Проф. Ф. Горбъ-Ромашкевичъ.

ПОЗЕМЕЛЬНЫЙ НАЛОГЪ

ВЪ ПРАКТИКѢ ЗАПАДНО-ЕВРОПЕЙСКИХЪ КОНТИНЕНТАЛЬНЫХЪ ГОСУДАРСТВЪ.

Рѣчь, составленная для торжественнаго акта въ Императорскомъ Варшавскомъ Университетѣ.

ВАРШАВА.

ТИПОГРАФІЯ ВАРШАВСКАГО УЧЕБНАГО ОКРУГА,
Краковское-Предмѣстье, № 3.

1901.

мою,—той, которая до сихъ поръ исключительно примѣняется въ практикѣ упомянутыхъ государствъ и ради которой производилось въ нихъ выполненіе поземельнаго кадастра.

При этой второй организаціи поземельнаго налога земельныя имущества, какъ было уже указано, облагаются налогомъ не по дѣйствительному, а по среднему или нормальному доходу,—доходу только возможному для даннаго земельнаго имущества, вычисленному для этого имущества по наличности въ немъ тѣхъ данныхъ, на основаніи которыхъ по закону долженъ опредѣляться этотъ доходъ.

Характерной особенностью этой формы поземельнаго обложенія, сравнительно съ первой указанной выше, является то, что каждое земельное имущество, при податной оцѣнкѣ его, принимается не какъ одно организованное хозяйственное цѣлое, не какъ хозяйство или сельско-хозяйственное предпріятіе, а, просто, какъ механически связанная совокупность разнаго рода земель. Связь между различными землями, входящими въ составъ даннаго земельнаго имущества, принимается не хозяйственная, а чисто внѣшняя, механическая: онѣ соединяются въ одно цѣлое не въ силу хозяйственной связи ихъ другъ съ другомъ, а только въ силу принадлежности ихъ одному и тому же владѣльцу; другими словами—онѣ объединяются въ одно цѣлое не хозяйствомъ, которому служатъ, а владѣльцемъ, которому принадлежатъ. Поэтому каждое земельное имущество для опредѣленія размѣровъ его податной обязанности расчленяется на отдѣльныя составныя части, на отдѣльные земельные участки,—и для каждаго такого участка податной доходъ вычисляется отдѣльно, самостоятельно и независимо отъ того хозяйства, въ которомъ онъ утилизируется и которому онъ служитъ. Такъ, напримѣръ, зе́мли какого нибудь вида культуры, положимъ, пахотныя земли, одинаковыя по качеству ихъ почвы могутъ въ различныхъ имѣніяхъ-хозяйствахъ доставлять весьма неодинаковый доходъ въ зависимости отъ болѣе или менѣе тщательной обработки ихъ, отъ бо́льшихъ или меньшихъ затратъ капитала, отъ бо́льшаго или меньшаго умѣнья хозяина вести свое дѣло и т. п. Но всѣ

такія различія въ доходности одинаковыхъ по своему назначенію и плодородію земель, при разсматриваемомъ способѣ обложенія ихъ, во вниманіе не принимаются: въ данной мѣстности всѣ зе́мли каждаго вида культуры, одинаковыя по степени плодородія ихъ почвы, оцѣниваются и облагаются налогомъ одинаково, безъ вниманія къ указаннымъ различіямъ въ ихъ доходности. Такая организація поземельнаго налога, въ противоположность первой, построенной на началахъ подоходнаго налога, можетъ быть названа поземельнымъ налогомъ, построеннымъ на началахъ строго *реальнаго* обложенія. При такой организаціи разсматриваемаго налога объектомъ его является собственно не земельное имущество, а просто различнаго рода земельные участки, входящіе въ составъ этого имущества. Податной доходъ всего имущества опредѣляется механически, путемъ сложенія податныхъ доходовъ, установленныхъ для каждаго изъ земельныхъ участковъ, составляющихъ это имущество. Изъ сказаннаго не трудно видѣть и принципіальную неправильность такой организаціи поземельнаго обложенія. При этой организаціи объектомъ налога является каждый отдѣльный земельный участокъ (*парцелла*), между тѣмъ какъ въ дѣйствительной жизни парцелла не имѣетъ самостоятельнаго хозяйственнаго значенія; въ дѣйствительности существуютъ *хозяйства*, а не отдѣльные земельные участки, ничѣмъ другъ съ другомъ не связанные; поэтому и объектомъ налога должны быть не отдѣльные участки, а цѣлыя хозяйства.

При разсматриваемой формѣ поземельнаго налога, какъ уже упомянуто было выше, для разнаго рода земель, входящихъ въ составъ каждаго земельнаго имущества, опредѣляется ихъ податной доходъ на основаніи данныхъ, указываемыхъ въ законѣ о поземельномъ налогѣ. Вслѣдствіе этого, главной задачею при организаціи этого налога является приведеніе въ извѣстность тѣхъ данныхъ, по которымъ долженъ опредѣляться для различныхъ земель ихъ податной доходъ, служащій основаніемъ для опредѣленія размѣровъ причитающагося съ нихъ налога. Для приведенія въ извѣстность этихъ данныхъ долж-

ны быть произведены соотвѣтствующія работы, которыя въ общей своей совокупности составляютъ то, что называется поземельнымъ кадастромъ. Такимъ образомъ, поземельный кадастръ представляетъ собою совокупность операцій или работъ, имѣющихъ своей задачею привести въ извѣстность и документировать тѣ данныя, которыя, согласно постановленіямъ закона, должны служить основаніемъ для опредѣленія податной обязанности земельныхъ имуществъ. Въ результатѣ этихъ работъ получается податная оцѣнка земель, входящихъ въ составъ каждаго земельнаго имущества, а потому, слѣдовательно, кадастровыя работы это – то же самое, что принято называть у насъ оцѣночными работами.

Въ зависимости отъ различія данныхъ, по которымъ должна производиться оцѣнка земель, а отчасти и отъ различій въ способахъ приведенія въ извѣстность этихъ данныхъ, различаются различные виды кадастра. Всѣ указанныя данныя могутъ быть раздѣлены на двѣ большія группы: a) данныя о пространствѣ и b) данныя о доходности оцѣниваемыхъ земель. Эти данныя могутъ приводиться въ извѣстность или по отношенію къ цѣлымъ имѣніямъ или по отношенію къ отдѣльнымъ земельнымъ участкамъ — парцелламъ. Такимъ образомъ возникаютъ два главныхъ вида поземельнаго кадастра: кадастръ по имѣніямъ или, какъ его иногда называютъ, „реальный кадастръ“ и участковый или парцеллярный кадастръ. Но и при парцеллярномъ кадастрѣ обыкновенно не производится, да и нѣтъ надобности производить, оцѣнку каждаго земельнаго участка индивидуально. Въ предѣлахъ общины всегда есть много земельныхъ участковъ вполнѣ сходныхъ другъ съ другомъ. Поэтому, обыкновенно, имѣющіеся на лицо земельные участки группируются въ классы, и по отношенію къ каждому такому классу подвергаются оцѣнкѣ только такъ называемые образцовые или типическіе для даннаго класса участки. По сравненію съ этими образцовыми участками оцѣниваются затѣмъ и всѣ остальные земельные участки, отнесенные къ тому же классу. Вслѣдствіе этого парцеллярный кадастръ часто называется также класснымъ кадастромъ. Но

оцѣнкѣ могутъ подвергаться не цѣлыя имѣнія и не отдѣльные земельные участки, а цѣлыя площади земель, занятыя въ предѣлахъ кадастроваго округа отдѣльными видами культуръ—пахотью, лѣсомъ, лугами и т. п. Такой кадастръ называется кадастромъ по видамъ культуръ или угодьямъ (*cadastre par masses de cultures*). Далѣе, податной доходъ земель можно опредѣлять или непосредственно, путемъ прямого вычисленія его, или же посредственно, составляя заключеніе о немъ по среднимъ рыночнымъ цѣнамъ или обычной оборотной или капитальной стоимости земель. Въ этомъ послѣднемъ случаѣ исходятъ отъ того предположенія, что средній чистый доходъ земли опредѣляетъ ея рыночную цѣну и что капитальная стоимость земель представляетъ собою въ сущности ничто иное, какъ капитализированный чистый доходъ ихъ. Вслѣдствіе этого, вмѣсто того, чтобы заниматься непосредственнымъ вычисленіемъ дохода, рекомендуютъ воспользоваться показателемъ этого дохода—средними рыночными цѣнами или капитальной стоимостью земель. Указанное различіе въ способахъ опредѣленія податного значенія земель даетъ основаніе для дальнѣйшаго различенія видовъ кадастра: кадастра земель по ихъ доходу и кадастра земель по ихъ цѣнности. Податная оцѣнка земель въ каждомъ изъ трехъ указанныхъ выше кадастровъ можетъ производиться какъ на той, такъ и на другой основѣ: кадастры парцеллярный, по угодьямъ и по имѣніямъ могутъ быть въ то же время какъ кадастрами земель по доходу, такъ и кадастрами земель по ихъ цѣнности.

Преобладающимъ типомъ поземельнаго кадастра въ западно-европейскихъ государствахъ является кадастръ парцеллярный съ оцѣнкой земель по доходу. Во всѣхъ странахъ, гдѣ былъ выполненъ такой кадастръ, организація оцѣночныхъ работъ въ своихъ существенныхъ чертахъ одинакова; различія сказываются въ способахъ выполненія той или другой изъ операцій, входящихъ въ составъ кадастровыхъ работъ.

При выполненіи поземельнаго кадастра прежде всего вся страна или часть ея, гдѣ имѣетъ быть произведенъ кадастръ, подраздѣляется на кадастровые или оцѣночные участки или

дистрикты, которые въ различныхъ странахъ обнимаютъ собою болѣе или менѣе обширную территорію (уѣздъ, общину). При дѣленіи страны на такіе дистрикты повсюду имѣется въ виду, чтобы каждый дистриктъ обнималъ собою мѣстность съ болѣе или менѣе одинаковыми естественными и хозяйственными условіями. Затѣмъ, въ каждомъ такомъ дистриктѣ опредѣляется пространство и доходность или цѣнность всѣхъ земельныхъ участковъ, находящихся въ предѣлахъ территоріи дистрикта.

Пространство оцѣниваемыхъ земель въ различныхъ кадастрахъ опредѣлялось съ неодинаковою степенью точности. Иногда, спеціально ради оцѣнки земель, производилось точное геометрическое измѣреніе всѣхъ отдѣльныхъ земельныхъ участковъ, иногда же довольствовались имѣющимися свѣдѣніями по этому предмету, или, при отсутствіи такихъ свѣдѣній, пространство земель опредѣлялось самими оцѣнщиками приблизительно, а точное измѣреніе ихъ откладывалось на будущее. Въ большинствѣ государствъ, производившихъ у себя податную оцѣнку земель, предпочитали не связывать ее съ точнымъ геометрическимъ измѣреніемъ ихъ. На первыхъ порахъ къ этому вынуждала необходимость, а потомъ, вслѣдствіе значительныхъ удобствъ такого порядка, онъ становится общимъ правиломъ. Точное геометрическое измѣреніе земель всегда требуетъ очень продолжительнаго времени и вообще представляетъ весьма тягучую операцію. Откладывать оцѣнку земель до тѣхъ поръ, когда будутъ окончены работы по измѣренію ихъ, признавалось невозможнымъ, потому что въ такомъ случаѣ пришлось бы отложить ее на очень отдаленное и неопредѣленное будущее. Производить же оцѣнку земель по мѣрѣ выполненія участковаго измѣренія ихъ въ отдѣльныхъ общинахъ представлялось неудобнымъ потому, что вслѣдствіе этого выполненіе оцѣночныхъ работъ растянулось бы на черезчуръ продолжительное время. Къ тому же опытъ показалъ, что оцѣнка земель всегда будетъ тѣмъ лучше, чѣмъ въ болѣе короткій срокъ она произведена, потому что только при такомъ условіи можно разсчитывать, что оцѣночныя работы будутъ

произведены во всей странѣ по одинаковымъ пріемамъ и при одинаковыхъ условіяхъ. По этимъ соображеніямъ въ большинствѣ государствъ и признавалось необходимымъ не связывать оцѣнки земель съ спеціальнымъ геометрическимъ измѣреніемъ ихъ, а производить каждую изъ этихъ операцій самостоятельно, независимо другъ отъ друга, довольствуясь имѣющимися налицо данными о пространствѣ земель и допуская спеціальное измѣреніе ихъ лишь въ случаяхъ крайней необходимости—для повѣрки или дополненія имѣющихся данныхъ. Однако же во всѣхъ государствахъ, допускавшихъ такой порядокъ, признавалось, что онъ не можетъ привести къ вполнѣ правильной оцѣнкѣ земель, а, слѣдовательно, и къ равномѣрному обложенію ихъ. Точное знаніе пространства оцѣниваемыхъ земель необходимо для надлежащаго опредѣленія податного дохода ихъ. Въ виду этого, въ иныхъ государствахъ произведенная такимъ образомъ оцѣнка земель считалась лишь провизорною, принятою временно, пока не будетъ произведено парцеллярное измѣреніе территоріи страны, которое въ этихъ государствахъ производилось самостоятельно, независимо отъ податной оцѣнки земель; по окончаніи же этого измѣренія предполагалось произвести и дѣйствительно производились „окончательные“ кадастры, построенные уже на точныхъ свѣдѣніяхъ о пространствѣ оцѣниваемыхъ земель. Въ другихъ же государствахъ кадастры, произведенные безъ предварительнаго точнаго измѣренія земельныхъ участковъ, не считались провизорными, такъ какъ въ этихъ государствахъ имѣлся достаточный запасъ болѣе или менѣе достовѣрныхъ свѣдѣній о пространствѣ земель, добытыхъ при прежнихъ измѣреніяхъ, производившихся по различнымъ другимъ поводамъ, которыми и воспользовались для податной оцѣнки земель. Тѣмъ не менѣе и въ такихъ государствахъ точное парцеллярное измѣреніе территоріи страны признавалось необходимымъ, и оно дѣйствительно было произведено впослѣдствіи.

Вторая часть кадастровыхъ работъ представляется болѣе сложною. Ради опредѣленія податного дохода или цѣнности земель, всѣ зе́мли въ предѣлахъ кадастроваго дистрикта сна-

чала классифицируются; затѣмъ для каждаго класса земель опредѣляется, считая на единицу пространства, чистый доходъ или средняя цѣна ихъ; наконецъ, всѣ имѣющіеся въ наличности земельные участки распредѣляются по установленнымъ классамъ, чѣмъ и опредѣляется податная обязанность ихъ.

Однако прежде, чѣмъ приступить къ выполненію этихъ трехъ операцій, имѣющихъ своею цѣлью установленіе податной оцѣнки каждаго земельнаго участка, первоначально производятся извѣстныя *подготовительныя работы*. Содержаніе, цѣль и значеніе этихъ работъ въ различныхъ кадастрахъ различны. Онѣ состояли или въ собраніи данныхъ о цѣнности и доходности земель преимущественно ради контроля надъ послѣдующими работами по оцѣнкѣ ихъ, или же въ предварительномъ изученіи условій, опредѣляющихъ доходность земель въ различныхъ мѣстностяхъ страны и въ собраніи матеріала для самой оцѣнки ихъ. Такъ, напримѣръ, во французскомъ кадастрѣ эти работы состояли въ собираніи и разработкѣ данныхъ объ арендныхъ платахъ, покупныхъ цѣнахъ на зе́мли и цѣнахъ земледѣльческихъ продуктовъ. Выполненіе этихъ работъ возложено было на агентовъ податной администраціи. Цѣль и значеніе собранныхъ данныхъ заключались главнымъ образомъ въ томъ, чтобы дать податной администраціи возможность выполнять возложенныя на нее функціи надзора и контроля надъ правильностью произведенныхъ экспертами работъ. Въ другихъ позднѣйшихъ кадастрахъ подготовительныя работы имѣютъ въ виду главнымъ образомъ подготовку къ своимъ обязанностямъ тѣхъ органовъ, на которые возложено было руководство оцѣночными работами или непосредственное выполненіе ихъ. Наибольшей полнотою отличаются эти работы въ прусскомъ и вюртембергскомъ кадастрахъ. Въ прусскомъ кадастрѣ руководство дѣятельностью оцѣночныхъ комиссій возложено было на такъ называемыхъ раскладочныхъ (уѣздныхъ) комиссаровъ. Чтобы ознакомить этихъ комиссаровъ съ цѣлью, основаніями и пріемами предстоящихъ работъ и такимъ образомъ подготовить ихъ къ исполненію возложенныхъ на нихъ обязанностей, устроены были

предварительныя совѣщанія раскладочныхъ комиссаровъ каждаго округа подъ предсѣдательствомъ окружныхъ комиссаровъ. Послѣ этого раскладочные комиссары должны были заняться изученіемъ разнаго рода условій, вліяющихъ на доходность земель въ подвѣдомственныхъ имъ уѣздахъ и дать доказательство достаточнаго ознакомленія съ этими условіями въ составленныхъ ими описаніяхъ уѣздовъ. Законъ даетъ обширную программу для этихъ описаній; она обнимаетъ всѣ условія, могущія вліять на доходность земель въ каждой мѣстности. Послѣ составленія этихъ описаній снова были устроены совѣщанія раскладочныхъ комиссаровъ каждаго округа, уже въ присутствіи генеральнаго комиссара соотвѣтствующей провинціи, для обсужденія общихъ основаній предстоящихъ работъ по установленію оцѣночныхъ тарифовъ. Въ вюртембергскомъ кадастрѣ центръ тяжести оцѣночныхъ работъ заключался въ такъ называемыхъ образцовыхъ оцѣнкахъ, о которыхъ у насъ рѣчь будетъ ниже. Чтобы подготовить выполненіе этихъ оцѣнокъ, необходимо было сначала раздѣлить всю страну на оцѣночные округа, представляющіе собою одинаковыя по своимъ естественнымъ и хозяйственнымъ условіямъ мѣстности, и выбрать для каждаго изъ этихъ округовъ типическія общины. Какъ дѣленіе страны на округа, такъ и выборъ типическихъ общинъ требовали отъ областныхъ оцѣнщиковъ предварительнаго совмѣстнаго изученія всѣхъ условій, опредѣляющихъ доходность земель во всѣхъ мѣстностяхъ страны. Для каждаго изъ установленныхъ округовъ составлялось подробное и полное описаніе, въ которомъ указывались всѣ условія, опредѣляющія доходность земель въ немъ. Эти описанія служили вмѣстѣ съ тѣмъ гарантіей, что округа установлены правильно и что областные оцѣнщики въ должной полнотѣ изучили всѣ условія, имѣющія значеніе въ данномъ случаѣ.

Классификація земель при оцѣнкѣ ихъ состоитъ въ томъ, что сначала приводятся въ извѣстность встрѣчающіеся въ предѣлахъ кадастроваго дистрикта виды культуры или угодья (напримѣръ: пахотныя земли, лѣса, виноградники и т. п.). За-

тѣмъ, зе́мли каждаго вида культуры подраздѣляются на соотвѣтствующее число классовъ. По общему правилу, основаніемъ для установленія того или другого числа классовъ должны служить замѣчаемыя между землями каждаго вида культуры различія въ ихъ доходности. При этомъ однако во всѣхъ кадастрахъ требуется, чтобы различія эти принимались во вниманіе лишь настолько, насколько онѣ обязаны своимъ происхожденіемъ качеству и положенію земель, а не затратамъ труда и капитала и вообще личной дѣятельности ихъ владѣльцевъ. Этотъ принципъ проводится строго во всѣхъ кадастрахъ, потому что онъ обусловливается характеромъ самого поземельнаго налога, ради котораго производятся оцѣнки. Для земель каждаго класса выбираются затѣмъ такъ называемые образцовые или типическіе участки, которые должны наглядно показывать всѣ признаки, характеризующіе зе́мли каждаго класса.

Слѣдующая операція носитъ спеціальное названіе „установленія *классификаціонныхъ тарифовъ*“, т. е. списка, въ которомъ указываются размѣры податного дохода или податного капитала на единицу пространства земли каждаго класса по каждому виду культуры. Подъ податнымъ доходомъ понимается во всѣхъ кадастрахъ средній чистый доходъ, какой могутъ доставлять зе́мли каждаго класса при обычныхъ способахъ веденія хозяйства и обработки земли. Этотъ доходъ опредѣляется путемъ приведенія въ извѣстность средняго за извѣстное число лѣтъ валового дохода, т. е. количества продуктовъ, получаемыхъ въ натурѣ съ единицы пространства земли даннаго класса; затѣмъ этотъ валовой доходъ переводится на деньги по среднимъ цѣнамъ земледѣльческихъ продуктовъ; изъ него вычитываются издержки производства, какія необходимы для полученія вычисленнаго раньше валового дохода,—и, такимъ образомъ, въ остаткѣ получается то, что́ принимается податнымъ доходомъ или просто „тарифомъ“ земель даннаго класса. Если, при выполненіи кадастра, основаніемъ для оцѣнки земель принимается не доходъ, а цѣнность земли, то для земель каждаго класса, считая также на единицу про-

странства, опредѣляется средняя цѣна путемъ выведенія ея изъ цѣнъ, состоявшихся въ сдѣлкахъ о куплѣ-продажѣ земель за извѣстный, болѣе или менѣе продолжительный періодъ времени. Эта цѣна и составляетъ то, что называется податнымъ капиталомъ земель даннаго класса и вида культуры.

Выполненіе изложенной операціи въ различныхъ кадастрахъ различно. Податной доходъ устанавливается или агентами фиска путемъ непосредственнаго его вычисленія или же опредѣленіе его предоставляется мѣстнымъ людямъ на основаніи ихъ знакомства съ условіями и размѣрами доходности земель въ ихъ мѣстности. Этотъ послѣдній способъ примѣненъ былъ въ прусскомъ, и, построенномъ по его образцу, австрійскомъ кадастрѣ 1869 года. Въ Пруссіи законъ рекомендовалъ не производить спеціальныхъ вычисленій чистаго дохода различныхъ земель; онъ ограничивался только указаніемъ того, что́ должно понимать подъ податнымъ доходомъ. Тарифы, сказано въ инструкціяхъ, должны сообразоваться съ среднимъ чистымъ доходомъ, получаемымъ съ соотвѣтствующихъ земель при обычномъ способѣ веденія хозяйства въ среднемъ за такое число лѣтъ, которое обнимало бы собою обыкновенныя колебанія въ урожаяхъ. Обработка земли принимается при этомъ вообще средняя или обычная. Хозяйственная связь земельныхъ участковъ другъ съ другомъ или съ какими нибудь промышленными заведеніями при оцѣнкѣ ихъ не должна приниматься во вниманіе и т. д. Такой способъ опредѣленія податныхъ доходовъ различныхъ земель былъ принятъ по слѣдующимъ соображеніямъ. „Вообще слѣдуетъ признать, сказано въ мотивахъ къ закону, что лица, которымъ поручено будетъ выполненіе оцѣнокъ, (въ данномъ случаѣ—мѣстные люди), путемъ практики пріобрѣли столько опыта и выработали себѣ столь правильное пониманіе дѣла, что они, не прибѣгая къ спеціальнымъ вычисленіямъ,—вообще всегда весьма искусственнымъ и поглощающимъ чрезвычайно много времени,—могутъ прямо указать найболѣе соотвѣтствующую дѣйствительности цѣнность или доходность земельнаго участка“ въ ихъ мѣстности. Однако опытъ показалъ, что такому спо-

собу едва ли можно отдавать предпочтеніе. Въ дѣйствительности надежда на мѣстныхъ людей въ этомъ отношеніи не оправдалась. произведенныя ими оцѣнки оказались значительно ниже дѣйствительнаго дохода земель, о которомъ, по справедливому предположенію, они должны были бы быть хорошо освѣдомлены. Кромѣ того въ Пруссіи потребовалось очень много труда для повѣрки правильности и установленія равномѣрности въ оцѣнкахъ, произведенныхъ мѣстными людьми въ различныхъ мѣстностяхъ страны. По словамъ одного изъ генеральныхъ комиссаровъ, при такомъ пріемѣ въ большинствѣ случаевъ отсутствовалъ какой бы то ни было контроль надъ тѣми основаніями, которыми руководилась и пришла къ опредѣленнымъ результатамъ та или другая оцѣночная комиссія. Поэтому-то въ преобладающемъ большинствѣ кадастровъ выполненіе этой операціи поручалось агентамъ, назначаемымъ правительствомъ, съ бо́льшимъ или меньшимъ участіемъ мѣстныхъ людей. Участіе мѣстнаго элемента наиболѣе было ограничено въ вюртембергскомъ кадастрѣ 1873 года, гдѣ мѣстнымъ людямъ предоставленъ былъ только совѣщательный голосъ. Такой порядокъ мотивировался тѣмъ, что опытъ ясно показалъ насколько вообще рискованно предоставлять мѣстному элементу широкое участіе въ выполненіи оцѣночныхъ работъ. У мѣстныхъ оцѣнщиковъ всегда меньше объективности, нежели у агентовъ, назначенныхъ правительствомъ и лично не заинтересованныхъ въ дѣлѣ. Оцѣночнымъ комиссіямъ, состоящимъ изъ мѣстныхъ людей, вообще присуще стремленіе проводить специфическую точку зрѣнія мѣстныхъ интересовъ, и онѣ поэтому всегда стремятся, понижая размѣры устанавливаемаго ими валового дохода и возвышая издержки производства, произвести оцѣнку своихъ земель по возможности ниже. Такое стремленіе объясняется свойствами человѣческой природы и его не слѣдуетъ приписывать непремѣнно злому умыслу, говоритъ министерство въ мотивахъ къ закону. Мѣстные оцѣнщики часто совершенно безсознательно находятся подъ вліяніемъ мѣстныхъ взглядовъ и въ извѣстной степени подъ давленіемъ общей совокупности всѣхъ платель-

щиковъ. Даже оцѣнщики, взятые изъ сосѣднихъ общинъ, не относятся къ дѣлу вполнѣ объективно: нерѣдко въ оцѣнкѣ одной общины они видятъ какъ бы предрѣшеніе оцѣнки другой. Сверхъ того замѣчено было, что мѣстные взгляды и мѣстныя эгоистическія стремленія осуществлялись обыкновенно тѣмъ въ большей степени, чѣмъ способнѣе и энергичнѣе были представители тѣхъ или другихъ мѣстностей.

Третья операція состоитъ въ опредѣленіи для каждаго земельнаго участка, находящагося въ предѣлахъ территоріи кадастроваго дистрикта, соотвѣтствующаго ему *класса* и, затѣмъ, въ вычисленіи для него его податного дохода или капитала. Первое облегчается тѣмъ, что для каждаго класса земель установлены были раньше образцовые участки, а второе не представляетъ уже никакихъ затрудненій, потому что если для даннаго участка земли установленъ соотвѣтствующій ему классъ, то, чтобы опредѣлить его податной доходъ или капиталъ, надо только помножить пространство этого земельнаго участка на тарифъ того класса, къ которому онъ отнесенъ.

Главной заботой при выполненіи поземельнаго кадастра являлась повсюду *повѣрка правильности и установленіе равномѣрности оцѣнокъ*, произведенныхъ въ различныхъ мѣстностяхъ страны, такъ какъ безъ этого невозможно и равномѣрное обложеніе земельныхъ имуществъ. Правильность произведенныхъ оцѣнокъ повѣрялась обыкновенно сравненіемъ ихъ съ арендными платами и покупными цѣнами земель. Но это средство, какъ показываетъ опытъ, не давало обыкновенно тѣхъ результатовъ, на какіе разсчитывали, — главнымъ образомъ вслѣдствіе недостаточнаго количества собранныхъ цѣнъ и, затѣмъ, часто непреодолимыхъ затрудненій, связанныхъ съ очисткой этихъ цѣнъ, т. е. съ устраненіемъ въ нихъ вліянія посторонннхъ обстоятельствъ. Другимъ средствомъ служила подача жалобъ и замѣчаній со стороны заинтересованныхъ лицъ и мѣстностей и разсмотрѣніе этихъ жалобъ кадастровыми учрежденіями.

Но большинство кадастровъ и не претендовали на абсолютную правильность ихъ оцѣнокъ. Всѣ ихъ усилія направлялись лишь къ тому, чтобы была достигнута равномѣрность оцѣнокъ, т. е. чтобы эти оцѣнки повсюду произведены были одинаково и въ различныхъ мѣстностяхъ страны находились въ надлежащемъ соотвѣтствіи другъ съ другомъ. Во французскомъ кадастрѣ эта сторона дѣла была развита гораздо слабѣе, нежели въ другихъ позднѣйшихъ кадастрахъ: сравненіе оцѣнокъ, произведенныхъ въ различныхъ общинахъ, и приведеніе ихъ въ соотвѣтствіе другъ съ другомъ не идетъ далѣе предѣловъ кантона. Отсутствіе дальнѣйшаго уравненія оцѣнокъ, произведенныхъ въ различныхъ кантонахъ, округахъ и департаментахъ, объясняется тѣмъ, что, по мнѣнію иниціаторовъ парцеллярнаго кадастра во Франціи, равномѣрность оцѣнокъ въ немъ должна была устанавливаться сама собою, вслѣдствіе самой организаціи этихъ работъ. По ихъ словамъ, главнымъ ручательствомъ въ этомъ случаѣ является внутреннее совершенство каждой экспертизы, т. е. оцѣнокъ, производимыхъ экспертами въ предѣлахъ каждой общины. Чтобы достигнуть такого совершенства, не пренебрегается ничѣмъ, говорили составители правилъ для выполненія французскаго кадастра. Свѣдѣнія, которыми обставлены эксперты, формы, которыя имъ предписаны, приводятъ ихъ къ познанію истины сами собою, помимо, такъ сказать, ихъ воли. Повсюду эксперты слѣдуютъ однимъ и тѣмъ же принципамъ, работаютъ по однѣмъ и тѣмъ же правиламъ, пользуются данными, взятыми за одинъ и тотъ же періодъ времени, и, наконецъ, состоятъ подъ контролемъ агентовъ одного и того же учрежденія, заинтересованныхъ только въ томъ, чтобы оцѣнки производились правильно.

На дѣлѣ, однако, оказалось, что такихъ средствъ для установленія равномѣрности въ оцѣнкахъ, производимыхъ экспертами въ различныхъ общинахъ государства, еще недостаточно. Поэтому послѣдующіе кадастры, не пренебрегая возможными средствами для обезпеченія „внутренняго совершенства“ оцѣнокъ, стараются дать оцѣночнымъ учрежденіямъ та-

кую организацію, которая обезпечивала бы собою однообразное повсюду выполненіе оцѣнокъ и соотвѣтствіе другъ другу податныхъ доходовъ, установленныхъ въ различныхъ мѣстностяхъ страны. Оцѣночныя работы проходятъ рядъ инстанцій, изъ которыхъ каждая высшая должна заботиться объ установленіи равномѣрности въ оцѣнкахъ, производимыхъ подвѣдомственными ей низшими инстанціями. Во главѣ всѣхъ этихъ учрежденій поставленъ центральный органъ— центральная комиссія, которая руководитъ всѣмъ дѣломъ и въ которой въ концѣ концовъ сосредоточиваются всѣ оцѣночныя работы, произведенныя въ странѣ. Члены высшихъ инстанцій, чтобы быть въ состояніи выполнять возложенныя на нихъ обязанности, должны позаботиться о предварительной подготовкѣ себя къ этому. Ради этого они знакомятся съ условіями доходности земель въ подвѣдомственныхъ имъ мѣстностяхъ, пріобрѣтая это знакомство путемъ объѣзда этихъ мѣстностей и непосредственнаго участія въ работахъ низшихъ инстанцій. Наконецъ, всѣ оцѣночныя учрежденія подчинены министру финансовъ, которому принадлежитъ высшее руководство и надзоръ за ходомъ работъ во всей странѣ. Помимо цѣлесообразной организаціи оцѣночныхъ учрежденій, послѣдующіе кадастры признаютъ также необходимымъ имѣть какія либо объективныя данныя, по которымъ можно было бы судить о томъ, достигнута ли требуемая равномѣрность оцѣнокъ. Такими данными являются среднія арендныя платы и покупныя цѣны земель. Одинаковое повсюду отношеніе между установленными при оцѣнкѣ доходами и этими данными считалось обыкновенно достаточнымъ ручательствомъ, что требуемая равномѣрность оцѣнокъ была достигнута. Дальнѣйшимъ средствомъ къ обезпеченію равномѣрности оцѣнокъ—средствомъ, имѣющимъ значеніе предупредительной мѣры—признавалось выполненіе ихъ по возможности въ непродолжительное время, такъ какъ въ такомъ случаѣ оцѣнки могли быть произведены однимъ и тѣмъ же персоналомъ и при однѣхъ и тѣхъ же условіяхъ. Наконецъ, въ нѣкоторыхъ кадастрахъ большія надежды въ этомъ отношеніи возлагались еще на примѣненіе

раскладочной системы, благодаря которой возбуждается, какъ у отдѣльныхъ плательщиковъ, такъ и у цѣлыхъ мѣстностей взаимная заинтересованность въ правильности и равномѣрности оцѣнокъ. Но эта система можетъ оказывать свое дѣйствіе только въ томъ случаѣ, когда выполненіе оцѣнокъ предоставлено самимъ заинтересованнымъ въ дѣлѣ мѣстнымъ людямъ. Между тѣмъ опытъ многихъ кадастровъ показываетъ, что оцѣнки, производимыя мѣстными людьми, обыкновенно не оправдывали возлагаемыхъ на нихъ надеждъ, вслѣдствіе чего въ нѣкоторыхъ странахъ старались по возможности ограничить участіе мѣстнаго элемента въ выполненіи оцѣночныхъ работъ. Притомъ основной мотивъ раскладочной системы дѣйствуетъ въ полной мѣрѣ только въ ограниченныхъ предѣлахъ общины. Чѣмъ шире территорія, на которой производится оцѣнка земель, тѣмъ слабѣе дѣйствіе этой системы, потому что общины, уѣзды, округа, провинціи—всѣ стремятся къ тому, чтобы при раскладкѣ на ихъ долю пришлось возможно меньше налога и, съ этою цѣлью, стараются производить оцѣнку земель у себя по возможности ниже. Необходимы были, поэтому, какія либо другія средства, которыя давали бы возможность разобраться среди этихъ противоположныхъ стремленій; но такія средства обыкновенно не вполнѣ достигали цѣли. Въ тѣхъ же кадастрахъ, въ которыхъ участіе мѣстныхъ людей сильно ограничено, на эту систему не возлагается никакихъ надеждъ.

Примѣненіе указанныхъ средствъ къ обезпеченію равномѣрности оцѣнокъ въ наиболѣе развитой формѣ представляется въ прусскомъ кадастрѣ. Сущность организаціи, принятой въ этомъ кадастрѣ, заключается въ томъ, что оцѣночныя работы, по мѣрѣ ихъ выполненія, постоянно контролировались въ порядкѣ инстанцій; замѣченныя въ нихъ погрѣшности и ошибки, а также возникающія недоразумѣнія разрѣшались немедленно, предупреждая такимъ образомъ накопленіе ихъ и повтореніе въ будущемъ; наконецъ, равномѣрность въ оцѣнкахъ устанавливалась постепенно, восходя отъ уѣзда и кончая провинціями, причемъ ради ея обезпеченія принимались

всѣ возможныя мѣры къ тому, чтобы достигнуть однообразія въ способахъ выполненія оцѣночныхъ работъ во всѣхъ стадіяхъ ихъ и во всѣхъ мѣстностяхъ страны. Главнымъ средствомъ въ этомъ отношеніи являлось единство дѣйствія всѣхъ оцѣночныхъ учрежденій, обезпечиваемое однообразнымъ руководствомъ со стороны генеральныхъ комиссаровъ, озаботившихся предварительно о надлежащей подготовкѣ оцѣночнаго персонала къ выполненію возложенныхъ на него обязанностей по оцѣнкѣ земель.

Въ организаціи прусскаго кадастра была еще одна сторона, которая, кромѣ мѣръ, принятыхъ для обезпеченія единства и однообразія въ выполненіи оцѣночныхъ работъ, значительно содѣйствовала равномѣрности оцѣнокъ. Это — сравнительно очень короткій срокъ, въ теченіе котораго закончено было выполненіе кадастра во всей странѣ. Благодаря этому обстоятельству, всѣ оцѣнки произведены были въ относительно короткій промежутокъ времени, подъ единымъ руководствомъ, однѣми и тѣми же лицами, при одинаковыхъ въ общемъ условіяхъ погоды и, наконецъ, при отсутствіи измѣненій въ условіяхъ сбыта и оборота. Возможность выполненія оцѣнокъ въ такой короткій срокъ обусловливалась въ прусскомъ кадастрѣ двумя обстоятельствами. Во-первыхъ, въ этомъ кадастрѣ новыя спеціальныя измѣренія оцѣниваемыхъ земель допускались только въ исключительныхъ случаяхъ, а во-вторыхъ, имѣлось въ виду произвести только кадастръ по угодьямъ ради общей раскладки налога между провинціями, уѣздами и общинами. Работы же, служащія цѣлямъ индивидуальной раскладки налога, допускались лишь настолько, насколько отъ этого не замедлялся ходъ работъ, имѣвшихъ въ виду общую раскладку. Безъ такихъ ограниченій выполненіе кадастра въ Пруссіи въ такой короткій срокъ ($3^1/_2$ года) было бы невозможно.

Въ виду того, что при обложеніи земель на основѣ кадастра первенствующее значеніе имѣетъ относительная равномѣрность оцѣнокъ, произведенныхъ въ различныхъ мѣстностяхъ страны, пріемъ прусскаго кадастра заслуживаетъ вни-

манія. Есть много основаній для того, чтобы первоначально выполнять только кадастръ по угодьямъ, а потомъ уже парцеллярный. Всѣ условія, отъ которыхъ зависитъ равномѣрность оцѣнокъ, легче могутъ быть соблюдены, если оцѣночныя работы производятся въ непродолжительный періодъ времени; а это болѣе возможно когда выполняется только кадастръ по угодьямъ, нежели въ томъ случаѣ, когда выполняется кадастръ парцеллярный. Единство руководящаго и исполнительнаго персонала, однообразіе способовъ выполненія оцѣнокъ, выполненіе ихъ при одинаковыхъ условіяхъ,—все это легче можетъ быть достигнуто при кадастрѣ по угодьямъ, нежели при кадастрѣ парцеллярномъ. Обезпечивая въ большей степени осуществленіе главнаго требованія, которому должны удовлетворять кадастровыя оцѣнки, такой пріемъ не влечетъ за собою никакихъ вредныхъ послѣдствій для самаго дѣла. Дѣло въ томъ, что различіе между указанными двумя видами кадастра сказывается собственно не на податной оцѣнкѣ земель, а въ той части кадастровыхъ работъ, которая состоитъ въ измѣреніи земель. При кадастрѣ по угодьямъ приводится въ извѣстность лишь пространство цѣлыхъ площадей, занятыхъ въ предѣлахъ территоріи общинъ каждымъ классомъ земель каждаго вида культуры; при парцеллярномъ же кадастрѣ опредѣляется пространство каждаго земельнаго участка въ отдѣльности. Поэтому, для индивидуальной раскладки налога, послѣ выполненія кадастра по угодьямъ, необходимо произвести еще парцеллярное измѣреніе каждой площади земель, измѣренной раньше при выполненіи перваго кадастра. Что же касается податной оцѣнки въ собственномъ смыслѣ, то новыхъ работъ въ этомъ случаѣ уже не потребуется, потому что податное значеніе каждаго земельнаго участка опредѣляется само собою—его положеніемъ въ предѣлахъ той или другой площади земель, оцѣненной при выполненіи кадастра по угодьямъ. Надо впрочемъ замѣтить, что и кадастръ по угодьямъ также потребуетъ очень много времени, если съ выполненіемъ его связывается точное геометрическое измѣреніе площадей, запятыхъ каждымъ классомъ земель всѣхъ видовъ культуръ. По-

этому разсматриваемый пріемъ можетъ принести замѣтную пользу только въ томъ случаѣ, когда, какъ это было сдѣлано въ Пруссіи, эти двѣ операціи не связываются другъ съ другомъ и новыя измѣренія допускаются только въ исключительныхъ случаяхъ, когда нѣтъ налицо другихъ достаточно надежныхъ свѣдѣній о пространствѣ оцѣниваемыхъ земель.

Гораздо болѣе надежное средство къ достиженію возможно большей равномѣрности оцѣнокъ примѣнено было въ вюртембергскомъ кадастрѣ. Ко времени выполненія кадастра въ Вюртембергѣ участковое измѣреніе земель, производившееся независимо отъ оцѣнки ихъ, было уже закончено и въ кадастровыхъ документахъ отмѣчались всѣ измѣненія, какимъ съ тѣхъ поръ подвергались земельные участки. Вслѣдствіе этого, при новой оцѣнкѣ земель не требовалось производить новыхъ работъ по измѣренію ихъ. Но характерная особенность вюртембергскаго кадастра заключалось не въ этомъ, а въ примѣненіи системы „образцовыхъ оцѣнокъ“. При общепринятой въ западно-европейской податной практикѣ организаціи поземельнаго налога, оцѣнка земель производится не по дѣйствительному доходу, доставляемому земельными имуществами, а по возможному или нормальному доходу, вычисленному для нихъ по извѣстнымъ, указаннымъ въ законѣ основаніямъ. Такой доходъ сплошь и рядомъ можетъ уклоняться въ ту или другую сторону отъ дохода дѣйствительнаго. Для повѣрки правильности такого, искусственно вычисленнаго, дохода нѣтъ такого надежнаго критерія, какимъ могъ бы быть дѣйствительный доходъ. Поэтому, при выполненіи кадастра, всѣ усилія направляются не къ тому, чтобы кадастровые доходы вполнѣ соотвѣтствовали дѣйствительнымъ доходамъ земельныхъ имуществъ—этого достигнуть невозможно,—а только къ тому, чтобы эти кадастровые доходы повсюду установлялись вполнѣ одинаково, при посредствѣ вполнѣ однообразныхъ пріемовъ и были, вслѣдствіе этого, для всѣхъ равномѣрными. Лучшимъ средствомъ для достиженія этой цѣли было бы выполненіе оцѣнокъ во всей странѣ однѣми и тѣми же лицами. Такъ какъ однако это невозможно въ сколько нибудь значительной

по своему пространству странѣ, потому что оцѣночныя работы затянулись бы на очень долгое время и уже по одному этому не были бы равномѣрными, то въ Вюртембергѣ примѣнена была другая система, приближающаяся къ первой и названная системой образцовыхъ оцѣнокъ. Эта система состоитъ въ слѣдующемъ. Для выполненія оцѣночныхъ работъ во всей странѣ назначаются нѣсколько такъ называемыхъ областныхъ или окружныхъ оцѣнщиковъ, выбранныхъ изъ среды спеціалистовъ по сельскому и лѣсному хозяйству. Эти оцѣнщики совмѣстно, составляя одну комиссію, должны были, послѣ предварительнаго изученія, раздѣлить всю страну на такъ называемые главные оцѣночные округа, обнимающіе собою мѣстности съ одинаковыми почвенными и хозяйственными условіями, опредѣляющими доходность земель. Такихъ округовъ должно было быть установлено возможно большее число. Затѣмъ, въ каждомъ такомъ округѣ выбиралась одна типическая для него община, т. е. такая община, въ которой наиболѣе рельефно и полно представлены всѣ условія, характеризующія данный округъ. Во всѣхъ этихъ типическихъ общинахъ всѣ оцѣночныя работы отъ начала до конца должны были быть произведены комиссіей областныхъ оцѣнщиковъ совмѣстно. Оцѣнка земель въ остальныхъ общинахъ каждаго округа производилась уже мѣстными оцѣночными комиссіями, но, опять, несамостоятельно, а примѣнительно къ оцѣнкѣ земель, произведенной въ типической для даннаго округа общинѣ. Чтобы обезпечить еще болѣе однообразіе дѣятельности мѣстныхъ комиссій при производствѣ оцѣнокъ въ остальныхъ общинахъ, члены и предсѣдатели мѣстныхъ комиссій привлекались къ присутствованію при выполненіи образцовыхъ оцѣнокъ и, кромѣ того, мѣстныя комиссіи производили возложенныя на нихъ работы подъ постояннымъ надзоромъ со стороны соотвѣтствующихъ окружныхъ оцѣнщиковъ.

Такая система, какъ это видно само собою, способна наиболѣе надежно обезпечить однообразіе способовъ выполненія оцѣночныхъ работъ во всей странѣ. Но она, къ сожалѣнію, примѣнима только въ государствахъ, сравнительно неболь-

шихъ по пространству своей территоріи или не представляющихъ большого разнообразія въ условіяхъ, вліяющихъ на доходность земель въ нихъ, — потому что, въ противномъ случаѣ, выполненіе образцовыхъ оцѣнокъ потребовало бы очень продолжительнаго времени, а это, уже само по себѣ, въ значительной степени могло бы парализовать благотворныя послѣдствія такой системы.

По окончаніи указанныхъ выше операцій составляются для каждаго кадастроваго дистрикта кадастровые документы — *планы и кадастровыя (податныя и поземельныя) книги.* Въ этихъ документахъ должны быть изображены и описаны всѣ земельные участки даннаго дистрикта — конечно по тѣмъ сторонамъ дѣла, на основаніи которыхъ опредѣляется ихъ податная обязанность. Эти планы и книги и составляютъ кадастръ каждаго дистрикта, а, въ общей совокупности, кадастръ всей страны.

Первымъ по времени опытомъ выполненія поземельнаго кадастра въ обширныхъ размѣрахъ былъ французскій кадастръ, произведенный въ первой половинѣ прошлаго столѣтія. Этотъ кадастръ является типическимъ образцомъ парцеллярнаго кадастра съ оцѣнкой земель по ихъ доходу. Правила, выработанныя во французскомъ кадастрѣ, были потомъ почти цѣликомъ восприняты при выполненіи поземельнаго кадастра въ другихъ странахъ. Послѣ сказаннаго выше объ организаціи кадастровыхъ работъ нѣтъ надобности снова говорить объ организаціи этихъ работъ во французскомъ кадастрѣ. Мы остановимся немного лишь на одной изъ этихъ операцій — на принятомъ въ этомъ кадастрѣ способѣ приведенія въ соотвѣтствіе другъ съ другомъ оцѣнокъ, произведенныхъ въ различныхъ мѣстностяхъ страны, и уравненіи поземельнаго налога на основаніи этихъ оцѣнокъ.

По первоначальному плану уравненіе поземельнаго налога въ окадастрованныхъ мѣстностяхъ должно было производиться слѣдующимъ образомъ. Когда въ какомъ либо кантонѣ окончено выполненіе кадастра, устраивалось собраніе делега-

товъ отъ всѣхъ общинъ, входящихъ въ составъ этого кантона. Эти делегаты, въ присутствіи экспертовъ и контролера, провѣряли и устанавливали соотвѣтствіе или равномѣрность въ оцѣнкахъ, произведенныхъ въ каждой изъ общинъ кантона. На основаніи провѣренныхъ такимъ образомъ оцѣнокъ производилось затѣмъ уравненіе поземельнаго налога въ этихъ общинахъ. Это дѣлалось такимъ образомъ, что прежніе старые контингенты налога, уплачиваемые всѣми общинами окадастрованнаго кантона, складывались въ одну общую сумму, которая распредѣлялась между ними наново, пропорціонально новымъ податнымъ доходамъ, установленнымъ для нихъ кадастромъ. Затѣмъ производилась дальнѣйшая раскладка общинныхъ контингентовъ между отдѣльными земельными участками лежащими въ предѣлахъ территоріи общины, также на основаніи податныхъ доходовъ, установленныхъ для каждаго изъ нихъ кадастромъ.

Такимъ образомъ производилось уравненіе поземельнаго налога на основаніи данныхъ кадастра въ предѣлахъ каждаго окадастрованнаго кантона. По мѣрѣ выполненія кадастра предполагалось производить уравненіе поземельнаго налога и между кантонами. Съ этою цѣлью прежніе, старые податные контингенты окадастрованныхъ кантоновъ должны были складываться въ одну общую массу и перераспредѣляться между ними наново, пропорціонально новымъ податнымъ доходамъ, установленнымъ для нихъ кадастромъ. Однако предварительное приведеніе въ соотвѣтствіе другъ съ другомъ оцѣнокъ, установленныхъ кадастромъ для различныхъ кантоновъ, подобно тому, какъ это дѣлалось при уравненіи поземельнаго налога въ предѣлахъ каждаго кантона,—теперь уже не производилось, такъ какъ предполагалось, что, послѣ тщательной повѣрки оцѣнокъ въ каждой общинѣ, дальнѣйшая повѣрка была уже излишнею.

Первоначально предполагалось производить такого рода уравненіе поземельнаго обложенія въ кантонахъ независимо отъ того, къ какому департаменту они относились; но впослѣдствіи (закономъ 1813 г.) это было признано неудобнымъ

и примѣненіе его ограничено было предѣлами каждаго отдѣльнаго департамента. Однако и въ этихъ предѣлахъ уравненіе поземельнаго обложенія вызвало очень сильныя жалобы со стороны заинтересованныхъ кантоновъ, вслѣдствіе чего въ слѣдующемъ же году оно было пріостановлено. Одновременно съ этимъ стала замѣчаться сильная оппозиція противъ производившагося кадастра, которая постепенно привела къ тому, что въ Палатѣ возникло даже сомнѣніе въ цѣлесообразности этой операціи. Въ виду этого, для выясненія вопроса о пригодности кадастра служить цѣлямъ уравненія поземельнаго налога, предписано было (закономъ 1818 года) произвести новый опытъ такого уравненія на основаніи данныхъ кадастра, но только уже въ гораздо болѣе ограниченныхъ предѣлахъ отдѣльныхъ округовъ (arrondissement). Сомнѣніе въ пригодности кадастра служить указанной цѣли было однако уже настолько велико, что въ томъ же самомъ законѣ, который предписалъ выполненіе указаннаго опыта, предписано было также, чтобы министерство финансовъ немедленно занялось опредѣленіемъ поземельныхъ доходовъ каждаго изъ департаментовъ для равномѣрной раскладки между ними общаго контингента поземельнаго налога. Законъ указывалъ при этомъ и тѣ данныя, на основаніи которыхъ должны быть вычислены департаментскіе поземельные доходы; это—данныя, полученныя при выполненіи кадастра, арендныя платы, покупныя цѣны земель и всѣ вообще иныя, находящіяся въ распоряженіи администраціи свѣдѣнія, могущія дать возможность привести въ извѣстность пространство территоріи и податной доходъ каждаго департамента. Въ дѣйствительности однако министерство пользовалось главнымъ образомъ арендными платами.

Какимъ образомъ производился указанный выше опытъ уравненія поземельнаго обложенія въ предѣлахъ округа на основаніи данныхъ кадастра, да и вообще производился ли опъ—объ этомъ ничего неизвѣстно. Есть основанія думать, что если этотъ опытъ производился, то такимъ же крайне неудовлетворительнымъ образомъ, какимъ производилось указанное выше уравненіе контональныхъ контингентовъ поземельнаго

налога въ предѣлахъ департамента. Притомъ силы и вниманіе податной администраціи были отвлечены въ это время другой болѣе важною въ глазахъ Палаты работой—приведеніемъ въ извѣстность департаментскихъ поземельныхъ доходовъ. Вслѣдствіе ясно опредѣлившагося отрицательнаго отношенія Палаты къ поземельному кадастру, выполненіе опыта по примѣненію данныхъ кадастра къ уравненію поземельнаго налога не могло представлять для податной администраціи большой важности и интереса. Въ слѣдующемъ же году выполненіе этого опыта было пріостановлено, и въ министерствѣ занялись исключительно собираніемъ свѣдѣній для опредѣленія поземельныхъ доходовъ департаментовъ, округовъ и общинъ. Къ 1821 году эти работы были закончены, и, на основаніи закона 31 іюля 1821 г., произведено было уравненіе департаментскихъ контингентовъ поземельнаго налога. Это уравненіе ограничивалось, впрочемъ, только пониженіемъ контингентовъ тѣхъ департаментовъ, которые, на основаніи указанныхъ работъ, признаны были чрезмѣрно обложенными поземельнымъ налогомъ. Вслѣдъ за этимъ, на основаніи тѣхъ же работъ, произведено было уравненіе окружныхъ и общинныхъ контингентовъ. Раскладка же общинныхъ контингентовъ налога между отдѣльными земельными участками въ предѣлахъ каждой общины должна была производиться на основаніи данныхъ, доставленныхъ кадастромъ. Такимъ образомъ, закономъ 1821 г. сфера примѣненія данныхъ кадастра ограничена была тѣсными предѣлами индивидуальной раскладки общинныхъ контингентовъ между отдѣльными земельными участками, находящимися въ предѣлахъ каждой общины. Общая же раскладка налога—между департаментами, въ департаментахъ между округами и въ округахъ между общинами—произведена была помимо кадастра на основаніи иного рода данныхъ, главнымъ образомъ на основаніи арендныхъ платъ земель.

Такой поразительно ничтожный результатъ операціи, задуманной въ огромныхъ размѣрахъ, поглотившей массу времени, труда и средствъ, послужилъ поводомъ къ тому, что по окончаніи этого кадастра сильно увеличилась оппозиція про-

тивъ кадастра вообще, какъ средства для установленія равномѣрности въ обложеніи земельныхъ имуществъ. Такая оппозиція въ сущности существовала всегда; она лишь проявлялась съ большей силою въ то время, когда поднимался вопросъ о способахъ уравненія поземельнаго обложенія въ какой либо странѣ. Такъ, напримѣръ, еще въ началѣ прошлаго столѣтія операціи кадастра подвергнуты были исчерпывающей критикѣ Сарторіусомъ. По его ученію, кадастръ дорогъ, требуетъ для своего выполненія очень продолжительнаго времени и при всемъ томъ не предупреждаетъ возникновенія новыхъ неравенствъ въ обложеніи земель, хотя бы прежнія неравенства и были устранены. Опредѣленіе доходности земель сопряжено съ большими, даже непреодолимыми затрудненіями. Не трудно дать опредѣленіе понятія чистаго дохода, но очень трудно произвести правильно всѣ разсчеты, необходимые для опредѣленія величины этого дохода. Такъ какъ нельзя оцѣнивать каждый земельный участокъ въ отдѣльности, то необходимо примѣнить къ оцѣнкѣ ихъ систему классификаціи. Но примѣненіе классификаціи сопряжено съ большими затрудненіями, такъ какъ очень трудно соблюсти однообразіе въ установленіи классовъ и примѣненіи ихъ въ различныхъ мѣстностяхъ страны, особенно если это дѣлается различными лицами. Затрудненія возникаютъ и при установленіи среднихъ цѣнъ земледѣльческихъ продуктовъ, такъ какъ трудно выбрать тотъ рынокъ, цѣны котораго должны быть приняты. Наконецъ, при кадастрѣ приходится пользоваться данными, относящимися къ прошлому времени, и по такимъ даннымъ дѣлать заключеніе о будущемъ. Не меньшія затрудненія возникаютъ и при примѣненіи другихъ способовъ оцѣнки земель— по арендным платамъ и покупнымъ цѣнамъ ихъ. При всякой оцѣнкѣ приходится опираться на обычный въ странѣ способъ веденія хозяйства и обработки земли, а между тѣмъ опредѣленіе этого обычнаго способа вовсе не такъ легко. Кадастровыя оцѣнки, вслѣдствіе затрудненій, связанныхъ съ переоцѣнкой земель, по необходимости должны на долгое время оставаться неизмѣнными, хотя условія, опредѣляющія доход-

ность земель, измѣняются. Вслѣдствіе этого, вслѣдъ за выполненіемъ кадастра, тотчасъ же начинаютъ появляться новыя неравенства въ обложеніи. Оправданіе такого положенія дѣла, состоящее въ томъ, что оно нисколько не противорѣчитъ справедливости, такъ какъ кто путемъ бо́льшаго прилежанія, умѣнья или затратъ капитала возвысилъ плодородіе и доходность своихъ земель, тотъ, по справедливости, можетъ пользоваться плодами рукъ своихъ, не платя за это бо́льшаго налога,—такое оправданіе, по мнѣнію Сарторіуса, не выдерживаетъ критики, потому что, во-первыхъ, противорѣчитъ самому принципу, положенному въ основаніе поземельнаго налога и требующему, чтобы этотъ налогъ сообразовался съ доходомъ, доставляемымъ землею, а, во-вторыхъ, здѣсь идетъ рѣчь не только о возвышеніи доходности земель, происходящемъ вслѣдствіе затратъ бо́льшаго труда и капитала, но также и о возвышеніи дохода земель, не обязанномъ труду владѣльцевъ ихъ, а происходящемъ отъ различнаго рода благопріятныхъ условій общественнаго характера. На основаніи изложенныхъ соображеній Сарторіусъ приходитъ къ заключенію, что ни одинъ изъ указанныхъ трехъ способовъ податной оцѣнки земель не можетъ привести къ удовлетворительнымъ результатамъ, и потому предлагаетъ, во избѣжаніе напрасной траты труда и денегъ, совсѣмъ не приступать къ урегулированію существующаго поземельнаго обложенія, а оставить дѣло такъ, какъ оно есть, предоставивъ желающимъ право выкупа поземельнаго налога.

Послѣдующіе ученые, высказывавшіеся противъ поземельнаго кадастра, мало прибавили къ тому, что́ было сказано противъ него Сарторіусомъ; они разнятся другъ отъ друга больше въ области тѣхъ проектовъ организаціи поземельнаго обложенія, которыми они рекомендовали замѣнить выполненіе поземельнаго кадастра. Практика, однако, оказывалась мало склонною слѣдовать ихъ указаніямъ и шла своимъ обычнымъ путемъ, выполняя кадастръ ради урегулированія поземельнаго обложенія въ странѣ. Ученые, относившіеся къ дѣлу болѣе объективно также полагали, что выполненіе кадастра для ука-

занной цѣли необходимо, такъ какъ только при его посредствѣ получается возможность построить обложеніе земельныхъ имуществъ на вполнѣ объективныхъ и доступныхъ повѣркѣ основаніяхъ. Дороговизна кадастра обусловливается, по ихъ мнѣнію, главнымъ образомъ, точнымъ геометрическимъ измѣреніемъ всѣхъ земельныхъ участковъ въ странѣ, которое, однако, одинаково необходимо и при другихъ способахъ обложенія земель. Притомъ эти затраты на измѣреніе земель вполнѣ окупаются тѣми разнообразными выгодами, какія доставляетъ точное знаніе пространства земельныхъ имуществъ и которыя не ограничиваются исключительно лишь цѣлями равномѣрнаго обложенія ихъ. Они соглашаются, что для выполненія кадастра требуется продолжительное время, но не такое уже большое, какъ думаютъ противники его, потому что въ дѣйствительности чрезмѣрная продолжительность его всегда обусловливалась какими нибудь посторонними обстоятельствами, а не лежала въ самомъ существѣ дѣла. Что касается, затѣмъ, ненадежности результатовъ, доставляемыхъ кадастромъ, то, если довольствоваться возможнымъ, ихъ надо признать вполнѣ удовлетворительными и достаточными для цѣлей обложенія. Недолговѣчность результатовъ кадастра, за которую его упрекаютъ, естественна и устранить ее нельзя; но какимъ бы способомъ ни была произведена податная оцѣнка земель, результаты ея, все равно, не могутъ претендовать на долговѣчность. Это возраженіе доказываетъ только то, что кадастровыя оцѣнки по истеченіи извѣстнаго времени требуютъ пересмотра и нуждаются въ измѣненіяхъ соотвѣтственно перемѣнамъ въ тѣхъ факторахъ, которые опредѣляютъ собою размѣръ доходности земель. Эти періодическія ревизіи кадастра не могутъ уже вызывать такихъ затратъ труда и средствъ, какъ первоначальное выполненіе его, потому что часть прежнихъ работъ будетъ сохранять свою годность, другая же часть значительно облегчитъ выполненіе новыхъ работъ. Большинство разсматриваемыхъ ученыхъ высказывается за кадастръ земель по ихъ доходности, потому что оцѣнка ихъ по арендпымъ платамъ или покупнымъ цѣнамъ представляется менѣе

надежною вслѣдствіе затрудненій, связанныхъ съ полученіемъ достаточнаго количества соотвѣтствующихъ сдѣлокъ и очистки ихъ, т. е. устраненія въ нихъ вліянія посторонніхъ обстоятельствъ, заставлявшихъ арендныя платы или покупныя цѣны уклоняться въ ту или другую сторону отъ нормальной величины ихъ. Возможность же надлежащаго опредѣленія чистаго дохода земель убѣдительно доказывается, по ихъ мнѣнію, опытомъ; что же касается затрудненій, соединенныхъ съ этой операціей, то онѣ обыкновенно преувеличиваются и при постоянномъ прогрессѣ агрономіи не могутъ уже быть столь значительными, какъ это было въ прежнее время.

Когда въ началѣ второй половины прошлаго вѣка въ различныхъ, главнымъ образомъ нѣмецкихъ, государствахъ былъ поднятъ вопросъ объ уравненіи существующаго поземельнаго обложенія, оппозиція противъ поземельнаго кадастра возродилась съ новой силою. Неудача французскаго кадастра дала очень сильное оружіе въ руки противникамъ кадастра. Наиболѣе рѣзко оппозиція противъ этой операціи проявилась въ ученіи Криса. По справедливому выраженію Ад. Вагнера, его небольшая книга, вышедшая въ 1855 году, составила эпоху въ исторіи развитія ученій о способахъ обложенія земель. Въ свое время она дѣйствительно произвела огромное впечатлѣніе на современныхъ Крису людей теоріи и практики. Ея вліяніе сказывается довольно замѣтно даже и въ настоящее время, напримѣръ у Вагнера, Кона, а въ русской литературѣ—у Лебедева, Янжула. Въ виду этого, ученіе Криса само по себѣ уже должно обращать на себя вниманіе. Но тутъ присоединяется еще одна интересная особенность: не смотря на все вліяніе, какое оказалъ Крисъ на своихъ современниковъ, практическихъ послѣдствій его ученіе не имѣло.

Ученіе Криса въ немногихъ словахъ заключается въ слѣдующемъ. Опытъ Франціи, представляющій собою величественный примѣръ выполненія кадастра въ обширной странѣ, является въ то же время прекраснымъ и вполнѣ убѣдительнымъ доказательствомъ непригодности кадастра служить средствомъ для уравненія поземельнаго налога на большомъ про-

странствѣ между удаленными другъ отъ друга мѣстностями. Не смотря на всѣ усилія, затраченныя для возможно тщательнаго выполненія кадастра въ этой странѣ, имъ, въ концѣ концовъ, совсѣмъ даже и не пользовались для уравненія поземельнаго налога между департаментами и, внутри департаментовъ, между округами и общинами. Это уравненіе произведено было помимо кадастра, на основаніи данныхъ, доставляемыхъ оборотомъ, т. е. на основаніи арендныхъ платъ и покупныхъ цѣнъ земель. Данныя кадастра примѣнялись лишь внутри общинъ—для внутренней, индивидуальной раскладки общинныхъ контингентовъ между отдѣльными земельными участками. Для многихъ совершенно непонятно, какъ можно было, затративъ на кадастръ такъ много времени, труда и денегъ, не пользоваться имъ по мѣрѣ того, какъ онъ выполнялся, для устраненія неравенствъ въ обложеніи земель. Этотъ фактъ объясняется однако очень легко—непригодностью кадастра служить указанной цѣли. Непригодность эта обусловливается невозможностью вполнѣ правильно и повсюду одинаково опредѣлять чистый доходъ, доставляемый разнаго рода землями. Хотя, по общему признанію, кадастръ въ болѣе тѣсныхъ территоріальныхъ границахъ (въ предѣлахъ уѣздовъ и общинъ) давалъ болѣе удовлетворительные результаты, нежели въ болѣе широкихъ предѣлахъ, но это признаніе, по мнѣнію Криса, основывается больше на томъ предположеніи, что для этого нѣтъ другихъ болѣе цѣлесообразныхъ средствъ, кромѣ выполненія кадастра. Въ самомъ кадастрѣ, разсчитанномъ на болѣе широкое пространство, заключаются препятствія къ полной его пригодности на малыхъ пространствахъ. Эти препятствія—та болѣе широкая задача, которую съ полнымъ основаніемъ имѣютъ въ виду при выполненіи кадастра и которая заключается въ установленіи равномѣрности въ оцѣнкѣ и обложеніи земель на возможно большомъ пространствѣ. Ради такой цѣли, оцѣночныя нормы и тарифы должны быть настолько общи, чтобы они годились для мѣстностей, весьма различныхъ по своимъ естественнымъ свойствамъ и культурѣ; а это ведетъ къ тому, что нельзя такъ внимательно отнестись

къ особымъ условіямъ каждой мѣстности, какъ это было бы желательно и возможно, если бы дѣло ограничивалось оцѣнкой земель только въ одной какой либо мѣстности. Если ко всему этому прибавить еще дороговизну кадастра, продолжительность его выполненія, наконецъ, необходимость постоянныхъ ревизій, столь же дорогихъ и сопряженныхъ съ еще бо́льшими затрудненіями, нежели первоначальное выполненіе кадастра, то надо признать, что лучше искать другого средства, которое не страдало бы такими недостатками и давало бы болѣе удовлетворительные результаты для равномѣрнаго обложенія земель. Такое средство указывается опытомъ тѣхъ странъ, гдѣ пользуются для оцѣнки земель данными, доставляемыми самою жизнью (оборотомъ), главнымъ образомъ покупными цѣнами земель. Благодаря примѣненію этой основы оцѣнки становятся подвижными, легко могутъ приспособляться къ колебаніямъ цѣнности земель и не требуютъ для своего выполненія предварительнаго точнаго измѣренія всѣхъ земель. Надо только пользоваться покупными цѣнами не такъ, какъ пользовались ими до сихъ поръ, т. е. не устанавливать ихъ „механически“ въ бюро чиновника, а принимать во вниманіе разумныя указанія мѣстныхъ „живыхъ“ людей, хорошо знакомыхъ съ условіями каждой сдѣлки о куплѣ-продажѣ земли въ ихъ мѣстности. Оцѣнка земель, произведенная на основаніи покупныхъ цѣнъ мѣстными людьми, будетъ, по словамъ Криса, близка къ дѣйствительной стоимости ихъ, потому что мѣстные люди, помимо знанія дѣла, сами заинтересованы въ правильной оцѣнкѣ своихъ земель. Если при этомъ поземельный налогъ будетъ переданъ изъ сферы государственныхъ въ сферу мѣстныхъ налоговъ, то такой способъ оцѣнки земель дастъ вполнѣ удовлетворительные результаты, избавивъ отъ необходимости прибѣгать къ помощи кадастра, который, поглотивъ громадныя средства, все-таки не приведетъ къ равномѣрному обложенію земель.

Вотъ въ немногихъ словахъ сущность ученія Криса и того способа податной оцѣнки земель, которымъ онъ рекомендуетъ замѣнить выполненіе поземельнаго кадастра. Въ виду

того сильнаго вліянія, какое въ свое время оказало ученіе Криса, небезынтересно попытаться выяснить причины, въ силу которыхъ это ученіе не имѣло замѣтныхъ практическихъ послѣдствій.

Главнымъ аргументомъ противъ цѣлесообразности кадастра является у Криса не критика отдѣльныхъ операцій кадастра,—потому что всѣ аргументы этого рода извѣстны были уже давно и не представляютъ у Криса чего либо новаго,—а ссылка на опытъ Франціи. Дѣйствительно эта ссылка съ перваго взгляда казалась чрезвычайно убѣдительною, потому что во Франціи выполненіе кадастра закончилось полной неудачею. Однако, при ближайшемъ ознакомленіи съ исторіей выполненія парцеллярнаго кадастра во Франціи, эта ссылка не представляется столь убѣдительною. Въ глазахъ Криса, законъ 31 іюля 1821 г. является оффиціальнымъ признаніемъ непригодности кадастра служить средствомъ для уравненія поземельнаго обложенія между департаментами, округами и общинами. Однако онъ самъ говоритъ, что въ то время (въ 1790 г.), когда во Франціи впервые былъ установленъ поземельный налогъ (*contribution foncière*) и надо было распредѣлить общій контингентъ этого налога между всѣми департаментами, кадастра совсѣмъ еще не было; въ періодъ же до 1821 г., когда шла рѣчь объ общемъ уравненіи поземельнаго обложенія въ странѣ, кадастръ былъ выполненъ въ сравнительно незначительныхъ размѣрахъ, такъ что имъ очень трудно было пользоваться для указанной цѣли. Слѣдуетъ къ этому еще добавить, что послѣ изданія закона 1821 года кадастромъ уже и нельзя было пользоваться для общаго уравненія налога, потому что съ этого времени кадастровыя оцѣнки производились исключительно ради внутренней раскладки общинныхъ контингентовъ. Ссылаясь на опытъ Франціи, Крисъ можетъ поэтому говорить лишь о томъ періодѣ, который предшествовалъ изданію закона 1821 г. Но исторія выполненія парцеллярнаго кадастра въ этомъ періодѣ показываетъ, что отношеніе Криса къ закону 1821 года неправильно: этимъ закономъ, нельзя пользоваться въ качествѣ доказательства нецѣле-

сообразности кадастра и его неспособности служить основаніемъ для уравнительной раскладки поземельнаго налога. Изданіе этого закона вызвано было различными причинами, на которыя Крисъ совсѣмъ не обращаетъ вниманія: тутъ вліяли и общія политическія условія эпохи реставраціи, и оппозиція вліятельнаго класса землевладѣльцевъ, а также отдѣльныхъ заинтересованныхъ мѣстностей, наконецъ, и неудовлетворительная организація самого выполненія кадастровыхъ работъ. Правда, изданію упомянутаго закона предшествовали опыты примѣненія данныхъ кадастра для общаго уравненія поземельнаго налога и эти опыты были неудачны; Но неудача этихъ опытовъ не могла оправдать собою мѣръ, принятыхъ по отношенію къ парцеллярному кадастру въ законѣ 1821 года. Эти опыты производились урывками, безъ должной обстоятельности, не было сдѣлано серьезныхъ попытокъ къ устраненію неправильностей и обмановъ въ кадастровыхъ оцѣнкахъ и, во всякомъ случаѣ, отъ продолженія этихъ опытовъ всегда отказывались ужъ съ черезчуръ большой поспѣшностью. Неудивительно поэтому, что такіе опыты оканчивались неудачей. Неудача эта, при соотвѣтствующемъ настроеніи правительства въ то время, и привела къ изданію закона 1821 года.

Ссылаясь на опытъ Франціи, Крисъ не обратилъ вниманія еще на одно очень важное обстоятельство—на причины, заставившія въ этой странѣ приступить къ выполненію парцеллярнаго кадастра. Установленный въ 1790 году новый поземельный налогъ замѣнилъ собою всѣ прежніе прямые и косвенные налоги. Первоначальная раскладка общаго контингента этого налога, вслѣдствіе отсутствія какихъ либо годныхъ для этой цѣли данныхъ, произведена была просто соразмѣрно общимъ суммамъ податей, лежавшимъ до той поры на каждомъ департаментѣ. Оставить надолго эту раскладку въ томъ положеніи, въ какомъ она находилась, было положительно невозможно. Всѣ разнообразные способы, примѣненные съ цѣлью достигнуть равномѣрности въ поземельномъ обложеніи, не прибѣгая къ выполненію парцеллярнаго кадастра, оказались неудачными. Единственнымъ средствомъ получить сколь-

ко нибудь надежныя данныя для равномѣрной раскладки поземельнаго налога между отдѣльными плательщиками оказался парцеллярный кадастръ. Такимъ образомъ во Франціи въ то время выполненіе парцеллярнаго кадастра представлялось неизбѣжнымъ, если не отказаться отъ самого поземельнаго налога или не оставить раскладку его въ томъ положеніи, въ какомъ она находилась въ первое время послѣ установленія этого налога. Но отказаться отъ этого налога, вслѣдствіе его важнаго финансоваго значенія, было невозможно, да объ этомъ даже и не думали въ то время, потому что это противорѣчило бы тѣмъ взглядамъ, какими руководилось Національное Собраніе при его установленіи въ 1790 году.

Мы не будемъ останавливаться на разсмотрѣніи другихъ аргументовъ, приводимыхъ Крисомъ противъ кадастра; не будемъ вдаваться и въ критическую оцѣнку предложеннаго имъ способа податной оцѣнки земель, потому что это завело бы насъ очень далеко. Достаточно будетъ указать одну наиболѣе слабую сторону въ ученіи Криса. Въ вопросахъ податной политики всегда слѣдуетъ стоять на исторической точкѣ зрѣнія и оцѣнивать ту или другую форму налога соотвѣтственно условіямъ того времени и мѣста, гдѣ и когда эта форма практиковалась. Крисъ же совершенно упускаетъ изъ виду необходимость этой точки зрѣнія при критической оцѣнкѣ цѣлесообразности парцеллярнаго кадастра. Онъ совсѣмъ не обращаетъ вниманія на то, какъ понимался поземельный налогъ въ то время, когда въ различныхъ государствахъ предпринято было выполненіе поземельныхъ кадастровъ, и въ силу какихъ соображеній признавалось тогда необходимымъ выполненіе этой операціи. Практика и, въ лицѣ преобладающаго большинства ученыхъ, теорія поземельнаго обложенія понимали поземельный налогъ въ то время въ смыслѣ строго *реальнаго* налога. C'est la propriété qui seule est chargée de la contribution et le propriétaire n'est qu'un agent qui l'acquitte pour elle, сказано въ сборникѣ правилъ по выполненію кадастра во Франціи. При такомъ взглядѣ на поземельный налогъ вліяніе хозяйствующаго субъекта на доходъ

земли умышленно игнорируется; доходъ земли опредѣляется не по отношенію къ *хозяйству*, а по отношенію къ каждому *земельному участку отдѣльно*, независимо отъ значенія, какое имѣетъ данный участокъ въ томъ хозяйствѣ, въ составъ котораго онъ входитъ. Такой доходъ, вычисленный по извѣстнымъ „внѣшнимъ признакамъ“, при предположеніи извѣстныхъ „среднихъ“ или обычныхъ условій, опредѣляющихъ доходъ земли, по необходимости является въ извѣстной степени „искусственнымъ“ и не можетъ вполнѣ соотвѣтствовать дѣйствительному „хозяйственному“ доходу ея. При выполненіи кадастра всегда имѣлось въ виду опредѣленіе именно такого „искусственнаго“ дохода. Земельныя имущества оцѣнивались не въ общемъ своемъ составѣ, а по отдѣльнымъ земельнымъ участкамъ, изъ которыхъ онѣ состояли. Несоотвѣтствіе кадастровыхъ оцѣнокъ съ дѣйствительно получаемыми доходами не только заранѣе предвидѣлось, но и вполнѣ даже оправдывалось съ точки зрѣнія тогдашняго пониманія поземельнаго налога. Уклоненія кадастровыхъ доходовъ отъ дѣйствительныхъ приписывались вліянію личности хозяина, которое, по принципу, не должно было приниматься во вниманіе при податной оцѣнкѣ земель. Различіе между тѣми и другими доходами объяснялось или особой рачительностью и нерадѣніемъ землевладѣльца-хозяина при обработкѣ своей земли, или же особыми затратами капитала—обстоятельствами, которыя не должны были вліять на размѣръ налога, какой должна была нести земля. Поэтому, если кадастровые доходы не находились въ соотвѣтствіи съ дѣйствительными „хозяйственными“ доходами, то этимъ нельзя еще доказывать нецѣлесообразность кадастра, такъ это дѣлаетъ Крисъ. Нельзя винить кадастръ за то, что онъ не достигаетъ той цѣли, какой ему не ставили; его надо оцѣнивать лишь съ точки зрѣнія той задачи, какая имѣлась въ виду при его выполненіи. Упрекъ, который дѣлается кадастру въ этомъ случаѣ, въ сущности является упрекомъ той формѣ поземельнаго налога, при которомъ имъ обыкновенно пользуются. Крисъ не становится на эту точку зрѣнія: понимая поземельный налогъ въ смыслѣ чи-

сто реальнаго налога, онъ измѣряетъ достоинство произведенныхъ для раскладки его кадастровыхъ оцѣнокъ соотвѣтствіемъ ихъ дѣйствительному хозяйственному доходу земельныхъ имуществъ. Одинъ изъ предшественниковъ Криса, высказывавшихся противъ кадастра, І. Гофманъ, былъ въ этомъ отношеніи гораздо послѣдовательнѣе его: „принципъ, на которомъ покоится поземельный налогъ, говоритъ онъ, совершенно ошибоченъ: мертвый предметъ не можетъ нести налога; его несетъ только живой человѣкъ.... Доходъ земли, утилизируемой въ сельскомъ хозяйствѣ, въ гораздо большей степени зависитъ отъ личныхъ качествъ лица, ведущаго хозяйство, и отъ различныхъ случайностей, опредѣляющихъ размѣръ издержекъ производства, нежели отъ величины и плодородія обрабатываемаго пространства“. Поэтому онъ полагаетъ, что было бы болѣе цѣлесообразно замѣнить существующій поземельный налогъ налогомъ на сельско-хозяйственныя предпріятія. Крисъ же, напротивъ, стоитъ въ этомъ случаѣ какъ бы на рубежѣ двухъ направленій: стараго, которое смотрѣло на поземельный налогъ исключительно съ точки зрѣнія реальнаго налога и поэтому признавало кадастръ вполнѣ цѣлесообразнымъ средствомъ для раскладки его, и новаго, которое требуетъ, чтобы поземельный налогъ сообразовался съ дѣйствительнымъ доходомъ, получаемымъ землевладѣльцами отъ принадлежащихъ имъ земельныхъ имуществъ, и потому считаетъ кадастръ не достигающимъ цѣли. Крисъ въ своей теоріи принадлежитъ къ той группѣ ученыхъ, которые не сознаютъ еще несоотвѣтствія реальныхъ налоговъ измѣнившимся условіямъ жизни и пониманію справедливости въ дѣлѣ обложенія. Отсутствіе равномѣрности обложенія при этихъ налогахъ они приписываютъ несовершенству способовъ податной оцѣнки имуществъ и, вслѣдствіе этого, всѣ свои усилія направляютъ къ тому, чтобы устранить эти несовершенства и придумать лучшую организацію для этой оцѣнки. Усилія ихъ, понятно, не могли увѣнчаться успѣхомъ. Неудивительно поэтому, что практика не слѣдовала указаніямъ такихъ противниковъ кадастра и не пыталась осуществлять разнообразные проекты, какіе они

предлагали; она предпочитала идти своимъ обычнымъ, испытаннымъ путемъ и продолжала выполнять поземельные кадастры для раскладки поземельнаго налога.

Упуская изъ виду необходимость исторической точки зрѣнія при оцѣнкѣ цѣлесообразности кадастра, Крисъ не обращаетъ вниманія и на тѣ причины, которыя заставляли въ каждой странѣ приступать къ выполненію этой операціи, повсюду обыкновенно возбуждавшей противъ себя очень сильную оппозицію. Эти причины во всѣхъ западно-европейскихъ государствахъ были одинаковы: это—безпорядочность, разнообразіе и, обусловливаемая этимъ, чрезвычайная неравномѣрность обложенія земельныхъ имуществъ въ каждой странѣ. Въ концѣ прошлаго и началѣ нынѣшняго столѣтій европейскія государства представляли собою конгломератъ различныхъ областей, изъ которыхъ каждая до того времени имѣла свою особую, болѣе или менѣе своеобразную систему поземельнаго обложенія. Такъ, напримѣръ, въ Баваріи, до выполненія кадастра, существовало до 600 съ лишн. различнаго рода поземельныхъ податей; въ Пруссіи—23 особыхъ системы, заключавшія въ себѣ 114 видовъ поземельныхъ налоговъ. Установленіе однообразной для всей страны податной системы представлялось однимъ изъ средствъ политическаго объединенія каждаго государства. Въ то же время завоевало себѣ признаніе и другое положеніе—принципъ равенства всѣхъ гражданъ въ несеніи тягостей, налагаемыхъ государствомъ. Такимъ образомъ, предстоявшая въ то время задача заключалась въ установленіи единства, однообразія и равномѣрности въ обложеніи всѣхъ земельныхъ имуществъ въ странѣ. Для разрѣшенія этой задачи необходима была одна общая для всѣхъ земельныхъ имуществъ основа, по которой опредѣлялся бы размѣръ налога, приходящагося на долю каждаго изъ нихъ. Такой основою признанъ былъ чистый доходъ, доставляемый этими имуществами. По господствовавшему въ то время воззрѣнію, поземельный налогъ долженъ былъ взиматься не съ землевладѣльца, а съ самой земли. Для приведенія въ извѣстность этого дохода надо было искать подходящихъ средствъ. Такъ

какъ выполненіе поземельнаго кадастра въ болѣе или менѣе обширномъ государствѣ сопряжено было съ значительными затрудненіями, главнымъ образомъ съ затратой большихъ средствъ и продолжительнаго времени, то, естественно, правительство каждаго государства стремилось избѣжать выполненія этой операціи, подыскавъ для той же цѣли другое, болѣе простое и скорое средство. Почти во всѣхъ государствахъ, прежде чѣмъ приступить къ выполненію кадастра, дѣлались этого рода попытки. Но вездѣ эти попытки оканчивались неудачей и, въ концѣ концовъ, въ каждомъ государствѣ вынуждены были признать неизбѣжность выполненія поземельнаго кадастра. Во всѣхъ государствахъ кадастръ являлся неизбѣжной необходимостью при томъ состояніи поземельнаго обложенія, какое существовало въ нихъ до выполненія этой операціи. И повсюду, при такихъ условіяхъ, кадастръ приносилъ существенную пользу, такъ какъ, только благодаря ему, получалась возможность внести въ поземельное обложеніе порядокъ, единство и несравненно бо́льшую, чѣмъ это было прежде, равномѣрность въ обложеніи земельныхъ имуществъ; только благодаря кадастру, получалась возможность построить это обложеніе на одинаковыхъ для всѣхъ, объективныхъ и вообще доступныхъ повѣркѣ и контролю основаніяхъ.

Такимъ образомъ поземельный кадастръ представляется вполнѣ цѣлесообразнымъ способомъ податной оцѣнки земель—при наличности тѣхъ обстоятельствъ, при которыхъ онъ выполнялся въ западно-европейскихъ государствахъ. Онъ разрѣшилъ возложенную на него задачу болѣе или менѣе удовлетворительно—въ зависимости отъ того, какъ производилось выполненіе самого кадастра. Гдѣ были приняты мѣры къ тому, чтобы выполненіе его шло безъ помѣхъ, гдѣ кадастровыя оцѣнки производились возможно тщательнѣе, тамъ задача эта была разрѣшена съ бо́льшимъ успѣхомъ; гдѣ же, напротивъ, выполненіе кадастра затягивалось на черезчуръ продолжительное время, гдѣ различныя посторонніе обстоятельства мѣшали правильному ходу работъ, тамъ результаты, доставленные кадастромъ, были значительно хуже.

Въ виду указанныхъ обстоятельствъ нѣтъ ничего удивительнаго, что результаты кадастра признавались вообще вполнѣ удовлетворительными. Да иначе и быть не могло: въ Пруссіи, напримѣръ, послѣ выполненія кадастра въ восточныхъ провинціяхъ пришлось повысить прежніе контингенты налога въ нѣкоторыхъ провинціяхъ на 35—57.9%, а въ другихъ понизить на 8.8—27.7%. Разница въ размѣрахъ прежнихъ и новыхъ контингентовъ выступаетъ еще рѣзче по отношенію къ округамъ и уѣздамъ: здѣсь оказывается, что для нѣкоторыхъ изъ нихъ прежде уплачиваемые контингенты пришлось повысить на 287 и даже на 403%, а для другихъ понизить до 41.2%. Приведенные примѣры, предполагая даже, что правильность и равномѣрность податныхъ оцѣнокъ при выполненіи кадастра не были вполнѣ достигнуты, все-таки вполнѣ наглядно показываютъ, какъ велика была неравномѣрность поземельнаго обложенія при прежде дѣйствовавшей системѣ и какъ значительны были улучшенія въ немъ, достигнутыя благодаря произведенному кадастру. Поэтому вполнѣ естественно, что не смотря на всѣ недостатки, результаты этого кадастра были признаны какъ правительствомъ, такъ и заинтересованною стороною—плательщиками налога, въ общемъ вполнѣ удовлетворительными.

Однако, всмотриваясь ближе въ оцѣнку достоинства результатовъ, полученныхъ отъ выполненія кадастра, нельзя не замѣтить, что удовлетворительными они признавались лишь относительно, главнымъ образомъ по сравненію съ тѣмъ, что было до выполненія кадастра. На первыхъ порахъ такая мѣрка для оцѣнки достоинства результатовъ кадастра вполнѣ понятна и могла удовлетворять обѣ стороны—и плательщиковъ, и правительство. Но съ теченіемъ времени она неизбѣжно должна была потерять свое значеніе. Съ теченіемъ времени, особенно съ измѣненіемъ взглядовъ на справедливость въ дѣлѣ обложенія, должна была выдвинуться другая мѣрка—требованіе, чтобы обложеніе земельныхъ имуществъ было дѣйствительно равномѣрнымъ, т. е. соотвѣтствовало дѣйствительному доходу, доставляемому этими имуществами. Такому тре-

бованію кадастръ не удовлетворялъ: надлежащая уравнительность поземельнаго обложенія въ странѣ при посредствѣ такого кадастра, какой обыкновенно выполнялся въ практикѣ того времени, не достигалась и, надо признать, при посредствѣ такого кадастра не могла быть достигнута.

Причину такой невозможности очень часто приписываютъ самому кадастру: вся вина за неравномѣрность обложенія обыкновенно возлагается на него. Но такой взглядъ неправиленъ. Кадастръ не является самъ по себѣ цѣлью. Онъ — только средство для опредѣленія поземельнаго налога и, какъ средство, всегда долженъ приспособляться къ той или иной организаціи поземельнаго налога, которому онъ служитъ. Поэтому вина за указанную неравномѣрность обложенія должна быть отнесена не на счетъ кадастра, а на счетъ той организаціи поземельнаго налога, которая была принята въ западноевропейской практикѣ и которую мы назвали поземельнымъ налогомъ, построеннымъ на началахъ строго реальнаго обложенія. При этой организаціи, какъ уже было сказано раньше, поземельный налогъ беретъ своимъ объектомъ не все земельное имущество во всей его совокупности, какъ одно хозяйственное цѣлое, а расчленяетъ его на отдѣльные земельные участки и опредѣляетъ доходъ каждаго такого участка самостоятельно и независимо отъ того хозяйства, въ которомъ онъ утилизируется. Въ дѣйствительной же жизни отдѣльные земельные участки не имѣютъ самостоятельнаго хозяйственнаго значенія, они являются частями цѣлаго и могутъ доставлять доходъ лишь въ связи съ этимъ послѣднимъ. Поэтому доходъ, вычисленный для даннаго земельнаго имущества по указаннымъ выше основаніямъ, т. е. по отдѣльнымъ земельнымъ участкамъ, не можетъ представлять собою дѣйствительнаго дохода этого имущества. Кадастровые доходы, несмотря на всю формальную правильность ихъ установленія, сплошь и рядомъ не соотвѣтствуютъ дѣйствительнымъ доходамъ земельныхъ имуществъ. Между тѣмъ въ глазахъ плательщиковъ, послѣднимъ рѣшающимъ критеріемъ правильности и равномѣрности обложенія ихъ имуществъ является соотвѣтствіе налога съ

дѣйствительнымъ доходомъ, доставляемымъ этими имуществами. Отсюда – фактическая неравномѣрность обложенія, построеннаго на кадастровыхъ оцѣнкахъ; отсюда—и недовольство кадастромъ, въ которомъ видятъ причину этой неравномѣрности. Но причина такого положенія дѣла не въ кадастрѣ, а въ принципіально неправильной организаціи того поземельнаго налога, ради котораго кадастръ выполнялся и къ требованіямъ котораго онъ долженъ былъ приспособляться.

Въ настоящее время въ теоріи уже твердо установилось признаніе нецѣлесообразности реальныхъ налоговъ; вслѣдствіе этого и существующая организація поземельнаго налога признается неудовлетворительною. Къ этому признанію начинаетъ приходить и податная практика западно-европейскихъ государствъ. Въ большинствѣ этихъ государствъ подпятъ, а въ иныхъ уже и разрѣшенъ, вопросъ о реформѣ реальныхъ налоговъ вообще и поземельнаго въ частности Прямой путь для рѣшенія вопроса о реформѣ поземельнаго налога, это — построить его на началахъ подоходнаго обложенія. Но по этому пути западно-европейская практика не пошла; она предпочла избрать для той же цѣли другой болѣе простой и легкій путь. Этотъ путь—передача реальныхъ налоговъ вообще и поземельнаго въ частности въ сферу вѣдѣнія органовъ мѣстнаго самоуправленія. Въ пользу такой передачи можно привести весьма вѣскія соображенія. Опытъ показываетъ, что пользованіе поземельнымъ налогомъ въ качествѣ государственнаго налога, если за нимъ удерживается его обычный характеръ строго реальнаго налога, сопряжено съ весьма большими затрудненіями. Затрудненія эти выражаются въ трудности добиться при выполненіи кадастра вполнѣ равномѣрной оцѣнки земельныхъ имуществъ въ обширной странѣ. Но тотъ же опытъ показываетъ, что чѣмъ уже территорія, на которой выполняется кадастръ, тѣмъ болѣе основаній разсчитывать, что кадастровыя оцѣнки будутъ больше удовлетворять своему назначенію, такъ какъ тѣмъ легче соблюсти однообразіе въ способахъ выполненія оцѣнокъ. Въ болѣе тѣсныхъ территоріальныхъ границахъ вообще всѣ оцѣночныя ра-

боты могутъ быть произведены съ бо́льшимъ соблюденіемъ тѣхъ требованій, отъ которыхъ зависитъ равномѣрность оцѣнокъ, производимыхъ въ различныхъ мѣстностяхъ того района, въ предѣлахъ котораго имѣетъ быть произведена раскладка поземельнаго налога Это обстоятельство даетъ основаніе надѣяться, что органы мѣстнаго самоуправленія, если имъ будетъ предоставлено вѣдѣніе поземельнымъ налогомъ, въ состояніи будутъ распредѣлить этотъ налогъ между земельными имуществами, лежащими въ предѣлахъ ихъ территоріи, гораздо равномѣрнѣе, чѣмъ это могло бы сдѣлать государство, раскладывая этотъ налогъ по пространствѣ территоріи всего государства.

Нельзя однако не признать, что путь, усвоенный практикою западно-европейскихъ государствъ, является не рѣшеніемъ вопроса, а лишь переложеніемъ заботъ о немъ на чужія плечи— на органы самоуправленія. И мѣстныя соединенія—если онѣ удержатъ за переданнымъ имъ поземельнымъ налогомъ его старый характеръ строго реальнаго налога,—не въ состояніи будутъ достигнуть вполнѣ равномѣрнаго обложенія земельныхъ имуществъ въ предѣлахъ подвѣдомственной имъ территоріи. Въ зависимости отъ величины района, въ предѣлахъ котораго должна производиться раскладка поземельнаго налога и, ради этого, будутъ производиться кадастровыя оцѣнки, возможность достиженія однообразія въ способахъ выполненія этихъ оцѣнокъ, а, слѣдовательно, и равномѣрность обложенія, будетъ больше или меньше, но надлежащая уравнительность обложенія достигнута не будетъ. Невозможность эта обусловливается искусственностью и несоотвѣтствіемъ кадастровыхъ оцѣнокъ, произведенныхъ согласно требованіямъ такого поземельнаго налога, дѣйствительнымъ доходамъ, доставляемымъ земельными имуществами. Поэтому, на нашъ взглядъ, надо признать вполнѣ цѣлесообразнымъ совѣтъ прусскаго министра финансовъ Микеля, по иниціативѣ котораго государственный поземельный налогъ въ Пруссіи былъ переданъ общинамъ,—чтобы эти общины старались произвести новую оцѣнку земельныхъ имуществъ по дѣйствительному ихъ до-

ходу. Вполнѣ равномѣрнымъ обложеніе земельныхъ имуществъ можетъ быть только тогда, когда оно будетъ находиться въ точномъ соотвѣтствіи съ дѣйствительнымъ доходомъ, доставляемымъ каждымъ изъ нихъ. Къ этой цѣли слѣдуетъ стремиться при организаціи поземельнаго налога и къ ней также слѣдуетъ приспособлять и организацію поземельнаго кадастра. Здѣсь не мѣсто входить въ подробности организаціи кадастровыхъ операцій для взиманія поземельнаго налога, построеннаго на началахъ подоходнаго обложенія; мы можемъ замѣтить только, что такая организація вполнѣ возможна.

Мы видѣли, что кадастръ повсюду не давалъ такихъ результатовъ, которые, съ точки зрѣнія современныхъ требованій, предъявляемыхъ къ поземельному налогу, можно было бы признать вполнѣ удовлетворительными; мы видѣли также, что для государства есть возможность избавиться отъ хлопотъ по организаціи поземельнаго налога, передавъ этотъ налогъ и все бремя заботъ объ оцѣнкѣ земель органамъ мѣстнаго самоуправленія. Спрашивается же теперь—нуженъ или ненуженъ для государства поземельный кадастръ? Въ западноевропейскихъ государствахъ подобнаго вопроса не приходится ставить, потому что въ каждомъ изъ нихъ поземельный кадастръ уже существуетъ. Такой вопросъ имѣетъ значеніе лишь для тѣхъ государствъ, которыя такого кадастра еще не имѣютъ.

На нашъ взглядъ, для благоустроеннаго государства наличность поземельнаго кадастра необходима,—необходима по тѣмъ же причинамъ, по какимъ необходима для него и перепись населенія. Благоустроенное государство должно обладать точнымъ знаніемъ численности и состава не только своего населенія, но и своей территоріи. Правильное управленіе государствомъ невозможно безъ такого знанія. Свѣдѣнія же о пространствѣ и составѣ территоріи даетъ государству поземельный кадастръ.

Свѣдѣнія, доставляемыя поземельнымъ кадастромъ, можно раздѣлить на двѣ категоріи: однѣ изъ нихъ представляютъ собою свѣдѣнія естественно-историческаго характера (свѣдѣнія о пространствѣ, составѣ, видахъ культуры земель, качествахъ почвы и т. п.); другія—чисто экономическаго характера, это—свѣдѣнія о доходности и цѣнности земель, опредѣляющія собою податное значеніе ихъ. Кадастръ важенъ для государства не только послѣдняго рода свѣдѣніями, но еще болѣе свѣдѣніями перваго рода, свѣдѣніями, имѣющими общегосударственное значеніе и отличающимися значительнымъ постоянствомъ. Экономическая часть кадастра представляетъ собою результатъ комбинированія и оцѣнки тѣхъ данныхъ, которыя заключаются въ первой части его. Доходы, установленные кадастромъ, могутъ быть невѣрны, но тѣ объективныя данныя, на основаніи которыхъ они установлены, отъ этого нисколько не теряютъ своего значенія и цѣны.

Кто бы ни вѣдалъ организаціей поземельнаго обложенія въ странѣ—государство или органы мѣстнаго самоуправленія—для правильной организаціи этого обложенія во всякомъ случаѣ необходимо имѣть свѣдѣнія о пространствѣ и составѣ земельныхъ имуществъ. Установленіе этихъ данныхъ—дѣло кадастра. Возложить заботу о выполненіи кадастра исключительно на органы мѣстнаго самоуправленія довольно рискованно, потому что она можетъ оказаться не по силамъ для нѣкоторыхъ мѣстныхъ соединеній. Измѣреніе земель, приведеніе въ извѣстность качествъ ихъ почвы требуютъ технически подготовленнаго персонала спеціалистовъ и весьма значительныхъ средствъ. Точно также весьма важно, чтобы при затратѣ большихъ средствъ эти работы были произведены возможно лучше, по однообразнымъ во всей странѣ пріемамъ, указываемымъ современнымъ состояніемъ соотвѣтствующихъ наукъ. Въ виду того, что такія свѣдѣнія важны не только для органовъ мѣстнаго самоуправленія (для возможно лучшей оцѣнки земельныхъ имуществъ, если поземельный налогъ переданъ въ ихъ вѣдѣніе), – но и для самого государства, намъ кажется, было бы вполнѣ цѣлесообразно и справедливо, чтобы выпол-

неніе указанныхъ работъ взяло на себя государство и тѣмъ самымъ облегчило трудъ и расходы мѣстнымъ соединеніямъ. Для такого раздѣленія труда тѣмъ болѣе основаній, что кадастръ имѣетъ не исключительно одно лишь фискальное значеніе. Его значеніе быть можетъ еще больше въ другихъ отношеніяхъ—для всего внутренняго управленія государства и для интересовъ самихъ землевладѣльцевъ. Вслѣдствіе этого, въ преобладающемъ большинствѣ западно-европейскихъ государствъ, гдѣ произведенъ поземельный кадастръ, принимаются также мѣры къ дальнѣйшему тщательному поддержанію его въ соотвѣтствіи съ дѣйствительнымъ положеніемъ земельныхъ имуществъ. Но и помимо этого, кадастръ для государства не теряетъ все-таки своего фискальнаго значенія даже и въ томъ случаѣ, когда оно отказалось отъ взиманія въ свою пользу поземельнаго налога. Когда государство передаетъ поземельный и другіе реальные налоги въ сферу мѣстныхъ налоговъ, оно оставляетъ для себя общій подоходный налогъ и, въ качествѣ необходимаго дополненія къ нему, поимущественный налогъ. Оба эти налога должны платить и землевладѣльцы. Но для того, чтобы опредѣлить доходъ землевладѣльца, надо опредѣлить доходъ, доставляемый ему его земельными владѣніями; при второмъ, поимущественномъ, налогѣ надо опредѣлить цѣнность его земельнаго имущества. А для этого, по крайней мѣрѣ въ настоящее время, необходима наличность поземельнаго кадастра. И практика западно-европейскихъ государствъ показываетъ, что безъ наличности поземельнаго кадастра при указанныхъ налогахъ очень трудно было бы обойтись: кадастръ даетъ оцѣночнымъ комиссіямъ необходимыя и ничѣмъ не замѣнимыя точки опоры при установленіи податныхъ доходовъ землевладѣльцевъ и при опредѣленіи цѣнности принадлежащихъ имъ земельныхъ имуществъ.

БИБЛІОТЕКА