

НАЛОГ НА НЕДВИЖИМОСТЬ — РЕШЕНИЯ ИЛИ ПРОБЛЕМЫ?

Н.Г. Лобанова

Министерство финансов Нижегородской области

В статье выделяются основные проблемы опытного применения федерального закона о налогообложении недвижимости, а также подведены итоги первого этапа эксперимента по внедрению налога на недвижимость. В связи с этим подчеркнута назревшая на сегодняшний момент потребность в реформировании имущественного налогообложения, с учетом отраслевых и социальных специфических особенностей различных регионов РФ.

В настоящее время проходит второй этап опытного применения налога на недвижимость. Этот эксперимент начат в соответствии с Федеральным законом 110-ФЗ от 20.07.1997 «О проведении эксперимента по налогообложению недвижимости в городах Великом Новгороде и Твери».

Авторами введения нового налога предложено использовать его в качестве альтернативы трем местным налогам: на имущество организаций, на имущество физических лиц и земельного налога. Изначально (1991 г.) при введении имущественного налогообложения преследовались определенные цели — создание стремления у предприятий освободиться от неиспользуемого имущества и стимулирование более эффективной эксплуатации имущества, находящегося на их балансе. Т.е. предполагалось, что в финансовых целях эти налоги будут выполнять стимулирующую и контролирующую функции, а в целях наполнения региональных и муниципальных бюджетов — фискальную функцию.

Практика применения налогов на имущество и земельного налога выявила ряд проблем в их применении:

- несоответствие их законодательного регулирования и использования Налоговому кодексу;
- отсутствие стимулов к эффективному использованию имущества;
- сдерживание темпов развития корпоративного бизнеса;
- неоправданно большой объем льгот, реально существенно уменьшающих налоговую базу (почти вдвое);
- несовпадение действительной стоимости имущества и налоговой базы (например, степень дифференциации по земельному налогу явно не отражает различия в расположении и плодородии почв);
- невысокая доля доходности от имущественных налогов (в 2001 г. они составили около 6% общих налоговых поступлений);
- субъективизм в начислении налогов (например, налог на имущество предприятий практически не контролируется с точки зрения правильности и обоснованности учета и оценки имущества).

Таким образом, о справедливом распределении налогового бремени сегодня говорить не приходится. Кроме того, это негативно сказывается на реализации фискальной функции — большая часть доходов от недвижимости идет мимо бюджетов, лишая их части средств на оказание услуг и развитие своих террито-

рий. Очевидно, что потребность в реформировании имущественного налогообложения существует.

Эксперимент по этому реформированию имеет цель — стабилизацию доходных поступлений в местные бюджеты при снижении налогообложения активной части основных фондов. При этом в основу преобразований положен ряд принципов, которые должны сделать налогообложение недвижимости более простым, прозрачным и справедливым:

- простота и прозрачность системы налогообложения недвижимости базируется на оценке рыночной стоимости объектов;
- объектом налогообложения выступает земля, стоящие на ней здания и сооружения, а также другие объекты недвижимости. Хотя земля, как правило, не является товаром, так или иначе она вносит свой вклад в стоимость связанных с ней объектов. Налог определяется в зависимости от стоимости земли и сооружений;
- справедливость распределения налогового бремени обеспечивается следующими условиями: различие между юридическими и физическими лицами в способах промышленного или коммерческого использования недвижимости устраняется; ставка нового налога предлагается единой для всех видов недвижимости; доля рыночной стоимости, подлежащей налогообложению, изменяется в зависимости от вида недвижимости;
- рост налогового бремени относительно жилья, находящегося в собственности граждан, предполагается незначительным, налог на жилье не должен превышать плату за найм аналогичных квартир.

Осуществление указанных принципов позволит реализовать ряд преимуществ налога на недвижимость:

- формирование более стабильного и надежного источника доходов муниципальных образований для осуществления их полномочий;
- стимулирование инвестиций в модернизацию производства путем освобождения активной части основных фондов (машин и оборудования) от налогообложения;
- постепенный перенос налогового бремени на физических лиц;
- стимулирование развития производства путем снижения налогового бремени на предпринимателей;
- повышение эффективности использования ресурсов (особенно — городских земель);
- увеличение объемов собираемости налогов за счет очевидности и материальности налоговой базы;
- прирост налоговых доходов от недвижимости по отношению к совокупным доходам от трех заменяемых налогов: на имущество предприятий, на имущество физических лиц, плату за землю.

Исходя из содержания, налог на недвижимость должен выполнять ряд функций: фискальную, стимулирующую, социальную, уравнительную, упрощительную.

Во исполнение фискальной функции налог на недвижимость в состоянии устойчиво обеспечить достаточный уровень доходов в местные бюджеты, т.к. недвижимость выступает в качестве высокостабильного объекта налогообложения в сравнении с другими видами активов или доходов. Очевидно, что при этом создаются условия для повышенной собираемости налогов, ибо недвижимое имущество весьма трудно скрыть от налогообложения.

Стимулирующая функция данного налога должна проявиться в нескольких аспектах. Во-первых, стимуляцию инвестиций в модернизацию производства должна провоцировать меньшая база налога, потому что из нее исключена часть активных основных фондов и товарно-материальные ресурсы. Во-вторых, высокая рыночная оценка стоимости зданий и земли будет вынуждать собственников либо эффективнее использовать этот потенциал, либо передавать его в более предприимчивые руки. В-третьих, узаконенная государством стоимость недвижимых объектов должна благотворно сказаться на развитии рыночных отношений в этой сфере, а также существенно упорядочить планирование и застройку городских земель.

Социальная функция проявляется в том, что происходит взимание большей суммы налога за более ценную землю или выгодно расположенные здания. Иными словами, налоговое бремя распределяется более справедливо, нежели в существующей системе, не учитывающей рыночную стоимость недвижимости.

Под уравнивающей функцией следует понимать выравнивание налогового бремени юридических и физических лиц за счет единых ставок, налоговой базы, льгот, порядка и способов уплаты налога и пр.

Упрощительная функция подразумевает использование более понятных методик расчета налога с выдачей извещений плательщикам, контроль за уплатой и др. (следует напомнить также о замене трех налогов одним).

Таким образом, цели реформы налогообложения довольно привлекательны. Однако первый этап эксперимента выявил много проблем на этом пути.

Одна из основных проблем, возникшая на этапе подготовительной работы, — это создание реестра недвижимости для целей налогообложения и проведение оценки объектов по специально разработанным методикам. Опыт показал, что наиболее заинтересованным лицом в обнаружении «бесхозных» объектов, в повышении эффективности управления и реализации доходного потенциала недвижимого имущества являются органы управления муниципалитетов. Однако решение задачи по формированию реестра недвижимости является непосильной задачей для муниципальных образований. Многие вопросы, возникающие при этом, требуют решения на региональном и даже на федеральном уровне. В первую очередь требуется разработка законодательной нормативной базы для проведения сплошного переучета и переоценки объектов недвижимости.

В современном российском законодательстве ответственность органов, имеющих непосредственное отношение к решению данной задачи, распределена следующим образом:

1. Создание и ведение земельного кадастра закреплено за Государственным комитетом по землеустройству.
2. Ведение реестра прав является прерогативой органов Министерства юстиции.
3. Ведение реестра государственного имущества находится в руках Министерства государственного имущества.
4. Ведением реестра налогоплательщиков занимаются органы Министерства по налогам и сборам.
5. Создание и ведение градостроительного кадастра отведено к компетенции Государственного комитета по строительству.
6. Ряд функций выполняет бюро по технической инвентаризации.

К сожалению, перечисленные структуры находятся на низком уровне взаимодействия, т.е. между ними практически отсутствуют законодательно регламенти-

рованные связи, не отлажена система обмена данными. Поэтому связь между этими органами осуществляется опосредованно через субъекты правоотношений в области недвижимого имущества — физические и юридические лица. Последние вынуждены обходить эти инстанции и в виде взносов за услуги и через налоги дважды оплачивать эти службы. Создание единой базы данных по земельным участкам, зданиям, конструкциям, сооружениям, налогоплательщикам и т.д. в принципе возможно, если сохранить закрепление функциональных обязанностей каждого органа за поддержание своей части совокупной базы данных по реестру недвижимого имущества. Однако на этом пути, помимо необходимости его узаконивания, возникнет ряд технических проблем, сродни тем, которые сопутствовали «всероссийской паспортизации» населения. В частности, из двух «экспериментальных» городов только в Великом Новгороде был создан легитимный образ объединенного реестра недвижимости.

Не менее важная проблема заключается в необходимости создания адекватной и единой методики оценки налогооблагаемой недвижимости. В первую очередь — это задача, решение которой должно происходить на федеральном уровне. Опыт Твери и Великого Новгорода показал, что инвентаризационная стоимость имущества занижалась оценщиками в 15–30 раз, а погрешность их пятилетней работы составила свыше 50%. Подобные ошибки могут быть объяснены не только недостатками методики, но и некомпетентностью специалистов. Следовательно, требуется разработка методологии, учебных программ для подготовки персонала оценщиков, придания этим людям определенного государственного статуса.

Следующую проблему следует отнести к этапу «переходного периода», основная опасность которого заключается в высокой вероятности снижения доходов бюджета, если вышеперечисленные условия не будут полностью реализованы. Т.к. налоговая база будет существенно сокращена за счет выхода из нее активной части основных фондов и налогоплательщик-производитель оказывается в выигрыше, то либо бюджет будет нести потери, либо, вследствие существенного перераспределения налогового бремени, владельцы дорогой и выгодной земли, зданий, сооружений будут в явно невыгодных условиях. Последнее чревато если не «налоговым бунтом», то крайне негативными последствиями для местных и региональных бюджетов. Поэтому при планировании перехода к налогообложению недвижимости основным условием его эффективности следует считать необходимость обеспечения доходных поступлений в бюджеты по крайней мере на уровне тех, которые дают замещаемые налоги.

Следует предостеречь от попыток сокращения «переходного периода» путем единовременной замены налогом на недвижимость земельного и имущественного налогов. В результате эксперимента в Великом Новгороде и Твери выявлено, что при условии неснижения доходных поступлений и единовременном введении нового налога может быть спровоцирован гиперперепад в распределении налогового бремени. Например, для физических лиц это увеличение составило бы 20–25 раз.

Еще одна «болезнь переходного периода» связана с согласованием интересов муниципалитетов и субъектов Федерации по поводу разделения полномочий в деятельности и поступлений в их бюджеты от замещаемых налогов. Ключевыми вопросами при этом следует считать следующие: какой уровень власти способен скоординировать работу наиболее эффективно, с максимальной отдачей и минимальными ошибками, расходами и риском (выработка обоснованной политики налогообложения, проведение учета и оценки, оптимизация налоговых ставок, налоговой базы, льгот); как обеспечить получение и разделение доходов.

Общие предварительные итоги первого этапа эксперимента по внедрению налога на недвижимость были озвучены в Совете Федерации 9.07.2002 г. и на заседании правительства РФ 5.12.2002 г. С.Д. Шаталовым:

- введение налога на недвижимость требует значительной по объему и срокам подготовительной работы: обеспечение информационного взаимодействия налоговых органов и структур, занимающихся государственной регистрацией прав на недвижимость и сделок с ней; учета всех объектов недвижимости; определения ставок налогов и льгот; формирование необходимой нормативно-технической базы; обязательного оформления прав на земельные участки; разработки единой методики оценки стоимости облагаемого имущества;

- в Великом Новгороде число плательщиков этого налога не превысило 1% от всего количества налогоплательщиков; поступления имущественных налогов после введения нового уменьшились; переход к налогообложению жилой недвижимости физических лиц не осуществлен;

- в Твери налог на недвижимость не был введен;

- эксперимент по налогу на недвижимость в указанных городах рекомендуется продлить до 2005 г.;

- в ближайшие годы в качестве самостоятельных следует сохранить налог на имущество организаций, налог на имущество физических лиц и земельный налог; введение налога на недвижимость отодвинуть на более позднюю перспективу; целесообразна поэтапность и выборочность перехода на новый налог;

- в текущее время разработку и рассмотрение на Правительстве РФ и внесение в Государственную думу соответствующей главы Налогового кодекса считать преждевременной.

Не исключено, что Нижегородская область столкнется с аналогичными трудностями в случае введения налога на недвижимость. Кроме того, можно отметить ряд специфических региональных проблем введения данного налога. К таковым следует отнести:

- проблемы перехода на данный вид налогообложения предприятий военно-промышленного комплекса, которые в настоящее время частично освобождены от уплаты земельного налога и налога на имущество организаций при выполнении государственного оборонного заказа;

- проблема собираемости этого налога при наличии большого числа убыточных сельхозпредприятий, т.к. в настоящее время поступления земельного налога по этим предприятиям составляют чуть более 60% от начисленных сумм;

- проблема учета в реестре недвижимости фактически функционирующих объектов, но по ряду причин не принятых в эксплуатацию.

Решение многих проблем, сопутствующих введению налога на недвижимость, будет найдено при наделении достаточными полномочиями областных и местных органов власти.