

## ОЦЕНОЧНОЕ ДЕЛО<sup>1</sup>

Предмет, которому намерены мы уделять наше время, отчасти возник и, во всяком случае, теснейшим образом связан с законом восьмого июня 1893 г. о переоценке недвижимых имуществ для обложения земскими сборами. Задача — на первый взгляд как будто бы довольно узкого свойства, потому что касается удовлетворения местных земских нужд. Но, конечно, и в этом одном смысле она требовала бы к себе полного внимания.

Земские сборы составляют значительную часть в общей сумме государственных, мирских и прочих сборов с земли. Так, напр., по сведениям Д[епартамента] о[кладных] сборов, на основании отчетов податных инспекторов в 1900 г., по 50 губерниям Европейской России, на одну дес. облагаемых земель падало, в среднем, сборов:

Каз[енных]	Земск[их]	Мирск[их]	Страх[овых]	Всего
81,5	24,0	37,3	11,8	154,6

То есть на долю земских повинностей приходится 16%. По некоторым же отдельным местам величина эта еще больше: в северных губерниях достигает 21%, в малороссийских — 23%. Очевидно, что, если вопрос идет о наиболее справедливом и равномерном распределении платежной тяготы, составляющей почти 1/5 долю всего, что выбирается с населения, то оно перестает быть вопросом местным и получает общее значение.

Но и без того вопросы земской оценочной практики давно уже выросли из рамок интересов местного характера. С самого уже начала, при всегдашнем отсутствии у нас сколько-нибудь удовлетворительных данных для определения податной выносливости земли, Правительству естественно было обратиться к практике земского обложения, предположивши, что земства, распределяя поземельный сбор между землями разного качества, установили и правильную оценку земель по ценности или доходности.

Есть основание предполагать, что при распределении государственного поземельного налога, по разрядам губерний Министерством были приняты в основание нормы, установленные земствами для своих по-уездных и по-губернских сборов. Об этом говорят собранные в «Трудах податной комиссии» (Т. 22) подробные цифровые данные о земских оценках и находящиеся в тех же «Трудах» указания (Т. 12, ч. 2) на участие земств в определении поземельных окладов

<sup>1</sup> Публикуемая работа напечатана на пишущей машинке (29 страниц) с правкой автора чернилами. Обнаружена в личном архиве Б. И. Карпенко в 1990-х гг. При подготовке публикации были исправлены очевидные опечатки (они не оговариваются); унифицировано написание годов, сделана расшифровка сокращений, нужная для понимания, текст дается в современной орфографии. Рукопись не датирована, но поскольку с 1909 г. В. В. Никольский читал курс оценочной статистики в Политехническом институте, можно предположить, что она была сделана в промежутке 1909–1913 гг. и представляла собой вводную лекцию. Название «Оценочное дело» написано чернилами на обороте машинописи. Все примечания сделаны нами — А. Л. Дмитриев.

государственного налога<sup>1</sup>. Позднее, в 1885 г., после того, как Черниговское губ. земск. собр. приняло подавляющим большинством голосов новые раскладки, выработанные статистическим отд. губ. упр., те же основания были вслед за тем приняты и Правительством для раскладки государственного поземельного налога губернии. При издании, наконец, самого закона 1893 г.<sup>2</sup> Правительство вовсе не скрывало, что рассчитывает в будущем воспользоваться земским опытом для целей государственного обложения, свою заинтересованность оно доказало и ближайшим образом, ассигновавши в 1899 г. один миллион рублей ежегодно для земской переоценки. Да и самый закон 1893 г., как мы убедимся впоследствии, во всем, что есть в нем действительно рационального и ценного, представляет собою не что иное, как конденсированный опыт предшествовавших земских работ. Высокое научное достоинство последних, оставившее далеко за собою всякие ожидания, было официально признано Государственным советом в 1893 г., при обсуждении оценочных правил.

Таким образом, оказывается, связанные с переоценкой вопросы имеют уже не местное только, хотя бы и очень важное, но самое широкое общегосударственное значение. И, как это часто бывает в условиях русской действительности, они сразу же получают здесь до крайности, можно сказать, до болезненности острую постановку. Неравномерность всей системы нашего обложения, благодаря которой несоразмерно большая тяжесть его падает на землю, несогласованность в обложении земель отдельных категорий владения, в частности, непосильное обременение налогами крестьянских надельных земель — все это факты слишком хорошо известные, чтобы нужно было подробно останавливаться на них. Красноречивее всего здесь, конечно, цифры движения недоимок в стране. По отчетам Государст. контроля, недоимка, составлявшая в 1885 г. 49,9 млрд руб., из года в год возрастая, дошла в 1900 г. до 147,2 млрд руб., т.е. увеличилась ровно втрое. В «Трудах Особого совещания о нуждах с.-х. промышленности» можно найти немало красноречивых данных о движении недоимок в стране. В десятилетие 1892—1901 гг. особенно большой рост их наблюдался в земледельческих, главным образом, черноземных губерниях. Так, для всей территории страны в 1892 г. недоимка составляла 68% оклада, а в 1901 г. — уже 122,5%; в черноземных же уездах она достигла местами прямо-таки колоссальных цифр: в Ливенском — 283%, Елецком — 344%, Чернском — 323%, Ефремовском — 336%. В «Своде трудов местных комитетов» для того же особого совещания на каждом шагу встречаем характеристики совершенно невыносимого положения, к которому пришла земледельческая промышленность. Коломенский уездный комитет говорит, напр., следующее: «Крестьянская надельная земля обременена платежами или поглощающими всю ее доходность, или по местам даже превышающими таковую. Вся тяжесть налогов лежит на земле, которая нигде не платит менее 10% чистого дохода, но надельная земля несет платежи, превышающие нормальные, более чем в 10 раз, а по сравнению с землями, заложенными в банке, вдвое. Таким образом, если бы надельная земля и давала необходимое для пропитания населения количество продуктов, чего в настоящее время нет, то и тогда бремя платежей не позволяло бы развиваться крестьянскому благосостоянию».

Указанное совещание было созвано как раз накануне революции. Сельскохозяйственный кризис, о котором здесь идет речь, продолжается и поныне, и сейчас пока не видно выхода из него. Конечно, причины этого кризиса крайне

<sup>1</sup> Речь идет об издании: Труды Комиссии Высочайше учрежденной, для пересмотра системы-податей и сборов. СПб., 1870. Т. 12. Ч. 2; 1872. Т. 22.

<sup>2</sup> Речь идет о «Правилах оценки недвижимых имуществ для обложения земскими сборами» (ПСЗ. Собр. 3. Т. 13. № 9744).

разнообразны, и многие из них лежат очень глубоко; но, как видим, и непомерная тяжесть обложения является причиной тоже немаловажной. Эта сторона дела ждет для себя в ближайшем будущем целого ряда специальных мероприятий, в сторону которых обращено сейчас и общественное внимание, и внимание Правительства.

С этой точки зрения, интересен, между прочим, следующий факт. Как известно, земская оценочная статистика, несмотря на очень лестные, но больше платонические комплименты, не раз преподносившиеся ей правительственными верхами, в действительности, с самого начала была безраздельно отдана в жертву административному произволу, по подозрению в политической неблагонадежности, и все время играла роль того бедного Макара, на которого все шишки валятся. Когда, напр., на частном съезде представителей губернских земств на Всероссийской выставке в Н.-Новгороде представитель М[инистерства] ф[инансов] поднял вопрос о необходимости более правильной организации земского оценочного дела, председатели управ дружно заявили, что земства готовы принять меры и уже делали попытки, но встречали и продолжают встречать неожиданные препятствия, большую часть от них независимые, напр., при организации оценочно-статист. бюро, к которым губернская администрация относится крайне подозрительно, не утверждая не только отдельных лиц, но и всего состава; был указан пример во владимирском земстве, где в 1895 г. губернатор разогнал весь состав оценочно-стат. отделения. В 1902 г. МВД прямо, наконец, подняло вопрос об изъятии оценочного дела из рук земств, причем с полной откровенностью мотивировало это дословно тем, что «главный контингент лиц, приглашенных земством к оценочным исследованиям, составляется из элементов, в политическом отношении, весьма сомнительной благонадежности». В этом же году производство оценочных работ было прекращено по Высочайшему повелению в 12 губерниях и, кроме того, административно — в 6. Таким образом, вначале 1900-х гг. земская оценочно-стат. деятельность почти замерла. И вот, оказывается, что сейчас, несмотря даже на то, что по новым выборам, совпавшим с началом реакции, состав губернских управ почти повсеместно оказался правым по своему политическому *credo*, оценочное дело получило сильный толчок и значительно двинулось вперед. Одни земства спешат докончить раньше начатые работы, другие стараются восстановить заглохшие было оценочно-стат. организации, наконец, третьи, как, напр., Пензенское, до сих пор упорно уклонявшееся от участия в оценочных работах, теперь впервые заводит их у себя. И такой странный, на первый взгляд, факт, что по какой-то иронии судьбы, вечно гонимая администрацией, как заведомо неблагонадежная, земская статистика неожиданно нашла себе благосклонный приют под сенью управ октябристского и монархического толка, — этот факт был бы совершенно непонятен, если бы только не доказывал, что после уроков, полученных правящими классами в 1905—1906 гг., запросы более равномерного обложения наряду с многими другими, сделались насущной, совершенно неотложной задачей текущего момента; хотя и поневоле, хотя и скрепя сердце, но приходится мириться с новой линией поведения.

Все, что я сказал до сих пор, достаточно, как мне кажется, выясняет практическую важность вопросов оценки, а след., и практическую полезность знакомства с ее методами. Собственно последнюю сторону дела можно было бы развить и подробнее, потому что, кроме своего непосредственного применения, те же методы находят себе постоянное приложение в деятельности и других органов финансового хозяйства страны. Но я считаю это излишним: вы сами уже стоите на пороге практической жизни и немедленно же, как только переступите за него, будете неоднократно иметь случай убедиться в этом. Считаю излишним, тем более, что мне удастся, как я надеюсь, осветить тот же вопрос еще с другой

стороны, которая, может быть, не менее интересна и, кроме того, позволит точнее определить и самый предмет нашего курса.

Я опасаясь, что, входя в эту аудиторию, вы успели уже наперед составить себе более или менее определенное, но не совсем правильное понятие о предмете наших будущих занятий, вы предполагаете — и не без основания — что они будут иметь в виду изучение приемов кадастровой оценки, потому что связаны с так называемым земским кадастром по закону 1893 г.

Но что же это такое за приемы? Что они представляют особенного? Казалось бы, что, так как, в конце концов, всякий кадастр покоится на небольшом числе элементарных положений экономической науки, то как будто бы нет оснований уделять довольно-таки продолжительное время предмету, который, может быть, требует для себя только самой обыкновенной сообразительности, в соединении с небольшим техническим навыком. Но мало того: есть еще и другая, и более важная сторона вопроса. Не раз заподозривалась, встречает и в настоящее время возражения не только необходимость, но даже и простая полезность кадастровых операций. Если, в самом деле, кадастр не нужен или, как думают некоторые, даже вреден, или если тех же практических результатов можно достигнуть другими, более простыми средствами, то, спрашивается, как можем мы с легким сердцем приступить к изучению его методов?

Ведь не может же оправданием нашим служить одно то обстоятельство, что он производится сейчас в России, и, след., государству нужны знающие люди, потому что ведь очень много производится на белом свете разных вещей. Ввиду всего этого, нам следует прямо спросить себя: имеются ли в данном случае налицо все те необходимые признаки, характеризующие определенную систему знания, которые смогут поставить предмет наш в один ряд с другими науками практического, прикладного характера? В чем именно эти признаки заключаются и какое, на основании их, определение можем мы дать нашей науке? На все эти вопросы нам с вами нужно дать себе полный и точный ответ, тем более, что на нашу долю выпала в некотором роде честь — быть пионерами в специальном изучении самого этого предмета, приемов и методов оценки.

Исторически, как вы знаете, кадастр связан с определенной налоговой системой — системой прямого реального обложения, и в соответствии с этим дифференцировался в настоящее время по трехчленной формуле: кадастра поземельного, городского и промыслового. Обыкновенно, когда говорят о кадастре, то в представлении сейчас же возникает исторически-родственная ему податная система, и наоборот: когда говорят о ней, то часто употребляют выражение «кадастровые оценки», как вполне ей синонимическое. В обычном словоупотреблении кадастровые операции совершенно утратили свое собственное первоначальное значение и окончательно слились с той налоговой формой, на службе которой до сих пор состояли.

Но вам знакома теория налогов, и вы, след., знаете, что система прямого реального обложения далеко не удовлетворяет всем требованиям равномерного и справедливого обложения, формулированным еще А. Смитом в первом из четырех его знаменитых правил, которое гласит, что «подданные каждого государства обязаны доставлять государственной власти средства, соответственно со своим имуществом, т.е. соответственно с доходом, которым каждый пользуется под покровительством государства»<sup>1</sup>. Известно вам также, что и финансовая наука не очень благосклонно относится к этой системе по целому ряду очень серьезных и

<sup>1</sup> См.: *Смит А.* Исследование о природе и причинах богатства народов. М.; Л., 1935. Т. 2. С. 341–343.

веских оснований: она мало подвижна и потому невыгодна для государства, не допускает проведения «*existenz-minimum*'а»<sup>1</sup> прогрессии и потому невыгодна для трудящихся классов, при современном быстром темпе экономической жизни, неспособна охватить всех источников дохода, не допускает вычета долгов и пр., и пр. и пр. — длиннейший ряд таких подавляющих улик, что сказать в защиту ее решительно нечего; разве только сослаться на историческую необходимость, которая и этой системе указывает определенное место в процессе дифференциации систем обложения, открытой Родбертусом<sup>2</sup> и зависящей от качественной дифференциации народного дохода. И вот у тех, кто привык понятие «кадастра» сливать с понятием об определенной налоговой системе, естественно, должно и о нем возникнуть представление как о чем-то очень громоздком, невыносимо длинном и неповоротливом, как объявлении, кроме того, временном, которое должно скоро пройти, а с точки зрения нетерпеливых ожиданий того, в своем роде, *summum bonum*<sup>3</sup> — высшего блага, которое рисуется в перспективах единого прогрессивного подоходного налога, — пожалуй, даже как об явлении вредном.

Но и помимо этого обстоятельства, которое, скорее всего, как мне кажется, должно быть отнесено на счет некоторой логической aberrации, раздавалась очень резкая критика против самых приемов кадастра, какими он осуществлял поставленную ему задачу.

(Sartorius<sup>4</sup>. Kries. Разбор их возражений изложить до общего вопроса о приемах оценки.)

Излюбленной ссылкой для противников кадастра служит, обыкновенно, неудачный опыт знаменитого французского кадастра, и на печальных уроках его они большей частью и строят свои аргументы. Действительно, французский кадастр при самых широких замыслах, положенных в его основание, привел, в конце концов, к более чем скромным результатам. Продолжался он 47 лет, израсходовано на него было около 200 млн фр. (по более точному расчету, 20 900 000 фр. — на кадастр *par masses de cultures*<sup>5</sup> и около 160 млн фр. на парцеллярный кадастр); практически же сфера применения результатов этих страшно дорогих операций была, по закону 1821 г., ограничена очень узкими пределами — внутриобщинного уравнивания податей. Несомненно, что под ошеломляющим впечатлением этих именно фактов у одного довольно известного итальянского экономиста (Broglia<sup>6</sup>) вырвалась фраза, что «кадастр — утопия, утопия гибельная, которая пожирает время и миллионы; и переоценка налогов посредством кадастра — есть мечта». У нас в России противником кадастра в том же смысле выступил между прочим проф. Озеров<sup>7</sup>, особенно в своей книге: «Главнейшие течения в развитии прямого обложения в Германии»<sup>8</sup>. Он тоже ссылается здесь на опыт Франции, причем, напр., спрашивает: отражает ли в настоящее время французский кадастр новые экономические условия и насколько, и можно ли строить теперь на нем обложение? И, разумеется, дает отрицательный ответ на осознании результатов

<sup>1</sup> Прожиточный минимум (нем.).

<sup>2</sup> Родбертус-Ягцов Карл Иоганн (1805—1875) — немецкий экономист, один из основоположников теории государственного социализма.

<sup>3</sup> Высшее благо (лат.).

<sup>4</sup> Сарториус Август (1852—1938) — немецкий экономист.

<sup>5</sup> По массе культур (фр.).

<sup>6</sup> Брوليو Эмилио (1814—1892) — итальянский экономист и государственный деятель.

<sup>7</sup> Озеров Иван Христофорович (1869—1942) — российский экономист, финансист и публицист.

<sup>8</sup> Речь идет о работе: Озеров И. Х. Главнейшие течения в развитии прямого обложения в Германии в связи с экономическими и общественными условиями. СПб., 1899.

специальных по этому поводу исследований, неоднократно производившихся во Франции, напр., в 1879 г. и в 1891-м.

По поводу всего этого нужно сказать, прежде всего, следующее: что, как бы то ни было, но историческая роль, которую вынес на своих плечах кадастр, громадна. Надо припомнить, что он появлялся на сцену всякий раз тогда, когда страна в конец изнемогала под бременем множества податей, взимавшихся в абсолютном беспорядке и без каких бы то ни было соображений со справедливостью. Достаточно указать, напр., на Баварию, где до выполнения кадастра практиковалось до 600 с лишком самых разнообразных видов налога, или на Пруссию, которая была опутана 23 податными системами с 114 видами налога. В этом отношении, в смысле упорядочения, введение единообразия и несравненно большей равномерности, услуги кадастра положительно неисчислимы. Но если это так (а это действительно так), то стоит только немного еще вдуматься — и нам очевидно будет, что кадастр вбил прочную вежу на длинном пути финансовой политики к единому подоходному налогу, и, след., ценность его заслуг пред народным хозяйством еще раз и очень значительно возрастает.

Между прочим, этого значения у кадастра не могут оспаривать и лица, вообще настроенные по отношению к нему довольно скептически. Тот же, напр., проф. Озеров в небезызвестных вам «Основах финансовой науки», коснувшись одного опыта (в Москве) учета оборотов и прибылей промышленных предприятий на основании некоторых «внешних признаков»: числа рабочих дней, нормальной годовой производительности, замечает: «Установление учетных норм прибыльности в известной степени расчищает почву для введения подоходного налога: в Пруссии, напр., когда трудно учесть индивидуальную прибыль предприятия, прибегают к учету нормальной прибыльности»<sup>1</sup>.

Что касается, далее, постоянных ссылок на французский кадастр, то мне лично они кажутся аргументом наименее удачным. Продолжался он, действительно, необычайно долгое время; но причины этого обстоятельства лежат, конечно, вовсе не в самом кадастре, а в разных чисто внешних ему обстоятельствах: французский кадастр был первый опыт кадастровых работ, задуманных в громадном масштабе, что уже одно, само по себе, не могло не повлиять на продолжительность срока его выполнения. Но, и кроме того: начало его совпало с Великой революцией; понятно, что в это время было не до кадастра, пред страной стоял бесконечный ряд других, несравненно более жгучих и неотложных нужд. Кадастровые работы, по необходимости, затягивались, — негде было найти людей для их выполнения; временами они приостанавливались совсем. При нормальных условиях кадастровые работы заканчиваются в несравненно более краткий срок; в Пруссии, напр., весь план предположенных по закону 1831 г. кадастровых работ был выполнен в три с половиной года. Всякий кадастр затем неизбежно затрагивает материальные интересы известных общественных групп и всегда встречает со стороны их противодействие. В этом тоже отношении трудно, конечно, указать на другую более неблагоприятную комбинацию внешних условий, чем политическая история Франции в первую четверть XIX в.: вся страна почти непрерывно представляла арену для крайне острой борьбы политических страстей. И история французского кадастра, действительно, показывает, что на различных стадиях своего существования ему неоднократно пришлось испытать переменчивость политических настроений. В частности, между прочим, и закон 1821 г., так сильно

<sup>1</sup> См.: Озеров И. Х. Основы финансовой науки. Вып. 1. Учение об обыкновенных доходах. М., 1908. С. 337.

сузивший сферу применения кадастра, прошел именно при таких неблагоприятных обстоятельствах. Следя за ходом относящихся сюда дебатов о парцеллярном кадастре в палате, нельзя не заметить, что на судьбу этого вопроса имело влияние общее политическое настроение эпохи реставрации, вообще отрицательно и даже враждебно относившейся по всем начинаниям революции и Наполеона I. Еще в 1814 г., вслед за падением Наполеона, был отменен закон предыдущего года об уравнении податных контингентов окадастрованных кантонов в пределах одного и того же департамента — отменен без всяких достаточных мотивировок. Кадастр называют уже теперь «гигантским замыслом Наполеона» и «порождением произвола и фискальных стремлений деспотического правительства». На этой почве оппозиция влиятельного класса землевладельцев и некоторых заинтересованных местностей могла, конечно, рассчитывать на полный успех, тем более, что и министром финансов был в то время бар. Louis<sup>1</sup>, человек тоже настроенный отрицательно к кадастровым операциям.

Ведь, в самом деле, для того, чтобы решить вопрос о пределах компетенции исполненных уже кадастровых работ при уравнении налогов между разными единицами управления, следовало бы, по крайней мере, со всею тщательностью произвести соответствующие опыты. Между тем оказывается, что и к опыту уравнения поземельного налога между кантонами, принадлежащими к различным департаментам, как это предполагалось сначала, по мере выполнения в них кадастра, в действительности даже и не приступали. Следующая затем более узкая попытка произвести уравнение в пределах одного только департамента между входящими в его состав кантонами вызвала столь сильные жалобы, что к ней тоже оказалось невозможным приступить. Наконец, третий опыт, практически как бы и послуживший главным мотивом к изданию закона 1821 г., — уравнивания в пределах уже одного только округа, между входящими в него кантонами, дал для кадастра результаты неблагоприятные. К сожалению, однако, мы лишены всякой возможности судить о том, был ли он произведен надлежащим образом и с соблюдением всех предосторожностей, необходимых в деле такой первостепенной важности: ни в прениях палаты по этому поводу, ни в других источниках нет ясных указаний ни на причины неудачи этого опыта, ни на способы его выполнения. Наоборот, скорее все производит такое впечатление, что судьба кадастра была уже предопределена по разным другим соображениям, совершенно постороннего свойства.

Сделаю, наконец, еще одно замечание о французском кадастре, ввиду того, что он, повторяю, чаще всего ставится в упрек кадастру вообще. Не правда ли, было бы странно, если бы мы развернули, напр., книгу, рисующую экономическое положение России перед крестьянской реформой, и стали бы упорно разыскивать в ней картину того состояния экономических сил в стране, которое наблюдается в ней теперь, 50 лет спустя? Но ведь именно это и делают те, кто вычисляет для позднейшего времени соотношение коэффициентов доходности в разных местностях Франции и указывает на его несоответствие с теми же соотношениями по кадастровым данным. Они, конечно, должны быть иные, потому что западноевропейский кадастр по преимуществу имел в виду чистую статику экономической жизни. Но, ведь, единственно правильный вывод отсюда может быть только один, что плох не кадастр, а плоха система обложения, что и самый великолепный кадастр не может, конечно, исправить многочисленных дефектов, вытекающих из принципиально неправильной организации самого налога, Нельзя дефекты системы обложения, для которой растущая неравномерность

<sup>1</sup> Луи Жозеф Доменик, барон (1755–1837) — французский государственный деятель.

является свойством, характерным по существу, вследствие, напр., совершенно последовательного возведения непроницаемых перегородок между объектами и субъектами обложения, — нельзя эти дефекты ставить в счет кадастру, который сам по себе есть только орудие и, в том смысле, стоит вне ответственности.

В этом именно и заключается та логическая аберрация, о которой я ранее упомянул, — что кадастр постоянно смешивают с системой прямого реального обложения, и когда нужно нападать на нее, совершенно незаслуженно направляют удары против него.

Что такое кадастр сам по себе? На это сразу же дает ответ уже одна лексикология этого слова, по крайней мере, та из них, которая представляется наиболее вероятной, а именно, что слово кадастр произошло путем целого ряда неправильных усечений, из двух латинских слов: *capitum registrum*, по старо-французскому правописанию, такому объяснению больше соответствовало и самое начертание его — *capdastre*. Кадастр есть система тех мероприятий, посредством которых государство приводит в известность лиц и объекты обложения; он есть, след., орудие, средство — и больше ничего. В этом смысл он вовсе не связан бесповоротно с какой-либо одной податной системой, и кроме того, сам по себе не имеет никакой определенной, наперед заданной формы ни в отношении своих методов, ни в подробностях тех предметов, которые подлежат его изучению. Все это диктуется той системой обложения, которой он призван служить. Несомненно, только одно, что в правильно понятую задачу кадастра до сих пор входил — да и впредь, несомненно, будет входить — учет элементов и результатов производства в стране. До сих пор он входил потому, что кадастр и состоял ведь на службе у налогов на производство.

Вы чувствуете уже, что это должно дать другой тон всей картине. Если мы на минуту сойдем с исключительно фискальной точки зрения (а ведь нельзя не только на ней все время и оставаться), то в кадастре сразу откроется пред нами новая сторона. Пусть, действительно, плох кадастр, когда его приставляют, как няньку, ходить за таким нескладным детищем, как прямое реальное обложение: ведь, по пословице, иному сыну не в помощь и богатство. Пусть. Но кадастр имеет и свою собственную имманентную ему ценность: он есть могущественнейшее орудие для изучения народного хозяйства страны, во всем его целом. И так как предприятие это под силу только всему государству — так оно велико и сложно, то кадастр обязательно должен быть хоть однажды поставлен в число очередных задач в каждой культурной стране. Обращаясь опять к примеру той же Франции, как бы то ни было, но нужно признать, что, если и не в таком широком масштабе, который рисовался ее лучшим гражданам, воодушевленным энтузиазмом идей Великой революции, но она все-таки написала «*grand livre terrier de la France*» — «великую поземельную книгу Франции», из которой историк экономического быта может щедрою рукою черпать себе материалы. Эта экономическая роль кадастра, совершенно ясная для нас после опыта земского кадастра, была в последнем периоде кадастровых работ понята и Западной Европой, несмотря на то, что именно в этом отношении постановка дела оставляла желать там много лучшего. В мотивах Вюртенбергского правительства при издании закона 1873 г. о кадастре прямо указывается, что «кадастр земель по их доходности дает драгоценные точки опоры для суждения о производительных силах страны и имеет значение для различных общественных и частных целей».

Но сделаем еще один шаг — может быть, придем и к новым заключениям. Я сказал, что кадастр сам по себе не связан с какой-либо одной налоговой системой и потому отнюдь не имеет определенной, наперед заданной формы. Единственным постоянным признаком во всяком правильно понятом кадастре является,

повторяю, учет элементов и результатов производства, потому что, с точки зрения теории налогов, результаты производства всегда входят в предметы обложения, в форме ли совершенно самостоятельного и ничем не связанного с податным лицом объекта, дифференцированного, притом, по отдельным своим слагаемым, как это в системе прямого реального обложения, или же в интегральном виде, как синтез общего денежного баланса хозяйства, как видим это в подоходном налоге. Спрашивается: не может ли кадастр в настоящем значении этого слова найти себе место и при более совершенной податной системе?

Чтобы ответить на этот вопрос, мы должны бросить хотя бы краткий взгляд на современную организацию подоходного налога. Вы знаете, что во многих местах, где существует сейчас подоходный налог, система тех мероприятий, которыми он осуществляется, оставляет желать много лучшего. В Пруссии, напр., наблюдение за правильным поступлением налогов возложено на специальных правительственных чиновников, которые обязуются целым рядом подписок, вплоть до обета трезвости, — подписок, гарантирующих как их неподкупность, так и исполнение ими своих обязанностей в полном уме и твердой памяти. В числе обязанностей каждого такого чиновника, в заведовании которого состоит отдельный участок, входит, между прочим, и собиране сведений о налоговоспособности вверенных ему обывателей, причем задачу эту ему не только разрешается, но под рукой, конечно, и рекомендуется выполнять самыми разнообразными средствами, не исключая и тех частных сведений, которые можно получить от соседних лавочников, от дворников того дома, где вы живете, от вашего швейцара, лакея и т.д. В общем, вся эта организация очень напоминает собою искусно сплетенную для уловления обывателя сеть шпионажа, только не политического, а специально фискального. Каждый плательщик, далее, обязан подать о размере своего ежегодного дохода декларацию; и если, напр., вам кажется, что я подал неправильную декларацию, то вы можете пойти и донести на меня, потому что ведь это и вас бьет по карману.

Как видите, во всем этом много такого, что оскорбляет чувство самой элементарной порядочности. Да, иначе, конечно, при такой постановке дела, и быть не может! Человеческая природа всегда сама себе равна, и вовсе не нужно быть пессимистом, что бы восставать против лишних поводов вводить ее в искушение. Поэтому совершенно прав, напр., один из авторов, который считает подоходный налог при декларации «обложением честности и установлением премии за клятвopепреступление».

Но самое главное, что и практические результаты этой системы довольно плачевные. Как показал знаменитый Бохумский процесс в той же Пруссии, одно лицо, платившее по оценке комиссии, налогу 14 400 марок, в действительности должно было вносить 55 800 марок, т.е. чуть не вчетверо больше. Но ведь это был знаменитый процесс, почему мы о нем и знаем, а о каком числе процессов нам неизвестно просто потому, что они не знамениты, и какая, кроме того, масса злоупотреблений совсем не дошла до залы суда! Ввиду этого, позволительно спросить, где же, при рассматриваемой системе, та равномерность обложения, которая и составляет главное *desideratum*<sup>1</sup> подоходного налога, где гарантии, что состоящие наверху наиболее состоятельные классы, которым, при желании, легче, чем другим, не объявить всех источников своего дохода, участвуют по всей справедливости в несении общей податной тяготы?

Нужно, очевидно, в осознание практической организации подоходного налога положить новые начала, которые, с одной стороны, позволили бы очистить ее

<sup>1</sup> Недостающее (лат.).

от этически сомнительных приемов и средств, а с другой, обеспечили бы и возможную в делах этого рода степень уверенности в равномерности обложения. Таким основанием является, конечно, более совершенное знание элементов экономической жизни, их взаимных отношений и разнообразных комбинаций, в которых они переплетаются между собой.

Да и вся вообще система прогрессивного подоходного обложения может быть вполне рационально построена только на указанном чисто-научном основании. Возьмите, напр., такой важный вопрос, как вопрос об «*existenz-minimum*'е»! Обыкновенно, он устанавливается для всей страны в одинаковом размере, без различия местностей, но очевидно, что это прямая и очень крупная несправедливость, потому что никак нельзя поставить рядом величину расходного бюджета, напр., у обитателя крупного городского центра или какой-нибудь захолустной деревни. Кроме того, и вообще одна голая цифра годового дохода очень мало еще говорит о действительной налогоспособности каждого отдельного лица, потому что эта налогоспособность является сложной функцией многочисленных переменных — состава семьи, разных социальных и экономических условий и пр., и пр.

Я взял первый попавшийся под руку пример; но и из него уже видно, что для правильного решения одного только вопроса подоходного обложения нужно изучить очень много экономических элементов, как то: численный состав семьи, потребительные нормы, цены на продукты потребления по местностям и разные другие факторы, входящие в состав так называемого хозяйственного бюджета населения, одного из труднейших вопросов в теории и практике статистического учета. И здесь, след., мы снова приходим к кадастру, потому что все подобные сейчас указанным операции и составляют то, что по всей справедливости можно назвать кадастром. Конечно, форма этого кадастра должна быть иная, чем та, которую знает прямое реальное обложение, — это, кстати сказать, чрезвычайно интересный и почти незатронутый еще в науке вопрос, в подробности которого мы здесь входить, разумеется, не можем, — форма этого кадастра, говорю, должна быть иная; но существа дела это, конечно, не изменяет.

Итак, я надеюсь, что мне удалось пояснить вам правильные понятия о кадастре и его действительное отношение к системе прямого реального обложения; надеюсь, что удалось также, хоть отчасти, хотя бы в самых общих чертах, намекнуть на те гораздо более широкие перспективы, возможность которых откроется пред ним впоследствии, когда финансовая политика, уступая экономически неизбежному ходу вещей, покинет, наконец, и теоретически неправильный, и практически громоздкий путь дифференцированного обложения и обратится к его интегральной форме, в виде единого прогрессивного подоходного налога. Несомненно, что, только применительно к этим новым условиям и сам кадастр приобретет и более стройную, и гораздо более научную форму, потому что, конечно, постоянная необходимость приспособляться к несовершенным формам налога не могла, в свою очередь, не повлечь за собою различного рода дефектов как в методах, так и в выводах кадастровых операций. После же этого я должен сказать следующее, что, если сейчас мы имеем право и возможность рассматривать кадастр с указанных мною точек зрения, то в значительной степени это объясняется тем, что пред глазами у нас опыт нашего русского земского кадастра. Западноевропейский кадастр, при многих его неоспоримых достоинствах, в других отношениях имел и очень существенные преимущественно ему тоже свойственные недостатки. Главный из них заключается в том, что он всегда не только возникал по инициативе правительств, но и выполнялся его собственными силами, или совсем без участия, или, во всяком случае, с чисто формальным участием общественной самодеятельности. Благодаря

этому он не мог не отлиться в обычную форму, характеризующую предприятия подобного рода: малоподвижность его методов, сухость, порою доходящая до безжизненности, его выводов, вся постановка его — фискальная по преимуществу, и исключительно, где главная цель заключалась лишь в более или менее искусной сортировке плательщика, запутавшегося в налоговой сети, — все это, конечно, такие свойства, при которых трудно извлечь полезную пищу для ума, и которые скорее способны оттолкнуть от себя исследователя. Несомненно, что здесь именно и кроется отчасти причина отрицательного отношения некоторых к кадастру вообще. В связи с той же совершенно индифферентной к каким бы то ни было, выходящим из круга чисто фискальных, задачам, организацией, стоит, конечно, и другое очень важное обстоятельство, что часто выводы западноевропейского кадастра, напр., те средние величины элементов доходности, с которыми приходится ему оперировать, не давали, по признанию самих его участников, объективных оснований для уверенности в них, а след., не имели и научного значения. И вот, если, тем не менее, мы знаем теперь, где именно и как нужно искать этих объективных осознаний, если для нас выводы кадастра облекаются в научную и жизнеспособную форму, которая расчищает им дорогу и в будущее, то этим мы обязаны, повторяю, опыту земского кадастра.

Изучению методов земского кадастра будет посвящено все отданное в наше распоряжение время, и, конечно, только постепенно, по мере того, как они будут развертываться перед нами, как в своей исторической последовательности, так и в более или менее цельной картине их современного положения, будут выясняться нам их особенности и станет понятной та роль, которая принадлежит им к теории кадастра. Сейчас я могу отметить только самые главные пункты, чтобы несколько осветить пред вами этот вопрос.

Самым главным и существенным свойством земского кадастра, считая началом его работы, производившиеся в разных земствах еще по старому земскому положению, является приложение к нему статистического метода. Я имею при этом в виду статистический метод не в том, так сказать, вульгарном смысле, когда применение его не заходит дальше вывода средних арифметических величин; в таком виде статистическому методу не чужд был, как увидим, и западноевропейский кадастр. Я разумею стат. метод, в широком значении этого слова, как полномерное и систематическое приложение его к изучению связи, взаимоотношений и закономерности экономических элементов, характеризующих как современное положение — статику, так отчасти и динамику народного богатства. В этом отношении стат. метод, как опирающийся в основаниях своих на положения математической теории вероятностей, не только дал определенный критерий — меры доверия к выводам земского кадастра — критерий, которого, как я сказал, так часто недоставало западноевропейскому кадастру, не только, след., облек эти выводы в форму, допускающую их дальнейшее научное трактование, но, как это и должно было случиться, дал толчок и к приведению этих выводов в систему обработанного знания.

Поистине, можно сказать, что статист. метод является душой земского кадастра: все остальные очень разнообразные и интересные особенности его вытекают из него, как простое следствие, прямо или косвенно, ближайшим или более отдаленным образом. В методологическом отношении он тесно связан с необходимостью начинать изучение всяких явлений с их первичной ячейки — в данном случае такой ячейкой является двор, этот, так сказать, эмбрион хозяйственной жизни; отсюда, далее, сам собою вытекал так называемый экспедиционный способ исследования, т.е. личное наблюдение исследователем экономической жизни на

местах, а также исчерпывающее сплошное описание главных экономических признаков всех хозяйственных единиц — дворов и других единиц, однородных с ними. Далее: первые же опыты массового изучения экономических элементов доходности двора показали необходимость углубления его посредством учета вторичных экономических факторов, влияющих на степень благосостояния отдельных хозяйственных местностей и групп населения, т.е. повели к расширению круга вопросов экономического характера и тем почти стерли всякую грань между вопросами собственно-оценочной и общеэкономической статистики. Они слились вместе и составили специальную науку о народном хозяйстве — так называемую сельскохозяйственную экономику, науку по преимуществу русскую, плод специально русских условий земледельческой действительности. Надо заметить, что и вообще, на всех стадиях существования, — а существование это всегда было совместным, — трудно было бы провести ясную грань между земской оценочной и земской экономической статистикой — так тесно две эти отрасли всегда примыкали одна к другой и так тесно между собой переплетались. Можно сказать только одно, что, чем дальше, тем сильнее эта связь укреплялась, пока, ко времени издания закона 1893 г., не сделалась органической.

С точки зрения собственно широкого экономического характера задач земского кадастра, я должен обратить ваше внимание еще на одно обстоятельство, как очень важное и характерное. Западноевропейский кадастр преследовал цели исключительно фискальные; в этом смысле произведя учет производительных сил и результатов производства страны, он считал свою задачу исполненной. С официальной точки зрения, такова, конечно, задача и земского кадастра, которую он, в силу указанных обстоятельств, разрешает только в гораздо более широком и гораздо более научном масштабе.

Но дело в том, что, по самому своему характеру, по самому способу постановки своих вопросов, земский кадастр не мог закрыть глаза и игнорировать другую сторону экономического быта — вопросы потребления, не только потому, что они тесно связаны с вопросами производства в общей системе экономического равновесия, но также, конечно, и потому, что и самая налогоспособность, в особенности такой слабой хозяйственной единицы, как крестьянский двор, не может быть изучена в связи с размером его потребления. Правда, вопрос этот только затронут, кроме того, и по самому существу дела его нельзя было, конечно, провести последовательно до всех вытекающих из него выводов. Тем не менее заслуга самой постановки этого вопроса сама по себе так велика, что не позволяет обойти себя молчанием. В этом пункте земский кадастр, взятый во всем его целом, благодаря тому, что его путь освещался таким могущественным методом изучения социальных явлений, как метод статистический, вплотную подошел к организации подоходного налога по самому коренному вопросу последнего.

По-видимому, мы пришли к некоторым выводам и сможем теперь дать определенный ответ на поставленный нами в самом начале вопрос о предмете того курса, который в объявлении вашем значится под названием курса оценочного дела. Предмет наш есть так называемая оценочная статистика или, я лучше сказал бы, статистическая оценка, потому что это — есть решение оценочных вопросов статистическим методом. В этом смысле, наш предмет представляет, след., не что иное, как специальный прикладной курс по отношению к общей статистике; и, в этом же смысле, с точки зрения наличности в нем или отсутствия признаков науки, он находится с ней в одинаковых условиях. В применении к нему, даже мы можем отказаться от слова кадастр, потому что это старинное слово, как мы видели, служило слишком часто поводом к недоразумению и кроме того, вообще

не вызывает никаких ближайших и точных представлений. Мы скажем просто, что предмет наш есть приложение статистического метода к учету элементов и результатов производства.

Вы вправе спросить меня, что, так как явления, подобные земскому кадастру, не могут возникать случайно, то в чем же лежит причина, что он получил такое своеобразное направление? Почему статистический метод нашел себе здесь, а не в западноевропейском кадастре, такое всестороннее приложение?

Несомненно, что такие причины есть. В Западной Европе почти повсеместно производился кадастр парцеллярный; самое название показывает, что центр его тяжести лежал в тщательном измерении и нанесении на план всех земельных участков — парцелл. Эти землемерные работы стоили страшно дорого и поглощали громадную часть из общей суммы издержек на кадастровые операции. Так, напр., по данным прусского М[инистерства] ф[инансов], расходы по измерению земель составляли в общей сумме издержек на кадастр в западных провинциях Пруссии — 65%, в Австрии — 64%, в Баварии — 42% и т.д. Очевидно, что такая дорогая статья, поглощавшая громадные средства, не могла, и помимо всего прочего, не отразиться в стремлении по возможности сэкономить на остальных кадастровых работах. И действительно, за исключением этого, их внимание было еще обращено только на конечную операцию — учет результатов производства.

Разумеется, такой дорогой кадастр, со сплошным тщательным измерением земель, был бы совершенно недоступен финансовым силам нашей страны. К счастью, однако, в нем и не было настоятельной надобности. Когда земства впервые приступили к кадастру, то успело пройти только 3/4 века со времени генерального межевания, произведенного Екатериной II; во многих местах, кроме того, было уже начато и иногда значительно подвинулось вперед и специальное межевание, в пределах генеральных дач, между отдельными владельцами. Но в силу известных условий русской общественности мобилизация земельной собственности до реформы 1861 г., если, вообще говоря, и происходила, то темп ее и участвовавшая в ней земельная площадь были очень незначительны. Благодаря этому современный учет площадей дач генерального межевания очень часто без затруднения можно произвести восстановлением исторической связи между настоящими и первоначальными входившими в состав ее владельцами. При освобождении крестьян, в совсем недавнее, след., время составлены и выданы им подробные с подразделением на угодья планы надельных земель; то же самое было сделано с землями и удельных, а позднее — и государственных крестьян. Имеются, кроме того, результаты различных других, как правительственных, напр., военно-топографических, так и частных, напр., хозяйственных съемок. Все это вместе имело громадное значение для количественного и качественно-го учета земель как объекта обложения: его можно было с удовлетворительной степенью точности свести к документальному учету, дополненному данными и экспедиционного исследования. Благодаря этому земский кадастр мог сделать громадную экономию в силах и средствах, и у него оказались развязанными руки, чтобы искать себе компенсации в более тщательной постановке других областей исследования. Естественнее всего здесь было центр своего внимания перенести в сторону подробного изучения условий и техники производств — области, в которой статистический метод сразу же и нашел себе подходящее применение.

Форма исследований — подворные переписи — чисто русская. Писцовые книги. Румянцевская перепись, кадастровые отряды.

Но не в этом одно дело. Если бы, тем не менее, русский кадастр оказался под непосредственным влиянием или в руках чиновников от правительства, то наверное

можно сказать, что результаты его были бы другие. Удача его заключалась именно в том, что он производился, а главное, что начало ему было положено земствами, и притом положено в ту эпоху, когда земская самодеятельность была еще захвачена лучшими стремлениями и надеждами, на самой заре русской общественности. Это время совпало, как вы знаете, с широкой волной интеллигентского движения в народ, чтобы видеть, знать, понять и, по возможности, облегчить его нужды. Волна эта была вскоре же, в быстро последовавший период реакции, разбита Правительством, но она успела оставить глубокий след на общественном сознании. Тогда земская статистика оставалась почти единственным убежищем, где еще возможна была легальная деятельность, направленная в сторону народного быта, и сюда-то, естественно, устремился приток интеллигентских сил, воодушевленных единоклюшным порывом к изучению нужд русского народного хозяйства.

Земская статистика до сих пор еще ждет своей истории; она для нее еще не написана. Несомненно, что эта история обнаружит различные дефекты в организации дела, тем более неизбежные, что развивалось оно постепенно и постепенно же совершенствовалось; несомненно, что эта история произнесет и иные приговоры над теми и другими моментами в развитии той же деятельности — иные, чем те, к которым привыкли мы до сих пор и которые были произнесены под влиянием первого слишком еще горячего увлечения ею, — все это так и все это будет. И, тем не менее, земская оценочная и экономическая статистика, эти две неразрывно между собою связанные области одного общего дела, навсегда отметили собой широкую яркую полосу в развитии русской общественности; здесь относительно них не может быть двух мнений в потомстве.