

Глава 6.

Окладная система в действии: налог с городской недвижимости образца 1910 года

Итак, в 1903 г. состоялась отмена круговой поруки. Продолжая движение вверх по шкале времени, следовало бы начать речь об очередной реформе промыслового налога, обсуждение которой началось накануне Русско-японской войны. О налоге подоходном, ставшем притчей во языцех благодаря мятежному 1905 году с его революционным настроем и немислимой свободой слова. Но – парадокс: те реформы, привлекавшие всеобщее внимание и даже обсуждавшиеся на уровне законопроектов, воплотились в законы гораздо позже. Вместо этого при П.А. Столыпине состоялась реформа налога с городской недвижимости – того самого, появление которого знаменовало начало «долгой податной реформы» при Александре II.

Подготовка реформы: невозможное становится возможным

Проблему этого налога составляла неравномерность раскладки. Столичные чиновники, в руке которых было назначение суммы для каждой губернии, стремились со всех городов брать одинаковый процент цены недвижимости. Однако им это не очень удавалось. Для оценки недвижимости, как мы помним, использовались данные городского самоуправления, которое с этих же строений взимало в собственный бюджет городской оценочный сбор. Именно это остроумное решение позволило в своё время ввести государственный налог с городской недвижимости. Но чем дальше, тем меньше эта система устраивала Министерство финансов. Если в пределах города думские данные более или менее обеспечивали равномерное распределение, то сопоставление разных городов получалось недостоверным.

«Подробные правила оценки недвижимых имуществ устанавливаются каждым отдельным городским управлением по его усмотрению, общих же указаний в законе по сему предмету не имеется, – так ещё в 1895 г. Департамент окладных сборов наставлял Омскую казённую палату. – Следствием сего является то обстоятельство, что городские оценки в большинстве случаев представляют собою несоизмеримые величины. По этой причине они вообще непригодны для определения суммы государственного налога по губерниям. При явном, затем, вообще стремлении к понижению ценности имуществ, городские оценки выражают собою не действительную стоимость этих имуществ, а лишь относительную их ценность»¹⁶⁹. Такого сухое, но точное описание проблемы от столичных чиновников.

Справиться с этим было трудно, пока у казны не было собственного аппарата оценки недвижимости. Но с учреждением податной инспекции появилось универсальное орудие. Едва в Западной Сибири появились податные инспектора, Департамент окладных сборов прислал требование

¹⁶⁹ ИАОО. Ф. 199. Оп. 1. Д. 2а. Л. 3–5 об.

представить сведения «о числе, доходности и ценности недвижимых имуществ» в каждом городе. Столичное начальство уточняло, что не обязательно оценивать каждое строение – вполне можно распространить оценки отдельных зданий на группы однородных строений. Но зато эти отдельные оценки следует делать весьма тщательно – пользуясь «страховыми и залоговыми оценками, продажными ценами (по актам последнего приобретения), сведениями о валовой чистой доходности имуществ» (за несколько последних лет), не забывая притом про ипотечную задолженность. Требование явно относилось не только к Сибири – отношение сопровождалось типовыми формами требуемых сведений.

Эта работа получила дополнительное подкрепление после появления присутствий по квартирному налогу. При всей разнице двух налогов для исчисления их требовалось знать одни и те же цифры – стоимость или арендные цены городской недвижимости. Массовое применение показателя «нормальной доходности» (считалось, что недвижимость, сдаваемая в аренду, должна приносить 5 % в год) делало эти два показателя взаимозаменяемыми.

Впрочем, и без квартирного налога чиновникам казённых палат и департаментских сотрудникам было ясно, что цифры, поставляемые городскими властями, требуют исправления. Трудности на этом пути как нельзя лучше иллюстрирует история борьбы Тобольского губернского управления с городскими управлениями по поводу оценок недвижимости.

В марте 1896 г., при очередной раскладке налога с городской недвижимости, губернское управление нашло сведения о ценности и доходности городских недвижимостей, полученных от местных властей, «совершенно непригодными»¹⁷⁰. «Озабочиваясь, поэтому, более равномерным на будущее время распределением государственного налога между отдельными городскими поселениями и в пределах городов между отдельными имуществами», тобольские начальники «предложили» городским головам провести переоценку имуществ в каждом из городов при участии недавно появившихся податных инспекторов. Местные власти не стали спорить и дали требуемые данные, но по некоторым городам – совершенно неправдоподобные. Выходило, что доходность недвижимости крупного ярмарочного центра Ишима уступает «такому незначительному городу, как Тюкалинск», а комиссия другого крупного торгового центра Кургана умудрилась показать цифру, уступающую даже Берёзову. Сам губернатор потребовал от Курганской думы провести ещё одну переоценку по казённой инструкции, однако дума «отказалась от таковой переоценки, ввиду, во-1-х, окончания работ по переоценке недвижимых имуществ, и во-2-х, невозможности произвести новую переоценку в скором времени, ссылаясь при этом на то, что оценка недвижимых имуществ Оценочною Комиссиею произведена правильно и равномерно»¹⁷¹.

¹⁷⁰ ГАТ. Ф. 152. Оп. 40. Д. 138. Л. 75–77 об.

¹⁷¹ ГАТ. Ф. 152. Оп. 40. Д. 138. Л. 75–77 об.

Описывая поразительное нахальство курганцев, автор специальной докладной записки, советник губернского управления К. Росляков подчёркивал наличие циркуляра МВД (от 22 ноября 1897 г.), «признающего за Губернским Распорядительным Комитетом право распределения между городскими недвижимыми имуществами общей погубернской суммы государственного налога на основании как страховых и залоговых оценок, так и оценочных данных, собираемых Комитетами чрез посредство своих органов, в том числе и Податных Инспекторов». Как видно, не только тобольское начальство споткнулось на этом поле.

Итак, губернские власти имели право проигнорировать заведомо несообразную оценку от городской думы. Но пока не имели возможности этого сделать: не было независимых данных. Потребовалось ещё десять лет, прежде чем Тобольское губернское управление смогло нанести ответный удар. В марте 1909 г., на очередном заседании по раскладке налога с недвижимости между отдельными городами, тобольское губернское управление вновь записало в протокол, что данные о ценности и доходности недвижимых имуществ «явно неверны и не отвечают действительности» – но на сей раз ещё и постановило «признать более точными сведения, составленные в 1907 году Тобольскою Казённою Палатою». По этим данным налог и был распределён между городами¹⁷².

Недвижимость – старая, налог – новый

Так губернские власти, собрав через инспекторов необходимые сведения, явочным порядком начали менять систему 1866 года, отбирать у городского самоуправления фактическую монополию на оценки городской недвижимости. Но показательно то, что столичная власть не пошла на замену общественного механизма – казённым. Общественный механизм был заменён смешанным – податными присутствиями. Вследствие реформы 6 июня 1910 г. в России появились присутствия по государственному налогу с городской недвижимости. Таково было новшество по части техники взимания налога.

Оно создало возможность внедрить новшество по части техники расчёта: превращение налога из раскладочного в окладной. И это – вторая составляющая реформы 6 июня 1910 г. Прежде Министерство финансов определяло сумму, которая должна быть собрана по империи в целом; затем эта сумма раскладывалась между отдельными губерниями, отдельными городами, отдельными плательщиками. Теперь же Минфин установил ставку, которую надлежало применять к каждому налогоплательщику; общая сумма налога по империи определялась теперь «снизу вверх».

Ставка реформированного налога составила 6% «средней чистой доходности» имущества. Речь идёт не о действительно полученном доходе, но о доходоспособности: налог должны были платить и те, кто никакого дохода от своего дома не имеет. Использование в законе именно такого показателя,

¹⁷² ГАТ. Ф. 152. Оп. 35. Д. 839. Л. 34–35 об.

как доходность, а не цена недвижимости, связано, надо полагать, с желанием взять по максимуму с тех имуществ, доходность которых в силу особых обстоятельств превышает «нормальную». Во всяком случае, из дальнейшей практики известно, что такие случаи были.

Как правило, доходность рассчитывалась на основе стоимости здания. Поскольку «нормальная доходность» составляла 5 % цены здания, а сумма налога – 6 % от налогооблагаемой базы, то налог должен был забирать, как правило, те же 0,3 % цены здания, которые являлись ориентиром и прежде. Правда, в последние годы раскладочной системы спускаемая Минфином сумма не дотягивала до 0,3 % совокупной цены недвижимости. Считая 0,3 % нормальным показателем, Минфин тем не менее ограничивался требованием 0,22 % в целом по стране – чтобы избежать чрезмерного давления на плательщиков в наиболее тяжело обложенных городах.

Итак: налог с городской недвижимости был реформирован, кажется, по образу и подобию налога квартирного, и на основе данных, полученных при взимании последнего – однако не вобрал в себя такое прогрессивное новшество, как прогрессивная шкала. Чем объяснить такую «отсталость» реформы?

Ещё со времён введения квартирного налога Минфин не уставал подчёркивать: налог квартирный – личный, он нацелен на плательщика с его доходами; налог с недвижимости – реальный, нацелен на имущество. Прогрессивная шкала – дань справедливости, попытка частично выровнять общественное неравенство; когда сопоставляются имущества, речь о выравнивании идти не должна, прогрессивная шкала неуместна. Это не всегда работало в ущерб казне. На этот же, «реальный», характер налога ссылались чиновники, отвечая на возражения плательщиков в связи с отсутствием у них дохода от собственного жилья. Имеешь доход или нет, но если живёшь в приличном доме – плати: такова логика реального налога.

Жадность или стремление к совершенству?

Закон о реформе вышел в середине 1910 г.¹⁷³ Год отводился на всеобщую перепись инспекторами недвижимостей, подлежащих налогу. Первым годом сбора налога по-новому стал 1912-й. Раньше, чем реформа успела воплотиться, она уже вызвала шквал критики. Министерство вынуждено было оправдываться перед публикой. Довольно чопорному «Вестнику финансов, промышленности и торговли», официальному органу министерства, пришлось включиться в газетную полемику.

Представитель министерства, укрывшийся за инициалом «А.», в феврале 1911 г. посвятил большую статью ответу на претензии «Голоса Москвы». Этот орган партии октябристов, руководимый лично А.И. Гучковым, резко набросился на реформу, нацеленную, по словам безымянного автора (псевдоним: «экономист»), на то, чтобы содрать с горожан побольше денег.

¹⁷³ ПСЗ-3. Т. XXX. Отд. I. № 33673. С. 694–704.

Опровергая «экономиста», Минфин сослался на поддержку финансовой комиссии Госдумы: «установление более справедливой системы взимания государственного налога с городских недвижимых имуществ и равномерное обложение сих недвижимостей должно иметь первенствующее значение в рассматриваемом вопросе»¹⁷⁴. Несправедливость старой системы виделась в том, что из-за неточности городских оценок (на которые опирались раскладки) действительная тяжесть податного бремени различалась на порядок.

В доказательство того, что правительство, говоря об улучшении системы, на деле думает об увеличении дохода, «экономист» привёл новый порядок взимания налога – его передачу от городского самоуправления к правительственным органам. Представитель Минфина не стал отрицать того, что введение системы податных присутствий, с обязательным участием податных инспекторов, является гарантией от ущемления казённого интереса через занижение суммы налога. Но, со своей стороны, подчеркнул, что использование именно системы присутствий, где представители плательщиков имеют большинство, является гарантией от произвола податных инспекторов.

После того, как новый налог показал себя во всей красе, с двукратным приростом платежей, «Вестник финансов» признал, что некоторое увеличение сборов вследствие реформы ожидалось изначально, однако продолжал настаивать: суть замысла – в качественном улучшении постановки дела¹⁷⁵.

Итак, реформа налога с городской недвижимости во второй раз создала в России окладной (а не раскладочный) налог, собираемый через систему податных присутствий. И если первый опыт такого рода – квартирный налог – дал результат несущественный с точки зрения доходов бюджета (3 млн руб. в год), то результаты обновлённого налога с городской недвижимости превзошли все ожидания. Вместо 20 млн в первый же год было собрано 37 млн руб., причём за вычетом Царства Польского (где налог и до этого взимался по окладной системе) цифра выросла с 14,3 до 29,8 млн руб.¹⁷⁶ Оправдываясь за такое увеличение податного бремени, «Вестник финансов» указывал на «совершенно исключительный рост городов» за время после 1905 г., когда Минфином проводилась предыдущая переоценка городской недвижимости для определения раскладочной суммы. В подтверждение этой мысли приводились данные о росте квартирного налога, который за 1905–1911 гг. вырос с 5,4 до 7,4 млн руб.

¹⁷⁴ А. О законе 6 июня 1910 г. о государственном налоге с недвижимых имуществ. (Новый налог с городских недвижимостей) // Вестник финансов, промышленности и торговли. 1911. № 5. С. 185–187.

¹⁷⁵ И.С. О налоге с городских недвижимых имуществ по закону 6 июня 1910 г. // Вестник финансов, промышленности и торговли. 1913. № 1. С. 3–9, № 2. С. 46–51.

¹⁷⁶ Л.А. Результаты применения нового закона о государственном налоге с городских недвижимых имуществ (По предварительным данным за 1912 год) // Вестник финансов, промышленности и торговли. 1913. № 18. С. 218–222.

Не возражая против доводов чиновников, автор статьи в «Пензенском вестнике», сочувственно перепечатанной Омской думой, всё же задавал риторический вопрос: «Можно ли рассчитывать, что при отмеченном колоссальном росте государственных платежей, и при ежегодно растущих земских сборах, наши города могут и для своих непосредственных нужд сколько-нибудь заметным образом поднять городской оценочный сбор?». И сообщал о «возникшем среди городских деятелей течении за возбуждение ходатайств о передаче значительной части государственного налога в пользу городов или о понижении самого налога»¹⁷⁷.

Омская городская дума тоже поучаствовала в этом «течении» и в мае 1912 г. была удостоена ответа за подписью товарища министра финансов Н.Н. Покровского¹⁷⁸. Не согласившись считать новый налог чрезмерно тяжёлым, автор вежливо, но вполне прозрачно намекнул на то, что вина за резкое повышение налога лежит на самих думах с их заниженными оценками. В то же время, он поспешил сообщить, что в Госдуму уже внесён проект закона о понижении ставки налога с 6 % до 5 % при одновременной отмене предельности обложения городских недвижимых имуществ оценочным сбором.

Закон этот действительно был принят в 1913 г. В результате гласные городских дум получили возможность «забрать» отданный Минфином процент в свой бюджет, если действительно считали насущным «развитие и удовлетворение культурных потребностей» своего города. Либо – сохранить городской оценочный сбор на прежнем уровне и облегчить бремя городских домовладельцев, если они действительно считали его чрезмерным.

Таков был удивительный результат «слишком успешной» реформы 6 июня 1910 г. Тщетно пытаясь создать современную систему прямых налогов, способную составить конкуренцию водочным деньгам, реформаторы вдруг напали на золотую жилу – и вынуждены были из политических соображений поделиться ею с городским самоуправлением.

¹⁷⁷ Рост обложения городских недвижимостей по закону 6-го июня 1910 года // Вестник Омского городского общественного управления. 1912. № 2. С. 20–25.

¹⁷⁸ О понижении размера обложения государственным налогом с недвижимых имуществ // Вестник Омского городского общественного управления. 1912. № 13. С. 9–11.