

ГЛАВА 1. ПОНЯТИЕ И ОСНОВНЫЕ ПРАВОВЫЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ ПОИМУЩЕСТВЕННЫХ НАЛОГОВ

1. Соотношение поимущественного и подушного налогообложения

Налогообложение имущества развилось из древнейшей формы налогообложения — поголовного налога (подушной подати).

Эта подать взималась в равных суммах с каждой податной души — либо любого лица, либо только мужчин или глав семейств. При такой форме обложения личность выступала одновременно и субъектом, и объектом налога.

Подушное налогообложение крайне примитивно. Для него не требуется никакого кадастра, кроме элементарного подсчета населения.

Но, как говорится, простота хуже воровства: самая примитивная форма налогообложения была и самой нерациональной. Она основывалась на классовых различиях. Облагалось угнетенное население — податные сословия (крестьяне, горожане) или поработанные народы. Высшие классы, духовенство, наоборот, от платежей освобождались, так как считалось, что они и без того участвуют в решении государственных задач, служа государю «мышцей бранной», вознося молитвы. Подушная система не учитывала трудоспособности и состоятельности плательщиков, чем способствовала разорению населения и подрыву производительных сил.

Для фиска подушная подать также таила угрозы.

Во-первых, источник платежа ненадежен: может одновременно исчезнуть и субъект, и объект обложения.

Во-вторых, множественность плательщиков требовала дорогого администрирования. Эти затраты снижались установлением раскладочной системы обложения и круговой поруки общины за уплату общей суммы подати. Но раскладка, учитывавшая только интересы

администрации (т.е. необходимость сбора определенной суммы на войну, строительство и др.), служила генератором социальной напряженности¹.

В-третьих, подушная подать неэластична. Ее налоговая база не может возрастать соответственно запросам администрации на увеличение сборов. Население растет не так быстро, как финансовые потребности власти. Соответственно, всякая попытка увеличить сборы равна росту требований к тем же лицам. А это еще один повод к «налоговому сопротивлению».

В-четвертых, уплата подати приурочивалась к появлению у плательщиков источника платежа. В земледельческих обществах им служил собранный урожай. Но период сбора урожая — время самых низких цен на сельхозпродукцию. Этот фактор увеличивал тяжесть налогового обложения.

В-пятых, успешный сбор подушной подати невозможен без ограничения свободы передвижения, что требовало введения различных мер полицейского свойства.

И, наконец, *в-шестых*, все названные несовершенства множили число недоимщиков. Власти время от времени были вынуждены «выпускать пар», прощая недоимки (обычно по случаю коронации и других значимых событий). Это не добавляло власти «налогового авторитета».

Требования более справедливого налогообложения приводили к внедрению начал пропорциональности в подушную систему. Подушную подать стали ранжировать: для различных социальных групп населения назначалась разная подать.

Словесный подход к подушной подати и наметил переход к налогообложению имущества, обладание которым отражало платежеспособность облагаемых лиц точнее, нежели формальные социальные признаки².

¹ Именно введение подушного налога в Англии в XIV в. привело к крестьянскому восстанию под руководством Уотта Тайлера.

² Поголовные налоги, тем не менее, сохранились до настоящего времени. На этих принципах в некоторых странах до сих пор взимаются, например, местные сборы на какие-либо конкретные нужды: строительство школы, дороги и т.п.

В Великобритании в 1990–1993 гг. на местном уровне взимался подушный налог (Poll Tax). Он уплачивался каждым налогоплательщиком по фиксированной ставке исходя только из факта проживания на определенной территории. В связи с резко негативным отношением налогоплательщиков налог просуществовал недолго: См.: *Butler D., Adonis A., Travers T. Failure in British government: the politics of the poll tax.* Oxford University Press, Oxford, 1994.

Но имущество и при подушной системе могло использоваться в качестве одного из элементов налогообложения, но не как объекта налога при поимущественном обложении, а *как образ субъекта налога, его «псевдоним»*.

Если субъектом подушной подати признавался глава семьи, а семья выступала хозяйственной единицей, то формально подушная подать могла устанавливаться на внешние признаки такой хозяйственной ячейки. В Древней Руси, например, податными единицами в городах служили дым или двор, т.е. домохозяйство, а в сельской местности — плуг и соха. В сохе числились «два муж работники». К сохе приравнивались разные виды промыслов — так чан для выделки кож, рыболовный невод, торговая лавка приравнивались к сохе¹.

Таким образом, домовладения или средства производства были не предметом обложения (сумма налога не уменьшалась, например, в случае, когда «труба пониже, дым пожиже»), а служили мерой раскладки общей суммы налога, которую должна была уплатить община.

Переход к поимущественному обложению совершился тогда, когда имущественный признак, используемый при подушном обложении, стал применяться как мера платежной способности населения, а не как образ налогоплательщика.

В период монгольского ига на Руси для сбора поголовной дани проводились переписи населения². При Иване III с 1490 г. проводились посошные переписи, когда перепись населения совмещалась с формированием поземельного и промыслового кадастров. Но *посошная подать* только название получила от традиционной податной единицы — сохи. Смысл (тип) платежа изменился: стали учитываться производственные характеристики объектов, которые и легли в основу исчисления налога. Это уже была форма поимущественного налогообложения.

Таким образом, если налог взывается с имущества, но характеристики имущества не используются при формировании налоговой базы (например, сбор 1000 руб. с каждого «двора»), то такой платеж не относится к категории поимущественных налогов, а представляет собой форму подушного налогообложения.

¹ См.: Исторический очерк обложения торговли и промыслов в России: Министерство финансов. СПб., 1893. С. 5–12.

² Первая на Руси перепись была проведена в Киеве в 1245 г.

2. Исторические функции поимущественного налогообложения

Можно выделить три основные функции поимущественного налогообложения.

2.1. Суррогат подоходного налогообложения

Первоначально поимущественное налогообложение выполняло ту функцию, которую сейчас выполняют налоги на доходы и прибыль. При исторической неразвитости форм и методов учета доходов, слабости государственного фискального аппарата добиться справедливого налогообложения на основе прямого учета доходов облагаемых лиц было просто невозможно.

Поэтому налогоспособность податных лиц оценивалась не по их фактическому доходу, а *на основе презюмируемого дохода*, который мог быть получен лицом.

Судить о размере такого дохода можно было либо на основе принадлежащих лицу средств производства, способных приносить доход, либо на основе затрат, которые делает лицо из полученного дохода, приобретая материальные блага. Соответственно, предметами обложения могли служить не любые принадлежащие лицу вещи, а только те, которые демонстрировали его производительные возможности и потребительский уровень, т.е. косвенно свидетельствовали об уровне богатства лица.

Немаловажен и «технический» аспект: облагаться может имущество, поддающееся налоговому учету, которое невозможно скрыть.

В земледельческий период основным производительным активом служил участок земли. Наиболее примитивные модели налогообложения строились на подсчете площади участков, обрабатываемых плательщиком, а более совершенные учитывали различные факторы плодородия (состав почвы, орошаемость)¹ и хозяйственной ценности (расположение участка). На основе этих показателей проводилось выделение категорий участков. Для каждой категории устанавливалась своя ставка.

¹ В Древнем Египте, например, для определения потенциальной урожайности использовался «нилометр» — измеритель уровня паводка на реке Нил, приносящего плодородный ил. В зависимости от его показаний устанавливался и уровень налога на землю. См.: Янжул И.И. Основные начала финансовой науки: Учение о государственных доходах. М.: Статут, 2002. С. 290–291.

Помимо земельных участков, для обложения сельского населения учитывалось и иное имущество, связанное с сельскохозяйственным производством, с крестьянским трудом: крупный (легче считать) продуктовый и рабочий скот, снасти для подсобных промыслов и ремесел (неводы для рыбной ловли, ульи для пчел) и др.

Платежеспособность городского населения оценивалась на основе качества жилища. Более комфортное жилище свидетельствовало о более высоких доходах.

Исчислять налог на жилище по объективным данным (площадь, стоимость) было невозможно из-за начального уровня развития системы обложения. Оценка давалась исходя из внешних признаков благополучия владельца недвижимости: числа окон, дверей, печных труб, этажей, комнат, размера фасада.

Идея прогрессивности при этом варианте поимущественного обложения проявлялась через установление налогов на роскошь. Особыми повышенными налогами облагали имущество, недоступное большинству населения из-за высокой стоимости. Обладание таким имуществом свидетельствовало о большой состоятельности владельца.

Представление о роскоши менялось во времени. В разное время и в разных странах к предметам роскоши относили выездные экипажи, автомобили¹, велосипеды, мужскую прислугу, золотые часы, домашних собак, зрелища и др.

Помимо фискальной функции налоги на роскошь выполняли и полицейскую задачу борьбы с излишествами, классовую задачу борьбы с феодалами, крупной буржуазией. Поскольку такой налог борется со своей же базой, его можно назвать «самоуничтожаемым», «экстраординарным». Поэтому такой налог — внесистемный, тактический, но не стратегический.

Итак, **первоначально налогообложение имущества заменяло налогообложение доходов его владельца.**

2.2. Дополнение подоходного налогообложения

С развитием прямого подоходного налогообложения функции налога на имущество трансформировались. Основной смысл изменений состоял в том, что поимущественный налог стал нацелен на доходность

¹ Известная фраза героя И. Ильфа и Е. Петрова «автомобиль не роскошь, а средство передвижения» имеет налоговый подтекст. В 1921 г. в России был введен налог на автомобили. Сатирики иронизируют над этим платежом.

объекта, а не его владельца. Доходность владельца стала «предметом внимания» другого налога.

Соответственно, налог на имущество уступил главное место в налоговой системе и стал «дополняющим» налогом. Основными функциями его взимания в новой реальности стали улавливание скрываемого или скрытого¹ дохода от эксплуатации имущества и ограничение непроизводительного использования средств (направляемых не на инвестирование, а на излишнее личное потребление).

Соответственно этим целям изменился и масштаб налога (физические характеристики, положенные в основу исчисления налоговой базы²). Число окон, дверей и подобные показатели больше не могли использоваться, потому что не отражали потребительской ценности и, соответственно, потенциальной доходности самого объекта, не могли служить основой для суждения о том, какой доход могло бы приносить данное имущество, если бы использовалось в коммерческих целях.

Гораздо точнее задачу выявления потенциального дохода можно решить, если за основу налогообложения взять возможную наемную (арендную) плату (за вычетом возможных эксплуатационных расходов).

Идея прогрессивного налогообложения получила развитие и стала проявляться в иных формах.

Во-первых, ставки налога теперь могли устанавливаться по методу прогрессии в зависимости от презюмируемой доходности источника. Это прямое установление прогрессии по типу налогообложения доходов³.

Но и при пропорциональном налогообложении имущества фактически устанавливается прогрессивное налогообложение доходов, поскольку доходы от фондируемых источников (т.е. от постоянных источников, не связанных с регулярным приложением индивидуаль-

¹ Высказывалось мнение, что проживание в собственном доме — это своего рода доход от средств, вложенных в приобретение недвижимости, подобно тому, как проценты выступают доходом от средств, вложенных в банк. Этот натуральный доход, по сути, и облагается налогом на недвижимость. Такие теоретические рассуждения несостоятельны, поскольку подобный «натуральный доход», в отличие от банковских процентов, не увеличивает платежеспособности лица.

² О понятии «масштаб налога» см.: Налоговое право: Учебник для вузов / Под ред. С.Г. Пепеляева. М.: Альпина Паблишер, 2015. С. 130–132.

³ О прогрессивном налогообложении см.: Пепеляев С.Г., Сосновский С.А. Налогообложение доходов и прибыли: Учеб. пособие. М.: Статут, 2015. С. 87–91.

ного труда) облагаются налогом дважды: непосредственно — налогом на доходы и опосредованно — налогом на имущество.

Иными словами, налог на имущество стал «нагрузкой» к налогу на доходы.

Однако такую роль налог на имущество не мог играть выразительно, поскольку продолжал страдать схематичностью определения облагаемого дохода. Так, потенциальная доходность определялась одинаково для всех сопоставимых строений. При этом никакая индивидуальная история приобретения объекта не учитывалась, поскольку поимущественный налог не обладает для этого соответствующими техническими средствами. Следовательно, домовладельцы, приобретавшие недвижимость на заемные средства и выплачивавшие проценты, находились в одинаковой налоговой ситуации с владельцами аналогичных объектов, приобретавших недвижимость за счет доходов и сбережений.

При равенстве сумм налоговых платежей фактические доходы плательщиков могли существенно различаться. Следовательно, налог на имущество не обеспечивал равномерности налогообложения.

Развитие подоходного налогообложения, в частности, шедулярной системы¹, обесценило значение налога на имущество в качестве дополнительного средства налогообложения и, кроме того, обострило проблему двойного налогообложения одного и того же дохода.

Это обусловило дальнейшую трансформацию поимущественного налогообложения.

2.3. Налогообложение абстрактной платежеспособности

В XX в. созрели условия для того, чтобы налог на имущество утратил подоходные функции в любых проявлениях (и как выражение дохода лица, и как выражение дохода от объекта) и из налога общегосударственного превратился в налог местный.

Его уплата преимущественно стала формой участия населения в финансировании местных нужд в соответствии с имущественными возможностями каждого. Налог стал опираться на принцип получения собственником недвижимости некой выгоды. Он стал рассматриваться как оплата местных общественных благ².

¹ О шедулярном налогообложении см.: *Пепеляев С.Г., Сосновский С.А.* Налогообложение доходов и прибыли: Учеб. пособие. М.: Статут, 2015. С. 56–57.

² «Оплата» в данном контексте не подразумевает прямой эквивалентности платежа и услуг в гражданско-правовом смысле. Но если учесть возможность выбора лицом ме-

Мерилом справедливого налогообложения стала стоимость облагаемой вещи как выражение платежеспособности лица.

Может показаться, что учет платежеспособности лица через стоимость облагаемой вещи возвращает поимущественное налогообложение в первоначальное состояние погони за доходностью налогоплательщика, поскольку платежеспособность лица есть следствие доходности. Однако существенные отличия современного поимущественного обложения от его старинных форм не позволяют поддержать такой вывод.

Во-первых, общий доходный статус лица можно учесть средствами поимущественного налога только при совокупном обложении всех принадлежащих одному лицу облагаемых вещей. В противном случае невозможно применить прогрессивную шкалу обложения.

Низведение поимущественного обложения до местного уровня просто не позволяет агрегировать базу налога, поскольку принадлежащие одному лицу вещи могут находиться на территориях разных территориальных образований.

Во-вторых, даже если предположить, что современные информационные технологии позволяют получать данные об имущественном статусе налогоплательщика, различия условий налогообложения в каждой местности (разные ставки, льготы) исключают применение поимущественных налогов для подоходного обложения.

Но главное — в действительности обладание имуществом определенной ценности и текущая доходность лица жестко между собой не связаны. Поэтому владение недвижимостью отражает платежеспособность лица с большой долей условности, будучи «абстракцией» доходности налогоплательщика.

Использование стоимости объекта лишь как критерия справедливого распределения объема участия населения в формировании местных бюджетов позволяет исчислять налоговую базу с известной степенью приближения, исключаящей вторжение в частную жизнь. В налоговых целях, как правило, оценивается только само строение (инженерная конструкция) без оценки внутреннего убранства.

ста жительства исходя из его представлений о комфорте, то налог на имущество вполне соответствует теории выгоды.

Иногда это положение имеет не сугубо теоретическое, а практическое значение: в Канаде, например, налогообложение недвижимости в границах одного и того же муниципалитета может различаться в зависимости от объема и качества муниципальных услуг. См.: Налоговая реформа в России: проблемы и решения. В 2 т. Т.2. М.: ИЭПП, 2003. С. 435.

Поскольку стоимость объекта имеет лишь «распределительную» роль, поимущественное налогообложение не должно преследовать цель сверхобложения сверхбогатств. Идея прогрессивности неактуальна в теории поимущественного обложения. Необходимо применять пропорциональный или регрессивный методы налогообложения. Но практически в налогообложении исключения встречаются, и не так уж редко. Объяснить это можно желанием администрации собрать побольше средств, мотивами социальной пропаганды, «наследственным влиянием» подоходного налогообложения.

Налогооблагаемое имущество создается за счет ранее полученных доходов, обложенных налогом на доходы. У некоторых граждан это обстоятельство порождает сомнения в конституционности налога на имущество¹. Ведь денежные вклады в банках никаким дополнительным налогом не облагаются. Почему те же средства, будучи вложенными в недвижимость, попадают во внимание фиска?

Но если в целом взимание налога на имущество оправдано выполняемыми им функциями, то прогрессивный метод налогообложения ставится под сомнение обоснованно.

Против прогрессивного метода налогообложения имущества свидетельствуют ситуации, когда обложение на основе стоимости объекта оказывается чрезмерным. Например, в большом доме может проживать лицо, утратившее источники дохода, или наследник имущества, не имеющий иных активов, или многодетная семья.

Для «очеловечения» ситуации в таких случаях могут устанавливаться льготы отдельным категориям налогоплательщиков (пенсионерам, инвалидам, владельцам единственного жилья). Но эти льготы, во-первых, не охватывают всех жизненных ситуаций безденежья владельца объекта, и, во-вторых, сопряжены с рядом формальностей и ограничений, установленных во избежание злоупотреблений льготами.

Например, владельцы единственной жилой недвижимости (которая может быть и хижинкой, и дворцом) освобождаются от налога не по всему объекту, а только по его части, соответствующей минимальным прожиточным стандартам.

¹ См.: Определение Конституционного Суда РФ от 25 сентября 2014 г. № 2259-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Шмырина Михаила Федоровича на нарушение его конституционных прав пунктом 1 статьи 1 закона Российской Федерации «О налогах на имущество физических лиц»».

Несостоятельный владелец дорогой недвижимости, таким образом, вынужден либо найти своему объекту коммерческое применение, либо избавиться от него.

В связи с этим налог выполняет еще одну *функцию: стимулирование оборота недвижимости* и, следовательно, формирование базы для подоходного налогообложения.

Но очевидно, что налогообложение, понуждающее к расставанию с жильем, в том числе посредством прогрессивных ставок, чревато социальными конфликтами, особенно в странах, где население не привыкло к мобильности и чувствует большую привязанность к родовому гнезду.

Да и сама идея налога как платы за муниципальные услуги не предполагает прогрессивного роста платежей: ведь муниципальные услуги не потребляются владельцами стоящих рядом разностоймостных домов так, что различия обуславливают прогрессивный рост ставок налога.

Еще одна специфическая роль налога на имущество — роль «облагаемого минимума», т.е. минимального налога, который уплачивается даже при отсутствии доходов.

Минимальные налоги во многих странах существуют в системе подоходного налогообложения. Например, в отношении лиц, применяющих упрощенную систему налогообложения, НК РФ устанавливает обязанность уплаты минимального налога (п. 6 ст. 346.18).

Иногда такая обязанность может устанавливаться в отношении всех налогоплательщиков, как это сделали в Белоруссии, введя «налог на тунеядцев»¹.

Рассмотренные исторические этапы развития поимущественного налогообложения в действительности ни в одной из стран не сменялись в строгой последовательности, а причудливо переплетались в ходе эволюции налоговых систем.

В некоторых государствах поимущественное налогообложение и до настоящего времени «задержалось» на ранних стадиях, существует в переходных формах. Так, сравнительно недавно в России земельный налог исчислялся исходя из площади участка независимо от его стоимости, а транспортный налог продолжает взиматься, в основном, на основе объема двигателя автомобиля.

¹ См.: Декрет Президента Республики Беларусь от 2 апреля 2015 г. № 3 «О предоставлении социального иждивенчества».

В Бельгии, например, вместо «классического» налога на имущество взимается налог на вмененный доход от владения недвижимым имуществом. Налоговой базой служит кадастровая годовая средняя плата¹.

2.4. Поимущественные налоги как движители социальных процессов

На развитие налоговой системы влияют экономические преобразования, изменения политических и социальных отношений.

Но и налоги оказывают свое воздействие. Судебный активизм граждан, социальные движения, вызванные нежеланием платить несправедливые, неразумные налоги, часто приводили и приводят к изменениям в системе управления государством, перестройке социальных отношений.

Прямым и непосредственным проявлением социальной функции налога на имущество служит его применение в качестве *ценза на участие в выборах* представителей определенного уровня публичной власти.

Во многих странах в XIX – первой половине XX вв. применялись разнообразные избирательные цензы, в том числе имущественный: избирательными правами наделялись только те граждане, которые обладали достаточно большой собственностью и уплачивали существенные суммы налога на имущество.

Актуальность введения такого ценза на местном уровне (не только в России, но и за рубежом) поддерживается, и весьма обоснованно, рядом авторов. Отсутствие деятельной мотивации населения, формирующего муниципальные органы, участие в выборах большого количества равнодушных избирателей – иждивенцев, готовых голосовать за любые популистские меры и обещания, приводят к деградации местной власти, оттоку экономически активного населения, банкротству городов.

Установление законом ограничения, в соответствии с которым избирательные права получают только граждане, чьи уплаченные налоги превышают определенный уровень, принципиально допустимо действующей Конституцией РФ. Авторы Конституции РФ предусмотрели возможность такого регулирования, исключив в ней упоминание о всеобщих, равных, прямых и тайных выборах (кроме процедуры избрания Президента РФ)².

¹ См.: Березин М.Ю. Развитие системы налогообложения имущества. М.: Инфотропик Медиа, 2011. С. 24–29.

² См.: Шахрай С.М. Незвестная Конституция. Constitutio incognita. М.: ОАО «Красная звезда». 2013. С. 163–172. Исторический опыт свидетельствует, что имуществен-

В Российской Федерации можно наблюдать разобщенность населения, уплачивающего налоги в местные бюджеты, и местного самоуправления. Иначе говоря, в России не существует «демократии налогоплательщиков», когда решение о величине платежей и расходовании этих сумм принимают (через своих представителей) именно те, кто их вносит.

Однако с увеличением местных налогов граждане будут чаще вспоминать принцип, известный со времен Бостонского чаепития: «Нет налогов без представительства» («No taxation without representation»).

Можно с уверенностью предположить, что будет ставиться и вопрос об имущественном цензе избирателей: принимать решение о расходах местных бюджетов должны те, кто уплачивает налоги в эти бюджеты. Такой подход, с одной стороны, позволит избежать популистского роста расходов, грозящих банкротством и местному самоуправлению тоже и, с другой стороны, снимет напряженность: ведь налоги платятся совсем иначе, если налогоплательщики чувствуют их возвратность и действительно решают проблемы развития территории.

В отличие от традиционного имущественного ценза, при котором неимущие исключаются из голосования, ценз в современном понимании должен означать предоставление собственникам дополнительных избирательных возможностей.

Россияне должны иметь право избирать и быть избранными в органы самоуправления не только по месту регистрации, но и всюду, где они обладают значительной собственностью, с которой уплачивают налоги в местные бюджеты.

Только так можно добиться принятия ответственных решений о величине взимаемых платежей, не разорительных для собственников, достаточных для покрытия местных нужд, не порождающих общественного протеста.

3. Виды поимущественных налогов

Существуют различные основания для классификации поимущественных налогов.

ный ценз часто использовался властями в качестве инструмента устранения от участия в выборах экономически и культурно угнетаемых слоев населения. Поэтому введение подобного ценза в современных условиях — дискуссионный вопрос.