхъ выгодахъ отдѣльныхъ лицъ, а потому удобнѣе и легче привлечь этихъ лицъ къ участию въ питаніи городского бюджета.

Приложеніемъ принципа налогового-способности въ городскихъ финансахъ является введеніе подоходнаго налога, а принципа инте-

¹⁾ Такъ, бюджетъ Парижа въ 1904 г. составлялъ 122 милліона руб., а бюджетъ 868 русскихъ городовъ на 1900 г. всего около 109 милліоновъ рублей.

10111 соц. кр.

реса—установленіе налоговъ съ недвижимости, торговли и промысловъ, такъ называемое «спеціальное обложеніе» и отчасти особья формы обложенія городской недвижимости, при перехоѣ ея изъ однѣхъ рукъ въ другія.

Городское подоходное обложеніе является наиболѣе справедливой формой, такъ какъ при посредствѣ ея наилучшимъ образомъ распредѣляется налоговое бремя. Занимая все болѣе и болѣе видное мѣсто въ государственныхъ бюджетахъ, подоходное обложеніе должно играть крупную роль и въ бюджетахъ городовъ, такъ какъ нельзя всю сумму, которая нужна для покрытія потребностей городскихъ поселеній, разложить только на домовладѣльцевъ и промышленный классъ, а необходимо привлечь все налоговоспособное населеніе, которое, участвуя въ опредѣленіи воли города, должно участвовать также и въ тягостяхъ покрытія общихъ расходовъ.

Но здѣсь городскому фиску приходится конкурировать съ государственнымъ фискомъ, такъ какъ обычно подоходный налогъ эксплуатируется государствомъ въ своемъ интересѣ. Возникаетъ вопросъ,—можетъ ли городской подоходный налогъ существовать наряду съ государственнымъ въ формѣ совершенно самостоятельнаго обложенія, или онъ долженъ являться лишь въ формѣ надбавки къ государственному подоходному обложенію?

Параллельное существованіе двухъ самостоятельныхъ формъ подоходнаго обложенія, представляя для теоретиковъ значительный интересъ въ смыслѣ наблюденія того, какъ двѣ неодинаковыя формы подоходнаго обложенія функционируютъ и къ какимъ результатамъ это приводитъ, на практикѣ едва ли удобно, такъ какъ вызвало бы необходимость двухъ самостоятельныхъ оцѣнокъ. Разъ существуетъ государственный подоходный налогъ, городу удобнѣе облагать общую массу дохода плательщика въ формѣ надбавокъ, для чего могутъ быть учреждены особья смѣшанныя комиссіи, при участіи городскихъ плательщиковъ¹⁾. При этомъ можно допустить нѣкоторое отклоненіе въ тарифѣ городскихъ ставокъ, въ томъ смыслѣ, что городъ можетъ, напр., продолжить прогрессию далѣе, чѣмъ это дѣлаетъ фискъ, или вести эту прогрессию болѣе быстро, чѣмъ послѣдній, и такія отклоненія едва ли не въ интересахъ государства, такъ какъ города въ этомъ случаѣ представляли бы изъ себя извѣстнаго рода лабораторіи, гдѣ можно было бы наблюдать, къ какимъ результатамъ приводятъ тѣ или другія видоизмѣненія въ тарифахъ подоходнаго обложенія, не ведетъ ли это къ сокрытію доходовъ и т. д.

¹⁾ Организация такихъ комиссій обычно примѣняется даже и тамъ, гдѣ городъ не участвуетъ въ подоходномъ обложеніи, такъ какъ государственному фиску обойтись безъ помощи плательщика въ этомъ тонкомъ дѣлѣ невозможно.

Германское законодательство допускаетъ такія надбавки къ подоходному государственному налогу въ размѣрѣ превышающемъ государственный налогъ въ 2,5 раза, т. е. до 250%, или, если государство облагаетъ гражданъ подоходнымъ налогомъ на высшихъ ступеняхъ въ размѣрѣ 4%, то городъ можетъ довести это обложеніе до 10%¹⁾.

Населеніе городовъ, болѣе вовлеченное въ мѣнливую оборотъ, представляетъ очень удобную почву для правильнаго функционирования этой формы обложенія. Въ Германскихъ городахъ подоходный и квартирный (въ городахъ, гдѣ онъ былъ введенъ до закона 1893 г.) налоги играютъ очень видную роль въ общемъ налоговомъ бюджетѣ, составляя отъ 95,87% (Брауншвейгъ) до 31,95% (Альтона). Въ Берлинѣ они составляютъ 46,23%, Дрезденѣ—56,81%, Лейпцигѣ—75,03%, Франкфуртъ-на-Майнѣ—58,17%. Эти данныя относятся къ 1896—97 г., т. е. къ періоду послѣ реформы Микеля, которая, передавъ въ руки общинѣ реальныя налоги, т. е. поземельный, промысловый и подомовый, отъ которыхъ государство отказалось, предоставила общинамъ обильный источникъ средствъ и тѣмъ самымъ дала имъ возможность менѣе напрягать подоходный и квартирный налоги. До реформы эти послѣдніе играли еще болѣе значительную роль въ питаніи налогового бюджета нѣмецкихъ городовъ: такъ, въ Берлинѣ (1893—94 г.) они составляли 81,18%, во Франкфуртъ-на-Майнѣ—89,41%, во Франкфуртъ-на-Одерѣ—83,36% и т. д. Тамъ, гдѣ городское подоходное обложеніе является въ формѣ надбавокъ къ государственному, эти надбавки значительно превышаютъ ставки государственнаго налога, равняясь въ Барменѣ, напримѣръ, 190—200% (періодъ 1901—3 гг.), въ Дуисбургѣ—160%, въ Эльберфельдѣ—186,236%, въ Эссенѣ—180—200%.

Допущеніе подоходнаго обложенія уже ранѣе, какъ источника средствъ въ бюджетѣ нашихъ городовъ, доставило бы и министру финансовъ возможность идти во введеніи государственнаго подоходнаго налога тѣмъ же путемъ, какого оно держалось до сихъ поръ въ проведеніи винной монополіи, т. е. путемъ опытнымъ, расширяя примѣненіе данной мѣры только тогда, когда непосредственный опытъ покажетъ ея пригодность.

Домовладѣльцы представляютъ изъ себя первую категорію населенія городовъ, которая извлекаетъ массу выгодъ отъ дѣятельности городскихъ управленій; проведеніе путей сообщенія обогащаетъ многія категоріи ихъ, украшеніе городовъ, постройка музеевъ, памятниковъ, высшихъ учебныхъ заведеній—все это привлекаетъ въ города массу учащейся молодежи и ихъ родителей,

¹⁾ См. подробнѣе въ моей брошюрѣ «Земское обложеніе и въ чемъ должна состоять его реформа». Стр. 29 и дал.

туристовъ, любителей искусства и вообще массу иногородняго населенія, желающаго вкусить прелести городской жизни; чѣмъ городскія управленія больше затрачиваютъ средствъ на упомянутыя цѣли и вообще цѣли улучшенія жизни въ городахъ, тѣмъ наплывъ въ города дѣлается больше, а это поднимаетъ въ городахъ цѣнность земли, домовъ, увеличиваетъ арендную плату и т. д.

Поэтому вполне справедливо, съ точки зрѣнія теоріи, именно эту категорію населенія по преимуществу привлечь къ обложенію, что на практикѣ осуществляется введеніемъ налоговъ для обложенія недвижимости въ городахъ. Въ этой области за послѣднее время совершается любопытная эволюція: прежде недвижимое имущество, какъ общее правило, облагалось по доходности, а въ настоящее время совершается переходъ къ обложенію ихъ по такъ называемой общей стоимости, или просто говоря по стоимости. Объясненіе этого явленія лежитъ здѣсь вотъ въ чемъ. Какъ правило, доходность въ городахъ подомовыхъ владѣній, занятыхъ бѣднымъ людомъ, т. е. мелкими квартирами, углами, койками и т. д. выше доходности богатыхъ жилыхъ домовъ¹⁾, а между тѣмъ интересы соціальной политики начинаютъ играть все болѣе и болѣе крупную роль. Эти лозунги все болѣе и болѣе окрашиваютъ собой современную печать и общественное мнѣніе; кромѣ того, трудящіеся сами проникаютъ въ городскія управленія, оказываютъ вліяніе на содержаніе воли городовъ и они выставляютъ требованія, чтобы недвижимыя имущества облагались не по доходу, а по цѣнности. Змѣтъ, обложеніе по доходности представляетъ массу возможностей приниженаго опредѣленія чистаго дохода, путемъ неправильнаго исчисленія тѣхъ расходовъ, которые вычитаются изъ валоваго дохода. По этимъ соображеніямъ мы убѣждены, что если бы перешли также въ Москвѣ отъ обложенія «по доходности» къ обложенію по упомянутой «общей цѣнности», то поступления отъ обложенія городской недвижимости въ пользу города значительно поднялись бы.

Въ дѣлѣ обложенія недвижимыхъ имуществъ большимъ мѣстомъ крупныхъ городовъ являются въ настоящее время пустыри. Многія лица держатъ въ своихъ рукахъ крупные земельные участки, не застраивая ихъ въ ожиданіи повышенія на нихъ цѣны, а между тѣмъ держаніе крупныхъ участковъ въ незастроенномъ видѣ ухудшаетъ жилищныя условія городского населенія, поднимаетъ арендную плату на квартиры, заставляетъ населеніе ютиться въ подвалахъ и чердакахъ. Съ этимъ явленіемъ приходится бороться и, такъ какъ вообще за послѣднее время на на-

¹⁾ Данныя нашихъ городовъ также показываютъ, что арендная плата кубической сажени помещенія въ бѣдныхъ кварталахъ иногда въ 2—3 раза выше арендной платы богатыхъ квартиръ.

логъ начинаютъ смотрѣть, какъ на орудіе соціальной политики, то и видоизмѣняютъ форму обложенія городской недвижимости. При обложеніи послѣдней по доходности, всѣ такіе пустыри, какъ не приносящіе дохода, не подлежатъ обложенію, и, слѣдовательно, это должно облегчать спекуляцію земельными участками; если же обложить земельные участки по общей ихъ цѣнности, то картина мѣняется: участокъ можетъ не приносить дохода, но онъ будетъ подлежать обложенію и это въ извѣстной степени можетъ побуждать владѣльцевъ такъ или иначе заняться эксплуатаціей этихъ участковъ, чтобы не платить налоговъ изъ своего кармана. Такая политика опять въ интересахъ трудящихся и вообще широкихъ слоевъ населенія, вотъ почему мы и видимъ въ настоящее время попытки перехода обложенія недвижимости по общей цѣнности.

Владѣльцы промысловыхъ и торговыхъ предпріятій также представляютъ изъ себя категорію населенія, преимущественно пользующуюся выгодами отъ матеріальныхъ затратъ, производимыхъ городскими управленіями. Въ самомъ дѣлѣ, притокъ населенія въ города, съ улучшеніемъ жизненныхъ условий въ послѣднихъ, увеличиваетъ спросъ на продукты промышленности и торговли; естественно, что бы торговля и промышленность были привлечены къ особому обложенію, помимо общеподоходнаго налога. При этомъ городамъ, какъ здѣсь, такъ и при обложеніи недвижимости, должна быть предоставлена возможная свобода въ выборѣ формы обложенія: городскія поселенія растутъ, торговля и промышленность можетъ принимать различные оттѣнки и чтобы въ должной степени привлечь ихъ къ питанію городскихъ бюджетовъ, города должны располагать эластичными средствами, т. е. быть по возможности автономными въ выборѣ подходящихъ формъ. Здѣсь я долженъ остановиться, чтобы отмѣтить послѣднее теченіе въ такъ называемомъ реальномъ обложеніи городовъ.

Реальное обложеніе—это обложеніе земли, недвижимости, торговли и промышленности. Въ настоящее время въ теоріи, а на практикѣ съ 1893 г., съ реформы обложенія въ Пруссіи, какъ правило, устанавливается, что государство беретъ себѣ подоходный и общепомущественный налоги, а реальные, упомянутые выше налоги, оно всецѣло передаетъ мѣстному самоуправленію, т. е. общинамъ и городамъ. При такомъ разграниченіи источниковъ между государствомъ и мѣстными самоуправленіями исходятъ изъ той мысли, что вообще реальные налоги, не допускающіе вычета долговъ, и будучи менѣ подвижными по способамъ оцѣнки, менѣ пригодны для государственнаго бюджета, будучи же переданы въ руки самоуправленій, они теряютъ эти свои дефекты. Въ виду того, что мѣстныя самоуправленія въ организаціи обложенія

исходятъ изъ принципа интереса, т. е. пользы, то задолжено ли данное предпріятіе или нѣтъ, обремененъ ли долгами извѣстный участокъ или домъ—для города безразлично: такъ какъ эти участки или эти торговопромышленныя предпріятія извлекаютъ извѣстную пользу изъ актовъ дѣятельности городскихъ управленій, то они все равно подлежатъ обложенію независимо отъ степени своей задолженности. Далѣе, мѣстныя самоуправленія и въ частности города обладаютъ большей эластичностью въ производствѣ оцѣнокъ этихъ объектовъ: они лучше въ состояніи охватить приростъ цѣнности, чѣмъ это можетъ сдѣлать фискъ, въ особенности, если предоставить здѣсь городамъ возможную свободу. Именно на эту точку зрѣнія и встала прусская реформа 1893 года, открывъ, такъ сказать, эру свободнаго творчества въ построеніи обложенія недвижимости, торговли и промышленности мѣстными самоуправленіями.

Какъ уже упомянуто выше, государство въ Пруссіи отказалось совсѣмъ отъ реального обложенія, передавъ его исключительно самоуправленіямъ. У насъ въ настоящее время государство по бюджетнымъ соображеніямъ не можетъ этого сдѣлать, но развязать руки городамъ въ построеніи этихъ формъ обложенія оно можетъ, и должно отмѣнить максимальную норму обложенія недвижимости, а также торговли и промышленности, для которыхъ, какъ извѣстно, у насъ установлено обложеніе въ извѣстномъ процентномъ соотношеніи къ основному налогу. Въ этой области необходимо открыть путь нашимъ городамъ къ свободному творчеству новыхъ налоговыхъ формъ сообразно съ мѣстными условіями. Если наши городскія управленія будутъ демократизированы, весьма возможно, что мы вступимъ на путь обложенія торговли и промышленности по доходности, при чемъ, вѣроятно, будетъ установлено извѣстное соотношеніе между городскимъ подоходнымъ налогомъ и реальнымъ обложеніемъ, какъ это имѣетъ мѣсто въ Пруссіи.

Само собой разумѣется, что если я говорю объ уничтоженіи существующихъ нормъ обложенія торговли и промышленности, то этимъ самымъ для городовъ явится возможность облагать торговлю и промышленность по ихъ доходности, и, слѣдовательно, этимъ разрѣшается вопросъ объ участіи городовъ въ дополнительныхъ сборахъ съ торговли и промышленности. Въ настоящее время торговля и промышленность несоразмѣрно мало участвуютъ въ питаніи городскихъ бюджетовъ: такъ, въ Москвѣ обложеніе торговли и промышленности даетъ 2,5 милл. р., а обложеніе городской недвижимости 5,5 милл. р., а между тѣмъ, по свѣдѣніямъ Московской казенной палаты, доходность только неотчетныхъ предпріятій по Москвѣ исчисляется въ 65,7 милліон. р., а

подотчетныхъ предпріятій, т. е. главнымъ образомъ акціонерныхъ, доходность равняется 54,4 милліон. р., т. е. общая сумма доходности торговопромышленныхъ предпріятій, облагаемыхъ въ Москвѣ—120 милліон. р. Конечно, мы не можемъ брать въ счетъ доходность подотчетныхъ предпріятій, но уже изъ сравненія доходности недвижимости г. Москвы (на 1 января 1905 г.—54,2 милл. руб.) и торговопромышленныхъ предпріятій видно, что послѣднія слишкомъ мало участвуютъ въ питаніи городского бюджета, т. е. здѣсь мы видимъ ту же самую картину, что и въ обложеніи земствъ.

Какъ ни мало средствъ у нашихъ городовъ, но и эти средства сократились по введеніи казенной винной монополіи вслѣдствіе прекращенія сборовъ въ пользу городовъ съ патентовъ на заводы и заведенія для выдѣлки и продажи питей. Правда, въ возмѣщеніе этихъ потерь постановлено выдавать городамъ временно вознагражденіе въ размѣрѣ, равномъ среднему сбору, полученному ими за пятилѣтіе, предшествующее введенію казенной продажи питей. Но это вознагражденіе далеко не восполняетъ всѣхъ потерь, которыя понесутъ города, такъ какъ оно опредѣляется въ однообразномъ размѣрѣ и ограничивается разъ установленною суммою, не подлежащею повышенію, между тѣмъ, какъ городскіе сборы съ патентовъ должны были бы изъ года въ годъ увеличиваться сообразно съ развитіемъ предпріятій, обязанныхъ выборкой патентовъ. Въ Москвѣ введеніе казенной винной монополіи отразилось уменьшеніемъ сборовъ этой категоріи. Но этого мало. Введеніе монополіи приноситъ городамъ существенный ущербъ еще и по тому вліянію, которое она оказываетъ на трактирный промыселъ. Какъ извѣстно, теперь размѣръ обложенія трактирныхъ заведеній вполне зависитъ отъ городскихъ Думъ; это право осталось за ними и съ введеніемъ винной монополіи, но самая торговля въ трактирныхъ заведеніяхъ при новомъ порядкѣ подверглась значительнымъ ограниченіямъ. Трактирныя заведенія могутъ торговать водочными издѣліями и водкой только въ запечатанной посудѣ и по казенной цѣнѣ. Отпускать эти напитки произвольными мѣрами и по вольной цѣнѣ трактирнымъ заведеніямъ предоставляется только съ разрѣшенія управляющаго акцизными сборами по соглашенію съ губернаторомъ, но съ обязательствомъ отпускать водочныя издѣлія въ запечатанной посудѣ и по казенной цѣнѣ; торговля же исключительно по вольной цѣнѣ и произвольными мѣрами допускается только съ разрѣшенія министра Финансовъ. При такихъ условіяхъ доходность трактирныхъ заведеній въ значительной степени сократилась, а вмѣстѣ съ тѣмъ уменьшилось число вновь открываемыхъ заведеній, а потому и городамъ приходится сократить свои притязанія къ этому источнику обложенія.

Въ настоящее время существуетъ у насъ государственный квартирный налогъ, какъ суррогатъ подоходнаго. Города добиваются участія въ немъ, и половина поступленийъ отъ него перелана уже городскому управленію Петербурга. Но квартирный налогъ, какъ уже упомянуто, является формой замѣны подоходнаго налога, и съ введеніемъ послѣдняго нѣтъ основаній удерживать его; на мой взглядъ онъ долженъ быть уничтоженъ, тѣмъ болѣе, что эта форма не является рекомендуемой современной теоріею. Данныя нѣмечкой статистики, полученныя изъ сравненій, какъ налоговое бремя распредѣляется среди населенія при посредствѣ подоходнаго налога и квартирнаго, показываютъ, какъ неравномѣрно совершается это распредѣленіе, при помощи квартирнаго обложенія. *)

Вотъ почему въ Пруссіи введеніе вновь этого налога общинами запрещено. Но если бы государство въ погонѣ за средствами не потерпѣло конкуренціи общинъ и городовъ въ подоходномъ обложеніи, т. е. ввело бы настолько высокія ставки подоходнаго обложенія, что это исключило бы право надбавокъ городовъ къ госуд. подоходному налогу, тогда, конечно, пришлось бы быть можетъ городамъ довольствоваться и передачей имъ квартирнаго налога.

Но всетаки квартирный налогъ вовсе не способенъ привлечь къ обложенію дѣйствительный доходъ плательщика. Плата за квартиру—очень грубый признакъ, и на основаніи его еще можно кое-какъ уловить налогоспособность низшихъ категорій плательщиковъ, но никоимъ образомъ не высшихъ. Этимъ и объясняется введеніе въ квартирный налогъ прогрессіи. Но всѣ поправки въ этомъ направленіи не достигаютъ цѣли, и въ результатѣ этого явилось, какъ упомянуто выше, запрещеніе общинамъ въ Пруссіи вводить квартирный налогъ вновь. Въ Австріи проектъ опредѣленія дохода плательщика путемъ умноженія квартирной платы на извѣстный прогрессирующій коэффициентъ вызвалъ не такъ давно жестокую критику: тамъ прямо говорилось, что этотъ пріемъ можетъ похоронить всю реформу прямого обложенія.

Принципы интереса въ городскомъ обложеніи въ настоящее время получаютъ и другое примѣненіе, помимо отмѣченнаго нами постулата преимущественнаго обложенія недвижимости, торговли и промышленности. Въ послѣднемъ случаѣ теорія обосновываетъ преимущественное обложеніе этихъ категорій доходовъ на общихъ результатахъ дѣятельности городскихъ управленій: города всей совокупностью своей дѣятельности, даже сами не желая того, непрерывно работаютъ въ интересахъ домовладѣльцевъ

*) См. мою книгу «Подоходный налогъ въ Англии», стр. 233—4.

и представителей промышленности и торговли, вотъ почему и справедливо возложить жертвы на эти группы, не учитывая въ каждомъ отдѣльномъ случаѣ степень пользы, извлеченной тѣмъ или другимъ домовладѣльцемъ или промышленнымъ предпріятіемъ.

Но города, развивая свою дѣятельность, актами своей дѣятельности могутъ оказывать особыя услуги отдѣльнымъ специфическимъ, строго ограниченнымъ группамъ домовладѣльцевъ и землевладѣльцевъ. Напримѣръ, городъ сноситъ цѣлый кварталъ и разбиваетъ паркъ. Раньше здѣсь были очень узкія улицы, теперь прилегающіе дома снесены, свѣтъ Божій широкой волной ворвался въ окружающіе дома, и это даетъ возможность надстроить нѣсколько этажей выше, такъ какъ устранены препятствія строительнаго устава, по которымъ высота домовъ стоитъ въ извѣстной зависимости отъ ширины улицъ, не говоря уже о томъ, что сосѣдство благоустроеннаго парка поднимаетъ цѣнность прилегающихъ участковъ иногда на очень значительную сумму. Городъ можетъ построить мостъ чрезъ рѣку, проходящую по городу, и опять цѣнность участковъ, прилегающихъ къ мосту, можетъ сильно возрасти.

Я не буду останавливаться на подробностяхъ (интересующіеся найдутъ болѣе подробныя указанія въ моемъ курсѣ «Основы финансовой науки»), укажу только на то, что на западѣ и въ Америкѣ городскія управленія въ такихъ случаяхъ накладываютъ свою руку на этотъ приростъ цѣнности, полученный вслѣдствіе дѣятельности городскихъ управленій. Это вѣдь даже не налогъ: путемъ налога государство беретъ часть изъ дохода или имущества плательщика, а здѣсь городъ предварительно извѣстную сумму своей дѣятельности кладетъ въ карманъ плательщика, а затѣмъ предъявляетъ требованіе на часть ея.

Какъ общее правило, послѣ такого рода улучшеній опредѣляется цѣнность имущества до производства этого улучшенія и послѣ него, и часть этого прироста городское управленіе беретъ себѣ. Такой способъ полученія средствъ пріобрѣлъ особое названіе въ практикѣ— «спеціальное обложеніе», или по нѣмецкой терминологіи «Beiträge». Нѣкоторые города, особенно американскіе, открыли здѣсь себѣ крупный источникъ средствъ, и нашимъ городамъ слѣдовало бы обратить вниманіе на этотъ источникъ. Дѣло въ томъ, что дѣятельность городовъ по производству разнаго рода улучшеній будетъ развиваться, и, слѣдовательно, отдѣльныя группы будутъ обогащаться, а такое незаслуженное обогащеніе противорѣчитъ понятію социальной справедливости, раздражаетъ массы, а потому надо выступить съ коррективомъ, по которому городское управленіе въ такихъ случаяхъ должно требовать въ свою пользу часть произведенныхъ имъ расходовъ, при

чемъ это въ то же время дастъ источникъ средствъ для дальнѣйшихъ улучшеній.

Быстрый темпъ развитія городской жизни выдвигаетъ въ настоящее время еще особую форму получения средствъ, именно обложеніе конъюнктурнаго дохода. Въ городахъ прокладываются новые пути сообщенія, развивается грузовое движеніе, проводятся окружныя желѣзныя дороги, — опять цѣнность участковъ растетъ, населеніе скопляется въ городахъ и все это поднимаетъ цѣнность городской недвижимости; многіе приобрѣтаютъ участки и черезъ небольшой періодъ времени продаютъ ихъ съ большой для себя выгодой, ничего не сдѣлавъ для улучшенія этихъ участковъ, просто потому, что населеніе въ городѣ возрасло или улучшились пути сообщенія и т. д. Такая спекуляція получила значительное развитіе въ большихъ центрахъ, которые признали себя въ правѣ наложить руку на этотъ конъюнктурный приростъ цѣнности, для чего пользуются моментомъ перехода недвижимости изъ рукъ въ руки, а именно при переходѣ недвижимости устанавливають ея цѣнность въ моментъ приобрѣтенія тѣмъ лицомъ, которое теперь отчуждаетъ ее, а затѣмъ эту цѣнность сравнивають съ той суммой, за которую отчуждается эта недвижимость въ настоящее время; затѣмъ разсматриваютъ, отъ какихъ причинъ произошелъ этотъ приростъ цѣнности, на примѣръ, не были ли произведены какія либо улучшенія на участкѣ, и тогда стоимость этихъ улучшеній вычитается разница между цѣной, за которую теперь извѣстный участокъ отчуждается, и той, за которую онъ раньше былъ приобрѣтенъ, считается конъюнктурнымъ приростомъ, который и подлежитъ особому налогу.

Нѣмецкіе города, вступившіе уже на этотъ путь, примѣняютъ и другіе способы обложенія этого прироста цѣнности¹⁾.

Въ Москвѣ особенно полезно было бы ввести такой налогъ, такъ какъ въ настоящее время строится окружная желѣзная дорога, и насколько извѣстно, спекулятивное приобрѣтеніе участковъ въ цѣляхъ выигрыша на разницѣ въ цѣнѣ получило широкое развитіе и было бы полезно привлечь эту спекулятивную прибыль къ питанію отоцалаго городского бюджета.

Источникомъ дохода для городовъ могутъ служить и городскія предпріятія, которыя въ настоящее время города берутъ въ свои руки (на примѣръ водопроводы, газопроводы, газовыя заводы, трамваи, снабженіе населенія электричествомъ, бойни). Такого рода предпріятія, разъ они перешли въ руки городскихъ управленій, могутъ такъ вестись, что будутъ давать только обычную коммерческую прибыль, и въ такомъ случаѣ они все таки будутъ

¹⁾ Подробности см. въ статьѣ Боголѣпова «Налогъ на приростъ цѣнности» въ «Вѣстникѣ Финансовъ» № 45 за 1906 годъ.

давать городскимъ кассамъ средства. Но эти предпріятія могутъ вестись и иначе, а именно, городъ можетъ пользоваться своимъ монопольнымъ правомъ (напр. при постройкѣ боевъ можетъ запретить частнымъ лицамъ строить и эксплуатировать такія же бойни) и за услуги этихъ предпріятій взимать довольно крупное вознагражденіе. Въ такомъ случаѣ не только будутъ покрываться расходы по эксплуатаціи такихъ предпріятій, но и будетъ оставаться большой доходъ. Установленіе такого монопольнаго дохода съ нѣкоторыхъ предпріятій, напр. водопровода и боевъ,—равносильно, въ сущности говоря, введенію подушнаго налога, и многія городскія управленія именно съ этой цѣлью и переводятъ нѣкоторыя предпріятія въ свои руки, чтобы имѣть возможность часть налогового бремени переложить на массы населенія въ такой скрытой формѣ.

Такъ, напримѣръ, слѣдующіе города, устроивъ свои бойни, не только покрываютъ расходы, но, пользуясь монопольнымъ положеніемъ, получаютъ крупный доходъ отъ нихъ, достигающій: въ Ригѣ—20 процен. чистаго дохода на затраченный капиталъ, въ Нижнемъ-Новгородѣ—43 процента, Херсонѣ—82 процент., Гадячѣ—70 проц., Бѣлгородѣ—132 проц., Верхотурѣ—148 проц., Феодосіи—198 проц., Керчь-Еникале—393¹⁾.

Въ среднемъ, по подсчету Громова («Торг. Пром. Г.» № 208), обыватель въ годъ переплачиваетъ на мясъ въ Москвѣ—30 коп., въ Ригѣ—1 руб., въ Харьковѣ—90 коп., въ Херсонѣ—45 коп., въ Керчь-Еникале—1 руб. 5 коп., которые въ сущности являются подушнымъ налогомъ.

Городскія управленія съ преобладаніемъ домовладѣльцевъ среди гласныхъ теперь поняли, что, переводя нѣкоторыя предпріятія въ свои руки, они могутъ установить здѣсь подушный налогъ въ скрытомъ видѣ и взамѣнъ этого, получая такимъ путемъ средства, держать оцѣночный сборъ съ недвижимыхъ имуществъ на низкомъ уровнѣ. Такая политика является средствомъ переложенія налогового бремени съ плечъ состоятельныхъ группъ на малоимущія, и это явленіе не только присуще російскимъ городамъ, но имѣетъ мѣсто вездѣ, гдѣ избирательная система неудовлетворительна. Въ Германіи городскія управленія нерѣдко взимаютъ очень высокую таксу за воду, что опять равносильно установленію подушнаго налога, и въ нѣкоторыхъ городахъ въ среднемъ обывателямъ приходится уплачивать такимъ путемъ съ души водяного налога до 6 марокъ въ годъ²⁾.

По новому акту о коммунальномъ обложеніи въ Пруссіи

1) «Народное хозяйство» 1904 г., № 1, ст. Журавлева.

2) См. мою брошюру:—«Большіе города, ихъ задачи и средства управленія». 1906.

(законъ 13 іюля 1893) въ организаціи общинныхъ финансовъ очень подчеркнуть пошлинный принципъ обложенія, въ силу котораго распредѣленіе налогового бремени среди членовъ данной общины должно совершаться не только по принципу платежной способности плательщиковъ, но и соразмѣрно услугамъ или полезности, извлекаемой той или другой группой плательщиковъ изъ дѣятельности коммунальнаго управленія, при чемъ этотъ послѣдній принципъ проходить черезъ весь актъ красной нитью. На первомъ мѣстѣ здѣсь въ ряду источниковъ средствъ для общинъ и городовъ поставлены доходы отъ общинныхъ предприятий, газовыхъ заводовъ и пошлинъ, и только за недостаткомъ доходовъ отъ этого источника можно прибѣгать къ налогамъ. Какъ уже было упомянуто, этимъ закономъ налоги поземельный, промысловый и подомовый переданы въ руки общинъ, отчасти по тѣмъ же мотивамъ, т. е. что именно эта группа лицъ наиболѣе извлекаетъ выгоды отъ коммунальной дѣятельности.

Передача реального обложенія общинамъ дала возможность послѣднимъ сильно использовать этотъ источникъ. Такъ, подомовый налогъ въ Берлинѣ въ 1903 г. равнялся 150% прежняго государственнаго поземельнаго налога, въ Альтонѣ—395%, въ Эльберфельдѣ—210%, въ Шпандау—275%. Промысловый налогъ въ Берлинѣ составлялъ 150% прежняго государственнаго промысловаго налога, въ Бреславлѣ—170%, въ Кельнѣ—140%, въ Альтонѣ—395%, во Франкфуртѣ на Майнѣ—125%. Приблизительно таковы же отношенія и городскихъ подомовыхъ налоговъ къ прежнему государственному подомовому обложенію ¹⁾.

Впрочемъ въ эти суммы налоговъ взимаемыхъ городами уже включаются и такъ назыв. Kreissteuern. Въ мотивахъ къ прежнему проекту на всѣ лады повторялось, что если принципомъ финансовой политики въ государствѣ является распредѣленіе налогового бремени по налогоспособности плательщиковъ, т. е. по ихъ имущественному достатку, то въ общинномъ финансовомъ хозяйствѣ на первомъ планѣ должно стоять распредѣленіе налогового бремени соразмѣрно съ выгодами, получаемыми отдѣльными плательщиками или отдѣльными группами ихъ.

По упомянутому закону о коммунальномъ обложеніи въ Пруссіи при организаціи прямыхъ налоговъ—поземельнаго, промысловаго и подомоваго—общинамъ предписывается принимать во вниманіе спеціальныя выгоды, которыя та или другая группа плательщиковъ получаетъ отъ той или другой дѣятельности общины и сообразно съ этимъ слѣдуетъ однѣ группы облагать выше, чѣмъ другія. «Если дѣло идетъ о такихъ учрежденіяхъ, которыя приносятъ болѣе или менѣе значительную выгоду только

¹⁾ См. Stat. Jahrbuch für den preussischen Stat. 1905 стр. 238 и далѣе.

одной части общинной территоріи или только одному классу мѣстнаго населенія, то общинѣ предоставляется облагать эту часть общинной территоріи или этотъ классъ плательщиковъ соотвѣтственно въ большемъ или меньшемъ размѣрѣ» (§ 20). Далѣе § 9: «при извѣстныхъ условіяхъ 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».

Итакъ, въ Пруссіи, Америкѣ и Англіи есть тенденція въ общинномъ хозяйствѣ покрывать часть расходовъ преимущественно за счетъ тѣхъ лицъ, которыя получаютъ отъ даннаго коммунальнаго улучшенія выгоду.

Я нарочно останавливаюсь здѣсь на этихъ принципиальныхъ вопросахъ, чтобы разсмотрѣть проектированный еще нѣсколько лѣтъ тому назадъ въ Москвѣ (а теперь опять всплывшій) вопросъ о попутномъ сборѣ съ привозимыхъ въ Москву грузовъ. Этотъ сборъ вѣдь въ нѣкоторыхъ городахъ въ Россіи введенъ.

Такой сборъ именно и носитъ на себѣ черты стремленія соразмѣрять обязательные платежи въ пользу городского управленія съ получаемыми выгодами.

Введеніе полукопеечнаго сбора съ грузовъ въ Москвѣ мотивировалось тѣмъ, что этотъ способъ явится платой за изнашивание московскихъ мостовыхъ: «онъ упадетъ и на такіе товары, которые, не имѣя своимъ назначеніемъ мѣстныхъ потребностей, тѣмъ не менѣе, проходя черезъ городъ, пользуются всѣми выгодами, которыя даютъ хорошо устроенные городскіе пути сообщеній». Огромное грузовое движеніе товаровъ въ Москвѣ требуетъ крупныхъ затратъ на замощеніе и справедливо возложить этотъ расходъ на лицъ, пользующихся этими выгодами.

Кромѣ того, совершенно справедливо говорила финансовая Коммиссія въ своемъ докладѣ: «количество грузовъ, подлежащее перевозкѣ по улицамъ Москвы, настолько велико, что грузовое движеніе продолжается съ ранняго утра до поздняго вечера. При томъ по главнымъ улицамъ города движеніе обозовъ днемъ воспрещено въ видахъ удобства движенія легковаго, что усиливаетъ напряженность грузового движенія вечеромъ и ночью».

«Отсюда видно, продолжаетъ докладъ,—насколько отсутствіе освѣщенія, а также настоящее неудовлетворительное освѣщеніе является, особенно въ длинные зимніе вечера, серьезнымъ неудобствомъ для торгово-промышленныхъ цѣлей».

Вся сумма поступленій отъ новаго попутнаго сбора должна пойти на замощеніе улицъ, на освѣщеніе ихъ, а если такъ, то, конечно, улучшеніе, произведенное городомъ, пойдетъ на пользу

главнымъ образомъ грузоотправителямъ: вѣдь съ улучшеніемъ мостовыхъ сократится время перевозки, потребное для того или иного груза: по хорошей мостовой можно въ гораздо болѣе короткое время передвинуть грузъ, чѣмъ по дурной. Какъ то въ одномъ изъ штатовъ Сѣверной Америки былъ произведенъ подсчетъ, какое экономическое значеніе имѣло бы улучшение путей сообщенія; получились огромныя цифры, въ которыхъ выразалось сбереженіе на перевозкѣ грузовъ фермерами. Найдено было, что никакого другого помѣщенія болѣе выгоднаго штатъ не могъ бы сдѣлать, какъ затратить деньги на улучшение путей сообщенія. Улучшеніе освѣщенія на нашихъ улицахъ также дало бы возможность передвигать товары болѣе быстро, слѣдовательно опять таки это сократило бы расходы по перевозкѣ; такимъ образомъ отъ затратъ того или другого рода грузоотправители получили бы серьезныя выгоды; имъ, быть можетъ, даже весь расходъ по уплатѣ налога вернулся бы въ формѣ пониженія расходовъ по перевозкѣ грузовъ: что возчикъ теперь беретъ, положимъ, за 5 концовъ, онъ тогда возьметъ за 6 концовъ, такъ какъ эти 6 концовъ онъ успѣетъ сдѣлать въ то же время, которое прежде затрачивалъ на 5 концовъ. Тенденціи современнаго коммунальнаго обложенія санкціонируютъ такой способъ покрытія издержекъ путемъ разложенія ихъ на заинтересованныхъ лицъ, извлекающихъ выгоду отъ даннаго улучшенія.

Вопросъ только въ формѣ: въ то время, какъ въ Пруссіи возлагается при производствѣ улучшенія улицы особый видъ дополнительнаго сбора на группу, пользующуюся этимъ улучшеніемъ, у насъ хотятъ прибѣгнуть къ особому обложенію всѣхъ грузовъ, приходящихъ и отходящихъ изъ Москвы по желѣзнымъ дорогамъ. Вопросъ съ принципиальной стороны, т.е. право возложить расходы по улучшенію улицъ Москвы на заинтересованныхъ лицъ мы считаемъ рѣшеннымъ, но является ли для этой цѣли пригодной избранная форма? Намъ думается, что и съ этой стороны при существующемъ финансовомъ строѣ торгово-промышленнаго обложенія нашихъ городовъ, связывающемъ послѣднимъ руки въ сферѣ обложенія торгово-промышленныхъ прибылей, эта форма, хотя и не лишенная существенныхъ дефектовъ, можетъ быть оправдана. Вѣдь въ сущности рѣчь идетъ о заплатѣ на финансовой организаціи нашихъ городовъ, а гдѣ самъ костюмъ плохъ, тамъ уже нельзя быть очень требовательнымъ къ приставляемой заплатѣ. Конечно было бы лучше покрывать эти расходы путемъ поднятія обложенія торговли и промышленности: вѣдь по особому складу нашего законодательства торговля и промышленность слишкомъ мало участвуютъ въ покрытіи мѣстнаго бюджета: земствамъ и городамъ поставлены строгіе предѣлы

въ пользованіи этимъ источникомъ. Законъ 1866 г., связавшій руки земству, имѣлъ цѣлью оградить торговлю и промышленность отъ поползновенія нѣкоторыхъ земствъ, въ которыхъ землевладѣльцы, пользуясь своимъ вліяніемъ и образовавъ большинство въ земскихъ собраніяхъ, путемъ высокаго обложенія торговли и промышленности хотѣли освободить свои земли отъ обложенія за счетъ торговли и промышленности. Теперь эта причина и нѣкоторыя другія, игравшія тогда роль, потеряли отчасти свое значеніе, но это ограниченіе было перенесено въ обложеніе городовъ и остается до сихъ поръ; при оцѣнкѣ поуднаго сбора для нашихъ городовъ, съ этимъ надо считаться: проектъ должно обсуждать лишь въ рамкахъ возможнаго лучшаго, а не внѣ пространства и времени.

Мы говоримъ о необходимости коренной реформы нашихъ городскихъ финансовъ. Эта реформа дастъ средства нашимъ городамъ, которые такъ отстали отъ европейскихъ своихъ собратьевъ, что, вѣроятно, придется, использовавъ новыя формы, не пренебрегать и поуднымъ сборомъ; тѣмъ болѣе, что еще неизвѣстно, въ какой формѣ пройдетъ реформа, а потому пока преждевременно выбрасывать за бортъ эту форму: ее надо имѣть въ виду.

Если въ Пруссіи дозволяется городамъ свое подходное обложеніе доводить до 250% государственнаго налога, то у насъ на первыхъ порахъ будетъ ли это допущено?

Можно думать, что и фиску потребуется много средствъ, а чѣмъ больше государство само будетъ черпать изъ этого источника (подходнаго налога), тѣмъ меньше будутъ города въ состояніи брать отсюда. Слѣдовательно, подходное обложеніе въ пользу городовъ у насъ пожалуй далеко не дастъ того, что оно даетъ хотя бы въ Германіи. Кромѣ того, въ Пруссіи и нѣкоторыхъ германскихъ государствахъ реальное обложеніе, какъ уже говорилось, исключительно передано общинамъ, въ томъ числѣ и городамъ, слѣдовательно, послѣдніе, не встрѣчая здѣсь конкуренціи со стороны государства, могутъ энергичнѣе эксплуатировать этотъ источникъ, чѣмъ это имѣетъ мѣсто у насъ. Значитъ въ послѣднемъ случаѣ конкуренція государства совсѣмъ устраняется, и въ подходномъ обложеніи она менѣе остра, чѣмъ это по всей вѣроятности будетъ у насъ. Да и вообще на первое время слишкомъ высокія ставки подходнаго обложенія неудобны; онѣ могутъ привести къ обратнымъ результатамъ (см. подробнѣе объ этомъ въ моей «Финансовой реформѣ въ Россіи»).

Недвижимыя имущества въ Москвѣ несутъ уже налогъ въ размѣрѣ ихъ доходности; правда, дѣйствительный размѣръ обложенія долженъ быть значительно ниже, но если присоединить

сюда натуральныя повинности, лежащія на обывателяхъ (стоимость и ремонтъ тротуаровъ, очистка проѣздовъ, содержаніе домовыхъ фонарей), то эти расходы достигаютъ все таки крупной суммы. Вотъ почему при всѣхъ дефектахъ попутнаго сбора совѣмъ устранить его изъ виду не приходится. Быть можетъ, нужда заставить обратиться и къ этому источнику.

Но, конечно, установленіе такого сбора сопряжено съ неудобствами.

Въ самомъ дѣлѣ установленіе попутнаго сбора въ извѣстной степени будетъ стѣснять грузовое движеніе, и это, конечно, важное неудобство. Говорятъ даже, что установленіе его можетъ отразиться на транзитномъ значеніи Москвы, что де, чтобы не платить этого сбора, и нѣкоторые склады будутъ вынесены за черту города и грузы пойдутъ въ обходъ Москвы. Мнѣ думается, что этотъ страхъ пожалуй преувеличенъ. Если попутный сборъ будетъ установленъ въ умѣренномъ размѣрѣ, то едва ли это можетъ сколько нибудь значительно отразиться на транзитѣ. Во всякомъ случаѣ у насъ есть уже опытъ: вѣдь нѣкоторые города ввели у себя подобный налогъ и, слѣдовательно, можно было бы собрать опытыя данныя по этому вопросу.

Во всякомъ случаѣ эти неудобства, связанныя съ введеніемъ попутнаго сбора на привозимые грузы, далеко меньше стѣсненій, съ которыми связано введеніе такъ называемыхъ привратныхъ сборовъ, т. е. октруа.

Хотя послѣдніе и играютъ еще крупную роль въ финансахъ французскихъ городовъ, но и тамъ кругъ предметовъ, которые подлежатъ октруа, суживается, освобождаются предметы первой необходимости, неалкоголическіе напитки, и стараются перенести тяжесть этихъ сборовъ на напитки, содержащіе въ себѣ алкоголь.

И такъ, торговля и промышленность мало обложены для городскихъ цѣлей, и попутный сборъ является попыткой привлечь къ обложенію торгово-промышленныя прибыли, пріурочивъ это обложеніе къ моменту передвиженія грузовъ. Такимъ образомъ попутный сборъ является формой торгово-промышленнаго обложенія, формой, обусловленной особыми специфическими условіями нашего законодательства. Это просто обложеніе торгово-промышленныхъ прибылей, пріуроченное къ извѣстному внѣшнему признаку, на подобіе того, какъ иногда облагается торговля и промышленность по количеству выработки; наши земства напр. иногда облагаютъ каменно-угольныя ксипи по количеству добытаго угля (хотя этотъ способъ является обходомъ закона). Можно при организациі торгово-промышленнаго обложенія выбрать какой угодно признакъ, или цѣлую систему признаковъ, и однимъ изъ нихъ, конечно, является передвиженіе грузовъ—сырыхъ матеріаловъ и готовыхъ продуктовъ.

И такъ попудный сборъ можно конструировать какъ особую форму обложенія торгово-промышленныхъ прибылей и именно той группы торгово-промышленнаго класса, которая пользуется московскими мостовыми, слѣдовательно, такой налогъ будетъ аналогиченъ съ тѣми дополнительными налогами, которые предоставлено въ Пруссіи вводить для группъ, получающихъ особыя выгоды отъ даннаго коммунальнаго улучшенія.

Съ другой стороны этотъ сборъ можно конструировать какъ особый видъ пошлыны: здѣсь мы имѣемъ плату за особыя выгоды, предоставляемыя городомъ грузоотправителямъ, за выгоды, выражающіяся въ улучшеніи мостовыхъ; этотъ сборъ, какъ справедливо замѣчаетъ финансовая коммиссія, аналогиченъ съ шосейными сборами. Но трудно разсматривать его, какъ видъ французскаго октруа; этому, по нашему мнѣнію, препятствуетъ между прочимъ и закрѣпленіе употребленія средствъ, полученныхъ такимъ путемъ за извѣстнымъ предметомъ расходванія. Налоги это принудительные сборы, идущіе на общія нужды государства или общины, установившей ихъ; разъ же есть закрѣпленіе этихъ получаемыхъ сборовъ на извѣстныя цѣли, для доставленія услугъ извѣстнаго рода лицамъ, платящимъ эти сборы, то здѣсь уже есть элементъ пошлыны. Сборъ тогда является платой за услугу.

Если бы только части попуднаго сбора было достаточно для расхода по производству этихъ услугъ, а остальное шло въ общія средства города, то этотъ остатокъ теоретики вродѣ Вагнера назвали бы налогомъ, но сбору, проектированному Московской Городской Думой, приданъ исключительно пошлинный характеръ.

Государственный Совѣтъ, разсматривая первое ходатайство Московской Городской Думы, призналъ установленіе налога на товары вообще неудобнымъ, но тогда же нашель, что нѣкоторыя изъ обязательныхъ расходовъ, лежащихъ теперь на городѣ, какъ содержаніе части городской полиціи, отопленіе и освѣщеніе тюремъ—болѣе общегосударственнаго характера, и потому слѣдуетъ подвергнуть скорѣйшему разсмотрѣнію вопросъ, какіе изъ этихъ расходовъ могутъ быть приняты на счетъ государственнаго казначейства.

По особому складу нашего государственнаго бюджета послѣдній не отличался эластичностью, и когда появлялись какія нибудь новыя потребности государственнаго характера, то ихъ пришлось переносить на мѣстныя средства. Этимъ и объясняется то, что на нашемъ земскомъ и городскомъ бюджетахъ образовался наростъ, если можно такъ выразиться, чисто государственныхъ потребностей, удовлетвореніе которыхъ отнесено на мѣстныя средства. Отличайся нашъ бюджетъ такой эластичностью, какъ

нѣкоторые западно-европейскіе бюджеты, гдѣ включенъ подоходный налогъ съ варьирующимся процентомъ обложенія, поднятіемъ котораго легко удовлетворить всякую новую потребность, тогда, конечно, фискъ не былъ бы вынужденъ переносить потребности государственнаго характера на мѣстных средства.

При просмотрѣ исторіи финансовъ нашихъ самоуправленій съ очевидностью выступаетъ, какъ основная причина той или другой общегосударственной потребности, недостатокъ средствъ государственнаго казначейства. Такъ отнесеніе на земство расходовъ по призрѣнію семействъ низшихъ чиновъ запаса, призванныхъ въ военное время, Государственный Совѣтъ, въ виду большого расхода, вызываемаго этой смѣтой, призналъ необходимымъ разсмотрѣть — не правильнѣе ли и не удобнѣе ли возложить обезпеченіе семействъ призываемыхъ въ военное время на службу нижнихъ чиновъ на общественныя учрежденія — земскія и городскія. Такимъ образомъ вовсе не причины принципиальнаго характера заключили въ число обязательныхъ мѣстныхъ расходовъ общегосударственныя потребности, а чисто бюджетныя условія того времени — недостатокъ средствъ государственнаго казначейства и отсутствіе эластичнаго элемента въ нашей налоговой системѣ.

Разъ налоговая система мало подвижна и не можетъ приносить къ растущимъ потребностямъ государства, то исходъ можетъ быть одинъ изъ двухъ: или государство вынуждается развѣивать свою задолженность, или оно переноситъ удовлетвореніе части своихъ потребностей на мѣстных средства. Но принимая даже во вниманіе это послѣднее обстоятельство, нѣкоторыя повинности общегосударственнаго значенія должны быть безусловно сняты съ городовъ.

Нѣкоторые изъ новѣйшихъ финансистовъ пытаются оправдать возложеніе удовлетворенія нѣкоторыхъ потребностей общегосударственнаго характера на большіе города, мотивируя это такъ: для такихъ единицъ, какъ большіе города, государство обычно много дѣлаетъ (строить на свои средства университеты, музеи и т. д.), это увеличиваетъ притокъ населенія въ города, поднимаетъ цѣнность городскихъ имуществъ; изъ этой дѣятельности государства на пользу отдѣльныхъ городскихъ единицъ дѣлается выводъ о справедливости того, чтобы большіе центры возвращали кое-что государственному фиску, хотя бы въ формѣ принятія на счетъ городской кассы удовлетворенія нѣкоторыхъ потребностей общегосударственнаго характера.

Но надо замѣтить, что большіе центры въ другой формѣ уже вознаграждаютъ фискъ за особые расходы со стороны послѣдняго, а именно при широкомъ вліяніи, которое оказываютъ налоги на потребленіе въ государственныхъ бюджетахъ, города способны увеличенію поступленій вслѣдствіе того, что потребленіе

совершается гораздо интенсивнѣе именно въ большихъ центрахъ. Для примѣра укажемъ на потребление чая, сахара, водки, керосина въ нашихъ городахъ и деревнѣ¹⁾. А эти продукты обложены высокими налогами, и, слѣдовательно, большіе центры, развивая потребление населенія, тѣмъ самымъ вознаграждаютъ государственное казначейство за излишніе расходы. А разъ признается доказаннымъ, что потребление въ городахъ на душу населенія въ нѣсколько разъ больше потребления деревни, то едва-ли можно согласиться съ отмѣченнымъ выше мнѣніемъ. Повторяемъ, болѣе интенсивная городская жизнь, развивая потребление стимулянтовъ (водка, чай), тѣмъ самымъ вознаграждаетъ государство за особія заботы по отношенію къ городамъ, а потому справедливо будетъ снять съ послѣднихъ такіе расходы общегосударственнаго характера, какъ, на примѣръ, содержаніе общей полиціи.

Мы уже говорили, что у современныхъ городовъ много новыхъ задачъ, которыя такъ или иначе надо выполнить, какъ-то: развитіе путей сообщенія, снабженіе населенія водой, электрической энергіей или газомъ, снабженіе мясомъ съ гарантіей его доброкачественности и т. д. Эти задачи могутъ удовлетворяться путемъ предоставленія выполнения извѣстныхъ операцій частнымъ лицамъ, когда городъ на извѣстныхъ условіяхъ выдаетъ концессию на проведеніе трамвайной линіи, постройку и эксплуатацію газоваго завода и т. д., оставляя за собой контроль за эксплуатаціей.

Но опытъ показываетъ, что такого рода предпріятія, находясь въ частныхъ рукахъ, далеко не всегда удовлетворительно выполняютъ свои задачи: они обычно эксплуатируются болѣе въ интересахъ частной компаніи, чѣмъ городского населенія, притомъ контролировать ихъ чрезвычайно трудно; затѣмъ такого рода компаніи, располагая крупными средствами, и другими способами парализуютъ этотъ контроль, и въ концѣ концовъ городамъ волею-неволею приходится выкупать эти предпріятія до окончанія срока концессіи, притомъ обычно на невыгодныхъ условіяхъ; чаще этотъ выкупъ совершается не по суммѣ затраченнаго въ нихъ капитала, а по доходности ихъ за послѣдніе годы, а эта доходность съ теченіемъ времени, конечно, растетъ, притомъ за послѣдніе годы ее можно искусственно раздуть; тутъ повторяется знакомая намъ исторія съ выкупомъ желѣзныхъ дорогъ въ Россіи. Вотъ почему желательно было бы чтобы города сразу же брали нѣкоторыя такія предпріятія въ свои руки: это обезпечивало бы болѣе внимательное отношеніе къ интересамъ городского населенія.

Министерство Внутреннихъ Дѣлъ еще въ 1896 г. въ своемъ циркулярѣ говорило: «представляется крайне желательнымъ,

) См. мою работу «Экономическая Россія и ея финансовая политика».



чтобы города отказались отъ концессионнаго способа и приложили усилія къ осуществленію предпріятій, направленныхъ къ улучшенію быта городского населенія и могущихъ приносить доходъ, непосредственно за свой счетъ. На такихъ условіяхъ города извлекали бы изъ предпріятій болѣе значительныя, чѣмъ нынѣ, выгоды, при чемъ доходы обращались бы на удовлетвореніе неотложныхъ городскихъ нуждъ, что дало бы возможность не прибѣгать къ усиленію городского населенія. Плата за пользованіе предпріятіями, несомнѣнно, могла бы быть умѣренной, ибо города естественно заинтересованы въ наилучшемъ удовлетвореніи городскихъ потребностей и, конечно, не будутъ преслѣдовать единственно возможность извлеченія изъ затраченныхъ капиталовъ наивысшаго дохода. Но и при сравнительно умѣренной платѣ за пользованіе городскими сооружениями доходы отъ нихъ могли бы служить значительнымъ подспорьемъ въ городскомъ бюджетѣ, что вполне подтверждается данными о нѣкоторыхъ городахъ, въ которыхъ такія предпріятія эксплуатируются непосредственно городскими общественными управленіями.

Опытъ запада показываетъ, что города могутъ вести вполне рационально свои предпріятія, а между тѣмъ концессионная система и тамъ налагала тяжелое бремя на городскія управленія: приходилось выкупать предпріятія по цѣнѣ гораздо болѣе высокой, чѣмъ были дѣйствительныя затраты, произведенныя для того или другого предпріятія. Но для того, чтобы создать свое собственное предпріятіе—провести водопроводъ, оборудовать городъ хорошей трамвайной сѣтью, нужны крупныя средства; притомъ это—затраты такого рода, что онѣ будутъ возвращаться постепенно, понемногу, слѣдовательно производить ихъ изъ текущихъ доходовъ нельзя, для этого нужно занять деньги. Большіе города могутъ, конечно, занять нужныя имъ деньги, они могутъ реализовать даже крупныя займы, но мелкія городскія поселенія, также нуждающіяся въ разнаго рода сооруженіяхъ, зачастую не могутъ рассчитывать на возможность полученія суммъ путемъ реализации, выпускаемыхъ ими займовъ, а если эти займы и будутъ реализоваться, то по очень невыгодному курсу. Слѣдовательно, города нерѣдко должны закабаляться частнымъ капиталистамъ, выплачивая имъ ежегодно крупную дань, подчиняться тѣмъ условіямъ, которыя имъ будутъ поставлены и нерѣдко смотрѣть сквозь пальцы на нарушенія договорныхъ условій и, въ концѣ концовъ, города должны будутъ откупаться отъ этого ига тяжелой цѣной. Въ западной Европѣ давно это поняли, и тамъ или сберегательныя кассы приходятъ на помощь городамъ своими средствами или, какъ въ Бельгіи, сами города при помощи правительства организовали свой кредит¹⁾.

¹⁾ См. мое «Финансовое право» т. II.

У насъ, конечно, нужно организовать такой же кредитъ, этимъ мы пошли бы навстрѣчу времени. Несомнѣнно мы живемъ наканунѣ такъ называемой «муниципализаціи», т. е. перевода многихъ предпріятій изъ частныхъ рукъ въ руки городскихъ управленій; этотъ процессъ нужно облегчить, надо содѣйствовать тому, чтобы онъ совершался съ наименьшимъ треніемъ, съ наибольшей выгодой для городскихъ поселеній. Въ самомъ дѣлѣ, вѣдь если города на первыхъ порахъ будутъ сооружать предпріятія при посредствѣ частныхъ капиталистовъ и затѣмъ выкупать ихъ по преувеличенной доходности, далеко превышающей размѣръ затраченныхъ капиталовъ, то предпріятія, перешедшія въ руки городскихъ управленій и, будучи обременены большими выплатами по выкупу, не будутъ въ состояніи хорошо обслуживать интересы населенія. Зачастую придется тогда удерживать тарифы за услуги такихъ предпріятій на высокомъ уровнѣ, такъ какъ всетаки нужно, чтобы предпріятіе окупало себя или, если въ отдѣльныхъ случаяхъ и не окупало, то дефицитъ не долженъ быть сколько нибудь значительнымъ; вотъ почему въ настоящее время, когда городская жизнь въ Россіи развивается, нужно подумать о созданіи дешеваго кредита для нашихъ городовъ.

Наши сберегательныя кассы располагаютъ очень крупными суммами, и, конечно, имъ могло бы быть предоставлено право пріобрѣтать облигаціи городскихъ займовъ, которые вполнѣ обезпечены городскими доходами; или могло бы быть предоставлено право самимъ городамъ организовать свои сберегательныя кассы и средства, получаемыя такимъ путемъ, обращать на организацію городского кредита; но лучше всего города могли бы организовать свой союзный банкъ, въ которомъ могла бы храниться часть сбереженій, поступающихъ въ государственныя сберегательныя кассы или суммы, поступающія въ городскія сберегательныя кассы, если таковыя будутъ разрѣшены.

Воспользоваться здѣсь сберегательными кассами для организаціи городского кредита вполнѣ справедливо, такъ какъ сберегательныя кассы главнымъ образомъ питаются вкладами отъ городскихъ вкладчиковъ; такъ изъ отчета сберегательныхъ кассъ за 1904 годъ видно, что изъ общей суммы ихъ вкладовъ въ 977 милл. р. на сельскихъ вкладчиковъ приходилось 421 милл. р., т. е. 43,1%, а на городскихъ—556 милл. руб., т. е. 56,9%.

Такой союзный банкъ, располагая крупными средствами сберегательныхъ кассъ, легко могъ бы реализовать займы для нашихъ городовъ. Кредитъ сталъ бы тогда доступенъ и для небольшихъ городскихъ поселеній, и послѣднимъ тогда не пришлось бы надѣвать себѣ петлю на шею, т. е. соглашаться иногда на разорительныя условія.

Я не буду говорить, насколько необходима организація кредита для русскихъ городовъ: по задолженности наши города далеко отстали отъ своихъ европейскихъ собратьевъ, а между тѣмъ эта задолженность, разъ средства, полученныя отъ нея, употреблены цѣлесообразно, свидѣтельствуемъ о размѣрѣ полезной работы, произведенной городскими управленіями. У насъ эта работа сравнительно невелика, уже потому, что финансовыя ресурсы нашихъ городовъ крайне ограничены, а избирательная система неудовлетворительна, какъ это мною болѣе подробно развито въ моей книжкѣ «Большіе города, ихъ задачи и средства управленія».

При построеніи финансовой системы нельзя упускать изъ виду крайней необходимости измѣненія избирательной системы, въ ней лежитъ корень направленія будущей политики нашихъ городскихъ управленій: будутъ привлечены широкіе слои населенія къ участию въ городскомъ управленіи, будутъ обслуживаться тогда интересы этихъ широкихъ слоевъ населенія.

Государство въ настоящее время на нашъ взглядъ само заинтересовано въ томъ, чтобы дать извѣстной части вкладовъ сберегательныхъ кассъ другое назначеніе. Помѣщеніе этихъ средствъ въ государственныя процентныя бумаги, закладныя листы земельныхъ банковъ, желѣзнодорожныя, гарантированныя правительствомъ займы, сдѣлало сберегательныя кассы очень уязвимыми для финансоваго бойкота, такъ какъ востребованіе вкладовъ обращается противъ государственнаго кредита, какъ это показала прошлогодняя агитація противъ сберегательныхъ кассъ. Между тѣмъ, если бы сберегательныя кассы помѣщали часть своихъ средствъ на постройку жилищъ для рабочихъ и на приобрѣтеніе облигацій городскихъ займовъ, то такая агитація едва ли нашла бы благоприятную почву: просто у обывателя не поднялась бы рука противъ сберегательныхъ кассъ, если бы онъ зналъ, что средства сберегательныхъ кассъ идутъ на постройку жилищъ для рабочихъ, на улучшеніе жизни въ городахъ, и, слѣдовательно, всякое бойкотированіе сберегательныхъ кассъ направлялось бы тѣмъ самымъ противъ жилищъ трудящихся, противъ улучшенія городской жизни и т. д.

Важный вопросъ для финансовой жизни нашихъ городовъ здѣсь мной затронутъ только программно: я не хотѣлъ входить въ детали, но эти вопросы должны быть болѣе подробно разработаны и обсуждены, а затѣмъ жизнь постоянно будетъ выдвигать новыя задачи, которыя назойливо будутъ требовать своего разрѣшенія въ томъ или иномъ направленіи, для чего крайне полезно было бы организовать съѣздъ представителей городскихъ управленій для разработки необходимыхъ реформъ въ области

городского самоуправления и въ частности городскихъ финансовъ, а позднѣе на этихъ сѣздахъ могли бы разрабатываться новые вопросы, выдвигаемые самой жизнью. Нерѣдко въ разныхъ мѣстахъ производятся однѣ и тѣ же работы, собираются справки по однимъ и тѣмъ же вопросамъ, а тогда могло бы быть создано особое центральное бюро, на которомъ и лежала бы разработка вопросовъ общихъ для всѣхъ городовъ; здѣсь могли бы производиться изслѣдованія какъ въ Россіи, такъ и за границей, составляться доклады и представляться очередному общегородскому сѣзду, но это—въ будущемъ; въ настоящее же время необходимо было бы разработать проектъ городской реформы, который могъ бы быть предложенъ Государственной Думѣ. Предварительное составленіе такого проекта реформы, детально обоснованнаго на научныхъ положеніяхъ и на опытѣ городскихъ управленій Россіи и Запада, очень бы облегчило задачу будущей Государственной Думѣ.

Проф. Ив. Озеровъ.