Paul Haensel. Die neuesten Tendenzen in der Kommunalbesteuerung.

Библиотека НКФ СССР
Проверено 1932 г.

П. ГЕНЗЕЛЬ.

О-336.2
Г-34

НОВѢЙШІЯ ТЕЧЕНІЯ ВЪ КОММУНАЛЬНОМЪ ОБЛОЖЕНІИ НА ЗАПАДѢ.

Москва. 1909.

Цѣна 2 руб.

Типографія Русскаго Товарищества. Мыльниковъ пер., соб. д. Телефонъ 18-35.

37

13994

ОГЛАВЛЕНІЕ.

Стр.

Предисловіе I

Гл. I. Коммунальное обложеніе въ Англіи 1

Гл. II. Бельгія и Голландія 71

Гл. III. Коммунальное обложеніе въ Пруссіи. 102

Гл. IV. Коммунальное обложеніе въ Вюртембергѣ 169

§ 1. Истор. обзоръ системы ком. обложенія (стр. 170).
§ 2. Реформа ком. обложенія отъ 1903 года (стр. 183).
§ 3. Нѣкот. техн. подробности ком. подоходн. обложенія (стр. 201).

Гл. V. Коммунальное обложеніе въ Гессенѣ 208

Гл. VI. Баденъ 225

§ 1. Система прямого обложенія до 1906 г. (стр. 225).
§ 2. Податная реформа 1906 года (стр. 232).

Гл. VII. Коммунальное обложеніе въ Саксоніи 253

Гл. VIII. Теорія коммунальнаго обложенія и общіе выводы 275

§ 1. Госуд. и коммун. источники обложенія (стр. 275). § 2. Реальные и личные налоги (стр. 276). § 3. Принципы коммун. податной политики (стр. 284). § 4. Схема коммун. податной системы (стр. 293). § 5. Организація коммун. личнаго обложенія (стр. 296). § 6. Организація коммун. реальнаго обложенія (стр. 314). § 7. Нѣск. замѣчаній о переложеніи коммун. реальныхъ налоговъ (стр. 336).

Новѣйшія теченія въ коммунальномъ обложеніи на Западѣ.

ПРЕДИСЛОВІЕ.

До сихъ поръ довольно общераспространеннымъ было мнѣніе, что какъ въ государственномъ, такъ и въ коммунальномъ хозяйствѣ наиболѣе совершеннымъ налогомъ является подоходный налогъ. Правда, всегда дѣлается оговорка, что подоходный налогъ хорошъ только въ томъ случаѣ, если фиску удается достигнуть достаточнаго совершенства въ дѣлѣ оцѣнки доходовъ гражданъ и воспрепятствовать утайкамъ. Однако, даже при полномъ совершенствѣ оцѣночнаго дѣла общеподоходный налогъ приводитъ къ многочисленнымъ неудобствамъ въ *коммунальномъ* хозяйствѣ. На основаніи изученія попытокъ установленія или функціонированія на практикѣ общеподоходнаго налога въ коммунальномъ хозяйствѣ Англіи, Бельгіи, Голландіи, Пруссіи, Саксоніи, Гессена и т. д., я прихожу къ выводу, что общеподоходный налогъ, какъ и его собратъ—общепоимущественный налогъ, оказываются малопригодными налогами въ коммунальномъ бюджетѣ.

II

Народный доходъ географически распредѣленъ въ современныхъ культурныхъ странахъ крайне неравномѣрно. Нѣкоторые города имѣютъ въ своихъ предѣлахъ много крупнѣйшихъ плательщиковъ, вносящихъ львиную долю подоходнаго налога. Для такихъ городовъ подобный источникъ, какъ общеподоходное и общепоимущественное обложеніе, представляетъ гигантскій финансовый рессурсъ: достаточно невысокихъ ставокъ, чтобы получить громадныя суммы. Иное дѣло въ общинахъ съ болѣе бѣднымъ населеніемъ или въ сельскихъ общинахъ. Здѣсь подоходный налогъ даже при сравнительно высокихъ ставкахъ даетъ мало, ибо масса капиталовъ, сосредоточенныхъ въ такихъ мѣстахъ, относительно не велика. Вотъ почему и наблюдаются крайне странные на первый взглядъ факты. Цѣлый рядъ прусскихъ городовъ, имѣющихъ на душу населенія самые высокіе налоги, т.-е. допускающіе наивысшую роскошь въ удовлетвореніи коммунальныхъ потребностей, отличаются поразительно низкими ставками мѣстныхъ налоговъ. Наоборотъ, многіе города той же Пруссіи, гдѣ городскія управленія удовлетворяютъ мѣстныя нужды въ гораздо меньшей степени, даже экономятъ на самыхъ важныхъ предметахъ городского хозяйства, ставки оказываются относительно гораздо болѣе высокими, такіе города вынуждены сильнѣйшимъ образомъ обременять своихъ жителей (см. ниже стр. 135 сл.). Подобныя несообразности получаются въ результатѣ примѣненія общеподоходнаго обложенія въ каждой общинѣ изолированно, въ то время, какъ совокупное богатство населенія въ отдѣльныхъ общинахъ цѣлой страны относительно разнится весьма сильно. Въ результатѣ получается, что сплошь и рядомъ въ мѣстностяхъ, гдѣ живетъ по преимуществу малозажиточное населеніе, ставки относительно очень вы-

соки, несмотря на то, что городское управленіе всячески урѣзываетъ свои расходы; а тамъ, гдѣ живетъ наиболѣе богатое населеніе, ставки относительно низки, и все-таки фискальный доходъ громаденъ и позволяетъ большую роскошь въ удовлетвореніи коммунальныхъ потребностей. Въ такихъ счастливыхъ городахъ, которые избираютъ для своего мѣстожительства милліонеры, плательщики облагаются въ пользу города сравнительно слабо, но стоитъ какому-нибудь мелкому плательщику переселиться въ общину съ преимущественно рабочимъ населеніемъ, то ему придется уплачивать вдвое-втрое больше, ибо въ такихъ общинахъ богатыхъ людей мало, отчего и приходится назначать громадныя ставки, чтобы съ этой бѣдноты собрать сколько-нибудь существенную сумму (ср. особенно стр. 300 сл. и 161 сл.).

Отмѣченныя неудобства общеподоходнаго обложенія побудили меня пересмотрѣть проблему личнаго и реальнаго обложенія въ коммунальномъ хозяйствѣ. Я долженъ былъ выяснить, насколько личные налоги (общеподоходный и общепоимущественный) вообще примѣнимы въ общинныхъ финансахъ и какую роль должны играть здѣсь такъ наз. реальные налоги (поземельный, подомовый и промысловый; см. объ этихъ терминахъ и понятіяхъ ниже гл. VIII § 2). Я прихожу къ выводу, что коммунальные расходы чисто мѣстнаго значенія должны покрываться за счетъ реальныхъ налоговъ; наоборотъ, расходы, носящіе общегосударственный характеръ (расходы на народное образованіе, на призрѣніе бѣдныхъ, на полицію и т. п.), *не* должны покрываться за счетъ реальныхъ налоговъ, а необходимо требуютъ покрытія за счетъ личныхъ налоговъ (см. подробнѣе ниже, гл. VIII § 4). Однако, въ виду того, что *изолированное* взиманіе такихъ налоговъ,

какъ общеподоходный, каждой общиной самостоятельно приводитъ къ указаннымъ выше неудобствамъ, я и считаю необходимымъ, чтобы для *коммунальныхъ* цѣлей личное обложеніе было построено на особыхъ основаніяхъ, а именно: здѣсь возможны двѣ альтернативы, либо 1) *государство* должно взимать общеподоходный налогъ и затѣмъ ту или иную часть своего дохода отъ этого источника ежегодно перераспредѣлять среди всѣхъ общинъ страны обратно пропорціонально податной силѣ каждой изъ нихъ, такъ что общинамъ съ преимущественно бѣднымъ населеніемъ достанется *относительно* больше, и слѣдовательно онѣ получатъ облегченіе въ своемъ тяжеломъ финансовомъ положеніи; это—система такъ наз. эквилизаціонныхъ фондовъ (см. ниже стр. 49 сл. и 154); либо 2) государство выдаетъ субсидіи общинамъ, облегчая имъ удовлетвореніе потребностей общегосударственнаго значенія, при чемъ необходимыя для выдачи субсидій средства государство собираетъ путемъ государственнаго общеподоходнаго налога; это — система усовершенствованной дотаціонной политики (подробности см. ниже гл. VIII § 5). Какъ въ томъ, такъ и въ другомъ случаѣ, дѣло идетъ о *выравниваніи податной силы* отдѣльныхъ общинъ страны, и это интересное теченіе является крайне характернымъ въ коммунальной налоговой политикѣ новѣйшаго времени. Этому теченію я и посвятилъ центральное вниманіе. Меня интересовала проблема реальнаго и личнаго обложенія въ коммунальномъ хозяйствѣ главнымъ образомъ примѣнительно къ указанному теченію. Оттого настоящая работа получила очень спеціальный характеръ [1]),

---

[1]) Спеціальный характеръ темы и постановки вопроса служитъ оправданіемъ для автора, почему онъ не входилъ въ детали, выходящія за предѣлы узкой темы.

она и посвящена главнымъ образомъ городскимъ условіямъ.

Систематическаго изученія коммунальной податной политики съ этой точки зрѣнія въ существующей научной литературѣ еще не было сдѣлано, чѣмъ объясняются и скудость приведенныхъ авторомъ въ настоящемъ трудѣ фактовъ и иллюстрацій и недостатки теоретической разработки поставленныхъ имъ проблемъ. Авторъ настоящихъ строкъ объѣхалъ цѣлый рядъ городовъ Запада, бесѣдовалъ съ многочисленными дѣятелями городского управленія въ разныхъ государствахъ Европы по интересовавшимъ его вопросамъ и собралъ большой матеріалъ, и тѣмъ не менѣе авторъ встрѣтилъ множество серьезныхъ затрудненій въ разрѣшеніи затронутыхъ имъ проблемъ за отсутствіемъ достаточныхъ свѣдѣній по тѣмъ или инымъ спеціальнымъ вопросамъ. Авторъ вполнѣ сознаетъ крупные недочеты своей работы... Въ свое оправданіе онъ позволяетъ себѣ сослаться еще на слѣдующее обстоятельство. Предлагаемое изслѣдованіе написано при довольно неблагопріятныхъ условіяхъ, такъ какъ авторъ, будучи вынужденъ отдавать много времени университетскому преподаванію и другимъ обязанностямъ, не располагалъ всей полнотой свободнаго времени. Матеріалъ пришлось собирать лѣтомъ, во время вакаціонныхъ перерывовъ, самую же работу писать въ Москвѣ, гдѣ часто только и обнаруживался недостатокъ собраннаго матеріала. Откладывать же еще болѣе самую разработку матеріала оказывалось невозможнымъ, потому что коммунальное хозяйство такъ изумительно быстро мѣняетъ свой обликъ, что факты, собранные сегодня, завтра оказываются уже устарѣвшими. На Западѣ законодательство о коммунальномъ обложеніи повсемѣстно находится въ стадіи реформы. Автору, напри-

мѣръ, пришлось оставить безъ разсмотрѣнія довольно большой матеріалъ, который онъ собралъ о коммунальномъ обложеніи Баваріи, такъ какъ въ этой странѣ теперь предпринятъ полный пересмотръ системы государственнаго и коммунальнаго обложенія. Безъ сомнѣнія, читатель обнаружитъ въ настоящей работѣ уже нѣкоторыя устарѣлости, но снова пересмотрѣть свой трудъ и довести его во всѣхъ частяхъ совершенно up to date, какъ говорятъ англичане, автору оказывалось невозможнымъ... Вынужденная спѣшность работы конечно сказалась и во внѣшней ея обработкѣ, въ стилѣ и т. д.

Предлагаемое изслѣдованіе не только написано на очень спеціальную тему, но и посвящено западной Европѣ. Неужели, спроситъ себя читатель, у насъ въ Россіи не нашлось собственныхъ, родныхъ темъ въ столь животрепещущей области, какъ финансы? На этотъ упрекъ авторъ позволяетъ себѣ выразить надежду, что выводы, добытые имъ изъ изученія западноевропейскихъ условій, должны пригодиться и у насъ, въ Россіи. Намъ предстоитъ введеніе государственнаго общеподоходнаго налога и реформа коммунальныхъ финансовъ. Опытъ Запада позволитъ намъ при желаніи избѣгнуть ряда неудобствъ, которыя испытали западноевропейскія страны отъ того или иного способа разрѣшенія проблемы личнаго и реальнаго обложенія въ коммунальномъ хозяйствѣ. Намъ уже не обойтись безъ эквилизаціонныхъ фондовъ или дотаціонной политики, если мы хотимъ смягчить хроническое финансовое голоданіе русскихъ общинъ... Не даромъ на Западѣ теперь рѣчь идетъ уже не объ открытіи коммунамъ новыхъ источниковъ обложенія, а о «выравненіи податной силы», какъ единственномъ способѣ устранить финансовый кризисъ и сильнѣйшее

податное переобремененіе, столь обычное во многихъ общинахъ западной Европы при отсутствіи такого выравненія (ср. ниже стр. 153 сл. и 166 сл.).

Въ заключеніе, авторъ считаетъ долгомъ выразить глубокую признательность всѣмъ тѣмъ коммунальнымъ управленіямъ и лицамъ, которыя такъ или иначе помогли ему въ собираніи матеріала для настоящей работы.

Авторъ.

Баденвейлеръ, 14 августа 1909 г.

ГЛАВА I.

Коммунальное обложеніе въ Англіи.

Эволюція англійской системы мѣстнаго обложенія представляетъ крупный интересъ. Съ внѣшней стороны, мѣстные налоги въ Англіи не претерпѣли, въ сущности, никакихъ коренныхъ измѣненій, начиная со среднихъ вѣковъ и до нашего времени: какъ тогда, такъ и теперь мы находимъ все тѣ же цѣлевые налоги — rates, построенные на однихъ и тѣхъ же основаніяхъ. Однако, такъ сказать внутреннее содержаніе англійской системы мѣстнаго обложенія теперь и тогда—глубоко отличны другъ отъ друга. Подъ однимъ и тѣмъ же внѣшнимъ покровомъ мѣстное обложеніе въ Англіи успѣло преобразоваться и приспособиться къ нынѣшнимъ условіямъ коммунальной жизни настолько, что оно во многихъ отношеніяхъ можетъ конкурировать съ наиболѣе выдающимися образцами современныхъ мѣстныхъ податныхъ системъ. А если принять во вниманіе различныя особенности земле- и домовладѣнія въ Англіи, то нельзя удивляться тому, что англичане затрудняются произвести реформу мѣстнаго обложенія, такъ какъ послѣднее оказывается въ общемъ и цѣломъ прекрасно приспособленнымъ къ требованіямъ современности, хотя и не лишено, въ частностяхъ, цѣлаго ряда недостатковъ.

Нѣтъ никакой возможности достаточно точно опредѣлить начало коммунальныхъ цѣлевыхъ налоговъ въ Англіи. Знаменитый налогъ для бѣдныхъ получилъ болѣе или менѣе прочное законодательное опредѣленіе въ царствованіе Елизаветы по статуту 1601 г. Но система обложенія, о которой говоритъ этотъ статутъ, практиковалась конечно задолго до него. Все мѣстное самоуправленіе до и долго послѣ Елизаветы покоилось

на обычномъ правѣ: даже границы и пространство отдѣльныхъ приходовъ,—этихъ основныхъ ячеекъ коммунальнаго управленія, права и обязанности главныхъ представителей мѣстной администраціи и даже предѣлы ихъ права обложенія совершенно не были опредѣлены закономъ и регулировались исключительно всемогущимъ обычаемъ [1]).

Несмотря на крайнюю пестроту способовъ взиманія [2]), приходская податная система характеризовалась съ давнишнихъ временъ двумя основными признаками: мѣстные налоги носили *цѣлевой* характеръ и были *распредѣлительными*; обычно они подходятъ подъ типъ *личныхъ* налоговъ [3]); взиманіе ихъ обезпечивалось принужденіемъ церковныхъ властей или свѣтскихъ судей [4]). Въ 1370 году свѣтскій судъ разрѣшилъ споръ между однимъ прихожаниномъ, не пожелавшимъ внести причитавшейся съ него части сбора на исправленіе церковной крыши, и сборщиками этого налога. Прихожане постановили собрать между собой 10 фунтовъ ст. на исправленіе крыши и разверстать эту сумму среди прихожанъ по слѣдующему масштабу: съ каждой каррукаты земли взять 6 пенсовъ, съ каждой штуки рогатаго скота—$1\,^1/_2$ пенса, съ каждыхъ 10 овецъ—$^1/_2$ пенса. Были назначены два сборщика, которымъ поручено, въ случаѣ отказа платить сборъ, налагать арестъ на имущество недоимщика. Одинъ прихожанинъ, съ котораго, сообразно его имуществу, причиталось 9 шиллинговъ, отказался платить и подалъ въ судъ жалобу на сборщиковъ, арестовавшихъ его имущество; онъ ссылался на то, что не участвовалъ въ постановленіи прихожанъ и не давалъ своего согласія на сборъ. Сборщики же ссылались на незапамятный обычай. Судья Киртонъ нашелъ, что на всемъ пространствѣ государства существуетъ обычай, который законы называютъ мѣстными постановленіями (q. leyes apell' Bylawes), а именно, что можно съ со-

---

1) Ср. S. & B. Webb, English Local Government: the parish & the county 1906, c. 5.

2) См. S. L. Ware, The Elizabethan parish. John Hopkins Univ. Stud. 1908, c. 88.

3) Ratio est quia collecta est onus quod imponitur personae pro rebus; ergo si persona non est subdita ratione domicilii, vel originis non potest ei imponi, таково опредѣленіе Joh. de Athona (Lyndwood, Provinciale, 255).

4) G. Lyndwood, Provinciale, 1679 стр. 255: si agatur coram judice ecclesiastico, levabitur per monitiones legitimas et per censuras ecclesiaticas... Possunt etiam ad hoc compelli auctoritate judicis competentis & per captionem pignoris.

гласія сосѣдскихъ людей взимать ту или иную сумму на постройку моста, или дороги, или плотины, и съ ихъ согласія облагать каждаго жителя въ извѣстномъ размѣрѣ, такъ что они могутъ понуждать къ платежу... и это постановленіе одинаково обязательно для тѣхъ, кто явился, какъ и для тѣхъ, кто не явился на созванное для сей цѣли собраніе [1]).

И несомнѣнно, что каждый разъ, когда возникала какая-либо общественная потребность, то необходимую сумму разверстывали среди жителей, но опредѣленнаго масштаба для обложенія или для разверстки не было: это опредѣлялось каждый разъ самостоятельно. Неудивительно, если такимъ масштабомъ для разверстки весьма нерѣдко служатъ оцѣнки для взиманія государственныхъ пятнадцатыхъ и десятыхъ денегъ. Въ этихъ случаяхъ коммунальное обложеніе напоминало собой взиманіе так. наз. добавочныхъ сантимовъ на французскій манеръ [2]). Руководящимъ принципомъ обложенія является здѣсь обычно принципъ налогоспособности: juxta facultates или juxta quantitatem et qualitatem possessionum et reddituum infra dictam parochiam existentium [3]); или, какъ говорится въ законѣ 27 Елиз. гл. 13 отъ 1584/5 г.: ratably and proportionably to taxe and assesse according to their abilities everie inhabitant [4])....

Въ нѣкоторыхъ случаяхъ принимается во вниманіе степень выгоды отъ тѣхъ или иныхъ мѣропріятій общины для тѣхъ или иныхъ классовъ или разрядовъ жителей. Такъ, напримѣръ, расходъ по сооруженію гавани въ Скарборо былъ возложенъ на лэндлордовъ, а не на фермеровъ и вообще арендаторовъ: послѣдніе имѣли право вычесть одну пятую часть причитавшейся съ нихъ въ пользу лэнлорда арендной платы, и эта пятая часть шла на покрытіе расходовъ по постройкѣ гавани; парламентъ призналъ, что фермеры и арендаторы одни не въ состояніи одолѣть этихъ крупныхъ издержекъ, и предписалъ,

---

1) Year-books Edw. III Anno 44 p. 18 сл. Reports del cases en ley, изд. 1629. Ср. еще извѣстный Jeffrey's Case отъ 1589 г., записанный E. Coke'омъ. Reports, part V p. 64 сл. (приведенъ м. пр. у E. Cannan, History of local rates, 1896 c. 24 сл.).

2) Ср. E. Cannan, The History of local rates in England, 1896 c. 20.

3) Coke, reports, V, 66.

4) Этотъ законъ изданъ для борьбы съ грабежами на большихъ дорогахъ; пострадавшіе вознаграждаются за счетъ жителей мѣстности, гдѣ произошло ограбленіе, при чемъ сумма вознагражденія раскладывается среди жителей „сообразно ихъ (налого)-способности“.

чтобы въ помощь имъ были обложены лэндлорды [1]). Наоборотъ, въ законѣ 1566 г., который разрѣшилъ приходамъ взимать налогъ на покрытіе расходовъ по истребленію воронъ, сорокъ, грачей и личинокъ, причиняющихъ вредъ сельскому хозяйству, обложеніе распространяется только на фактическихъ владѣльцевъ (не собственниковъ, сдающихъ землю въ аренду) и только въ сельскихъ мѣстностяхъ [2]). Наконецъ, въ 1605/6 г. издержки по улучшенію условій судоходства по рѣкѣ Темзѣ были разверстаны среди отдѣльныхъ графствъ, гдѣ протекаетъ Темза, сообразно той выгодѣ, какую получаетъ каждое изъ нихъ отъ этого мѣропріятія [3]).

Если въ этихъ случаяхъ и принимается во вниманіе моментъ выгодности даннаго расхода для той или иной категоріи жителей или для тѣхъ или иныхъ районовъ [4]), то все же способъ и порядокъ обложенія во всѣхъ этихъ и предыдущихъ случаяхъ, равно какъ и при взиманіи государственныхъ налоговъ, были по общему правилу одни и тѣ же: фискъ соображался съ налогоспособностью плательщиковъ, руководствуясь главнымъ образомъ пространствомъ владѣемой плательщикомъ земли или доходностью его дома (надо, впрочемъ, помнить, что способъ раскладки опредѣлялся обычаемъ мѣстности, иногда даже вопреки постановленіямъ закона [5]).

Вполнѣ естественно отсюда, что, когда со времени законовъ о содержаніи бѣдныхъ (конецъ 16 и начало 17 в.в.) одной изъ важнѣйшихъ расходныхъ статей въ коммунальныхъ бюджетахъ сдѣлался расходъ на содержаніе бѣдныхъ, то принципъ налогоспособности долженъ былъ восторжествовать еще болѣе. Вѣдь дѣло шло о такомъ предметѣ, гдѣ принципъ услуги-возмездія былъ совершенно непримѣнимъ. И, дѣйствительно, раскладки налога для бѣдныхъ принимали характеръ мѣстнаго подоход-

---

1) Законъ 37 Генр. VIII гл. 14 отъ 1545/6 г.

2) Законъ 8 Елиз. гл. 15 отъ 1566 г.; ср. 24 Генр. VIII гл. 10 отъ 1532/3 г.

3) 18 лѣтъ спустя предписано все бремя расходовъ возложить на жителей Оксфорда подъ предлогомъ, что главная выгода отъ улучшенія условій судоходства достается университету и городу Оксфорду (21 Як. I гл. 32).

4) Это довольно рѣшительно подчеркиваетъ Каннан, у. с. 50.

5) Напр., lighting & watching rate (налогъ для содержанія стражи и освѣщенія) покрывался часто за счетъ дохода отъ налога для бѣдныхъ, вопреки указанію закона, который требовалъ, чтобы владѣльцы застроенной собственности платили за содержаніе стражи и освѣщеніе втрое болѣе, чѣмъ владѣльцы незастроенной собственности. См. аналогичные примѣры въ Report of the Poor Law Commissioners on local taxation. L. 1843 c. 14.

наго обложенія [1]). Но здѣсь не замедлило возникнуть одно серьезное затрудненіе, обычно возникающее при существованіи мѣстнаго подоходнаго налога, именно, какъ быть съ тѣми плательщиками, которые имѣютъ имущество и доходъ въ нѣсколькихъ приходахъ? Упомянутый выше извѣстный процессъ нѣкоего Jeffrey'я отъ 1589 г. указалъ на затрудненія, образующіяся отъ того, что привлекаются къ коммунальному обложенію владѣльцы имуществъ въ разныхъ приходахъ. Jeffrey владѣлъ (owned and occupied) землею въ болѣе 100 акровъ въ приходѣ Hailsham, а самъ постоянно проживалъ въ приходѣ Chiddingley; когда приходъ Hailsham потребовалъ отъ него уплаты налога на исправленіе церкви въ размѣрѣ 26 ш. 8 п., то Jeffrey отказался, ссылаясь на то, что онъ прихожанинъ Chiddingley. Судъ однако рѣшилъ, что Jeffrey обязанъ платить за владѣемую имъ въ Hailsham землю подъ тѣмъ нехитрымъ предлогомъ, что если бы освободить его, Jeffrey'я, то никто не платилъ бы налога за эти земли, и это вызвало бы большія неудобства: люди могли бы владѣть главной массой земли въ одномъ мѣстѣ, а жить въ другомъ, и тогда церкви пришли бы въ полный упадокъ [2]). Однако, при такомъ воззрѣніи и при существованіи правила— облагать сообразно налогоспособности (ability) — легко было впасть въ другую крайность, именно въ каждомъ приходѣ требовать отъ плательщика платежа налога сообразно общей совокупности имущества въ его рукахъ въ разныхъ приходахъ. Это легко повело бы къ двойному, тройному и болѣе многократному обложенію одного и того же имущества или дохода. Вотъ почему практика стала вырабатывать нѣкоторыя объективныя правила для обложенія тѣхъ или иныхъ видовъ дохода. Законъ 1597 г. (39 Елиз. гл. 3) по обыкновенію предоставилъ на усмотрѣніе мѣстныхъ властей способъ раскладки расходовъ на содержаніе нищихъ [3]). Тогда вскорѣ послѣ изданія этого статута судьи, обсуждавшіе его на особомъ совѣщаніи, составили себѣ для руководства на будущее время инструк-

---

[1]) The poor rate was intended to be a local income-tax upon the inhabitants of the parishes, говоритъ Каннанъ, у. с. 69.

[2]) E. Coke, Reports, V p. 64 сл.

[3]) .....to rayse wekely or otherwise (by taxacion of every inhabitant & every occupyer of landes in the saide parishe in such competent sume and sumes of money as they shall thinke fitt)...

цію [1]), гдѣ въ §§ 18 и 19 говорится [2]): 18. „parsons or vicars etc. be bound (as inhabitants) to the relief of the poore, as wel as others that inhabite within the parish; 19. everie one that hath tithes impropriate, coale mines, or lands in manuel occupation, etc. is chargeable. And so for such as have saleable-woods, proportioning the same to an anual benefite“. Здѣсь важно обратить вниманіе на то, что дѣлается попытка перечислить лицъ и виды дохода, подлежащіе обложенію, а также указывается на ежегодный доходъ отъ недвижимости, какъ на масштабъ обложенія.

Указанныя постановленія судей не замедлилъ дословно инкорпорировать знаменитый законъ 43 Елиз. гл. 2 отъ 1601 г., на которомъ въ теченіе столѣтій покоилось призрѣніе бѣдныхъ въ Англіи. Законъ 1601 г. повторяетъ въ остальныхъ отношеніяхъ лишь съ небольшими измѣненіями законъ1597 г., но опредѣляетъ съ большей точностью податную сторону дѣла, давая полномочіе попечителямъ о бѣдныхъ „to raise weekelie or otherwise, by taxation of every inhabitant parson, vicar and other, and of every occupier of landes houses tithes impropriate or propriacions of tythes, colemynes or saleable underwoods, in the saide parishe in such competent summe and summes of money as they shall thincke fytt“...

Неизбѣжнымъ послѣдствіемъ такого болѣе точнаго опредѣленія объекта обложенія должны были произойти съ одной стороны сокращеніе поля обложенія, а съ другой—усиленіе *реальнаго* момента въ обложеніи. Тѣмъ не менѣе личноподоходное начало отнюдь не было отброшено, что̀ тѣмъ болѣе естественно, что дѣло шло о расходѣ на содержаніе бѣдныхъ; понятно, что въ данномъ случаѣ надо было облагать людей съ достаткомъ и обращать при этомъ вниманіе какъ разъ на facultates или на ability прихожанъ. Такъ, высокочтимый въ свое время юристъ Э. Дальтонъ, комментируя законъ Елизаветы отъ 1601 г., предлагаетъ руководствоваться при установленіи податной обязанности плательщиковъ слѣдующи-

---

[1]) Ср. M. Dalton, Country Justice, изд. 1635, стр. 98.

[2]) Перепечатана въ Eirenarcha or the office of the justices of peace, изд. W. Lambard отъ 1599 г. вставка между 206 и 207 стр. Въ предыдущемъ изданіи Eirenarcha отъ 1594 г. этой вставки нѣтъ. По словамъ Каннана (у. с. 75) писанная копія этой инструкціи была широко распространена въ публикѣ.

ми правилами: во-первыхъ, „слѣдуетъ обращать вниманіе на равномѣрность, а затѣмъ на имущества; равенство состоитъ въ томъ, что всѣхъ облагаютъ наравнѣ съ ихъ сосѣдями и въ одинаковой пропорціи; что же касается имуществъ, то всѣ должны быть облагаемы сообразно дѣйствительному ихъ имуществу (according to their estates of goods known) или сообразно дѣйствительному ежегодному доходу ихъ земель, фермъ или владѣній (to their-the-known yeerely value of their lands, farmes, or occupyings)... Но при этомъ надлежитъ въ извѣстной мѣрѣ принимать въ соображеніе семейное положеніе и зажиточность (retinue & countenance); такъ, если чье-либо имущество оцѣнено въ 500 £, но кромѣ жены у него никого нѣтъ, а имущество другого оцѣнено въ 1000 £, но онъ имѣетъ жену, много дѣтей и т. д., то первый человѣкъ по справедливости (by reason) долженъ быть обложенъ одинаково со вторымъ; и то же самое относительно земель“ [1]).

Здѣсь *личный* моментъ въ обложеніи выступаетъ довольно ярко: Дальтонъ придерживается очевидно той точки зрѣнія, что на налогъ для бѣдныхъ надо смотрѣть, какъ на мѣстный подоходный налогъ (выражаясь современнымъ языкомъ). Конечно, въ тѣ времена главное богатство заключалось въ землѣ и въ доходахъ отъ недвижимостей, а потому нѣтъ ничего удивительнаго, если Дальтонъ (впрочемъ, и большинство судебныхъ рѣшеній того времени, да и самый законъ Елизаветы) говоритъ главнымъ образомъ объ обложеніи дохода отъ недвижимостей. Но все же личный моментъ въ обложеніи проскальзываетъ у Дальтона довольно ясно, и та же мысль подтверждается въ рѣшеніи 1698 г., гдѣ судьи подчеркнули, что „не необходимо, чтобы обложеніе непремѣнно выражалось въ столько-то съ фунта стерл. (ренты), а они (церковный староста и попечитель о бѣдныхъ) могутъ принимать во вниманіе семейное положеніе и т. д. (со ссылкой на Дальтона).... и рента не является обязательнымъ масштабомъ, такъ какъ обстоятельства могутъ быть различны, и тутъ слѣдуетъ обращать вниманіе ad statum et facultates“ [2]).

---

[1]) E. Dalton, Country Justice, изд. 1635 г., стр. 94.

[2]) ... it is not necessary to be by pound-rate, they might have respect to the number of the family etc. Dalton c. 73 f. 149... the rent is no standing rule,

Все же сколько нибудь полно провести принципъ личнаго обложенія въ мѣстныхъ налогахъ было невозможно,— это повело бы къ конфликтамъ между отдѣльными приходами,— и уже въ судебномъ рѣшеніи 1633 г. (9 Карл. I) мы находимъ существенное ограниченіе въ дѣлѣ коммунальной раскладки. Судьи по жалобѣ жителей города Бостона признали, что „оцѣнки должны производиться сообразно *видимой* собственности жителей, какъ реальной, такъ и личной (according to the visible estate of the inhabitants there, both real and personal), и что никто изъ тамошнихъ жителей не долженъ быть облагаемъ попечителями на помощь бѣднымъ въ отношеніи какихъ-либо другихъ имуществъ, какія данный плательщикъ имѣетъ гдѣ-либо еще, въ другомъ городѣ или мѣстѣ, но долженъ облагаться исключительно только въ отношеніи *видимаго* имущества, какое онъ имѣетъ въ городѣ, гдѣ онъ живетъ, а не въ отношеніи какой-либо иной земли, какую онъ имѣетъ въ другомъ мѣстѣ или городѣ“. При этомъ судьи замѣтили, что „это было такъ постановлено всѣми судьями Англіи на запросъ, обращенный къ нимъ, и на совѣщаніи, которое они имѣли, гдѣ всѣ они постановили, что оцѣнки для обложенія на помощь бѣднымъ должны производиться такимъ же способомъ, какъ и ранѣе, сообразно ихъ (плательщиковъ) видимымъ имуществамъ, недвижимымъ и движимымъ, какимъ они владѣли и пользовались въ томъ городѣ или мѣстѣ, гдѣ они живутъ, совершенно не принимая во вниманіе какого-либо имущества, какое они имѣютъ въ другомъ мѣстѣ или городѣ“ [1]). Тѣ же судьи рѣшили также, что когда недвижимость сдается въ аренду, то обложенію подлежитъ только арендаторъ (occupier); арендная же плата, уплачиваемая собственнику, не можетъ быть облагаема. Таково было также воззрѣніе всѣхъ судей Англіи на упомянутомъ выше собраніи [2]). И, замѣчу, на практикѣ это правило, что обложенію подлежитъ лишь владѣлецъ (occupier), а не собственникъ, соблюдалось свято, и подобный выводъ вполнѣ соотвѣтствовалъ тогдашнимъ воззрѣніямъ.

---

for circumstances may differ, and there ought to be regard ad statum & facultates“, приведено у R. Comberbach, Report 1724, стр. 478.

[1]) См. Reports of Ed. Bulstrode, изд. 1687, II, 354, цитируемые также Cannan'омъ.

[2]) Ibidem.

Рѣшеніе 1633 г. чрезвычайно важно и характерно. Въ немъ категорически признается, что предметомъ коммунальнаго обложенія можетъ быть лишь *видимая* собственность въ предѣлахъ даннаго прихода. Это — серьезное ограниченіе личнаго момента въ обложеніи, и, съ другой стороны, прямой переходъ къ реальному моменту, т.-е. къ системѣ реальнаго обложенія. Мотивъ — ясенъ: иначе нельзя разграничить объектъ обложенія среди отдѣльныхъ коммунальныхъ ячеекъ; иначе говоря, нельзя установить, что́ можетъ облагать одинъ приходъ, что́ можетъ облагать другой, если плательщикъ имѣетъ имущество и доходы въ нѣсколькихъ приходахъ. Отчаявшись найти какой-либо болѣе или менѣе подходящій признакъ, судебная практика должна была остановиться на понятіи „видимаго“ имущества, какъ объекта мѣстнаго обложенія. Такая точка зрѣнія давала возможность болѣе или менѣе сносно оперировать съ понятіемъ налогоспособности (ability), но вмѣстѣ съ тѣмъ она неминуемо толкала на путь развитія реальнаго момента въ обложеніи. Категорическое признаніе свободы отъ коммунальнаго обложенія лэндлордовъ представляетъ собою только продолженіе той же мысли. Было бы совершенно неестественно объяснять податное изъятіе лэндлордовъ стремленіемъ покровительствовать вліятельному и привилегированному классу. Тѣ же лэндлорды, если они сами, чрезъ своихъ слугъ, обрабатывали земли или сами занимали принадлежащій имъ домъ, платили вѣдь такъ же, какъ и арендаторы. Нѣтъ, облагать арендаторовъ и еще разъ собственниковъ было бы нелогично, несправедливо и ненужно. Дѣло въ томъ, что, во-1-хъ, личное начало нельзя было провести въ мѣстномъ обложеніи, какъ ясно изъ предыдущаго (ибо все равно было бы необходимо облагать вещь—землю, находящуюся въ данномъ приходѣ, и нельзя было бы сообразовываться съ налогоспособностью лэндлорда); 2) при обложеніи собственниковъ и одновременно арендаторовъ одинъ и тотъ же объектъ подвергся бы двойному обложенію [1]), чего не было бы съ движимымъ имуществомъ (послѣднее подлежало бы обложенію поскольку оно было „видимымъ“, но оно никакъ не могло бы подвергнуться

---

[1]) Даже болѣе. Изъ ренты лэндлордъ уплачиваетъ поземельный налогъ, слѣдовательно, по меньшей мѣрѣ можно было бы облагать только ренту минусъ налоги самого лэндлорда. Ср. Report on Local taxation, 1843 c. 27.

обложенію вдвойнѣ); 3) при раскладочной системѣ реальнаго обложенія не было даже и нужды въ точномъ и раздѣльномъ исчисленіи доходовъ лэндлорда и арендатора, такъ какъ масштабомъ для раскладки служила относительная цѣнность или доходность отдѣльныхъ недвижимостей. Объясненіе Каннана (стр. 84), что освобожденіе отъ налога для лэндлордовъ не входило въ намѣренія законодателя 1601 г., очень мало вѣроятно, такъ какъ и самый законъ, и предыдущая практика, и отмѣченныя выше резолюціи судей и процессъ Jeffrey'я единогласно подтверждаютъ принципъ обложенія исключительно occupier'овъ. Не менѣе спорно другое объясненіе Каннана (стр. 85), что люди обычно имѣютъ ложное представленіе о налогахъ, какъ о сборахъ съ вещей, а не съ лицъ (things being taxed when in reality persons are taxed in proportions determined by the amount of those things they possess), и что въ тѣ времена публика совершенно не могла понять, что доходъ лэндлорда и арендатора—два разныхъ элемента; противъ такого объясненія говорятъ тогдашнія судебныя рѣшенія (казусы Jeffrey'я и 1633 г.), обычныя постановленія о государственныхъ субсидіяхъ, комментарій Дальтона, у. с., стр. 136 и т. д.

Итакъ, коммунальное обложеніе все сильнѣе склонялось въ пользу реальной системы, все болѣе порывая съ системой личнаго обложенія. Хотя и законы и судебныя рѣшенія не перестаютъ говорить о налогоспособности, какъ о масштабѣ обложенія въ мѣстныхъ налогахъ [1]), тѣмъ не менѣе по экономическимъ и финансово-техническимъ причинамъ коммунальное обложеніе все болѣе осѣдало исключительно на недвижимомъ имуществѣ. Отчасти обложеніе мѣстными налогами движимости не удавалось вслѣдствіе сопротивленія населенія, не допускавшаго вмѣшательства въ частную или торговую жизнь. На это прямо указываетъ главный судья королевской скамьи Hale, умершій въ 1676 году: „Тѣ мѣстности, гдѣ всего болѣе бѣдныхъ, состоятъ, главнымъ образомъ, изъ торговцевъ, богатство которыхъ состоитъ преимущественно изъ торговыхъ запасовъ; но они не допускаютъ, чтобы ихъ обыскивали съ цѣлью взыскать съ нихъ сколько-нибудь значительную сумму на бѣдныхъ... Поэтому они налагаютъ всѣ налоги въ пользу бѣдныхъ на до-

---

[1]) См. перечень ихъ у Каннана, назв. соч. 87 сл.

ходъ (rents) отъ земель и домовъ,—которые одни, безъ обложенія торговыхъ запасовъ, не могутъ покрыть расходовъ на содержаніе бѣдныхъ,—хотя совершенно ясно, что торговые запасы по закону подлежатъ точно такому же обложенію, какъ и земли, на содержаніе бѣдныхъ“ [1]). Отчасти же причина изъятія отъ обложенія движимости заключалась въ томъ, что послѣднюю трудно уловить и трудно оцѣнить [2]), даже если ограничиться лишь „видимымъ“ имуществомъ. Въ результатѣ, судьи колеблются признать въ качествѣ объекта обложенія движимый капиталъ (по существу дѣла, здѣсь рѣчь всегда шла только о купеческихъ товарахъ, обложеніе которыхъ формально признано въ нѣкоторыхъ мѣстныхъ законахъ конца 17 и начала 18 вѣка [3]), или допускаютъ это, но лишь съ большими оговорками [4]). Въ одной апелляціонной жалобѣ указывается на несправедливое изъятіе отъ обложенія налогомъ для бѣдныхъ торговцевъ и промышленниковъ, живущихъ въ Whitney въ Оксфордширѣ, въ отношеніи ихъ торговыхъ запасовъ, хотя такое изъятіе постоянно практиковалось и ранѣе; въ жалобѣ имѣется ѣдкій намекъ на причину изъятія, именно, что въ этомъ приходѣ церковные старосты и т. д. были по общему правилу, хотя и не всегда, торговцы. Судъ четвертныхъ сессій не утвердилъ этой раскладки отъ 1768 г., гдѣ торговцы были изъяты, и запросилъ апелляціонный судъ высказать свое мнѣніе о томъ, должны ли торговцы быть облагаемы въ отношеніи ихъ торговыхъ запасовъ. Однако, апелляціонный судъ отказался отвѣ-

---

[1]) Lord Chief Justice M. Hale, Discourse touching provision for the poor, изд. 1683 г. стр. 20; этого автора цитируетъ и Каннанъ, стр. 88.

[2]) Ср. мнѣніе судьи въ процессѣ Atkins v. Davis (Tr. 23 Geo. 3 = 1783): ...принципъ тотъ, что каждый человѣкъ долженъ быть обложенъ сообразно налогоспособности (ability); это мнѣ представляется принципомъ естественной справедливости... Говоря вообще, движимое имущество подлежитъ мѣстному обложенію... Я очень хорошо знаю, что это сопряжено съ огромными затрудненіями, если облагать движимое имущество во всѣхъ случаяхъ: но если это можетъ быть сдѣлано, то мы должны истолковать законъ, а я думаю, что по закону оно подлежитъ обложенію (Durnford & East, Reports I, 726). Въ 1769 г. судья Астонъ призналъ, что обложеніе движимаго капитала и купеческихъ товаровъ сопряжено съ огромными затрудненіями и проблематично и что даже едва ли вообще можно опредѣлить дѣйствительный размѣръ оныхъ (цит. по Каннану 91).

[3]) См. Каннанъ, ук. с. 89.

[4]) Напр., судьи признаютъ право обложенія движимости, но только если послѣдняя „видима“, даетъ „постоянный ежегодный доходъ“, можетъ быть точно оцѣнена, взята за вычетомъ долговъ и т. д. Durnford & East, I, 727, VI, 154, 468, Bott, Decisions 3 ed., 1793, I, 127.

тить на столь общій вопросъ, ибо, какъ выразился одинъ изъ судей, лордъ Мансфильдъ, „если бы судъ категорически высказался по поводу столь общаго и неопредѣленнаго вопроса, безъ всякихъ оговорокъ или безъ перечисленія частностей, то это породило бы споръ и раздоръ на всемъ пространствѣ королевства“ [1]).

Въ 1775 г. въ судѣ королевской скамьи снова всплылъ тотъ же вопросъ. Въ приходѣ Ringwood приходскія власти не внесли въ число плательщиковъ налога для бѣдныхъ нѣсколькихъ пивоваровъ въ отношеніи принадлежавшихъ имъ на 4000 £ товара. Судъ четвертныхъ сессій не утвердилъ раскладки подъ предлогомъ необложенія торговыхъ запасовъ пивоваровъ. Это было обжаловано въ судъ королевской скамьи, которому предстояло высказаться по принципіальному вопросу: подлежатъ ли вообще обложенію торговые запасы? „Вообще, я того мнѣнія, — высказалъ главный судья лордъ Мансфильдъ, — что ни здѣсь, ни въ какой-либо иной части королевства движимая собственность не облагается налогомъ для бѣдныхъ... Я полагаю, что судьи не поступили бы очень неправильно, если бы они остались при практикѣ, установившейся со временъ статута 43 Елиз., что этотъ видъ собственности обложенію не подлежитъ... Судьи четвертныхъ сессій должны были бы исправить раскладку, если бы по ихъ мнѣнію эта собственность подлежала обложенію; и тогда, послѣ попытки сдѣлать это, они нашли бы, сколь разумна та практика, которую они констатируютъ, именно, что эта собственность обложенію не подлежитъ... Одни ремесленники имѣютъ большое количество торговыхъ запасовъ, — продолжалъ Мансфильдъ, — другіе небольшое, третьи — совсѣмъ не имѣютъ ихъ... Портной не имѣетъ торговаго инвентаря и мясникъ не имѣетъ его, а сапожникъ имѣетъ большое количество его; и что же мы станемъ облагать сапожника, доходъ котораго значительно ниже дохода портного, а послѣдняго освобождать отъ обложенія“? Судья лордъ Hale прибавилъ къ этому, „что обычай — противъ обложенія движимаго имущества и что неудобства, сопряженныя съ этимъ, были бы чрезвычайно велики... Если бы судьи по-

---

[1]) ...it would sow the seeds of dissension all over the Kingdom. E. Bott, Decisions... relating to the poor, 3 ed. I, 114 (судъ кор. скамьи призналъ неправильнымъ дѣйствіе суда четвертныхъ сессій).

пытались исправить обложеніе, то они убѣдились бы въ трудности обложенія движимаго капитала“ [1]).

Какъ бы то ни было, судьи не могли примирить двухъ противоположныхъ началъ: законъ, который внѣ всякаго сомнѣнія говорилъ въ пользу обложенія движимаго капитала мѣстными налогами, и экономическую невозможность цѣлесообразнымъ образомъ осуществить коммунальное обложеніе движимаго капитала. Тѣмъ не менѣе судъ королевской скамьи долженъ былъ болѣе или менѣе категорически признать, что *по закону* движимый капиталъ долженъ быть облагаемъ наряду и одинаково съ недвижимымъ [2]). Одно судебное рѣшеніе 1795 г. создало прецедентъ и признало буквально незаконной раскладку, если торговые запасы не привлекаются къ обложенію.

Но *на практикѣ* это ни къ чему не привело. Отчетъ коммиссаровъ о бѣдныхъ отъ 1834 года, констатируя причудливость и разнообразіе въ дѣлѣ обложенія налогомъ въ пользу бѣдныхъ, ни словомъ не обмолвился объ обложеніи торговаго инвентаря [3]). Наконецъ, билль о приходскомъ обложеніи, внесенный въ 1836 г. м-ромъ Poulet Scrope'омъ и сдѣлавшійся закономъ, подробнѣйшимъ образомъ регулировалъ дѣло оцѣнки недвижимой собственности для мѣстныхъ цѣлей, но опять-таки ни слова не говоритъ объ обложеніи торговыхъ запасовъ; и при обсужденіи билля въ парламентѣ объ этомъ никто не поднялъ вопроса [4]). Поэтому комиссары о бѣдныхъ, получивъ увѣдомленіе о практиковавшемся въ нѣкоторыхъ мѣстностяхъ обычаѣ облагать торговый инвентарь, издали въ сентябрѣ 1838 г. циркуляръ, воспрещающій подобную практику, ссылаясь на умолчаніе закона 1836 г. [5]). Однако 6 мѣ-

---

[1]) Cowper, Reports, p. 326 сл. цитированъ также у Cannan'a, ук. с., 94; переп. у. Bott, у. с. I 124 сл. Этотъ процессъ интересенъ тѣмъ, что въ немъ собраны всѣ прецеденты по этому вопросу.

[2]) См. процессы, записанные у Durnford and East, IV, 771 (1792 г.), VI, 53, 157, 468, (1794 и 5 г г.) и отмѣченные у Каннана, 97.

[3]) Parl. Pap. H. C. 1834 vol. 17, стр. 203.

[4]) 3 Hansard v. 33 c. 607 & v. 35 c. 371 & 686.

[5]) Въ Report relative to rating stock in trade to Marquis of Normandy отъ 14 мая 1840 г. (P. P. vol. 29 стр. 580) указывается, что послѣ изданія Parochial Assessments Act, 1836 въ разныхъ мѣстахъ, гдѣ до того существовалъ обычай обложенія торговаго инвентаря, отказались отъ этой практики. Тотъ же отчетъ отмѣчаетъ, что всякая попытка облагать торговый инвентарь была бы пагубна именно для мелкихъ торговцевъ, крупный же промышлен-

сяцевъ спустя, судъ королевской скамьи вынесъ рѣшеніе, что умолчаніе акта 1836 г. отнюдь не отмѣняетъ стараго закона, что торговые запасы подлежатъ обложенію [1]). Комиссары о бѣдныхъ должны были вслѣдствіе этого не только измѣнить свою точку зрѣнія, но и предписать въ началѣ 1840 г., чтобы повсюду къ обложенію привлекался торговый инвентарь. Для руководства мѣстныхъ властей комиссары предложили слѣдующія ограничительныя условія: 1) нельзя привлекать лицъ, живущихъ внѣ даннаго прихода, за торговые запасы, находящіеся въ предѣлахъ прихода; 2) инвентарь долженъ быть local, visible and productive; 3) долги должны быть вычтены; 4) обложеніе должно сообразовываться съ получаемой прибылью; 5) родъ торговыхъ запасовъ долженъ быть точно специфицированъ.

Подобное распоряженіе вызвало переполохъ. Въ обѣихъ палатахъ былъ внесенъ запросъ, и правительство обѣщало немедленно представить билль, освобождающій торговый инвентарь отъ налога для бѣдныхъ. Это и было сдѣлано закономъ, прошедшимъ въ августѣ 1840 г. почти безъ преній (3 и 4 Викт. гл. 89); билль проведенъ въ качествѣ временной мѣры, но она съ тѣхъ поръ ежегодно молчаливо возобновлялась и дѣйствуетъ до сихъ поръ [2]). Въ результатѣ, налогъ для бѣдныхъ облагаетъ только недвижимый капиталъ и совершенно не касается движимости.

Итакъ, опытъ Англіи осуществить коммунальное обложеніе движимаго капитала чрезвычайно интересенъ. Судьи признаютъ, что законъ требуетъ обложенія по налогоспособности, при томъ безъ различія движимаго и недвижимаго капитала; однако, на практикѣ это оказывается неисполнимымъ — является опасность двойного обложенія. Тогда ищутъ исхода въ томъ, что судебнымъ толкованіемъ ограничиваютъ обложеніе, допуская его лишь для тѣхъ движимостей, которыя „видимы“ въ предѣлахъ прихода. Получается новое неудобство: съ одной стороны, какъ указывалъ лордъ Мансфильдъ, портного осво-

---

никъ можетъ жить въ одномъ приходѣ, а торговлю вести въ любомъ другомъ и тѣмъ самымъ избавить себя отъ обложенія.

[1]) Каннанъ, 98.

[2]) Подробнѣе у Каннана, 99 сл. Законъ 1840 года возобновляется путемъ ежегодныхъ Expiring laws continuance act'овъ.

бождаютъ отъ обложенія, а сапожника—нѣтъ, а съ другой—вводится полнѣйшій произволъ въ выборѣ объектовъ обложенія (какъ говорилъ тотъ же Мансфильдъ, карманные часы—не менѣе „видимый“ объектъ, чѣмъ торговый инвентарь). Практика поэтому была вынуждена отказаться отъ обложенія „видимой“ движимости, и все обложеніе осѣло на недвижимости, что́ и было въ концѣ концовъ санкціонировано парламентомъ, признавшимъ полную невозможность осуществить справедливое коммунальное обложеніе движимаго капитала. Отсюда, торжество *реальнаго* принципа обложенія. До поры, до времени, пока коммунальное обложеніе было сравнительно невысоко, можно было мириться съ такимъ упрощеннымъ рѣшеніемъ сложной задачи. Однако, значеніе мѣстныхъ финансовъ и мѣстнаго обложенія все болѣе возростало. По образцу налога для бѣдныхъ строились всѣ другіе коммунальные налоги и всѣ они поражали одинъ и тотъ же видъ имущества[1]). Всякій разъ, когда возникала потребность въ томъ или иномъ мѣропріятіи или учрежденіи, то необходимыя для этого средства получались установленіемъ налога въ столько-то пенсовъ съ каждаго фунта ст. rateable value[2]). Такъ покрывались расходы по содержанію бѣдныхъ, какъ и расходы по освѣщенію и охранѣ улицъ, по содержанію библіотекъ, музеевъ, водопроводовъ и т. д.[3]). Плательщикомъ при этомъ неизмѣнно являлся все тотъ же occupier—наниматель недвижимости[4]). Только

---

[1]) Исторію всѣхъ этихъ цѣлевыхъ налоговъ, примкнувшихъ къ налогу для бѣдныхъ, см. у Каннана, гл. 5.

[2]) Rateable value данной недвижимости опредѣляется слѣдующимъ образомъ: изъ наемной платы (annual value) вычитается сумма уплачиваемыхъ нанимателемъ налоговъ и сборовъ и, такимъ образомъ, опредѣляютъ gross estimated rental; изъ послѣдняго же вычитаютъ сумму издержекъ, потребныхъ на поддержаніе недвижимости въ исправности (на починки въ домѣ, страхованіе и пр.) и въ остаткѣ получается искомый чистый доходъ—rateable value. Теперь нерѣдко употребляютъ еще терминъ assessable value. Дѣло въ томъ, что нѣкоторые новые законы (Agricultural rates act и др., см. ниже) возложили половину мѣстныхъ налоговъ съ *сельскохозяйственныхъ* земель на государство. Въ результатѣ мѣстные налоги съ такихъ земель взимаются въ сущности съ половины rateable value; эту половину и называютъ assessable value, т.-е., какъ показываетъ самое названіе, это есть та оцѣнка, которая въ *дѣйствительности* служитъ для взиманія мѣстныхъ налоговъ. Тамъ, гдѣ такого вычета нѣтъ (наприм., для застроенной городской земли), rateable value и assessable value есть одно и то же.

[3]) Report of the Poor Law Commissioners on Local Taxation, fol. ed. 1843, p. 13.

[4]) Необходимо напомнить, что въ Англіи распространена долгосрочная

въ видѣ исключенія мѣстные налоги падали на лорда-собственника земли. Это происходило тогда, когда налогъ взимался для цѣлей, непосредственно обогащавшихъ земельныхъ собственниковъ и дававшихъ имъ возможность выручать болѣе высокую арендную плату. Нѣкоторые изъ такихъ случаевъ уже отмѣчены выше. Таковы, напр., и различные канализаціонные сборы (sewers-rates), взимавшіеся за устройство канализаціи и дренажа. Подобныя мѣропріятія улучшали данную мѣстность, и, слѣдовательно, расходъ на нихъ долженъ былъ по справедливости падать на собственниковъ земли; и, дѣйствительно, законъ предписываетъ взимать указанные сборы съ нанимателей, предоставляя послѣднимъ право вычитывать уплаченную сумму изъ арендной платы. Правда, на практикѣ мало-по-малу и эти сборы по соглашенію съ собственниками падали на арендаторовъ, однако, мнѣ важно отмѣтить въ данномъ случаѣ, что законодатель въ Англіи удивительно тонко понималъ принципы мѣстнаго обложенія: принципъ налогоспособности и принципъ услуги-возмездія. Практичные англичане инстинктивно поняли тѣмъ не менѣе все неудобство личнаго обложенія въ коммунальныхъ финансахъ и не по случайности построили мѣстные налоги на реальной основѣ. Авторъ превосходной, неоднократно упоминавшейся книги по исторіи англійскихъ мѣстныхъ налоговъ, Каннанъ, прекрасно выясняетъ причины того, почему въ мѣстномъ обложеніи Англіи не восторжествовали личные налоги: „Мѣстное обложеніе по налогоспособности, пишетъ онъ (стр. 132), — невозможно, исключая когда дѣло идетъ объ обширнѣйшихъ территоріяхъ и когда послѣднія прочно отдѣлены другъ отъ друга. Когда же переходъ изъ одной мѣстности въ другую столь легокъ, какъ оно уже давно стало въ Англіи, то по меньшей мѣрѣ смѣшно считать возможнымъ облагать милліонера — весь его доходъ цѣликомъ — въ томъ приходѣ, гдѣ онъ проживаетъ. Результатъ попытки осуществить подобную политику былъ бы, разумѣется, тотъ, что богатые люди стали бы выбирать для своего поселенія мѣста, гдѣ коммунальные налоги всего ниже [1]), и при этомъ ставки

аренда городскихъ недвижимостей: occupier нанимаетъ помѣщеніе обычно на нѣсколько лѣтъ, напр. на 7 или 14, или 21 и болѣе лѣтъ.

[1]) Каннанъ, стр. 133 прим., дѣлаетъ выписку изъ сочиненія одного анонимнаго попечителя о бѣдныхъ отъ начала 18 вѣка, указывающаго какъ разъ

налоговъ конечно понизились бы здѣсь еще болѣе отъ прибавленія доходовъ милліонеровъ. Столь дикая попытка никогда не была испробована въ Англіи... [1]) Поэтому-то мѣстные налоги, долженствовавшіе сообразовываться съ налогоспособностью жителей, превратились, какъ это обыкновенно бываетъ съ мѣстными подоходными налогами, въ налоги только на недвижимую собственность“ [2]).

на это обстоятельство: по мнѣнію этого лица, крайне неосмотрительно облагать высокимъ налогомъ богатыхъ прихожанъ, такъ какъ они могутъ переселиться въ другую мѣстность къ величайшему вреду для торговцевъ, промышленниковъ, ремесленниковъ и т. д. даннаго прихода. Ср. м. пр. и Royal Commission on loc. tax., I rep. 1899 C. 9141 c. 12.

[1]) Поразительнымъ образомъ попытка провести коммунальное общеподоходное обложеніе потерпѣла полное крушеніе одинаково и въ *Шотландіи*. Закономъ 1845 года коммунальнымъ управленіямъ Шотландіи было предоставлено построить свою податную систему въ видѣ: 1) либо реальнаго обложенія (съ дѣлежомъ налога пополамъ между собственникомъ и occupier'омъ); 2) либо одну половину налогового бюджета въ видѣ реальнаго обложенія, а другую половину—путемъ обложенія сообразно состоятельности (means & substance) жителей. Свыше 70 приходовъ воспользовались правомъ облагать сообразно means & substance, но число такихъ приходовъ стало быстро сокращаться, пока наконецъ закономъ 1861 года этотъ методъ обложенія не былъ воспрещенъ. Этотъ методъ вызвалъ величайшія затрудненія на практикѣ и явныя несообразности: рабочаго пришлось облагать въ пользу того прихода, гдѣ онъ только получалъ заработокъ, хотя бы онъ и его семья жили въ другомъ приходѣ, директора страховой компаніи—въ мѣстѣ нахожденія конторы и т. д. Были испробованы всѣ мѣры для надлежащей организаціи коммуналнаго обложенія по means & substance, но отъ него пришлось мало-по-малу отказаться, такъ какъ онъ „оказался совершенно непріемлемымъ для мѣстнаго обложенія“. Какъ отмѣчаетъ авторъ недавно вышедшей солидной книги S. H. Turner, The History of local taxation in Scotland, 1908, стр. 51 сл., многіе владѣльцы недвижимостей были очень рады введенію личнаго обложенія, но въ концѣ концовъ они должны были измѣнить свой взглядъ, такъ какъ состоятельные плательщики стали укрываться въ болѣе гостепріимныхъ приходахъ, отчего только возросли налоги съ недвижимости, которая къ тому же упала въ цѣнѣ вслѣдствіе эмиграціи состоятельныхъ жителей. И Turner убѣдительно предостерегаетъ отъ увлеченій въ пользу „rating of personalty“, ибо опытъ Шотландіи показываетъ крайнюю техническую трудность организаціи мѣстнаго общеподоходнаго налога (probably no country can illustrate the difficulties of local income-tax so well as Scotland; ib. стр. 8), трудность, все болѣе возрастающую съ увеличеніемъ подвижности движимаго капитала. Turner считаетъ наилучшимъ исходомъ государственныя субсидіи для покрытія коммунальныхъ расходовъ общегосударственнаго значенія.

[2]) Какъ выразился извѣстный политическій дѣятель Гошенъ въ своей парламентской рѣчи отъ 3 апрѣля 1871 г., „нѣтъ возможности установить справедливый мѣстный подоходный налогъ, такъ какъ нельзя локализировать доходъ. Попытка этого рода была сдѣлана въ Шотландіи, но тотчасъ же оставлена; дѣло въ томъ, что одинъ англійскій лордъ канцлеръ, получавшій въ Лондонѣ 10000 фунт. ст. дохода и имѣвшій небольшое помѣстье въ Шотландіи, долженъ былъ платить подоходный налогъ со всего дохода какъ въ Шотландіи, такъ и въ Англіи. Ни одна страна не была въ состояніи взимать мѣстный подоходный налогъ“. (G. J. Goshen, Reports & speeches on local taxation 1872, стр. 204).

Казалось бы, подобный оборотъ дѣла не могъ служить большимъ утѣшеніемъ для самыхъ плательщиковъ мѣстныхъ налоговъ—для нанимателей, что все коммунальное податное бремя осѣдаетъ на нихъ. Однако, поразительнымъ образомъ до самаго послѣдняго времени съ ихъ стороны не было сдѣлано какихъ-либо серьезныхъ попытокъ измѣнить подобный порядокъ вещей, хотя вопросы мѣстнаго обложенія по частнымъ поводамъ множество разъ восходили до парламента [1]); отчего, спрашивается, плательщики-наниматели не использовали своего политическаго вліянія, когда въ силу избирательныхъ условій Англіи политическая власть болѣе полувѣка находится въ ихъ рукахъ? Уже давно пытались объяснить этотъ фактъ тѣмъ, что въ процессѣ переложенія мѣстные налоги все равно въ концѣ концовъ упадаютъ на собственниковъ: если я нанимаю домъ или землю въ 100 ф. ст. наемной платы, то, зная, что мнѣ придется платить 20% налоговъ, я буду учитывать это обстоятельство и платить за домъ только, положимъ, 80 ф. ст. въ годъ. Эта теорія довольно часто встрѣчается въ Англіи. Такъ, когда въ 1870 г. была назначена спеціальная парламентская комиссія для изслѣдованія вопросовъ мѣстнаго обложенія, то многіе эксперты высказывали передъ ней именно указанную теорію [2]). Сама комиссія, да и правительство, повидимому, склонялись къ этому воззрѣнію, почему и было сдѣлано предложеніе: предписать принудительный дѣлежъ мѣстныхъ сборовъ пополамъ между нанимателемъ и собственникомъ; это проектировалось главнымъ образомъ потому, что всякое новое *повышеніе* коммунальныхъ налоговъ всегда падаетъ только на нанимателя, пока послѣдній не заключаетъ новаго контракта, позволяющаго учесть увеличеніе податного бремени [3]).

Съ точки зрѣнія названной теоріи, такой проектъ безобиденъ для собственниковъ (все равно *они* платятъ мѣстные налоги), и открываетъ имъ избирательныя права.—Проектъ (выработанный Гошеномъ) не былъ осуществленъ, и все дѣло оста-лось по-прежнему до сихъ поръ. И, безъ сомнѣнія, теорія не-

---

[1]) См. обзоръ мелкихъ преобразованій въ книгѣ профес. В. А. Лебедева, Мѣстные налоги, стр. 296 сл.

[2]) Матеріалы комиссіи перепечатаны въ упомянутой книгѣ Гошена (предсѣдателя комиссіи) passim особ. стр. 174, ср. стр. 143.

[3]) См. тамъ же, 163, 166, 172 сл., 201 сл.

сенія всѣхъ мѣстныхъ налоговъ собственниками не пользовалась большимъ кредитомъ и не увлеченіе ею удерживало плательщиковъ-нанимателей отъ реформы коммунальнаго обложенія. Иначе, спрашивается, почему же въ 1890-хъ годахъ пробудилось сильное теченіе въ пользу обложенія земельной ренты, незаслуженнаго прироста цѣнности и т. п., и точно такое же движеніе одновременно наблюдается и въ Германіи, Франціи и другихъ странахъ. Нельзя думать, что причиной указаннаго явленія было измѣненіе взглядовъ на переложеніе мѣстныхъ налоговъ, ибо попрежнему пользуются одинаковымъ признаніемъ и распространенностью обѣ теоріи—сторонниковъ воззрѣнія, что всѣ налоги осѣдаютъ въ концѣ концовъ на собственникахъ, и сторонниковъ воззрѣнія, что налоги лежатъ единственно и окончательно на нанимателяхъ. Англійская мысль работала въ иномъ и, какъ мнѣ кажется, въ болѣе вѣрномъ направленіи, къ характеристикѣ котораго я и приступлю теперь.

Еще въ 1834 году спеціальная парламентская комиссія, которой было поручено изслѣдовать вопросъ о мѣстномъ обложеніи, пришла къ выводу, что нѣкоторые расходы, отнесенные на мѣстный бюджетъ, какъ-то: на содержаніе тюремъ, по преслѣдованію уголовныхъ преступниковъ и по поддержанію въ исправности большихъ дорогъ, представляютъ собою расходы общегосударственнаго значенія и въ общихъ интересахъ (charges of national importance and general utility), а потому и совершенно неправильно покрываются за счетъ мѣстныхъ налоговъ: такіе расходы слѣдовало бы возложить „на тѣ фонды, въ составленіи которыхъ вся масса собственности въ цѣломъ государствѣ участвуетъ болѣе равномѣрно, чѣмъ это имѣетъ мѣсто съ графскими налогами“. Руководствуясь этими соображеніями, правительство провело чрезъ парламентъ рядъ субсидій мѣстнымъ управленіямъ съ цѣлью облегчить бремя указанныхъ общегосударственныхъ расходовъ [1]). Аграрная партія требовала все бо̀льшихъ субсидій, но либералы оспаривали ихъ на томъ основаніи, что земледѣліе пользуется выгодами высокихъ таможенныхъ пошлинъ на хлѣбъ. Нѣтъ поэтому ничего удивительнаго, если одновременно съ отмѣной аграрнаго протекціонизма сэръ

---

[1]) Подробнѣе см. Memorandum by Sir E. Hamilton, Royal Com. on loc. tax. 1899 C. 9528. Стр. 11 сл.

Роб. Пиль предложилъ расширить субсидіи, которыя должны были покрывать издержки мѣстныхъ самоуправленій по преслѣдованію уголовныхъ преступниковъ, содержанію тюремъ, половину расходовъ по оказанію медицинской помощи, по содержанію учителей въ школахъ для бѣдныхъ, полиціи—всего на 341.000 ф. въ годъ. Но и это не удовлетворяло аграріевъ. Въ 1849 г. извѣстный Дизраэли отъ имени консервативной партіи требовалъ въ парламентѣ, чтобы половина расходовъ, покрываемыхъ налогомъ для бѣдныхъ, дорожнымъ сборомъ и графскимъ налогомъ (county rate; см. о послѣднемъ у Лебедева, у. с. 234), какъ расходовъ общенаціональнаго значенія, покрывались за счетъ государственнаго казначейства.

Та же мысль по разнымъ поводамъ всплывала въ парламентѣ и позднѣе [1]). Наконецъ, въ началѣ 1871 г. консервативный членъ парламента сэръ Массей Лопсъ предложилъ нижней палатѣ вотировать слѣдующую резолюцію: „Въ виду того, что многіе изъ существующихъ и предполагаемыхъ расходовъ, покрываемыхъ за счетъ мѣстныхъ сборовъ, производятся въ интересахъ всей націи, и такъ какъ представляется несправедливымъ и нецѣлесообразнымъ, чтобы подобные расходы падали на одинъ видъ собственности (т.-е. на дома и земли), палата признаетъ, что правительство должно немедленно изслѣдовать вопросъ о дѣйствіи (incidence), какъ государственнаго, такъ и мѣстнаго обложенія, и направить шаги къ тому, чтобы всѣ виды собственности въ равной мѣрѣ жертвовали на всѣ общенаціональныя нужды“. Въ этой резолюціи высказывается достойная вниманія мысль, именно: несправедливо возлагать единственно на одну лишь недвижимую собственность расходы *общегосударственнаго* значенія. Характерно, что Лопсъ не возражаетъ противъ принципа, что расходы чисто мѣстнаго значенія можно по справедливости оставить на плечахъ недвижимой собственности. Гошенъ, занимавшій тогда постъ президента управленія по призрѣнію бѣдныхъ (учрежденія, соотвѣтствующаго нынѣшнему, управленію по дѣламъ мѣстнаго хозяйства), отъ имени правительства оспаривалъ резолюцію Лопса, обѣщая немедленно внести билль, реформирующій систему мѣстнаго обложенія. Этотъ проектъ Гошена, гдѣ между прочимъ пред-

---

[1]) См. тамъ же, стр. 13 сл.

лагалось дѣленіе мѣстныхъ сборовъ пополамъ между собственникомъ и нанимателемъ, какъ упомянуто выше, встрѣченъ нижней палатой несочувственно, и правительство взяло билль обратно. Тогда въ слѣдующемъ году Лопсъ снова возбудилъ тотъ же вопросъ. Онъ предложилъ вотировать резолюцію, что необходимо устранить несправедливое обложеніе ради общенаціональныхъ цѣлей лишь одного вида собственности, а потому „никакое законодательство по мѣстному обложенію не можетъ считаться удовлетворительнымъ, если въ немъ не предусмотрѣно освобожденіе цѣликомъ или частью нанимателей и собственниковъ въ графствахъ и въ городахъ отъ расходовъ, возложенныхъ на плательщиковъ мѣстныхъ налоговъ по отправленію правосудія, содержанію полиціи и умалишенныхъ, такъ какъ расходы на эти цѣли почти совершенно внѣ контроля мѣстныхъ самоуправленій“. Лопсъ считалъ желательнымъ установить новыя субсидіи на свыше 2 мил. ф. въ годъ. Несмотря на возраженія правительства, нижняя палата приняла резолюцію Лопса большинствомъ въ 100 голосовъ и, такимъ образомъ, признала принципъ, что расходы общины, имѣющіе общегосударственный характеръ, какъ мѣстные расходы на юстицію, полицію, содержаніе умалишенныхъ и т. п., должны покрываться за счетъ *государственныхъ субсидій*. Слѣдовательно, для надлежащаго распредѣленія коммунальной податной тягости палата видѣла исходъ въ томъ, что расходы, производимые общинами въ общегосударственныхъ интересахъ, возлагаются на болѣе широкія плечи—плечи цѣлаго государства, т.-е. теоретически на движимый и недвижимый капиталъ одинаково. Путь подобныхъ государственныхъ субсидій на покрытіе общинныхъ расходовъ на общенаціональныя цѣли былъ, какъ мы видѣли, испробованъ въ Англіи и ранѣе; эта политика санкціонировалась теперь резолюціей палаты общинъ и получала мало-помалу все большее развитіе [1]). Безъ сомнѣнія, система такихъ субсидій встрѣчала одобреніе и въ публикѣ, хотя министры финансовъ обычно пытались ослабить эти поползновенія на

---

[1]) Государственныя субсидіи составляли: 1868 г.—801 тыс. ф. (изъ нихъ на полицію—390 т. ф., на тюрьмы 109 т. ф., на преслѣдованіе уголовн. преступн.—150 т. ф.); въ 1873 г.—939 т. ф.; въ 1879 г.—2.540 т. ф.; въ 1887 г.—3.768 т. ф.; въ 1892 г.—8.328 т. ф. (Local taxation return 10 Apr. 1893 by H. Fowler, стр. 88).

казенный сундукъ. Я не буду приводить мнѣній тогдашнихъ финансистовъ на необходимость перенести бремя коммунальныхъ расходовъ общенаціональнаго значенія на государственное казначейство, или, что то же, покрывать ихъ за счетъ какого-нибудь общегосударственнаго налога, такъ какъ въ русской литературѣ въ свое время былъ уже сдѣланъ обзоръ всей главнѣйшей литературы того времени по мѣстному обложенію. Достаточно развернуть книгу проф. В. А. Лебедева (у. с. стр. 302 — 313), чтобы найти въ ней указанія англійскихъ писателей на интересующій насъ вопросъ. Проекты Бриггса и Шеппарда предлагаютъ превратить коммунальный налогъ для бѣдныхъ въ общій и единообразный *государственный* подоходный налогъ со спеціальной цѣлью—для пособія бѣднымъ; этимъ была бы устранена, по мнѣнію Шеппарда, та несправедливость и неравномѣрность, которыя теперь существуютъ вслѣдствіе различія окладовъ налога по приходамъ; онъ одобряетъ казенныя пособія на содержаніе полиціи, тюремъ и исправительныхъ заведеній, такъ какъ это—расходы общегосударственнаго значенія.

Надо, впрочемъ, замѣтить, что самая организація англійскаго коммунальнаго обложенія вызывала конечно множество жалобъ и даже всеобщее осужденіе. Однако, возраженія касаются почти исключительно нераціональности административныхъ порядковъ—„хаоса завѣдующихъ властей, хаоса мѣстныхъ сборовъ, и наконецъ, самаго худшаго хаоса—перекрещивающихся территорій“ [1]),—но самое распредѣленіе податного бремени, по крайней мѣрѣ поскольку коммунальные налоги идутъ на чисто мѣстные расходы, вызывало мало возраженій. Еще осуждался развѣ только цѣлевой принципъ англійскаго коммунальнаго обложенія, т.-е., что обложеніе производится раздѣльно по каждому предмету расходованія, однако тутъ уже давно начался процессъ такъ наз. консолидаціи: налоги для различныхъ цѣлей стали взимать вмѣстѣ, благодаря чему цѣ-

---

[1]) Рѣчь Гошена въ парламентѣ отъ 3 апрѣля 1871 г. См. по поводу поистинѣ изумительной запутанности англійскаго мѣстнаго управленія съ его безчисленнымъ множествомъ исторически создавшихся всякихъ самостоятельныхъ органовъ, вѣдающихъ различныя отрасли управленія, имѣющихъ разныя полномочія, дѣйствующихъ въ предѣлахъ разныхъ территорій, собирающихъ налоги самостоятельно и въ разное время, въ книгѣ проф. Лебедева, стр. 201—338.

левой характеръ обложенія получалъ, по существу дѣла, скорѣе лишь бухгалтерское значеніе...

Въ 1874 г. у власти оказались консерваторы - единомышленники сэра М. Лопса. Новый канцлеръ казначейства сэръ Ст. Норскотъ не замедлилъ предложить дальнѣйшее увеличеніе государственныхъ субсидій, а именно: государство ассигноваетъ до 4 шил. въ недѣлю за каждаго содержимаго общиной умалишеннаго и покрываетъ половину (вмѣсто прежней $^1/_4$) издержекъ по жалованью и обмундированію полиціи, а также дѣлаетъ значительно бо́льшіе, чѣмъ ранѣе, взносы тѣмъ приходамъ, въ предѣлахъ которыхъ находятся принадлежащія государству недвижимости (взамѣнъ мѣстныхъ налоговъ, коимъ онѣ не подлежатъ); совокупная сумма новыхъ субсидій доходила до $1^1/_4$ мил. ф. въ годъ. За ними послѣдовалъ рядъ новыхъ субсидій; отчасти же государственное казначейство цѣликомъ брало на себя издержки по тому или иному предмету, который тогда всецѣло переходилъ въ руки правительства (тюрьмы и т. д.) [1]). Всѣ субсидіи были построены по довольно однообразному типу: казначейство или покрываетъ такую-то часть общаго расхода самоуправленій на данный предметъ, или же ассигнуетъ такую-то сумму, разверстывая ее сообразно мѣстнымъ кадастральнымъ оцѣнкамъ, или же, наконецъ, оплачиваетъ опредѣленное количество услугъ (напр., уплачиваетъ по 2 шил. 6 п. за каждыя 20 записей въ метрическія книги). Особнякомъ стоитъ субсидія на школьное дѣло, установленная въ 1870 году при введеніи всеобщаго обязательнаго обученія. Въ дополненіе къ школьной субсидіи, распредѣляемой сообразно правиламъ департамента народнаго просвѣщенія (именно по числу учащихся), для школьныхъ управленій съ малоимущимъ населеніемъ полагается добавочная субсидія, опредѣляемая слѣдующимъ образомъ: если въ данной мѣстности расходъ на начальную школу требуетъ налога болѣе 3 пенсовъ съ каждаго фунта ст. rateable value (слѣдовательно, въ бѣдныхъ районахъ), и если трехпенсовый налогъ даетъ менѣе 20 фунтовъ ст. или менѣе 7 шил. 6 пенс. на каждаго ученика (считая по средней посѣщаемости), то данное школьное

---

[1]) См. подробный обзоръ всѣхъ этихъ субсидій по официальному отчету H. Fowler'a 1893, H. C. 168. App. B.

управленіе получаетъ дополнительную субсидію въ такомъ размѣрѣ, сколько недостаетъ до 20 фунтовъ или до 7 ш. 6 п. на ученика. Лежащая въ основѣ такой раскладки идея спеціальной помощи малосостоятельнымъ приходамъ позднѣе получила, какъ мы увидимъ далѣе, широкое признаніе...

Въ 1880 годахъ вопросы мѣстнаго обложенія неоднократно привлекали вниманіе англійскаго парламента. Въ виду тяжелаго экономическаго положенія сельскаго хозяйства аграріи пытались понизить бремя мѣстныхъ налоговъ преимущественно въ сельскихъ мѣстностяхъ. При невозможности настигнуть въ мѣстномъ обложеніи движимый капиталъ и при сравнительно незначительномъ количествѣ движимаго капитала въ деревнѣ, аграріи естественно должны были искать исхода именно въ государственныхъ субсидіяхъ. Поэтому-то движеніе въ пользу субсидій исходило, главнымъ образомъ, со стороны консерваторовъ. Поскольку рѣчь шла о коммунальныхъ издержкахъ общегосударственнаго значенія, они могли опереться на солидныя теоретическія соображенія, справедливость которыхъ трудно было оспаривать и либераламъ.

Во время своего второго премьерства Гладстонъ обѣщалъ реформу мѣстнаго управленія и расширеніе казенныхъ субсидій, но это все откладывалось. Въ 1882 г. членъ парламента Paget, поддержанный Лопсомъ, предложилъ резолюцію, приглашающую правительство смягчить несправедливое распредѣленіе мѣстнаго обложенія „соотвѣтствующимъ увеличеніемъ субсидій за счетъ государственныхъ налоговъ“. Возражая противъ резолюціи, Гладстонъ просилъ обождать предстоявшій бюджетъ, и резолюція была отклонена большинствомъ всего въ пять голосовъ; но реформа мѣстнаго управленія такъ и не была предложена, и правительство ограничилось лишь новой субсидіей въ 250.000 ф. въ годъ на содержаніе большихъ шоссейныхъ дорогъ, но не имѣющихъ шлагбаумовъ (шоссейныхъ сборовъ). Въ слѣдующемъ году членъ парламента Пелль предложилъ резолюцію, что „болѣе не допустима никакая отсрочка въ дарованіи надлежащей помощи мѣстнымъ налогоплательщикамъ въ графствахъ и городахъ въ отношеніи общенаціональныхъ расходовъ, производимыхъ коммунальными управленіями“. Сторонники либеральнаго министерства предложили смягчить эту резолюцію; само правительство указывало на то, что чрез-

мѣрное расширеніе субсидій ведетъ къ расточительности. Все же въ смягченной формѣ резолюція была принята большинствомъ въ 13 голосовъ (17 апрѣля 1883 г.), и, даже болѣе, нѣсколько дней спустя 31 изъ членовъ парламента, голосовавшихъ за правительство, подали послѣднему заявленіе о необходимости немедленно приступить къ разрѣшенію назрѣвшаго вопроса.

Правительство Гладстона и послѣ столь внушительныхъ заявленій не приняло никакихъ мѣръ. Поэтому Пелль въ 1884 г. опять предложилъ выразить неудовольствіе палаты по поводу „постояннаго откладыванія мѣръ, признанныхъ необходимыми въ интересахъ мѣстныхъ налогоплательщиковъ въ отношеніи коммунальныхъ расходовъ общегосударственнаго значенія“. На этотъ разъ резолюція была принята вопреки мнѣнію правительства большинствомъ въ 11 голосовъ (28 марта 1884 г.). Обѣ эти резолюціи были искусно использованы сэромъ М. Гиксъ-Бичемъ во время бюджетныхъ преній 1885 г. Какъ извѣстно, Гиксъ-Бичъ выступилъ съ рѣзкимъ протестомъ противъ предложеннаго правительствомъ увеличенія наслѣдственнаго налога съ недвижимой собственности, ссылаясь на то, что уже резолюціями 17 апр. 1883 г. и 28 марта 1884 г. признана переобремененность недвижимаго капитала мѣстными налогами, почему новые государственные налоги съ того же имущества недопустимы. Правительство энергично боролось противъ „поправки“ Гиксъ-Бича и поставило вопросъ о довѣріи. Тѣмъ не менѣе палата большинствомъ 12 голосовъ высказалась въ пользу Гиксъ-Бича, и правительство не замедлило выйти въ отставку [1]).

Вскорѣ послѣ этого Гладстонъ объяснилъ своимъ избирателямъ, почему онъ противился дать движеніе резолюціямъ палаты. По его мнѣнію, субсидіи переносятъ податное бремя съ недвижимой собственности, на которой должны бы лежать мѣстные сборы, на трудъ; субсидіи содѣйствуютъ также расточительности самоуправляющихся органовъ; наконецъ, мѣстныхъ налогоплательщиковъ слѣдовало бы облегчить не тѣмъ, что коммунальнымъ управленіямъ даютъ субсидіи, а тѣмъ, что имъ

---

[1]) Подробности бюджетныхъ преній изложены въ моей книгѣ: „Налогъ съ наслѣдства въ Англіи“. М. 1907, стр. 336.

предоставляютъ нѣкоторые удачно подысканные источники обложенія [1]).

Когда въ 1887 году власть перешла къ консерваторамъ, объединившимся съ либералъ-уніонистами, то новый канцлеръ казначейства Гошенъ, теперь отколовшійся отъ либераловъ, не замедлилъ значительно расширить систему дотацій. Такъ, парламентъ ассигновалъ вновь ежегодную субсидію въ 250.000 ф. на содержаніе шоссейныхъ (беззаставныхъ) дорогъ въ Англіи и Шотландіи, и въ 50.000 ф. для улучшенія дренажнаго дѣла въ Ирландіи. Оппозиція клеймила эту мѣру, какъ явно односторонюю—въ интересахъ аграріевъ.

Въ слѣдующемъ, 1888 году консервативное министерство осуществило хорошо извѣстную реформу мѣстнаго управленія, создавъ демократическіе органы коммунальнаго управленія въ видѣ графскихъ совѣтовъ. Всѣ города свыше 50.000 жителей и старыя земскія графства преобразовывались въ самостоятельныя самоуправляющіяся единицы—графства. Мнѣ нѣтъ нужды описывать эту реформу, такъ какъ въ русской переводной литературѣ имѣется подробнѣйшее изслѣдованіе о ней [2]). Въ связи съ этой реформой Гошенъ преобразовалъ и всю систему дотацій законами 1888 и 1890 г.г. Большинство существовавшихъ субсидій замѣнены новой запутанной и сложной системой государственныхъ дотацій. Во-первыхъ, взамѣнъ ряда субсидій на дорожное дѣло (250.000 ф.), содержаніе бѣдныхъ, полиціи, умалишенныхъ и по преслѣдованію преступниковъ государство уступало коммунальнымъ управленіямъ доходъ отъ так. наз. „акцизныхъ лиценцій“ (патентовъ, уплачивавшихся въ казну за право продажи спиртныхъ напитковъ, табака, золотыхъ и серебряныхъ издѣлій, за право держать собакъ, носить оружіе, выставлять гербы, держать мужскую прислугу и т. д.). Акцизныя лиценціи попрежнему взимались органами государственнаго фиска и уплачивались въ казну, но казна передавала ихъ тѣмъ графствамъ, въ предѣлахъ которыхъ онѣ получались. Другими словами, государство передавало на мѣста одинъ изъ источниковъ своего дохода. Кромѣ того государство уступало новымъ графскимъ совѣтамъ часть пробаціон-

---

[1]) Цитировано по ук. выше меморандуму Hamilton'a, стр. 19.

[2]) І. Редлихъ, Англійское мѣстное управленіе. Пер. Ельяшевичъ СПб. 1908. 2 т. Ср. L. Sinzheimer, Londoner Grafschaftsrat, 3 Abschn. Кар. 2 и 3.

ной пошлины (разверстка между графствами производится пропорціонально суммѣ прежнихъ субсидій) [1]).

За счетъ этихъ источниковъ графскіе совѣты обязывались платить подлежащимъ мѣстнымъ органамъ въ соотвѣтствіи съ тѣмъ, сколько послѣдніе получали раньше, и кромѣ того выплачивать союзамъ призрѣнія бѣдныхъ субсидію, равную суммѣ расходовъ по всякаго рода вознагражденію и пенсіямъ должностныхъ лицъ союзовъ (подлежащія выплатѣ суммы опредѣляются департаментомъ мѣстнаго управленія). Но новые источники давали больше, чѣмъ сколько возлагалось на графскіе совѣты, а потому излишки должны были итти на *общія* нужды графствъ, т.-е. для цѣлей, общихъ всему графству и покрываемыхъ за счетъ всего графства; другими словами, излишки попросту понижали ставки графскаго налога, и отдѣльныя части графства выигрывали въ соотвѣтствіи съ ихъ rateable value. Для Лондона предписаны нѣсколько иныя правила, но я не буду останавливаться на нихъ, какъ и на особенностяхъ преобразованныхъ государственныхъ дотацій для Шотландіи и Ирландіи.

Въ 1890 г. сумма государственной дотаціи увеличена еще болѣе. Правительство предложило добавочный акцизъ и таможенную пошлину на спиртные напитки (6 пенсовъ съ галлона) и на пиво (2 пенса съ барреля), чтобы дать мѣстнымъ управленіямъ фондъ для уплаты пенсій выслужившимъ чинамъ полиціи, а излишекъ употребить отчасти на выкупъ питейныхъ лицензій. Однако, парламентъ, согласившись на установленіе добавочнаго налога для выдачи дотацій, предписалъ, чтобы послѣднія распредѣлялись такъ же, какъ и пробаціонная пошлина (слѣдовательно, сообразно суммѣ дотацій до 1888 г.), и чтобы за покрытіемъ расходовъ по пенсіонированію полицейскихъ чиновъ (300.000 ф., изъ коихъ 150.000 ф. для столичной полиціи), излишки шли на мѣстныя нужды вообще, преимущественно же рекомендовалось употреблять ихъ на распространеніе техническаго образованія.

---

1) Не буду повторять подробностей, касающихся уступки этой части наслѣдственнаго налога, такъ какъ я объ этомъ уже писалъ въ своей книгѣ: „Налогъ съ наслѣдства“, стр. 349 слѣд. Самые же законы, регулирующіе этотъ вопросъ, имѣются въ русскомъ переводѣ въ изданіи департамента окл. сборовъ: „Мѣстное управленіе и мѣстныя повинности въ Англіи“ СПб. 1897, стр. 482 сл., ср. стр. 311 сл.

Въ результатѣ законовъ 1888 и 1890 г.г., дѣйствующихъ въ главныхъ чертахъ безъ измѣненія до сихъ поръ, субсидіи за счетъ лиценцій, пробаціонной пошлины и спиртнаго налога достигли громадной суммы 8,577,288 ф. ст. за 1906/7 г. [1]).

Надо замѣтить, что въ эту цифру не входятъ суммы, выплачиваемыя государственнымъ казначействомъ, за счетъ ежегодныхъ бюджетныхъ ассигнованій, въ пользу мѣстныхъ управленій по такимъ дотаціямъ, которыя не отмѣнены законами 1888 и 1890 г.г.; таковы, напр., 10,000 ф. на содержаніе столичной пожарной команды, возмѣщеніе расходовъ по оплатѣ чиновниковъ ассизныхъ судовъ, по содержанію тюремъ, по содержанію малолѣтнихъ въ исправительныхъ учрежденіяхъ и т. п., а равно и суммы, уплачиваемыя взамѣнъ мѣстныхъ налоговъ съ изъятыхъ отъ коммунальнаго обложенія недвижимостей, принадлежащихъ казнѣ. Кромѣ того, не включены въ 8,577,288-й итогъ и тѣ колоссальныя суммы, которыя ежегодно въ бюджетѣ ассигнуются парламентомъ для выдачи мѣстнымъ самоуправленіямъ на нужды начальнаго образованія (о чемъ ниже).

Система дотацій, введенная Гошеномъ, на практикѣ довольно рѣзко порвала съ принципами, положенными въ основу старыхъ субсидій: теперь уже въ значительной степени упущена изъ виду *цѣль*, которую преслѣдовали старыя субсидіи, именно покрыть расходы общегосударственнаго значенія за счетъ самой націи. Хотя по смыслу и духу реформы 1888 г. здѣсь не должно было бы быть никакой разницы, однако на практикѣ закрѣпленіе пропорціи, въ какой распредѣлялись субсидіи, естественно должно было нарушить прежнюю гармонію между величиной коммунальнаго расхода на ту или иную общегосударственную цѣль и размѣрами субсидіи [2]): положимъ, въ данномъ районѣ послѣ 1888 г. сильно возросли расходы на содержаніе бѣдныхъ сравнительно съ другими районами, но это не послужитъ основаніемъ къ автоматическому увеличенію субсидіи. Съ другой стороны, хотя рекомендуется получавшіеся излишки употреблять, какъ указано выше, на цѣли техническаго образованія, однако, въ виду того, что разверстка субсидіи производится сообразно суммѣ прежнихъ дотацій, получается та

---

1) По Finance-Accouts of the United Kingdom 1906/7, 104.

2) Ср. Royal Commission on local taxation: Minutes of evidence, Vol. II L. 1899 C. 9150 QU. 12634 сл.

несообразность, что размѣръ остатка могущаго быть употребленнымъ на цѣли техническаго образованія, зависитъ отъ того, какъ много ассигновывалось въ данномъ районѣ въ видѣ прежней казенной субсидіи между прочимъ на оспопрививаніе, на содержаніе санитарныхъ инспекторовъ и т. д. [1]).

Далѣе, крупный доходъ отъ лицензій поступалъ въ пользу того района, гдѣ онъ получался; Гошенъ хотѣлъ обезпечить коммунальнымъ управленіямъ постоянно увеличивающійся источникъ дохода. Эта послѣдняя цѣль достигнута вполнѣ, ибо доходъ отъ лицензій, какъ и отъ наслѣдственныхъ пошлинъ и питейнаго налога, постоянно возросталъ; однако, доходъ отъ лицензій закрѣпленъ за извѣстными районами (по мѣсту полученія), а потому многіе районы, гдѣ доходъ отъ этого источника не возросталъ или возросталъ сравнительно мало, находятся въ болѣе печальномъ положеніи. Вотъ почему послѣдняя королевская комиссія по мѣстному обложенію, о которой еще будетъ рѣчь ниже, предложила, чтобы система дотаціи была измѣнена: пусть сперва доходъ отъ наслѣдственныхъ пошлинъ и питейнаго налога (доходъ отъ коихъ не можетъ быть локализированъ) берется на выдачу субсидіи, сколько понадобится на покрытіе расходовъ общенаціональнаго значенія, затѣмъ недостающая (до покрытія всей потребной суммы) сумма покрывается изъ дохода отъ лицензій, и только излишки отъ лицензій (доходъ отъ коихъ можетъ быть локализированъ) пусть возвращаются тѣмъ коммунальнымъ управленіямъ, въ предѣлахъ которыхъ собранъ доходъ отъ лицензій [2]). Подобный порядокъ, конечно, гораздо болѣе цѣлесообразенъ, чѣмъ существующій, такъ какъ устраняетъ указанный выше недостатокъ.

Въ-третьихъ, реформа Гошена оказалась особенно выгодной для сельскихъ мѣстностей въ виду принятаго способа разверстки: замѣненныя закономъ 1888 г. субсидіи играли болѣе важную роль какъ разъ въ земскомъ бюджетѣ, и излишки субсидій понизили особенно значительно земское обложеніе. Лондонъ же оказался въ наименѣе выгодныхъ условіяхъ [3]), потому между прочимъ, что рядъ замѣненныхъ субсидій имѣлъ для

---

[1]) S. J. Chapman, Local Government and State aid, 1899, стр. 101.
[2]) Royal Commission on local taxation, Final Report, 1901 Cd. 638, стр. 30 сл.
[3]) Подробнѣе см. цит. выше Fowler's Report, XLVII, и мою книгу о налогѣ съ наслѣдства, стр. 373.

Лондона сравнительно меньшее значеніе (въ числѣ другихъ была замѣнена, по закону 1888 г., напр., субсидія на постройку главныхъ шоссейныхъ дорогъ, которая для Лондона, какъ городского центра, значенія не имѣла и т. п.) [1]). Впрочемъ, вопросъ осложняется тѣмъ, что въ нѣкоторыхъ графствахъ излишковъ отъ дотаціи 1888 года уже болѣе не получается или получается въ ничтожныхъ размѣрахъ [2]); затѣмъ, разверстка между земствами-графствами и выдѣленными изъ нихъ новыми городами-графствами крайне несовершенна (прежде дотація принадлежала земству-графству, но съ выдѣленіемъ городовъ въ самостоятельныя единицы пришлось разверстать дотацію между ними; за неимѣніемъ лучшаго масштаба министерство разверстываетъ между ними пропорціонально ихъ rateable value).

Наконецъ, не достигла цѣли и та мысль Гошена, чтобы выдѣленіе спеціальнаго источника, какъ probate duty grant [3]), т.-е. за счетъ движимаго капитала, компенсировало неравномѣрность мѣстнаго обложенія, падающаго лишь на недвижимую собственность. На мой взглядъ, выдѣленіе какого-либо опредѣленнаго источника для выдачи дотацій представляетъ собой только бухгалтерскій пріемъ: не безразлично ли, что государственное казначейство выдаетъ изъ праваго или лѣваго кармана, если оно въ правый карманъ кладетъ одни источники своего дохода, а въ лѣвый—другіе? Вообще для того, чтобы оцѣнить, насколько дѣйствительно справедливъ источникъ дотаціи, надо принять во вниманіе всю податную систему: чѣмъ равномѣрнѣе послѣдняя или чѣмъ она совершеннѣе, тѣмъ источникъ дотаціи болѣе прогрессивенъ, лучше, хотя бы формально для выдачи дотаціи былъ выдѣленъ одинъ самъ по себѣ далеко не совершенный податной источникъ. Отсюда слѣдуетъ, что когда для выдачи субсидіи государство устанавливаетъ новый весьма совершенный налогъ (или возвышаетъ старый такой налогъ, какъ это было въ Англіи въ 1888 г. при увеличеніи наслѣдственнаго налога), то мы имѣемъ дѣло съ прогрессивнымъ явленіемъ, но именно потому, что въ данномъ случаѣ совершенствуется *вся* податная система. Наоборотъ, если

---

[1]) Royal Commission on local taxation. Minutes 1898 C. 8763 v. II Qu. 8720 сл. и M. E. Lange, Local taxation in London 1906, стр. 5.

[2]) Тамъ же , Qu. 5984 сл. Ср. Qu. 1876.

[3]) О ней подробнѣе см. въ моей книгѣ о налогѣ съ наслѣдства, стр. 349 сл.

дефицитъ, образующійся отъ установленія дотаціи, покрывается за счетъ какого-либо обременительнаго косвеннаго налога (въ значительной степени это примѣнимо и къ повышенію налога на спиртъ и пиво въ Гошеновской дотаціи 1890 года), то это будетъ означать регрессъ въ смыслѣ равномѣрнаго распредѣленія податного бремени—ухудшилась вся податная система,—хотя бы для выдачи данной дотаціи законодатель формально предписалъ брать ту или иную долю искусно организованнаго подоходнаго налога. Разсматривая идею Гошена въ его probate duty grant съ этой точки зрѣнія, мы найдемъ, что простое отчисленіе половины „пробаціонной пошлины“ (наслѣдственнаго налога съ движимыхъ имуществъ) никакого выравниванія податного бремени для движимаго и недвижимаго капитала не создавало. Это—просто фикція: дѣло ничуть не измѣнилось бы отъ того, если бы вмѣсто пробаціонной пошлины Гошенъ отдалъ для питанія дотаціи, напр., подомовый налогъ, падающій, какъ и мѣстные сборы, лишь на недвижимую собственность: важно только то, что государство изъ своего бюджета отдаетъ извѣстныя суммы, а какъ получены эти суммы, то для *даннаго вопроса* это—безразлично. Можно даже говорить, что Гошенъ достигъ въ вопросѣ о компенсаціи податного бремени для движимаго и недвижимаго капитала какъ разъ обратныхъ результатовъ, чѣмъ къ какимъ онъ стремился. Дѣло въ томъ, что, уступая половину пробаціонной пошлины органамъ мѣстнаго самоуправленія, Гошенъ нѣсколько повысилъ „сукцессіонную пошлину“ (налогъ съ недвижимостей, переходящихъ по наслѣдству [1]). Въ результатѣ получилось ухудшеніе положенія недвижимаго капитала. Конечно, мѣстные налоги сократились вслѣдствіе новой дотаціи, но я подчеркиваю только, что, во-1-хъ, для достиженія этой цѣли можно было бы удѣлить любой другой изъ существовавшихъ тогда государственныхъ налоговъ, во-2-хъ, пониженіе произошло вовсе не за счетъ одного лишь движимаго капитала, какъ полагалъ Гошенъ, создавая probate duty grant, а за счетъ всѣхъ плательщиковъ государственныхъ налоговъ, и при томъ пропорціонально ихъ участію въ несеніи государственнаго податного бремени вообще, и, въ-3-хъ, столь крупная субсидія мѣстнымъ органамъ оказа-

---

[1]) См. тамъ же. Это повышеніе должно было давать 368,000 ф. въ годъ.

лась возможной безъ изысканія новыхъ государственныхъ источниковъ только потому, что въ государственномъ бюджетѣ имѣлся тогда крупный избытокъ доходовъ и вслѣдствіе этого скрадывался между прочимъ истинный результатъ Гошеновской реформы [1]).

Итакъ, система дотацій, установленныхъ Гошеномъ, далеко нераціональна. Главный ея недостатокъ тотъ, что упущенъ изъ виду центральный пунктъ, который долженъ лежать въ основѣ государственныхъ субсидій, именно упущена *цѣль*, ради которой производится субсидированіе, т.-е. нарушенъ принципъ „спеціализаціи“, неизмѣнно соблюдавшійся въ прежнихъ субсидіяхъ. Хотя новыя дотаціи должны были только замѣнить прежнія субсидіи, но, во-1-хъ, онѣ давали излишекъ, который уже не былъ спеціализированъ на опредѣленную цѣль (при томъ цѣль общегосударственнаго значенія), а во-2-хъ, онѣ были закрѣплены въ извѣстной пропорціи безотносительно къ тому, выросла или сократилась потребность въ дотаціи въ данномъ районѣ (напр., съ 1888 по 1908 г. данный районъ могъ сильно видоизмѣниться сравнительно съ другими районами: увеличиться рабочее населеніе, возрасти число бѣдныхъ и т. д., но, несмотря на это, субсидія, закрѣпленная въ пропорціи 1888 г., не возрастетъ) и безотносительно къ тому, хорошо или плохо выполняютъ свои задачи коммунальныя управленія [2]).

Другой результатъ Гошеновской системы, противорѣчащій основной идеѣ государственныхъ дотацій, былъ тотъ, что государство своими дотаціями искусственно поощряло сельскія мѣстности, т.-е. аграріевъ, въ ущербъ городскому населенію, которое-то какъ разъ изнывало подъ растущимъ бременемъ мѣстнаго обложенія [3]), при томъ поощрило неравномѣрно (географически) и безъ всякаго опредѣленнаго плана. Самъ Гошенъ былъ, повидимому, далекъ отъ мысли — создать своими дотаціями поощреніе для аграріевъ (первоначально онъ предполагалъ, что созданныя имъ дотаціи будутъ распредѣляться

---

[1]) Ср. Royal Commission on local taxation, Final Report, 1901, стр. 17 сл., 70.

[2]) См. нѣкоторыя иллюстраціи этихъ порядковъ въ только что появившемся отчетѣ: The break-up of the poor law: being part one of the minority report of the poor law commission, by S. & B Webb, L. 1909 стр. 414 сл., 430 сл., 439.

[3]) См. налогъ съ насл., стр. 353 сл., 372 сл.

по числу содержимыхъ коммунальнымъ управленіемъ бѣдныхъ, но палата общинъ нашла, что въ такомъ случаѣ коммунальныя управленія будутъ стараться ухлопать возможно больше народу въ рабочіе дома, и предписала въ видѣ компромисса разверстку пропорціонально старымъ субсидіямъ [1]), однако его сторонники-консерваторы и впослѣдствіи отнюдь не постарались изгладить „аграрный“ характеръ новыхъ дотацій. Наоборотъ, они провели за счетъ государственнаго казначейства лишь новыя субсидіи въ пользу землевладѣльческаго класса, но субсидіи, имѣвшія то преимущество, что онѣ открыто признавали свой аграрно-покровительственный характеръ и послѣдовательно проводили покровительство сельскому хозяйству. Это — во, 1-хъ, такъ наз. Agricultural rates act 1896 г. [2]), по которому казна беретъ на себя половину мѣстныхъ налоговъ, уплачиваемыхъ за сельскохозяйственныя земли, но не строенія (за 1906/7 годъ государственное казначейство уплатило по этой статьѣ 1.508.298 ф. ст. [3]), при чемъ ежегодно эта дотація съ ростомъ мѣстнаго обложенія въ деревнѣ конечно возрастаетъ), а во-2-хъ, такъ наз. Tithe rentcharge (rates) act 1899 г., согласно которому изъ казенной дотаціи части государственнаго наслѣдственнаго налога выплачивается половина тѣхъ мѣстныхъ сборовъ, которые возложены на доходъ отъ церковной десятины въ пользу клира (за 1906/7 годъ государственное казначейство уплатило по этой статьѣ 136.827 ф. ст. [4]), при чемъ и эта дотація постоянно растетъ). Относительно послѣдней субсидіи надо замѣтить, что государство не создало для выплаты ея какого-либо новаго источника, а предписало выплачивать ее изъ фонда, образуемаго уступленной въ пользу коммунальныхъ управленій частью наслѣдственнаго налога. Другими словами, изъ дотаціи отъ наслѣдственныхъ пошлинъ предварительно вычитываютъ сумму, необходимую для покрытія вызываемаго закономъ 1899 г. дефицита, а остальное разверстывается на общихъ основаніяхъ (пропорціально дотаціямъ 1888 г.). Въ результатѣ, дотація отъ наслѣдственнаго налога въ части,

---

[1]) Подробности см. тамъ же, 356 прим. 2.
[2]) См. тамъ же, 420 и 4 Hansard v. 39 c. 1272 сл.
[3]) Finance Accounts 1906/7 стр. 104.
[4]) Тамъ же, 104. Подробнѣе объ этой дотаціи см. мою книгу о налогѣ съ наслѣдства стр. 422 пр. 4 и 4 Hansard 73 c. 289 сл. Оба закона 1896 и 1899 гг. временные, но они были продолжены до 1910 года.

идущей теперь на церковную десятину, подверглась иной разверсткѣ, при томъ въ ущербъ тѣмъ районамъ, гдѣ церковная десятина или выкуплена (по преимуществу въ городахъ) или относительно невелика. Такимъ образомъ податныя льготы въ пользу аграріевъ и клира,—по преимуществу сельскаго,—достигаютъ внушительной суммы—16 мил. руб. на наши деньги въ годъ.

Отсюда ясно, что государственныя дотаціи въ цѣломъ теперь получили въ Англіи довольно извращенный характеръ. Субсидіи 1896 и 1899 гг. представляютъ собою не что иное, какъ замаскированную дотацію земскимъ органамъ мѣстнаго самоуправленія. Въ данномъ случаѣ аграріи обогащаются за счетъ другихъ классовъ населенія [1]), несущихъ всю тяжесть государственнаго бюджета. Съ другой стороны, дотація не обставлена какими-либо гарантіями въ томъ смыслѣ, что она получаетъ назначеніе, дѣйствительно выгодное для государства въ цѣломъ. Нельзя сказать, чтобы она вела къ расточительности—вѣдь государство беретъ на себя только половину коммунальныхъ налоговъ, слѣдовательно всякое повышеніе расходовъ задѣваетъ плательщиковъ и заставляетъ ихъ соблюдать экономію,—но государство, жертвуя ежегодно столь крупныя суммы, совершенно лишено всякаго вліянія въ этомъ дѣлѣ въ смыслѣ полезнаго приложенія послѣднихъ. Даже вполнѣ оставляя въ сторонѣ вопросъ, дѣйствительно ли аграріи нуждались въ поддержкѣ, нельзя не спросить себя: не было ли въ распоряженіи правительства способовъ лучше использовать $1\,^1/_2$-милліонную сумму въ годъ въ интересахъ одинаково и сельскаго хозяйства и въ то же время и всей страны?

Изъ предыдущаго изложенія ясно крупное финансовое значеніе государственныхъ дотацій, выплачиваемыхъ органамъ мѣстнаго самоуправленія. Рѣчь идетъ о многомилліонныхъ суммахъ, о цѣлой четверти всего податного бюджета коммуналь-

---

1) Нѣтъ поэтому недостатка въ восторженныхъ отзывахъ аграріевъ о законѣ 1896 г. См., напр., отвѣты представителей лондонскаго клуба фермеровъ M-r W. Eve и C. S. Read передъ кор. комиссіей о мѣстномъ обложеніи 1898. P. P. C. 8763 Qu. 7874 сл. и 10.415 сл., членовъ центр. камеры земледѣлія Rowlandson и A. F. Jeffreys Qu. 10034 сл., 11.290 сл. и мн. др.; наоборотъ, представители иныхъ интересовъ высказываются противъ закона 1896 г. См. тамъ же, Qu. 8699, 20.124 (is injust to urban ratepayers).

ныхъ управленій [1]). Спрашивается, какія теченія наблюдаемъ мы по вопросу объ этихъ дотаціяхъ въ Англіи: возникаетъ ли вопросъ объ ихъ отмѣнѣ или сокращеніи или замѣнѣ какими-либо мѣстными податными источниками? Наилучшій отвѣтъ мы находимъ въ анкетѣ, произведенной королевской комиссіей по мѣстному обложенію, учрежденной въ 1896 г. и окончившей свои работы въ 1901 г.

Опросивъ десятки экспертовъ, заинтересованныхъ лицъ и многихъ выдающихся ученыхъ Англіи, комиссія пришла къ выводу, что построеніе коммунальной податной системы должно зависѣть отъ двоякаго характера мѣстныхъ расходовъ: одни расходы органовъ самоуправленія носятъ общенаціональный характеръ и обременяютъ мѣстное населеніе, другіе — наоборотъ, посятъ чисто мѣстный характеръ и обогащаютъ данную мѣстность [2]). „Мы полагаемъ, говорится въ заключительномъ отчетѣ комиссіи [3]), что единственный способъ, которымъ можно достигнуть справедливаго во всѣхъ отношеніяхъ рѣшенія, заключается въ послѣдовательномъ проведеніи принципа, который неоднократно намъ выставляли въ нашихъ опросахъ, но которому на практикѣ часто придавали недостаточное вниманіе. Этотъ принципъ заключается въ томъ, что дѣлается различіе между расходами, посящими по преимуществу національный характеръ и по общему правилу обременительными для плательщиковъ мѣстныхъ налоговъ, и расходами, носящими по преимуществу мѣстный характеръ и дающими мѣстнымъ налогоплательщикамъ прямую и особую выгоду, такъ или иначе соотвѣтствующую обремененію ихъ. Правда, это дѣленіе не можетъ быть проведено точно и опредѣленно... Однако, мы назовемъ расходъ чисто мѣстнымъ, когда можно прямо прослѣдить, что главная выгода достается людямъ, заинтересованнымъ въ данной мѣстности. Съ другой стороны, всеобщность и однообразіе управленія обыкновенно служатъ показателемъ,

---

[1]) Если взять весь коммунальный податной бюджетъ за 100, то общая сумма дотацій (т.-е. за счетъ госуд. налоговъ) составляла для Англіи и Уэльса 25,9 %, а 74,1 % давали мѣстные налоги. См. 36-th annual report of the Local Government Board 1907 c. CLXXXV.

[2]) Сообразно такому дѣленію расходы перваго рода являются „national and onerous services", а расходы второго рода — „local and beneficial services".

[3]) Royal Commission on local taxation, Final Report, 1901 Cd. 638 стр. 11 сл. (цит. ниже R. C., Final Report).

что мы имѣемъ дѣло съ расходомъ общенаціональнаго значенія, потому что такое управленіе не приноситъ спеціальной выгоды лишь нѣкоторымъ отдѣльнымъ мѣстамъ. Далѣе, мы презюмируемъ также, что расходъ носитъ національный характеръ въ томъ случаѣ, когда государство требуетъ, чтобы данная задача была выполнена и при томъ съ тѣмъ или инымъ успѣхомъ (the presumption is that a service is national when the State insists on its being carried out, and a certain standard of efficiency being reached). Съ этой точки зрѣнія... мы считаемъ *дѣло помощи бѣднымъ* — національной задачей..., включая въ понятіе дѣла помощи бѣднымъ и второстепенныя обязанности попечителей, какъ-то: по регистраціи населенія, по производству оцѣнокъ, по оспопрививанію и т.-д. *Полиція и преслѣдованіе уголовныхъ преступниковъ* также являются дѣломъ по преимуществу общенаціональнаго значенія; дѣло *народнаго образованія* — тоже въ высокой степени...; наконецъ, содержаніе *главныхъ дорогъ* мы также считаемъ въ общемъ дѣломъ въ значительной степени общенаціональнаго характера, и оно вѣроятно тѣмъ больше будетъ становиться таковымъ, чѣмъ больше будетъ возрастать подвижность населенія и будутъ развиваться новые способы передвиженія".

Исходя изъ этихъ соображеній, комиссія единодушно признавала необходимымъ возложить бремя расходовъ общенаціональнаго значенія на государство и, во всякомъ случаѣ, покрывать ихъ за счетъ такихъ податныхъ источниковъ, которые сообразуются съ налогоспособностью (ability). Расходы на дѣло помощи бѣднымъ, полиціи, народнаго образованія и главныхъ дорогъ должны бы покрываться точно такимъ же образомъ, какъ расходы на армію и флотъ; но государство не можетъ и не должно брать на себя выполненія перечисленныхъ задачъ, а потому необходимо изыскать такую систему мѣстнаго обложенія, которая сообразовывалась бы съ принципомъ ability. Прежде всего напрашивается мысль о томъ, нельзя ли ввести мѣстный подоходный налогъ. Такова была идея, напримѣръ, Елизаветинскаго налога для бѣдныхъ; однако, мѣстный подоходный налогъ все болѣе и болѣе расходится съ современными соціальными и политическими условіями (tends more and more to be incompatible with modern social and political arrangements): какъ локализировать доходъ? считать ли его по

мѣсту происхожденія дохода или по мѣсту полученія доходополучателемъ? Далѣе, облагать ли доходъ у источника или въ рукахъ конечнаго получателя? Если предположить послѣднее, т.-е. облагать по мѣсту жительства плательщиковъ, то это было бы крайне опасно съ технической точки зрѣнія и опрокинуло бы дѣйствующую систему подоходнаго обложенія, которой удалось мало-по-малу свести злоупотребленія до минимума. „Но даже если отрѣшиться отъ этого практическаго затрудненія, то развѣ можетъ удовлетворить кого-либо мѣстный подоходный налогъ этого рода? Весьма естественно, что богатые люди часто поселяются вдали отъ тѣхъ мѣстъ, гдѣ находятся источники ихъ богатства. Въ такихъ мѣстахъ существующая система обложенія не обременительна, и въ помощи они не нуждаются. Но многіе чисто сельскіе и чисто промышленные районы имѣютъ очень мало богатыхъ жителей, и налогъ на доходы жителей былъ бы только болѣе обременительнымъ и менѣе продуктивнымъ, чѣмъ нынѣшніе мѣстные сборы“ [1]). Комиссія изслѣдовала также вопросъ, нельзя ли обложеніе по налогоспособности провести въ видѣ суррогата мѣстнаго подоходнаго налога, именно, въ видѣ квартирнаго налога; однако, и противъ этого налога можно привести одно изъ важнѣйшихъ возраженій, которыя могутъ быть приведены противъ мѣстнаго подоходнаго налога вообще, именно, что онъ даетъ всего болѣе тамъ, гдѣ всего менѣе ощущается недостатокъ средствъ, и наоборотъ (that it yields most where least is needed, and vice versâ). И это соображеніе комиссія подтверждаетъ ссылкой на статистическія данныя департамента внутреннихъ доходовъ о подомовомъ налогѣ: „въ мѣстностяхъ, гдѣ проживаетъ богатый народъ, квартирный налогъ былъ бы необременителенъ и высокопродуктивенъ, наоборотъ, въ промышленныхъ и сельскихъ мѣстностяхъ онъ былъ бы обременителенъ и не продуктивенъ (in wealthy residential districts an inhabited house rate would be lightly borne and highly productive, in industrial and agricultural districts it would be burdensome and barren“).

„Итакъ, говорится въ отчетѣ комиссіи, мы приходимъ къ выводу, что по общему правилу средства для покрытія рас-

---

[1]) R. C. Final Report, c. 13.

ходовъ общенаціональнаго значенія должны собираться по принципу *налогоспособности* (ability; курс. подл.). Это могло бы быть достигнуто тѣмъ, что задачи такого рода были бы цѣликомъ переданы въ руки центральнаго правительства; однако, о такомъ рѣшеніи проблемы не можетъ быть и рѣчи по практическимъ соображеніямъ. Съ другой стороны, простое усовершенствованіе податной системы въ предѣлахъ каждой отдѣльной территоріи въ смыслѣ болѣе равномѣрнаго распредѣленія податного бремени въ ея предѣлахъ не дастъ справедливаго рѣшенія. Мы поэтому приходимъ къ выводу, что высказанныя передъ нами жалобы плательщиковъ мѣстныхъ налоговъ не могутъ быть удовлетворены безъ одного изъ двухъ: либо прямыхъ дотацій со стороны государственнаго казначейства, либо расширенія и развитія системы уступаемыхъ государствомъ источниковъ дохода,—системы, практиковавшейся съ 1889 года“ [1]).

Выводы комиссіи вполнѣ гармонируютъ съ тѣми доводами, которые приводили передъ ней эксперты и заинтересованныя лица. Представители аграрнаго класса категорически признаютъ желательность такого источника, какъ подоходное обложеніе, и горячо отстаиваютъ необходимость привлеченія къ несенію мѣстныхъ сборовъ движимый капиталъ. Но и они единодушно признаютъ невозможность *цѣлесообразно* построить мѣстное подоходное обложеніе,—для нихъ въ принципѣ желательное и выгодное,—а потому считаютъ единственнымъ исходомъ государственныя дотаціи, бремя которыхъ могло бы упасть на движимый капиталъ въ государственномъ бюджетѣ. Въ этомъ отношеніи весьма типиченъ отвѣтъ, данный виднымъ аграріемъ, членомъ парламента капитаномъ E. G. Pretyman, при опросѣ комиссіей по мѣстному обложенію: Вопр. 9906. „Изучили ли вы вопросъ о томъ, нельзя ли взимать мѣстные доходы иными способами, какъ посредствомъ такъ называемыхъ rates, которые мы имѣемъ теперь?—Да, я изучилъ этотъ вопросъ, но не знаю, какимъ образомъ это могло бы быть достигнуто. Я, конечно, неоднократно обдумывалъ этотъ вопросъ, но не могу придумать ни одного удовлетворительнаго рѣшенія, потому что всякое справедливое привлеченіе къ мѣст-

---

[1]) Тамъ же, с. 14.

ному обложенію должно, на мой взглядъ, включать и движимую собственность, но облагать движимую собственность на мѣстахъ — невозможно (it is impossible to rate personal property locally)". Съ другой стороны, секретарь центральной камеры земледѣлія R. H. Rew, говоря „отъ имени фермеровъ", считаетъ, что, для покрытія коммунальныхъ расходовъ общенаціональнаго значенія, вродѣ расходовъ по содержанію бѣдныхъ, необходимо взиманіе государственными органами подоходнаго налога съ тѣмъ, чтобы собранныя суммы передавались на мѣста [1]).

Что же касается дотацій, какъ средства для покрытія мѣстныхъ расходовъ общегосударственнаго значенія, то изъ всѣхъ круговъ раздаются требованія значительнаго увеличенія государственныхъ субсидій [2]). Вотъ почему королевская комиссія и удѣлила вопросу о дотаціяхъ столь много вниманія. Всѣ члены комиссіи сходятся на томъ, что дотаціи желательны и что ихъ слѣдуетъ увеличить, но частности этой мѣры вызвали нѣкоторыя разногласія. Большинство полагало придерживаться Гошеновской системы, т.-е. попрежнему сохранить особый фондъ, необходимый для субсидированія коммунальныхъ управленій (съ извѣстными модификаціями). Онъ, однако, долженъ былъ быть значительно пополненъ новыми источниками: повышенными акцизными лиценціями и нѣкоторыми патентными сборами (съ банкировъ, адвокатовъ и т. д.), увеличеніемъ дотаціи за счетъ спиртныхъ напитковъ (въ развитіе Гошеновской мѣры отъ 1890 г.), передачей органамъ мѣстнаго самоуправленія государственнаго подомоваго (-квартирнаго — inhabited house duty) налога, наконецъ, отчисленіемъ той или иной доли государственнаго подоходнаго налога, полученнаго по возможности главнымъ образомъ съ движимаго имущества (по шедуламъ C, D)[3]). Вмѣстѣ съ тѣмъ, вполнѣ

---

1) R. C. Minutes of evidence, Vol. I, 1898 C. 8763 Qu. 10641 сл. Ср. тамъ же Qu. 4418, 6744, 6805, 9605 и др.

2) См. R. C. Minutes of evidence, 1898 C. 8763 Qu. 6476, 11263 и мн. друг. Ср. 1898 C. 8765 (memoranda & papers handed in by witnesses) стр. 8, 15, 52, 59, 77, 344 и passim.

3) По поводу отчисленія части подоходнаго налога полезно сравнить записку члена королевской комиссіи Дальтона-Memorandum on the suggestion that a tax might be imposed on non rateable properties in aid of local taxation raised for national and mainly onerous purposes" въ R. C. Minutes of evidence, vol. IV, 1900 C. 201, стр. 221.

одобряя принципъ, что расходы общегосударственнаго значенія должны покрываться дотаціями, и сознавая, что расходы на полицію, помощь бѣднымъ и на начальное образованіе неизбѣжно относительно выше въ бѣдныхъ, чѣмъ въ богатыхъ районахъ, большинство королевской комиссіи считало необходимымъ увеличить суммы, отпускавшіяся до сихъ поръ въ видѣ дотацій, именно всего приблизительно на 2.570.000 ф. ст. въ годъ болѣе прежняго (9.715 т. ф. ст. вмѣсто нынѣшнихъ 7.145 тыс. ф. ст.)[1]). Меньшинство же королевской комиссіи рекомендовало болѣе радикальную политику „для облегченія существующихъ мѣстныхъ сборовъ на предметы общенаціональнаго значенія“. Такъ, предсѣдатель комиссіи лордъ Бальфуръ офъ Бёрлей, представившій глубоко продуманное „особое мнѣніе“[2]), въ общемъ не согласенъ съ системой передаваемыхъ на мѣста источниковъ обложенія (т. наз. system of assigned revenues): даже передача такого налога, какъ квартирный (inhabited house duty), поможетъ мало, ибо, безспорно, малоимущіе районы получатъ меньшее облегченіе, чѣмъ районы съ богатымъ населеніемъ,—но главное, при системѣ assigned revenues отступаетъ на задній планъ самый важный пунктъ, именно, что даруемая субсидія должна находиться въ извѣстномъ соотношеніи къ суммѣ расходовъ на общенаціональныя цѣли (that the contribution given should bear some relation to the cost of national services); вотъ почему лордъ Бальфуръ предпочитаетъ, чтобы государственное казначейство попросту выдавало въ помощь мѣстнымъ самоуправленіямъ извѣстныя суммы, время отъ времени измѣняя размѣръ таковыхъ и не предрѣшая источника ихъ. Какъ замѣчаетъ лордъ Бальфуръ, значительное большинство членовъ комиссіи пришло къ выводу, что „обложеніе для общенаціональныхъ цѣлей, осуществляемыхъ мѣстными органами самоуправленія, должно производиться по возможности сообразно налогоспособности (ability) плательщиковъ, и что ради этого государство должно давать широкую помощь, путемъ ли уступки опредѣленныхъ источни-

---

[1]) R. C. Final Report, 32. Въ эти цыфры не входятъ субсидіи на нужды народнаго образованія, ибо онѣ ежегодно вотируются отдѣльно въ бюджетномъ биллѣ.

[2]) Тамъ же, стр 69 сл. Къ его мнѣнію присоединились и нѣкоторые другіе члены комиссіи.

ковъ обложенія или путемъ прямыхъ дотацій". Высказываясь въ пользу прямыхъ дотацій, лордъ Бальфуръ считаетъ необходимымъ, для обезпеченія возможно большей экономіи и осмотрительности со стороны мѣстныхъ органовъ въ удовлетвореніи нуждъ общенаціональнаго значенія, чтобы государство оплачивало лишь *половину* такихъ расходовъ, оставляя другую половину на плечахъ мѣстнаго населенія. Въ результатѣ будетъ достигнуто то, что „по крайней мѣрѣ половина всѣхъ суммъ, потребныхъ на нужды общенаціональнаго значенія, будетъ получена въ большемъ соотвѣтствіи съ принципомъ налогоспособности, чѣмъ если бы ее пришлось взыскивать при помощи rates". Дальнѣйшая же задача, по мнѣнію лорда Бальфура, заключается въ томъ, нельзя ли и другую половину потребныхъ суммъ покрывать возможно болѣе въ соотвѣтствіи съ принципомъ налогоспособности. „Двоякаго рода несправедливости имѣются въ настоящее время. Прежде всего, высота мѣстныхъ сборовъ (rates) на нужды общегосударственнаго характера крайне неравномѣрна въ различныхъ районахъ, напримѣръ, сборы на помощь бѣднымъ на 1 фунтъ ст. въ однихъ союзахъ призрѣнія болѣе чѣмъ въ 12 разъ выше, чѣмъ въ другихъ (въ 1897/8 г. Fylde union въ Ланкаширѣ взималъ на призрѣніе бѣдныхъ $1\,^{3}/_{4}$ пенса съ ф. ст., а Lampeter union въ Кардиганѣ 1 шил. $11\,^{1}/_{2}$ пенсовъ); отчасти это, конечно, зависитъ, говоритъ лордъ Бальфуръ, отъ постановки дѣла въ отдѣльныхъ союзахъ, но отчасти это безспорно объясняется попросту особенностями мѣстныхъ условій удовлетворенія нуждъ общегосударственнаго значенія,—условій, которыя почти совершенно не поддаются воздѣйствію со стороны органовъ мѣстнаго самоуправленія, напримѣръ, это зависитъ отъ густоты населенія, отъ степени индустріализаціи мѣстности и т. д. И что быть можетъ всего важнѣе, такъ это, что соотношеніе rateable value (сумма оцѣнокъ) къ численности населенія крайне варіируетъ въ отдѣльныхъ податныхъ округахъ. Такъ, возьмемъ два совершенно одинаково экономныхъ союза, изъ которыхъ каждый тратитъ по 5 шил. въ годъ на 1 жителя; случается, хотя и не очень часто, что въ одномъ rateable value на душу населенія составляетъ 14 ф. ст., а въ другомъ—только 3 ф. ст.; такой болѣе бѣдный союзъ будетъ вынужденъ довести ставку налога до 1 шил. 8 п. съ фунта ст., а другой—для полученія то-

го же результата (5 шил. на жителя) удовольствуется ставкой въ $4^1/_2$ пенса съ фунта ст.“ Приведя ради иллюстраціи этотъ примѣръ, лордъ Бальфуръ замѣчаетъ, что въ отношеніи всякаго такого расхода какъ организація помощи бѣднымъ, носящаго болѣе общегосударственный, чѣмъ мѣстный характеръ, никоимъ образомъ нельзя оправдать подобнаго рода неравенства, и устраненіе послѣдняго и должно являться одной изъ главныхъ цѣлей правильной разверстки государственныхъ дотацій.

Съ другой же стороны, лордъ Бальфуръ не признаетъ возможнымъ мѣстные расходы общегосударственнаго значенія (т.-е. ту половину ихъ, которая по мысли Бальфура должна упасть на плечи мѣстнаго населенія) покрывать по тому однообразному шаблону, по какому взимаются rates (т.-е. столько-то пенсовъ съ фунта ст. оцѣнки—rateable value), ибо это не согласуется съ принципомъ налогоспособности; въ данномъ случаѣ необходимо дѣлать различіе, смотря по виду собственности, въ частности, слѣдуетъ оцѣнивать сельскохозяйственную землю въ половинномъ размѣрѣ, такъ какъ „бремя расхода общенаціональнаго значенія упало бы съ большей жестокостью на плательщика-земледѣльца, чѣмъ на другіе классы, благодаря тому, что цѣнность фермы далеко не является истиннымъ показателемъ дѣйствительной налогоспособности“.

Итакъ, лордъ Бальфуръ считаетъ необходимымъ выдавать дотаціи въ видѣ block grants на облегченіе податного бремени мѣстнаго населенія на нужды общенаціональнаго значенія, но въ самое распредѣленіе этихъ дотацій онъ хочетъ внести извѣстный коррективъ въ томъ смыслѣ, что государство обращаетъ вниманіе на степень относительной нужды и степень относительнаго богатства каждаго района; другими словами, изъ дотаціи должны получать всего болѣе тѣ районы, которые обладаютъ наименьшею налогоспособноетью и расходъ которыхъ по необходимости великъ, и меньше—тѣ районы, которые обладаютъ наибольшей налогоспособностью и имѣютъ меньшую потребность въ расходѣ (the grants should be distributed in such a way that most would be given to those districts which have the lowest ability and whose expenditure is necessarily high, and less to those with the greatest ability and less necessity for expenditure).

Лордъ Бальфуръ указываетъ, что рекомендуемый имъ способъ разверстки уже предлагался въ свое время сэромъ C. T. Dyke Acland'омъ во время дебатовъ о субсидіяхъ органамъ мѣстнаго самоуправленія въ 1888 году и фактически осуществленъ въ субсидіи, дарованной въ 1888 — 90 гг. въ пользу мѣстныхъ самоуправленій сѣверной Шотландіи (Highlands and Island of Scotland), а также въ законѣ London (Equalisation of rates) Act, 1894 (о немъ ниже). Такъ, въ Шотландіи приходы раздѣлены на четыре класса: 1) приходы съ оцѣнкой въ размѣрѣ 1 ф. 12 ш. на душу (т.-е. сумма оцѣнокъ, раздѣленная на число жителей), 2) съ оцѣнкой отъ 1 ф. 12 ш. до 3 ф. ст., 3) отъ 3 до 6 ф. ст., 4) свыше 6 ф. ст.; дотація же составляетъ для приходовъ I класса 1 ш. $8^{3}/_{4}$ п. на жителя, II класса—1 ш. 8 п., III класса—1 ш. 6 п., IV класса — 1 ш. 3 п. на жителя. Слѣдовательно, чѣмъ богаче приходъ, тѣмъ дотація меньше. Аналогичный проектъ предлагалъ также большой знатокъ городского хозяйства R. H. Dawe [1]).

Принципъ такого рода разверстки лордъ Бальфуръ вполнѣ одобряетъ, но онъ желаетъ включить въ масштабъ разверстки еще и моментъ дѣйствительнаго расхода на данный предметъ. Обычно указанный моментъ стараются игнорировать подъ тѣмъ предлогомъ, что иначе органы самоуправленія будутъ стараться искусственно раздуть свой расходъ и не придерживаться экономіи. Однако, истиннымъ показателемъ обременительности расхода является сумма дѣйствительнаго (а не „нормальнаго“, т.-е. условнаго) расхода, а потому нельзя упускать изъ виду этого наилучшаго критерія, хотя и надо примѣнять его съ нѣкоторыми предосторожностями.

---

[1]) По его мнѣнію, необходимо дотацію выдавать въ размѣрѣ разницы между опредѣленной нормой расхода на душу населенія и нормой того, сколько даетъ признанная нормальной ставка налога. Напр., государство исходитъ изъ соображенія, что нормальный расходъ на призрѣніе бѣдныхъ составляетъ 5 шил. на душу населенія, а нормальнымъ обремененіемъ мѣстныхъ жителей на эту цѣль считаетъ 1 шил. съ фунта ст. оцѣнки (rateable value); тогда, изъ того, что даетъ 5 шил. норма (на душу), вычитаютъ то, сколько дохода даетъ 1 шил. съ ф. ст. rateable value; полученный остатокъ и выразитъ то, сколько должно внести государство въ видѣ дотаціи. Такимъ образомъ, если городъ имѣетъ 100.000 жителей, то нормальнымъ расходомъ на бѣдныхъ будетъ признанъ 25.000 ф. (5 шил.×100.000). Если совокупная масса оцѣнокъ (rateable value) будетъ 500.000 ф., т.-е. по 5 ф. на жителя, то никакой дотаціи дано не будетъ, ибо 1 шил. ставка дастъ 25.000 ф. (500.000 × на 1 шил.); если же rateable value будетъ 400.000 ф., то дотація составитъ 5.000 ф., т.-е. разницу между 25.000 ф. (5 шил.×100.000) и 20.000 ф. (400.000×1 шил.). См. R. C. Appendix to Minutes of evidence, vol. I, part II, 1898 c. 8765, стр. 7 сл.

Наилучшее рѣшеніе даетъ, по мнѣнію лорда Бальфура, дотація „нуждающимся“ школьнымъ управленіямъ по закону о народномъ образованіи отъ 1870 г. съ поправкой, внесенной въ 1897 году. По закону 1870 г. тамъ, гдѣ ставка въ 3 пенса съ фунта ст. rateable value даетъ менѣе, чѣмъ 7 ш. 6 п. на каждаго обучаемаго ученика, государство даетъ (необходимыя для этого средства вотируются бюджетнымъ биллемъ ежегодно) субсидію въ томъ размѣрѣ, сколько недостаетъ по 3-хпенсовой нормѣ до 7 ш. 6 п. на ученика. Здѣсь дѣйствительный расходъ коммунальнаго школьнаго управленія не принимается во вниманіе, но поправка 1897 г. внесла улучшеніе и въ этомъ направленіи. Теперь дается *добавочная* субсидія тѣмъ школьнымъ управленіямъ, которыя въ дѣйствительности взимаютъ болѣе 3-хъ пенсовъ съ фунта ст. rateable value, а именно субсидія дается въ размѣрѣ 4 пенсовъ на каждаго ученика и на каждый пенсъ мѣстнаго школьнаго сбора свыше первыхъ трехъ пенсовъ [1]). Въ субсидіи этого рода соединены три критерія: численность населенія, дѣйствительный расходъ и бóльшая или меньшая налогоспособность или состоятельность даннаго района.

Принимая указанные три критерія, лордъ Бальфуръ и выработалъ проектъ государственныхъ субсидій на цѣли общегосударственнаго значенія. Такъ, напр., въ дѣлѣ призрѣнія бѣдныхъ, Бальфуръ предлагаетъ: 1) признать минимальнымъ расходомъ на этотъ предметъ 3 ш. 6 п. на душу населенія (что̀ и составляетъ въ дѣйствительности минимумъ расхода, такъ какъ почти повсюду онъ превышаетъ эту норму); 2) выплачивать попечителямъ о бѣдныхъ разницу между тѣмъ, сколько составляетъ 3 ш. 6 п., помноженные на число жителей, и тѣмъ, сколько даетъ 4 пенсовая ставка съ rateable value; 3) исчислять общую сумму дѣйствительнаго расхода и вычитать изъ него нормальный расходъ, т.-е. 3 ш. 6 п., помноженные на число жителей, и треть полученнаго остатка выплачивается въ качествѣ добавочной къ первой субсидіи [2]). — Субсидіи и на

---

[1]) Положимъ, въ данномъ районѣ 10.000 учениковъ, а совокупная rateable value составляетъ 150.000 ф., школьный же налогъ составляетъ 12 пенсовъ съ ф. ст. (т.-е. даетъ 7.500 ф.); тогда добавочная субсидія отъ правительства составитъ 10.000 × (12—3) × 4 пенса = 1.500 ф. въ дополненіе къ основной субсидіи, которая составляетъ (10.000 × 7 ш. 6 п.)—(150.000 × 3 пенса) - 1.875 ф.

[2]) Результатъ для Halston union съ 22.157 жителями и съ 64.392 ф. ст. совокупной суммы оцѣнокъ будетъ: 22.157 × 3 ш. 6 п. = 3.877—(4 п. × 64.392) =

другія цѣли въ проектѣ лорда Бальфура построены на тѣхъ же основаніяхъ, почему я и не буду воспроизводить этихъ подробностей [1]).

Выгода такой организаціи государственныхъ дотацій та, что онѣ сглаживаютъ неравенство въ обремененіи отдѣльныхъ районовъ и вмѣстѣ съ тѣмъ предохраняютъ отъ расточительности, такъ какъ всякое увеличеніе расхода все же бьетъ налогоплательщиковъ по карману. Тѣмъ не менѣе лордъ Бальфуръ признаетъ необходимымъ и спеціальный контроль со стороны правительства за надлежащимъ выполненіемъ коммунальными управленіями задачъ общегосударственнаго характера и высказывается за право правительства въ подлежащихъ случаяхъ лишать субсидіи тѣ коммунальныя управленія, которыя не выполняютъ опредѣленныхъ условій. Съ другой стороны, лордъ Бальфуръ признаетъ, что система дотацій по предложенному имъ плану предполагаетъ и болѣе однообразную и тщательную оцѣнку объектовъ обложенія, чѣмъ какъ она производилась до сихъ поръ коммунальными управленіями [2]). Впрочемъ, введеніе такой болѣе однообразной и точной оцѣнки единодушно рекомендовалось комиссіей и независимо отъ какихъ-либо дотацій; лордъ Бальфуръ подчеркиваетъ при этомъ, что важную услугу могли бы оказать оцѣнки, производимыя однообразно на цѣломъ пространствѣ государства для шедулы А подоходнаго налога.

Въ заключеніе своей записки лордъ Бальфуръ говоритъ: „Значительно увеличивать субсидіи болѣе богатымъ районамъ не нужно или прямо вредно; но значительное увеличеніе дотацій болѣе бѣднымъ районамъ является неизбѣжнымъ преддверіемъ дѣйствительной реформы; ибо, если реформа позволитъ произвести сокращеніе расходовъ въ томъ или иномъ направленіи, то она потребуетъ увеличенія расхода въ другихъ

=2.804 ф. (основная субсидія). Общій расходъ союза – 6.155 ф., а за вычетомъ нормальнаго расхода (3.877 ф.) = 2 278; дѣля эту сумму на три, получаемъ 759 ф., представляющихъ добавочную субсидію, итого, вся субсидія составитъ 3.563 ф., а расходъ, падающій на мѣстныхъ налогоплательщиковъ, составитъ 2.592 ф.

1) См. R. C. Final Report, 76 сл.

2) О недостаткахъ существующей системы оцѣнокъ (гл. обр. узаконенныхъ вычетовъ) см. R. C. First Report 1899 C. 9141 стр. 29 сл.; R. v. Kaufmann, Die Kommunalfinanzen, 1906 II 136 сл. и M. F. Lange, Local taxation in London 1906, стр. 26 слѣд.

направленіяхъ. И когда тутъ имѣется столь крупное различіе въ мѣстныхъ рессурсахъ въ различныхъ районахъ, то было бы безнадежно ожидать и нельзя даже настаивать на одинаково удовлетворительномъ выполненіи задачъ общенаціональнаго свойства, пока государственныя субсидіи не будутъ служить средствомъ для выравниванія этихъ различій и не улучшатъ положенія вещей (unless the State subventions can be used as a means of equalisation and a lever for securing improvement)".

Что же касается отзыва, какой дало меньшинство королевской комиссіи по мѣстному обложенію, то въ докладѣ этого меньшинства, подписанномъ такимъ спеціалистомъ по мѣстному обложенію, какъ сэръ Эд. Гамильтонъ, и сэромъ Дж. Мурреемъ, ихъ основныя идеи о принципахъ коммунальнаго обложенія совпадаютъ, въ сущности, съ мыслями, развитыми лордомъ Бальфуромъ. Они также различаютъ два вида мѣстныхъ расходовъ—1) national and onerous и 2) local and beneficial. Первые покрываются по принципу ability, вторые—according to benefit received. Отчетъ меньшинства продолжаетъ затѣмъ:... „повидимому, это раздѣляется всѣми, что сборы на мѣстныя цѣли ложатся, въ общемъ, не несправедливо (the general feeling seems to be that „beneficial" rates operate, on the whole, not inequitably). Другое дѣло со сборами, взимаемыми на цѣли общенаціональнаго характера („onerous" expenditure); это такъ потому, что ежегодная доходность земли и строеній, а не доходы тѣхъ, которые занимаютъ ихъ, является базой для обложенія, вслѣдствіе чего принципъ налогоспособности учитывается недостаточно, исключая, когда собственность облагается въ качествѣ квартиры (residential house). Въ этомъ то и заключается центръ тяжести обвиненій противъ существующей системы мѣстныхъ сборовъ. Къ счастью, тамъ, гдѣ давленіе мѣстныхъ сборовъ чувствуется особенно сильно, — т.-е. въ связи съ расходами на общенаціональныя цѣли,—помощь, даруемая государствомъ, не только можетъ цѣлесообразно быть оказываема, но и должна оказываться, по нашему мнѣнію, въ еще большемъ размѣрѣ (ought to be forthcoming). Поистинѣ, мы приписываемъ недостаточному признанію этой обязанности (оказывать помощь) большую долю тѣхъ нападокъ, которыя создались по поводу мѣстнаго обложенія. Если бы помощь, значительная уже и теперь, покрывала всю сумму расходовъ,

производимыхъ общинами на общегосударственныя цѣли, то задача обложенія для коммунальныхъ цѣлей была бы разрѣшена, ибо можно признать, что государственное обложеніе, въ общемъ, въ надлежащей степени согласовано съ принципомъ налогоспособности (if the assistance, already considerable, were made to cover the entire expenditure of an onerous character locally incurred, the problem of taxation for local purposes would be solved; because it may be assumed that Imperial taxation is on the whole in fair conformity with the principle of ability to pay)".

Однако, признавая, что въ интересахъ экономнаго и нерасточительнаго веденія хозяйства нельзя все бремя расхода на общегосударственныя цѣли снять съ коммунальныхъ управленій, т.-е. что дотаціи безъ вреда для дѣла не должны покрывать всей суммы расхода на общенаціональныя цѣли (какъ этого требуетъ справедливость), докладъ меньшинства стремится найти какіе-либо другіе подходящіе источники коммунальнаго дохода. Докладъ констатируетъ, что практически облагать движимый капиталъ мѣстными налогами нецѣлесообразно и невозможно, такъ какъ послѣдній „не можетъ быть локализированъ". Мѣстный наслѣдственный налогъ съ недвижимостей несправедливъ послѣ реформы 1894 г.; октруа?—неравномѣрны и вредны; другіе мѣстные налоги—мало продуктивны. Остаются одни лишь rates, взимавшіеся до сихъ поръ, только ихъ слѣдовало бы, поскольку рѣчь идетъ о покрытіи коммунальныхъ расходовъ общегосударственнаго значенія, такъ или иначе варіировать, чтобы лучше учесть налогоспособность: такъ какъ введеніе градаціоннаго тарифа для квартиръ разной стоимости, само по себѣ теоретически справедливаго, вызоветъ возраженія, какъ черезчуръ радикальная мѣра, то докладъ предлагаетъ *для покрытія „onerous" expenditure* (поскольку это не покрыто дотаціями) облагать: квартиры—по полной стоимости, сельскохозяйственную землю — въ половинномъ размѣрѣ, а остальные виды недвижимаго имущества—въ размѣрѣ $^2/_3$ ежегодной доходности (такая варіація соотвѣтствуетъ, по мнѣнію меньшинства комиссіи, большей или меньшей налогоспособности разныхъ видовъ недвижимаго капитала). Самыя же дотаціи не должны были бы превосходить половины расхода коммунальнаго управленія на данный предметъ, при чемъ государ-

ственному казначейству слѣдовало бы выдавать опредѣленныя суммы, размѣръ которыхъ подлежалъ бы пересмотру каждыя 10 лѣтъ.

Въ своемъ заключительномъ резюме Гамильтонъ и Муррей пишутъ: „Наша точка зрѣнія на вопросъ о мѣстномъ обложеніи существенно отличается отъ обычнаго взгляда. По нашему мнѣнію, здѣсь идетъ рѣчь не о недвижимомъ имуществѣ противъ движимаго имущества, но о расходахъ общенаціональнаго значенія противъ расходовъ мѣстнаго характера (it is a question not of real property *versus* personal property, but of National services *versus* local services) и вся задача, подлежащая нашему разрѣшенію, сводится къ тому, какъ всего справедливѣе можно покрыть расходъ на общенаціональныя цѣли, находящіяся въ завѣдываніи мѣстныхъ органовъ самоуправленія“ [1]).

Итакъ, въ Англіи ясно сознается теперь: во-1-хъ, необходимость различенія коммунальныхъ расходовъ общенаціональнаго и чисто-мѣстнаго значенія, во-2-хъ, необходимость строить сообразно этому разграниченію и самую систему мѣстнаго обложенія [2]), въ-3-хъ, крупное неудобство чисто-коммунальнаго подоходнаго налога и, въ-4-хъ, какъ выводъ изъ предыдущихъ пунктовъ, необходимость дотацій. Послѣднія при этомъ пріобрѣтаютъ еще то особое значеніе, что онѣ должны сглаживать неодинаковую податную силу отдѣльныхъ самостоятельныхъ районовъ. Эта послѣдняя проблема уже давно обратила на себя вниманіе и, естественно, прежде всего въ Лондонѣ, гдѣ раз-

---

[1]) См. R. C. Final Report, 144.

[2]) Въ частности, на этомъ основаніи королевская комиссія о мѣстномъ обложеніи предлагала облагать земледѣльческую землю въ половинномъ размѣрѣ въ отношеніи расходовъ общенаціональнаго значенія и дорожныхъ расходовъ и въ размѣрѣ одной четверти оцѣнки (т.-е. annual value) въ отношеніи всѣхъ прочихъ мѣстныхъ расходовъ. Мотивъ комиссіи тотъ, что тамъ, гдѣ долженъ господствовать принципъ *ability*, земля, имѣющая низкую доходность, должна обременяться приблизительно на половину меньше другихъ видовъ имущества. Наоборотъ, тамъ, гдѣ вопросъ идетъ объ обложеніи по принципу услуги—возмездія, сельскохозяйственная земля, сравнительно очень мало выгадывающая отъ дѣятельности органовъ самоуправленія (кромѣ расходовъ на содержаніе дорогъ), должна облагаться особенно низко—примѣрно въ размѣрѣ одной четверти.—И лордъ Бальфуръ по аналогичнымъ соображеніямъ высказывается за обложеніе сельскохозяйственной земли и церковной десятины въ половинномъ размѣрѣ. Но Гамильтонъ и Муррей признаютъ справедливымъ облагать сельскохозяйственную землю въ половинномъ размѣрѣ только въ отношеніи коммунальныхъ расходовъ на общенаціональныя цѣли, такъ какъ это соотвѣтствовало бы принципу *ability*. См. *R. C. Final Report*, 37 сл., 74, 132.

личіе въ степени податного обремененія отдѣльныхъ районовъ и различіе въ высотѣ ставокъ мѣстнаго обложенія на сравнительно узкой территоріи конечно больше всего бросалось въ глаза.

Закономъ 1867 г. былъ организованъ особый фондъ Common Poor Fund для покрытія коммунальныхъ расходовъ по призрѣнію бѣдныхъ въ *Лондонѣ*. Цѣль фонда—разверстать издержки на бѣдныхъ среди всѣхъ союзовъ призрѣнія бѣдныхъ Лондона такъ, чтобы не переобременять приходы маломочные и не ставить въ привилегированное положеніе богатые приходы, содержащіе небольшое сравнительно число бѣдныхъ. Этотъ столичный фондъ бѣдныхъ находится въ завѣдываніи департамента мѣстнаго управленія (Local Government board) и устроенъ такимъ образомъ. За счетъ фонда покрываются слѣдующіе расходы союзовъ по призрѣнію (какъ извѣстно, въ Лондонѣ дѣломъ призрѣнія бѣдныхъ завѣдуетъ 31 союзъ, во главѣ которыхъ стоятъ выборные попечители о бѣдныхъ; каждый союзъ обнимаетъ одинъ или нѣсколько приходовъ): часть расходовъ по содержанію призрѣваемыхъ бѣдныхъ (так. наз. indoor paupers), именно въ размѣрѣ 5 пенсовъ въ день на каждаго призрѣваемаго въ возрастѣ свыше 16 лѣтъ, расходы на содержаніе нищихъ дѣтей, содержимыхъ союзомъ внѣ рабочихъ домовъ, расходы по содержанію нищихъ—умалишенныхъ, по леченію бѣдныхъ, больныхъ тифомъ и оспой, жалованье штатнымъ служащимъ союзовъ и врачебному персоналу, расходы по оспопрививанію, за регистрацію случаевъ смерти и рожденія, за обученіе нищихъ дѣтей въ школахъ, по содержанію амбулаторій. Чистый расходъ по этимъ предметамъ (т. е. за вычетомъ поступленій) ставится департаментомъ мѣстнаго управленія каждому союзу въ кредитъ, а общая сумма всѣхъ этихъ расходовъ всѣхъ союзовъ разверстывается среди союзовъ пропорціонально ихъ rateable value и ставится имъ въ дебетъ; послѣ того, сообразно выяснившемуся балансу, департаментъ либо довзыскиваетъ дебетный остатокъ, либо выплачиваетъ за счетъ фонда кредитный остатокъ. Въ результатѣ получается, что богатые районы со сравнительно некрупными расходами на призрѣніе бѣдныхъ приплачиваютъ въ пользу бѣдныхъ районовъ, получающихъ соотвѣтственную сумму изъ фонда. Это—не что иное, какъ перераспредѣленіе и выравниваніе податного бремени, вызываемаго расходами на призрѣніе бѣдныхъ.

Въ 1904/5 г. общая сумма всѣхъ расходовъ, отнесенныхъ на „фондъ бѣдныхъ“, составляла 1.620.316 ф. ст. (изъ нихъ, на призрѣніе бѣдныхъ по 5 пенсовой нормѣ—334.695 ф., на жалованье штатнымъ служащимъ—393.236 ф., на содержаніе нищихъ умалишенныхъ—378.683 ф., на содержаніе нищихъ дѣтей—218.620 ф.), т.-е. сумму, равную $9^1/_4$ пенса съ фунта ст. всей rateable value Лондона, при чемъ дебетные остатки богатыхъ районовъ составили 390,227 фунтовъ ст., выплаченные болѣе бѣднымъ районамъ. Такъ, богатому Лондонскому Сити пришлось приплатить въ фондъ 158,672 ф., фешенебельному приходу Св. Георгія (St George's Union)—67.161 ф., Кенсингтону (въ Лондонскомъ Вестъ-эндѣ)—30.480 ф. и т. д. Наоборотъ, рабочій кварталъ Попларъ *получилъ* изъ фонда 43.667 ф., Безналъ-Гринъ — 38.340 ф., Ст. Джоржъ инъ-зсе-Истъ—21.865 ф., Соузсуаркъ—38.037 ф., Уайтчепель—20.484 ф. [1]) и т. д. Это—все кварталы, населенные рабочими или бѣднѣйшимъ населеніемъ Лондона.

Другимъ фондомъ, при посредствѣ котораго получается подобное же выравниваніе податного бремени между различными районами Лондона, являются тѣ платежи, которые производитъ лондонскій графскій совѣтъ въ пользу другихъ органовъ лондонскаго самоуправленія. Послѣдній представляетъ собою центральный органъ лондонскаго самоуправленія, вѣдующій общія дѣла всѣхъ районовъ столицы (дѣло канализаціи, содержаніе пожарной команды, санитарный надзоръ, важнѣйшія инженерныя работы, училищное дѣло, содержаніе парковъ и садовъ и нѣк. друг.). Но графскій совѣтъ, пользующійся правомъ самостоятельно взимать для своихъ нуждъ мѣстные налоги (rates), выдаетъ между прочимъ субсидіи другимъ такъ сказать болѣе второстепеннымъ органамъ лондонскаго самоуправленія [2]):

---

[1]) London County Council, London Statistics 1906/7 XVII, 457 сл. Для первыхъ трехъ союзовъ эта нивелировка равносильна увеличенію ставки мѣстнаго обложенія на 7,46, на 4,87 и на 3,19 пенсовъ съ фунта ст. rateable value, наоборотъ, для пяти послѣднихъ это равносильно пониженію ставки на 12,8, на 17,3, на 25,32, на 7,19 и на 10,2 пенсовъ съ ф. ст.

[2]) Надо замѣтить, что коммунальное управленіе Лондономъ принадлежитъ,—несмотря на широко произведенныя за послѣднее время объединенія управленій (не далѣе, какъ въ 1907 г., 114 приходовъ Лондонскаго Сити слиты въ одинъ приходъ и т. д.), — около 70 самостоятельнымъ органамъ: лондонскому графскому совѣту, общинному совѣту Сити, двадцати восьми совѣтамъ столичныхъ бурговъ, комиссарамъ столичной полиціи, 31 попечительству о бѣдныхъ, столичному управленію по водоснабженію, больничному управленію, и т. д. См. The London Manual 1908, стр. 1 сл.

такъ какъ совѣтъ собираетъ необходимыя для этого средства со *всей* территоріи Лондона и выдаетъ ихъ попечительствамъ о бѣдныхъ или совѣтамъ 28 лондонскихъ бурговъ (на которые подѣленъ весь Лондонъ) порознь, то въ сущности происходитъ такая же нивелировка податного бремени, какъ и въ Common poor fund. Правда, графскій совѣтъ значительную часть выдаваемыхъ имъ субсидій самъ получаетъ въ видѣ дотацій изъ государственнаго казначейства, но и здѣсь происходитъ извѣстная нивелировка, ибо субсидируемые районы или органы имѣютъ возможность взимать меньшую сумму мѣстныхъ налоговъ. Такъ, въ 1905/6 году вся сумма переданныхъ графствомъ субсидій въ пользу другихъ органовъ Лондонскаго самоуправленія составила 611.940 ф., изъ коихъ досталось тридцати одному попечительству о бѣдныхъ 576.123 ф., двадцати восьми совѣтамъ бурговъ — 34.951 ф., а 866 ф. — общинному совѣту Сити [1]). Изъ указанныхъ 576.123 ф. графскій совѣтъ собралъ взиманіемъ rates 327.131 ф., а 248.992 ф. изъ дотацій казначейства; при этомъ наибольшія суммы достались тѣмъ районамъ, гдѣ издержки по призрѣнію бѣдныхъ особенно велики, а между тѣмъ ставка графскаго rate для означенной цѣли во всѣхъ районахъ была одинакова (1,89 пенса съ 1 ф. ст.). Въ результатѣ получилась нивелировка: для Сити это означало увеличеніе ставки мѣстнаго налога — на 1,42 пенса, для Кенсингтона на 0,66 пенса, для прихода Св. Георгія — 0, 87 пенса и т. д.; наоборотъ, для Поплара это означало уменьшеніе ставки мѣстнаго налога на 1, 2 пенса, для Безснала-Гринъ — на 3,92 пенса, Ст. Джорджъ-инъ зсе-Истъ — на 8,65 пенса и т. д. [2]).

Наконецъ, третій фондъ, вносящій такую же нивелировку, установленъ въ 1894 году. Это — такъ наз. Equalisation Fund, учрежденный, какъ показываетъ самое его названіе, именно съ цѣлью содѣйствовать выравненію коммунальнаго податного бремени на пространствѣ Лондона. Организація „выравнительнаго фонда“ — слѣдующая. Каждые *полгода* лондонскій графскій

---

[1]) Послѣднія двѣ цыфры почти цѣликомъ получены изъ госуд. казначейства, уплачивающаго въ данномъ случаѣ субсидію на содержаніе врачебнаго и санитарнаго персонала бурговъ.

[2]) London Statistics XVII, 459.

совѣтъ предписываетъ произвести разверстку трехпенсоваго налога среди лондонскихъ приходовъ; другими словами, совѣтъ *ежегодно* предписываетъ взимать на всемъ пространствѣ Лондона шесть пенсовъ съ фунта ст. оцѣнки (т.-е., проще говоря, $2^1/_2\%$ наемныхъ платъ): за 1905/6 годъ это составило 1.041.145 ф. ст. Затѣмъ, эта сумма (т.-е. результатъ шестипенсовой ставки) разверстывается среди отдѣльныхъ приходовъ пропорціонально числу жителей въ каждомъ изъ нихъ. Отсюда получается, что приходъ, имѣющій плотное населеніе и невысокую сумму оцѣнокъ rateable value, получитъ при разверсткѣ значительно больше, чѣмъ сколько ему было начислено въ видѣ шестипенсоваго налога; наоборотъ, приходъ съ небольшимъ населеніемъ, но съ высокой rateable value уплатитъ шестипенсовый налогъ и получитъ обратно какихъ-нибудь 1—2 пенса съ фунта ст. rateable value. Такой минусъ получается для прихода Св. Георгія въ размѣрѣ 4,12 пенсовъ [1]), для Сити—5,73 п., для Кенсингтона — 1,75 пенса съ фунта ст. ихъ rateable value; наоборотъ, для Безсналъ-Гринъ это означаетъ плюсъ въ размѣрѣ 6,98 пенсовъ, для Ст. Джорджъ инъзси-Истъ—5,68 пенсовъ, для Уайтчапеля—3,1 пенса съ фунта ихъ rateable value и т. д. Такимъ образомъ, разверстка достигла въ общемъ суммы 1.041.145 ф., при чемъ минусъ для богатыхъ районовъ или, что то же, плюсъ для бѣдныхъ районовъ составилъ 287.014 ф. ст. (все населеніе Лондона, служившее базой для разверстки, было 4.641.004 жителя) [2]).

Если прослѣдить нивелирующее дѣйствіе всѣхъ трехъ фондовъ въ совокупности, то мы видимъ слѣдующее. Для Лондонскаго Сити такой централизаціонный аппаратъ увеличиваетъ податное бремя (т.-е. ставку налога) на 1 шил. 3,98 пенс. съ каждаго фунта ст. rateable value, для прихода св. Георгія—на 10,9 пенса, для Кенсингтона—на 5,93 пенса. Наоборотъ, для Поплара получается пониженіе ставки на 1 шил. 8;79 пенса на каждый фунтъ ст. rateable value, для Безсналъ-

---

[1]) Для ясности укажу, что этотъ приходъ имѣетъ rateable value въ размѣрѣ 2.169.526 ф. ст., населеніе — 75.522 жителя; шестипенсовая ставка составила 54.238 ф., а по разверсткѣ всего 1.041.145 тифунтоваго фонда по числу жителей на долю прихода пришлось 16.942 ф., т.-е. его минусъ отъ выравнительнаго фонда составилъ 37.296 ф., или 4,12 пенса съ ф. ст. его rateable value.

[2]) Тамъ же, стр. 460.

Гринъ—на 2 шил. 6,78 пенса, для Ст. Джорджъ-инъ-зси-Истъ—на 3 шил. 6,26 пенса, для Уайтчапеля—на 1 шил. 4,85 п. [1]). Отсюда получается, что высота обложенія въ разныхъ частяхъ Лондона колеблется въ меньшихъ предѣлахъ, чѣмъ если бы не было нивелирующихъ фондовъ. Если, напр., въ Ст. Джорджъ-инъ-зси-Истъ вы нанимаете помѣщеніе, стоящее 100 ф. въ годъ, то безъ нивелирующихъ фондовъ мѣстные налоги составили бы для васъ въ общей совокупности 12 шил. 9,26 пенса на фунтъ rateable value, т.-е. 63 фунта 17 шил. 2 пенса, а благодаря нивелировкѣ они составляютъ всего 46 фунт. 6 пенс., такъ какъ ставка обложенія въ дѣйствительности понизилась до 9 шил. 3 пенс. Наоборотъ, для нанимателя помѣщенія въ 100 ф. ст. въ годъ въ Сити обложеніе, благодаря нивелирующимъ фондамъ, поднялось съ 4 шил. 5,52 пенса до 6 шил. 9,5 пенса, т.-е. вмѣсто 22 ф. 6 ш. онъ уплачиваетъ мѣстные налоги въ размѣрѣ 33 ф. 1 ш. 11 п. Ясно, такимъ образомъ, какъ сильно нивелируютъ ставки мѣстнаго обложенія въ различныхъ приходахъ Лондона даже такіе скромные фонды, какъ разсмотрѣнные нами выше: колебанія происходятъ вмѣсто такихъ предѣловъ, какъ 63 ф. 17 ш. 2 п. и 22 ф. 6 ш. теперь всего въ предѣлахъ 46 ф. 6 п. и 33 ф. 1 ш. 1 пенсъ за помѣщеніе въ 100 фунтовъ годовой наемной платы.

Если же къ дѣйствію нивелирующихъ фондовъ присоединить дѣйствіе государственныхъ дотацій (не включая дотацій на народное образованіе), то совокупный результатъ получается слѣдующій (беру на выдержку только нѣсколько примѣровъ) [2]). (Табл. см. стр. 54).

Такимъ образомъ, безъ нивелирующихъ фондовъ и государственныхъ дотацій высота ставокъ варіировалась бы отъ 5 шил. $8^1/_2$ п. въ Сити до 14 шил. $5^1/_2$ пенсовъ въ Поплярѣ, т.-е. въ размѣрѣ 8 ш. 9 п.; теперь же въ дѣйствительности ставки варіируются отъ 5 ш. 11 п. въ приходѣ St. Clement Danes въ Вестминстерѣ [3]) до 12 шил. въ Поплярѣ,

---

[1]) Подсчеты по The London Manual, 1908, стр. 232.

[2]) Подробныя данныя см. въ London Statistics, 1906—7, стр. 461.

[3]) Это, впрочемъ, исключительно низкая ставка, такъ какъ въ другихъ приходахъ Вестминстера, вообще имѣющаго низкое мѣстное обложеніе (въ среднемъ—6 ш. 8 п.), она колеблется въ предѣлахъ $6^1/_2$ шил. до 7 ш. 4 п., а равно и ставка въ Поплярѣ исключительно высока.

1905—6 г.	Ставка налога, если бы не было нивел. фондовъ и госуд. дотац.		Дѣйствительная ставка была.		Измѣн. ставки благодаря нив. фондамъ и госуд. дотац. (+увел.:— уменьш.).	
	Шил.	Пенсы	Шил.	Пенсы	Шил.	Пенсы
Лондонскій Сити	5	8,53	6	9,5	+ 1	0,97
Безсналъ-Гринъ.	11	4,51	8	2	— 3	2,51
Кенсингтонъ	6	8,80	6	7	— 0	1,81
Попларъ:						
приходъ Бромлей	14	5,44	12	0	— 2	5,44
Вестминстеръ:						
приходъ St. Clement Danes . .	5	8,74	5	11	+ 0	2,26
„ св. Георгія Ганноверъ сквэръ . .	6	6,83	6	10	+ 0	3,17
Степней:						
приходъ Уайтчапель. . .	10	3,58	8	3	— 2	0,58
„ Ст. Джорджъ-инъ-зси-Истъ . .	13	4,99	9	3	— 4	1,99
„ Майль-Эндъ Ольдъ Таунъ . .	12	0,99	9	6	— 2	6,99

т.-е. въ размѣрѣ 6 ш. 1 п. Въ настоящее время въ Лондонѣ въ дѣйствительности взимаютъ: ниже 6 шиллинговъ съ ф. ст. rateable value 1 приходъ; отъ 6, но менѣе 7 шил.—15 приходовъ (большинство въ Вестминстерѣ); отъ 7 до 8 шил. — 31; отъ 8 до 9 ш. — 13; отъ 9 до 10 шил. — 11; свыше 10—3 прихода въ Попларѣ, взимающіе каждый 12 шил. Но если бы не было нивелирующихъ фондовъ и государственныхъ дотацій, то высота ставокъ была бы: менѣе 6 шил.— въ двухъ районахъ; отъ 6 до 7 ш. — въ 13; отъ 7 до 8 ш.—въ 10; отъ 8 до 9 ш.—въ 19; отъ 9—10 ш.—въ 11; отъ 10—11 ш.— въ 5; отъ 11—12 ш.—въ 8; отъ 12—13—въ 2-хъ; отъ 13—14 ш.—въ 1-мъ; свыше 14 ш.—въ трехъ приходахъ Поплара[1]).

[1]) По даннымъ London Statistics 1906/7 стр. 461.

Основная идея выравнительныхъ фондовъ имѣетъ многихъ сторонниковъ, и, даже болѣе, многочисленные голоса требуютъ значительнаго расширенія примѣненія ихъ (на ряду съ улучшеніемъ и упрощеніемъ техники, напр. путемъ сліянія разныхъ по названію, но общихъ по существу фондовъ). Въ этомъ смыслѣ высказывается отчетъ меньшинства комиссіи о мѣстномъ обложеніи, подписанный сэромъ Э. Гамильтономъ и сэромъ Д. Мурреемъ [1]), и авторъ небольшой, но цѣнной брошюры M. E. Lange [2]). Поскольку различіе въ высотѣ ставокъ въ разныхъ районахъ вызывается просто лишь степенью энергіи мѣстныхъ органовъ самоуправленія, трудно возражать противъ различной высоты ставокъ, такъ какъ мѣстное населеніе получаетъ соотвѣтствующій эквивалентъ; но когда ставки искусственно вспухаютъ отъ того, что въ данномъ районѣ живетъ болѣе бѣдное населеніе, то неизбѣжно мысль останавливается на нивелирующихъ фондахъ. Высота ставокъ въ такихъ кварталахъ, какъ Безсналъ-Гринъ, Попларъ и т. д., объясняется преимущественно тѣмъ, что здѣсь живетъ болѣе бѣдное населеніе. Въ 1904 г. въ цѣломъ Лондонѣ rateable value на душу населенія составляла 8 ф. 18 ш., но въ Майль-Эндъ-Ольдъ Таунъ—всего 3 ф. 16 ш., въ Безсналъ-Гринѣ—4 ф. 2 ш., въ Поплярѣ—4 ф. 16 ш., въ Бермондси—7 ф. 2 ш., а въ Кенсингтонѣ—12 ф. 14 ш., въ Гампстедѣ—11 ф. 4 ш., въ Сити—16 ф. 10 ш. (если взять дневное населеніе, и 195 ф. 2 ш., если взять ночное населеніе)[3]). Ясно, какъ день, что при этихъ условіяхъ одинаковая ставка, скажемъ, въ 8 ш. съ ф. ст. rateable value дастъ на душу населенія въ Кенсингтонѣ или въ Гампстедѣ втрое больше, чѣмъ въ приходѣ Майль-Эндъ, или Безсналъ-Гринъ, или Попларъ. Такая разница въ податныхъ силахъ окажется тѣмъ болѣе губительной, чѣмъ болѣе на эти неравныя силы будутъ взваливать расходы общенаціональнаго значенія. Достойно вниманія, напр., что на каждые 10.000 жителей приходилось содержимыхъ на коммунальный счетъ бѣдныхъ (такъ наз. indoor paupers): въ цѣломъ Лондонѣ — 153, въ Степней (гдѣ Майль-Эндъ) — 280, въ Поплярѣ—200, въ Безсналъ-Гринѣ — 192; наоборотъ, въ

---

[1]) R. C. Final Report, 138 сл.
[2]) Local taxation in London 1906, c. 33.
[3]) Lange, 32.

Кенсингтонѣ всего 139, въ Гампстедѣ—53. Поэтому-то расходъ на содержаніе бѣдныхъ (поскольку онъ не нивелируется путемъ Common Poor Fund) и составлялъ съ каждаго ф. ст. rateable value 2 ш. $6^1/_2$ п. въ Попларѣ, 2 ш. $4^3/_4$ п. въ Бермондси, 1 ш. $8^3/_4$ п. въ Безсналъ-Гринѣ, 1 ш. $0^1/_4$ п. въ Уайтчапелѣ; за то въ Кенсингтонѣ налогъ на эту цѣль составлялъ всего $4^1/_2$ п., въ Гампстедѣ—$3^1/_4$ п., въ Вестминстерѣ—$2^3/_4$ п. [1]).

Интересны между прочимъ цыфры, которыя приводитъ R. A. Bray въ Economic Journal, June 1908, изъ официальнаго отчета Лондонскаго графскаго совѣта. За 4-лѣтіе 1901/2—1904/5 г.г. средняя ставка мѣстнаго rate была въ Попларѣ—4 ш. 7 п. и въ Бермондси—4 ш. 2 п., а въ Паддингтонѣ—1 ш. 9 п. и въ Кенсингтонѣ—1 ш. 5 п. „Одной изъ причинъ такого неравенства, говоритъ названный авторъ, является различіе въ совокупной суммѣ оцѣнокъ на душу населенія. Въ мѣстности, гдѣ проживаетъ по преимуществу богатое населеніе, эта цыфра будетъ высока, тогда какъ въ мѣстностяхъ съ бѣднымъ населеніемъ она будетъ низка. Для названныхъ четырехъ бурговъ совокупная сумма оцѣнокъ, раздѣленная на число жителей, составляетъ въ фунт. ст.: въ Попларѣ—4, 8, въ Бермондси—7, 1, въ Паддингтонѣ—9, 8, въ Кенсингтонѣ—12, 7. Отсюда видно, что низкія ставки и высокая сумма оцѣнокъ, съ одной стороны, и высокія ставки и низкая сумма оцѣнокъ, съ другой,—идутъ рука въ руку. Въ общемъ, это примѣнимо и къ остальнымъ бургамъ“.—Брей отмѣчаетъ далѣе, что если бы въ указанныхъ четырехъ (наиболѣе типичныхъ) бургахъ сумма оцѣнокъ на жителя была бы такова, какой она является въ Кенсингтонѣ, то ставки были бы въ Попларѣ—1 ш. 9 п., Бермондси—2 ш. 4 п., Паддингтонѣ—1 ш. 4 п., Кенсингтонѣ—1 ш. 5 п.; если же положить въ основу сумму оцѣнокъ на жителя въ Попларѣ, то ставки были бы: въ Попларѣ—4 ш. 7 п., Бермондси—6 ш. 2 п., Паддингтонѣ—4 ш., Кенсингтонѣ—4 ш. 3 п. Другими словами, если бы въ этихъ районахъ жило одинаково богатое населеніе, то ставки были бы почти одинаковы, теперь же болѣе бѣдное населеніе должно платить болѣе высокія ставки. Но, что еще хуже, какъ

---

[1]) Тамъ же.

подчеркиваетъ Брей, такъ это то, что въ бѣдныхъ мѣстностяхъ по необходимости особенно великъ расходъ на содержаніе бѣдныхъ: за тотъ же періодъ въ Попларѣ налогъ на содержаніе бѣдныхъ (въ тѣсномъ смыслѣ) составлялъ 2 ш. 6 п. и въ Бермондси—2 ш. 5 п., тогда какъ въ Паддингтонѣ—3 п. и въ Кенсингтонѣ—5 пенсовъ. Въ свою очередь это ведетъ въ бѣдныхъ мѣстностяхъ къ возможно большему сокращенію другихъ расходовъ, отъ которыхъ болѣе непосредственно выигрываетъ населеніе. Брей даже склоненъ думать, что одни районы въ силу своей бѣдности вынуждены отказывать себѣ въ самыхъ необходимыхъ расходахъ изъ боязни вызвать рѣшительныя жалобы на чрезмѣрное обремененіе, а богатые дистрикты легко позволяютъ себѣ даже прямую расточительность. Слѣдовательно, говоритъ Брей, по отношенію къ бѣднымъ раздѣленіе Лондона на части съ бѣднымъ и богатымъ населеніемъ причиняетъ тройную несправедливость. И будемъ ли мы разсуждать съ точки зрѣнія гуманности, или съ точки зрѣнія справедливости, пишетъ тотъ же авторъ, Лондонъ неотложно нуждается въ такой реформѣ, которая вела бы къ выравненію мѣстныхъ налоговъ. Но Лондонъ поставленъ еще въ нѣсколько лучшее положеніе благодаря тому, что онъ имѣетъ, правда далеко недостаточные, выравнительные фонды; хуже обстоитъ дѣло въ такихъ мѣстностяхъ, подъ столицей, какъ Истъ-Хамъ, Уэстъ-Хамъ, Тоттенхамъ, Эдмонтонъ, Уальтамстоу, которые изнываютъ подъ еще болѣе тяжелымъ, чѣмъ гдѣ бы то ни было въ Лондонѣ, податнымъ бременемъ, такъ какъ тамъ нѣтъ выравнительныхъ фондовъ, и Брей высказывается за присоединеніе ихъ къ Лондону.

Такимъ образомъ, поскольку смягченіе неравенства ставокъ въ отдѣльныхъ районахъ, вызываемаго неодинаковой податной силой ихъ, не происходитъ посредствомъ государственныхъ дотацій (послѣднія не могутъ цѣликомъ покрывать всего расхода, ибо открывается поле для расточительности; ср. выше), постольку удобнымъ средствомъ для смягченія отмѣченныхъ выше неудобствъ являются нивелирующіе фонды, во всякомъ случаѣ тамъ, гдѣ, какъ въ Лондонѣ, самостоятельныя самоуправляющіяся единицы тѣсно соприкасаются одна съ другой. Знаменательно, что большое различіе въ высотѣ ставокъ въ отдѣльныхъ самоуправленіяхъ не только въ Лондонѣ, но и

вообще въ цѣлой Англіи привлекло за послѣднее время вниманіе англійскаго общества; при томъ не случайностью было то обстоятельство, что этотъ вопросъ возникъ въ связи съ расходомъ чисто общегосударственнаго значенія, именно въ связи съ расходомъ на народное образованіе. И въ данномъ случаѣ англичане стали искать исхода съ одной стороны въ государственныхъ дотаціяхъ, а съ другой стороны—въ извѣстной нивелировкѣ, проводимой однако въ самой системѣ дотаціи. Объ этомъ я уже упомянулъ выше, говоря о предложеніяхъ лорда Бальфура офъ-Берлей; но теперь я коснусь этого вопроса нѣсколько подробнѣе.

Въ Англіи уже давно сознана необходимость широкой помощи со стороны государственнаго казначейства мѣстнымъ самоуправленіямъ на *народное образованіе*. Ежегодно парламентъ вотируетъ милліонныя суммы на выдачу субсидій коммунальнымъ управленіямъ на это дѣло. Однако до послѣдняго времени разверстка школьныхъ субсидій покоилась на крайне простомъ, но и далеко не совершенномъ принципѣ: правительство (Board of Education) назначаетъ опредѣленное вознагражденіе подлежащимъ училищнымъ управленіямъ за такое-то число обучавшихся у нихъ въ данномъ году учениковъ, при чемъ счетъ производится по средней посѣщаемости классовъ (т.-е. субсидія дается за такое-то число посѣщенныхъ въ среднемъ уроковъ — average attendance [1]), а не просто по числу учениковъ, числящихся по спискамъ въ школѣ). Такой масштабъ предписанъ закономъ о народномъ образованіи отъ 1870 г. Это такъ наз. annual grant. Въ 1891 г. дана еще

---

[1]) Понятіе average attendance требуетъ дальнѣйшихъ поясненій. Считается, что ученикъ „присутствовалъ“ въ школѣ (attended), если онъ былъ на урокѣ свѣтскихъ предметовъ (secular instruction) по меньшей мѣрѣ $1^1/_2$ часа въ школахъ или классахъ для малолѣтнихъ (infants, т.-е. для „приготовительнаго класса“) или 2 часа—для учениковъ другихъ—высшихъ классовъ (и 1 ч. 20 м. для такъ наз. half-time scholars, т.-е. учениковъ, одновременно состоящихъ въ услуженіи). Средняя посѣщаемость опредѣляется дѣленіемъ числа „присутствованій“ въ теченіе даннаго періода на число разъ, когда собиралась школа. Послѣдняя должна „собираться“ не менѣе 400 разъ въ году. На ряду съ этимъ существуютъ подробныя правила относительно веденія записей „присутствованій“, относительно утвержденія плана преподаванія, надзора инспекціи и т. д., правила, гарантирующія надлежащую регистрацію средней посѣщаемости. См. одинъ изъ лучшихъ комментаріевъ законодательства о школьномъ образованіи въ Англіи G. E. Jones & J. C. G. Sykes, The Law of Public Education in England 2 ed. L. 1904.

новая субсидія подъ названіемъ „fee grant“, выдаваемая начальнымъ школамъ Англіи и Уэльса въ размѣрѣ 10 шил. за каждаго ученика свыше 3, но менѣе 15 лѣтъ (считая опять-таки по средней посѣщаемости), если данная школа не взимаетъ платы за ученіе или, если взимаетъ, то при наличности особыхъ указанныхъ закономъ условій. Обѣ эти субсидіи составили для Англіи и Уэльса въ 1904/5 году 7.084.379 фунт. ст., изъ коихъ на долю Лондона приходится 860.503 ф., на долю графствъ-земствъ—2.676.826 ф., графствъ-городовъ—2.268.516 ф., остальное—на долю мелкихъ городовъ [1]). Въ дополненіе къ этому даются небольшія субсидіи различнымъ школамъ за преподаваніе нѣкоторыхъ спеціальныхъ предметовъ (рукодѣлія и т. д.).

Въ систему разверстки дотацій на школьное дѣло внесенъ новый принципъ закономъ о народномъ образованіи отъ 1902 г. Оставляя въ неприкосновенности прежнія annual grant и fee grant, названный законъ создалъ субсидію, подъ названіемъ aid grant, гдѣ отчасти принята въ соображеніе степень налогоспособности субсидируемыхъ районовъ, т.-е. то, что англичане называютъ „rateable capacities“. Законъ предписалъ выдавать по 4 ш. на каждаго обучаемаго ученика, а въ дополненіе къ этому варіирующуюся сумму, смотря по rateable capacities. Эта дополнительная сумма составляетъ $1^1/_2$ пенса на ученика (Board of Education и здѣсь принимаетъ во вниманіе среднюю посѣщаемость), помноженные на каждые два полныхъ пенса, которыхъ недостаетъ до 10 шил. отъ того, сколько даетъ пенсовая ставка въ данномъ районѣ, раздѣленная на число учениковъ. Говоря проще, для опредѣленія варіирующейся субсидіи опредѣляютъ сперва, сколько даетъ пенсовая ставка (т.-е. одинъ пенсъ съ 1 ф. ст. rateable value даннаго района); эту сумму дѣлятъ на число учениковъ; затѣмъ вычисляютъ, сколько полученное частное (результатъ пенсовой ставки, раздѣленный на число учениковъ) не хватаетъ до 10 шиллинговъ; послѣ того на каждые полные два пенса оказавшейся недохватки ассигнуютъ по $1^1/_2$ пенса на ученика [2]). Ясно, что

---

[1]) Report of the Departamental Committee on Education rates, 1907 Cd. 3313, стр. 11 (цитир. ниже: Report Dep. Com.).

[2]) Этотъ по виду сложный разсчетъ, на самомъ дѣлѣ довольно простъ. Положимъ, въ данномъ городѣ ставка въ 1 пенсъ съ ф. ст. rateable value да-

чѣмъ бѣднѣе данный районъ (т.-е. чѣмъ меньше сумма, какая получается при раздѣленіи результата пенсовой ставки на число учениковъ), тѣмъ больше будетъ варіирующаяся субсидія [1]). Хотя aid grant въ общей совокупности даетъ весьма крупную сумму (именно 2.305.520 ф. ст. за 1904/5 г.; на 1907/8 г. было ассигновано по смѣтѣ 2.485.000 ф.) [2]), однако скользящая скàла, заключающаяся въ варіаціи субсидіи сообразно rateable capacities, слишкомъ ограничена, чтобы имѣть существенное экономическое значеніе. Дѣло въ томъ, что нигдѣ пенсовая ставка не даетъ 10 шил. на ученика, слѣдовательно вездѣ aid grant выше 4 шил. на ученика, т.-е. вездѣ выдается помимо основной субсидіи еще и дополнительная (варіирующаяся); вслѣдствіе этого, въ дѣйствительности на практикѣ, максимумъ aid grant составляетъ 10 ш. $7^1/_2$ п. на ученика, а минимумъ— 4 ш. $1^1/_2$ п., а это составляетъ всего одинъ пенсъ на ф. ст. rateable value въ богатыхъ районахъ и приблизительно пять пенсовъ въ бѣднѣйшихъ районахъ. Другими словами, существующая скользящая скàла смягчаетъ различіе налогоспособности отдѣльныхъ районовъ еще очень мало, ибо, благодаря ей, для мѣстнаго населенія въ бѣдныхъ районахъ ставка налога на школьное дѣло уменьшается въ лучшемъ случаѣ всего-на-всего на какихъ-нибудь пять пенсовъ. Между тѣмъ высота ставокъ разнится на практикѣ очень сильно. Для нѣкоторыхъ рабочихъ общинъ школьный налогъ мѣстами достигъ столь внушительныхъ размѣровъ, что вызвалъ, какъ извѣстно, оппозицію противъ дальнѣйшихъ затратъ на школьное дѣло... Не удивительно поэтому, что правительство въ концѣ 1905 г. назначило спеціальную департаментскую комиссію для выясненія вопроса

етъ 2000 ф., а число учениковъ—10.000; 2000 ф. : 10.000 = 4 шил. на ученика, т.-е. до 10 шил. недостаетъ 6 шил.; дѣлимъ 6 шил. : 2 пенса = 36 пенсовъ; слѣдовательно варіирующаяся субсидія составитъ 36 × $1^1/_2$ пенса × 10.000 = = 2.250 ф. ст.

[1]) Напомню, впрочемъ, что и законъ 1870 г. не вполнѣ упускалъ изъ виду rateable capacities: въ бѣдныхъ районахъ, гдѣ трехпенсовая ставка давала менѣе 20 ф. ст. или менѣе 7 шил. 6 п. на ученика, школьное управленіе получало добавочную субсидію до этихъ недостающихъ 20 ф. или 7 шил. 6 п. на ученика (въ 1896/7 году на эту цѣль было ассигновано 26.400 ф., т.-е. въ среднемъ 165 ф. на каждое изъ 160 школьныхъ управленій); въ 1897 г. эти нормы были расширены, такъ что ассигновка повысилась до 315.000 ф. или въ среднемъ 420 ф. на каждое изъ 750 школьныхъ управленій. Законъ же 1902 г., отмѣнивъ эти постановленія, еще болѣе обратилъ вниманіе на rateable capacities. См. подробнѣе Report Dep. Com. стр. 14.

[2]) Estimates of Civil services 1907/8, стр. 357.

о причинахъ столь крупнаго различія въ ставкахъ мѣстнаго школьнаго налога. Цѣль комиссіи: „With a view to ascertaining the various causes for the existing diversity in the amount of rate levied for education by local authorities“ [1]).

Комиссія констатировала, что въ Англіи и Уэльсѣ расходъ коммунальныхъ учрежденій на народное образованіе, за вычетомъ расхода на нѣкоторыя спеціальныя школы (для слѣпыхъ, глухихъ и т. д. дѣтей и на промышленныя училища, всего на 379 тыс. ф.) составляетъ безъ малаго 18,4 мил. ф. ст., т.-е. при 5.052.900 ученикахъ (по средней посѣщаемости) на каждаго приходится 3 ф. 12 ш. 10 п. расхода въ годъ. Въ Лондонѣ расходъ въ среднемъ составляетъ 5 ф. 8 ш. 7 п. на ученика; максимумъ (впрочемъ, исключительное явленіе) въ городѣ Hornsey—6 ф. 14 ш. 5 п., а мунимумъ—въ городѣ Whitehaven — 2 ф. 19 ш. 11 п. Въ городахъ, какъ Preston и Halifax, St. Helens и Rochdale, Warrington и West Hartlepool съ одинаковой густотой населенія и одинаковымъ промышленнымъ развитіемъ расходъ на ученика колеблется такъ сильно, какъ 47 ш. 10 п. и 93 ш. 11 п. (Галифаксъ), 47 ш. 11 п. и 77 ш. 8 п., 53 ш. 8 п. и 75 ш. 3 п. Слѣдовательно, разница въ ставкахъ школьнаго налога должна быть объясняема не въ малой степени просто бо́льшей или меньшей дороговизной обученія въ народныхъ школахъ въ разныхъ районахъ. И это тѣмъ болѣе естественно, что въ однихъ мѣстахъ жизнь дороже (слѣд., наемъ учителей и т. п. обходится дороже), а въ другихъ дешевле; въ особенно невыгодное положеніе поставлены въ этомъ отношеніи быстро растущіе пригороды Лондона, гдѣ приходится столь быстро и сразу и, слѣдовательно, съ большими издержками вводить школы. Но комиссія не рѣшается утверждать, что случаи чрезмѣрнаго расхода (на ученика) вызываются расточительностью или небрежностью [2]).

Изъ громаднаго коммунальнаго школьнаго бюджета въ 18.581 тыс. ф. ст. за 1904/5 г. посредствомъ дотацій государств. казначейства покрывается 50,8 %, т.-е. 9.434 тыс. ф., путемъ же мѣстнаго обложенія (школьнаго налога) покрывает-

---

[1]) Результаты трудовъ этой комиссіи и изложены въ цитированномъ выше Report of the Com. on Education rates 1907. Cd. 3313.

[2]) Тамъ же, стр. 9.

ся 46,0%, т.-е. 8.549 тыс. ф.; остальные 598 тыс. ф. или 3,2% даютъ прочіе источники (плата за обученіе и т. д.). Надо замѣтить, что государственныя дотаціи при разсчетѣ на одного ученика распредѣляются довольно равномѣрно (вѣдь высота дотаціи опредѣляется гл. обр. числомъ учениковъ); однако, въ виду того, что расходъ на ученика въ разныхъ мѣстахъ сильно разнится, получается, что, несмотря на дотаціи, замѣчается большое различіе въ расходѣ на ученика, покрываемомъ путемъ школьнаго налога. Напр., въ 1904/5 г. въ Ливерпулѣ средній расходъ на одного ученика составлялъ 75 шил. 6 п. (всего 113.195 учениковъ), а въ Миддльсборо—69 ш. 5 п. (всего 16.103 ученика); государственная дотація составляетъ 40 ш. 4 п. на ученика въ Ливерпулѣ и 40 ш. 1 п. на ученика въ Миддльсборо; слѣдовательно, путемъ мѣстнаго обложенія пришлось покрыть 35 ш. 2 п. на ученика въ Ливерпулѣ и 29 ш. 4 п. на ученика въ Миддльсборо. Такимъ образомъ, различіе въ высотѣ расхода на ученика играетъ очень существенную роль, но тѣмъ не менѣе въ Миддльсборо на покрытіе школьныхъ расходовъ ставка налога составляла 15,5 пенсовъ съ фунта ст. rateable value, а въ Ливерпулѣ, имѣвшемъ гораздо болѣе значительный расходъ при разсчетѣ на одного ученика, можно было удовольствоваться ставкой въ 11,8 пенсовъ [1]). Ясно, что rateable capacities — элементъ весьма важный въ вопросѣ о равномѣрномъ распредѣленіи коммунальнаго податного бремени въ предѣлахъ цѣлой страны, особенно когда рѣчь идетъ о мѣстномъ расходѣ общенаціональнаго значенія. Отмѣчу еще и такія противоположности: въ Hastings и въ Beckenham государственныя дотаціи покрываютъ всего 35% школьнаго бюджета, а въ St. Helens и въ Bilston—78%; слѣдовательно въ первомъ случаѣ почти $^2/_3$ расхода покрываются за счетъ мѣстнаго обложенія, а во второмъ—менѣе, чѣмъ $^1/_4$.

Замѣчательно, что въ графствахъ - *земствахъ* Англіи и

---

[1]) По даннымъ Rep. Dep. Com. стр. 15 и 150. Оговорюсь, впрочемъ, что оцѣнки для цѣлей мѣстнаго обложенія въ различныхъ районахъ, какъ отмѣчено выше, не вполнѣ однородны, и конкретныя сравненія не достаточно убѣдительны; но рѣчь идетъ не о конкретныхъ случаяхъ (можно было бы подыскать гораздо болѣе рѣзкія противорѣчія, чѣмъ случаи Ливерпуля и Миддльсборо), а о принципѣ, что неодинаковость въ rateable capacities ведетъ къ неравномѣрности въ обложеніи.

Уэльса ставки школьнаго налога варіируютъ сравнительно мало: въ среднемъ, для 62 графствъ ставка составляетъ 8,15 пенса съ ф. ст. rateable value; свыше 9 пенсовъ взимаютъ всего девять графствъ (изъ нихъ одно — 14 пенсовъ, именно Brecon, три—по 11, пять по 10 п.), а менѣе 5 пенсовъ взимаютъ всего 7 графствъ, изъ нихъ три по 3 пенса. Наоборотъ, въ графствахъ-*городахъ* ставки варіируютъ очень сильно (средняя ставка—12,93 пенса): въ West Ham ставка школьнаго налога составляетъ 27,3 пенса, Oldham—19,3 пенса, въ цѣломъ рядѣ другихъ отъ 16 до 19; съ другой же стороны, имѣются графства-города, гдѣ ставка составляетъ всего три пенса (Southport), въ другихъ—колеблется отъ 3,5 до 7,5 пенса. Варіація еще болѣе рѣзкая замѣчается въ городахъ среднихъ размѣровъ (т. наз. Non-county boroughs; у нихъ средняя ставка составляетъ 9,47 пенса): въ цѣломъ рядѣ такихъ городовъ ставка колеблется отъ 17,6 и. до 25,1 пенса (Harwich) съ одной стороны, и отъ 1,8 пенса (Sutton Coldfield) до 3,8 пенса — съ другой. Не менѣе крупное различіе наблюдается въ такъ наз. Urban Districts (мелкихъ городскихъ поселеніяхъ; они имѣютъ среднюю ставку въ размѣрѣ 14 пенсовъ), гдѣ колебанія были отъ 26,3 пенсовъ (Llanelly) до 5 пенсовъ (Twickenham) [1]).

И какъ бы въ подобныхъ различіяхъ ставокъ ни были повинны не совсѣмъ однообразные пріемы оцѣнокъ на всемъ протяженіи государства, все же никто не рѣшится отрицать, что, во-1-хъ, жалобы на значительное неравенство въ обложеніи школьнымъ налогомъ въ разныхъ мѣстахъ (по преимуществу, въ разныхъ городахъ) вполнѣ обоснованы, и что, во-2-хъ, крупнѣйшую роль играетъ въ этомъ неравенствѣ неодинаковость rateable capacities отдѣльныхъ общинъ. Не случайностью поэтому является то обстоятельство, что тамъ, гдѣ rateable capacities мало отличаются другъ отъ друга, именно въ графствахъ-земствахъ (въ нихъ совокупная rateable value, раздѣленная на число жителей колеблется сравнительно мало; впрочемъ и здѣсь, гдѣ rateable capacity особенно низка, став-

---

[1]) По даннымъ Rep. Dep. C. стр. 19 сл. Для иллюстраціи укажу, что школьный налогъ въ Hastings'ѣ, если чистая наемная плата помѣщенія равна 100 ф., составляетъ при 25,1-пенсовой ставкѣ—10 ф. 9 ш. 2 п., а за такое же 100 ф. помѣщеніе въ Sutton Coldfield школьный налогъ составляетъ всего 15 шил., т.-е. въ четырнадцать разъ менѣе.

ка школьнаго налога нерѣдко особенно высока)[1]), тамъ и нѣтъ чрезмѣрныхъ колебаній въ ставкахъ налога. Въ нѣкоторыхъ графствахъ-городахъ, обладающихъ низкой rateable capacity, ставки школьнаго налога особенно высоки (за названіемъ города слѣдуетъ rateable value на душу населенія въ фунтахъ ст., а въ скобкахъ—высота ставки въ пенсахъ) Walsall—2,76 ф. (19,2 п.); Dudley—3,02 (15,4); West-Bromwich—3,38 (11,6); Oldham—3,48 (19,3); Warrington—3,49 (7,4); Rotherham—3,56 (15,4); Gateshead—3,67 (16,7); Preston—3,7 (5,4); Norwich—3,82 (16,7). Если взять всѣ города-графства (т. наз. county boroughs) и средніе города (т. наз. boroughs) и сравнить ихъ rateable capacities съ высотою взимаемаго ими школьнаго налога, то получается слѣдующая таблица: [2]) (Табл. см. стр. 65).

Изъ этой таблицы довольно наглядно бросается въ глаза фактъ, что по общему правилу въ богатыхъ районахъ (имѣющихъ высокую rateable value на душу населенія) ставки школьнаго налога ниже, чѣмъ въ мѣстностяхъ бѣдныхъ (съ низкой rateable capacity), т.-е. существуетъ своеобразная *обратная* прогрессивность въ обложеніи. На самомъ дѣлѣ, какъ видно изъ таблицы, богатые районы съ 6—7 и болѣе ф. ст. rateable value на душу населенія почти не знаютъ высокихъ ставокъ, даже ставка въ 14 пенсовъ на ф. ст. rateable value встрѣчается у нихъ въ видѣ исключенія. Наоборотъ, въ районахъ, гдѣ rateable value на душу населенія составляетъ 4 и менѣе ф., преобладаютъ „высокія“ и „очень высокія“ ставки, доходящія до 24—27 пенсовъ на ф. ст. rateable value. Слѣдуетъ еще добавить, что эта „обратная прогрессивность“ была бы еще болѣе значительна, если бы не было нивелирующаго механизма въ видѣ дополнительнаго aid grant для болѣе бѣдныхъ районовъ.

---

[1]) Такъ, въ Anglesey rateable value на душу составляетъ 3,07 ф. ст., а ставка школьнаго налога—11 пенсовъ; тѣ же данныя для Carmarthen: 3,68 ф. и 10 пенсовъ, для Brecon –4,11 ф. и 14 пенсовъ. Конечно, подобный параллелизмъ наблюдается далеко не повсемѣстно.

[2]) Составлена мною по даннымъ Rep. Dep. Com. Прил. табл. D. за 1904/5 г. Я не привожу статистики, относящейся къ т. наз. Urban districts и въ общемъ подтверждающей тотъ же выводъ, т. к. только очень небольшое число изъ нихъ (немного болѣе 50 среди всего болѣе 800 Urban districts) пользуется самостоятельностью въ школьномъ дѣлѣ: въ большинствѣ случаевъ это дѣло вѣдаютъ графства-земства, въ предѣлахъ которыхъ они находятся.

гдѣ rateable value на душу населенія составляетъ	Число городовъ, низко обложенныхъ школ. налог., т.-е. менѣе 7 п. на ф. ст. rat. value абс. ч.	%	средне обложенныхъ, т.-е. отъ 7 до менѣе 12 пенсовъ абс. ч.	%	высоко обложенныхъ, т.-е. отъ 12 до менѣе 17 пенсовъ абс. ч.	%	очень высоко обложенныхъ, т.-е. отъ 17 пенсовъ и болѣе абс. ч.	%	Итого: Общее число городовъ абс. ч.	въ %	Миним. и максим. ставки въ пенс. на ф. ст. rateable value.	
7 ф. ст. и свыше	3	37,5	3	37,5	2	25	—	—	8	100	3,0—14,7	Города-графства (county-boroughs).
отъ 6 ф. до менѣе 7 ф.	—	—	3	75	1	25	—	—	4	100	7,4—12,3	
„ 5 „ „ „ „ „	—	—	5	45,5	5	45,5	1	9	11	100	7,9—18,8	
„ 4 „ „ „ „ „	3	8,1	12	32,5	17	45,9	5	13,5	37	100	5,7—27,3	
„ 3 „ „ „ „ „	1	9,1	2	18,2	7	63,6	1	9,1	11	100	5,4—19,3	
Менѣе 3 фунтовъ	—	—	—	—	—	—	1	100	1	100	19,2	
7 ф. ст. и свыше	9	60	5	33,3	1	6,7	—	—	15	100	2,8—13,8	Средніе города (boroughs non county).
отъ 6 ф. до менѣе 7 ф.	7	53,8	5	38,4	1	7,8	—	—	13	100	1,8—12,3	
„ 5 „ „ „ 6 „	8	61,5	3	23,1	2	15,4	—	—	13	100	3,1—14,6	
„ 4 „ „ „ 5 „	15	35,7	19	45,2	6	14,3	2	4,8	42	100	4 —24,4	
„ 3 „ „ „ 4 „	15	28,3	14	26,5	12	22,6	12	22,6	53	100	3 —25,1	
Менѣе 3 фунтовъ ст.	1	50	—	—	—	—	1	50	2	100	6,7—18,7	

Разумѣется, на высоту ставки школьнаго налога въ томъ или иномъ районѣ оказываетъ вліяніе цѣлый рядъ особыхъ условій. Такъ, Walsall, Dudley и West Bromwich (они упомянуты выше), будучи пригородами Бирмингама, сосредоточиваютъ рабочее населеніе и уступаютъ Бирмингаму богатыхъ жителей. Въ такомъ же положеніи находится Oldham (пригородъ Манчестера) и Gateshead (пригородъ Ньюкэстля) [1]). Съ другой стороны, совершенно очевидно, что районы съ преобладающимъ рабочимъ населеніемъ посылаютъ особенно большое (относительно) число дѣтей въ начальную школу: рабочія семьи обычно имѣютъ и больше дѣтей, и больше пользуются услугами коммунальныхъ начальныхъ школъ, чѣмъ зажиточные классы [2]). Все это, однако, настоятельно говоритъ именно въ пользу того, что въ дѣлѣ покрытія расходовъ общенаціональнаго значенія отдѣльныя общины не могутъ быть предоставлены собственнымъ силамъ и чисто мѣстнымъ—личнымъ или реальнымъ—источникамъ обложенія. Иначе, неизбѣжна вопіющая неравномѣрность въ распредѣленіи податного бремени. Вѣдь пенсовая ставка школьнаго налога по разсчету на каждаго ученика въ однихъ мѣстахъ даетъ въ два, три, пять и даже въ семь разъ больше, чѣмъ въ другихъ: чтобы получить одинаковый результатъ, населеніе въ однихъ районахъ должно уплачивать громадную ставку налога, а въ другихъ для той же цѣли и для достиженія одинаковаго успѣха достаточно совсѣмъ незначительной ставки, напримѣръ, въ семь разъ меньшей. Сколько пенсовый налогъ даетъ на одного ученика, видно изъ нижеслѣдующей таблицы (въ ней взятъ доходъ отъ ставки въ одинъ пенсъ на фунтъ ст. rateable value и раздѣленъ на число учащихся въ народныхъ школахъ каждаго района) [3]). (Табл. см. стр. 67).

Изъ этой таблицы видно, что пенсовая ставка даетъ на каждаго ученика въ Surrey, Bournemouth, Hove и Beckenham соотвѣтственно столько же, сколько 2,5 пенсовая ставка въ Cornwall, 5,6 пенсовая ставка въ Walsall, 7,5 пенсовая ставка въ Longton и 7 пенсовая ставка въ Rowley Regis.

---

[1]) Rep. Dep. Com. 24.
[2]) Тамъ же, стр. 26.
[3]) Изъ Rep. Dep. Com. 27. Въ таблицѣ приведенъ наверху—минимумъ, а внизу—максимумъ дохода отъ пенсовой ставки, раздѣленнаго на число учащихся въ отдѣльныхъ районахъ.

Графства-земства.	Графства-города.	Города среднихъ размѣровъ. (Non county boroughs).	Мелкіе города. (Urban districts).
Пенс.	Пенс	Пенс.	Пенс.
Anglesey . 20.6	Walsall . . 14.7	Longton . . 15.7	Rowley Regis . . . 14.1
Cornwall . . 23.1	Dudley . . 15.2	Ilkeston . . 15.8	Bilston . . 14.3
Stafford . . 23.9	Rotherham . 18.4	Harwich . . 16.5	Coseley . . 15.3
Derby . . . 24.1	W. Bromwich 18.4	Congleton . 16.9	Tipton . . . 15.9
Monmouth . 24.2	Warrington . 18.5	Mansfield . 16.9	Edmonton . 16.1
Denbigh . . 25.3	St. Helens . 19.5	Pembroke . 16.9	Llanelly . . 16.8
Nottingham 25.4	Gateshead . 21.3	Hartlepool . 17.0	Cannock . . 17.7
Suffolk, W. . 25.6	Wigan . . . 21.3	Wednesburg 17.6	Hindley . . 18.2
Brecon . . 25.8	Preston . . 21.6	Jarrow . . 18.1	Ebbw Vale . 18.6
Durham . . 25.9	Middlesbrough . 22.0	Burslem . . 18.7	Walthamstow 19.1
Suffolk, E. . 25.9	Norwich . . 22.2	Newcastle-u-L. . . 18.7	
Surrey . . 58.1	Bournemouth 82.3	Hove . . 116.2	Beckenham . 96.3
Peterborough, S. of. . . 53.2	Blackpool . 70.8	Ealing . . . 93.0	Stretford. . 68.3
Westmorland 49.7	Southport . 68.6	Hornsey . . 83.6	Twickenham 61.8
Rutland . . 49.0	Bootle . . 57.9	Richmond . 81.2	Finchley. . 59.9
Middlesex . 47.7	Hastings . . 57.0	Bexhill . . 73.0	Penge . . 58.4
Yorks, E. . . 45.2	Croydon . . 52.9	Reigate . . 70.5	Chiswick . 58.4
Linkoln, Hol. 44.7	Brighton . . 52.8	Wimbledon . 70.0	Aldershot . 51.0
Radnor . . 42.3	Bath . . . 50.4	Eastbourne . 69.8	Wallasey . 48.1
Yorks, N . . 41.6	Oxford . . 49.1	Harrogate . 68.4	Acton . . 46.8

Устранить подобную неравномѣрность и даже „обратную прогрессивность“ могутъ только государственныя дотаціи, снабженныя нивелирующимъ аппаратомъ подобно варіирующейся части aid grant, установленной въ 1902 г. Англійскій законодатель уже созналъ правильность этого пути, и дальнѣйшее развитіе дотацій въ томъ же направленіи является лишь вопросомъ времени...

Такимъ образомъ, Англія строго держится реальной системы обложенія въ коммунальной податной политикѣ. Личное обложеніе признается здѣсь мало пригоднымъ. Государственныя дотаціи, несмотря на то, что въ нихъ въ Англіи на практикѣ осталось много пережитковъ и ненормальностей, оказываются совершенно неизбѣжными, да и коммунальные расходы общегосударственнаго значенія иначе покрывать нельзя, если стремиться не вносить большой неравномѣрности въ распредѣленіе податного бремени; даже болѣе, приходится прибѣгать къ нивелирующимъ механизмамъ для того, чтобы сгладить различную степень налогоспособности отдѣльныхъ общинъ.

Таковы новѣйшія теченія въ области коммунальной податной политики Англіи. Много родственнаго этому, много общихъ чертъ и много одинаковыхъ указаній практики для дальнѣйшаго совершенствованія мѣстной налоговой системы найдемъ мы и на континентѣ Европы. Но Англія опытнымъ путемъ сумѣла найти практически и теоретически наилучшее рѣшеніе сложной проблемы коммунальнаго обложенія, и въ этомъ отношеніи Англія идетъ впереди другихъ странъ, какъ и во многихъ другихъ вопросахъ податной политики [1]). Примѣни-

[1]) Было бы полезно привести нѣсколько новѣйшихъ цыфръ (за 1905/6 г.), характеризующихъ финансовое состояніе коммунальныхъ управленій *Англіи* и *Уэлса* (Municipal Year Book for 1909 г. стр. 920).

	Мѣстные сборы		Государств. субсидіи		Разные доходы		Ставки мѣстн. сборовъ	
	въ тыс. £	въ %	въ тыс. £	въ %	въ тыс. £	въ %	шил.	пенс.
Графства-земства. .	10.748	48	9196	41 1/4	2.391	10 3/4	1	6 1/4
Городскія корпораціи	22.596	43	5926	11 1/4	23.998	45 3/4	4	—
Совѣты мелк. городовъ (urban district councils).	6.341	63	792	7 3/4	2.928	29 1/4	3	7 5/8
Сов. уѣздн. земствъ (rural district councils)	3.512	83 1/4	406	10	271	6 1/4	1	7 1/2
Попечительства о бѣдныхъ . . .	12.632	80	2411	15 1/4	727	4 3/4	1	3 7/8
Мелкіе самоупр. орг. .	2.426	27 1/2	1119	12 3/4	5.297	59 3/4	—	—
Итого . .	58.255	51 1/4	19.850	17 1/2	35.612	31 1/4	—	—

мость принциповъ услуги-возмездія и налогоспособности была *на практикѣ* испробована англичанами, которые тѣмъ самымъ дали цѣнныя указанія и для теоріи. Въ германскихъ государствахъ наоборотъ примѣнительно къ опредѣленной (и недостаточно провѣренной) теоріи строили реформы коммунальнаго обложенія, и здѣсь, какъ будетъ показано ниже, уже на практикѣ обнаружился теперь рядъ недостатковъ германскаго рѣшенія проблемы мѣстной податной системы. Правда, въ Англіи въ дѣйствительности осталось множество техническихъ дефектовъ коммунальнаго обложенія, имѣется масса пережитковъ и аномалій, справедливо вызывающихъ горькія жалобы; но англичане уже давно взяли правильный курсъ и создали теперь стройный и практичный планъ дальнѣйшихъ реформъ, измѣняющихъ не самую сущность ихъ коммунальной податной политики, а лишь детали ея, и представляющихъ лишь логическое развитіе тѣхъ началъ, которыя уже давно заложены въ англійской коммунальной податной системѣ. Если въ Англіи новѣйшія тенденціи выливались самопроизвольно, то въ Пруссіи, напримѣръ, правительство даже нѣсколько насильственно прививало ихъ, какъ мы увидимъ далѣе (напр. искусственно заставляло городскія управленія развивать реальное обложеніе). Но въ одномъ отношеніи Англія безспорно отста-

---

Къ этому надо прибавить еще совокупный доходъ отъ коммунальныхъ предпріятій, составляющій 25.813 тыс. ф. ст. (въ томъ числѣ отъ газовыхъ предпріятій 7 мил. ф., отъ трамваевъ—6 мил. ф., отъ водопроводовъ—$4^1/_2$ мил. ф., отъ гаваней и доковъ—$3^1/_2$ м. ф., отъ электр. предпріятій—2,9 м. ф.), при расходѣ въ 25.737 тыс. ф., т.-е. чистый доходъ составляетъ 86 тыс. ф. (наиболѣе прибыльными являются трамваи, газовые заводы и электр. предпріятія, но чистый доходъ отъ нихъ компенсируется въ значительной степени убытками отъ водопроводовъ, гаваней и доковъ, бань и прачешень, боень и нѣк. др.). Какъ видно изъ приведенной таблицы, общая сумма дотацій доходитъ для Англіи и Уэльса до 20 мил. ф. ст. въ годъ. Изъ нихъ (за 1905/6 г.) на нужды народнаго образованія изъ общегосударственныхъ средствъ ассигнуется управленіемъ по народному образованію 11.361 тыс. ф. (изъ коихъ 704 тыс. ф. на высшее и спец. образованіе), а остальная сумма берется изъ дохода отъ опредѣленныхъ источниковъ (изъ насл. налога, лиценцій т. п.), а именно: на покрытіе спеціальныхъ нуждъ—5 368 т. ф. (изъ нихъ на содержаніе полиціи 2.411 тыс. ф., на высшее образованіе—842 тыс. ф., остальное—на содержаніе бѣдныхъ) и въ свободное распоряженіе общинъ—2.954 т. ф., изъ коихъ 1.327 т. ф. выплачивается въ возмѣщеніе дефицита, получающагося вслѣдствіе Agricultural rates act 1896 г. Кромѣ того 139 тыс. ф. составляютъ уплачиваемую государствомъ сумму по Tithe rentcharge (rates) act, 1899. Не включена въ предыдущую статистику сумма въ 523 т. ф. въ годъ, которую правительство уплачиваетъ коммунальнымъ органамъ взамѣнъ мѣстныхъ налоговъ съ принадлежащихъ государству недвижимостей. Подробности см. 37-th report of the Local Government Board 1907—1908, стр. CLXXX сл.

ла отъ Германіи: это—въ дѣлѣ обложенія „незаслуженнаго“ прироста цѣнности. Въ Германіи не только такъ наз. „спеціальное обложеніе“ получило огромное примѣненіе, но и такъ наз. Wertzuwachssteuer съ каждымъ днемъ распространяется все болѣе. Между тѣмъ въ Англіи спеціальное обложеніе находится лишь въ зачаточномъ состояніи (см. мою книгу о спеціальномъ обложеніи), а вопросъ объ обложеніи незаслуженнаго прироста цѣнности земли не нашелъ еще законодательнаго разрѣшенія. И, тѣмъ не менѣе, въ *принципіальномъ* отношеніи англичане поставили вопросъ о спеціальномъ обложеніи гораздо шире—они задались цѣлью настичь именно незаслуженный приростъ цѣнности, происходящій отъ коммунальныхъ мѣропріятій,—тогда какъ въ Германіи вопросъ сводился въ значительной степени лишь къ замѣнѣ натуральныхъ повинностей денежными, да и въ Англіи отсутствіе спеціальнаго обложенія компенсировалось высокимъ реальнымъ обложеніемъ, тѣмъ болѣе, что рѣчь шла о мелкихъ самоуправляющихся ячейкахъ. Что же касается обложенія незаслуженнаго прироста цѣнности въ чистомъ видѣ, то оно не получило осуществленія въ Англіи по соціально-политическимъ причинамъ, а между тѣмъ движеніе въ пользу этой формы обложенія гораздо болѣе глубоко и гораздо болѣе старо, чѣмъ въ Германіи. Стоитъ только вспомнить энергичную защиту обложенія незаслуженнаго прироста со стороны Дж. Ст. Милля, далѣе тотъ шумный откликъ, какой нашли въ Англіи идеи Генри Джорджа, затѣмъ, безконечное множество сочиненій, трактующихъ вопросъ объ обложеніи незаслуженнаго прироста, и широкую агитацію по этому вопросу, наконецъ и попытки добиться законодательнаго признанія этой формы обложенія. Это движеніе еще не закончилось, и было бы преждевременно писать его исторію[1])...

---

[1]) Какъ извѣстно, въ бюджетѣ 1909/10 г. правительство ввело государственный налогъ на незаслуженный приростъ цѣнности, но разсмотрѣніе *этого* вопроса выходитъ за предѣлы настоящей работы...

ГЛАВА II.

Бельгія и Голландія.

Коммунальное обложеніе Бельгіи весьма, конечно, несовершенно, покоится на устарѣлыхъ началахъ, но оно интересно для насъ въ томъ отношеніи, что въ Бельгіи, гдѣ нѣтъ государственнаго общеподоходнаго налога, проявилось за послѣднее время сильное движеніе въ пользу установленія мѣстныхъ, городскихъ подоходныхъ налоговъ. Другими словами, здѣсь мы имѣемъ дѣло съ теченіемъ, совершенно противоположнымъ тому, что̀ даетъ Англія. Точно такъ же и Голландія представляетъ собою извѣстный антиподъ сравнительно съ Англіей, именно въ томъ смыслѣ, что въ ней, можно сказать, искусственно культивировали коммунальное *личное* обложеніе, въ несовершенной ли формѣ impôt personel или въ видѣ коммунальнаго общеподоходнаго налога, и стѣсняли область реальнаго обложенія. Бельгія интересна для насъ, наконецъ, и потому, что она имѣетъ особый центральный фондъ, который питается государственными налоговыми источниками и разверстывается затѣмъ среди общинъ.

Система прямого обложенія въ Бельгіи датируетъ со временъ французскаго владычества и построена по французскому образцу. Общины взимаютъ для своихъ нуждъ прибавки—въ видѣ добавочныхъ процентовъ—къ государственному поземельному и подомовому налогамъ (оба слиты въ одну „contribution foncière“) и къ лично-поквартирному налогу (contribution personelle: взимается извѣстный процентъ съ квартирной платы и отъ 1 до 2,28 фр. съ каждаго окна и двери, далѣе одинъ процентъ съ суммы, въ какую оцѣнена квартирная обстановка плательщика, затѣмъ отъ 8 до 40 фр. за каждую прислугу, находящуюся въ услуженіи у квартирохозяина, и отъ 10 до

200 фр. за право держать лошадей), а также къ промысловому налогу, построенному по патентной системѣ съ очень детальированнымъ тарифомъ [1]). Хотя бельгійскія общины и пользуются широкой автономіей и могутъ устанавливать отдѣльно отъ государства самостоятельные налоги (послѣднее, впрочемъ, лишь съ разрѣшенія правительства), однако *самостоятельные* мѣстные подомовые и поземельные налоги не получили въ Бельгіи большого распространенія; только разные мелкіе сборы— такъ наз. „taxes“—, вродѣ пошлинъ и „спеціальныхъ сборовъ“ (т.-е. Beiträge), нашли широкое примѣненіе.

Принимая во вниманіе несовершенство государственныхъ налоговъ, къ которымъ общины дѣлаютъ прибавки, и крайнюю устарѣлость существующихъ оцѣнокъ, нельзя удивляться, что система мѣстнаго обложенія давно вызываетъ въ Бельгіи нареканія. Вполнѣ естественно поэтому, что здѣсь за послѣднее время, когда коммунальный бюджетъ столь сильно возросъ, возникаетъ много проектовъ новыхъ налоговъ, по мысли ихъ авторовъ, болѣе справедливыхъ, конечно, и эластичныхъ. Отчасти сильное развитіе разныхъ мелкихъ сборовъ, чрезмѣрная пестрота которыхъ начинаетъ вызывать жалобы [2]), объясняется именно недостаточной эластичностью бельгійской мѣстной податной системы, тѣмъ болѣе, что взиманіе косвенныхъ налоговъ на предметы потребленія коммунальнымъ управленіямъ не предоставлено. Въ числѣ такихъ новыхъ проектовъ обращаютъ на себя вниманіе многочисленныя предложенія, исходящія по преимуществу изъ среды гласныхъ-соціалистовъ и направленныя на установленіе мѣстныхъ подоходныхъ налоговъ. Хотя попытки ввести подобное обложеніе были неоднократно дѣлаемы и раньше, однако, за немногими исключеніями, вродѣ весьма скромныхъ прецедентовъ въ городахъ Вервье и Гюи, мѣстный подоходный налогъ осуществленъ не былъ. Прослѣдимъ теперь эти попытки и мотивы защитниковъ и противниковъ подобной реформы.

Я не буду подробно останавливаться на болѣе старыхъ проектахъ этого рода. Отмѣчу лишь судьбу проекта, всплыв-

---

[1]) Подробное описаніе организаціи этихъ налоговъ см. м. пр. въ статьѣ д-ра Sodoffsky, Finanz-Archiv, 1902, стр. 433 сл.

[2]) Ср. напр., L. Montigny, Principes de finance et de comptabilité communales, Gand 1898, стр. VII.

шаго въ 1848 году, когда впервые возникла рѣчь объ отмѣнѣ октруа. Большинство членовъ комиссіи, которой было поручено разработать вопросъ объ отмѣнѣ октруа, въ принципѣ сочувственно отнеслись къ идеѣ подоходнаго обложенія, но признавали его совершенно непригоднымъ въ качествѣ коммунальнаго податного источника. „Я не высказываюсь категорически противъ подоходнаго налога,—говорилъ по этому поводу De Brouckere, критикуя проектъ другого члена комиссіи Heusch-ling'a,--наоборотъ, я полагаю, что онъ долженъ входить составной частью въ общую систему налоговъ..., но я протестую всѣми силами противъ стремленія сдѣлать его коммунальнымъ налогомъ... Если разбить подоходный налогъ, такъ чтобы распредѣлить его среди всѣхъ общинъ, то можно отъ каждаго требовать платежа лишь съ того дохода, которымъ онъ пользуется въ предѣлахъ данной общины, а это означало бы для городовъ налоги съ недвижимыхъ имуществъ и патентный, иначе же это повело бы къ тому, что всѣ богатые люди, собственники и рантье, покинули бы городскія общины. Государственные чиновники подали печальный примѣръ того уже при существующемъ порядкѣ вещей. Кромѣ того, по какому праву община стала бы облагать доходы собственника, имущество котораго находится въ другихъ провинціяхъ? Какой обмѣнъ услугъ и возмездіе имѣются въ данномъ случаѣ?“—Послѣ довольно продолжительныхъ преній, гдѣ впрочемъ много говорилось о непопулярности подобной мѣры вообще, мысль о введеніи коммунальнаго подоходнаго налога была оставлена [1]).

Въ 1861 г. городъ Вервье установилъ подоходный налогъ; онъ дегрессивенъ: всякаго рода доходы свыше 8000 фр. облагаются въ размѣрѣ $1^0/_0$, а отъ 1000 до 8000 фр. по прогрессивному тарифу отъ $0{,}3^0/_0$ до $1^0/_0$; доходы менѣе 1000 фр. свободны; оцѣнки производятся оцѣночными комиссіями. Въ 1898 г. изданъ новый статутъ, коимъ подоходный налогъ сдѣланъ раскладочнымъ налогомъ, сообразно потребностямъ каждаго года; при этомъ, экзистенцминимумъ поднятъ до 2000 фр., а нормальныя ставки (онѣ соотвѣтственно или понижаются или повышаются, смотря по величинѣ подлежащей развертклѣ суммы) раздѣлены на 41 классъ и варіируютъ отъ 4,8 pro mille

---

[1]) H. Denis, L'impôt sur le revenu, Bruxelles 1881, стр. 137.

до 18 pro mille; послѣднее при доходахъ свыше 250,000 фр. Оцѣнки составляются городскими властями и публикуются во всеобщее свѣдѣніе, такъ что могутъ быть обжалованы всякимъ плательщикомъ [1]).

Подоходный налогъ имѣетъ съ 1876 года еще небольшой городъ Гюи: налогъ носитъ раскладочный характеръ (въ началѣ 1900-хъ г.г. разверстывалась сумма въ 25.000 фр.); плательщики распредѣлены на 18 классовъ, съ доходомъ отъ 3.000 фр. до 250.000 фран., при чемъ нормальная ставка равна 3 pro mille до 6,4 pro mille, послѣднее при доходахъ въ 250.000 фр.; экзистенцминимумъ—доходъ менѣе 3.000 фр.; декларація добровольна; оцѣночные списки публикуются [2]). Нельзя не подчеркнуть, что подоходное обложеніе въ Вервье и Гюи очень скромно; при этомъ на практикѣ занесеніе плательщика въ тотъ или иной классъ производится главнымъ образомъ сообразно платимому лично-поквартирному налогу, да и въ регламентахъ обоихъ городовъ рѣчь идетъ о налогѣ, именно „sur le revenu *présumé*“. Регламенты другихъ общинъ, какъ напр. Ixelles, Hasselt, Louvain, Mons, Namur [3]), Anderlecht, Liège [4]), или носили временный характеръ, или по общему правилу не были даже приведены въ дѣйствіе въ виду неутвержденія правительственными инстанціями. Я и остановлюсь теперь на тѣхъ проектахъ коммунальнаго подоходнаго налога, которые въ большомъ числѣ возникли за послѣднее время въ Бельгіи.

Въ 1897 г. 11 гласныхъ гор. Брюсселя, съ G. Grimard во главѣ (соціалисты), представили проектъ подоходнаго налога, вызвавшій большую полемику [5]). Въ обширной, подробно мотивированной запискѣ Гримаръ предлагалъ раскладочный подоходный налогъ съ *дѣйствительныхъ* доходовъ (revenu

---

[1]) Ville de Verviers. Réglement général des taxes communales publié le 18 oct. 1898. Замѣчу, что максимумъ, разрѣшенный къ разверсткѣ въ теченіе пятилѣтія 1898—1902 гг., составлялъ 162.000 фр. при обыкновенномъ бюджетѣ въ 2.137 тыс. фр. (на 1899 г.). Теперь максимумъ разверстки составляетъ 200.000 фр.

[2]) Регламентъ г. Гюи воспроизведенъ м. пр. въ докладѣ J. O. de Vigne, L'impôt général sur le revenu, изд. ville de Gand, 1903.

[3]) См. регламенты этихъ пяти общинъ въ томъ же докладѣ Vigne.

[4]) См. L. Troclet, L'impôt sur le revenu. Liège 1906.

[5]) Подробно исторія этого проекта изложена въ запискѣ Conseil communal de Bruxelles. L'impôt sur le revenu. 1897.

réel) плательщиковъ, при экзистенцминимумѣ въ 1200 фр. и въ дегрессивной формѣ и при обязательной деклараціи; новый налогъ предназначался для замѣны существующихъ несовершенныхъ налоговъ и для покрытія предстоящихъ новыхъ расходовъ. Авторъ проекта воздержался, по его словамъ, отъ болѣе радикальнаго проекта изъ осторожности „тѣмъ болѣе, что Брюссель, окруженный многочисленными общинами, далъ бы испуганнымъ контрибуентамъ возможность легко уклониться (un exode facile)“. При обсужденіи этого проекта эшевенъ De Mot отъ имени финансовой комиссіи и городской управы сдѣлалъ заявленіе, что „подоходный налогъ, падающій на состоятельные классы и избавляющій отъ налога мелкихъ контрибуентовъ, не можетъ быть инымъ, какъ государственнымъ налогомъ. Брюссель, будучи окруженъ цѣлымъ поясомъ пригородовъ, гдѣ новый режимъ не примѣнялся бы, потерялъ бы богатыхъ людей, которые переселились бы въ сосѣднія общины, тогда какъ въ Брюссель направились бы тѣ, которыхъ регламентъ освобождаетъ отъ налога“.—И нельзя оспаривать справедливость мысли, что Брюссель поставленъ въ особыя условія и имѣетъ всѣ основанія опасаться неодинаковаго обложенія у себя сравнительно съ его многочисленными пригородами (вполнѣ самостоятельными въ административномъ отношеніи, но географически совершенно слитыми съ центральнымъ ядромъ: гдѣ начинается пригородъ и гдѣ кончается Брюссель опредѣлить на-глазъ невозможно, настолько они тѣсно прилегаютъ другъ къ другу). И это обстоятельство и было между прочимъ и ранѣе причиной того, почему проекты коммунальнаго подоходнаго налога отклонялись въ Брюсселѣ [1]).

Если можно еще сомнѣваться въ отношеніи другихъ городовъ, что болѣе высокія ставки могутъ служить достаточнымъ стимуломъ для бѣгства богатыхъ плательщиковъ, то для Брюсселя эта опасность существуетъ несомнѣнно. Въ 1902 году брюссельскій магистратъ опубликовалъ нѣчто въ родѣ обвини-

---

[1]) Ср. тамъ же, стр. 146. Между прочимъ, извѣстная, упомянутая выше книга проф. H. Denis была написана по предложенію брюссельскаго магистрата съ цѣлью выясненія вопроса, нельзя ли установить подоходный налогъ въ Брюсселѣ. Проф. Дени не рѣшился рекомендовать подоходное обложеніе для столицы, хотя онъ явился позднѣе иниціаторомъ *государственнаго* подоходнаго налога въ бельгійскомъ парламентѣ, и провинціальнаго подоходнаго налога для Брабанта.

тельнаго акта противъ пригородовъ, сгруппировавъ въ объемистомъ томѣ [1]) свои требованія о компенсаціи со стороны пригородовъ за тѣ выгоды, которыя они имѣютъ отъ столицы. Брюссельскій магистратъ неоднократно ходатайствовалъ о присоединеніи окружающихъ его пригородовъ, пользующихся всѣми выгодами роста значенія Брюсселя, но ничего не дающихъ взамѣнъ [2]). „Отъ насъ требуютъ общественныхъ работъ; намъ говорятъ, что мы должны поддерживать наше положеніе столичнаго города, говорилъ въ 1891 году эшевенъ De Mot. Отсюда растутъ расходы. Къ сожалѣнію, доходы не возрастаютъ тѣмъ же темпомъ. Нерѣдко наши затраты ведутъ даже лишь къ уменьшенію ихъ, и это потому, что чѣмъ болѣе мы создаемъ скверовъ и бульваровъ, чѣмъ болѣе у насъ воздвигается монументальныхъ общественныхъ зданій, тѣмъ болѣе отъ насъ уходятъ плательщики налоговъ; такъ, воздвигнуты: зданіе судебныхъ учрежденій (величайшій и замѣчательнѣйшій образецъ архитектурнаго искусства), зданія министерства, почтамтъ и многія другія, которыя построены тамъ, гдѣ недавно жили налогоплательщики. Эти монументальныя зданія украсили столицу, но и разорили городъ Брюссель“. Онъ, ораторъ, „предвидитъ эпоху, когда столица-собственно будетъ состоять изъ однихъ лишь общественныхъ зданій, освобожденныхъ отъ всякихъ налоговъ, посреди великолѣпныхъ площадей, которыми будутъ любоваться наши эмигрировавшіе сограждане, укрывшіеся въ пригородахъ, гдѣ ихъ не могутъ настигнуть наши налоги (que nos concitoyens emigrés contempleront à l'abri de nos impôts, du fond de leur retraite des faubourgs)“. Выходъ изъ возникающихъ здѣсь затрудненій, по мнѣнію De Mot, лишь одинъ—полное объединеніе Брюсселя съ пригородами [3]). Надо замѣтить, что правительство не сочувствовало подобному объединенію, потому что въ этомъ случаѣ ему пришлось бы имѣть дѣло съ представителями 500.000 населенія, вмѣсто 180.000, населяющихъ Брюссель—собственно [4]).

---

[1]) Administration communale de Bruxelles. Service des finances. Rapports de la ville avec l'Etat et les faubourgs. Extrait du Bulletin communal 1844—1901. Documents relatifs aux compensations, reclamés par la Capitale 1902.

[2]) Ср. тамъ же, стр. 189 сл., 308 сл., 420 сл., 452 сл.

[3]) Тамъ же, 309.

[4]) Тамъ же, 308, 461.

Отсюда ясно, что проблема подоходнаго обложенія сильно осложняется при такихъ условіяхъ, въ какихъ находится Брюссель: съ одной стороны, ему въ своей финансовой политикѣ приходится считаться съ тѣмъ, что чрезмѣрное напряженіе податного бремени дѣйствительно можетъ содѣйствовать переходу богатаго населенія въ пригороды (вѣдь оно можетъ поселиться, напр., въ фешенебельномъ Avenue de la Toison d'or,— принадлежащемъ уже къ пригороду Ixelles); съ другой,—никакія податныя мѣропріятія не спасутъ Брюссель отъ систематическаго сокращенія податного поля, — сокращенія, выражающагося въ томъ, что съ увеличеніемъ числа общественныхъ учрежденій, парковъ, сквэровъ и т. д. въ предѣлахъ столицы-собственно сокращается число налогоплательщиковъ, а расходы тѣмъ замѣтнѣе возрастаютъ. Помочь дѣлу здѣсь могутъ только государственныя субсидіи, тѣмъ болѣе справедливыя въ данномъ случаѣ, что рѣчь идетъ о возмѣщеніи расходовъ, вызванныхъ общегосударственными интересами. „Счетъ", который по этому поводу предъявляетъ брюссельскій магистратъ государству [1]), поистинѣ громаденъ: совершенно исключительные расходы по содержанію полиціи, вызываемые положеніемъ Брюсселя, какъ столицы, усиленные расходы по содержанію пожарной команды, устройство національныхъ праздненствъ, увеличеніе числа свободныхъ отъ коммунальнаго обложенія государственныхъ зданій и т. д., и т. д., т. - е. все расходы, вызываемые тѣмъ обстоятельствомъ, что Брюссель является административнымъ центромъ Бельгіи. Однако, неоднократныя ходатайства брюссельскаго магистрата о дарованіи казенныхъ субсидій на покрытіе той или иной части расходовъ, вызываемыхъ общегосударственными интересами, обычно отклонялись правительствомъ: здѣсь сказывался отчасти антагонизмъ между клерикальнымъ правительствомъ и либеральнымъ магистратомъ города Брюсселя...

Отсюда, примѣръ Брюсселя съ очевидностью показываетъ, что въ коммунальныхъ финансахъ примѣненіе личнаго обложенія можетъ встрѣтить рядъ особыхъ затрудненій—имѣется опасность перемѣщенія податныхъ единицъ (опасность гораздо большая, чѣмъ въ государственной податной системѣ), — а

---

[1]) Въ той же книгѣ: Rapports de la ville avec l'Etat etc... 1902.

также и то, что въ тѣхъ случаяхъ, гдѣ городскія общины обременяются расходами общегосударственнаго значенія, необходимо обратиться къ дотаціямъ и при томъ соразмѣрить ихъ съ величиной расхода на общегосударственныя цѣли. Какъ мы увидимъ ниже, распредѣленіе дотацій, упускающее изъ виду это послѣднее обстоятельство (необходимость принимать въ соображеніе величину расхода на общегосударственныя цѣли), часто несправедливо и нецѣлесообразно.

Переходя теперь къ проектамъ другихъ муниципалитетовъ, я не могу не остановиться на интересномъ изданіи магистрата гор. Гента, сгруппировавшемъ проекты, мотивы и официальную переписку цѣлаго ряда городовъ по вопросу объ общеподоходномъ налогѣ [1]). Симпатіи составителя доклада, де Винь, лежатъ на сторонѣ подоходнаго обложенія, но и онъ признаетъ, что города должны дѣйствовать въ этомъ вопросѣ съ большой осторожностью и умѣренностью. Авторъ раздѣляетъ ту точку зрѣнія, развитую между прочимъ нѣмецкимъ проф. Эннекцерусомъ [2]), что общины тратятъ очень большую часть своихъ расходовъ на цѣли, интересующія сравнительно ограниченный кругъ жителей, а потому обложеніе всего населенія какимъ-нибудь общимъ налогомъ, въ родѣ подоходнаго, является неправильнымъ и лишь издержки на какія-нибудь общія цѣли (besoins généraux) должны бы покрываться такими личными налогами. Де Винь считаетъ поэтому вполнѣ обоснованнымъ для покрытія издержекъ по призрѣнію бѣдныхъ прогрессивный общеподоходный налогъ со всѣхъ гражданъ съ нѣкоторымъ достаткомъ [3]).—Здѣсь слѣдовательно ясно сознается капитальное значеніе расходнаго бюджета въ дѣлѣ построенія мѣстной налоговой системы, и интересно, что личному обложенію придается здѣсь роль источника для покрытія „общихъ нуждъ“, т. е. для выполненія цѣлей общегосударственнаго значенія. Характерно, что и въ Люттихѣ магистратъ хотѣлъ придать коммунальному подоходному налогу значеніе такого же источника для покрытія расходовъ по общественной благотворительности [4]).

---

[1]) Ville de Gand. L'impôt général sur le revenu. Rapport présenté au Conseil communal de Gand par J. O. de Vigne, échevin des finances. Gand 1903.

[2]) Въ брошюрѣ Die Steuerreform in Staat und Gemeinde. 1893.

[3]) C est, à nos yeux, en vue de subvenir aux charges de la bienfaisance publique que l'impôt progressif communal sur le revenu est le mieux justifiable.

[4]) Таковы заключенія доклада: Ville de Liège. Rapport sur la question de l'impôt sur le revenu par M. Maurice Falloise, échevin des finances. 1902.

Но какъ бы то ни было, бельгійское правительство несочувственно относится къ попыткамъ отдѣльныхъ городовъ установить коммунальный подоходный налогъ и за послѣднее время систематически отказываетъ въ утвержденіи соотвѣтствующихъ регламентовъ. Особенно настойчиво, но тѣмъ не менѣе въ концѣ концовъ безуспѣшно, отстаивали свои проекты города Монсъ и Намюръ [1]). Противъ проекта гор. Монса правительство возражало, что онъ вводитъ двойное обложеніе и ведетъ къ распространенію поля обложенія за предѣлы собственной городской черты (при обложеніи доходовъ жителей Монса налогу подпали бы и доходы, получаемые изъ другихъ городовъ, которые сами могли бы желать обложенія этихъ доходовъ [2]), что оцѣнки доходовъ отъ движимаго капитала не подъ силу коммунальнымъ управленіямъ, которыя въ лучшемъ случаѣ могутъ руководствоваться лишь такимъ внѣшнимъ признакомъ, какъ наемная плата за занимаемое помѣщеніе и т. д. Несмотря на всевозможныя уступки и модификаціи, предложенныя монсскимъ магистратомъ въ его длиннѣйшей перепискѣ съ правительствомъ, послѣднее не утвердило представленнаго проекта регламента. Истинные мотивы правительства, послѣ того какъ монсскій магистратъ уступилъ во всѣхъ пунктахъ, не вполнѣ ясны (повидимому рѣшающую роль играло несочувственное вообще отношеніе правительства къ подоходному обложенію, а тѣмъ болѣе въ предложенной прогрессивной формѣ), однако аргументы правительства все время вертятся около тѣхъ затрудненій и несообразностей, какія должны произойти въ сферѣ интеркоммунальныхъ

---

[1]) См. переписку магистратовъ этихъ городовъ съ правительственными инстанціями въ цит. выше докладѣ де-Винь.

[2]) Этотъ аргументъ, по крайней мѣрѣ такъ, какъ онъ былъ высказанъ бельгійскимъ правительствомъ—довольно слабъ: *личное* обложеніе не могло бы вызвать двойного обложенія въ данномъ случаѣ: жители Монса уплачивали бы подоходный налогъ за всѣ свои доходы, въ томъ числѣ, напр., и за доходы, получаемые ими отъ недвижимостей въ Намюрѣ, а жители Намюра платили бы за свои доходы, въ томъ числѣ и за доходы, получаемые отъ принадлежащихъ имъ недвижимостей въ Монсѣ. Дополнительный *реальный* налогъ ничѣмъ не нарушалъ бы этого взаимоотношенія, и „двойного обложенія“ здѣсь не было бы. Однако, съ точки зрѣнія теоріи коммунальнаго обложенія тутъ имѣется явная несообразность: если въ нашемъ примѣрѣ Монсъ очень прогрессивенъ, и его затраты сильно увеличиваютъ доходность имѣющихся тамъ недвижимостей, то при господствѣ личнаго обложенія это облагодѣтельствуетъ кассу города Намюра, жители котораго будутъ получать повышенный доходъ отъ своихъ монсскихъ недвижимостей... Устранить возникающія здѣсь несообразности можетъ только реальное обложеніе.

отношеній отдѣльныхъ общинъ въ ихъ податномъ дѣлѣ (вѣдь и въ государственномъ *личномъ* обложеніи встрѣчаются различныя затрудненія въ дѣлѣ разграниченія сферы дѣйствія финансовыхъ законовъ между государствами, а тѣмъ болѣе аналогичныя затрудненія должны возникать между отдѣльными *общинами*, когда онѣ прибѣгаютъ къ *личному* обложенію), хотя бельгійское правительство и не сумѣло въ данномъ случаѣ ясно и полно обосновать своего тезиса. Не лучшая участь постигла и проектъ гор. Намюра. Возраженія, представленныя противъ него правительственными инстанціями, сводятся къ тому, что общеподоходный налогъ можетъ быть принятъ только въ качествѣ государственнаго рессурса, ибо только государство обладаетъ достаточнымъ аппаратомъ для опредѣленія и настиженія дѣйствительнаго дохода гражданъ; при этомъ подоходный налогъ долженъ замѣнить другіе прямые налоги, а не существовать параллельно съ ними. Кромѣ того (говорится въ мотивахъ къ отказу утвердить проектъ регламента), подоходный налогъ въ качествѣ коммунальнаго налога не сообразенъ въ экономическомъ отношеніи, такъ какъ община можетъ по справедливости облагать лишь тѣ источники, на пользу которыхъ она служитъ, а потому недопустимо обложеніе ею имуществъ, находящихся за предѣлами ея территоріи: „въ экономическомъ отношеніи, налогъ на доходъ, откуда бы таковой ни получался, если такой налогъ установленъ общиной, является слѣдовательно настоящей ересью“ [1]). Въ-третьихъ, противъ проекта было выставлено то возраженіе, что послѣдній противорѣчитъ истиннымъ интересамъ самой общины, такъ какъ осуществленіе его должно имѣть „неизбѣжнымъ послѣдствіемъ эмиграцію всѣхъ тѣхъ богатыхъ людей, которые обладаютъ бо́льшими имуществами внѣ города, чѣмъ внутри его“. Наконецъ, въ-четвертыхъ, должны получиться коллизіи между общинами, взимающими общеподоходный налогъ: если положимъ, иногородній пріѣзжаетъ на 4-мѣсячный срокъ въ Намюръ для лѣченія, то онъ уплатитъ подоходный налогъ въ пользу города со всѣхъ своихъ доходовъ, хотя онъ въ сущности никакого отношенія

---

[1]) „Economiquement, l'impôt sur le revenu d'où qu'il vienne, établi par une commune, est donc une véritable hérésie“, изъ доклада X. Thibaut въ Députation permanente, которая постановила отказать въ утвержденіи проекта регламента. См. докладъ де-Винь, с. 140.

къ послѣднему не имѣетъ; наоборотъ, допускаемый проектомъ зачетъ подоходнаго налога, уплаченнаго въ другой общинѣ, поведетъ лишь къ тому, что иногородніе, владѣющіе недвижимостями въ Намюрѣ и пользующіеся вслѣдствіе того всѣми выгодами дѣятельности намюрскаго магистрата, ничего не внесутъ въ кассу города Намюра [1]).

Таковы были возраженія, такъ сказать, техническаго характера, побудившія отклонить проектъ города Намюра. Трудно сказать, дѣйствительно ли правительство руководствовалось исключительно этими мотивами, или оно просто не сочувствовало введенію коммунальнаго подоходнаго налога, особенно въ данномъ случаѣ, когда было заявлено много протестовъ со стороны болѣе богатыхъ классовъ. Весьма возможно также, что правительство могло руководствоваться соображеніемъ, что рано или поздно можетъ настать необходимость для самого государства ввести подоходный налогъ для собственныхъ нуждъ, а потому ему желательно впредь оставить эту область нетронутой. Такъ ли это, или нѣтъ, но всѣ новѣйшіе проекты отклоняются, какъ напр., въ 1907 г. отказано коммунальному совѣту Андерлехта (пригор. Брюсселя) въ утвержденіи проекта регламента подоходнаго налога: въ мотивахъ къ отказу фигурируютъ однако опять соображенія о „неудобствахъ“ коммунальнаго подоходнаго обложенія, каковыя соображенія и „побудили правительство не разрѣшать болѣе введенія подоходнаго налога въ общинахъ“; въ виду различныхъ затрудненій въ дѣлѣ коммунальнаго подоходнаго обложенія движимаго капитала, правительство рекомендуетъ взамѣнъ простыя прибавки къ государственной contribution personelle [2]).

Итакъ, бельгійское правительство сочло нужнымъ закрыть для общинъ сферу коммунальнаго подоходнаго обложенія. Наоборотъ, въ Голландіи правительство въ свое время оказывало даже прямое давленіе именно въ томъ направленіи, чтобы побудить общины пользоваться какъ разъ этимъ податнымъ источникомъ и старалось по возможности ограничить коммунальное *реальное* обложеніе, служившее базой государственной финансовой системы. Каковы же результаты такой политики?

---

[1]) Тамъ же, стр. 143.
[2]) La Revue communale de Belgique, juin 1907.

Когда въ 1851 г. въ Голландіи прошелъ законъ о коммунальномъ положеніи, то въ это время была разрушена надежда на возможность установить *государственный* подоходный налогъ, ибо незадолго передъ тѣмъ правительственный законопроектъ этого рода потерпѣлъ полнѣйшее фіаско. Съ другой стороны, государственное казначейство крайне тяготилось безконечными общинными прибавками къ государственнымъ прямымъ налогамъ. И нѣтъ поэтому ничего удивительнаго, если государство и парламентъ выискивали такой налогъ, который по преимуществу долженъ былъ бы служить источникомъ коммунальныхъ рессурсовъ; такимъ налогомъ былъ избранъ „личный налогъ“, точнѣе, лично-поквартирный (на подобіе указанной выше бельгійской contribution personelle), т.-е. то, что́ французы называютъ impôt sur le revenu *présumé*. Поэтому § 243 коммунальнаго положенія (теперь видоизмѣненный) рекомендовалъ общинамъ „личный налогъ и другія прямыя подати, взимаемыя на основаніи такихъ признаковъ, которые въ достаточной степени считаются съ доходомъ плательщиковъ“, но при этомъ оговаривалось, что признаки эти не должны быть исключительно такими, какіе уже приняты для государственныхъ налоговъ. Слѣдовательно, какъ выражается де-Винь (цит. докл., стр. 26), со стороны законодателя оказывалось настоящее моральное давленіе на общины, чтобы побудить ихъ ввести подоходный налогъ, при томъ организовать его на особыхъ началахъ, истинно присущихъ этому налогу, такъ чтобы было возможно бо́льшее различіе между государственными и мѣстными налогами.

Голландскія общины, одна за другой, поспѣшили воспользоваться указаніями упомянутаго § 243 для новой системы обложенія первоначально на основѣ лично-поквартирнаго налога, но позднѣе, по мѣрѣ роста мѣстныхъ бюджетовъ, на основѣ чисто-подоходнаго обложенія по дѣйствительному доходу (по revenu réel). Такъ поступилъ, напр. Амстердамъ, гдѣ крайне несовершенный лично-поквартирный налогъ, введенный въ 1855 году, былъ замѣненъ общеподоходнымъ въ чистомъ видѣ въ 1877 г. Среди мотивовъ противъ такого налога ясно звучалъ тогда между прочимъ тотъ аргументъ, что подобный налогъ можетъ взиматься только государствомъ, а не общинами, ибо нерѣдко доходъ, подлежащій обложенію въ

данномъ мѣстѣ, образовался въ другихъ мѣстахъ [1]). Большой толчекъ въ пользу перехода обложенія по revenu présumé въ обложеніе по revenu réel далъ законъ 7 іюля 1865 г., который отнялъ у общинъ право взимать октруа и взамѣнъ далъ имъ $^4/_5$ дохода отъ государственнаго лично-поквартирнаго налога. Однако, въ тѣхъ общинахъ, гдѣ новый уступленный источникъ давалъ слишкомъ мало сравнительно съ получавшимися тамъ октруа, пришлось обратиться къ дальнѣйшему увеличенію прибавокъ къ государственнымъ реальнымъ налогамъ (что было впрочемъ ограничено довольно тѣсными предѣлами), а главнымъ образомъ къ введенію общеподоходнаго обложенія на базѣ revenu réel вслѣдствіе крайняго несовершенства базы revenu présumé [2]). Многіе города выработали самыя высокія формы подоходнаго обложенія. Напр., Амстердамъ [3]), какъ и рядъ другихъ городовъ, установили подоходный налогъ со всякаго рода доходовъ, съ экзистенцминимумомъ, съ обязательной декларацією, подвергаемой строгому контролю, съ вычетомъ долговъ, издержекъ производства, налоговъ и въ извѣстныхъ размѣрахъ страховой на случай смерти преміи, со скидкой для лицъ, обремененныхъ семьей (предусмотрѣны также случаи раздѣльныхъ доходовъ мужа и жены), съ прогрессивнымъ тарифомъ и съ мѣняющейся, устанавливаемой ради бо́льшей эластичности ежегодно, ставкой. Этотъ налогъ даетъ крупную долю общинныхъ податей. Если и дѣлаются указанія на то, что въ нѣкоторыхъ городахъ число крупныхъ плательщиковъ сокращается, и что они *вслѣдствіе налога* эмигрируютъ, то и противъ этого утвержденія имѣются весьма вѣскія указанія: такъ, отмѣчаютъ, что уходъ населенія изъ крупныхъ городовъ въ болѣе или менѣе удаленные пригороды совершается независимо отъ налога, далѣе, налогъ въ 3—5 $^0/_0$ съ дохода едва ли способенъ самъ по себѣ заставить выселиться, наконецъ, подоходное обложеніе настолько распространено, что переселеніе въ почти любой другой городъ ради данной цѣли становится безсмысленнымъ [4])...

---

[1]) По Дени, ук. соч. 39.

[2]) Тамъ же, 34. Обложеніе по дѣйствительному доходу практикуютъ Амстердамъ, Роттердамъ, Гаага, Лейденъ, Тюрнёзенъ и мн. др.

[3]) Прежній регламентъ этого города приведенъ во французскомъ переводѣ въ книгѣ Дени, а новый регламентъ отъ 1901 г. у де-Винь.

[4]) Ср. противорѣчивыя анкеты по этому поводу, произведенныя брюссель-

Словомъ, все обстоитъ, казалось бы, въ лучшемъ видѣ. И тѣмъ не менѣе коммунальная податная организація Голландіи вызываетъ горячія жалобы, и система преобладающаго личнаго обложенія приводитъ къ цѣлому ряду несообразностей и требуетъ реформы. Недавно закончила свои работы государственная комиссія по коммунальнымъ финансамъ, и отчетъ ея подвергнутъ разбору въ брошюрѣ J. H. Blankert'a, инспектора общинныхъ финансовъ Амстердама [1]). Финансовое положеніе большинства голландскихъ общинъ—незавидное, и жалобы на стѣсненное положеніе крайне часты, а между тѣмъ, какъ признаетъ государственная комиссія, нельзя упрекать общинныя управленія въ какой-либо расточительности. Расходы, даже при подсчетѣ на одного жителя, повсемѣстно сильно растутъ, а потому естественно растутъ и мѣстные налоги. Въ 1904 г. коммунальныя прибавки къ поземельному и къ лично-поквартирному налогамъ, а также самостоятельные личные или общеподоходные налоги взимались въ однихъ городахъ въ размѣрѣ около 10 гульд. на жителя, а въ другихъ въ размѣрѣ 1,14 или 1,43 гульд. на жителя. Однако, какъ замѣчаетъ Бланкертъ, сумма налоговъ на жителя ровно ничего не говоритъ о степени *обременительности* (druk) взимаемыхъ здѣсь налоговъ: „когда, поясняетъ свою мысль этотъ авторъ (стр. 8), какая-либо изъ вышеупомянутыхъ общинъ имѣетъ въ своей средѣ очень большое число богатыхъ людей, тогда обложеніе сведется къ низкой процентуальной нормѣ (т.-е. ставки будутъ низки); если же, наоборотъ, общину населяютъ по преимуществу бѣдные жители, тогда такой же налоговый бюджетъ потребуетъ гораздо болѣе сильнаго взвинчиванія податного винта (т.-е. ставки будутъ высоки). Я касаюсь здѣсь вопроса величайшей важности для общинныхъ финансовъ: вопроса о такъ называемой податной силѣ (dragkracht)“. Бланкертъ указываетъ далѣе, что возникающія теперь затрудненія и отсутствіе соотвѣтствія между распредѣленіемъ податного бремени и

скими гласными Grimard и Steens, въ цит. выше публикаціи Брюсселя: Impôt sur le revenu 1897.

[1]) J. H. Blankert, Een blik op de financiën der gemeenten in verband met het rapport der staatscommissie voor de gemeente-financiën, Zwolle (overgedruckt uit Gemeentebelangen) 1908. Съ содержаніемъ этой брошюры познакомилъ русскую публику В. Н. Твердохлѣбовъ, въ „Изв. Моск. Гор. Думы“, февр. 1909.

налогоспособностью получились въ результатѣ закона 7 іюля 1865 г.: послѣдній отнялъ у общинъ право взиманія октруа и уступилъ взамѣнъ область прямого обложенія, которое и должно было стать единственнымъ источникомъ коммунальныхъ рессурсовъ. „Если мы теперь вдумаемся въ то, что это прямое обложеніе въ его основной формѣ, т.-е. чисто-личное обложеніе взимается исключительно сообразно *налогоспособности* (dragkracht; курс. подл.), тогда тотчасъ становится ясно, что совокупная податная сила (dragkracht) жителей той или иной общины получаетъ первостепенное значеніе для степени напряженности налоговаго бремени (belastingdruk)“. Возьмемъ двѣ общины A и B, каждая по 100.000 жителей (поясняетъ свою мысль тотъ же авторъ); положимъ, что у той и другой требуется въ данный моментъ покрыть дефицитъ въ 1.000.000 гульд. Положимъ, далѣе, что A имѣетъ сравнительно богатое, а B— сравнительно бѣдное населеніе. Если бы дефицитъ былъ покрытъ косвенными налогами, то новое податное бремя составляло бы по 10 гульд. на душу, но большого различія въ напряженности налогового бремени не было бы; правда, жизненные припасы въ обѣихъ общинахъ вздорожали бы, бѣдное населеніе тамъ и тутъ было бы обременено крайне несправедливо, а богатые и богатѣйшіе жители были бы вынуждены нести нѣсколько повышенную жертву. Подобный пріемъ обложенія былъ бы прямо нестерпимо несправедливъ, однако... общинныя кассы A и B были бы наполнены съ одинаковой трудностью. Житель общины A, переселяясь въ B, былъ бы поставленъ въ отношеніи своихъ податныхъ обязанностей ни въ худшія, ни въ лучшія условія. Совсѣмъ иное положеніе получится въ томъ случаѣ, если взамѣнъ косвенныхъ налоговъ придется прибѣгнуть исключительно къ прямому обложенію. Безъ сомнѣнія, въ такомъ случаѣ особенно плохо приходится тѣмъ, которые обладаютъ наименьшей податной силой. Положеніе вещей ухудшается еще и вслѣдствіе того, что въ личномъ обложеніи необходимо долженъ существовать извѣстный минимумъ, свободный отъ обложенія (изъ 135.000 самостоятельныхъ лицъ въ Амстердамѣ около половины свободныхъ отъ подоходнаго налога) [1]); лица, находящіяся на ступени чуть

[1]) Замѣчу отъ себя, что это обстоятельство между прочимъ побудило мелкія общины вознаграждать себя особенно высокими прогрессивными ставками

выше этого минимума, обладаютъ ничтожной налогоспособностью, но именно отъ совокупности этихъ скромныхъ и болѣе высокихъ доходовъ и зависитъ въ концѣ концовъ то, какъ высоки будутъ ставки въ данной общинѣ. Если, положимъ, совокупная сумма подлежащихъ обложенію имуществъ составляетъ въ А—40 милл. гульд., а въ В— 20 милл., тогда путемъ личнаго обложенія дефицитъ въ 1 мил. гульд. будетъ покрытъ въ А взиманіемъ ставки въ $2^1/_2{}^0/_0$, а въ В придется ставку установить въ размѣрѣ $5^0/_0$. Такимъ образомъ, въ двухъ совершенно равныхъ общинахъ, съ одинаковымъ бюджетомъ, съ одинаковой суммой потребностей на душу населенія — 10 гульд. на жителя въ нашемъ примѣрѣ — получится, при примѣненіи личнаго обложенія, что въ одной общинѣ налогъ составитъ $2^1/_2{}^0/_0$ съ дохода, а въ другой — $5^0/_0$. Поэтому, если лицо съ доходомъ въ 3000 гульд. переселится изъ А въ В, то оно будетъ обложено не въ 75 гульд., какъ платило въ А, а уже въ размѣрѣ 150 гульд. Отсюда слѣдуетъ также, что голая сумма поступленій отъ налоговъ на душу населенія рѣшительно ничего не говоритъ о степени напряженности обложенія. Поэтому-то Гаага, которая въ качествѣ крупнаго города имѣетъ отнюдь не малый бюджетъ и коммунальные налоги которой даютъ наивысшую въ Голландіи сумму на душу населенія (10.21 гульд. въ 1904 г.), можетъ быть очень спокойна за сохраненіе равновѣсія между доходами и расходами, ибо Гаага—богатая община, совокупная сумма доходовъ ея жителей огромна и вслѣдствіе этого высота ставокъ ничтожна. Амстердамъ же, который также въ качествѣ большого города и столицы имѣетъ крупный бюджетъ, впрочемъ не болѣе крупный, чѣмъ имѣетъ Гаага, находится въ гораздо худшихъ условіяхъ, такъ какъ здѣсь совокупная сумма подлежащихъ обложенію доходовъ составляетъ значительно меньшую сумму, чѣмъ въ Гаагѣ. При этихъ условіяхъ, продолжаетъ Бланкертъ, и всякое *увеличеніе* расходовъ отзывается тѣмъ чувствительнѣе, чѣмъ бѣднѣе населеніе общины. Положимъ, А и В въ нашемъ

въ высшихъ категоріяхъ доходовъ. Это вызвало со стороны затронутыхъ плательщиковъ столь сильныя жалобы, что законами 1897 и 1900 гг. темпъ прогрессіи ограниченъ. Интересно, что аналогичная свобода подоходнаго обложенія вызвала въ Саксоніи, какъ будетъ показано ниже, такія же „чрезмѣрныя“ прогрессивныя ставки.

примѣрѣ нуждаются въ добавочномъ расходѣ въ 200.000 гульд. Для богатаго города А достаточно повысить ставку на $^1/_2\,^0/_0$, чтобы получить эту сумму, а для В ставка должна увеличиться уже на $1\,^0/_0$, т.-е. въ первомъ случаѣ ставка поднимется съ $2^1/_2$ до $3\,^0/_0$, а во второмъ съ 5 до $6\,^0/_0$. Получается такое положеніе вещей, что съ теченіемъ времени въ виду общаго роста бюджетовъ въ бѣдныхъ общинахъ напряженность обложенія растетъ удвоеннымъ темпомъ. Далѣе, совокупная сумма подлежащихъ обложенію доходовъ непостоянна: въ любой общинѣ она то сильно падаетъ, то сильно возрастаетъ въ зависимости отъ періодовъ процвѣтанія или упадка. Совокупный доходъ жителей можетъ, благодаря продолжительному приливу богатаго населенія, постоянно настолько возрастать, что, несмотря на увеличеніе расходовъ на жителя, ставки будутъ понижаться. И это дѣйствительно и происходитъ въ нѣкоторыхъ общинахъ, какъ Hilversum, Baarn, Bloemendaal и друг., гдѣ расходы быстро увеличиваются, а налоговыя ставки падаютъ. Послѣ всего сказаннаго, говоритъ Бланкертъ, ясно, почему въ нашей маленькой странѣ случается, что однѣ общины настолько лучше поставлены, чѣмъ другія. Напр., Эммень въ Дренте— очень бѣдная община и, несмотря на то, что она, какъ сельская община, имѣетъ скромный бюджетъ, находится вѣчно въ заботахъ. Наоборотъ, Баарнъ со сравнительно очень крупнымъ бюджетомъ живетъ въ изобиліи (baadt in weelde). Если кто-либо съ 3000-нымъ доходомъ переселится изъ Эммена съ его тяжелыми налогами въ Баарнъ, расходующій на жителя гораздо больше, будетъ платить въ городскую кассу несравненно меньше.

Для общинъ нѣтъ другого исхода, какъ безконечно увеличивать лично-поквартирное или подоходное обложеніе, ибо максимумъ прибавки къ поземельному налогу ограниченъ закономъ и этотъ максимумъ достигнутъ уже почти повсемѣстно. Богатый гражданинъ, если онъ не вынужденъ жить въ общинѣ, уходитъ и ищетъ болѣе гостепріимныхъ мѣстностей; человѣкъ средняго достатка, не имѣющій возможности покинуть общину, дѣлается taillable et corvéable à merci, по выраженію Бланкерта.

Останавливаясь далѣе на способахъ устранить эти дефекты голландской коммунальной податной системы, тотъ же авторъ

стоитъ за расширеніе базиса обложенія — главнымъ образомъ, за дарованіе общинамъ косвеннаго обложенія. Однако, онъ признаетъ неосуществимость такой „мечты“ на практикѣ и требуетъ (стр. 23 ук. соч.), чтобы государство передало общинамъ такіе податные источники, которыми оно само пользоваться не будетъ. Но законодатель долженъ при этомъ быть остороженъ: налоговые источники, которые пойдутъ на пользу лишь богатымъ общинамъ, а не бѣднымъ, пусть государство лучше удержитъ для себя; безцѣльно было бы, напр., предоставлять новые прямые личные налоги, отъ которыхъ отчасти можно ускользнуть чрезъ выселеніе. Однако, налоговое бремя можетъ быть смягчено и дарованіемъ государственныхъ субсидій: вѣдь не велика разница въ томъ, что государство даетъ субсидіи въ чистомъ видѣ или же въ видѣ источниковъ обложенія, отъ пользованія которыми оно отказывается, говоритъ Бланкертъ. Въ 1865 г. была дана такая субсидія въ видѣ $^4/_5$ дохода отъ государственнаго лично-поквартирнаго налога. Но въ 1885 г. была совершена величайшая ошибка въ томъ отношеніи, что сумма этого пособія была закрѣплена въ извѣстной цыфрѣ, такъ что по мѣрѣ роста населенія оно даже падало по разсчету на жителя. Легко понять, что скоро это оказалось невыносимымъ, и въ 1897 г. министръ Sprenger van Eyk измѣнилъ систему разверстки пособія.

Ванъ Эйкъ мотивировалъ государственную субсидію двумя соображеніями: 1) на общины закономъ возложены такія заботы, которыя на самомъ дѣлѣ должны лежать на государствѣ, какъ народное образованіе, призрѣніе бѣдныхъ, общее управленіе, подготовленіе къ выборамъ и т. д.; 2) законъ предоставилъ общинамъ одно лишь прямое обложеніе, такъ что многіе изъ ихъ жителей не могутъ быть уловлены въ сѣти коммунальнаго фиска. Ванъ Эйкъ вычислилъ сумму того, сколько по этимъ соображеніямъ причитается на долю каждой общины; эту сумму дѣлили на число жителей къ 1 янв. 1896 г., и теперь этотъ коэффиціентъ служитъ базой для разверстки субсидіи (т.-е. помножаютъ коэффиціентъ на число жителей общины въ каждомъ данномъ году) [1]). Позднѣе же, именно въ 1905 г. была

---

[1]) Бланкертъ, стр. 24, считаетъ даже этотъ методъ не вполнѣ удовлетворительнымъ, ибо вычисленный для 1896 г. коэффиціентъ можетъ съ теченіемъ времени оказаться устарѣлымъ.

установлена новая субсидія въ пособіе на народное образованіе.

И несмотря на весьма существенную помощь, какую далъ общиннымъ управленіямъ законъ 1897 г. (онъ далъ больше, мѣстами много больше, чѣмъ давали $^4/_5$ лично-поквартирнаго обложенія), нѣсколько лѣтъ спустя „снова забили въ набатъ“, такъ какъ финансовое положеніе голландскихъ общинъ опять стало внушать серьезныя опасенія. Поэтому, королевскимъ указомъ отъ 1 іюля 1903 г. назначена государственная комиссія для изученія и для реформы мѣстныхъ финансовъ. Комиссія предложила разрѣшить общинамъ бóльшую свободу въ дѣлѣ поземельнаго обложенія, даровать имъ право обложенія строительныхъ участковъ (налогъ на незаслуженный приростъ цѣнности), такъ наз. Wertzuwachssteuer, распространить сборъ на содержаніе улицъ (Straatgeld) и на собственниковъ незастроенныхъ участковъ, спеціальное обложеніе (bettermenttax), распространить подоходный налогъ на акціонерныя компаніи, разрѣшить нѣкоторыя лиценціи и т. п. [1]).

Бланкертъ считаетъ эти новые источники очень полезными, но сильно сомнѣвается въ ихъ продуктивности, особенно для тѣхъ общинъ, которыя и безъ того чрезмѣрно сильно обложены. Въ этихъ общинахъ по общему правилу не было бы другого исхода какъ увеличить уже и безъ того тяжелое поземельное обложеніе. Вотъ почему Бланкертъ и считаетъ необходимыми государственныя субсидіи. По поводу этого способа устраненія финансовой нужды общинъ въ упомянутой выше комиссіи не оказалось единогласія. Одни находили, что нужно выдавать субсидіи только наиболѣе нуждающимся общинамъ, другіе — всѣмъ общинамъ, но на реформированныхъ началахъ. Противъ выдачи субсидій лишь бѣднѣйшимъ коммунамъ представители богатыхъ общинъ возражаютъ, что государство возложило на общины множество чистогосударственныхъ задачъ, а потому и необходимо субсидированіе всѣхъ. Не оспаривая справедливости этого довода, Бланкертъ оговаривается однако, что г.г. защитники богатыхъ общинъ нѣсколько близоруки и очевидно не замѣчаютъ, что съ установленіемъ субсидій государство будетъ вынуждено брать больше съ налого-

---

[1]) Подробнѣе въ цит. выше статьѣ Твердохлѣбова, стр. 98.

плательщиковъ богатыхъ общинъ, чѣмъ съ налогоплательщиковъ бѣдныхъ общинъ. и если субсидіи облегчатъ еще болѣе положеніе первыхъ общинъ, то жители этихъ общинъ будутъ нести бо̀льшія жертвы, но на этотъ разъ въ пользу государства. И Бланкертъ дѣлаетъ выводъ: въ общинахъ, въ которыхъ средняя совокупная податная сила (dragkracht) выше, чѣмъ сколько составляетъ средняя податная сила въ цѣломъ государствѣ, испытаютъ отъ введенія общей субсидіи усиленіе податного бремени; наоборотъ, общины съ меньше средней податной силой, чѣмъ таковая въ государствѣ, будутъ вслѣдствіе установленія общей субсидіи облегчены въ податномъ отношеніи (точнѣе, жители такихъ общинъ).

Что видимъ мы, такимъ образомъ, изъ опыта Голландіи, которая такъ широко раскрыла для общинъ область личнаго обложенія? Изъ книги Бланкерта мы узнаемъ, что *личное коммунальное* обложеніе — крайне сомнительный подарокъ для общинъ [1]). Вслѣдствіе господства этой системы обложенія доходъ совершенно одинаковыхъ размѣровъ облагается въ однихъ мѣстахъ ставкой въ $1^0/_0$, а въ другихъ — ставкой въ $8^0/_0$, и это различіе зависитъ по преимуществу только отъ бо́льшей или меньшей податной силы отдѣльныхъ районовъ; при этомъ болѣе бѣдныя мѣстности имѣютъ обычно и болѣе высокія ставки, и напряженность податного бремени растетъ у нихъ съ особенной интенсивностью. Отъ подобнаго положенія вещей страдаютъ, какъ отмѣчаетъ Бланкертъ, одновременно и общины, и государство: послѣднее не можетъ увеличивать своихъ налоговъ въ виду того, что въ цѣломъ рядѣ бѣдныхъ мѣстностей податное бремя уже и безъ того слишкомъ высоко. Поэтому Бланкертъ совѣтуетъ, чтобы государство выдавало субсидіи наиболѣе обремененнымъ общинамъ, такъ какъ, выравнивая напряженность податного бремени, государство тѣмъ самымъ открываетъ себѣ возможность увеличить *свои* налоги. Впрочемъ, тотъ же авторъ рекомендуетъ, чтобы по мѣрѣ возможности *государство* удерживало за собою чисто личное прямое обложеніе, „такъ какъ эта система обложенія для общинъ непрактична“: при все бо́льшемъ совершенствованіи путей сообщенія

---

[1]) Такъ выражается Бланкертъ, стр. 38: „во всякомъ случаѣ совершенно ясно, что личное обложеніе является сомнительнымъ подаркомъ (een precair cadeau is)“.

плательщики слишкомъ легко уклоняются отъ личнаго обложенія, да и организація послѣдняго—черезчуръ сложное для коммунальныхъ управленій дѣло. Государство, по мнѣнію того же автора, должно, удерживая этотъ источникъ для себя, выдавать періодически возрастающія пособія, такъ какъ общины лишены права косвеннаго обложенія. Бланкертъ полагаетъ, что государственная помощь общинамъ, находящимся въ затруднительномъ положеніи, должна по возможности быть употреблена на пониженіе личнаго прямого обложенія, а остальное податное бремя должно, поелику возможно, быть возложено на реальное поземельное обложеніе и другіе реальные налоги, такъ чтобы въ общинахъ рѣшительное предпочтеніе давалось реальному обложенію передъ личнымъ (стр. 48).

Итакъ, опытъ Голландіи показываетъ, что коммунальное личное обложеніе—и именно чисто-подоходное обложеніе, которое по преимуществу взимается голландскими общинами [1]),—безспорно нецѣлесообразный и „сомнительный“ источникъ для коммунальныхъ финансовъ. И въ Голландіи раздаются теперь голоса, чтобы этотъ источникъ лучше взяло въ свои руки государство, которое выдавало бы общинамъ субсидіи. Центръ тяжести вопроса переносится, такимъ образомъ, на способы разверстки субсидіи. Въ этомъ отношеніи интересно для насъ прослѣдить организацію бельгійскаго коммунальнаго фонда, учрежденнаго взамѣнъ уничтоженныхъ октруа. На этомъ вопросѣ я и остановлюсь теперь.

Какъ я упомянулъ выше, въ Голландіи государство, отмѣнивъ для общинъ право взиманія октруа, предоставило имъ въ вознагражденіе за эти потери субсидію въ размѣрѣ 4/5 государственнаго лично-поквартирнаго налога (въ 1885 г. окладъ этой субсидіи былъ, какъ мы видѣли, фиксированъ въ

---

[1]) Въ 1906 г. всѣ голландскія общины взимали на 32.594 тыс. гульд. прямыхъ налоговъ, изъ нихъ: общеподоходный налогъ—19.606 тыс. г., лично-поквартирный (personeel)—6.234 тыс. г., поземельный съ застроенной собственности—4.604 тыс. г., поземельный съ незастроенной собственности—571 тыс. г., мелкіе прямые налоги на 1.579 тыс. гульд. Государство же взимало на 42.657 т. г. прямыхъ налоговъ, изъ нихъ: лично-поквартирный—10.860 т. г., поземельный съ застр. собств.—8.072 т. г., съ незастр. собств.—5.824 т. г., налогъ на проф. занятія—9.528 т. г., общеимущественный налогъ—8.372 т. г. Провинціи (земства) взимали на 3.962 т. г. прямыхъ налоговъ, изъ нихъ: лично поквартирный—1.416 т. г., поземельный съ застр. собств.—1.162 т. г., съ незастр. собств. — 1.201 т. г., налогъ на лошадей — 166 т. г., мелкіе налоги — 18 т. г. (Jaarcijfers voor het Kon. der Nederlanden 1907, c. 313).

опредѣленной суммѣ). Въ Бельгіи же отмѣна октруа совершилась за счетъ косвеннаго же обложенія, сосредоточеннаго теперь въ рукахъ государства [1]).

Законъ 18 іюля 1860 г. отмѣнилъ въ Бельгіи коммунальные косвенные налоги, извѣстные подъ именемъ октруа [2]), и воспретилъ возстановленіе ихъ. Взамѣнъ этого источника общинамъ уступленъ доходъ, въ видѣ 40% валового дохода отъ государственной почты, 75% дохода отъ таможенной пошлины на кофе и 34% дохода отъ акциза на спиртные напитки, изготовляемые внутри страны, на вина и спиртные напитки, приходящіе изъ-за границы, а равно на пиво, уксусъ и сахаръ [3]).

Отмѣну октруа правительство мотивировало слѣдующими соображеніями: тѣмъ самымъ будетъ уничтожена безконечная борьба въ коммунахъ по поводу тарифовъ привратныхъ сборовъ; законопроектъ защищаетъ финансовые интересы всѣхъ общинъ и улучшаетъ финансовое положеніе большинства изъ нихъ; онъ устраняетъ главное препятствіе, которое лежитъ на пути пересмотра таможеннаго тарифа, такъ какъ октруа иногда совершенно видоизмѣняютъ условія международной торговли; законопроектъ устраняетъ зависимость деревни отъ городовъ и освобождаетъ, наконецъ, бельгійскую финансовую систему отъ того разъѣдающаго ее института, какимъ являются октруа [4]).

---

[1]) Законодательство, мотивы, выдержки изъ парламентскихъ преній, административныя распоряженія по вопросу о бельгійскомъ коммунальномъ фондѣ приведены въ книгѣ „Fonds communal et fonds spécial“, commentaire législatif, par P. Biddaer et E. Somerhausen, Bruxelles, Nov. 1906 (цитирую ниже: „Зомерозенъ“).

[2]) Насчитываютъ около 136 предметовъ, облагавшихся привратными сборами. Число общинъ, взимавшихъ октруа, было около 78 съ 123.000 жителей, а общинъ безъ октруа было около 2.460 съ 3.400.000 жителей.

[3]) Позднѣйшими законами (они кодифицированы согласно закону 29 сент. 1906 г.; см. Зомерозенъ, стр. 91 сл.) валовой доходъ отъ почты уступается въ размѣрѣ 41%, а въ размѣрѣ 35% доходъ отъ обложенія винъ, поступающихъ изъ-за границы, отъ таможенной пошлины и акциза на пиво, уксусъ, уксусную кислоту, сахаръ и сиропы, мелассу и спиртные напитки. Такъ какъ почти всѣ перечисленные налоги были съ теченіемъ времени увеличены, то таможенная пошлина на кофе была отмѣнена въ 1903 г., когда одновременно было понижено обложеніе сахара и сильно повышено обложеніе водки. Доходъ казны отъ обложенія водки гарантированъ въ размѣрѣ минимумъ 25.175.000 фр. (за вычетомъ, впрочемъ, дохода отъ обложенія уксуса); съ другой стороны, и въ коммунальный фондъ не можетъ поступать болѣе 13.750.000 фр. за счетъ дохода отъ спиртныхъ напитковъ.

[4]) J. Bollie, Traité des taxes communales, Bruxelles 1881, стр. 100, H. Dupont, Les impôts communaux en Belgique, Liège 1900, стр. 60—73.

Доходъ отъ перечисленныхъ выше новыхъ источниковъ и составляетъ так. наз. коммунальный фондъ. Послѣдній ежегодно разверстывается среди общинъ пропорціонально основнымъ окладамъ (principal), взимавшимся за предшествующій годъ въ видѣ государственнаго поземельнаго налога съ застроенныхъ имуществъ, лично-поквартирнаго и патентнаго налоговъ. При этомъ, впредь до окончательнаго выясненія подлежащей выплатѣ каждой общинѣ суммы, въ началѣ 2-ой, 3-ей и 4-ой четвертей каждаго года въ кассы коммунъ вносится по 1/4 четверти предполагаемаго (по государственному бюджету, исключая дохода отъ таможенной пошлины отъ кофе, которая исчисляется по среднему доходу за послѣдніе 3 года) дохода въ зачетъ окончательнаго распредѣленія, которое происходитъ въ теченіе первыхъ мѣсяцевъ слѣдующаго года. На образованіе запаснаго капитала ежегодно отчисляется $1^0/_0$ дохода коммунальнаго фонда. Резервный капиталъ служитъ для пополненія коммунальнаго фонда въ томъ случаѣ, если вслѣдствіе плохого поступленія доходовъ при распредѣленіи фонда на долю общинъ достанется меньше, чѣмъ сколько доставалось въ среднемъ за предшествующіе три года: недостающая сумма покрывается за счетъ запаснаго капитала. Однако, послѣдній не долженъ составлять болѣе 1/3 средней за послѣднее трехлѣтіе разверстки, и излишки уступаются въ разверсточный фондъ.

Закономъ 19 авг. 1889 г. созданъ въ дополненіе къ „коммунальному фонду“ еще так. наз. „спеціальный фондъ“, образуемый изъ двухъ источниковъ: 1) изъ новыхъ лиценцій (разрѣшительныхъ свидѣтельствъ) за право торговли спиртными напитками и 2) изъ дохода отъ таможенной пошлины на скотъ и мясо. Поскольку оба эти источника окажутся недостаточными для того, чтобы даровать общинамъ по одному франку на жителя, постольку недостающее берется изъ дохода отъ таможенныхъ пошлинъ вообще. При исчисленіи числа жителей принимается population de droit, т.-е. число жителей, констатированное послѣдней переписью (онѣ происходятъ каждыя 10 лѣтъ).

Указанный выше способъ разверстки коммунальнаго фонда измѣненъ закономъ 30 дек. 1896 г., предписавшимъ, чтобы каждой общинѣ была гарантирована извѣстная минимальная сумма, именно въ томъ размѣрѣ, въ какомъ она получала за

счетъ коммунальнаго фонда за 1895 г.; всѣ же излишки доходовъ въ коммунальномъ фондѣ, за выплатой гарантированныхъ минимальныхъ суммъ, подлежатъ развертк̀ѣ на томъ же основаніи, на какомъ разверстывается спеціальный фондъ, т.-е. пропорціонально численности населенія по послѣдней переписи; однако, если окажется, что дѣйствительное населеніе на 31 декабря даннаго года превышаетъ переписное населеніе болѣе, чѣмъ на 10%, то для разверстки берется первое. Въ силу этихъ измѣненій, гарантированный минимумъ выплачивается равными частями по четвертямъ года, а упомянутые излишки разверстываются лишь черезъ 3 или 4 мѣсяца по истеченіи отчетнаго года; впрочемъ, циркуляромъ 4 апр. 1905 г. правительство постановило выплачивать каждую четверть въ зачетъ излишковъ по 20 сантимовъ на жителя въ видѣ аванса впредь до окончательнаго разсчета (Зомерозенъ, 16).

Въ бюджетномъ законѣ на 1906 г. система разверстки пропорціонально переписному или дѣйствительному населенію отмѣнена. Цензъ 1900 г. констатировалъ, что списки населенія, ведущіеся въ общинахъ, обычно совершенно невѣрны и сильно преувеличиваютъ численность населенія (иногда, повидимому, намѣренно, а въ большинствѣ случаевъ вслѣдствіе плохой регистраціи выбывающаго населенія). Правомъ требовать разверстки по „дѣйствительному“ населенію воспользовались 163 общины, въ которыхъ, какъ показалъ цензъ 1900 г., на самомъ-то дѣлѣ вовсе не произошло 10%-наго увеличенія населенія, т.-е. онѣ воспользовались привилегіей совершенно неосновательно [1]) и въ ущербъ другимъ коммунамъ. Изъ общинъ же, въ которыхъ населеніе дѣйствительно увеличилось болѣе 10%, ежегодная статистика оказалась весьма преувеличенной, такъ что онѣ получили больше того, что́ собственно хотѣлъ дать имъ законодатель. Поэтому съ 1907 г. введенъ новый порядокъ разверстки: если дѣйствительное населеніе общины увеличилось болѣе, чѣмъ на 10%, со времени послѣдней пе-

---

[1]) Въ парламентѣ министръ финансовъ ставилъ даже вопросъ, не вернутъ ли города неосновательно полученныя ими крупныя суммы. Брюссель, напр., имѣлъ по переписи 1890 г. 179.118 жителей, а по переписи 1900 г.—183.686 жителей, тогда какъ по общиннымъ спискамъ съ 1897 по 1901 г. онъ насчитывалъ 211.429 жителей и на этомъ основаніи получилъ изъ коммунальнаго фонда лишнихъ около 197.000 франковъ; Люттихъ по той же причинѣ получилъ 172.000 франковъ лишнихъ и т. д. (Зомерозенъ, 77 сл.).

реписи, то численность дѣйствительнаго населенія кладется въ основаніе для разверстки; однако, этой привилегіей не могутъ воспользоваться общины, населеніе которыхъ въ предшествующее десятилѣтіе (со времени предпослѣдняго ценза) не увеличилось болѣе 10%; кромѣ того, если дѣйствительный приростъ показывается общиной въ большемъ размѣрѣ, чѣмъ сколько составляло среднее увеличеніе по даннымъ послѣднихъ двухъ переписей, то въ основаніе разверстки кладется лишь этотъ послѣдній коэффиціентъ, другими словами, приростъ принимается въ той же прогрессіи, въ какой онъ происходилъ за время съ предпослѣдней до послѣдней переписи; при этомъ, если бы новый цензъ констатировалъ, что подобный разсчетъ былъ неправиленъ, то община обязана вернуть полученный ею излишекъ. Тотъ же порядокъ учета населенія предписанъ и для разверстки „спеціальнаго фонда“, выплачиваемаго попрежнему въ размѣрѣ 1 франка на жителя. Взамѣнъ этого ограниченія тѣмъ же закономъ введено правило, гарантирующее болѣе регулярное возрастаніе коммунальнаго фонда. Съ 1906 по 1913 годъ включительно сумма, подлежащая разверсткѣ въ коммунальномъ фондѣ, не должна быть менѣе той, которая была разверстана въ 1905 г.; при этомъ *ежегодно* прибавляется къ разверсточной суммѣ 1905 г. по десяти сантимовъ на жителя, т.-е. приблизительно по 700.000 фр. (значитъ, въ 1907 г. прибавляется около 1,400.000 фр., въ 1908 г. около 2,100.000 фр. и т. д., такъ какъ по переписи 1900 г. числилось около 6,7 мил. жителей, а перепись 1910 г. покажетъ вѣроятно свыше 7,3 мил. жителей). Замѣчу, что закономъ 26 дек. 1904 г. общинамъ уже было гарантировано возрастаніе коммунальнаго фонда, начиная съ 1904 года, на 700.000 фр. въ годъ, но теперь имѣлось въ виду создать такое возрастаніе фонда, которое шло бы въ большей степени рука въ руку съ ростомъ населенія. Суммы, недостающія до гарантированнаго контингента, вычитаются изъ резервнаго капитала, но послѣдній не можетъ вслѣдствіе сего спуститься ниже 10 мил. франковъ (къ 1905 г. онъ составлялъ $13^1/_2$ мил. фр.), такъ что въ случаѣ недостаточности резерва недоборъ покрывается за счетъ общихъ рессурсовъ государственнаго казначейства.

Такова организація коммунальнаго и спеціальнаго фондовъ въ ихъ новѣйшей формѣ. Эти фонды имѣютъ громадное фи-

нансовое значеніе для бельгійскихъ общинъ. Для многихъ городовъ это — нерѣдко болѣе крупный источникъ, чѣмъ всѣ коммунальные налоги, сборы и т. д. въ совокупности [1]). Вмѣстѣ съ тѣмъ фонды служатъ обезпеченіемъ по ссудамъ, которыя выдаются извѣстнымъ бельгійскимъ учрежденіемъ— „обществомъ коммунальнаго кредита“ (Société du Crédit Communal), образованномъ въ 1860 г. [2]). При содѣйствіи этого учрежденія бельгійскія общины имѣютъ доступъ къ дешевому сравнительно кредиту на срокъ въ 33 или 66 лѣтъ [3]). Община, желающая заключить заемъ, обращается въ общество коммунальнаго кредита за соотвѣтствующей ссудой, которая однако не можетъ превосходить двадцатикратнаго размѣра той доли, которая причитается общинѣ въ коммунальномъ и спеціальномъ фондахъ (таково категорическое требованіе общества); при этомъ пять процентовъ получаемой ссуды идутъ на образованіе акціонернаго капитала съ правомъ участія во всѣхъ прибыляхъ общества. Въ обоснованіе своего обращенія къ кредиту общины обязаны представить по опредѣленной формѣ „резюме своего финансоваго состоянія“, неблагонадежность котораго можетъ служить поводомъ для отказа въ выдачѣ ссуды. Общество выпускаетъ $3^0/_0$ облигаціи, принимаемыя въ залоги и т. д., наравнѣ съ государственными фондами [4]) и оплачиваемыя по мѣ-

---

[1]) По бюджету гор. Брюсселя на 1900 г. участіе въ коммунальномъ фондѣ составило 3.810 тыс. фр., и въ спеціальномъ фондѣ—208 тыс. фр., а всѣ налоги вмѣстѣ 3.914 тыс. фр. Для Гента по бюджету 1903 г.—фонды дали 1.958 т. фр., а всѣ налоги, пошлины и т. д.—1.841 тыс. фр. Для Скарбека по бюджету за 1903 г.—фонды—777 тыс. фр., налоги—1.063 тыс. фр. Для Люттиха 1899 г.—фонды—1.947 тыс. фр., а налоги—2.609 тыс. фр. Для Намюра—1899 г.—фонды—349 тыс. фр., налоги—930 тыс. фр. (включ. налогъ на игорные дома). Для Брюгге по бюджету 1900 г.—фонды—538 тыс. фр., налоги—419 тыс. фр. Для Вервье 1899 г. — фонды — 503 тыс. фр., налоги — 755 тыс. фр. Для Монса 1899 г.—фонды—379 т. ф., налоги—393 т. фр. (цыфры взяты мною изъ бюджетовъ этихъ городовъ).

[2]) Подробное описаніе этого учрежденія дано въ брошюрѣ Documents relatifs à l'institution de la Société du Crédit Communal, Bruxelles 1897 съ приложеніемъ отъ 1901 г.

[3]) Начиная съ 1902 г., общество выдаетъ коммунамъ и краткосрочный кредитъ на срокъ максимумъ 10 лѣтъ, при чемъ гарантіей своевременной ликвидаціи долга служитъ, какъ и въ остальныхъ случаяхъ, доля данной общины въ коммунальномъ и спеціальномъ фондахъ, но $5^0/_0$ вычета на образованіе акціонернаго капитала въ данномъ случаѣ не производится.

[4]) Это вполнѣ естественно вслѣдствіе тройной гарантіи въ видѣ: 1) обязательства общинъ, 2) коммунальнаго и спеціальнаго фондовъ, и 3) всего имущества общества. Къ тому же правительство наблюдаетъ за дѣятельностью общества.

рѣ наступленія сроковъ купоновъ и облигацій всѣми отдѣленіями бельгійскаго Національнаго банка. Общины же (на заключеніе всякаго рода займовъ онѣ обязаны получить разрѣшеніе административныхъ органовъ) возвращаютъ полученную ссуду путемъ 66 равныхъ ежегодныхъ взносовъ, составляющихъ каждый 4% съ заключенной суммы (или путемъ 33 взносовъ по 5½%), что̀ включаетъ погашеніе и всѣ расходы по займамъ [1]). Къ 1-му іюля 1907 г. номинальная сумма выпущенныхъ облигацій составила 329.235.800 фр., послужившихъ для выдачи 6.045 ссудъ 2110 общинамъ и провинціямъ и въ видѣ 9 ссудъ, заключенныхъ подъ отдѣльную гарантію общинъ и провинцій. Дѣйствительная сумма названныхъ 6.054 ссудъ составила 273.990.170 фр., изъ коихъ всего 455 ссудъ на 11.933.430 фр. выданы на 33 года, а остальныя—на 66 лѣтъ. Въ теченіе 1907 г. выпущенъ „49-ый заемъ“ 3% облигацій на номинальную сумму въ 15.807.300 фр., выпущенныхъ за счетъ 306 коммунальныхъ управленій (ими реализовано 328 займовъ, изъ коихъ 261—на 12.166.500 фр.—на 66 лѣтъ равными взносами изъ 4%). Кромѣ того въ теченіе 1907 г. реализовано 20 краткосрочныхъ ссудъ изъ 3,8% на сумму въ 801.400 фр. [2]). Сумма акціонернаго капитала, образуемаго въ видѣ 5% вычетовъ выдаваемыхъ ссудъ, равнялась къ 31 дек. 1907 г.—13.813.500 фр. Согласно уставу, на эту сумму общество обязано уплачивать дивидендъ въ размѣрѣ 5% годовыхъ [3]); излишки доходовъ идутъ на образованіе запаснаго капитала, который время отъ времени въ той или иной части разверстывается среди общинъ-заемщицъ, пропорціонально полученнымъ ими съ 1861 года 5% дивидендамъ. Подобно пред-

---

[1]) Высота процента по заключаемымъ займамъ колеблется. Такъ, на 1908 г. 66-лѣтнія ссуды выдавались по 4⅛%, включая погашеніе, а 33-лѣтнія—по 5⅔%. См. Royaume de Belgique. Société du Crédit Communal, Année 1907, Compte rendu, Rapport. 1908.

[2]) Интересно будетъ отмѣтить одну подробность: главная масса держателей предпочитаетъ *именныя* облигаціи, которыхъ числилось на 182 мил. фр. номинальныхъ, т.-е. около 71% еще непогашеннаго капитала, по 9.129 распискамъ; выгода держателей та, что запись—безплатна, и облигаціи хранятся безвозмездно; считая обычную комиссію за храненіе въ другихъ банкирскихъ учрежденіяхъ въ размѣрѣ 20 сант. съ 1000 фр., владѣльцы именныхъ облигацій ежегодно экономятъ около 36.400 фр. (тамъ же, стр. 8).

[3]) По ссудамъ, облигаціи которыхъ составляютъ всего 3%, съ общинъ довзыскивается при реализаціи капитала соотвѣтствующая сумма на покрытіе разницы между 3 и 5%-нымъ капитализированнымъ доходомъ.

шествующимъ годамъ, изъ запаснаго капитала, достигавшаго къ 1 янв. 1908 года 6.684 тыс. фр., взято съ разрѣшенія министра финансовъ 3% съ суммы, выплаченной за время существованія общества въ видѣ 5% дивиденда, а именно 370½ тыс. фр. для выдачи какъ бы въ качествѣ суперъдивиденда. Высота суперъдивиденда колеблется: такъ, за 1897 г. онъ составилъ 10% съ совокупной суммы всѣхъ 5% дивидендовъ съ 1861 года, а за 1898 — 1900 гг. только 2%, позднѣе выплачивалось 3%.

На практикѣ функціонированіе общества коммунальнаго кредита тѣснѣйшимъ образомъ связано съ институтомъ коммунальнаго и спеціальнаго фондовъ, такъ какъ ими обезпечиваются займы, заключаемые черезъ посредство общества. Гарантированный по новѣйшимъ законамъ ростъ коммунальнаго фонда долженъ содѣйствовать увеличенію заемныхъ операцій, какъ это отмѣчается въ отчетѣ общества за 1905 г. (стр. 17). Можно, такимъ образомъ, безъ особыхъ натяжекъ, сказать, что система коммунальныхъ фондовъ въ Бельгіи служитъ, главнымъ образомъ, для облегченія кредитныхъ операцій общинъ. Но эта связь имѣетъ и свои невыгодныя стороны: многія общины, въ особенности крупные города, нуждающіеся въ огромномъ кредитѣ, не могутъ развивать своихъ кредитныхъ операцій чрезъ посредство общества только потому, что ихъ доля въ коммунальномъ фондѣ гораздо меньше, чѣмъ платежъ процентовъ по заключеннымъ уже займамъ. Поэтому въ парламентѣ поговаривали уже о необходимости радикально реформировать общество коммунальнаго кредита, которое не только „не находится на высотѣ своего призванія“, но и является „помѣхой для общинъ“[1]). Впрочемъ, *крупные* города Бельгіи имѣютъ возможность самостоятельно заключать займы изъ ничтожнаго процента и вовсе поэтому не нуждаются въ услугахъ общества коммунальнаго кредита, но это... только потому, что они выпускаютъ свои займы въ видѣ облигацій *съ выигрышами*. Такъ, напр., Брюссель могъ вслѣдствіе того заключить въ 1905 г. 2% съ выигрышами заемъ въ 422,5 мил. фр., обошедшійся ему по курсу 2,5966% *дѣйствительныхъ* (отчасти для кон-

---

[1]) Van Naemen въ Chambre des représentants 15 févr. 1906, цит. по Зомерозену, 14.

версіи предыдущихъ займовъ! [1]) Такимъ образомъ, для многихъ общинъ, нуждающихся въ значительномъ кредитѣ, вся эта организація далеко несовершенна—она не считается съ дѣйствительными потребностями общинъ,—но мелкимъ общинамъ общество коммунальнаго кредита по общему правилу приноситъ существенную пользу.

Однако, и самое устройство коммунальныхъ фондовъ въ Бельгіи не лишено серьезныхъ недостатковъ. Учредитель фонда министръ Фреръ Обанъ считалъ необходимымъ распредѣлять его пропорціонально получаемымъ каждой общиной суммамъ прямыхъ налоговъ. Онъ исходилъ изъ соображенія, что чѣмъ больше населеніе общины несетъ прямыхъ налоговъ, тѣмъ и потребленіе имъ обложенныхъ акцизами продуктовъ должно быть больше, слѣдовательно, тѣмъ бо̀льшую долю слѣдуетъ уступать изъ коммунальнаго фонда. Но въ результатѣ оказалось, что богатыя общины, гдѣ прямые налоги даютъ много, получаютъ изъ фонда львиную долю, тогда какъ всѣ классы общества одинаково и повсемѣстно обременяются акцизами: въ однихъ общинахъ коммунальный фондъ даетъ по 21 фр. на жителя, а въ другихъ—всего 2—3 фр. на жителя. Общины съ преобладающимъ рабочимъ населеніемъ оказываются въ невыгодѣ. Далѣе, когда въ законахъ о прямыхъ налогахъ были произведены измѣненія, особенно съ увеличеніемъ экзистенцминимума, пришлось гарантировать извѣстный status quo, чтобы не перевернуть верхъ дномъ соотношенія въ прежнемъ распредѣленіи фонда. Однако, такое признаніе droits acquis не находится ни въ какомъ соотношеніи съ будущими потребностями населенія каждой общины и съ измѣненіями въ ея экономическомъ состояніи.

Въ настоящее время значительно смягчена та невыгода коммунальнаго фонда, что онъ былъ слишкомъ подвижной величиной, сильно мѣняясь изъ года въ годъ, въ зависимости отъ дохода отъ акцизовъ и почты. Теперь, какъ мы видѣли, установлены различные максимумы и минимумы, обезпечивающіе большую регулярность и вмѣстѣ съ тѣмъ и достаточную эластичность поступленій, благодаря введенію каждогодной при-

---

[1]) Ville de Bruxelles. Remboursement de l'emprunt de 1886. Emission de l'emprunt de 1905, Documents. Bruxelles 1906, стр. 46.

бавки. Однако, учетъ населенія по правиламъ 1906 г. все еще далекъ отъ совершенства, такъ какъ быстро и внезапно сильно растущія общины остаются въ накладѣ, а между тѣмъ можно было бы путемъ административнаго воздѣйствія добиться болѣе точнаго веденія общинныхъ списковъ населенія (ср. Зомерозенъ, 27, сл. 37). Наконецъ, противъ дѣйствующей организаціи коммунальнаго фонда выставляютъ за послѣднее время то серьезное возраженіе, что онъ слишкомъ мало возмѣщаетъ затраты общинъ на чисто государственныя цѣли. Неоднократно указывалось (см. Зомерозенъ, стр. 53 сл.), что общины тратятъ большія суммы изъ своихъ средствъ и на веденіе избирательныхъ списковъ и списковъ присяжныхъ, и на содержаніе милиціи, и на всякаго рода статистическія работы, и на повѣрку мѣръ и вѣсовъ и т. д., и т. д. Если въ 60-хъ годахъ коммунальный фондъ можно было мотивировать главнымъ образомъ тѣмъ, что государство лишило общины косвеннаго обложенія, то теперь, замѣчаетъ Зомерозенъ (стр. 58), произошла большая эволюція, и механизмъ администраціи сильно усложнился. Всѣ главные законы—выборы, милиція, народное образованіе, общественное призрѣніе — подверглись пересмотру и значительно измѣнены; далѣе введены такія узаконенія, какъ соціальное или рабочее законодательство и т. д., что́ чувствительно затронуло коммунальные финансы. И когда государство забрало въ свои руки всѣ виды обложенія, прямого и косвеннаго, то это конечно, должно было повести къ безконечному разнообразію мѣстныхъ налоговъ и сборовъ, такъ какъ общины, стѣсненныя въ своихъ податныхъ рессурсахъ, не могли поспѣть за быстрымъ ростомъ потребностей. Словомъ, помощь со стороны государства оправдывается со всѣхъ точекъ зрѣнія (Зомерозенъ, 58).

Новѣйшія попытки учесть настоятельность нужды отдѣльныхъ общинъ и ихъ затраты на общегосударственныя цѣли веденіемъ масштаба—численности населенія—при распредѣленіи части коммунальнаго и всего спеціальнаго фондовъ—далеко не достигаетъ однако указанной цѣли: потребность эта вовсе не соотвѣтствуетъ именно численности населенія. Потребности, напр., Брюсселя или мелкой общины въ глухой мѣстности вовсе не пропорціональны численности ихъ населенія. Даже болѣе, какъ мы видѣли, по мѣрѣ развитія Брюсселя, какъ ад-

министративнаго центра, населеніе его эмигрируетъ, а задачи городского хозяйства въ томъ числѣ особенно задачи общегосударственнаго характера, сильно растутъ... Вотъ почему вполнѣ основательны рѣшительныя заявленія брюссельскаго магистрата, что изъ коммунальнаго фонда ему слѣдовало бы по справедливости удѣлять въ усиленномъ размѣрѣ, а не ухудшать еще болѣе его финансоваго положенія, что̀ неизбѣжно съ усиленіемъ принципа распредѣленія по численности населенія [1]).

Итакъ, мы можемъ сдѣлать отсюда тотъ выводъ, что въ распредѣленіи государственныхъ субсидій нельзя упускать изъ виду расходнаго бюджета общинъ, въ частности, нельзя не учитывать ихъ расходовъ общегосударственнаго значенія.

---

1) См. возраженія брюссельскаго магистрата въ цит. выше Rapports de la ville etc., 120 сл.

ГЛАВА III.

Коммунальное обложеніе въ Пруссіи.

Исторія коммунальнаго обложенія въ Пруссіи и особенно новая замѣчательная реформа коммунальнаго обложенія по закону 14 іюля 1893 г. уже неоднократно были предметомъ всесторонняго изученія въ русской и иностранной литературѣ: достаточно напомнить труды И. Х. Озерова, О. Эйхельмана, Н. Цытовича, Р. ф.-Кауфмана, Адикеса и многихъ другихъ авторовъ. Едва ли поэтому имѣется надобность въ узко-спеціальномъ изслѣдованіи, подобно настоящему, вновь повторять общеизвѣстные факты и выводы. Я ограничусь главнымъ образомъ проблемами личнаго и реальнаго обложенія и проблемами территоріальнаго разграниченія сферы обложенія въ прусскихъ общинахъ въ новѣйшее время.

До закона 1893 г. прусскія общины пытались использовать возможно сильнѣе подоходное обложеніе и не напрягать реальныхъ налоговъ [1]). Представители недвижимой собственности, въ рукахъ которыхъ въ силу избирательныхъ условій сосредоточивалось главное политическое вліяніе, съ легкимъ сердцемъ переносили податное бремя преимущественно на движимый капиталъ, несшій львиную долю подоходнаго налога. Противъ этого реагируетъ законъ 1893 г., который, по мысли его составителей, рѣшительно выдвигаетъ идею „услуги—возмездія“: владѣльцы недвижимаго капитала, непосредственно вы-

---

[1]) Въ 1891/2 гг. въ городахъ свыше 10.000 жителей изъ 127,9 мил. мар. всѣхъ мѣстныхъ налоговъ путемъ подоходнаго обложенія было получено 103,9 мил. м., а путемъ реальныхъ налоговъ—всего 16,7 мил. м. Не лучше обстояло дѣло въ болѣе мелкихъ общинахъ. Подробнѣе см. м. пр. у R. v. Kaufmann, Kommunalfinanzen 1906, стр. 297 сл.

гадывающіе отъ дѣятельности общины, должны нести главную массу податного бремени. Какъ извѣстно, надзирающимъ инстанціямъ предписано слѣдить за тѣмъ, чтобы коммунальные расходы, преимущественно интересующіе мѣстныхъ домо- и землевладѣльцевъ покрывались за счетъ реальнаго, а не общеподоходнаго обложенія [1]). Ассоціаціи домовладѣльцевъ горячо протестовали противъ подобнаго стѣсненія и требовали построенія коммунальной податной системы на тѣхъ же основаніяхъ, что̀ и государственной, т.-е. на общеподоходномъ и общеимущественномъ налогахъ. Но другія петиціи противъ законопроекта 1893 г. жалуются на неодинаковость и механичность вліянія реформы на отдѣльныя общины: она не дастъ дѣйствительнаго облегченія для бѣдныхъ по преимуществу общинъ, а потому петиціонеры рекомендуютъ, чтобы съ одной стороны часть расходовъ, особенно расходы на содержаніе бѣдныхъ и на народное образованіе, была переложена на болѣе обширные союзы (на государство, провинцію или округъ), а съ другой стороны, чтобы субсидіи общинамъ выдавались менѣе механично и болѣе индивидуально, именно сообразно потребностямъ каждой общины [2]).

Какъ въ основной идеѣ правительственнаго законопроекта, такъ и въ мысли, высказанной въ только что цитированной петиціи, одинаково признается капитальное значеніе *расходнаго* бюджета въ дѣлѣ построенія коммунальной податной системы. Правительство обратило главное вниманіе на то, что мѣстные домо- и землевладѣльцы особенно сильно „заинтересованы“ въ расходахъ общинъ, что они главнымъ образомъ „выгадываютъ“ отъ дѣятельности общинъ, а потому и требовало львиной доли участія этихъ общественныхъ группъ въ несеніи коммунальнаго податного бремени. Прусскій ландтагъ присоединился къ правительственной точкѣ зрѣнія. Однако, нельзя не отмѣтить, что эта исключительная „заинтересованность“ домо- и землевладѣльцевъ была представлена въ нѣсколько утрированной формѣ, такъ какъ едва ли кто будетъ оспаривать, что въ осуществленіи мѣстныхъ мѣропріятій („особенно“ обогащающихъ яко бы именно владѣльцевъ недвижимостей) отнюдь не меньше заинте-

---

[1]) См. м. пр. въ моей книгѣ о „спец. обложеніи“, стр. 110 сл. и ср. ниже.
[2]) Drucksachen d. Hauses d. Abgeordneten (Preussen) V. Sess., 1892/93 № 128, стр. 3 (цитирую ниже „Drucksachen 128)“.

ресовано и остальное, невладѣльческое населеніе [1]). Прусское правительство и ландтагъ, безъ сомнѣнія, повинны въ данномъ случаѣ въ нѣкоторомъ petitio principii, легко объяснимомъ желаніемъ оправдать—разумную вообще—мѣру передачи общинамъ государственныхъ реальныхъ налоговъ (поземельнаго, подомоваго и промыслового) и ограниченія чрезмѣрныхъ коммунальныхъ прибавокъ къ государственному общеподоходному налогу.

За то къ сожалѣнію не было обращено вниманія на другую сторону вопроса, которую подчеркиваютъ петиціонеры, жалующіеся на „механичность“ реформы: недостаточно даровать общинамъ право взиманія тѣхъ или иныхъ налоговъ, а надо обратить вниманіе на возложеныя на общины задачи и на ихъ *податную силу*. Оба эти момента могутъ не соотвѣтствовать другъ другу, и нерѣдко, какъ явствуетъ изъ заявленія петиціонеровъ, бѣдныя общины *не въ состояніи* нести всѣхъ расходовъ на содержаніе бѣдныхъ и на народное образованіе: помочь дѣлу могутъ лишь дотаціи или, что то же въ финансовомъ смыслѣ, возложеніе расхода на плечи государства, провинціи или округа.

Депутатъ Гобрехтъ указывалъ въ прусской палатѣ депутатовъ, что отъ многихъ мелкихъ городовъ изъ его округа онъ получилъ жалобы, что „вся эта большая реформа въ концѣ концовъ принесетъ имъ все-таки мало помощи въ ихъ нуждѣ и не понизитъ сколько-нибудь замѣтно ихъ коммунальныхъ налоговъ“. Жалобы на переобремененность многихъ общинъ названный ораторъ признаетъ вполнѣ обоснованными и объясняетъ ее тѣмъ, что общины *обязаны* выполнять рядъ задачъ по предписанію государства: народное образованіе, призрѣніе бѣдныхъ и больныхъ и т. п. При томъ выполненіе этихъ задачъ должно повсюду производиться съ одинаковымъ успѣхомъ и во всякомъ случаѣ не ниже опредѣленнаго минимума: коммунальная школа должна быть поставлена достаточно хорошо, иначе не будетъ разрѣшенъ вопросъ объ обязательномъ образованіи и т. д. Въ этомъ отношеніи и на самыя богатыя и на самыя бѣдныя об-

---

[1]) Ср. ниже, главу VIII. Подчеркну кстати, что на этомъ основаніи въ Англіи все мѣстное податное бремя возложено исключительно на квартиронанимателей! См. ниже возраженія депутата Гобрехта при обсужденіи реформы 14 іюля 1893 г. H. d. Abg. 25. Nov. 1892, стр. 211.

щины возложено одинаковое бремя, но въ виду большого различія въ податной силѣ отдѣльныхъ общинъ, говорилъ Гобрехтъ, это съ невѣроятной силой давитъ какъ разъ болѣе бѣдныя общины, и здѣсь вполнѣ обоснованнымъ является требованіе помощи со стороны государства.

Однако, вопросу, поднятому депутатомъ Гобрехтомъ, не было дано движенія при обсужденіи реформы 1893 г. потому, что, какъ высказался министръ финансовъ Микель, вопросъ этотъ идетъ за предѣлы чисто налоговой реформы, которая, по его словамъ, не можетъ устранить подобныхъ дефектовъ. Микель отмѣтилъ, что въ данномъ случаѣ пришлось бы обратиться къ другимъ мѣрамъ, подобно тому, какъ уже была сдѣлана попытка перенести часть экстраординарныхъ расходовъ по призрѣнію бѣдныхъ на округа [1]).

Такимъ образомъ, въ прусской податной реформѣ 1893 г. не было принято въ соображеніе различіе податной силы отдѣльныхъ общинъ, и каждая община въ финансовомъ отношеніи всецѣло предоставлена собственнымъ силамъ, такъ что вся задача составителей законопроекта сводилась къ указанію разрѣшенныхъ общинамъ источниковъ обложенія и предѣловъ пользованія ими. Въ мотивахъ мы читаемъ: „реальные налоги должны поражать по принципу услуги-возмездія недвижимую собственность и промышленныя предпріятія за тѣ расходы, которые по преимуществу идутъ имъ на пользу или ими вызываются, тогда какъ расходы на общія цѣли публичнаго характера (für allgemeine öffentliche Zwecke) падаютъ на всѣхъ жителей, и должны быть покрываемы также и въ общинѣ по принципу личной налогоспособности, т.-е. путемъ подоходнаго обложенія“. Однако, прибавки къ общеимущественному налогу (Ergänzungssteuer) воспрещены, такъ какъ „для налоговыхъ цѣлей общинѣ предоставлены реальные налоги, и потому обременяемые послѣдними объекты облагаться еще разъ—по масштабу ихъ чистаго дохода—не могутъ“.

Въ этой мотивировкѣ имѣется нѣкоторое противорѣчіе: реальные налоги должны, по мысли правительства, служить возмѣщеніемъ или платой за оказанныя общиной услуги домовладѣльцамъ и промышленникамъ, а общепоимущественный налогъ, какъ

---

[1]) Haus d. Abg. Verh. 25. Nov. 1892, c. 229.

его мотивировали тогда, лишь въ болѣе совершенной формѣ улавливаетъ налогоспособность жителей (усиленное обложеніе так. наз. фундированныхъ доходовъ). Почему, спрашивается, въ коммунальномъ хозяйствѣ не могутъ уживаться оба вида обложенія: реальные налоги и Ergänzungssteuer, когда могутъ уживаться реальные налоги и общеподоходный налогъ? Въ основѣ распредѣленія обложенія между реальными и общеподоходнымъ налогами лежитъ тотъ мотивъ, который такъ ясно былъ формулированъ министромъ финансовъ Микелемъ въ прусскомъ ландтагѣ [1]). „Мы хотимъ, говорилъ онъ, построить нашу податную систему въ государствѣ по принципу налогоспособности; поэтому мы взимаемъ налоги по чистому доходу налогоплательщиковъ; мы устраняемъ обложеніе по валовому доходу; мы не хотимъ имѣть еще болѣе государственное обложеніе въ двухъ видахъ, т.-е. въ видѣ поземельнаго, подомоваго, промыслового и въ видѣ подоходнаго налоговъ; мы вводимъ общепоимущественный налогъ, который поражаетъ однако только чистое имущество, а не валовое имущество—значитъ, съ вычетомъ долговъ. Здѣсь мы имѣемъ совершенно ясно и полно проведенную систему обложенія по налогоспособности. Господа, эта система въ государствѣ справедлива и необходима; но въ общинѣ она была бы несправедлива и неосновательна. Правда, и община имѣетъ расходы общегосударственнаго значенія, къ числу которыхъ по меньшей мѣрѣ необходимо отнести издержки на школьное дѣло и полицію. Поэтому было бы несправедливо, какъ это первоначально предлагалось нѣкоторыми лицами, возложить все коммунальное податное бремя лишь на реальные объекты. Нѣтъ, существуетъ много расходовъ, которые никоимъ образомъ не позволяютъ привлечь къ обложенію одну лишь недвижимую собственность. Но съ другой стороны имѣется также очень большое число коммунальныхъ задачъ, которыя берутъ свое начало въ хозяйственной природѣ общинъ, которыя заключаютъ въ себѣ земельную меліорацію, которыя приносятъ выгоду классу промышленниковъ и земельныхъ собственниковъ, которыя вызываются именно этими категоріями жителей. Тутъ выступаетъ на первый планъ хозяйственное предназначеніе общинъ, а потому необходимъ и другой принципъ въ примѣне-

---

[1]) Verhandl. H. d. Abg. 29 Apr. 1893, стр. 2129.

ніи къ общинамъ: услуга и возмездіе, жертва и бремя, наслажденіе и возмѣщеніе (Leistung und Gegenleistung, Opfer und Last, Genuss und Ersatz“).

Но и съ точки зрѣнія этихъ весьма ясныхъ и здравыхъ принциповъ невозможно отрицать умѣстность общепоимущественнаго обложенія въ общинахъ—по крайней мѣрѣ для покрытія той части коммунальнаго бюджета, которая включаетъ затраты общегосударственнаго значенія. И трудно сомнѣваться въ томъ, что, не допуская общепоимущественнаго обложенія и сокращая по возможности область общеподоходнаго обложенія, прусское правительство руководствовалось по преимуществу чисто фискальными интересами, именно заботилось о томъ, чтобы не переобременить *своихъ* важнѣйшихъ податныхъ источниковъ.

Итакъ, основная задача реформы 1893 г. заключалась въ возможно болѣе широкомъ развитіи реальнаго обложенія. Правительство не желало стѣснять коммунальныя управленія въ дѣлѣ выбора способовъ организаціи ихъ реальныхъ налоговъ, но оно считало важнымъ для себя, чтобы область личнаго обложенія не была переобременена. На первый взглядъ можетъ показаться страннымъ, почему правительство такъ усердно старалось возложить главную массу коммунальнаго податного бремени на недвижимую собственность и промышленныя предпріятія. Однако, правительство стояло на правильной точкѣ зрѣнія. Министерство инстинктивно понимало (хотя этого и не высказало въ своихъ мотивахъ—по понятнымъ причинамъ), что недвижимый капиталъ и промышленныя предпріятія могутъ вынести относительно весьма высокое налоговое бремя безъ того, чтобы могло наступить так. наз. изсяканіе податного источника: такая же процентуальная ставка, напримѣръ, съ доходовъ отъ денежныхъ капиталовъ могла бы оказаться невыносимой и фатальной. Такая разница въ экономическихъ условіяхъ этихъ видовъ собственности объясняется тѣмъ, что полезный эффектъ дѣятельности коммунальнаго управленія отражается на нихъ неодинаково: это—то, что̀ прусское правительство называетъ das vorzugsweise Zugutekommen въ пользу недвижимаго капитала отъ дѣятельности общины, благодаря чему послѣдняя и можетъ, *не внося переобремененія*, требовать усиленнаго участія въ несеніи налогового бремени; это—то, что̀ англичане обозна-

чаютъ терминомъ beneficial rates (см. выше); это—то, что̀ даетъ возможность домовладѣльцамъ и т. д. переложить свое высокое податное бремя на квартирантовъ, арендаторовъ и т. д. (см. ниже въ главѣ VIII, § 6 и 7).

Поэтому-то требованія англичанъ, защищающихъ мысль, чтобы beneficial expenditure покрывалась за счетъ реальнаго обложенія (выше стр. 35 сл.), вполнѣ совпадаетъ съ требованіемъ составителей проекта 1893 г., защищающихъ мысль, чтобы расходы, которые dem Grund und Boden und den Gewerbebetrieben vorzugsweise zugutekommen, покрывались за счетъ реальнаго обложенія. Справедливость этой мысли не оспаривалась въ прусскомъ ландтагѣ, и если самымъ „критическимъ пунктомъ“ всей реформы оказался § 45 проекта (§ 54 закона 14 іюля 1893 г.), то потому, что предложенный правительствомъ способъ разграниченія области реальнаго и личнаго обложенія не вполнѣ гармонируетъ съ указаннымъ основнымъ принципомъ. Что̀ предложило въ данномъ случаѣ прусское министерство? § 45 въ редакціи правительственнаго проекта гласилъ: „По поводу того, сколько изъ всей подлежащей покрытію путемъ налоговъ суммы должно быть отнесено на подоходный налогъ и сколько—на реальные налоги, надлежитъ руководиться слѣдующими правилами: если взимаются прибавки къ государственному подоходному налогу, то обязательно взиманіе по меньшей мѣрѣ одинаково высокой и по большей мѣрѣ—въ полтора раза большей процентной прибавки къ государственнымъ реальнымъ (поземельному, подомовому и промысловому) налогамъ. Если взимаются прибавки только къ реальнымъ налогамъ, то онѣ отнюдь не могутъ превышать 150% государственнаго оклада“.

Здѣсь министерство явно отступило отъ своего основного принципа. Согласно послѣднему вѣдь надо обращать вниманіе прежде всего на расходный бюджетъ, и поскольку рѣчь идетъ о расходахъ, которые по преимуществу идутъ на пользу недвижимой собственности и промышленнымъ предпріятіямъ, необходимо реальное обложеніе, а § 45 механически нормировалъ высоту прибавокъ: пельзя молъ прибавлять къ государственному подоходному налогу больше того, сколько прибавляется (въ процентахъ къ государственному окладу) къ реальнымъ налогамъ, но ставки реальныхъ налоговъ можно довести до очень

высокихъ размѣровъ независимо отъ подоходнаго обложенія. Вотъ почему въ комиссіи и было предложено замѣнить „механическое правило“ § 45 слѣдующимъ постановленіемъ: „расходы общины, которые главнымъ образомъ приносятъ пользу недвижимой собственности и промышленнымъ предпріятіямъ должны, по общему правилу, покрываться путемъ реальныхъ налоговъ, поскольку это не покрыто въ соотвѣтствіи съ § 4, 7 и 16 (т.-е. путемъ пошлинъ и спеціальныхъ сборовъ). Это касается по преимуществу расходовъ на постройку и содержаніе улицъ и дорогъ, на устройство осушительныхъ и обводнительныхъ сооруженій, включая сюда расходы на проценты и погашеніе займовъ, заключенныхъ ради этихъ цѣлей. Расходы на общее управленіе коммунъ, на призрѣніе бѣдныхъ и школы должны по общему правилу покрываться за счетъ прибавокъ къ подоходному налогу“ (Drucksache № 128, стр. 81).

Подобное предложеніе вызвало однако въ комиссіи возраженія съ разныхъ сторонъ, въ томъ числѣ и со стороны министра финансовъ: точное дѣленіе расходовъ въ предложенной формѣ — очень затруднительно и неминуемо вызоветъ много споровъ, борьбу партій и жалобы на неравномѣрное распредѣленіе податной тягости; съ другой стороны, если, напримѣръ, расходы на народное образованіе и на призрѣніе бѣдныхъ вполнѣ цѣлесообразно покрывать путемъ личныхъ налоговъ, то все же представляется довольно умѣстнымъ покрывать часть ихъ и путемъ реальныхъ налоговъ, именно, когда быстрый приливъ населенія въ какихъ-нибудь промышленныхъ мѣстностяхъ внезапно и сильно увеличиваетъ цѣнность недвижимой собственности; наконецъ, при предложенномъ рѣшеніи вопроса неизбѣжно должны происходить быстрыя и значительныя измѣненія въ распредѣленіи податного бремени (т.-е. при выборѣ категорій налоговъ). Наоборотъ, сторонники „механическаго правила“ указывали на то, что чисто механическое нормированіе — полезно, ибо предотвращаетъ необходимость административнаго вмѣшательства и гарантируетъ государству, что подоходное обложеніе не будетъ переобременено коммунальными прибавками.

Министерство финансовъ энергично боролось противъ попытки открыть въ слишкомъ широкихъ размѣрахъ подоходное обложеніе для коммунъ, такъ какъ страхъ въ населеніи передъ

чрезмѣрной высотой подоходнаго обложенія повелъ бы къ ложнымъ деклараціямъ и т. д., а сами общины пострадали бы въ томъ смыслѣ, что установленіе чрезмѣрно высокихъ прибавокъ легко повело бы къ эмиграціи наиболѣе состоятельныхъ плательщиковъ, которые стали бы селиться въ такихъ городахъ, гдѣ прибавки всего ниже. Въ комиссіи министръ финансовъ категорически заявилъ между прочимъ, что правительство не можетъ допустить, чтобы общины имѣли право безпрепятственно доводить ставки коммунальнаго подоходнаго обложенія выше того, сколько взимаетъ государство (т.-е. свыше 100% государственнаго оклада), и требовалъ, чтобы въ законѣ была предусмотрѣна необходимость полученія согласія правительственныхъ инстанцій каждый разъ, когда община предполагаетъ взимать прибавку въ размѣрѣ болѣе 100% государственнаго оклада.

Послѣ продолжительныхъ преній (въ комиссіи было предложено около 20 различныхъ редакцій спорнаго § 45) большинство членовъ остановилось на „компромиссномъ рѣшеніи“ труднаго вопроса, которое впослѣдствіи и вошло въ законъ 14 іюля 1893 г. Взимавшіеся до сихъ поръ государствомъ реальные налоги должны взиматься въ пользу общинъ по общему правилу въ одинаковой или въ крайнемъ случаѣ въ полтора раза бо́льшей процентной нормѣ, сравнительно съ тѣмъ, сколько процентовъ составляетъ (въ данной общинѣ) прибавка къ государственному подоходному налогу. Поскольку реальные налоги не превышаютъ 100% (государственнаго оклада), постольку разрѣшается или вовсе не взимать прибавокъ къ подоходному налогу, или же взимать ихъ въ меньшемъ размѣрѣ, чѣмъ сколько указано въ первомъ пунктѣ сего параграфа. Если реальные налоги взимаются въ размѣрѣ болѣе 150% и если прибавки къ подоходному налогу также достигли 150%, то въ дальнѣйшемъ разрѣшается на каждый процентъ государственнаго оклада реальныхъ налоговъ взимать два процента оклада государственнаго подоходнаго налога. Болѣе чѣмъ 200 процентовъ реальныхъ налоговъ по общему правилу взиматься не должно. § 46. Прибавки къ подоходному налогу свыше государственнаго оклада (т.-е. свыше 100%), а равно и отступленія отъ правилъ, данныхъ въ предыдущемъ параграфѣ, нуждаются въ утвержденіи правительства (министровъ внут-

ренныхъ дѣлъ и финансовъ); такія отступленія допустимы лишь по особымъ основаніямъ. Въ томъ и другомъ случаяхъ слѣдуетъ исходить изъ соображенія, что издержки общины, которыя въ главной мѣрѣ приносятъ пользу земельной собственности и промышленности, должны соотвѣтственно покрываться по общему правилу реальными налогами... Къ числу такихъ издержекъ относятся, главнымъ образомъ, расходы на устройство и содержаніе улицъ и дорогъ, на водопроводныя и канализаціонныя сооруженія, а также на проценты и погашеніе по займамъ, заключеннымъ для такихъ цѣлей“.

Смыслъ предыдущихъ довольно тяжеловѣсныхъ постановленій тотъ, что когда община взимаетъ отъ 1 до 100 процентовъ государственнаго оклада реальныхъ налоговъ [1]), то подоходный налогъ можетъ составлять отъ 0 до столькихъ же процентовъ, сколько процентовъ взимается реальныхъ налоговъ. Напримѣръ, община постановитъ взимать 50% того, сколько государство взимало въ видѣ поземельнаго, подомоваго и промыслового налога (т.-е. 50% того оклада, какой взимался государствомъ); тогда она въ правѣ не взимать подоходнаго налога вовсе, или же взимать максимумъ 50% того, сколько взимаетъ государство (т.-е. опять-таки 50% государственнаго оклада; значитъ, если съ плательщика А государство взимаетъ въ видѣ подоходнаго налога, положимъ 1000 марокъ, то въ пользу общины А долженъ будетъ внести 50% или 500 марокъ). Въ томъ же случаѣ, если община взимаетъ отъ 101 до 150% реальныхъ налоговъ, то прибавки къ подоходному налогу должны составлять не менѣе $^2/_3$ и не болѣе $^1/_1$ того, сколько взимается реальныхъ налоговъ; поэтому, когда реальные налоги взимаются въ размѣрѣ 120%, то прибавка къ подоходному налогу можетъ колебаться между 80 и 120%. Какъ только реальные налоги взимаются отъ 151 до 199%, то подоходный налогъ въ пользу общины долженъ взиматься въ размѣрѣ не менѣе $^2/_3$ процентовъ реальныхъ налоговъ, но и максимумъ 150% плюсъ дважды ту же

---

[1]) Напомню для ясности, что „100%“ подомоваго налога означаетъ, что ставка равна 4% со средней наемной платы съ жилыхъ помѣщеній (и 2% для промышленныхъ помѣщеній), какъ она установлена въ кадастрѣ за послѣдній 10-лѣтній періодъ, ибо *государственный* окладъ составлялъ 4% (и 2% соотвѣтственно).

сумму процента, въ какомъ взимаются реальные налоги сверхъ первыхъ 150%; слѣдовательно, если община взимаетъ реальныхъ налоговъ въ размѣрѣ 165%, то прибавка къ подоходному налогу должна быть не менѣе 110% (=$^2/_3$ отъ 165) и не болѣе 180% (=150 плюсъ 2×15). Когда же реальные налоги достигли 200% (т.-е. вдвое болѣе того оклада, какой полагался, когда эти реальные налоги взимались въ пользу государства) или даже болѣе, что́ разрѣшается лишь въ видѣ исключенія, то для высоты прибавки къ подоходному налогу границы не установлено, т.-е. можно взимать столько, сколько нужно для покрытія всего дефицита, непокрытаго доходомъ отъ 200% реальныхъ налоговъ [1]). Но во всякомъ случаѣ община обязана испросить разрѣшеніе правительственныхъ инстанцій, если она желаетъ взимать подоходный налогъ въ размѣрѣ свыше 100% государственнаго оклада: это обязательно наступаетъ тогда, когда община вынуждена довести реальные налоги свыше 150% или когда она, взимая реальные налоги отъ 101 до 150%, желаетъ и подоходный налогъ взимать въ такомъ же размѣрѣ.

Нечего говорить, что § 45 и 46 законопроекта (=54 и 55 закона) сильно порвали съ основной идеей всей Микелевской реформы. Шаткость аргументаціи, которую выставило правительство въ пользу § 45 сл., прекрасно поняли защитники домо- и землевладѣльческихъ интересовъ, домогавшіеся возложить возможно бо́льшую долю коммунальнаго податного бремени на плательщиковъ подоходнаго налога (подробнѣе объ этомъ см. въ моей книгѣ о спец. обложеніи, стр. 122 сл.). Депутатъ д-ръ Бахемъ очень вѣрно замѣтилъ:... „Г. министръ финансовъ самъ призналъ, что расходы на призрѣніе бѣдныхъ и на народное образованіе должны покрываться за счетъ личныхъ, а не реальныхъ налоговъ. Гг., въ этомъ отношеніи г. министръ финансовъ безусловно правъ, и мы (партія центра) стоимъ на той же точкѣ зрѣнія. Но тогда я не понимаю, какъ могъ г. министръ финансовъ сказать послѣ этого: до сихъ поръ на Западѣ (Пруссіи) общинные бюджеты въ очень значительной степени были де построены нераціонально, потому что молъ тамъ взимали гораздо больше личныхъ, чѣмъ

---

[1]) Ср. Verh., H. d. Abg. 29 Apr. 1893, c. 2131.

реальныхъ налоговъ. Но, гг., если г. министръ остается на почвѣ своего основного принципа, то онъ долженъ прійти къ слѣдующему выводу: если въ бюджетѣ данной общины расходы на бѣдныхъ и на школы составляютъ $^2/_3$ или даже $^3/_4$ всего бюджета,—что́ у насъ, на Западѣ, весьма обычное дѣло, а въ промышленныхъ мѣстностяхъ почти всегда,—то въ такомъ случаѣ слѣдуетъ не менѣе $^3/_4$ всего дефицита покрывать путемъ личныхъ налоговъ. Да, гг., но какъ же это сдѣлать, если въ такомъ случаѣ не устанавливать высокихъ прибавокъ къ подоходному налогу? Если тутъ мы будемъ взимать личное обложеніе лишь въ незначительныхъ размѣрахъ, то остается только обложить земельную собственность въ такомъ размѣрѣ, въ какомъ это вовсе не соотвѣтствуетъ сути дѣла“ [1]).

На самомъ же дѣлѣ § 45 былъ необходимъ для правительства, которое имѣло всѣ основанія опасаться чрезмѣрнаго использованія общинами подоходнаго обложенія. И если правительство категорически заявило, что оно не поступится правиломъ, выраженнымъ въ § 45, и разсматриваетъ „компромиссное рѣшеніе“, какъ крайнюю уступку со своей стороны, то все же *на практикѣ* правительству въ значительной степени удалось заставить общинныя управленія построить свою податную политику примѣнительно къ основному принципу всей реформы: расходы чисто мѣстнаго значенія должны покрываться реальными налогами, а расходы общегосударственнаго значенія—персональными налогами. Возможность правительственнаго воздѣйствія объясняется тѣмъ, что прибавки къ подоходному налогу свыше $100\,^0/_0$ подлежатъ разрѣшенію министровъ внутреннихъ дѣлъ и финансовъ (§ 77 закона 14 іюля 1893 г.; въ отношеніи болѣе мелкихъ городовъ министры поручаютъ давать разрѣшеніе соотвѣтствующимъ оберпрезидентамъ) [2]), а обращаться къ этому вынуждены большинство изъ важнѣйшихъ городовъ и огромное множество мелкихъ общинъ Пруссіи [3]). Въ министерской инструкціи къ

---

[1]) Verh. H. d. Abg. 29 Apr. 1893, c. 2133 сл. Ср. аналогичныя возраженія, ib. c. 2128, 2141.

[2]) См. комментарій Nöll-Freund K. A. G. — 1907, стр. 325 (цитир. ниже „Нелль“).

[3]) Поэтому-то прусскіе города, дорожащіе своей независимостью и желающіе устранить по возможности вмѣшательство правительственныхъ ин-

закону 1893 г. разрѣшеніе прибавокъ свыше 100% ставится въ зависимость отъ того, какъ слагается расходный бюджетъ: расходы, которые по своей природѣ и назначенію идутъ на пользу *всѣмъ* (курсъ подл.) жителямъ общины или вызываются ими, должны по *преимуществу* покрываться за счетъ прибавокъ къ подоходному налогу. Сюда относятся обязательные для общинъ расходы общегосударственнаго значенія — die Kosten der den Gemeinden obliegenden Erfüllung allgemeiner staatlicher Zwecke,—какъ расходы на народное образованіе, призрѣніе бѣдныхъ, по общественной безопасности, по народному здравію и т. д., а равно по общему управленію коммунъ и т. д. Наоборотъ, коммунальные расходы, которые исключительно или въ главнѣйшей степени идутъ на выгоду земельной собственности и промышленнымъ предпріятіямъ, какъ издержки на сооруженіе и содержаніе дорогъ, осушительныхъ и обводнительныхъ сооруженій, должны покрываться только реальными налогами. Однако, расходы, которые производятся въ общихъ цѣляхъ, но вмѣстѣ съ тѣмъ все же приносятъ особую выгоду земельнымъ собственникамъ и промышленникамъ, должны быть покрыты за счетъ, какъ реальнаго, такъ и личнаго обложенія въ соотвѣтствующей пропорціи; сюда относятся расходы на содержаніе общественныхъ улицъ, канализаціонныхъ и водопроводныхъ сооруженій, на городское освѣщеніе и содержаніе пожарныхъ командъ. „Но вообще (продолжаетъ министерская инструкція) не слѣдуетъ упускать изъ виду, что переобремененіе государственнаго подоходнаго налога общинными надбавками свыше необходимаго (über das gerechtfertigte Mass hinaus) тѣмъ болѣе недопустимо, что государственный подоходный налогъ въ его теперешнемъ видѣ не можетъ вынести подобнаго переобремененія. Чтобы открыть возможность соотвѣтственно болѣе значительнаго усиленія коммунальнаго реальнаго обложенія сравнительно съ прежнимъ,

---

станцій, нерѣдко всячески стараются не превзойти 100% прибавки къ подоходному налогу. Всякій, наблюдавшій податную политику Висбадена, Франкфурта на М., Берлина и др. прусскихъ городовъ, прекрасно знаетъ, какъ они опасаются превзойти пресловутую 100% норму. Въ запискѣ 119 Bericht... zur Prüfung d. städtischen Steuer-u. Gebührenwesen, Frankfurt M. отъ 15 дек. 1903 стр. 182, магистратъ прямо указываетъ, что онъ категорически не допускаетъ мысли о превышеніи 100% нормы, такъ какъ это грозитъ „опасностью для свободы городского управленія (Gefährdung der Freiheit der Gemeindeverwaltung)“.

государство и отказалось совершенно отъ реальныхъ налоговъ и передало этотъ налоговой источникъ общинамъ. Необходимо также имѣть въ виду, что вслѣдствіе такой уступки реальныхъ налоговъ многочисленные налогоплательщики получили столь значительное облегченіе, что болѣе рѣшительное привлеченіе ихъ къ коммунальнымъ реальнымъ налогамъ нерѣдко уже по одной этой причинѣ не представляется несправедливымъ“ (см. Нелль, 479 сл.).

Надо однако замѣтить, что этотъ послѣдній мотивъ (что можно усилить общинное реальное обложеніе потому, что отмѣна такового въ государствѣ сняла съ плательщиковъ большое податное бремя) довольно несочувственно былъ встрѣченъ въ рядахъ консервативныхъ партій прусскаго ландтага. Консерваторы и отчасти центръ разсматривали отмѣну государственныхъ реальныхъ налоговъ, какъ актъ простой справедливости (устарѣлость кадастровъ, невычетъ долговъ и т. д.) и не могли сочувствовать тому, что на недвижимый капиталъ будетъ подъ инымъ соусомъ или подъ инымъ предлогомъ снова возложено то податное бремя, которое формально вычеркнуто изъ государственнаго бюджета. Въ правительственномъ проектѣ § 46 указанный мотивъ выраженъ довольно сильно („при выборѣ категорій налоговъ,—т.-е. между подоходнымъ и реальными—надлежитъ особенно имѣть въ виду тѣ облегченія, которыя достались плательщикамъ коммунальныхъ налоговъ отъ отмѣны государственныхъ реальныхъ налоговъ“), комиссія палаты депутатовъ значительно смягчила этотъ мотивъ, а въ общемъ собраніи палаты онъ былъ совершенно вычеркнутъ изъ текста закона (см. § 55 закона 14 іюля 1893 г. и пренія въ палатѣ депутатовъ отъ 29 апрѣля 1893 г., стр. 2137—42).

Такимъ образомъ, въ общемъ и цѣломъ прусское законодательство вполнѣ сознательно и послѣдовательно строитъ податную систему въ общинахъ въ зависимости отъ характера расходнаго бюджета: расходы общегосударственнаго значенія покрываются преимущественно за счетъ общеподоходнаго налога, а расходы чисто мѣстнаго значенія (таковы по общему правилу „всѣ расходы, идущіе главнымъ образомъ на пользу собственникамъ недвижимостей и промышленникамъ“) — за счетъ реальнаго обложенія. Если категорическое признаніе этого

принципа не было внесено въ текстъ закона, какъ это предлагалъ д-ръ Бахемъ и его единомышленники, то тому препятствовала боязнь министра финансовъ переобременить главнѣйшій податной источникъ въ прусскомъ бюджетѣ — общеподоходный налогъ (на этомъ же основаніи былъ устраненъ изъ коммунальныхъ финансовъ общепоимущественный налогъ). Такая боязнь была въ данномъ случаѣ вполнѣ основательна по двумъ причинамъ. Расходы общегосударственнаго значенія въ современныхъ общинахъ чрезвычайно велики, слѣдовательно, на вполнѣ законныхъ основаніяхъ можно было бы очень приналечь на подоходный налогъ: многіе депутаты ландтага на примѣрѣ представляемыхъ ими городовъ указывали, что до 85 и болѣе % всего бюджета поглащаются расходами общаго значенія. Вторая же причина — та, что въ коммунальныхъ управленіяхъ Пруссіи въ силу избирательныхъ условій преобладающее значеніе имѣетъ классъ земле- и домовладѣльцевъ, который естественно пожелалъ бы использовать свое политическое превосходство, чтобы подъ всевозможными предлогами развить подоходное обложеніе предпочтительно передъ реальнымъ, которое, конечно, задѣваетъ ихъ сильнѣе (здѣсь вѣдь податное бремя распредѣляется на болѣе ограниченный кругъ плательщиковъ). Соціальный составъ прусскаго самоуправленія дѣйствительно грозилъ тому, что общины снова постараются приналечь на общеподоходное обложеніе, подобно тому, какъ онѣ дѣлали это до 1893 г. „Механическое правило“, на подобіе § 54 сл., было безспорно необходимо, если правительство не думало одновременно демократизировать строй коммунальныхъ управленій. Но соціальный составъ прусскаго самоуправленія все же сильно далъ почувствовать себя въ томъ направленіи, въ какомъ развилась реформа 14 іюля 1893 г. на практикѣ.

Въ моей работѣ о спеціальномъ обложеніи (стр. 113 сл.), которую я позволилъ себѣ уже неоднократно упоминать выше, было подробно отмѣчено, что сдѣланныя закономъ 1893 г. ограниченія въ дѣлѣ использованія подоходнаго обложенія и довольно естественное отрицательное отношеніе наиболѣе вліятельныхъ слоевъ мѣстнаго самоуправленія къ реальнымъ налогамъ заставили эти руководящіе слои возможно сильнѣе развить спеціальное обложеніе, обложеніе такъ наз. незаслужен-

наго прироста цѣнности, т. наз. Umsatzsteuer von Immobilien (налогъ при продажѣ недвижимостей), пошлины, налоги на роскошь (Aufwandsteuern) и на увеселенія, косвенные налоги (поскольку послѣднее было возможно въ виду большихъ ограниченій закона 1893 г. и имперскихъ законовъ объ обложеніи предметовъ потребленія) и т. д., лишь бы не допустить чрезмѣрнаго роста реальныхъ налоговъ. Въ видахъ экономіи мѣста я не буду повторять указанныхъ въ названной книгѣ фактовъ и выводовъ. Скажу только, что классъ домо- и землевладѣльцевъ настойчиво и односторонне защищалъ свои классовые интересы, такъ что это вызвало даже угрозы со стороны правительства. Въ запискѣ послѣдняго по выполненію закона 14 іюля 1893 г. (записка отъ 4 апр. 1896 г.) мы читаемъ слѣдующее: „Агитацію противъ выполненія закона о коммунальныхъ налогахъ, которую ведутъ ассоціаціи домовладѣльцевъ, объединенныя въ одинъ союзъ, слѣдуетъ считать нежелательной особенно потому, что она вызываетъ протесты и движеніе среди остального невладѣльческаго населенія и должна лишь обострить борьбу интересовъ: едва-ли подлежитъ сомнѣнію, что домовладѣльцы, пытаясь обратить реформу въ свою пользу и въ ущербъ всѣмъ прочимъ плательщикамъ подоходнаго налога, всего болѣе вредятъ сами себѣ, ибо весьма вѣроятно, что благодаря этому поднимется нежелательный рѣзкій протестъ (Ansturm) противъ дарованнаго имъ преобладанія въ мѣстномъ самоуправленіи... Повидимому, все облегченіе государственнаго реальнаго обложенія пошло въ городахъ исключительно въ пользу домовладѣльцевъ“... Поэтому правительство принимало рѣшительныя мѣры и, напримѣръ, распоряженіемъ отъ 4 ноября 1894 года предписало оберъ-президентамъ и регирунгсъ-президентамъ по общему правилу всегда отказывать утвержденіе прибавокъ къ подоходному налогу свыше 100% и, по мѣрѣ возможности, устанавливать вмѣсто этого пошлины, спеціальные сборы и косвенные налоги.

Тѣмъ не менѣе всѣ попытки покрыть быстро возраставшую острую нужду въ средствахъ путемъ только что перечисленныхъ „мелкихъ“ налоговъ оказывались недостаточными: приходилось обращаться къ ненавистнымъ реальнымъ налогамъ. И если за послѣднее время проявилось сильное теченіе въ пользу реорганизаціи реальныхъ налоговъ, то это слѣдуетъ

приписать въ значительной степени именно ограничительнымъ условіямъ § 54 сл. закона 1893 г. Какъ извѣстно, законъ 1893 г. предоставилъ коммунальнымъ управленіямъ право организовать реальное обложеніе такъ, какъ они находятъ наиболѣе удобнымъ для себя, а впредь до выработки соотвѣтствующихъ статутовъ, подлежащихъ утвержденію со стороны правительственныхъ инстанцій, предложилъ довольствоваться прежней системой надбавокъ къ государственнымъ (болѣе не взимавшимся въ пользу казны) реальнымъ—поземельному, подомовому и промысловому—-налогамъ. И вотъ съ конца 1890-хъ гг. мы наблюдаемъ поразительное увлеченіе той формой поземельнаго и подомоваго обложенія, которую называютъ Besteuerung nach dem gemeinen Wert. Уже сотни городовъ приняли эту форму реальнаго обложенія. Я не буду входить въ подробности и опять позволю себѣ сослаться на одну свою статью („Финансы крупныхъ городовъ Германіи“, въ „Извѣстіяхъ Моск. Гор. Думы“, сентябрь 1903 г., стр. 123 сл.), гдѣ описано движеніе въ пользу этой формы обложенія. Всѣ недвижимыя имущества оцѣниваются по ихъ gemeiner Wert, т. е., по ихъ объективной (рыночной) цѣнности [1]). Такъ какъ обложеніе по рыночной стоимости по существу дѣла идентично съ обложеніемъ по средне-нормальному доходу (рыночная стоимость есть не что иное, какъ капитализированный средне-нормальный доходъ), который именно и кладется въ основу обычной формы поземельно-подомоваго обложенія, то можетъ показаться страннымъ, почему собственно городскія управленія внезапно такъ увлеклись системой обложенія по „объективной цѣнности“. Разгадку надо искать въ томъ, что эта послѣдняя форма обложенія даетъ возможность включить въ составъ объектовъ обложенія громадную массу такихъ недвижимостей, которыя при обычномъ способѣ обложенія по средне-нормальному доходу почти совершенно ускользали отъ обложенія. Это—незастроенные земельные участки, освобождавшіеся отъ обложенія или точнѣе несшіе сравнительно ничтожное податное бремя при прежней формѣ обложенія (въ виду ихъ ничтожнаго „до-

---

[1]) Подробное толкованіе понятія gemeiner Wert, служащаго м. пр. для цѣлей взиманія также и общепоимущественнаго налога (Ergänzungssteuer) см. у Нелль, стр. 88 и указ. тамъ ссылки и W. Wygodzinski, Die Besteuerung des landwirtschaftlichen Grundbesitzes Jena 1906 стр. 79 сл.

хода“). Съ того момента, какъ въ основу обложенія кладется цѣнность недвижимостей, „база обложенія“ естественно значительно расширяется. Въ результатѣ, податное бремя раскладывается на гораздо большую массу объектовъ, и тѣ объекты, которымъ до этого приходилось выносить на своихъ плечахъ главную массу податнаго бремени, получаютъ облегченіе. Рядъ записокъ магистратовъ Германіи указываетъ на эту выгоду обложенія „по объективной стоимости“, что положеніе среднихъ и мелкихъ домовладѣльцевъ значительно улучшится, такъ какъ большая доля податного бремени будетъ переложена на малодоходные, но зато весьма цѣнные пустыри (см. подробнѣе въ той же моей статьѣ „Финансы кр. гор.“ [1]). Обложеніе по рыночной стоимости нерѣдко проводится подъ эгидой обложенія спекулянтовъ и земельныхъ ростовщиковъ. Конечно, ассоціаціи домовладѣльцевъ энергично осуждаютъ (особенно за послѣднее время) и этотъ методъ обложенія, но главнымъ образомъ потому, что они вообще желали бы по мѣрѣ возможности снять податное бремя съ недвижимаго капитала и перенести путемъ усиленнаго подоходнаго обложенія въ значительной степени на движимый капиталъ; къ тому же обложеніе по цѣнности побуждаетъ къ увеличенію застройки, а это страшитъ домовладѣльцевъ. Однако, по условіямъ § 54 закона 14 іюля 1893 г. прибавки къ государственному общеподоходному налогу возможны лишь постольку, поскольку община взимаетъ въ соотвѣтствующей степени реальные налоги [2]). Слѣдовательно, coute que coute прусскія общины *вынуждены* развивать реальное обложеніе, т.-е. напрягать въ сильной степени поземель-

---

[1]) Ср. также J. Stempel, Das preussische K. A. G. in der Praxis 1904 стр. 73 и обстоятельную мотивировку въ Bericht über die Verwaltung der Stadt Duisburg für 1900, S. 200 ff.

[2]) Замѣчу, что форма обложенія не мѣняетъ правила § 54 о соотношеніи между отдѣльными категоріями налоговъ (§ 57 закона 1893 г.). Слѣдовательно, если община взимаетъ поземельно-подомовое обложеніе по рыночной стоимости, то дѣлается исчисленіе того, какая ставка была бы нужна (по способу прежняго государственнаго поземельнаго и подомоваго налоговъ), чтобы получить ту сумму, какую получаютъ теперь отъ обложенія по рыночной стоимости, и исчисленная такимъ образомъ ставка и служитъ коэффиціентомъ при опредѣленіи максимально дозволенныхъ въ данномъ случаѣ прибавокъ къ подоходному налогу (См. Нелль, 264). Поэтому въ городскихъ отчетахъ рядомъ со ставкой „столько то пфен. съ каждыхъ 100 мар. рыночной стоимости“ показывается, что „это соотвѣтствуетъ столькимъ-то процентамъ государственнаго оклада“. Ср. еще T. Hoeniger, Berliner Gemeinde—Grundsteuerordnung 1908 стр. 11.

ное и подомовое обложеніе, иначе нельзя увеличивать подоходнаго налога. Въ такомъ случаѣ всѣ преимущества лежатъ конечно на той формѣ поземельно-подомоваго обложенія, гдѣ „база обложенія“ значительно расширяется. Надо впрочемъ отдать справедливость, что обычный ранѣе способъ обложенія по *валовой* доходности нерѣдко ставилъ дома, населенные бѣднѣйшимъ населеніемъ, въ наихудшія условія, тогда какъ богатыя виллы съ большими садами, какъ относительно мало доходныя недвижимости, облагались сравнительно слабо. Налогъ по цѣнности въ значительной степени устранилъ эту ненормальность [1]).

Таковы причины поразительнаго успѣха поземельно-подомоваго налога „по рыночной стоимости“. Невозможность идти еще дальше въ этомъ направленіи заставляетъ городскія управленія налягать на налогъ за переходъ недвижимостей (Umsatzsteuer), а за послѣдняе время особенно на налогъ на приростъ цѣнности (Wertzuwachssteuer), ибо правительственныя инстанціи обычно не разрѣшаютъ доводить Umsatzsteuer свыше государственнаго оклада (=1% съ цѣнности). Оставливаясь на этихъ источникахъ, магистраты идутъ нерѣдко просто по линіи наименьшаго сопротивленія, какъ это довольно откровенно заявляется въ официальной запискѣ Франкфуртскаго магистрата [2]). Я не буду входить въ описаніе моднаго вопроса о Wertzuwachssteuer удостоеннаго въ самое короткое время громаднѣйшей литературой. Въ № 2/3 и № 20 отъ 2 февраля 1909 г. Mitteilungen der Zentralstelle des deutschen Städtetages данъ полный обзоръ всѣхъ важнѣйшихъ статутовъ, регулирующихъ взиманіе налога на приростъ цѣнно-

---

[1]) Какъ заявлялъ обербюргермейстеръ гор. Бармена: „общеизвѣстно, что мелкіе дома должны платить наибольшія арендныя платы. Это происходитъ повидимому отъ того, что домовладѣлецъ имѣетъ бо́льшій рискъ въ отношеніи исправности нанимателей, что такія помѣщенія изнашиваются сильнѣе, что приходится больше затрачивать на исправленіе ихъ, — во всякомъ случаѣ извѣстно, что болѣе мелкія квартиры уплачиваютъ относительно бо́льшую арендную плату“. (Протоколы засѣданій отъ 2 іюня 1901 г. стр. 725). Вполнѣ ясно, однако, что ошибка лежитъ въ системѣ обложенія по *валовому* доходу: нужно было бы изъ валовой арендной платы вычитывать издержки производства,—болѣе крупныя въ мелкихъ домахъ, какъ это, правда очень грубо, проводится въ Англіи. Ср. ниже главу VIII § 6 и цит. выше отчетъ Дюисбургскаго магистрата за 1900 г. стр. 203 сл.

[2]) 119 Bericht... zur Prüfung des Steuer & Gebührenwesens, 15. Dez. 1903 стр. 192 сл.

сти, и мнѣ нѣтъ нужды воспроизводить эти данныя. Почти всѣ статуты вступили въ силу не ранѣе 1907 г., такъ что о практическихъ результатахъ этого налога говорить еще не приходится. Но я хотѣлъ бы подчеркнуть, что массовое увлеченіе этой формой обложенія объясняется главнымъ образомъ повсемѣстной финансовой стѣсненностью городскихъ управленій и отчасти различными ограниченіями закона 14 іюля 1893 г. въ связи съ одностороннимъ классовымъ составомъ прусскихъ городскихъ общинъ. Что налогъ на приростъ цѣнности вызываетъ меньше сопротивленія, чѣмъ другія формы поземельнаго обложенія, едва ли можетъ быть оспариваемо. Кельнскій гласный Каузенъ, одинъ изъ иниціаторовъ статута объ обложеніи „незаслуженнаго прироста цѣнности“, прямо мотивировалъ: „если налогоплательщики нѣсколько глубже вдумаются въ суть дѣла, говорилъ онъ, то 99% изъ нихъ найдутъ, что они могутъ преспокойно спать по поводу всей этой исторіи (т.-е. по поводу введенія Wertzuwachssteuer), такъ какъ для нихъ совершенно безразлично, вводится ли налогъ на приростъ цѣнности, или нѣтъ“ [1]). Кельнскій обербюргермейстеръ, защищая проектъ, подчеркивалъ, что „именно домои землевладѣльцы особенно заинтересованы въ томъ, чтобы увеличивался приливъ и сокращался отливъ состоятельныхъ плательщиковъ, ухода которыхъ надо очень опасаться, когда столь энергично усиливается прямое обложеніе,—и они должны поэтому болѣе сочувственно относиться къ высказаннымъ имъ доводамъ въ пользу налога на приростъ цѣнности“ [2]).

Въ одномъ отношеніи, какъ показываетъ опытъ [3]), соединеніе налога по рыночной цѣнности съ Wertzuwachssteuer оказалось въ высокой степени полезнымъ: оцѣнки для цѣлей взиманія подомово-поземельнаго налога стали лучше, ибо плательщики, имѣя передъ собою перспективу налога на приростъ цѣнности, заинтересованы въ показаніи дѣйствительной стоимости ихъ недвижимостей. Съ другой стороны, оцѣночное дѣло, — отнюдь не легкое, часто гадательное, въ виду того, что нѣтъ проч-

---

[1]) Verhandlungen der Stadtverordneten-Versammlung zu Cöln v. 11 Febr. 1905. Тотъ же мотивъ выставляется и при обсужденіи аналогичнаго проекта въ Берлинской городской думѣ. См. Stenogr. Berichte d. Stadtverordn. Berlin 26 Sept. 1907, c. 313.

[2]) Дебаты въ Кельнск. гор. думѣ отъ 11 февр. 1905 г.

[3]) См. тамъ же, дебаты отъ 6 апр. 1905 г.

ныхъ данныхъ для опредѣленія „объективной стоимости“ (доходность опредѣлить легче, если недвижимость сдается въ аренду),—улучшается, если оно одновременно производится также для цѣлей государственнаго общепоимущественнаго обложенія: въ послѣднемъ—имущества берутся точно такъ же сообразно ихъ gemeiner Wert, и нерѣдко на практикѣ городскія управленія непосредственно руководствуются оцѣнками, выведенными для взиманія Ergänzungssteuer [1]).

Словомъ, въ Пруссіи коммунальное поземельно-подомовое обложеніе получило въ общемъ законченный обликъ и развивается въ сторону поимущественно-реальнаго обложенія [2]). Главный упрекъ, который можно сдѣлать въ данномъ случаѣ,—тотъ, что развитіе это шло нѣсколько насильственнымъ путемъ, являлось часто послѣднимъ якоремъ спасенія и вызывалось желаніемъ сбросить податное бремя на менѣе защищенныя плечи (на владѣльцевъ пустырей, т.-е. на яко бы заядлыхъ „спекулянтовъ“). Это форсированное, отчасти неестественное явленіе объясняется главнымъ образомъ ограниченіями закона 14-го іюля 1893 г. въ связи съ уродливой избирательной системой въ прусскія общины. Податную реформу нужно было начать съ реформы коммунальнаго избирательнаго права, прусское же правительство предпочло наложить различныя узы на мѣстную автономію въ податныхъ вопросахъ (вѣдь не только указаны различныя границы для использованія тѣхъ или иныхъ налоговыхъ источниковъ, но и всякій мѣстный податной статутъ утверждается правительственными инстанціями, а при превышеніи 100% нормы подоходнаго обложенія правительство на практикѣ диктуетъ свои условія отно-

---

[1]) Въ любезно предоставленномъ въ мое распоряженіе образцѣ оцѣночнаго листа гор. Эльберфельда въ окладной списокъ заносятся данныя: объ ежегодномъ доходѣ, о стоимости недвижимостей для Ergänzungssteuer и „по собственной городской оцѣнкѣ“ (отдѣльно за квадратный метръ и за всю парцеллу), доходность строеній (отдѣльно—жилыя помѣщенія и пристройки вмѣстѣ съ садомъ), оцѣнка при страхованіи отъ огня, послѣдняя покупная цѣна, число этажей, родъ постройки и т. д.

[2]) Въ 1905 г. во всѣхъ прусскихъ городахъ свыше 10.000 жителей болѣе 70% поземельно-подомоваго обложенія совершался по gemeiner Wert, а изъ городовъ свыше 100.000 жителей только три остались при прежней системѣ прибавокъ къ государственному поземельно-подомовому обложенію. Вслѣдствіе обложенія по рыночной стоимости дѣйствительная высота обложенія для домовладѣльцевъ теперь даже ниже, чѣмъ въ 1894 г., несмотря на удвоеніе налоговаго бюджета. Preuss. Verw. Blatt 1908 № 10, с. 151 (ст. Strutz).

сительно всего налоговаго бюджета), но не демократизировать строя общинныхъ управленій. Въ результатѣ оказываются такія нежелательныя явленія, какъ налоги на воду, на газъ и т. д., получающіеся вслѣдствіе чрезмѣрныхъ цѣнъ на воду, газъ и т. д., поставляемые городомъ (см. мою цит. выше статью „Финансы крупн. городовъ“ и т. д., стр. 129 сл.).

Что же касается коммунальнаго промыслового обложенія, то прусскія общины идутъ пока еще ощупью и здѣсь царитъ необычайное разнообразіе [1]), поскольку онѣ не отказались отъ системы прибавокъ къ государственному (невзимаемому болѣе въ пользу государственнаго казначейства) промысловому налогу. Организація государственнаго промыслового налога слѣдующая. Всѣ предпріятія дѣлятся на четыре класса, смотря по величинѣ ежегоднаго дохода или основного и оборотнаго капиталовъ. Къ первому классу отнесены предпріятія съ доходомъ не менѣе 50.000 мар. (или 1.000.000 м. капитала), ко II классу—отъ 20 до 50.000 м. дохода (или отъ 150.000 м. до 1 мил. мар. капитала), къ III классу—отъ 4.000 до 20.000 м. дохода (отъ 30.000 до 150.000 мар. капитала), къ IV классу—отъ 1500 до 4000 м. дохода (или отъ 4.000 до 30.000 м. капитала). Болѣе мелкія предпріятія свободны. Каждый классъ долженъ внести опредѣленную сумму, равную числу предпріятій даннаго класса, помноженному на 300 марокъ для II класса, на 80 мар.—для III класса и 16 мар. для IV класса. Контингента для перваго класса не установлено, и налогъ равенъ $1^0/_0$ съ дохода съ тѣмъ, что низшій окладъ равенъ 524 мар., а каждый слѣдующій окладъ возрастаетъ по 48 мар. Каждый классъ плательщиковъ выбираетъ изъ своей среды раскладочную комиссію, которая распредѣляетъ плательщиковъ по разрядамъ (во II классѣ разряды колеблются отъ 156 м. до 480 мар. въ годъ, въ III классѣ—отъ 32 до 192 мар., въ IV классѣ—отъ 4 до 36 м.), причемъ каждый плательщикъ заносится въ тотъ разрядъ, окладъ котораго не превосходитъ $1^0/_0$ дохода отъ предпріятія. Если $1^0/_0$ съ дохода меньше, чѣмъ сколько составляетъ низшій окладъ въ данномъ классѣ, то все же предпріятіе должно платить по низшему окладу, но послѣ двухъ

---

[1]) См., напр., Mitteilungen des Stat. Amtes der Stadt Dortmund, 8 Heft: Die Gemeindesteuern des Jahres 1905 in... Westfalen (bearb. v. P. Prigge) Dortmund, 1906.

лѣтъ оно переводится въ слѣдующій низшій классъ. При разверсткѣ берется доходъ послѣдняго года; облагаемымъ же доходомъ считается валовой доходъ за вычетомъ издержекъ производства и амортизаціи, но не вычитаются проценты на основной или оборотный капиталы, а равно проценты на занятые капиталы.

Какъ указываетъ одна записка магистрата гор. Дюисбурга, эта система обложенія довольно неудобна для коммунальныхъ цѣлей, ибо колебанія городского дохода—значительны [1]). Дѣло въ томъ, что основаніемъ для разверстки служитъ прибыль предпріятій за *послѣдній* годъ, а такъ какъ эта прибыль изъ года въ годъ сильно измѣняется, то и поступленія отъ налога сильно колеблются: вѣдь даже въ подоходномъ обложеніи берется средній доходъ за послѣдніе три года. Отсюда происходятъ колебанія и въ другихъ реальныхъ налогахъ, которые приходится то увеличивать, то уменьшать, въ зависимости отъ поступленій отъ промыслового налога. Между тѣмъ такая подвижность мало соотвѣтствуетъ самому характеру реальнаго обложенія. Одно предпріятіе въ Дюисбургѣ, отнюдь не измѣнявшее своего производства, платило промысловой налогъ, начиная съ 1900 г.: 5324; 8204; 2684; 300; 2828 мар., а между тѣмъ съ точки зрѣнія принципа „услуги-возмездія“ это предпріятіе каждый годъ совершенно одинаково пользовалось услугами города и причиняло ему одинаковые расходы въ области школьнаго дѣла, призрѣнія бѣдныхъ и содержанія полиціи. Дюисбургскій магистратъ считаетъ также большимъ недостаткомъ еще тотъ пунктъ государственной организаціи промыслового налога, что ставки—не прогрессивны (вслѣдствіе контингентировки отчасти регрессивны). На это обстоятельство указывалось и въ прусской палатѣ депутатовъ въ 1904 г. Впрочемъ, на практикѣ городскія управленія нерѣдко для каждаго класса устанавливаютъ разную величину прибавки (т.-е. $^0/_0$ къ государственному окладу), при чемъ предпріятія съ высшими доходами облагаются усиленно. Далѣе, на практикѣ раскладочныя комиссіи слишкомъ неохотно относятъ плательщиковъ на низшіе или высшіе оклады изъ боязни не потерять или не пріобрѣсти этихъ плательщиковъ. Наконецъ, филіальныя отдѣ-

---

[1]) См. Denkschrift betr. Einführung einer Gemeinde-Gewerbesteuer v. 18 Juli 1906 (Duisburg).

ленія большихъ торговыхъ домовъ привлекаются къ обложенію не самостоятельно, а по разверткѣ общаго дохода всего предпріятія среди всѣхъ общинъ, гдѣ имѣются отдѣленія. Однако, на долю общинъ, гдѣ имѣются лишь филіальныя отдѣленія, достается по общему правилу сравнительно мало, а иногда ничего, если, положимъ, крупная прибыль въ данной общинѣ сводится на-нѣтъ убытками, полученными предпріятіемъ въ другихъ общинахъ. Тогда получается, что община, гдѣ отдѣленіе доходно, даетъ предпріятію всѣ выгоды, но не облагаетъ его мѣстными налогами въ ущербъ другимъ предпріятіямъ того же рода у себя и т. д. Въ Дюисбургѣ имѣется отдѣленіе одной большой фирмы, которое съ 1895 г. ничего не платитъ городу, хотя и имѣетъ крупный чистый доходъ въ *Дюисбургѣ* (такъ что причитающійся налогъ составилъ бы здѣсь 2012 мар., но фирма имѣетъ убытокъ въ другихъ мѣстахъ), уплачиваетъ 10.000 мар. наемной платы за помѣщеніе и 27.000 мар. въ годъ жалованья служащимъ.

Законъ 14-го іюля 1893 г. разрѣшилъ коммунальнымъ управленіямъ введеніе самостоятельныхъ системъ промыслового обложенія (§ 29), и правительство рѣшительно поощряло такую политику [1]), ибо государственный промысловой налогъ (отъ 24-го іюня 1891 г., нынѣ не взимаемый болѣе въ пользу общинъ; онъ описанъ выше) мало подходитъ для коммунальныхъ цѣлей. Законъ 1893 г. разрѣшаетъ слѣдующіе масштабы для взиманія самостоятельнаго коммунальнаго промыслового налога: доходъ (Ertrag, т.-е. валовой доходъ за вычетомъ издержекъ производства) послѣдняго года или нѣсколькихъ послѣднихъ лѣтъ, размѣръ основного капитала или размѣръ основного и оборотнаго капиталовъ вмѣстѣ (т.-е. всѣ тѣ цѣнности, которыя dauernd dem Gewerbebetrieb gewidmet sind; изъ занятыхъ капиталовъ вычитаются здѣсь лишь т. наз. текущіе долги; впрочемъ, мѣстнымъ статутомъ могутъ быть введены ограничительныя и расширительныя условія), другіе признаки, указывающіе на размѣръ предпріятія (напр. число рабочихъ, число и сила двигателей и т. п.), или соединеніе нѣсколькихъ или всѣхъ пере-

---

[1]) Ср. министерскую инструкцію къ закону 14-го іюля 1893 г., парагр. 20. Несомнѣнно и законодатель желалъ того же, какъ ясно изъ расположенія статей 29 сл. закона 1893 г. Ср. минист. распоряженіе отъ 22-го ноября 1905 г. у Нелль 588 сл. (Preuss. Min. Blatt, 1905, с. 203 сл.).

численныхъ масштабовъ. Предпріятія съ доходностью менѣе 1500 мар. въ годъ или съ капиталомъ менѣе 4000 мар. должны освобождаться отъ обложенія.

Однако, до самаго послѣдняго времени городскія управленія Пруссіи оставались довольно инертными въ дѣлѣ введенія самостоятельныхъ статутовъ о промысловомъ обложеніи. Въ 1905 году изъ 250 городовъ свыше 10.000 жителей въ Пруссіи громадное большинство (228) взимало промысловой налогъ въ видѣ прибавокъ къ государственному налогу (какъ описано выше). Всего ниже обложеніе было въ 5 городахъ, гдѣ окладъ составлялъ 100% государственнаго оклада, а выше всего въ Бохольтѣ — 280%, въ Рейне — 285%, въ Гуммерсбахѣ — 295% и въ Кенигсгютте — 365%. 209 городовъ не дѣлали различія въ выборѣ прибавокъ къ государственному налогу для всѣхъ четырехъ классовъ, а въ 19 городахъ предпріятія III и IV классовъ облагались въ пониженномъ размѣрѣ. Кромѣ того, какъ извѣстно, законъ о государственномъ обложеніи так. наз. универсальныхъ магазиновъ облегчилъ положеніе предпріятій 3 и 4 классовъ, которымъ засчитывается доходъ отъ обложенія универсальныхъ магазиновъ [1]).

За послѣднее же время, особенно съ весны 1905 г., проявилось сильное теченіе въ пользу установленія самостоятельныхъ системъ промыслового обложенія. Большинство статутовъ этого рода носятъ болѣе или менѣе ярко выраженный характеръ „политики поддержанія среднихъ классовъ“, при чемъ нерѣдко большія торговыя предпріятія облагаются въ усиленной прогрессіи. Главными внѣшними признаками для этого рода обложенія (обычно, въ дополненіе къ системѣ прибавокъ къ государственному промысловому налогу, т.-е. въ видѣ Sondergewerbesteuer наряду съ обычнымъ промысловымъ обложеніемъ въ видѣ добавочныхъ процентовъ) служатъ: пространство, занимаемое предпріятіемъ, наемная плата и число служащихъ [2]). Такъ, статутъ города Каттовица отъ 1905 г.

---

[1]) D-r R. Brunhuber, Neue Kommunal-Gewerbesteuern, Jena 1907 c. 6. Впрочемъ, тщедушныя 3—4 марки, которыя обычно достаются каждому такому мелкому торговцу, пропадаютъ въ сущности даромъ. Поэтому теперь рекомендуютъ уступать доходъ отъ обложенія универсальныхъ магазиновъ городскимъ управленіямъ съ тѣмъ, чтобы они принимали мѣры къ поддержанію среднихъ классовъ (содѣйствіе товариществамъ по закупкѣ товаровъ, организація мелкаго кредита и т. д.).

[2]) Образцы такихъ статутовъ см. въ той же брошюрѣ Брунхубера.

облагаетъ розничныя торговыя предпріятія двояко: 1) по пространству: при болѣе 100 до 500 кв. м. занимаемой площади—по 3 марки за кв. метръ; при 500—1000 кв. м.—по 3 м. 50 п. за кв. м.; при болѣе 1000 кв. м.—по 4 м. за кв. м.; 2) по числу служащихъ: при болѣе 20 до 30 служащихъ—по 30 мар. за каждаго служащаго въ годъ, при 30—40 служащихъ—по 40 мар. и т. д. до: при болѣе 70 служащихъ—по 80 мар. за каждаго служащаго въ годъ.

За послѣднее время замѣтно также рѣшительное стремленіе во что бы то ни стало сильнѣйшимъ образомъ обложить такъ наз. филіальныя отдѣленія, т.-е. многочисленныя отдѣленія, которыя открываютъ въ цѣломъ рядѣ городовъ нѣкоторыя крупныя торговыя фирмы: розничные писчебумажные, галантерейные, сапожные и т. под. магазины, молочныя и т. д., открываемые въ разныхъ мѣстахъ нѣкоторыми фирмами. Во многихъ мѣстахъ высота обложенія начинаетъ доходить до того, что, какъ, напримѣръ, выясняетъ д-ръ Брунхуберъ, оно должно убить универсальные магазины и филіальныя отдѣленія... Дѣло идетъ о много разъ большемъ налогѣ, чѣмъ существующій государственный налогъ на универсальные магазины... Имѣемъ ли мы въ данномъ случаѣ дѣло съ извѣстной близорукостью или невѣжествомъ городскихъ управленій или съ ихъ ослѣпленностью, вызываемою мимолетными узкими классовыми интересами и настроеніями, сказать трудно, но едва ли прусское правительство поступало благоразумно, когда оно утверждало подобные статуты... Если дѣло и не дойдетъ до уничтоженія универсальныхъ магазиновъ и крупныхъ фирмъ, то подобное законодательство безъ сомнѣнія сильнѣйшимъ образомъ задѣнетъ служащихъ, число которыхъ такъ часто является основаніемъ для усиленно-прогрессивнаго обложенія: и, дѣйствительно, по опыту извѣстно, что введеніе подобныхъ статутовъ влечетъ за собою массовое увольненіе служащихъ... Въ результатѣ, сбиваніе цѣнъ на трудъ, отчаянная конкуренція среди продающихъ свой трудъ и выжиманіе пота изъ „счастливчиковъ“, получившихъ мѣсто[1])...

Повидимому, прусское правительство начинаетъ сознавать вредъ увлеченія подобными „Gewerbekopfsteuern“ или нало-

---

[1]) См. указ. брошюру Брунхубера, стр. 31 сл. и R. Oeser, Die Besteuerung des Kleinhandels (Flugschriften d. D. Volkspartei, 2) Frankf. M. 1899. стр. 13 сл.

гами на оборотъ предпріятій, ибо—помимо случаевъ отказа въ утвержденіи новыхъ такого рода статутовъ—въ министерскомъ циркулярѣ отъ 22-го ноября 1905 г. (Нелль, стр. 589 сл.) эти системы обложенія признаются малоумѣстными, такъ какъ указанные масштабы пригодны лишь для однородныхъ предпріятій, слѣдовательно, въ общинахъ съ преимущественно однообразной индустріей. Указывая на быстрое распространеніе поземельно-подомоваго налога по рыночной стоимости, циркуляръ рекомендуетъ и въ дѣлѣ промыслового обложенія класть въ основу размѣръ постояннаго и оборотнаго (или одного лишь постояннаго) капиталовъ. Съ принятіемъ такого масштаба окажется возможнымъ промысловое и поземельно-подомовое обложеніе подвести, такъ сказать, подъ одинъ знаменатель, а это важно въ томъ смыслѣ, что можно слѣдить за равномѣрнымъ обложеніемъ разныхъ видовъ имущества (съ этой цѣлью законъ 14-го іюля 1893 г. предписываетъ вѣдь, чтобы по общему правилу прибавки къ реальнымъ налогамъ, т.-е. къ поземельному, подомовому и промысловому налогамъ были одинаковы). Масштабъ—размѣръ постояннаго и оборотнаго капиталовъ—гарантируетъ также большее или меньшее постоянство коммунальныхъ поступленій отъ налога и даетъ возможность допустить прогрессію ставокъ; наряду съ этимъ могла бы приниматься въ соображеніе и высота дохода и особое положеніе нѣкоторыхъ отдѣльныхъ отраслей промышленности (чтобы лучше учитывать индивидуальную налогоспособность и то бремя, которое налагаютъ на городскія управленія нѣкоторые виды предпріятій).

Такова система реальнаго обложенія въ прусскихъ общинахъ. Что же касается личнаго обложенія, то таковое взимается почти исключительно въ видѣ прибавокъ (процентовъ) къ государственному общеподоходному налогу. По мысли законодателя, прусскія общины могли при наличности особо уважительныхъ причинъ выработать собственные тарифы подоходнаго обложенія, но на практикѣ это не получило развитія, и только въ видѣ исключенія удержались старые — отличные отъ государственнаго—тарифы въ Альтонѣ и Франкфуртѣ на М.[1]). Въ послѣднемъ городѣ правительство согласилось, правда

[1]) E. v. Dunker, Der Gemeindehaushalt der Grossstädte Preussens, Diss. 1906, c. 45.

довольно неохотно, оставить сильно дегрессивный характеръ общеподоходнаго обложенія (доходы отъ 901 до 10.500 мар. облагаются здѣсь болѣе низкими ставками, чѣмъ въ государственномъ тарифѣ, а доходы свыше 10.500 мар. облагаются по государственному тарифу)[1]), но такъ какъ магистратъ высоко цѣнитъ свой тарифъ, то онъ вынужденъ прилагать всѣ усилія, чтобы не превзойти максимальной 100% нормы, ибо иначе правительство грозитъ своимъ вмѣшательствомъ; франкфуртскій же магистратъ не безъ основанія опасается вторженія центральной администраціи, которая вовсе не сочувствуетъ столь преобладающей роли общеподоходнаго обложенія въ финансахъ Франкфурта[2]). Что же касается Альтоны, то ландтагъ выразилъ въ принципѣ свое согласіе на удержаніе ея совершенно своеобразнаго тарифа, именно, обратно-прогрессивнаго тарифа. Этотъ городъ находится въ ближайшемъ сосѣдствѣ съ Гамбургомъ, т.-е. съ политической единицей, независимой отъ Пруссіи. Большія массы рабочихъ имѣютъ заработокъ въ Гамбургѣ, а живутъ въ Альтонѣ. Послѣдняя лишена возможности обложить гамбургскихъ промышленниковъ за причиненіе ей большихъ расходовъ въ интересахъ ихъ рабочихъ въ порядкѣ пар. 53 закона 14-го іюля 1893 г. (о чемъ ниже), а потому и вводитъ усиленное обложеніе небольшихъ доходовъ, т.-е. рабочихъ. Основательность подобнаго мотива подверглась сомнѣнію и въ прусскомъ ландтагѣ[3]), однако, намъ интересно констатировать въ данномъ случаѣ извѣстную безпомощность системы личнаго обложенія, ограниченнаго предѣлами узкой территоріи.

Слѣдовательно, если откинуть два исключенія, то въ Пруссіи коммунальное общеподоходное обложеніе является простымъ дополненіемъ къ государственному общеподоходному налогу[4]), и

---

[1]) См. Frankfurt a. M. Steuer—& Gebühren-Ordnungen, 1905. Замѣчу, что Франкфуртъ взимаетъ на самомъ дѣлѣ 105% своего тарифа, но такъ какъ доходы менѣе 10.500 мар. обложены слабѣе, то его 105% норма въ совокупности не превосходитъ того, что давала бы 100% прибавка къ государственному тарифу.

[2]) Ср. заявленіе обербюргермейстера Адикеса въ дебатахъ отъ 16 февр. 1904 г. во Франкфуртской думѣ и упомянутую выше записку № 119 отъ 15 дек. 1905 г.

[3]) Дебаты отъ 26 апр. 1893 г. с. 2066.

[4]) Имѣется еще то отличіе, что общины могутъ понизить экзистенцминимумъ, который въ государственномъ общеподоходномъ обложеніи равенъ 900 мар. Въ такомъ случаѣ общины могутъ взимать: при доходахъ не болѣе

вся задача составителей закона 1893 г. сводилась здѣсь главнымъ образомъ къ указанію того, въ пользу какой общины должны зачисляться доходы, получающіеся въ другихъ общинахъ, чѣмъ гдѣ живетъ получатель дохода (такъ наз. Forensaleinkommen; буду для краткости называть ихъ „иногородніе доходы“). Я къ сожалѣнію не могу статистически выяснить размѣра и значенія иногородныхъ доходовъ, такъ какъ большинство городскихъ отчетовъ ясно не указываетъ соотвѣтствующихъ свѣдѣній. Въ отчетѣ гор. Франкфурта на М. мы находимъ, что число „форензовъ“, т.-е. лицъ, не проживающихъ въ городѣ, но уплачивающихъ ему подоходный налогъ вслѣдствіе нахожденія въ предѣлахъ города принадлежащихъ плательщикамъ недвижимостей или промышленныхъ предпріятій, составляетъ всего 389 человѣкъ на всю массу плательщиковъ въ 74.200 человѣкъ [1]).

Постановленіе объ иногородныхъ доходахъ заимствовано изъ прежняго законодательства [2]), которое предписывало, что налоги на доходы отъ недвижимостей и промышленныхъ предпріятій достаются той общинѣ, гдѣ находятся эти объекты, хотя городовыя положенія нѣкоторыхъ провинцій (напр. ганноверской) стоятъ исключительно на почвѣ чисто-личнаго обложенія, а потому и не допускаютъ обложенія коммунальнымъ подоходнымъ налогомъ иногородныхъ жителей (форензовъ). Законъ 14-го іюля удержалъ реальный принципъ въ интеркоммунальномъ общеподоходномъ обложеніи подобно тому,

---

420 мар.—отъ 2/5% до 1,20 м.; при доходахъ отъ 420 до 660—2 м. 40 пф., при доходахъ отъ 660 до 900 мар.—4 мар., или же, по рѣшенію общины и съ утвержденія высшихъ инстанцій, и въ меньшемъ размѣрѣ. Перечень большихъ городовъ, понижающихъ экзистенцминимумъ, см. въ Stat. Jahrbuch Deutscher Städte XV, 479.

[1]) Отчетъ магистрата г. Франкфурта за 1905 г. Число форензовъ въ Шарлоттенбургѣ за 1906 г. было 1203, уплатившихъ 462 тыс. мар. налога изъ общей суммы дохода отъ общеподоходнаго налога въ пользу города въ размѣрѣ 5.753 тыс. мар. Однако, Шарлоттенбургъ потерялъ на подоходномъ налогѣ за иногородніе недвижимости и промышленные предпріятія, доходъ отъ которыхъ принадлежитъ шарлоттенбургскимъ жителямъ, на почти 1½ мил. мар. (Отчетъ гор. Шарлоттенбурга за 1906 г. стр. 310 сл.). Городъ Боннъ по отчету за 1906 г. (стр. 114) получилъ отъ обложенія форензовъ 58 т. мар. и потерялъ 176 т. м. (за доходы отъ иногородныхъ недвижимостей и пром. предпріятій). Городъ Кельнъ, согласно отчету за 1906 г. (стр. 243), получилъ отъ обложенія форензовъ 185 т. м. (2,6% общаго дохода) и потерялъ 600 т. м. Городъ Магдебургъ, согласно отчету 1904/5 г. (стр. 167), получилъ 402 т. м., потерялъ 495 т. м.

[2]) См. Drucksachen d. Abg. H. V. Session 1892/93 B. zu N 128, стр. 494.

какъ въ международномъ податномъ правѣ доходы отъ недвижимостей обычно удерживаются за государствами мѣста нахожденія недвижимостей. Такое рѣшеніе вопроса, какое даетъ законъ 1893 г., можетъ быть мотивировано принципомъ услуги-возмездія (недвижимый капиталъ связанъ, какъ говорятъ нѣмцы, auf Gedeih und Verderb со своей общиной), однако на практикѣ здѣсь получаются большія нелогичности. Уже не буду говорить о томъ, что общеподоходное обложеніе допущено въ прусскихъ общинахъ ради принципа налогоспособности—для покрытія расходовъ общегосударственнаго значенія,—а потому проведеніе чисто-реальнаго принципа въ общеподоходномъ обложеніи становится непослѣдовательнымъ. Но на практикѣ получаются еще болѣе странныя послѣдствія. Какъ сказано, привлекаемый къ государственному общеподоходному налогу доходъ отъ недвижимостей и промышленныхъ предпріятій облагается для коммунальныхъ цѣлей исключительно въ пользу общины, гдѣ эти недвижимости и предпріятія находятся, и облагаются при томъ совершенно самостоятельно и независимо отъ всѣхъ другихъ доходовъ того же иногородняго жителя въ другихъ мѣстахъ. Положимъ, А имѣетъ общій доходъ въ 10.000 мар.; государственный окладъ общеподоходнаго налога съ него составитъ 300 мар., и если А весь свой доходъ получаетъ въ одномъ мѣстѣ, то, при 100% прибавкѣ къ государственному окладу, община взыскиваетъ 300 мар.; но если А получаетъ 5000 мар. въ мѣстѣ своего жительства, въ М, а 5000 мар. отъ недвижимости въ Н, то общинѣ М достанется 150 мар. (при 100% прибавкѣ къ государственному окладу), а общинѣ Н всего 118 мар. (при 100% прибавкѣ къ государственному окладу), ибо считается, что Н взимаетъ вполнѣ самостоятельно, а съ 5000-наго дохода государственный окладъ составляетъ всего 118 мар. (въ виду существованія прогрессіи ставокъ)[1]). Казалось бы,—явная нелѣпость, однако прак-

[1]) Обербюргермейстеръ Шульце увѣрялъ на Бранденбургскомъ городовомъ съѣздѣ, что ему извѣстенъ случай освобожденія на этомъ основаніи отъ коммунальнаго общеподоходнаго обложенія въ совокупности на сумму 22.500 мар. въ рукахъ одного „иногороднаго“ лица. Sten. Ber. üb. d. Verh. d. 29. ord. Brandenburger Städtetags zu Küstrin 24—25 Sept. 1906. Замѣчу, м. пр., что вслѣдствіе такого самостоятельнаго взиманія можетъ наступить и полное освобожденіе отъ коммунальнаго общеподоходнаго налога недвижимости (или промышленнаго предпріятія), если послѣдняя даетъ въ данной общинѣ менѣе 900 мар. дохода въ годъ, хотя бы владѣлецъ имѣлъ въ другихъ мѣстахъ крупнѣйшій доходъ.

тически, несмотря на всѣ старанія комиссіи палаты депутатовъ устранить такую аномалію,—крайне трудно отыскать иное рѣшеніе: съ одной стороны, пришлось бы вести сложную переписку съ другими общинами для выясненія общаго дохода, а съ другой—въ виду различія величины прибавки къ государственному налогу въ разныхъ мѣстахъ получились бы большіе сюрпризы. Напримѣръ, двѣ одинаковыя недвижимости съ одинаковою доходностью и цѣнностью въ одной и той же общинѣ облагались бы различно, если бы „иногородній“ владѣлецъ имѣлъ большой доходъ въ другихъ мѣстахъ; затѣмъ, иногороднему владѣльцу пришлось бы иногда платить вдвое и втрое большій общеподоходный налогъ за недвижимость въ городѣ, гдѣ прибавки велики (скажемъ, 200 или 300%), сравнительно съ тѣмъ, сколько онъ уплачиваетъ за недвижимость съ совершенно одинаковымъ доходомъ въ своемъ родномъ городѣ, гдѣ прибавки умѣренны (скажемъ, 100%).

Описанныя постановленія закона 1893 г. (пар. 49) удержаны главнымъ образомъ какъ остатокъ прежняго права и съ той между прочимъ цѣлью, чтобы не нарушать интересовъ нѣкоторыхъ общинъ, гдѣ много „иногороднихъ доходовъ“. Но эти правила могли повести и къ другой крайности: если, положимъ, я живу въ М, а всѣ свои крупные доходы получаю отъ недвижимостей и промышленныхъ предпріятій въ другихъ мѣстахъ, то община М ничего не должна бы получить съ меня. Для устраненія подобнаго неудобства законъ 1893 г. постановляетъ, что община, гдѣ проживаетъ плательщикъ, во всякомъ случаѣ имѣетъ право на участіе въ одной четверти совокупнаго дохода плательщика и можетъ соотвѣтствующимъ образомъ урѣзать права другихъ прусскихъ общинъ. Напримѣръ, я получаю въ общинѣ А, гдѣ я проживаю $^1/_{10}$ всего моего дохода, въ иногородней общинѣ Б – $^1/_5$, въ В — $^2/_5$, въ Г — $^3/_{10}$ всего моего дохода; тогда А можетъ требовать (она должна примѣнять это ко всѣмъ аналогичнымъ случаямъ, т.-е. издать соотвѣтствующій статутъ), чтобы $^1/_4$ моего общаго дохода была обложена въ ея пользу; поэтому А привлечетъ $^1/_4 — ^1/_{10} = ^3/_{20}$ всего дохода въ дополненіе къ получаемой въ ея предѣлахъ $^1/_{10}$ дохода, а прусскія общины Б, В и Г будутъ соотвѣтствующимъ образомъ урѣзаны въ своихъ правахъ, т.-е въ пропорціи $^3/_{20}$: $^9/_{10}$, слѣдова-

тельно, въ размѣрѣ $^1/_6$, такъ что Б привлечетъ $^5/_6 . ^1/_5 = ^1/_6$, В — $^1/_3$, а Г — $^1/_4$ всего моего дохода (см. коммен-тарій къ пар. 49 закона 1893 г. Штрутца и Нелля). Если же это — не прусскія общины, то онѣ конечно не обязаны подчиняться прусскому податному праву, и въ соотвѣтствующей степени (въ размѣрѣ $^1/_6$ дохода въ нашемъ примѣрѣ) наступитъ двойное обложеніе, неустранимое даже въ предѣлахъ Германской имперіи, такъ какъ общегерманскій законъ объ устраненіи двойного обложенія отъ 13 мая 1870 г. не касается коммунальнаго обложенія [1]).

Таковы послѣдствія довольно неестественной попытки втиснуть реальный принципъ въ коммунальное общеподоходное (т.-е. личное) обложеніе [2]). Какъ велико финансовое значеніе подобнаго правила, и стоило ли здѣсь вообще огородъ городить, сказать конечно трудно [3]); гораздо существеннѣе вопросъ о разграниченіи податной сферы въ томъ случаѣ, если извѣстный доходъ проистекаетъ одновременно изъ нѣсколькихъ общинъ, напр., изъ предпріятія, раскинувшагося на нѣсколько общинъ. Въ такомъ случаѣ въ податномъ отношеніи конкурируютъ тѣ общины, въ которыхъ имѣется правленіе, самостоятельное отдѣленіе, мѣсто продажи или производства, уполномоченное заключать сдѣлки агентство даннаго торговаго или промышленнаго предпріятія (пар. 35 и 47 закона 1893 г.). Конкурирующія общины могутъ вступать въ соглашеніе относительно масштаба, по которому онѣ согласны разверстывать между собою совокупную прибыль предпріятій для цѣлей взиманія общеподоходнаго налога. Если же онѣ къ такому со-

---

1) См. J. Fischer, Die Doppelbesteuerung in Staat u. Gemeinde, Berlin 1909, стр. 75.

2) Вообще же говоря, законодателю отнюдь не удалось уловить всѣ „иногородніе доходы“ отъ недвижимостей въ пользу общинъ мѣста происхожденія дохода. Напр., доходъ отъ спекуляціи земельными участками достается той общинѣ, гдѣ живетъ этотъ спекулянтъ. Отсюда масса „иногороднаго дохода“ отъ перепродажи недвижимостей уходитъ въ другія общины. Такъ, въ Дортмундѣ изъ всего около 4400 морг. незастроенныхъ земельныхъ участковъ около 1100 морг. находится въ собственности иногороднихъ владѣльцевъ (Boldt, Wertzuwachssteuer, 1907, c. 14).

3) Одинъ официальный отчетъ берлинскаго магистрата отмѣчаетъ, что при сложности взаимныхъ отношеній жителей Gross-Berlin'a (ср. ниже), разверстка „иногороднихъ доходовъ“ довольно сложна и ведетъ къ многочисленнымъ процессамъ, особенно когда приходится разверстывать среди общинъ съ разной высотой коммунальныхъ прибавокъ. См. Denkschrift über d. Beziehungen zw. Berlin u. seinen Nachbarorten, von Magistratsrat Hamburger. Dez. 1903, c. 58.

глашенію не придутъ, то установлены слѣдующія правила (пар. 47): а) когда рѣчь идетъ о страховомъ, банковомъ и кредитномъ учрежденіяхъ, то община, гдѣ находится правленіе предпріятія, уполномочена прежде всего привлекать одну десятую часть совокупной чистой прибыли, а остальныя девять десятыхъ разверстываются среди отдѣльныхъ конкурирующихъ общинъ пропорціонально валовому доходу предпріятія въ предѣлахъ каждой такой общины; б) во всѣхъ остальныхъ случаяхъ масштабомъ для разверстки служитъ величина расхода предпріятія на выдачу жалованій и тантьемовъ въ предѣлахъ каждой изъ конкурирующихъ общинъ (а для желѣзнодорожныхъ предпріятій см. пар. 47 закона). Размѣръ валовой прибыли и суммы жалованій опредѣляется при этомъ сообразно вѣдомостямъ, которыя доставляются предпринимателемъ или правленіемъ (по среднимъ даннымъ за послѣднее трехлѣтіе). Конечно, подобные внѣшніе признаки представляютъ собою не что иное, какъ неизбѣжные въ такихъ случаяхъ Eselsbrücken, и естественно не могутъ претендовать на точное соотвѣтствіе дѣйствительному распредѣленію дохода. Спрашивается, напр., какое разумное основаніе можно найти для этого правила, когда въ силу его Берлину принадлежитъ привилегія облагать независимо отъ другихъ общинъ одну десятую часть многомилліоннаго дохода германскаго имперскаго банка (какъ указано, по парагр. 47 закона 1893 г., преимущественное обложеніе $^1/_{10}$ части дохода банковыхъ учрежденій принадлежитъ общинѣ, гдѣ находится правленіе банка)[1]? Однако, главное неудобство системы *коммунальнаго* личнаго обложенія лежитъ не въ этихъ техническихъ затрудненіяхъ. Вся эта система *вообще* приводитъ въ *коммунальномъ* хозяйствѣ неизбѣжно къ большимъ несообразностямъ.

На самомъ дѣлѣ. Общеподоходное обложеніе въ нѣкоторыхъ богатыхъ городахъ дѣлаетъ настоящія чудеса. Во Франкфуртѣ на М., напр., коммунальные налоги достигаютъ на душу населенія необычайно высокой суммы: ни одинъ городъ Германіи не знаетъ столь колоссальной продуктивности обложенія [2]). А между тѣмъ этотъ городъ гордится тѣмъ, что у

---

[1]) Ср. дебаты въ прусск. пал. деп. отъ 69 засѣданія 1893 г., стр. 2109 и 78 засѣданія, стр. 2321.

[2]) За 1900 г. на душу населенія мѣстные налоги давали: во Франкфуртѣ

него налоги — всего менѣе обременительны: они составляютъ въ среднемъ во Франкфуртѣ—135,1%, въ Кельнѣ—171,3%, въ Берлинѣ — 178,7%, въ Магдебургѣ — 186,9%, въ Дюсельдорфѣ—207,4%, въ Бреславлѣ — 246,0% государственныхъ окладовъ прямыхъ налоговъ! [1]) И это несмотря на то, что Франкфуртъ имѣетъ ничтожнѣйшій доходъ на жителя отъ косвенныхъ налоговъ (они взимаются только въ одномъ изъ пригородовъ) и сравнительно очень скромный доходъ отъ газоваго завода (послѣдній — въ частныхъ рукахъ). Чѣмъ же объясняется подобный фокусъ? Только громадной податной силой франкфуртскаго населенія, т.-е. тѣмъ, что во Франкфуртѣ такъ много богатыхъ людей. Далѣе, Висбаденъ поражаетъ колоссальной продуктивностью своего коммунальнаго обложенія: по даннымъ за 1904/5 г., этотъ городъ уже обогналъ Франкфуртъ и даетъ 48,02 м. налоговъ на жителя въ годъ. А между тѣмъ Висбаденъ принадлежитъ къ числу тѣхъ городовъ, гдѣ ставки мѣстныхъ налоговъ ниже, чѣмъ въ любомъ изъ крупныхъ городовъ Пруссіи. Общеподоходный налогъ взимается въ размѣрѣ 100% государственнаго оклада, поземельно-подомовый—въ размѣрѣ 156,6% (= 2‰ съ рыночной цѣнности), а промысловой — въ размѣрѣ 150% госуд. оклада, т.-е. въ столь низкомъ размѣрѣ, какъ ни въ одномъ другомъ крупномъ городѣ Пруссіи (за 1908/9 годъ) [2]). Причины — тѣ же, что и во Франкфуртѣ на М. То же самое приложимо и къ другимъ крупнымъ городамъ съ особенно богатымъ населеніемъ и съ невысокими, благодаря этому, ставками мѣстныхъ налоговъ: къ Берлину, Шарлоттенбургу, Шенебергу.

Нельзя забывать, что подоходный налогъ—по преимуществу налогъ большихъ городовъ, онъ продуктивенъ въ сравнительно немногихъ городскихъ центрахъ. Въ извѣстномъ изданіи нѣмецкой выставки городовъ „Die Deutschen Städte“, подъ ред. проф. Вуттке, имѣются во второмъ томѣ (стр. 427 сл.) прекрасныя діаграммы (были выставлены статистическимъ отдѣломъ гор. Франкфурта на М.), иллюстрирующія географиче-

---

на М.—45,08 м.; въ Берлинѣ—32,12 м.; въ Мюнхенѣ—25,96 м.; въ Лейпцигѣ—24,62 м.; въ Кельнѣ—27,87 м.; въ Ганноверѣ—22,03 м.; въ Дюссельдорфѣ—31,73 м.; въ Магдебургѣ—24,71 м.; въ богатомъ Висбаденѣ—39,77 м.

[1]) По цит. выше запискѣ № 119 отъ 1903 г.

[2]) Stat. Jahrbuch Deutscher Städte XV, 479.

ское распредѣленіе общеподоходнаго налога въ Пруссіи. Достаточно бѣглаго взгляда, чтобы убѣдиться, что подавляющую массу дохода отъ общеподоходнаго налога даютъ крупные города и въ нихъ плательщики съ доходомъ свыше 30.500 мар. въ годъ. Пробѣжимъ эти цыфры. Весь доходъ казны отъ общеподоходнаго налога составляетъ 168,1 мил. м.; это—на населеніе въ 34.470.202 жителей и при общемъ числѣ плательщиковъ 3.646.527 человѣкъ. Изъ нихъ въ городахъ имѣются 2.237.875 плательщиковъ (изъ всего городского населенія въ 14.847.846 человѣкъ), а въ деревнѣ—1.408.652 плательщиковъ (изъ всего сельскаго населенія въ 19.622.356 человѣкъ). Плательщики въ городахъ даютъ 126,5 мил. мар., а въ деревнѣ—41,6 мил. мар. Уже отсюда очевидно, что одинаково высокій налогъ дастъ въ деревнѣ въ три раза меньшій доходъ, а между тѣмъ число жителей, для удовлетворенія общественныхъ потребностей которыхъ могъ бы служить этотъ налогъ, почти въ полтора раза больше. Представимъ себѣ, что общеподоходный налогъ долженъ былъ бы покрывать расходъ на народное образованіе (на одну изъ цѣлей общегосударственнаго характера); если бы мы вздумали одинаково хорошо поставить это дѣло какъ въ городахъ, такъ и въ деревнѣ, т.-е., точнѣе говоря, затрачивать тамъ и здѣсь одинаково по разсчету на одного жителя, то пришлось бы въ деревнѣ ставки подоходнаго налога взимать *вчетверо* большемъ размѣрѣ, чѣмъ въ городахъ. Другими словами, если бы мы стали затрачивать на народное образованіе по 4 м. 26 пф. въ годъ на каждаго жителя, то въ городахъ (въ совокупности) для этой цѣли было бы достаточно взимать общеподоходный налогъ въ размѣрѣ 50% государственнаго оклада, а въ селахъ (въ совокупности) пришлось бы взимать уже 200% государственнаго оклада. Можно конечно говорить, что села не нуждаются въ столь интенсивномъ удовлетвореніи потребности въ народномъ образованіи (что можно рѣшительно оспаривать: деревня подготовляетъ кадры будущаго городского населенія; ср. ниже гл. VIII § 5), то нельзя забывать, что процентъ малолѣтнихъ къ общему населенію въ деревнѣ выше, чѣмъ въ городахъ, и если сельскія школы обычно дешевле городскихъ, то это объясняется, главнымъ образомъ, худшимъ оборудованіемъ ихъ, такъ какъ естественныя преимущества деревни (дешевизна жизни, т.-е.

возможность платить меньше жалованія учителямъ, меньшія затраты на училищныя зданія и т. п.) въ значительной степени компенсируются невыгодными сторонами, какъ разрѣженность населенія, невозможность имѣть достаточно большой штатъ учителей разныхъ спеціальностей и т. п.

Уже изъ этихъ сопоставленій видно, что *коммунальный* общеподоходный налогъ — далеко не равноцѣнный подарокъ для городовъ и для деревни: если этотъ источникъ крайне цѣненъ и обиленъ въ городахъ, то въ селахъ онъ слишкомъ малопродуктивенъ, чтобы возлагать на него большія надежды. Другими словами, земства неизбѣжно попадутъ въ сравнительно худшія условія, чѣмъ города, при предоставленіи общеподоходнаго налога для коммунальныхъ цѣлей. Но и въ примѣненіи къ городамъ общеподоходный налогъ, при изолированномъ взиманіи каждой общиной самостоятельно, оказывается относительно далеко не одинаково продуктивнымъ. Изъ тѣхъ же діаграммъ, о которыхъ рѣчь была выше, чрезвычайно наглядно выступаетъ фактъ, что громадную массу казеннаго дохода отъ общеподоходнаго обложенія даютъ 85 городовъ Пруссіи съ 8.707.119 жителями и 1.544.225 плательщиками, уплачивающими 97,0 мил. м. въ годъ (при томъ больше половины этой суммы вносится плательщиками съ доходомъ свыше 9.500 мар. въ годъ; взяты лишь физическія лица, а налогъ съ юридическихъ лицъ не включенъ). Прослѣживая эту статистику (за 1901 г.) подробнѣе, мы видимъ, что изъ всѣхъ названныхъ 85 городовъ: 8 городовъ (съ болѣе 200.000 жителей въ каждомъ) съ совокупнымъ населеніемъ въ 3.862.804 жителями и съ 775.161 плательщикомъ дали казнѣ 52,5 мил. м. (при томъ около 5/8 этой суммы вносится плательщиками съ доходомъ свыше 9.500 м. въ годъ); 14 городовъ (отъ 100.000 до 200.000 жителей въ каждомъ) съ совокупнымъ населеніемъ въ 1.971.148 жителей и съ 330.836 плательщиками дали 21.6 мил. м. (при томъ около 9/16 этой суммы вносится плательщиками съ доходомъ свыше 9.500 м.); 24 города (отъ 50.000 до 100.000 жителей въ каждомъ) съ совокупнымъ населеніемъ въ 1.551.387 жителей и съ 248.594 плательщиками дали 13.9 мил. м. (при томъ половину этой суммы внесли плательщики съ доходомъ свыше 9.500 м.); наконецъ, 39 городовъ (менѣе 50.000 жителей) съ совокуп-

нымъ населеніемъ въ 1.321.780 человѣкъ и съ 189.634 плательщиками дали 9.0 мил. м.

Въ ежегодныхъ Mitteilungen aus der Verwaltung der direkten Steuern im preussischen Staate, Statistik der Einkommensteuerveranlagung, даются свѣдѣнія о подушной квотѣ общеподоходнаго налога (т.-е. о совокупной суммѣ дохода отъ этого налога, раздѣленной на число жителей) для каждаго изъ 95 прусскихъ городовъ свыше 20.000 жителей въ отдѣльности. Въ изданіи за 1908 г. подушная квота обозначена въ графѣ 192 табл. I стр. 65, 81, 97. Эта квота обнаруживаетъ очень значительную варіацію. Наивысшей суммы достигаетъ подушная квота въ трехъ городахъ: въ Шарлоттенбургѣ—34,91 м., въ Дейтчъ-Вильмерсдорфѣ—34,87 м. и во Франкфуртѣ на М.—31,57 м.; въ трехъ городахъ, именно въ Висбаденѣ, Шенебергѣ и Берлинѣ она составляетъ 26,81; 21,93 и 20,13 м.; въ восьми городахъ (Кельнъ, Дюссельдорфъ, Эссенъ, Эльберфельдъ, Ахенъ, Боннъ, Потсдамъ, Ганау) квота составляетъ отъ 15 до менѣе 20 мар.; въ 36 городахъ—отъ 10 до менѣе 15 мар.; въ 43 городахъ—отъ 5 до менѣе 10 м.; наконецъ, въ двухъ городахъ (въ Кенигсгютте въ В. Сил. и въ Эльбингѣ) она составляетъ 3,32 и 4,58 мар. Изъ городовъ свыше 100.000 жителей особенно низкой квотой отличаются: Кенигсбергъ (9,03), Данцигъ (7,77), Риксдорфъ (7,38), Позенъ (8,52). Изъ 39 городовъ менѣе 50.000 жителей лишь двѣнадцать имѣютъ квоту свыше 10 мар., именно, Гильдесгеймъ, Котбусъ, Гальберштадтъ, Рейдтъ, Виттенъ, Каттовитцъ, Геттингенъ, Форстъ въ Л., Герке, Ганау, Нордгаузенъ, Изерлонъ (отъ 10,11 м. до 12,63 м., кромѣ Ганау, который имѣетъ квоту въ 15,20 м.). Изъ этихъ данныхъ о подушной квотѣ общеподоходнаго налога [1]) ясно, что отдѣльные города обладаютъ относительно далеко не одинаковымъ податнымъ субстратомъ. Слѣдовательно, и удовлетвореніе мѣстныхъ потребностей имъ дается далеко не съ одинаковой легкостью. Принимая однако въ соображеніе, что въ принципѣ общеподоходный налогъ предназначенъ на покрытіе расходовъ общегосу-

---

[1]) Всѣ приведенныя данныя касаются обложенія лишь физическихъ лицъ, такъ какъ прусская статистика не включаетъ при исчисленіи подушной квоты доходъ отъ обложенія юридическихъ лицъ. Если бы включить и эти итоги, то контрасты были бы, безъ сомнѣнія, еще рѣзче.

дарственнаго значенія, которые по разсчету на жителя должны были бы вызывать въ интересахъ государства въ цѣломъ болѣе или менѣе одинаковое обремененіе повсюду (ср. выше на стр. 104 мнѣніе депутата Гобрехта), становится совершенно очевиднымъ, что неодинаковое распредѣленіе податного субстрата должно вызывать или крайнее неравенство въ ставкахъ общеподоходнаго налога въ отдѣльныхъ городахъ или же крайне неравномѣрное удовлетвореніе потребностей общегосударственнаго характера въ разныхъ городахъ страны.

Примемъ далѣе во вниманіе, что число лицъ, подпадающихъ подъ обложеніе общеподоходнымъ налогомъ, въ мелкихъ городахъ относительно гораздо меньше, чѣмъ въ большихъ городахъ; да и средній размѣръ облагаемаго дохода на каждаго плательщика замѣтно больше въ крупныхъ городахъ, чѣмъ въ мелкихъ. Другими словами, процентъ изъятыхъ отъ обложенія лицъ къ общему числу жителей падаетъ по мѣрѣ увеличенія размѣра города, а сумма средняго дохода каждаго плательщика замѣтно возрастаетъ по мѣрѣ роста размѣра города. Это видно изъ слѣдующей таблицы (по государственной раскладкѣ, служащей основаніемъ и для коммунальныхъ прибавокъ, т.-е. при окладѣ въ $100^0/_0$) [1]):

Города съ населеніемъ (число жителей).	Изъ каждой тысячи жителей									
	были свободны отъ обложенія (доходъ менѣе 900 мар.).		подлежали обложенію, а именно:							
			Общее число.		Освобождены согл. § 18 и 19 закона о подоходн. налогѣ.		Подвергнуты обложен.			
									Средній доходъ ихъ равенъ (въ тыс. мар.).	
	Вкл.	Иск.	Вкл.	Иск.	Вкл.	Иск.	Вкл.	Иск.	Вкл.	Иск.
	Член.	сем.	Член.	сем.	Член.	сем.	Член.	сем.	Член.	сем.
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
До 2.000 ж.	614,6	271,0	385,4	103,6	46,0	7,9	339,4	95,7	0,5	1,8
Отъ 2 до 5.000 „	598,7	267,4	401,3	113,2	39,7	6,9	361,6	106,3	0,6	2,1
„ 5 „ 10.000 „	574,4	267,0	425,6	125,6	41,6	7,3	384,0	118,3	0,7	2,2
„ 10 „ 20.000 „	517,6	252,1	482,4	145,9	49,8	9,1	432,6	136,8	0,7	2,2
„ 20 „ 30.000 „	507,2	236,0	492,8	152,0	51,5	9,2	441,3	142,8	0,8	2,3
„ 30 „ 50.000 „	405,8	213,7	594,2	185,9	52,1	9,7	542,1	176,2	0,7	2,1
„ 50 „ 100.000 „	410,7	235,6	589,3	199,0	69,0	12,6	520,3	186,4	0,9	2,5
свыше 100.000 „	384,9	246,8	615,1	231,4	49,1	9,5	566,1	221,7	1,0	2,6
Итого . . .	460,0	247,0	540,0	182,6	50,1	9,3	489,9	173,2	0,9	2,4

[1]) Statistisches Jahrbuch f. d. Preuss. Staat, 1908, стр. 247.

Изъ этихъ цыфръ видно, какъ сильно ослабѣваетъ продуктивность общеподоходнаго обложенія по мѣрѣ того, какъ мы переходимъ къ болѣе мелкимъ городамъ. Въ мелкихъ городахъ ужасающій процентъ населенія подходитъ подъ свободный отъ обложенія 900 марковый минимумъ, но по мѣрѣ перехода къ болѣе крупнымъ городамъ процентъ изъятыхъ все падаетъ (см. ст. 2 и 3 въ прив. табл.); при томъ число свободныхъ отъ обложенія членовъ семьи плательщиковъ (а каждый лишній житель ложится большимъ бременемъ на коммунальный бюджетъ, особенно малолѣтніе жители) въ мелкихъ городахъ относительно выше, чѣмъ въ большихъ. Кромѣ того въ мелкихъ городахъ проживаетъ относительно большее число бѣдныхъ жителей, чѣмъ въ болѣе крупныхъ (см. ст. 10 и 11 прив. табл.). Отъ помноженія столбца 9 на столбецъ 11 прив. таблицы можно было бы опредѣлить тотъ податной фондъ, которымъ располагаютъ города отдѣльныхъ категорій (по числу жителей) на каждую тысячу своего населенія, но въ этой таблицѣ сдѣлано слишкомъ большое округленіе (ст. 11), а потому полученный коэффиціентъ окажется слишкомъ неточнымъ. Однако, наша „неточность“ будетъ на пользу мелкимъ городамъ, т.-е. въ мелкихъ городахъ податной фондъ окажется относительно слишкомъ большимъ, сравнительно съ тѣмъ фондомъ, который получается въ результатѣ нашихъ исчисленій для болѣе крупныхъ городовъ. Мирясь съ этой неточностью, мы констатируемъ, что:

Для городовъ до 2000 жителей податной фондъ на каждую 1000 жителей составляетъ ($95,_7 \times 1,_8 =$) 172 тыс. мар.

Для городовъ свыше 2000 до 5000 жителей податной фондъ на каждую 1000 жителей составляетъ ($106,_3 \times 2,_1 =$) 223 тыс. мар.

Для городовъ свыше 5000 до 10.000 жителей податной фондъ на каждую 1000 жителей составляетъ ($118,_3 \times 2,_2 =$) 260 тыс. мар.

Для городовъ свыше 10.000 до 20.000 жителей податной фондъ на каждую 1000 жителей составляетъ ($136,_8 \times 2,_2 =$) 301 тыс. мар.

Для городовъ свыше 20.000 до 30.000 жителей податной фондъ на каждую 1000 жителей составляетъ ($142,_8 \times 2,_3 =$) 328 тыс. мар.

Для городовъ свыше 30.000 до 50.000 жителей податной фондъ на каждую 1000 жителей составляетъ ($176,_2 \times 2,_1 =$) 370 тыс. мар.

Для городовъ свыше 50.000 до 100.000 жителей податной фондъ на каждую 1000 жителей составляетъ ($186,_4 \times 2,_5 =$) 466 тыс. мар.

Для городовъ свыше 100.000 жителей податной фондъ на каждую 1000 жителей составляетъ ($221,_7 \times 2,_6 =$) 576 тыс. мар.

Изъ этихъ цыфръ ясно видно, что при одинаково высокихъ ставкахъ общеподоходнаго налога мелкіе города распо-

лагаютъ на каждую тысячу жителей значительно меньшимъ податнымъ субстратомъ—въ два-три раза меньшимъ (напомню, что нижній рядъ цыфръ дохода на 1.000 жителей, относящійся къ городамъ свыше 30.000 жителей, преуменьшенъ въ силу допущенной неточности), чѣмъ крупные города. Слѣдовательно, при изолированномъ взиманіи этого налога каждой общиной самостоятельно, общеподоходный налогъ явится довольно скромнымъ налоговымъ источникомъ въ мелкихъ городахъ; но его значеніе возрастаетъ по мѣрѣ того, какъ мы переходимъ къ болѣе крупнымъ городамъ. Правда, можно было бы усилить значеніе общеподоходнаго налога въ мелкихъ городахъ, если бы мы понизили „экзистенцминимумъ“. Другими словами, дѣло могло бы быть значительно исправлено введеніемъ подвижного экзистенцминимума, т.-е. введеніемъ географически различнаго экзистенцминимума. Эта сама по себѣ весьма разумная и теоретически правильная мѣра (вѣдь ясно, какъ день, что въ однихъ мѣстахъ безусловно необходимый для существованія минимумъ—выше или ниже, чѣмъ въ другихъ) была бы вполнѣ цѣлесообразна и въ Пруссіи въ *государственномъ* бюджетѣ, однако для того вопроса, который мы разсматриваемъ сейчасъ (какъ можно сгладить фактъ крайне неравномѣрнаго географическаго распредѣленія народнаго дохода, привлекаемаго къ общеподоходному налогу?) подвижный экзистенцминимумъ—слишкомъ незначительная мѣра. Дѣло въ томъ, что существующій и принятый въ соображеніе въ предшествующихъ таблицахъ экзистенцминимумъ въ 900 марокъ уже и безъ того необычайно низокъ, такъ что дальнѣйшее пониженіе его не сулитъ сколько-нибудь значительнаго дохода, ибо окладъ поневолѣ долженъ быть ничтоженъ, а издержки взиманія довольно значительны. Не даромъ многіе города, воспользовавшіеся первоначально правомъ установленія болѣе низкаго экзистенцминимума (согласно § 38 закона 14 іюля 1893 года), въ настоящее время отказались отъ этого. Можно было бы повысить экзистенцминимумъ въ болѣе крупныхъ городахъ сравнительно съ мелкими городами: тогда дѣйствительно мелкіе города стали бы получать относительно большій процентъ дохода отъ общеподоходнаго обложенія, чѣмъ они получаютъ теперь сравнительно съ крупными городами. Однако, такой способъ выравниванія податной силы городовъ различной ве-

личины лишь въ ничтожной степени помогъ бы дѣлу, ибо плательщики съ доходомъ отъ 900 до 1350 марокъ (въ какихъ предѣлахъ мы только и можемъ представить себѣ варіацію экзистенцминимума)—вообще совершенно незначительная величина въ общемъ итогѣ подоходнаго обложенія: плательщики этихъ категорій даютъ въ *цѣлой странѣ* всего 10,76% общаго дохода отъ налога (они—точнѣе говоря—физическіе плательщики, безъ включенія юридическихъ лицъ—уплачиваютъ всего $26^1/_4$ мил. мар. изъ общаго дохода въ $244^1/_2$ мил. мар. за 1908 г.) [1]), а какъ ничтожно должно быть паденіе дохода отъ налога отъ повышенія экзистенцминимума хотя бы до 1350 марокъ въ однихъ лишь болѣе крупныхъ городахъ! Главное финансовое значеніе имѣютъ плательщики высшихъ категорій съ ежегоднымъ доходомъ свыше 9.500 мар. въ годъ, такъ какъ они даютъ 43.68% всего казеннаго дохода отъ общеподоходнаго обложенія физическихъ лицъ и 98,9% всего казеннаго дохода отъ обложенія юридическихъ лицъ. А между тѣмъ эти категоріи богатыхъ плательщиковъ относительно очень слабо представлены въ болѣе мелкихъ городахъ.

Итакъ, съ какой бы стороны мы ни смотрѣли на роль общеподоходнаго обложенія въ прусскихъ общинахъ, оно при изолированномъ взиманіи его каждой общиной самостоятельно географически распредѣляется крайне неравномѣрно. А между тѣмъ именно этотъ податной источникъ долженъ служить для покрытія коммунальныхъ расходовъ общегосударственнаго значенія. Было бы еще полъ-бѣды, если бы и эти расходы географически распредѣлялись такъ же неравномѣрно, т.-е. если бы нужды общегосударственнаго значенія были низки тамъ, гдѣ нормальная ставка (скажемъ 100% госуд. оклада) общеподоходнаго обложенія даетъ мало, и наоборотъ. Однако, этого нѣтъ, и нерѣдко наблюдается даже противное, т.-е. полное несоотвѣтствіе этихъ двухъ моментовъ: уже изъ таблицы на стр. 139 видно, что въ мелкихъ городахъ число свободныхъ отъ обложенія членовъ семьи плательщиковъ относительно больше, чѣмъ въ крупныхъ городахъ; съ другой же стороны, по справедливому замѣчанію депутата Гобрехта (см. выше стр. 104), именно расходы на общегосударственныя цѣли по-

---

[1]) Тамъ же, стр. 234 сл.

всемѣстно требуютъ относительно болѣе или менѣе одинаковыхъ затратъ со стороны общинъ, ибо выполненіе такихъ задачъ, какъ удовлетвореніе потребности въ народномъ образованіи, въ призрѣніи бѣдныхъ, больныхъ и т. д., должно повсемѣстно производиться съ болѣе или менѣе одинаковымъ успѣхомъ.

Если бы рѣчь шла о расходахъ чисто мѣстнаго значенія, то еще можно было бы руководствоваться пословицей: „по одежкѣ протягивай ножки“ [1]), но здѣсь рѣчь идетъ о покрытіи расходовъ общегосударственнаго значенія. Въ данномъ случаѣ изолированное взиманіе общеподоходнаго налога ставитъ болѣе мелкія или вѣрнѣе маломочныя общины въ крайне несправедливое положеніе, тогда какъ въ городахъ съ богатымъ населеніемъ тотъ же общеподоходный налогъ творитъ, какъ мы видѣли, чудеса. Нѣтъ потому ничего удивительнаго, если то рѣшеніе коммунальнаго общеподоходнаго налога, какое даетъ законъ 1893 г., т.-е. въ видѣ изолированнаго взиманія въ дополненіе къ государственному налогу, оказывается неудачнымъ. Для многихъ городовъ, особенно для мелкихъ или съ преимущественно рабочимъ населеніемъ, общеподоходный налогъ въ той формѣ, какъ онъ организованъ закономъ 24 іюня 1891 года и предоставленъ въ пользованіе общинъ по закону 14 іюля 1893 г., оказывается большимъ разочарованіемъ. Въ отчетѣ города Шпандау за 1891—1896 г.г. (стр. 150) мы читаемъ: „Выгоды, которыя, конечно, могло дать новое законодательство другимъ общинамъ, не получились для Шпандау въ виду особыхъ податныхъ условій нашего города, имѣющаго дѣло главнымъ образомъ съ сильно подвижнымъ и съ уплачивающимъ лишь самыя минимальныя ставки рабочимъ населеніемъ. Вслѣдствіе введенія закона о подоходномъ налогѣ отъ 24 іюня 1891 г., который, какъ извѣстно, ввелъ значительное пониженіе ставокъ для болѣе мелкихъ доходовъ, единственно и имѣющихъ значеніе въ Шпандау, получилось то, что коммунальный доходъ отъ прибавокъ къ общеподоходному налогу весьма значительно понизился сравнительно съ ростомъ населенія“.

---

[1]) И тѣмъ менѣе мы признали бы основательными жалобы на недостаточность податной силы въ томъ случаѣ, если бы рѣчь шла о покрытіи такъ наз. beneficial expenditure (см. ниже, гл. VIII, § 6).

Предположимъ однако, что тотъ идеалъ, къ которому, повидимому, стремится магистратъ гор. Шпандау (интенсивное привлеченіе къ обложенію мелкихъ доходовъ), осуществится, то окажется, что здѣсь именно бѣднотѣ придется усиленно расплачиваться за расходы общегосударственнаго значенія (ради которыхъ вообще въ принципѣ и открывается этотъ податной источникъ). Это такъ потому, что Шпандау — городъ бѣдняковъ; будь это Шарлоттенбургъ, Франкфуртъ, Висбаденъ и т. д., гдѣ много богатаго населенія, ставки общеподоходнаго налога могли бы держаться на низкомъ уровнѣ. Вѣдь если бы расходы общегосударственнаго значенія были возложены, какъ это собственно и слѣдовало бы (ср. ниже, гл. VIII, § 4 и 5), на плечи государства, то конечно никому не пришло бы въ голову въ Шпандау назначать очень высокія ставки общеподоходнаго налога подъ предлогомъ, что тутъ живетъ бѣднота, а въ Висбаденѣ—низкіе, подъ предлогомъ, что тутъ живутъ богачи... А между тѣмъ такъ именно оно происходитъ на самомъ дѣлѣ въ настоящее время, благодаря изолированному взиманію общеподоходнаго налога каждой общиной самостоятельно.

Прослѣдить статистически сколько-нибудь подробно эти моменты для Пруссіи не представляется, къ сожалѣнію, возможнымъ въ виду отсутствія соотвѣтствующихъ свѣдѣній. Только совсѣмъ недавно появилась подъ редакціей д-ра О. Тетцлафа статистика земскихъ уѣздныхъ финансовъ за 1903 г. [1]), за ней послѣдуетъ статистика провинціальныхъ финансовъ и, вѣроятно, въ болѣе или менѣе отдаленномъ будущемъ статистика финансовъ общинъ въ тѣсномъ смыслѣ. Нельзя однако обойти молчаніемъ статистическую сводку, ежегодно издаваемую статистическимъ бюро гор. Эльберфельда, о коммунальномъ обложеніи во всѣхъ прусскихъ городахъ свыше 80.000 жителей [2]). Здѣсь мы находимъ по каждому городу цыфры дохода отъ каждаго городского налога въ видѣ абсолютныхъ данныхъ и

---

[1]) Heft 205. Finanzstatistik der preussischen Landkreise f. 1903, въ 3-хъ частяхъ изд. Кор. Ст. Бюро, 1908. Результаты этой обширнѣйшей анкеты даны также въ приложеніи къ Stat. Jahrb. f. d. Preussischen Staat f. 1908.

[2]) № 7 такой сводки изданъ въ окт. 1907 г. въ прил. къ ежемѣсячнику стат. бюро Эльберфельда: Die Gemeindesteuern d. J. 1907 in den preuss. Grosstädten. Цыфры, приводимыя въ этой сводкѣ, полнѣе и свѣжѣе, чѣмъ въ извѣстномъ изданіи St. Jahrbuch d. Deutsch. Städte.

по разсчету на одного жителя, размѣръ $^0/_0$ $^0/_0$ прибавокъ къ государственнымъ налогамъ, процентуальныя отношенія отдѣльныхъ видовъ обложенія и, наконецъ, доходъ отъ государственнаго подоходнаго налога на 1 жителя по каждому отдѣльному городу (смѣтныя данныя на 1907 г.). Я воспроизведу здѣсь нѣкоторыя цыфры изъ этой интересной статистики. (См. табл. стр. 146 сл.).

Изъ этой таблицы ясно бросается въ глаза, что потребность въ общеподоходномъ обложеніи на душу населенія довольно одинаково сильна въ отдѣльныхъ районахъ Пруссіи. Изъ столбца 2 мы видимъ, что прирейнскіе города нуждаются по общему правилу приблизительно въ 18—19 мар. подоходнаго налога на душу жителя; рѣзкое исключеніе составляетъ Кобленцъ, питающійся въ совершенно исключительныхъ размѣрахъ косвеннымъ обложеніемъ на предметы потребленія (5, 6 мар. на душу населенія и 20, 9 $^0/_0$ общаго налогового бюджета). Въ Вестфаліи города нуждаются въ 17 — 18 мар. подоходнаго налога на жителя, исключая Мюнстера, который въ видѣ исключенія удержалъ особый цѣлевой налогъ: школьный налогъ, составляющій прибавку въ 42 $^0/_0$ къ государственнымъ окладамъ общеподоходнаго и поземельно-подомоваго налоговъ для евангелической школьной общины и 54 $^0/_0$ для католической. Наконецъ, города центральной и восточной Пруссіи нуждаются въ 14 — 16 мар. общеподоходнаго налога на жителя. Рѣзкое исключеніе составляетъ лишь Риксдорфъ, но онъ намѣренно придерживается особой политики—не превысить 100 $^0/_0$ нормы госуд. оклада; это Риксдорфъ дѣлаетъ отчасти потому, что, будучи пригородомъ Берлина, онъ не можетъ вводить болѣе высокихъ ставокъ, чѣмъ окружающія его общины Gross-Berlin'a, ибо онъ иначе можетъ изгнать послѣднихъ состоятельныхъ плательщиковъ; между тѣмъ, будучи общиной съ бѣднымъ по преимуществу населеніемъ (это—чисто рабочій городъ), Риксдорфъ получаетъ отъ 100 $^0/_0$ оклада крайне скромную сумму; кромѣ того за послѣднее время Риксдорфу удалось въ широкихъ размѣрахъ привлечь къ обложенію незаслуженный приростъ цѣнности.

Итакъ, потребность въ общеподоходномъ обложеніи при разсчетѣ на жителя въ прусскихъ крупныхъ общинахъ одинакова. Замѣчу, что громадное большинство изъ этихъ горо-

Названіе городовъ.	Число жителей въ тыс.	Ком. общеподох. налогъ		Поземельно-подомовый налогъ			Промысловой налогъ	Общая сумма всѣхъ ком. нал.	Гос. общеподоходн. налогъ	Изъ каждыхъ 1000 мар. ком. налога приходилось на долю:			
		на 1 жит. въ марк.	въ % къ госуд. оклад.	на 1 жит. въ марк.	въ % къ госуд. окладу.	или ‰ рыноч. стоимос.	на 1 ж. въ марк.	на 1 ж. въ марк.	на 1 ж. въ марк.	ком. подоходн. налога.	позем. подомов. налога	промыслов. налога.	остальн. налоговъ.
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
Прирейнскіе города:													
Ахенъ	150.8	17.28	135	7.60	188	2.95	4.23	36.13	16.08	478	210	117	195
Барменъ	159.0	20.79	200	7.82	216	3.00	4.59	35.34	10.28	588	221	130	61
Боннъ	82.6	16.52	100	6.89	150	1.68	2.64	32.26	19.90	512	214	82	192
Кобленцъ	55.0	11.26	110	5.73	121	2.00	2.30	26.79	12.66	420	214	86	280
Кельнъ	461.6	18.50	135	7.52	150	1.97	4.31	35.86	15.73	516	210	120	154
Крефельдъ	109.9	17.98	180	7.33	209	2.60	4.77	32.57	11.83	552	225	147	76
Дюисбургъ	196.1	16.54	200	5.63	231	2.50	5.29	30.89	11.17	536	182	171	111
Дюссельдорфъ	260.2	18.95	140	7.31	180	2.00	3.20	35.71	17.44	531	205	90	174
Эльберфельдъ	164.3	23.15	195	8.77	193	2.85	5.26	41.29	15.95	561	213	127	99
Эссенъ	236.0	24.41	200	5.64	226	3.20	5.87	38.34	15.96	637	147	153	63
Мюльгеймъ н/Рейнѣ	51.4	16.85	170	6.29	218	2.85	6.06	31.38	10.10	537	200	193	70
Мюльгеймъ н/Рурѣ	97.6	15.84	200	4.92	250	3.25	3.17	25.87	10.90	612	190	122	76
М.-Гладбахъ	62.4	19.39	190	6.17	212	2.50	5.37	33.50	11.02	579	184	160	77
Обергаузенъ	55.5	20.02	225	4.50	225	2.60	5.32	32.49	10.68	616	139	164	81
Ремшейдъ	66.4	18.63	230	6.38	209	3.50	5.09	31.33	10.41	595	204	162	39
Золингенъ	48.6	15.26	200	6.76	205	3.00	4.24	27.98	8.96	545	242	152	61
Триръ	47.6	15.89	200	6.52	215	—	3.27	29.79	9.72	533	219	110	138

Названіе городовъ.	Число жителей въ тыс.	Ком. общеподох. налог.		Поземельно-подомовый налогъ			Промысловой налогъ	Общая сумма всѣхъ ком. нал.	Гос. общеподоходн. налогъ	Изъ каждыхъ 1000 мар. ком. налога приходилось на долю:			
		на 1 жит. въ марк.	въ % къ госуд. окладу	на 1 жит. въ марк.	въ % къ госуд. окладу	или ‰ рыночн. стоимос.	на 1 жит. въ мар.	на 1 ж. въ марк.	на 1 ж. въ марк.	ком. подоходн. налога	позем. подомов. налога	промыслов. налога	остальн. налоговъ.
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
Вестфальскіе города:													
Билефельдъ	72.1	17.70	190	5.25	205	—	4.25	28.78	11.19	615	182	148	55
Бохумъ	119.8	15.81	190	5.39	200	—	4.36	27.98	9.39	565	193	156	86
Дортмундъ	183.7	22.97	200	7.87	245	2.75	4.44	39.15	12.05	587	201	113	99
Гельзенкирхенъ	151.2	15.33	207	4.30	227	2.90	6.91	28.97	9.54	529	148	239	84
Гагенъ	81.4	18.46	225	6.56	225	3.00	3.21	29.47	8.93	626	223	109	42
Гаммъ	39.4	18.18	200	4.97	240	2.40	4.99	30.16	7.91	603	165	166	66
Мюнстеръ	83.0	10.41	100	5.35	147	1.80	2.07	20.06	11.36	519	267	103	111
Реклингаузенъ	46.3	15.59	200	5.61	309	3.00	6.67	30.27	7.15	515	186	220	79
Виттенъ	36.2	20.74	215	6.30	235	—	4.25	33.05	9.02	627	191	128	54
Друг. прусск. гор. болѣе 80.000 жителей.													
Альтона	169.2	12.41	(115)[1]	16.63	(399)[1]		1.45	32.23	9.54	384	516	45	55
Берлинъ	2.006.8	16.76	100	11.70	150	—	5.91	37.60	19.21	446	311	157	86
Бреслау	489.4	14.76	136	7.26	157	3.00	3.02	33.06	12.10	446	220	91	243
Шарлоттенбургъ	246.7	25.35	100	11.67	162	2.40	1.83	45.15	32.87	561	259	41	139
Данцигъ	158.8	13.22	150	7.58	280	4.20	2.52	25.16	7.29	525	301	100	74

Названіе городовъ.	Число жителей въ тыс.	Ком. общеподох. налог.		Поземельно-подомовый налогъ			Промысловой налогъ	Общая сумма всѣхъ ком.нал.	Гос. общеподоходн. налогъ	Изъ каждыхъ 1000 мар. ком. налога приходилось на долю:			
		на1жит. въ марк.	въ % къ госуд. окладу	на1жит. въ марк.	въ % къ госуд. окладу	или %оо рыночн. стоимос.	на 1 ж. въ марк.	на 1 ж. въ марк	на 1 ж. въ марк.	ком. подоходн. налога	позем. подомов. налога	промыслов. налога	остальн. налоговъ
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
Эрфуртъ	100.2	14.37	143	6.94	169	2.70	2.46	27.47	12.36	523	252	90	135
Франкфуртъ н/М.	364.4	25.74	(100)[1]	11.26	(150)	[1]	5.34	49.21	28.96	523	229	108	140
Герлитцъ	83.5	11.14	120	5.54	160	2.60	2.47	20.33	9.80	548	273	121	58
Галле	171.4	15.26	142	5.88	166	—	3.23	27.24	12.85	560	216	119	105
Ганноверъ	247.9	14.00	125	7.67	(165)	[1]	3.53	28.47	13.54	492	269	124	115
Кассель	141.0	13.02	110	7.59		[2]	2.69	31.33	13.25	416	242	86	256
Киль	164.7	15.91	180	9.52	249	4.25	2.30	33.66	10.61	473	283	68	176
Кенигсбергъ	227.5	14.02	200	9.03	240	4.00	2.59	31.12	8.38	450	290	83	177
Магдебургъ	243.1	17.78	152	8.87	196	3.35	4.14	33.23	13.04	535	267	124	74
Позенъ	142.4	11.64	170	7.89		[3]	2.01	28.97	8.54	402	273	69	256
Риксдорфъ	170.8	5.38	100	7.61	194	2.90	1.26	19.35	6.06	278	394	65	263
Шенебергъ	149.0	16.75	100	10.27	150	2.25	2.04	36.11	21.52	464	284	57	195
Штеттинъ	229.0	14.50	160	9.99	213	4.30	3.23	30.44	9.70	476	328	106	90
Висбаденъ	102.6	21.84	100	12.16	154	2.00	3.00	52.06	26.30	420	234	58	288

---

[1]) Существуетъ особый тарифъ, уклон. отъ государственнаго.
[2]) 2, 7 %оо рын. стоим. при незастр. и 5,4 % наемн. пл. при застр. участкахъ.
[3]) 2 %оо „ „ „ „ „ 4 % „ „ „ .

довъ взимаетъ свыше 100% государственнаго оклада общеподоходнаго налога; а это на практикѣ означаетъ, что правительство весьма сурово проанализировало ихъ бюджеты и разрѣшило усиленное общеподоходное обложеніе только въ силу крайней необходимости [1]) и при наличности того условія, что коммунальные расходы на общегосударственныя цѣли дѣйствительно столь значительны, что требуютъ высокихъ прибавокъ къ общеподоходному налогу. Между тѣмъ, если мы обратимъ вниманіе на столбецъ 9 приведенной таблицы, гдѣ указано соотношеніе податной силы каждаго города (здѣсь приведена сумма того, что получаетъ *государство* отъ общеподоходнаго налога въ каждомъ отдѣльномъ городѣ по разсчету на душу населенія, т.-е. отъ 100% государственнаго оклада), то увидимъ, что податная сила отдѣльныхъ городовъ крайне различна: Боннъ, Берлинъ и Шенебергъ, напримѣръ, обладаютъ вдвое большимъ податнымъ субстратомъ, чѣмъ промышленные центры съ рабочимъ населеніемъ въ родѣ Золингена, Ремшейда, Бохума и т. д. Шарлоттенбургъ, Франкфуртъ и Висбаденъ уже въ $1\frac{1}{2}$—2 раза богаче Бонна, Берлина и Шенеберга. Отсюда вполнѣ понятно, что общеподоходный налогъ при одинаковыхъ ставкахъ окажется гораздо менѣе продуктивнымъ въ промышленныхъ центрахъ Вестфаліи и Прирейнской области или въ такихъ городахъ со сравнительно бѣднымъ населеніемъ, какъ Альтона, Данцигъ, Герлитцъ, Кенигсбергъ, Позенъ, Рикедорфъ, Штеттинъ. Послѣ всего сказаннаго становится совершенно яснымъ, почему мѣстами прибавки къ подоходному налогу вспухаютъ до громадныхъ размѣровъ. Если прослѣдить параллельно столбцы 3 и 9, то легко убѣдиться, что прибавки къ общеподоходному налогу вспухаютъ по общему правилу особенно сильно какъ разъ тамъ, гдѣ мы имѣемъ дѣло со слабой въ податномъ отношеніи общиной, т.-е. гдѣ населеніе бѣдно. Пятнадцать городовъ взимаютъ 200 и болѣе % общеподоходнаго налога (т.-е. коммунальныя ставки вдвое и болѣе значительны, чѣмъ сколько взимаетъ государство), и это все наиболѣе маломочные города (см. столб. 3 и 9): Барменъ съ 10,28 м. дохода отъ нормальной ставки государственнаго подоходнаго на-

---

[1]) Ср. жалобы, раздававшіяся на Nassauischer u. Hessischer Städtetag zu Biebrich a. R. Verhandlungen, 25. Juni 1909 c. 68.

лога, Дюисбургъ—11,17 м., Эссенъ—15,96 м., Мюльгеймъ на Рурѣ—10,90 м., Обергаузенъ—10,68 м., Ремшейдъ—10,41 м., Золингенъ—8,96 м., Триръ—9,72 м., Дортмундъ—12,05 м., Гельзенкирхенъ—9,54 м., Гагенъ—8,93 м., Гаммъ—7,91м., Реклингаузенъ — 7,51 м., Виттенъ — 9,02 м., Кенигсбергъ — 8,38 м. Параллелизмъ — поразительный; диссонансъ вноситъ только Эссенъ съ его вообще исключительно высокимъ налоговымъ бюджетомъ (см. ст. 8). Если же прослѣдить налоговое обремененіе городовъ, взимающихъ отъ 150 до 200% государственнаго оклада общеподоходнаго налога, то и здѣсь наблюдается та же картина: ставки высоки въ бѣдныхъ городахъ, гдѣ на душу населенія государственный общеподоходный налогъ даетъ относительно очень мало (ст. 9): Крефельдъ—11,83 м., Эльберфельдъ — 15,95 м., Мюльгеймъ н. Рейнѣ—10,10 м., М. Гладбахъ—11,02 м., Билефельдъ—11,19 м., Бохумъ—9,39 м., Данцигъ—7,29 м., Киль—10,61 м., Магдебургъ—13,04 м., Позенъ — 8,54 м. Параллелизмъ полный и тутъ; исключеніе составляетъ лишь Эльберфельдъ съ его вообще необычайно высокимъ налогомъ бюджетомъ (онъ занимаетъ 4 мѣсто среди всѣхъ городовъ Пруссіи и даже, если я не ошибаюсь, цѣлой Германіи (см. ст. 8). Наоборотъ, города съ богатѣйшимъ населеніемъ, какъ Шарлоттенбургъ съ 32,87 м. дохода отъ нормальной ставки общеподоходнаго налога, Франкфуртъ—28,96 м., Висбаденъ—26,30 м., Шенебергъ—21,52 м., Боннъ—19,90 м., Берлинъ—19,21 м.,—всѣ взимаютъ всего 100% государственнаго оклада общеподоходнаго налога, несмотря на то, что ихъ налоговой бюджетъ принадлежитъ къ числу самыхъ высокихъ (см. ст. 8), т.-е. они позволяютъ себѣ наибольшую роскошь. Изъ другихъ крупныхъ городовъ только два города могутъ удовольствоваться 100% прибавкой: Риксдорфъ и Мюнстеръ; но причина невысокой ставки въ Риксдорфѣ выяснена выше, а у Мюнстера—цыфра въ столбцѣ 2 искусственно преуменьшена, такъ какъ въ нее не включены тѣ 42 и 54% прибавки, которые, какъ упомянуто выше, взимаются отдѣльно на покрытіе школьныхъ расходовъ.

Если же прослѣдить аналогичнымъ образомъ податное обремененіе въ болѣе мелкихъ общинахъ, то контрасты оказываются сплошь и рядомъ еще болѣе рѣзкими. Статистическое бюро гор. Дортмунда опубликовало статистическую сводку ком-

мунальнаго обложенія городовъ и сельскихъ общинъ съ населеніемъ болѣе 10.000 жителей провинціи Вестфалена [1]). Въ мелкихъ вестфальскихъ городахъ ставки нерѣдко взбухаютъ, вслѣдствіе отсутствія достаточно значительнаго податного субстрата, до совершенно грандіозныхъ размѣровъ, напр. 275 — 280%, при чемъ мелкія общины по общему правилу не освобождаютъ отъ обложенія доходы отъ 420 до 660 м. и отъ 660 до 900 м. и берутъ съ нихъ удвоенные и почти утроенные оклады, сравнительно съ тѣмъ, что взимаютъ съ такихъ доходовъ другіе, болѣе счастливые города. Среди 54 городовъ и болѣе крупныхъ сельскихъ общинъ Вестфаліи 23 взимаютъ 200% и свыше, 21—170% и свыше и лишь 10—взимаютъ менѣе 170% государственнаго оклада общеподоходнаго налога. Однако, несмотря на столь героическое напряженіе податного бремени, всѣ эти города и крупныя сельскія общины (если не считать трехъ городовъ съ числомъ жителей болѣе 100.000 человѣкъ въ каждомъ, именно Дортмундъ, Бохумъ и Гельзенкирхенъ) получаютъ отъ коммунальнаго общеподоходнаго обложенія въ среднемъ всего 12,5 мар. на жителя. А, напр., гор. Гаспе, несмотря на окладъ въ 275%, получаетъ всего 10,69 мар. на душу населенія. Но въ Пруссіи мѣстами общины вынуждены взимать еще болѣе: въ 1903 г. въ округѣ Аденау взимали четыре общины 300% общеподоходнаго налога, а одна—даже 400%. Въ 1904 г. община Маріенберггаузенъ въ округѣ Гуммерсбахъ взимала 330% [2]). На съѣздѣ представителей городовъ провинціи Позенъ въ 1905 г. была представлена подробная таблица бюджетовъ 17 городовъ этой провинціи. Высота взимаемыхъ тамъ налоговъ поразительная: лишь одинъ городъ Kobylin взимаетъ 75% подоходнаго налога, два—140%, всѣ остальные—значительно больше—до 275% [3]).

Послѣ всего сказаннаго едва ли мнѣ нужно еще болѣе доказывать крупнѣйшія неудобства *изолированнаго* взиманія общеподоходнаго налога въ коммунальномъ хозяйствѣ. Если прослѣдить по столбцамъ 4 и 5/6 вышеприведенной таблицы

---

[1]) Mitteilungen des St. Amtes d. Stadt Dortmund, 8 Heft. Die Gemeindesteuern des Jahres 1905, bearb. v. D-r Prigge. 1906.

[2]) По Wygodzinski, Besteuerung d. landwirtschaftlichen Grundbesitzes, c. 23 пр.

[3]) Verhandlungen d. 6 Städtetages d. Provinz Posen v. 2 u. 3 Juni 1905 zu Krotoschin, Anlage I.

(на стр. 146) результаты поземельно-подомоваго обложенія, то контрасты, которые такъ сильны въ общеподоходномъ налогѣ, уже сильно смягчаются. Правда, эти контрасты не вполнѣ исчезаютъ, однако, на мой взглядъ это—несущественно, *если* расходы общины, покрываемые за счетъ реальнаго обложенія, носятъ чисто мѣстный характеръ так. наз. beneficial expenditure (см. ниже, гл. VIII, парагр. 3 и 4) [1]). Но въ принципѣ общеподоходный налогъ предназначенъ на покрытіе расходовъ общегосударственнаго характера, а въ такомъ случаѣ столь рѣзкое различіе въ высотѣ ставокъ общеподоходнаго обложенія въ разныхъ мѣстахъ—и при томъ сплошь и рядомъ наиболѣе высокія ставки въ мѣстностяхъ съ наиболѣе бѣднымъ населеніемъ—конечно не можетъ считаться разумнымъ... (Ср. ниже, гл. VIII, пар. 5). Люди практики уже давно подмѣтили эти особенности и контрасты. Многіе наиболѣе счастливые муниципалитеты буквально спекулируютъ на высотѣ прибавокъ къ общеподоходному налогу, стремясь держать ихъ на низкомъ уровнѣ, чтобы привлечь или удержать капиталистовъ, и имѣя вмѣстѣ съ тѣмъ возможность, благодаря своему богатому податному субстрату, создать наиболѣе привлекательныя условія общежитія (роскошныя улицы, парки и т. д.). Съ другой стороны, плательщики начинаютъ приглядываться къ тому, какая перспектива въ податномъ отношеніи ожидаетъ ихъ, если они изберутъ мѣстомъ жительства ту или иную общину. Не такъ давно (февр. 1908) появилась въ журналѣ „Die Bank“ статья Л. Эшвеге, въ которой указывается на невыгодность перенесенія промышленныхъ предпріятій изъ большихъ центровъ въ деревню, именно въ силу дѣйствующей системы коммунальнаго обложенія: въ деревнѣ земля, правда, обходится дешевле, но за то двойные и тройные оклады коммунальнаго общеподоходнаго налога не только устраняютъ выгоды дешевой земли, но и заставляютъ предпочитать дорогую землю и низкіе налоги. Стоитъ только какому-нибудь большому акціонерному предпріятію перейти, ради болѣе дешевой земли, въ деревню,

---

[1]) Именно постольку и имѣетъ raison d'être реальное обложеніе; если послѣднее будетъ употребляться для того, чтобы за его счетъ покрывать расходы общенаціональнаго значенія, то и это должно быть осуждаемо, именно въ виду неравномѣрнаго въ географическомъ отношеніи распредѣленія податного субстрата. Ср. ниже, гл. VIII.

какъ неизбѣжно придется платить громадный налогъ. Эшвеге поясняетъ, почему это такъ. Представьте себѣ фабрику съ большимъ числомъ рабочихъ. Максимумъ налога, который можно взыскать съ рабочаго, имѣющаго 900 мар. дохода въ годъ, составляетъ какихъ-нибудь 4 марки, а между тѣмъ средній расходъ общины на ученика составляетъ приблизительно 40 марокъ. Слѣдовательно, рабочій съ 4 дѣтьми, которыя по закону обязаны получить элементарное образованіе,—и это—нормальный случай,—причинитъ общинѣ расходъ въ 160 мар., а уплатитъ всего 4 мар. Естественно, что съ увеличеніемъ числа рабочаго населенія община вынуждена напрячь свои податные рессурсы до крайнихъ размѣровъ. Въ большихъ же городахъ, гдѣ скопляются громадныя массы капиталовъ, уже умѣренные оклады отбрасываютъ колоссальныя суммы и позволяютъ держать ставки всѣхъ мѣстныхъ налоговъ на низкомъ уровнѣ. Могло бы показаться непонятнымъ послѣ всего этого, почему тогда мелкія общины такъ рады появленію промышленныхъ предпріятій въ ихъ предѣлахъ. Дѣло въ томъ, что приливъ населенія влечетъ за собою возрастаніе цѣнности земли, спросъ на дома, усиленіе сбыта съѣстныхъ продуктовъ и т. д. Въ этомъ случаѣ заправилы общины—мѣстные домо- и землевладѣльцы и мелкіе торговцы—столь рѣшительно выигрываютъ отъ подобнаго прилива населенія, что они готовы нести повышенные налоги со своихъ небольшихъ имуществъ въ виду быстраго и крупнаго роста ихъ благосостоянія. Между тѣмъ именно перспектива повышенныхъ налоговъ и является отталкивающимъ элементомъ для акціонера-предпринимателя, котораго поэтому уже мало соблазняетъ дешевизна земли въ захолустьѣ.

Наконецъ, знатокъ коммунальныхъ финансовъ, человѣкъ практики, д-ръ К. Зейтеманъ въ своей недавней статьѣ въ Finanz-Archiv'ѣ (I. 1909, стр. 23) чрезвычайно рельефно показываетъ, что прусскимъ общинамъ, которыя такъ сильно борются съ финансовой нуждой, нисколько не поможетъ то, если имъ открыть новые источники обложенія: въ частности, сильнѣйшій финансовый голодъ вовсе не будетъ утоленъ, если прусскимъ общинамъ будетъ даровано право дѣлать прибавки къ государственному общепоимущественному налогу. Что коммунальнымъ управленіямъ нужно, такъ это, по мнѣнію Зейтемана,—

„выравненіе ихъ податныхъ силъ (Ausgleich der Steuerkräfte der Gemeinden)“. И, несомнѣнно, пока каждая община будетъ предоставлена только своимъ силамъ, до тѣхъ поръ отъ дарованія новыхъ податныхъ источниковъ выиграютъ, главнымъ образомъ, лишь крупные города, а среднія и мелкія общины попрежнему будутъ жаловаться на свое печальное финансовое положеніе. Зейтеманъ видитъ исходъ въ возможно болѣе широкомъ развитіи т. наз. Forensalbesteuerung, т.-е. въ правѣ общинъ расширять обложеніе за предѣлы своей территоріи, поскольку онѣ страдаютъ отъ другихъ общинъ или даруютъ имъ тѣ или иныя выгоды. По выраженію Зейтемана, рѣшеніе проблемы надо искать въ томъ, чтобы „право собственно коммунальнаго обложенія превратилось въ право интеркоммунальнаго обложенія“. Другими словами, Зейтеманъ ищетъ исхода въ развитіи той идеи, которая лежитъ въ основѣ пар. 53 прусскаго закона отъ 14-го іюля 1893 г. (о чемъ ниже). Однако, такое рѣшеніе, на мой взглядъ, довольно проблематично, и тѣ наброски своей схемы, которые даетъ Зейтеманъ, убѣждаютъ меня въ томъ, что на этомъ пути многаго не сдѣлаешь. Исходъ возможенъ, по моему мнѣнію, только въ развитіи дотаціонной политики или въ созданіи эквилизаціонныхъ фондовъ на англійскій манеръ (см. выше, стр. 49 сл.). *Практически* самымъ простымъ средствомъ было бы, если бы прусское правительство создало особый эквилизаціонный фондъ приблизительно въ размѣрѣ 20—30% оклада государственнаго общеподоходнаго налога и ежегодно разверстывало бы его между всѣми общинами обратно пропорціонально ихъ податной силѣ (подушной квотѣ, т.-е. обратно пропорціонально той цыфрѣ, которая получается отъ раздѣленія общаго дохода отъ 100% прибавки къ государственному общеподоходному налогу—и хотя бы съ присоединеніемъ общепоимущественнаго налога—въ данной общинѣ на число ея жителей). Другими словами, государство постановляетъ повсемѣстно взыскивать ежегодно 20—30% прибавку къ государственному общеподоходному налогу (или столько общеподоходнаго и столько-то общепоимущественнаго налоговъ), т.-е. попросту какъ бы увеличиваетъ дѣйствующіе оклады государственнаго подоходнаго налога на 20—30%; полученный же отсюда доходъ перераспредѣляется затѣмъ между всѣми общинами обратно пропорціонально ихъ

податной силѣ [1]). Я, конечно, не настаиваю именно на 20—30% нормѣ,—точное выясненіе такой нормы требуетъ статистическаго подсчета дѣйствительнаго переобремененія мелкихъ общинъ,—но полагаю, что государство безусловно заинтересовано въ подобномъ выравниваніи податного бремени (даже если оно не чувствуетъ моральной отвѣтственности за переобременіе общинъ расходами общегосударственнаго значенія), такъ какъ чрезмѣрные оклады общеподоходнаго налога во многихъ мѣстахъ и слишкомъ льготные—въ другихъ не позволяютъ самому государству правильно использовать своего важнѣйшаго финансоваго рессурса (ср. выше, стр. 90 и ниже гл. VIII § 5) [2]). Конечно *практически* болѣе сложнымъ, но теоретически болѣе правильнымъ было бы то рѣшеніе сложной задачи „выравниванія податной силы“, которое выражается въ надлежаще поставленной дотаціонной политикѣ [3]). Въ данномъ случаѣ было бы необходимо имѣть точный обзоръ расходовъ отдѣльныхъ общинъ на цѣли общегосударственнаго характера, и сообразно величинѣ этихъ расходовъ должны бы варіироваться и дотаціи государства. Сводной статистики этого рода для Пруссіи не имѣется [4]), а потому съ практической точки зрѣнія на мой взглядъ заслуживалъ бы вниманія эквилизаціонный фондъ описаннаго выше характера.

Сознаніе необходимости такъ или иначе устранить крайнее различіе въ податномъ обремененіи отдѣльныхъ общинъ проникло и въ прусскій ландтагъ. 14-го мая 1906 г. обсуждалась

---

[1]) Замѣчу, впрочемъ, что эквилизаціонный фондъ предложеннаго типа былъ бы совершененъ только въ томъ случаѣ, если бы при развертклѣ его принимали въ соображеніе и степень обезпеченности общинъ доходами неподатного характера. Другими словами, „норма податной силы“, служащая масштабомъ разверстки субсидіи, должна бы учитывать и это послѣднее обстоятельство. Велико-ли практическое значеніе этой оговорки, когда дѣло идетъ о распредѣленіи всего 20—30% поступленій подоходнаго налога, и стоитъ ли поэтому вообще вводить ее, я не рѣшаюсь говорить за неимѣніемъ соотвѣтствующихъ статистическихъ данныхъ. Ср. Н. Цытовичъ. Мѣстные расходы Пруссіи, с. 306 прим.

[2]) Ср. F. Heinle, Regierungsrat, Zur Reform d. Gemeindefinanzwesens 3 A. 1906, c. 37.

[3]) Ср. тамъ же, с. 39 сл.

[4]) Не могу впрочемъ не упомянуть о весьма солидной попыткѣ D r H. Silbergleit, Finanzstatistik der Armenverwaltungen von 108 deutschen Städten Lpz. 1902 (въ Schrift. d. deutsch. Vereins f. Armenpflege u. Wohltätigkeit, 61 H, продолжено въ 81 Heft того же изданія за 1901—1905 г. для 130 городовъ. Lpz. 1908) дать детальнѣйшую статистику расходовъ по призрѣнію бѣдныхъ

резолюція, предложенная свободомыслящимъ депутатамъ Гислингомъ, который предлагалъ: „просить правительство въ скорѣйшемъ времени приступить къ реформѣ закона 14-го іюля 1893 г. о коммунальномъ обложеніи“. Указавъ на цѣлый рядъ недостатковъ этого закона, Гислингъ сказалъ: „но самымъ главнымъ пунктомъ всей реформы будетъ вѣроятно тотъ, что королевское правительство обратитъ вниманіе на то, какъ облегчить положеніе переобремененныхъ общинъ. Крупныя неравенства, которыя существуютъ въ коммунальномъ обложеніи отдѣльныхъ общинъ, должны быть по меньшей мѣрѣ смягчены. Королевское правительство должно подумать о томъ, какой путь изберетъ оно, т.-е. разложитъ ли оно нѣкоторые расходы на болѣе широкіе союзы, напр., на особые цѣлевые союзы (Zweckverbände) [1]), или же создастъ какіе-нибудь эквилизаціонные налоги (Ausgleichungssteuern). Существующій теперь порядокъ вещей допускаетъ столь крупныя неравенства въ коммунальномъ обложеніи въ отдѣльныхъ частяхъ страны, что отнюдь не можетъ считаться желательнымъ, и долженъ на мой взглядъ быть устраненъ между проч. законодательными мѣрами (восклицанія: очень вѣрно!)“ [2]). Замѣчу также, что предложенная Гислингомъ резолюція встрѣтила сочувствіе во всѣхъ партіяхъ ландтага, такъ какъ по выраженію націоналъ-либерала Лузенскаго, „communis opinio существуетъ по поводу того, что законъ о коммунальномъ обложеніи нуждается въ реформѣ“, хотя относительно ближайшихъ цѣлей реформы мнѣнія сильно расходятся. Но, по общему признанію, реформа 14 іюля 1893 г. послужила главнымъ образомъ на пользу крупнымъ городамъ [3]), что̀ и неудивительно при господствѣ въ прусскихъ коммунальныхъ финансахъ общеподоходнаго налога.

Но, пока что, попытки устранить несправедливое переобремененіе тѣхъ или иныхъ общинъ вращается въ Пруссіи главнымъ образомъ въ порядкѣ идей пар. 53 закона 14-го іюля

---

[1]) Ораторъ намекаетъ здѣсь очевидно на ту альтернативу, что расходы на народное образованіе должны раскладываться на широкіе округа, чѣмъ въ извѣстной степени достигается выравненіе податного обремененія въ предѣлахъ цѣлаго такого округа. Ср. идею англійскихъ poor unions и у Цытовича, у. с., с. 333.

[2]) Haus d. Abg., 14 Mai 1906, c. 4734.

[3]) Ср. Цытовичъ, у. с., с. 734.

1893 г. Этотъ параграфъ былъ сильно видоизмѣненъ въ 1906 г., такъ какъ прежняя редакція его не позволяла получить ему до сихъ поръ сколько-нибудь существеннаго значенія на практикѣ. Идея пар. 53 заключается въ томъ, что если какая-нибудь община, гдѣ находится промышленное предпріятіе (так. наз. Betriebsgemeinde), причиняетъ другой общинѣ (т. н. Wohngemeinde) болѣе или менѣе *значительный* перерасходъ по народному образованію, призрѣнію бѣдныхъ или по содержанію полиціи, то такая Wohngemeinde имѣетъ право требовать отъ первой соотвѣтствующей субсидіи. Право требовать субсидію наступаетъ въ томъ случаѣ, если рабочіе живутъ въ одной общинѣ, а на работу ходятъ въ другую общину (Betriebsgemeinde). Послѣдняя получаетъ всѣ налоги съ промышленнаго предпріятія, а все бремя, связанное съ обученіемъ дѣтей рабочихъ и т. д., падаетъ на общину, гдѣ живутъ рабочіе и ихъ семьи (Wohngemeinde). По пар. 53 община мѣста жительства рабочихъ имѣетъ право требовать субсидіи въ размѣрѣ не болѣе половины тѣхъ прямыхъ налоговъ, которые получаются общиной мѣста нахожденія предпріятія съ даннаго предпріятія или съ данныхъ предпріятій, которыя вызываютъ перерасходъ для другой общины. Въ свое время пар. 53 былъ введенъ по иниціативѣ ландтага, но на практикѣ не получилъ широкаго примѣненія, ибо въ случаѣ спора между общинами довольно трудно установить фактъ *чрезмѣрнаго* переобремененія въ конкретныхъ случаяхъ. Поэтому въ 1906 г. по иниціативѣ депутата барона фонъ-Цедлитцъ-Нейкирха введена новая, болѣе растяжимая редакція пар. 53. Иниціаторъ объяснилъ, что необходимость расширенія идеи пар. 53 была навѣяна тѣми предложеніями, которыя были возбуждены въ комиссіи ландтага по разсмотрѣнію законопроекта о содержаніи школъ (Schulunterhaltungsgesetz). Значительное большинство членовъ этой комиссіи пришло къ выводу, что цѣль законопроекта — создать болѣе равномѣрное и болѣе согласованное съ податной силой распредѣленіе школьныхъ расходовъ — неосуществима, если не будетъ въ надлежащей степени развита идея, положенная въ основу пар. 53. Но такъ какъ не только школьные расходы причиняютъ столь одностороннее переобремененіе, но и расходы по призрѣнію бѣдныхъ и по содержанію полиціи, то онъ, баронъ Цедлитцъ, и взялъ на себя ини-

ціативу предложить болѣе широкую редакцію параграфа 53, чтобы облегчить примѣненіе его на практикѣ [1]).

Въ 1893 году пар. 53 былъ вставленъ скорѣе въ видѣ опыта, такъ какъ путь подобнаго интеркоммунальнаго обложенія представлялся большимъ новшествомъ. Но тогда были сомнѣнія, разрѣшить ли интеркоммунальное обложеніе, или же возложить расходы на извѣстный предметъ на плечи болѣе широкихъ союзовъ (Zweckverbände). Побѣдила первая мысль, ибо вопросъ о созданіи особыхъ цѣлевыхъ союзовъ далеко выходитъ за предѣлы реформы собственно коммунальнаго обложенія. Нельзя конечно оспаривать самую справедливость субсидій въ случаяхъ, предусмотрѣнныхъ пар. 53, хотя въ ландтагѣ и были высказаны опасенія, что указанное правило вводится просто съ тою цѣлью, чтобы „поприжать“ промышленность въ интересахъ сельскихъ общинъ [2]). Однако практическое значеніе названнаго параграфа, даже если ему дать широкое примѣненіе, все же не можетъ быть значительнымъ, что̀ ясно хотя бы изъ того примѣра, который привелъ упомянутый выше Эшвеге (см. выше, стр. 153) [3]). Уже гораздо болѣе серьезное значеніе могло бы имѣть возложеніе расходовъ на школьное дѣло и т. д. на болѣе широкіе союзы—цѣлыя провинціи или округа, какъ это и предлагала петиція гражданъ гор. Толькемита, представленная ландтагу при обсужденіи пар. 53 въ 1906 г. [4]).

Вообще же, вопросъ объ интеркоммунальномъ обложеніи можетъ имѣть серьезное значеніе лишь среди примыкающихъ другъ къ другу общинъ, особенно среди такихъ организмовъ, какъ Gross-Berlin и другіе города, окруженные цѣлой сѣтью самостоятельныхъ пригородовъ. Въ податномъ отношеніи Гроссъ-

---

[1]) Haus der Abg. 21 März 1906, c. 3703 сл.
[2]) Haus d. Abg. 12 Mai 1906, c. 4696.
[3]) Совершенно правильно отмѣчаетъ обербюргермейстеръ д-ръ Брюнингъ, что, собственно говоря, лучше всего могутъ быть достигнуты цѣли пар. 53 посредствомъ инкорпорированія (Eingemeindung), т.-е. посредствомъ сліянія такихъ зависящихъ другъ отъ друга общинъ въ одну общину. (Verhandlungen d. 16 allg. Jahresvers. d. Oberschlesischen Städtetages in Gleiwitz 22 Mai, 1906).
[4]) Тамъ же, c. 4690. Толькемитъ принадлежитъ къ числу тѣхъ городовъ, который самъ имѣетъ въ своихъ предѣлахъ лишь одну фабрику, а поставляетъ рабочихъ на 14 фабрикъ въ сосѣднихъ общинахъ. Поэтому то въ Толькемитѣ прибавки къ общеподоходному налогу составляютъ 338%, къ поземельному, подомовому и промысловому—295%, использованы до крайнихъ предѣловъ другіе налоги и ожидается дальнѣйшее значительное увеличеніе ста-

Берлинъ представляетъ собою особый интересъ: въ отдѣльныхъ общинахъ, составляющихъ Гроссъ-Берлинъ, ставки налоговъ сильно разнятся, хозяйственныя условія ихъ чрезвычайно разнообразны, податная сила далеко не одинакова, между ними происходятъ сложныя взаимныя отношенія. Въ 1906 г. статистическое бюро гор. Берлина опубликовало интересную сводку финансоваго состоянія Берлина и 29 окружающихъ его самостоятельныхъ общинъ за 1902 годъ (исполн. бюджетовъ) [1]). Мѣсто не позволяетъ мнѣ воспроизвести хотя бы важнѣйшія данныя этой сводки. Ограничусь лишь немногими цыфрами, скомбинированными въ нижеслѣдующей таблицѣ.

	Доходъ отъ всѣхъ налоговъ на жителя въ мар.	Процентъ прибавки къ государств. окладу.				Доходъ отъ всѣхъ налоговъ на жителя въ мар.	Процентъ прибавки къ государств. окладу.			
		Подох. налогъ въ %	Поземельн. подом. нал.				Подох. налогъ въ %	Поземельн. подом. нал.		
			Въ %	‰ цѣн.				Въ %	‰ цѣн.	
Груневальдъ *)	97.36	15	—	1.25	Темпельгофъ	24.75	120	205	—	
Шмаргендорфъ	53.41	100	331	1.60	Панковъ	22.40	120	240	2	
Вильмерсдорфъ	47.21	90	—	2	Боксгагенъ	20.20	160	320	—	
Нидершеневейде*)	41.04	75	160½	—	Шпандау	19.35	185	—	3.66	
Трептовъ	40.34	100	—	0.95	Риксдорфъ	19.34	150	251	—	
Цэлендорфъ *)	39.09	92	192	1.6	Гейнерсдорфъ **)	18.98	100	150	—	
Обершеневейде	38.78	100	—	2.5	Фридрихсфельде	18.82	120	240	—	
Шарлоттенбургъ	36.55	97	—	2.21	Кепеникъ	18.63	170	—	3	
Штеглитцъ *)	32.46	100	—	2.20	Вейсензее	17.75	140	280	2.5	
Берлинъ	32.45	100	150	—	Ней-Вейсензее	15.33	170	—	4	
Шенебергъ	28.84	100	—	2	Бисдорфъ	15.18	100	150	—	
Фриденау	28.13	100	165	2.20	Лихтенбергъ	15.09	125	250	2.8	
Тегель	27.21	125	250	2	Гермсдорфъ	15.07	100	150	—	
Рейникендорфъ	26.52	165	330	—	Ф. Бухгольцъ **)	12.03	133⅓	200	—	
Бритцъ *)	24·86	233⅓	—	4	Дальдорфъ	5.21	100	150	—	

вокъ. Въ силу столь высокихъ налоговъ промышленники воздерживаются (какъ сообщаетъ петиція) основывать промышленныя предпріятія въ этомъ городѣ.

[1]) Berliner Statistik, hrsg. v. Stat. Amt d. Stadt Berlin. 4 Heft Beiträge zur Finanzstatistik d. Stadt Berlin und der benachbarten Gemeinden.

*) Эти общины взимали кромѣ того прибавки въ пользу округовъ (уѣздовъ) въ размѣрѣ 39% прямыхъ налоговъ; всѣ остальныя общины, кромѣ вполнѣ самостоятельнаго Берлина, вносятъ свою долю въ пользу уѣздныхъ земствъ и провинцій изъ своихъ общебюджетныхъ средствъ.

**) Эти общины взимали кромѣ того прибавки въ пользу округовъ (уѣздовъ) въ размѣрѣ 30% прямыхъ налоговъ; всѣ остальныя общины, кромѣ вполнѣ самостоятельнаго Берлина, вносятъ свою долю въ пользу уѣздныхъ земствъ и провинцій изъ своихъ общебюджетныхъ средствъ.

Изъ этой таблицы бросается въ глаза довольно крупное различіе въ ставкахъ въ разныхъ частяхъ Гроссъ-Берлина. „Колонія виллъ“ Груневальдъ, гдѣ за послѣднее время охотно селятся берлинскіе милліонеры, имѣетъ исключительно низкія ставки мѣстныхъ налоговъ и поразительно крупный доходъ отъ этихъ низкихъ ставокъ. Наоборотъ, Рейникендорфъ, Бритцъ, Бокс-гагенъ, Шпандау, Кепеникъ, Ней-Вейсензее отличаются высокими ставками и сравнительно малой продуктивностью мѣстныхъ налоговъ. Причина—большое различіе въ податной силѣ отдѣльныхъ общинъ. Было бы интересно выяснить, не является ли переобремененіе тѣхъ или иныхъ общинъ въ результатѣ чрезмѣрныхъ по необходимости расходовъ на народное образованіе, призрѣніе бѣдныхъ и т. п. Но всякія такого рода сравненія проблематичны: многія общины тратятъ очень мало по разсчету на жителя на эти предметы, даже всячески экономятъ на этомъ, но имъ удается крайне трудно покрыть даже такой, сравнительно минимальный расходъ. Часто можно сказать даже обратное: богатая община легко позволяетъ себѣ большую роскошь въ удовлетвореніи указанныхъ потребностей, и это дается ей безъ труда. Статистически учесть эти моменты—нельзя (ср. мнѣніе ф. Ностица, ниже гл. VIII пар. 5), и единственно практически возможнымъ критеріемъ для выясненія относительной легкости или трудности сведенія мѣстныхъ расходовъ и приходовъ является показатель податной силы отдѣльныхъ общинъ, т.-е. то, сколько составляетъ так. наз. Einkommensteuersollbetrag, раздѣленный на число жителей (подушная квота государственнаго общеподоходнаго налога). Конечно, надо сдѣлать ту оговорку, что не всѣ общины одинаково обезпечены доменами и доходами отъ предпріятій, и въ зависимости отъ этого обстоятельства неизбѣжно будетъ имѣть мѣсто и крупное различіе въ податномъ обремененіи населенія разныхъ общинъ. Но поскольку рѣчь идетъ о покрытіи расходовъ общенаціональнаго значенія, было бы важно руководствоваться вѣроятно лишь критеріемъ „податной силы“, ибо расходы общенаціональнаго значенія требуютъ, въ интересахъ государства въ цѣломъ, болѣе или менѣе одинаково интенсивнаго удовлетворенія во всѣхъ общинахъ или по крайней мѣрѣ съ извѣстной градаціей, напр. въ крупныхъ общинахъ—въ такомъ то размѣрѣ на жителя, въ среднихъ общинахъ—въ такомъ то,

и т. д.) [1]). А между тѣмъ въ отношеніи „податной силы“ отдѣльныя общины Гроссъ-Берлина обнаруживаютъ поразительные контрасты. За 1905 г. Einkommensteuersollbetrag на душу населенія варіировалъ между 156,76 марк. въ Груневальдѣ и 3.53 марк. въ Боксгагенѣ. Въ Берлинѣ собственно этотъ коэффиціентъ составлялъ 14,56 марк., въ Шарлоттенбургѣ— 28,71, Вильмерсдорфѣ — 28,54, Фриденау — 19,71, Шенебергѣ — 18,81, Трептовѣ—13,36, Шмаргендорфѣ—12,12, Темпельгофѣ—13,36, Фридрихсфельде— 8,87, Панковѣ — 8,08, Риксдорфѣ — 4,67, Рейникендорфѣ—4,67, Вейсензее—4,19 мар. Столь крупное различіе въ податной силѣ находится въ тѣсной связи отъ процента населенія, имѣющаго свыше 3000 мар. ежегоднаго дохода. Изъ каждой тысячи жителей имѣли доходъ свыше 3000 мар. — въ Груневальдѣ — 417,4 человѣкъ, Фриденау — 274,8, Вильмерсдорфѣ—251,5, Шенебергѣ—183,1, Шарлоттенбургѣ—166,9, Шмаргендорфѣ— 152,4, въ Берлинѣ-собственно—81,9, тогда какъ въ Риксдорфѣ—всего 33,7, въ Лихтенбергѣ—28,4 человѣкъ [2]).

Контрасты—поистинѣ громадные, этимъ и объясняется различная высота мѣстныхъ налоговъ, и, во всякомъ случаѣ, неодинаковость удовлетворенія мѣстныхъ потребностей и неодинаковость усилій, необходимыхъ для болѣе слабыхъ общинъ Гроссъ-Берлина, чтобы сравняться въ своей административной и хозяйственной дѣятельности съ наиболѣе сильными въ податномъ отношеніи общинами. Въ виду того, что всѣ эти общины находятся по сосѣдству другъ съ другомъ, болѣе состоятельное населеніе начинаетъ при выборѣ мѣста жительства предпочитать тѣ общины, гдѣ коммунальныя ставки наиболѣе низки. Нелѣпъ былъ бы тотъ богатый человѣкъ, который выбралъ бы мѣстомъ жительства Рейникендорфъ, Бритцъ, Шпандау, Кепеникъ и т. под. „бѣдные кварталы“ Гроссъ-Берлина, ибо

---

[1]) Другими словами, моя мысль та, что такъ сказать нормальная податная сила, которой мы должны руководствоваться при оцѣнкѣ трудности или легкости покрытія коммунальныхъ расходовъ на общегосударственныя цѣли, должна варіироваться въ нѣкоторой степени въ зависимости отъ густоты населенія и отъ того, въ какой части страны находится данная община; напр. прирейнскія общины ceteris paribus нуждаются въ относительно большемъ бюджетѣ, чѣмъ общины восточной Пруссіи.

[2]) По даннымъ той же берлинской статистики стр. 71 сл. Это различіе въ податной силѣ разныхъ районовъ Гроссъ-Берлина изображено въ указанномъ изданіи въ видѣ особой географической карты.

это означало бы большую переплату на мѣстныхъ налогахъ, именно, для крупнѣйшихъ плательщиковъ — на тысячи, а для мультимилліонеровъ — на десятки тысячъ марокъ въ годъ, сравнительно съ тѣмъ, что имъ пришлось бы платить въ самыхъ привлекательныхъ и фешенебельныхъ частяхъ Гроссъ-Берлина, т.-е. напр. въ Шарлоттенбургѣ [1]), Груневальдѣ, Шенебергѣ и т. д. Утверждаютъ, что фешенебельная „колонія виллъ“ — Груневальдъ возникла именно благодаря своимъ привлекательнымъ въ .....податномъ отношеніи условіямъ, такъ какъ милліонеру громадная экономія жить въ „колоніи виллъ“, гдѣ ставки мѣстныхъ налоговъ столь низки [2]). Съ тѣхъ поръ, какъ прусское лѣсное вѣдомство стало распродавать участки земли въ Далемѣ, подъ самымъ Берлиномъ (около Вильмерсдорфа и Груневальда), нашлось много охотниковъ среди богатыхъ людей купить эти участки, такъ какъ прямая выгода поселиться здѣсь въ виду предстоящихъ ничтожныхъ налоговъ. Въ берлинскихъ газетахъ появляются даже рекламы: „если кто желаетъ быть свободнымъ отъ коммунальныхъ налоговъ и т. д., тотъ пусть покупаетъ землю въ Nikolassee“ (это около Ванзее подъ Берлиномъ) [3]).

Въ Гроссъ-Берлинѣ получается прямое разслоеніе населенія: богатые жители избираютъ мѣстомъ жительства „выгодныя“ въ податномъ отношеніи и обычно наиболѣе привлекательныя общины фешенебельнаго Вестъ-энда, а бѣднота селится въ менѣе благоустроенныхъ рабочихъ кварталахъ со сравнительно высокими коммунальными налогами. Повидимому, управленія фешенебельныхъ общинъ прямо не сочувствуютъ переселенію „бѣдноты“ въ ихъ районы. Такъ, въ 1900 году обсуждался въ Шенебергской городской думѣ вопросъ о новомъ статутѣ поземельно-подомоваго обложенія. Шенебергскій магистратъ, руководствуясь выработаннымъ министерствомъ нормальнымъ статутомъ, предложилъ болѣе низкое обложеніе

---

[1]) За 1906 г. въ Шарлоттенбургѣ насчитывалось 186 плательщиковъ, имѣвшихъ доходъ отъ 100.000 до 1,250.000 мар. въ годъ; нормальная ставка общеподоходнаго налога (100% государственнаго оклада) составляетъ для нихъ отъ 4.000 до 50.000 мар. въ годъ. Для такихъ плательщиковъ переходъ въ общину даже съ 150% окладомъ означало бы отъ 2.000 до 25.000 марокъ переплаты въ годъ.

[2]) G. Haberland, Gross-Berlin, 1904, c. 5.

[3]) Тамъ же, с. 6.

для домовъ, строющихся на кооперативныхъ началахъ или для рабочихъ. Однако, городская дума отклонила подобную привилегію, выставивъ тотъ мотивъ, что „все равно“ высокая цѣна на землю въ Шенебергѣ не позволитъ строительнымъ товариществамъ или рабочимъ избрать мѣстомъ поселенія эту общину [1]).

Берлинъ не избѣгъ той общей участи, которая выпадаетъ на долю современныхъ крупнѣйшихъ центровъ: въ немъ сильно сказывается процессъ такъ наз. Citybildung, т.-е. центральное ядро превращается въ торговый центръ, а жители поселяются на периферіи, ежедневно совершая для дневныхъ занятій или для закупокъ путешествіе въ центръ [2]). Усовершенствованіе путей сообщенія облегчаетъ этотъ процессъ. Однако, въ податномъ отношеніи при крупномъ значеніи личнаго обложенія въ прусскихъ большихъ городахъ и въ Гроссъ-Берлинѣ, въ частности (ср. выше табл. на стр. 146.сл. ст. 10), получается усиленная потеря податного субстрата въ Берлинѣ—собственно. Въ докладѣ, сдѣланномъ членомъ управы Гамбургеромъ по порученію магистрата гор. Берлина, констатируется убыль болѣе сильныхъ въ податномъ отношеніи элементовъ и приливъ менѣе сильныхъ въ Берлинъ—собственно. Въ 1895/6 году число плательщиковъ государственнаго общеимущественнаго налога въ Берлинѣ (т.-е. лицъ съ капиталомъ въ 6.000 мар. и болѣе) составляло 3,265% всего населенія, а въ 1902/3 г. уже только 3,062% населенія; Steuersoll на 1 плательщика составлялъ въ 1895/6 г. 77,27 мар. (или

---

[1]) Zweiter Verwaltungsbericht d. Stadt Schöneberg 1899—1903, c. 355. Въ номерѣ отъ 5 сентября 1909 г. „Berliner Tageblatt“ помѣщена горячая статья „Videant consules“, обращенная къ берлинскому магистрату. Здѣсь говорится о величайшей опасности губительной политики богатыхъ фешенебельныхъ пригородовъ, которые стремятся „убить жизненный нервъ Берлина и перетянуть къ себѣ зажиточное населеніе“. Эти пригороды стараются не допустить бѣдноты: „только бы не было бѣдныхъ у насъ! пролетаріатъ—Берлину, а плутократію—молъ намъ!“ Шарлотенбургъ, Вильмерсдорфъ и Шенебергъ уже изобрѣли способъ устраненія бѣдноты; это—путемъ строительнаго устава, который предписываетъ впредь наивысшій комфортъ не только для квартиръ, выходящихъ на улицу, но и для квартиръ, выходящихъ на дворъ (минимумъ три комнаты, подача горячей воды, центральное отопленіе, ванныя и т. д.). Авторъ статьи требуетъ присоединенія пригородовъ къ Берлину (Eingemeindung), ибо иначе все болѣе усиливается опасность изсяканія податной силы Берлина—собственно.

[2]) Процессъ Citybildung въ Германіи описанъ въ XIV выпускѣ d. Stat. Jahrbuchs deutscher Städte.

2,523 м. на жителя), а въ 1902/3 г.—всего 74,64 м. (или 2,286 мар. на жителя). Гамбургеръ доказываетъ, что „прибывающее населеніе складывается по преимуществу изъ низшихъ податныхъ классовъ, а эмигрирующее населеніе изъ высшихъ“ [1]). Директоръ статистическаго бюро гор. Берлина проф. Гиршбергъ констатируетъ, что во внутреннихъ частяхъ Берлина—собственно въ октябрѣ 1904 г. насчитывалось 36.400 жителей противъ 40.600 въ 1900 г. и 44.900 въ 1709 г. (sic!). Въ 1903/4 г. прибыло въ Берлинъ—собственно 108.300 плательщиковъ и эмигрировало 98.600, такъ что въ Берлинѣ осталось на 9.700 плательщиковъ больше, однако прибывшее населеніе увеличило на 14.900 число плательщиковъ съ доходомъ отъ 900 до 1.800 мар., а эмиграція дала уронъ на 5.200 плательщиковъ съ доходомъ свыше 1.800 марокъ; эти болѣе состоятельные элементы перешли главнымъ образомъ въ западные пригороды [2]).

Процессъ Citybildung, естественно очень невыгодный для Берлина—собственно при дѣйствующей системѣ коммунальнаго общеподоходнаго обложенія въ Пруссіи, побудилъ берлинскій магистратъ ходатайствовать передъ ландтагомъ объ измѣненіи системы разверстки подлежащаго налогу дохода для цѣлей обложенія. Магистратъ ходатайствовалъ, чтобы доходъ отъ профессіональной дѣятельности облагался въ пользу той общины, гдѣ занятіе производится, а не по мѣсту жительства плательщика. Такимъ образомъ, проживающіе въ пригородахъ чиновники, врачи, артисты, служащіе и рабочіе привлекались бы къ обложенію въ Берлинѣ—собственно, если ихъ занятія происходятъ тамъ. Контръ-петиціи поступили ото всѣхъ пригородовъ, которые доказывали, что никакого обремененія Берлину это приходящее лишь для занятій населеніе не дѣлаетъ, а потому съ точки зрѣнія принципа „услуги-возмездія“ и нѣтъ основанія подвергать его обложенію. Ландтагъ отклонилъ петицію берлинскаго магистрата [3]), такъ какъ и теоретически и

---

[1]) Hamburger, Denkschrift über die Beziehungen zwischen Berlin u. Nachbarorten 1903 c. 69.

[2]) Prof. D-r E. Hirschberg, Wohnungsfrage u. Eingemeindung d. Berl. Vororte 1905. c. 20.

[3]) Haus d. Abg., Sten. Ber., 8 Juni 1907 c. 5476 f. Ср. Preussisches Verwaltungsblatt 1907 № 50 Art. v. D-r Freund. Практически предложеніе берлинскаго магистрата неосуществимо уже потому, что по закону необходимо обла-

практически подобный проектъ несостоятеленъ. Коммиссаръ правительства, большой знатокъ коммунальнаго финансоваго права, д-ръ Штрутцъ также доказывалъ непріемлемость берлинскаго проекта: и безъ того податная сила Берлина-собственно очень велика, пригороды же въ большинствѣ случаевъ оказываются въ состояніи не напрягать чрезмѣрно подоходнаго налога лишь благодаря сильнѣйшему напряженію реальныхъ налоговъ; наконецъ, самъ Берлинъ выигрываетъ отъ дѣятельности нѣкоторыхъ пригородовъ, а потому вводить новый принципъ въ систему личнаго обложенія нѣтъ основанія. „Да, гг., продолжалъ Штрутцъ, подоходный налогъ—налогъ личный, онъ долженъ улавливать налогоспособность лица, какъ она выражается изъ всей совокупности его хозяйства. Эта налогоспособность—нѣчто отъ личности неотдѣлимое и неразложимое. Однако, исходя изъ соображенія, что этотъ принципъ, если его примѣнять со всей строгостью, ведетъ къ неудобствамъ и несправедливостямъ, мы приняли за правило—облагать въ видѣ исключенія доходы отъ недвижимостей и промышленныхъ предпріятій тамъ, гдѣ они (доходы) возникаютъ, и это на томъ основаніи, что именно *эти* виды доходовъ получаютъ особыя выгоды отъ дѣятельности мѣстныхъ управленій или же причиняютъ имъ особые расходы. Но если вы отступите отъ этого принципа ....и примите другой принципъ: облагать доходъ, будь ли онъ прямой или производный, фундированный или нѣтъ, по тому мѣсту, гдѣ лежитъ источникъ его, гдѣ происходитъ самая дѣятельность, образующая доходъ, то мы придемъ къ разложенію подоходнаго налога на цѣлую серію частицъ, т.-е. реальныхъ налоговъ (so kämen wir zur Auflösung der Einkommensteuer in eine Menge von Partikeln, von Ertragssteuern)“. Одинъ изъ депутатовъ, также высказавшійся противъ удовлетворенія петиціи, отмѣтилъ, что Берлинъ дѣлаетъ просто шахматный ходъ противъ претензій, заявленныхъ пригородами, за тѣ расходы, которые они несутъ по школьному дѣлу и призрѣнію бѣдныхъ къ выгодѣ Берлина; всѣ же теперешнія затрудненія и споры происходятъ лишь изъ-за того, что Берлинъ не инкорпорировалъ пригороды лѣтъ 15—20 тому назадъ.

гать нетто—доходы; но какъ раздѣлить доходъ врача и его частной клиники, когда врачъ можетъ по закону вычитать изъ своего дохода проценты по займамъ, заключеннымъ имъ на полученіе своего образованія?

Вотъ, слѣдовательно, къ какимъ осложненіямъ приводитъ система личнаго обложенія въ коммунальномъ хозяйствѣ, особенно въ такихъ организмахъ, какъ Гроссъ-Берлинъ. Замѣчу только еще, что перемѣщеніе населенія въ Гроссъ-Берлинѣ— весьма сильно, отсюда происходитъ и значительное колебаніе въ доходахъ (и въ ставкахъ, соотвѣтственно) отдѣльныхъ общинъ Гроссъ-Берлина отъ общеподоходнаго обложенія. Напр., Шенебергъ имѣлъ Staatseinkommensteuersoll на жителя въ 1898 г. всего 8,94 мар., а въ 1904 г. уже 17,87 мар., населеніе же увеличилось съ 69.999 до 120.101 человѣкъ. За немногіе послѣдніе годы довольно замѣтно измѣнилось положеніе вещей въ Риксдорфѣ и т. д.

Мнѣ кажется, я привелъ болѣе чѣмъ достаточно иллюстрацій относительно тѣхъ неудобствъ, которыя имѣетъ система изолированнаго личнаго обложенія въ коммунальномъ хозяйствѣ. Люди практики уже довольно ясно сознаютъ, что исходъ изъ этихъ затрудненій возможенъ лишь путемъ расширенія дотаціонной политики [1]). Бюргермейстеръ Барковскій убѣдительно доказывалъ на 19-мъ восточно-прусскомъ городовомъ съѣздѣ, что для устраненія громадной финансовой нужды, особенно мелкихъ городовъ, нужны дотаціи, а не новые источники обложенія: „Такъ какъ правительство, говорилъ Барковскій, не имѣетъ мѣстныхъ органовъ управленія, то вполнѣ понятно, что оно поручаетъ общиннымъ управленіямъ выполненіе отдѣльныхъ государственныхъ задачъ, а въ силу этого необходимо и возмѣщеніе. Это возмѣщеніе достается общинамъ не изъ чужихъ рукъ, оно вѣдь происходитъ отъ тѣхъ же налогоплательщиковъ. Однако результатъ былъ бы тотъ, что бремя расхода упало бы на другія плечи и на другихъ лицъ и что то выравниваніе, котораго люди стремятся достичь въ дѣлѣ обложенія отдѣльныхъ индивидумовъ, т.-е. выравниваніе между слабымъ и сильнымъ, было бы достигнуто и между отдѣльными общинами. Если мы будемъ придерживаться такой политики, то бѣдные города найдутъ помощь въ состоятельныхъ и богатыхъ городахъ, бремя расхода разложится и на богатые города, и большіе города будутъ платить за одно

---

[1]) Доводы людей науки, указывающихъ на неизбѣжную неравномѣрность въ распредѣленіи податной тягости вслѣдствіе различія податной силы отдѣльныхъ общинъ, см. у Цытовича, ук. с., 37 и passim.

сь бѣдными. Это—такой выходъ, котораго мы можемъ требовать. Я полагаю, что мы постоянно все чаще должны повторять это требованіе. Наша цѣль должна бы гласить: „не новые доходные источники для общинъ, а пониженіе коммунальныхъ налоговъ и увеличеніе государственныхъ налоговъ; если этого не будетъ, то общины попрежнему останутся въ теперешнемъ плачевномъ положеніи“ [1]).

Я могъ бы привести рядъ другихъ заявленій, сдѣланныхъ представителями городскихъ управленій, въ пользу расширенія дотаціонной политики, въ оправданіе которой неизмѣнно приводятъ переобремененіе общинъ расходами общегосударственнаго значенія—на народное образованіе, призрѣніе бѣдныхъ, содержаніе полиціи и на другія болѣе второстепенныя чисто государственныя задачи [2]). Въ видѣ болѣе скромной мѣры предлагаютъ объединеніе многихъ общинъ въ одинъ общій союзъ для разверстки этихъ обременительныхъ расходовъ на общія плечи. Но это, какъ и попытка разрѣшенія настоящей проблемы путемъ расширенія пар. 53 закона 14-го іюля 1893 г., представляютъ собою палліативъ. Въ палатѣ депутатовъ 17-го янв. 1900 г. депутатъ ф. Эйнернъ отмѣчалъ: „Реформа коммунальныхъ налоговъ для мелкихъ общинъ можетъ осуществиться (я говорю объ условіяхъ Запада Пруссіи) только путемъ сліянія многихъ мелкихъ общинъ въ сильные союзы (durch die Zusammenlegung der vielen kleinen Gemeinden zu leistungsfähigen Verbänden)... Но прежде всего тѣмъ, что государство въ гораздо большей степени возьметъ на себя бремя содержанія школъ... Эти общины облагаютъ уже все, что̀ могутъ, возникли самые причудливые налоги, онѣ пытались ввести даже налогъ на скрипки“ [3])...

Конечно, прусское правительство выдаетъ дотаціи, но главнымъ образомъ въ пользу провинцій и округовъ. Исторія и современная картина дотаціонной политики Пруссіи чрезвычайно обстоятельно изложены въ книгахъ проф. Н. Цытовича, Мѣст-

---

[1]) Protokoll üb. d. Verh. d. 19 Ostpreuss. Städtetags, $^{17}/_{18}$ Juni 1907 in Insterburg, S. 15 f. Ср. Kommunales Jahrbuch I, 1908 c. 229.

[2]) См. напр., Verh. d. 6 Städtetags d. Provinz Posen, 1905 c. 34; Protokolle d. $^{8}/_{9}$ Juni 1903 Städtetags d. Hannoverschen Städtevereins c. 36, Verh. d. 1 preuss. Städtetags 29—30 Sept. 1896 c. 30 c. etc.

[3]) Haus der Abg. 17 Jan. 1900 c. 186 c.

ные расходы Пруссіи, 1898 и проф. Кауфмана [1]), и такъ какъ послѣднее сочиненіе теперь переводится на русскій языкъ, то было бы безполезно воспроизводить тотъ же матеріалъ еще здѣсь. Замѣчу только, что новыя дарованныя провинціямъ въ 1902 г. дотаціи (въ 7 и 3 милл. мар.) разверстываются уже не по старымъ масштабамъ „von Land und Leuten“ (т.-е. на половину по пространству территоріи, а наполовину по числу жителей), а по болѣе совершеннымъ масштабамъ: одна треть—обратно пропорціонально тѣмъ коэффиціентамъ, которые получаются отъ раздѣленія суммы государственнаго общеподоходнаго обложенія на число жителей (т.-е. обратно пропорціонально подушной квотѣ государственнаго подоходнаго налога), другая треть — въ процентуальномъ отношеніи этой подушной квоты общеподоходнаго обложенія къ подушной квотѣ всѣхъ коммунальныхъ прямыхъ налоговъ и натуральныхъ повинностей по переводѣ ихъ въ денежную валюту въ пользу соотвѣтствующихъ провинцій, округовъ и общинъ, но за вычетомъ расходовъ на народныя школы (дѣло въ томъ, что на цѣли народнаго образованія выдаются особыя субсидіи, а новыя субсидіи — предназначались на облегченіе расходовъ по призрѣнію бѣдныхъ и по сооруженію шоссейныхъ дорогъ), наконецъ, остальная треть разверстывается пропорціонально числу жителей. Изъ этого видно, что въ новѣйшей дотаціонной политикѣ Пруссіи уже рѣшительно сознается принципъ „податной силы“... Это характерное новѣйшее теченіе уже не можетъ болѣе заглохнуть...

---

[1]) R. v. Kaufmann, Die Kommunalfinanzen, Lpz. 1906 (Hand & Lehrbuch d. Staatsw. II,5) Band II, Abschn. II, Kap. 4 § 4. Cp. Drucksachen d. Hauses d. Abg. IV Sess. 1902 № 36 Entwurf eines Gesetzes betr. die Ueberweisung weiterer Dotationsrenten an die Provinzialverbände.

ГЛАВА IV.

Коммунальное обложеніе въ Вюртембергѣ.

Вюртембергская система коммунальнаго обложенія и ея отношеніе къ государственной податной системѣ представляютъ существенный интересъ. Историческое развитіе этихъ системъ шло въ Вюртембергѣ инымъ путемъ, чѣмъ въ Пруссіи; вюртембергскіе кадастры и реальные налоги по общему признанію [1]) организованы лучше, чѣмъ въ Пруссіи; экономическое развитіе этихъ двухъ государствъ сильно отличается другъ отъ друга, такъ, напр., Вюртембергъ почти не имѣетъ крупныхъ городовъ; введеніе подоходнаго и общепоимущественнаго налоговъ отнюдь не обѣщало здѣсь тѣхъ выгодъ, какія имѣло введеніе ихъ въ Пруссіи, потому что въ Вюртембергѣ при сравнительной неразвитости экономической жизни нельзя было ожидать большого дохода, или пришлось бы довести ставки до огромныхъ, вчетверо большихъ, размѣровъ [2]). И тѣмъ не менѣе новѣйшія податныя реформы въ Вюртембергѣ очень приблизились къ прусскому образцу, и во многомъ Вюртембергъ построилъ свою систему прямого обложенія, какъ въ государственномъ, такъ и коммунальномъ бюджетахъ на тѣхъ же принцицахъ, что̀ и Пруссія. Принимая во вниманіе, что здѣсь, какъ мы увидимъ далѣе, все дѣло заключалось вовсе не въ простомъ подражаніи или въ теоретическомъ увлеченіи болѣе высокими формами податной организаціи, мы уже a priori можетъ догадываться, что реформа обложенія на прусскій ма-

---

[1]) Ср. K. F. v. Schall, Reform der direkten Steuern in Württemberg, Finanz-Archiv XII, 21, 46; M. v. Heckel, Fortschritte der direkten Besteuerung, 93 f.; A. Wagner, Finanzwissenschaft, IV, 218; F. J. Neumann, Persönliche Steuern vom Einkommen, Tübingen 1896, c. 14; K. V. Riecke, Verfassung, Verwaltung u. Staatshaushalt des Kön. Württemberg, 2. A. 1887, c. 339.

[2]) Schall, ук. ст., 30 и 47.

неръ вызывалась органическими недостатками реальнаго обложенія въ государственномъ бюджетѣ.

1. *Историческій обзоръ системы коммунальнаго обложенія въ Вюртемберіѣ.*

Система коммунальнаго обложенія развивается по общему правилу въ тѣсной связи съ развитіемъ государственной податной системы. Вотъ почему мнѣ и необходимо прослѣдить, хотя бы въ самыхъ общихъ чертахъ, на ряду съ исторіей коммунальныхъ налоговъ систему *государственнаго* прямого обложенія въ Вюртембергѣ.

Наиболѣе ранней формой государственнаго прямого обложенія былъ въ этой странѣ *общепоимущественный налогъ*, падавшій, какъ на движимое, такъ и на недвижимое имущество; долги подлежали вычету, и налогъ въ этомъ случаѣ падалъ на кредитора; налогъ взимался въ раскладочной формѣ. Въ дополненіе къ этому взимали съ поденщиковъ и ремесленниковъ, не имѣвшихъ никакого имущества, какую-либо малость (etwas zymliches nach Gelegenheit seiner Persohn), т.-е. въ видѣ личнаго или подушнаго налога [1]). Тѣмъ же способомъ покрывались и коммунальные расходы, поскольку ихъ нельзя было покрыть изстари установленными косвенными налогами въ видѣ мѣстныхъ таможенныхъ сборовъ и т. п. Но уже въ 17 вѣкѣ за общинами признано право самостоятельно привлекать къ раскладкѣ какъ недвижимыя имущества, такъ и „доходные промыслы, ремесла, харчевни, денежные капиталы, а равно торговлю скотомъ, плодами и виномъ“ [2]). Такое расчлененіе прежняго общепоимущественнаго обложенія на самостоятельные податные источники было тогда мало-по-малу проведено и въ государственномъ обложеніи, которое все болѣе принимало характеръ т. н. Ertragssteuersystem [3]).

Однако, это право самостоятельной раскладки, дарованное общинамъ, вело къ злоупотребленіямъ: онѣ пытались свалить

---

[1]) Schall, Finanz-Archiv, XII J. c. 4; W. Schumm, Steuerrecht im Kön. Württemberg, 1905, c. 27 f.

[2]) (Zweiter) Entwurf eines Gesetzes betr. die Besteuerungsrechte der Gemeinden, Beilage 50, Württ. Kammer d. Abg. v. 5. Juni 1901. S. 447 (цитирую ниже: Entw., Beil. 50).

[3]) Schall, ук. ст. 4.

податное бремя на плечи тѣхъ, которые хотя и владѣли недвижимостью въ предѣлахъ общины, но жили внѣ ея предѣловъ и не подлежали обложенію. Ордонансъ (Generalverordnung) отъ 27-го марта 1702 г. съ негодованіемъ указываетъ, что общины облагаютъ инообщинниковъ (Ausgesessene) на $^1/_6$, $^1/_5$, $^1/_4$ даже на $^1/_3$ выше, чѣмъ собственныхъ жителей (Innwohner), и, во избѣжаніе подобныхъ злоупотребленій, предписываетъ впредь руководствоваться слѣдующимъ правиломъ: тѣ налоги и сборы, которые взимаются за пользованіе жилищемъ, выгономъ, водою и лѣсомъ (wegen genüssender Wohn, Trieb, Trab, Wayd, Wasser, Beholzung), не взимать съ тѣхъ инообщинниковъ, которые этими выгодами (beneficien) не пользуются; но за такіе расходы, которые составляютъ real Onera и не зависятъ отъ воли пользователя, какъ расходы на поддержаніе мостовъ, дорогъ, оградъ и т. п., надлежитъ съ инообщинниковъ брать одинаково, какъ и съ мѣстныхъ владѣльцевъ, а именно пропорціонально ихъ владѣніямъ (nach proportion ihrer Güther) [1]).

Это — наиболѣе ранній и интересный образчикъ примѣненія принципа „услуги возмездія“ въ коммунальныхъ финансахъ.

Нѣсколько позднѣе на ряду съ правомъ дѣлать прибавки къ контингенту государственныхъ поземельнаго, подомоваго и промыслового налоговъ, общинамъ были дарованы налогъ на доходы отъ движимыхъ капиталовъ (Kapitaliensteuer), т.-е. въ видѣ $6\,^2/_3\,^0/_0$ сбора съ дохода отъ ипотекъ, рентъ и т.-п., налогъ на торговлю скотомъ и виномъ и болѣе мелкіе сборы. Право взимать налогъ на доходъ отъ капиталовъ было временно отнято у общинъ въ пользу государства, но въ серединѣ 19-го вѣка общинамъ было разрѣшено дѣлать въ ограниченныхъ размѣрахъ прибавки къ государственному налогу на жалованья и на доходы отъ свободныхъ профессій. Послѣ осуществленія по закону 1873 г. новаго кадастра [2]) для взиманія государственныхъ поземельнаго, подомоваго и промыслового налоговъ были изданы новыя предписанія о раскладкѣ этихъ налоговъ и для цѣлей коммунальнаго обложенія.

---

[1]) Entw., Beil. 50, c. 447.

[2]) См. о немъ у И. Х. Озерова, Главн. теченія въ разв. прям. обл. въ Германіи, с. 144 сл.

Такимъ образомъ, въ 1890-хъ годахъ коммунальное обложеніе въ Вюртембергѣ носило слѣдующій характеръ. Поскольку доходъ отъ собственныхъ имуществъ и предпріятій не покрываетъ всѣхъ расходовъ, общины въ правѣ раскладывать дефицитъ на земли, дома и промыслы на совершенно одинаковыхъ основаніяхъ, на какихъ государство раскладываетъ свой контингентъ на эти объекты сообразно кадастру. Первоначально общій контингентъ этихъ налоговъ въ размѣрѣ 8.723 милл. мар. фискъ разверстывалъ такимъ образомъ, что земля должна была давать $^{13}/_{24}$ часть контингента, а строенія и промыслы по $^{11}/_{48}$ части; но послѣ выясненія податныхъ объектовъ было предписано взимать налогъ въ размѣръ $3{,}9\,^0/_0$ съ дохода, установленнаго новымъ кадастромъ, т.-е. формально введено квотативное обложеніе (законъ 14-го іюля 1887 г.). По кадастру казенный доходъ отъ обложенія земли выражался въ суммѣ 95,4 мил. м. (налогъ въ $3{,}9\,^0/_0$ составилъ 3,7 мил. м.), доходъ отъ обложенія строеній — 57,9 мил. м. (собственно говоря, въ кадастрѣ была исчислена лишь капитальная стоимость строеній, именно, въ размѣрѣ 1.930 мил. м., но законом̀ъ 1887 г. предписано считать доходъ отъ строеній равнымъ $3\,^0/_0$ капитальной стоимости ихъ, т.-е. въ размѣрѣ 57,9 мил. м.), а, слѣдовательно, налогъ съ нихъ составлялъ 2,3 мил. м.; доходъ отъ промыслового обложенія — 2,7 мил. м., такъ что эти реальные налоги давали казнѣ въ 1887-9 гг. — 8,7 мил. м. ежегодно. Благопріятное положеніе финансовъ позволило въ бюджетномъ законѣ на 1889/91 гг. понизить ставку на $0{,}4\,^0/_0$, т.-е. до $3{,}5\,^0/_0$; такое же пониженіе было сдѣлано и для налога отъ денежныхъ капиталовъ и для налога на жалованья и профессіональные доходы, а именно съ 4,8 до $4{,}4\,^0/_0$. Одинаковое пониженіе ставокъ двухъ разнородныхъ формъ обложенія носило характеръ какъ бы официальнаго признанія точности и относительной равноцѣнности той и другой группы налоговъ, хотя одна покоилась на кадастрѣ, а другая — на ежегодныхъ декларацiяхъ плательщиковъ [1]). Позднѣе опять возстановлены ставки въ 3,9 и $4{,}8\,^0/_0$.

Въ обложеніи земель, домовъ и промысловъ общины, а

---

[1]) Schall, ук. ст., 18 сл.

также и Amtskörperschaften (какъ бы уѣздныя управленія, которыя представляютъ собою союзъ отдѣльныхъ общинъ), не стѣснены какимъ-либо максимумомъ: онѣ раскладываютъ необходимую имъ сумму строго сообразно доходамъ, закадастрированнымъ для каждой категоріи объектовъ обложенія, въ предѣлахъ своей территоріи; только въ видѣ исключенія министерство внутреннихъ дѣлъ въ правѣ разрѣшить той или иной общинѣ временно понизить промысловой кадастръ на максимумъ 15%, каковое пониженіе тогда обременяетъ поземельный или подомовый или только подомовый кадастры.

Тѣ общины, которыя прибѣгаютъ къ указаннымъ кадастральнымъ налогамъ, *должны* одновременно дѣлать прибавки къ государственному *налогу на доходы отъ капиталовъ*. Послѣднему подлежатъ всякаго рода доходы отъ капиталовъ и рентъ, а именно проценты отъ ссудныхъ капиталовъ, хотя бы приращеніе процентовъ совершалось въ скрытой формѣ (напр., въ видѣ обѣщанія уплатить извѣстную сумму или яко бы комиссіонное вознагражденіе или въ видѣ лотерейныхъ выигрышей), далѣе, дивиденды и всякаго рода доходы отъ участія въ акціонерныхъ компаніяхъ, коммандитныхъ товариществахъ, въ компаніяхъ съ ограниченной отвѣтственностью, рудокопныхъ товариществахъ (Berggewerkschaften) и товариществахъ на вѣрѣ; далѣе, всякаго рода ренты, вѣчныя, пожизненныя и т. д. [1]); наконецъ, содержаніе королевскихъ принцевъ, приданныя и вдовьи деньги принцессъ. Однако, тѣ ренты и пенсіи, которыя уплачиваются въ вознагражденіе за прежнюю службу или профессіональную дѣятельность (за исключеніемъ пенсій за пожалованные ордена) подлежатъ не этому налогу, а налогу на жалованья и профессіональные доходы. Послѣдній налогъ (Steuer von Dienst-und Berufseinkommen) тѣсно связанъ съ налогомъ на капиталы и взимается параллельно съ нимъ; ему подлежатъ содержаніе чиновниковъ, гонорары врачей, адвокатовъ, нотаріусовъ, архитекторовъ, художниковъ, писателей, вознагражденіе членовъ правленія акціонерныхъ обществъ, жало-

---

[1]) Исключая, впрочемъ, сохранившихся еще поземельныхъ оброковъ (Grundgefälle), а также доходовъ отъ тѣхъ капиталовъ и процентныхъ бумагъ, которые входятъ въ составъ оборотнаго капитала земледѣльческаго или промышленнаго предпріятія, ибо эти доходы подлежатъ кадастральнымъ налогамъ (см. Verfügung d. Finanzministeriums... über die Kapitalsteuer, Reg. Bl. 389 перепеч. у Schumm, 603).

ванье состоящаго на частной службѣ мужского и женскаго персонала, всякаго рода пенсіи за прежнюю службу, словомъ, всякіе доходы отъ личнаго заработка, поскольку они не подлежатъ промысловому налогу.

Налогомъ на капиталы облагается только *доходъ* отъ капиталовъ; поэтому, въ пожизненныхъ рентахъ облагаемымъ доходомъ считается лишь половина получаемой ренты, а въ смѣшанныхъ платежахъ, въ случаѣ сомнѣній, ростъ принимается равнымъ 4%; въ безпроцентныхъ лотереяхъ доходъ принимается въ размѣрѣ 4% номинальной стоимости билетовъ. Подлежащіе обложенію доходы (а также и жалованья и т. д.) декларируются плательщиками въ опредѣленный срокъ; за неподачу заявленія или за ложную декларацію полагается штрафъ въ размѣрѣ семи-и до десятикратной суммы причитавшагося налога. Ставка налога на капиталы и т. д. опредѣляется каждый разъ бюджетнымъ закономъ (въ 1902 г. — 4,8%). Размѣръ прибавки, которую общины дѣлаютъ къ этому налогу (на капиталы, жалованья и содержанія), ограниченъ опредѣленнымъ максимумомъ, именно, однимъ процентомъ съ подлежащаго обложенію дохода. Но и этотъ максимумъ допускается лишь въ томъ случаѣ, если уѣздное управленіе не требуетъ участія въ доходѣ отъ этого налога; иначе уѣздное управленіе получаетъ максимумъ $^1/_3\%$, а общины — $^2/_3\%$. Это — абсолютный максимумъ, но общины связаны въ установленіи указанной прибавки еще и относительнымъ максимумомъ, именно: отношеніе дохода отъ коммунальнаго обложенія капиталовъ, жалованій и т. д. къ коммунальному доходу отъ кадастральныхъ налоговъ должно соотвѣтствовать отношенію дохода государства отъ обложенія капиталовъ и т. д. къ доходу отъ государственныхъ кадастральныхъ налоговъ. Другими словами, если въ предѣлахъ данной общины государство получаетъ отъ налога на капиталы и т. д. одну четверть того, что оно получаетъ отъ кадастральныхъ налоговъ, то и община устанавливаетъ прибавку къ налогу на капиталы въ размѣрѣ одной четверти своего дохода отъ кадастральныхъ налоговъ, но во всякомъ случаѣ не свыше абсолютнаго максимума, т.-е. ставка коммунальной прибавки къ налогу на капиталъ никоимъ образомъ не можетъ превосходить 1% съ подлежащаго налогу въ предѣлахъ данной общины дохода отъ капиталовъ. Мотивъ зако-

нодателя—ясенъ. Онъ исходилъ изъ того соображенія, что если коммунальное обложеніе падаетъ на земли, дома и промыслы, то соотвѣтствующее обремененіе должно распространиться и на движимый капиталъ. Абсолютный же максимумъ былъ установленъ изъ опасенія подточить безграничными прибавками тотъ источникъ, которымъ фискъ сильно дорожилъ (движимый капиталъ): подобное ограниченіе оправдывали также и тѣмъ, что движимый капиталъ въ гораздо меньшей степени заинтересованъ въ дѣятельности общинъ, а потому и коммунальное обложеніе движимаго капитала должно быть ограничено [1]). И то обстоятельство, что обложеніе движимаго капитала устанавливалось лишь параллельно съ кадастральными налогами, вело къ тому, что вычетъ долговъ не допускался и въ налогѣ на капиталы; только въ отношеніи налога на жалованья существовала извѣстная дегрессія въ обложеніи (годовое жалованье менѣе 850 м. принималось для цѣлей налога лишь въ размѣрѣ $^1/_{10}$, до 1700 м.—$^2/_{10}$ и т. д. до 3.400 м., которыя принимались въ размѣрѣ $^8/_{10}$) и нѣкоторый свободный отъ обложенія минимумъ (350 м.), благодаря чему изъ всего около 100 милл. мар. декларированныхъ въ 1885 г. жалованій и профессіональныхъ доходовъ почти $^3/_4$ фактически не подверглись обложенію [2]).

За 1895/6 г. доходъ отъ отдѣльныхъ податныхъ источниковъ выражался въ слѣдующихъ цыфрахъ. Отъ кадастральныхъ налоговъ получали: казна—9.730 тыс. м., общины—15.131 тыс. м., въ томъ числѣ Штутгартъ—2.688 тыс. м., уѣздныя управленія—3.683 т. м.; отъ налога на капиталы, жалованья и професс. доходы—соотвѣтствующія цыфры: 6.445 т. м.; 1.054 т. м. (Штутгартъ—481 т. м.) и 267 т. м. [3]).

Если взиманіе прибавокъ къ этимъ налогамъ (къ кадастральнымъ и на капиталы и т. д.) въ случаѣ недостатка дохода отъ собственныхъ имуществъ обязательно для общинъ, то взиманіе остальныхъ нижеперечисленныхъ налоговъ предоставлено ихъ свободному усмотрѣнію. Таковы: 1) *Wohnsteuer*, представляющій собою подушный налогъ въ размѣрѣ, смотря по величинѣ общины, отъ 2 до 4 марокъ (съ женщинъ—половину),

---

[1]) Entw., Beil. 50, c. 463.
[2]) Riecke, Verfassung, 335.
[3]) Entw., Beil. 50 стр. 476 сл.

съ каждаго проживающаго въ общинѣ самостоятельнаго лица. По статистикѣ за 1895/6 г. изъ всего 1911 общинъ только 78 не взимали этого налога, 1120 общинъ взимали въ размѣрѣ отъ 2 до 3 марокъ, 679 общинъ—менѣе 2 марокъ, а 34—въ размѣрѣ 4 марокъ; вся сумма дохода отъ него за 1897 г.—1.156 тыс. м.; 2) *Косвенные налоги* на пиво, мясо и газъ могутъ взиматься только съ разрѣшенія правительства, которое даетъ согласіе лишь въ томъ случаѣ, если коммунальныя прибавки къ кадастральнымъ налогамъ превышаютъ государственный окладъ; при этомъ, если впослѣдствіи прибавки понизятся болѣе, чѣмъ на половину государственнаго оклада, то разрѣшеніе на взиманіе косвенныхъ налоговъ отпадаетъ. Къ концу 1899/1900 г. имѣли разрѣшеніе на взиманіе налога на пиво 67 общинъ, на мясо—14 и на газъ—3 общины; съ 1-го апр. 1900 г. до января 1901 г. даровано право взимать налогъ на пиво еще 24 общинамъ. Штутгартъ, напр., получилъ въ 1899—1900 году отъ обложенія мяса—631 тыс. м., пива—293 тыс., газа—219 тыс. м., всего 1.143 тыс., а за вычетомъ издержекъ взиманія—1.097 тыс. мар. Всѣ 67 общинъ, съ населеніемъ въ 564.176 жителей, получили отъ обложенія мяса—1.101 тыс., пива—974 тыс., газа—267 тыс. мар., а нетто—2.217 тыс. мар. [1]).

Наконецъ, общины могутъ взимать прибавки къ государственнымъ налогамъ на собакъ и при передачѣ недвижимыхъ имуществъ (Umsatzsteuer) въ опредѣленныхъ границахъ, а равно и различныя пошлины и „спеціальные сборы“.—Изъ всего 1911 общинъ вообще не взимали никакихъ коммунальныхъ налоговъ 115 общинъ.—

Таковъ общій обликъ коммунальнаго обложенія въ Вюртембергѣ. Оно цѣликомъ покоится на прибавкахъ къ государственнымъ налогамъ, при томъ почти исключительно на прибавкахъ къ государственнымъ реальнымъ налогамъ на земли, дома и промыслы. Примемъ во вниманіе, что съ 1868/9 г. эти налоги возросли въ государственномъ бюджетѣ сравнительно немного съ 5,66 мил. м. до 9,73 мил. м., т.-е. на 72,0%, но доходъ отъ нихъ въ пользу *общинъ* возросъ съ 4,63 м. м. до 14,97 м. м., т.-е. на 223,0%, а въ пользу уѣздныхъ

---

[1]) Entw., Beil. 50, прил. E.

управленій—съ 1,02 м. м. до 3,68 м. м., т.-е. на 261,7%. Въ 1868/9 г. государство получало ровно столько же, сколько коммунальныя управленія (общины—81,9%, а уѣздныя управленія—18,0%, т.-е. вмѣстѣ 99,9% государственнаго оклада), а въ 1895/6 г. почти вдвое меньше (общины—153,8%, а уѣздныя управленія—37,8% т.-е. вмѣстѣ 191,6% государственнаго оклада) [1]). Какъ извѣстно, реальное обложеніе вообще мало эластично, и всякое повышеніе ставокъ, особенно при быстрыхъ измѣненіяхъ въ экономическихъ условіяхъ страны, болѣзненно отзывается на плательщикахъ. Отсюда легко понять, что главнѣйшее неудобство создавали въ данномъ случаѣ какъ разъ коммунальныя прибавки, которыя сильно и быстро увеличивались. Никакого смягченія отрицательныхъ сторонъ реальнаго обложенія коммунальная раскладка (напр. путемъ пересмотра кадастра на мѣстахъ) не вносила, такъ какъ она механически пристегивалась къ государственному окладу. Не было смягченія и въ томъ смыслѣ, чтобы параллельно съ ростомъ прибавокъ къ реальнымъ налогамъ увеличивалось, по крайней мѣрѣ, обложеніе движимаго капитала; дѣло въ томъ, что для общинъ налогъ на капиталы былъ ограниченъ очень узкими предѣлами абсолютнаго максимума. Въ государственномъ обложеніи въ цѣломъ доходъ отъ обложенія движимаго капитала постоянно сильно возрасталъ, чего отнюдь не было въ коммунальномъ обложеніи, и ростъ послѣдняго далеко опережалъ ростъ государственнаго обложенія движимаго капитала. На самомъ дѣлѣ, за 5-тилѣтіе 1890/1—1895/6 г.г. возрастаніе *государственнаго* дохода отъ кадастральныхъ налоговъ равнялось 1.618 тыс. м., а отъ обложенія капиталовъ, жалованій и т. д. на 1.312 тыс. м., всего на 2.930 тыс. м. (съ 13.244 тыс. м. до 16.174 т. м.), въ каковомъ итогѣ на долю второй группы налоговъ приходится 44,7%; наоборотъ, въ *общинномъ* обложеніи (въ скобкахъ—въ обложеніи *уѣздныхъ* управленій) кадастральные налоги за то же время увеличились на 2.174 т. м. (на 601 т. м.), а доходъ отъ второй группы увеличился на ничтожную сумму въ 154 т. м. (28 т. м.), итого 2.328 т. м. (629 т. м.), въ каковомъ увеличеніи на вторую группу приходится лишь 6,6%

---

[1]) Ib., прил. A.

(4,5%)[1]). Такой результатъ вполнѣ естественъ при существованіи абсолютнаго максимума, такъ какъ даже въ самомъ благопріятномъ случаѣ общины могли получить отъ возросшаго народнаго дохода максимумъ 1%, тогда какъ государственная квота составляла 4,8% (ср. выше). Въ результатѣ — огромное напряженіе кадастральныхъ налоговъ въ общинномъ бюджетѣ.

Отъ подобнаго положенія вещей особенно сильно страдали, естественно, мелкія общины. Прибавки нерѣдко достигали громадныхъ размѣровъ, напр., въ Rothensol, Oberamtsbezirk Neuenbürg, болѣе 700% государственнаго оклада; въ 2 общинахъ — 601 — 700%; въ 3-хъ — 501 — 600%; въ 7-ми — 401 — 500%; въ 49-ти — 301 — 400%; въ 287-ми — 201 — 300%; въ 889-ти — 101 — 200%. Кромѣ того въ цѣломъ рядѣ уѣздныхъ управленій ихъ прибавки превышаютъ 100, мѣстами даже 200% государственнаго оклада. [2]) Мелкія общины совершенно неибѣжно напрягаютъ поземельный, подомовый и промысловый налоги, такъ какъ для нихъ обложеніе капиталовъ по общему правилу не имѣетъ почти никакого финансоваго значенія. Если исключить городъ Штутгартъ, то общая сумма дохода отъ обложенія капиталовъ, жалованій и т. п. составляла для всѣхъ 1796 общинъ всего 572,5 тыс. м. (при общей суммѣ дохода отъ кадастральныхъ налоговъ въ размѣрѣ 12,4 мил. м.), да и изъ нихъ главная доля приходится на болѣе значительные города; для уѣздныхъ управленій этотъ источникъ далъ 267 тыс. м., при общей суммѣ дохода отъ кадастральныхъ налоговъ 3.683 тыс. м. — Къ сожалѣнію, официальная статистика не достаточна детальна (нѣтъ отдѣльныхъ данныхъ для каждой изъ болѣе крупныхъ общинъ, а только сумарно по 64 округамъ), но и изъ нея можно установить тотъ достойный вниманія фактъ, что даже самыя высокія прибавки къ государственному налогу на капиталы, жалованья и т. д. никакого существеннаго практическаго значенія не могутъ имѣть для болѣе мелкихъ и бѣдныхъ общинъ, которыя въ силу этого вынуждены оперировать почти исключительно на кадастральныхъ налогахъ. На самомъ дѣлѣ, тѣ

---

[1]) Подсчеты мои по даннымъ Entw., Beil. 50 стр. 508 сл.
[2]) Entw., Beil. 50, c. 451.

округа, гдѣ прибавки къ кадастральныхъ налогамъ достигаютъ наибольшей высоты, общинный доходъ отъ обложенія капиталовъ, жалованій и т. д. по общему правилу совершенно ничтоженъ. Самыя высокія прибавки къ кадастральнымъ налогамъ, для цѣлаго округа, имѣли округа (послѣ названія указано процентное отношеніе прибавки, принимая государственный окладъ въ 100): Gaildorf—180, Münsingen—173, Neuenbürg—152, Weinsberg—151, Aalen — 150; [1]) семь дальнѣйшихъ округовъ (краткости ради не перечисляю ихъ) имѣли отъ 138 до 148%. Для этихъ двѣнадцати округовъ право дѣлать прибавку къ государственному налогу на капиталы, жалованья и т. д. не имѣло значенія, ибо доходъ отъ таковой прибавки составлялъ совершенно ничтожный % дохода отъ прибавокъ къ кадастральнымъ налогамъ: для первыхъ пяти округовъ—1,7; 1,7; 2,4; 2,4; 2,9%; для остальныхъ 7 округовъ—отъ 2,2 до 2,5%. Другими словами, эти округа, не имѣющіе сколько нибудь богатыхъ и населенныхъ общинъ, вынуждены оперировать исключительно на кадастральныхъ налогахъ, такъ какъ обложеніе движимыхъ капиталовъ даетъ всего около 2—2½% [2]) того, что даютъ кадастральные налоги. Конечно, такой результатъ въ значительной степени объясняется существованіемъ абсолютнаго максимума. Однако, даже если допустить право общинъ дѣлать прибавки въ размѣрѣ 4,8% (сколько взимаетъ государство), т.-е. довести государственное и общинное обложеніе движимаго капитала до довольно высокаго уровня — 9,6% съ дохода, то и тогда положеніе вещей въ этихъ округахъ измѣнится очень мало къ лучшему: общины первыхъ пяти округовъ получили бы отъ налога на капиталъ, жалованья и т. д. — 12,3%, 12,6%, 20,5%, 17,9%, 21,8% того, сколько они получаютъ теперь отъ кадастральныхъ налоговъ; общины остальныхъ семи округовъ—отъ 15,9 до 18,5%. Слѣдовательно, даже весьма высокое обложеніе движимаго капитала (надо еще замѣтить, что означенный налогъ въ значительной долѣ—до 39% для всей

---

[1]) Абсолютныя цыфры были: 173 тыс., 212 тыс., 210 тыс., 162 тыс., 244 тыс. марокъ; въ остальныхъ 7 округахъ абсолютныя цыфры колеблются отъ 133 тыс. до 318 тыс. мар. Нижеслѣдующія вычисленія и выводы сдѣланы мною по даннымъ офиціальной статистики за 1895—6, въ Entw., Beil. 50.

[2]) Т.-е. отъ 2.928 до 7.226 марокъ.

страны—падаетъ не столько на движимый капиталъ, сколько на личный заработокъ служащихъ и на профессіональные доходы) не спасетъ эти округа отъ необходимости попрежнему дѣлать громадныя прибавки къ кадастральнымъ налогамъ. И совсѣмъ иная картина получается для тѣхъ округовъ, гдѣ прибавки къ кадастральнымъ налогамъ ничтожны, т.-е. гдѣ имѣются богатые и болѣе или менѣе населенные города. Городъ Штутгартъ получаетъ отъ общинной прибавки къ налогу на капиталы и т. д., 17,9% (—481 тыс. м.) того, что даютъ ему кадастральные налоги (2,688 тыс. м.), и отчасти благодаря этому онъ можетъ держать прибавки къ кадастральнымъ налогамъ на очень умѣренномъ уровнѣ (84% государственнаго оклада); но если бы Штутгарту было дано право облагать движимый капиталъ въ размѣрѣ 4,8%, то онъ получилъ бы отсюда 87,2% того, что даютъ ему теперь кадастральные налоги. Округъ (точнѣе: общины округа) Тюбингенъ (взимающій въ пользу общинъ 65% гос. оклада кадастральныхъ налоговъ) получаетъ отъ общиннаго обложенія капиталовъ 12,9% того, что даютъ кадастральные налоги, а при 4,8% окладѣ онъ получалъ бы 94,5% того, что даютъ ему теперь кадастральные налоги. Тѣ же цыфры для общинъ округа Ульмъ (79%)—8,3%, а при 4,8% окладѣ—60,4%; для округа Тутлингенъ (68%)—9,6%, а при 4,8% окладѣ — 52,1%; для округа Гейльброннъ (89,%)—6,6%, а при 4,8% окладѣ—47,7%; для округа Канштадтъ (100%) — 6,8%, а при 4,8% окладѣ—49%; для округа Людвигсбургъ (84%) — 8,2%, а при 4,8% окладѣ—59,7%. Самыя низкія прибавки къ кадастральнымъ налогамъ имѣютъ округа Нюртингенъ (33%), Леонбергъ (57%) и Кирхгеймъ (62%), и въ нихъ общинное обложеніе движимаго капитала даетъ 3,9; 6,2 и 6,9% того, что они получаютъ отъ кадастральныхъ налоговъ, а при 4,8% окладѣ они получали бы отъ обложенія движимаго капитала 91,6; 54,1 и 53,5% того, что имѣютъ отъ кадастральныхъ налоговъ.

По официальнымъ даннымъ за 1889/90 г. въ 1221 общинахъ, т.-е. — 63,9% общаго числа ихъ, совокупность всѣхъ подлежащихъ обложенію жалованій и профессіональныхъ доходовъ въ предѣлахъ каждой общины составляла менѣе, чѣмъ 2000 марокъ (слѣдовательно, всѣ эти общины почти никакого дохода отсюда имѣть не могли), въ 379 общинахъ (19,8%

общаго числа)—отъ 2000 до 5000 мар., въ остальныхъ 311 общинахъ—свыше 5000 марокъ. Что же касается налога на капиталы, то за тотъ же годъ совокупность всѣхъ подлежащихъ обложенію доходовъ отъ капиталовъ составляла: въ 153 общинахъ (8% общаго числа общинъ)—менѣе 2000 мар.; въ 856 общинахъ (44,8%)—2000 до 10.000 мар.; въ 760 общинахъ (39,8%)—отъ 10.000 до 50.000 мар.; наконецъ, въ 142 общинахъ (7,4%)свыше 50,000 мар. За 1895/6 г. изъ всего 1.053.923 мар., которыя получены всѣми общинами Вюртемберга отъ обложенія капиталовъ, жалованій и профессіональныхъ доходовъ на долю трехъ городовъ приходится 52,1% (Штутгартъ 481.434 м.; Ульмъ 34.228 м., т.-е. 13,4% того, что онъ получаетъ отъ кадастральныхъ налоговъ; Гейльброннъ — 33.428 м., т.-е. 7,8% того, что онъ получаетъ отъ кадастральныхъ налоговъ); на другіе 17 городовъ, получающихъ каждый отъ 4.227 до 20.413 м., приходится 15,4% общаго итога (162.843 м.), а остальные 32,5% общаго итога разбились среди огромнаго числа — остальныхъ 1.891 общинъ [1]). Нечего прибавлять, что для подавляющаго большинства этихъ 1891 общинъ обложеніе движимаго капитала не имѣетъ, въ сущности, никакого финансоваго значенія.

И такъ, разборъ вюртембергской статистики съ полной очевидностью указываетъ, что коммунальныя прибавки къ государственному налогу на движимый капиталъ приводятъ къ явнымъ несообразностямъ, — во всякомъ случаѣ въ странѣ съ большимъ числомъ мелкихъ общинъ. Въ бѣдныхъ мѣстностяхъ обложеніе земли, домовъ и промысловъ вздувается до огромныхъ размѣровъ, и это не можетъ быть смягчено даже усиленнымъ обложеніемъ движимаго капитала въ узкихъ предѣлахъ коммунальной территоріи. [2]) Наоборотъ, въ болѣе бога-

---

[1]) Entw., Beil. 50., стр. 452.

[2]) Новѣйшая статистика государственнаго подоходнаго налога къ 1 апр. 1905 (Württembergische Jahrbücher für Statistik, Jahrg. 1906 II Heft) показываетъ слѣдующее географическое распредѣленіе народнаго дохода въ Вюртембергѣ. Общая сумма подоходнаго налога, взысканнаго съ физическихъ лицъ, составляетъ 14,678 тыс. мар., изъ коихъ на долю всѣхъ 13 городовъ свыше 10.000 жителей (съ общимъ населеніемъ въ 468 тыс. жителей) приходится 7.820 тыс. м. (въ томъ числѣ на Штутгартъ 4.648 тыс. м.), а на долю всѣхъ остальныхъ (около 1900 общинъ съ общимъ населеніемъ въ 1.701 тыс. жителей)—6.858 тыс. м. Далѣе, чѣмъ больше община, тѣмъ больше налога полу-

тыхъ общинахъ оказывается возможнымъ реальные налоги держать на низкомъ уровнѣ и даже съ легкостью еще болѣе понизить этотъ уровень сравнительно умѣреннымъ обложеніемъ движимаго капитала. Все это идетъ въ разрѣзъ съ общепринятыми представленіями о прогресивномъ обложеніи: по справедливости, въ первомъ случаѣ (въ мѣстностяхъ съ бѣднымъ населеніемъ) ставки должны бы быть ниже, чѣмъ во второмъ. Тамъ, гдѣ ставки реальныхъ налоговъ уже и безъ того низки, къ услугамъ общинъ имѣется, по общему правилу, неиспользованный богатый источникъ — возможность слегка поднять ставку налога на капиталы и т. д. и покрыть даже очень изрядный дефицитъ. Далѣе, какъ разъ на болѣе бѣдныя общины съ особенной силой обрушивается неточность кадастра, ибо въ нихъ прибавки къ кадастральнымъ налогамъ достигаютъ иногда нѣсколькихъ сотъ процентовъ государственнаго оклада, не говоря уже объ общеизвѣстныхъ неудобствахъ высокихъ реальныхъ налоговъ.

Между тѣмъ, какъ ни восхваляютъ вюртембергскій кадастръ, законченный въ 1887 г., все же онъ не можетъ претендовать на большую точность. Въ 1894 году появилась брошюра податного чиновника Риде, который на рядѣ примѣровъ иллюстрируетъ, насколько разнится дѣйствительный доходъ плательщиковъ отъ установленнаго въ кадастрѣ. По вычисленіямъ этого автора, дѣйствительный доходъ въ болѣе значительномъ крестьянскомъ хозяйства на $^1/_4$—$^1/_3$ выше того, который установленъ въ кадастрѣ, а для мелкихъ хозяйствъ, гдѣ большее

чается въ среднемъ отъ каждаго плательщика: въ Штутгартѣ — 53,6 м. на каждаго плательщика, въ общинахъ отъ 20.000 до 99,999 жителей — 43,4 м.; отъ 10.000 до 19.999 жителей—32,3 м.; отъ 5.000 до 9.999 жителей—23,6 м.; отъ 2000 до 4.999 жителей—20,6 м.; отъ 1000 до 1999 жителей — 14,1 м.; до 999 жителей — 13,7 м., не говоря уже о томъ, что отношеніе числа плательщиковъ къ общему числу жителей повышается по мѣрѣ роста общины. Наконецъ, въ мелкихъ общинахъ главную массу народнаго дохода составляетъ доходъ отъ земли и домовъ (тотъ же источникъ, на которомъ базируются реальные налоги), а въ болѣе крупныхъ общинахъ главную сумму составляетъ доходъ отъ заработковъ и отъ капиталовъ (см. діаграмму C на стр. 102 указ. изданія). Что же касается подоходнаго налога съ нефизическихъ лицъ, то изъ общаго казеннаго дохода отъ нихъ въ 1.768 тыс. м. на долю дохода отъ нефизическихъ лицъ въ 13 городахъ свыше 10.000 жителей приходилось 936 тыс. мар. (въ томъ числѣ на Штутгартъ 606 тыс. м.). Слѣдовательно, болѣе мелкимъ общинамъ не можетъ помочь даже усиленное обложеніе движимаго капитала. Ср. еще новѣйшую статистику, приведенную въ Denkschrift über d. Fortführung der Steuerreform in Württemberg, II Kam. Beil. 370 v. 21 Mai 1909 S. 263.

примѣненіе имѣетъ трудъ членовъ семейства, даже на $^1/_2$ до $^9/_{10}$ выше [1]).

Какъ бы то ни было, вся „система“ прямого обложенія въ Вюртембергѣ сшита нитками, и отдѣльныя части ея, какъ ясно изъ предыдущаго изложенія, въ дѣйствительности мало гармонируютъ [2]). Только при низкихъ ставкахъ она могла функціонировать удовлетворительнымъ образомъ. Неудивительно поэтому, что крупный ростъ коммунальныхъ прибавокъ заставилъ все рѣшительнѣе заявлять о необходимости осуществить податную реформу, чтобы съ одной стороны понизить обремененіе кадастральныхъ доходовъ, а съ другой—открыть новые источники обложенія, преимущественно въ формѣ обложенія движимаго капитала. Вполнѣ естественно, если въ пользу введенія общеподоходнаго налога и преобразованія въ связи съ этимъ коммунальной системы обложенія высказались въ 1889 году обѣ палаты вюртембергскаго ландтага, и соотвѣтствующая реформа и была обѣщана правительствомъ [3]).

2. Вюртембергская реформа коммунальнаго обложенія отъ 1903 года.

Въ 1895 году вюртембергское правительство рѣшило провести податную реформу и внесло законопроекты о введеніи общеподоходнаго налога и о частичномъ преобразованіи налога на капиталы, жалованья и т. д., а также поземельнаго, подомоваго и промыслового налоговъ и налога на развозный и разносный торгъ; на ряду съ этимъ предполагалось провести и реформу коммунальнаго обложенія. Правительство желало значительно понизить ставки старыхъ кадастральныхъ налоговъ и ввести взамѣнъ подоходный налогъ, съ присоединеніемъ къ нему налога на капиталы, чтобы осуществить идею усиленнаго обложенія фундированныхъ доходовъ. На полный отказъ отъ кадастральныхъ налоговъ правительство не рѣшалось, главнымъ образомъ, въ виду крупнѣйшаго отбрасываемаго ими до-

---

[1]) J. Riede, Zollamtsassistent, Zur Neuordnung der direkten Steuern Württembergs, Stuttgart (1894) стр. 38. Ср. Neumann, Persönl. Steuern, 1896, стр. 166 сл.

[2]) См. по этому поводу у F. J. Neumann, Persönl. Steuern, 1896, гл. III.

[3]) См. объ этомъ въ статьяхъ K. v. Riecke, въ Finanz-Archiv, 1891, VIII Jahrg., 440 сл. и v. Schall, тамъ же XII J., стр. 23 сл.

хода и нежеланія на первыхъ же порахъ ввести слишкомъ высокія, и безъ того прогрессивно возраставшія до $4^1/_2{}^0/_0$ ставки подоходнаго налога. Эта реформа вообще осуществлялась лишь какъ переходная мѣра, ибо впослѣдствіи правительство предполагало построить государственную финансовую систему на общеподоходномъ и поимущественномъ обложеніи.

Я не буду останавливаться на вопросѣ о томъ, почему вюртембергское правительство, какъ и другія государства, считало себя вынужденнымъ перейти къ лично-подоходному обложенію и отказаться отъ реальныхъ налоговъ. Это уже всесторонне выяснено въ русской литературѣ проф. Озеровымъ (Главнѣйшія теченія въ развитіи прямого обложенія въ Германіи, 1899 г.). Уже просто въ силу самой техники обложенія въ этихъ Ertragssteuern невозможно совершенствованіе податного дѣла: ни введеніе прогрессивныхъ ставокъ, ни созданіе эластичности казеннаго дохода, ни вычетъ долговъ, ни экзистенцминимумъ, ни принятіе въ соображеніе личныхъ условій плательщика и т. д. [1]), т.-е. невозможно осуществленіе всѣхъ тѣхъ элементовъ обложенія, которые знаменуютъ болѣе равномѣрную, справедливую и выгодную для фиска податную организацію.

Послѣ многолѣтняго и подробнаго обсужденія податного проекта въ обѣихъ палатахъ королевства, реформа рухнула въ 1899 году, такъ какъ палаты не могли столковаться между собою относительно тарифа ставокъ подоходнаго налога и главнымъ образомъ по вопросу о томъ, въ правѣ ли верхняя палата измѣнять ставки, вотированныя палатой депутатовъ. Вмѣстѣ съ тѣмъ рухнулъ, конечно, и проектъ реформы коммунальнаго обложенія, такъ какъ вся податная реформа могла быть осуществлена только въ цѣломъ (кромѣ, впрочемъ, одного частнаго вопроса — налога на развозный и на разносный промыселъ, — благополучно разрѣшеннаго въ 1899 г.). Въ мотивахъ къ первому проекту реформы коммунальнаго обложенія, внесенному въ палату депутатовъ 27 іюня 1896 г. [2]), сильно подчеркивается мысль, что въ государственномъ обложеніи

---

[1]) См. разборъ этихъ вопросовъ м. пр. съ точки зрѣнія вюртембергской податной реформы у F. J. Neumann, Pers. Steuern, гл. III—V.

[2]) Entwurf eines Gesetzes betr. die Besteuerungsrechte der Gemeinden u. Amtskörperschaften, Kammer der Abg., Beilage 125 v. 9 Juli 1896 стр. 177.

руководящимъ принципомъ долженъ быть принципъ налогоспособности, но въ податной организаціи общинъ, „которыя по существу и на первомъ мѣстѣ представляютъ собою хозяйственные союзы“, главное значеніе долженъ имѣть принципъ „возмездія-услуги“ или „по интересу“. Такъ какъ, съ другой стороны, общины не могутъ базировать свою податную систему на общеподоходномъ налогѣ, въ виду большихъ колебаній объекта обложенія на ограниченной территоріи, то все это, по словамъ мотивовъ, побуждаетъ и впредь оставить реальные налоги въ качествѣ основы коммунальнаго обложенія. Однако необходимо, чтобы въ будущемъ, какъ только позволитъ финансовое состояніе государства, реальные налоги были всецѣло переданы въ пользу общинъ, которыя тогда сумѣютъ смягчить невыгодныя стороны общегосударственнаго каластра введеніемъ мѣстныхъ, болѣе приспособленныхъ и точныхъ кадастровъ. Но вслѣдствіе невозможности произвести подобную реформу немедленно, приходится удержать тѣсную связь между государственной и коммунальной системами обложенія, смягчивъ отрицательныя стороны существующей организаціи, а именно: 1) путемъ пониженія государственной ставки кадастральныхъ налоговъ (съ 3,9% до 2,6%), благодаря чему расширяется возможность для общинъ въ большей степени и безболѣзненно увеличить свои рессурсы; 2) путемъ предоставленія общинамъ права въ большемъ размѣрѣ использовать обложеніе движимаго капитала, въ пользу чего уже давно и настойчиво раздавались голоса. При этомъ правительство предполагало дать возможность дѣлать въ извѣстныхъ размѣрахъ прибавки ко вновь вводимому государственному подоходному налогу или къ прежнему налогу на капиталы: первый долженъ былъ давать общинамъ и уѣзднымъ управленіямъ около 4,25 мил. м., а второй—0,99 мил. м.; однако, съ введеніемъ подоходнаго налога предполагалось вообще отмѣнить обложеніе жалованій и профессіональныхъ доходовъ, чтобы избѣгнуть двойнаго обложенія (налогъ на жалованья давалъ около 1,3 мил. м.; слѣдовательно, вычитывая этотъ итогъ изъ дохода отъ подоходнаго налога + налогъ на капиталы, избытокъ дохода, сравнительно съ прежнимъ, составлялъ 3,94 мил. м.). Наконецъ, 3) путемъ увеличенія или совершенствованія нѣкоторыхъ мелкихъ налоговъ (уступкой цѣликомъ налога на собакъ, на-

лога за устройство увеселеній и т. д.; отъ коммунальнаго косвеннаго обложенія правительство не ждетъ существенныхъ результатовъ въ виду различныхъ ограниченій имперскаго законодательства и завѣдомой бездоходности косвенныхъ налоговъ для мелкихъ общинъ,—т.-е. для главной массы общинъ въ Вюртембергѣ,—тѣмъ болѣе, что область примѣненія налога на мясо подлежитъ ограниченію и, позднѣе, отмѣнѣ).

Мотивъ правительства, что коммунальное обложеніе должно базироваться по преимуществу на принципѣ „услуги-возмездія“, вызвалъ рядъ рѣшительныхъ возраженій и въ печати, и въ палатѣ депутатовъ [1]). Доказательству неправильности этого мотива посвящена книга вдумчиваго критика Франца Шмида [2]), который доказываетъ, что община лишь въ ограниченной степени можетъ быть названа хозяйственнымъ союзомъ, и что хозяйственные расходы, приносящіе выгоду лишь нѣкоторымъ слоямъ городского населенія, составляютъ, какъ показываетъ произведенный Шмидомъ тщательный разборъ прусскихъ коммунальныхъ бюджетовъ, сравнительно очень небольшой процентъ общей суммы расходовъ: вообще, въ принципахъ обложенія государства и общинъ не можетъ быть различія, ибо и государство производитъ отнюдь не меньше расходовъ, оправдывающихъ обложеніе по принципу „услуги-возмездія“. На этомъ основаніи Шмидъ и требовалъ расширенія подоходнаго обложенія въ коммунальномъ бюджетѣ. Тѣ же соображенія высказывались и въ палатѣ депутатовъ, которая вообще требовала бо́льшаго ограниченія области реальнаго обложенія и расширенія общеподоходнаго.

Вотъ почему во второмъ проектѣ реформы коммунальнаго обложенія отъ 3 мая 1901 г. [3]) (тогда были снова внесены

---

[1]) Докладчикъ палаты депутатовъ по проекту 1896 г. Заксъ доказывалъ, что принципъ „обложенія по интересу“ особенно мало примѣнимъ какъ разъ къ вюртембергскимъ общинамъ, которымъ приходится выполнять общегосударственныхъ задачъ въ бо́льшей мѣрѣ, чѣмъ общинамъ любого другого государства; а „весьма значительный расходъ на дѣло призрѣнія бѣдныхъ и школьное дѣло полезенъ всѣмъ жителямъ, часто въ гораздо бо́льшей степени не плательщикамъ реальныхъ налоговъ, а наоборотъ именно плательщикамъ налога на жалованья и на профессіональные доходы“. Поэтому Заксъ требовалъ болѣе широкаго права пользованія подоходнымъ налогомъ для общинъ. Ср. еще отзывы цѣлаго ряда бюргермейстеровъ, приведенныя въ стен. отч. Württ. Kam. d. Abg. 124 Sitzung (1902) с. 2713 сл.

[2]) Franz Schmid, Zur Reform der württembergischen Gemeindesteuern, Tübingen, 1896.

[3]) Württ. Kammer d. Abgeordneten, Beilage 50.

въ нѣсколько измѣненной формѣ прежніе податные проекты), правительство уже значительно мягче оправдываетъ принципъ услуги-возмездія. Далѣе, согласно выраженнымъ палатой желаніямъ ставка кадастральныхъ налоговъ въ пользу государства понижена еще болѣе (съ 3,9 до 2,2%). Наконецъ, правительство сочло нужнымъ предоставить общинамъ новый источникъ въ видѣ обложенія пустырей (обложенія незаслуженнаго прироста цѣнности) и въ видѣ усиленнаго обложенія универсальныхъ магазиновъ; послѣднюю мѣру энергично отстаивала м. пр. вліятельная политическая группа вюртембергскаго ландтага—центръ—въ цѣляхъ покровительства среднему сословію.

Комиссія палаты депутатовъ измѣнила проекты правительства главнымъ образомъ въ томъ смыслѣ, что еще болѣе усилила значеніе подоходнаго налога въ качествѣ общегосударственнаго рессурса, доведя ставки до 6% при ежегодномъ доходѣ въ 200.000 марокъ; такимъ образомъ, подоходный налогъ долженъ былъ покрывать 64,6% всего потребнаго *государству* дохода отъ прямого обложенія, а старые кадастральные налоги и налогъ на капиталы только 35,6% (вмѣсто предлагавшихся правительствомъ 60 и 40%), такъ что ставка этихъ послѣднихъ налоговъ была понижена до 1,9% [1]). Соотвѣтственно этому измѣнилась и доля участія общинъ. По проекту правительства, онѣ должны были покрывать податной контингентъ въ 23 мил. мар. на 23,7% (5,45 м. м.) подоходнымъ налогомъ, на 5% (1,15 м. м. = то же, что и прежде)—налогомъ на капиталы, и на 71,3% (16,4 м. м.)—кадастральными налогами; по проекту комиссіи, увеличившей значеніе подоходнаго налога, тѣ же 23 мил. мар. покрывались на 25,4% (5,85 м. м.) подоходнымъ налогомъ, на 5% (1,15 м. м.) налогомъ на капиталы и на 69,6% (16 м. м.)—кадастральными налогами. Другими словами, прежде средняя для цѣлой страны ставка реальнаго обложенія въ пользу общинъ составляла 7,34% установленнаго кадастромъ дохода, а теперь—6,28% [2]). По исчисленіямъ правительства, всѣ эти измѣненія означаютъ пониженіе

---

[1]) Beilage 164 vom 13 Juni 1902.
[2]) Beilage 164, стр. 4.

податного бремени для мелкихъ и среднихъ сельскихъ хозяевъ; наоборотъ, землевладѣльцы съ ежегоднымъ доходомъ въ 5.000 марокъ и болѣе будутъ обложены нѣсколько сильнѣе; въ тѣхъ же случаяхъ, гдѣ земля въ силу аграрнаго кризиса даетъ въ дѣйствительности меньше, чѣмъ предположено по кадастру, или гдѣ рѣчь идетъ о задолженномъ имѣніи дѣйствительное пониженіе податного бремени будетъ еще больше. Аналогичныя послѣдствія принесетъ реформа и для домовладѣльцевъ и промышленниковъ. Это явленіе вполнѣ естественно послѣ введенія прогрессивнаго общеподоходнаго налога и послѣ уменьшенія реальныхъ налоговъ. Что же касается дѣйствія коммунальной податной реформы, то почти для всѣхъ сельскохозяйственныхъ доходовъ и для промысловыхъ доходовъ до 10.000 марокъ она сулитъ пониженіе обложенія; наоборотъ, движимый капиталъ подвергнется усиленному, прогрессивно возрастающему обложенію. Это опять таки—послѣдствіе введенія подоходнаго обложенія. Въ общемъ же, комиссія палаты депутатовъ приняла правительственный проектъ реформы коммунальнаго обложенія безъ большихъ измѣненій. Она предложила лишь въ этомъ „Anpassungsgesetz“: 1) разрѣшить взиманіе коммунальныхъ прибавокъ къ подоходному налогу безъ оговорокъ, тогда какъ правительство ставило условіемъ прибавокъ, чтобы таковыя разрѣшались лишь тѣмъ общинамъ, которыя взимаютъ не менѣе $2^0/_0$ ставки кадастральныхъ налоговъ; 2) понизить максимальный окладъ подушнаго Wohnsteuer; 3) стѣснить еще болѣе, и при томъ только до опредѣленнаго срока, взиманіе налога на мясо; 4) отклонить проектъ налоговъ на универсальные магазины и за устройство увеселеній. Въ своемъ отчетѣ [1]) докладчикъ комиссіи Рёдеръ останавливается на мотивахъ правительства объ обложеніи сообразно принципу „услуги-возмездія“: „эта мотивировка справедлива только отчасти; во всякомъ случаѣ она неосновательна постольку, поскольку она не принимаетъ въ соображеніе расходовъ общинъ (и уѣздныхъ управленій) на полицію, которою общины завѣдуютъ по порученію государства, по сбору рекрутовъ, а особенно издержекъ по содержанію бѣдныхъ и по народному образованію. И какъ разъ *эти послѣд-*

---

[1]) Württ. Kam. der Abgeordn. Beilage 158, vom 14 Juni 1902. c. 393.

ніе расходы принадлежатъ во многихъ общинахъ къ числу самыхъ значительныхъ (курсивъ мой). До тѣхъ поръ, пока государство не сниметъ съ общинъ—по крайней мѣрѣ отчасти—этихъ расходовъ, служащихъ болѣе общимъ цѣлямъ, или пока оно не предоставитъ общинамъ цѣликомъ реальные налоги, до тѣхъ поръ требованіе болѣе усиленнаго, чѣмъ это предусмотрѣно въ проектѣ, привлеченія доходовъ къ коммунальному подоходному налогу не является неосновательнымъ". Многіе другіе члены совѣщанія „подчеркнули, что проектъ даетъ общинамъ очень мало, но самое существенное въ немъ—разрѣшеніе дѣлать прибавки къ подоходному налогу; до полной же передачи реальныхъ налоговъ въ пользу общинъ все дѣло преобразованія коммунальнаго обложенія сводится къ переходной мѣрѣ. Съ другой стороны, было указано на неточность кадастровъ, на которыхъ попрежнему будетъ лежать главная масса общинныхъ налоговъ. *Реформу слѣдовало бы начать съ перенесенія расходовъ на школьное дѣло на плечи государства* (курс. мой). Само государство должно бы взять на себя эти постоянно растущіе расходы. Но противъ этого было замѣчено, что отъ такой мѣры деревня выиграла бы въ ущербъ городамъ" [1]).

Въ общемъ засѣданіи палаты депутатовъ докладчикъ Рёдеръ отмѣтилъ значеніе того, что общинамъ предоставляется участіе въ подоходномъ налогѣ. „Такъ какъ коммунальный подоходный налогъ будетъ давать значительную выручку только въ болѣе крупныхъ общинахъ, а въ большихъ городахъ даже очень значительную, и если къ тому же эти города воспользуются правомъ введенія налога на участки подъ застройку (Bauplatzsteuer), *то главную выгоду отъ реформы получатъ крупныя общины* (курс. мой). Наоборотъ мелкія общины, особенно сельскія, въ которыхъ подоходный налогъ, а равно и налогъ на собакъ не имѣютъ значенія, гдѣ о Bauplatzsteuer по общему правилу не можетъ быть рѣчи и гдѣ бремя общинныхъ расходовъ падаетъ все на однихъ и тѣхъ же немногихъ плательщиковъ,—эти мелкія общины отъ реформы почувствуютъ мало облегченія. *Имъ можно помочь*, на мой взглядъ, *только тѣмъ, чтобы расходы на школьное дѣло*

---

[1]) Тамъ же, стр. 394.

были возложены на болѣе сильныя плечи государства (курс. мой). Но такъ какъ при теперешнемъ состоянiи финансовъ государства объ этомъ не приходится и помышлять, то уже съ точки зрѣнiя интересовъ общинъ надо было бы привѣтствовать такую мѣру, что въ не слишкомъ продолжительномъ времени введенiе общепоимущественнаго налога позволило бы по крайней мѣрѣ передать реальные налоги цѣликомъ въ пользу общинъ“ [1]).

Въ палатѣ депутатовъ дебаты сосредоточились главнымъ образомъ на слѣдующихъ пунктахъ: 1) на вопросахъ политики поддержанiя среднихъ классовъ (по поводу устраненiя изъятiй отъ обложенiя для тюремныхъ мастерскихъ и т. п., а главнымъ образомъ по поводу обязательнаго или факультативнаго обложенiя универсальныхъ магазиновъ), 2) на Bauplatzsteuer, введенiе котораго привѣтствовали всѣ, но споръ шелъ относительно способа взиманiя, 3) на „критическомъ пунктѣ, на вопросѣ, который имѣетъ большое значенiе для всей вообще податной реформы“ (по выраженiю одного депутата), именно, на вопросѣ объ участiи общинъ въ подоходномъ обложенiи, 4) на вопросѣ объ обложенiи низшихъ классовъ (Wohnsteuer и налоги на потребленiе).

Я остановлюсь здѣсь на вопросѣ, привлекающемъ мое центральное вниманiе, именно на томъ, какъ была разрѣшена проблема подоходнаго обложенiя въ коммунальномъ хозяйствѣ. Правительство считало неизбѣжнымъ разрѣшить общинамъ участiе въ подоходномъ обложенiи, такъ какъ существующiй порядокъ при которомъ почти все мѣстное податное бремя сосредоточено на кадастральныхъ налогахъ, становится невыносимымъ, какъ ставящiй предѣлъ дальнѣйшему прогрессу дѣятельности коммунальныхъ управленiй; но все же подоходный налогъ для общинъ долженъ бы носить характеръ лишь подсобнаго источника, почему правительство считало допустимымъ прибавки къ государственному подоходному налогу лишь въ томъ случаѣ, если данная община уже взимаетъ по меньшей мѣрѣ $2^0/_0$ кадастральныхъ налоговъ (отчасти въ оправданiе принципа обложенiя „услуги—возмездiя“, чтобы не избавлять отъ обложенiя владѣльцевъ недвижимостей). И именно этотъ

---

[1]) Württ. Kammer d. Abg. 121 Sitzung v. 3 Juli 1902, стр. 2635.

пунктъ вызвалъ большія нареканія. Докладчикъ комиссіи энергично отстаивалъ мысль, что обязательное взиманіе кадастральныхъ налоговъ какъ условіе взиманія подоходнаго налога совершенно неосновательно, ибо „коммунальные расходы, заставляющіе взимать налоги, состоятъ главнымъ образомъ изъ такихъ расходовъ, которые служатъ на пользу всѣмъ вообще (der Allgemeinheit), особенно расходы на школьное дѣло;“ и такъ какъ подобные общеполезные расходы имѣются повсюду, то и повсюду безусловно должны быть допущены прибавки къ подоходному налогу [1]). — Партія центра внесла поправку, чтобы прибавки къ подоходному налогу были сдѣланы обязательными для всѣхъ общинъ, прибѣгающихъ къ обложенію вообще; но противъ этого высказался докладчикъ комиссіи на томъ основаніи, что для „многихъ мелкихъ, сельскихъ общинъ, въ которыхъ доходы отъ профессій и отъ заработковъ не играютъ или почти не играютъ роли и въ которыхъ большіе доходы вообще не встрѣчаются“ совершенно непрактично навязывать подоходное обложеніе, завѣдомо для нихъ невыгодное.

Тѣмъ не менѣе наиболѣе выдающійся ораторъ вюртембергскаго центра Грёберъ [2]) считалъ безусловно необходимымъ обязательное подоходное обложеніе, ибо для него податная форма только тогда имѣетъ смыслъ, если она базирована на прогрессивномъ общеподоходномъ обложеніи. Всего болѣе это примѣнимо, по словамъ оратора, къ вюртембергскимъ общинамъ, къ которымъ особенно мало примѣнимъ принципъ обложенія „по интересу“,—не больше, во всякомъ случаѣ, чѣмъ къ государству; кромѣ того, при отсутствіи подоходнаго обложенія профессіональные доходы и жалованья ничего не будутъ давать въ пользу общинъ. Грёберъ приводитъ рядъ отзывовъ обербюргермейстеровъ, которые единодушно высказваыются за коммунальное подоходное обложеніе и оспариваютъ справедливость слишкомъ широкаго примѣненія принципа „услуги-возмездія“ [3]). — Наоборотъ, министръ внутреннихъ дѣлъ

---

[1]) Württ. Kammer d. Abg. 124 Sitzung, c. 2710.

[2]) Тамъ же, 2711 сл.

[3]) Такъ, напр., значительное большинство представителей вюртембергскихъ городовъ на съѣздѣ 1896 г. приняло резолюцію, предложенную штутгартскимъ обербюргермейстеромъ Рюмелиномъ, о томъ, чтобы общины, взимающія реальныхъ налоговъ въ размѣрѣ болѣе 1% съ валоваго дохода, *были обязаны* взимать подоходный налогъ (ib. 2714).

фонъ Пишекъ доказывалъ полную настоятельность мѣстнаго реальнаго обложенія: помимо аргументовъ „услуги—возмездія“ въ пользу удержанія реальныхъ налоговъ говоритъ и то соображеніе, что пониженіе ихъ было бы равносильно подарку: существовавшіе налоги амортизировались и тяготѣютъ на недвижимостяхъ какъ Reallast; далѣе, подомовый, и отчасти поземельный и промысловый налоги перелагаются на квартиронанимателей и потребителей, а налогъ на профессіональные доходы и жалованья непереложимъ. Противъ Грёбера высказался и министръ финансовъ фонъ Цейеръ, который утверждалъ, что подоходный налогъ не можетъ быть увеличиваемъ еще болѣе, такъ какъ это повело бы къ изсяканію податного источника; кромѣ того, „подоходный налогъ представляетъ собою для общинъ очень сомнительный подарокъ“, ибо подверженъ колебаніямъ въ зависимости отъ перемѣнчивыхъ условій конъюнктуры.

Тѣмъ не менѣе, мысль Грёбера, что расходы общинъ носятъ въ весьма значительной степени общегосударственный характеръ и что потому необходимо требовать обязательнаго введенія подоходнаго налога въ общинныхъ финансахъ, казалась настолько убѣдительной, что его предложеніе было отклонено лишь рѣшающимъ голосомъ предсѣдателя, ибо въ палатѣ депутатовъ голоса раздѣлились поровну (39 противъ 39)[1]).

Во время дальнѣйшихъ преній въ палатѣ депутатовъ вопросъ объ обязательномъ взиманіи подоходнаго налога всплывалъ все снова и снова. Оно и неудивительно: въ вюртембергскихъ общинахъ, дѣйствительно, очень крупную долю расходовъ составляютъ расходы общегосударственнаго характера, и само государство возлагаетъ на коммунальныя управленія много общегосударственныхъ задачъ. Вполнѣ естественно, что при этихъ условіяхъ особенно сильно сказывалось желаніе возможно шире использовать подоходное обложеніе. Грёберъ, безъ сомнѣнія, правильно передалъ настроеніе мѣстныхъ управленій и настолько усиленно выдвигалъ необходимость подоходнаго обложенія, что министръ Пишекъ назвалъ его точку зрѣнія—„фанатизмомъ подоходнаго обложенія“ (Einkommensteuerfanatismus)[2]).

---

[1]) Тамъ же, 2719.
[2]) Тамъ же, 2753.

Но помимо того, что правительство настойчиво желало сберечь этотъ источникъ главнымъ образомъ для себя, проблема подоходнаго обложенія въ коммунальномъ бюджетѣ встрѣчала рядъ серьезныхъ затрудненій. Въ палатѣ депутатовъ было очень сильное теченіе замѣнить устарѣлое и неравномѣрное подушное обложеніе (Wohnsteuer) болѣе равномѣрнымъ подоходнымъ налогомъ. Уже въ 1897 г. при обсужденіи проекта подоходнаго налога комиссія нижней палаты категорически высказалась въ пользу отмѣны Wohnsteuer со времени введенія подоходнаго налога. Съ другой стороны, болѣе лѣвые депутаты энергично боролись противъ коммунальнаго косвеннаго обложенія и требовали замѣны его опять-таки подоходнымъ налогомъ.

Въ пользу удержанія подушнаго обложенія выставлялся тотъ мотивъ, что „безъ сомнѣнія какъ разъ въ болѣе мелкихъ и небогатыхъ общинахъ коммунальный подоходный налогъ не можетъ въ достаточной степени возмѣстить того ущерба, какой образуется отъ отмѣны Wohnsteuer“ [1]). Дѣло осложнялось еще тѣмъ, что отмѣна этого послѣдняго налога могла повести къ лишенію избирательныхъ правъ (избирателями могутъ быть только плательщики какого-нибудь прямого налога), хотя соотвѣтствующая оговорка могла бы устранить это неудобство. Министръ внутреннихъ дѣлъ на примѣрахъ доказывалъ, что для мелкихъ общинъ нельзя обойтись безъ Wohnsteuer, такъ какъ здѣсь нормальныя ставки подоходнаго налога не могутъ дать того, что даетъ подушное обложеніе, и воспрещеніе Wohnsteuer заставитъ либо усилить реальное обложеніе, либо ввести косвенные налоги [2]). Между тѣмъ, какъ замѣтилъ одинъ депутатъ, правительство рекомендуетъ довольно странную вещь: сначала обложеніе проводится по справедливому и разумному принципу (по доходу), а затѣмъ предлагаютъ каждому жителю общины, будь онъ бѣденъ или богатъ, выложить изъ кармана еще 2 марки, и этому произвольному налогу даютъ названіе „Wohnsteuer“. Тотъ же депутатъ соглашался съ тѣмъ, что для большихъ общинъ отмѣна подушнаго сбора безразлична, ибо онѣ могутъ обойтись съ подоходнымъ налогомъ, но для

---

[1]) Тамъ же, 2720 и Beilage 158 стр. 416.
[2]) Verhandlungen, 1902, 125 Sitzung, 2753 сл. Ср. еще стр. 2760.

мелкихъ общинъ единственное спасеніе отъ подушнаго обложенія можетъ заключаться только въ усиленныхъ субсидіяхъ со стороны государства на школьное и дорожное дѣло [1]).

Послѣ долгихъ преній восторжествовало предложеніе Гребера, именно, палата депутатовъ признала взиманіе подоходнаго налога обязательнымъ для всѣхъ общинъ, которыя вынуждены прибѣгнуть къ реальнымъ налогамъ. Это правило скрыто преслѣдовало цѣль свести Wohnsteuer (право взимать послѣдній въ размѣрѣ 2 марокъ съ каждаго взрослаго мужчины и 1 марку съ женщины оставлено за общинами, но съ той оговоркой, что онѣ должны въ такомъ случаѣ взимать не менѣе 2% оклада реальныхъ налоговъ) до возможнаго минимума.

Въ дальнѣйшемъ пришлось однако отказаться отъ обязательнаго подоходнаго налога, такъ какъ болѣе реакціонно настроенная верхняя палата несочувственно отнеслась къ идеѣ расширенія подоходнаго обложенія. По проекту правительства, право дѣлать прибавки къ государственному подоходному налогу дано только въ томъ случаѣ, если данная община взимаетъ не менѣе 2% ставки кадастральныхъ налоговъ; при этомъ, если кадастральные налоги доведены до 8% ставки, то для общины взиманіе подоходнаго налога становится уже обязательнымъ. Что же касается максимальной прибавки къ подоходному налогу, какую въ правѣ дѣлать община, то максимумомъ считается ставка кадастральныхъ налоговъ въ данной общинѣ сверхъ минимальныхъ 2%, помноженная на $12^1/_2$, но во всякомъ случаѣ не болѣе 50% того, что взимаетъ въ видѣ подоходнаго налога само государство. Значитъ, если ставка кадастральныхъ налоговъ равняется 5%, то максимумъ дозволенной прибавки составляетъ $(5 - 2) \times 12^1/_2 = 37^1/_2$% прибавки къ государственному подоходному налогу, а при 6% и большей ставкѣ прибавка все же не можетъ превосходить 50%, т.-е. половины того, что взимаетъ государство (но свыше 50% можетъ взиматься съ особаго разрѣшенія правительства, если ставка кадастральныхъ налоговъ превышаетъ 10%).

Палата же депутатовъ считала, наоборотъ, желательнымъ облегченіе условій прибавокъ къ подоходному налогу. Исходя

---

[1]) Тамъ же, 2755 сл.

изъ соображеній, что „среди коммунальныхъ расходовъ весьма значительную долю составляютъ такіе расходы, какъ издержки по содержанію народныхъ школъ и по призрѣнію бѣдныхъ, каковые расходы должны бы падать не на однихъ лишь жителей общины, а на плечи цѣлаго общества, т.-е. государства“ [1]), нижняя палата постановила, какъ мы знаемъ, сдѣлать обязательными прибавки къ подоходному налогу тамъ, гдѣ вообще взимаются кадастральные налоги (мотивъ отчасти тотъ, что иначе профессіональные доходы ничего не будутъ давать общинамъ). Однако, верхняя палата категорически высказалась противъ чрезмѣрной ломки „исторически, въ теченіе десятилѣтій сложившихся порядковъ коммунальнаго обложенія“ и предложила: 1) право прибавокъ къ подоходному налогу дать лишь общинамъ, взимающимъ не менѣе 6% ставки кадастральныхъ налоговъ; 2) предѣльный максимумъ коммунальнаго подоходнаго налога установить въ размѣрѣ 25%, исключая впрочемъ общинъ, вынужденныхъ доводить ставку кадастральныхъ налоговъ до 10%, въ каковомъ случаѣ съ разрѣшенія правительства дозволяется прибавку доводить до 50%; 3) сохранить право общинъ облагать жалованья и профессіональные доходы въ размѣрѣ не свыше 1% и допустить право дѣлать прибавки къ налогу на капиталы до 2%. Палата господъ считала цѣлью коммунальной податной реформы облегченіе налогового бремени для земель, домовъ и промысловъ, а потому и противилась отмѣнѣ налога на жалованья и профессіональные доходы; это означало, однако, болѣе низкое обложеніе для крупныхъ фундированныхъ доходовъ и усиленіе обложенія для доходовъ отъ личнаго заработка сравнительно съ тѣмъ, что проектировалось правительствомъ.

Палата депутатовъ довольно энергично высказалась противъ предложеній верхней палаты и считала необходимымъ возможно широко признать принципъ налогоспособности, такъ какъ расходы на школьное дѣло и на призрѣніе бѣдныхъ составляютъ очень крупную долю коммунальнаго бюджета (на школы — около 9 мил. мар. въ годъ при общемъ бюджетѣ въ 23 мил. мар.) [2]). Предлагаемое же повышеніе налога на ка-

---

[1]) Bericht der Steuerkommission der Kammer der Abgeordneten, Beilage 252 v. 7 Mai 1903, стр. 600.

[2]) Тамъ же, 603.

питалы для большинства общинъ не можетъ имѣть значенія, да и не безопасно: „при подвижности капитала и при неодинаковости коммунальныхъ налоговъ въ отдѣльныхъ общинахъ можетъ произойти то, что капиталъ уйдетъ какъ разъ изъ общинъ, нуждающихся въ податныхъ объектахъ“ [1]). Далѣе, движимый капиталъ отнюдь не вызываетъ особыхъ расходовъ для общинъ, а привлеченіе къ обложенію доходовъ отъ заработковъ еще особо при существованіи одновременно общеподоходнаго налога несправедливо и противорѣчитъ принципу обложенія фундированныхъ доходовъ. Вообще же говоря, какъ замѣтилъ содокладчикъ Краутъ, верхняя палата готова принять любые налоги, потому что въ нихъ нѣтъ прогрессіи, но мы (нижняя палата) стоимъ на иной точкѣ зрѣнія и считаемъ подоходный налогъ и болѣе справедливымъ и, въ виду его прогрессивности, и болѣе правильнымъ. На этой то почвѣ и шла борьба между обѣими палатами.

Верхняя палата особенно сильно напирала на то, что прибавку къ государственному подоходному налогу болѣе чѣмъ въ 50% она не допуститъ. Для болѣе крупныхъ городовъ 50% норма—уже значительный плюсъ, но иное дѣло для мелкихъ общинъ. Какъ объяснилъ министръ внутреннихъ дѣлъ, и по правительственному проекту превышеніе этой нормы предполагалось только въ видѣ исключенія, именно тамъ, гдѣ ставка кадастральныхъ налоговъ превышаетъ 10%. Но оказалось, что свыше 10% взимаетъ половина всѣхъ общинъ (887). Само по себѣ это вѣрно, что такія общины нуждаются въ болѣе высокомъ подоходномъ налогѣ (заявлялъ министръ); однако въ мелкихъ сельскихъ общинахъ подоходный налогъ имѣетъ ничтожное значеніе: здѣсь путемъ обложенія дѣлу помочь нельзя, но быть можетъ только путемъ объединенія общинъ въ союзы и отчасти снятіемъ съ нихъ расходовъ [2]). Далѣе, какъ указывали многіе депутаты, стѣсненіе области подоходнаго обложенія неизбѣжно должно повести къ тому, что будутъ усилены реальные налоги, слѣдовательно, особенно сильно пострадаютъ задолженныя имущества (долги уже не будутъ вычитываться). Поэтому въ видѣ компромисса палата депута-

---

[1]) Тамъ же, 604.
[2]) Тамъ же, 607 и ср. Verhandl. 175 Sitzung (1903 г.), стр. 3887.

товъ настаивала на принятіи постановленій о подоходномъ налогѣ въ томъ видѣ, какъ это предложено въ проектѣ правительства.

Верхняя палата обратила вниманіе еще на другой пунктъ, представляющій для насъ существенный интересъ. Исходя изъ соображенія, что взаимныя выгоды и пожертвованія сосѣднихъ общинъ неодинаковы, палата господъ вставила новый параграфъ 33а: если для одной общины завѣдомо значительно возрастаютъ расходы на школьное дѣло или на призрѣніе бѣдныхъ вслѣдствіе того, что въ другой общинѣ функціонируютъ рудники или фабричныя предпріятія, то для первой общины открывается право требовать отъ второй соотвѣтствующей субсидіи.—Мотивъ § 33а тотъ, что нерѣдко рабочіе предпріятія, находящагося въ другой общинѣ, чѣмъ они сами и ихъ семьи, вызываютъ значительныя издержки для общины въ мѣстѣ ихъ жительства, а само предпріятіе ничего не уплачиваетъ послѣдней, такъ какъ подчинено другой общинѣ (эта „Betriebsgemeinde“ имѣетъ, слѣдовательно, однѣ лишь выгоды отъ существованія въ ея предѣлахъ предпріятія, но не знаетъ минусовъ, т.-е. расходовъ, вызываемыхъ для общинъ поселеніемъ рабочихъ массъ) [1]). Въ защиту подобнаго правила высказалась и коллективная петиція 18 общинъ, преимущественно

---

[1]) Для многихъ общинъ, это, дѣйствительно, серьезный вопросъ (ср. выше стр. 157). Къ поселенію за предѣлами городовъ гонитъ рабочихъ, гл. образ., высокая квартирная плата. За 1900 годъ въ Штуттгартѣ насчитывалось 8.579 лицъ, работающихъ въ Штуттгартѣ, но живущихъ за предѣлами его (изъ нихъ 70% на разстояніи болѣе 10 километ. и 93,6% составляютъ рабочіе въ собственномъ смыслѣ); наоборотъ, только 1001 человѣкъ имѣли заработокъ внѣ Штуттгарта, а жили въ предѣлахъ его (изъ нихъ 24%—предприниматели и высшій техническій персоналъ). Въ 13 городахъ средней величины было 20886 рабочихъ, получающихъ заработокъ внѣ предѣловъ общины своего жительства. Правительство вполнѣ сочувствуетъ такому разселенію жителей и облегчаетъ дешевое желѣзнодорожное сообщеніе; но, съ другой стороны, система коммунальнаго обложенія не приспособлена къ этимъ условіямъ, и жалобы общинъ, находящихся по сосѣдству съ крупными центрами, нельзя не признать основательными: расходы на призрѣніе бѣдныхъ, содержаніе улицъ и *главнымъ образомъ* на содержаніе школъ становятся для нихъ непосильными (см. Schriften d. Vereins f. Sozialpolitik Band 120, стр. 29 сл., Verfassung u. Verwaltungsorganisation d. Städte, IV, 2 Kön. Württemberg, E. Springer.), хотя преувеличивать это обстоятельство, какъ подчеркиваетъ Шпрингеръ, не слѣдуетъ (по крайней мѣрѣ въ отношеніи общинъ, находящихся по сосѣдству съ крупными центрами), ибо ростъ населенія въ пригородѣ автоматически увеличиваетъ цѣнность его земли, а слѣдовательно и налогоспособность данной мѣстности. Однако, признавая долю справедливости въ оговоркѣ Шпрингера, нельзя не замѣтить, что въ такомъ случаѣ усиленный расходъ пригородныхъ общинъ въ концѣ-концовъ падаетъ исключительно на рабочую массу...

находящихся по сосѣдству съ промышленными центрами: ссылаясь на высокіе расходы, которые имъ приходится нести по школьному дѣлу и по сооруженію улицъ, онѣ просили урегулировать отношенія такихъ Betriebsgemeinden къ рабочимъ общинамъ. Впрочемъ, петиціонеры признавали наиболѣе правильнымъ рѣшеніемъ (das erstrebenswerteste Ziel), чтобы *государство взяло на свои плечи всѣ расходы на школьное дѣло*; бюджетъ рабочихъ общинъ--непосиленъ; но разрѣшеніе возникающихъ отсюда затрудненій путемъ инкорпорированія общины (Eingemeindung) во многихъ случаяхъ, по ихъ мнѣнію, нецѣлесообразно. Самое же распредѣленіе податного бремени могло бы совершаться такимъ путемъ, что рабочая община участвуетъ въ промысловомъ обложеніи предпріятій другой общины сообразно числу поселенныхъ у нея рабочихъ тѣхъ предпріятій [1]).

Хотя большинство депутатовъ одобряло мысль, положенную въ основу § 33a, но находило, что осуществленіе этой идеи на практикѣ затруднительно, такъ какъ нельзя установить точно опредѣленнаго правила взаимныхъ правъ и обязанностей спорящихъ общинъ, и это вызоветъ безконечные процессы; далѣе, невыгоды рабочей общины компенсируются иногда возрастаніемъ цѣнности недвижимостей отъ прилива населенія; наконецъ, усиленіе податного бремени для указанныхъ предпріятій можетъ вызвать съ ихъ стороны тотъ отпоръ, что они откажутся брать рабочихъ, живущихъ въ сосѣднихъ общинахъ. Депутатъ Шикгардтъ иллюстрировалъ затрудненія, образующіяся для рабочихъ общинъ, на примѣрѣ представляемой имъ общины. Изъ около 3000 жителей въ Бетцингенѣ—500 рабочихъ работаютъ къ Рейтлингенѣ, гдѣ прибавки къ государственнымъ налогамъ составляютъ 180% государственнаго оклада, а въ Бетцингенѣ—257%, и высота этого послѣдняго оклада вызывается именно необычайно высокими расходами на школьное дѣло. Тутъ законъ вродѣ § 33a не поможетъ, ибо въ самомъ Бетцингенѣ опять работаютъ рабочіе, которые живутъ въ другихъ общинахъ. Подобное правило станетъ яблокомъ раздора, и единственное спасеніе

---

[1]) Verhandlungen d. Württ. Kammer d. Abg. 176 Sitzung 19 Mai 1903, стр. 3911 сл.

заключается только въ томъ, что государство возьметъ расходы сельскихъ общинъ по школьному дѣлу на свои плечи [1]). Въ концѣ концовъ, нижняя палата отказалась принять § 33а и постановила ходатайство 18 общинъ передать на обсужденіе школьной комиссіи на предметъ разсмотрѣнія вопроса о принятіи школьныхъ расходовъ на счетъ государства.

Что же касается собственно подоходнаго налога въ коммунальномъ бюджетѣ, то по поводу соотвѣтствующихъ §§ законопроекта между палатами происходилъ настоящій торгъ, и предлагались все новые компромиссы [2]). Въ результатѣ, законодательными учрежденіями принято окончательно правило, что общины *могутъ* дѣлать прибавки къ государственному подоходному налогу, но при условіи взиманія болѣе $2^0/_0$ кадастральныхъ налоговъ; онѣ *обязаны* взимать подоходный налогъ, если кадастральные налоги взимаются свыше $6^0/_0$, при томъ въ *десятикратномъ* размѣрѣ (а не $12^1/_2$ кратномъ, какъ въ правительственномъ проектѣ) противъ ставки кадастральныхъ налоговъ свыше минимальныхъ $2^0/_0$, но абсолютный максимумъ прибавки къ подоходному налогу составляетъ $50^0/_0$ государственнаго оклада. Взиманіе Wohnsteuer обязательно, если ставка кадастральныхъ налоговъ превышаетъ $6^0/_0$ (—пунктъ, отвоеванный верхней палатой, какъ компромиссъ обязательнаго подоходнаго налога при той же ставкѣ). Взиманіе налога на универсальные магазины (Warenhaussteuer) сдѣлано, благодаря героическимъ усиліямъ центра, обязательнымъ для всѣхъ общинъ, не смотря на значительное сопротивленіе верхней палаты [3]).

Итакъ, разсматривая перипетіи вюртембергской реформы коммунальнаго обложенія въ цѣломъ, мы видимъ слѣдующія характерныя теченія. Реальнымъ налогамъ придается первостепенное значеніе среди коммунальныхъ податныхъ источниковъ; на ряду съ этимъ выдвигается необходимость обложенія незаслуженнаго прироста цѣнности [4]); наоборотъ, проблема

---

[1]) Тамъ же, 3914. Что указанное затрудненіе можетъ быть устранено только перенесеніемъ школьныхъ расходовъ на плечи государства, подчеркивали также депутаты прелатъ Вундерлихъ, Бетцъ и друг.

[2]) См. Verhandl. d. Kam. d. Abg. 175, 176, 208, 209 и 212 Sitzung, 1903.

[3]) Законъ 8 авг. 1903 г.

[4]) § 13 закона предоставилъ общинамъ право путемъ мѣстнаго статута

подоходнаго обложенія въ мѣстномъ бюджетѣ разрѣшена неудачно. Изъ приведенныхъ выше выдержекъ изъ преній въ ландтагѣ ясно, что система прибавокъ къ государственному подоходному налогу—неудовлетворительна: она гарантируетъ, правда, обильный доходъ для большихъ городовъ, но за то отнюдь не ведетъ къ болѣе равномѣрному распредѣленію податной тягости на государственной территоріи въ цѣломъ (какъ указано выше, подоходное обложеніе искусственно вздувается черезъ край какъ разъ въ болѣе бѣдныхъ общинахъ, или же въ послѣднихъ, при невозможности по ограниченіямъ закона развить этотъ источникъ, необычайно возрастаютъ реальные налоги). Далѣе, какъ указывалось въ комиссіи палаты депутатовъ, управленія болѣе мелкихъ общинъ, въ предѣлахъ которыхъ имѣется богатый плательщикъ—крупный фабрикантъ или землевладѣлецъ,—часто очень склонны съ большой легкостью разрѣшать такіе расходы, на которые они не рѣшились бы, если бы нельзя было львиную долю расхода возложить именно на этого богатаго плательщика, и люди даже не стѣсняются открыто заявлять объ этомъ [1]). А при этихъ условіяхъ особенно серьезное значеніе пріобрѣтаетъ опасность ставокъ различной высоты въ подоходномъ обложеніи въ разныхъ мѣстностяхъ страны: депутатъ Дамбахеръ прямо отмѣчалъ, что „если въ подоходномъ обложеніи близлежащія общины придерживаются различной политики, то это вѣроятно приведетъ къ тому, что пенсіонеры и чиновники, не связанные опредѣленнымъ мѣстомъ жительства, скорѣе переселятся туда, гдѣ подоходный налогъ не взимается, а иныя общины даже польстятся на то, чтобы совсѣмъ отказаться отъ подоходнаго обложенія, ради привлеченія къ себѣ такихъ лицъ“ [2]). Словомъ, на прибавкахъ къ подоходному налогу можетъ создаться

предписать обложеніе участковъ подъ застройку (Bauplatzsteuer), а именно: обложена можетъ быть до 100% разница между полуторнымъ окладомъ кадастральнаго дохода участка и суммой, которая соотвѣтствуетъ 3-хъ процентной рентѣ съ дѣйствительной цѣнности участка. Другими словами, если дѣйствительная цѣнность участка равна 200.000 м. (слѣд., 3-хъ % рента составляетъ 6000 м.), а въ кадастрѣ доходъ признанъ въ 1000 мар., то разница между 6000 и 1500-4500 м. подлежитъ ежегодно налогу въ видѣ прибавки къ поземельному.—Кромѣ того признано право „спеціальнаго обложенія“ (§ 2).

[1]) Verhandl., Kam. d. Abg., 208 Sitzung, 1903, стр. 4742.

[2]) Тамъ же, 175 Sitzung 1903, стр. 3889. Дамбахеръ отстаивалъ по этимъ соображеніямъ обязательность подоходнаго налога для мѣстныхъ самоуправленій въ заранѣе закономъ опредѣленныхъ размѣрахъ.

своеобразная, какъ бы партикуляристская политика отдѣльныхъ самоуправленій, и при томъ иногда къ явному вреду для тѣхъ или иныхъ группъ мѣстнаго населенія (такъ, въ примѣрѣ, приводимомъ Дамбахеромъ взамѣнъ подоходнаго налога можетъ быть усилено косвенное обложеніе). Наконецъ, по общему отзыву, подоходное обложеніе мало продуктивно для мелкихъ общинъ, и раздаются многочисленные голоса въ пользу принятія на счетъ казны расходовъ на школьное дѣло. Здѣсь остается такимъ образомъ только одинъ шагъ до признанія той мысли, что расходы общегосударственнаго характера должны покрываться за счетъ государственнаго общеподоходнаго налога, и при томъ не путемъ коммунальныхъ прибавокъ къ этому налогу, а разверсткой послѣдняго среди отдѣльныхъ общинъ, или же путемъ дотацій государственнаго казначейства за счетъ этого налога. Такая реформа устранила бы отмѣченные выше недостатки существующей организаціи коммунальнаго подоходнаго обложенія въ Вюртембергѣ...

3) Нѣкоторыя техническія подробности коммунальнаго подоходнаго обложенія въ Вюртемберіѣ [1]).

Не касаясь вопроса объ организаціи Kapitalsteuer (реформа 1903 г. не внесла здѣсь существенныхъ измѣненій: только размѣръ коммунальной прибавки къ этому налогу долженъ составлять половину той ставки, которую община взимаетъ въ кадастральныхъ налогахъ, но все же не свыше $1\,^0/_0$ съ дохода отъ капиталовъ),—я разсмотрю лишь систему коммунальныхъ прибавокъ къ государственному подоходному налогу. Какъ указано выше, размѣръ прибавокъ къ кадастральнымъ налогамъ и допустимый размѣръ прибавокъ къ общеподоходному тѣсно связаны между собою. На практикѣ необходимо сперва выяснить потребную ставку кадастральныхъ налоговъ, что́ опредѣляется по слѣдующей формулѣ, гдѣ d = подлежащій покрытію путемъ кадастральныхъ и подоходнаго налоговъ дефицитъ; k = годовой доходъ податныхъ объектовъ по када-

---

[1]) Наиболѣе употребительными комментаріями къ вюртембергскимъ податнымъ законамъ являются: извѣстныя руководства Pistorius'a, W. Schumm, Das Steuerrecht im Kön. Württemberg, Stuttgart 1905 и Schneider u. Höfer, Die Besteuerungsrechte der Gemeinden u. Amtskörperschaften, 1905.

стру; e = совокупная сумма того, что получается отъ подоходнаго налога въ данной общинѣ при нормальныхъ ставкахъ (т.-е. сколько получаетъ здѣсь само государственное казначейство); x = искомая $^0/_0$ ставка кадастральныхъ налоговъ; $d = \frac{k\,x}{100} + \left[\frac{e}{100} \cdot 10\,(x - 2)\right]$; $x = \frac{100\,d + 20\,e}{k + 10\,e}$. По этой формулѣ можно, напримѣръ, опредѣлить, въ какомъ размѣрѣ кадастральными налогами надо покрыть дефицитъ въ 8700 м., если въ данной общинѣ годовой доходъ податныхъ объектовъ по кадастру равенъ 120.000 м., а государство взимаетъ здѣсь подоходнаго налога на 2000 м. По формулѣ опредѣляемъ $x = 6,\ 5\,^0/_0$; такова должна быть ставка кадастральныхъ налоговъ, слѣд., доходъ отъ нихъ составитъ 7800 м., а остальная сумма дефицита (900 м.) покрывается подоходнымъ налогомъ, т.-е. послѣдній долженъ быть установленъ въ размѣрѣ $45\,^0/_0$ государственныхъ окладовъ. Если искомая ставка окажется 2 или менѣе, то подоходный налогъ въ пользу общины вообще не подлежитъ взиманію; если — болѣе 2, но не болѣе $6\,^0/_0$, то коммунальныя прибавки къ государственному подоходному налогу должны сообразовываться съ высотой ставки кадастральныхъ налоговъ и могутъ достигать слѣдующихъ максимальныхъ размѣровъ: $10\,^0/_0$ — при $3\,^0/_0$-ной ставкѣ кадастральныхъ налоговъ, $20\,^0/_0$ — при $4\,^0/_0$ ставкѣ, $30\,^0/_0$ — при $5\,^0/_0$ ставкѣ, $40\,^0/_0$ — при $6\,^0/_0$ ставкѣ; но когда ставка кадастральныхъ налоговъ въ пользу общины превышаетъ $6\,^0/_0$, то взиманіе прибавки къ подоходному налогу становится обязательнымъ и при томъ въ строго опредѣленномъ (максимальномъ, т.-е. по вышеуказанной формулѣ, съ округленіемъ до цѣлаго процента) размѣрѣ, а именно, при $6\,^1/_2\,^0/_0$ ставкѣ прибавки къ подоходному налогу *должны* взиматься въ размѣрѣ $45\,^0/_0$, а при $7\,^0/_0$ ставкѣ — въ размѣрѣ $50\,^0/_0$. Эти $50\,^0/_0$ составляютъ абсолютный максимумъ, такъ что взиманіе реальныхъ налоговъ свыше $7\,^0/_0$ все же не даетъ права превзойти $50\,^0/_0$ норму прибавокъ къ подоходному налогу. Въ pendant къ этимъ постановленіямъ о коммунальномъ подоходномъ обложеніи надо привести то правило, что законъ дѣлаетъ обязательнымъ взиманіе и Wohnsteuer (подушнаго налога въ размѣрѣ 2 мар. съ каждаго мущины и 1 мар. съ женщины въ годъ), какъ только ставка кадастральныхъ налоговъ превышаетъ $6\,^0/_0$. Такія обя-

зательныя взаимныя пропорціи мотивированы главнымъ образомъ тѣмъ, что имѣлось въ виду устранить партійный раздоръ и борьбу въ общинныхъ управленіяхъ, но по существу дѣла здѣсь преслѣдовалась цѣль — не снимать всего податного бремени съ низшихъ классовъ и не допускать чрезмѣрной высоты реальныхъ налоговъ безъ соотвѣтствующаго напряженія подоходнаго налога (свыше 6 %, кадастральныхъ налоговъ взимаютъ почти 1600 общинъ [1]), слѣдовательно, всѣ онѣ *обязаны* взимать подоходный налогъ въ максимальномъ размѣрѣ).

Прибавки къ подоходному налогу подчинсны въ общемъ тѣмъ же правиламъ, какъ и взиманіе самаго подоходнаго налога въ пользу казны. Что же касается вопроса о томъ, какіе моменты опредѣляютъ податную обязанность въ пользу данной общины, то это зависитъ отъ фактическаго проживанія плательщика болѣе 3 мѣсяцевъ (а для юридическихъ лицъ отъ нахожденія правленія) въ предѣлахъ общины. Если плательщикъ имѣетъ внѣ предѣловъ общины, гдѣ онъ проживаетъ (или находится правленіе), подлежащіе коммунальному обложенію земельныя имущества, дома или промыслы на общую сумму свыше 500 марокъ дохода по кадастральной оцѣнкѣ, то община, гдѣ находятся эти земли или дома или производится промыселъ, имѣетъ право требовать (если она вообще взимаетъ коммунальный подоходный налогъ), чтобы опредѣленная доля подоходнаго налога, причитающаяся съ совокупнаго дохода, была уступлена ей. Эта доля составляетъ три четверти того оклада, который при разверстываніи общей суммы налога приходится на находящіеся въ предѣлахъ данной общины недвижимости или промыслы даннаго плательщика (§ 27). Напримѣръ, доходъ плательщика за установленными вычетами составляетъ 9000 м. въ годъ (а валовой доходъ — 11.000 м.); окладъ государственнаго подоходнаго налога для доходовъ отъ 8.800 до 9.100 м. составляетъ 295 м.; плательщикъ живетъ въ общинѣ А, но часть валового дохода получается имъ отъ земельнаго угодія въ общинѣ Б, при томъ на сумму менѣе 500 м. по кадастральной оцѣнкѣ, и кромѣ того въ общинѣ В плательщикъ имѣетъ домъ и промышленное предпріятіе на сумму болѣе 500 м., а именно съ

---

[1]) Verhandl. d. Kam. d. Abg., 175 Sitzung, 1903 c. 3886.

валовымъ доходомъ въ 2000 м. Тогда община Б ничего не получитъ, а община В участвуетъ въ размѣрѣ трехъ четвертей отъ $\frac{2.000}{11.000}$, т.-е. отъ двухъ одиннадцатыхъ государственнаго оклада, слѣдовательно, принимается, что государственный окладъ въ В составляетъ 40 м. 23 пф., а въ общинѣ А— составляетъ остальную часть государственнаго оклада, т.-е. 254 м. 77 пф.; и къ этимъ окладамъ общины А и В и могутъ дѣлать прибавки въ размѣрѣ до 50% (смотря по ставкѣ ихъ кадастральныхъ налоговъ, какъ изложено выше)[1]). Право требовать участія въ подоходномъ обложеніи принадлежитъ какъ общинѣ, гдѣ находятся имущества инообщинниковъ, такъ и самимъ плательщикамъ; для послѣднихъ это право важно въ томъ отношеніи, что они могутъ освободить себя отъ коммунальнаго подоходнаго обложенія за тѣ имущества, которыя находятся въ общинахъ, вообще не взимающихъ прибавокъ къ подоходному налогу. — Для выясненія дохода плательщиковъ въ предѣлахъ отдѣльныхъ общинъ податныя учрежденія могутъ требовать отъ плательщиковъ представленія соотвѣтствующихъ свѣдѣній. Если плательщикъ имѣетъ нѣсколько мѣстъ жительства въ Вюртембергѣ, то всѣ подлежащія общины поровну участвуютъ въ обложеніи подоходнымъ налогомъ, за вычетомъ тѣхъ частей, которыя выдѣляются согласно § 27. Само государство и эксплоатируемыя имъ предпріятія облагаются коммунальнымъ подоходнымъ обложеніемъ самостоятельно по каждой недвижимости или промыслу въ размѣрѣ 4 м. со ста дохода отъ оныхъ, при чемъ вычету изъ валового дохода подлежатъ только тѣ долги, которые возложены на соотвѣтствующія недвижимости; оцѣнки производятся государственными оцѣночными по подоходному налогу комиссіями на общихъ основаніяхъ, но расходы по этому предмету падаютъ на общины. — Если плательщикъ не имѣетъ домициля въ Вюртембергѣ, то его доходъ отъ земли, домовъ и промысловъ облагается въ мѣстѣ нахожденія этихъ имуществъ; но если такія имущества находятся въ нѣсколькихъ общинахъ, то они дѣлятъ между собою общій контингентъ государственнаго оклада (государственный подоходный налогъ взы-

---

[1]) Vollz. Verf. § 35.

скивается въ этихъ случаяхъ, по закону о подоходномъ налогѣ, тамъ, гдѣ получается главная масса дохода даннаго плательщика) пропорціонально тому, въ какомъ размѣрѣ доходъ плательщика поступаетъ изъ отдѣльныхъ общинъ; что касается вычета долговъ, то въ данномъ случаѣ допускается вычетъ $^0/_0$ по долгамъ, лежащимъ исключительно на податныхъ объектахъ (ибо за неизвѣстностью общей суммы всѣхъ доходовъ лица—послѣднее не имѣетъ въ нашемъ примѣрѣ домициля въ Вюртембергѣ — вычетъ долговъ вообще не допустимъ).

Обложеніе акціонерныхъ компаній, коммандитныхъ товариществъ, рудокопныхъ компаній и компаній съ ограниченной отвѣтственностью (они облагаются въ Вюртембергѣ государственнымъ подоходнымъ налогомъ самостоятельно) совершается по совокупному доходу, какъ и для цѣлей государственнаго обложенія, по мѣсту нахожденія правленія, при чемъ *не* допускается вычета, разрѣшеннаго при государственномъ обложеніи (въ послѣднемъ—дивидендъ не свыше $3^0/_0$ на дѣйствительно оплаченный капиталъ вычитается); если мѣсто правленія находится внѣ Вюртемберга, то обложенію подлежитъ та часть дохода, которая получается отъ операцій въ Вюртембергѣ (вычисляется, напр., для страховыхъ компаній пропорціонально суммѣ страховыхъ полисовъ въ Вюртембергѣ сравнительно съ совокупностью страховыхъ полисовъ данной компаніи вообще) или отъ недвижимыхъ имуществъ въ Вюртембергѣ.

Что же касается бюджета уѣздныхъ управленій (Amtskörperschaften), то необходимая для покрытія расходовъ сумма распредѣляется среди отдѣльныхъ общинъ сообразно слѣдующему масштабу: складывается сумма кадастральныхъ налоговъ при $4^0/_0$ ставкѣ плюсъ сумму $1^0/_0$ налога на капиталы плюсъ сумму коммунальнаго подоходнаго налога, считая при $20^0/_0$ государственнаго оклада, по каждой общинѣ отдѣльно, и полученныя суммы служатъ коэффиціентами для распредѣленія уѣзднаго контингента. Опредѣлившаяся такимъ образомъ доля для каждой общины является для нея одной изъ статей расхода, которая должна быть внесена въ смѣту.

Итакъ, разсматривая вопросъ о коммунальномъ подоходномъ обложеніи въ Вюртембергѣ въ цѣломъ, нельзя не отмѣ-

тить, что отъ этого налога въ выгодѣ остаются лишь крупныя и богатыя общины, и нѣтъ равномѣрнаго распредѣленія податной тягости на пространствѣ всей территоріи страны. Далѣе, совершенно произвольно установлена норма участія общинъ, когда дѣло идетъ о доходѣ, получаемомъ плательщикомъ изъ нѣсколькихъ общинъ: почему удѣляютъ $^3/_4$ дохода и почему основной общинѣ оставляютъ $^1/_4$? Въ мотивахъ къ законопроекту это оправдываютъ по принципу „Leistung-Gegenleistung“, но почему услуга и возмездіе всегда и повсюду должны выражаться въ этихъ $^1/_4$ и $^3/_4$ доляхъ, — совершенно непонятно, и для этого конечно нельзя подыскать сколько-нибудь убѣдительныхъ мотивовъ: это—просто произвольныя нормы (своего рода Eselsbrücken), не основанныя на какомъ-либо здравомъ принципѣ... Въ вюртембергскомъ коммунальномъ подоходномъ обложеніи имѣется то преимущество передъ прусскимъ, что общинныя прибавки къ подоходному налогу сообразуются съ общей суммой дохода плательщика въ предѣлахъ всего государства, слѣдовательно, сохраняется принципъ прогрессивнаго обложенія, но и въ этомъ постановленіи нѣтъ послѣдовательности (сознавая необходимость прогрессивнаго обложенія и въ коммунальномъ бюджетѣ, законодатель здѣсь разрубаетъ Гордіевъ узелъ, но не развязываетъ его!): почему въ пользу данной общины, гдѣ богатый самъ по себѣ плательщикъ имѣетъ одинъ единственный ничтожный клочекъ земли, должна взиматься высокопрогрессивная ставка подоходнаго налога съ этого ничтожнаго клочка? почему въ зависимости отъ личности владѣльца, не живущаго въ общинѣ, этотъ клочекъ то возрастаетъ, то падаетъ въ цѣнѣ (для податныхъ цѣлей)? Если скажутъ — „здѣсь можно оправдываться принципомъ налогоспособности“,—но въ такомъ случаѣ приходится констатировать фактъ, что мы примѣняемъ то принципъ „услуги — возмездія“, то принципъ „налогоспособности“—просто по произволу, и на такомъ шаткомъ базисѣ нельзя строить теоріи коммунальнаго обложенія... Не буду уже говорить о разныхъ практическихъ аномаліяхъ принятой въ Вюртембергѣ системы прибавокъ къ подоходному налогу; затѣмъ о неудобствахъ, противъ которыхъ долженъ былъ реагировать вставленный верхней палатой § 33[a]; далѣе, о необходимости изымать отъ обложенія имущества инообщин-

никовъ, если таковыя по кадастральной оцѣнкѣ не превышаютъ 500 мар.—см. выше по § 27 закона; объ изъятіи отъ обложенія жел. дор. „по неудобству“ и т. д.

Словомъ, опытъ Вюртемберга довольно хорошо доказываетъ нецѣлесообразность и извѣстную безпринципность системы коммунальныхъ прибавокъ къ государственному подоходному налогу и настойчиво говоритъ въ пользу взиманія однообразнаго подоходнаго налога на всемъ протяженіи страны съ субсидіями за счетъ него въ пользу общинъ, при томъ, какъ мнѣ кажется, сообразно ихъ расходамъ общегосударственнаго характера.

ГЛАВА V.

Коммунальное обложеніе въ Гессенѣ.

Несмотря на то, что реформа коммунальнаго обложенія, проектированная гессенскимъ правительствомъ въ 1905 г., не получила осуществленія, этотъ законопроектъ заслуживаетъ нашего вниманія, такъ какъ онъ былъ тщательно и послѣдовательно разработанъ въ теоретическомъ отношеніи.

Въ 1899 г. въ Гессенѣ была произведена капитальная реформа *государственнаго* прямого обложенія: съ 1 апр. 1901 г. здѣсь взимаются въ пользу государства только два налога, а именно, общеподоходный, прогрессивно возрастающій отъ $^1/_2$ $^0/_0$ до $5\,^0/_0$, и общепоимущественный въ размѣрѣ 55 пф. (теперь ставка „временно“ повышена до 75 пф.) съ каждыхъ 1000 мар. подлежащаго обложенію имущества. По мысли правительства, съ того же времени должна была наступить и реформа коммунальнаго обложенія, однако, ландтагъ желалъ „выждать“ результаты реформы государственнаго обложенія и ограничился лишь мелкой поправкой въ системѣ коммунальныхъ налоговъ, которые были построены по обычному шаблону реальныхъ налоговъ (поземельный, подомовый, промысловый налоги и налогъ на доходы отъ денежныхъ капиталовъ).

Въ мотивахъ къ своему законопроекту о реформѣ мѣстнаго обложенія [1]) правительство указываетъ, что какъ въ государственномъ, такъ и въ коммунальномъ обложеніи издавна борются два принципа: 1) услуги-возмездія и 2) налогоспособности. Послѣдній принципъ получилъ уже первенство въ реформѣ государственнаго обложенія, которая вполнѣ оправдала

---

[1]) Drucksache № 496, Regierungsvorlage betr. Gemeindeumlagen v. 15. Nov. 1904 XXXII Landtag II Kam. 1903/6. (Цит. ниже Drucksache 496).

надежды ея составителей. Тотъ же принципъ налогоспособности энергично предлагали во второй камерѣ ландтага провести и въ коммунальномъ обложеніи. Тѣмъ не менѣе, несмотря на всю заманчивость мысли—установить полное единообразіе государственнаго и мѣстнаго обложенія,—цѣлый рядъ серьезныхъ соображеній говоритъ противъ построенія и мѣстнаго обложенія исключительно на принципѣ налогоспособности (мотивируетъ правительство). Многія государства не рѣшились даже въ области государственнаго обложенія перейти къ обложенію чистаго дохода и чистаго имущества изъ боязни большого недобора или большихъ колебаній дохода, или чрезмѣрныхъ ставокъ. Для Гессена опасность недобора вслѣдствіе вычета долговъ была не такъ серьезна благодаря обилію другихъ источниковъ государственнаго дохода. Но въ коммунальномъ бюджетѣ эта опасность крайне велика. На узкой территоріи недоборъ отъ большой задолженности возмѣстить рѣшительно нечѣмъ, и самая задолженность дебиторовъ и долговое имущество кредиторовъ взаимно не компенсируется въ такой степени, какъ на пространствѣ цѣлаго государства. Въ результатѣ, недоборъ, вызванный задолженностью, будетъ необходимо покрыть очень высокими ставками, благодаря чему вычетъ долговъ для должниковъ сведется къ нулю, а для лицъ незадолженныхъ столь высокія ставки окажутся невыносимыми. Если же принять во вниманіе предстоящую отмѣну октруа, то надо уже и безъ того быть готовымъ къ высокимъ ставкамъ. Далѣе, задолженность въ среднемъ для цѣлаго государства составляетъ 13,79% всего актива плательщиковъ, но для нѣкоторыхъ округовъ она доходитъ до 22%, а для нѣкоторыхъ общинъ даже до 70%. Общины, имѣющія сильно задолженное населеніе, принадлежатъ въ большинствѣ случаевъ какъ разъ къ числу тѣхъ, въ которыхъ находятся далеко не наиболѣе налогоспособные элементы, такъ что недоборъ нельзя будетъ покрыть за счетъ особенно налогоспособныхъ [1]).

Словомъ, практически немыслимо просто перенять государственную систему обложенія съ ея принципомъ вычета долговъ. Однако, правительство можетъ опереться и на другія соображенія, говорящія противъ вычета долговъ въ коммуналь-

---

[1]) Drucksache № 496 S. 20 f.

номъ обложеніи. Нельзя отрицать того, что общины производятъ рядъ расходовъ, приносящихъ отдѣльнымъ группамъ жителей особенную выгоду. Часть ихъ можно покрыть путемъ взиманія пошлинъ; но цѣлая масса такихъ расходовъ не можетъ быть покрыта подобнымъ способомъ, ибо индивидуальная выгода отъ означенныхъ расходовъ точно и опредѣленно не установима. Дѣятельность общины въ данномъ случаѣ приноситъ выгоду одинаково—задолженному и незадолженному владѣльцу имущества, а меньшая налогоспособность второго сравнительно съ первымъ уже принята въ соображеніе въ общеподоходномъ обложеніи. Если принять иное рѣшеніе, то оказалось бы, что сильно задолженные домовладѣльцы и промышленники, которые быть можетъ причиняютъ особенно крупные расходы общинѣ, ничего не платили бы на общественныя цѣли, будучи избавлены какъ отъ государственныхъ, такъ и отъ мѣстныхъ налоговъ вообще. Между тѣмъ, вовсе не такъ мало число тѣхъ, которые работаютъ исключительно на чужой капиталъ и на этомъ ничего для себя не зарабатываютъ (напр., только покрываютъ проценты по занятому капиталу) и вмѣстѣ съ тѣмъ причиняютъ общинѣ очень значительные расходы. Если въ одной общинѣ окажется цѣлый рядъ такихъ лицъ, то можно легко себѣ представить, въ какое несправедливое положеніе попадутъ остальные плательщики, которые будутъ возмѣщать расходы общины, ихъ вовсе не интересующіе (или быть можетъ даже за своихъ конкурентовъ, прибавлю я отъ себя). Можно возразить, что это происходитъ въ государственномъ обложеніи; однако, на обширной территоріи государства такіе единичные случаи компенсируются и не могутъ сами по себѣ нарушить равновѣсіе бюджета; къ тому же въ государственныхъ расходахъ довольно затруднительно выдѣлить такіе, которые такъ или иначе приносятъ выгоду отдѣльнымъ лицамъ или отдѣльнымъ группамъ общества [1]).

Наконецъ, противъ вычета долговъ въ коммунальныхъ налогахъ говорятъ и чисто практическія соображенія. Въ государственномъ обложеніи доходъ или имущество даннаго плательщика складывается вмѣстѣ, и уже изъ суммы вычитаются долги. Въ коммунальномъ обложеніи дѣло сильно осложняется:

---

[1]) Тамъ же, стр. 21 сл.

приходится разверстывать доходы или имущество плательщика по отдѣльнымъ общинамъ и то же продѣлать въ отношеніи его долговъ, что̀ на практикѣ по техническимъ условіямъ очень сложно [1]).

По всѣмъ этимъ соображеніямъ гессенское правительство не считало возможнымъ все мѣстное обложеніе строить на одномъ лишь принципѣ налогоспособности и признавало необходимымъ руководствоваться также принципомъ услуги—возмездія, т.-е. удержать для общинъ реальные налоги. Поземельный налогъ формально взимался въ видѣ поимущественнаго налога, въ основу котораго положенъ средній доходъ по оцѣнкамъ 1820-хъ годовъ (Grundsteuer-Kapitalien, вычисленные по mittlere Reinerträge); такимъ же образомъ былъ организованъ и подомовый налогъ (Gebäudesteuer-Kapitalien опредѣлялись путемъ капитализаціи изъ $3^1/_3$—$4^0/_0$ средней доходности домовъ по оцѣнкамъ 1820-хъ и по переоцѣнкѣ 1850—1860-хъ годовъ). Несмотря на всю устарѣлость оцѣнокъ, онѣ въ предѣлахъ отдѣльныхъ общинъ все же еще до нѣкоторой степени могли служить базой для болѣе или менѣе равномѣрной разверстки обложенія; иначе для государственной территоріи въ цѣломъ, почему отмѣна поземельнаго и подомоваго налога въ качествѣ общегосударственнаго рессурса оказалась совершенно неизбѣжной при реформѣ 1899 г. Возникаетъ вопросъ: не произвести ли новый кадастръ для коммунальныхъ цѣлей? Но это помогло бы лишь на время, ибо скоро пришлось бы снова мѣнять кадастръ; да и здѣсь возникаетъ вопросъ, не цѣлесообразнѣе ли оцѣнки производить не по среднему доходу, а по дѣйствительному доходу (по wirklicher Ertrag), т.-е. въ большей степени „индивидуализировать“ въ этомъ обложеніи. Конечно, это—гораздо болѣе совершенная система, но она предполагаетъ ежегодныя переоцѣнки, при томъ по каждой недвижимости самостоятельно, а это—сложно и дорого, тѣмъ болѣе, что все это производилось бы исключительно для общинныхъ цѣлей. Съ другой стороны, недвижимости, временно не дающія дохода или съ ничтожнымъ доходомъ, не несли бы налога, хотя бы дѣятельность общины была для нихъ весьма выгодна и увеличивала ихъ стоимость. Поэтому правительство считало

---

[1]) Тамъ же, стр. 22.

наиболѣе правильнымъ отказаться отъ обложенія недвижимостей по Ertrag'у и предписать обложеніе по цѣнности, безъ вычета долговъ; вычисленіе цѣнности объектовъ сравнительно дешево, можетъ постоянно подновляться безъ того, чтобы удерживались фиктивныя „среднія“ оцѣнки, обложенію подпали бы и пустыри и т. п., наконецъ, коммунальное обложеніе тѣсно прильнуло бы къ государственному обложенію (общепоимущественному налогу), благодаря чему улучшилось бы дѣло оцѣнки, косвенно получилъ бы бо́льшее выраженіе принципъ налогоспособности (бо̀льшая „индивидуализація“ сравнительно съ прежнимъ обложеніемъ недвижимостей по среднему доходу) и т. п. Наконецъ, правительство считаетъ нужнымъ реформировать и промысловое обложеніе. По закону 1884 г. всѣ предпріятія, смотря по средней доходности, дѣлятся на 7 классовъ (фиктивные Gewerbesteuer-Kapitalien съ различными географическими коэффиціентами) съ извѣстными варіаціями смотря по числу служащихъ, или наемной платѣ за торговое помѣщеніе и т. п. Жалобы на столь несовершенную систему обложенія никогда не прекращались и если онѣ не усиливались, то благодаря отмѣнѣ съ 1901 г. государственнаго промыслового обложенія. Реформа общиннаго промыслового налога должна бы заключаться, по мнѣнію правительства, въ томъ, чтобы: 1) и здѣсь была проведена бо̀льшая „индивидуализація“, 2) улавливались индивидуальныя условія каждаго предпріятія, 3) и при томъ не былъ упущенъ изъ виду принципъ услуги-возмездія, т.-е. чтобы были приняты во вниманіе выгоды отдѣльныхъ предпріятій отъ дѣятельности общины. Съ этой точки зрѣнія, не можетъ быть рѣчи объ обложеніи чистаго дохода предпріятія (за вычетомъ долговъ), ибо иначе бездоходныя предпріятія не давали бы ничего; коммунальное обложеніе по Ertrag'у было бы затруднительно и въ тѣхъ случаяхъ, когда предпріятіе простирается на нѣсколько общинъ; но, самое главное, было, бы неудобно и нецѣлесообразно недвижимости облагать по цѣнности, а промыслы по Ertrag'у, и въ соотношеніи ставокъ въ обложеніи недвижимостей и промысловъ былъ бы открытъ путь къ произволу. Вотъ почему правительство и предлагаетъ положить въ основу коммунальнаго промысловаго налога вложенный въ предпріятіе основной и оборотный капиталъ (das im Gewerbe arbeitende Anlage-u. Betriebskapital), который „по

крайней мѣрѣ въ общемъ даетъ правильный масштабъ для опредѣленія размѣровъ предпріятія, а также въ общемъ и тѣхъ издержекъ, которыя оно причиняетъ своей общинѣ“; принятіемъ такого масштаба обложеніе промысловъ и недвижимостей ставится на одну доску; самыя же оцѣнки облегчаются благодаря существованію государственнаго общепоимущественнаго налога. И тѣмъ не менѣе правительство не считало возможнымъ безусловно предписать именно этотъ масштабъ обложенія въ промысловомъ налогѣ, а предполагало дозволить сообразно мѣстнымъ условіямъ тѣ или иныя отступленія, т.-е. разрѣшить съ утвержденія правительства установить путемъ мѣстнаго статута какіе-либо иные масштабы.

Что же касается налога на денежные капиталы (Kapitalrentensteuer), введеннаго законами 8 іюля 1884 и 10 іюля 1895 г., то онъ значительно отличается, по мнѣнію правительства, отъ перечисленныхъ реальныхъ налоговъ: поражаетъ чистый и дѣйствительный доходъ (а не нормальный Ertrag), и при томъ съ вычетомъ долговъ, и въ гораздо меньшемъ размѣрѣ открытъ для коммунальныхъ цѣлей. Собственно говоря, правительство въ свое время, когда вводился этотъ налогъ, энергично отстаивало полную свободу отъ *коммунальнаго* обложенія для денежныхъ капиталовъ, такъ какъ „община не дѣлаетъ какихъ-либо особыхъ затратъ ради владѣльцевъ денежныхъ капиталовъ“, такое обложеніе не существуетъ въ Пруссіи, и самая организація обложенія на практикѣ затруднительна. Однако, съ этимъ не согласились обѣ палаты ландтага, такъ что правительство въ концѣ концовъ должно было уступить, хотя оно и до сихъ поръ считаетъ свои приведенные мотивы вполнѣ убѣдительными. Особенно же важно не увеличивать обложеніе для рантьеровъ, чтобы не уменьшать прилива иностранцевъ. Правительство желало бы отстоять свою точку зрѣнія, но не питаетъ надежды на успѣхъ въ этомъ вопросѣ. Поэтому, коммунальное обложеніе денежныхъ капиталовъ сохраняется, только налогъ будетъ браться не съ дохода, а съ капитала (по аналогіи съ другими реальными налогами), безъ вычета долговъ (капиталистъ имѣетъ полную возможность погасить долги), но за то ставка должна быть во всякомъ случаѣ не болѣе половины ставки остальныхъ реальныхъ налоговъ (т.-е. оцѣнка дѣлается въ половинномъ раз-

мѣрѣ), рекомендуются даже пониженныя ставки, а рантье-негессенскіе подданные вообще освобождаются.

Относительно общинныхъ прибавокъ къ государственному подоходному налогу, законопроектъ правительства предлагалъ, чтобы на каждый пфеннигъ ставки реальныхъ налоговъ (по имуществу) взималось въ пользу общины не менѣе $3^1/_2$ пф. и не болѣе 7 пф. подоходнаго налога (по доходу). До сихъ поръ ставка подоходнаго налога въ пользу общинъ составляла половину ставки реальныхъ налоговъ. Но, по мнѣнію правительства, усиленіе коммунальнаго подоходнаго обложенія въ будущемъ неосновательно уже потому, что это повредитъ государству—это его главный податной источникъ, — но преимущественно потому, что „не только въ сельскихъ, но и въ городскихъ общинахъ прибавки къ подоходному налогу не только достигли $100^0/_0$, но и значительно превзошли эту норму“. Далѣе, отмѣна реальныхъ налоговъ въ пользу государства уже облегчила положеніе недвижимаго капитала, и дальнѣйшія льготы для него совершенно неосновательны, особенно когда при этомъ пострадаютъ лица, получающія доходъ въ видѣ жалованій и отъ свободныхъ профессій (т.-е. большинство плательщиковъ подоходнаго налога). Важны и другія соображенія. Измѣненіе соотношенія ставокъ между подоходнымъ и реальнымъ обложеніемъ въ сельскихъ общинахъ не имѣло бы никакого значенія, такъ какъ здѣсь плательщики того и другого вида налоговъ одни и тѣ же. Наоборотъ, для многочисленныхъ мелкихъ городовъ (Landstädten), которые во многихъ случаяхъ имѣютъ очень высокія прибавки, дѣло сильно измѣнилось бы къ худшему. Они не могутъ конкурировать съ крупными городами въ дѣлѣ внѣшняго благоустройства; поэтому, болѣе состоятельные плательщики, которые не вынуждены по роду занятій жить въ этихъ мѣстахъ, прямо побуждались бы къ выселенію отсюда въ виду слишкомъ высокаго обложенія [1]). Наконецъ (таковы мотивы правительства), увеличеніе подоходнаго обложенія въ болѣе крупныхъ гессенскихъ городахъ было бы явно опасно въ виду того, что сосѣдніе не гессенскіе города имѣютъ сравнительно невысокое подоходное обложеніе и не взимаютъ налога на денежные

---

[1]) Drucksache N 496 S. 39.

капиталы [1]). Вотъ почему правительство и предлагало ограничить право коммунальныхъ прибавокъ къ государственному подоходному налогу, сохранивъ приблизительно прежній параллелизмъ въ высотѣ ставокъ общеподоходнаго и реальныхъ налоговъ, но съ большей подвижностью, т.-е. давая нѣкоторый просторъ усмотрѣнію общины, съ утвержденія впрочемъ правительственной власти. Доходъ, подлежащій обложенію подоходнымъ налогомъ, причисляется къ общинѣ мѣста жительства плательщика, исключая впрочемъ дохода отъ недвижимостей или промысловъ, доходъ отъ коихъ причисляется къ общинѣ мѣста нахожденія ихъ, если такое имущество оцѣнивается не менѣе 15.000 марокъ.

Комиссія второй палаты отнеслась къ проекту вполнѣ сочувственно. Въ ея докладѣ [2]) отмѣчается крупное значеніе коммунальной податной реформы: за 1903/4 г. общая сумма государственныхъ налоговъ составляетъ всего 11.665 тыс. м., тогда какъ общая сумма коммунальныхъ налоговъ составляетъ 18.722 тыс. мар., т.-е. на 60% больше. Если бы предоставить общинамъ взимать общепоимущественный налогъ въ томъ же размѣрѣ, какъ и государство, то получилась бы недохватка въ свыше 15 мил. мар., покрытіе которой путемъ подоходнаго налога повело бы лишь къ сильнѣйшему обремененію малосостоятельныхъ жителей, особенно во многихъ бѣдныхъ общинахъ, гдѣ нѣтъ, какъ на пространствѣ цѣлаго государства, взаимной поддержки другихъ общинъ; и даже для крупныхъ городовъ ставка подоходнаго налога для рабочаго съ доходомъ въ 800 — 1000 марокъ почти удвоилась бы. Признавая, такимъ образомъ, невозможность и нецѣлесообразность копированія государственной податной системы въ коммунальномъ хозяйствѣ, комиссія второй палаты значительнымъ большинствомъ вполнѣ согласилась съ основными принципами правительственнаго проекта, а именно, что: „коммунальное обложеніе покоится на налогоспособности, поскольку таковая выражается въ доходѣ и имуществѣ, однако, съ тѣмъ, что тутъ привлекается къ обложенію валовое имущество (Bruttovermögen), чѣмъ возмѣщаются тѣ особые запросы, которые

---

[1]) Тамъ же.

[2]) См. Drucksache № 643 за 1903—6 г. Bericht des VIII Ausschusses. Berichterstatter D-r Gutfleisch.

предъявляютъ къ коммунальному хозяйству члены общины, и тѣ особыя выгоды, какія послѣдніе имѣютъ отъ дѣятельности общины“ [1]).

Передъ этой формулой преклонились почти всѣ, даже наиболѣе горячіе сторонники полнаго однообразія въ системѣ обложенія государства и общинъ, какъ, напр., соц. дем. депутатъ Ульрихъ, должны были признать необходимость различнаго рѣшенія этого вопроса — для государства и для общинъ—и именно въ духѣ высказанной формулы. И, дѣйствительно, личное обложеніе на узкой коммунальной территоріи довольно обоюдо-острая вещь, и здѣсь рушится теорія о безусловномъ превосходствѣ общеподоходнаго и общепоимущественнаго налоговъ: послѣдніе налоги, въ качествѣ единаго налога общины, сплошь и рядомъ сильнѣйшимъ образомъ и совершенно несправедливо обременили бы именно низшіе классы, какъ это неоднократно и совершенно справедливо подчеркивалось въ дебатахъ гессенскаго ландтага: „вѣдь теоріи очень часто рушатся, какъ замѣтилъ одинъ депутатъ центра, подъ напоромъ дѣйствительныхъ обстоятельствъ и практическихъ потребностей жизни“ [2]). Если бы государственную податную систему просто перенести на коммунальную, другими словами, все общинное обложеніе построить на прибавкахъ къ общеподоходному и общепоимущественному налогу, то, напр., для Gross-Bieberau ставка возрасла бы съ 144,8% до 265%, т.-е. для рабочаго съ доходомъ въ 500—600 мар. обложеніе возросло бы съ $4_{,34}$ мар. до $7_{,97}$ мар., а съ доходомъ въ 1100 м. съ $20_{,99}$ м. до $38_{,49}$ м.; съ доходомъ въ 2300—2600 м. съ 56 м. до 103 м. Высокопрогрессивныя ставки еще могли бы смягчить это обстоятельство въ большихъ и богатыхъ городахъ — поскольку это не повредило бы въ смыслѣ пріостановки прилива капиталистовъ изъ сосѣднихъ государствъ (прогрессія въ Гессенѣ уже и теперь выше, чѣмъ въ сосѣднихъ государствахъ),—но для болѣе мелкихъ городовъ это не спасаетъ дѣла [3]). Какъ высказался одинъ депутатъ (и съ этимъ

---

[1]) Beilage № 643, S. 8.
[2]) Protokoll d. 111 Sitzung d. II Kammer, 16 Juni 1905 S. 3339.
[3]) См. многочисленные примѣры и вычисленія правительственнаго комиссара д-ра Беккера, Protokoll 112, 20 Juni 1905 S. 3392 f. Vgl. S. 3345, 3384, 3400, 3417 и passim.

согласился докладчикъ палаты), истинная цѣль реформы должна бы заключаться въ построеніи всего обложенія на принципѣ налогоспособности, но весь вопросъ въ томъ, достигается ли эта цѣль простымъ перенесеніемъ государственной податной системы въ коммунальный бюджетъ и не будетъ ли истинная налогоспособность въ значительной долѣ настигнута лучше реальнымъ обложеніемъ по принципу „услуги-возмездія“. Точно такъ же въ отношеніи вычета долговъ въ коммунальныхъ финансахъ нельзя проводить принципа личнаго обложенія, какъ это блестяще выяснено въ Гессенскомъ ландтагѣ: многія общины, гдѣ задолженность населенія высока, сильнѣйшимъ образомъ пострадали бы отъ этого, такъ какъ пришлось бы довести ставки общинныхъ налоговъ до громадныхъ размѣровъ, совершенно невыносимыхъ для немногихъ незадолженныхъ вовсе имуществъ. Или, напр., плательщикъ имѣетъ въ предѣлахъ общины 120 моргеновъ земли и 80.000 марокъ долгу, заключенному въ другой общинѣ (у Унденгеймской ссудной кассы); при вычетѣ долговъ съ этого имѣнія не поступило бы ни копейки налоговъ въ пользу данной общины [1]). Неосновательность и сплошь и рядомъ несправедливость вычета долговъ въ коммунальномъ обложеніи признали и съѣздъ гессенскихъ торговыхъ камеръ. Въ Neu-Isenburg'ѣ, напримѣръ, имѣется много доходныхъ фабрикъ, сооруженныхъ на капиталъ франкфуртскихъ капиталистовъ; при вычетѣ долговъ эти фабрики, причиняющія крупные расходы общинѣ, почти не платили бы ей налоговъ [2]).

Такимъ образомъ, крупныя неудобства личнаго обложенія въ коммунальныхъ финансахъ прекрасно выяснены въ Гессенскомъ ландтагѣ [3]). Но, къ сожалѣнію, изъ этого не было сдѣ-

---

[1]) Protokoll z. d. Verh. d. 2 Kammer, S. 3401, vgl. 3419 f., 3438, 3340 f. 3387, 3406 u. a.

[2]) Bericht über d. Verh. d. 17 u. 18 Hessischen Handelskammertags in Mainz, 1904, стр. 47 сл. и passim. Принципъ невычета долговъ одобренъ и на съѣздѣ 1905 г. пятью камерами протихъ двухъ: Дармштадской и Фридбергской, которыя находили несправедливымъ, что невычтенный долгъ вторично облагается налогомъ на денежные капиталы. См. Bericht d. 19 Handelskammertags 1905, стр. 18—33.

[3]) Иллюстраціей этого можетъ служить табличка, составленная правительственнымъ комиссаромъ д-мъ Беккеромъ и показывающая высоту ставокъ при существованіи смѣшанной системы обложенія (подоходнаго и реальнаго) и чисто личной системы (Таблица приведена въ сборникѣ Gemeindefinanzen I, 1908 стр. 11 Schriften d. Vereins f. Sozialpolitik, Bd. 126). См. табл. на оборотѣ.

НАЗВАНІЕ ОБЩИНЫ	Высота ставки		Налогъ составляетъ при годовомъ доходѣ								Увеличеніе ставокъ на... %
	При дѣйствующей (смѣшан.) системѣ (а)	При чисто личной системѣ (б)	Въ 500 марокъ при системѣ.		Въ 900 марокъ при системѣ.		Въ 1500 марокъ при системѣ.		Въ 3000 марокъ при системѣ.		
	въ %	въ %	а мр.	б мр.	а мр.	б мр.	а мр.	б мр.	а мр.	б мр.	
Дармштадтъ	88.2	119.6	2.64	3.59	9.70	13.16	20.31	27.50	50.27	68.17	35.6
Оффенбахъ	122.2	179.9	3.66	5.40	13.44	19.79	25.80	41.38	69.65	102.54	47.2
Майнцъ	91.8	136.7	2.75	4.10	10.10	15.04	21.11	31.44	52.33	77.92	48.9
Вормсъ	95.3	147.2	2.86	4.42	10.48	16.19	21.92	33.86	54.32	83.90	54.4
Бюргель [1]	121.8	166.6	3.65	5.00	13.40	18.32	28.01	38.32	69.43	94.96	36.8
Лампертгеймъ [1]	114.5	185	3.43	5.55	12.59	20.35	26.33	42.55	65.26	105.45	61.6
Уберау [2]	121.5	239.6	3.64	7.19	13.36	26.36	27.94	55.11	69.25	136.57	97.2
Остгеймъ [2]	53.2	110	1.60	3.30	5.85	12.10	12.24	25.30	30.32	62.70	106.8
Диттельсгеймъ [2]	92.3	185.6	2.77	5.57	10.15	20.41	21.23	42.69	52.61	105.79	101.1
Костгеймъ [1]	125	182.4	3.75	5.47	13.75	20.06	28.75	41.95	71.25	103.97	45.9

Изъ этой таблички явно бросается въ глаза крупное различіе въ обложеніи доходовъ одного и того же размѣра въ различныхъ общинахъ: жители Дармштадта или Остгейма, напр., уплачиваютъ въ два раза меньше, чѣмъ жители Уберау, имѣющіе одинаковый доходъ.

---

[1]) Общины съ преобладающимъ рабочимъ населеніемъ.
[2]) „ „ сильно развитымъ земледѣліемъ.

лано того вывода, что неудобство обложенія по налогоспособности (общеподоходный и общепоимущественный налоги), разъ такое обложеніе считается безусловно справедливымъ (составляетъ даже конечную цѣль мѣстной податной реформы — особенно когда рѣчь идетъ о покрытіи расходовъ общегосударственнаго значенія),—неудобство это должно бы заставить искать выхода въ дотаціяхъ за счетъ государственнаго общеподоходнаго и общепоимущественнаго налога на покрытіе расходовъ общегосударственнаго характера, а не въ коммунальныхъ прибавкахъ къ этимъ налогамъ. Впрочемъ, въ дебатахъ второй камеры довольно ясно проскальзываетъ эта идея. Депутатъ Шенбергеръ, категорически высказавшійся въ пользу построенія всей коммунальной податной системы на принципѣ „налогоспособности“, указывалъ, что ненормально высокіяставки, неизбѣжныя въ этомъ случаѣ, происходятъ только отъ того, что неправильно построенъ расходный бюджетъ общинъ, на которыя взваливаютъ многіе общегосударственные расходы, на первомъ мѣстѣ расходъ на школы; реформу слѣдовало бы начать именно съ расходнаго бюджета [1]). Эта мысль нашла откликъ среди другихъ депутатовъ, [2]) такъ что министръ финансовъ обѣщалъ изслѣдовать этотъ вопросъ и даже выразилъ при общемъ одобреніи палаты надежду, что въ ближайшемъ будущемъ расходы на дороги, имѣющія общегосударственное значеніе, будутъ въ той или иной части переняты на государство, т.-е. будутъ покрываться за счетъ государственныхъ налоговъ [3]).

Если бы этотъ вопросъ былъ поставленъ министромъ финансовъ шире, т.-е. если государство взяло бы на себя бо́льшую часть общинныхъ расходовъ общегосударственнаго значенія, то безъ сомнѣнія то крупное различіе въ налоговыхъ ставкахъ, какое мы замѣчаемъ въ Гессенѣ, было бы сглажено въ сильнѣйшей степени. Ниже я привожу составленную мною табличку налоговыхъ ставокъ для всѣхъ 987 общинъ Гессена, взимающихъ коммунальные налоги [4]).

---

[1]) Тамъ же, 3368.
[2]) Тамъ же, 3388, 3406, ср. 3428.
[3]) Тамъ же, 3397.
[4]) Табличка составлена по той статистикѣ коммунальнаго обложенія, какая приведена въ Anl. 1 къ цит. выше Drucksache 643 (подсчеты и группировка мои).

Число общинъ, взимающихъ въ свою пользу подоходный налогъ въ процентахъ къ государственному окладу (считая послѣдній за 100) [1]).

Общины, взимающія въ теченіе года налоговъ на сумму: (Umlagenbedarf):	Менѣе 50%	Свыше 50 до 65%	65—75%	75—85%	Итого въ %% къ совокупному числу общинъ даннаго разряда (ст 1+2+3+4 къ ст. 21).	85—95%	95—105%	105—115%	115—125%	Итого въ %% къ совокупному числу общинъ даннаго разряда.	125—135%	135—145%	145—155%	155—165%	Итого въ %% къ совокупному числу общинъ даннаго разряда.	165—185%	185—210%	210—250%	Свыше 250%	Итого въ %% къ совокупному числу общинъ даннаго разряда.	Всего общинъ.
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21
Менѣе 10.000 мар.	56	45	41	55	28,14	49	53	47	64	30,43	55	48	47	41	27,29	47	27	21	4	14,14	700
Отъ 10.000 до 50.000 мар. .	9	17	32	42	40,16	44	27	24	13	43,37	19	8	7	2	14,46	4	—	1	—	2,01	249
„ 50.000 до 100.000 „ . .	—	1	—	—	4,00	5	5	6	4	80,00	1	2	—	1	16,00	—	—	—	—	—	25
„ 100.000 мар..	—	—	1	—	7,70	2	3	2	3	76,92	—	1	—	1	15,38	—	—	—	—	—	13

---

[1]) При существованіи обязательнаго параллелизма въ окладахъ коммунальнаго подоходнаго и реальныхъ налоговъ, высота оклада подоходнаго налога указываетъ на высоту и реальныхъ налоговъ; см. прим. 2 на стр. 221.

Отсюда мы видимъ, что въ большихъ и среднихъ городахъ налоговыя ставки удерживаются на среднемъ уровнѣ (отъ 85 до 125% государственнаго оклада), и только около 16% этихъ городовъ (см. ст. 15) имѣютъ болѣе высокія ставки; наоборотъ, въ болѣе чѣмъ 1/4 всѣхъ мелкихъ общинъ (27,29%) обложеніе высоко (отъ 125—165% госуд. оклада), а въ 14,14% ихъ — ставки чрезмѣрны (отъ 165—256% госуд. оклада); правда, 28,14% всѣхъ мелкихъ общинъ имѣетъ совсѣмъ низкія ставки, но это еще болѣе оттѣняетъ неравномѣрность ставокъ въ общинахъ, имѣющихъ почти одинаковый налоговой бюджетъ: здѣсь разница въ обложеніи совершенно одинаковаго дохода громадна—иногда взимается съ одинаковаго дохода въ пять и болѣе разъ больше. Замѣчу, что эти оклады поражаютъ между прочимъ и заработную плату. Нечего прибавлять, что если бы все коммунальное обложеніе построить на общеподоходномъ и общепоимущественномъ налогахъ, то пестрота была бы еще большая, и, главное, особенно высокія ставки получились бы безъ сомнѣнія въ болѣе мелкихъ—сплошь и рядомъ и болѣе бѣдныхъ—общинахъ. Къ сожалѣнію, я не имѣю полной статистики коммунальныхъ финансовъ Гессена: въ приложеніяхъ къ проекту имѣется лишь подробная статистика прямыхъ налоговъ для 99 „типичныхъ“ общинъ [1]). Дѣлать на такомъ матеріалѣ какіе-либо общіе выводы довольно рискованно. Но и здѣсь можно подмѣтить нѣкоторую связь между высокими ставками и отсутствіемъ въ данной общинѣ сколько-нибудь значительной массы движимаго капитала; другими словами, въ общинахъ, гдѣ много капиталистовъ или точнѣе, гдѣ много движимаго капитала, тамъ нерѣдко ставки коммунальныхъ налоговъ низки. На самомъ дѣлѣ, я сдѣлалъ для всѣхъ 99 общинъ процентный подсчетъ того, сколько каждая община получаетъ отъ Kapitalrentensteuer въ % къ общей суммѣ взимаемыхъ ею прямыхъ налоговъ. Мѣсто не позволяетъ воспроизвести эту большую таблицу, но мы получаемъ слѣдующіе результаты. Свыше 10% общей суммы прямыхъ налоговъ получаютъ отъ налога на денежные капиталы только двѣ общины: Дармштадтъ и Бюдингенъ, взимающіе подоходный налогъ [2]) въ размѣрѣ 88,2 и 88,7% госуд.

---

[1]) Drucksache, № 496, прил.

[2]) Въ виду предписаннаго закономъ параллелизма соотвѣтствіе и другихъ

оклада (слѣдовательно, имѣющіе очень низкое обложеніе). Отъ 8 до 10% получается въ пяти общинахъ, въ которыхъ этотъ окладъ составляетъ 61, 76, 91, 99, 102% (слѣдовательно, и здѣсь налоги низки). Отъ 6 до 8% получается въ 9 общинахъ, въ которыхъ окладъ составляетъ 87%, 91%, 92% (Майнцъ), 95, 95, 105, 106, 114% (Гиссенъ), 120,8 (послѣдній окладъ—въ маленькомъ мѣстечкѣ Ангенродъ съ 558 жителями). И здѣсь, слѣдовательно, если отбросить Ангенродъ и отчасти Гиссенъ,—ставки невысоки. Отъ 5 до 6% всего налогового бюджета получаютъ отъ налога на денежные капиталы двѣнадцать общинъ, и окладъ ихъ налоговъ составляетъ: 55, 61, 61, 85, 86, 89, 95, 101, 101, 111, 122, 135%. Здѣсь есть и высокія и низкія ставки. Отъ 4, но менѣе 5% получаютъ десять общинъ, и ихъ окладъ: 32, 42, 54, 68, 82, 95, 112, 121, 122, 126%; здѣсь такое же колебаніе. Отъ 3, но менѣе 4% получаютъ семнадцать общинъ, и ихъ окладъ: 53, 67, 67, 72, 76, 78, 81, 95, 100, 102, 114, 117, 121, 131, 139, 159%; здѣсь высокія ставки уже учащаются. Отъ 2, но менѣе 3% получаютъ пятнадцать общинъ, и ихъ ставки: 27, 63, 66, 69, 71, 72, 90, 91, 99, 102, 114, 117, 129, 132, 144%. Отъ 1, но менѣе 2% получаютъ двадцать двѣ общины (—очевидно бѣдныя общины, имѣющія въ своихъ предѣлахъ ничтожное число капиталистовъ), и ихъ ставки: 46, 49, 59, 70, 73, 81, 91, 91, 92, 100, 105, 106, 109, 113, 116, 124, 124, 125, 133, 134, 163, 163%, т.-е. здѣсь обложеніе сплошь и рядомъ очень высоко. Менѣе 1% получаютъ семь общинъ (совсѣмъ бѣдныя) и ихъ ставки: 84, 102, 112, 127, 163, 178, 242%; здѣсь ставки

реальныхъ налоговъ одинаковое. Для лучшаго уясненія скажу, что по закону 1901 г. 15% дохода (fixierter Reinerträge) отъ Steuerkapitalien (съ недвижимостей, промысловъ и движимаго капитала), какъ они опредѣлены кадастромъ, берется за основу (Grundzahl). Далѣе, съ удвоенной суммы этой Grundzahl назначается ставка въ процентахъ, и та же ставка обязательна и для взиманія подоходнаго налога (въ процентахъ къ госуд. окладу). Такъ напр., за 1906 г. для Дармштадта fixierter Reinertrag кадастральныхъ налоговъ составлялъ: отъ поземельнаго кадастра—1.624 т. м.+отъ промыслового кадастра 998 т. м.+отъ кад. ден. кап. 828 т. м., итого 3450 т. м.; съ этого берется 15% и помножается на 2=1035 т. м. Ставка налога опредѣляется въ % къ этому окладу, которая въ 1906 г. составила 91,2% (слѣд., доходы отъ кадастр. налоговъ—944 т. м.); и та же ставка обязательна для подоходнаго налога, который въ пользу государства опредѣленъ для Дармштадта въ 1417 т. м. (слѣд., 91,2% съ этого оклада назначается для взиманія въ пользу городской кассы). См. Verwaltungsbericht der Stadt Darmstadt für 1906 S. 52 f.

достигаютъ своего максимума. Изъ столь неполнаго статистическаго матеріала опасно дѣлать общіе выводы, такъ какъ отсутствуютъ свѣдѣнія о большинствѣ мелкихъ общинъ; но и изъ представленнаго матеріала видно, что нерѣдко въ бѣднѣйшихъ общинахъ обложеніе велико и даже какъ разъ наиболѣе высокія ставки чаще всего встрѣчаются именно въ общинахъ съ небогатымъ населеніемъ. Между тѣмъ, высокія ставки особенно опасны для Гессена, уже и безъ того имѣющаго болѣе высокое подоходно-поимущественное обложеніе, чѣмъ всѣ окружающія его государства. Опасны онѣ потому, что именно Гессену приходится конкурировать въ податномъ отношеніи съ сосѣдними государствами. Для рантьеровъ Висбаденъ и Франкфуртъ гораздо болѣе привлекательны, чѣмъ любой изъ городовъ Гессена, и если эта привлекательность будетъ усиливаться податными выгодами, то высокія ставки дѣйствительно могутъ вызвать если не отливъ капиталистовъ изъ Гессена, то во всякомъ случаѣ затруднить ихъ приливъ туда [1]). Докладчикъ второй палаты д-ръ Гутфлейшъ отмѣтилъ одинъ очень странный случай податной утайки, вызванной различіемъ и несогласованностью податного законодательства отдѣльныхъ государствъ. Одинъ 85-лѣтній старикъ, повѣсившійся на старости лѣтъ, оставилъ послѣ себя нѣсколько милліоновъ марокъ; въ урегулированіи его наслѣдства принималъ участіе и самъ д-ръ Гутфлейшъ. Оказалось, что этотъ господинъ происходилъ изъ Санъ-Луиса въ Миссури и въ теченіе 42 лѣтъ странствовалъ по Европѣ; онъ тщательно изучилъ податное законодательство европейскихъ государствъ (какъ удостовѣрила его записная книжка) и переселялся изъ одного государства въ другое какъ только возникалъ вопросъ о возможномъ привлеченіи его къ налогу. И, такимъ образомъ, въ теченіе 42 лѣтъ этотъ странный господинъ скрывался отъ сборщиковъ податей, охраняя свои милліоны [2])... Если такіе случаи, конечно, исключеніе, то тѣмъ не менѣе многіе депутаты указывали на извѣстные имъ примѣры переселенія рантьеровъ, повлекшія за собой крупную скидку въ обложеніи сравнительно съ тѣмъ, что они платили въ Гессенѣ. Что эта опасность особенно велика

---

[1]) Тамъ же, стр. 3343.
[2]) Тамъ же, стр. 3443.

для Гессена, категорически подтверждалось также и на съѣздахъ гессенскихъ торговыхъ камеръ [1]). Но не въ меньшей степени вредно въ этомъ смыслѣ и большое различіе налоговыхъ ставокъ среди отдѣльныхъ общинъ государства.

Какъ бы то ни было, не смотря на то, что проектъ реформы коммунальнаго обложенія отъ 1905 г. былъ весьма сочувственно принятъ нижней палатой, верхняя палата безъ большихъ разсужденій отклонила его. Главные мотивы—тѣ, что проектъ не допускаетъ вычета долговъ и что обложеніе предлагается по цѣнности, а не по чистому Ertrag'y. Верхняя палата постановила возвратить проектъ правительству для новой переработки. По частнымъ свѣдѣніямъ, новый проектъ реформы будетъ внесенъ въ 1909 г. Пока гессенское правительство провело черезъ ландтагъ только довольно скромный проектъ Wertzuwachssteuer, первоначально также отклоненный верхней палатой, но совсѣмъ недавно (1907 г.) принятый ею въ смягченной формѣ [2]). Новый источникъ мотивировался главнымъ образомъ необходимостью дать общинамъ новыя средства въ виду предстоящей съ 1910 г. отмѣны столь распространенныхъ въ Гессенѣ октруа на жизненные продукты.

---

[1]) См. Bericht über d. Verh. d. 17 u. 18 Hessischen Handelskammertags in Mainz, S. 8, 12, 50, 84 etc.

[2]) См. XXXII Landtag, II Kammer 1903/6 Drucksache № 535, Regierungsvorlage, № 671, Bericht d. VIII Ausschusses, u. Verh. v. 5 Juli 1905; XXXIII Landtag II Kammer 190508, Drucksache № 290, Regierungsvorlage betr. Wertzuwachssteuer, № 451 u. 590, Bericht d. I Ausschusses, Verhandlungen v. 30 April u. 13 Dez. 1907. Законъ 14-го дек. 1907. Ср. „Kommunale Praxis“ 1905. S. 866.

ГЛАВА VI.

Баденъ.

Хотя въ Баденѣ коммунальное прямое обложеніе цѣликомъ покоится на прибавкахъ къ государственному обложенію, однако опытъ Бадена представляетъ для насъ тотъ особый интересъ, что податная система этого государства всецѣло построена на личномъ обложеніи, и реальные налоги (точнѣе, такъ наз. Ertragssteuern) въ новѣйшее время совершенно изгнаны—по крайней мѣрѣ въ принципѣ—изъ его податной системы, какъ въ государственномъ, такъ и въ коммунальномъ обложеніи.

1) Система прямого обложенія въ Баденѣ до новѣйшей реформы реальныхъ налоговъ въ 1906 г.

Въ русской литературѣ развитіе прямого обложенія въ Баденѣ уже довольно подробно описано проф. Озеровымъ (Главн. теченія, стр. 127 сл.). Мнѣ остается лишь напомнить, что въ Баденѣ уже издавна существуетъ развитая система реальныхъ налоговъ — поземельнаго, подомоваго, промыслового, но положенные въ ихъ основу кадастры—крайне устарѣли, такъ какъ были составлены по продажнымъ цѣнамъ начала и середины 19-го вѣка [1]). Особенность баденской системы заключается въ томъ, что въ ея кадастрахъ показывается не средне-нормальный доходъ (Ertrag), а капитализированная сумма этого дохода; другими словами, фискъ на основаніи выяснившагося средняго дохода опредѣляетъ капитальную цѣнность объектовъ, каковая цѣнность и заносится

---

1) Высшая оцѣнка моргена земли по кадастру въ Мангеймѣ была 2592 марокъ, т.-е. 72 пф. за кв. метръ, тогда какъ въ дѣйствительности кв. метръ нерѣдко продавался за 100 мар. и болѣе (A. Rothenacker, Einführung einer Vermögenssteuer in Baden, Karlsruhe 1906 c. 10).

въ кадастръ (Grund,-Häuser-u. Gewerbesteuerkapital); по этимъ кадастральнымъ оцѣнкамъ и взимается налогъ, т.-е. формально какъ бы поимущественно - реальный налогъ. Къ этому былъ позднѣе присоединенъ налогъ на денежные капиталы, при чемъ взиманіе формально опять таки совершалось по капитализированной цѣнности рентнаго дохода (доходъ плательщиковъ помножался на 20). Съ 1886 г. въ Баденѣ взимается кромѣ того общеподоходный налогъ, получавшій все болѣе важное значеніе въ государственной податной системѣ, а именно, онъ давалъ въ 1901 г. уже 57% всего дохода отъ всѣхъ прямыхъ налоговъ [1]).

Несовершенство кадастральныхъ налоговъ давно обращало на себя вниманіе. Введеніе подоходнаго налога позволило значительно понизить ставки ихъ, и благодаря этому на время жалобы стихли, но громадный, почти вдвое съ 1886 по 1901 г., ростъ *коммунальныхъ* бюджетовъ [2]), построенныхъ, главнымъ образомъ, на прибавкахъ именно къ государственнымъ кадастральнымъ налогамъ, опять вскрылъ всѣ недостатки и несправедливости этихъ налоговъ. Горячія жалобы исходили, главнымъ образомъ, изъ круговъ землевладѣльцевъ, а позднѣе и со стороны домовладѣльцевъ въ городахъ [3]). Всеобщее неудовольствіе вызывалъ принципъ невычета долговъ. Въ качествѣ мѣры, могущей устранить неудобства системы реальныхъ налоговъ, особенно много приверженцевъ возымѣлъ проектъ замѣны этихъ налоговъ общепоимущественнымъ обложеніемъ по образцу прусскаго Ergänzungssteuer. Въ пользу этой идеи энергично выступилъ и извѣстный баденскій министръ финансовъ Бухенбергеръ. Въ своей первой запискѣ отъ 1895/6 г. онъ предлагалъ осуществить подобную реформу, и его предложеніе было почти единогласно принято нижней палатой (46 голосами противъ 1); наоборотъ, верхняя палата отнеслась къ проекту довольно скептически и

---

[1]) Подробную статистику см. у M. Voigtel, Die direkten Staats-u. Gemeindesteuern in Baden, 1903 c. 22, а исторію прямого обложенія въ Баденѣ см. у E. v. Philippovich, Der badische Staatshaushalt, 1889.

[2]) Сумма всѣхъ налоговъ въ пользу общинъ составляла въ 1886 г. 13.912 тыс. мар., а въ 1901 г.—23.258 тыс. мар., тогда какъ сумма кадастральныхъ налоговъ въ пользу государства почти не измѣнилась, а именно: съ 6.339 т. м. увеличилась всего до 7.577 т. м. (см. таблицу Voigtel, 49).

[3]) Ср. Bericht d. Sonderkommission über Vermögenssteuer, Beilage № 42 a, II Kammer, 1906, стр. 12.

предложила пересмотрѣть вопросъ съ цѣлью выяснить, нельзя ли путемъ новаго кадастра усовершенствовать систему Ertragssteuern. Сдержанное отношеніе верхней палаты отчасти объясняется тѣмъ, что пробныя оцѣнки на началахъ поимущественнаго обложенія естественно обнаружили громадное возрастаніе цѣнности недвижимыхъ имуществъ и, слѣдовательно, грозили сильно увеличить податное бремя для недвижимаго капитала сравнительно съ тѣмъ, что приходилось на долю движимаго капитала. Не надѣясь осуществить свой планъ въ виду сдержаннаго настроенія верхней камеры, министерство финансовъ произвело пробныя оцѣнки по тому способу, который рекомендовала верхняя палата, но результаты оказались крайне плачевными: вычисленіе чистой доходности ненадежно, дорого и трудно подновимо; наоборотъ, установленіе цѣнности отдѣльныхъ владѣній оказалось дѣломъ значительно болѣе простымъ.

Заручившись этимъ сильнымъ аргументомъ, правительство представило вторую записку, въ которой рекомендавалось реформа реальныхъ налоговъ и превращеніе ихъ въ поимущественное обложеніе. Собственно, министерство сознательно отступало отъ началъ чистопоимущественнаго обложенія — оно предлагало лишь vermögenssteuerartige Fortbildung der seitherigen direkten (Ertrags-) Steuern, такъ какъ не надѣялось провести въ ландтагѣ общепоимущественный налогъ въ чистомъ видѣ [1]). Преддверіемъ къ осуществленію подобной реформы послужилъ законъ отъ 9 авг. 1900 г., который предписалъ произвести оцѣнку земель и домовъ на всемъ пространствѣ государства. Нижняя палата весьма сочувственно приняла проектъ новаго имущественнаго кадастра, мотивировавъ его „для цѣлей введенія впослѣдствіи поимущественнаго налога“; однако, верхняя палата зачеркнула эту мотивировку, не желая стѣснять себя въ своихъ будущихъ дѣйствіяхъ, довольно ярко подчеркнувъ свое несочувствіе поимущественному обложенію.

Что же касается собственно коммунальнаго обложенія, то и оно должно было подвергнуться аналогичному измѣненію.

---

[1]) Ad. Buchenberger, Finanzpolitik u. Staatshaushalt im Gr. Baden. Heidelberg 1902, стр. 210.

Для этой цѣли новый кадастръ долженъ былъ считаться съ потребностями общинъ, т.-е. записи устанавливались по каждой общинѣ и по каждому виду имущества самостоятельно, чтобы кадастромъ можно было воспользоваться и для цѣлей коммунальнаго поимущественнаго обложенія. Я долженъ замѣтить еще, что въ Баденѣ общины не стѣснены въ дѣлѣ установленія прибавокъ къ государственнымъ реальнымъ налогамъ, но ставка для различныхъ объектовъ обложенія должна быть одинакова, т.-е. съ поземельнаго, подомоваго и промыслового контингентовъ (Steuerkapitalien) должна взиматься въ данной общинѣ одинаковая ставка (столько-то пфенниговъ съ каждыхъ ста марокъ податныхъ контингентовъ). Ставка коммунальныхъ прибавокъ къ подоходному налогу должна соотвѣтствовать въ каждой данной общинѣ ставкѣ взимаемыхъ прибавокъ къ кадастральнымъ налогамъ. Другими словами, между ними установленъ извѣстный параллелизмъ, а именно: если городъ взимаетъ 50 пф. съ каждыхъ 100 марокъ поземельнаго контингента, то ставка прибавокъ къ подоходному обложенію должна быть втрое выше, слѣдовательно, 150 пф. съ каждыхъ 100 марокъ подоходнаго контингента. Надо имѣть въ виду, что въ поземельномъ контингентѣ показана имущественная масса (Steuerkapitalien: совокупность имуществъ, цѣнность которыхъ, какъ указано выше, вычислена путемъ капитализаціи Ertrag'a), а въ подоходномъ контингентѣ—чистый доходъ плательщиковъ (Einkommensteueranschlag); такимъ образомъ, утроеніе ставки—чисто номинальное и отчасти основано на томъ, что контингенты реальныхъ налоговъ—фиктивны (кадастральная оцѣнка имуществъ гораздо ниже дѣйствительной стоимости таковыхъ, слѣдовательно, даже невысокая номинальная ставка фактически оказывается высокой). Прибавка къ налогу на рентные капиталы равняется ставкѣ кадастральныхъ налоговъ, взимаемой въ данной общинѣ, но со слѣдующимъ ограниченіемъ: коммунальному обложенію подлежатъ лишь $^{3}/_{10}$ контингента (Kapitalrentensteuerkapital), съ тѣмъ однако, чтобы ставка все же не превосходила 8,8 пфенниговъ съ каждыхъ ста марокъ рентнаго капитала. Подобное ограниченіе оправдываютъ меньшей заинтересованностью движимаго капитала въ дѣятельности общинъ. Параллелизмъ въ прибавкахъ къ государственнымъ налогамъ лучше всего выяс-

няется на примѣрѣ: 1) если въ общинѣ ставка поземельнаго, подомоваго и промыслового налога составляетъ 25 пфенниговъ, то ставка подоходнаго налога въ пользу общины составляетъ 75 пф., а рентнаго налога — $25 \times {}^{3}/_{10} = 7{,}5$ пф. съ соотвѣтствующихъ государственныхъ контингентовъ; 2) гдѣ коммунальная ставка кадастральныхъ налоговъ составляетъ 50 пф., тамъ ставка подоходнаго налога составляетъ 150 пф., а ставка рентнаго налога остается на своемъ максимумѣ, т.-е. 8,8 пф. Эта максимальная ставка въ 8,8 пф. фактически взимается во всѣхъ баденскихъ городахъ свыше 3000 жителей, ибо въ нихъ вездѣ ставка кадастральныхъ налоговъ превышаетъ 30 пф. Кадастральные налоги взимаются въ пользу общинъ по мѣсту нахожденія имуществъ, а рентный и общеподоходный налоги—по мѣсту постояннаго жительства плательщика. Отмѣченный параллелизмъ ставокъ и совершенно фиктивныя величины разныхъ „Steuerkapitalien“ не даетъ возможности надлежащимъ образомъ уяснить экономическія послѣдствія баденской системы коммунальнаго обложенія. Но все же до нѣкоторой степени можно подмѣтить искусственное, я сказалъ бы, напряженіе налоговыхъ ставокъ въ мелкихъ общинахъ и сравнительно невысокое обложеніе въ болѣе крупныхъ общинахъ, особенно въ такихъ городахъ, гдѣ живетъ зажиточный классъ рантье. На самомъ дѣлѣ [1]), во всѣхъ 7 городахъ Бадена свыше 15.000 жителей коммунальная ставка кадастральныхъ налоговъ (слѣдовательно, соотвѣтственно и подоходнаго налога) стоитъ на крайне умѣренной высотѣ, колеблясь отъ 40 пф. (Фрейбургъ) до 58 пф. (Маннгеймъ) и только въ Констанцѣ (21.445 жит.) она доходитъ до 69 пф., въ Пфорцгеймѣ—45 пф., а въ Гейдельбергѣ, Карлсруэ и Баденъ-Баденѣ, т.-е. въ городахъ de luxe по преимуществу, коммунальныя ставки составляли 43, 43 и 50 пф. Другими словами, въ этихъ городахъ съ зажиточнымъ населеніемъ, гдѣ къ тому же и затраты городскихъ управленій и сумма прямыхъ налоговъ *при разсчетѣ на душу населенія* довольно

---

[1]) Нижеприведенныя цыфры относятся къ 1902 г. (смѣтныя предположенія) и заимствованы изъ Statistisches Jahrbuch f. d. Gr. Baden 34 J., 1903. Для лучшаго уясненія высоты ставокъ напомню, что *государство* взимало въ свою пользу кадастральные налоги въ размѣрѣ 15 пф. со 100 мар., рентный налогъ въ размѣрѣ 10 пф. со 100 мар. соотвѣтствующихъ контингентовъ, а подоходный—2.50 мар. со 100 мар. чистаго дохода плательщика.

велики [1]), оказывается возможнымъ реальные налоги и подоходный налогъ держать на очень низкомъ уровнѣ: подоходный налогъ въ пользу общины составляетъ только половину того, что взимаетъ съ каждаго плательщика государство (именно, городъ Фрейбургъ въ свою пользу беретъ 120 пф., Гейдельбергъ и Карлсруэ — по 129 пф. и Баденъ — 150 пф., тогда какъ государство взимаетъ 250 пф. съ каждыхъ 100 марокъ дохода). Далѣе, рентный налогъ даетъ этимъ четыремъ городамъ громадный доходъ несмотря на низкую ставку налога (8,8 пф.), а именно: Фрейбургу—20,1%, Гейдельбергу—16,2%, Карлсруэ—15,2%, Бадену—17,3% всего того, что эти города получаютъ отъ всѣхъ своихъ прямыхъ налоговъ [2]). Особнякомъ стоитъ до нѣкоторой степени лишь Мангеймъ (141.131 жителей) съ его нѣсколько болѣе высокими ставками; но это объясняется тѣмъ, что Мангеймъ, будучи исключительно торговопромышленнымъ центромъ, почти не имѣетъ класса рантье (оттого рентный налогъ даетъ ему только 5,5% дохода отъ всѣхъ коммунальныхъ прямыхъ налоговъ, а промысловый—39,2%).

Совсѣмъ иная картина получается при разсмотрѣніи податныхъ условій мелкихъ и среднихъ общинъ. Въ общинахъ менѣе 3.000 жителей взиманіе подоходнаго налога въ пользу общины въ размѣрѣ 250 пф. и болѣе—далеко не рѣдкость. Слѣдовательно, въ этихъ мелкихъ общинахъ съ бѣднымъ населеніемъ и обычно съ невысокими *при разсчетѣ на душу населенія* налогами (а это по общему правилу значитъ весьма посредственное удовлетвореніе коммунальныхъ потребностей) ставки налоговъ *сравнительно* очень высоки, т.-е. въ нихъ удорожается жизнь, эти мѣстности невыгодны для рантье. На самомъ дѣлѣ, изъ всего 1731 общинъ Бадена взимаютъ кадастральныхъ налоговъ менѣе 40 пф. (слѣдовательно, подоходнаго налога менѣе 120 пф.)—324 общины; отъ 40 до менѣе 70 пф.—888 общинъ (сюда входятъ почти всѣ безъ исключенія общины свыше 4.000 жителей и всѣ общины свыше

---

[1]) Сумма прямыхъ налоговъ на душу населенія составляетъ въ Баденѣ—28,3 мар.; Карлсруэ—16,7 м.; Гейдельбергѣ—16,9 м.; Фрейбургѣ —14,7 м., Пфорцгеймѣ—16,5 м.; Маннгеймѣ—30,2 м., Констанцѣ — 13,6 м. (по моимъ вычисленіямъ по тому же Jahrbuch).

[2]) Вычислено мною по тому же Jahrbuch, стр. 576.

10.000 жителей); отъ 70 до менѣе 100 пф.—404 общины (изъ нихъ только 5 общинъ съ числомъ жителей свыше 4.000); отъ 100 до менѣе 130 пф.—80 общинъ; наконецъ, отъ 130 пф. и свыше (до 169 пф.)—35 общинъ [1]). Можно также подмѣтить нѣкоторую связь между высокими ставками и отсутствіемъ въ предѣлахъ общины достаточной массы движимаго капитала. Изъ городовъ (свыше 3.000 жителей), имѣющихъ самыя высокія ставки кадастральныхъ налоговъ, являются (въ порядкѣ высоты ставокъ): Фуртвангенъ (съ 95 пф. ставкой), Целль (80), Зингенъ (75), Эммендингенъ (75), Зеккингенъ (72), Вальдсгутъ (70), Вислохъ (70), Шопфгеймъ (70), Вальдюрнъ (68); въ нихъ рентный налогъ даетъ 3,1; 3,0; 1,3; 3,8; 5,7; 5,1; 2,5; 10,5; 3,4 процентовъ всего дохода общины отъ прямыхъ налоговъ. Самыя низкія ставки имѣютъ: Нейштадтъ (32), Бреттенъ (40), Виллингенъ (40), Вальдкирхъ (40), Бюль (44), Донауэшингенъ (45), Кэль (45), Оберкирхъ (45); въ нихъ рентный налогъ даетъ 12,9; 9,2; 6,2; 7,9; 7,0; 10,2; 6,5; 8,4 процентовъ всего дохода общины отъ прямыхъ налоговъ [2]). Здѣсь *до нѣкоторой степени* (конечно, это—крайне условно, ибо мы имѣемъ дѣло съ неодинаковыми величинами, и тутъ имѣетъ значеніе относительная высота коммунальнаго бюджета) подтверждается фактъ, что въ тѣхъ общинахъ, въ которыхъ движимый капиталъ представленъ слабо, ставки кадастральныхъ налоговъ искусственно вздуваются до высокихъ размѣровъ; наоборотъ, общины, имѣющія относительно бо́льшую массу движимаго капитала въ своихъ предѣлахъ, могутъ довольствоваться сравнительно невысокими ставками. Слѣдовательно, географическая замкнутость обложенія въ предѣлахъ отдѣльныхъ территорій нерѣдко ведетъ къ переобремененію налогами бѣдныя мѣстности и къ привилегированному положенію—богатыя общины. Это обстоятельство находитъ подтвержденіе и въ тѣхъ новыхъ данныхъ, какія въ видѣ пробы (подобрано 39 типичныхъ общинъ) приведены уже по новымъ, болѣе однороднымъ и сравнимымъ оцѣнкамъ въ запискѣ баденскаго правительства по поводу реформы коммунальнаго обложенія [3]). Для сбалансированія своихъ бюджетовъ будутъ

---

[1]) Подсчеты мои по тому же Jahrbuch, стр. 526.
[2]) Вычислено мною по тому же Jahrbuch, стр. 576.
[3]) Beilage 68 zum Protokoll d. 84 Sitzung II Kam. v. 26 Mai 1906, стр. 70 сл.

впредь вынуждены взимать ставку поимущественнаго налога (общины расположены по числу жителей; въ скобкахъ—ставка): Мангеймъ (29 пфен. со 100 мар. имуществъ), Карлсруэ (23), Фрейбургъ (17), Пфорцгеймъ (26), Гейдельбергъ (25), Констанцъ (33), Баденъ (21); изъ общинъ менѣе 15.000, но болѣе 3.000 жителей: 4 общины будутъ взимать 15, 17, 20 и 23 пф., а остальныя 9 общинъ отъ 25 до 33 пф.; изъ 19 общинъ менѣе 3.000 жителей въ 8-ми ставка будетъ превышать 40 пф. (доходя въ отдѣльныхъ случаяхъ до 60 и даже до 104 пф.), въ 4-хъ—37 и 38 пф., въ 5-ти—отъ 23 до 29 пф. и только въ двухъ общинахъ ставка будетъ 14 и 19 пф. Другими словами, въ мелкихъ общинахъ коммунальный поимущественный налогъ (и соотвѣтственно и подоходный налогъ, такъ какъ параллелизмъ сохраненъ, именно, ставка поимущественнаго налога помножается на шесть) будетъ обычно въ $1^1/_2$—2 раза выше, чѣмъ въ богатыхъ крупныхъ городахъ.

Изъ разбора коммунальной податной статистики Бадена напрашивается, думаю я, мысль, что система общинныхъ прибавокъ къ государственнымъ прямымъ налогамъ на узкой территоріи не лишена значительныхъ неудобствъ и приводитъ весьма нерѣдко къ переобремененію бѣдныхъ мѣстностей и къ сравнительно льготному положенію крупныхъ общинъ съ богатымъ населеніемъ.

2) Податная реформа 1906 года.

Въ концѣ 1905 года баденское правительство внесло, наконецъ, проектъ общепоимущественнаго налога, который долженъ былъ замѣнить поземельный, подомовый, промысловый и рентный налоги [1]). Не преслѣдуя цѣли увеличить доходъ казны, правительство оправдывало новый налогъ 1) тѣмъ, что онъ является справедливымъ дополненіемъ къ обложенію такъ наз. фундированныхъ доходовъ, и 2) тѣмъ, что наличность капитала сама по себѣ указываетъ на налогоспособность даже въ томъ случаѣ, если капиталъ не даетъ никакого дохода. Все имущество плательщиковъ оцѣнивается по рыночной стои-

---

[1]) Beilage № 42 zum Protokoll d. 8 Sitzung d. II Kammer v. 15 Jan. 1906 (ниже цит. „Beil. 42“).

мости; долги вычитаются. Однако, проектъ допускаетъ цѣлый рядъ отступленій отъ чисто поимущественнаго обложенія, чтобы не вызвать чрезмѣрныхъ пертурбацій: „поэтому проектъ, исходя изъ принциповъ общепоимущественнаго обложенія, останавливается скорѣе на vermögensteuer*ähnliche* Um-und Fortbildung нашихъ теперешнихъ реальныхъ налоговъ“. Такъ, остаются свободными отъ обложенія домашняя движимость и сельскохозяйственный оборотный капиталъ; домашняя движимость—потому, что это не облагалось ранѣе и не облагается нигдѣ въ Германіи [1]); сельскохозяйственный инвентарь—потому, что „это было бы очень тяжело воспринято въ кругахъ сельскихъ хозяевъ и парализовало бы всю выгоду вычета долговъ“ [2]). Другое отступленіе—это то, что вычетъ долговъ допускается съ ограниченіемъ: вычетъ не можетъ превосходить половины имущества плательщика. Правительство оправдываетъ такое ограниченіе тѣмъ, что и задолженное имущество имѣетъ выгоду отъ государственной дѣятельности, а съ другой стороны владѣлецъ даже сильно задолженнаго имущества все же болѣе налогоспособенъ, чѣмъ человѣкъ совершенно лишенный имущества. Въ одномъ изъ предыдущихъ проектовъ предполагалось вычитать вообще только половину долговъ. Затѣмъ, переоцѣнки не могутъ производиться достаточно часто, а между тѣмъ долги будутъ заявляться ежегодно, и можетъ случиться, что цѣнность имущества фактически возрастетъ, будетъ заложено въ еще большей степени, а фискъ будетъ облагать по старой оцѣнкѣ, но съ вычетомъ еще новыхъ долговъ. Отъ полнаго вычета долговъ выиграли бы спекулянты земельными участками, закладывающіе свои земли до послѣдней возможности. Изъ 4.572 строеній въ Карлсруэ только 861 не имѣетъ долговъ, а 639 строеній, т.-е. 14 %, заложено въ большей суммѣ, чѣмъ они оцѣнены по новому кадастру [3]). Слѣдовательно, всѣ эти недвижимости были бы совершенно изъяты при полномъ вычетѣ долговъ, а это повело бы къ слишкомъ рѣзкой налоговой пертурбаціи и не позволило бы держать

---

[1]) Это изъятіе вызвало много возраженій въ нижней палатѣ, которая постановила привлекать къ обложенію домашнюю движимость, если таковая превышаетъ 20.000 мар. Но верхняя палата зачеркнула эту поправку, и она не вошла въ законъ.

[2]) Beilage 42, стр. 31.

[3]) Тамъ же, 33.

будущую ставку поимущественнаго налога на возможно низкомъ — 10 пф. со 100 м. цѣнности — уровнѣ.

Въ цѣляхъ удержанія прежней тѣсной связи между государственнымъ и мѣстнымъ обложеніемъ проектъ предписываетъ записи въ кадастрахъ производить раздѣльно по каждому виду имущества и по каждой общинѣ; окладной же листъ составляется по мѣсту жительства плательщика, для чего подлежащія записи изъ мѣстныхъ кадастровъ сообщаются въ мѣсто жительства плательщика; и здѣсь же въ окладномъ листѣ изъ совокупной суммы имущества вычитаются долги. Равнымъ образомъ и подоходный налогъ вносится въ томъ же самомъ мѣстѣ. Допускать какого-либо минимума имущества, свободнаго отъ обложенія, правительству не представляется необходимымъ: „экзистенцминимума вообще не существуетъ во владѣніи имуществомъ“ (ein Existenzminimum an Vermögensbesitz gibt es nicht), ибо только доходъ можетъ представлять Existenzminimum и множество лицъ существуютъ безъ имущества. Но примѣняясь къ прежнимъ изъятіямъ проектъ изъемлетъ самые мелкіе рентные капиталы и промыслы (до 1000 мар.), совсѣмъ не требуя внесенія ихъ въ кадастры. Фактически будутъ однако изъяты имущества менѣе 1000 мар. въ рукахъ одного лица, ибо налогъ взимается лишь съ полныхъ 1000 марокъ (съ округленіемъ внизъ) [1]).

Цѣнность земель и домовъ принимается по оцѣнкѣ, произведенной по закону 9 августа 1900 г., при чемъ производится переоцѣнка, если имущество повысилось или понизилось въ цѣнности свыше 10% или получило другое назначеніе. Цѣнность промысловъ опредѣляется близко къ прежнимъ основаніямъ (по деклараціямъ плательщиковъ, съ нѣкоторыми вычетами); для промысловъ, цѣнность которыхъ превышаетъ 50.000 м., налогъ прогрессивно увеличивается, именно ихъ оцѣнка увеличивается на 10 — 50% (50% — для промысловъ цѣнностью свыше 150.000 м.). Всякаго рода долговое имущество, процентныя бумаги, акціи, вклады вкладчиковъ товариществъ на вѣрѣ оцѣниваются по рыночной или биржевой цѣнѣ по деклараціямъ плательщиковъ (имущества

---

[1]) Комиссія второй палаты понизила это округленіе до 500 мар., что и вошло въ законъ.

менѣе 1000 мар. изъемлются). За утайку полагается штрафъ въ десятикратномъ размѣрѣ налога или въ размѣрѣ до 10.000 марокъ; отвѣтственность распространяется — въ пониженномъ размѣрѣ—и на наслѣдниковъ.

Какъ отнеслась къ проекту нижняя палата? Надо замѣтить, что она не имѣетъ одной сплоченной рѣшающей партіи: значительную группу составляетъ центръ, представляющій по преимуществу сельское населеніе; почти не менѣе внушительную группу составляютъ національ-либералы — представители промышленнаго капитала и городскаго населенія; консерваторы и демократы представлены слабо, а соціалъ-демократы имѣютъ 12 представителей изъ всего 73 депутатовъ. Такой разношерстный составъ палаты повелъ въ частности въ податной реформѣ къ различнымъ компромиссамъ и половинчатымъ рѣшеніямъ.

Нѣтъ ничего удивительнаго, что новыя оцѣнки по кадастру 1900 г. обнаружили громадное возрастаніе цѣнности недвижимаго капитала: незастроенныя земли возрасли въ цѣнности съ 1294 мил. мар. до 2.150 мил. м.; строенія — съ 1383 мил. м. до 3.251 мил. м. [1]). Оцѣнка же промысловъ и рентныхъ капиталовъ осталась въ общихъ чертахъ безъ существенныхъ измѣненій. Но ставку налога предполагалось установить для всѣхъ видовъ имущества одинаковую, дабы избѣжать партійныхъ треній и узкоклассовыхъ домогательствъ. Ясно, что при этихъ условіяхъ недвижимый капиталъ долженъ былъ пострадать отъ реформы. Вотъ почему центръ приложилъ всѣ усилія, чтобы для сельскохозяйственныхъ земель въ оцѣнкахъ была сдѣлана скидка въ размѣрѣ отъ 10 до 25 %, подъ предлогомъ яко бы чрезмѣрныхъ оцѣнокъ [2]). Впрочемъ, указывался и другой мотивъ: первоначально предполагали, что пониженіе налога для промышленныхъ предпріятій будетъ компенсировано — сравнительно съ недвижимымъ капиталомъ въ деревнѣ — крупнымъ возрастаніемъ налога для городскихъ недвижимостей, сильно возросшихъ въ цѣнѣ; однако, какъ оказалось, и въ деревнѣ и въ мелкихъ общинахъ недвижи-

---

[1]) Beilage 42 a, Bericht der Sonderkommision der Kammer (23 Mai 1906) стр. 27 и 28 (цит. ниже „Beil. 42 a“).

[2]) Ср. Verhandlungen der Badisch. II Kam. 85 Sitzung, 1906, стр. 1592 и passim (ниже цит. „Verh.“). Ср. Verh. стр. 1647.

мости возрасли въ цѣнѣ не многимъ меньше, и ожидаемаго выравненія не получилось [1]). Центру удалось выговорить скидки для сельскохозяйственныхъ недвижимостей, хотя и не безъ труда (въ среднемъ скидывается 20%, причемъ для мелкихъ имѣній скидка составляетъ 25%, для болѣе крупныхъ отъ 10 до 20%) [2]). Съ другой стороны, правительство сочло нужнымъ, какъ замѣчено выше, прогрессивно увеличить обложеніе промысловыхъ капиталовъ путемъ 10—50% надбавки къ оцѣнкамъ. Комиссія нижней палаты еще болѣе усилила эту прогрессію, доведя надбавку до 80% для промысловыхъ капиталовъ въ 600.000 мар. и выше.

Среди принципіальныхъ возраженій противъ проекта, высказанныхъ въ баденскомъ ландтагѣ, заслуживаютъ упоминанія доводы соц.-дем. Эйхгорна. Онъ старался доказать, что проектъ построенъ на неправильномъ принципѣ. По его мнѣнію [3]), правильная система прямого обложенія заключается въ томъ, чтобы общеподоходное обложеніе дополнялось общепоимущественнымъ; въ послѣднемъ же не слѣдуетъ дѣлать никакихъ различій для различныхъ видовъ имущества. „О рентабильности вообще не слѣдуетъ говорить въ общепоимущественномъ обложеніи: она должна быть принимаема во вниманіе въ подоходномъ налогѣ, въ поимущественномъ же налогѣ рѣчь идетъ не о томъ, даетъ ли доходъ данное имущество, а о томъ, что здѣсь на лицо — фактъ владѣнія, ибо владѣніе само по себѣ является именно тѣмъ экономическимъ преимуществомъ (Uebergewicht), которое оправдываетъ обложеніе этого капитала“. Прусская организація поимущественнаго обложенія— выше баденской. Поэтому (по словамъ депутата) необходимъ полный вычетъ долговъ, недопустима односторонняя прогрессія ставокъ для промысловыхъ капиталовъ — таковая желательна лишь для всѣхъ видовъ капитала въ однообразномъ размѣрѣ,—желателенъ минимумъ капитала, свободный отъ обложенія, слѣдуетъ устранить потворства въ пользу сельскихъ хозяевъ, выговоренныя благодаря домогательствамъ партіи центра и компромиссамъ съ національ-либералами. Другой

---

[1]) Beil. 42 a, стр. 32.
[2]) Beil. 42 a, стр. 68.
[3]) Verh. d. II Kammer, 29 Mai 1906, стр. 1609 сл. Ср. Verh. 30 Juli 1906, стр. 2750.

представитель соц.-дем. партіи, Леманъ [1]), отстаивая тѣ же соображенія, считалъ необходимымъ сильнѣе обложить доходъ и лишь въ *дополненіе* ввести общепоимущественный налогъ. Если баденское правительство не послѣдовало здѣсь примѣру Пруссіи подъ тѣмъ предлогомъ, что въ Пруссіи въ виду благопріятнаго состоянія финансовъ можно было возложить лишь 17% на поимущественный налогъ и 83% на подоходный, а въ Баденѣ 45% на первый и 55% на второй, то онъ, Леманъ, считаетъ подобный аргументъ несостоятельнымъ: и подоходный, и поимущественный налоги уплачиваются одними и тѣми же лицами, и самая форма обложенія тутъ не при чемъ И, желая усиленнаго обложенія фундированныхъ доходовъ, ораторъ считаетъ болѣе цѣлесообразнымъ высоко прогрессивное обложеніе главнымъ образомъ доходовъ и только въ дополненіе къ этому — общепоимущественный налогъ, чтобы не освобождать тѣхъ, которые владѣютъ бездоходными капиталами.

Противъ заключеній соціалъ-демократовъ высказалось правительство [2]), доказывавшее невозможность послѣдовать прусскому образцу, такъ какъ иначе пришлось бы слишкомъ большую долю возложить на подоходное обложеніе: если придать поимущественному налогу лишь акцессорное значеніе, то ставки подоходнаго налога были бы значительно выше, чѣмъ въ сосѣднихъ государствахъ, и это было бы вредно для народнаго хозяйства. Противъ же непризнанія принципа рентабильности въ поимущественномъ обложеніи довольно категорически высказались представители и центра, и національ-либераловъ. Депутатъ Шюлеръ [3]) находилъ, что нечего и спорить о томъ, что „рентабильность должна быть положена въ основу также и поимущественнаго налога“, иначе это было бы явно несправедливо по отношенію къ земледѣлію. Государственные расходы сильно возрасли за послѣднее время, и лишь ничтожная часть ихъ идетъ на пользу земледѣлія, а подавляющая масса достается крупнымъ городамъ и промышленности. Для земледѣлія надо еще принять во вниманіе коммунальное обложеніе; въ городахъ послѣднее удерживаютъ на низкомъ уровнѣ, а въ мелкихъ общинахъ въ деревнѣ уплачиваютъ отъ $1^1/_2$ до 2 мар.

---

[1]) Verh. II Kam., 31 Mai 1906, стр. 1638 сл.
[2]) Verh. 31 Mai 1906, 1630 сл.
[3]) Verh., 31 Mai 1906, с. 1636 сл.

со 100 марокъ. Другой депутатъ, проникнутый болѣе рѣзкими аграрными тенденціями (Шмидтъ - Бреттенъ; союзъ сельскихъ хозяевъ), доказывалъ, что для сельскаго хозяйства новый налогъ будетъ очень обременителенъ, ибо положенная въ основу обложенія имущественная оцѣнка по рыночнымъ цѣнамъ (Verkehrswert) отнюдь не соотвѣтствуетъ доходности (Ertragswert): крестьянинъ держитъ землю до послѣдней возможности, мирясь съ самымъ ничтожнымъ доходомъ, и покупаетъ землю по самымъ высокимъ цѣнамъ, жаждая земли. Ораторъ желаетъ отклоненія законопроекта въ интересахъ сельскаго хозяйства [1]). Національ-либералъ д-ръ Бинцъ [2]) отмѣтилъ, что и ихъ партія и широкая публика вообще исходила изъ представленія, что въ принципѣ введеніе поимущественнаго налога представляетъ собою самую простую вещь на свѣтѣ. Въ теоріи одинаковое отношеніе къ всѣмъ имущественнымъ цѣнностямъ само по себѣ очень хорошо, однако на практикѣ различная рентабильность (die innere Ertragsfähigkeit) отдѣльныхъ имущественныхъ цѣнностей не должна быть упускаема изъ виду въ податномъ законодательствѣ во имя справедливости (восклицанія: очень вѣрно, очень вѣрно!) [3]). Поэтому было необходимо между прочимъ сдѣлать скидки для сельскихъ хозяевъ и прогрессивно увеличить обложеніе для крупныхъ промышленныхъ предпріятій, которыя работаютъ съ относительно меньшими издержками, чѣмъ мелкія предпріятія.—Принципъ рентабильности отстаивалъ, ссылаясь на интересы представляемаго имъ сельскаго округа, и демократъ Геймбургеръ [4]), хотя и признавалъ этотъ принципъ противорѣчащимъ теоріи; однако, по его мнѣнію, владѣлецъ высоко-доходнаго имущества все же имѣетъ бо́льшее экономическое превосходство (ein grösseres wirtschaftliches Uebergewicht), чѣмъ владѣлецъ мало-доходнаго или совершенно бездоходнаго имущества. Если ставка не велика, если налогъ носитъ только дополнительный характеръ, то съ этимъ можно еще мириться, но при высокой ставкѣ нельзя, не нарушая справедливости, не облагать сильнѣе высоко-доходныя имущества, сравнительно съ имуществами малодоходными.

---

[1]) Verh. 31 Mai 1906, c. 1644.
[2]) Verh., 30 Mai 1906, c. 1622 сл.
[3]) Тамъ же, 1624. Ср. стр. 2757.
[4]) Тамъ же, 1644.

Съ другой стороны, компромиссы, созданные въ цѣляхъ не вводить въ обложеніе чрезмѣрной пертурбаціи, вызвали рядъ возраженій. Неполный вычетъ долговъ искусственно увеличиваетъ податную обязанность, ибо за невычтенный долгъ уплачиваетъ налогъ и должникъ, и кредиторъ [1]). Далѣе, прогрессивно возрастающее обложеніе промышленныхъ предпріятій, да еще съ высокими коммунальными прибавками, можетъ вытѣснить нѣкоторыя предпріятія за предѣлы Бадена. Такъ, національ—либералъ Майеръ-Мангеймъ указывалъ на угрозы Рейнскаго ипотечнаго банка въ Мангеймѣ, грозившаго перейти во Франкфуртъ на М.: здѣсь, въ Пруссіи, обложеніе (какъ показываетъ опытъ Прусскаго ипотечнаго банка) составляетъ всего 0.96% капитала, а въ Баденѣ обложеніе достигнетъ 2,09%, такъ что введеніе новаго поимущественнаго налога увеличитъ податное бремя приблизительно на 100.000 мар., изъ коихъ лишь незначительная часть причитается на долю государственнаго обложенія, а остальное—на долю коммунальнаго и церковнаго обложенія [2]).

Несмотря на различные недостатки, которые отдѣльныя партіи усматривали въ проектѣ, онъ былъ принятъ во второй палатѣ безъ большихъ измѣненій. Верхняя палата также не внесла крупныхъ поправокъ, и только болѣе приблизилась къ правительственной редакціи проекта, усиливъ нѣкоторыя льготы для сельскаго хозяйства (сельскохозяйственный инвентарь до 25.000 мар. свободенъ отъ обложенія; скидка въ оцѣнкахъ сельскохозяйственныхъ земель принята въ размѣрѣ 20% одинаково для земель различной цѣнности; прогрессія въ обложеніи промышленныхъ капиталовъ смягчена) [3]). Такимъ образомъ, общепоимущественный налогъ, — правда, на реальной основѣ и съ различными отступленіями,—вошелъ въ составъ государственной податной системы Бадена согласно закону 28 сентября 1906 г.

Разсматривая этотъ законъ въ цѣломъ, нельзя не замѣтить, что баденское правительство пыталось въ сущности со-

---

[1]) Тамъ же, 1603 и 1640.
[2]) Тамъ же, 1606.
[3]) См. Bericht der Steuerkommission der Ersten Kammer Vermögenssteuern betreffend, Beilage 301 vom 21 Juli 1906 u. Verhandlungen d. II Kam. v. 1 Aug. 1906 стр. 2747 сл.

единить въ немъ трудно или вообще несоединимыя вещи: перейти къ общепоимущественному обложенію и сохранить прежнюю реальную систему налога; обложить населеніе на новыхъ основаніяхъ и вмѣстѣ съ тѣмъ, по возможности, не вносить пертурбаціи въ налоговую сферу; воспользоваться повыми оцѣнками и удержать прежнее распредѣленіе податного бремени среди отдѣльныхъ классовъ населенія; допустить вычетъ долговъ и сохранить прежнюю ставку налога, не роняя дохода; облагать имущество, но не упускать изъ виду различной рентабильности имуществъ и т. д. Прибавляя сюда компромиссныя рѣшенія (въ преніяхъ постоянно выставляется на видъ необходимость не отступать отъ „компромиссовъ“, заключенныхъ за кулисами ландтага, и дѣлаются угрозы провалить законопроектъ при малѣйшемъ отступленіи отъ пресловутыхъ компромиссовъ) [1]), вызванныя аграрными интересами или заключенныя изъ боязни, что народъ „не пойметъ“ реформы [2]), нельзя удивляться, что податная реформа получила характеръ какого-то „Stück-und Flickwerk“ (по выраженію одного депутата) [3]), удовлетворявшаго далеко не всѣхъ, такъ какъ всѣ находили въ ней тѣ или иные недостатки [4]). По иронiи судьбы, расплачиваться за реформу должны были въ значительной степени земле-и домовладѣльцы, отъ которыхъ собственно и исходило требованіе реформы [5]); но это неизбѣжно въ поимущественномъ обложеніи, когда ранѣе оцѣнки земель и домовъ были крайне преуменьшены. Со стороны представителей девяти крупныхъ городовъ принципъ неполнаго вычета долговъ въ государственномъ поимущественномъ обложеніи также вызвалъ рѣшительныя возраженія, какъ „несоотвѣтствующій самому понятію поимущественнаго налога“ [6]). Наконецъ, со стороны торговой камеры въ Мангеймѣ раздавались столь энергичные про-

---

[1]) Національ либералъ д-ръ Бинцъ, энергично защищавшій законопроектъ, даже прямо называетъ его „Kompromisswerk“, Verh. II K. 2758.

[2]) Ср. Verh. II Kam. стр. 1619.

[3]) Тамъ же, 1642.

[4]) См. тамъ же, 1603, 1675, 1678, 2754, 2756.

[5]) По замѣчанію демократа Фогеля, Verh. II Kam., 2752 сл. Въ настоящее время въ Баденѣ готовится большая агитація со стороны представителей недвижимаго капитала противъ закона отъ 28 сентября 1906 г.

[6]) См. записку отъ 18 ноября 1899 г., поданную по поводу первоначальнаго проекта (въ отвѣтъ на запросъ министерства внутреннихъ дѣлъ) и петицію къ ландтагу отъ 9 февр. 1900 г. за подписью городскихъ управленій девяти главныхъ городовъ.

тесты противъ законопроекта, что это вызвало даже неодобренія второй палаты ландтага [1]). Между тѣмъ протесты Мангеймской торговой камеры нашли сочувственный отзывъ въ другихъ торговыхъ камерахъ [2]), но это не сломило „клерикально-консервативнаго предложенія“ — усилить и безъ того несправедливую прогрессію для промышленныхъ предпріятій и сдѣлать льготы для сельскаго хозяйства [3]); камера находитъ также крайне неудовлетворительнымъ принципъ неполнаго вычета долговъ и даже, можно сказать, высмѣиваетъ „vermögenssteuerähnliche“ Steuer, предложенную правительствомъ. По мнѣнію камеры, законопроектъ, къ сожалѣнію, уклонился отъ принципа истиннаго поимущественнаго налога, который долженъ быть лишь дополненіемъ къ основному — подоходному — налогу, какъ это признано въ Пруссіи, Гессенѣ и Брауншвейгѣ [4]).

Я, лично, также полагаю, что реформа построена на неправильныхъ основаніяхъ. Конечно, въ томъ повинны, главнымъ образомъ, соціально-политическія условія Бадена, не дававшія возможности произвести достаточно радикальную и теоретически болѣе правильную реформу налоговой системы. Однако, я не согласенъ съ тѣми учеными, которые подобно Цвидинекъ-Зюденгорсту [5]), находятъ *теоретическое* оправданіе этой vermögenssteuerähnliche Steuer. Надо имѣть въ виду, что удержаніе податной организаціи на основаніяхъ, близкихъ къ старому положенію вещей, могло вызываться узко-эгоистическими стремленіями имущихъ классовъ. Дѣло въ томъ, что отступленія отъ чисто поимущественнаго обложенія и непринятіе прусской системы ставятъ предѣлъ сколько-нибудь высокимъ ставкамъ. Такая неправильная организація обложенія можетъ выносить лишь очень невысокія ставки, а потому и не-

---

[1]) Ср. Verh., II Kam., 1649.

[2]) Jahresbericht der Handelskammer f. d. Kreis Mannheim f. d. Jahr 1906, I T. стр. 375 и 636 сл.

[3]) Тамъ же, 375.

[4]) Тамъ же, с. 636.

[5]) Finanz-Archiv XXIV (1907) стр. 586 сл. Этотъ авторъ между прочимъ оправдываетъ различныя отступленія отъ чисто поимущественнаго обложенія тѣмъ, что правительство не могло вносить въ существовавшее обложеніе полной пертурбаціи. Однако, именно поэтому-то надо было замѣнить старые Ertragssteuern въ главной массѣ — общеподоходнымъ налогомъ, лишь дополнивъ послѣдній общепоимущественнымъ.

удивительны многочисленныя опасенія, высказанныя въ ландтагѣ, какъ бы ставки не были назначены слишкомъ высоко; даже предлагалось заранѣе опредѣлить ставку поимущественнаго налога въ 10 пф. со 100 мар. имущества, но это предложеніе отклонено изъ нежеланія стѣснить свободу дѣйствій будущаго ландтага и вслѣдствіе невозможности заранѣе точно вычислить доходъ казны отъ налога[1]). Различіе въ рентабильности объектовъ (т.-е. так. наз. Ertragskraftverschiedenheit) не должно, на мой взглядъ, вліять на высоту ставокъ: для налогоспособности это—безразличный факторъ. Если капиталъ въ 100.000 р. одному приноситъ доходъ въ 10.000 р., а другому 20.000 р., то удвоенная налогоспособность послѣдняго будетъ настигнута удвоеннымъ—и даже бо́льшимъ,—при прогрессивныхъ ставкахъ,—подоходнымъ налогомъ. Если два лица имѣютъ одинъ 100.000 р., другой 50.000 р., и каждый получаетъ доходъ отсюда въ 10.000 р., то все же болѣе налогоспособнымъ я считаю перваго (нѣтъ основанія карать второго за то, что у него нѣтъ конкурентовъ, почему онъ и наживаетъ 20% на капиталъ, и низкая расцѣнка его капитала свидѣтельствуетъ о неустойчивости его дохода), такъ что эта бо́льшая налогоспособность, т.-е. абсолютно большій капиталъ, улавливается поимущественнымъ налогомъ. Важна абсолютная сумма дохода плательщика, а не Ertragskraft его капитала, ибо иначе неизбѣжно будутъ страдать мелкіе, случайно высокорентабильные, капиталы: когда коробейникъ на свой ничтожный капиталъ наживаетъ 50—100%, а милліонеръ—4—5%, то все же послѣдній гораздо болѣе налогоспособенъ перваго, и ставка налога для него (милліонера) должна быть выше. Если баденское правительство желало положить въ основу поимущественнаго налога доходъ (Ertrag), получаемый отдѣльными объектами, то не было основанія прибѣгать къ поимущественному обложенію, такъ какъ капитализація дохода была бы лишь маской. Разсуждая теоретически, необходимо было бы главную долю возложить на подоходный налогъ, а въ *дополненіе* къ нему ввести общепоимущественный налогъ. По-

---

[1]) См. Beilage 42 a, Bericht der Sonderkommission II Kam., стр. 59. Въ дѣйствительности, ставка на 1908 г. установлена въ размѣрѣ 11 пф. со 100 мар. капитала. Въ Пруссіи эта ставка составляетъ 5, 26 пф., а въ Гессенѣ—7, 25 пф.

слѣдній долженъ улавливать налогоспособность капитала, какъ такового, независимо отъ его рентабильности; а поскольку налогоспособность выражается въ доходѣ, постольку она улавливается подоходнымъ налогомъ. Иногда ссылаются на то, что каждый изъ этихъ налоговъ порознь долженъ самъ по себѣ быть справедливымъ, чтобы они и оба, въ совокупности, оказались справедливыми [1]). Но дѣло именно въ томъ, что они порознь — недостаточны (игнорируютъ либо фундированность дохода, либо доходность), и лишь въ совокупности — они взаимно корректируютъ другъ друга. Весь вопросъ лежитъ въ томъ, каково должно быть соотношеніе между этими двумя налогами. Соотношеніе это должно ставиться въ зависимость отъ того, каково соотношеніе налогоспособности капитала и дохода. Разрѣшить этотъ вопросъ теоретически такъ же трудно, какъ установить раціональную скалу прогрессивныхъ ставокъ. Какъ нельзя доказать, насколько больше должна быть ставка для дохода въ 100.000 р., сравнительно съ доходомъ въ 10.000 р., точно такъ же нельзя доказать соотношенія налогоспособности такого то капитала и такого то дохода. Но изъ этого не значитъ, что *на практикѣ* мы вслѣдствіе *теоретической* неразрѣшимости этой проблемы должны совершенно отказываться отъ болѣе усиленнаго обложенія фундированныхъ доходовъ... Повседневный опытъ и простая логика говорятъ намъ, что доходъ въ 100.000 р. можетъ вынести относительно бóльшую ставку, чѣмъ 10.000 р. доходъ; то же самое — ясно, что фундированный доходъ можетъ вынести бóльшее обложеніе, чѣмъ нефундированный, и что владѣлецъ 100.000-наго капитала болѣе налогоспособенъ, чѣмъ владѣлецъ 50.000-наго капитала, хотя бы тотъ и другой получали одинаковую сумму дохода (имъ достаточно реализовать капиталъ, чтобы разница въ налогоспособности ясно бросилась въ глаза).

Баденское же правительство, превзойдя очевидно разумную норму соотношенія между подоходнымъ и поимущественнымъ налогами (возложивъ слишкомъ крупную долю на имущество, сравнительно съ долей, возложенной на доходъ), естественно должно было искать „коррективовъ“ внутри самого поимущественнаго обложенія, введя въ послѣднее принципъ рентабиль-

---

[1]) Ср. Finanz-Archiv, XXIV, 586.

ности. Но это указывало лишь на необходимость увеличенія подоходнаго налога и возложенія меньшей доли на поимущественный налогъ. Надо, впрочемъ, сдѣлать ту оговорку, что вышесказанное предполагаетъ точное и однообразное исчисленіе доходовъ и капиталовъ плательщиковъ всѣхъ категорій, и конечно ошибки въ этихъ исчисленіяхъ всегда будутъ требовать различныхъ „коррективовъ“, вплоть до такого „корректива“, какъ возможно низкія ставки. Однако, подобное возраженіе направлено противъ фактической постановки оцѣночнаго дѣла, а не противъ развитыхъ выше принциповъ...

Итакъ, баденская система государственнаго подоходно-поимущественнаго обложенія была перенесена и на коммунальное обложеніе. Это осуществлено закономъ 19-го октября 1906 года, изданнымъ параллельно съ закономъ о государственномъ поимущественномъ налогѣ и представляющимъ собою частичную поправку городового и земскаго положенія, поскольку такая поправка необходима въ виду реформы государственнаго обложенія. Одинаковое основаніе (einheitliche Grundlage) для государственнаго и коммунальнаго обложенія мотивировалось правительствомъ тѣмъ, что такая связь государственныхъ и коммунальныхъ финансовъ прекрасно оправдала себя въ теченіе многолѣтняго опыта (in langjähriger Erfahrung allseitig bewährt) [1]). Какъ уже упоминалось, кадастръ поимущественнаго налога приспособленъ для цѣлей и коммунальнаго обложенія, именно, кадастръ составленъ по общинамъ и притомъ разбитъ на самостоятельныя рубрики: земли, дома, промыслы и (движимые) капиталы. Земли и дома заносятся въ государственные кадастры той общины, гдѣ они находятся; а промыслы и капиталы—въ кадастрыо бщины, гдѣ живетъ плательщикъ. Поэтому земли и дома для цѣлей коммунальнаго обложенія привлекаются попросту на основаніи записей въ государственные кадастры [2]) и при томъ въ пользу общины,

---

[1]) Beilage № 68 zum Protokoll der 84 Sitzung d. II Kammer, 26 Mai 1906, Entwurf eines Gesetzes betr. die Abänderung der Gemeinde u. Städteordnung.

[2]) Скидка въ 20—25%, допущенная для недвижимаго капитала въ государственномъ поимущественномъ налогѣ, не имѣетъ мѣста въ коммунальномъ обложеніи. Какъ указывала комиссія палаты, недоборъ вслѣдствіе скидки пришлось бы въ значительной степени покрывать путемъ обложенія движимаго

гдѣ находятся эти объекты. Промыслы также должны облагаться въ пользу общины, гдѣ они находятся; но такъ какъ запись ихъ производится по мѣсту жительства плательщика (владѣльца), то правительственный податной комиссаръ распредѣляетъ общую сумму промысловаго капитала даннаго плательщика (слѣдовательно, включая, надбавки, какія полагаются для промысловыхъ капиталовъ свыше 50.000 м.; ср. выше) среди отдѣльныхъ общинъ, имѣющихъ на своей территоріи промыслы даннаго плательщика, пропорціонально промысловому капиталу, приходящемуся на промыслы плательщика въ каждой данной общинѣ [1]). Наконецъ, движимые капиталы облагаются въ пользу той общины, гдѣ они занесены въ кадастръ, т.-е. гдѣ имѣетъ постоянное мѣстожительство плательщикъ.

Самымъ существеннымъ и боевымъ вопросомъ явился вопросъ о вычетѣ долговъ при обложеніи въ пользу общинъ. Правительство отказалось допустить вычетъ по слѣдующимъ соображеніямъ: 1) вслѣдствіе затрудненій техническаго характера: пришлось бы складывать всѣ отдѣльныя записи въ кадастрахъ и вычитать общую сумму долговъ даннаго плательщика; затѣмъ, разверстывать полученную сумму среди отдѣльныхъ общинъ и составить для нихъ, въ сущности, новый кадастръ; эти вычисленія слишкомъ сложны, часто запаздывали бы и обходились бы ежегодно очень дорого. 2) Вслѣдствіе теоретической необоснованности вычета долговъ при коммунальномъ обложеніи: здѣсь необходимо принимать въ соображеніе интересъ плательщиковъ въ дѣятельности общинъ и ихъ выгоду отъ этой дѣятельности, а эта выгода одинаково достается имуществамъ, какъ задолженнымъ, такъ и незадолженнымъ; далѣе, для общинъ вычетъ долговъ можетъ практически оказаться гораздо болѣе опаснымъ, чѣмъ для государства; если

капитала; между тѣмъ нерѣдко скидка шла бы въ пользу владѣльцевъ, не живущихъ въ данной общинѣ, а послѣдняя не могла бы привлечь движимый капиталъ этихъ владѣльцевъ-инообщинниковъ. См. Beilage 68 a, стр. 37 сл.

[1]) Аналогично поступаютъ и при обложеніи сельскохозяйственныхъ предпріятій (слѣдовательно, и въ отношеніи скидокъ), которыя заносятся въ „промысловой“ кадастръ (по офиціальной терминологіи въ Kataster für das Betriebsvermögen). Въ комиссіи второй палаты необходимость подобной разверстки мотивировалась тѣмъ, что одно и то же лицо нерѣдко имѣетъ рядъ сельскохозяйственныхъ предпріятій (молочныхъ фермъ и т. п.) въ разныхъ мѣстахъ; въ такомъ случаѣ было бы несправедливо все обложеніе этихъ предпріятій уступать лишь общинѣ, гдѣ живетъ владѣлецъ. (См. Beilage 68 a, стр. 36).

въ данной общинѣ много задолженныхъ имуществъ, то ставка коммунальныхъ налоговъ возрастетъ до громадныхъ размѣровъ (erdrückende Höhe) и сильнѣйшимъ образомъ обременитъ сравнительно немногихъ мало задолженныхъ или совсѣмъ не задолженныхъ плательщиковъ къ явной привилегіи для сильно задолженныхъ; это переобремененіе плательщиковъ было бы тѣмъ сильнѣе и несправедливѣе, чѣмъ большее число кредиторовъ этихъ должниковъ живетъ внѣ общины и не можетъ быть привлечено послѣдней къ несенію податного бремени; наконецъ, нигдѣ долги на недвижимомъ имуществѣ не вычитаются при коммунальномъ обложеніи [1]).

Правительство считало необходимымъ сохранить и прежній параллелизмъ между различными видами коммунальнаго обложенія и только измѣнить коэффиціенты въ виду измѣнившихся податныхъ оцѣнокъ, а именно, движимые капиталы будутъ облагаться въ размѣрѣ не $^3/_{10}$, какъ до сихъ поръ, а въ размѣрѣ $^5/_{10}$ показанной въ государственномъ кадастрѣ суммы (слѣдовательно, измѣненіе—только номинальное). Съ другой стороны, измѣнившіяся оцѣнки требуютъ, чтобы былъ измѣненъ и прежній коэффиціентъ для коммунальныхъ ставокъ въ подоходномъ обложеніи: таковой устанавливается не въ троекратномъ, а въ шестикратномъ размѣрѣ, что лишь номинально измѣняетъ существующій коэффиціентъ (ср. выше; дѣло въ томъ, что оцѣнки земель и домовъ въ новомъ кадастрѣ увеличились сравнительно съ прежнимъ въ среднемъ вдвое); но такъ какъ для нѣкоторыхъ общинъ эта средняя норма—несправедлива (т.-е. гдѣ повышеніе оцѣнокъ значительно больше или меньше, чѣмъ вдвое), тамъ съ разрѣшенія правительства можетъ быть сдѣлано отступленіе отъ шестикратной нормы и допущено отъ пяти и до восьмикратной нормы во избѣжаніе чрезмѣрной пертурбаціи въ обложеніи [2]). Въ пользу того,

---

[1]) Beilage 68, стр. 20 сл.

[2]) Фактически пертурбація въ обложеніи оказалась очень значительная. Въ литографированной запискѣ, составленной для обербюргермейстера города Карлсруэ городской бухгалтеріей за № 105 отъ 30 октября 1905 г. для девяти крупнѣйшихъ городовъ пертурбація исчислена въ слѣдующихъ цыфрахъ (максимумъ и минимумъ сравнительно съ прежнимъ): 1) подоходный налогъ будетъ давать на $20^0/_0$ менѣе прежняго въ гор. Баденѣ и на $10^0/_0$ болѣе въ Брухзалѣ; 2) обложеніе недвижимостей будетъ давать на $20^0/_0$ менѣе въ Брухзалѣ и на $25^0/_0$ болѣе въ Фрейбургѣ; 3) обложеніе промысловъ дастъ уменьшеніе дохода на $26^0/_0$ въ гор. Баденѣ и увеличеніе на $12^0/_0$ въ Брухзалѣ; 4) обло-

чтобы попрежнему былъ установленъ твердый коэффиціентъ для коммунальнаго подоходнаго обложенія, высказались также представители большихъ и среднихъ городовъ. Въ той же литографированной запискѣ, которую я только что цитировалъ въ примѣчаніи, высказывается невозможность придумать одинаковый для всѣхъ общинъ коэффиціентъ безъ того, чтобы не вызвать пертурбаціи въ обложеніи, но вмѣстѣ съ тѣмъ признается желательнымъ предписать одинаковый коэффиціентъ, ибо иначе это поведетъ къ различнымъ „треніямъ“ въ городскихъ думахъ, ибо „повышеніе ставки подоходнаго налога будетъ оспариваться чиновниками и рабочими, а усиленіе налога для другихъ категорій плательщиковъ вызоветъ отпоръ со стороны этихъ“. Но „*главный недостатокъ* (подвижнаго коэффиціента) заключается въ томъ, что нѣкоторымъ городскимъ управленіямъ пожалуй *удастся путемъ повышенія другихъ ставокъ облегчить обложеніе движимыхъ капиталовъ и этимъ путемъ привлечь на свою территорію пенсіонеровъ и вообще болѣе крупныхъ капиталистовъ и, такимъ образомъ, отнять у другихъ городовъ значительный контингентъ движимаго капитала*“ (курсивъ мой).—Неудивительно, если правительство считало необходимымъ установить однообразный коэффиціентъ. Что же касается обложенія движимаго капитала, то высшей ставкой оно предложило принять взамѣнъ прежнихъ 8,8 пф.—десять пф. со 100 мар. капитала.

На ряду съ этими измѣненіями правительство предложило облегчить общинамъ возможность взимать пошлины и „спеціальные сборы“, и даже принудить ихъ ко взиманію таковыхъ во всѣхъ подходящихъ случаяхъ. Наконецъ, общинамъ предоставляется взимать налогъ на передачу недвижимыхъ имуществъ въ размѣрѣ $^1/_2\,^0/_0$ съ цѣнности передаваемаго имущества въ дополненіе къ такому же государственному налогу: взиманіе—обязательно, если въ данной общинѣ ставка поимущественнаго обложенія съ земли достигаетъ 20 пф. со 100 мар.

Комиссія второй палаты внесла мало измѣненій въ прави-

женіе денежныхъ капиталовъ увеличитъ доходъ на 98% для Констанца и уменьшитъ на 3,7% для Фрейбурга. Въ частности, для Карлсруэ уменьшится доходъ отъ первыхъ трехъ источниковъ на 4,5%, на 0,4% и 2,6%, и увеличится доходъ отъ обложенія денежныхъ капиталовъ на 14% сравнительно съ прежнимъ.

тельственный проектъ [1]). Она не согласилась со слишкомъ категорическимъ требованіемъ правительства относительно спеціальныхъ сборовъ и пошлинъ и предписала обязательность взиманія ихъ только въ томъ случаѣ, если невзиманіе ихъ ведетъ къ „сильному“ повышенію налоговъ, и „чрезмѣрно“ обременяетъ тѣхъ, которые сравнительно мало выгадываютъ отъ даннаго мѣропріятія, потребовавшаго напряженія податныхъ силъ. Принужденіе же взимать пошлины при осуществленіи тѣхъ или иныхъ предпріятій во многихъ случаяхъ можетъ, по мнѣнію комиссіи, повести къ замаскированному подушному обложенію; и, то же самое, требованіе цѣликомъ разверстывать путемъ спеціальныхъ сборовъ расходы на то или иное мѣропріятіе сплошь и рядомъ можетъ быть несправедливымъ. Далѣе, въ комиссіи былъ затронутъ вопросъ о необходимости допускать вычетъ долговъ, такъ какъ непринятіе этого правила особенно тяжело поражаетъ земле- и домовладѣльцевъ въ городахъ, гдѣ задолженность особенно высока. Однако, какъ выяснилось, представители крупныхъ и среднихъ городовъ высказались противъ принципа вычета долговъ; большинство членовъ комиссіи также стало на точку зрѣнія правительства, и только три члена комиссіи настаивали на вычетѣ долговъ. Послѣ того однимъ изъ членовъ комиссіи было предложено расширить область обложенія движимаго капитала и предоставить общинамъ взимать ту же ставку, какую онѣ взимаютъ съ земли и домовъ; мотивировалось это тѣмъ, что капиталисты не менѣе налогоспособны, чѣмъ домовладѣльцы, и пользуются тѣми же выгодами и защитой. Однако это вызвало серьезныя возраженія: недвижимый капиталъ заинтересованъ въ дѣятельности общины гораздо больше, чѣмъ движимый капиталъ, и выгоды послѣдняго меньше; далѣе, слишкомъ сильное обложеніе движимаго капитала легко заставитъ его уйти изъ общины, и для многихъ общинъ, особенно для городовъ, куда стекаются иностранцы, это—прямо гибельно [2]).

Пространныя пренія вызвалъ вопросъ объ удержаніи стараго правила (§ 86 городового положенія), коимъ коммунальныя управленія уполномочиваются дѣлать съ разрѣшенія пра-

---

[1]) См. Beilage 68 a zum Protokoll der 140 Sitzung der II Kamer 31 Juli 1906.
[2]) Тамъ же, стр. 28 сл.

вительства скидки до 40% въ обложеніи промысловъ, если данный промышленникъ обложенъ въ бо́льшей мѣрѣ, чѣмъ сколько соотвѣтствуетъ его выгодамъ отъ дѣятельности общины. Правительство предполагало сохранить это правило преимущественно для мелкихъ общинъ, для которыхъ привлеченіе на ихъ территорію налогоспособнаго промышленнаго предпріятія особенно желательно, и податная привилегія можетъ явиться средствомъ для этого. Однако, комиссія рѣшительно высказалась противъ подобныхъ привилегій: крупныя промышленныя предпріятія вызываютъ въ новѣйшее время массу затратъ для общинъ; если говорятъ, что крупное предпріятіе не можетъ считаться принадлежностью одной общины, такъ какъ сфера его дѣятельности и значенія распространяется нерѣдко и на другія общины, то это—не аргументъ для изъятій, такъ какъ эти другія общины не могутъ облагать его. Далѣе, представители городовъ сами требовали устраненія подобнаго правила, „такъ какъ промышленныя предпріятія нерѣдко, такъ сказать, съ аукціона (so zu sagen im Submissionswege) отдавались той общинѣ, которая обѣщала даровать имъ наибольшую податную привилегію“. Многіе члены комиссіи указывали на то, что вліятельные предприниматели легко добивались податныхъ изъятій и въ этомъ смыслѣ оказывали сильнѣйшее давленіе на избирателей. Правительство пыталось отстоять свою точку зрѣнія и указывало, что изъятія иногда необходимы, ибо при „нынѣшней большой конкуренціи предприниматели могутъ перейти во внѣбаденскіе города и общины“. Однако, комиссія все-таки отклонила этотъ пунктъ правительственнаго проекта[1]).

Пренія въ ландтагѣ дали мало новаго. Пространную рѣчь произнесъ лишь соц. дем. Эйхгорнъ, который считаетъ предлагаемый проектъ жалкой заплатой, такъ какъ въ немъ нѣтъ главнаго—избирательной реформы въ коммунальномъ управленіи на принципѣ всеобщаго избирательнаго права, принятаго для выборовъ въ ландтагъ. Эйхгорнъ сочувствуетъ необязательности взиманія пошлинъ, ибо иначе легко можно было бы сдѣлать обязательнымъ взиманіе платы за посѣщеніе школъ и т. п.; ораторъ высказывается также противъ вычета долговъ въ коммунальномъ обложеніи, такъ какъ иначе

---

[1]) Тамъ же, стр. 32 сл.

недоборъ придется покрывать за счетъ обложенія нефундированныхъ доходовъ, но онъ желалъ бы расширить право взиманія подоходнаго налога; въ послѣднемъ отношеніи необходимость установленія опредѣленнаго коэффиціента вызывается только уродливымъ избирательнымъ правомъ, дающимъ возможность образованія мелкихъ кликъ. Въ общемъ, Эйхгорнъ считалъ законопроектъ пріемлемымъ для своей партіи [1]). Другой депутатъ—демократъ Фогель находилъ желательнымъ вычетъ долговъ, такъ какъ и въ государственномъ обложеніи, гдѣ вычетъ допускается, выгоды какъ задолженнаго, такъ и незадолженнаго плательщика—одинаковы; недопущеніе же вычета означаетъ для земле-и домовладѣльцевъ почти цѣлый милліонъ лишняго податного обремененія [2]). Вообще же новое поимущественное обложеніе пріобрѣтаетъ особую важность какъ разъ въ виду того, что коммунальныя ставки въ $2^1/_2$—3 раза больше государственныхъ.

Законопроектъ былъ принятъ обѣими палатами въ той редакціи, которую выработала комиссія второй палаты. Онъ сталъ закономъ отъ 19 октября 1906 года, и вошелъ въ составъ городового и общиннаго положенія (Gemeinde-u. Städteordnung, т.-е. для мелкихъ и крупныхъ городовъ) [3]). Срокъ вступленія его въ силу—1-го января 1908 г., т.-е. одновременно со вступленіемъ въ силу закона о поимущественномъ налогѣ.

Такимъ образомъ, Баденъ въ принципѣ перешелъ къ системѣ личнаго обложенія: общеподоходный и общепоимущественный налогъ являются единственными въ его прямомъ обложеніи. Однако, частичныя отступленія отъ чисто-поимущественнаго обложенія, вызванныя въ государственномъ обложеніи соціально-политическими условіями и „компромиссами“ между партіями, достигли своего апогея въ коммунальномъ обложеніи: въ сущности, отъ общепоимущественнаго налога здѣсь осталось мало, такъ какъ здѣсь безраздѣльно царитъ

---

[1]) Verhandlungen d. II Kammer v. 2 Aug. 1906, стр. 2852.

[2]) Ораторъ разспрашивалъ податныхъ чиновниковъ, и они нашли, что технически осуществить вычетъ долговъ для коммунальнаго обложенія вовсе не такъ трудно.

[3]) См. официальное изданіе Städteordnung für d. Grossherzogtum Baden, Karlsruhe 1907 §§ 68 слѣд.

реальная система, хотя и на принципѣ поимущественнаго обложенія. Такой оборотъ дѣла отнюдь не вызывался какими-нибудь партійными вліяніями, нѣтъ, всѣ партіи оказались совершенно единодушными, что въ коммунальныхъ финансахъ должно господствовать *реальное* обложеніе. Отсюда вполнѣ послѣдовательно проведенъ принципъ невычета долговъ и осуществлено строгое территоріальное разграниченіе въ дѣлѣ обложенія земель, домовъ и промысловъ (равно и денежныхъ капиталовъ, поскольку mobilia sequuntur personam). Для новѣйшихъ теченій въ коммунальномъ обложеніи характерна также та важная роль, какую законодатель стремится придать пошлинамъ и „спеціальнымъ сборамъ“ [1]), и вообще характерно выставленіе на первый планъ принципа „услуги-возмездія“, что̀ естественно приводитъ къ кардинальному принципу въ коммунальномъ обложеніи: построеніе коммунальной системы обложенія должно сообразовываться съ расходнымъ бюджетомъ. Однако въ этомъ отношеніи баденская реформа стоитъ еще на полпути: личное обложеніе—подоходный налогъ—въ общинахъ приводитъ къ сильному неравенству въ обложеніи въ отдѣльныхъ коммунахъ, и въ данномъ случаѣ система прибавокъ къ подоходному налогу оказывается неудачной. Изъ только что опубликованныхъ краткихъ свѣдѣній о результатахъ реформы 1906 г., вошедшей въ силу съ 1 янв. 1908 г., мы узнаемъ фактъ, который и надо было ожидать: ставки мѣстныхъ налоговъ всего ниже въ общинахъ, населенныхъ наиболѣе богатымъ населеніемъ и позволяющихъ себѣ наибольшую роскошь. Въ 1908 г. ставка мѣстнаго (поимущественнаго) налога составляла (съ каждыхъ ста марокъ имущества): въ Констанцѣ—44 пф., въ Оффенбургѣ—38 пф., въ Ларъ и Брухзаль—33 пф., въ Карлсруэ—

---

[1]) Въ частности, обложеніе незаслуженнаго прироста цѣнности въ городахъ получило нѣкоторое осуществленіе благодаря тому, что новый налогъ падаетъ на имущество, слѣдовательно, обложилъ пустыри въ усиленномъ размѣрѣ. Объяснительная записка къ росписи на 1908 г. гор. Карлсруэ (отъ 27 февр. 1908 г.) указываетъ, что благодаря реформѣ незастроенная собственность будетъ уплачивать теперь около 118.000 м. въ годъ, противъ прежнихъ 15.000 м. Въ смѣтѣ гор. Мангейма на 1908 г. отмѣчено, что въ 1907 г. обложеніе недвижимостей давало 1343 т. м. (27,63% всего дохода отъ прямыхъ налоговъ), а въ 1908 г.—1678 т. м. (31,95%), но это увеличеніе падаетъ „почти исключительно“ на незастроенную собственность, тогда какъ застроенная собственность во многихъ случаяхъ получаетъ облегченіе. (Voranschläge für 1908, Mannheim, стр. 6.).

32 пф., въ Гейдельбергѣ—31 пф., въ Маннгеймѣ и Баденѣ—30 пф., въ Пфорцгеймѣ—29 пф., наконецъ въ „городѣ рантье“—Фрейбургѣ—24 пф. Наоборотъ, 13 мелкихъ общинъ вынуждены были довести свою ставку до 1 марки и болѣе (максимумъ въ Унтергимпернъ, именно—1 м. 37 пф.), т.-е. онѣ должны были взимать втрое и даже вчетверо болѣе того, что взимается въ богатыхъ общинахъ съ доходовъ одинаковыхъ размѣровъ. Въ 151 общинѣ ставка составляла отъ 70 до 99 пф., въ 353 общинахъ—отъ 50 до 69 пф., въ 417 общинахъ—отъ 40 до 49 пф. (включая Констанцъ), въ 411 общинахъ—отъ 30 до 39 пф., въ 406 общинахъ ставка была менѣе 30 пф.[1]).

---

[1]) Цыфры взяты изъ Statistische Mitteilungen über das Grossherzogtum Baden, Nov. 1908, стр. 196.

ГЛАВА VII.

Коммунальное обложеніе въ Саксоніи.

Коммунальное обложеніе въ Саксоніи построено крайне оригинально. Въ главной своей массѣ оно покоится на общеподоходномъ налогѣ; мѣстная автономія въ финансовой области чрезвычайно широка,—шире, чѣмъ гдѣ-либо въ Германіи; въ Саксоніи сохранилась вполнѣ своеобразная система раздѣльныхъ бюджетовъ по тремъ отраслямъ общиннаго хозяйства: 1) по хозяйственнымъ расходамъ „политической общины“ (politische Gemeinden), 2) по школьному дѣлу, находящемуся въ завѣдываніи конфессіональныхъ „школьныхъ общинъ“ (Schulgemeinden), и 3) по церковному дѣлу, находящемуся въ завѣдываніи „церковныхъ общинъ“ (Kirchengemeinden). Къ сожалѣнію, печатные матеріалы, какіе имѣются по коммунальному обложенію Саксоніи, крайне скудны, и многіе вопросы мѣстной податной системы остаются довольно смутными. Достаточно сказать, что когда въ 1902 г. саксонское правительство задумало реформу коммунальнаго обложенія, то оно само должно было произвести сложную анкету о коммунальномъ обложеніи [1]), путемъ подробнаго опроса мѣстныхъ властей, такъ какъ соотвѣтствующихъ свѣдѣній у правительства не имѣлось. Что же касается статистики мѣстнаго обложенія, какъ она выяснилась изъ названной анкеты, то были опубликованы очень разнообразныя, но все же довольно суммарныя

---

[1]) Результаты этой анкеты даны въ обширной и интересной запискѣ саксонскаго правительства: Dekret № 29, die Neuordnung des Gemeindesteuerwesens betr., II Kammer der Stände, 1904 (цитирую ниже: Декретъ 29). Данныя этой анкеты недавно воспроизведены въ статьѣ H. v. Nostitz (составителя самаго декрета № 29), Die Gemeindebesteuerung im Kön. Sachsen въ 126 Band d. Schr. d. Ver. f. Socialpolitik, 1908. Ср. Finanz-Archiv XXI, стр. 342 сл.

свѣдѣнія, не дающія возможности уяснить многихъ индивидуальностей податной организаціи саксонскихъ общинъ.

Саксонскія городскія и сельскія общины мало чѣмъ стѣснены въ дѣлѣ установленія коммунальныхъ налоговъ. Мѣстные статуты этого рода подлежатъ лишь утвержденію надзирающихъ инстанцій. Обложеніе недвижимостей и промысловъ разрѣшено только въ мѣстѣ нахожденія ихъ (т.-е. иногороднія недвижимости нельзя облагать); жалованье чиновниковъ можетъ быть обложено лишь въ размѣрѣ $^4/_5$ (мотивъ тотъ, что другіе доходы въ значительной долѣ утаиваются). Общее правило городового и сельскообщиннаго положенія (RStO § 25 u. RLGO § 16) гласитъ только, что „каждый членъ общины долженъ соразмѣрно (verhältnismässig) участвовать въ несеніи общинныхъ налоговъ“; но эта „соразмѣрность“ понимается такъ широко, что по существу дѣла на практикѣ не создается какихъ-либо ограниченій въ дѣлѣ установленія самыхъ разнообразныхъ налоговъ—прогрессивныхъ, пропорціональныхъ, падающихъ на одинъ лишь классъ населенія или допускающихъ экзистенцминимумъ, прямыхъ или косвенныхъ (послѣднее съ разрѣшенія министра внутреннихъ дѣлъ) и т. д. [1]). Прибавки къ государственному общепоимущественному налогу запрещены самимъ закономъ объ этомъ налогѣ отъ 2 іюля 1902 г. Относительно коммунальнаго налога на собакъ, налога на разносный промыселъ и на обращеніе недвижимостей (Besitzwechselabgabe) даны спеціальныя постановленія въ законахъ 1868 и 1880 г.г. Та же широкая автономія допущена для евангелическихъ школьныхъ и церковныхъ общинъ, при чемъ если послѣднія не избрали собственной системы обложенія, то раскладка производится: въ болѣе крупныхъ городахъ („города съ пересмотрѣннымъ городовымъ положеніемъ“)—по тому же способу, какой примѣняетъ политическая община; въ мелкихъ же городахъ и сельскихъ общинахъ раскладка производится наполовину подушно, а наполовину—по единицамъ государственнаго поземельнаго налога (nach Grundsteuereinheiten). Что

---

[1]) См. комментарій C. v. d. Mosel, Recht der Gemeindebesteuerung im K. Sachsen, 1905, Jur. Handbibl. 175 B., стр. 12.

же касается обложенія въ пользу окружныхъ управленій, то необходимая сумма разверстывается среди отдѣльныхъ общинъ округа пропорціонально той долѣ, въ какой каждая община участвуетъ въ совокупной суммѣ государственныхъ прямыхъ налоговъ (подоходнаго и поземельнаго), взимаемыхъ въ данномъ округѣ въ цѣломъ. Этотъ масштабъ раскладки можетъ быть замѣненъ другимъ съ разрѣшенія министерства внутреннихъ дѣлъ.

Изъ анкеты выяснилась чрезвычайная пестрота саксонской мѣстной податной системы [1]). Изъ прямыхъ налоговъ наиболѣе распространены: общеподоходный, поземельный и подушный, и только въ видѣ исключенія встрѣчается—квартирный; промысловый налогъ не взимается нигдѣ, если не считать нѣкоторыхъ особыхъ промысловыхъ сборовъ, падающихъ на нѣкоторыя отрасли торговли (съ питейныхъ заведеній, гостинницъ, сборы съ разносчиковъ, Umsatzsteuer съ универсальныхъ магазиновъ и налогъ на автоматы). Изъ такъ называемыхъ „косвенныхъ“ налоговъ имѣютъ наибольшее развитіе налоги на переходъ недвижимостей (Besitzwechselabgaben), далѣе, предписанный закономъ налогъ на собакъ, налоги на увеселенія, налогъ на пиво и октруа, а въ единичныхъ случаяхъ—прибавки къ налогу на убой и солодъ, налоги на кошекъ и соловьевъ, а въ самое послѣднее время (съ 1903 г.)—налогъ на приростъ цѣнности. Разнообразіе же въ самой организаціи этихъ налоговъ — самое причудливое, особенно въ подоходномъ обложеніи: и прогресивныя, и пропорціональныя ставки, то съ экзистенцминимумомъ, то безъ него, то разные способы оцѣнки и т. д. И эта пестрота усиливается еще тѣмъ, что въ предѣлахъ одной и той же территоріи довольно нерѣдко различныя мѣстныя организаціи (церковныя, школьныя общины, а иногда и мѣстные союзы по призрѣнію бѣдныхъ—Ortsarmenverbände) примѣняютъ отличную систему обложенія отъ системы политической общины. Изъ всѣхъ 3181 общинъ Саксоніи съ 4.096.735 жителями взимаютъ

---

[1]) Данныя анкеты относятся къ 1899, 1900 и 1901 г.г., но такъ какъ министерство настоятельно рекомендовало впредь до предложенной правительствомъ реформы коммунальнаго обложенія воздержаться отъ измѣненій, то едва ли картина мѣстнаго обложенія съ тѣхъ поръ сколько нибудь существенно измѣнилась (v. Nostitz, ук. ст., 247).

однообразно (политическія, школьныя и церковныя общины) лишь 1611 общинъ съ 3.482.085 жителями; остальныя 1470 общинъ съ 516.975 жителями—т. е. по преимуществу совсѣмъ мелкія общины—взимаютъ различно для политической, школьной и церковной цѣлей; при этомъ, въ этой статистикѣ не принято во вниманіе различіе въ обложеніи для цѣлей призрѣнія бѣдныхъ и для цѣлей сооруженія путей сообщенія и для нѣкоторыхъ другихъ цѣлей [1]). Уяснить внутреннія причины этого разнообразія не представляется возможнымъ. Дрезденъ, напр., въ обширныхъ размѣрахъ пользуется косвеннымъ обложеніемъ въ видѣ октруа; наоборотъ, Лейпцигъ не имѣетъ даже налога на пиво. Однѣ мелкія общины весь свой бюджетъ покрываютъ либо поземельнымъ, либо подоходнымъ налогомъ, и сплошь и рядомъ общины норовятъ устанавливать собственные тарифы и собственные способы оцѣнки какъ разъ въ общеподоходномъ налогѣ, гдѣ, казалось бы, умѣстнѣе всего придерживаться государственнаго образца, и наоборотъ всего чаще поземельный налогъ организуютъ именно по образцу государственнаго, тогда какъ здѣсь вполнѣ цѣлесообразны мѣстные тарифы, самостоятельныя оцѣнки и т. д. [2]). Съ другой стороны, узкій классовый составъ и односторонность коммунальной избирательной системы, повидимому, оказали свою долю вліянія въ томъ отношеніи, что общины по понятнымъ причинамъ такъ сильно приналегли на подоходный налогъ (явленіе, знакомое намъ изъ практики Пруссіи; см. объясненіе этого явленія выше), что онѣ столь безжалостно высокими ставками захватили какъ разъ мельчайшіе доходы или допустили лишь очень невысокій экзистенцминимумъ, мѣстами вовсе не признали никакого экзистенцминимума или оставили подушный налогъ, что онѣ повсемѣстно отказались отъ промыслового обложенія, [3]) что онѣ вовсе не развили поземельнаго налога и, наконецъ, съ крайней односторонностью вводили на-

---

[1]) Декретъ 29, стр. 4 сл.

[2]) v. Nostitz, ук. ст. 247 Декретъ 29 стр. 54. Собственные статуты, регулирующіе подоходное обложеніе, неудобны уже потому, что сплошь и рядомъ они несовершенны, приходится дѣлать самостоятельныя оцѣнки и т. д. Ср. Fr. J. Neumann, Zur Gemeindesteuerreform in Deutschland, 1895 стр. 186 сл.

[3]) Замѣчу, что промысловый налогъ не существуетъ съ 1878 г. и въ государственномъ бюджетѣ. См. H. v. Nostitz, Grundzüge der Staatssteuern im Kön. Sachsen, Jena 1903, стр. 92 сл. A. Hoffmann, Die direkten Staatssteuern im Kön. Sachsen, Lpz. 1906 стр. 84 сл.

логъ на универсальные магазины [1])... Словомъ, идея „услуги—возмездія“ совершенно чужда саксонской коммунальной податной организаціи.

Всѣ саксонскіе города взимаютъ подоходный налогъ и налоги на собакъ и на переходъ недвижимостей; но изъ городовъ I класса (назовемъ такъ для краткости города съ пересмотрѣннымъ городовымъ положеніемъ; это — болѣе крупные города) только 57,7% взимаютъ одновременно и поземельный налогъ; изъ мелкихъ и среднихъ городовъ (II класса) — уже 75% взимаютъ поземельный налогъ; наконецъ, 91,7% сельскихъ общинъ взимаютъ поземельный налогъ и только 53,6% ихъ взимаютъ подоходный налогъ. Этотъ фактъ легко объясняется чисто экономическими причинами, ибо подоходный налогъ въ сельскихъ общинахъ обычно мало продуктивенъ. Подушное обложеніе практикуется въ 14,1% всѣхъ городовъ I класса, въ 9,4% городовъ II класса и въ 62,3% сельскихъ общинъ. Количество коммунальнаго дохода, полученнаго отъ различныхъ налоговъ, выражается въ слѣдующихъ цыфрахъ. Подоходный налогъ взимали 1790 общинъ (55,7% общаго числа) съ 3.756.408 жителями (91,2% общаго числа жителей), а доходъ составилъ 44.809.323 м. (69,56% общаго дохода). Поземельный налогъ взимали 2914 общинъ (90,6%) съ 3.406.303 жителями (82,7%), а доходъ — 9.235.746 м. (14,34%). Подушный налогъ взимали 1934 общины (60,2%) съ 1.238.294 жителями, а доходъ—1.593.273 (2,47%). Налогъ на переходъ недвижимостей взимали 2562 общины (79,7) съ 4.012.735 жителями (97,4), а доходъ—3.928.329 (6,10). Октруа существуютъ лишь въ двухъ общинахъ (0,2%) съ 422.170 жителями (10,4%), а доходъ—1.904.555 (2,96%); налогъ на собакъ въ 3.177 общинахъ (98,8%) съ 4.111. 338 жителями (99,9%) и съ доходомъ въ 752.781 м. (1,17%), а налогъ на увеселенія — въ 2341 общинахъ (72,8%) съ

---

[1]) Въ Саксоніи обложеніе универсальныхъ магазиновъ распространено впрочемъ не очень сильно. По статистикѣ 1902 г. изъ 78 городовъ I класса лишь 14 взимаютъ его, а изъ 64 среднихъ городовъ только 4. Но здѣсь крайне характерно то, что это обложеніе вводилось главнымъ образомъ для борьбы съ потребительными обществами. И означенный налогъ упалъ благодаря этому какъ разъ на бѣднѣйшіе классы, на рабочихъ, которые составляютъ 70—80% всѣхъ членовъ потребительныхъ обществъ. Подробности см. Karl Vogel, Die Besteuerung des Grossbetriebs im Kleinhandel im Kön. Sachsen. Giessener Dissert., 1903, стр. 103 passim.

3.959.133 жителями (96,1%) и съ доходомъ въ 712.872 м. (1,1%). Налогъ на пиво взимается въ 321 общинѣ (10%) съ 1.717.534 жителями, а доходъ — 933.240 м. (1,45%). Доходъ отъ другихъ податныхъ источниковъ (отъ разрѣшеній на право спиртной торговли, съ разносчиковъ и т. д.) — совершенно ничтоженъ.

Подоходный налогъ играетъ, какъ сказано, важную роль во всѣхъ болѣе или менѣе значительныхъ общинахъ; тѣ около 1.400 общинъ, которыя не взимаютъ его, имѣютъ въ совокупности всего менѣе 400.000 жителей. Его взимаютъ всѣ общины свыше 10.000 жителей и 477 изъ всего 483 общинъ съ населеніемъ отъ 1.500 до 10.000 жителей. Съ 1890 года число общинъ, взимающихъ подоходный налогъ, увеличилось почти на 400, и это прогрессируетъ рука въ руку съ индустріализаціей страны. Изъ всего около 1.800 общинъ въ приблизительно 1.400 съ 3 мил. жителями организація коммунальнаго подоходнаго налога такъ или иначе напоминаетъ организацію государственнаго подоходнаго налога, и только въ около 400 общинахъ съ 700.000 жителями имѣются крупныя отклоненія отъ государственнаго образца. Важнѣйшія отличія заключаются въ слѣдующемъ: 1) не допускается вычета долговъ, каковой принципъ признанъ въ 249 общинахъ съ 241.700 жителями; это—по преимуществу мелкія общины; 2) въ 30 общинахъ съ населеніемъ въ 251.000 жителей доходъ отъ недвижимостей вообще не включается; 3) въ цѣломъ рядѣ общинъ невычетъ долговъ признается лишь въ отношеніи недвижимаго имущества или же доходъ отъ недвижимостей облагается по иному тарифу (наприм., пропорціональными, тогда какъ другіе доходы—прогрессивными ставками) и т. д. Что же касается оцѣнокъ, то и здѣсь громадная масса всѣхъ общинъ такъ или иначе пользуется государственными оцѣнками: изъ болѣе крупныхъ городовъ только $^1/_4$ производятъ собственныя оцѣнки. Очень значительно также число общинъ, которыя распредѣляютъ категоріи доходовъ по тѣмъ же классамъ, какъ и государство, и такимъ образомъ коммунальное податное обложеніе выражается здѣсь просто въ прибавкахъ къ государственному налогу. Сильно преобладаютъ прогрессивныя ставки, и только въ 299 общинахъ (16,6% всѣхъ 1.797 общинъ, взимающихъ подоходный налогъ) съ 225.000

жителями (6 %) ставки—пропорціональны. Прогрессія—самая причудливая. Невозможность изобразить это безконечное разнообразіе налоговыхъ ставокъ на цыфрахъ въ сравнительной таблицѣ побудило саксонское правительство составить особую тетрадь графическихъ изображеній разнообразныхъ прогрессій по 135 общинамъ [1]). Въ общемъ, бросается въ глаза, что ставки для самыхъ мелкихъ доходовъ—высоки, во всякомъ случаѣ выше—вдвое и даже втрое,—чѣмъ сколько взимаетъ въ данномъ случаѣ государство. Повидимому, сильное обремененіе низшихъ доходовъ вызывается здѣсь сплошь и рядомъ недостаточностью податного субстрата, т.-е. отсутствіемъ крупныхъ доходовъ. Если взять высоту обложенія въ тѣхъ около 1.400 общинахъ, въ которыхъ организація коммунальнаго подоходнаго обложенія такъ или иначе можетъ быть сравниваема съ организаціей государственнаго подоходнаго обложенія, то получается слѣдующая таблица [2]):

Коммунальное подоходное обложеніе составляетъ въ % къ государственному окладу.	Города и сельскія общины.		Среднее число жителей по разсчету на каждую общину.
	Число ихъ.	Число жителей.	
Менѣе 100 %	496	416.816	840
Свыше 100 до 150 %	288	1.462.435	5.078
„ 150 „ 200 %	271	800.161	2.953
„ 200 „ 300 %	222	317.462	1.430
„ 300 %	108	90.613	839
Итого. . .	1.385	3.087.487	—

Въ графѣ общинъ, взимающихъ отъ 100 до 150 % того, что взимаетъ государство, включены оба крупнѣйшіе города—Дрезденъ и Лейпцигъ; безъ нихъ число общинъ въ этой графѣ

---

[1]) Graphische Darstellungen von Progressionen der Gemeindeeinkommensteuern in 135 Gemeinden nach dem Stande von 1901.

[2]) Декретъ 29, стр. 40.

было бы 286 съ около 610.000 жителей, со среднимъ населеніемъ въ 2.133 жителей въ каждой. Изъ этой таблицы видно, что въ 889 общинахъ (64,2% общаго числа) съ 2.670.000 жителей (86,5%) коммунальное подоходное обложеніе превышаетъ то, сколько взимаетъ здѣсь государство. Если же признать, что переобремененіе начинается лишь тамъ, гдѣ община взимаетъ лишь свыше 150% того, сколько взимаетъ государство [1]), то изъ предыдущей таблицы мы найдемъ, что коммунальнымъ подоходнымъ налогомъ переобременены 601 община (43,4% общаго числа ихъ) съ 1.208.000 жителей (39,1%). Въ 67 городахъ съ пересмотрѣннымъ городовымъ положеніемъ подоходное обложеніе держится въ общемъ въ *сравнительно* умѣренныхъ границахъ: въ 5-ти изъ нихъ обложеніе ниже 100%, въ 21-мъ—отъ 100 до 150%, въ 32-хъ—отъ 150 до 200% (въ томъ числѣ въ 17-ти городахъ отъ 5.000 до 10.000 жителей), въ 7-ми городахъ (всѣ менѣе 20.000 жителей) отъ 200 до 250% и только въ 2-хъ (оба менѣе 5.000 жителей) болѣе 250%. За то въ остальныхъ городахъ и, особенно, въ сельскихъ общинахъ колебанія громадны, доходя до 800—900% государственнаго оклада. Въ 108 общинахъ (изъ нихъ 94 имѣли населеніе менѣе 1.500 жителей, а остальныя 14 общинъ—менѣе 10.000 жителей) обложеніе превышало 300%, при чемъ въ 35 общинахъ обложеніе превышало 400% государственнаго оклада, а въ 13-ти превышало 500%. Что же касается самой высоты ставокъ въ коммунальномъ подоходномъ обложеніи, то колебанія громадны. Минимумъ и максимумъ процентнаго обремененія [2]) составляетъ: при годовомъ доходѣ плательщика въ 300 марокъ въ однихъ мѣстахъ налогъ взимался въ размѣрѣ 0,01%, а въ другихъ въ размѣрѣ до 4%; доходъ въ 800 марокъ облагается минимумъ 0,03%, а въ другихъ мѣстахъ—максимумъ 7,20%; доходъ въ 1.000 марокъ облагается минимумъ—0,04%, максимумъ—8,8%; доходъ въ 2.000 марокъ облагается минимумъ—0,06%, максимумъ—16,00%; максимальное обложеніе

---

[1]) Замѣчу, что подоходный налогъ составляетъ главный податной источникъ саксонскаго государства, дающій казнѣ до $^3/_4$ всего дохода отъ всѣхъ прямыхъ и косвенныхъ налоговъ Саксоніи.

[2]) Здѣсь приводится только дѣйствительное обремененіе, т.-е. сколько фактически взималось съ доходовъ данной величины, и оставлены безъ вниманія оклады только номинально числящіеся въ мѣстныхъ тарифахъ.

дохода въ 10.000 марокъ составляетъ 10,00%, а минимальное 0,15%; максимальное обложеніе дохода въ 30.000 марокъ составляетъ 10,50%, а минимальное 0,15%; наконецъ, максимумъ налога для дохода въ 100.000 марокъ было 10,50%, а минимумъ — 0,19%. Надо, впрочемъ, замѣтить, что столь низкія минимальныя ставки объясняются главнымъ образомъ тѣмъ, что въ соотвѣтствующихъ общинахъ на ряду съ подоходнымъ налогомъ взимаются еще подушный и поземельный налоги; съ другой стороны, и поистинѣ громадныя „максимальныя“ ставки являются исключеніемъ и далеко превышаютъ обычную высоту ставокъ. И тѣмъ не менѣе различіе ставокъ крупнѣйшее, при чемъ въ десяткахъ и даже въ сотняхъ общинъ ставки то много превосходятъ, то много уступаютъ государственному окладу. Напримѣръ, доходъ въ 300 марокъ фактически уплачиваетъ: въ 613 общинахъ менѣе 1%, въ 254 общинахъ отъ 1 до 2%, въ 36 общинахъ отъ 2 до 3%, въ 8 общинахъ отъ 3 до 4%, въ 3 общинахъ отъ 4 до 5% коммунальнаго подоходнаго налога. Доходъ въ 1.000 марокъ несетъ обложеніе: въ 548 общинахъ менѣе 1%, въ 573 общинахъ отъ 1 до 2%, въ 197 общинахъ отъ 2 до 3%, въ 27 общинахъ отъ 3 до 4%, въ 3 общинахъ отъ 4 до 5%, въ 1 общинѣ отъ 5 до 6%, въ 1 общинѣ отъ 8 до 9%. Доходъ въ 10.000 марокъ уплачиваетъ въ 49 общинахъ менѣе 1%, въ 111 общинахъ отъ 1 до 2%, въ 103 общинахъ отъ 2 до 3%, въ 121 общинѣ отъ 3 до 4%, въ 80 общинахъ отъ 4 до 5%, въ 27 общинахъ отъ 5 до 6%, въ 5 общинахъ отъ 6 до 7%, въ 4 общинахъ отъ 7 до 8%, въ 1 общинѣ отъ 8 до 9%, въ 1 общинѣ — 10% и т. д. [1]). Неравномѣрность въ обложеніи—громадная [2]). И, что особенно

---

[1]) Подробнѣе см. Tafeln zur Statistik der Gemeindesteuern im Kön. Sachsen in 1899 bis 1901 (прил. къ Dekret 29) табл. 18.

[2]) Насколько неодинаково обложеніе доходовъ одного и того же размѣра даже въ рядомъ лежащихъ общинахъ, показываютъ слѣдующія цыфры. Въ 1902 году къ Дрездену былъ присоединенъ цѣлый рядъ пригородныхъ общинъ, въ которыхъ до этого коммунальный подоходный налогъ съ дохода въ 2.000 мар. составлялъ: въ пригородахъ—Зейднитцъ—50,4 мар.; Плауенъ—31,9 мар.; Лебтау—49,5 мар.; Науслитцъ—49,5 мар.; Котта—66 мар.; Кадитцъ—43,2 м.; Убигау—30 м.; Миктенъ—53,75 м.; Трахау—33,6 м. Въ самомъ же Дрезденѣ подоходный налогъ составлялъ 36 м., а государственный окладъ для дохода въ 2.000 мар. составлялъ 29 мар. Свѣдѣнія объ этихъ ставкахъ заимствованы изъ 29 Ratsdrucksache 1903, Sammlung 1903/23, Vortrag des Stadt-Steueramtes A, стр. 7 сл.

замѣчательно, относительно обременены наиболѣе сильно мелкіе и средніе доходы: они сплошь и рядомъ уплачиваютъ гораздо больше въ пользу коммунальной кассы, чѣмъ сколько съ нихъ требуютъ въ пользу государства; наоборотъ, въ болѣе крупныхъ доходахъ, начиная приблизительно съ доходовъ въ 6.000 марокъ и тѣмъ болѣе въ доходахъ въ 20.000 мар. и свыше, коммунальное обложеніе превышаетъ государственный окладъ сравнительно гораздо рѣже. Такъ, всѣ почти безъ исключенія общины облагаютъ доходы въ 300 до 1.200 марокъ въ большемъ размѣрѣ (при томъ половина даже вдвое большемъ), чѣмъ государство; въ доходахъ отъ 4.000 до 20.000 марокъ лишь сравнительно гораздо меньшій процентъ общинъ облагаетъ въ большемъ размѣрѣ, чѣмъ государство; и еще бережнѣе обращаются общины съ доходами свыше 20.000 марокъ [1]).

Нельзя не признать вмѣстѣ съ авторами новаго правительственнаго проекта, что чрезмѣрное развитіе въ коммунальномъ

---

1) Обложеніе въ общинахъ (декретъ 29 с. 44):

При доходѣ въ маркахъ.	Меньше, чѣмъ въ государствѣ.	Одинаково, какъ въ государствѣ.	Больше, чѣмъ въ государствѣ.	Итого (число общинъ, облагающихъ соотв. доходы).
800	1 0,1%	943 69,7%	409 30,2%	1.353 100%
1.200	8 0,6%	800 59,4%	539 40,0%	1.347 100%
20.000	232 72,5%	74 23,1%	14 4,4%	320 100%
100.000	59 67,8%	25 28,7%	3 3,5%	87 100%

бюджетѣ подоходнаго обложенія—далеко не отрадный фактъ. Указанія въ этомъ смыслѣ начинаютъ исходить изъ среды самихъ коммунальныхъ дѣятелей [1]). Въ данномъ случаѣ, несомнѣнно, страдаютъ интересы государственнаго казначейства, для котораго подоходный налогъ является важнѣйшимъ и первостепеннымъ источникомъ, особенно при невозможности для государства цѣлесообразно пользоваться реальнымъ обложеніемъ [2]). Между прочимъ, высокія коммунальныя прибавки дѣлаютъ менѣе надежными деклараціи и оцѣнки, вызывая большій отпоръ со стороны населенія. Къ этому присоединяются общія неудобства подоходнаго обложенія въ предѣлахъ ограниченныхъ территорій: вредныя колебанія въ доходѣ, тѣмъ болѣе, что саксонскія общины имѣютъ склонность дѣлать подоходный налогъ чуть ли не единымъ налогомъ. Наконецъ, какъ замѣчаетъ тотъ же декретъ № 29, „мелкіе и средніе доходы слишкомъ легко переобременяются и именно въ тѣмъ большей степени, что по понятнымъ причинамъ высокіе доходы охотно щадятся общинами“. Эти „понятныя причины“—тѣ, что общины очень ревниво избѣгаютъ всего, что могло бы подать поводъ къ уходу крупныхъ плательщиковъ.... При этомъ наблюдается еще тотъ фактъ, что въ богатыхъ общинахъ, т.-е. тамъ, гдѣ много богатыхъ плательщиковъ, обложеніе вообще низко: здѣсь нѣтъ нужды ни въ большой прогрессіи, ни въ чрезмѣрномъ обремененіи низшихъ доходовъ [3]).

Таковы неудобства коммунальнаго подоходнаго обложенія, рельефно выразившіяся въ классической странѣ преобладающаго коммунальнаго подоходнаго обложенія. Саксонское правительство совершенно справедливо отмѣчаетъ въ мотивахъ къ своему новому проекту о необходимости болѣе значительнаго примѣненія принципа услуги-возмездія, т.-е. большаго развитія реальнаго обложенія, въ виду ближайшей заинтересованности недвижимаго капитала въ общинной дѣятельности (крупный ростъ

---

[1]) Докладъ Ludwig-Wolf на Саксонскомъ Gemeindetag (цит. по декр. 29).

[2]) Въ 1901 г. коммунальное подоходное обложеніе дало 44.809.323 мар. (изъ коихъ на долю городовъ I класса приходится 32,58 мил. м., а на города II класса 1,22 мил. м., на сельскія общины 11,01 мил. м.), а государственное подоходное обложеніе дало всего 33.394.582 мар. (изъ коихъ на долю городовъ приходится 24,06 мил. м., а на долю сельскихъ общинъ 9,33 мил. м.). Bericht der II Kammer № 253 стр. 7.

[3]) Декретъ № 29, стр. 47.

земельныхъ цѣнъ и т. п.), а также въ виду того, что по справедливости промышленныя предпріятія, вызывающія столь крупные расходы для общинъ, должны гораздо больше нести мѣстнаго податного бремени. Какъ выражаются составители декрета № 29, „вообще въ отношеніи земельной собственности выступаютъ на первый планъ преимущественно полученныя выгоды, а въ отношеніи промышленнаго капитала — преимущественно причиненные общинѣ расходы“.

Еще въ одномъ отношеніи опытъ Саксоніи заслуживаетъ нашего особеннаго вниманія. Расходы на школьное дѣло и на призрѣніе бѣдныхъ, а также на содержаніе полиціи и по мѣстному управленію распредѣляются далеко не равномѣрно среди отдѣльныхъ общинъ, именно, особенно сильно страдаютъ отъ бремени этихъ „общегосударственныхъ“ расходовъ рабочія общины (=гдѣ мѣстожительство рабочихъ), при томъ сплошь и рядомъ къ выгодѣ т.-наз. Betriebsgemeinden (общинъ, гдѣ помѣщаются самыя предпріятія). Это имѣется въ тѣхъ случаяхъ, когда рабочіе живутъ въ одной общинѣ, а заработокъ получаютъ въ другой общинѣ: здѣсь рабочая община несетъ непосильное податное бремя, а наоборотъ, Betriebsgemeinde имѣетъ совершенно незаслуженную налоговую привилегію [1]). Поэтому то изъ среды коммунальныхъ дѣятелей дѣлалось предложеніе— допустить обложеніе промышленныхъ предпріятій въ сосѣдней общинѣ, если таковыя вызываютъ усиленные расходы для данной общины. Въ декретѣ № 29 мы находимъ попытку статистически иллюстрировать это переобремененіе рабочихъ общинъ; я воспроизвожу соотвѣтствующую таблицу: (Табл. см. стр. 265).

Изъ этой таблицы ясно бросается въ глаза, что т.-наз. рабочія общины сильно переобременены—въ нихъ то именно (въ противоположность Betriebsgemeinden) налоги очень высоки. Это переобремененіе вызывается какъ разъ крупными расходами на народное образованіе и на призрѣніе бѣдныхъ въ общинахъ съ преобладающимъ рабочимъ населеніемъ. Но помимо этихъ причинъ переобременения, имѣется еще одна причина переобременения, сводящаяся къ тому, что для нѣкоторыхъ—преимущественно сельскихъ—общинъ непосиленъ расходъ

---

[1]) Тамъ же, стр. 51 сл.

	Коммунальный подоходный налог былъ *более* 150%		Коммун. подох. нал. превышалъ 150% и поземельный налогъ покрывалъ болѣе 25% общей суммы дохода отъ прямыхъ налоговъ		Изъ общаго числа общинъ, которыя вообще взимаютъ *свыше* 150% подох. нал., и въ которыхъ поземельный налогъ даетъ *болѣе* 25% суммы прямыхъ нал. приходится на долю:		Взимали ком. подох. налогъ въ размѣрѣ *менѣе* 150% и поземельный налогъ давалъ *менѣе* 25% суммы прямыхъ налоговъ		Изъ общаго числа общинъ, которыя взимали ком. подох. нал. *менѣе* 150% и въ которыхъ поземельный налогъ давалъ менѣе 25% суммы прям. налоговъ, составляли:		Изъ общаго числа всѣхъ общинъ составляли:	
	* %	** %	* %	** %	* %	** %	* %	** %	* %	** %	* %	** %
Все королевство:	54,4	29,1	23,5	3,7	23,25	7,0	14,1	40,5	8,0	44,0	13,0	25,0
Въ Erzgebirge и Vogtlande.	77,9	41,9	18,4	2,9	20,0	5,7	13,2	47,8	7,3	48,5	11,6	21,2

на содержаніе дорогъ, имѣющихъ значеніе для большихъ районовъ: по нѣкоторымъ изъ такихъ дорогъ совершается чрезвычайно интенсивное движеніе, часто изъ далекихъ районовъ, и содержаніе такихъ дорогъ обходится дорого. Признавая справедливымъ субсидированіе общинъ, поддерживающихъ означенныя дороги, правительство ассигновываетъ до $^1/_2$ мил. мар. на выдачу субсидій, но и это считается еще далеко не достаточнымъ [1]).

Указанные недостатки саксонской коммунальной податной системы побудили правительство представить проектъ реформы. Какъ сказано, правительство настаивало на значительномъ усиленіи поземельнаго обложенія: проектъ предлагалъ даже, чтобы минимумъ 25% общей суммы коммунальныхъ прямыхъ нало-

---

*) рабочія общины (мѣстожительство рабочихъ).
**) Betriebsgemeinden (мѣсто нахожденія предпріятій).
1) Декретъ № 29, стр. 50 сл.

говъ обязательно покрывался поземельнымъ налогомъ. Для болѣе крупныхъ общинъ это означало бы довольно значительное измѣненіе въ распредѣленіи податного бремени. Какъ будетъ указано ниже, проектъ былъ отклоненъ, но съ тѣхъ поръ саксонскіе города, въ томъ числѣ и Дрезденъ, по собственному почину въ усиленныхъ размѣрахъ прибѣгли къ распространенному въ Германіи обложенію недвижимостей по цѣнности (nach dem gemeinen Wert). Равнымъ образомъ, быстрые успѣхи дѣлаетъ и Wertzuwachssteuer, введенный уже въ большомъ числѣ общинъ, хотя изъ крупныхъ городовъ къ этому движенію примкнулъ пока только Лейпцигъ [1]). И въ этомъ направленіи, т.-е. въ смыслѣ усиленія поземельнаго обложенія вообще, будущая реформа коммунальныхъ податей повидимому не встрѣтитъ большого сопротивленія [2]). Но гораздо труднѣе прививается въ Саксоніи идея о необходимости привлечь къ обложенію промысловый капиталъ, вызывающій крупные расходы для общинъ, но не несущій никакихъ особыхъ коммунальныхъ налоговъ. Противъ попытки правительства вынудить общины къ введенію мѣстнаго промысловаго налога [3]) создалась крупнѣйшая оппозиція, и едва ли этотъ пунктъ проекта не дискредитировалъ главнымъ образомъ всю реформу. Дрезденская торговая камера въ довольно рѣзкихъ выраженіяхъ оспаривала мотивы правительства, опиравшагося преимущественно на принципъ „услуги-возмездія“ и требовавшаго поэтому обязательнаго обложенія промысловъ: „принципъ „услуги-возмездія“, говоритъ камера, почти повсемѣстно оставленъ въ новѣйшемъ законодательствѣ и взамѣнъ его принятъ принципъ налогоспособности“ [4]). Камера указываетъ далѣе, что если расходы общинъ на управленіе, полицію, народное здравіе и т. д. возрастаютъ

---

[1]) v. Nostitz, ук. ст. 267.

[2]) Въ своей анкетѣ саксонское правительство поставило также вопросъ, почему общины такъ мало развили поземельное обложеніе. Очень многія общины совсѣмъ не отвѣтили на этотъ вопросъ, но были и такія, которыя объяснили, что „землевладѣльческое большинство въ мѣстномъ управленіи не допустило развитія поземельнаго обложенія — die Grundbesitzermehrheiten die Vorausbelastung verhindert haben“. (Декретъ 29, стр. 57).

[3]) По проекту, во всѣхъ общинахъ обязательно взимается съ предпріятій, имѣющихъ доходъ свыше 5000 марокъ въ годъ, $^1/_2$ до $1^1/_2{}^0/_0$ съ ихъ дохода, далѣе $4^0/_0$ съ наемной стоимости помѣщенія, занимаемаго промышленнымъ предпріятіемъ (если наемная стоимость превышаетъ 2000 мар.), и по 2 мар. съ каждаго служащаго сверхъ первыхъ 20 служащихъ.

[4]) Bericht der Handelskammer Dresden über das Jahr 1904, I, 67 сл.

благодаря промышленнымъ предпріятіямъ, то здѣсь упускается изъ виду, что эти же самыя предпріятія сильно увеличиваютъ рессурсы общинъ, создавая въ данной мѣстности много новыхъ доходовъ—доходовъ рабочихъ, работодателей, домовладѣльцевъ, торговцевъ, врачей и т. д. или увеличивая потребленіе коммунальнаго газа, воды и т. д.

Вторая камера саксонскаго ландтага отнеслась крайне несочувственно къ проекту правительства. Отчетъ законодательной комиссіи второй камеры [1]) уже ясно далъ понять, что проектъ не будетъ принятъ. Возраженія были направлены, главнымъ образомъ, противъ стѣсненія автономіи (это было неизбѣжно, если правительство требовало развитія реальныхъ налоговъ), противъ обязательнаго промыслового обложенія и противъ того, что правительство слишкомъ сузило реформу, не предложивъ одновременно реформировать податную организацію школьныхъ и церковныхъ общинъ. Комиссія высказалась также и противъ того способа, который былъ предложенъ правительствомъ для выравниванія податного бремени между рабочими общинами и такъ наз. Betriebsgemeinden (ср. выше). По проекту, всѣ общины должны были уступать 25% (города свыше 50.000 жителей—15%) своего дохода отъ промыслового налога въ пользу Bezirksverband (провинціи), который получаетъ, кромѣ того, 10% чистаго дохода отъ сберегательныхъ кассъ отдѣльныхъ общинъ; полученныя такимъ путемъ суммы должны распредѣляться Bezirksverband'омъ въ качествѣ субсидій рабочимъ общинамъ и въ качествѣ субсидій тѣмъ общинамъ, которымъ приходится несоразмѣрно тратиться на содержаніе путей сообщенія. Признавая, что „большое число общинъ очень сильно обременено расходами по содержанію путей сообщенія и что преобладающее рабочее населеніе причиняетъ тѣмъ или инымъ общинамъ значительную тяготу, главнымъ образомъ, въ расходахъ по школьному дѣлу и по призрѣнію бѣдныхъ“, комиссія второй камеры считала необходимымъ пересмотрѣть самый институтъ Bezirksverbände, но не указала самыхъ способовъ устраненія указанныхъ неудобствъ. Одинъ изъ членовъ комиссіи

---

[1]) Bericht № 253 der Gesetzgebungsdeputation der zweiten Kammer über das Kön. Dekret № 29, eingeg. am 29 April 1904.

нашелъ предложенный правительствомъ способъ Bezirksausgleich'a несостоятельнымъ, но четыре члена считали безусловно необходимымъ разрѣшить эту задачу, указывая, что введеніе Bezirksausgleich'a является совершенно неизбѣжнымъ, если желаютъ сохранить экономическое существованіе многихъ мелкихъ, такъ наз. рабочихъ общинъ; по мнѣнію названныхъ членовъ комиссіи, указанный фондъ этихъ Bezirksverbände долженъ составиться изъ доходовъ отъ налога на увеселенія (Tanzsteuer) при условіи его распространенія на всю страну, далѣе, изъ излишковъ отъ подоходнаго налога, образовавшагося отъ отмѣны привилегіи для чиновниковъ въ подоходномъ налогѣ (до сихъ поръ облагались лишь $^4/_5$ ихъ жалованья, а впредь предполагалось облагать цѣликомъ), наконецъ, изъ части подоходнаго налога, долженствующей быть уступленной для этой цѣли [1]).

Проектъ правительства потерпѣлъ полное фіаско во второй камерѣ, которая послѣ недолгихъ преній отклонила его. Нѣсколько лѣтъ спустя, именно въ концѣ 1907 г. правительство внесло новый проектъ, который на этотъ разъ регулировалъ вопросъ о церковныхъ и школьныхъ налогахъ [2]). Проектъ преслѣдуетъ слѣдующія цѣли: 1) отдѣленіе церковнаго обложенія отъ школьнаго обложенія (при строгомъ сохраненіи прежней конфессіональности школьнаго дѣла), 2) воспрещаетъ обложеніе католиковъ въ пользу лютеранъ, но за то 3) удерживаетъ право обложенія юридическихъ лицъ церковными налогами, 4) предписываетъ взимать церковные налоги по тому способу, какимъ покрываетъ свой бюджетъ политическая община (фактически такъ поступаетъ половина всѣхъ общинъ съ 85% всѣхъ жителей; ограниченіе дѣйствовавшей до сихъ поръ почти полной автономіи церковныхъ общинъ,—именно въ томъ смыслѣ, что отнынѣ онѣ обязаны слѣдовать примѣру политической общины,—вводилось съ намѣреніемъ облегчить впослѣдствіи реформу коммунальнаго обложенія вообще). Дѣйствовавшій до сихъ поръ законъ 1838 года [3]) допускаетъ обложеніе всего населенія въ пользу господ-

---

[1]) Bericht 253, стр. 15.

[2]) Dekret № 23, den Entwurf eines Kirchen-u. eines Schulsteuergesetzes betreffend vom 17 Okt. 1907.

[3]) Мнѣ нѣтъ нужды входить здѣсь въ подробное изложеніе закона 1838 г.

ствующей евангелическо-лютеранской церкви [1]); теперь это признано несправедливымъ, почему правительство въ проектѣ 1907 года предполагало разрѣшить церковнымъ общинамъ облагать лишь своихъ единовѣрцевъ. При господствѣ конфессіональности въ школьномъ дѣлѣ въ Саксоніи [2]) реформированіе церковнаго обложенія неизбѣжно влекло и реформированіе школьнаго обложенія. Правительство и здѣсь предполагало разрѣшить лишь обложеніе единовѣрцевъ [3]), тогда какъ до сихъ поръ школьная община преобладающаго населенія единственно имѣла право облагать всю земельную собственность и юридическихъ лицъ; такимъ образомъ, по проекту 1907 г. большинство и меньшинство облагаетъ каждое своихъ единовѣрцевъ, а въ обложеніи юридическихъ лицъ,—а таковое давало въ 1901 г. въ пользу лютеранскихъ церковныхъ общинъ болѣе $1^1/_2$ мил. м.,—они дѣлятся между собою пропорціонально числу жителей того или другого вѣроисповѣданія согласно послѣдней переписи. Обложеніе въ пользу школьныхъ общинъ должно по общему правилу быть организовано по тому же способу, какъ и обложеніе политической общины. Послѣдней принадлежитъ кромѣ того право отказывать или

и другихъ постановленій о церковныхъ и школьныхъ налогахъ. Полнѣйшій очеркъ этого вопроса данъ въ статьѣ Die Schul-u. Kirchensteuern im Kön. Sachsen im J. 1901, въ Zeitschrift des Kön. Sächs. Stat. Landesamtes 1905, Heft 2. Для ясности скажу лишь, что церковныя и школьныя общины (самостоятельныя выборныя коллегіи) пользуются правомъ обложенія подвѣдомственнаго имъ населенія, т.-е. въ отношеніи церковной общины—единовѣрцевъ, всѣхъ землевладѣльцевъ и юридическихъ лицъ въ предѣлахъ общины, а въ отношеніи школьной общины подвѣдомственны: единовѣрцы, всѣ землевладѣльцы, юридическія лица, а также иновѣрцы, если они въ данномъ районѣ не имѣютъ собственной школьной общины. Такимъ образомъ, церковный подоходный налогъ можетъ быть взимаемъ лишь съ единовѣрцевъ (диссиденты заносятся въ особый списокъ, ведущійся судебными учрежденіями), а школьный подоходный налогъ взимается и съ иновѣрцевъ, если послѣдніе не образуютъ собственной школьной общины. Ср. еще инструкцію Umlauf des Stadtsteueramts A. Dresden, v. 23 April 1892, стр. 13 сл.

[1]) До начала 19 вѣка это была единственно дозволенно религія. И до сихъ поръ подавляющее большинство населенія Саксоніи принадлежитъ къ лютеранской церкви, хотя королевская семья исповѣдуетъ католическую религію.

[2]) Въ 1901 г. въ Саксоніи было 1879 школьныхъ общинъ лютеранскаго большинства (evangelische Mehrheitsschulgemeinden); 21 школьная община католическаго большинства, 3 школьныя общины лютеранскаго меньшинства (evangelische Minderheitsschulgemeinden), 18 школьныхъ общинъ католическаго меньшинства.

[3]) Могущіе возникнуть вслѣдствіе этого недоборы предполагалось покрывать казенными субсидіями.

давать согласіе на податные статуты, вырабатываемые, какъ церковными, такъ и школьными общинами; самое же взиманіе церковныхъ и школьныхъ налоговъ возлагается, по проекту, также на политическую общину. Этими мѣрами правительство надѣялось создать возможно полное единообразіе въ коммунальномъ податномъ строѣ, чтобы впослѣдствіи облегчить разрѣшеніе мѣстной налоговой реформы, которая уже не будетъ тогда „осложнена конфессіональными вопросами“ [1]). Надо замѣтить, что вопросъ, къ реформированію котораго приступило саксонское правительство въ 1907 г., имѣлъ очень крупное финансовое значеніе. Если общая сумма налоговъ, взимаемыхъ въ пользу политическихъ общинъ, составляла въ 1901 году 37 мил. мар., то въ пользу школьныхъ общинъ взималось налоговъ на 22 мил. мар., а въ пользу церковныхъ общинъ — 5,5 мил. мар. Школьные налоги обнаруживаютъ за послѣдніе годы особенно интенсивный ростъ: съ 1890 по 1901 г. они возрасли съ 11,5 мил. до 22 мил. м, т.-е. на 91,3 %, налоги въ пользу политическихъ общинъ съ 20,5 мил. м. до 37 мил., т.-е. на 80,49 %, налоги въ пользу церковныхъ общинъ съ 3,5 м. м. до 5,5 м., т.-е. на 57,14 %; ростъ этихъ налоговъ за трехлѣтіе 1899—1901 гг. составляетъ 18,92 % для школьныхъ налоговъ, 8,82 % для налоговъ политическихъ общинъ и 10,0 % для церковныхъ налоговъ [2]). Нельзя не упомянуть, что и государство со своей стороны ассигнуетъ на содержаніе народныхъ школъ крупныя суммы, достигающія 13 мил. мар. въ годъ (не считая 4 мил. мар. на содержаніе учительскихъ семинарій) [3]).

Правительству не удалось осуществить и реформы церковныхъ и школьныхъ налоговъ. Ландтагъ считалъ необходимымъ, чтобы такая реформа была произведена одновременно съ реформой коммунальнаго обложенія вообще. Выставляя это требованіе, консервативный депутатъ вице-предсѣдатель второй камеры Опитцъ указывалъ между прочимъ, что церковныя общины вообще имѣютъ мало средствъ, и многія изъ нихъ вообще не въ силахъ выдавать повышенныя жалованія или пен-

---

[1]) См. рѣчь министра культовъ Бека отъ 13 февр. 1908 въ Mitteilungen über die Verhandlungen des Landtags II Kammer № 62, стр. 1524.

[2]) Dekret № 29, стр. 28.

[3]) Verh. II Kammer 62 Sitzung, 1548.

сіи престарѣлымъ священникамъ и т. д. Для того, чтобы устранить малосиліе многихъ такихъ церковныхъ общинъ, по мнѣнію оратора, существуютъ лишь два пути: или ввести всеобщій церковный налогъ, взимаемый для церковныхъ цѣлей во всей странѣ, или же увеличить субсидіи со стороны государства. Первый путь наиболѣе соотвѣтствовалъ бы ожиданіямъ духовенства, и ораторъ приглашалъ послѣдовать примѣру другихъ нѣмецкихъ государствъ, Пруссіи, напримѣръ, гдѣ нужды лютеранской церкви покрываются общей прибавкой къ подоходному налогу до 10% плюсъ 1% на созданіе общаго церковно-пенсіоннаго фонда; аналогичная организація имѣется, по словамъ вице-предсѣдателя, въ Баденѣ, Саксенъ-Мейнингенѣ, Вальдекѣ, Гессенѣ и Ольденбургѣ [1]). Противъ этого проекта высказался націоналъ-либералъ д-ръ Фогель. По его мнѣнію, не слѣдуетъ увлекаться теоретическими соображеніями и строить проектъ общаго церковнаго налога: это — опасный путь потому, что удобство такого обложенія поведетъ къ дальнѣйшему развитію его, но вѣдь нельзя допустить, чтобы всѣ черпали изъ одного и того же источника, почему и считается нецѣлесообразнымъ введеніе прямыхъ имперскихъ налоговъ. По мнѣнію Фогеля, цѣлесообразнѣе остаться при прежнемъ порядкѣ, но слѣдуетъ выдавать нуждающимся церковнымъ общинамъ субсидіи изъ средствъ государственнаго казначейства [2]). Въ этихъ замѣчаніяхъ, которыя были подхвачены и другими депутатами, проскальзываетъ мысль, что, дѣйствительно, изолированная коммунальная податная система не можетъ устранить органическаго малосилія тѣхъ или иныхъ общинъ, и что для устраненія этого дефекта остается лишь путь общегосударственнаго налога съ разверсткой его среди общинъ или путь государственныхъ субсидій.

Итакъ, въ Саксоніи коммунальная податная реформа еще не прошла. По частнымъ свѣдѣніямъ, правительство предполагаетъ внести новый проектъ лишь въ 1911 году. Между тѣмъ ростъ мѣстныхъ бюджетовъ прогрессируетъ съ ужасающей быстротой. Въ особенно затруднительномъ положеніи находится Дрезденъ, который теряетъ отъ отмѣны октруа (послѣд-

---

[1]) Тамъ же, стр. 1532.
[2]) Тамъ же, стр. 1538.

ніе должны быть уничтожены въ 1910 г. въ силу имперскаго закона) по меньшей мѣрѣ $1\,^{3}/_{4}$ мил. мар. чистаго дохода въ годъ [1]). Уже въ 1903 году Дрезденъ реформировалъ свой поземельный налогъ въ томъ направленіи, которое теперь такъ развито въ Германіи, именно ввелъ налогъ по „рыночной цѣнности“ (nach dem gemeinen Wert) въ размѣрѣ $0{,}4\,^{0}/_{00}$ таковой; однако, застроенные участки, по крайней мѣрѣ двѣ трети которыхъ сдаются въ аренду, оцѣниваются въ $17\,^{1}/_{2}$-кратномъ размѣрѣ ихъ Ertrag'a, т.-е. обложеніе фактически совершается по доходности [2]). Въ результатѣ, въ Дрезденѣ $54\,^{0}/_{0}$ всѣхъ земельныхъ участковъ облагаются по цѣнности, $44\,^{0}/_{0}$ всѣхъ участковъ облагается по Etragswert'y, при чемъ послѣдній ниже рыночной цѣнности, а $2\,^{0}/_{0}$ облагается также по Ertragswert'y, но при этомъ послѣдній выше рыночной цѣнности [3]). Облагая застроенную собственность по оцѣнкѣ ниже рыночной стоимости, городское управленіе имѣло между прочимъ въ виду не удорожать квартиръ, однако на практикѣ получилась та аномалія, что доходная застроенная собственность уплачиваетъ по болѣе низкимъ ставкамъ, чѣмъ бездоходная незастроенная собственность. Если прибавить къ этому то неудобство, что при всякомъ повышеніи обложенія это различіе ощущается конечно болѣе сильно, то вполнѣ естественно, что на случай необходимости увеличить доходъ отъ поземельнаго обложенія—для покрытія дефицита отъ отмѣны октруа—городское управленіе предлагаетъ перейти къ обложенію по рыночной стоимости одинаково для всѣхъ видовъ недвижимостей, что̀ тѣмъ болѣе основательно, что вводимый налогъ на приростъ цѣнности (Wertzuwachssteuer) уже и безъ того съ особенной силой поразитъ какъ разъ незастроенную собственность [4]).

Дрезденское городское управленіе отмѣчаетъ въ своей новѣйшей запискѣ, что ему не безопасно предлагать дальнѣйшее увеличеніе подоходнаго обложенія: „Именно Дрезденъ долженъ болѣе, чѣмъ другіе города, считаться съ тѣмъ, что со-

---

[1]) Dresden, 17 Ratsdrucksache 1908, Vorbericht über die beim Wegfall der indir. Abgaben zu ergreifenden Massnahmen, стр. 14.

[2]) Dresden, 10 Ratsdrucksache 1904, стр. 21 сл. Nachtrag zur Gemeindesteuerordnung, v. 3 Dez. 1903.

[3]) 17 Ratsdrucksache 1908, стр. 70.

[4]) Тамъ же, стр. 71.

стоятельные люди могутъ избѣжать усиленія податного бремени, перенеся свое мѣсто жительства. Дѣло въ томъ, что сравнительно большая часть богатыхъ налогоплательщиковъ Дрездена привязана къ этому мѣсту главнымъ образомъ благодаря тѣмъ внѣшнимъ удобствамъ и преимуществамъ, которыя получаются отъ проживанія тамъ, а, въ общемъ, въ остальныхъ отношеніяхъ ничто не держитъ ихъ. Разумная податная политика не можетъ упускать этого изъ виду, если она не хочетъ ошибиться въ своихъ ожиданіяхъ, и это даже при признаніи полной основательности принципа налогоспособности“ [1]). Дрезденскій магистратъ считаетъ однако вполнѣ желательнымъ введеніе мѣстнаго промыслового налога: промышленныя предпріятія несомнѣнно сильно выигрываютъ отъ дѣятельности общины и, съ другой стороны, причиняютъ множество расходовъ (съ приливомъ рабочихъ) по школьному дѣлу, по призрѣнію бѣдныхъ, содержанію путей и средствъ сообщенія, по больничному и пожарному дѣлу; это далеко не всегда возмѣщается подоходнымъ налогомъ, такъ какъ бездоходныя предпріятія, причиняя общинѣ совершенно одинаковые расходы, ничего не даютъ общинѣ. Далѣе, промысловое обложеніе имѣется во всѣхъ другихъ государствахъ Германіи, и слѣдовательно отъ введенія этого обложенія саксонская промышленность не пострадаетъ, и тѣмъ не менѣе городское управленіе считаетъ небезопаснымъ вводить такое обложеніе, если оно не будетъ одновременно введено въ другихъ саксонскихъ общинахъ: окрестности Дрездена густо населены, пути сообщенія совершенны, имѣется большой запасъ земли, благодаря чему крупныя промышленныя предпріятія, которымъ пришлось бы въ предѣлахъ Дрездена нести новый промысловой налогъ, постарались бы перейти въ сосѣднія, свободныя отъ налога, мѣстности; могло бы получиться, что сосѣднія общины пріобрѣли бы новыхъ плательщиковъ, а въ Дрезденѣ остались бы жить только рабочіе этихъ предпріятій.

По поводу этихъ соображеній я не могу, однако, не замѣтить, что весь вопросъ сводится опять-таки къ расходному бюджету: если расходный бюджетъ не будетъ достаточно привлекателенъ для указанныхъ предпріятій, то, дѣйствительно,

---

[1]) Тамъ же, 30.

могутъ сказаться отмѣченныя Дрезденскимъ магистратомъ неудобства (при высокомъ обложеніи, конечно). Тутъ наибольшую роль играютъ, безъ сомнѣнія, расходы на народное образованіе, возрастающіе съ громадной быстротой [1]), т.-е. на цѣль общегосударственнаго характера; но если бы доходъ отъ налога шелъ на чисто мѣстныя цѣли или содѣйствовалъ уменьшенію издержекъ самихъ предпріятій, то стремленіе къ абсентеизму, конечно, должно было бы сводиться на-нѣтъ...

---

[1]) Дрезденскій магистратъ жалуется именно на ростъ школьныхъ расходовъ, которые въ 1899—1902 г. г. поглащали 38% прибавки къ государственному подоходному налогу, а въ 1908 г. уже 53% (тамъ же, 25).

ГЛАВА VIII.

Теорія коммунальнаго обложенія и общіе выводы.

Значительный толчекъ къ финансовымъ реформамъ новѣйшаго времени былъ данъ какъ разъ колоссальнымъ ростомъ коммунальныхъ бюджетовъ (ср. выше, стр. 177, 226). Государство и общины не могли болѣе оперировать на однихъ и тѣхъ же податныхъ источникахъ или, точнѣе, одними и тѣми же способами въ налоговой области. И повсюду центральнымъ, боевымъ вопросомъ финансовой политики является вопросъ о разграниченіи государственныхъ и коммунальныхъ источниковъ обложенія.

§ 1. Государственные и коммунальные источники обложенія.

У государства — гораздо болѣе широкій выборъ источниковъ обложенія. Таможенные налоги по существу дѣла недоступны для коммунъ. Правда, онѣ нерѣдко взимаютъ октруа, но въ такомъ случаѣ это сводится скорѣе къ той или иной формѣ внутренняго акциза, ибо какъ привозимые изъ-за границы, такъ и произведенные внутри данной страны продукты, подлежатъ одинаковому обложенію. Но во всякомъ случаѣ октруа — довольно сомнительный источникъ, обычно вредный для народнаго хозяйства въ цѣломъ, нарушающій государственную таможенную политику и продуктивный лишь при обложеніи самыхъ необходимыхъ продуктовъ. Едва ли мнѣ нужно еще болѣе останавливаться на столь простомъ и общеизвѣстномъ вопросѣ. Нужно ли говорить далѣе, что внутренніе акцизы, въ собственномъ смыслѣ, почти недоступны для общинъ? Вѣдь введеніе этого рода налоговъ предполагаетъ соотвѣтствующее таможенное обложеніе на границахъ государства и однообразныя

условія въ предѣлахъ цѣлой страны, иначе мѣстный производитель погибнетъ отъ иностранной или внутренней конкуренціи или будетъ вынужденъ ограничить производство мѣстнымъ рынкомъ. Гербовыя пошлины, за немногими исключеніями, также мало примѣнимы въ коммунальномъ бюджетѣ и, безъ сомнѣнія, нуждаются въ различныхъ ограниченіяхъ со стороны государства [1]).

Словомъ, область косвеннаго обложенія въ значительной степени закрыта для коммунальныхъ управленій [2]). Остается область прямого обложенія. Практически коммунальный наслѣдственный налогъ, по крайней мѣрѣ съ движимаго капитала, невозможенъ; но если даже говорить о городскомъ наслѣдственномъ налогѣ съ недвижимостей, то и здѣсь на практикѣ имѣется масса затрудненій: какъ быть съ имуществами корпорацій, которыя никогда не умираютъ, какъ облагать недвижимыя имущества акціонерныхъ компаній, когда умираетъ тотъ или иной акціонеръ, какъ устранить неизбѣжныя сильныя колебанія въ доходѣ отъ налога и т. д.? Остановимся на общеподоходномъ обложеніи. Примѣнимо ли оно въ коммунальномъ бюджетѣ? Послѣ тѣхъ иллюстрацій, которыя я привелъ для цѣлаго ряда странъ — Англіи, Шотландіи, Голландіи и множества германскихъ государствъ,—можно ли сомнѣваться въ томъ, что этотъ источникъ довольно чреватъ неудобствами, и что сплошь и рядомъ приложеніе его въ коммунальномъ хозяйствѣ натыкается на величайшія затрудненія? Оба эти налога—наслѣдственный и общеподоходный—подходятъ подъ понятіе личныхъ прямыхъ налоговъ. Сюда подходитъ также и общепоимущественный налогъ, но и онъ одинаково „неудобенъ“ для общинъ. Остаются реальные налоги — поземельный, подомовый, промысловый,—и на нихъ то главнымъ образомъ и вынуждены оперировать коммунальныя управленія.

§ 2. Реальные и личные налоги.

Казалось бы подобное положеніе вещей—очень печально, и при поверхностномъ взглядѣ на дѣло мы были бы склонны видѣть въ этихъ техническихъ затрудненіяхъ,—т.-е. въ край-

---

[1]) Ср. S. J. Chapman, Local Government, 26 сл.
[2]) Ср. Цытовичъ, у. с. 268 сл.

ней ограниченности выбора технически примѣнимыхъ въ данномъ случаѣ источниковъ обложенія,—главную причину всѣхъ невзгодъ коммунальнаго хозяйства, о которыхъ мы слышимъ ежечасно. Наше умозаключеніе было бы тѣмъ болѣе основательно, что намъ повсюду и всегда съ величайшей убѣдительностью доказывали все несовершенство реальныхъ налоговъ. Казалось бы, мы находимся въ какомъ-то безвыходномъ положеніи...

Тѣмъ не менѣе, какъ мнѣ кажется, возможно довольно полное разграниченіе областей коммунальнаго и государственнаго налоговыхъ бюджетовъ, при чемъ при правильной постановкѣ вопроса не можетъ быть и рѣчи о недостаточности коммунальнаго дохода. Въ данномъ случаѣ чрезвычайно важнымъ представляется теоретическое дѣленіе налоговъ на личные и реальные. Это дѣленіе носитъ, въ сущности, только какъ бы пространственный характеръ, оно только перетасовываетъ одни и тѣ же объекты обложенія. И въ личныхъ, и въ реальныхъ налогахъ мы имѣемъ дѣло съ одними и тѣми же единицами, съ одними и тѣми же объектами: съ цѣнностью или съ доходностью земли, домовъ, промысловъ. Весь вопросъ въ этомъ дѣленіи налоговъ на личные и реальные сводится къ комбинаціи этихъ единицъ или объектовъ для податныхъ цѣлей. Другими словами, въ этомъ дѣленіи налоговъ на личные и реальные все сводится къ тому, съ какой стороны мы подходимъ для цѣлей обложенія, т.-е. съ какой стороны мы смотримъ на имущественныя единицы, когда хотимъ привлечь ихъ къ несенію податного бремени.

Въ *реальныхъ* налогахъ мы обращаемъ вниманіе исключительно на доходъ (Ertrag) отъ *вещи* (отсюда и самое названіе *реальное* обложеніе, — отъ слова res-вещь). Намъ важно знать, сколько дохода получается отъ каждой *вещи*, входящей въ составъ даннаго податного района въ теченіе такого-то промежутка времени; или, если мы облагаемъ по цѣнности, то опредѣляемъ, сколько стоитъ каждая отдѣльная *вещь* въ предѣлахъ даннаго района въ такое-то время. Иначе говоря, мы опредѣляемъ, сколько стоятъ или сколько приносятъ дохода *вещи*, находящіяся въ предѣлахъ района, т.-е. отдѣльные дома, земли, фабрики, торговыя предпріятія и т. д.

Въ *личныхъ* или персональныхъ налогахъ мы поступаемъ иначе: мы обращаемъ вниманіе исключительно на то, сколько

дохода или имущества имѣютъ тѣ или иныя *лица* въ теченіе даннаго періода или въ такое-то время. Намъ важно знать, сколько дохода имѣетъ каждое *лицо*, живущее въ предѣлахъ даннаго податного района, или, если мы облагаемъ по цѣнности, сколько капитала имѣетъ каждое отдѣльное *лицо*. Здѣсь мы сосчитываемъ уже *не* дома, земли, фабрики и т. д., а сосчитываемъ доходы или имущества отдѣльныхъ жителей въ предѣлахъ даннаго района.

Итакъ, при раздѣленіи налоговъ на реальные или личные мѣняется лишь точка зрѣнія: въ первомъ случаѣ въ фокусѣ, такъ сказать,—отдѣльныя вещи,—во второмъ—отдѣльныя лица, обладатели доходовъ или имуществъ (т.-е. тѣхъ же вещей, но расположенныхъ въ иномъ порядкѣ). И мнѣ представляется неосновательнымъ скептическое отношеніе нѣкоторыхъ авторовъ (напр., Фокке) къ теоретическому разграниченію „реальныхъ“ и „личныхъ“ налоговъ. Дѣло въ томъ, что это разграниченіе вполнѣ соотвѣтствуетъ и тому разграниченію, которое мы дѣлаемъ при подсчетѣ народнаго дохода или народнаго богатства какой-либо страны.

На самомъ дѣлѣ. Чтобы исчислить народный доходъ или народное богатство мы можемъ пользоваться двумя методами: реальнымъ или персональнымъ. Въ первомъ случаѣ мы подсчитываемъ всю сумму благъ, созданныхъ въ теченіе даннаго періода въ данномъ районѣ, или (при подсчетѣ народнаго богатства) совокупную массу благъ въ такое-то время; во второмъ,—мы подсчитываемъ личные доходы всѣхъ жителей района за данный періодъ, или же (при подсчетѣ народнаго имущества) совокупную массу имуществъ всѣхъ отдѣльныхъ жителей. Въ первомъ случаѣ у насъ въ фокусѣ — отдѣльныя блага, вещи, а въ второмъ—отдѣльныя лица, обладатели вещей [1]).

Такимъ образомъ, дѣленіе налоговъ на личные и реальные имѣетъ лишь какъ бы территоріальное значеніе, и это обстоятельство чрезвычайно важно для разграниченія областей государственнаго и коммунальнаго хозяйствъ. Мы не имѣемъ никакихъ основаній считать, что съ народно-хозяйственной

---

[1]) Я долженъ оговориться, что я не вхожу здѣсь въ изученіе вопроса о различныхъ видахъ народнаго дохода и о способахъ подсчета такового по частнымъ доходамъ. См. возраженія Rob. Meyer, Das Wesen des Einkommens Brl. 1887 § 12 и его статью Einkommen въ Handw. d. Staatsw. III, 349.

точки зрѣнія *въ принципѣ* реальное обложеніе—нѣчто худшее сравнительно съ личнымъ. Что это не такъ, ясно изъ предыдущаго разсужденія, доказывающаго идентичность обоихъ видовъ учета подлежащихъ обложенію имуществъ. И если уже въ государственныхъ финансахъ въ настоящее время получается масса осложненій въ силу того, что доходы отдѣльныхъ подданныхъ поступаютъ нерѣдко изъ-за предѣловъ данной страны, то тѣмъ больше осложненій должно получаться въ коммунальныхъ финансахъ. При установленіи общеподоходнаго налога современныя государства по общему правилу вынуждены придерживаться строго реальнаго принципа (напр., не облагать дохода отъ недвижимостей, принадлежащихъ ихъ подданнымъ за границей), и конечно тѣмъ сильнѣе должно быть затрудненіе этого рода въ коммунальной податной политикѣ. Общинѣ чрезвычайно важно уловить тотъ реальный доходъ (Ertrag), который образуется въ ея предѣлахъ; но она не можетъ уловить всѣхъ тѣхъ личныхъ доходовъ (Einkommen), которые получаютъ ея жители, если она не желаетъ впасть въ неразрѣшимый конфликтъ съ другими общинами.

Слѣдовательно, сама природа коммунальнаго хозяйства въ значительной степени предрасполагаетъ къ реальной методѣ обложенія. Если бы коммунальныя управленія усвоили себѣ только ее, то они не знали бы столь обычныхъ теперь затрудненій въ дѣлѣ разграниченія объектовъ обложенія или явныхъ аномалій, какія получаются при пользованіи личной системой обложенія. Правда, намъ бьетъ въ лицо, что при безусловномъ господствѣ реальнаго обложенія многія вполнѣ „налогоспособныя“ *лица* не уплачиваютъ налоговъ. Положимъ, А. владѣетъ домомъ въ 100.000 руб., заложеннымъ Б. въ 50.000 р. При реальной системѣ обложенія А. будетъ платить налогъ за полную стоимость дома—за 100.000 руб., а Б., являющійся одинаково богатымъ человѣкомъ, не заплатитъ ничего. Однако, если бы мы вздумали привлечь къ обложенію Б. сверхъ того, что по реальной методѣ уплачиваетъ А, то получилась бы явная несообразность—полное смѣшеніе личнаго и реальнаго методовъ обложенія (мы взыскали бы полуторный окладъ). Мы впали бы въ совершенно такую же ошибку, въ какую впадали тѣ старые экономисты, которые къ совокупной цѣнности народнаго богатства прибавляли стоимость

акцій, облигацій, денежныхъ знаковъ и т. д. Это—просто двойной счетъ одного и того же дѣйствительнаго имущества—одинъ разъ въ видѣ всей суммы благъ, а другой разъ—въ видѣ требованій, выражающихъ юридическое право на ту или иную часть этихъ благъ. Словомъ, что-либо одно: или мы должны придерживаться строго реальной системы, т.-е. брать изъ *реальнаго* дохода (*Ertrag'a*) 100.000-го дома и болѣе ничего, или же придерживаться строго личной системы, т.-е. облагать А. за то, что онъ владѣетъ имуществомъ (или доходомъ отъ имущества) въ 50.000 р., и Б. за то, что онъ владѣетъ имуществомъ (или доходомъ отъ имущества) въ 50.000 р. (въ видѣ ипотеки); другими словами, мы стали бы облагать *личный* доходъ (*Einkommen*) А. и Б. Въ экономическомъ отношеніи оба пріема—совершенно однородны, но какому пріему мы *на практикѣ* отдадимъ предпочтеніе, то этотъ вопросъ требуетъ болѣе подробнаго анализа.

Почему реальный методъ обложенія вызываетъ въ повседневной жизни столь много возраженій? Едва ли не важнѣйшимъ основаніемъ для нападокъ служитъ то обстоятельство, что обычно въ дѣйствительной жизни оцѣнки реальныхъ доходовъ (Ertrag'овъ) крайне несовершенны. Для *практическихъ* цѣлей обыкновенно было совершенно достаточно вычислить *среднюю* или *нормальную* доходность отдѣльныхъ объектовъ обложенія и среди нихъ разверстывать податной контингентъ. Соотвѣтствующія свѣдѣнія заносились въ кадастры, и этими нормами руководствовались многіе и многіе годы. Слѣдовательно, обычное несовершенство оцѣнокъ является той причиной, которая заставляетъ жаловаться на реальное обложеніе. Но послѣднее *въ принципѣ* вовсе не должно бы вызывать такихъ жалобъ. Вѣдь если бы мы и общеподоходный налогъ стали строить на такой сомнительной базѣ, на разныхъ „среднихъ“ и „нормальныхъ“ доходахъ, то едва ли онъ былъ бы лучше. Онъ часто лучше только потому, что къ дѣлу оцѣнки мы привлекаемъ самихъ плательщиковъ (обязательная декларація) и нерѣдко ежегодно исправляемъ окладные листы. Но не подлежитъ сомнѣнію, что и реальные доходы (Ertrag'и) и личные доходы (Einkommen) могутъ быть оцѣниваемы и вычисляемы по меньшей мѣрѣ съ равнымъ успѣхомъ. Правда, при теперешней развитой экономической жизни и то, и дру-

гое требуетъ сложныхъ бухгалтерскихъ пріемовъ, но трудности въ обоихъ случаяхъ одинаковыя.

Другое возраженіе противъ реальной системы обложенія то, что она не допускаетъ вычета долговъ. На только что приведенномъ примѣрѣ мы имѣли случай убѣдиться, что при реальномъ обложеніи вычетъ долговъ *логически* невозможенъ, и съ А. безсердечно возьмутъ одинаковый налогъ, какъ когда онъ долженъ 50.000 руб. въ пользу Б., такъ и тогда, когда онъ ничего не долженъ. Казалось бы нѣтъ ничего нелѣпѣе этого положенія. Представимъ себѣ, далѣе, даже худшій случай, именно, что стотысячный домъ обремененъ ипотекой въ 100.000 рублей, т.-е., что онъ въ рукахъ А. ровно ничего не стоитъ, и тѣмъ не менѣе А. будетъ уплачивать налогъ все въ томъ же размѣрѣ (положимъ 1.000 р.). Однако, нельзя упускать изъ виду, что такое положеніе вещей возможно только потому, что А. не имѣетъ ни копѣйки собственнаго капитала и, получивъ таковой отъ Б., построилъ себѣ домъ. А. *вноситъ* налогъ въ 1.000 р., но беретъ его изъ дохода отъ дома. Точно такъ же, любое другое лицо, которое построило домъ цѣликомъ на собственный капиталъ, почерпнетъ средства для уплаты налога изъ дохода отъ дома. Если допустить вычетъ долговъ, то задолженность при реальномъ обложеніи естественно создавала бы лишь премію для сильно задолженныхъ владѣльцевъ, и это было бы явно несправедливо по отношенію къ незадолженнымъ владѣльцамъ. И съ народнохозяйственной точки зрѣнія *нельзя* допустить вычета долговъ при реальномъ обложеніи, такъ какъ это не вяжется съ самымъ характеромъ этого метода обложенія. Допустимъ, милліонеръ ссужаетъ десяти предпринимателямъ по 100.000 р.; этотъ капиталъ находитъ выгодное помѣщеніе; предприниматели, ссылаясь на необходимость платить проценты по ссуженному капиталу, „вычитаютъ“ милліонный долгъ (точнѣе, $^0/_0$ $^0/_0$ по долгу); „прибыль“ предпринимателей оказывается, за вычетомъ $^0/_0$ $^0/_0$ по ссуженному капиталу, крайне умѣренной и несетъ вслѣдствіе этого ничтожный сравнительно налогъ. Наоборотъ, лицо, помѣстившее милліонъ въ собственное дѣло, не могло бы произвести никакого вычета и несло бы налогъ полностью на всю сумму своего дохода (полученнаго въ видѣ $^0/_0$ $^0/_0$ на капиталъ и въ видѣ предпринимательскаго барыша). Замѣчу только, что „неспра-

ведливость“ невычета долговъ нерѣдко нѣсколько утрируютъ, ибо перспектива платежа налога часто заранѣе учитывается контрагентами. Правда, рѣзкія иногда измѣненія въ цѣнности объектовъ обложенія или внезапное и неожиданное повышеніе налогового бремени обычно совершенно разстраиваютъ первоначальные разсчеты контрагентовъ; и этимъ-то обстоятельствомъ и объясняются главнымъ образомъ сильныя нападки на систему реальнаго обложенія со стороны лицъ, обманувшихся въ своихъ ожиданіяхъ...

Третье возраженіе противъ реальной системы обложенія заключается въ томъ, что она не допускаетъ вычета *экзистенцминимума*. Послѣдній теоретически возможенъ, конечно, только въ *личныхъ* налогахъ. Въ реальныхъ налогахъ мы въ лучшемъ случаѣ можемъ говорить только о „свободныхъ отъ обложенія объектахъ или минимумахъ“, но и такое освобожденіе въ *принципѣ* неосновательно. Положимъ, фискъ рѣшитъ освобождать отъ обложенія всѣ дома съ доходностью въ 100 р. и менѣе, исходя изъ соображенія о необходимости избавлять отъ налога владѣльцевъ лачугъ (т.-е. даровать этимъ бѣднякамъ какъ бы „экзистенцминимумъ“); однако, если я владѣю десятью такими лачугами, то я—все-таки налогоспособный человѣкъ, но *реальное* обложеніе не учтетъ этого обстоятельства и оставитъ всѣ мои десять лачугъ, какъ подходящихъ каждая подъ свободный отъ обложенія минимумъ, безъ обложенія. Съ другой стороны, если я вообще — богатый человѣкъ и случайно владѣю одной лачугой съ доходностью въ 100 р., то несмотря на мое богатство, фискъ освободитъ отъ обложенія мою лачугу, т.-е. дастъ мнѣ совершенно ненужную привилегію и при томъ именно въ силу примѣненія *реальной* системы обложенія. Едва ли нужно еще больше пояснять всю невозможность въ реальномъ обложеніи *логически* провести экзистенцминимумъ; послѣдній, какъ ясно изъ самаго названія,—par excellence принадлежность личнаго обложенія.

Противъ реальной системы обложенія выставляютъ, наконецъ, и то возраженіе, что она не даетъ возможности *логически* ввести прогрессивный методъ обложенія. Я могу имѣть большой доходный домъ, но одновременно имѣть и крупнѣйшіе долги, быть, въ сущности, банкротомъ, и тѣмъ не менѣе фискъ, считаясь съ большой доходностью дома, сталъ бы на-

числять высокія, сильно прогрессивныя ставки. Съ другой стороны, я могу имѣть десятки мелкихъ домовъ въ разныхъ мѣстахъ и, слѣдовательно, матеріально благоденствовать, а фискъ тѣмъ не менѣе сталъ бы, примѣняя реальную систему, взимать низкія ставки, такъ какъ каждый домъ порознь—сравнительно малодоходенъ. Прогрессія была бы возможна лишь при объединеніи всѣхъ отдѣльныхъ имуществъ въ одномъ *лицѣ*, такъ сказать въ одномъ окладномъ листѣ даннаго *лица*—плательщика, но это былъ бы уже *личный* методъ обложенія.

Итакъ, для *практическихъ цѣлей* реальная система обложенія дѣйствительно уступаетъ личной, хотя теоретически, съ народнохозяйственной точки зрѣнія, оба метода обложенія отличаются другъ отъ друга только какъ бы въ пространственномъ отношеніи, только, такъ сказать въ зависимости отъ точки зрѣнія. Эти неудобства реальнаго обложенія давно побуждали на практикѣ вводить въ реальные налоги элементы чисто личнаго обложенія и такимъ образомъ комбинировать выгоды обѣихъ системъ. Иногда здѣсь получалась путаница, двойное обложеніе и т. д. Почему же, однако, по общему признанію личные налоги—болѣе высокая, болѣе благородная, можно сказать, форма обложенія? Секретъ кроется въ томъ, что только *личные* налоги могутъ настичь истинную *налогоспособность плательщиковъ*, тогда какъ реальная система обложенія можетъ вскрыть только *фактъ наличности* тѣхъ или иныхъ *имуществъ*. Между тѣмъ фактъ существованія того или иного имущества далеко еще не говоритъ о томъ, какъ тяжела будетъ та рана, которую мы налоговымъ жаломъ нанесемъ владѣльцу этого имущества: богатъ или бѣденъ этотъ плательщикъ въ остальныхъ отношеніяхъ, обремененъ ли онъ семьей, каковы его личныя матеріальныя условія *вообще*,—все это остается совершенно неуловимымъ при господствѣ реальнаго обложенія [1]). Послѣднее считается только съ тѣмъ, что здѣсь есть домъ, фабрика, земля, промышленное заведеніе,— и фискъ улавливаетъ ихъ, но какъ это отражается на владѣльцахъ этихъ имуществъ, то до этого реальному обложенію дѣла нѣтъ.

Изъ вышеизложеннаго слѣдуетъ, что: 1) для коммунальныхъ финансовъ *реальное* обложеніе — чрезвычайно важный источ-

---

[1]) Ср. M. v. Heckel, Die Einkommensteuer u. die Schuldzinsen Lpz. 1890 стр. 4.

никъ,—въ силу легкаго территоріальнаго разграниченія сферы обложенія,—и вмѣстѣ съ тѣмъ съ народно-хозяйственной точки зрѣнія *принципіально* источникъ не худшій сравнительно съ личнымъ обложеніемъ, 2) но, съ другой стороны, реальное обложеніе не пригодно въ качествѣ налогового орудія, учитывающаго налогоспособность. Слѣдовательно тамъ, гдѣ въ силу тѣхъ или иныхъ соображеній необходимо учитывать *налогоспособность* плательщиковъ, на сцену должны выступать личные налоги — общеподоходный, общепоимущественный (или — коррелатъ ихъ — наслѣдственный).

§ 3. Принципы коммунальной податной политики.

Послѣ того, что я сказалъ выше, передъ нами тотчасъ встаетъ вопросъ: должна ли коммунальная податная политика строиться на началахъ налогоспособности или къ ней примѣнимы и другія точки зрѣнія? Иными словами, мы должны коснуться принциповъ коммунальной податной политики.

По вопросу о коммунальной податной политикѣ издавна борются двѣ теоріи: 1) услуги-возмездія и 2) налогоспособности. Не входя въ подробности (см. объ этомъ въ книгѣ проф. Лебедева, Мѣстные налоги), я скажу только, что первая теорія, считая общину хозяйственнымъ субъектомъ, строитъ все мѣстное обложеніе на принципѣ услуги-возмездія, т.-е. полагаетъ, что мѣстные налоги должны представлять собою просто возмездіе за оказываемыя общиной хозяйственныя услуги. Согласно этой теоріи, община представляетъ собою какъ бы акціонерную компанію, которая получаетъ деньги (-налоги) съ лицъ, непосредственно заинтересованныхъ въ веденіи коммунальнаго хозяйства, и тратитъ ихъ на хозяйственныя цѣли, обогащая тѣмъ самымъ акціонеровъ, т.-е. налогоплательщиковъ. Теорія услуги-возмездія считаетъ единственно справедливыми и раціональными въ коммунальномъ хозяйствѣ реальные налоги съ земли, домовъ и промысловъ, непосредственно выгадывающихъ отъ дѣятельности общины. Такова точка зрѣнія по преимуществу нѣмецкой манчестерской школы (Ал. Мейеръ, Фаухеръ и др.).

Наоборотъ, теорія налогоспособности не видитъ никакой разницы въ принципахъ государственнаго и коммунальнаго об-

ложенія: то и другое должно опираться на единственно правильный принципъ—принципъ налогоспособности, т.-е. каждый долженъ удѣлять на общія нужды въ соотвѣтствіи со своимъ имущественнымъ достаткомъ. Согласно этой теоріи, наиболѣе цѣлесообразными являются правильно организованные общеподоходный, общепоимущественный и т. п. налоги.

Между этими двумя теоріями имѣется рядъ посредствующихъ ученій, но всѣ они примыкаютъ болѣе то къ одной, то къ другой изъ указанныхъ двухъ теорій (см. у Лебедева). Особнякомъ стоитъ развѣ лишь та теорія коммунальнаго обложенія, которая въ основу коммунальной раскладки кладетъ сумму расходовъ, вызываемыхъ жителями общины (Kostentheorie). Но эта теорія не пользуется большимъ признаніемъ: вѣдь съ этой точки зрѣнія мы были бы вынуждены сильнѣйшимъ образомъ облагать экспедитора (онъ сильно изнашиваетъ городскіе проѣзды) и требовать минимальное обложеніе съ ювелира (онъ не причиняетъ такихъ расходовъ, какъ экспедиторъ). И едва ли мнѣ нужно приводить болѣе сильные доводы противъ этой послѣдней теоріи. Она непримѣнима уже потому, что на практикѣ степень вызываемыхъ расходовъ, если не представляется возможнымъ взимать так.-наз. пошлины (содержаніе улицъ и т. д.), обычно совершенно неуловима.

На мой взглядъ, при построеніи теоріи коммунальнаго обложенія необходимо руководствоваться двумя основными моментами. Необходимо: 1) имѣть въ виду характеръ *расходнаго* бюджета общинъ и 2) найти объективные *признаки для разграниченія* области мѣстнаго и общегосударственнаго обложенія въ виду специфическихъ особенностей государственнаго и общиннаго податного дѣла. Оба эти момента являются рѣшающими, какъ мнѣ кажется, для теоріи коммунальнаго обложенія.

Съ точки зрѣнія *расходнаго* бюджета нельзя отрицать всей важности классификаціи коммунальныхъ расходовъ на 1) расходы чисто-мѣстнаго значенія, и 2) расходы общегосударственнаго, общенаціональнаго значенія. Конечно, говоря абстрактно очень трудно опредѣлить, какіе расходы общины носятъ мѣстное, и какіе—общенаціональное значеніе. Но трудно это только потому, что смотря по условіямъ времени и мѣста одни и тѣ же расходы превращаются въ общегосударственные и

обратно. Мы были бы склонны, напр., издержки на городскую дезинфекціонную камеру отнести къ расходамъ чисто мѣстнаго характера. Однако, Портсмутъ уже давно жалуется на то, что государство не приходитъ ему на помощь въ дѣлѣ содержанія дезинфекціонной камеры: послѣдняя обслуживаетъ суда, приходящія изъ самыхъ отдаленныхъ краевъ свѣта, и предупреждаетъ всю Англію отъ заноса чумы, холеры и другихъ инфекціонныхъ болѣзней. Здѣсь расходы на дезинфекціонную камеру въ значительной степени конечно — расходы общегосударственнаго значенія, но содержаніе дезинфекціонной камеры въ захолустномъ городкѣ — расходъ чисто мѣстный. Далѣе, обычно до сихъ поръ земскія дороги мы считали предметомъ чисто мѣстнаго вѣдомства, но теперь онѣ пріобрѣтаютъ общегосударственное значеніе (какое и имѣли до введенія желѣзныхъ дорогъ) въ виду появленія новыхъ способовъ передвиженія по нимъ путемъ автомобилей. Недаромъ, англійскій министръ финансовъ въ бюджетѣ на 1909/10 г. счелъ нужнымъ ассигновать крупныя суммы на выдачу субсидій на улучшеніе и содержаніе земскихъ дорогъ (600.000 ф. ст.), такъ какъ расходъ на этотъ предметъ опять получилъ общенаціональное значеніе.

Словомъ, нельзя принципіально и категорически установить, какіе именно виды расходовъ подходятъ подъ понятіе расходовъ общенаціональнаго и какіе подъ понятіе расходовъ чисто мѣстнаго значенія. Это зависитъ отъ условій мѣста и времени, отъ того взгляда, котораго въ данномъ случаѣ придерживается общество и государство; это зависитъ отъ того, что̀ государство признаетъ желательнымъ въ *его* собственныхъ интересахъ и что̀ оно предоставляетъ на полное и свободное усмотрѣніе коммунальныхъ властей. Для *практическихъ* цѣлей та формула для разграниченія понятій чисто мѣстныхъ и общегосударственныхъ расходовъ, которую предложила королевская комиссія о мѣстномъ обложеніи въ Англіи (см. выше стр. 35), на мой взглядъ вполнѣ пріемлема: поскольку тотъ или иной расходъ производится въ интересахъ исключительно или преимущественно мѣстнаго населенія, постольку онъ долженъ быть признанъ имѣющимъ чисто мѣстный характеръ. Наоборотъ, если государство или все общество данной страны заинтересовано въ производствѣ того или иного расхода за счетъ об-

щинной кассы и, тѣмъ болѣе, если государство прямо требуетъ производства того или иного расхода (нерѣдко предписывается даже извѣстная степень успѣха), тогда мы отнесемъ такой расходъ къ числу общегосударственныхъ. Государство сплошь и рядомъ настаиваетъ на осуществленіи тѣхъ или иныхъ задачъ повсемѣстно или въ важнѣйшихъ общинахъ, и расходы на такія задачи естественно подходятъ подъ понятіе расходовъ на общегосударственныя цѣли. Государство требуетъ, напр., чтобы повсюду устраивались школы или принимались мѣры для призрѣнія нищихъ или умалишенныхъ; общины *обязаны* также нести расходы по полиціи или по отправленію правосудія. Въ этомъ заинтересовано государство и все общество, и если бы какая нибудь община пренебрегла дѣломъ, напр., народнаго образованія, то это вредно сказалось бы на всемъ народномъ организмѣ. Наоборотъ, расходъ на сооруженіе и эксплуатацію трамвая въ какомъ-нибудь захолустномъ городѣ будетъ расходомъ чисто мѣстнаго значенія, такъ какъ всѣмъ остальнымъ гражданамъ данной страны ни жарко, ни холодно отъ того, имѣетъ ли этотъ захолустный городъ трамвай, или нѣтъ, или довольствуется онъ коннымъ сообщеніемъ... Точно также расходы на замощеніе улицъ, или устройство канализаціи и водопровода и т. д. въ такомъ-то городѣ будутъ естественно расходами чисто мѣстнаго значенія, ибо никто кромѣ жителей даннаго города совершенно не заинтересованъ въ осуществленіи перечисленныхъ мѣропріятій.

Слѣдовательно, для *практическихъ* цѣлей можно довольно точно разграничить расходы общегосударственнаго и чисто мѣстнаго значенія. Старая нѣмецкая школа экономистовъ манчестерскаго направленія видѣла въ общинѣ союзъ исключительно для мѣстныхъ, чисто хозяйственныхъ цѣлей (въ противоположность государству съ его публичными цѣлями). Но это—конечно невѣрно. Современная община выполняетъ множество публичныхъ, административныхъ задачъ и, въ свою очередь, государство беретъ въ свои руки цѣлый рядъ чисто-хозяйственныхъ функцій (желѣзныя дороги, пути сообщенія, гавани, каналы, монополіи, заводы и т. д.). Въ *принципѣ* кругъ задачъ государства и общинъ не можетъ быть разграничиваемъ, [1]) и

---

[1]) Ср. между прочимъ K. Keller, Die Besteuerung der Gebäude u. Baustellen,

вопросъ о предоставленіи вѣдомства тѣми или иными задачами государству или общинамъ есть лишь вопросъ цѣлесообразности. Если государство предоставляетъ вѣдать дѣло народнаго образованія общинамъ, то потому, что считаетъ мѣстныхъ людей болѣе компетентными въ организаціи школьнаго дѣла применительно къ мѣстнымъ условіямъ, а не потому, что оно считаетъ это дѣло неимѣющимъ общаго, для цѣлаго государства, значенія.

Расходы современныхъ общинъ на общегосударственныя цѣли громадны. Помимо обычно самыхъ крупныхъ расходовъ коммунъ — на школы и призрѣніе бѣдныхъ — общины тратятъ большія суммы на содержаніе полиціи (послѣдняя — своего рода ein Mädchen für alles для государства, по мѣткому замѣчанію одного нѣмецкаго городского дѣятеля), бюро по регистраціи гражданскаго состоянія, промысловыхъ судовъ, на содержаніе органовъ, завѣдующихъ сборомъ государственныхъ налоговъ, по сбору рекрутовъ, по общеобязательному привитію оспы, по веденію списковъ присяжныхъ или избирателей, по обязательному страхованію, по всякаго рода статистическимъ работамъ и т. д., и т. д. [1]). И если, слѣдовательно, на общинные бюджеты возлагаютъ столь многочисленныя сложныя задачи общенаціональнаго значенія, то можно ли возлагать эти расходы исключительно на плечи мѣстнаго населенія? На это можно было бы отвѣтить въ утвердительномъ смыслѣ только въ томъ случаѣ, если бы эти расходы, вслѣдствіе того, что они производятся повсемѣстно, падали повсюду одинаковымъ бременемъ, т.-е. если бы жертвы населенія на удовлетвореніе этихъ потребностей требовались въ болѣе или менѣе точномъ соот-

---

Brl. 1907 стр. 20 и статью И. Шрейдера, Коммунальные налоги въ Италіи, „Изв. Моск. Город. Думы“, апр. 1908, с. 139.

[1]) На шлезвигъ-гольштинскомъ городовомъ съѣздѣ (въ Пруссіи) была произведена анкета по поводу того, насколько государство „обременяетъ“ общины задачами чисто-государственнаго значенія. Городъ Альтона исчислилъ свои ежегодные расходы на такія задачи въ 108 тыс. мар., Киль—въ 112 тыс. мар., Неймюнстеръ — 21 тыс. мар. и т. д., при чемъ сюда включены расходы лишь на содержаніе коммунальныхъ органовъ, вѣдающихъ податное и военное дѣло, государственное страхованіе и промысловые суды. Но, по справедливому замѣчанію П. Фуса, городамъ нѣтъ никакого основанія ходатайствовать объ изъятіи этихъ задачъ изъ ихъ вѣдѣнія, такъ какъ это—важные для мѣстнаго населенія вопросы, однако необходимо требовать денежной компенсаціи за производство подобныхъ расходовъ. P. Fuss, Verfassung u. Verwaltungsorganisation der Städte, Preussen, in Schrift. d. Ver. f. Soz. 118 B. II, 76.

вѣтствіи съ *налогоспособностью всѣхъ* жителей на *всемъ* пространствѣ государства. Почему въ соотвѣтствіи съ налогоспособностью всѣхъ жителей? Это—потому, что рѣчь идетъ о расходахъ общегосударственнаго значенія — слѣдовательно, всѣ граждане должны участвовать въ несеніи ихъ,—и единственнымъ критеріемъ для разверстки очевидно можетъ быть лишь налогоспособность; принципъ же услуги-возмездія здѣсь оказывается неприложимымъ. Уже одно то обстоятельство, что государство обычно *требуетъ* выполненія общинами тѣхъ или иныхъ задачъ общенаціональнаго значенія обыкновенно противопоказуетъ, можно сказать, примѣненію принципа услуги-возмездія. На самомъ дѣлѣ, взиманіе пошлинъ за обученіе въ городскихъ школахъ—вещь терпимая, но онѣ поневолѣ должны быть низки, ибо рѣчь идетъ не столько о возмездіи за услугу, оказываемую гражданину (за обученіе), сколько объ удовлетвореніи такой потребности (распространеніе народнаго образованія), которая ощущается всѣмъ народнымъ организмомъ въ цѣломъ. Другой примѣръ: взиманіе пошлинъ за призрѣніе бѣдныхъ есть абсурдъ и т. д.

Итакъ, принципъ налогоспособности долженъ получить надлежащее признаніе въ коммунальной податной системѣ. Этотъ принципъ необходимо выдвигать на сцену въ томъ случаѣ, когда рѣчь идетъ о покрытіи расходовъ общенаціональнаго значенія. Изъ того, что я говорилъ выше, ясно, что учитывать налогоспособность могутъ только *личные* налоги. Отсюда мы получаемъ выводъ, что *расходы, производимые общинами въ общегосударственныхъ интересахъ, должны покрываться за счетъ личныхъ налоговъ.* Реальные налоги для этой цѣли непримѣнимы, и къ такому выводу мы приходимъ вслѣдствіе того, что учитываемъ первый изъ указанныхъ выше (стр. 285) моментовъ, коими необходимо руководиться при построеніи теоріи коммунальнаго обложенія, а именно: учитываемъ характеръ *расходнаго* бюджета общинъ.

Но намъ необходимо учесть и второй моментъ (стр. 285): надо найти объективные признаки для разграниченія области государственнаго и коммунальнаго обложенія. Вѣдь недостаточно сказать, что расходы общегосударственнаго значенія должны покрываться за счетъ личныхъ налоговъ. Дѣло въ томъ, что различіе между реальнымъ и личнымъ обложеніемъ

только пространственное, и надо изслѣдовать вопросъ, нѣтъ ли какого-нибудь спеціальнаго оправданія для того, чтобы коммунальное податное бремя падало именно на видимые объекты въ предѣлахъ общинной территоріи. Нѣтъ ли, другими словами, какого-нибудь спеціальнаго оправданія для реальныхъ налоговъ въ общинѣ? Видимые объекты въ предѣлахъ общины—земли, дома, промыслы—имѣютъ значеніе и цѣнность только на опредѣленной территоріи, они *физически и экономически* прикрѣплены къ извѣстному мѣсту. Что стоитъ трехъэтажный домъ?—если вы при этомъ не укажете, *гдѣ* этотъ домъ, то отвѣта дать невозможно. Иначе съ движимостями при совершенствѣ современныхъ путей сообщенія: стулъ, кусокъ золота, пудъ пшеницы могутъ, въ сущности, быть оцѣниваемы независимо отъ ихъ мѣстонахожденія на строго опредѣленной ограниченной территоріи.

Здѣсь естественно напрашивается связь между прикрѣпленностью видимыхъ объектовъ къ опредѣленной территоріи и реальнымъ обложеніемъ, обременяющимъ эти объекты и также прикрѣпленнымъ къ данной территоріи. Если же мы будемъ придерживаться правила, что реальное обложеніе должно идти на покрытіе чисто мѣстныхъ расходовъ (для покрытія общенаціональныхъ—они непригодны, какъ я доказывалъ передъ тѣмъ), то мы получаемъ двойное оправданіе такой политики: съ одной стороны, нельзя оспаривать полной основательности правила, что расходы, производимые въ интересахъ жителей исключительно данной опредѣленной территоріи, должны быть и покрываемы за счетъ имущественныхъ массъ, сосредоточенныхъ въ данномъ районѣ (вѣдь чисто мѣстные расходы экономически оплодотворяютъ данную мѣстность, по крайней мѣрѣ при нормальныхъ условіяхъ; ср. ниже), а съ другой,—такая политика даетъ возможность строго разграничить податныя сферы какъ общины и государства, такъ и отдѣльныхъ общинъ между собою.

На мой взглядъ, принципъ: расходы чисто мѣстнаго значенія должны покрываться за счетъ реальнаго обложенія—чрезвычайно важенъ. Такъ, если бы общинамъ была предоставлена возможность покрывать свои расходы чисто мѣстнаго значенія за счетъ источниковъ, образующихся въ другихъ мѣстахъ, то это было бы 1) и несправедливо по отношенію къ этимъ дру-

гимъ общинамъ, могущимъ съ бо́льшимъ правомъ претендовать на тотъ же источникъ, и 2) прямо опасно, такъ какъ общины не имѣли бы достаточно стимула къ экономіи въ дѣлѣ производства расходовъ на чисто мѣстныя цѣли. Возьмемъ два города А. и Б.; многіе жители А. получаютъ свои доходы отъ домовъ и предпріятій, находящихся въ Б.; А, прибѣгая къ личному обложенію, присваиваетъ себѣ податные источники Б и, искусственно создавъ себѣ значительные рессурсы, можетъ съ большей легкостью и съ большей расточительностью удовлетворять чисто мѣстныя нужды своего населенія; наоборотъ, финансовое положеніе Б. въ нашемъ примѣрѣ было бы надломлено. (Ср. стр. 79).

Далѣе, надо имѣть въ виду, что въ предложенной схемѣ доходъ отъ реальнаго обложенія долженъ быть употребляемъ на чисто мѣстныя цѣли, онъ долженъ, слѣдовательно, оплодотворять данную мѣстность. Если же община не соблюдаетъ должной мѣры въ расходованіи средствъ на чисто мѣстныя нужды, такъ что ея хозяйственныя затраты не обогащаютъ мѣстности или мало обогащаютъ ее (напр., община проявляетъ чрезмѣрную роскошь въ дѣлѣ совершенствованія мостовыхъ, такъ что это лишь въ ничтожной степени содѣйствуетъ поднятію цѣнности недвижимыхъ имуществъ даннаго города), то нѣтъ основанія предоставлять такой общинѣ новые податные источники. Фондъ для покрытія чисто мѣстныхъ расходовъ долженъ лежать въ самой общинѣ, она должна такъ организовать свою финансовую политику, чтобы ея затраты на чисто мѣстныя цѣли были какъ бы затратами капитала на дальнѣйшее производство. Если себѣ представить общину въ качествѣ акціонерной компаніи, лишенной права обложенія, то можно смѣло сказать, что она несомнѣнно стала бы въ собственныхъ интересахъ производить расходы чисто мѣстнаго значенія: строить улицы, заботиться объ освѣщеніи, о канализаціи, о противопожарномъ дѣлѣ, объ устройствѣ трамваевъ, объ украшеніи общины и т. д. Всѣ расходы на эти цѣли были бы то, что мы назвали бы „выгоднымъ помѣщеніемъ капитала“, ибо всѣ они окупились бы въ видѣ повышеннаго дохода отъ принадлежащихъ компаніи (т.-е. общинѣ) недвижимостей и промысловъ. Въ дѣйствительной жизни мы имѣемъ примѣры, вполнѣ подтверждающіе эту иллюстрацію. Лондонскія адвокат-

скія корпораціи, владѣющія большимъ пространствомъ лондонской территоріи, представляютъ собою самостоятельныя единицы, подобныя приходскимъ управленіямъ [1]), съ теоретическимъ правомъ обложенія; но онѣ не взимаютъ никакихъ мѣстныхъ налоговъ, окупая всѣ свои хозяйственные расходы по содержанію проѣздовъ, водопровода, канализаціи и т. д. путемъ повышенной ренты съ принадлежащихъ имъ недвижимостей.

Вотъ почему мнѣ представлется очень удачнымъ англійскій терминъ для реальныхъ налоговъ, доходъ отъ которыхъ предназначается на подобныя чисто мѣстныя, хозяйственныя цѣли: „beneficial rates“—окупающіеся мѣстные налоги. Были даже сдѣланы попытки подсчитать, сколько ежегодно тратится въ Лондонѣ въ видѣ такихъ beneficial rates и полученную сумму хотѣли поставить въ тѣсную связь съ возрастаніемъ совокупной массы цѣнности лондонскихъ недвижимостей; другими словами, пытались установить, что цѣнность лондонскихъ недвижимостей возрастаетъ въ соотвѣтствіи съ суммой затратъ за счетъ beneficial rates, т.-е. что послѣднія представляютъ собою лишь какъ бы особую форму investment of capital. Конечно, всѣ такія вычисленія въ высшей степени проблематичны [2]), проблематичны хотя бы уже потому, что абсолютно немыслимо, чтобы всѣ „beneficial rates“ безусловно получили вполнѣ полезное приложеніе: сколько яко бы „beneficial rates“ гибнетъ въ неудачномъ приложеніи!..

Но именно это то послѣднее обстоятельство только лишній разъ подтверждаетъ необходимость, чтобы расходы на подобныя цѣли производились за счетъ *реальныхъ* налоговъ, ибо нельзя дѣлать отвѣтственнымъ за неудачныя „помѣщенія капитала“ кого-либо другого кромѣ самого мѣстнаго населенія. Если не придерживаться принципа, что чисто мѣстные расходы

---

[1]) Во всѣхъ случаяхъ, гдѣ территорія корпораціи (Inner Temple, Middle Temple, Gray's Inn) должна фигурировать какъ часть какого нибудь союза приходовъ (напр., poor union, т.-е. для удовлетворенія нѣкоторыхъ общихъ потребностей нѣсколькихъ приходовъ, напр. при разверсткѣ указаннаго выше на стр. 49 common poor fund)) онѣ считаются самостоятельными приходами, и всѣ оцѣнки и разверстки производятся у нихъ какъ въ остальныхъ приходахъ. См. законы 20 Vict. c. 19 sh. 3;32 & 33 Vict. c. 67 sh. 59;39 & 40 Vict. c. 61 sh. 43.

[2]) Ср. J. Row-Fogo, An Essay on the reform of local taxation in England 1902, стр. 351.

должны покрываться исключительно реальнымъ обложеніемъ, и считать допустимымъ, наприм., государственныя дотаціи на помощь общинамъ на расходы чисто мѣстнаго значенія, то въ лучшемъ случаѣ дотаціи будутъ обогащать мѣстныхъ домовладѣльцевъ, въ худшемъ—онѣ будутъ представлять собою непроизводительную трату средствъ, собираемыхъ съ цѣлаго народа и растрачиваемыхъ по волѣ неудачно спекулирующихъ мѣстныхъ управленій (послѣднее—когда „beneficial“ затраты не окупаются)...

Слѣдовательно, реальное обложеніе составляетъ необходимый элементъ коммунальной податной системы, необходимый для покрытія чисто мѣстныхъ расходовъ. Личное обложеніе для этой цѣли непригодно, такъ какъ оно не даетъ возможности локализировать источники обложенія. Чрезвычайно важно еще то обстоятельство, что когда реальное обложеніе служитъ для покрытія чисто мѣстныхъ расходовъ, то различіе въ высотѣ ставокъ этихъ „beneficial rates“ въ разныхъ мѣстностяхъ отнюдь не можетъ имѣть вредныхъ послѣдствій: вѣдь вопросъ идетъ такъ сказать о помѣщеніи большаго или меньшаго капитала въ интересахъ данной мѣстности. Къ тому же отвѣтственность за чрезмѣрную расточительность въ этомъ отношеніи должна оставаться на плечахъ мѣстнаго населенія. Какъ я неоднократно иллюстрировалъ въ настоящей работѣ, гораздо болѣе серьезный вредъ имѣетъ различіе въ ставкахъ мѣстныхъ *личныхъ* налоговъ, а также впрочемъ и мѣстныхъ реальныхъ налоговъ, когда за ихъ счетъ покрываются расходы общегосударственнаго значенія (т.-е., когда они *не* „beneficial rates“).

§ 4. Схема коммунальной податной системы.

До сихъ поръ мы пришли къ выводу, что коммунальные расходы общегосударственнаго значенія должны покрываться за счетъ личнаго обложенія, а расходы чисто мѣстнаго значенія—за счетъ реальнаго обложенія. Но этимъ мы еще не предопредѣлили всей схемы коммунальнаго обложенія.

Реальные налоги въ моей схемѣ предназначены для покрытія чисто мѣстныхъ расходовъ. Мотивъ между прочимъ тотъ, что тутъ рѣчь идетъ о beneficial rates, о налогахъ, которые въ видоизмѣненной формѣ возвращаются населенію.

Иногда принципъ beneficial rates хотятъ представить въ той смѣшной формѣ, что каждый житель, какъ бы на кооперативныхъ началахъ получаетъ индивидуальную выгоду отъ коммунальныхъ затратъ въ строгомъ соотвѣтствіи съ суммой уплаченныхъ налоговъ. Если стоять на этой точкѣ зрѣнія индивидуальнаго возмездія, то, конечно, придется съ удивленіемъ спросить себя: неужели свѣтская дама въ роскошномъ туалетѣ и бѣдная женщина въ сапогахъ, подбитыхъ гвоздями, получаютъ выгоду отъ хожденія по чистымъ улицамъ точь въ точь въ соотвѣтствіи съ тѣмъ, какую сумму уплачиваютъ ихъ мужья въ видѣ налоговъ на покрытіе расходовъ по очисткѣ улицъ [1])? Принципъ beneficial rates въ *такой* постановкѣ довольно нелѣпъ. Вопросъ вовсе не въ томъ, чтобы путемъ реальныхъ налоговъ взыскивать пошлины за очистку улицъ и пытаться *каждаго* жителя *въ отдѣльности* облагать строго сообразно получаемымъ *имъ* выгодамъ отъ очистки улицъ, а въ томъ, какъ локализировать обложеніе, такъ чтобы податное бремя упало только на тѣ имущественныя массы, которыя сосредоточены въ данномъ районѣ (рѣчь идетъ о расходѣ чисто мѣстнаго значенія; производство такого расхода совершенно не интересуетъ другіе районы, но данный районъ экономически выигрываетъ отъ очистки улицъ, ибо такая мѣстность становится болѣе привлекательной). Вопросъ идетъ о территоріальномъ разграниченіи обложенія, при томъ о такомъ разграниченіи, которое необходимо вовсе не вслѣдствіе технической трудности взимать личный (напр., общеподоходный) налогъ (кстати сказать, *техническая* трудность взимать общеподоходный налогъ вовсе не такъ велика, если взимать его по прусскому образцу), а вслѣдствіе того, что онъ (личный налогъ) въ *данномъ* случаѣ несправедливъ и экономически необоснованъ. Иногда высмѣиваютъ взглядъ на beneficial rates, какъ на расходы кооперативнаго типа („joint stock principle“) [2]), гдѣ съ населенія сообща взимается та или иная плата и возвращается ему же въ видѣ извѣстной услуги. Однако, это неосновательно. Если *практически* было бы возможно всѣ мѣстные расходы покрывать путемъ так. наз. пошлинъ и спе-

---

[1]) Ср. Row-Fogo, ц. с. 338.
[2]) Тамъ же, 339.

ціальнаго обложенія въ точномъ соотвѣтствіи съ даруемыми каждому жителю выгодами (слѣдовательно, если бы существовалъ надлежащій масштабъ для учета выгодъ) и если при томъ не было бы принудительности (это было бы необходимой гарантіей того, что данные расходы нужны населенію и ему *экономически* выгодны), то и не было бы потребности въ реальномъ обложеніи, и схема коммунальнаго обложенія знала бы лишь: пошлины, спеціальное обложеніе, личное обложеніе (для расходовъ общегосударственнаго значенія). Но разъ такой индивидуальный учетъ выгодъ невозможенъ и разъ нельзя отказаться отъ принужденія для удовлетворенія коллективныхъ нуждъ [1]), то мы должны обратиться къ общимъ налогамъ; и такъ какъ здѣсь рѣчь идетъ о расходахъ чисто мѣстнаго значенія, то и эти „общіе налоги“ должны поддаваться локализированію, т.-е. быть чисто реальными налогами.

Итакъ, практически всѣ расходы чисто мѣстнаго значенія, т.-е., напр., для современнаго города расходы на пути сообщенія, канализацію, водопроводъ, освѣщеніе, газовые заводы, пожарное дѣло, внѣшнее благоустройство города, трамваи, бойни, прачешныя и всѣ расходы, связанные съ эксплуатаціей этихъ предпріятій (т.-е. штатъ, завѣдующій управленіемъ ихъ), должны покрываться, поскольку недостаточенъ или невозможенъ доходъ отъ пошлинъ или спеціальныхъ сборовъ (напр., когда выгоды не поддаются индивидуализированію), путемъ реальныхъ налоговъ; расходы же общегосударственнаго значенія должны покрываться за счетъ личныхъ налоговъ (общеподоходнаго, общепоимущественнаго или путемъ видоизмѣненной формы этихъ двухъ налоговъ,— именно путемъ наслѣдственнаго налога). Необходимо отмѣтить еще только, что покрытіе расходовъ на чисто мѣстныя цѣли не должно совершаться за счетъ избытковъ доходовъ (чистой прибыли выше средней коммерческой) отъ частнохозяйственныхъ предпріятій общины, такъ какъ это означало бы косвенное обложеніе *нѣкоторыхъ* группъ мѣстнаго населенія ради *коллективной* цѣли

---

[1]) Это обстоятельство и является между прочимъ существеннымъ основаніемъ для примѣненія „общихъ налоговъ“. Расходы мѣстнаго значенія по общему правилу преслѣдуютъ все же удовлетвореніе *коллективныхъ* нуждъ, но нуждъ территоріально ограниченныхъ и beneficial лишь въ коллективномъ смыслѣ (т.-е. гдѣ выгода не поддается индивидуализированію).

данной общины или ради какой-либо другой группы мѣстнаго населенія (т.-е. тамъ, гдѣ по справедливости слѣдовало бы примѣнить спеціальное обложеніе). Напримѣръ, Бирмингамъ въ теченіе ряда лѣтъ употреблялъ крупные избытки отъ газоваго завода на улучшеніе внѣшняго благоустройства, принесшее непосредственную выгоду сравнительно ограниченному числу жителей [1]). Словомъ, расходы мѣстнаго значенія должны покрываться за счетъ реальнаго обложенія.

Поэтому схема коммунальнаго обложенія можетъ быть выражена слѣдующимъ образомъ:

Характеръ расходнаго бюджета.	Виды обложенія.	Принципъ обложенія.
1) Расходы общегосударственнаго значенія.	Личные налоги (общеподоход., общепоимущ.)	По налогоспособности.
2) Расходы чисто мѣстнаго значенія (поскольку въ нихъ возможно учесть индивидуальную выгоду).	Пошлины и „спеціальные сборы“ (Beiträge).	Индивидуальной услуги — индивидуальнаго возмездія.
3) Расходы чисто мѣстнаго значенія (непокрытые по пункту 2-му).	Реальные налоги (подомов., позем., промысловый).	Услуги-возмездія.

Не останавливаясь подробнѣе на организаціи пошлинъ и „спеціальныхъ сборовъ“ (см. мою книгу о „спеціальномъ обложеніи“), я попытаюсь кратко охарактеризовать основныя черты коммунальнаго личнаго и реальнаго обложенія.

§ 5. Организація коммунальнаго личнаго обложенія.

Личное обложеніе должно въ моей схемѣ покрывать расходы общегосударственнаго значенія, напр., расходы на народное образованіе, на призрѣніе бѣдныхъ, на административ-

---

[1]) Row-Fogo, 347.

ныя задачи общинъ, на содержаніе полиціи и т. п. Основная аксіома финансовой науки требуетъ, чтобы гражданинъ участвовалъ въ несеніи податного бремени сообразно своей налогоспособности. Но въ примѣненіи этой аксіомы къ коммунальнымъ финансамъ необходимо еще территоріально разграничить сферы дѣйствія обложенія. Въ этомъ отношеніи, разъ рѣчь идетъ о расходахъ *общегосударственнаго* значенія, было бы необходимо всю массу жителей данной страны привлечь къ несенію этихъ расходовъ на одинаковыхъ основаніяхъ и по принципу налогоспособности. Принципу налогоспособности удовлетворяютъ общеподоходный и общепоимущественный налоги, и казалось бы нѣтъ ничего проще, какъ предоставить эти податные источники коммунальнымъ властямъ. Однако, здѣсь были бы упущены изъ виду особенности расходнаго бюджета отдѣльныхъ общинъ, который отнюдь неодинаковъ въ разныхъ мѣстахъ и отнюдь не находится въ какой-либо пропорціи съ численностью населенія или съ интенсивностью потребностей общегосударственнаго значенія. Казалось бы, что та или иная густота или та или иная зажиточность населенія распредѣляется въ странѣ съ извѣстной симметричностью. Однако, этого конечно нѣтъ. Крупные городскіе центры притягиваютъ въ наше время значительныя массы населенія въ зрѣломъ уже возрастѣ. Эти массы, хотя и причиняютъ городу большіе расходы, но и приносятъ съ собой громадную экономическую силу, т.-е. въ огромной степени повышаютъ платежную силу города. Тѣмъ не менѣе то обстоятельство, что эти массы являются въ городъ въ зрѣломъ уже возрастѣ, означаетъ не что иное, какъ то, что первоначальное обученіе, лѣченіе въ дѣтствѣ и т. д. этихъ массъ когда-то лежало на плечахъ какой-нибудь иной, сплошь и рядомъ маломочной сельской общины. На такія общины, откуда уходитъ подрастающее поколѣніе по наступленіи зрѣлаго возраста, падаютъ слѣдовательно всѣ минусы заботъ о подрастающемъ поколѣніи (обученіе, призрѣніе, лѣченіе и т. д.), а плюсы, результаты производительныхъ силъ—достаются городу, куда стекаются эти массы.

Далѣе, мѣстный общеподоходный или общепоимущественный налогъ необходимо предполагаетъ *на практикѣ* болѣе или менѣе значительный экзистенцминимумъ. Тогда соль различно

будетъ положеніе двухъ городовъ, изъ которыхъ въ одномъ— очень большое число населенія подходитъ подъ экзистенцминимумъ и освобождается отъ обложенія, а въ другомъ, наоборотъ, число освобождаемыхъ по причинѣ экзистенцминимума незначительно [1])! При этомъ всякое увеличеніе податного бремени особенно рѣзко задѣнетъ менѣе богатыя общины (ср. выше, стр. 86 сл). Съ другой стороны,—по той же причинѣ и прогрессивныя ставки не облегчатъ положенія бѣдной общины, наоборотъ, прогрессивное обложеніе обнаружитъ эти противоположности въ еще болѣе рѣзкомъ свѣтѣ.

Въ третьихъ, различіе въ богатствѣ или податная сила (assessable capacity, какъ говорятъ англичане) отдѣльныхъ общинъ столь велико, что нельзя каждую общину предоставлять вполнѣ самой себѣ, если не хотятъ допустить величайшаго неравенства ставокъ, при томъ такого неравенства, которое вызоветъ особенно высокія ставки по преимуществу въ бѣдныхъ районахъ. Объ этомъ столь часто и подробно говорилось на предшествующихъ страницахъ, что нѣтъ ни малѣйшей нужды останавливаться на этомъ вопросѣ еще здѣсь. Но я приведу только еще одну иллюстрацію. Представимъ себѣ, что Ломбардъ-стритъ въ Лондонѣ должна была бы быть обложена общеподоходнымъ налогомъ. Какъ высока должна была бы быть ставка, чтобы удовлетворить всѣмъ коммунальнымъ нуждамъ этой узкой и непритязательной улицы? Вѣроятно мельчайшая дробь процента, такъ какъ въ Ломбардъ-стритъ находятся всѣ важнѣйшіе банки, правленія первоклассныхъ компаній и т. д., и т. д. Сосредоточенное здѣсь богатство столь велико, что оно безъ труда могло бы нести громадный бюджетъ даже всего лондонскаго управленія. Вообразимъ себѣ приходъ, гдѣ находится Ломбардъ-стритъ, Сзрэднидльстритъ, Англійскій банкъ (въ этихъ мѣстахъ—денежный центръ всей Англіи и даже быть

---

[1]) Статистическое бюро гор. Ахена сдѣлало въ 1908 г. интересную—правда, очень проблематичную—попытку выяснить плюсы и минусы, вызываемые для городской кассы населеніемъ съ доходомъ менѣе 900 м. и населеніемъ съ доходомъ болѣе 900 м. Населеніе съ доходомъ менѣе 900 м. уплачиваетъ городу въ видѣ городскихъ налоговъ 7 м. 66 пф. на каждаго такого жителя въ годъ, а городъ расходуетъ въ интересахъ этихъ жителей 48 м. 73 пф. на каждаго въ годъ. Населеніе же съ доходомъ свыше 900 м. уплачиваетъ въ видѣ налоговъ въ среднемъ 62 м. 09 пф. каждый, а получаетъ взамѣнъ въ видѣ расходовъ города въ ихъ интересахъ 42 м. 66 пф. въ годъ. (Записка d. Stat. Amts v. 1. Mai 1908).

можетъ цѣлаго міра), въ роли сборщика общеподоходнаго налога для приходскихъ нуждъ: налогъ въ размѣрѣ $^1/_{100}$ процента съ дохода дастъ здѣсь вѣроятно довольно крупную сумму. Перенесемся мысленно въ другой какой-нибудь лондонскій приходъ, населенный бѣднѣйшимъ населеніемъ, гдѣ царитъ страшная нужда,—да здѣсь и въ стократъ большая ставка общеподоходнаго налога не дастъ почти что ничего. Ясно какъ день, что всецѣло предоставлять отдѣльные приходы собственнымъ силамъ совершенно невозможно. Мнѣ могутъ возразить, что никакими способами нельзя бѣдный приходъ превратить въ богатый, но я полагаю, что именно въ виду разницы въ богатствѣ населенія отдѣльныхъ общинъ и нельзя расходы *общегосударственнаго* значенія возлагать на плечи каждой общины *самостоятельно*: здѣсь должна существовать солидарность въ дѣлѣ несенія податного бремени, возлагаемаго на общины въ интересахъ *всего* государственнаго организма въ *цѣломъ*. Основной мотивъ—тотъ, что здѣсь рѣчь идетъ именно о расходахъ *общенаціональнаго* значенія. Если бы рѣчь шла о расходѣ чисто мѣстнаго значенія, то различіе въ ставкахъ было бы не существенно (при условіи дешеваго кредита, дающаго возможность осуществлять необходимыя мѣропріятія въ интересахъ мѣстнаго населенія): или населеніе получитъ соотвѣтствующій эквивалентъ (beneficial rates), или отсутствіе высокихъ ставокъ будетъ вызываться отсутствіемъ сколько-нибудь значительныхъ потребностей въ данной общинѣ, или же, наконецъ, отвѣтственность за исключительно крупные чисто мѣстные расходы должна лежать на мѣстномъ населеніи—независимо отъ того, богато или бѣдно оно.

Идемъ далѣе. Современная городская жизнь начинаетъ вырабатывать особые типы городскихъ центровъ, гдѣ вокругъ центральнаго ядра образуются многочисленныя, въ административномъ отношеніи обычно совершенно самостоятельныя единицы (Берлинъ, Брюссель и друг.). Здѣсь нерѣдко получается такое распредѣленіе населенія, что личное обложеніе, примѣняемое каждой изъ такихъ единицъ самостоятельно, приводитъ къ большой неравномѣрности. Берлинъ, собственно (т.-е. центральное ядро), постепенно теряетъ болѣе богатое населеніе, которое переходитъ въ менѣе шумные и болѣе привлекательные вообще пригороды, напр. въ Шарлоттенбургъ, Груне-

вальдъ и т. д. Финансовое положеніе послѣднихъ замѣтно улучшается, даже невысокія сравнительно ставки начинаютъ давать громадный и постоянно сильно возрастающій доходъ; наоборотъ, центральное ядро борется съ финансовой нуждой, такъ какъ общеподоходное обложеніе съ утратой податного субстрата начинаетъ изсякать [1]). Въ данномъ случаѣ возможна даже извѣстная спекуляція на высоту ставокъ подоходнаго налога со стороны коммунальныхъ управленій, такъ какъ низкія ставки, составляя экономію для богатаго плательщика, служатъ извѣстной приманкой для капиталиста [2]). Какъ я уже подробно указывалъ выше (стр. 161 сл.), нынѣшній житель Берлина при выборѣ квартиры принимаетъ во вниманіе разницу въ высотѣ ставокъ въ отдѣльныхъ районахъ столицы [3]). Въ цѣломъ рядѣ болѣе мелкихъ городовъ имѣются не менѣе рѣзкія различія въ высотѣ ставокъ между центральнымъ ядромъ и пригородами, такъ что иногда черезъ одну-двѣ улицы, или на 10-минутномъ разстояніи на трамваѣ, ставки коммунальнаго общеподоходнаго обложенія разнятся довольно замѣтно [4]). Если говорятъ, что

---

[1]) Правда, такое центральное ядро нерѣдко разрушаетъ торговлю на периферіи: универсальные магазины, банки, важнѣйшія конторы и т. п. начинаютъ сосредоточиваться въ центрѣ, убивая торговую жизнь на окраинахъ. Однако это только лишній разъ иллюстрируетъ, какъ новыя формы экономической жизни, вызванныя усовершенствованіемъ путей сообщенія, не позволяютъ придерживаться прежнихъ, упрощенныхъ рѣшеній проблемы коммунальнаго обложенія, т.-е. рѣшеній въ смыслѣ строгаго расчлененія податной сферы между отдѣльными общинами.

[2]) Какъ указывалъ барменскій обербюргермейстеръ, сосѣдніе съ Барменомъ города буквально конкурируютъ съ нимъ въ томъ смыслѣ, чтобы держать ставки подоходнаго налога нѣсколько ниже, чѣмъ въ Барменѣ, такъ какъ это дѣйствуетъ въ качествѣ приманки. (См. дебаты городской думы Бармена отъ 5 марта 1908 г. стр. 205).

[3]) Интересенъ еще слѣдующій характерный эпизодъ. Въ серединѣ августа 1908 г. въ дрезденскихъ газетахъ появилось большое объявленіе извѣстнаго опернаго пѣвца Бурріана: „Такъ какъ я къ сожалѣнію не имѣю возможности впредь платить невыносимые налоги, возложенные на меня гор. Дрезденомъ, то я ищу къ 1 октября или немедленно хорошую квартиру въ 4 комнаты со всѣми удобствами и т. д. въ одномъ изъ пригородовъ, не подчиненныхъ Дрездену. Кор. оперный пѣвецъ К. Бурріанъ“.

[4]) Напр., община Heerdt находится въ 6-ти минутномъ разстояніи по трамваю (208 поѣздовъ въ день) отъ центральнаго пункта Дюссельдорфа. Многіе торговцы и частныя лица и почти всѣ чиновники живутъ въ Геердтѣ, но при этомъ не только сами имѣютъ занятіе въ Дюссельдорфѣ, но и своихъ дѣтей посылаютъ въ Дюссельдорфскія школы и пользуются газомъ и водой изъ Дюссельдорфа. Въ Геердтѣ ставки мѣстныхъ налоговъ значительно ниже ($110^0/_0$ общеподоходный, $140^0/_0$ промысловый и $1^1/_2{}^0/_{00}$ съ цѣнности поземельно-подомовый налогъ), чѣмъ въ Дюссельдорфѣ ($140^0/_0$ подоходный, $166^2/_3$—$190^0/_0$ промысловый и $2^0/_{00}$ поземельно-подомовый), и квартиры дешевле. См. записку

нѣкоторые города, желающіе привлечь большое число капиталистовъ-рантье [1]), принимаютъ всѣ мѣры къ удержанію ставокъ подоходнаго налога на низкомъ уровнѣ (не останавливаясь даже передъ возможно болѣе широкимъ использованіемъ косвеннаго обложенія) [2]), то можно еще спорить, насколько въ выборѣ мѣстожительства могутъ играть первенствующую роль соображенія налогового свойства [3]). Однако, тому же капиталисту со 100.000 мар. дохода поселиться по окончаніи своей активной дѣятельности въ одномъ изъ самыхъ привлекательныхъ нѣмецкихъ городовъ въ Висбаденѣ значитъ экономить 4 — 5 тысячъ марокъ въ годъ на общеподоходномъ налогѣ, сравнительно съ тѣмъ, сколько ему приходилось платить въ закоптѣлыхъ фабричныхъ центрахъ прирейнской провинціи или Вестфаліи, гдѣ ставки часто вдвое и болѣе выше, чѣмъ

Bürgermeisterei Heerdt. Denkschrift üb. d. Anträge d. Stadtverwaltungen zu Düsseldorf u. Neuss auf Eingemeindung. 1908.

1) Въ отчетѣ городского казначея Д-ра Шольца въ Висбаденѣ рѣшительно заявляется о той опасности (äusserst gefährliches Experiment), которую имѣетъ для Висбадена увеличеніе ставки подоходнаго налога свыше 100%, ибо „конкурирующіе“ съ Висбаденомъ города—Берлинъ, Франкфуртъ, Кассель, Боннъ, Шарлоттенбургъ, Шенебергъ—взимаютъ 100% или менѣе. Д-ръ Шольцъ доказываетъ, что отъ повышенія ставки свыше 100% unsere Konkurrenzfähigkeit gegenüber diesen Städten eine erhebliche Einbusse erleidet. — Это тѣмъ болѣе, что именно въ Висбаденѣ имѣется наибольшій процентъ населенія, не связаннаго по своимъ занятіямъ съ городомъ. См. записку д-ра Шольца отъ 1 февр. 1906 г.

2) Интересны въ этомъ отношеніи доводы одного гласнаго въ Барменѣ. Въ засѣданіи думы отъ 5 марта 1908 г. дебатировался вопросъ, какъ покрыть дефицитъ. Городская управа предлагала повысить плату за воду на 25%, а другіе (особенно домовладѣльческая группа, опасавшаяся невозможности переложить повышенный налогъ на воду на квартирантовъ вслѣдствіе долгосрочныхъ арендныхъ контрактовъ)—увеличить подоходный налогъ съ 200 до 220—225%. „Я стою на той точкѣ зрѣнія, говорилъ гласный д-ръ Пате, что мы очень хорошо можемъ увеличить плату за воду. Если же мы, наоборотъ, увеличимъ подоходный налогъ до 220 или 225%, то какія послѣдствія будутъ отсюда? Мы добьемся только того, что еще больше людей уйдетъ изъ Бармена, которые могутъ платить много налоговъ“.... Другой гласный указывалъ, что чрезмѣрныя прибавки къ подоходному обложенію заставляютъ многихъ предпринимателей воздерживаться отъ открытія новыхъ промышленныхъ предпріятій въ Барменѣ. (Протоколы засѣданія 8. III 08 стр. 203). Ср. проектъ налога на увеселенія въ Берлинѣ, проектировавшагося съ цѣлью избѣжать увеличенія подоходнаго налога свыше 100%. (Vorlage 13 für die Stadtverordn. Vers. zu Berlin 1905 c. 178).

3) Замѣчу впрочемъ, что всякій живавшій подолгу въ Германіи по опыту знаетъ, что нѣмецкіе рантье, отставные чиновники и т. д. обращаютъ очень серьезное вниманіе на высоту мѣстныхъ налоговъ въ томъ городѣ, гдѣ они надѣются провести конецъ своей жизни. По этой между прочимъ причинѣ въ Баденѣ большой популярностью пользуется Фрейбургъ, въ Пруссіи — Висбаденъ и Боннъ, въ Гессенѣ—Дармштадтъ и т. д.

въ Висбаденѣ (а между тѣмъ Висбаденъ получаетъ отъ своихъ сравнительно умѣренныхъ ставокъ громадный доходъ). Далѣе, во Франкфуртѣ на М. ставки общеподоходнаго налога въ пользу города — умѣренны, но благодаря присутствію большой массы богатѣйшихъ капиталистовъ онъ получаетъ крупнѣйшій доходъ, т.-е. можетъ позволить себѣ исключительно высокій бюджетъ и большую роскошь. Наоборотъ, Риксдорфъ (пригородъ Берлина) съ его рабочимъ населеніемъ вынужденъ отказывать себѣ въ самомъ необходимомъ и всячески экономить, чтобы не превзойти ставокъ прилегающихъ Берлина или Шарлоттенбурга, налогоспособность которыхъ въ 3 — 4 раза выше налогоспособности Риксдорфа (т.-е. одинаковыя ставки даютъ тамъ въ 3—4 раза больше на жителя, чѣмъ въ Риксдорфѣ) [1]).

Я не вижу основанія, почему должно быть допускаемо столь крупное различіе ставокъ въ разныхъ мѣстахъ, когда рѣчь идетъ о расходахъ *общегосударственнаго* значенія, или почему для однихъ общинъ это должно быть сопряжено съ величайшимъ трудомъ, а для другихъ—съ величайшей легкостью [2]). Производство расходовъ общегосударственнаго значенія поручено общинамъ потому, что онѣ по мнѣнію законодателя могутъ выполнить задачи даннаго рода съ лучшимъ успѣхомъ, чѣмъ само государство чрезъ посредство своихъ чиновниковъ. Поэтому и нельзя предоставлять общины собствен-

---

[1]) Магистратъ одного такого же пригорода въ Саксоніи, населеннаго по преимуществу рабочимъ классомъ, но со сравнительно еще умѣреннымъ налоговымъ гнетомъ, заявляетъ: „Налоговое бремя въ тѣхъ пригородахъ большихъ городовъ, рабочее населеніе которыхъ получаетъ заработокъ въ городскомъ центрѣ, возрастаетъ въ такой степени, что становится едва выносимымъ. Обстоятельства съ неизбѣжностью заставляютъ прибѣгнуть къ тому, что этимъ переобремененнымъ общинамъ либо будутъ выдаваться государственныя субсидіи на дѣло народнаго образованія и призрѣнія бѣдныхъ, либо сосѣдній городской центръ какимъ-нибудь образомъ будетъ привлеченъ къ несенію указанныхъ расходовъ“. См. Fischers Zeitschrift f. Praxis u. Ges. d. Verw. 21 Bd. 1900 статья v. Nostitz, die Kommunalbesteuerung in den Vororten стр. 209 пр.

[2]) Въ петиціи 835 прусскихъ городовъ и болѣе крупныхъ сельскихъ общинъ, поданной въ палату господъ 12 мая 1909 г. по поводу новеллы къ Lehrerbesoldungsgesetz, говорится: „бюджетъ средняго или мелкаго города въ огромной степени обременяется, и при томъ по общему правилу тѣмъ больше, чѣмъ меньше городъ, расходами на народную школу. Ставки въ размѣрѣ 100 до 150% государственнаго оклада подоходнаго налога составляютъ здѣсь обычную норму расхода на народную школу... и расходъ на этотъ предметъ вообще подавляетъ другіе (Ausgaben für die Volksschule sind fast allein ausschlaggebend für alle Aufwendungen im Interesse der anderen Verwaltungszweige)“.

нымъ силамъ, когда рѣчь идетъ о покрытіи расходовъ общенаціональнаго значенія. Иначе неизбѣжна также задержка въ культурномъ прогрессѣ болѣе бѣдныхъ общинъ [1]).

Замѣчу, что различіе ставокъ коммунальнаго общеподоходнаго обложенія имѣетъ для Германіи и чисто практическое значеніе: перемѣщеніе государственныхъ чиновниковъ изъ города съ низкими ставками въ городъ съ высокими ставками было бы равносильно сокращенію жалованія, почему и пришлось признать ихъ податной иммунитетъ (т. наз. Beamtenprivileg, именно, обложенію подлежитъ лишь половина получаемаго жалованія, и налогъ не можетъ составить болѣе 2% жалованія) [2]), къ великому неудовольствію для коммунальныхъ управленій. Отсюда получалась новая ненормальность, что административные центры съ большимъ числомъ чиновниковъ сильно урѣзывались въ своихъ податныхъ рессурсахъ. Наоборотъ, отмѣна дѣйствующаго правила означала бы, при существующей системѣ коммунальнаго подоходнаго обложенія въ Пруссіи, дарованіе крупнѣйшаго преимущества для административныхъ центровъ [3]). По закону 1909 г. Beamtenprivileg подлежитъ постепенной отмѣнѣ, и вновь поступающіе чиновники облагаются общинами въ Пруссіи однообразно въ размѣрѣ 125% оклада государственнаго подоходнаго налога, но это ведетъ къ тому, что города, которые взимаютъ свыше 125% со всѣхъ другихъ классовъ населенія, т.-е. города, въ финансовомъ отношеніи наиболѣе обремененные, ставятся въ худшее положеніе, чѣмъ города, имѣющіе возможность взимать менѣе 125% [4]).

Но, что̀ гораздо важнѣе, въ общинахъ съ преимущественно бѣднымъ населеніемъ расходы на народное образованіе, на призрѣніе бѣдныхъ и т. п. весьма часто относительно гораздо

---

[1]) Недаромъ, прусское правительство, когда оно предлагало установленіе новыхъ дотацій въ 1902 г. и сообразовывало ихъ съ размѣромъ податной силы (см. выше, стр. 168), прямо ссылалось на мотивъ: „Требованіе равномѣрнаго культурнаго прогресса въ различныхъ частяхъ монархіи неизбѣжно ведетъ къ тому, что особенно богатая поддержка должна быть направлена туда, гдѣ на слабѣйшихъ плечахъ лежитъ наиболѣе тяжелое бремя“. (H. d. Abg. 1902 Dr. № 36 c. 11).

[2]) См. указъ отъ 23 сент. 1867 г. у Нелль 387.

[3]) Ср. Haus d. Abgeordneten, Verh. 23 Nov. 1908 S. 677 (Berat. d. Gezetzentw. betr. Heranz. d. Beamten zur Gem. eink. steuer).

[4]) Ср. Verhandl. d. Abg. Hauses, betr. die Heranz. d. Beamten z. Gem. eink-st. v. 9 März. S. 3712 f.

выше, чѣмъ въ богатыхъ районахъ. Подтвержденіе этого факта мы находимъ и въ Англіи (см. выше, стр. 57 и 66) и въ Германіи [1]). Непосильное бремя, возлагаемое на такія общины школьнымъ бюджетомъ [2]), заставляетъ ихъ всячески экономить на дѣлѣ народнаго образованія, путемъ ли сокращенія числа учителей или путемъ переполненія классовъ, или замѣной учителей учительницами. Линденъ (рабочій пригородъ Ганновера) тратилъ на 1 учителя всего 45 марокъ противъ 69 мар., которые тратилъ Ганноверъ, всячески экономя на этомъ дѣлѣ, и все же расходъ на народное образованіе обошелся Линдену во столько, сколько даетъ 132% государственнаго подоходнаго налога и 7,80 мар. на жителя, а Ганноверу въ столько, сколько даетъ 51% подоходнаго налога и 7,50 мар. на жителя [3]).

Расходы на призрѣніе бѣдныхъ въ богатыхъ общинахъ составляютъ обычно довольно внушительную сумму, но здѣсь это переносится относительно легко. Фешенебельный университетскій городъ Боннъ тратитъ на призрѣніе бѣдныхъ (1900 г.) громадную сумму: 6,38 мар. на жителя, но это поглощаетъ всего 33% государственнаго оклада подоходнаго налога; на-

---

[1]) Для Германіи см. статистику, приведенную въ статьѣ K. Seutemann Finanz-Archiv 1909, стр. 12 сл. Ср. у Цытовича, у. с., 551 сл.

[2]) Сознаніе непосильности школьныхъ расходовъ для мелкихъ городовъ и сельскихъ общинъ побудило законодателя въ Пруссіи выдавать съ 1897 года субсидіи изъ государственнаго казначейства каждой политической общинѣ лишь за первые 25 учительскихъ мѣстъ (по 500 марокъ ежегодно на каждаго перваго или единственнаго учителя, по 300 мар. на каждаго слѣдующаго учителя и по 150 мар. на каждую учительницу). Благодаря этому крупные города попадаютъ въ худшее положеніе, такъ какъ они содержатъ обычно болѣе 25 учителей. Законодатель же сознательно поступилъ такъ, исходя изъ соображенія, что крупные города особенно сильно выиграли отъ коммунальной податной реформы 14 іюля 1893 г. Но въ виду того, что и среди крупныхъ городовъ имѣются такіе, которые должны были чрезмѣрно пострадать отъ измѣненія системы пособія на содержаніе учителей (до 1897 г. размѣръ пособія *не* ограничивался 25 учительскими мѣстами), то законъ ввелъ слѣдующій коррективъ: тѣмъ общинамъ, которыя по правиламъ 1897 г. будутъ получать меньшую сумму пособій, чѣмъ раньше, должны быть выдаваемы дополнительныя субсидіи въ томъ размѣрѣ, въ какомъ эта убыль превыситъ 2% общей суммы доходовъ, болѣе 900 мар. каждый, привлеченныхъ къ коммунальному подоходному налогу въ 1897/8 г. (Подробности у Цытовича, у. с., 596 сл.). Здѣсь опять принимается во вниманіе принципъ „податной силы“.

[3]) Тамъ же, 14. Какъ указываетъ v. Nostitz (только что цитиров. статья, стр. 210), статистически учесть нельзя, но это подтверждаетъ опытъ, что общины, населенныя рабочими, нерѣдко экономятъ на расходахъ соціально-политическаго характера не потому, что онѣ недостаточно внимательны къ нуждамъ своего населенія, а потому, что онѣ не *могутъ* допустить еще большаго напряженія налогового бремени.

оборотъ, промышленный Кенигсхютте тратитъ всего 1,72 мар. на жителя, но это поглощаетъ 74,6 % государственнаго оклада подоходнаго налога [1]); другими словами, Кенигсхютте для того, чтобы сравняться съ Бонномъ въ дѣлѣ расхода на бѣдныхъ (по разсчету на одного жителя), долженъ былъ бы установить почти въ *девять* разъ болѣе высокую ставку коммунальнаго подоходнаго налога.

Расходы на полицію составляли за 1902—6 гг. во Франкфуртѣ на М., Висбаденѣ, Шарлоттенбургѣ 4,7; 5,4; 6,1 процентовъ коммунальныхъ общеподоходнаго и реальныхъ налоговъ, а въ Кенигсбергѣ, Линденѣ и Риксдорфѣ они поглощали уже 18,2; 18,2 и 24,0 процента, т.-е. были относительно въ четыре раза болѣе обременительны [2]).

Все это говоритъ въ пользу того, что покрытіе расходовъ общегосударственнаго значенія нельзя возлагать на плечи отдѣльныхъ общинъ *самостоятельно* и что личное обложеніе, единственно справедливое въ данномъ случаѣ, не можетъ взиматься изолированно, т.-е. для нуждъ каждой отдѣльной общины самостоятельно. Громадное неравенство ставокъ, которое мы наблюдали въ коммунальномъ общеподоходномъ обложеніи и Голландіи, и Пруссіи, и Саксоніи и цѣлаго ряда другихъ государствъ [3]), является въ результатѣ *изолированнаго* примѣненія личнаго обложенія въ коммунальныхъ финансахъ [4]). И всякая реформа коммунальнаго обложенія, которая только уве-

---

[1]) См. дальнѣйшіе примѣры въ цит. статьѣ Seutemann, 14.

[2]) Тамъ же, 15.

[3]) Аналогичныя неудобства личнаго обложенія въ коммунальномъ хозяйствѣ наблюдаются и въ Италіи (см. статьи И. Шрейдера въ „Изв. Моск. Гор. Думы“ за 1907|8 г. о коммунальныхъ налогахъ въ Италіи, апр. 1908 г. с. 160 и passim) и въ Швейцаріи (см. Schanz, G. Steuern d. Schweiz, I 222 сл.). Для Цюриха и окружающихъ его мелкихъ общинъ (до объединенія ихъ) невыгодныя стороны общепоимущественнаго и общеподоходнаго обложенія превосходно иллюстрируются въ брошюрѣ D-r E. Grossmann, Die Finanzen der Stadt Zürich, 1904, S. 5 f.

[4]) Знаменательно, что въ Пруссіи ставки реальныхъ налоговъ варіируютъ въ гораздо меньшей степени, чѣмъ ставки коммунальнаго общеподоходнаго обложенія. Согласно анкетѣ гор. Позена, ставки были въ среднемъ въ 1909 г. (цит. по Kommunale Praxis 1909 № 37/8):

	подоход. нал.	позем.-подом. нал.
въ 29 крупн. городахъ	165,4 %	214,2 %
„ 30 гор. съ 50—100 тыс. жит.	185,4 „	228,5 „
„ 66 „ „ 25— 50 „ „	185,7 „	222,2 „
„ 232 „ „ 10— 25 „ „	191,3 „	217,6 „

личитъ податные источники, но которая не приметъ въ соображеніе фактъ различной податной силы отдѣльныхъ общинъ, только увеличитъ, а не облегчитъ всѣ испытываемыя нынѣ затрудненія [1]). Вѣдь если нѣкоторое спасеніе для такихъ сложныхъ организмовъ, какъ Gross-Berlin, заключается въ томъ, что пригороды объединяются съ центральнымъ ядромъ (будетъ однообразіе ставокъ), то все же такое объединеніе часто практически и трудно осуществимо и сопряжено нерѣдко съ цѣлымъ рядомъ вредныхъ послѣдствій (крайнее усложненіе общаго управленія, игнорированіе интересовъ окраинъ, наростаніе новыхъ пригородовъ и т. д.); но, главное, здѣсь устраняется неравенство въ обложеніи только въ предѣлахъ объединившихся общинъ, но отнюдь не устраняется неравенство въ обложеніи другихъ общинъ и особенно вновь наростающихъ пригородовъ. Созданіе союза союзовъ (вродѣ того, какъ въ Лондонѣ нѣсколько приходовъ объединяются въ отдѣльные „союзы призрѣнія бѣдныхъ“) также имѣетъ ограниченное примѣненіе. Взаимные разсчеты между прилегающими общинами примѣнительно къ описанному выше (стр. 157) § 53 K. A. G. на практикѣ оказываются трудно осуществимыми, за невозможностью на цыфрахъ исчислить взаимныя выгоды и потери.

Единственный исходъ, какъ мнѣ кажется, заключается въ томъ, что *государство* взимаетъ личное обложеніе однообразно на всемъ протяженіи страны и передаетъ взысканныя суммы въ распоряженіе отдѣльныхъ общинъ [2]). Вѣдь рѣчь идетъ о покрытіи расходовъ общегосударственнаго значенія, слѣдовательно подобное рѣшеніе проблемы коммунальнаго личнаго обложенія представляется наиболѣе естественнымъ. Такое рѣшеніе имѣетъ за себя и рядъ другихъ соображеній. Только государство обладаетъ при большой сложности нынѣшней экономической жизни всѣмъ необходимымъ техническимъ аппаратомъ для правильнаго выясненія совокупной массы доходовъ или имуществъ въ рукахъ отдѣльныхъ гражданъ, именно, когда доходъ или имущество подданныхъ находится въ нѣсколькихъ

---

[1]) Ср. цит. ст. Seutemann, 23.

[2]) Для налогоплательщиковъ конечно безразлично, платить ли два раза общеподоходный налогъ, т.-е. одинъ разъ въ пользу казны, а другой разъ— въ пользу общины, или же одинъ разъ, но въ увеличенномъ размѣрѣ съ тѣмъ, чтобы казна взяла свою часть и уступила другую часть общинамъ.

общинахъ и округахъ. Поэтому то вѣдь по общему правилу оказывалось возможнымъ *цѣлесообразно* организовать на практикѣ коммунальное общеподоходное обложеніе только въ видѣ прибавокъ къ государственному налогу (м. пр. инвентаризація наслѣдственныхъ массъ и друг. способы контроля легче осуществляются государствомъ). Далѣе, при государственномъ взиманіи общеподоходнаго или общепоимущественнаго налога устраняется неравенство въ высотѣ ставокъ, а это обстоятельство чрезвычайно важно въ томъ смыслѣ, что государство можетъ тогда для *собственныхъ цѣлей* лучше использовать общеподоходное обложеніе. Дѣло въ томъ, что разъ при изолированномъ взиманіи каждой отдѣльной общиной общеподоходнаго налога имѣются общины, гдѣ ставки и безъ того чрезмѣрно велики, то государство не можетъ увеличивать своихъ (т.-е. однообразныхъ на протяженіи всей страны) ставокъ, хотя бы вообще онѣ были не высоки; другими словами, государство, благодаря переобремененности нѣкоторыхъ общинъ расходами *общегосударственнаго* значенія, не можетъ увеличивать своихъ собственныхъ рессурсовъ (срав. выше, стр. 90 и 155). Въ третьихъ, предложенный способъ взиманія общеподоходнаго обложенія представляетъ ту выгоду, что въ данномъ случаѣ открывается возможность наиполнѣйшимъ образомъ использовать налогоспособность всего населенія страны между прочимъ и для общинъ: не получится переобремененія въ однихъ мѣстахъ и слишкомъ льготнаго положенія въ другихъ,—и населеніе болѣе богатыхъ коммунъ будетъ вынуждено поступиться своими излишками для того, чтобы другія общины могли безъ чрезмѣрнаго напряженія выполнить задачи общенаціональнаго характера. Отпадаетъ также и то, на практикѣ чрезвычайно вредное, послѣдствіе изолированнаго взиманія коммунальнаго подоходнаго налога, что доходъ сильно колеблется изъ года въ годъ [1]). Наконецъ, въ четвертыхъ, при такомъ взиманіи подоходнаго налога для коммунальныхъ нуждъ государство дѣйствительно пріобрѣтаетъ моральное право обставлять исполненіе общинами задачъ общенаціональнаго значенія

---

[1]) Ср. напр. жалобы на это обстоятельство въ Protokolle d. 8|9 Juni 1903 in Osnabrück abgeh. Städtetags des Hannoverschen Städtevereins стр. 14; неоднократно жалуются на непостоянство подоходнаго налога магистраты Франкфурта на М., Висбадена и др.

той массой правилъ и условій, которыя повсюду предписываются въ настоящее время въ дѣлѣ народнаго образованія, призрѣнія бѣдныхъ, полиціи и т. д.

Правда, взиманіе общеподоходнаго налога (параллельно и общепоимущественнаго—для усиленнаго обложенія фундированныхъ доходовъ) государствомъ для передачи собранныхъ суммъ общинамъ (буду для краткости называть такую систему: „государственно-общинный налогъ“) имѣетъ ту опасную сторону, что распорядитель расходомъ и плательщикъ налога не совпадаютъ. Для многихъ общинъ легкость черпанія за счетъ государственно-общиннаго налога можетъ явиться побудительнымъ стимуломъ для несоблюденія должной экономіи и осмотрительности въ выполненіи задачъ общегосударственнаго свойства, напр. для чрезмѣрной роскоши въ организаціи школъ и т. п. Здѣсь мнѣ слѣдовало бы повторить всѣ тѣ аргументы, которые вообще приводятся противъ государственныхъ дотацій (см. выше и у R. v. Kaufmann II гл. 4 пар. 1), ибо государственно-общинный налогъ проектируемаго типа есть не что иное, какъ одна изъ формъ государственныхъ дотацій. Однако, я позволю себѣ высказать нѣсколько большій оптимизмъ на счетъ дотаціонной политики [1]).

Дотаціи за счетъ государственно-общиннаго подоходнаго налога должны распредѣляться пропорціонально суммѣ издержекъ отдѣльныхъ общинъ на предметы общегосударственнаго характера, ибо цѣль государственно-общиннаго налога — покрыть расходы общинъ на общенаціональныя цѣли. При подобной организаціи дотаціи дѣйствительно возможна извѣстная расточительность со стороны коммунальныхъ управленій, такъ какъ, хотя всѣ жители участвуютъ въ платежѣ государственно-общиннаго налога, однако, каждой общинѣ выгодно заполучить возможно бо̀льшую долю общаго распредѣляемаго среди нихъ всѣхъ контингента. Но совершенно очевидно, что вполнѣ достаточной преградой для предупрежденія расточительности и неосмотрительности въ расходованіи общинъ на предметы общенаціональнаго значенія является покрытіе за счетъ государственно-общиннаго налога приблизительно лишь *половины*

---

[1]) Различные способы дотацій подробно разсмотрѣны у Цытовича, у. с., с. 304—322.

или трехъ четвертей всего расхода на каждый данный предметъ, оставляя остальную половину или четверть, соотвѣтственно, на плечахъ мѣстнаго населенія. При этихъ условіяхъ всякое увеличеніе расхода тотчасъ же отозвалось бы на высотѣ *мѣстныхъ* налоговъ, т.-е. заставляло бы данныя коммунальныя власти относиться болѣе экономно (ср. выше стр. 41) [1]). Такимъ образомъ, по крайней мѣрѣ половина (или три четверти) всего коммунальнаго бюджета на общегосударственныя цѣли могла бы быть покрыта наисовершеннымъ образомъ безъ какихъ-либо неблагопріятныхъ послѣдствій въ смыслѣ неэкономности или расточительности. Противъ этого можно было бы возразить, что въ такомъ случаѣ все-таки цѣлая половина (или четверть) всего коммунальнаго расхода на общенаціональныя цѣли покрывалась бы отнюдь не совершеннымъ образомъ, и на сцену выступили бы, хотя и въ значительно меньшемъ размѣрѣ, всѣ тѣ многочисленныя неудобства, на которыя неоднократно указывалось на протяженіи настоящей книги. Но я полагаю, что государство не можетъ ограничиться только такимъ рѣшеніемъ. Надо впрочемъ отмѣтить, что самое дѣленіе расходовъ на расходы чисто мѣстные и общенаціональные возможно, какъ отмѣчено выше, лишь съ нѣкоторой приблизительностью. Строго и безусловно этого разграниченія дать нельзя, такъ какъ это зависитъ отъ условій мѣста и времени. То, что мы для *практическихъ* цѣлей относимъ для даннаго времени къ числу расходовъ общенаціональнаго значенія—расходы на народное образованіе, призрѣніе бѣдныхъ, полицію и т. п.—всегда включаетъ извѣстный элементъ чисто мѣстнаго значенія: хотя народное образованіе необходимо прежде всего въ интересахъ всей націи, но все же мѣстное населеніе ближайшимъ образомъ заинтересовано въ открытіи школъ въ данной мѣстности; хотя призрѣніе бѣдныхъ является общенаціональной задачей, такъ такъ бѣдность есть порожденіе всего современнаго экономическаго и соціальнаго строя, но все же мѣстное населеніе избавляется отъ многихъ невыгодныхъ сторонъ неурегулированнаго пауперизма; хотя, наконецъ, повсе-

---

1) Правда, здѣсь не устраняется все таки тотъ недостатокъ подобной дотаціи, что чрезмѣрная расточительность общины задѣнетъ въ данномъ случаѣ государственную казну; однако, государство можетъ установить для борьбы съ этимъ зломъ и извѣстныя ограничительныя нормы расхода.

мѣстное существованіе полиціи при современныхъ экономическихъ и соціальныхъ условіяхъ является безусловной необходимостью для удержанія правового строя, но все же мѣстное населеніе непосредственно выигрываетъ отъ существованія полиціи, хотя бы въ видѣ предупрежденія мелкихъ кражъ и т. п.

Словомъ, то обстоятельство, что всѣ расходы, относимые нами съ *практической* точки зрѣнія къ числу общегосударственныхъ, имѣютъ въ нѣкоторой долѣ и чисто мѣстный интересъ, вполнѣ оправдываетъ даже такое упрощенное, половинчатое рѣшеніе вопроса, гдѣ государственно-общинный подоходный налогъ покрываетъ лишь половину всего коммунальнаго расхода на так. наз. „общегосударственныя цѣли“. Государство могло бы въ *дополненіе* къ этому выдавать усиленную субсидію тѣмъ общинамъ, гдѣ эти общегосударственные расходы въ силу особыхъ условій оказываются особенно обременительными (масштабомъ могли бы служить напряженность реальнаго боложенія, или отношеніе численности населенія къ совокупной массѣ подлежащихъ обложенію объектовъ или какіе-нибудь спеціальные коэффиціенты—вродѣ чрезмѣрной дороговизны жизни, благодаря чему удорожается жалованье учителямъ и т. д.; здѣсь коэффиціентъ варіировался бы аналогично тому, какъ предлагаютъ варіировать экзистенцминимумъ). Могли бы быть даруемы и спеціальныя субсидіи по особымъ поводамъ, вродѣ напр. субсидіи на содержаніе пожарной команды въ Лондонѣ—какъ родъ страховой преміи за охрану отъ пожара казеннаго имущества. Кромѣ того, государство могло бы взять на себя (т.-е. вѣрнѣе на фондъ государственно-общиннаго налога) извѣстную долю (величина доли зависитъ отъ усмотрѣнія законодателя по условіямъ времени и мѣста) коммунальныхъ расходовъ на „чисто мѣстныя цѣли“ (согласно нашей классификаціи), особенно такихъ, которые въ большей степени—смотря по условіямъ мѣста и времени—преслѣдуютъ интересы цѣлой страны. Напр., могла бы выдаваться субсидія въ размѣрѣ, скажемъ, 20—30% дѣйствительнаго расхода на санитарное дѣло, поскольку оно служитъ для предупрежденія заноса эпидемій и т. п.

Но и помимо такого „половинчатаго“ рѣшенія, улучшеннаго, впрочемъ, какъ только что изложено, дополнительной

системой субсидій, возможна и болѣе совершенная дотаціонная политика. Правительство должно выработать по отношенію къ каждому предмету коммунальнаго расхода „общегосударственнаго значенія“ особые коэффиціенты субсидіи по тому образцу, какъ въ новѣйшее время выдаются въ Англіи субсидіи на народное образованіе, или примѣнительно къ проекту лорда Бальфура офъ Берлей (см. выше стр. 44). Коэффиціенты такого рода конечно гораздо болѣе совершенны, чѣмъ огульное покрытіе половины или иной доли расхода, но они требуютъ всесторонняго практическаго изученія каждой отрасли коммунальнаго управленія и надлежащей эластичности въ примѣненіи ихъ къ мѣстнымъ условіямъ. Какой-либо общей формулы по отношенію къ этимъ коэффиціентамъ дать невозможно, кромѣ развѣ тѣхъ общихъ принциповъ, которые указаны выше.

Я полагаю, однако, что государству необходимо долженъ быть предоставленъ значительный контроль и вліяніе въ удовлетвореніи общинами нуждъ общенаціональнаго значенія, *если* государство субсидируетъ ихъ путемъ „государственно-общиннаго налога“. Въ странѣ съ развитымъ общественнымъ мнѣніемъ, съ отвѣтственнымъ министерствомъ и другими гарантіями конституціоннаго строя желательно широкое воздѣйствіе правительства на общины въ вопросахъ, связанныхъ съ расходованіемъ субсидій за счетъ „государственно-общиннаго“ налога. Какъ указываютъ такіе исключительно компетентные люди въ вопросахъ коммунальнаго управленія, какъ супруги Веббъ [1]), правительству должно быть предоставлено право удерживать субсидію цѣликомъ или частью въ тѣхъ случаяхъ, если коммунальное управленіе не подчиняется общимъ условіямъ и правиламъ, которыя предписаны для данной отрасли управленія. Здѣсь не должно быть стѣсненія автономіи въ томъ смыслѣ, что община, не желающая подчиниться требованіямъ правительства, не можетъ остаться при своемъ мнѣніи (поскольку здѣсь нѣтъ прямого нарушенія закона); однако, не подчиняясь требованіямъ правительства, община не можетъ разсчитывать и на субсидію и должна всецѣло опираться на свои силы. Нѣчто подобное существуетъ въ англійской субвенціи на со-

---

[1]) S. & B. Webb, The break-up of poor law, 1909 стр. 450.

держаніе полиціи. Насколько мнѣ извѣстно, въ теченіе многихъ лѣтъ англійское правительство лишь въ одномъ случаѣ отказало въ выдачѣ ассигновки одной общинѣ на содержаніе полиціи по причинѣ обнаруженныхъ тамъ серьезныхъ непорядковъ. Обычно же англійское правительство одной угрозой — лишить общину субсидіи — добивалось устраненія непорядковъ, обезпечивая вмѣстѣ съ тѣмъ и интересы государства и не нарушая автономіи. Конечно, такое вмѣшательство и контроль могутъ принести надлежащіе плоды только въ истинно-конституціонномъ государствѣ, въ противномъ случаѣ возможны самые плачевные результаты, но ужъ тогда вина будетъ лежать не въ принципіальной ошибочности самой дотаціонной политики, сколько въ неудовлетворительности так. наз. „общихъ условій“...

Въ заключеніе, я долженъ буду отмѣтить, что „государственно-общинное обложеніе“ могло бы *на практикѣ* включать и долю косвеннаго обложенія. Дѣло въ томъ, что тѣ экзистенцминимумы, которые имѣются въ дѣйствительности, по общему правилу совершенно огульны и принимаютъ во вниманіе не столько истинный минимумъ, нуждающійся въ полномъ освобожденіи отъ всякаго обложенія, сколько удобства фиска, не желающаго „возиться“ съ мелкими доходами. При этихъ условіяхъ косвенное обложеніе пріобрѣтаетъ свой особый raison d'être и не можетъ быть отвергаемо въ системѣ обложенія, построенной на принципѣ налогоспособности. И вообще, когда въ силу цѣлаго ряда экономическихъ и соціальныхъ условій, на которыхъ здѣсь не мѣсто останавливаться, прямое личное обложеніе по общему правилу вынуждено оставаться на сравнительно низкомъ уровнѣ, то *на практикѣ* нельзя было бы отрицать желательности подкрѣпленія фонда коммунальныхъ субсидій („государственно-общиннаго обложенія“) доходомъ отъ государственнаго косвеннаго обложенія [1]). Впрочемъ, я долженъ напомнить, что выдѣленіе „фондовъ“ этого рода представляетъ собою лишь бухгалтерскій пріемъ: мы должны смотрѣть лишь на то, насколько установленіе дотацій влечетъ за собою прогрессъ или регрессъ въ государственной податной системѣ въ *цѣломъ* (см. выше, стр. 30 сл.).

---

[1]) Мнѣ представлялась бы, напримѣръ, примѣнительно къ Россіи весьма цѣлесообразной уступка той или иной части дохода отъ казенной винной монополіи.

Поэтому высшей формой дотаціоннаго фонда было бы установленіе для этой цѣли прогрессивнаго общеподоходнаго налога въ связи съ общепоимущественнымъ (при условіи, конечно, ихъ технически достаточно искусной организаціи), что́ наиболѣе отвѣчало бы принципу налогоспособности.

Казалось бы, что взамѣнъ многочисленныхъ неудобствъ, связанныхъ съ изолированнымъ взиманіемъ общинами подоходнаго налога, можно было бы воспользоваться нѣкоторыми суррогатами этого вида обложенія, напр., *квартирнымъ* налогомъ. Однако, именно потому, что въ данномъ случаѣ мы имѣемъ дѣло съ суррогатомъ общеподоходнаго налога, здѣсь мы и сталкиваемся съ двойнымъ неудобствомъ. Во 1-хъ, практика показываетъ, что коммунальный квартирный налогъ раздѣляетъ всѣ неудобства личнаго обложенія вообще: въ наилучшемъ или въ единственно хорошемъ положеніи находятся въ такомъ случаѣ лишь наиболѣе богатыя общины, и этотъ источникъ всего болѣе продуктивенъ тамъ, гдѣ вообще чувствуется лишь ограниченная потребность въ новыхъ податныхъ рессурсахъ (см. выше, стр. 37); а во 2-хъ, квартирный налогъ, будучи весьма несовершеннымъ суррогатомъ подоходнаго обложенія, очень мало удовлетворяетъ принципу налогоспособности. Другими словами, квартирный налогъ непримѣнимъ для покрытія коммунальныхъ расходовъ общегосударственнаго значенія (далеко, не улавливаетъ налогоспособности), а съ другой стороны онъ, въ виду его по преимуществу личнаго характера (оттого онъ и продуктивенъ, главнымъ образомъ, въ богатыхъ общинахъ), мало удобенъ для покрытія чисто мѣстныхъ расходовъ. Это такъ еще и потому, что при широкомъ использованіи квартирнаго налога въ коммунальныхъ финансахъ податное бремя въ слишкомъ сильной сравнительно степени осѣдаетъ на застроенныя владѣнія, тогда какъ незастроенныя земли и помѣщенія, занятыя подъ промышленныя предпріятія, попадаютъ въ болѣе льготное положеніе. Такимъ образомъ, гибридный характеръ квартирнаго налога (кромѣ общеизвѣстныхъ возраженій противъ него) говоритъ въ *принципѣ* противъ его примѣненія въ коммунальной податной системѣ.

Въ заключеніе, необходимо замѣтить, что въ странѣ, въ которой уже принята система прибавокъ къ государственному общеподоходному налогу (напр. въ Пруссіи), немедленный

переходъ къ системѣ предложеннаго „государственно-общиннаго налога“ былъ бы сопряженъ съ чрезмѣрной пертурбаціей. Въ этомъ случаѣ, законодатель могъ бы оставить за коммунальными управленіями *право* дѣлать прибавки къ государственному общеподоходному налогу (или удержать квартирный налогъ), но въ болѣе ограниченныхъ размѣрахъ, развивая одновременно свою дотаціонную политику. Однако, если государственный фискъ по тѣмъ или инымъ причинамъ вообще совершенно не въ состояніи развить дотаціонной политики, то не остается разумѣется другого исхода, какъ разрѣшить систему прибавокъ къ общеподоходному налогу, которая, однако, при сколько-нибудь значительномъ возрастаніи податного бремени не замедлитъ, конечно, дать почувствовать свои отрицательныя стороны... Нельзя только забывать, что хотя общеподоходное обложеніе и является для общинъ „сомнительнымъ“ источникомъ, при томъ часто сильно колеблющимся, то все же оно—наиболѣе эластичный источникъ, а для крупнѣйшихъ городовъ—даже въ высокой степени „удобный“ источникъ, вызывающій наименьшее сопротивленіе со стороны населенія. Поэтому по *практическимъ соображеніямъ* совершенно воспрещать дѣлать прибавки къ государственному общеподоходному налогу, особенно когда это вошло уже въ обычай, представляется далеко нецѣлесообразнымъ.

§ 6. Организація коммунальнаго реальнаго обложенія.

Въ предложенной схемѣ реальное обложеніе должно покрывать расходы чисто мѣстнаго значенія. Прежде всего, намъ необходимо выяснить точнѣе *объектъ* обложенія въ реальныхъ налогахъ. Какъ мнѣ кажется, при рѣшеніи этого вопроса слѣдуетъ исходить изъ тѣхъ теоретическихъ предпосылокъ, которыя были развиты выше (см. стр. 279), о реальной и личной системахъ обложенія: община должна улавливать въ податныхъ цѣляхъ тотъ Ertrag, который образуется въ ея предѣлахъ, и не должна обращать вниманія на Einkommen жителей, живущихъ на ея территоріи (конечно, поскольку рѣчь идетъ о покрытіи чисто мѣстныхъ расходовъ, которые только и должны покрываться въ нашей схемѣ за счетъ реальныхъ налоговъ). Съ точки зрѣнія этой предпосылки, мы получаемъ

слѣдующее требованіе: необходимо облагать Ertrag земель, домовъ и промысловъ въ предѣлахъ общины, т.-е. взимать поземельный, подомовый и промысловый налоги. Важно, чтобы облагался Ertrag, поэтому нельзя облагать Einkommen, напр., владѣльца ипотеки. Съ другой стороны, нельзя производить и вычета долговъ. Современные законодатели при выработкѣ формы коммунальнаго обложенія обычно колеблются по поводу принципа невычета долговъ или по поводу обложенія владѣльцевъ ипотекъ. Такія сомнѣнія вполнѣ естественны, когда на практикѣ принципы личнаго и реальнаго обложенія обыкновенно перепутываются въ виду не рѣдкаго сплетенія на практикѣ реальнаго обложенія съ общеподоходнымъ.

Совершенно очевидно, что въ реальномъ обложеніи общинъ капитальную роль должны играть такіе объекты, какъ дома и земли. Необходимо настичь реальный доходъ (Ertrag) этихъ объектовъ. Понятіе Ertrag'а—нѣсколько сложно и требуетъ поясненій. Мы разумѣемъ подъ „реальнымъ доходомъ“ дома или земли тотъ валовый доходъ, который получается отъ эксплуатаціи даннаго объекта за вычетомъ издержекъ производства. Другими словами, то приращеніе хозяйственныхъ благъ, которое получается отъ земли или дома въ теченіе даннаго періода, и будетъ искомымъ Ertrag'омъ. При опредѣленіи дохода отъ извѣстнаго дома или земли мы будемъ поступать одинаковымъ образомъ, какъ для цѣлей личнаго (напр., общеподоходнаго), такъ и для цѣлей реальнаго обложенія [1]). Въ первомъ случаѣ въ окладномъ листѣ, относящемся къ данному *лицу*—владѣльцу дома,—будетъ фигурировать точно такая же

---

1) Необходимо сдѣлать впрочемъ одну оговорку. Прусское право вполнѣ послѣдовательно не допускаетъ въ качествѣ масштаба обложенія въ поземельно-подомовомъ налогѣ *дѣйствительный* доходъ *одного* года. Дѣло въ томъ, что иначе какое-нибудь совершенно нераціональное использованіе недвижимости или сдача недвижимости по умышленно несообразно низкой наемной платѣ (напр., путемъ сепаратныхъ соглашеній или при сдачѣ родственнику и т. д.) вела бы къ искусственному пониженію податного бремени (Ср. Нелль, 88 и 524, а также ст. Hönemann, въ Preuss. Verw. Blatt, B. 27 S. 589). Самый характеръ *реальнаго* обложенія требуетъ, такимъ образомъ, именно, чтобы оцѣнка для цѣлей обложенія клала въ основаніе средне-нормальный доходъ; но если мы въ качествѣ масштаба обложенія возьмемъ рыночную цѣнность объектовъ, то системы реальнаго и личнаго обложенія будутъ вполнѣ совпадать: недаромъ прусское законодательство, какъ въ общепоимущественномъ налогѣ (Ergänzungssteuer), такъ и новѣйшемъ поземельно-подомовомъ обложеніи беретъ въ обоихъ случаяхъ въ качествѣ масштаба обложенія, такъ наз. gemeiner Wert (см. ниже).

цыфра дохода, какъ и во второмъ случаѣ въ окладномъ листѣ, относящемся къ данному *дому*. Однако различіе будетъ то, что всѣ привходящіе моменты, обезцѣнивающіе данный домъ для *даннаго лица*, будутъ внесены въ его окладной листъ (ипотечный долгъ и т. п.), но этого мы не найдемъ въ окладномъ листѣ при реальномъ, подомовомъ въ нашемъ примѣрѣ, налогѣ. Положительныя законодательства по общему правилу и не допускаютъ, какъ мы видѣли, вычета долговъ при коммунальномъ поземельномъ и подомовомъ налогахъ, обычно мотивируя это однако тѣмъ, что мѣстные расходы обогащаютъ главнымъ образомъ мѣстныхъ домо-и землевладѣльцевъ и обогащаютъ при томъ одинаково задолженныхъ и незадолженныхъ. Въ этой мотивировкѣ есть здравое зерно, но формулированъ этотъ мотивъ, какъ мнѣ кажется, не вполнѣ удачно. Въ этой мотивировкѣ правильно указаніе на то, что дѣло идетъ о покрытіи расходовъ на чисто мѣстныя цѣли (слѣдовательно, именно лишь постольку реальное обложеніе безъ вычета долговъ и имѣетъ raison d'être). Однако въ ней не подчеркнуто то обстоятельство, что рѣчь идетъ о чисто реальномъ обложеніи, которое *принципіально* не можетъ принимать во вниманіе чего-либо иного, кромѣ Ertrag'a отъ подлежащихъ обложенію объектовъ; выдержать же эту принципіальную точку зрѣнія необходимо въ интересахъ территоріальнаго разграниченія сферы обложенія и въ цѣляхъ предупрежденія двойного обложенія (ср. полуторный окладъ въ примѣрѣ, приведенномъ выше на стр. 279). Повсюду, гдѣ дѣлались уклоненія отъ этого принципа получались неразрѣшимые конфликты [1]). Быть можетъ и самое указаніе (въ приведенной мотивировкѣ) на непосредственную выгоду земле-и домовладѣльцевъ и справедливо, но это далеко не безспорно. Я попробую разобраться въ этомъ вопросѣ.

Замѣчателенъ тотъ фактъ, что недвижимая собственность можетъ выносить поистинѣ громадное коммунальное податное бремя. Общеподоходный налогъ никогда не могъ бы достигнуть тѣхъ поистинѣ чудовищныхъ ставокъ, какія нерѣдко уплачиваютъ городскія недвижимости: мы знаемъ, что въ Англіи эти ставки иногда достигаютъ 50% (sic) валового дохода

---

1) Ср. примѣры, приведенные въ цит. выше статьѣ v. Nostitz въ Fischers Zeitschrift, стр. 252 сл.

отъ недвижимости [1]), а ставки въ 20-30% Ertrag'a — самая обыденная вещь. Представимъ себѣ на минуту, что мы стали бы взыскивать такія ставки положимъ съ дохода отъ ипотекъ подъ тѣ же дома, которые уплачиваютъ по 20-30 и болѣе процентовъ налога съ получаемаго отъ нихъ дохода. Это показалось бы чудовищнымъ и невѣроятнымъ, чтобы могъ существовать при современныхъ условіяхъ подобный налогъ на доходы отъ денежныхъ капиталовъ (въ томъ числѣ и отъ ипотекъ, фигурирующихъ въ нашемъ примѣрѣ). Очевидно, въ послѣднемъ случаѣ мы имѣемъ дѣло съ какой-то категоріей иного характера, чѣмъ доходъ отъ недвижимостей. Выносливость недвижимыхъ имуществъ по отношенію къ мѣстнымъ налогамъ объясняется, какъ мнѣ кажется, исключительно *переложимостью* этихъ налоговъ, переложимостью тѣмъ болѣе естественной, что рѣчь идетъ о beneficial rates. Платимые домовладѣльцемъ налоги претворяются въ рядъ услугъ городского управленія, а квартиранты, получая всѣ выгоды отъ этихъ услугъ, естественно оплачиваютъ ихъ путемъ повышенной наемной платы. На самомъ дѣлѣ, вообразимъ себѣ тѣхъ же домовладѣльцевъ въ роли акціонеровъ (или хотя бы лондонской адвокатской корпораціи, см. выше стр. 292): они произвели бы затраты на разныя мѣстныя улучшенія и всякія мѣры внѣшняго благоустройства; взамѣнъ они получили бы повышенную арендную плату, т.-е. вернули бы свои затраты. То же происходитъ и съ платежомъ мѣстныхъ налоговъ, когда они собираются ради мѣстныхъ цѣлей: затраты коммунальныхъ управленій ведутъ къ повышенію арендной платы, т.-е. возмѣщаютъ домовладѣльцу его платежи (въ видѣ налоговъ). Поэтому то сумма платимыхъ налоговъ и можетъ составлять столь громадный процентъ получаемаго домовладѣльцемъ валового дохода (арендной платы). Эта податная выносливость не даетъ, конечно, права до безконечности сбрасывать налоговое бремя на недвижимую собственность, нѣтъ, здѣсь должно существовать извѣстное равновѣсіе между возлагаемымъ податнымъ бреме-

---

[1]) Если вы въ Лондонѣ нанимаете домъ съ наемной платой въ 120 фун. ст.,—то въ приходѣ, имѣющемъ ставку въ 10 шил. (что́ далеко не рѣдкость), вы будете платить 50 фунт. ст. мѣстныхъ налоговъ ежегодно (120 ф. gross value, вычитаются необходимыя издержки въ размѣрѣ 1/6, слѣд. rateable value 100 ф. и, считая по 10 шил. съ каждаго фунта, получимъ 50 ф.).

немъ и даруемымъ населенію выгодами, — т.-е. это должны непремѣнно быть именно beneficial rates,—иначе населеніе будетъ въ сущности переобложено безъ всякаго разумнаго основанія. Съ другой стороны, нельзя возражать противъ того, если beneficial rates въ разныхъ общинахъ составляютъ разныя величины, т.-е. если ставки ихъ неодинаковы, ибо beneficial rates предполагаютъ именно соотвѣтствіе между податнымъ обремененіемъ и даруемыми населенію выгодами, и моментъ „податной силы“ въ данномъ случаѣ безразличенъ [1]).

Итакъ, реальное обложеніе вполнѣ оправдывается въ цѣляхъ покрытія чисто мѣстныхъ расходовъ, и, поскольку рѣчь идетъ о beneficial rates, не можетъ быть возраженій противъ совершенно одинаковаго отношенія, какъ къ задолженной, такъ и къ незадолженной собственности. Даже болѣе, недвижимыя имущества могутъ вынести чрезвычайно высокое податное обремененіе безъ вреда для объекта обложенія, если рѣчь идетъ о покрытіи чисто мѣстныхъ расходовъ, экономически полезныхъ для населенія даннаго района и удовлетворяющихъ какой-либо коллективной потребности даннаго общежитія. Возлагать на недвижимую собственность какіе-либо иные расходы, не чисто мѣстнаго значенія и не beneficial, было бы противно основнымъ началамъ финансовой науки (здѣсь налогоспособность всего населенія далеко не улавливается; ср. выше, стр. 283); но съ другой стороны, было бы не менѣе опрометчиво расходы, которые хотя и носятъ чисто мѣстный характеръ, но которые въ силу тѣхъ или иныхъ условій не окупаются (т.-е. не beneficial), пытаться покрывать инымъ путемъ, чѣмъ реальнымъ обложеніемъ: съ мѣстнаго населенія нельзя снимать от-

---

[1]) Можно возразить: положимъ, городъ А., въ которомъ находятся лишь дворцы, и городъ Б., въ которомъ—однѣ лачуги, имѣютъ одинаковое число жителей, одинаково высокій бюджетъ и т. д. А и Б получатъ весьма различныя суммы отъ своего реальнаго обложенія. Однако, такое возраженіе несостоятельно. Не говоря уже о томъ, что фактически ничего подобнаго не бываетъ, необходимо отмѣтить, что высота бюджета сама по себѣ ничего не говоритъ: важно различать обремененіе на чисто мѣстныя цѣли и на общегосударственныя цѣли. Было бы абсолютно немыслимо, чтобы чисто мѣстные расходы и общегосударственные поглащали тамъ и тутъ одинаковый $^0/_0$ бюджета, а слѣдовательно тамъ и тутъ реальное обложеніе и *должно* давать различныя суммы; при этомъ въ городѣ лачугъ конечно окажется меньше чисто мѣстныхъ расходовъ, чѣмъ въ городѣ дворцовъ (водопроводы, канализація, трамваи и т. д.). Но съ расходомъ на народную школу будетъ совсѣмъ обратное, и тутъ неизбѣжно возникаетъ вопросъ о неравенствѣ „податной силы“.

вѣтственности за такіе въ сущности непроизводительные расходы, хотя бы это и было разорительно для него.

Отсюда мы можемъ сдѣлать слѣдующее заключеніе. Поскольку дѣло идетъ о beneficial rates, нѣтъ никакого основанія пытаться сравнять ставки поземельнаго и подомоваго налоговъ со ставками другихъ мѣстныхъ налоговъ, напр. хотя бы при коммунальномъ обложеніи дохода отъ денежныхъ капиталовъ (если бы мы ввели таковое въ составъ источниковъ коммунальнаго обложенія [1]).

Налогъ на доходъ отъ денежныхъ капиталовъ теоретически, какъ извѣстно, подходитъ подъ одинъ изъ видовъ реальнаго обложенія (Kapitalrentensteuer), и у насъ естественно могла бы родиться мысль о необходимости взимать съ денежныхъ доходовъ такую же ставку налога, какую мы взимаемъ съ поземельныхъ или подомовыхъ Ertrag'овъ. Я полагаю, однако, что *поскольку* рѣчь идетъ о покрытіи *чисто мѣстныхъ* расходовъ и тѣмъ болѣе окупающихся (beneficial), нѣтъ основанія привлекать къ обложенію доходъ отъ денежныхъ капиталовъ. Положимъ, мы стали бы владѣльцевъ государственныхъ фондовъ облагать для коммунальныхъ цѣлей. Какую выгоду имѣютъ они отъ затратъ коммунальнаго управленія? Развѣ только отъ того, что банкъ, въ которомъ они хранятъ свои $^0/_0{}^0/_0$ бумаги, оберегается городскими сторожами? Но опираться на такой аргументъ, было бы по меньшей мѣрѣ странно, да и банкъ, въ которомъ капиталистъ хранитъ свой фондъ, быть можетъ находится въ совсѣмъ другомъ городѣ, чѣмъ гдѣ онъ живетъ. Нельзя ссылаться на то, что полночленная реальная система обложенія должна состоять изъ 5 членовъ: поземельнаго, подомоваго, промысловаго налога, налога на доходы отъ денежнаго капитала и на заработную плату (Arbeitsertragssteuer) [2]). Дѣло въ томъ, что пятичленная система задается цѣлью уловить *налогоспособность*, не прибѣгая къ чисто-подоходному обложенію (народный доходъ цѣликомъ настигается въ такомъ случаѣ по реальной, а не по персональной методѣ). Въ моей же

---

[1]) На практикѣ, правда очень робко, сознаютъ справедливость этой мысли. Ср. ограниченіе коммунальныхъ прибавокъ къ рентному налогу въ Баденѣ (стр. 228), въ Гессенѣ (стр. 213) и Вюртембергѣ (стр. 174).

[2]) Ср. M. v. Heckel, Einkommensteuer u. Schuldzinsen, стр. 1 и ст. проф. Schanz, Ertragssteuern, въ 3 изд. Handw. d. Staatsw.

схемѣ этого не нужно, и реальное обложеніе служитъ у меня главнымъ образомъ для цѣлей территоріальнаго разграниченія сферъ обложенія государства и общинъ. Едва ли мнѣ необходимо доказывать полную очевидность того, что въ beneficial rates о какомъ-либо обложеніи движимаго капитала не должно быть рѣчи, иначе капиталисты оплачивали бы тѣ выгоды, которыя община даруетъ домовладѣльцамъ въ видѣ beneficial затратъ. Но еще существеннѣе то обстоятельство, что въ данномъ случаѣ обложеніе движимаго капитала вообще неосновательно: и сами домовладѣльцы, обычно столь страстно агитирующіе въ пользу коммунальнаго обложенія движимаго капитала, вовсе не несутъ того бремени, которое они хотятъ возложить на „налогоспособныхъ“ капиталистовъ [1]). Какъ подробнѣе будетъ указано ниже, коммунальные налоги, возлагаемые на городскіе дома и земли, перелагаются на пользователей этими недвижимостями. Когда рѣчь идетъ о beneficial rates, то такая переложимость настолько очевидна и настолько подтверждается повседневнымъ опытомъ (напр. въ Англіи; см. ниже), что не подлежитъ даже доказательству. Такимъ образомъ, всякій домовладѣлецъ является только *вносителемъ* налога, а дѣйствительнымъ плательщикомъ является квартирантъ-наниматель. При этихъ условіяхъ становится уже совершенно неосновательнымъ вставлять въ систему коммунальнаго обложенія налогъ на доходы отъ денежныхъ капиталовъ (подъ предлогомъ яко бы „заполненія“ пятичленной формулы), ибо получатели дохода отъ земель и домовъ *сами* въ концѣ концовъ вовсе не несутъ коммунальнаго обложенія. Они впрочемъ несутъ цѣликомъ тѣ мѣстные налоги, которые причитаются съ занимаемыхъ ими самими и ихъ семьями квартиръ, но вѣдь и капиталисты несутъ налоги, причитающіеся на долю

---

[1]) Замѣчу, впрочемъ, что домовладѣльческія ассоціаціи потому главнымъ образомъ агитируютъ въ пользу вычета ипотечныхъ долговъ и т. п., что большинство въ этихъ ассоціаціяхъ составляютъ задолженные домовладѣльцы, вотумъ которыхъ является рѣшающимъ. Но вычетъ долговъ означаетъ просто премію на задолженность: если долги вычитаются, то квота налога, которая должна упасть на незадолженную собственность, сдѣлается естественно невыносимой и заставитъ всякаго предпочесть до послѣдней возможности заложить свою недвижимость. Слѣдовательно, такъ наз. „солидные“ домовладѣльцы въ агитаціи въ пользу вычета долговъ не заинтересованы. См. только что вышедшую интересную книгу K. Baschwitz, Die Organisation der Städtischen Haus-u. Grundbesitzer, 1909 Münch. volksw. Studien, 88 Stück, стр. 79.

ихъ квартиръ (косвенно, конечно, т.-е. въ видѣ *вносимыхъ* домовладѣльцемъ поземельнаго и подомоваго налоговъ).

Итакъ, въ мѣстной податной системѣ по предложенной выше схемѣ нѣтъ основанія устанавливать особаго налога на движимый капиталъ (чтобы включить послѣдній въ число объектовъ обложенія по пятичленной формулѣ), ибо представители движимаго капитала уплачиваютъ свою долю косвенно, благодаря тому, что они нанимаютъ квартиры; вѣдь и лицо, живущее отъ домовладѣнія, также не несетъ ничего экстра, кромѣ какъ за занимаемое имъ самимъ помѣщеніе (налоги, падающіе на остальную часть его недвижимаго имущества, перелагаются; см. ниже). Представимъ себѣ, что я владѣю 10 домами; въ одномъ я живу самъ, а другіе сдаю въ аренду, т.-е. перелагаю налоги за 9 домовъ на арендаторовъ. Въ чемъ разница моего положенія сравнительно съ капиталистомъ, который занимаетъ лишь одинъ домъ, какъ и я, и платитъ въ процессѣ переложенія всѣ налоги, возложенные на этотъ домъ?

Словомъ, ни Kapitalrentensteuer, ни Arbeitsertragssteuer не должны имѣть приложенія въ коммунальной податной системѣ, поскольку рѣчь идетъ о покрытіи расходовъ чисто мѣстнаго характера. Если бы рѣчь шла о покрытіи расходовъ общегосударственнаго значенія, то еще можно было бы говорить о необходимости заполненія пятичленной формулы реальнаго обложенія, ибо цѣль заключалась бы въ настиженіи всего народнаго дохода, хотя бы и по несовершенному, но прежде общеупотребительному способу, именно по реальной, а не по обычной теперь персональной (т.-е. по типу общеподоходнаго налога) системѣ.

Современныя законодательства признаютъ справедливость этого вывода (Kapitalrentensteuer и Arbeitsertragssteuer почти повсемѣстно цѣликомъ или отчасти изъемлются изъ системы коммунальнаго реальнаго обложенія), но они признаютъ это обычно робко (ср. выше стр. 174, 213, 228) и мотивируютъ незаинтересованностью капиталистовъ въ коммунальныхъ расходахъ. Законодатели руководствуются въ данномъ случаѣ принципомъ Leistung u. Gegenleistung, однако этотъ мотивъ не совсѣмъ умѣстенъ здѣсь: совершенно отрицать „заинтересованность“ капиталистовъ въ мѣстныхъ расходахъ невозможно, но справедливость такого изъятія отъ обложенія сознается

законодателемъ въ сущности просто инстинктивно. На самомъ же дѣлѣ, поскольку рѣчь идетъ о покрытіи расходовъ чисто мѣстнаго значенія, ни Kapitalrentensteuer, ни Arbeitsertragssteuer не должны имѣть мѣста въ коммунальной податной системѣ, такъ какъ никакого соотвѣтствующаго имъ налога не знаютъ мѣстные домо- и землевладѣльцы (послѣдніе не несутъ ничего „экстра“ сравнительно съ капиталистомъ, нанимающимъ квартиру).

Принципъ невычета долговъ въ коммунальной реальной податной системѣ по отношенію къ недвижимымъ имуществамъ признанъ повсюду, и это—съ полнымъ основаніемъ, однако необходимо сдѣлать одну только оговорку, именно, это—вполнѣ основательно лишь постольку, поскольку рѣчь идетъ о покрытіи чисто мѣстныхъ расходовъ. Если это послѣднее обстоятельство будетъ упущено изъ виду, то грозитъ опасность внесенія сильной неравномѣрности въ распредѣленіи податного бремени. Тѣ имущественныя массы, которыя представлены въ видѣ долговыхъ требованій, ничего не несли бы на „общія нужды“ (т.-е. поскольку вопросъ идетъ о покрытіи расходовъ общегосударственнаго значенія), а это конечно противорѣчитъ принципу налогоспособности, единственно умѣстному, когда рѣчь идетъ о расходахъ общенаціональнаго значенія. Конечно, на практикѣ въ настоящее время невычетъ долговъ иногда оказывается очень несправедливымъ и во всякомъ случаѣ очень обременительнымъ, но это безъ сомнѣнія зависитъ отъ того, что въ дѣйствительной жизни на недвижимыя имущества сплошь и рядомъ съ легкимъ сердцемъ возлагаютъ такіе мѣстные налоги, которые ничего общаго съ „beneficial rates“ не имѣютъ; въ такомъ случаѣ и происходитъ несправедливое обремененіе лишь одного вида собственности для удовлетворенія так. наз. „общихъ нуждъ“.

Въ виду такого первенствующаго значенія, какое, на мой взглядъ, долженъ имѣть характеръ расходнаго бюджета въ дѣлѣ построенія системы мѣстнаго обложенія, я считаю чрезвычайно цѣлесообразнымъ *принципъ* англійскаго коммунальнаго обложенія. Въ Англіи первоначально выясняется цѣль или предметъ расхода и затѣмъ выискивается способъ покрытія его. По существу дѣла и въ Пруссіи на практикѣ характеру расходнаго бюджета придается капитальное значеніе, и

расходы „интересующіе“ по преимуществу мѣстныхъ домо-и землевладѣльцевъ обязательно покрываются, какъ мы видѣли, за счетъ реальныхъ налоговъ. Если придерживаться той схемы, которую намѣчаю я, то по аналогіи было бы настоятельно важно выдерживать ту точку зрѣнія, что всѣ расходы чисто мѣстнаго значенія должны бы покрываться путемъ реальныхъ налоговъ съ мѣстныхъ домовъ, земель и промысловъ. Ничто не стояло бы на пути принятію *идеи* англійскаго мѣстнаго обложенія: для покрытія такихъ то (чисто мѣстныхъ) расходовъ законодатель долженъ *требовать* взиманія реальныхъ налоговъ (rates, по англійскому образцу) и не допускать иныхъ способовъ покрытія (исключая спеціальнаго обложенія или пошлинъ—ср. выше, стр. 295, и конечно того случая, если государство обѣщаетъ ту или иную долю своего участія въ несеніи такихъ расходовъ). Это—гораздо болѣе правильная политика, чѣмъ довольно произвольныя и стѣснительныя процентныя отношенія къ высотѣ ставокъ подоходнаго налога, [1]) какія предписываетъ между прочимъ прусскій K. A. G. (§ 54 сл., см. выше стр. 112).

Теперь намъ необходимо выяснить самый способъ взиманія реальныхъ налоговъ. Я остановлюсь первоначально на организаціи обложенія земель и домовъ, такъ какъ обложеніе промысловъ представляетъ рядъ особенностей.

Фискъ долженъ уловить въ податныхъ цѣляхъ Ertrag домовъ и земель. Это можетъ быть достигнуто тѣмъ, что въ основу обложенія кладется либо доходъ отъ недвижимостей, либо рыночная цѣнность [2]) ихъ. Вѣдь дѣло идетъ о разверсткѣ той или иной суммы (напр. суммы, потребной для покрытія всѣхъ чисто мѣстныхъ расходовъ) среди недвижимыхъ имуществъ данной общины. Въ этомъ случаѣ безразлично, какой масштабъ мы положимъ въ основу: доходъ или цѣнность. Средній или нормальный доходъ отъ недвижимостей (опредѣленіе котораго и составляетъ прямую задачу обложенія по Ertrag' у) всегда находится въ извѣстномъ правильномъ соотношеніи къ

---

[1]) Ср. Ad. Wagner, Die finanzielle Mitbeteiligung d. Gemeinden, 1904 стр. 57 сл.

[2]) Я хочу сказать „gemeiner Wert“, слѣдовательно объективная цѣнность, т.-е. цѣнность для всякаго владѣльца, въ противоположность субъективной или индивидуальной цѣнности. Ср. F. W. Hartmann, Die Bewertung städtischer Grundstücke in Preussen, Berl. 1907 стр. 7.

рыночной стоимости ея. Если въ какомъ нибудь конкретномъ примѣрѣ мы наблюдаемъ расхожденіе оцѣнки, полученной нами на базѣ „средняго, нормальнаго дохода“, отъ оцѣнки, полученной на базѣ „рыночной оцѣнки“, то мы очевидно допускаемъ какую нибудь неправильность въ пріемахъ исчисленія либо въ первомъ, либо во второмъ случаѣ. Правиленъ будетъ лишь тотъ пріемъ исчисленія, когда въ обоихъ случаяхъ соотношенія дохода и соотношенія цѣнности объектовъ обложенія (или, что то же, коэффиціенты разверстки или доли участія каждаго объекта) представляютъ собою одинаковыя величины. Если, положимъ, мы на базѣ „средняго, нормальнаго дохода“ опредѣлили, что недвижимость А должна уплачивать вдвое болѣе, чѣмъ недвижимость Б, и въ $1^1/_2$ раза болѣе, чѣмъ недвижимость В, и въ $2^1/_2$ раза болѣе, чѣмъ недвижимость Г, то точно такое же соотношеніе должно получиться (т.-е. квота А будетъ вдвое болѣе квоты Б и т. д.) и при исчисленіи на базѣ „рыночной оцѣнки“.

Между тѣмъ *на практикѣ* обычно результатъ исчисленія по среднему доходу и результатъ исчисленія по рыночной стоимости сильно расходятся, почему нерѣдко сторонники того или другого метода обложенія находятъ преимущества излюбленнаго ими метода передъ другимъ. Однако такая постановка вопроса неправильна или нелогична [1]). Ясно, какъ день, что если бы мы по обычному способу стали застроенныя и незастроенныя владѣнія въ какомъ-нибудь городѣ облагать по среднемунормальному доходу, то мы получили бы иныя соотношенія между недвижимостями, чѣмъ если бы мы стали оцѣнивать ихъ по рыночной стоимости. При первомъ пріемѣ обложенія квота незастроенныхъ владѣній безъ сомнѣнія была бы крайне низка (*доходъ* отъ незастроенныхъ владѣній обычно ничтоженъ), а во второмъ случаѣ — значительно выше. Но это указываетъ лишь на то, что „доходъ“ въ незастроенныхъ владѣніяхъ мы опредѣляемъ неправильно: мы не учитываемъ того накопленія дохода (вѣрнѣе, возрастанія цѣнности), которое ежегодно происходитъ въ незастроенной собственности [2]). Между тѣмъ

---

[1]) Оговариваюсь, впрочемъ, что говоря про обложеніе по рыночной стоимости, я имѣю въ виду обложеніе nach dem gemeinen Wert, а не по так. наз. Ertragswert (послѣднее представляетъ собою капитализированную сумму Ertrag'a). См. различіе этихъ понятій у Keller, Besteuerung d. Gebäude, 83 сл.

[2]) Ср. D-r Boldt, Die Wertzuwachssteuer, Dortmund 1907 c. 13.

при оцѣнкѣ недвижимостей по рыночной стоимости въ послѣднюю всегда конечно входитъ и „накопленный доходъ“, ибо всякій покупщикъ естественно учитываетъ происшедшее или реализуемое въ данный моментъ возрастаніе цѣнности. Отсюда слѣдуетъ, что при обложеніи недвижимостей по Ertrag'у по обычному способу безусловно необходимо ввести въ дополненіе налогъ на так. наз. „незаслуженный приростъ цѣнности“ (Wertzuwachssteuer), сообразованный съ высотой ставокъ ежегоднаго поземельнаго и подомоваго налоговъ (т.-е. Wertzuwachssteuer долженъ составить эквивалентъ того, что несла бы данная недвижимость, если бы ей пришлось платить поземельный налогъ на накопляющійся доходъ). Наоборотъ, при обложеніи по цѣнности не слѣдовало бы, собственно говоря, вводить въ дополненіе Wertzuwachssteuer'a, потому что обложеніе по цѣнности (NB: при соотвѣтствующей высотѣ такого налога!) уже автоматически включало въ себѣ налогъ на ежегодное возрастаніе цѣнности. Тѣмъ не менѣе, *на практикѣ* нельзя отрицать цѣлесообразности Wertzuwachssteuer'a даже при системѣ ежегоднаго обложенія недвижимостей по цѣнности. Однако, въ данномъ случаѣ приходится мотивировать так. наз. back tax argument'омъ: Wertzuwachssteuer желателенъ постольку, поскольку онъ улавливаетъ неточности ежегоднаго кадастра и предохраняетъ отъ пониженныхъ ежегодныхъ оцѣнокъ. Дѣло въ томъ, что если я буду въ своей декларацiи ежегодно понижать цѣнность своего участка и вводить тѣмъ самымъ въ заблужденіе фискъ, то хотя я *ежегодно* буду платить несправедливо низкую сумму налога, меня сильно обложатъ впослѣдствiи, при отчужденiи участка, т.-е. путемъ Wertzuwachssteuer'a. Наоборотъ, мое стремленіе избѣгнуть въ будущемъ Wertzuwachssteuer путемъ чрезмѣрной ежегодной оцѣнки также будетъ парализовано тѣмъ, что въ такомъ случаѣ мнѣ *ежегодно* прилется платить больше нормальнаго [1]). Въ своей извѣстной работѣ о налогѣ на приростъ цѣнности большой знатокъ-практикъ д-ръ Больдтъ весьма убѣдительно доказываетъ, что *на практикѣ* въ силу невысокихъ обычно ставокъ «налога по рыночной стоимости“ „незаслуженное“ возрастаніе цѣнности улавливается ежегоднымъ налогомъ лишь въ очень слабой степени [2]).

---

[1]) Ср. Baschwitz, y. c., стр. 87.

[2]) Boldt, o. c., c. 28 c. Дѣйствительно, городскіе участки *внезапно* настоль-

Итакъ, въ принципѣ необходимо стремиться къ обложенію Ertrag'a. А, какъ ясно изъ предыдущаго, Ertrag былъ бы *цѣликомъ* настигнутъ лишь въ томъ случаѣ, если бы мы къ обложенію недвижимостей по ихъ дѣйствительному доходу присоединили Wertzuwachssteuer, или же если бы мы все обложеніе суммарно базировали на рыночной стоимости отдѣльныхъ недвижимыхъ имуществъ (nach dem gemeinen Wert). Тотъ и другой методъ обложенія вполнѣ равноправны. Можно спорить лишь о цѣлесообразности пользованія тѣмъ или другимъ въ той или иной общинѣ. Такъ, въ общинахъ, гдѣ выясненіе доходности недвижимыхъ имуществъ технически очень трудно, (напр., въ данной мѣстности дома почти не сдаются внаймы), уже просто въ силу соображеній налоговой техники можетъ быть дано преимущество обложенію по рыночной стоимости. Съ другой стороны, въ общинахъ съ большой массой незастроенныхъ или сельскохозяйственныхъ земель обложеніе по рыночной стоимости можетъ быть очень несочувственно встрѣчено значительной частью населенія, такъ какъ ей ежегодно пришлось бы платить налогъ на еще нереализованный Wertzuwachs (какъ указано выше, обложеніе по рыночной стоимости настигаетъ постепенное возрастаніе цѣнности). Я, лично, довольно пессимистически смотрю на стремленія нѣкоторыхъ теоретиковъ и практическихъ дѣятелей, которые хотятъ путемъ обложенія недвижимостей по рыночной стоимости или путемъ Wertzuwachssteuer бороться со спекуляціей на городскіе участки. Во-1-хъ, содѣйствовать возможно скорѣйшей распродажѣ и застройкѣ пустыхъ пространствъ городской территоріи далеко не всегда желательно въ гигіеническомъ отношеніи, такъ какъ тѣмъ самымъ можно изгнать и „легкія“ города, т.-е. сады, палисадники и т. под. [1]); во-2-хъ, вѣдь при современныхъ экономическихъ условіяхъ спекуляція — неизбѣжное явленіе, и трудно сказать, опаснѣе ли спекуляція городскими участками

ко возрастаютъ въ цѣнѣ, что никакой ежегодный налогъ не можетъ уловить въ достаточной степени этотъ приростъ. Напр., одинъ участокъ въ Дрезденѣ былъ проданъ одному банку 7 января 1905 г. за 970.000 м., при чемъ продавецъ нажилъ 510.000 мар. Тотъ же участокъ былъ перепроданъ 4 марта того же года за 2 мил. мар., а 21 марта 1905 нашелся покупатель, который пріобрѣлъ этотъ же участокъ уже за 3.785.000 мар. (Dresden, 17 Ratsdrucksache 1908, c. 64).

[1]) Впрочемъ, можно ввести соотвѣтствующую оговорку въ статутѣ, подобно тому, какъ это сдѣлано въ Франкфуртскомъ статутѣ.

или пшеницей [1]); во всякомъ случаѣ борьба съ нежелательными явленіями спекуляціи проводится гораздо лучше собственной строительной дѣятельностью муниципалитетовъ, постройкой дешевыхъ жилищъ на кооперативныхъ началахъ или при содѣйствіи государства или общины и т. д. Въ-3-хъ, нельзя не замѣтить еще, что иногда общій ростъ цѣнности недвижимостей является результатомъ лишь паденія процентной нормы вообще [2]); въ такомъ случаѣ, обложеніе по рыночной стоимости не ухудшаетъ положенія недвижимаго капитала, ибо повышательная тенденція касается всѣхъ одинаково; но такое въ сущности номинальное повышеніе цѣнности („Wertzuwachs“) не даетъ права требовать слишкомъ ригорознаго примѣненія Wertzuwachssteuer'a.

Гораздо существеннѣе другія возраженія и сомнѣнія по поводу преимуществъ и недостатковъ каждаго изъ обоихъ способовъ обложенія: по цѣнности и по доходу. Уже давно было сдѣлано наблюденіе, что при обложеніи недвижимостей по доходу, нерѣдко дома, заселенные бѣднѣйшимъ населеніемъ, облагаются относительно выше, чѣмъ дома, заселенные богатыми жителями [3]). Это происходитъ отъ того, что домовладѣлецъ, имѣющій мелкія квартиры, назначаетъ относительно болѣе высокія квартирныя цѣны, чтобы покрыть большій рискъ по простою квартиръ и по недобору наемной платы, расходы по болѣе частному ремонту и хлопотамъ съ мелкими арендаторами. И если такимъ образомъ „доходъ“ отъ мелкихъ квартихъ оказывается обычно выше, то только потому, что мы ведемъ въ обоихъ случаяхъ неодинаковый счетъ: выше только *валовой* доходъ, но если вычесть болѣе крупныя издержки производства въ домахъ съ мелкими квартирами (что и необходимо для выясненія Ertrag'a; см. выше, стр. 315), то у насъ получатся однородныя величины [4]). Недаромъ въ Англіи

---

[1]) Ср. Edgeworth, въ Economic Journal, March, 1906 стр. 72 пр. Иногда вредъ спекуляціи земельными участками нѣсколько преувеличиваютъ. См. K. v. Mangoldt, D. städtische Bodenfrage 1907 c. 155 сл.

[2]) Ср. Smart, Land values, 1900 c. 81.

[3]) См. W. zur Nieden, Die zweckmässige Ausgestaltung der Grund—u. Gebäudesteuern. Düsseldorf 1900, стр. 5 сл.

[4]) Поскольку же мелкіе квартиранты безжалостно эксплуатируются домовладѣльцами вслѣдствіе своей экономической необезпеченности, было бы крайне нецѣлесообразно бороться противъ *этого* путемъ налоговыхъ ставокъ: помочь дѣлу могло бы лишь энергичное вмѣшательство муниципалитетовъ путемъ

при вычисленіи rateable value мелкихъ помѣщеній допускается болѣе значительный вычетъ „издержекъ производства“, чѣмъ для болѣе дорогихъ помѣщеній. Такъ, дома съ наемной платой въ менѣе 20 ф. ст. въ годъ оцѣниваются для цѣлей обложенія на 25% ниже (помѣщеніе съ наемной платой въ 16 ф. ст. оцѣнивается въ 12 ф. ст.); помѣщенія отъ 20 до менѣе 40 ф. ст. оцѣниваются на 20% ниже (помѣщеніе въ 30 ф. въ годъ оцѣнивается въ 24 ф.); помѣщенія въ 40 и болѣе ф. въ годъ получаютъ скидку уже лишь въ $16^2/_3$% (помѣщеніе въ 120 ф. въ годъ оцѣнивается въ 100 ф. ст.) [1]). Правда, по буквальному смыслу закона указанныя нормы вычетовъ должны почитаться максимальными, смотря по конкретнымъ условіямъ каждой недвижимости, т.-е. въ зависимости отъ большихъ или меньшихъ дѣйствительныхъ издержекъ эксплуатаціи; но на практикѣ была допущена—повидимому въ цѣляхъ устраненія споровъ—та давно вызывающая серьезныя возраженія несообразность, что всегда допускается максимальная норма вычетовъ (слѣдовательно, *всѣ* помѣщенія съ наемной платой въ 16 ф. оцѣниваются въ 12 ф. и т. д.). Еще большая нелѣпость *на практикѣ*—и притомъ вопреки прямому намѣренію законодателя—допущена въ Англіи въ томъ отношеніи, что одинаковый вычетъ производится для недвижимостей, включающихъ какъ большую, такъ и небольшую долю незастроенной площади: совершенно ясно, что едва застроенный участокъ конечно требуетъ относительно меньшихъ издержекъ производства (ремонта, страховой преміи и т. д.), чѣмъ участокъ, сплошь застроенный многоэтажнымъ домомъ съ многочисленными квартирами [2]). Впрочемъ, нѣкоторые лондонскіе бурги имѣютъ сложную систему вычетовъ при оцѣнкѣ такъ наз. flats (многоэтажныхъ домовъ съ многочисленными квартирами по образцу такъ наз. Mietskaserne на континентѣ), при чемъ процентная норма вычета варіируется въ довольно

созданія собственныхъ домовъ для сдачи внаймы бѣднѣйшему населенію и путемъ цѣлесообразной земельной политики.

[1]) См. подробную таблицу вычетовъ въ изданіи County of London, Assessment & valuation conference, 1909, № 1233 с. 10.

[2]) Иногда хотятъ требовать отъ домовладѣльцевъ, чтобы они сами декларировали цѣнность земли отдѣльно отъ цѣнности строеній, но такую задачу отнюдь нельзя возлагать на плательщиковъ, ибо вопросъ идетъ о фиктивныхъ данныхъ, опредѣлить которыя плательщикъ обычно даже не въ состояніи. Ср. W. Smart, Taxation of land values, 1900 с. 64.

большихъ предѣлахъ въ зависимости отъ того, имѣется ли въ домѣ лифтъ, швейцаръ, проведенная горячая вода и т. д. [1]).

Итакъ, выясненіе Ertrag'a, какъ и рыночной стоимости (gemeiner Wert) требуетъ довольно сложныхъ манипуляцій и значительной осторожности, ибо иначе имѣется опасность, что мы будемъ оперировать съ неоднородными величинами. Нерѣдко считаютъ, что обложеніе по цѣнности технически гораздо легче, чѣмъ обложеніе по доходу, но часто это вовсе не такъ [2]). Необходимо только отмѣтить, что все большее распространеніе государственнаго общеподоходнаго и общепоимущественнаго налоговъ даетъ возможность съ большой пользой объединять оцѣнки для коммунальныхъ и для государственныхъ податныхъ цѣлей, и на практикѣ мы дѣйствительно замѣчаемъ за послѣднее время процессъ консолидаціи оцѣночнаго дѣла: поскольку рѣчь идетъ объ обложеніи земель и домовъ, государство и общины выясняютъ одно и то же (доходъ и цѣнность), хотя въ одномъ случаѣ это служитъ для государственнаго личнаго, а въ другомъ—для коммунальнаго реальнаго обложенія. Вообще говоря, консолидація оцѣночнаго дѣла позволитъ и болѣе частыя переоцѣнки (того требуютъ государственные общеподоходный и общепоимущественный налоги), при томъ съ наименьшими расходами. Вмѣстѣ съ тѣмъ будетъ устранена ненормальная тенденція коммунальныхъ управленій представлять совокупную массу находящагося въ ихъ предѣлахъ податного субстрата въ преуменьшенномъ размѣрѣ (какъ у насъ въ Россіи, при существованіи нѣкоторыхъ государственныхъ раскладочныхъ налоговъ).

Въ заключеніе, еще одинъ существенный вопросъ: желательно ли допускать въ коммунальномъ *реальномъ* обложеніи нѣкоторыя скидки налога при наличности тѣхъ или иныхъ индивидуальныхъ невыгодныхъ условій для плательщика? На этотъ вопросъ можно съ теоретической точки зрѣнія дать

---

[1]) См. цит. изд. County of London, 1909, № 1233 стр. 62 сл. Замѣчу, что въ Пруссіи наоборотъ рекомендуется не вычитать „издержекъ производства“, такъ какъ онѣ составляютъ обычно болѣе или менѣе одинаковый процентъ валового дохода, а между тѣмъ точное вычисленіе ихъ въ каждомъ отдѣльномъ случаѣ—слишкомъ затруднительно и дорого. Ср. комментарій къ закону 14 іюля 1893 г. Нелля, с. 525 пр.

[2]) Ср. Protokolle d. am 8/9 Juni 1903 in Osnabrück abgeh. Städtetags d. Hannoverschen Städtevereins, стр. 16 сл.

слѣдующій отвѣтъ: а) поскольку эти невыгодныя условія неразрывно связаны съ самой вещью, служащей объектомъ обложенія, такія скидки возможны и желательны; б) наоборотъ, субъективныя невыгодныя условія плательщика не должны быть принимаемы во вниманіе. Къ а): положимъ, недвижимость, которую мы облагаемъ, не могла быть сдана въ аренду въ данномъ году, т.-е. фактически не давала никакого дохода; скидка вполнѣ основательна, и англичане весьма правильно слѣдуютъ этому принципу. Къ б): положимъ, владѣлецъ дома обремененъ семьей въ 10 человѣкъ и желалъ бы получить поэтому скидку въ подомовомъ налогѣ. Однако, реальное обложеніе никоимъ образомъ не можетъ принимать въ соображеніе субъективныхъ невыгодныхъ условій, по крайней мѣрѣ при послѣдовательномъ проведеніи развитыхъ выше принциповъ о покрытіи за счетъ реальнаго обложенія лишь чисто мѣстныхъ расходовъ. Вѣдь многосемейный человѣкъ будетъ вынужденъ платить въ гораздо большемъ размѣрѣ, чѣмъ холостой человѣкъ, и за пользованіе трамваемъ, водой, газомъ и, словомъ, во всѣхъ случаяхъ оказанія ему и его семьѣ услугъ городского управленія, въ томъ числѣ, по справедливости, и за оказаніе услугъ за счетъ beneficial rates. Представимъ себѣ, что городъ рѣшитъ устроить водопроводъ съ безплатной подачей воды и покрывать расходъ на этотъ предметъ—на предметъ чисто мѣстнаго значенія—путемъ подомоваго налога: едва ли будетъ основательно многосемейному человѣку дѣлать скидку въ данномъ случаѣ! Но какъ бы то ни было, принятіе во вниманіе субъективныхъ условій плательщика возможно только въ личныхъ налогахъ, берущихъ въ соображеніе *всѣ* субъективныя условія въ совокупности. На самомъ дѣлѣ, вѣдь можетъ оказаться, что 10 человѣкъ дѣтей имѣетъ и мультимилліонеръ; неужели же онъ нуждается въ скидкѣ въ подомовомъ налогѣ? Тотъ многосемейный человѣкъ, который дѣйствительно нуждается въ податныхъ льготахъ, получитъ ихъ въ общеподоходномъ и общепоимущественномъ налогахъ и будетъ облегченъ сравнительно съ холостымъ человѣкомъ, имѣющимъ одинаковый доходъ или имущество.

Переходя теперь къ вопросу объ организаціи коммунальнаго промыслового обложенія, я долженъ оговориться, что ни теорія, ни практика не сумѣли разрѣшить этого вопроса

сколько-нибудь удовлетворительно, а потому и я не могу претендовать на надлежащее разрѣшеніе столь сложной и трудной проблемы. Главныя трудности заключаются, по моему мнѣнію, въ трехъ моментахъ. Во 1-хъ, промысловый доходъ не поддается такому *локализированію*, какъ доходы отъ домовъ и земель. Современныя промышленныя предпріятія нерѣдко работаютъ на широкія области, на цѣлыя государства и иногда даже на цѣлый міръ. Поэтому экономически полезная дѣятельность общины, гдѣ находится предпріятіе, иногда составляетъ столь второстепенный факторъ въ образованіи дохода предпріятія, что трудно доходность предпріятій брать въ качествѣ масштаба промыслового обложенія въ коммунальномъ хозяйствѣ. Дѣло въ томъ, что на практикѣ невозможно сказать, какая доля общаго Ertrag'а такого предпріятія, работающаго на обширный рынокъ (даже, въ розничной торговлѣ, наприм., въ универсальныхъ магазинахъ), должна быть отнесена на долю именно данной общины. Подойти же къ разрѣшенію даннаго вопроса и съ точки зрѣнія теоріи „услуги-возмездія“ (если не взимать пошлинъ и спеціальныхъ сборовъ) также невозможно, ибо какъ стали бы мы раскладывать расходъ общины на устройство общественныхъ вѣсовъ, подъемныхъ кранов и т. п.? Неужели мы стали бы экспедитора и ювелира облагать на одинаковыхъ основаніяхъ, когда первый въ громадной степени выигрываетъ отъ подобныхъ затратъ, а второй не имѣетъ въ сущности никакого въ томъ интереса. Во всякомъ случаѣ трудно было бы признать, чтобы современные большіе фабрики и заводы были по общему правилу связаны auf Gedeih und Verderb съ общиной, гдѣ они находятся, подобно тому какъ эта связь несомнѣнно существуетъ въ отношеніи жилыхъ помѣщеній. Въ *принципѣ* же было бы важно, чтобы промысловый налогъ учитывалъ какъ разъ то обстоятельство, въ какой степени доходность промысла зависитъ отъ нахожденія его въ данной общинѣ; иначе говоря, было бы важно учитывать то, насколько оцѣнка подлежащихъ обложенію предпріятій зависитъ отъ нахожденія ихъ въ предѣлахъ данной общины.

Другое затрудненіе возникаетъ отъ того, что община въ своихъ собственныхъ интересахъ, а иногда и въ интересахъ государства (если данное предпріятіе работаетъ на междуна-

родный рынокъ) не можетъ и не должна своими податными требованіями ухудшать условій конкуренціи предпріятій. Другими словами, налогоспособность промышленныхъ предпріятій ограничена довольно сильно: они далеко не обладаютъ такой налогоспособностью, какой обладаютъ городскія недвижимости (см. выше, стр. 317); своеобразныя монопольныя условія послѣднихъ позволяютъ выносить громадныя ставки налоговъ, но такія же ставки съ промышленныхъ предпріятій могли бы оказаться губительными въ томъ отношеніи, что сбытъ товаровъ за предѣлы данной общины оказался бы затруднительнымъ благодаря громаднымъ накладнымъ расходамъ въ видѣ высокаго мѣстнаго промысловаго обложенія. Но поскольку рѣчь шла бы о сбытѣ на чисто мѣстный рынокъ и поскольку не было бы конкуренціи со стороны другихъ общинъ съ низкими налогами, мѣстные магазины могли бы вынести очень высокое податное обремененіе, ибо всѣ они были бы поставлены въ одинаковыя условія сбыта своихъ товаровъ. Отсюда ясно, что трудность разрѣшенія проблемы коммунальнаго промысловаго обложенія коренится именно въ трудности локализированія промысловаго дохода, и такъ какъ промысловый доходъ можетъ происходить изъ самыхъ отдаленныхъ районовъ (смотря по тому, куда сбываются товары), то и высота коммунальнаго обложенія промышленныхъ предпріятій неизбѣжно должна подвергаться тѣмъ или инымъ ограниченіямъ. Весьма существенно, чтобы налоги, взыскиваемые съ промышленныхъ предпріятій, носили характеръ beneficial rates: тогда даже относительно высокіе налоги и даже сильное уклоненіе отъ ставокъ въ другихъ общинахъ не опасно, ибо предпріятія взамѣнъ уплачиваемыхъ налоговъ получаютъ соотвѣтствующій эквивалентъ.

Наконецъ, третье затрудненіе заключается въ томъ, какъ уравнять коммунальныя ставки поземельно-подомоваго обложенія со ставками промысловаго обложенія? На практикѣ невозможно предоставить коммунальнымъ управленіямъ полный произволъ въ дѣлѣ установленія пропорціи, въ какой каждая данная община можетъ привлекать мѣстныхъ домо- и землевладѣльцевъ съ одной стороны, и мѣстныхъ промышленниковъ съ другой. Если даже и допустить широкую автономію въ этомъ дѣлѣ подъ предлогомъ, что все равно все населеніе общины явно заинтересовано въ удержаніи у себя промыш-

ленныхъ предпріятій, то все же нельзя не опасаться и извѣстной близорукости, т.-е. стремленія нажимать податной винтъ до послѣдней возможности, такъ какъ разъ основавшееся предпріятіе будетъ готово выносить даже самые сильные уколы, ибо уходъ изъ общины можетъ быть сопряженъ съ громаднѣйшими расходами. Необходимо также имѣть въ виду, что промышленность уже и безъ того несетъ свою долю позе-мельнаго и подомоваго налога за занимаемыя промышленными предпріятіями недвижимости; слѣдовательно, либо соотвѣтствующая доля должна засчитываться, либо недвижимости, отведенныя подъ промышленныя предпріятія, должны облагаться однимъ только промысловымъ налогомъ.

Вотъ, слѣдовательно, какія затрудненія мы встрѣчаемъ въ дѣлѣ организаціи промысловаго обложенія. Англійское право разрѣшаетъ всѣ эти затрудненія довольно просто. Оно облагаетъ промышленныя предпріятія на тѣхъ же основаніяхъ, какъ и недвижимыя имущества вообще. Точнѣе говоря, англійская община оцѣниваетъ лишь помѣщеніе, занимаемое даннымъ предпріятіемъ, (т.-е. опредѣляетъ годовую арендную плату) и беретъ съ него такую же ставку мѣстнаго rate, какая взимается и со всѣхъ прочихъ недвижимыхъ имуществъ. Надо замѣтить только, что оцѣнка помѣщенія, отведеннаго подъ промышленное предпріятіе, производится съ точки зрѣнія того, сколько, объективно говоря, дали бы годовой наемной платы за такое помѣщеніе именно какъ за помѣщеніе для данной промышленной цѣли (поэтому въ оцѣнку входятъ также тѣ приспособленія, которыя спеціально неразрывно сооружены въ помѣщеніи). Многое говоритъ въ пользу такого разрѣшенія всей проблемы промыслового обложенія. Крупныя предпріятія съ большимъ числомъ рабочихъ или магазины на бойкихъ улицахъ въ большихъ городахъ и т. д. автоматически отбрасывали бы значительныя суммы, ибо помѣщенія такихъ предпріятій оцѣниваются весьма высоко. Тѣмъ не менѣе, нельзя не признать, что это—довольно огульный методъ обложенія, и, главное, обычно не доводитъ обложеніе промышленности до того уровня, какое оно могло бы вынести безъ переобремененія. Хотя и говорятъ, что при обложеніи по англійскому способу въ особенно неблагопріятное положеніе попадаютъ предпріятія, которыя по самому свойству продаваемыхъ продуктовъ нуждаются

въ большихъ помѣщеніяхъ [1]) (напр. мебельный магазинъ въ противоположность табачной лавкѣ), однако это—не главная бѣда, ибо всѣ *однородныя* предпріятія попадаютъ въ одинаковыя условія и слѣдовательно условія конкуренціи всѣхъ ихъ отнюдь не страдаютъ.

Безусловно удовольствоваться англійскимъ рѣшеніемъ проблемы трудно, потому что по общему правилу наличность промышленныхъ предпріятій, особенно крупныхъ, налагаетъ серьезнѣйшее бремя на общины, и тѣмъ, что они привлекаютъ большія массы рабочихъ, и тѣмъ, что ухудшаютъ условія жизни (шумъ, дымъ, копоть, требуютъ канализаціи, водопровода и т. д., и т. д.). Если же придерживаться обложенія по Ertrag'у безъ всякихъ ограниченій, то это было бы не безопасно въ виду трудности локализировать Ertrag и впасть въ тѣ затрудненія, о которыхъ говорилось только что передъ тѣмъ. Къ тому же на одинаковый капиталъ Ertrag отъ промышленныхъ предпріятій ceteris paribus обычно оказывается выше Ertrag'а отъ земель и домовъ (капитализируется изъ болѣе высокаго процента *въ виду большаго риска*), а потому одинаковыя ставки для того и другого вида Ertrag'а были бы явно несправедливы.

Въ цѣломъ и общемъ, мнѣ представляется *практически* наиболѣе удачнымъ то рѣшеніе проблемы коммунальнаго промыслового обложенія, которое теперь усиленно рекомендуетъ прусское правительство (см. выше стр. 128 и Гессенскій проектъ, выше стр. 212), именно, по размѣру основного и оборотнаго капиталовъ. Этотъ методъ имѣетъ ту выгоду, что онъ ближе всего подходитъ къ наиболѣе рекомендуемому вообще обложенію по Ertrag'у [2]) и вмѣстѣ съ тѣмъ не даетъ столь сильныхъ колебаній коммунальнаго дохода, какъ обложеніе по чистому Ertrag'у. Однако, при такой системѣ естественно должны страдать тѣ предпріятія, которыя въ томъ или иномъ году имѣютъ незначительный доходъ или убытокъ. Для устраненія подобныхъ несправедливостей необходимо даровать скидку налога въ томъ или иномъ размѣрѣ для такихъ предпріятій (аналогичную скидку мы дѣлаемъ и для недвижимыхъ имуществъ,

---

[1]) Ср. Royal Commission on loc. tax. C. 9528 Memoranda, c. 113 (Prof. Marschall, II, 5) & Row-Fogo, o. c., 160 c.

[2]) Ср. A. Wagner, finanzielle Mitbeteiligung, 58.

ср. выше, стр. 330). Полное освобожденіе малодоходныхъ или бездоходныхъ предпріятій неосновательно уже потому, что по общему правилу какъ бездоходное предпріятіе, такъ и очень доходное—причиняютъ общинѣ одинаковый или почти одинаковый расходъ.

Когда промысловое обложеніе базируется на величинѣ основного и оборотнаго капиталовъ, то оказывается возможнымъ нормировать высоту промыслового обложенія примѣнительно къ высотѣ поземельно-подомоваго налога. А это—на практикѣ чрезвычайно важное обстоятельство (ср. выше, стр. 128). Впрочемъ было бы глубоко неосновательно, если бы мы предписали взыскивать съ промысловыхъ капиталовъ совершенно одинаковую ставку, какъ и съ недвижимыхъ капиталовъ: невозможность локализировать промысловый доходъ и другія соображенія, развитыя выше на стр. 331 сл., не позволяютъ поступать такимъ образомъ. Законодатель долженъ, на основаніи изученія условій промышленности и торговли и недвижимаго капитала, установить опредѣленныя соотношенія коммунальныхъ ставокъ между поземельно-подомовымъ и промысловымъ налогами въ разныхъ районахъ (хотя бы съ градаціями, смотря по числу жителей). Другими словами, законодатель предписываетъ, что ставка промыслового налога можетъ колебаться въ такихъ-то предѣлахъ [1]), когда ставка поземельно-подомоваго налога достигаетъ такой-то высоты. Уклоненіе отъ дозволеннаго максимума или минимума ставки промыслового налога допустима лишь съ разрѣшенія правительства при наличности особыхъ обстоятельствъ: чрезмѣрно сильнаго обремененія общины расходами въ интересахъ торговли и промышленности, какъ, напр., по устройству и содержанію гавани и особыхъ подъѣздныхъ путей, подъемныхъ крановъ, общественныхъ вѣсовъ, мостовъ, соединяющихъ промышленные кварталы, по содержанію профессіональныхъ школъ, при сильномъ преобладаніи рабочаго населенія и т. д. Государство можетъ допустить выработку (съ утвержденія правительства) и самостоятельныхъ мѣстныхъ статутовъ промыслового обложенія, въ

---

1) По общему правилу община должна брать среднюю цыфру между максимумомъ и минимумомъ, но уклоненія возможны, поскольку въ коммунальномъ бюджетѣ преобладаютъ, или нѣтъ, расходы въ ближайшихъ интересахъ промышленности и торговли.

которыхъ предусматривались бы, напр., относительно болѣе низкія ставки, чѣмъ какія предписаны законодателемъ (т.-е. въ смыслѣ соотношенія между промысловымъ и поземельно-подомовымъ налогами), но вмѣстѣ съ тѣмъ вводились бы въ дополненіе патентные сборы (разрѣшительныя свидѣтельства на право торга и промысла) съ предпріятій разнаго вида и спеціальностей (съ варіаціей смотря по размѣру наемной платы, по числу рабочихъ, по размѣру выработки). Законодатель могъ бы при этомъ ввести то ограниченіе, что и болѣе низкія ставки промыслового налога (по капиталу) и дополнительные патентные сборы не должны давать *въ совокупности* болѣе того, сколько получилось бы, если бы была удержана нормальная система соотносительныхъ ставокъ (т.-е. при максимальномъ размѣрѣ ставки промыслового налога при такой-то высотѣ ставки поземельно-подомоваго налога). Для нѣкоторыхъ отраслей промышленности (ресторановъ, винныхъ лавокъ и т. п.) могли бы быть выработаны особые патенты, такъ какъ предпріятія этого рода довольно тѣсно связаны auf Gedeih und Verderb съ общиной, гдѣ они находятся. Я не вижу также препятствій къ тому, почему общинамъ не предоставить права вводить и особые патенты на право производства тѣхъ или иныхъ профессій, тѣсно связанныхъ съ интересами общины (для адвокатовъ, врачей, владѣльцевъ рекомендательныхъ конторъ и т. д.); только законодатель долженъ въ данномъ случаѣ установить размѣръ максимальныхъ окладовъ съ варіаціей смотря по величинѣ города и по размѣру дохода плательщика отъ данной профессіи, а также въ зависимости отъ того, какъ вообще высоки въ данномъ городѣ реальные налоги (послѣднее съ цѣлью предупредить одностороннее налоговое притѣсненіе представителей либеральныхъ профессій).

§ 7. Нѣсколько замѣчаній по вопросу о переложеніи коммунальныхъ реальныхъ налоговъ.

Теперь мнѣ остается коснуться еще одного существеннаго вопроса, трудность котораго превосходитъ всѣ предыдущіе. Говорить объ общепризнанныхъ „выводахъ науки“ по вопросу о переложеніи, въ сущности, не приходится. Одинъ новѣйшій

добросовѣстный авторъ [1]) послѣ длиннаго историческаго и теоретическаго изслѣдованія вопроса о переложеніи поземельнаго и подомоваго налога приходитъ къ довольно пессимистическому выводу, что въ концѣ концовъ „вопросъ о переложеніи (поземельнаго и подомоваго налога) нельзя выяснить въ достаточной мѣрѣ“...

Какъ мнѣ кажется, трудность и запутанность вопроса о переложеніи налоговъ зависитъ въ значительной степени отъ неясности самаго понятія, надъ которымъ мы оперируемъ. Обычно, подъ понятіе „переложенія“ мы подводимъ такую массу совершенно разнородныхъ явленій, что оказываемся не въ состояніи сгруппировать явленія по отдѣльнымъ типамъ и не можемъ поэтому ни логически охватить какой-нибудь общей формулой всего разнообразія наблюдаемыхъ явленій, ни сдѣлать надлежащаго, практически полезнаго вывода. Между тѣмъ, для политика и теоретика въ финансовой области было бы безконечно важно имѣть правильныя и ясныя представленія о томъ, кто же наконецъ является истиннымъ носителемъ того или иного налога, который мы предлагаемъ или вводимъ въ дѣйствительной жизни. Отсутствіе „научныхъ“ выводовъ въ этой области, казалось бы, тѣмъ болѣе странно, что вопросы переложенія—менѣе всего партійные вопросы, ихъ не затемняютъ партійныя страсти [2]). Я не буду останавливаться на сложной номенклатурѣ, съ которой мы имѣемъ дѣло при изслѣдованіи вопросовъ переложенія [3]) и не беру на себя трудной задачи представить общую теорію вопроса о переложеніи. Это вышло бы и за предѣлы темы настоящей работы. Мнѣ хотѣлось бы высказать лишь нѣсколько замѣчаній о постановкѣ вопроса о „переложеніи“ и коснуться вопроса о „переложимости“ реальныхъ поземельно-подомоваго и промысловаго налоговъ при той формѣ ихъ, какая рекомендуется въ предыдущемъ параграфѣ (по цѣнности, т.-е. по капитализированному средне-нормальному доходу).

Мы говоримъ, что налогъ „перелагается“, когда лицо, внесшее налогъ, получаетъ возмѣщеніе со стороны друго-

---

1) K. Keller, Besteuerung der Gebäude, 1907 c. 186.

2) См. L. Einaudi, Studi sugli effetti delle imposte, Torino 1902 c. XII.

3) См. по этому поводу ясныя вступительныя строки проф. Seligman. Shifting and incidence of taxation, Publ. of Am. Ec. Ass. VII, 1892 c. 8 c., а также Einaudi, o. c., XIV.

го лица: въ результатѣ, истиннымъ носителемъ налога, т.-е. лицомъ, въ дѣйствительности обременяемымъ фискомъ въ податныхъ цѣляхъ, является это послѣднее лицо, слѣдовательно не юридическій „вноситель“ налога въ казну. Однако, теоретики склонны всѣ невыгодныя послѣдствія отъ установленія того или иного налога для третьихъ лицъ считать той или иной формой переложенія. Мнѣ представляется, что такая чересчуръ широкая постановка вопроса ведетъ лишь къ запутыванію основныхъ и элементарныхъ явленій переложенія собственно. Налогъ, какъ и всякая государственная мѣра, вторгающаяся въ область экономическихъ отношеній можетъ вызвать то или иное невыгодное послѣдствіе для экономическихъ группъ, участвующихъ въ хозяйственномъ оборотѣ. Если государство предписываетъ болѣе короткій рабочій день или такіе то способы контроля за производствомъ тѣхъ или иныхъ продуктовъ (напр. съ цѣлью гарантировать ихъ доброкачественность) или облегчаетъ или стѣсняетъ организацію рабочихъ массъ или передвиженіе извѣстныхъ продуктовъ (пороха и т. д.), то оно (государство) естественно затрагиваетъ интересы различныхъ экономическихъ группъ, нерѣдко существенно видоизмѣняетъ условія распредѣленія народнаго дохода и вызываетъ экономически невыгодныя послѣдствія для тѣхъ или иныхъ лицъ, введенныхъ въ круговоротъ данныхъ экономическихъ явленій. Словомъ, любая государственная мѣра можетъ имѣть широкій „экономическій эффектъ“. И установленіе налога можетъ вызвать аналогичный „экономическій эффектъ“, но было бы *теоретически* неправильно всякій экономическій эффектъ (въ сущности, невыгодныя послѣдствія для тѣхъ или иныхъ лицъ, помимо прямыхъ вносителей налога, принуждаемыхъ фискомъ) непремѣнно подводить подъ понятіе „переложенія“. Теоретикъ, задающійся цѣлью изслѣдовать вопросы переложенія, долженъ былъ бы строго различать экономическій эффектъ вообще отъ „переложенія“ собственно. Въ силу того, что въ дѣйствительной жизни намъ приходится считаться съ так. наз. экономическимъ треніемъ, истинные законы переложенія легко ускользаютъ отъ нашего вниманія, такъ что мы склонны принимать за явленія „переложенія“ тѣ мимолетныя или временныя пертурбаціи, которыя происходятъ въ экономической жизни подъ вліяніемъ установленія того или иного налога, или тѣ *вре-*

менныя невыгодныя послѣдствія для нѣкоторыхъ группъ, которыя происходятъ въ періодъ экономическаго тренія. Экономическія группы, будучи застигнуты врасплохъ новымъ налогомъ, сплошь и рядомъ не успѣваютъ приспособиться къ новымъ условіямъ и несутъ тѣ или иныя невыгодныя послѣдствія. Но было бы неправильно такія временныя, въ сущности ненормальныя, явленія, вызванныя просто только экономическимъ треніемъ, стараться уложить въ рамки явленій „переложенія“ налоговъ. Для тѣхъ или иныхъ лицъ или группъ послѣ введенія какого-либо налога экономическое треніе нерѣдко создаетъ невыгодныя послѣдствія, такъ что мы, наблюдая конкретные факты, вовсе не можемъ подмѣтить, какіе собственно законы переложенія свойственны данному налогу: мы видимъ конкретный экономическій эффектъ, но мы должны выяснить, есть ли это — результатъ нормальнаго, типичнаго переложенія или же результатъ случайнаго дѣйствія факторовъ экономическаго тренія. Для теоретика и практика важно выяснить характеръ нормальнаго, типичнаго переложенія. Безъ этого мы остаемся въ потемкахъ. На самомъ дѣлѣ, устанавливая какой-нибудь налогъ, мы должны ясно представить себѣ характеръ нормальнаго, типичнаго переложенія его; мы можемъ и должны предостеречь, что на практикѣ *картина* переложенія можетъ исказиться подъ вліяніемъ экономическаго тренія (такихъ-то и такихъ-то обстоятельствъ), точнѣе говоря, что на практикѣ введеніе налога можетъ вызвать рядъ временныхъ пертурбацій и невыгодныхъ послѣдствій для такихъ-то и такихъ-то группъ или лицъ, но что тенденція заключается въ переложеніи налога на такія-то экономическія группы. Итакъ, необходимо выдѣлять явленія „переложенія“ въ собственномъ смыслѣ отъ явленій экономическаго эффекта вообще. Важность такого выдѣленія будетъ ясна изъ слѣдующихъ иллюстрацій. Экономическій эффектъ налога можетъ быть очень широкъ. Положимъ, государство вводитъ высокіе налоги на роскошь, сильно облагая рояли, автомобили, картины и т. д. Отъ введенія такого налога могутъ „пострадать“ продавцы роялей, автомобилей и т. д. Далѣе, если бы мы ввели высокіе прямые прогрессивные налоги на богатыхъ людей, въ томъ числѣ и на меценатовъ, то скажемъ ли мы, что въ нѣкоторой части налогъ переложенъ и

на художниковъ, которые „пострадали“ отъ сокращенія сбыта картинъ меценатамъ? [1]) Положимъ, мы ввели большой налогъ на собакъ; среди владѣльцевъ собакъ—вопль и усиленная распродажа собакъ; всякій старается избѣжать покупки собакъ; собаки подешевѣли, такъ скажемъ ли мы, что на профессіональныхъ продавцевъ собакъ „переложенъ“ въ нѣкоторой хотя бы степени налогъ?

Во всѣхъ указанныхъ случаяхъ никакого „переложенія“ въ собственномъ смыслѣ нѣтъ: есть лишь тотъ или иной экономическій эффектъ, затрагивающій разные круги общества. Положимъ, вводится высокій налогъ на автомобили; владѣльцы автомобильныхъ фабрикъ, желая не сократить сбыта, понижаютъ цѣну на автомобили, работаютъ чуть ли не въ убытокъ, и берутъ (какъ мы сказали бы въ общежитіи) налогъ на себя; спрашивается, есть ли это сокращеніе прибыли владѣльцевъ автомобильныхъ фабрикъ „переложеніе“ налога, взимаемаго съ автомобилей? Безъ сомнѣнія, было бы глубоко ложно говорить, что налогъ „переложенъ“ въ строго научномъ смыслѣ слова. Это—просто экономическій эффектъ законодательной мѣры, заставшей владѣльцевъ автомобильныхъ фабрикъ врасплохъ! Развѣ это можетъ считаться нормальнымъ, типичнымъ явленіемъ „переложенія“ и развѣ невыгодный оборотъ дѣла для владѣльцевъ автомобильныхъ фабрикъ не есть результатъ исключительно экономическаго тренія: предложеніе автомобилей, при установившейся выработкѣ фабрикъ, оказалось, благодаря внезапной законодательной мѣрѣ, не въ соотвѣтствіи со спросомъ; слѣдовательно, надо либо поступиться прибылью, либо закрыть нѣкоторыя, по крайней мѣрѣ, изъ фабрикъ. Будь тотъ же налогъ на автомобили вотированъ десять лѣтъ тому назадъ и приведенъ въ дѣйствіе лишь теперь, такъ что каждый могъ бы вполнѣ предусмотрѣть всѣ обстоятельства дѣла, то конечно ни о какомъ „переложеніи“ вообще не было бы и рѣчи, ибо очевидно владѣльцы автомобильныхъ фабрикъ настолько приспособились бы къ предстоящему введенію налога и къ предстоящему сокращенію спроса, что о

---

[1]) Что это—не произвольный примѣръ, ясно хотя бы изъ недавнихъ заявленій нѣкоторыхъ англійскихъ лордовъ, что престоящіе имъ вслѣдствіе бюджета 1909/10 г. налоги заставятъ ихъ экономить на многихъ вещахъ къ большой невыгодѣ мелкаго и средняго люда.

пониженіи ихъ прибыли не пришлось бы и говорить. Итакъ, ясно, что то „переложеніе“, которое мы хотѣли было признать въ фактѣ пониженія прибыли владѣльцевъ автомобильныхъ фабрикъ, было лишь временнымъ „экономическимъ эффектомъ“, вызваннымъ экономическимъ треніемъ. Законодательная мѣра, которая причинила убытокъ владѣльцамъ фабрикъ, была въ данномъ случаѣ—податной мѣрой, а потому мы и были склонны безъ дальнѣйшаго анализа видѣть здѣсь какое-то явленіе „переложенія“. Но вѣдь всякая другая законодательная мѣра могла бы причинить совершенно аналогичный убытокъ: положимъ, законодатель воспрещаетъ ѣзду на автомобилѣ болѣе 10 верстъ въ часъ и предписываетъ вводить спеціальныя „задерживающія приспособленія“, не дающія возможности двигаться болѣе 10 верстъ въ часъ. Въ результатѣ — паденіе спроса на автомобили, владѣльцы автомобильныхъ фабрикъ начнутъ сбивать цѣны, работать чуть ли не въ убытокъ и т. д. Спрашивается, въ чемъ же разница „экономическаго эффекта“ одной законодательной мѣры (введенія налога) отъ другой (предписанія „задерживающихъ приспособленій“), и можетъ ли въ послѣднемъ случаѣ въ чьемъ либо умѣ возникнуть идея о „переложеніи“?

Возьмемъ еще одинъ случай. Законодатель вводитъ акцизъ на сахаръ въ размѣрѣ 2 руб. съ пуда. Сахаръ дорожаетъ, потребители начинаютъ ограничивать потребленіе. Сахарозаводчики, видя сокращеніе потребленія, „берутъ“, положимъ, половину акциза „на себя“ и продаютъ его не за 4 руб., а за 3 руб. пудъ (при себѣ стоимости въ 2 руб.). Спрашивается, имѣемъ ли мы здѣсь случай „переложенія“ налога (въ строго научномъ смыслѣ) на 1 руб. съ пуда на сахарозаводчиковъ или же явленіе иного порядка? Я глубоко оспариваю основательность того мнѣнія, которое въ этомъ случаѣ видитъ процессъ „переложенія“ въ точномъ смыслѣ слова. Здѣсь налогъ имѣлъ тотъ экономическій эффектъ, что нарушилъ разсчеты экономическихъ группъ, и такъ какъ предложеніе не могло сразу приспособиться къ измѣнившемуся спросу (экономическое треніе), то и настали невыгодныя послѣдствія для сахарозаводчиковъ. Изучая законы переложенія, мы должны придерживаться типическихъ, нормальныхъ случаевъ, т.-е. выдѣлять изучаемое явленіе изъ всей массы побочныхъ и случайныхъ

факторовъ, могущихъ настолько исказить наблюдаемую нами картину, что мы при поверхностномъ взглядѣ на дѣло бываемъ склонны разнородныя въ принципѣ явленія сбрасывать въ одну кучу. Вѣдь если бы въ разсматриваемомъ нами случаѣ съ сахарнымъ акцизомъ не было экономическаго тренія, то истинный ходъ процесса переложенія предсталъ бы передъ нами съ полной ясностью, и мы съ легкостью установили бы типичный, нормальный случай переложенія налога, подобнаго сахарному акцизу. При правильно поставленной и экономически-совершенной организаціи хозяйства переложеніе акциза немедленно сказалось бы во-очію, подобно тому, какъ, напр., въ Англіи моментально сказывается повышеніе или пониженіе налога на чай. Какъ извѣстно, этотъ налогъ вотируется тамъ ежегодно, измѣненіе ставокъ совершается довольно часто, и всякій, живавшій въ Англіи, видѣлъ объявленія, вывѣшиваемыя въ чайныхъ магазинахъ: „цѣна на чай увеличивается на 2 пенса (или уменьшается на 2 пенса), вслѣдствіе повышенія (или пониженія) чайнаго налога на эту сумму по новому бюджету“.

Теоретикъ долженъ изучать типическія явленія и умѣть различать разнообразныя явленія конкретной жизни по ихъ типамъ. Но когда, какъ обычно, теоретики-финансисты пытаются предусмотрѣть всѣ случаи „невыгодныхъ послѣдствій“ (которыя они неизмѣнно называютъ разновидностями „переложенія“), то они поступаютъ неправильно: надо же различать, управляютъ ли въ данномъ случаѣ законы спроса и предложенія или законы „переложенія“ въ собственномъ смыслѣ. Одинъ авторъ весьма удачно замѣтилъ: „экономисту нѣтъ нужды конструировать особый законъ переложенія подомоваго налога, во всякомъ случаѣ ничуть не болѣе, чѣмъ физику—конструировать особый законъ тяготѣнія, примѣнимый въ частности къ паденію домовъ“ [1]). Другими словами, достаточно выяснить характеръ типичнаго, нормальнаго переложенія налога даннаго рода и нѣтъ основанія пытаться предусмотрѣть всѣ побочныя явленія, которыя *могутъ сопровождать* изучаемый нами типичный, нормальный случай. Если теорія не будетъ придер-

---

[1]) Prof. Edgeworth, The incidence of urban rates, „Econ. Journal“ X, 183 (1900). Рѣчь идетъ о переложеніи подомоваго налога, который въ данномъ случаѣ уподобленъ обычнымъ налогамъ на предметы потребленія, ибо квартира есть просто предметъ потребленія.

живаться именно этого правила (устанавливать *законы* переложенія, т.-е. выяснять нормальный, типичный ходъ переложенія даннаго налога), то она окажетъ очень плохую услугу практикѣ. Законодателю важно знать, каковъ нормальный, типичный ходъ переложенія. Теорія предупредитъ, конечно, законодателя, что введеніе даннаго налога можетъ вызвать цѣлый рядъ другихъ послѣдствій, т.-е. имѣть гораздо болѣе широкій экономическій эффектъ, чѣмъ переложеніе въ собственномъ смыслѣ. Тогда законодатель, вооруженный знаніемъ, что введеніе налога можетъ вызвать рядъ нежелательныхъ „побочныхъ“ послѣдствій, какъ результатъ экономическаго тренія, лишь постепенно введетъ налогъ (чтобы дать экономическому трепію потерять свою задерживающую силу) или предпишетъ спеціальныя мѣры, направленныя на то, чтобы экономическіе законы спроса и предложенія, производства и распредѣленія не встрѣтили задерживающихъ факторовъ въ сложившихся условіяхъ соціальной и экономической жизни. Положимъ, въ предыдущемъ примѣрѣ сахарозаводчики категорически обязались поставлять въ теченіе ряда лѣтъ сахаръ по 2 руб. пудъ; но вотъ ввели акцизъ въ 2 руб.; законодатель, если онъ не желаетъ разорить сахарозаводчиковъ, долженъ признать, что контракты, заключенные до введенія налога, подлежатъ принудительному измѣненію или что контрагенты-покупатели должны взять на себя уплату акциза. Предусматривать этого рода обстоятельства приходится неоднократно: напр., въ законѣ о betterment tax въ Англіи прямо предусмотрѣно, что всѣ прежніе и будущіе контракты объ уплатѣ всякаго рода налоговъ нанимателемъ не приложимы къ betterment tax.

Жалокъ былъ бы тотъ финансистъ, который, вмѣсто изслѣдованія типическихъ, нормальныхъ явленій, задался бы цѣлью предусмотрѣть всѣ случаи „невыгодныхъ послѣдствій“ (экономическаго эффекта)! Къ чему свелось бы его разсужденіе? „Сахарный акцизъ переложимъ и непереложимъ; онъ переложимъ, если публика будетъ требовать сахаръ въ прежнемъ размѣрѣ, если заводчики увеличатъ цѣну на сумму акциза, если потребители не устроятъ стачки противъ повышенія цѣны, если экономія въ издержкахъ производства позволитъ поднять цѣну лишь на сравнительно умѣренную высоту безъ вреда для сбыта, если послѣ введенія налога не возникнутъ новые са-

харные заводы, если продавцамъ сахара удастся надуть публику, напр., путемъ продажи сахара включая упаковку, если тому не воспрепятствуютъ юридическіе контракты, если въ публикѣ не возникнетъ возбужденія противъ правительства, введшаго налогъ (въ нѣкоторыхъ мѣстахъ Германіи было предложено бойкотировать пивныя лавки, чтобы заставить правительство понять невыгодность повышенія налога на пиво), если публика не откроетъ новыхъ суррогатовъ сахара (напр., начнетъ потреблять взамѣнъ медъ), если случится блестящій урожай хлѣбовъ и внезапный громадный ростъ благосостоянія населенія, благодаря чему публика сильно увеличитъ потребленіе сахара, если..., если..., и т. д.“ „Сахарный акцизъ непереложимъ, будетъ продолжать нашъ финансистъ, если..., если... и т. д. Затѣмъ, сахарный акцизъ переложимъ лишь отчасти, если..., если... Онъ переложимъ въ такомъ-то мѣстѣ и непереложимъ въ такомъ-то мѣстѣ, если... и т. д.“

Такое перечисленіе всѣхъ возможныхъ альтернативъ (а современные финансисты склонны искать всѣ эти альтернативы) лишено смысла и безплодно. Теоретикъ, который умѣетъ группировать явленія по типическимъ категоріямъ долженъ отыскать общую формулу. Онъ долженъ сказать: „сахарный акцизъ есть налогъ переложимый, такъ какъ налогъ, уплачиваемый въ казну сахарозаводчикомъ долженъ, согласно общимъ законамъ политической экономіи, войти въ составъ издержекъ производства. Но прибыль заводчика исчезнетъ или превратится въ отрицательную величину (= убытокъ), если рыночныя цѣны на обложенный продуктъ не покроютъ издержекъ производства плюсъ налогъ“. Подъ эту формулу подойдутъ всѣ альтернативы, которыя представлены выше по поводу сахарнаго налога и вообще всѣ альтернативы, которыя вообще можно только придумать... Въ приведенной формулѣ центръ вопроса перенесенъ на законы производства и спроса и предложенія. И на самомъ дѣлѣ, выгоды или убытки, словомъ, всякаго рода „выгодныя или невыгодныя послѣдствія“, образовавшіяся для участвующихъ въ экономическомъ оборотѣ лицъ, сводятся исключительно къ вопросу объ издержкахъ производства, спроса--предложенія и т. д. Можно возразить, что тому, кто страдаетъ отъ введенія того или иного налога, безразлично, страдаетъ ли онъ по законамъ переложенія или

по законамъ спроса и предложенія, но изъ этого не значитъ, что мы должны сходныя чисто внѣшнимъ образомъ явленія для нашихъ теоретическихъ цѣлей сбрасывать въ одну кучу. Для промышленника безразлично, страдаетъ ли онъ оттого, что понизились цѣны на продаваемый имъ товаръ или оттого, что пришлось набавить заработной платы рабочимъ, но экономистъ каждому изъ этихъ явленій удѣлитъ самостоятельное мѣсто и объяснитъ причины того и другого явленія различно.

Точно такъ же мы должны поступать и при изученіи явленій „переложенія“. Если мы не будемъ дѣлать этого, то придемъ къ удивительнымъ сюрпризамъ, совершенно необъяснимымъ съ точки зрѣнія обычныхъ представленій о законахъ переложенія. Положимъ, въ странѣ существуетъ высокій 2 р. акцизъ на сахаръ; потребленіе—невелико благодаря чрезмѣрной дороговизнѣ сахара. Но вотъ правительство внезапно совершенно отмѣняетъ акцизъ: цѣны падаютъ, но не на два рубля, а скажемъ на 1 руб., такъ какъ удешевленіе сахара увеличиваетъ спросъ, новые заводы не успѣли еще возникнуть и прежніе заводчики имѣютъ чистую наживу въ рубль на пудъ противъ прежняго. Что это—„переложеніе“? Какъ объяснить прибыль въ 1 р. на пудъ, образовавшуюся *благодаря* законодательной податной мѣрѣ (отмѣнѣ налога)? О „переложеніи налога“ никто даже и говорить не можетъ въ данномъ случаѣ, ибо никакого налога въ данный моментъ не существуетъ. Это—не что иное, какъ экономическій эффектъ, вызванный усиленіемъ потребленія вслѣдствіе паденія цѣнъ; а цѣны упали вслѣдствіе сокращенія издержекъ производства; образовавшаяся же прибыль на 1 руб. на пудъ есть результатъ несоотвѣтствія спроса и предложенія. Вѣдь это носитъ точно такой же временный характеръ, какъ и всѣ явленія, вызванныя экономическимъ треніемъ [1]). *Въ этихъ чисто экономическихъ* законахъ лежитъ разгадка внезапной прибыли сахарозаводчиковъ, а не въ *финансовыхъ* законахъ переложенія налоговъ (если такъ можно выразиться), и совершенно аналогично мы должны разсуждать въ обратномъ случаѣ, именно, когда не отмѣняютъ налогъ, а вводятъ его вновь.

---

[1]) Поэтому то мы и въ дѣлѣ *отмѣны* налога должны предупредить законодателя о возможныхъ „экономическихъ эффектахъ“.

Положимъ, далѣе, что вслѣдствіе отмѣны налога на собакъ владѣльцы магазиновъ, гдѣ торгуютъ собаками, получатъ суперъ-прибыль отъ быстраго увеличенія спроса на собакъ, отнынѣ уже свободныхъ отъ налога. Есть ли это „переложеніе“? Конечно, нѣтъ, ибо не существуетъ даже вовсе самаго налога. Почему же въ обратномъ случаѣ—при введеніи налога—(выше, стр. 340) мы стали бы искать черты „переложенія“?

Такое игнорированіе различія между переложеніемъ, въ собственномъ смыслѣ, и экономическимъ эффектомъ вообще приводитъ иногда къ такимъ сюрпризамъ, что люди начинаютъ вѣрить въ возможность „переложенія“ налога даже въ большемъ размѣрѣ, чѣмъ сколько составляетъ самый налогъ. Проф. Селигманъ (въ цит. соч. стр. 91 сл.) сдѣлалъ чрезвычайно остроумную попытку изучить ходъ переложенія въ поземельномъ налогѣ, когда онъ падаетъ поровну на каждую десятину земли (Ср. также у Д. Рикардо, Нач. полит. экон., гл. XII, въ пер. Рязанова, стр. 114 сл.).Селигманъ приходитъ къ совершенно правильному выводу, что въ данномъ случаѣ владѣльцы болѣе плодородныхъ земель получатъ совершенно исключительное обогащеніе. Положимъ, имѣются три владѣльца A, B, C, владѣющіе одинаковымъ пространствомъ земли, но съ разной производительностью, именно въ 10, 20 и 30 бушелей съ десятины; бушель пшеницы стоитъ 50 центовъ; тогда A получитъ съ десятины 5 дол., B—10 дол., C—15 д. Если налогъ составлялъ 50 центовъ съ десятины, то A долженъ продавать свои десять бушелей за 5 дол. 50 ц., B—за 11 дол., C—за 16 дол. 50 ц. (по общимъ законамъ поземельной ренты). Въ результатѣ, вслѣдствіе налога B заплатитъ 50 ц. въ казну, но и наживетъ еще 50 ц. (вмѣсто прежнихъ 10 дол., онъ вѣдь получаетъ уже 11 дол. за свою пшеницу), а C наживетъ цѣлый долларъ сверхъ уплаченнаго имъ налога въ 50 ц. Это разсужденіе—безспорно, но было бы глубоко ошибочно называть прибыль въ 50 ц. для B и въ 1 дол. для C—„переложеніемъ налога“ (налогъ вѣдь и составляетъ то всего 50 ц. въ обоихъ случаяхъ). Это есть не что иное, какъ явленіе ренты, и выводится оно по законамъ ренты. Своей несправедливой налоговой мѣрой (поземельный налогъ, соизмѣряемый исключительно съ пространствомъ земли) законодатель усугубилъ положеніе участка A („ухудшилъ“,

въ сущности, его качества, такъ какъ увеличилъ издержки производства *несоразмѣрно* съ ухудшеніемъ положенія другихъ участковъ), почему и создалъ искусственно дифференціальную ренту. Переложеніе—собственно въ данномъ примѣрѣ надо искать въ другой сферѣ, именно въ томъ, перелагаются ли 50 ц. налога на потребителей пшеницы, или нѣтъ, но здѣсь не мѣсто входить въ разсмотрѣніе *этого* вопроса.

Заручившись этими предпосылками о переложеніи—собственно и объ экономическомъ эффектѣ вообще, я остановлюсь на разсмотрѣніи типичныхъ, нормальныхъ условій переложенія реальныхъ налоговъ предложеннаго выше типа (по капитализированному средне-нормальному доходу, т.-е. по цѣнности).

Съ точки зрѣнія вопроса о переложеніи подомовый налогъ необходимо разсматривать, какъ одинъ изъ видовъ обложенія предметовъ потребленія (квартиръ). Собственно говоря, мы могли бы ограничиться разсмотрѣніемъ вопроса о налогахъ на предметы потребленія и полученные результаты примѣнить къ частному случаю—къ подомовому налогу. Если же однако проблема подомоваго налога въ существующей литературѣ всегда представляется въ видѣ безконечно сложной задачи, то это потому, что теоретики хотятъ предусмотрѣть всѣ возможные случаи „невыгодныхъ послѣдствій“, могущихся получиться *во время* (*а не вслѣдствіе*—какъ неправильно аргументируютъ они) установленія налога для участвующихъ въ данномъ экономическомъ оборотѣ лицъ [1]). Разрѣшить сколько-нибудь плодотворно *эту* задачу—немыслимо уже потому, что никто не можетъ предусмотрѣть даже только большинства, а не то что всѣхъ возможныхъ конкретныхъ условій, способныхъ внести измѣненіе въ распредѣленіе народнаго дохода или создать экономическое треніе.

Жилое помѣщеніе есть предметъ потребленія, имѣющій, правда, свои особенности, на которыя будетъ указано ниже

---

[1]) Я хочу сказать, что невыгодныя послѣдствія получаются *вслѣдствіе экономическаго тренія* во время установленія налога, а не самое установленіе налога есть причина невыгодныхъ послѣдствій (если оставить въ сторонѣ переложеніе—собственно). Это слѣдовало бы различать и съ теоретической, и съ практической точекъ зрѣнія: вѣдь, для практика важно знать, что причина невыгодъ кроется въ экономическомъ треніи, чтобы онъ могъ принять соотвѣтствующія мѣры для устраненія задерживающихъ факторовъ экономическаго тренія.

(напр., спросъ и предложеніе жилыхъ помѣщеній приноравливаются другъ къ другу весьма медленно или неуклюже). Всякій налогъ, возложенный на такой предметъ, долженъ in a long run, какъ говорятъ англичане, (т.-е. при устраненіи задерживающихъ факторовъ экономическаго тренія) упасть на потребителя, т.-е. нанимателя, такъ какъ налогъ долженъ войти въ составъ издержекъ производства [1]). Съ установленіемъ налога домовладѣльцы будутъ вынуждены на соотвѣтствующую сумму повысить арендную плату, ибо капиталъ, вложенный ими въ домостроительство, необходимо требуетъ средне-коммерческой прибыли [2]). Для домовладѣльцевъ *временно* могутъ возникнуть „неудобства“ или „невыгоды“ отъ экономическаго тренія (вслѣдствіе того, что они не могутъ сразу сократить предложеніе), но ходъ переложенія подомоваго налога остается именно въ сбрасываніи налога на нанимателя. Едва ли кто будетъ оспаривать даже съ точки зрѣнія общепринятыхъ взглядовъ на законы переложенія, что если ко времени установленія налога будетъ сильный спросъ на дома, то домовладѣльцы заставятъ нанимателей взять на себя новый налогъ: въ противномъ случаѣ сократится предложеніе новыхъ домовъ, т.-е. это приведетъ въ результатѣ конкуренціи нанимателей къ тому, что наемныя платы уже будутъ покрывать издержки производства, въ томъ числѣ и налогъ, плюсъ среднюю прибыль. Если же наоборотъ, въ моментъ установленія налога, падаетъ спросъ на квартиры, то обычно считаютъ, что налогъ остается лежать на домовладѣльцѣ, т.-е., что „переложенія“ не происходитъ. Вѣрнѣе принять, что сокращается *прибыль*, такъ какъ цѣны (квартирныя платы) болѣе не покрываютъ издержекъ производства (въ томъ числѣ и налога), а это существенно для явленія прибыли, — однако столь невыгодный оборотъ дѣла

---

[1]) Ср. категорическое замѣчаніе проф. Edgeworth: if there is a perfect market in any commodity—it may be house accommodation, or it may be tea—the imposition of an ordinary tax (or rate), disturbing the balance of demand and supply, results in a rise of the price paid by the consumer. Проф. Bastable: broadly speaking this tax (подомовый налогъ) falls finally as well as immediately on the occupier. См. собраніе отзывовъ о переложеніи въ Memoranda relating to the classification and incidence of imperial and local taxes. Royal Com. on loc. tax. 1899 C. 9528 c. 135, 141.

[2]) Отсюда слѣдуетъ между прочимъ, что налогъ, падающій въ равной мѣрѣ на всѣ виды народнаго дохода (общеподоходный налогъ), — непереложимъ, ибо онъ понижаетъ норму средне-коммерческой прибыли во всей странѣ и не даетъ возможности капиталамъ перетекать въ другія отрасли.

для домовладѣльцевъ образуется только вслѣдствіе экономическаго тренія (особенно сильнаго въ такомъ товарѣ, какъ дома) и вслѣдствіе того, что производители (домовладѣльцы) застигнуты врасплохъ.

Городская территорія *въ цѣломъ* представляетъ собою монополію, и самая природа товара, съ которымъ мы имѣемъ дѣло, имѣетъ свои особенности: дома не могутъ быть импортированы, а потому нахожденіе дома въ предѣлахъ городской территоріи служитъ какъ бы своего рода таможенной охраной. Отдѣльные дома и участки не монопольны, между ними существуетъ конкуренція,—но городская территорія въ цѣломъ—монопольна постольку, поскольку нѣтъ конкуренціи пригородовъ. Классъ домовладѣльцевъ можетъ пострадать отъ чрезмѣрнаго налога поскольку населеніе, благодаря налогу, выйдетъ за предѣлы городской черты, т.-е. за предѣлы дѣйствія налога. Если фактически населеніе не можетъ выйти за предѣлы города, то налогъ можетъ достигнуть любой высоты и не затронетъ домовладѣльцевъ (отбросимъ крайнія ступени, что населеніе вслѣдствіе чрезмѣрнаго налога начнетъ вымирать и т. д.). Но при той схемѣ мѣстнаго обложенія, которая предложена выше (реальное обложеніе ради чисто мѣстныхъ цѣлей, обогащающихъ данную мѣстность, т.-е. система beneficial rates), не можетъ даже быть вызвано отлива населенія изъ города вслѣдствіе высокихъ реальныхъ налоговъ, ибо послѣдніе создаютъ прямую выгоду для мѣстнаго населенія въ предѣлахъ городской черты (идутъ на полезныя цѣли), и жизнь внутри городской черты оказывается болѣе привлекательной, чѣмъ за предѣлами ея. Въ этомъ смыслѣ для домовладѣльцевъ чрезвычайно важно, чтобы мѣстное реальное обложеніе носило характеръ beneficial rates. Вообще же говоря, „производство квартиръ“, если такъ можно выразиться, плохо приспособляется къ спросу. Обычно предложеніе не поспѣваетъ за спросомъ. Это объясняется въ значительной степени тѣмъ, что „производство квартиръ“ сопряжено съ особымъ рискомъ: если понизится спросъ, то сократить предложеніе трудно, часто невозможно безъ большихъ потерь; поэтому для домовладѣльцевъ выгодно—часто даже необходимо въ виду спеціальнаго риска—поддерживать до извѣстной степени квартирный голодъ. А при существованіи жилищнаго голода, столь

обычнаго и распространеннаго въ современныхъ крупныхъ городахъ, увеличеніе мѣстныхъ налоговъ вообще не грозитъ создать невыгоднаго для домовладѣльцевъ экономическаго трепія, слѣдовательно податное бремя переносится съ легкостью на нанимателей, особенно когда рѣчь идетъ о beneficial rates (конкуренція пригородовъ не опасна въ этомъ случаѣ).

Итакъ, не только наниматель оплачиваетъ ренту домовладѣльца (рента всегда оплачивается, какъ извѣстно, потребителемъ), но и несетъ бремя мѣстнаго обложенія. [1]) Если не входить въ критику современныхъ соціальныхъ и экономическихъ условій вообще, то такое положеніе вещей нормально и справедливо. Выгодами явленія ренты и выгодами затратъ коммунальнаго управленія пользуется наниматель: [2]) онъ оплачиваетъ ренту (это—вполнѣ естественно, ибо проживаніе, напр., ближе къ центру представляетъ экономію на проѣздъ и во времени) и мѣстные налоги, за счетъ которыхъ онъ получаетъ результаты дѣятельности городского управленія. Примѣръ Англіи съ полной ясностью иллюстрируетъ фактъ, что мѣстные налоги уплачиваются нанимателемъ. Обычно налоги тамъ вносятся нанимателемъ, но за мелкихъ нанимателей по общему правилу уплачиваетъ собственникъ; точно такъ же налоги за так. наз. flats (квартиры по континентальному образцу въ многоэтажномъ домѣ) нерѣдко беретъ на себя собственникъ дома; простое сравненіе арендныхъ платъ въ томъ и другомъ случаѣ прямо указываетъ, что бремя мѣстнаго обложенія падаетъ на арендатора, и всѣ руководства по оцѣнкѣ недвижимыхъ имуществъ въ Англіи категорически исходятъ изъ соображенія, что мѣстные налоги ложатся бременемъ на нанимателей (при оцѣнкѣ арендной платы съ помѣщеній, за кото-

---

[1]) Въ отношеніи мѣстнаго промысловаго обложенія переложеніе на потребителей (покупателей) не подлежитъ сомнѣнію. Примѣнимы и аналогичныя оговорки. Возникновеніе новыхъ торгово-промышленныхъ предпріятій будетъ затормажено, если мѣстное обложеніе не будетъ переложено на потребителей; съ другой стороны, важно, чтобы расходы городского управленія ставили въ достаточно выгодныя условія мѣстныхъ промышленниковъ, чтобы у нихъ не было стимула къ перенесенію предпріятій за черту города; другими словами, важно, чтобы бремя мѣстныхъ налоговъ, уплачиваемыхъ промышленникомъ, компенсировалось выгодами въ видѣ полезной дѣятельности магистрата.

[2]) Конечно, и тотъ домовладѣлецъ, который проживаетъ въ собственномъ домѣ, но лишь постольку, поскольку это касается занимаемаго имъ помѣщенія. Ср. по этому поводу у Суханова, Земельная рента и основы земельнаго обложенія, М. 1908, 131 сл.

рыя налоги вноситъ собственникъ, дѣлается соотвѣтствующій учетъ).

Поэтому то представляется въ высокой степени несправедливымъ и неосновательнымъ, когда квартиронаниматели лишаются избирательныхъ правъ въ городскія думы или ограничиваются въ этихъ правахъ, подъ предлогомъ неплатежа налоговъ въ пользу города. Современные домовладѣльцы—ни болѣе, ни менѣе, какъ содержатели отелей (правда, безъ омеблировки), которые все бремя своихъ расходовъ, въ томъ числѣ и налоговъ, вынуждены переносить и переносятъ на потребителей-нанимателей. Слѣдовательно, избирательная монополія домовладѣльцевъ теряетъ всякое разумное основаніе....

ГЕНЗОЛЬ

ЛОВЕЙШ. ТЕЧЕНІЯ