ИНСТИТУТ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ИССЛЕДОВАНИЙ НКФ СССР.

Проф. П. П. Гензель.

К ВОПРОСУ О НАЛОГОВОЙ РЕФОРМЕ СССР.

МОСКВА.
СЕНТЯБРЬ—1925 г.

ОТДЕЛЬНЫЙ ОТТИСК
из
„ВЕСТНИКА ФИНАНСОВ"
1925 г., № 9.

Нб
9282

5156
25

Главлит № 47913. Тираж 150 экз.

5-я типография Транспечати НКПС „Пролетарское Слово", Южный пер., д. 4.

К вопросу о налоговой реформе[1]).

1. Общие замечания о реформе нашей налоговой системы.

Наша экономическая жизнь развивается и видоизменяется чрезвычайно быстро. В соответствии с этим постоянно изменялась и наша налоговая система. Тем не менее в ней можно наметить целый ряд моментов, которые требуют дальнейшей реформы.

Оговариваюсь, что предлагаемые мною изменения представляют собою мои, чисто личные, соображения, как лица, имевшего возможность близко наблюдать все развитие нашей налоговой системы, и ни в коей мере не отражают официальных или даже официозных взглядов финансового ведомства на этот предмет. Это просто—частный план налоговой реформы, предлагаемый нижеподписавшимся, лично.

Существует мнение, что наша налоговая система нуждается в коренной и всесторонней реформе и даже, по возможности, в полной унификации. Не может быть ничего более ошибочного. Нельзя забывать, что по бюджету 1925/26 г., если вычесть сметы Наркомпути и Наркомпочтеля, которые сбалансированы по доходу и по расходу и не дают ни прибыли, ни убытка, налогами покрывается 82% всего государственного бюджета. Неосторожной «реформой» можно легко расшатать эту махину и нанести непоправимый вред и всей нашей финансовой организации, и денежному обращению, и вообще народному хозяйству.

Любая налоговая система настолько срастается с экономикой страны и настолько сама жизнь обычно приспособляется к налоговой системе, что редко возможно безболезненное радикальное изменение налоговой политики. Не даром сложилась пословица, что «всякий старый налог лучше нового». Иногда говорят даже, что по природе все министры финансов—консервативны (хотя крупнейшие финансовые реформы проводили как раз либералы, напр. Гладстон), однако, в этом утверждении есть лишь та правильная мысль, что налоговые реформы неизбежно совершаются лишь постепенно и требуют долгого времени и продолжительной подготовки. Налоги всегда врываются в строй экономической жизни и так или иначе нарушают ее естественный ход. А между тем резкие изменения могут причинить даже известные калечения, часто трудно исправимые.

У нас же налоговая система создавалась в пожарном порядке, и жизнь едва успевала к ней приспособиться. Быстрота темпа уже сама по себе могла калечить и, несомненно, калечила те или иные отрасли народного хозяйства. К этому мы присоединяли ряд задач общеполитического характера и не успевали учитывать многих чисто рикошетных последствий вводимых налоговых мер. Экономическая жизнь по своему воспринимала их и так или иначе приспособлялась к ним. Эта приспособляемость обычно слишком легко упускается из виду. И, наоборот, у нас нередко придается чрезмерно большое значение возможности путем налоговой политики создавать регулирование накопления: налоги, по общему правилу,—слишком грубое, неуклюжее и малорациональное ору-

[1]) В дискуссионном порядке.

дие для этой цели. Так, напр., пытаясь бороться с малопроизводительным потреблением, мы усиленно обложили виноградные вина, предметы роскоши и т. д. и, к сожалению, легко перегнули палку, так что пришлось бить отбой и т. д.

2. *Сельскохозяйственный налог.*

Переходя к конкретным вопросам налоговой реформы, я не буду останавливаться на вопросе о *сельхозналоге*. Свои соображения по этому поводу я изложил в брошюре: «Налоговая система Советской России» и остаюсь на прежней точке зрения *необходимости упрощения системы сельхозналога, отмены «едоцкого» принципа, ослабления прогрессии*. Это тем более целесообразно, что значительная доля поступлений закреплена ныне за волостным бюджетом. И нужно больше всего опасаться возможности произвола в деле установления размеров обложения. Внешние признаки, свидетельствующие о налогоспособности отдельных крестьянских хозяйств, не только вполне уместны в области обложения сельского хозяйства и являются практически наиболее близким достижением подоходного принципа, но и нередко, как показывает опыт других стран, автоматически содействуют улучшению с.-х. техники: напр., однообразная ставка с десятины земли делает сугубо выгодным совершенствование обработки; однообразная ставка со штуки рогатого скота делает особенно выгодным повышать качество скота и т. д. Нередко, это—премия за улучшение сел.-хоз техники, что, между прочим, отмечается всеми исследователями первоначальной эпохи Соединенных Штатов Америки.

3. *Промысловое обложение.*

В области промыслового обложения в связи с усложнением торгово-промышленной жизни необходимо, прежде всего, пересмотреть *распределение патентов по разрядам и классам местностей*. Можно было бы значительно увеличить число признаков выборки патентов, а число разрядов довести примерно до 10—12. В частности, можно было бы наличность торговли некоторыми товарами, по особым росписям, придавать значение признака, повышающего разряд. Размер арендной платы за помещение также мог бы быть использован в некоторых случаях как признак для разряда патента. Пересмотреть следовало бы и разряды патентов на промышленные предприятия, и напр., ввести учет размеров выработки в под'акцизных предприятиях. Однако, этот детальный тариф (за образец могли бы быть приняты весьма детальные баварский и французский тарифы) будет иметь серьезное значение и над его разработкой стоит подумать не мало, если вся сумма патентного сбора, вместе со 100% местной надбавкой, будет целиком уступлена в пользу местного бюджета. Эта мера была бы чрезвычайно целесообразна. При нынешней организации патентного сбора поступления от него составляют по СССР около 45—50 милл. руб. в год и столько же составляет 100% надбавка.

Реорганизация ставок могла бы увеличить поступления, а *передача патентного сбора полностью в пользу мест* заставила бы местные власти более бережно относиться к торговле и промышленности, в частности, путем более нормальной политики арендных плат за торгово-промышленные помещения или назначения более умеренных процентов надбавок (менее 100%) к патентам тех или иных разрядов. Необоснованы опасения, что с детальным тарифом не справятся органы фиска: ведь плательщик сам выбирает патент и несет ответственность, а фининспектор лишь поверяет, и нигде это не создавало затруднений.

В случае передачи местам патентного сбора, я считал бы весьма целесообразным отменить *систему зачета патентного сбора в сумму уравнительного сбора*. Принципиально этот зачет вообще трудно обосновать,

и авансовый платеж патентного сбора, в счет уравнительного, имел серьезный смысл лишь в эпоху падающей валюты. Теперь же он служит штрафом для предприятий с ничтожным оборотом и явно нечувствителен для таких же предприятий с крупным оборотом. К тому же брать авансом уравнительный сбор вообще не логично, и, очевидно, таковой надлежало бы вообще брать после совершения облагаемых оборотов. Наконец, если уже во что бы то ни стало считается необходимым брать аванс в счет уравсбора, то для этого не нужно изобретать патентного сбора, а можно требовать одной четверти или одной трети уравсбора, начисленного в предыдущем полугодии, и считать этот платеж авансом в счет той суммы уравсбора, который фактически будет начислен в следующем полугодии.

Между тем, патентный сбор со значительными вариациями и больным выбором классов местностей (местным советам можно предоставлять более широкое право ходатайствовать о повышении класса, к которому они отнесены по общим нормам), может служить вполне подходящим налоговым источником в качестве *местного* рессурса. Хотя в этом случае менее доходные предприятия будут поставлены в более тяжелые условия (это естественное последствие всякого патентного промыслового налога), однако, существование *всякого* торгово-промышленного предприятия так или иначе вызывает рост местного расходного бюджета, а потому известная минимальная сумма налогового платежа должна совершаться в пользу местного бюджета всяким, даже убыточным предприятием. Всякая фабрика, убыточная или прибыльная, фактом своего существования вызывает издержки местного органа: на дело образования детей рабочих, жилищное дело, санитарные меры, охрану и т. д., и т. д. Поскольку же платеж патентного сбора вперед довольно затруднителен, можно ввести систему рассрочки платежа или установить по местным условиям более частые сроки выборки (напр., 4 раза в год).

С другой же стороны, невыгодные последствия патентного сбора могут быть смягчены реформированной системой уравнительного сбора (о чем ниже), а крупное различие доходности компенсируется значительной прогрессией в нашем подоходном налоге, который сравнительно слабо задевает владельцев малодоходных и переобремененных патентным сбором предприятий.

Что же касается собственно *уравнительного сбора*, то было много остроумных попыток оправдать его теперешнюю конструкцию и систему детальной вариации ставок. Не повторяя моих аргументов по этому вопросу (см. «Финансовую Газету», №№ 209, 224 за 1924 г.), я остаюсь при прежнем мнении, что уравсбор может быть оправдан лишь как всеобщий налог на оборот, как грубый универсальный акциз, т.-е. как форма обложения торгово-промышленного оборота, гарантирующая при данных условиях наименее безболезненный для торговли и промышленности и наиболее продуктивный для фиска способ налогового рессурса. Это особенно важно для нашей госпромышленности и торговли, которые путем уравсбора платят только с фактически реализованного оборота и могут учесть налог в своих калькуляциях.

Конечно, товарный оборот в известной степени страдает от существования уравсбора. Однако, весь вопрос сводится к тому, может ли фиск поступиться в своих налоговых требованиях по отношению к торгово-промышленному обороту: если не брать налог в форме уравсбора, то, очевидно, придется изобретать какую-нибудь другую форму обложения торговли и промышленности. Между тем, у нас исчерпана, кажется, вся возможная фантазия по части всяких видов обложения, и итти далее некуда. Во всяком случае, если бы поставить себе целью извлекать из торгово-промышленного оборота те 300—350 милл. руб., которые дает промысловое обложение теперь, то было бы трудно придумать иную систему прямого обложения, чем систему обложения оборота. И доколе не дока-

зано, что государство может уменьшить сумму своего бюджета и степень напряжения налогов с торговли и промышленности, нельзя думать об отмене уравсбора.

Существует опасение, что уравсбор, как входящий в калькуляцию цены, идет в разрез с общей политикой снижения цен. Однако, нельзя факт вздорожания, вызываемого налоговыми начислениями государства, ставить в этом случае на одну доску с другими статьями себестоимости товаров. Если понизятся издержки производства, будет более экономное потребление сырого материала или сокращение угара, непроизводительного простоя машин, расходов по посредничеству и т. п., то это будет означать действительный народно-хозяйственный плюс; сокращение же цены товаров за счет налоговых требований будет означать лишь перемещение центра тяжести податного нажима государства на какой-либо другой полюс того же народно-хозяйственного организма, ибо мы должны строить нашу политику в расчете на одну и ту же сумму налогового бюджета. Нас не спасет в этом отношении даже рост неналоговых поступлений государства, ибо возместить потерю от недобора налогов можно будет лишь увеличением цен госпродукции (благодаря чему повысится сумма неналоговых поступлений), а действительный народно-хозяйственный плюс получится в результате только понижения издержек производства.

Однако, уравсбор, как налог на оборот, в виду его крупных фискальных несовершенств, должен удерживаться на возможно минимальном уровне. Нет никаких критериев, которые позволили бы установить целесообразную норму ставки. Было бы напрасно ломать голову над этим вопросом в виду несовершенства налога,—чем ниже ставка, тем лучше. И весь вопрос—в сумме требований, которые пред'являет бюджет к торгово-промышленному обороту. Опыт показывает, что около 2% с суммы оборота (включая местную надбавку) можно брать, не рискуя подорвать платежные силы об'екта. В настоящее время мы взимаем в среднем около 3%, но засчитываем патентный сбор. Если же будет принят вышеуказанный проект самостоятельного и незачитываемого патентного сбора, то уравн. сбор надлежит понизить приблизительно до 2—2¼% (включая местную надбавку), так как патентный сбор дает около ⅓ уравнительного сбора.

Чем ниже ставка уравсбора, тем безопаснее отказаться от чрезмерной дифференциации. Поэтому, можно было бы во всех случаях придерживаться более или менее однообразной ставки, на уровне в среднем в 2%, допуская уклонения в ту или другую сторону лишь в виде исключения. В общем можно понизить ставку для оптовой торговли и некоторых отраслей промышленности (в том числе находящихся в состоянии депрессии и трудной переложимости) и повысить для особо процветающих отраслей с более или менее легкой переложимостью. В общем же придется придерживаться средней ставки и не пытаться мудрствовать слишком лукаво: надежного критерия нет и быть не может для столь несовершенного налога!

И если патентный сбор крайне целесообразно целиком передать местам в качестве местного источника, то как раз обратной точки зрения надо придерживаться в деле уравнительного сбора. Передавать подобного рода сбор местам, значит грешить против основных требований финансовой науки: 1) платеж уравсбора предприятиями вовсе не означает, что этот платеж произведен за счет населения местонахождения предприятия, ибо продукция и товары могут сбываться на другие рынки: 2) местные органы будут, естественно, стараться преувеличивать суммы исчисляемых для предприятий оборотов, и будут это делать тем беззастенчивее, чем больше продукция сбывается в другие губернии; 3) нет никакого соответствия между суммами уравсбора, какие нормально может дать данная губерния, и теми финансовыми потребностями, какие

могут иметься в этой губернии, вследствие чего неизбежен кризис в одних губерниях,—т.-е. по общему правилу со слабо развитым торгово-промышленным оборотом и слабой платежностью населения,—и повышенная квота поступлений в других, обычно и без того более богатых губерниях.

Вот почему уравсбор должен поступать в централизованном порядке и, *в худшем случае*, поступать в ресурсы союзных республик: места же должны получать дотацию от подлежащих союзных республик за счет поступлений от уравсбора, при чем возможны более грубые приемы (разверстка по числу жителей) или более утонченные, как-то: с учетом платежных сил каждой губернии, сумм патентного сбора, собираемого в их пределах, расходного бюджета и т. д. (ср. по поводу методов дотации мою книгу: «Новейшие течения в коммунальном обложении». 1909).

Конечно, имеется опасность, что с устранением прямой заинтересованности мест в результатах уравсбора, местные финорганы будут прилагать слишком мало рвения в деле выявления оборотов. Однако, если при действующей системе импульс для исчисления оборотов слагается в результате местной заинтересованности, то нужно как можно скорее покончить с подобной—противоречащей здравому смыслу и разумной экономической политике—системой. Между тем, правильность выявления оборотов будет достигнута только централизацией аппарата взимания. и на эту сторону дела и придется обратить главное внимание, если мы желаем устранить неизбежные иначе ненормальности. Опыт Запада и особенно Соединенных Штатов Америки давно убеждает в этом. И не нужно быть особенно хорошо осведомленным в финансовой науке, чтобы знать истину, усвоенную горьким опытом и довоенной России и Америки, что *дело оценки об'ектов (доходов, ценности имущества и оборотов) требует централизации исчисляющего аппарата*, и всякое местное творчество и автономия глубоко вредят в этом кардинальном деле правильной налоговой организации. Опыт финансовой истории написал по этому поводу слишком безапелляционный приговор, чтобы мне стоило еще более останавливаться на этом, совершенно очевидном вопросе.

Разумеется, мы можем проявить в изложенном плане реформы промыслового налога некоторую постепенность: в течение одного года сократить местную надбавку к уравсбору (и во всяком случае на уровень увеличения поступлений от патентного сбора) и лишь вслед затем отменить ее вовсе (уступив союзным республикам) или с удержанием лишь 10—15% в пользу местного бюджета, проведя тем временем возможную централизацию аппарата фининспекции.

Придется, однако, считаться с тем, что исчисление оборотов в мелких предприятиях все же окажется довольно непосильным для органов фиска. Мы знаем, что и сейчас многие финорганы практикуют чисто огульные «нормы», мало считаясь с необходимостью индивидуального подхода. В результате никакого исчисления оборота не производится, представляемые плательщиком книги и записи игнорируются, и уравсбор произвольно назначается «по норме», а зачастую просто в известном кратном к сумме патентного сбора.

Поэтому я считаю вполне целесообразным для мелких предприятий (нынешних второго и отчасти третьего разрядов торговых и первых трех промышленных) допустить суммарный платеж уравсбора по особым твердым нормам, а именно: устанавливается разверсточный контингент для каждого податного участка (а в больших городах по более крупным районам) в размере удвоенной (или иной, что требует специального статистического подсчета) суммы патентного сбора с предприятий указанных разрядов. Эта сумма разверстывается среди отдельных предприятий участка данных разрядов сообразно предположительным данным о размерах оборотов каждого предприятия с тем, чтобы ни одно предприятие не было обложено более пятикратной суммы уплачиваемого им патентного сбора. Предприятия, которым при этих условиях могло бы

быть назначено более, чем вдвое против суммы уравнительного сбора, какой мог бы причитаться с их фактического оборота по общим нормам, могут подавать заявления о соответствующей сбавке оклада,—каковая сбавка причислялась бы к окладам прочих.

Впрочем, эта система черезчур громоздка и ее можно было бы упростить, без особого ущерба для равномерной разверстки. Для этой цели можно было бы установить три твердых оклада уравсбора: (примерно) высший в размере 300% от патентного сбора, средний—200% и низший—100%, при чем высший и средний оклады не могут быть назначены более, чем для одной трети всех предприятий по высшему и одной трети—по среднему окладу в каждом податном участке (а в больших городах и по нескольким участкам вместе). Впрочем, местным советам можно предоставить право составления иных схем этих разрядов при условии непревышения общего контингента. Плательщикам же твердых окладов уравсбора должно быть предоставлено право требовать снижения оклада, если они могут доказать, что они по общим нормам уравсбора подлежали бы более льготному обложению. Госторговля и кооперация могли бы быть изъяты от указанной механизации, так как их оборот опирается на надежные данные.

Конечно, эта «механизация» уравсбора несколько грозит подорвать возможный доход фиска, а, с другой стороны, может «загнать» слишком крупную долю всей торговли в эти сравнительно мелкие предприятия: торговцы будут предпочитать вести дело в качестве мелких предприятий и палаточников, чем организовывать крупные и мощные торговые предприятия, подверженные риску преувеличенного исчисления оборота.

Однако, эти опасения, хотя и имеют некоторое реальное основание, все же не должны быть преувеличиваемы, ибо уравсбор ни в механизированном виде, ни на общих основаниях (поскольку не будет явных злоупотреблений или ненормального нажима) не может иметь решающего значения для выбора типа предприятий, ибо многое—и даже гораздо большее—зависит от условий кредита, снабжения товарами и т. д. Та или иная система механизации уравсбора окажется необходимой у нас при всяких условиях в виду громадного преобладания мелких предприятий. Не даром, даже во Франции налог на оборот недавно был механизирован для всех мелких предприятий, и под это правило там подпало свыше 1 миллиона предприятий.

Поскольку будет осуществлена реформа промналога на вышеуказанных основаниях, надлежало бы пересмотреть и вопрос о льготах кооперации. Принципиально предоставление многих из этих льгот—ненормально. Льготы и привилегии кооперации должны предоставляться не столько в области налогов, сколько в области кредита, снабжения оборотными средствами и товарным фондом и предоставления торгово-промышленных помещений. Конечно, местным советам может быть дано право скидок в патентном сборе: так как этот доход, по предложенной выше схеме, должен быть закреплен за местами, то нет основания лишать их права делать соответствующую скидку, что будет, очевидно, иметь место в случае, когда те или иные виды кооперативных предприятий в данном районе будут требовать в интересах населения налоговых льгот. Конечно, льготы в патентах на лично-промысловые занятия служащих в кооперативных предприятиях могут предоставляться во всяком случае.

Вообще же, по мере укрепления государственной и кооперативной торговли и промышленности, а тем более по мере вытеснения частной торговли, должны сокращаться налоговые льготы, ибо иначе фиск будет поставлен в необходимость повышать ставки, что гораздо менее целесообразно и внесет чрезмерную пертурбацию. Особенно же ненормальны скидки в ставках уравсбора, как налога, приближающегося к типу универсального акциза.

Не буду касаться вопроса о временных правилах *обложения промналогом госпредприятий*. Только недавно было узаконено компромиссное решение (Изв. ЦИК от 18 сент. 1925 г.) В будущем же придется промысловое обложение госпромышленности общесоюзного характера централизовать, и местам выдавать отчисления из общего, централизованного фонда, в порядке дотаций или субвенции.

4. Подоходный налог.

В отношении действующего подоходного налога (по закону 29 октября 1924 г.) много споров вызывает система деления на твердые основные и дополнительные прогрессивные оклады.

Основному классному налогу ставят в вину его всеобщность, загромождение работой органов фиска, частую безрезультатность взимания, т.-е. громадную недоимочность, сложность зачета в прогрессивные оклады и незначительность поступлений.

Незначительность поступлений *), (действительный доход, даже если допустить очень большую недоимочность, составляет около 23—24 милл. руб. в год, а за вычетом тех основных окладов, которые зачитываются в прогрессивный оклад, около 12 милл. руб. в год, плюс местные надбавки 25%) не может служить серьезным аргументом, ибо по сравнению со многими существующими налогами, прямыми и косвенными,— основные оклады подоходного налога дают в совокупности все же довольно изрядную сумму (особенно если принять во внимание, что они не взимаются с сельского населения, т.-е. с подавляющего большинства граждан СССР), а, главное, качественно, они много лучше (вернее сказать, при достаточно правильной постановке дела), большинства наших косвенных налогов. И, конечно, он лучше квартирного налога, взимаемого на нужды жилстроительства.

Весьма убедителен аргумент о загромождении работой органов фиска составлением списка плательщиков. К сожалению, это—аргумент скорее против применения подоходного налога у нас вообще. Составление списков и внесение в таковые массы лиц, которые даже вовсе не подлежат подоходному налогу (вследствие необлагаемого минимума),—обычный удел всякого подоходного обложения. Даже в Англии, где действует весьма высокий экзистенцминимум, преобладает кассовый метод взимания, не существует обязательной прописки населения, где в одном Лондоне свыше 1 миллиона домов (у нас в Москве всего 27.000), систематически происходит опрос всех домовладений в целях выявления лиц, которые могли бы подлежать подоходному налогу.

И тем более эту регистрацию, специально в налоговых целях, придется производить у нас при невысоком минимуме, наших податных нравах и дисциплине. Но в таком случае отмена системы основных окладов повлечет за собою значительное ухудшение регистрации, а, следовательно, и выявления лиц, которые подлежат прогрессивным окладам. В ре-

---

*) По предварительным данным за первое полугодие 1924/5 б. г., всего привлечено по СССР (считая по 89 админ. единицам) к обложению основным подоходным налогом 1.928.607 лиц с окладом 15.452.639 р., из коих: по категории А (рабочие и служащие)—451.560 плательщиков с окладом 2.792.139, по категории Б (кустари и лично-пром. профессии)—501.192 плательщика с окладом 2.654.689 р. и по категории В—975.855 лиц с окладом 10 005.811 р. Число плательщиков прогресивных окладов—464.041, при чем основной оклад с этих лиц составил 5.815.990 руб., а чистый оклад основного (незачитываемого) оклада—9.636.649 руб., из коих по кат. А—2.660.585 р., Б—1.990.834 р., В—4.984.220 р. Однако, как показывает специальное исследовани РКИ по городам Москве, Ленинграду, Ростову Тифлису, Киеву и др., имеется огромная недоимочность в основных окладах категорий Б и В по преимуществу среди лиц, выбирающих мелкие патенты, мелких домовладельцев и поденных и сезонных рабочих. Но даже, если допустить максимум недоимочности по мелким окладам основного налога категории Б и В, то все же действительный полугодовой доход от основных окладов должен составить около 12 мил., а за вычетом зачитываемых—6 мил. р.

зультате, мы получим полное привлечение лиц, выбирающих патенты, и явные пробелы в отношении всех остальных. При этом фининспектор не будет нести никакой ответственности за пропуск подлежащих подоходному обложению лиц. А что будет, когда мы, наконец, будем в прогрессивных окладах принимать во внимание семейное положение, фундированность источника и т. д.?

Во всяком случае, ряд изменений в основной налог должен быть внесен. Составление регистрационных списков (в том числе для целей платежа основных окладов) может быть упрощено: они могут составляться на более длинные периоды времени или по карточной системе (с возобновлением лишь некоторых данных). Число изъятий основных окладов должно быть увеличено и, в частности, лица, выбирающие патенты 1-го и отчасти 2-го разрядов, а равно по лично-промысловым занятиям, могли бы особо не привлекаться к основным окладам (это обстоятельство должно учитываться в высоте патентного сбора, а минимум, свободный от обложения прогрессивным окладом, должен быть поднят). Придется изъять от основного оклада также владельцев мелких домов, хотя бы с 1—2 сдаваемыми внаймы квартирами, не ниже определенной ценности (по оценке местного оценочного сбора). Современный экзистенцминимум (в 300—500 черв. руб. в полугодие в зависимости от класса местности) несостоятельно низок. Как учит опыт всех стран, мелкие доходы вообще не поддаются правильному учету (благодаря этому обычно министры финансов Запада настаивали на повышении экзистенцминимума): для мелких доходов все равно приходится прибегать к нормативным приемам, и гораздо правильнее установить невысокие, твердые оклады, т.-е. именно систему, принятую в нашем основном подоходном налоге. К прогрессивным же окладам надлежит привлекать только лиц с доходом не ниже 1.200—2.000 черв. руб. в год. Вместе с тем надлежит перейти на годовой срок исчисления налога.

В Советской России, где до сих пор почти ежегодно приходилось прибегать к тем или иным видам единовременных подушных налогов, еще трудно говорить о «чрезмерной сложности» основного подоходного налога. *Путаница, недоразумения, несовершенство списков—неизбежный удел первых 1—2 лет, а затем это войдет в норму, большинство действительно неналогоспособных об'ектов отпадут, и безнадежная недоимочность сведется на-нет.* В этом отношении местным органам должна быть предоставлена широкая возможность исключения из списков «лиц неплатежеспособных» и изъятия определенных категорий.

Я пойду даже дальше. Если у нас вообще можно говорить о самом смысле существования подоходного обложения, то только при условии его механизации и упрощения, ибо высшие категории плательщиков в настоящее время совершенно незначительны. Ни для кого не тайна, что наши оклады прогрессивного подоходного налога—чрезвычайно высоки. Правда, на Западе ставки подоходного налога часто доходили и доходят до значительно более высокого уровня, т.-е. до 40—50 и более процентов. Но этого уровня они достигали лишь со времени последней мировой войны и в столь значительных процентах взимались лишь с крупнейших многомиллионных доходов: один Форд платит подоходного налога американскому казначейству половину того, что платят советскому казначейству все наши плательщики основных и прогрессивных окладов (действительные поступления у нас около 70 милл. руб. в год). А если принять во внимание, что совокупность подлежащих обложению сумм дохода граждан Соединенных Штатов (при очень высоком экзистенцминимуме) составляет 52 миллиарда рублей золотом (а у нас, при ничтожном экзистенцминимуме, в пятьдесят раз меньше), то роль американского министра финансов по части изыскания доходных поступлений должна почитаться крайне простой и легкой.

Между тем, в тех же Соединенных Штатах из 227 городов с населением более 30.000 жителей, 97 городов взимают в местных финансах грубейший подушный налог обычно в 1—2 доллара в год с каждого взрослого работоспособного мужчины; общее поступление составило в 1919 г.—2.109.044 доллара.

Конечно, следовать плохим примерам не похвально. Однако, разве наш градационный, классовый тариф основного подоходного налога не во много раз лучше большинства, если не всех, косвенных налогов? Дети, инвалиды и т. д. его не платят, как платят они почти все косвенные налоги. Даже питейные сборы сплошь и рядом разоряют именно беднейших. А разве мы при нашей бедности не вынуждены собирать налоги по крохам и терпеть хотя бы тот же уравнительный сбор, который не может считаться особенно совершенной формой обложения даже, пожалуй, по сравнению с нашим грубым основным подоходным налогом? А что и говорить о нашем сельхозналоге, который взимается с широкой малоимущей массы, ибо крестьянских хозяйств с ежегодным доходом в 900 рублей и более (т.-е. с минимумом, при котором рабочие и служащие не облагаются подоходным налогом вовсе)—менее 2—3%. Все—относительно. Поэтому придется в вопросе об основном налоге думать не столько об отмене его, сколько об упрощении методов его взимания и регистрации плательщиков и широкого права изъятия.

В этом отношении было бы, между прочим, целесообразно не связывать основного оклада с прогрессивным и взимать тот и другой совершенно самостоятельно, при чем это обстоятельство надлежало бы учесть при пересмотре скалы прогрессивных окладов, а лиц, выбирающих мелкие промысловые патенты на лично-промысловые занятия, вообще освободить от основных окладов, т.-е. учесть это обстоятельство в высоте ставок промысловых патентов.

Наилучший выход был бы: передача основного подоходного налога целиком в пользу местного бюджета *); в прогрессивных же окладах надлежало бы отменить местную 25% надбавку. Общеподоходный налог в местных финансах крайне нецелесообразен: в одних местах казенные поступления—довольно значительны, в других—с маломощным населением—ничтожны и т. д. (см. мою книгу: «Новейшие течения в коммунальном обложении на Западе»). Поэтому надо максимальную сумму подоходного обложения сосредоточить в руках государства, и, на худой конец, отчислять известный процент из общего фонда в централизованном порядке в виде дотаций или субвенций.

Правда, при этих условиях местные органы проявят, быть может, слишком мало энергии по части выявления доходов, подлежащих прогрессивным окладам подоходного налога. Однако, должная постановка дела будет достигнута централизацией аппарата взимания (это достигается таким путем во всем мире). Но было бы крайне вредно связывать местный интерес со специальным нажимом в деле установления доходов: это было бы поощрением произвола, и такой ценой нельзя покупать эффективность подоходного обложения.

Местам можно было бы предоставить некоторую автономию в деле вариации тарифов основного оклада с установлением определенных максимумов для каждого разряда. Это в значительной степени устранило бы нынешние затруднения по части недостаточной вариации ставок и гибкости приспособления к местным условиям, в частности, и в смысле

---

*) Какое значение это может иметь для местного бюджета, ясно из данных Крымского финотдела: за первое полугодие 1924/5 г. к обложению основным налогом привлечено 26.953 плательщика на сумму налога 224.733 р,, а к прогрессивному — 5.355 человек на сумму налога, по зачете основного оклада, 116.109 р. По сумме оклада основной подоходный налог был бы крупнейшим из чисто местных налогов, ибо стоящий на первом месте местный налог с грузов запроектирован в 1924/25 г. в размере всего около 10 милл. руб., а налог со строений—6 милл. р. («Фин. Газ.» № 140 за 1925 г.).

категорий изъятий и индивидуального подхода в отдельных случаях. И вместе с тем система твердых окладов не открыла бы возможности злоупотреблений или ненормального податного нажима.

Что же касается *прогрессивных окладов*, то рост действующей прогрессии должен быть признан чрезмерным. Впрочем, можно отменить местную 25% надбавку, уступив местам весь основной оклад, и, таким образом, смягчить высоту действующих окладов, хотя, вообще, наша прогрессия растет слишком быстро. Кроме того, было бы желательно польготить некоторые виды доходов, именно, нефундированные доходы. Это могло бы быть осуществлено установлением для лиц свободных профессий и вообще категории Б более повышенного максимума, напр., в форме вычета первых (примерно) 700—900 руб. в полугодие, приблизительно, на тех же основаниях, как это имеет место для доходов рабочих и служащих.

Независимо от этого надлежало бы от полугодового обложения перейти к годовому, с правом достаточной рассрочки платежа или скидки при единовременном платеже.

Далее, можно было бы дать особую льготу для заработка в виде литературного гонорара, ибо облагать последний одинаково с нетрудовыми доходами, как это имело место до сих пор неосновательно. Для этого существует несколько способов: 1) считать доход от литературного заработка самостоятельной категориен дохода, т.-е. вычитать первые 700—900 руб полугодового дохода; 2) можно облагать литературный заработок при каждом получении гонорара твердым 2% сбором с тем, что в случае, если таковой составит в полугодие менее 14—18 рублей, плательщики имели право на соответствующий зачет в платеже подоходного налога (для упрощения можно было бы обязать издательства, уплачивающие гонорар, выдавать особые квитанции в удержании сбора, оплачивая последний марками. Эта система польготила бы литературный заработок и представила бы меньше стеснений для плательщиков и издательств, вынужденных сообщить фининспекции о случаях выплаты гонораров, превышающих 5 червонцев в месяц. Платежи гонорара, не превышающие 20 руб. в неделю или единовременно, могли бы быть освобождены вообще, но в таком случае можно было бы отказаться от предложенного выше зачета.

Метод косвенных удержаний желательно распространить и на заработки художников, скульпторов, артистов и т. п. Однако, здесь имеется трудность контроля. Принятое же Наркомфином решение 29 авг. 1925 г. о скидке в 50% с гонорара от литературных заработков дает серьезную льготу, но не равномерно, ибо льгота растет по мере роста гонорара.

Систему удержаний подоходного налога самой кассой, уплачивающей доход, целесообразно расширить и, в частности, применить в отношении вкладов в кредитных учреждениях. Этот способ, широко практикуемый в английском подоходном налоге, автоматически препятствует утайкам и избавляет плательщиков от необходимости декларировать свои доходы от вкладов (см. подробное обоснование в моей—совместно с проф. А. А. Соколовым—работе «Финансовая реформа в России», 1917 г., вып. II). У нас фиск, несомненно, выиграл бы от применения этой системы так называемого кассенабцуга в отношении доходов от вкладов, ибо в наших условиях подобного рода доходы обычно не показываются в декларациях, и частные лица даже не решаются вносить вклады из опасений подпасть под категорию В и подвергнуться прочим невыгодным условиям нашего податного законодательства. Между тем, установление твердой ставки в 10% с суммы процентов, выплачиваемых по вкладам, могло бы составить совершенно достаточную компенсацию для фиска и избавить его от необходимости облагать такого рода доходы в порядке общеподоходного обложения (см. детали в моей статье в «Финансовой Газете», № 173 за 1925 г.).

Наконец, *существующая прогрессия должна быть замедлена*, поскольку дело идет об обложении юридических лиц, ибо абсолютные раз-

меры прибыли для юридических лиц еще не служат основанием для конструирования ставок прогрессии на тех же основаниях, как и для частных лиц. Однако, в современных наших условиях я не решился бы рекомендовать способ, практикуемый в некоторых государствах Запада, где существует двойное обложение акционерных компаний и самых акционеров. при чем первые 3—4% на капитал акционерной компании вычитываются. а остаток облагается более пониженными ставками прогресси (об этом см. в той же нашей работе «Финансовая реформа». вып. I и II).

Двойное обложение у нас рекомендовать трудно. ибо это отобьет всякий стимул к об'единению частного капитала в акционерные предприятия, контроль за которыми и правильность деклараций коих гораздо легче, чем в единоличных учреждениях. В целях же устранения случаев чрезмерного переобложения в принятой у нас системе. по Положению 29 октября 1924 г., можно было бы, снизив прогрессию в обложении юридических лиц, предоставить участникам товарищества или акционерной компании право на соответствующий зачет (примерно) 70% излишка уплаченного товариществом или акционерной компанией суммы налога против того. сколько эти участники уплатили бы подоходного налога. если бы они сами платили подоходный налог раздельно, каждый за себя. Случаи этого рода были бы сравнительно редки (в предположении смягчения действующей скалы для юридических лиц). ибо к этому прибегали бы лишь мелкие участники с небольшим совокупным доходом. т.-е. подпадающие под действие умеренной прогрессии.

Нынешняя же прогрессия для юридических лиц чрезмерна. ибо товарищество четырех участников с совокупным полугодовым доходом в 8.000 руб. платит государственный оклад в 1.327 руб., а раздельно каждый из участников уплатил бы всего по 121 руб. или все вместе 484 руб., т.-е. почти втрое меньше. Это, при громадном преобладании у нас мелких товариществ, грозит распадом юридических лиц и искусственным распылением частного капитала.

Вместе с тем в наших современных условиях нельзя рекомендовать *дореволюционной системы обложения отчетных предприятий (в дополнительном процентном сборе с прибыли)*, когда процент обложения повышался в зависимости от прибыльности предприятия (процента на основной капитал). Эта система трудно применима к полным товариществам и товариществам на вере, в которых сумма основного капитала может искусно замаскировываться, а число акционерных компаний у нас настолько ничтожно, что для них нет основания создавать особый режим.

Наоборот, *в отношении нашей госпромышленности было бы вполне целесообразно применить, именно, эту систему.*

Не останавливаясь на совершенно очевидной необходимости различать податную и коммерческую прибыль госпредприятий (на чем я подробно останавливался в своих статьях в «Фин. Газете», № 168, 175 и 185 за 1925 г.), я отмечу явную ненормальность действующей ставки обложения податной прибыли госпредприятий по закону 20 июня (9 октября) 1923 г.: она не превышает 8% от суммы прибыли, но может быть и ниже, если для соответствующих доходов в общеподоходном налоге с частных лиц (по Положению 29 октября 1924 г.) ставка—ниже 8%, т.-е. при годовом доходе в 4.000 руб. и менее. Практически же налог, следовательно, по общему правилу составляет именно 8%.

Однако, такая однообразная ставка едва ли правильна: трест с доходом в 100.000 и в 10.000.000 руб. платит один и тот же процент. Одна и та же ставка полагается для трестов, получающих 1 и 10 и более процентов на уставный капитал. Устранить эту аномалию необходимо.

Довести теперь же обложение госпромышленности и госторговли до уровня обложения частных лиц и предприятий преждевременно, ибо госпромышленность недостаточно окрепла и часто несет бремя консервируе-

мых и т. п. фабрик и заводов. Правда, не следует преувеличивать значение этого обстоятельства, ибо если те или иные госпредприятия приносят более или менее значительную прибыль—а только в этом случае и ставится вопрос об их обложении подоходным налогом,—то, очевидно, они вполне налогоспособны.

С другой стороны, нельзя отрицать справедливость указаний, что не следует чрезмерно урезывать оборотных средств, получающихся в порядке накопления прибылей. Однако, и этот аргумент требует известной оговорки. На самом деле, чем абсолютно больше прибыль, тем больше может быть отчислено в оборотные средства и резервные фонды, а между тем, положение дела может вовсе не требовать столь значительных отчислений. Впрочем, пожалуй, даже более целесообразно накапливать оборотные средства в каком-либо общегосударственном фонде (за счет прибылей отдельных трестов) и подкреплять нуждающиеся в оборотных средствах тресты (именно, нередко, малодоходные или убыточные) в централизованном порядке.

Если для частных юридических лиц будет установлена особая, пониженная против скалы Положения 29 октября 1924 г. прогрессивная скала ставок подоходного налога, то она могла бы быть распространена и на госпредприятия. Однако, можно было бы установить для них особую скалу, учитывающую прибыльность (высоту процента на капитал) треста.

Не предрешая точных ставок, какие в этом отношении могли бы быть предложены у нас (для этого нужны специальные подсчеты), я считал бы нецелесообразным наметить высоту ставок от 5 до 30% от дохода госпредприятия в зависимости от высоты прибыльности такового: например, 5% при прибыли не свыше 2% на основной (уставной) капитал, 6—8%—при прибыли не свыше 3—4% на основной капитал, 9—12%—при прибыли в 5—7% и т. д. до 30% при прибыли более 25% на основной капитал.

Однако, при такой системе необходимо и одновременное обложение и самого основного капитала, хотя бы умеренной ставкой, ибо иначе со стороны госпромышленности мог бы появиться стимул к искусственно преувеличенной оценке своего основного капитала. Ставка ежегодного налога с капитала могла бы составить 15 коп. с каждых 100 руб. уставного капитала государственного треста. Хотя это довольно скромная ставка (1.500 руб. в год с каждого миллиона рублей основного капитала), то все же она могла бы, при наличности прогрессии подоходного обложения по прибыльности (как намечено выше), содействовать более точной оценке основного капитала, ибо в случае преувеличенной оценки капитала тресту пришлось бы ежегодно переплачивать на налоге с капитала, а при преуменьшенной оценке капитала это привело бы к более высокой процентной ставке подоходного налога, зависящего от прибыльности (процента прибыли на капитал).

Если бы ставки подоходного налога на новых основаниях были несколько форсированы, то, как мне кажется, было бы полезно известной доле поступлений от этого налога придать целевой характер фонда воспособления промышленности,—фонда, распределяемого ВСНХ по соглашению с НКФ на усиление оборотных средств промышленности или для выдачи долгосрочных ссуд госпромышленности и госторговле.

Что же касается местной надбавки к подоходному налогу, то ее при пересмотре скалы обложения надлежало бы отменить, и взамен установить отчисления от этого налога в особый общесоюзный субвенционный и дотационный фонд, но никоим образом не в местные средства по месту нахождения правления.

Так как закон 20 июня (9 октября) 1923 г. распространяется и на *смешанные общества*, то следовало бы новую систему взимания распространить и на них. Вопрос этот осложняется, впрочем, особыми условиями, которыми обставлены некоторые из этих предприятий, в смысле до-

левых отчислений в пользу государства. В порядке пересмотра вопрос мог бы быть урегулирован. Я замечу только, что вообще система однообразных отчислений (например, в форме 50% от чистой прибыли) явно целесообразнее, ибо при одинаковом капитале при прибыли в 100.000 или в 1.000.000 р. производился бы одинаковый процент отчисления. В налоге же следовало бы учитывать принцип рентабельности, т.-е. повышение процента отчисления по мере увеличения прибыльности.

Кооперация не только платит подоходный налог на тех же льготных основаниях, как и госпредприятия, т.-е. по закону 20 июня (9 октября) 1923 г., но и пользуется особой скидкой в 50%, если обслуживает только своих членов, и 25%, если обслуживает и посторонних. Извлечение прибыли не входит в задачи кооперации, и льготы здесь не обоснованы. Наоборот, желательно, чтобы кооперация стремилась к возможному понижению цен, а не к их форсированию, и налоговое законодательство не должно поощрять накопление прибылей кооперацией (а поощрять понижение ею продажных цен). На худой конец, по мере увеличения поступления от подоходного налога с кооперации мог бы быть усилен фонд снабжения кооперации оборотными средствами в дополнение к нынешним крупным ассигнованиям государства в пользу кооперации (14 милл. руб. по бюджету 1924/25 г.). Во всяком случае, на кооперацию мог бы быть распространен способ обложения, как он предложен выше для госпредприятий, или же на тех же основаниях, что будут обложены частные юридические лица, т.-е. по особой прогрессивной скале.

5. Гербовый сбор.

В отношении *гербового* сбора необходимо возможное упрощение гербового устава и большая унификация ставок. Так наз. удвоенные ставки пропорционального сбора подлежали бы отмене в первую очередь. Далее, можно было бы осуществить более радикальную меру и об'единить действующую ставку в 0,25% (главным образом, с долговых документов) со ставкой в 0,5% (с имущественных договоров), установив ее в однообразном размере ставки в 0,3%. Дело в том, что ставка в 0,5% довольно высока для большинства имущественных договоров, и в частности, ложится довольно тяжелым бременем на госпредприятия и кооперацию, вынужденных оформлять свои договоры в письменной форме. Наоборот, долговые документы могли бы, при нынешних условиях, вынести даже ставку в 0,3% (против существующей 0,25%), ибо громадная доля этих документов проходит по банковскому кредитованию, весьма льготному для тех же госпредприятий и кооперации. Число из'ятий должно быть сокращено. Система штрафов должна быть смягчена, и, в частности, необходимо снять, и, во всяком случае, смягчить ответственность за правильность гербсбора по документам с участием должностных лиц.

Вместе с тем можно было бы упростить технику оплаты. Я считаю, что нельзя серьезно возражать против платежа гербсбора на мелкие суммы (2 р. с документа) почтовыми марками, как это установлено в Англии. Правда, у нас Наркомпочтель переведен на особые условия бюджетного порядка, однако, ничто не препятствует чисто-статистически (как в Англии) перечислять доход почты от продажи марок на уплату гербсбора в долю общих поступлений казны от гербсбора. Это уже делается в виде уравнительного сбора с НКПС и НКПиТ. Определить долю гербсбора по почтовому доходу довольно точно нетрудно, ибо почтовый доход от пересылки почты, собственно, легко учитывается по количеству почтовых отправлений. В Англии даже телеграммы оплачиваются почтовыми марками, но это не препятствует возможности чисто статистически разделять доходы почты и телеграфа.

Сберкассы уже принимают взносы почтовыми марками, и это не вредит отчетности почты. Кстати сказать,—у нас можно было бы и оплату телеграмм допускать почтовыми марками, с правом опускать в почтовый ящик, как мы отправляем письма с воздушной почтой, или вручать с наклеенными марками телеграфистам и почтальонам (таким же способом можно было бы оплачивать, как в Германии, ежемесячные взносы за радио).

6. Наследственный налог.

Наследственные пошлины проектируется реформировать в наследственный налог с прогрессивным обложением всей наследственной массы вместе со отменой 10.000 р. максимума в правах наследования. Путь этот—совершенно правильный в условиях новой экономической политики и ряда правительственных мероприятий, допускающих сравнительно крупное частное накопление (100.000 руб. выигрыши, вклады и т. д.). Однако, последовательность требует разрешения, хотя бы в ограниченных пределах, права посмертного распоряжения имуществом, не ограничивая рамками супруга, нисходящих и полных иждивенцев. Особенно это необходимо в отношении вкладов в кредитные учреждения и сберкассы. При этом надлежало бы устранить существующий одиум для доходов, получаемых от вкладов и процентных бумаг, в смысле отнесения получателя к гражданам категории В по подоходному налогу, со всеми вытекающими отсюда последствиями в вопросе квартирной платы и т. д. Современный кредитный оборот и займовая политика государства слишком заинтересованы в накоплении денежных капиталов, чтобы не требовать снятия искусственных преград в этом направлении. При этом именные вклады и именные процентные бумаги должны пользоваться особыми фискальными привилегиями (по образцу Италии), ибо они не ускользнут в будущем от наследственного налога, компенсирующего текущие льготы.

7. Косвенное обложение (акцизы).

В области *косвенного обложения* необходимо ясное решение в вопросе *обложения спиртных напитков*. Водка не должна сделаться фискальным насосом в перспективе будущей финансовой политики. Однако, *на первых порах*, поскольку есть опасность, что винокуренная промышленность не может удовлетворить сразу всего спроса на водку, необходима сравнительно высокая цена на водку, примерно, до 1 р. 50 к.—1 р. 80 к. за бутылку. Опыт покажет, поскольку необходимо снижение в дальнейшем. Обратное, т.-е. повышение цены, если рынок снимет весь запас, окажется невозможным, и это будет торжеством для самогона и перекупщиков. Аналогичное мы имели с сахаром, когда на рынке не хватило сахара, и нажились скупщики. Борьба с самогоном может быть лишь медленная и методичная. Поскольку водка будет давать государству значительную прибыль, постольку необходимо соответственно усилить расходы культурно-хозяйственного характера и этим путем возвращать населению переплаты на водке. В будущем же надо избегать действия водочного налога как фискального насоса, ибо моральный вред водки, при бедности нашего населения, т.-е. возможности лишь слабого, вообще, потребления, неизмеримо менее опасен, чем дальнейшее обнищание вследствие фискального насоса.

Обложение пива должно быть реформировано. Принятие мер к устранению наслоений по части законных и незаконных местных сборов и поборов с пивной торговли вполне своевременно, но местное налоготворчество этим одним не устранить, ибо слишком велик соблазн пользоваться пивной торговлей, как средством извлечения местного дохода. Поэтому,

надлежало бы поставить вопрос о желательности установить акцизные отчисления от пивного акциза в пользу местного бюджета: в современных условиях пивоваренная промышленность сильно локализована, и нет опасности акцизных отчислений. Это заставило бы места более бережно относиться к торговле пивом, а не сокрушать ее местным налоготворчеством.

Снижение и льготы *для виноградного вина* неизбежны. Обложение же искусственных минеральных вод и т. п. надлежало бы отменить совершенно.

Акциз *на соль* мог бы быть снова увеличен, ибо проведенное понижение, как и надо было ожидать, оказалось довольно бесполезным для потребителя и лишило казну изрядной суммы дохода. Одновременно надлежало бы усилить субвенции на культурно-хозяйственные нужды.

Акциз *на керосин*, как особенно неравномерный и задерживающий сбыт налог, было бы полезно снизить за счет увеличения налога на соль.

Налог *на табак*, повидимому, все же нуждается в системе среднесложного акциза.

Акциз *на сахар* придется держать на нынешнем высоком уровне до тех пор, пока спрос, при существующих ценах, не удовлетворяется полностью внутренним производством, т.-е. пока есть опасность нехватки внутреннего производства в случае понижения цен вследствие снижения акциза.

Акциз *с текстиля* должен быть пересмотрен. Система повышенного обложения высших сортов должна быть смягчена. Вообще же идея уловить имущие классы повышенными ставками для высших сортов в текстильном акцизе (в противоположность табачному обложению)—довольно неудачна, ибо это—слишком случайный признак, тормозит сбыт лучших изделий, создает трудности ассортимента и абсолютно ни в какой степени не стоит с платежеспособностью покупателей (семейные облагаются сильнее, чего нет в табачном обложении). Во всяком случае, текстильный акциз или совсем должен быть отвергнут, или принят в качестве одного из методов малозаметного обложения по преимуществу *массы* населения по признаку платежеспособности, выражающейся в большей или меньшей затрате на текстиль. При этом имущие классы уже и без того будут нести текстильного акциза больше, как приобретающие на душу большее количество текстиля, чем малоимущие, и нет никакого основания осложнять обложение особыми повышенными ставками, ибо это просто вредит сбыту и затрудняет ассортимент. Скажу даже более: совершенно не доказано, что обложение высших сортов пряжи ведет в конечном результате к усиленному обложению, именно, наиболее имущих слоев населения,—так как спрос весьма причудлив,—и нередко тресты должны компенсировать затруднения в сбыте высших сортов некоторой накидкой цен на средние, а быть может, даже низкие сорта пряжи. Между тем небольшая, но универсальная накидка акциза на текстиль по всей линии (с результатами вздорожания на 2—3 коп. на аршин хлопчатобумажной материи) могла бы *безболезненно* дать крупный фискальный результат: едва ли можно возражать против этого, особенно если увеличенный доход пойдет на усиление ассигнований на культурно-хозяйственные цели, тем более, что на рынке мы имеем периодические нехватки, именно, низших сортов хлопчато-бумажных материй, а такая нехватка всегда означает переплату для массового потребителя (чего стоят одни очереди?!), особенно в глухих местах.

Общей же мерой в области акцизов должно явиться *обеспечение безнедоимочности их взимания*. В этом отношении необходимо усиление репрессий за недоимочность и упрощенный метод обращения взысканий по акцизам недоимок (залоги и т. п.).

5. *Рентный сбор, арендная и квартирная плата и специальное обложение.*

В отношении *рентного обложения необходимо ставить разрешение этого вопроса в связь с урегулированием арендных плат.* По моему мнению, только при определенном нормировании арендной платы может быть более или менее правильно разрешена задача рентного обложения.

И, действительно, местные органы предпочтут свободно действовать в области арендных отношений и срывать дело взимания ренты, где они неизбежно ограничены в назначении ставок. Между тем, в настоящее время, когда у нас проводится политика снижения цен и всяческого воздействия на понижение накладных расходов торговли и промышленности, нельзя оставить без урегулирования арендную плату за городские недвижимости.

Непосильно высокая арендная плата за торгово-промышленные помещения сплошь и рядом чрезмерно удорожает цену товаров. Вместе с тем современное городское население не может оплачивать всей ренты (если бы она взималась полностью) и даже себестоимость содержания жилищ.

Известный немецкий экономист Зомбарт отмечал в свое время, что в средние века ремесло было спасено от гибели не в малой степени благодаря тому, что большинство городских властей установило правило, воспрещающее увеличение арендной платы за помещения ремесленников; без этого ограничения ремесленники не были бы в состоянии оплатить чрезмерную ренту за используемые ими помещения, которая неизбежно возрастала бы с каждым годом.

Урегулирование вопроса об аренде и ренте возможно у нас, как мне кажется, только путем *проведения раздельной платы за землю и строения.* Плата за землю должна представлять из себя ренту, как ее провозглашает действующее законодательство об из'ятии ренты.

Помимо «*основной ренты*», которую в минимальном размере должны оплачивать в пользу государства все пользователи землей в пределах городских поселений, местные органы должны разработать план взимания *дополнительной* (дифференциальной) *ренты* по отдельным кварталам города в зависимости от способа использования участков. Такое деление может и должно быть довольно простым и грубым, особенно на первое время, при чем одна и та же ставка должна охватывать целые кварталы с очень небольшими вариациями признаков для различных категорий использования земли, например, по 5—6 разрядам: 1) для слабо застроенных (в частности, с малоэтажными жилыми постройками участков); 2) интенсивно застроенных (в частности, с многоэтажными жилыми строениями) участков; 3) жилых домов с торгово-промышленным использованием; 4) участки с преобладающими торговыми помещениями; 5) участки под промышленными предприятиями, при чем, конечно, в каждом разряде возможны небольшие подразделения.

Законом, изданным в центре, можно все города разделить на классы и в каждом классе установить предельные нормы ренты и урегулировать систему разрядов, соотношение между последними и минимальные границы кварталов с одинаковым максимумом ренты (напр., установить, что в городах такого-то класса кварталом не может считаться площадь менее такого-то числа десятин или такого-то числа отдельных владений).

Эта классификация может быть чрезвычайно груба, по крайней мере, на первых порах, ибо все равно законодатель вынужден назначить весьма скромное из'ятие ренты в ближайшие годы. А низкие ставки вполне совместимы с грубостью обложения. К тому же можно указать, что отдельные города могли бы ходатайствовать о переводе их в тот или иной класс, если их не удовлетворяет отнесение по той или иной норме (большое значение должна иметь плотность заселения квартала и всего города, т.-е. число жителей на десятину площади), и в скором времени здесь почти автоматически создастся более или менее нормальная оплата ренты.

Если в конкретных случаях и не получится полного изъятия ренты, то с этим не только нужно мириться, но это и безусловно необходимо при современных условиях, когда рента—часто слишком условна и гадательна.

Иным способом придется подойти к *платности за самые строения, которые муниципализированы (или национализированы) и сдаются в аренду.* Здесь необходимо установить строгое ограничение в виде максимума арендной платы, которую разрешается взимать местным органам за каждую кубическую сажень строения определенного типа. Общесоюзным законом надлежало бы установить максимальную ставку арендной платы за кубическую сажень строения, исходя из средне-нормальной стоимости изнашивания, амортизации и оплаты капитала, по современным оценкам, вложенного в строение данного типа (напр., для благоустроенных жилых каменных домов, для менее благоустроенных, для деревянных, для смешанных и т. д.).

В результате получилось бы правильное выявление ренты—и в посильных размерах—за пользование землей и столь необходимое (особенно в условиях недостаточности строики) нормирования арендной платы за строения, собственно. Действующие договоры об аренде за помещения, сданные с торгов, надлежало бы не трогать до истечения сроков аренды, но арендаторам следовало бы предоставить право преимущественного получения аренды на новый срок по новым ставкам регламентированной ренты и аренды. Это повело бы и к более бережному отношению с их стороны к арендуемым помещениям.

Конечно, урегулирование ренты и арендной платы на вышеуказанных началах не только не требует отмены ныне действующего местного $^1/_4\%$ сбора со строений, но и позволит поднять ставку последнего до $^3/_4$—1%. Однако, процент этот должен взиматься исключительно с ценности кубатуры самых строений, так как доля, причитающаяся с земли, войдет в платеж ренты, при чем вышеуказанные нормы оценки кубатуры (как она должна устанавливаться для сдаваемых в аренду строений) должны в данном случае считаться предельными.

Такая система дала бы нашим городам усиленный приток средств на гораздо более правильных основаниях, чем существующая система неупорядоченной (и часто слишком преувеличенной, а иногда ненормально низкой) арендной платы. Вместе с тем только в этом случае места будут заинтересованы в правильном выявлении ренты.

Следовательно, как я полагаю, *только раздельный подход к земле и к строению позволит создать нормальный порядок изъятия ренты, урегулированную арендную плату и достаточно продуктивный оценочный сбор.*

При этих условиях, когда мы заранее идем, а на первых порах и должны итти, на умеренное использование ренты в налоговых целях, надлежало бы восстановить право для местных органов взимания так наз. *специального обложения за особые выгоды, предоставляемые теми или иными общественными мероприятиями,* как оплаты за особый вид ренты (напр., при сооружении или расширении сети водопровода, канализации, замощении, проложении трамвайных линий, электрических кабелей и т. д.). Умеренные твердые таксы, взимаемые с прилегающих к этим сооружениям владений, по американскому образцу (см. в моей книге «Новый вид местных налогов: специальное обложение в Англии, Германии, Америке и др. странах», 1902 и в сборнике «Муниципальные финансы», 1918), могли бы составить немаловажный ресурс, при чем платеж перелагался бы домовладениями на жильцов (в дополнение к квартирной плате) пропорционально занимаемой площади. Составляясь из крох и рассрочиваемые на ряд лет, эти дополнительные платежи могли бы помочь финансированию сооружения таких мероприятий, как прокладка водопроводных труб и проч., поскольку, конечно, специально не повышаются оклады

рентного обложения мелиорируемого квартала вследствие данных сооружений (см. мою статью в «Коммунальном Деле», янв. 1923).

Надлежит, вместе с тем, иметь в виду, что и рента должна перелагаться на пользователей городской землей и притом пропорционально занимаемой каждым площади. Иначе, довольно нелеп существующий порядок, где каждый, платя за жилую площадь, оплачивает по совершенно одинаковой ставке независимо от местонахождения квартала: между тем, по общему правилу, проживание в центральных благоустроенных кварталах (с улучшенной мостовой, лучшим трамвайным сообщением, лучшей охраной, лучшими магазинами, лучшей санитарией и т. д.) дает жителям этих кварталов заметные преимущества перед жителями окраин. Но, конечно, как явление рентообразного характера, пользование этими выводами не может быть поставлено в зависимость от ограничений собственно квартирных плат,—ограничений, устанавливаемых в соответствии со средней платежеспособностью отдельных классов и разрядов населения, но никоим образом не лишающих основания требовать специальной надбавки за исключительные выгоды использования более благоустроенных кварталов (едва ли можно считать нормальным совершенно одинаковый платеж за жилье со стороны рабочих и служащих одного и того же разряда, когда одни проживают в высокоблагоустроенных, а другие—неблагоустроенных кварталах, а это мы имеем при теперешнем распорядке)

9. Местное обложение и местные финансы.

Что же касается системы *местного обложения*, то в этой области, в современных экономических условиях имеющиеся возможности весьма ограничены.

Вопрос может итти, главным образом, об *устранении незакономерного налоготворчества, унификации некоторых видов местного обложения и расширения неналоговых доходов.*

Система субвенций представляется вполне рациональной, однако, не следует слишком скептически относиться и к общим дотациям, вместо более признанных у нас отчислении от тех или иных налогов. Правда, этим путем места заинтересовываются максимальным получением дохода от данного налога (напр., в форме отчислений промналога по РСФСР на 1925/26 г. в порядке ст. 36 лит. «а» Врем. Пол. о местн. фин. 29 октября 1924 г., согласно закона 29 августа 1925 г., расп. в «Изв. ЦИК» от 30 августа 1925 г.). Однако, это имеет и свою отрицательную сторону: предоставленный налоговой источник может по случайным обстоятельствам, по ограниченности района, дать сумму, много меньшую, или много большую против первоначальных предположений, что может поколебать сбалансирование местного бюджета; проценты отчислений, устанавливаемые в центре, могут оказаться довольно гадательными или произвольными: наконец, создается соблазн чрезмерного нажима в деле исчисления оборотов или доходов, т.-е. уродование налоговой системы, хотя это вообще возражение против децентрализации дела оценки об'ектов обложения; и, как показывает опыт всех стран, оценочное дело требует максимальной централизации, ибо местная автономия в этой области всегда приводила к самым печальным последствиям. Между тем твердая дотация, распределяемая по определенным внешним признакам (числу населения, обратно пропорционально экономической силе и т. д.) и даваемая хотя бы в минимальных размерах, может более твердо обеспечить данный район без ущерба для налогового дела и с достаточным хозяйственным выбором (субвенция иногда чрезмерно связывает руки).

В местном хозяйстве надлежит упорядочить *систему квартирных плат* в целях приближения их к принципу самоокупаемости жилищ и устранения налогового элемента.

Равным образом необходим пересмотр политики *платности коммунальных услуг*, именно, в смысле построения плат за таковые на здоровых принципах себестоимости и хозяйственного расчета, а не на принципе налогового подхода. Особенно вредно проводить налоговый уклон в плате за те услуги, где имеется монопольность предприятия (водопровод, канализация и т. д.): здесь всегда имеется соблазн назначать для некоторых групп населения искусственно повышенные ставки оплаты, но это, обычно, серьезно вредит общей налоговой политике. На самом деле, в таких случаях получается случайно повышенное обложение для многосемейных (напр., повышенная плата за воду) и худший вид обложения по нехарактерным внешним признакам. Между тем, поскольку те или иные слои населения действительно налогоспособны, надлежит это обстоятельство учитывать в нормальных налогах (прежде всего в подоходном), а не по случайным признакам пользования теми или иными коммунальными услугами. Если же, однако, нормальная тарификация по принципам себестоимости и коммерческого расчета может составить чрезмерную преграду для пользования некоторых малоимущих групп населения, то нет другого пути как соответствующее субвенирование этих групп (напр., назначение соответствующих окладов квартирных денег и т. п.). Иначе создается опасность изуродования финансовой структуры коммунальных предприятий и, в конечном счете, фискальный урон и невозможность экономически правильной постановки дела или же ущерб для общей налоговой политики (напр., системой налогообразной квартирной платы: см. мои статьи в «Финансовой Газете» № 246 за 1924 г., и «Вестн. Фин.» № 9—10 за 1924 г.).

В этом же смысле крайне нецелесообразен существующий *квартирный налог на нужды жилстроительства*. Хотя в новой своей форме (по Пол. 3 апр. 25 г.) он не в малой степени потерял отрицательные стороны предшествующей организации, так как все же поставлен в зависимость от дохода плательщиков.—однако, будучи поставлен в зависимость от столь случайного признака, как размер занимаемой плательщиком и его семьей жилой площади, он становится явно неравномерным и существенно вредит правильному использованию подоходного обложения.

Ненормальным представляется взимание в пользу местного бюджета *сбора со сделок, регистрируемых на биржах*. Никакого прямого соотношения между целями и задачами местного хозяйства и сбором с биржевых сделок нет; сбор этот имеет финансовое значение лишь в сравнительно немногих центрах; население, платящее этот сбор (в процессе переложения), сплошь и рядом совсем не то, которое получает выгоды от расходования сбора. На худой конец, надлежало бы взимать этот сбор в централизованном порядке и распределять поступающие от него суммы в порядке субсидий органам местного хозяйства.

Равным образом, мало обоснован и местный *сбор с древесины*. Он мог бы целиком войти в поденную плату.

Отмена же или унификация других местных налогов (как это предлагается т. И. Смирновым в «Фин. Газ.» № 140 за 1925 г.), как-то: с садов и огородов, с транспортных средств, разового сбора, со скота и с ресторанных счетов, преждевременны, ибо, не давая часто крупных поступлений в совокупности, они все же в некоторых конкретных случаях представляют фискальный интерес, и нет основания стеснять места в самом *праве* взимать их.

10. Техника и аппарат взимания налогов.

Не нужно быть большим специалистом по истории обложения, чтобы ясно понимать исключительную важность централизации аппарата взимания.—особенно, по мере перехода к налогам, требующим индивидуального подхода к плательщику. При всяких исторических условиях влияние местных властей в области оценок было всегда гибельным для правильной постановки налогового дела. И едва ли в Советской России результаты

будут иные, если будут забыты эти указания истории финансов. С другой же стороны, необходима разгрузка фининспекции по части самых взысканий: фининспектор в значительной степени должен быть уподоблен судье, который выносит приговор (размеры обложения), а наблюдение за взысканием должно быть возложено на особый аппарат под наблюдением фининспектора. Кроме того, нелепо загружать фининспекцию справками о недоимочности лиц, выезжающих заграницу и т. п.

В общем и целом, Советское правительство использовало самые разнообразные и почти всевозможные способы и виды обложения. Однако, бедность нашей страны неизбежно влечет за собой множественность и дробность обложения. Вопрос об унификации и упрощении системы этого обложения, хотя и должен ставиться в программу дня, однако, практически требует значительного времени и будет связан с длительными процессами изменения нашей экономики. И нельзя не забывать, что слишком частые изменения всегда вносят известное расстроиство в нормальное течение экономической жизни, а потому и не могут быть рекомендованы. Кроме того, не следует забывать, что мы уже достигли исключительной высоты налогового нажима, ибо отношение суммы налогов к сумме народного дохода (вернее сказать, к сумме излишков дохода над экзистенцминимумом) у нас весьма велико.
