

Проблемы налогообложения недвижимости

© 2007 М.Б. Алиев

Дагестанский государственный университет

Статья посвящена рассмотрению вопроса о введении налога на недвижимость на территории города и его влиянии на изменение элементов системы имущественного налогообложения.

При определении стоимости недвижимого имущества обычно используется не индивидуальная оценка каждого отдельного объекта, а массовая оценка на основе применения стандартных процедур расчета стоимости объектов в целях налогообложения. Это позволяет оценить большое число объектов при относительно небольших затратах. Налоги на недвижимость могут служить основой вычетов в целях подоходного налога (для физических лиц они могут быть основой вычетов только в случаях, когда собственность используется в коммерческих целях). Владелец недвижимости обычно является налогоплательщиком. В целях местных и окружных налогов на недвижимость налогооблагаемая база - это стоимость только земли, здания и прочая недвижимость в нее не включаются. Для местного налога на недвижимость, используемую в коммерческих целях, налогооблагаемая база - это стоимость здания, но не земли¹.

Система налогообложения недвижимости обязательно должна нести в себе три функции:

1) фискальную, т.е. обеспечивать необходимый уровень поступлений в государственный бюджет. Налог на недвижимость способен обеспечить достаточный и устойчивый уровень поступлений в местные бюджеты, поскольку именно недвижимое имущество является наиболее стабильным объектом налогообложения по сравнению с другими видами активов или доходами. Более того, создаются условия для повышения собираемости налогов, так как недвижимость значительно труднее скрыть от налогообложения;

2) стимулирующую - способствовать развитию экономики:

- для предприятий обложению новым налогом подвергалось бы только недвижимое имущество, а не стоимость активной части основных фондов. Это могло бы способствовать инвестициям в техническое перевооружение производства;

- оценка недвижимости для налогообложения по ее рыночной стоимости ведет к более высоким налогам за более дорогие здания и зем-

лю, что стимулирует их более рациональное применение, заставляя тех собственников, которые используют недвижимость неэффективно, передавать ее в руки тех, кто сможет ее использовать с наибольшей выгодой;

- узаконенная государством оценка зданий и земли по их реальной стоимости будет способствовать развитию рыночных отношений в сфере недвижимости; такая оценка способна улучшить планирование городской застройки;

3) социальную - обеспечивать выполнение принципа социальной справедливости. Взимание большей суммы налога за более ценную и более выгодно расположенную недвижимость распределяет налоговое бремя более справедливым образом, нежели другие виды платежей, не основанные на качестве и площади или использующие неадекватные оценки стоимости. В то же время при существующей системе дифференциации величины налогов в зависимости от размера и качества недвижимости не происходит, так как не учитывается ее рыночная цена. Можно напомнить, что Адам Смит предлагал перенести основную часть налогового бремени с прибыли и заработной платы на земельную ренту².

В Российской Федерации установление налогов и общего налогового режима находится в компетенции представительных (законодательных) органов власти, которые делегируют некоторые свои полномочия (в основном по процедурным вопросам) исполнительным налоговым органам. Таким образом, налоговое законодательство складывается из законодательных актов федерального, регионального (субъектов Федерации) и местного (органов местного самоуправления) уровней и дополняется подзаконными актами исполнительных налоговых органов (Федеральная налоговая служба, Министерство финансов и др.). В настоящее время налоговое законодательство и правоприменительная практика в России находятся в состоянии динамичного изменения. В 1999 г. была введена в действие первая часть нового Налогового кодекса РФ, а 5 августа 2000 г. принят Федеральный закон РФ № 118-ФЗ "О введении в действие ча-

¹ См.: Григорьев В.В., Острина И.А., Руднев А.В. Управление муниципальной недвижимостью: Учеб.-практ. пособие. М., 2001.

² См.: Муниципальный менеджмент: Справ. пособие / В.В. Иванов, А.Н. Коробова. М., 2002.

сти второй Налогового кодекса Российской Федерации и внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации о налогах". В соответствии с этим Законом с 1 января 2001 г. введены в действие четыре главы части второй Налогового кодекса. В настоящее время принято 18 глав части второй Налогового кодекса РФ, регулирующих каждый конкретный налог. Налоговая система РФ предусматривает наличие налогов трех уровней - федеральных, региональных (субъектов Федерации) и местных. Перечень налогов приводится в ст. 13 (федеральные налоги), 14 (региональные налоги) и 15 (местные налоги) Налогового кодекса РФ. Запрещается установление налогов, не предусмотренных Налоговым кодексом РФ. Закрытый список региональных и местных налогов и сборов защищает налогоплательщиков от попыток поправить доходную часть соответствующих бюджетов местным налоговым законодательством.

В отношении налогообложения недвижимости следует выделить две большие категории налогов:

- *налоги на недвижимость как имущество*, т. е. те налоги, которые уплачиваются периодически в течение длительного времени и включают в стратегическое (долгосрочное) планирование хозяйственной деятельности управляющего;
- *налоги на операции с недвижимостью*, которые уплачиваются однократно по каждой отдельной операции и включаются в тактическое (среднесрочное) планирование хозяйственной деятельности управляющего.

Определение налогооблагаемой стоимости осуществляется в экономической и политической среде, где совместно действуют как государственный, так и частный сектор. Специалисты по недвижимости обязаны быть в курсе фискально-монетарной деятельности, которая меняет налоговую политику, а также отслеживать тенденции развития землепользования и деятельность участников рынка недвижимости по освоению новых участков земли. Влияние всех этих факторов на процесс оценки показано на рисунке.

Практика применения Закона РФ от 13 декабря 1991 г. № 2030-1 "О налоге на имущество предприятий" (далее - Закон № 2030-1) выявила несоответствие его положений требованиям Налогового кодекса РФ и неэффективность установленной им системы налогообложения (низкий уровень доходов государства, отсутствие стимулов к эффективному использованию имущества, сдерживание развития промышленного производства и т. п.).

В данной связи в рамках реформирования имущественного налогообложения организаций 11 ноября 2003 г. был принят Федеральный закон № 139-ФЗ "О внесении дополнения в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и внесении изменения и дополнения в статью 20 Закона Российской Федерации "Об основах налоговой системы в Российской Федерации", а также о признании утратившими силу актов законодательства Российской Федерации в части налогов и сборов" (далее - Федеральный закон от 11 ноября 2003 г. № 139-ФЗ), в соответствии с которым взамен Закона № 2030-1 с 1 января 2004 г. была введена в действие гл. 30 НК РФ "Налог на имущество организаций".

Таким образом, выведено из-под налогообложения имущество организаций в виде нематериальных активов, запасов и затрат, учитываемых на их балансе.

При применении положений ст. 374 Налогового кодекса РФ следует учитывать, что признание имущества объектом налогообложения налогом на имущество организаций не ставится в зависимость от формы собственности, а определяется фактом нахождения его на балансе организации.

Для иностранных организаций, осуществляющих деятельность на территории Российской Федерации через постоянные представительства, п. 2 ст. 374 Налогового кодекса РФ определен аналогичный объект налогообложения в виде объектов движимого и недвижимого имущества, относящихся к основным средствам. Кроме того, установлено, что иностранные организации обязаны в целях исчисления налога на имущество организаций вести учет объектов налогообложения применительно к установленному в Российской Федерации порядку ведения бухгалтерского учета³.

Пунктом 4 ст. 374 Налогового кодекса РФ определено, что **объектами налогообложения налогом на имущество не признаются:**

- земельные участки и иные объекты природопользования (водные объекты и другие природные ресурсы);
- имущество, принадлежащее на праве хозяйственного ведения или оперативного управления федеральным органам исполнительной власти, где законодательно предусмотрена военная и (или) приравненная к ней служба, используемое этими органами для нужд обороны, гражданской обороны, обеспечения безопасно-

³ См.: Некоторые аспекты становления права муниципальной собственности в РФ // Государство и право. 2001. №3.

сти и охраны правопорядка в Российской Федерации.

На основании проводимой в настоящее время работы по разграничению полномочий между бюджетами субъектов Российской Федерации, местными бюджетами и Федеральным центром в соответствии с концепцией реформирования системы поимущественных налогов Российской Федерации, а также следуя принципу самостоятельности бюджетов, закрепленному ст. 31 Бюджетного кодекса РФ, каждый уровень власти вправе по своему усмотрению распоряжаться доходами своего бюджета. Глава 31 Налогового кодекса РФ содержит максимальные размеры налоговых ставок. При определении в соответствии со ст. 394 Налогового кодекса РФ налоговых ставок, которые будут устанавливаться нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований, учитываются все категории земель. Согласно Земельному кодексу земли по целевому назначению подразделяются на следующие категории: земли сельскохозяйственного назначения; земли поселений; земли промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земли для обеспечения космической деятельности, земли обороны, безопасности и земли иного специального назначения; земли особо охраняемых территорий и объектов; земли лесного фонда; земли водного фонда; земли запаса⁴.

По всем землям налоговые ставки устанавливаются представительные органы муниципальных образований не в виде фиксированных платежей (в рублях и копейках) на единицу площади земельного участка, как это было в Законе о плате за землю, а в процентах от налоговой базы. Причем федеральный законодатель при установлении нового земельного налога определил максимальную ставку⁵.

Так, в отношении земель сельскохозяйственного назначения или земель в составе зон сельскохозяйственного использования в поселениях и используемых для сельскохозяйственного производства; земель, занятых жилищным фондом и объектами инженерной инфраструктуры жилищно-коммунального комплекса (за исключением доли в праве на земельный участок, приходящейся на объект, не относящийся к жилищному фонду и к объектам инженерной инфраструктуры жилищно-коммунального комплекса) или предоставленных для жилищного строительства; земель, предоставленных для личного подсобного хозяйства, садоводства,

огородничества или животноводства, налоговая ставка устанавливается не более 0,3%. Налоговая ставка по всем другим категориям земель устанавливается не более 1,5%.

Таким образом, принятие решений о конкретных размерах налоговых ставок, в том числе по отдельным категориям земель и категориям налогоплательщиков, отнесено к компетенции представительных органов местного самоуправления. При этом допускается установление ими дифференцированных налоговых ставок в зависимости от категорий земель и (или) разрешенного использования земельного участка.

Если имущество, признаваемое объектом налогообложения, находится в общей совместной собственности нескольких физических лиц, они несут равную ответственность по исполнению налогового обязательства. При этом налогоплательщиком может быть одно из этих лиц, определяемое по соглашению между ними. Инвентаризационная стоимость - это восстановительная стоимость объекта с учетом износа и динамики роста цен на строительную продукцию, работы и услуги. Суммарная инвентаризационная стоимость - это сумма инвентаризационных стоимостей строений, помещений и сооружений, признаваемых объектами налогообложения и расположенных на территории представительного органа местного самоуправления, устанавливающего ставки по данному налогу.

Ставки налога на строения, помещения и сооружения устанавливаются нормативными правовыми актами представительных органов местного самоуправления в зависимости от суммарной инвентаризационной стоимости, но в пределах, определенных федеральным законом (см. таблицу).

Ставки налога на строения, помещения и сооружения

Стоимость имущества, тыс. руб.	Ставка налога, %
До 300	До 0,1
От 300 до 500	От 0,1 до 0,3
Свыше 500	От 0,3 до 2

Дифференциация ставок может зависеть от суммарной инвентаризационной стоимости, типа использования и по иным критериям, т. е. ставки могут устанавливаться в зависимости от того, жилое это помещение или нежилое, используется для хозяйственных нужд или коммерческих, кирпичные, блочные или из дерева строения, помещения и сооружения и т. п.

Налоговой базой для исчисления налога на строения, помещения и сооружения является суммарная инвентаризационная стоимость

⁴ См.: Григорьев В.В., Острина И.А., Руднев А.В. Указ. соч.

⁵ См.: Там же.

объекта, определяемая органами технической инвентаризации.

Для отдельных категорий граждан федеральное законодательство устанавливает налоговые льготы. Ранее существовало две группы льгот: первая группа "льготников" представляла собой категорию лиц, освобождаемых от налога, а вторая - лиц, имеющих право на освобождение от налога по определенным видам имущества (только на строения, сооружения и помещения). В связи с тем, что транспортные средства теперь облагаются транспортным налогом, а не налогом на имущество, подобное разделение практически утратило смысл.

Налог не взимается также со специально оборудованных сооружений, строений, помещений (включая жилые), принадлежащих деятелям культуры, искусства и народным мастерам на праве собственности и используемых исключительно в качестве творческих мастерских, ателье, студий, а также с жилой площади, используемой для организации открытых для посещения негосударственных музеев, галерей, библиотек и других организаций культуры, на период такого их использования.

Представительные органы местного самоуправления (за исключением органов местного самоуправления городов районного подчинения, поселков, сельских округов) имеют право устанавливать дополнительные льготы по налогам на имущество физических лиц для категорий налогоплательщиков и предусматривать основания для их использования налогоплательщиком. Налог на строения, помещения и сооружения исчисляется на основании данных об их инвентаризационной стоимости по состоянию на 1 января каждого года. Если у налогоплательщика в собственности имеется несколько строений, помещений и они находятся на территории одного представительного органа местного самоуправления, который установил по всем объектам единую ставку налога, то налог исчисляется с суммарной инвентаризационной стоимости всех этих объектов.

Если у налогоплательщика в собственности имеется несколько строений, помещений и сооружений и они находятся на территории одного представительного органа местного самоуправления, который установил различные ставки налога в зависимости от типа; их использования (жилого или нежилого назначения, используемые для личных или коммерческих целей и т. п.) или иных критериев, то налог исчисляется с суммарной инвентаризационной стоимости каждого типа объектов.

Органы, осуществляющие регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним, органы технической инвентаризации, осуществляющие оценку строений, помещений и сооружений, а также Главное управление воздушной авиации, инспекции речного и морского пароходства, государственные инспекции по маломерным судам и другие организации, осуществляющие регистрацию транспортных средств, обязаны ежегодно до 1 марта представлять в налоговый орган сведения, необходимые для исчисления налогов на имущество физических лиц по состоянию на 1 января.

При переходе права собственности на строения, помещения или сооружения в течение года одним гражданином - плательщиком налогов в пользу другого (купля-продажа, мена, дарение) налог на строения, помещения и сооружения исчисляется и предъявляется к уплате первоначальному владельцу с 1 января текущего года до начала того месяца, в котором он утратил право собственности на указанное имущество, а каждому новому собственнику налог предъявляется с момента вступления в право собственности на строения, помещения и сооружения до момента его отчуждения. Плательщиками налога на недвижимость в соответствии с федеральным законодательством являются юридические и физические лица. А сама недвижимость может быть государственной, муниципальной и частной. Исключение составляют объекты, находящиеся в собственности иностранных государств и международных организаций. На них данный налог не распространяется.

Ставки налога на недвижимость хотя и устанавливаются органами местного самоуправления, законодательно ограничены следующим образом:

- по индивидуальным жилым домам, квартирам, жилым помещениям, дачам - не более 0,5 % оценки рыночной стоимости;
- по гаражам на одно-два машино-места - не более 1 % оценки рыночной стоимости;
- по объектам недвижимого имущества, используемым для целей промышленного производства, - не более 2 % оценки их рыночной стоимости;
- по иным объектам - не более 5 % оценки их рыночной стоимости.

В ходе эксперимента была выявлена необходимость доработки моделей массовой оценки недвижимости. На конец 2004 г. стоимость квартир, полученная при компьютерной оценке, была на 20-40 % ниже цен на вторичном рынке жилья, а на конец 2005 г. разница составила около 50 %. Проанализировав последствия вве-

дения единого налога на недвижимость, рабочая группа пришла к следующим выводам.

Во-первых, при переходе к налогу на недвижимость на всей территории города сразу для всех типов объектов и для всех категорий налогоплательщиков происходит резкое изменение структуры базы налогообложения. Активная часть основных фондов из нее выходит, а стоимость недвижимости жилого и коммерческого назначения увеличивается, что приводит к значительному выпадению доходов в целом.

Во-вторых, перераспределение налогового бремени в сторону его многократного увеличения для физических лиц недопустимо из-за социально-экономической ситуации, необходимости соблюдения соотношения размера налога на объекты жилого назначения с платой за наем аналогичного жилья.

В-третьих, отсутствие в реестре данных о сооружениях, моделей их оценки и, соответственно, выпадение их из базы налогообложения недвижимости приводит к необоснованному выигрышу по налогу для ряда отраслей (связь, энергетика)⁶.

В 2002-2003 гг. специалисты рассматривали вариант введения налога на недвижимость для части квартир, находящихся в собственности граждан (без учета земельной составляющей). Он увеличивался в три-десять раз по сравнению с действующим налогом, оставаясь при этом ниже годовой платы за наем аналогичной квартиры. Однако единый налог для части квартир в 2003 г. все-таки не ввели из-за большого объема и стоимости подготовительных работ, а также из-за причин социального характера. Поскольку приобретение жилья в собственности в основном происходило в результате приватизации и не носило характера сделки купли-продажи, а потому не являлось показателем покупательной способности владельцев, основное бремя по налогу на недвижимость в части приватизированных квартир в итоге ложилось на граждан с невысоким уровнем доходов.

Эксперимент показал, что введение налога на недвижимость требует значительной по объему и срокам подготовительной работы, включая обеспечение информационного взаимодействия налоговых органов с органами, осуществляющими государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ними, налаженного учета всех объектов недвижимости, разработки необходимой нормативно-технической базы, а также обязательного оформления прав на земельные участки. Минфин РФ вно-

сил предложение с 2007 г. облагать налогом на имущество организаций построенные, но не зарегистрированные объекты основных средств. Сейчас такие объекты налогом не облагаются, между тем по ним начисляется амортизация, учитываемая в затратах и уменьшающая налог на прибыль организаций. Такое положение ошибочно, и реализация названной меры может увеличить доходы региональных бюджетов примерно на 4 млрд. руб. в год. Такая же проблема существует и в отношении налога на имущество физических лиц. Но решить ее нельзя, пока не будет принята глава Налогового кодекса о налоге на имущество физических лиц или о налоге на недвижимость. Однако работа над этими налогами зависит от работы над методикой массовой оценки объектов недвижимости, которую готовит Минэкономразвития. Пока ее нет, переходить на уплату налога на имущество физических лиц или вводить налог на недвижимость, предусматривающие рыночную оценку объектов налогообложения, нельзя.

Для введения местного налога на недвижимость требуется подготовка нормативной правовой базы и создание иных условий. Прежде всего, необходима информационная основа для налога, формируемая на базе государственного кадастра объектов недвижимости, земельного и градостроительного кадастров.

Высокие требования предъявляют к актуальности информации кадастра объектов недвижимости, сведений о фактическом использовании земель, на которых расположены объекты. Но именно эти сведения наиболее трудоемки в получении.

Сложной задачей остается формирование единого объекта недвижимости из земельной и имущественной составляющих, а также выявление и учет фактически используемых объектов, по какой либо причине "ушедших" от налогообложения. Введению налога на недвижимость должна предшествовать большая подготовительная работа. Потребуется не один год на создание полного реестра объектов, на их рыночную оценку, изучение последствий и прогнозирование результатов введения нового налога, а также осуществление расходов на компьютеризацию регионов, поддержание в актуальном состоянии баз данных, кадровое обеспечение и многое другое.

Введение налога на недвижимость, который должен заменить ныне уплачиваемые налоги на имущество граждан и организаций и земельный налог, откладывается как минимум до 2009 г. "Роснедвижимость" не успевает составить в более ранние сроки единый реестр объектов недвижимости, без которого новый налог невоз-

⁶ См.: www.infokniga.ru.

можно ввести. Пока не будет сформирована база данных обо всех объектах налогообложения и разработаны единые методики оценки этих объектов, а также составлен единый реестр объектов недвижимости, вводить налог на недвижимость нельзя. Ранее федеральные чиновники заявляли о намерении ввести этот налог в 2007 или 2008 г. Работы по государственной кадастровой оценке земель не завершены в шести регионах: Нижегородской, Сахалинской, Вологодской, Тульской областях, Республике Северная Осетия-Алания, а также (теперь уже бывшем) Агинском Бурятском автономном округе. “Роснедвижимость” уже передала в Федеральную налоговую службу информацию о 38,2 млн.

из имеющихся в стране 42 млн. земельных участков, что позволяет налоговикам перейти на новую методику расчета земельного налога. При расчете по новой методике базовая стоимость земельных участков в поселениях с численностью жителей менее 50 тыс. будет ниже, чем была до сих пор, а в мегаполисах с высокой плотностью застроек возрастет.

Таким образом, для решения вопроса о введении налога на недвижимость (или вариант - главы Налогового кодекса о налоге на имущество физических лиц) необходим реестр собственников недвижимости, реестр самой недвижимости и должна быть отработана система массовой оценки для того, чтобы налог “работал”.

Поступила в редакцию 06.03.2007 г.