

БИЗНЕС-СРЕДА

Е. Н. Михасева

главный государственный налоговый инспектор МИФНС России по Волгоградской области

Г. Я. Чухнина

канд. экон. наук, доцент Волгоградского государственного университета

ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ ВВЕДЕНИЯ НАЛОГА НА НЕДВИЖИМОСТЬ В РОССИИ

Налогообложение недвижимости — один из базовых элементов рыночной экономики, формирование и функционирование которого обеспечивает стабильное развитие экономики. Сейчас налогообложение недвижимости находится на стадии формирования: определены и законодательно зафиксированы базовые положения, которые постепенно должны стать основой полноценно функционирующей системы¹. Современная система налогообложения недвижимого имущества в России включает следующие налоги: налог на имущество организаций, налог на имущество физических лиц, земельный налог. Несмотря на то что объектом перечисленных налогов является недвижимость, эти налоги основаны на разных методах исчисления: у одних из них ставки твердые, у других — адвалорные, прогрессивные (например, налог на имущество физических лиц). При этом базы указанных налогов рассчитываются исходя из разных стоимостных показателей, которые не соответствуют реальным ценам на недвижимость. Данные налоги регулируют налогообложение имущества, находящегося в собственности физических и юридических лиц. Поэтому одной из задач, поставленных Президентом РФ в рамках реформирования экономики, является поиск новой, более эффективной формы налогообложения недвижимости. Данный процесс предполагает одновременное осуществление комплекса мероприятий с учетом основных достоинств имущественного налогообложения, поскольку оно является наиболее стабильным источником доходов бюджета на региональном и местном уровнях. Более того, на практике развитый механизм налогообложения превращает имущественные налоги в средство повышения эффективности использования ресурсов и модернизации производства.

Проблемы налогообложения земли

Анализ практики налогообложения земли позволяет сделать следующие выводы: «Современное состояние налогообложения земли, являющегося частью

¹ В выступлении на пресс-конференции 15 января 2008 г. заместитель министра финансов РФ Сергей Шаталов отметил, что выполнить задачи по введению в РФ налога на недвижимость с 2011 г. — это очень оптимистично. «Мы ставили эту задачу как задачу 2011 года. Если это удастся сделать — это очень хорошо», — сказал он.

системы платного пользования землей в России, не отвечает требованиям эффективности и рациональности регулирования землепользования» (Послание Президента Российской Федерации..., 2001). Недостатки методов взимания земельного налога привели к снижению доли земельного налога в общей сумме поступления налогов. С вступлением в действие главы 31 НК РФ «Земельный налог» с 1 января 2005 г. возникли следующие проблемы администрирования земельного налога.

В России существует 110 млн объектов недвижимости, из которых 42 млн — это земельные участки и 68 млн — строения и сооружения (Доклад о результатах..., 2005). На территории Волгоградской области 600 тыс. земельных участков, т. е. 600 тыс. объектов налогообложения (понятие земельный участок определено в ст. 6 ЗК РФ: «Земельный участок как объект земельных отношений — часть поверхности земли (в том числе почвенный слой), границы которой описаны и удостоверены в установленном порядке»).

Налоговая база определяется как кадастровая стоимость земельных участков, признаваемых объектом налогообложения кадастровой стоимости участка. Определение кадастровой стоимости возложено на «Роснедвижимость»¹. Земли в Российской Федерации по целевому назначению подразделяются на семь категорий (ст. 7 Земельного кодекса РФ), существует 14 видов пользования землей. Кадастровая оценка земель утверждается постановлением главы администрации области. По состоянию на 1 декабря 2005 г. «Роснедвижимостью» на утверждение главе администрации Волгоградской области было представлено три категории (или 2 тыс. участков, что составляет 3% от общего числа (Доклад о результатах..., 2005), таким образом, оценка проведена в отношении: земельных участков промышленности, земельных участков особо охраняемых территорий и объектов, земельных участков водного фонда.

Законодательно установлено, что до 1 января 2006 г. «Роснедвижимость» обязана передать все сведения по кадастровой оценке земель в Управление Федеральной налоговой службы России по Волгоградской области в электронном виде, по установленным формам. По состоянию на 1 июля 2006 г. по данным Федерального агентства кадастра объектов недвижимости, «Роснедвижимость» передала в Федеральную налоговую службу России информацию о 38,2 млн из имеющихся 42 млн земельных участков, что составляет 91% от общего числа земельных участков. Аналогична статистика и по Волгоградской области, где около 90% сведений по кадастровой оценке земель передано в УФНС России по Волгоградской области.

На территории Волгоградской области значительная часть участков с «размытыми», неверно определенными границами, что в свою очередь приводит к ошибочным результатам оценки, а в некоторых случаях к невозможности ее проведения. Кроме того, существует проблема с определением правообладателя земельного участка. В «Роснедвижимости» лишь 30% участков имеют правообладателей, а в целях налогообложения для определения налоговой базы необходим правообладатель. Такая ситуация сложилась из-за того что постановка на кадастровый учет до настоящего момента носит заявительный характер, а не обязательный. Анализ практики показывает, что за постановкой на кадастровый учет физические и юридические лица обращаются лишь в случаях совершения сделок с земельными участками, но после присвоения кадастрового номера и проведения процедуры регистрации собственник земельного участка идет в Федеральную регистрационную службу (ФРС) для регистрации сделки с объ-

¹ См. постановление Правительства РФ от 25 августа 1999 г. № 945 «О государственной кадастровой оценке земель».

ектом и после совершения сделки и ее регистрации в ФРС не сообщает «Роснедвижимости» нового правообладателя (в силу заявительного характера). Таким образом, существует проблема определения не только границ земельных участков, но и их правообладателей.

Существует проблема идентификации земельного участка: у ФРС (условные номера), у ФНС (идентификационный номер налогоплательщика), у «Роснедвижимости» (кадастровый номер земельного участка). В связи с этим необходимо введение единого идентификатора — уникального номера объекта недвижимости для целей налогообложения, мы полагаем, что этот номер должен содержать номер паспорта налогоплательщика, код ФНС и кадастровый номер земельного участка.

Возникает проблема определения налоговой базы: юридические лица в соответствии с НК РФ должны самостоятельно определять налоговую базу; для физических лиц, не являющихся индивидуальными предпринимателями, налоговую базу определяет налоговый орган, который направляет плательщикам уведомление с указанием кадастровой оценки земли, налоговой базы и суммы налога. Налогоплательщики — юридические лица, которые стали на кадастровый учет, смогут без проблем узнать кадастровую стоимость своих земельных участков по кадастровому номеру, так как «Роснедвижимость» обязана после проведения кадастровой оценки и ее утверждения опубликовать эти данные (Волгоградская область разбита на 760 населенных индексов), по которым юридические лица могут узнать о кадастровой стоимости. Налогоплательщики, которые не стоят на кадастровом учете, могут обратиться в «Роснедвижимость» для получения справки о кадастровой стоимости их участка. На данный момент «Роснедвижимость» в состоянии выдавать эти справки лишь на бумажных носителях (в силу отсутствия программного продукта), но потом планируется переход на электронные носители.

Хотелось бы отметить, что порядок кадастровой оценки неоднозначен. Порядок кадастровой оценки устанавливает кадастровое ведомство¹, Росземкадастр разработал и утвердил ряд методик, на основании которых осуществлялась ведомственно-оценочная деятельность. Однако данные методики также несут в себе ряд противоречий:

- все идентичные методики государственной кадастровой оценки утверждены приказами Росземкадастра, но не зарегистрированы Минюстом РФ (как якобы чисто технические), что является обязательным требованием для всех ведомственных актов, которые затрагивают права граждан. Не указано, какие именно объективные первичные данные необходимо использовать в качестве первичных для проведения оценки, не определен перечень их источников. Так, в качестве первичных данных для оценки, в методиках указан ряд нерыночных позиций: данные о выкупе земельных участков под приватизированными предприятиями, о ставках арендной платы и пр. Источником объективной информации для кадастровой оценки выступают сами кадастровые органы.

Вводится новация в определение рыночной цены через «потребительскую ценность (полезность) земель»². «Полезность» выводится из ценообразующих факторов, в которую кроме месторасположения, транспортной и инженерной инфраструктуры включены «уровень социально-бытового обслуживания насе-

¹ См. постановление Правительства РФ от 25 августа 1999 г. № 945 «О государственной кадастровой оценке земель».

² См. пп. «в» п. 1.5 приказа Росземкадастра от 17 октября 2002 г. № П/337 «Об утверждении методики государственной кадастровой оценки земель поселений».

ления», «состояние окружающей среды», «историческая и архитектурно-эстетическая ценность застройки, ландшафтная и рекреационная ценность территории» и т. п. Понятно, что набор потребительских свойств и представление об их ценности различен у каждого потребителя, но «правильным» будет то решение, какое примет представитель исполнительной власти. Разброс произвольных оценок увеличится административным назначением оценки по 14 видам функционального использования.

Как показывает анализ практики, оспорить результаты оценки налогоплательщику достаточно сложно, так как по заявлению заместителя руководителя Федеральной службы земельного кадастра А. Л. Оверчука — проверке подлежит строгое следование методике, которая, как видно, сама состоит из противоречий. По сути, кадастровое ведомство само устанавливает правила оценки, само их исполняет и само же контролирует.

По оценкам Минэкономразвития, на сегодняшний день выкупленных участков небольшой частью организаций — не более 7%, аренда составляет около 35%. Если же принять во внимание, что гражданам удалось оформить в собственность лишь мизерную часть участков, занятых жилым фондом, то доля полноценных частных объектов недвижимости не превысит и 2%. Это означает, что после 15 лет реформ в стране имеется лишь ничтожная часть юридически полноценных объектов недвижимости (участок и строение), находящихся в частной собственности.

Таким образом, нами обозначены основные проблемы практики налогообложения земли:

- проведенная кадастровая оценка земель не однозначна;
- рынок земли слабо развит;
- проблемы администрирования земельного налога связаны с большими временными, трудовыми, финансовыми затратами;
- наличие значительного числа земельных участков, которые имеют размытые границы, по которым не определены правообладатели, т. е. это земельные участки, не прошедшие государственную регистрацию, вследствие чего данные участки не подлежат налогообложению.

Проблемы налогообложения имущества организаций

Налоговой базой признается среднегодовая стоимость имущества, признаваемого объектом налогообложения. В расчет берется его остаточная стоимость, определенная по правилам бухгалтерского учета, которая, по подсчетам Министерства экономического развития РФ, в 2003 г. отличалась от рыночной стоимости в 15—30 раз. Данная ситуация не изменилась и в настоящий момент.

Одним из недостатков налога на имущество организаций является особая ситуация с имуществом, не прошедшим государственную регистрацию, и имуществом, не введенным в эксплуатацию, что позволяет налогоплательщикам выводить из под налогообложения имущество на законных основаниях. Так, налогоплательщики на протяжении двух лет уходят от налогообложения данным налогом следующим способом: в соответствии с главой 30 НК РФ, налогообложению не подлежат доходные вложения в материальные ценности, отражаемые на счете 03 «Доходные вложения в материальные ценности» в соответствии с правилами ведения бухгалтерского учета, и вложения во внеоборотные активы — счет 08 «Вложения во внеоборотные активы», некоторые организации не только вновь приобретенное имущество оприходуют на счет 08 «Вложения во внеоборотные активы», но и те основные средства, которые изначально числи-

лись на счете 01 «Основные средства», переводят на данный счет. Таким образом, бюджет несет потери сумм налога в части счетов 03 «Доходные вложения в материальные ценности» и 08 «Вложения во внеоборотные активы», следовательно, необходимо внести соответствующие изменения в приказ Министерства финансов Российской Федерации от 31 октября 2000 г. № 94н «Об утверждении плана счетов бухгалтерского учета финансово-хозяйственной деятельности организаций и инструкции по его применению», а именно сделать счета 03 «Доходные вложения в материальные ценности» и 08 «Вложения во внеоборотные активы» субсчетами счета 01 «Основные средства».

Кроме того, движимые объекты могут быть легко скрыты от налогообложения, что заставляет учащать проведение мероприятий по налоговому контролю за полнотой учета оборотных средств и полнотой уплаты налога в бюджет. Объекты движимого имущества являются и объектом налогообложения транспортного налога (глава 28 «Транспортный налог» НК РФ), только в качестве налоговой базы выступает не объект (транспорт), а лошадиные силы транспортного средства (лошадиные силы), что приводит к двойному налогообложению одного и того же объекта. Таким образом, доказывается необходимость исключения объектов движимого имущества из налогооблагаемой базы налога на имущество организаций путем внесения изменений в ст. 374 НК РФ. При введении нового налога на недвижимость, по нашему мнению, транспортные средства не должны включаться в налоговую базу.

Тот факт, что налог на имущество организаций носит статус регионального налога, противоречит задаче формирования условий введения налога на недвижимость и делает эту перспективу достаточно неопределенной. Так, отнесение этого налога к региональным, а налога на имущество физических лиц и земельного налога — к местным является преградой для налогообложения недвижимости как единого комплекса. По своему характеру налог на недвижимость должен быть местным налогом, способствующим более рациональному использованию имущества (ввиду того, что органы местного самоуправления смогут направлять часть средств на благоустройство муниципального образования) и экономическому развитию регионов. Учитывая задачу развития самоуправления субъектов Федерации, логичным представляется передать налог на недвижимость и его администрирование в ведение местных органов власти, а поступления от него полностью направлять в местный бюджет. Местный характер налог на недвижимость должен носить потому, что за счет поступлений данного налога финансируются расходы за услуги, связанные с недвижимостью, а именно: содержание дорог, центрального освещения, канализационных сетей, государственного управления, уборки улиц и т. п. Необходимо внести соответствующую поправки в ст. 14, 15 части первой НК РФ, IX и X части второй НК РФ об установлении статуса налога на имущество организаций как местного налога. Стремление к неизменности уровня налогообложения физических и юридических лиц, ведущее к увеличению максимальной ставки налогообложения вслед за сокращением налоговой базы для организаций и к ее уменьшению при переходе к рыночной оценке недвижимости — для физических лиц, сохраняет неоправданный разрыв в налогообложении объектов недвижимости в зависимости от их принадлежности. Это препятствует реализации социальной функции налога на недвижимость, в чем видится его существенная позитивная роль. Кроме того, сохранение объектов движимого имущества в налоговой базе налога на имущество организаций не позволяет использовать этот налог для стимулирования инвестиций, т. е. решать ту задачу, которая рассматривалась как одна из важнейших при реализации эксперимента по налогообложению недвижимости в Новгороде и Твери.

В ходе проведенного нами исследования были установлены следующие проблемы налогообложения имущества организаций:

1) статус налога на имущество организаций определен как региональный, что противоречит основным направлениям реформы налогообложения недвижимости;

2) определение налоговой базы осуществляется по остаточной балансовой стоимости, которая занижена в сравнении с рыночной стоимостью в несколько раз;

3) наличие методов ухода от налогообложения по данному налогу — отнесение имущества на счета 03 «Доходные вложения в материальные ценности», 08 «Вложения во внеоборотные активы» — позволяет не включать данное имущество в налогооблагаемую базу, тем самым не платить налог. Сохранение объектов движимого имущества в налоговой базе налога на имущество организаций не позволяет использовать этот налог для стимулирования инвестиций, кроме того, движимое имущество, возможно, вывести из под налогообложения,

Помимо этого, оформление имущества организации на физических лиц позволяет применять более выгодные ставки налога.

Проблемы налогообложения имущества физических лиц

Налог на имущество физических лиц в современных условиях показывает низкую способность к выполнению фискальной функции — аккумулировать налоговые доходы в бюджете, как минимум покрывающие бюджетные расходы на организацию самого налогообложения имущества физических лиц.

Кроме того, необходимо сказать, что еще многие объекты имущества на территории Российской Федерации не прошли инвентаризационный учет, а используемая в настоящее время органами технической инвентаризации методика расчета инвентаризационной стоимости имущества (эта стоимость является налоговой базой налога на имущество физических лиц) приводит к результатам, не отражающим реальной цены облагаемого имущества.

Итак, налогообложение имущества физических лиц основывается на инвентаризационной стоимости, оценку которой проводят органы технической инвентаризации. Но в применяемой методике расчета инвентаризационной стоимости строений используются потерявшие значение для современного периода методы индексации цен строительства по укрупненным сборникам сметных показателей Госстроя России. Вследствие этого, как показывает практика, такая оценка недвижимости не соответствует действительности — показателям рынка недвижимости.

Более того, механизм налогообложения имущества физических лиц потерял связь с современными тенденциями развития экономических отношений в России, которые зарождаются в рыночных условиях. В таких условиях происходит концентрация капитала (имущества) и существует многообразие форм деятельности, в том числе по использованию имущества, как в целях проживания, так и в целях сдачи внаем и в аренду. И система налогообложения имущества должна соответствующим образом реагировать на происходящие процессы в общественном и экономическом развитии в России.

Анализ практики налогообложения имущества физических лиц позволил обозначить следующие недостатки, связанные с администрированием данного налога:

1) многие объекты имущества на территории Российской Федерации не прошли инвентаризационный учет;

2) инвентарная стоимость имущества физических лиц, которая является налоговой базой данного налога, не отражает реальной цены облагаемого имущества ввиду того, что используемая в настоящее время органами технической инвентаризации методика расчета инвентаризационной стоимости имущества не объективна, устарела и содержит массу противоречий.

Недостатки действующих земельного налога и налогов на имущество, в частности, отсутствие унификации налогообложения объектов недвижимости, неполный учет и несоответствующая реальным ценам оценка недвижимости в целях налогообложения привели к снижению фискальной роли указанных налогов в налоговой системе.

Одним из методов решения существующих проблем налогообложения недвижимости является введение нового налога на недвижимость, консолидирующего в себе земельный налог и налоги на имущество. Стоимость имущества для целей налогообложения должна определяться на основе рыночной стоимости. Введение налога на недвижимость планируется с 2009 г. (Бюджетное послание Президента РФ..., 2005).

Налог на недвижимость вводится как местный налог, все поступления от него должны поступать в местный бюджет. Объектом налогообложения являются объекты недвижимости как единые комплексы недвижимого имущества, включающие землю и расположенные на ней постройки (здания, сооружения, помещения и т. п.), находящиеся на территории соответствующего муниципального образования.

Налоговая база определяется исходя из рыночной стоимости объектов недвижимости, полученной с применением методов массовой оценки. При этом по населенным пунктам с численностью населения более 200 тыс. человек оценка может производиться на местном уровне. По населенным пунктам с меньшей численностью считаем целесообразным передать эту функцию на региональный уровень исходя из того, что возможностей у региона (кадровых, финансовых, технических и т. д.) значительно больше, нежели в поселениях. Методика оценки должна быть установлена на федеральном уровне и предусматривать меню вариантов оценки (от более сложных до упрощенных), из которых регионы и муниципалитеты могут выбирать подходящий для них вариант в зависимости от степени развития рынка недвижимости, квалификации персонала и других значимых факторов. Кроме того, считаем необходимым введение норм и правил, регулирующих порядок оспаривания результатов оценки.

Максимальные ставки налога на недвижимость целесообразно сделать едиными, предоставив местным органам власти возможность дифференцировать их по видам недвижимости (но не по категориям собственников). Ставки должны быть установлены на достаточно высоком уровне, позволяющем местным органам власти устанавливать ставки налога с учетом налогового потенциала муниципального образования. Нами разработаны предложения по применению ставок налога, дифференцированных по видам недвижимости (см. табл. 1).

Таблица 1

Ставки налога, дифференцированные по видам недвижимости, устанавливаемые на федеральном уровне

Категория объектов недвижимости	Ставка, % от оценочной стоимости
Жилая недвижимость (индивидуальные жилые дома, квартиры, жилые помещения)	0,1—0,5
Гаражи	0,5—1
Коммерческая недвижимость	2
Прочие объекты	2—3

Плательщиками налога являются физические и юридические лица, владеющие недвижимостью, расположенной на территории муниципального образования. Льготы по налогу на недвижимость целесообразно установить для определенных объектов недвижимости. Кроме того, может быть установлен необлагаемый минимум стоимости недвижимости. Предлагается установить льготы для муниципальных структур, поскольку данный налог является местным. В международной практике широко распространено освобождение от налогообложения недвижимости образовательных, благотворительных, социальных и культурных учреждений. Этот опыт также можно использовать в российских условиях. Особого обсуждения требует установление льгот для сельскохозяйственных земель и земель лесного фонда. В остальном представляется целесообразным отказаться от установления льготных условий налогообложения данным налогом. Ограниченный перечень налоговых льгот должен быть установлен в федеральном законодательстве, однако местным органам власти целесообразно предоставить право влиять на объем и характер льгот. Все рассмотренные проблемы обобщены в разработанной модели единого налога на недвижимость, которая, на наш взгляд, будет способствовать устранению обозначенных недостатков (см. рис. 1) и системному подходу к введению в России налога на недвижимость.

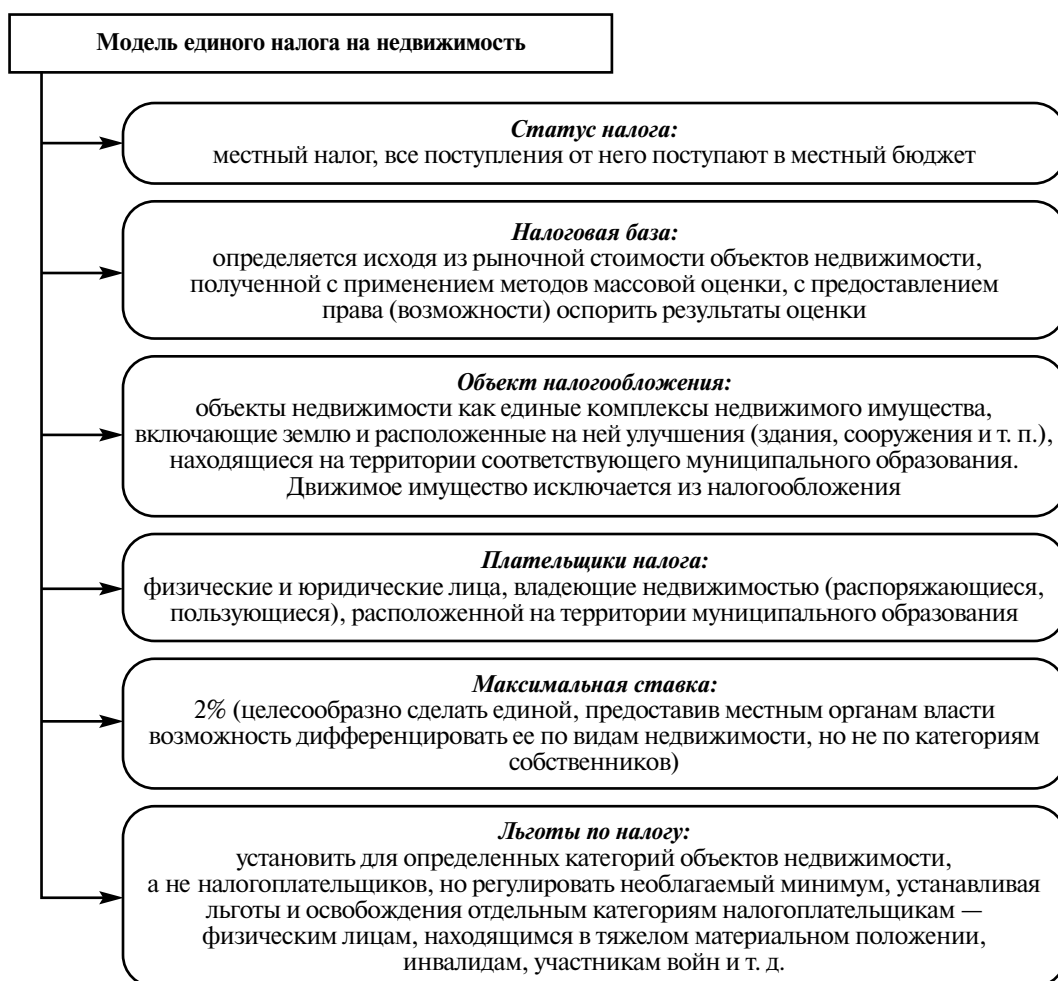


Рис. 1. Модель единого налога на недвижимость

Источники

Бюджетное послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 24 мая 2005 г. «О бюджетной политике в 2006 году». М., 2005.

Послание Президента Российской Федерации Федеральному собранию на 2001 г. «Не будет ни революций, ни контрреволюций». М., 2001.

Доклад о результатах и основных направлениях деятельности Федерального агентства кадастра объектов недвижимости на 2006—2008 годы. М., 2005.