

По поводу оцѣнки въ Сумскомъ уѣздѣ *.

Въ силу закона 8-го іюня 1893 г. при Сумскомъ земствѣ образовалась оцѣночная коммиссія для оцѣнки недвижимыхъ имуществъ и обложенія ихъ земскими сборами. Недавно состоялось первое ея засѣданіе по неизбежному во всякомъ дѣлѣ вопросу „что дѣлать?“ Стояло надъ этимъ вопросомъ въ раздумьи и первое земское собраніе въ 1865 году. Да какъ было тогда и не призадуматься? Неотразимая логика вещей требовала распределить земскіе платежи между великими и малыми, богатыми и бѣдными, чтобы сохранить вездѣ равенство, чтобы никто не былъ ни избавленъ, ни отягощенъ. Трудность рѣшенія этого уравненія со многими неизвѣстными, нигдѣ и никѣмъ еще не разрѣшеннаго, осложнялась тѣмъ, что противъ налоговъ топорщились земскіе плательщики, позади не было опыта, въ рукахъ не имѣлось никакихъ статистическихъ данныхъ. Надо было создавать и то, и другое разомъ. Отмѣтитъ въ общихъ чертахъ попытки земства къ разрѣшенію этой задачи въ прошломъ, нахожу не бесполезнымъ для настоящаго.

Въ первомъ же засѣданіи, 27-го августа 1865 г., земское собраніе, сообразивъ неотложныя на первыхъ порахъ нужды, сразу вынуждено было прибѣгнуть для ихъ удовлетворенія къ дополнительному земскому сбору. Назначеніе и раскладка этого сбора диктовались отчасти правилами о земской росписи, смѣтахъ и раскладкахъ, отчасти положеніемъ о земскихъ учрежденіяхъ. Общимъ основаніемъ для составленія раскладки указывалась цѣнность и доходность облагаемыхъ имуществъ. Остановившись на неясности этой посылки, земство на первыхъ же порахъ затруднилось въ выборѣ признака и нормы для опредѣленія цѣнности и доходности имуществъ, неопредѣленность же словъ цѣнность и доходность вызывала изъ года въ годъ среди земцевъ оживленные споры о томъ, какъ слѣдуетъ понимать слово цѣнность. Одни цѣнность видѣли въ строеніяхъ и землѣ, другіе, исходя изъ того соображенія, что строенія и земля сами по себѣ не производятъ цѣнностей, возражали, что подъ словомъ цѣнность слѣдуетъ разумѣть продажную цѣну продуктовъ земледѣлія и заводскаго производства. На это возражали, что продажная цѣна земли и строеній опредѣляется по доходности, и слово цѣнность въ законѣ лишнее, что цѣнность слѣдуетъ считать по затраченному капиталу. Эта двойственность взгляда проглядываетъ въ каждомъ новомъ составѣ гласныхъ. Разошлись взгляды земцевъ и въ вопросѣ о разверсткѣ земскихъ повинностей: одни изъ нихъ предлагали сдѣлать раскладку на недвижимыя имущества всѣхъ безъ исключенія сословій, другіе, напротивъ, предлагали привлечь къ платежу земскихъ повинностей только крупныхъ и болѣе или менѣе зажиточныхъ землевладѣльцевъ и заводчиковъ, городскія имущества, торговля и разнаго рода промышленныя заведенія, на крестьянахъ же, какъ занятыхъ устройствомъ своихъ хозяйствъ, оставить до поры-до времени лишь выкупные платежи, оброчную и разныя мірскія повинности. Такое распределеніе земской тяготы мотивировалось тѣмъ практическимъ финансовымъ расчетомъ, чтобы избавиться на первыхъ порахъ отъ неблагонадежныхъ плательщиковъ и дать послѣднимъ возможность окрѣпнуть матеріально. Наконецъ, меньшинство земцевъ находило преждевременнымъ разсуждать объ окладѣ, раскладкѣ и способахъ взиманія земскихъ сборовъ и высказалось за необходимость разрѣшить основной вопросъ. Они предлагали обследовать и изучить источники, изъ которыхъ придется черпать деньги... Этимъ закончился первый день разговоровъ о земскихъ налогахъ и раскладкѣ.

На другой день собраніе рѣшило поручить управѣ собрать свѣдѣнія объ имуществѣхъ, подлежащихъ земскому

* Настоящая статья составлена на основаніи отдѣльныхъ мнѣній, заявленій и постановленій Сумскаго земства за время съ 1865 по 1893 годъ.

обложенію, и представить земскому собранію проектъ раскладокъ. Въ слѣдующемъ году земскому собранію представлено было три письменныхъ и нѣсколько словесныхъ проектовъ. Оцѣнку земель предлагалось произвести по продажной цѣнѣ и выкупнымъ платежамъ, другіе рекомендовали арендную плату, нѣкоторые валовой доходъ, иные количество и цѣнность продуктовъ. Обсуждая всѣ эти признаки для цѣнности земель, нѣкоторые изъ гласныхъ находили, что выкупныя сдѣлки и продажныя цѣны, какъ явленіе исключительное, представляють собою шаткій признакъ цѣнности земли и что продажныя цѣны, кромѣ того, стоятъ въ зависимости не только отъ промышленно-экономическихъ условій уѣзда, но и отъ денежныхъ обстоятельствъ владѣльцевъ. Могутъ встрѣтиться имѣнія на столько обремененныя долгами, что за десятину земли никто не дастъ и гривенника. Другіе къ этому добавляли, что продажныя цѣны на землю не могутъ быть одинаковыми для всего уѣзда по причинѣ разнообразія почвы, разстоянія имѣнія отъ города, заводовъ и другихъ условій, возвышающихъ рентабельность имѣній и цѣнность земли; что земству для опредѣленія цѣнности и доходности земель въ разныхъ частяхъ уѣзда необходимо произвести кадастръ земель, который врядъ ли принесетъ пользу, такъ какъ доходъ отъ земледѣлія, отражаясь на цѣнности земли, является величиной непостоянной. Можетъ случиться, что сидящіе на плохой землѣ окажутся несравненно богаче сидящихъ на хорошей, но доходность и цѣнность которой тѣмъ будутъ ниже, чѣмъ дробнѣе надѣлы, больше черезполосицы, чѣмъ больше будетъ чувствоваться недостатокъ въ свободныхъ выпускахъ и пастбищахъ для скота. Поэтому кадастръ земель какъ для оцѣнки доходности ихъ, такъ и для уравнительности повинностей придется практиковать изъ года въ годъ за счетъ возвышенія налоговъ.

Довольно значительная часть гласныхъ считала наиболѣе удобнымъ признать для опредѣленія цѣнности земель арендную плату; но на это возражали, что признакъ этотъ также непостояненъ и не можетъ быть общимъ для всѣхъ мѣстностей уѣзда въ однѣхъ—арендная плата можетъ быть слишкомъ низка, въ другихъ черезчуръ высока, въ особенности въ мѣстахъ расположенія заводовъ, въ избыткѣ покрывающихъ продуктами своего производства высокую плату. Кромѣ того, при практикуемыхъ землевладѣльцами условіяхъ краткосрочной сдачи земель въ аренду случайнымъ лицамъ и заводамъ не мало имѣній приведено въ такое состояніе, что не далеко то время, когда истощенная земля подобныхъ имѣній и гроша мѣднаго не будетъ стоить, пока не отлежится, и земству для опредѣленія цѣнности такихъ земель придется отыскивать новый признакъ. Безусловно отрицая оцѣнку земель по валовому доходу, какъ величинѣ всецѣло зависящей отъ хозяйственной распорядительности, нѣкоторые изъ гласныхъ предложили признать признакомъ для обложенія доходность съ продуктовъ полевого хозяйства и заводскаго производства, принявъ при этомъ въ расчетъ условія, вліяющія на рентабельность имѣній и заводовъ.

Не рѣшаясь принять какой либо признакъ для опредѣленія цѣнности и доходности имуществъ, рѣшено было снова поручить управѣ собрать болѣе обстоятельныя свѣдѣнія о количествѣ и качествахъ земель, торговыхъ и промышленныхъ заведеній, критически разработать вопросъ подесятиннаго обложенія, раскладку же дополнительнаго земскаго сбора произвести по проекту члена управы Д. Н. Алферова. По проекту этому предполагалось распредѣлить дополнительную сумму сбора по числу гласныхъ и затѣмъ развернуть ее по количеству земли, принадлежащей дворянамъ, крестьянамъ, городскому сословію и по числу гильдейскихъ свидѣтельствъ. При чемъ десятину помещичьей земли предполагалось обложить въ 4 коп., а землю крестьянъ въ 2½ въ тѣхъ соображеніяхъ, что крестьяне несутъ повинностей больше другихъ сословій. Проектъ этой раскладки былъ о протестованъ начальникомъ губерніи, и земскому собранію снова пришлось составлять раскладку. На этотъ разъ всѣ облагаемые предметы раздѣлены были на 5-ть главныхъ видовъ: 1) земля, 2) фабрики и заводы, 3) торговые и промышленныя заведенія, 4) дома въ городѣ и уѣздѣ и 5) свидѣтельства и патенты. При обсужденіи вопроса по обложенію долговъ образовалось три мнѣнія: 1) строенія въ уѣздѣ обложить только тѣ, которыя приносятъ доходъ, а въ городѣ всѣ безъ исключенія, 2) какъ въ городѣ, такъ и въ уѣздѣ обложить дома, которые приносятъ доходъ и 3) какъ въ городѣ, такъ и въ уѣздѣ обложить всѣ дома безъ исключенія. Въ результатѣ преній состоялось постановленіе, чтобы управа составила опись всѣхъ строеній въ уѣздѣ. Затѣмъ собраніе утвердило раскладку: доходность съ земли была принята въ 1 руб. 67 коп., ви-

нокуранныхъ заводовъ 3 коп. съ пуда затираемой муки, свеклосахарныхъ заводовъ средній доходъ опредѣленъ въ 40 к. съ пуда песку, а съ рафинадныхъ 10 коп. съ пуда рафинада, торговля свидѣтельства обложить въ 10 коп. съ доходнаго рубля, доходъ питейныхъ и торговыхъ заведеній принять равнымъ стоимости патента. Но такъ какъ и на этотъ разъ въ обложеніи заводовъ и торговыхъ заведеній замѣшалась оцѣнка ихъ не по цѣнамъ сооруженій, а по барышамъ, то раскладка повлекла снова протестъ начальника губерніи.

Съ этой поры замѣтнымъ становится, что самостоятельность земства, испытывая на себѣ контроль административной регламентаціи, начинаетъ сводиться къ составленію правильныхъ раскладокъ на бумагѣ. При составленіи раскладки въ 1867 г. оцѣнка недвижимыхъ имуществъ произведена было гадательно, но собраніе строго придержалось 11 и 9 ст. „временныхъ правилъ“ по новой редакціи закона 21 ноября 1866 года. Въ слѣдующемъ году новыя нужды земства заставили повысить цѣнность и доходность имуществъ, а въ сессію 1869 года управа вынесла на обсужденіе проектъ о привлеченіи построекъ въ уѣздѣ. По проекту предлагалось обложить сначала постройки крестьянъ, доходность съ которыхъ почему-то опредѣлена въ 2% по оцѣнкѣ, сдѣланной управою по страховымъ спискамъ, постройки же остальныхъ землевладѣльцевъ предлагалось освободить отъ налога до собранія данныхъ объ ихъ доходности.

Вопросъ объ окладномъ налогѣ на постройки въ уѣздѣ вызвалъ оживленныя пренія. Одни находили несправедливымъ облагать въ уѣздѣ промышленныя заведенія, а въ городѣ дома и оставлять безъ обложенія постройки въ уѣздѣ. Другіе предлагали обложить въ уѣздѣ только тѣ постройки крестьянъ, которыя сдаются въ наемъ, дома же и постройки помещиковъ и остальныхъ землевладѣльцевъ обложить безъ исключенія и тѣмъ большимъ налогомъ, чѣмъ постройки эти роскошнѣе, хотя бы они давали владѣльцамъ убытки. Иные, наконецъ, находили, что крестьянскія избы, какъ служащія приютомъ для семьи, слѣдуетъ освободить отъ налога, въ противномъ случаѣ сельское населеніе будетъ нести два налога, а городское одинъ, и что для оцѣнки строеній въ уѣздѣ потребуется слишкомъ большая сумма денегъ на оцѣнщиковъ, которая врядъ-ли пополнится предлагаемымъ сборомъ. Въ концѣ концовъ вопросъ объ обложеніи жилыхъ и надворныхъ построекъ въ уѣздѣ, за исключеніемъ заводовъ, рѣшенъ былъ отрицательно. Нароставшія, однако, обще-земскія потребности съ каждымъ годомъ усиливали тяжести налоговъ, падавшихъ главнымъ образомъ на землю. Подесятинный сборъ съ 1866 по 1870 г. выросъ съ 4 коп. до 33 к., съ 1870 по 1892 г. онъ достигъ 41 коп. или болѣе 20% съ доходнаго рубля, хотя цѣнность земли въ 40 руб. и доходность съ нея въ 2 руб. оставалась во все это время одна и та же. Не разъ въ засѣданіяхъ подымался вопросъ, что обложеніе земель усиленнымъ налогомъ въ связи съ застоємъ сельскаго хозяйства тянетъ землевладѣльцевъ въ пропасть; что землевладѣльцы предпочитаютъ продать имѣнія и купить процентныя бумаги, какъ свободныя отъ налога; что огульное обложеніе лѣсовъ наравнѣ съ пахатной землей слѣдуетъ отменить, иначе для землевладѣльцевъ остается одинъ исходъ—рубить лѣса

ради плохихъ пастбищъ. На безпопашное истребленіе лѣсовъ указывала въ 1870 г. и земская управа, предсказывая, что уѣзду грозитъ остаться безъ лѣса и изъ многоводнаго онъ станетъ суховоднымъ *. Земство озабочивается проведеніемъ желѣзной дороги съ расчетомъ, чтобы она прошла какъ можно ближе къ сахарнымъ и винокурнымъ заводамъ, ходатайствуетъ о пониженіи тарифа на каменный уголь, но вопросъ объ уменьшеніи палоговъ на землю и лѣса оставляетъ открытымъ по причинѣ трудности отыскать новыя источники дохода. Рождается, однако, мысль произвести подробное описаніе уѣзда экспедиціоннымъ путемъ. Въ 1879 г. земское собраніе учреждаетъ статистическій комитетъ съ предоставленіемъ ему права пригласить для участія въ работахъ специалистовъ. Въ 1880 г. новый составъ гласныхъ высказался противъ собранія статистическихъ данныхъ черезъ посредство статистиковъ, находя это слишкомъ убыточнымъ для земства, и вопросъ о статистическомъ обслѣдованіи уѣзда снова подвергся обсужденію. Послѣ бурныхъ преній враги статистики уступили и сторонникамъ ся удалось одержать верхъ однимъ лишь голосомъ. Сформированный статистическій комитетъ вначалѣ самъ практиковалъ собраніе статистическихъ данныхъ путемъ вопросныхъ листовъ, но въ 1881 г. управою былъ приглашенъ статистикъ. Задача первоначальныхъ работъ по статистикѣ сводилась къ собранію матеріаловъ для составленія правильной и равномерной раскладки по всемъ предметамъ земскаго обложенія. Завѣдующій статистическими работами избралъ на первыхъ порахъ два отдѣла статистики: учетъ емель и фабрично заводскую. Въ 1883 г. появился первый выпускъ трудовъ по статистикѣ уѣзда, заключавшій въ себѣ описаніе сахарныхъ и винокурныхъ заводовъ, въ 1884 г. вышло еще два выпуска о вѣтряныхъ мельницахъ и по учету земель. Вслѣдъ за этимъ статистики должны были прекратить свои дальнѣйшія работы. Причина этого крылась не въ бездѣтельности статистиковъ, не въ спорности коренныхъ основаній и пользы статистическихъ работъ, но исключительно обусловливалась столкновеніемъ интересовъ земскихъ плательщиковъ. Въ результатѣ вышло, что земство, затративъ 12 т. руб., не получило, какъ это имѣлось главнымъ образомъ въ виду, ни обстоятельныхъ данныхъ о количествѣ земли, о сельско-хозяйственной и промысловой жизни населенія, ни изслѣдованій крестьянскаго и частно-владѣльческаго хозяйствъ по ихъ экономической силѣ, дающей правильное представленіе о платежной способности населенія. Размѣръ обложенія и разверстку послѣдняго пришлось снова опредѣлять не на основаніи вѣрныхъ, критически разработанныхъ данныхъ о количествѣ, цѣнности и доходности земель, заводовъ и др. имуществъ, а по соображеніямъ, основанія которыхъ неизвѣстны.

М. Городенскій.

(Окончаніе слѣдуетъ).