

**А.В. Мамаев**

*к.и.н., с.н.с., Институт экономики РАН, Москва*

## **ДИСКУССИЯ О МУНИЦИПАЛЬНЫХ НАЛОГАХ В НАЧАЛЕ XX В.: ВОЗМОЖНАЯ, НО НЕ РЕАЛИЗОВАННАЯ ФИНАНСОВАЯ РЕФОРМА В ИМПЕРСКОЙ РОССИИ**

**Аннотация.** Городское самоуправление в начале XX в. стало важным хозяйственным и политическим институтом, что поставило вопрос о реформировании его финансовой базы и изменении соотношения государственных и общественных финансов. В статье освещаются разработка и обсуждение желаемой реформы муниципальных налогов властями, правоведами, экономистами и в обществе. Премьер П.А. Столыпин предлагал передать городам часть подоходного и «реальных» налогов, но серьезных действий в этом направлении не предпринял. Предложенный кадетами законопроект закреплял передачу муниципалитетам «реальных» налогов и развитие субсидий при отказе от подоходного обложения и отмене «обязательных» расходов. Важную роль в обсуждении планов реформирования играли получившее оппозиционный оттенок. Общество финансовых реформ, куда входили видные ученые, практики, деятели Госдумы, а также собравшийся в 1913 г. Съезд по городским финансам. Наиболее популярным у общественности был взгляд, что органам самоуправления необходимо передать «реальные» налоги, однако ученые выдвигали и предложения о передаче части подоходного налога, введении налога с прироста ценности имущества. Экономисты подняли вопрос о субсидиях от государства. Спорным был вопрос о сроках: возможна ли муниципально-финансовая реформа одновременно с реформированием государственных финансов, или лучше проводить преобразования раньше или позже. Указывалось и на возможность более эффективно использовать уже имевшиеся у городов ресурсы. В статье выявлено, что проекты, предложенные Думой и правительством к 1916 г., оказались умереннее предложений Столыпина и кадетов, но включили идеи ряда экономистов. Делается вывод, что реформа муниципальных финансов была затянута и до 1917 г. не поднялась выше уровня правительственных и думских комиссий, дискуссий экспертов.

**Ключевые слова:** *Россия, начало XX века, городское самоуправление, местное обложение, муниципально-финансовая реформа.*

JEL: H72, L97, N43, N73, N93, P25, R51.

DOI: 10.24411/2587-7666-2020-10110

Практика работы органов самоуправления в городах России конца XIX – начала XX в. показала, что их деятельность, несмотря на крайне ограниченный высоким имущественным цензом состав, обеспечивает динамичное развитие городского хозяйства. Одним из недостатков, снижавших эффективность и мешавших укреплению самоуправления как политического и хозяйственного института, была нехватка денег. Власти отводили муниципалитетам задачу удовлетворения «местных польз и нужд», создания коммунальной инфраструктуры, в то время как оппозиция рассматривала развитое местное самоуправление также как альтернативу самодержавию, зародыш представительной власти и демократии на местах.

И власть, и оппозиция соглашались с необходимостью улучшения муниципальных финансов – совокупности финансовых отношений вокруг формирования, распределения и использования ресурсов для решения задач, поставленных перед муниципалитетами. По мере развития городского хозяйства в конце XIX – начале XX вв. интерес к муниципальной

проблематике начинают проявлять экономисты, исследователи финансового права и обществоведы, преимущественно на зарубежном материале, опираясь на который они искали рецепты наилучшего варианта преобразований муниципальных финансов России. Так, вопросы коммунального обложения в странах Запада изучал П.П. Гензель; И.М. Кулишер в своей докторской диссертации сосредоточился на исследовании городских финансов Германии; обложение городских недвижимостей на Западе исследовал В.Н. Твердохлебов; ситуация в сфере городских финансов находилась в центре внимания в магистерской работе М.А. Курчинского, монографиях И.Х. Озерова, М.А. Сиринова. Л.А. Велихов изучал городское хозяйство как единое целое, формулируя основы особой муниципальной науки. Их наработки были использованы кадетами, представившими свой проект реформы Госдуме. Реформа разрабатывалась и правительством. В тесной связи с развитием муниципальных финансов находились планы введения подоходного налога, который сводил разные объекты обложения к общему знаменателю – доходу, отличался большей справедливостью, эластичностью и позволял обложить новые виды доходов: с личного труда, капиталов.

Исследователи, интересовавшиеся темой городского самоуправления в советское время, ставили в центр внимания общественно-политические проблемы, обходя стороной финансовые аспекты [Кружалова, 1982; Нардова, 1984; Вяликова, 1989], хотя вопрос затрагивался в рамках изучения политической истории России, например, в работе В.С. Дякина, который упоминал вопрос о реформе земских и городских финансов в контексте взаимоотношений общества, правительства и Госдумы в период премьерства П.А. Столыпина [Дякин, 1978]. В постсоветский период многие исследователи, изучавшие историю муниципалитетов в регионах, стали интересоваться и сюжетами финансовой тематики, но это еще больше подчеркнуло необходимость анализа проблемы реформирования муниципальных финансов на общероссийском уровне. Исследованию деятельности правительства и Госдумы в сфере городского самоуправления посвящена кандидатская диссертация О.А. Далиной [Далина, 2004], однако работа акцентирует внимание на политических, организационных и правовых аспектах преобразований, планах демократизации, проблема муниципальных финансов упоминается лишь вскользь. В ряде работ, посвященных биографии и взглядам ведущих российских экономистов начала XX в., зачастую рассказывается и об их позиции по муниципальным финансам, однако она не находится в центре внимания авторов [Виноградов, 2002; Нардова, 2007; Лушникова, Лушников, 2013].

Вопрос о муниципальных финансах стал и предметом специального историко-экономического изучения. Проблеме становления и развития налогового обеспечения местного самоуправления в России XIX–XX столетий посвятил свою докторскую диссертацию экономист И.В. Архипкин [Архипкин, 2008], позднее издавший на ее основе монографию об историко-экономических аспектах местного самоуправления в России [Архипкин, 2010]. Исследователь поставил своей задачей реконструировать налоговые системы местного самоуправления, характерные для российского общества в разные периоды его существования, и установить преемственность в преобразовании этих систем. Работа отличается широкими хронологическими рамками, автор помимо городов изучает и земства. Проблема реформирования муниципально-финансовой системы в начале XX в. в монографии почти не раскрыта. Этот вопрос нуждается в углубленном изучении.

Анализ общественной и научной дискуссии о наилучших путях реформы муниципальных финансов, обстоятельств разработки и обсуждения оппозиционного и правительственного проектов в начале XX в. позволит определить, какой виделась перспектива дальнейшего развития института самоуправления в России в начале XX в., какой шанс открывался перед ним в случае дальнейшей эволюции власти, прерванной революцией в 1917 г. Изучение этой проблематики позволяет выявить возможное, но не реализованное в имперской России направление реформирования налоговой системы, архаичность которой признавалась тогда многими, сравнить с современным положением в сфере муниципальных финансов.

## Основы реформы: взгляды правительства и оппозиции

Установленная Городовым положением 1892 г. налоговая база муниципальных финансов была несовершенной и недостаточной для успешной работы городского самоуправления. Ее основой являлся оценочный сбор с недвижимых имуществ, который не платили государство, император и церковь. Относительно мелкими были дополнительные сборы с промысловых свидетельств, с трактиров, извозного промысла, экипажей. Помимо сбора с недвижимости в пользу городов собирался аналогичный сбор в государственный и земский бюджеты, что сужало финансовую базу муниципалитетов. После жалоб городов на значительный рост сумм государственного налога на городскую недвижимость (из-за переоценки и перехода от раскладочной системы к окладной) государство в 1913 г. передало городам  $\frac{1}{6}$  сумм этого налога<sup>1</sup>, но качественно это ничего не изменило. Были законодательно установлены пределы обложения. Так, оценочный сбор не мог превышать 10% с доходности или 1% стоимости недвижимости. Значительная часть заработков горожан оставалась вне внимания, например, плата за работу, прибыль от акций, сделок с недвижимостью. Накануне революции в доходах многих городов преобладали поступления частно-правового характера – от городских имуществ и предприятий. Процент налоговых источников в бюджетах упал с 43 до 22,6%, частно-правовые поступления выросли с 34,7 до 49,3%, причем особенно быстро росли доходы от городских предприятий – с 4,1% среднего бюджета до 28,6%, чему способствовала муниципализация [Мамаев, 2018].

Очевидным способом качественно улучшить ситуацию в городских финансах считалось принятие законодательных мер с использованием опыта Запада, прежде всего наиболее передовых в то время в сфере местного управления Англии и Пруссии. Так как сам институт самоуправления был заимствован из Европы, то, как казалось, вполне логично использование прогрессивных принципов обеспечения средствами муниципалитетов для эффективного развития муниципального хозяйства.

Власти озаботились преобразованием института городского самоуправления после первой русской революции. Реформой, «затрагивающей самые основы культурного развития нашей родины», признавал преобразование земских и городских налогов министр финансов В.Н. Коковцов в пояснительной записке в связи с проектом введения подоходного налога в 1907 г. По его словам, задача заключалась в «справедливом размежевании областей государственного и местного хозяйства», чтобы в руках самоуправлений оказались достаточные средства «для удовлетворения культурных нужд», при этом налоги должны были быть соизмеримы с платежеспособностью. Как отмечал Коковцов, реформе муниципальных финансов должно было предшествовать введение государственного подоходного налога, после чего, по его мнению, открывалась возможность передачи муниципалитетам «некоторой доли нынешних государственных доходов»<sup>2</sup>.

Одной из реформ, запланированных премьером П.А. Столыпиным в рамках разработанных им Главных начал преобразования земского и городского управления 1907 г., было улучшение финансового положения городов в обмен на усиление административного контроля. Предполагалось передать муниципалитетам часть подоходного налога, введение которого в общегосударственном масштабе тогда прорабатывалось, увеличить предельный размер оценочного сбора вдвое – до 20% доходности или 2% стоимости. Власти планировали ввести систему денежных пособий земствам и городам как на отдельные мероприятия, так и для укрепления муниципальных финансов в целом, но с правом определять

<sup>1</sup> Полное собрание законов Российской империи. Собрание 3-е. Т. 33 : 1913. Отделение 1. Пг, 1916. С. 1392.

<sup>2</sup> Соображения министра финансов В.Н. Коковцова по поводу внесенных проектов установления новых налогов и преобразования некоторых существующих видов обложения 17 апреля 1907 г. // Российский государственный исторический архив (РГИА). Ф. 1278. Оп. 2. Д. 8. Л. 71об.

порядок расходования и степень участия в мероприятиях администрации. Также следовало организовать правительственный земско-городской банк для долгосрочных ссуд земствам и городам<sup>3</sup>. Такие меры могли улучшить положение муниципалитетов уже в краткосрочной перспективе, а пособия и ссуды обеспечили бы значительный прогресс как в направлениях, в которых было заинтересовано правительство (например, образование, здравоохранение), так и в удовлетворении специфически городских нужд, к примеру, развитии коммунальной инфраструктуры. Укрепление взаимодействия самоуправления и администрации позволило бы преодолеть тенденцию их противопоставления друг другу.

Серьезных действий для подготовки муниципально-финансовой реформы в то время власть не предприняла, обсуждение введения подоходного налога также заглохло. Самоуправления правительственная власть опасалась как силы, которая потенциально могла противостоять ей политически, поэтому с укреплением финансовых возможностей городов медлили. После бездействия правительства в этом вопросе в течение нескольких лет проект о реформе муниципальных финансов разработали кадеты, ведущую роль при его составлении играл А.И. Шингарев.

В законодательном предположении кадетов за подписью 35 членов Госдумы об улучшении финансов местных органов самоуправления, внесенном в Думу 19 января 1911 г., отмечалась «крайняя отсталость расходов местных органов самоуправления в сравнении с общегосударственным бюджетом», «ничтожность местного обложения» и «ничтожное развитие помощи государства местным финансам». Задачу пополнения местных финансов авторы проекта считали одной из первоочередных государственных потребностей. Передачу самоуправлениям новых форм обложения предполагалось связать с введением государственного подоходного налога.

В основе проекта лежала мысль о необходимости децентрализации расходов. Предлагалось отказаться от «обязательных» расходов самоуправлений на общегосударственные потребности: полицию и войска, распространить местное обложение на церковное, монастырское, казенное имущество, железные дороги. В законодательном предположении отмечалась необходимость отказаться от введения новых «косвенных» сборов, так как они социально несправедливы и обременяют малоимущее население, распределяются неравномерно. Подоходное местное обложение, как фиксировалось в документе, также имело недостатки, например, неравномерность в обложении и уход богатых из общин, где такой налог слишком высок. К тому же подоходный налог тогда еще только разрабатывался как общегосударственная мера, поэтому было решено не использовать его для улучшения местных финансов. Сторонники законодательного предположения предложили сделать основой местного обложения имущественные, то есть «реальные» налоги: города должны были получить государственный поземельный налог, весь оценочный сбор на недвижимость, промысловый налог<sup>4</sup>.

Но так как «реальных» налогов, по мысли составителей проекта, было недостаточно, следующим шагом властей предлагалось сделать развитие субсидий, отчислений или дотаций по примеру Англии, отчасти Бельгии и Пруссии в области образования, здравоохранения, общественного призрения, дорожного дела. Распределять субсидии следовало по объективным признакам – в зависимости от тяжести местного обложения, количества населения, территории. Получение субсидий должно было обязать органы самоуправления не уменьшать их собственных расходов. Неиспользованную часть следовало направлять в специальный фонд на экстренные случаи, для выдачи единовременных пособий в случае

<sup>3</sup> Столыпин П.А. Главные начала преобразования земских и городских общественных управлений. // П.А. Столыпин. Программа реформ. Документы и материалы. Т. 1. М.: РОССПЭН, 2002. С. 280–293.

<sup>4</sup> Законодательное предположение об улучшении финансов местных органов самоуправления, 1911 г. // РГИА. Ф. 1278. Оп. 2. Д. 2402. Л. 2, 14–17, 21–22, 60–64об, 65об, 68об, 71.

бедствий. Дополнительные средства города и земства могли бы расходовать либо непосредственно на расширение своих начинаний, либо использовать для платежей по кредитам на крупные строительные траты<sup>5</sup>.

Кадетский вариант основных начал муниципально-финансовой реформы предполагал отказ от передачи городам части подоходного обложения, опору на «реальные» налоги, развитие системы субсидий и дотаций при отказе от получения доходов от эксплуатации муниципальных предприятий; конкретные параметры реформы подлежали дальнейшему обсуждению. Проект обеспечивал существенное расширение финансовой базы городов, исходил из принципов справедливости и защиты малообеспеченных горожан. Но в 1911 г. он уже воспринимался как желаемый максимум, в реальности невозможный в тех условиях. Как подчеркивал участвовавший в обсуждении проекта экономист В.Н. Твердохлебов, принять предложения кадетов при имевшемся составе и «бессилии» Госдумы было «немыслимо», поэтому их следовало рассматривать как «план обращения поверх Думы» к общественному мнению<sup>6</sup>.

### Эксперты о муниципальных финансах

В связи с замыслами реформы муниципальных финансов активизировалось общественное обсуждение. В 1910 г. было создано Общество финансовых реформ, призванное изучать финансы России и зарубежных стран, как особо отмечалось в его программе, «стоящее вне политических партий». Однако окрашено оно было оппозиционно. Одной из основных целей общества провозглашалось «упорядочение местных финансов»: говорилось о необходимости увеличить бюджеты городов и земств, децентрализовать управление, перенести удовлетворение местных потребностей с центрального правительства на органы самоуправления. Отмечалось, что «необходима строгая экономия в местных расходах, борьба с халатностью и кумовством и расширение участия населения в делах местного самоуправления»<sup>7</sup>. Вопросы о муниципальных финансах общество коснулось на нескольких заседаниях.

В докладе на первом заседании общества известный общественный деятель, член Госдумы, бывший профессор Харьковского университета М.М. Алексеенко развивал идеи децентрализации финансов. По его мнению, с развитием местного самоуправления государство могло отдать ему часть своих задач, которые требуют «местного вникновения в дело». Докладчик охарактеризовал органы местного самоуправления как «готовые организации, которые могут выполнить многое из того, что ...делается государством», причем не хуже. Передав многие функции на места, государство, как считал Алексеенко, получило бы возможность «сосредоточить настойчивую и планомерную деятельность на вопросах, которые подлежат ему как центру»<sup>8</sup>.

Четкого ответа, как нужно улучшать муниципальные финансы, Алексеенко не дал, обозначив лишь два противопоставленных друг другу взгляда на источник доходов самоуправления: часть прямых налогов или так называемое «реальное обложение», т.е. налоги с ценности или дохода имущества, находящегося в конкретном городе, например, дома, земли, фабрики, торгового предприятия. По его мнению, недостатком передачи органам самоуправления прямых налогов было то, что увеличение поступлений было бы небольшим и постепенным. В получении частно-правовых доходов городами он видел разновидность

<sup>5</sup> Там же. Л. 68об-70, 71.

<sup>6</sup> Известия общества финансовых реформ (Петербург). 1911. №4. С. 38–39.

<sup>7</sup> Там же. 1910. №1. С. 3–5.

<sup>8</sup> Там же. С. 15.

косвенных налогов с предметов потребления: пользователи платили не только за покрытие расходов на услуги или продукты, но и давали «известный излишек», в этом виделся и свой плюс: «легче с городского населения взять по мелочам эти несколько миллионов, чем обращаться к нему с прямым требованием к известному имуществу или доходу». Алексеенко отметил и иную позицию, воспринимавшую взятие с горожан излишка не как обложение потребления, а как доплату за то, что город избавляет обывателей от концессионеров, которые, владея хозяйственными предприятиями, старались бы максимизировать прибыль. Новой привлекательной податной формой, как считал экономист, являлось обложение прироста ценности, особенно в больших городах, где такой прирост был значительным<sup>9</sup>.

Выступление Алексеенко стало программным, определившим дальнейшую деятельность общества, в котором вопросы муниципальных финансов заняли одно из ведущих мест.

Улучшение муниципальных финансов путем передачи прямых налогов связывалось с введением в России подоходного налога. В 1910 г. в Обществе финансовых реформ были подняты вопросы: возможна ли передача части подоходного налога на места, стоит ли параллельно с введением подоходного налога реформировать местное обложение или лучше подождать. Профессор финансового права П.П. Мигулин, исходя из «невозможного» состояния муниципалитетов, поддержал единовременность реформы государственных и местных финансов и передачу в пользу земств и городов части прямых налогов. Более осторожно высказывался профессор И.Х. Озеров, считавший, что передать ряд налогов на места можно, только когда поступления от подоходного обложения достигнут «известного размера», и станет понятно, какие суммы можно передать самоуправлениям. По его мнению, необходимо было разрешить общинам делать надбавки к ставкам подоходного налога, как в Пруссии, что стимулировало бы муниципалитеты правильнее и тщательнее определять размер обложения. Представитель Минфина Г.М. Курилло и Н.Н. Кутлер указали, что вопрос о местных финансах слишком сложен, чтобы решать его попутно с введением подоходного налога, но Кутлер при этом допустил, что реформа местных финансов могла бы даже предшествовать введению подоходного налога, как и предлагали кадеты<sup>10</sup>.

Некоторые экономисты, например, И.Х. Озеров, М.И. Фридман, рассматривали введение общегосударственного подоходного налога как возможность для государства, благодаря дополнительным доходам, передать самоуправлениям «реальные» налоги – поземельный и подомовой, как в Германии. На невозможность прямолинейно следовать «прусскому» пути передачи «реальных» налогов самоуправлениям указывал на заседании Общества представитель Минфина Г.М. Курилло. По его мнению, ситуация в Пруссии была уникальной, так как во время передачи прямых налогов общинам прусское государство имело значительные средства, в том числе благодаря железнодорожной политике, в России с ее большим объемом нужд провести реформу было гораздо труднее<sup>11</sup>.

Оживленные прения в Обществе финансовых реформ вызвал в феврале 1911 г. доклад А.И. Шингарева об улучшении финансов местных органов самоуправления, который базировался на законодательном предположении кадетов. Его предложения шли в русле общественных представлений о необходимости преодолеть «необычайную централизацию народных средств». Шингарев выступил против передачи самоуправлениям подоходного налога, что вело, по его мнению, к неравномерности доходов: «богатые общины богатели, а бедные беднели», муниципальным органам предлагалось передать «реальные» налоги: поземельный, государственный с недвижимости, а также отказаться от повышения доходов путем косвенного обложения. Кадетский публицист поддержал развитие системы целевого субсидирования муниципалитетов государством, распределение денег зависело

<sup>9</sup> Там же. С. 25–28, 33–34.

<sup>10</sup> Известия общества финансовых реформ (Петербург). 1911. №2. С. 16–19, 42–45.

<sup>11</sup> Там же. С. 27–28, 42–43.

бы от ряда критериев, на места можно было бы отдавать треть поступлений от новых государственных налогов. Реформу местных финансов предлагалось начать, не дожидаясь введения подоходного налога. По мнению Шингарева, госфинансы могли улучшиться только тогда, когда уже реформированные местные финансы поднимут производительность труда «культурными начинаниями»<sup>12</sup>.

Речь Шингарева спровоцировала дискуссию экспертов о началах преобразования местных финансов. На невозможность радикально улучшить финансовое положение муниципалитетов без реформы государственных финансов указывали М.А. Сиринов, А.Н. Фон-Рутцен. Сиринов полагал, что в существовавшем тогда госбюджете «урвать», пожертвовать что-то в пользу самоуправлений нельзя, стоял вопрос о реформировании коренным образом «пьяного бюджета», его перестройке на новый путь. Экономист М.И. Фридман согласился с Сириновым, отметив, что переформатировать госбюджет, отдав часть доходов на места, не получится, увеличение местного обложения легло бы дополнительным бременем на население, которое и так было обложено в отношении к доходу выше, чем ведущие страны Европы, при этом обладало слабой платежеспособностью. По мнению экономиста, следовало действовать осторожно: резкое увеличение местного обложения или разорило бы народное хозяйство, или обернулось крупными недоимками. Деньги, как считал Фридман, можно было получить путем умеренного повышения обложения и займов<sup>13</sup>.

Сиринов отмечал возможность улучшения финансового положения самоуправлений за счет задействования резервов и более полного использования уже имевшихся источников, например, оценочного сбора, который во многих городах облагался не по максимальной ставке, а оценки были заниженными. Он полагал, что «колоссальный» потенциал в плане повышения поступлений имело развитие городских предприятий, если бы они эксплуатировались более эффективно. По словам Сиринова, дополнительные деньги принесло бы и решение проблемы недоимок, которые, по его словам, держались на уровне 20% от взимаемых налогов. «...Сами города могут расширить свои финансы, но только не хотят», – отметил экономист, напомнив об узком социальном составе муниципалитетов<sup>14</sup>.

Спорным оставался вопрос о передаче на места «реальных» налогов, при этом экономисты старались отойти от жесткого противопоставления прямых налогов и «реального» обложения. М.И. Фридман признал вполне осуществимой передачу на места «реальных» подомового и поземельного налогов, хотя у них были «свои немалые недостатки». Как полагал экономист, городам и земствам можно было передать часть доходов от обложения спиртных напитков, он поддержал введение прибавок к государственному подоходному налогу, но не сразу, а со временем. В сравнении с получением дохода от муниципальных предприятий недостатки «реального» обложения, прежде всего неравномерность, «бледнеют», полагал экономист<sup>15</sup>. Против местных добавок к подоходному налогу возражал Кутлер, опасаясь массовых уклонений и компрометации нового налога в критический момент его введения, к тому же при таком обложении средства стали бы распределяться между городами неравномерно, и платеж стал бы зависеть не от состоятельности человека, а от того, где он живет<sup>16</sup>.

В защиту прибавок к подоходному налогу в пользу самоуправлений выступил экономист В.Н. Твердохлебов, отметивший, что соображения об их неудобстве и невыгодности «несколько преувеличены». Он согласился с вредностью промыслового обложения и нецелесообразностью передачи его на места, отметив, что и другие «реальные» налоги –

<sup>12</sup> Известия общества финансовых реформ (Петербург). 1911. №4. С. 10–12, 67–69.

<sup>13</sup> Там же. С. 22–27.

<sup>14</sup> Там же. С. 16–18, 20.

<sup>15</sup> Там же. С. 22–27.

<sup>16</sup> Там же. С. 50–54

поземельный и подомовой – также отличались значительной неравномерностью поступлений, которая усилилась бы, если бы оценку для сбора этих налогов передали отдельным городам и земствам, к тому же «реальные» налоги не облагали лиц свободных профессий, получателей жалования<sup>17</sup>.

Нерациональной передачу городам «реальных» налогов считал Сиринов, так как это означало бы, по его мнению, задержку в развитии: города и земства, получив деньги, не станут «напрягать налоговых источников» и «замрут в бездействии». Он считал более рациональным полный отказ государства от этих налогов как устаревших, но без передачи самоуправления. Несмотря на общественную критику, Сиринов называл повышенные тарифы муниципальных предприятий вполне рациональным способом пополнить местный бюджет, полагая, что это лучше муниципальных концессий. Развивать предприятия, по мысли Сиринова, можно было путем коммунального кредита. Он считал проект кадетов, исходящий из «симпатичных» целей, проектом реакционным, так как города и земства получили бы возможность «заткнуть дыры и успокоиться на этом», что в итоге отложило бы демократизацию самоуправления<sup>18</sup>. Взгляд Сиринова был раскритикован Шингаревым, заявившим, что неиспользованные источники земств и городов были ничтожны по сравнению с их потребностями. Позднее Велихов, критикуя Сиринова, отмечал, что его теория о предоставлении муниципалитетам только налогов, имеющих местное значение (специальное обложение, налоги на ценности, собак, велосипеды, автомобили, зрелища), не могла дать городам достаточных средств и по сути вела к ликвидации «местных финансов» [Велихов, 1928. С. 356–357].

И.М. Кулишер подчеркнул, что передача «реальных» налогов на места, столь популярная в России в начале XX в. благодаря опыту Пруссии, была там мерой «исключительной», обусловленной особыми финансовыми условиями в Пруссии и Гессен-Дармштадте. Экономист призвал обратить внимание на новые для Запада налоги – обложение прироста ценности земли, недвижимости. Также, по его мнению, средства могла бы дать муниципализация предприятий. В указаниях на неравномерность прибавок к государственному подоходному налогу в разных городах, как считал Кулишер, было много преувеличений, из них был выход – передача надбавок в специальный фонд, который бы распределял средства между местными органами. В то же время Кутлер и Фридман справедливо отметили, что доходы от предложенных Кулишером новых налогов едва ли были бы существенными, их можно было получить лишь в отдельных городах спустя продолжительное время<sup>19</sup>.

Спорной оказалась и идея субсидий. Фридман назвал их одним из наименее совершенных способов, порождающим затруднения при распределении. Субсидии вели, по его мнению, к централизации и усилению влияния государства на самоуправления, что для России было «чрезвычайно опасно»<sup>20</sup>. По мнению В.Н. Твердохлебова, субсидии в предлагаемой кадетами форме были нецелесообразны: они «несколько ограничивали» местное хозяйство, а выработка критериев их выдачи в центре вела бы к тому, что средства распределялись бы не на основании конкретных нужд. Если бы распределение было доверено местам, то это привело бы к отсутствию контроля, полагал Твердохлебов. Наиболее целесообразной формой пособий он считал софинансирование государством определенной части расходов муниципалитетов на конкретные потребности, точная доля софинансирования определялась бы платежеспособностью общины. По его мнению, свободную наличность профицитного госбюджета для выдачи городам пособий можно было закрепить в нескольких фондах<sup>21</sup>.

<sup>17</sup> Там же. С. 39–44.

<sup>18</sup> Там же. С. 66–67.

<sup>19</sup> Там же. С. 44–54, 60–62.

<sup>20</sup> Там же. С. 60–62.

<sup>21</sup> Там же. С. 39–44.

Шингарев отверг довод Фридмана, заявив, что не считает опасной централизацию сбора средств и субсидии, угроза ему виделась в централизации расходов. По его мнению, развитие субсидий помогло бы «отступлению государства». Не согласился кадет и с доводами Твердохлебова о доле участия государства в расходах самоуправлений: по его мнению, это трудно было реализовать на практике. Как указывал Шингарев, без правильных кадастров классифицировать и правильно определить потребности самоуправлений нельзя, государство, исчисляя бюджет, не знало бы точно расходов. Подводя итог обсуждению, он предложил не увлекаться «теоретическими спорами» и отметил, что «в вопросе о налогах и финансах истины нет», любое положение спорно<sup>22</sup>.

Дискуссии показали отсутствие единства мнений о путях улучшения муниципальных финансов и тот факт, что экономисты и правоведа оказались более осторожны, чем разработчики кадетского проекта. В своих предложениях эксперты использовали зарубежный опыт и предложили ряд новых налоговых мер. Экономисты и правоведа отметили тесную связь муниципально-финансовой реформы с введением подоходного налога и в целом преобразованием государственных финансов, ее первостепенную важность для динамичного развития не только городского хозяйства, но и в целом всей культуры, что отражало возрастающую роль института городского самоуправления в жизни страны. В то же время эксперты осознавали, что большинство горожан небогаты, поэтому внедрять новые налоги предлагали осторожно, акцентируя обложение более зажиточных слоев. Реформа должна была стимулировать самоуправления собирать и тратить доходы более эффективно и на наиболее общественно значимые цели.

Проект кадетов так и не был принят Думой. Общественная дискуссия продолжилась в 1913 г. на Первом Всероссийском съезде представителей городов по вопросам улучшения городских финансов, где все муниципальные деятели вновь заявили о неотложной необходимости реформы местных финансов, подчеркнув высокий уровень централизации средств у государства и нехватку денег у городов. По подсчетам киевского городского головы, председателя съезда И.Н. Дьякова, для приведения к европейскому уровню «бюджеты русских общин должны увеличиться в 6 с половиной раз». Съезд показал, что отстаиваемая кадетами, в том числе Шингаревым и членом Госдумы, издателем журнала «Городское дело» Л.А. Велиховым идея «прусского» пути с передачей «реальных» налогов на места преобладала среди городских деятелей, также им понравилась мысль о развитии субсидирования муниципалитетов на нужды государственного характера (образование, медицина, общественное призрение). Но съезд также высказался и за предоставление городским самоуправлениям части подоходного налога, отмену предельности обложения недвижимости<sup>23</sup>.

Наряду с концепцией передачи на места «реальных» налогов свою позицию на съезде озвучил В.Н. Твердохлебов. Критикуя идею отдать все «реальные» налоги городам, экономист отмечал, что применение принципа «услуги и возмездия» в городском самоуправлении неверно, потому что «большая часть городских расходов имели общегосударственный характер», а противопоставление общегосударственных задач задачам местных союзов «звучит анахронизмом». Твердохлебов, развивая идею единого базиса налоговой системы государства и местного самоуправления, пришел к выводу, что нет необходимости строго разграничивать источники государственных и местных налогов [Твердохлебов, 1916б. С. 145–147]. Его проект предусматривал введение самостоятельного оценочного сбора или надбавки к государственному налогу с недвижимых имуществ (с отдельной оценкой земли и строений, с возможностью освобождать строения от налога), надбавки к промысловому и подоходному налогам, квартирного налога. Также предлагалось ввести налоги на чистый

<sup>22</sup> Там же. С. 67–69.

<sup>23</sup> Труды Первого Всероссийского Съезда представителей городов по вопросам улучшения городских финансов. Киев, 1914. С. 18, 30, 139–143, 188–189, 323–324.

прирост ценности с недвижимости и специальные сборы с собственников недвижимости и предприятий, получающих особые выгоды от городских улучшений. Твердохлебов продолжал отстаивать идею софинансирования муниципальных расходов государством в виде пособий в дополнение к тратам городов на соответствующие цели, «причем доля казны в расходах должна быть обратно пропорциональна поступлениям в каждом городе подоходного налога на душу населения» [Твердохлебов, 1912. С. 88-89]<sup>24</sup>. Развивать систему дотаций органам самоуправления предлагали П.П. Гензель и М.И. Сиринов [Сиринов, 1915. С. III, VII, 340; Гензель, 1917. С. 99].

Свои предложения об улучшении муниципальных финансов выдвигали и сами города. Оригинальные идеи подготовил в докладе главе МВД в 1912 г. городской голова Саратова В.А. Коробков. В пользу городов он предлагал передать определенный процент от ежегодного увеличения государственных доходов от всех или некоторых доходных статей, чтобы общая сумма отчислений составляла не менее 5 млн руб. в год. Эту сумму можно было бы ежегодно распределять между городами для использования как обеспечение дешевых кредитов на цели городского строительства. Дополнительный доход дал бы городам и земствам кредит в 100 миллионов рублей в год, «а население будет иметь на сотни миллионов рублей нового заработка», полагал Коробков<sup>25</sup>. К ходатайству, направленному в МВД Саратовской городской думой, присоединились еще не менее 16 муниципалитетов<sup>26</sup>.

После издания закона от 6 июня 1910 г. о государственном налоге с недвижимых имуществ, который привел к значительному увеличению платежей в казну за недвижимость, в МВД поступило более 150 ходатайств городов об усилении их средств. Предложения в основном были весьма приземленными и не предполагали радикальной перестройки финансовой системы. Правительство установило, что эти ходатайства «в конечном результате» сводились к понижению госналога с недвижимости и передаче освободившихся сумм городам. Также предлагалось изменить основания и порядок определения чистой доходности городской недвижимости для госналога. Муниципалитеты просили МВД ограничить земское обложение, выделив их в самостоятельные земские единицы, установить максимум земского обложения городской недвижимости, освободить недвижимость от казенных и земских сборов. В то же время предлагалось убрать ограничения в обложении городским оценочным сбором. Города хотели избавиться от расходов на полицию и воинскую квартирную повинность, отнести расходы на борьбу с эпидемиями в равной мере на города, земства и государства, получить сборы со зрелищ и увеселений, с квартирноаниматоров с одновременным прекращением взимать государственный квартирный налог [Навроцкий, 1913. С. 64].

## Проблема муниципальных финансов в Госдуме

Внесенный в Госдуму проект кадетов подвергся обсуждению в финансовой комиссии, которая назвала необходимость решительных действий бесспорной и предложила признать желательным составить законопроект. Против инициативы Госдумы в этом вопросе на ее заседании в мае 1911 г. выступил товарищ министра финансов Н.Н. Покровский. Он заявил, что разработку законопроекта возьмет на себя правительство и представит его в Госдуму «с тою быстротой, какая только по существу достижима»<sup>27</sup>.

<sup>24</sup> Реформа Городового положения. Законодательные материалы // Городское дело (Петроград). 1916. № 8. С. 397–399.

<sup>25</sup> РГИА. Ф. 1288. Оп. 7. Год 1913. Д. 82. Л. 21об - 22.

<sup>26</sup> Там же. Л. 35-35об., 37, 38-38об, 39, 41об, 49об, 52об, 59, 61об, 63, 74, 80-80об, 84-84об, 88, 91-91об, 95об-96, 102-102об.

<sup>27</sup> Государственная дума. Третий созыв. Стенографические отчеты. 1910 г. Сессия 4-я. Часть III. СПб: Государственная типография, 1911. Стлб. 4355.

В марте 1912 г. в Госдуму поступил разработанный правительством проект о реформе местных финансов, который оказался весьма умеренным. При подготовке закона правительство исходило из того, что нельзя передавать на места госналоги, допускать в местном обложении косвенные налоги на предметы широкого потребления, устанавливать пособия нецелевого характера на общие потребности местных учреждений, то есть отрицало ряд предложений оппозиции и экспертов. Думская финансовая комиссия отметила, что проект не решал проблему коренным образом, но все же признала его полезным, так как он освобождал земства и города от расходов общегосударственного характера. После ряда мелких поправок Госдума приняла проект, он прошел Госсовет и был утвержден императором [Навроцкий, 1913. С. 5-8, 76].

Согласно принятому 5 декабря 1912 г. закону об улучшении земских и городских финансов, государство обязалось возмещать городам расходы на водоснабжение войск, принимало на государственный счет для губерний Европейской России все расходы на содержание полицейских управлений, для всей империи – половину расходов на содержание полиции, брало на себя содержание губернских присутствий по земским и городским делам, снимался еще ряд мелких обязанностей<sup>28</sup>. Закон оказался паллиативом и не привел к серьезному улучшению муниципальных финансов. Расходы, от которых освобождались города, кроме трат на полицию, были незначительными.

Изначально правительственный законопроект содержал большее число пунктов и предполагал передачу органам самоуправления части некоторых государственных «реальных» налогов. Предполагалось ограничить государственный и земский налоги с городских недвижимых имуществ уровнем в 5% доходности, причем земствам запрещалось увеличивать обложение городской недвижимости, помещений фабрик и заводов без увеличения на тот же процент суммы земских сборов с прочей недвижимости в уезде. Было запланировано введение добавочных земских и городских сборов к государственному промысловому налогу: для муниципалитетов – не свыше 50% от передаваемых государству сумм. Акционерные предприятия предполагалось обложить дополнительным промысловым сбором в 25% от суммы государственного промыслового налога, причем деньги должны были поступать в общеимперский фонд. Из них две трети предлагалось распределять земствам и одну треть городам пропорционально суммам государственного промыслового налога [Навроцкий, 1913. С. 161–164].

Однако в финансовой комиссии Госдумы вопрос об этих мерах не стал подниматься под предлогом, что они нуждаются в серьезных обсуждениях, а срок полномочий Госдумы III созыва заканчивался. В итоге законопроект был принят лишь с пунктами, уменьшающими расходы, которые могли быть реализованы в 1913–14 гг. из-за их простоты и бесспорности.

Вновь правительство подняло вопрос о реформе муниципальных финансов в рамках разработки общего проекта реформирования Городового положения в начале 1914 г. В феврале было собрано совещание чинов отдела городского хозяйства Главного управления по делам местного хозяйства МВД, на котором председатель совещания К.А. Невиандт обрисовал задачу привести Городовое положение в соответствие «современным потребностям и условиям местной жизни». Основываться при разработке положений нового закона чиновникам предлагалось на многочисленных ходатайствах отдельных муниципалитетов, а также 22-летнем опыте применения Городового положения на практике и его «историческими началами». Рассмотрение вопросов городской реформы на более чем десятке заседаний, состоявшихся до начала войны, опиралось на подготовленные при Столыпине Главные начала преобразования земского и городского управления 1907 г. Однако начало

<sup>28</sup> Полное собрание законов Российской империи. Собрание 3-е. Т. 32 : 1912. Отделение 1. Пг., 1915. С. 1631–1634.

войны прервало обсуждение<sup>29</sup>. Обещанную правительством широкую реформу муниципальных финансов провести не удалось.

Мировая война, сопровождавшаяся огромными расходами, а также «сухой закон», который лишил казну приносившего серьезный доход питейного акциза, создали дыру в государственном бюджете. Когда стало ясно, что война затянется и будет изматывающей, а повышение существовавших налогов и окладных сборов оказалось недостаточным, вновь встал вопрос о введении подоходного налога и реорганизации всей налоговой системы страны на более совершенных и справедливых принципах.

Шестого апреля 1916 г. было утверждено положение о государственном подоходном налоге, устанавливавшее в России новый налог с 1 января 1917 г. Это открывало новые перспективы улучшения муниципальных финансов путем передачи части нового налога городам. Государственный контролер Н.Н. Покровский надеялся, что по мере возрастания поступлений подоходного налога и ослабления финансовых затруднений удастся передать местным самоуправлениям часть «реальных» налогов [Покровский, 1916. С. 5]. Экономист В.Н. Твердохлебов был более пессимистичен. По его мнению, в условиях войны вряд ли можно рассчитывать на отказ государства от «реальных» налогов, да и после войны такое решение одновременно с введением подоходного налога, как полагал экономист, было бы «поспешным и неосторожным» [Твердохлебов, 1916а. С. 10–12].

При Министерстве финансов 1 февраля 1916 г. открылось совещание для обсуждения податной реформы, в котором участвовали представители законодательных палат, науки, промышленности. При Главном управлении МВД также было образовано особое совещание для рассмотрения проекта Городового положения во главе с начальником управления Н.Н. Анциферовым<sup>30</sup>.

Одновременно подготовка законопроекта о реформировании Городового положения, включая муниципальные финансы, началась в Госдуме. В думскую комиссию по городским делам в 1916 г. входили 28 членов, а также председатель комиссии, земец-октябрист, бывший городской голова Твери М.И. Арефьев, товарищи председателя кадет М.М. Новиков и бывший городской голова Кишинева, центрист П.В. Синадино. Секретарем являлся кадет Л.А. Велихов<sup>31</sup>. Законодательное предположение о реформе Городового положения 1892 г. было передано в комиссию по городским делам 3 марта 1916 г. за подписью 37 членов Думы после того, как его признало желательным общее собрание Госдумы. По данным М.И. Арефьева, МВД, которое также занялось разработкой положений проекта, предполагало его подготовить не ранее октября, поэтому комиссия Госдумы по городским делам решила начать параллельную работу. Ответственным докладчиком по вопросам, касающимся городских финансов, был назначен Л.А. Велихов [Далина, 2004. С. 129].

Известный российский городской деятель, редактор журнала «Городское дело» констатировал «критическое положение финансов большинства русских городов, доходящее нередко даже до невозможности оплаты в срок труда городских служащих». Согласно докладу Велихова о мерах к улучшению городских финансов в комиссии по городским делам 1 апреля 1916 г., следовало передать городам «реальные» налоги, «оставив вместе с тем в пользу государства обложения, имеющие по преимуществу подоходный характер». Такой принцип – передачи муниципалитетам по окончании военных действий «реальных» налогов – был принят Госдумой при прохождении закона о подоходном налоге.

Как отметил Велихов, в пользу городов должен был быть полностью передан оценочный сбор с недвижимых имуществ. Городской квартирный налог предполагалось

<sup>29</sup> РГИА. Ф. 1288. Оп. 5. 1917 г. Д. 36. Л. 119, 124, 140.

<sup>30</sup> Вестник финансов, промышленности и торговли (Петроград). 1916. №14. С. 5; Государственный архив Российской Федерации (ГАРФ). Ф. 1800. Оп. 1. Д. 151. Л. 160б-170б.

<sup>31</sup> Государственная Дума. Созыв 4-й. Сессия 4-я. Обзор деятельности комиссий и отделов. 3 сентября 1915 г. – 20 июня 1916 г. Пг.: Гос. типография, 1916. С. 197.

полностью сохранить как сбор «в подкрепление городских доходов», по форме взимания его предлагалось установить или в виде прибавочного к государственному подоходному налогу, или в виде самостоятельного обложения всех квартирных помещений «известным процентом» с суммы их оплаты. Также следовало установить сбор с прироста ценности недвижимых имуществ. Обложение промысловых предприятий было решено сохранить<sup>32</sup>.

Комиссия согласилась с полной передачей городам оценочного сбора, если не сразу, то в определенный срок, например, 5 лет, предлагалось установить пределы обложения сбором: в городах, не выделенных из земства – не ниже 10% чистого дохода, или 1% стоимости, и не выше 20% чистого дохода, или 2% стоимости. Для городов, выделенных из уездного земства – от 13 до 23%, для выделенных из уездного и губернского земства – от 15 до 25%. Введение рамок обложения, по мысли Велихова, защищало от завышения сбора, которое могло привести к отказу капиталистов от вложений в предприятия, замедлению строительства и протестам богатых. По мнению Арефьева, полная передача оценочного сбора городам стимулировала бы переоценку недвижимости, которой муниципалитеты избегали, опасаясь соответствующего увеличения земского и государственного сборов<sup>33</sup>.

Кроме оценочного сбора комиссия поддержала установление специального сбора с недвижимости на устройство и содержание муниципальных сооружений, дающих выгоды отдельным частям города или владельцам. Общая сумма обложения не должна была превышать затрат города на эту цель. Распределять сумму сбора должна была дума в одинаковом процентном отношении к доходности или ценности. Также комиссия высказалась в поддержку введения сбора с прироста ценности недвижимых имуществ, признав желательным установить точную классификацию процентных отчислений в зависимости от размера чистой прибыли при отчуждении имуществ и сроков, в которые происходит покупка и отчуждение<sup>34</sup>. Вопрос о промысловом сборе Велихов предложил отложить до установления финансовой комиссией Госдумы основ взимания налога с промышленных предприятий, эта мысль была поддержана комиссией. Комиссия также выступила против введения косвенных налогов в пользу города, против большинства мелких сборов, падающих на беднейших. Было поддержано включение в источники городских доходов сборов с увеселений и зрелищ, заграничных паспортов, аукционных продаж, судебных и нотариальных пошлин и адресного сбора. Вопрос о надбавках в пользу городов к подоходному налогу комиссия признала «несвоевременным». Содержание полиции и квартирное довольствие войск было решено передать полностью госказначейству. Комиссия также признала желательной помощь со стороны правительства городам в таких отраслях, как народное образование, борьба с эпидемиями, канализация, но не определила, в какой форме она должна осуществляться<sup>35</sup>.

Споры вызвал вопрос о процентной норме оценочного сбора с имуществ. М.И. Арефьев отметил, что установление минимального уровня сбора в 10% с чистого дохода в случае передачи городам государственного оценочного сбора приведет к тому, что налоговое бремя владельцев недвижимости на самом деле понизится. В итоге по предложению Велихова было решено обязать городские самоуправления при получении государственного оценочного сбора не понижать существовавшее городское обложение оценочным сбором. Переоценки имущества следовало проводить по государственным нормам, а после окончательной передачи налога в города – по правилам МВД. Высший предел обложения было решено снизить с 20 до 16% от чистой доходности, или 1,6% от стоимости<sup>36</sup>.

<sup>32</sup> РГИА. Ф. 1278. Оп. 5. Д. 561. Лл. 116об-118об.

<sup>33</sup> Там же. Лл. 122-122об.

<sup>34</sup> Там же. Лл. 123-123об., 124.

<sup>35</sup> Там же. Лл. 122об., 124-125.

<sup>36</sup> Там же. Лл. 210-214.

В 4-ю сессию Госдумы, до 20 июня, завершить рассмотрение законодательного предложения не удалось из-за разногласий по вопросу о выборах гласных в городские думы. Остальные части проекта были приняты в первом чтении<sup>37</sup>. Члены комиссии надеялись, что к декабрю проект удастся провести и через комиссию, и через общее собрание Госдумы, однако этого не произошло [Далина, 2004. С. 138].

Осенью 1916 г. свой вариант городской реформы предложило МВД. Для пополнения городской казны предполагалось ввести 13 новых сборов. Среди предлагаемых правительством – дополнительный налог с недвижимости, квартирный, налог с прироста ценности недвижимости. При этом сохранялся максимум оценочного сбора в 1% оценочной стоимости с возможностью его увеличения до 1,5% при необходимости закрыть дефицит сметы, с разрешения губернского присутствия и при одновременном паритетном увеличении квартирного налога. Земское обложение городской недвижимости предлагалось ограничить 5% средней чистой доходности, но постепенно – чтобы не нанести ущерба земским кассам<sup>38</sup>.

Правительственный проект оказался существенно умереннее думского, потому что не допускал передачи городам государственного сбора с недвижимости, сохранял земский сбор, а максимум оценочного сбора устанавливался ниже, чем предлагала Дума. Проект также был значительно консервативнее того варианта, который предлагал Столыпин в 1907 г.: городам не передавалась часть подоходного налога, ничего не говорилось о субсидиях, предел оценочного сбора был понижен с 2 до 1,5% стоимости. До начала революции думский и правительственный проекты так и не попали на рассмотрение Госдумы. Замыслы муниципально-финансовой реформы не были реализованы.

## Заключение

Путь улучшения муниципальных финансов через расширение налоговой базы самоуправлений был сформулирован Столыпиным в 1907 г., дальнейшие споры о параметрах и масштабах реформы шли в русле этих предложений. Идея передачи муниципалитетам «реальных» налогов по «прусскому» образцу преобладала, хотя критиковалась экономистами, предлагавшими расширять финансовую базу самоуправлений за счет подоходного обложения, развивая субсидирование, вводя обложение прироста ценности имущества. Несмотря на разногласия, как именно укреплять муниципальные финансы, общественность, Дума, правительство и муниципалитеты сходились в том, что это насущная необходимость. Улучшение налоговой базы в будущем могло повысить самостоятельность городского самоуправления, обеспечить достаточные финансы для развития этого института гражданского общества, помочь децентрализации и развитию местной инициативы.

Однако во взглядах экономистов и общественности отсутствовал консенсус, нуждались в реформировании и архаичные государственные финансы, постреволюционное общественное успокоение лишило власти стимула к реформам, эксперты отмечали, что улучшение муниципальных финансов не является панацеей, и нужно повышать эффективность использования того, что города уже имели. Преобразование муниципальных финансов затягивалось, завязнув на уровне правительственных и думских комиссий, дискуссий экспертов, мелких законодательных уступок. Ускоренная разработка параметров муниципально-финансовой реформы вновь активизировалась в условиях войны и общественного недовольства властью в 1916 г. Разработанные Думой и правительством проекты оказались значительно умереннее, чем то, что предлагалось Столыпиным, в то же время в них

<sup>37</sup> Государственная Дума. Созыв 4-й. Сессия 4-я. Обзор деятельности комиссий и отделов. 3 сентября 1915 г. – 20 июня 1916 г. Пг.: Гос. типография. 1916. С. 197–198.

<sup>38</sup> ГАРФ. Ф. 1800. Оп. 1. Д. 51. Л. 18-25об.

включили некоторые идеи, высказывавшиеся экономистами. Очевидно, власти пытались действовать более осторожно в связи с войной, усилением налогового бремени, введением государственного подоходного налога, а также ростом оппозиционности городских деятелей. В условиях революции 1917 г. отсутствие прочной финансовой базы муниципалитетов, наряду со многими другими причинами, помешало им укрепить легитимность и привело к муниципально-финансовому и хозяйственному кризису.

В современной России нашли воплощение некоторые предложения столетней давности. По данным Центра городской экономики КБ «Стрелка», проанализировавшего бюджеты 79 столиц российских регионов в 2013–2015 гг.<sup>39</sup>, доходная база муниципальных бюджетов формируется на 25% муниципальной долей подоходного налога с горожан, вопрос о введении которого был одним из центральных в дискуссии начала XX в. Однако нормативы муниципальной доли НДФЛ сейчас устанавливаются на федеральном и региональном уровне, и города мало контролируют эти доходы. Городская недвижимость приносит муниципалитетам в среднем 16% доходов, в том числе 9% – операции с имуществом, 6% – земельный налог. Налог на недвижимое имущество горожан – жилые дома, квартиры, гаражи – дал в среднем 1% бюджета, что заметно меньше, чем в начале XX в. Как показывает опыт столетней давности, этот сбор имеет значительный потенциал более эффективного использования, движением в этом направлении стал переход на налогообложение по кадастровой, а не инвентаризационной стоимости имущества.

Особенностью современных российских городов также является их зависимость от безвозмездных поступлений адресного характера от властей региона и федерального центра – в региональных столицах они в среднем составляют 49% доходов, что ставит задачу повышения самостоятельности муниципалитетов для большей гибкости в решении городских проблем. В то же время очевидна и необходимость сохранения целевых адресных субсидий, в том числе для выравнивания в разных городах расходов на потребности общегосударственного характера. Изучение ситуации начала XX в. может помочь в совершенствовании муниципальных финансов в наши дни.

#### ЛИТЕРАТУРА

- Архипкин И.В. (2010). Местное самоуправление в России: историко-экономический аспект. М.: Маска.
- Архипкин И.В. (2008). Становление и развитие налогового обеспечения в России XIX–XX столетий: диссертация на соискание степени доктора экономических наук. Москва.
- Велихов Л.А. (1928). Основы городского хозяйства. М.–Лг.: Гос. изд-во.
- Виноградов С.М. (2002). Историко-экономические воззрения И.М. Кулишера. СПб: изд-во СПбГУЭФ.
- Вяликова Л.В. (1989). Московское городское самоуправление в 1912 – феврале 1917 гг.: диссертация на соискание степени кандидата исторических наук. Москва.
- Гензель П.П. (1917). Перечень мер к немедленному осуществлению в области денежного обращения и государственного кредита // Финансовая реформа в России. Вып. III. Пг.: Тип. ред. период. изд. м-ва фин. С. 1–123.
- Далина О.А. (2004). Проблемы городского самоуправления в деятельности правительства и Государственной думы в начале XX в.: диссертация на соискание степени кандидата исторических наук. Москва.
- Дякин В.С. (1978). Самодержавие, буржуазия и дворянство в 1907–1911 гг. Лг.: Наука, Ленинградское отд-е.
- Кружалова Н.Ю. (1982). Московское городское самоуправление в 1905–1912 гг.: дис. ... канд. ист. наук. М.
- Лушников М.В., Лушников А.М. (2013). Российская школа финансового права: портреты на фоне времени. Ярославль: ИНДИГО.
- Мамаев А.В. (2018). Институт городского самоуправления и проблема модернизации муниципальной инфраструктуры в России в начале XX в. // Вопросы теоретической экономики. №1. С. 102–116.
- Навроцкий В. (1913). Закон 5 декабря 1912 г. об улучшении земских и городских финансов. СПб.: Сотрудник.

<sup>39</sup> КБ «Стрелка». Богатство и самостоятельность: что делает бюджет города устойчивым. Бюджеты региональных столиц 2013–2015 гг. [s3.eu-west-1.amazonaws.com/strelka.storage/2018/11/317404e4-1620-44e1-a7f9-0be8e79aa800/181024\\_budget\\_1page.pdf](https://s3.eu-west-1.amazonaws.com/strelka.storage/2018/11/317404e4-1620-44e1-a7f9-0be8e79aa800/181024_budget_1page.pdf) (дата обращения: 15.09.2019).

- Нардова В.А. (1984). Городское самоуправление в России в 60-х – начале 90-х гг. XIX в. Правительственная политика. Л.: Наука, Ленинградское отделение.
- Нардова В.А. (2007). Лев Александрович Велихов и реформа городского общественного управления (1907–1916 гг.) // Власть, общество и реформы в России: история, источники, историография. СПб: Изд-во Санкт-Петербургского университета. С. 165–178.
- Покровский Н.Н. (1916). Реформа прямого обложения // Вестник финансов, промышленности и торговли. №14. 3 апреля.
- Сиринов М.А. (1915). Земские налоги. Очерки по хозяйству местных самоуправлений в России. Юрьев: Тип. К. Маттисена.
- Твердохлебов В.Н. (1916а). Общепоимущественный налог и реальное обложение // Вестник финансов, промышленности и торговли. №14.
- Твердохлебов В.Н. (1912). Пособия государства местным союзам. СПб.: Типо-лит. Шредера.
- Твердохлебов В.Н. (1916б). Финансовые очерки. Вып. I. Пг.: Тип. Р.Г. Шредера.

**Мамаев Андрей Владимирович**

*andreydx2006@yandex.ru*

**Andrey Mamaev, Ph.D (History), Senior Researcher, Institute of Economics, Russian Academy of Sciences, Moscow**

*andreydx2006@yandex.ru*

#### THE DISCUSSION ABOUT MUNICIPAL TAXES IN THE EARLY XX CENTURY: POSSIBLE BUT NOT REALIZED FINANCIAL REFORM IN IMPERIAL RUSSIA

**Abstract.** At the beginning of XX century city self-government became an important economic and political institution, which raised the question of reforming its financial base and changing the ratio of state and public finances. The article highlights the development and discussion of the desired reform of municipal taxes by the authorities, lawyers, economists and society. Stolypin proposed transferring some of the income and “real” taxes to the cities, but did not take any serious steps in this direction. The draft law proposed by the cadets secured the transfer of “real” taxes to municipalities and the development of subsidies in case of refusal of income tax and the abolition of “compulsory” expenses. Important role in the discussion about reform was played by the Oppositional Society for Financial Reforms, which included prominent scholars, practitioners, leaders of the State Duma, as well as the Congress on Urban Finance, convened in 1913. The most popular view among the public was that local governments needed to transfer “real” taxes, but scientists also put forward proposals for transferring part of the income tax and introducing a tax on the increase in property value. Economists have raised the issue of state subsidies. The issue of timing was controversial: is municipal financial reform possible at the same time as public finance reform, or is it better to carry out the reforms sooner or later. The possibility of making more efficient use of the resources already available to cities was also indicated. The article revealed that the projects proposed by the Duma and the government by 1916 turned out to be more moderate than the proposals of Stolypin and the Cadets, but included the ideas of a number of economists. It is concluded that the reform of municipal finance was delayed and until 1917 did not rise above the level of government and Duma commissions, expert discussions.

**Key words.** *Russia, early XX century, city self-government, local taxation, municipal-finance reform.*

**JEL:** H72, L97, N43, N73, N93, P25, R51.

#### REFERENCES

- Arkhipkin I.V. (2010). Mestnoye samoupravleniye v Rossii: istoriko-ekonomicheskiy aspekt. [Local self-government in Russia: historical and economic aspect.] M.: Maska.
- Arkhipkin I.V. (2008). Stanovleniye i razvitiye nalogovogo obespecheniya v Rossii XIX–XX vekov: dissertatsiya d.e.n. [Formation and development of tax security in Russia of XIX–XX centuries]. M.
- Velikhov L.A. (1928). Osnovy gorodskogo khozyaystva. [Basics of urban economy]. M.–Lg.: Gos. izd-vo.
- Vinogradov S.M. (2002). Istoriko-ekonomicheskiye vozzreniya I.M. Kulisher. [Historical and economic views of I. M. Kulisher.] SPb: izd-vo SPbGUEF.
- Vyalikova L.V. (1989). Moskovskoye gorodskoye samoupravleniye v 1912 – fevrale 1917 gg.: dissertatsiya kand. ist. n. [Moscow city self-government in 1912 – February 1917]. M.

- Genzel' P.P.* (1917). Perechen' mer dlya nemedlennogo obrashcheniya v oblasti denezhnogo obrashcheniya i gosudarstvennogo kredita // Finansovaya reforma v Rossii. Vyp. III. [List of measures for immediate implementation in the field of monetary circulation and public credit // Financial reform in Russia. Issue III]. Pg. : tip. red. period. izd. m-v. fin. Pp. 1–123.
- Dalina O.A.* (2004). Problemy gorodskogo samoupravleniya v deyatelnosti pravitel'stva i Gosudarstvennoy dumy v nachale XX v.: diss. kand. ist. n. [Problems of urban self-government in the activities of the government and the state Duma in the early XX century]. M.
- Dyakin V.S.* (1978). Samoderzhaviye, burzhuaziya i dvoryanstvo v 1907–1911 gg. [Autocracy, bourgeoisie and nobility in 1907–1911]. Lg: Nauka, Leningradskoye otd-ye.
- Kruzhalova N.Y.* (1982). Moskovskoye gorodskoye samoupravleniye v 1905–1912 gg. : dis. ... kand. ist. nauk. [Moscow city self-government in 1905–1912]. M.
- Lushnikova M.V., Lushnikov A.M.* (2013). Rossiyskaya shkola finansovykh prav: portrety na fone vremeni. [Russian school of financial law: portraits against the background of time]. Yaroslavl': INDIGO.
- Mamaev A.V.* (2018). Institut gorodskogo samoupravleniya i problemy modernizatsii munitsipal'noy infrastruktury v Rossii v nachale XX v. [Institute of urban self-government and the problem of modernization of municipal infrastructure in Russia in the early XX century] // Voprosy teoreticheskoy ekonomiki. №1. S. 102–116.
- Navrotskiy V.* (1913). Zakon 5 dekabrya 1912 g. ob uluchshenii zemskikh i gorodskikh finansov. [Act of December 5, 1912 to improve County and city finances]. SPb.: Sotrudnik.
- Nardova V.A.* (1984). Gorodskoye samoupravleniye v Rossii v 60-kh – nachale 90-kh gg. XIX v. Pravitel'stvennaya politika. [Urban self-government in Russia in the 60s-early 90s of the XIX century. Government policy]. L.: Nauka, Leningradskoye otdeleniye.
- Nardova V.A.* (2007). Lev Aleksandrovich Velikhov i reforma gorodskogo obshchestvennogo upravleniya (1907–1916 gg.) // Vlast', obshchestvo i reformy v Rossii: istoriya, istochniki, istoriografiya. [Lev Alexandrovich Velikhov and urban public administration reform (1907–1916) // Power, society and reforms in Russia: history, sources, historiography]. SPb: izd-vo Sankt-Peterburgskogo universiteta. S. 165–178.
- Pokrovskiy N.N.* (1916). Reforma pryamogo oblozheniya [Reform of direct taxation] // Vestnik finansov, promyshlennosti i trgovli. №14. 3 aprelya.
- Sirinov M.A.* (1915). Zemskiye nalogi. Ocherki po khozyaystvu mestnykh organov vlasti v Rossii. [Zemstvo taxes. Essays on the economy of local governments in Russia]. Yur'yev: tip. K. Mattisena.
- Tverdokhlebov V.N.* (1916a). Obshchepoimushchestvennyy nalog i real'noye oblozheniye [General property tax and real taxation] // Vestnik finansov, promyshlennosti i trgovli. №14.
- Tverdokhlebov V.N.* (1912). Posobiya gosudarstva mestnym soyuzam. [State benefits to local unions]. SPb.: Tipo-lit. Shreder.
- Tverdokhlebov V.N.* (1916b). Finansovyye ocherki. Vyp. I. [Financial essays. Vol. I]. Pg.: tip. R.G. Shreder.