

О НАЛОГЕ НА НЕДВИЖИМОСТЬ С ФИЗИЧЕСКИХ ЛИЦ, ЯВЛЯЮЩИХСЯ СОБСТВЕННИКАМИ ГОРОДСКОГО ЖИЛИЩНОГО ФОНДА

Рассматриваются вопросы необходимости совершенствования механизма налогообложения недвижимости владельцев городского жилищного фонда.

Ключевые слова: налог на недвижимость с физических лиц, налогооблагаемая база, полный собственник жилья, товарищество собственников жилья, кадастр объектов недвижимости, жилищный фонд, жилищно-коммунальные услуги, единый расчетно-кассовый центр.

В течение двух десятилетий при обсуждении вопросов, связанных с перспективой развития налоговой системы России, наиболее актуальным направлением является совершенствование налогообложения недвижимого имущества с владельцев городских квартир (жилых помещений). В российском законодательстве в соответствии с п. 1 ст. 130 ГК РФ к недвижимому имуществу относятся земельные участки и все, что прочно связано с землей, то есть объект, перемещение которых без нанесения ущерба их назначению невозможно, в том числе здания и сооружения. Эти объекты признаются недвижимостью до тех пор, пока они связаны с землей. В случае их отделения от земли они становятся движимым имуществом.

Следует отметить, что в налоговом законодательстве зарубежных стран по-разному трактуют понятие «имущество», а также используются разные критерии, положенных в основу деления имущества на движимое и недвижимое. Решение данной проблемы многие чиновники и экономисты видят во введении налога на недвижимость вместо налога на имущество физических лиц и земельного налога. При этом, исходя из анализа принятых законодательно-нормативных актов и публикаций, ставится задача использовать данный налог как инструмент восстановления социальной справедливости, к тому же в перспективе довести его до уровня основного источника собственных доходов местных бюджетов и основы фискальной автономии муниципальных властей.

Впервые идея облагать налогом единые имущественные комплексы физических лиц возникла еще в 1994 г. Затем 20 июля 1997 г.

был принят федеральный закон №110-ФЗ «О проведении эксперимента по налогообложению недвижимости в городах Великом Новгороде и Твери» [3]. С 1 января 1999 г. была принята первая часть Налогового Кодекса РФ, где налог на недвижимость был включен в перечень налогов, формирующих налоговую систему РФ. Однако сроки как проведения эксперимента в отдельно взятых городах, так и концептуального решения каким, в конечном счете должен быть механизм налогообложения недвижимости на территории России, неоднократно откладывалось. Основные шаги по введению данного налога начали осуществляться только с 2004 г., затем срок введения был перенесен с 2008 г. на 2010 г. и чуть позже – на 2011 г., а в начале 2011 г. перенесен на 2013 г., но, согласно средств массовой информации, вряд будет установлен по всей России ранее 2015 года [1].

Основная трудность по единовременному и сплошному внедрению налога на недвижимость заключается, по мнению ученых, в следующем:

– отсутствует сама идеология реформы: информации о целях, задачах, этапах, ожидаемых результатах и возможных социально-экономических последствиях преобразований;

– отсутствует кадастр объектов недвижимости (как земельных участков, так и строений, находящихся на них), а также собственников – владельцев этих объектов. Реализация поставленной задачи на практике является сложным и дорогостоящим мероприятием даже для развитого государства [9, с.14]. Тем не менее, фактическая работа по формированию единого кадастра объектов недвижимости была начата только с 1 января 2008 г. (через 14 лет с момен-

та первой инициативы) после принятия федерального закона от 24 июля 2007 г. №221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости»;

– не разграничена государственная и муниципальная собственность на землю. Данная работа в стране проводится начиная с 2001 года. При этом за тринадцать лет достигнуты очень незначительные результаты. В большинстве регионов и муниципальных образований не определено местоположение границ между субъектами РФ, муниципалитетами, населенными пунктами, национальными парками.

Таким образом, не воплощены в жизнь положения проекта данной фискальной реформы, поэтому перспективы введения у нас налога на недвижимость пока остаются призрачными и недостаточными ясными.

Прежде чем перейти непосредственно к обсуждению дискуссионных моментов механизма исчисления и взимания налога на недвижимость, целесообразно рассмотреть вначале соответствие название налога его сущности. Так, само название налога звучит как «налог на не-

движимость». Но если обратиться к определению кто является плательщиком данного налога исходя из формулировки, то получается, что предъявлять его будут не к владельцам и пользователям недвижимости, а только к собственникам данного имущества:

«– по недвижимости, находящейся в государственной и (или) муниципальной собственности, – юридические и физические лица, обладающие вещными правами на недвижимость, находящуюся в государственной и (или) муниципальной собственности;

– по недвижимости, находящейся в частной и иных формах собственности, – собственники недвижимости» [3].

То есть изначальное законодательное определение налога сужает контингент его плательщиков. Применительно к Республике Башкортостан эта ситуация выглядит следующим образом (таблица 1).

Данные показатели свидетельствуют о том, что на 7,4% городского жилфонда, находящегося в собственности граждан, не офор-

Таблица 1. Жилищный фонд Республики Башкортостан (на конец года; общая площадь жилых помещений)

Показатели	2000	2005	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Жилищный фонд, всего, тыс.кв.м.	71 851.8	77 834.5	80 864.8	83 172.0	85 783.8	87 441.8	89380,1	91580,1
в том числе: частный	47 909.0	63 068.8	68 015.0	71 620.2	75 349.3	78 059.1	80298,9	82832,8
из него в собственности граждан	43 624.4	59 359.8	64 269.2	67 655.1	71 767.5	74 361.1	76350,1	78577
% оформленной собственности гражданами из частной	91.1	94.1	94.5	94.5	95.2	95.3	95,1	94,9
Городской жилищный фонд, тыс.кв.м.	46 332.8	45 914.6	47 893.5	49 191.4	50 269.0	51 054.1	52059,5	53101,5
в том числе: частный	25 280.3	33 891.6	7 419.3	39 922.4	41 998.2	43 750.8	45035,3	46351
из него в собственности граждан	22 161.7	31 196.2	34 588.5	36 825.3	39 263.2	40 857.8	41894,7	42899,3
% оформленной собственности гражданами из частной	87.7	92.0	92.4	92.2	93.5	93.4	93,0	92,6
Сельский жилищный фонд, тыс.кв.м.	25 519.0	31 919.9	32 971.3	33 980.6	35 514.8	36 387,7	37320,6	38478,6
в том числе: частный	22 628.7	29 177.2	30 595.7	31 697.8	33 351.1	34 308.3	35263,6	36481,8
из него в собственности граждан	21 462.7	28 163.6	29 680.7	30 829.8	32 504.3	33 503.3	34455,4	35677,7
% оформленной собственности гражданами из частной	94.8	96.5	97.0	97.3	97.5	97.7	97,7	97,8

Составлено автором по [2].

млены права собственности через регистрационную палату, и, соответственно, с них в настоящее время не уплачивается налог на имущество. Более в лучшем свете выглядит сельский жилфонд, где доля на которую гражданами не оформлены права собственности составляет всего 2,2%.

Таким образом, исходя из данного законодателем определения категории плательщиков, правильнее было бы назвать данный налог «налогом на собственность».

По вопросу механизма исчисления и взимания налога на недвижимость нет единого мнения среди законодателей и экономистов.

Существуют две точки зрения на формирование налогооблагаемой базы.

В соответствии с первой точкой зрения предлагается заменить налог на недвижимость налогом на землю, где налоговая база будет определяться от рыночной оценки земли. Одним из главных доводов в пользу земельного налога является то, что из под налогообложения выводятся практически все виды имущества физических лиц. При этом рыночная оценка земли принимается со всеми улучшениями в виде подготовленных участков с учетом места расположения, наличия подъездных путей, электричества, воды и т. д. Данная система налогообложения земли, ее оценка и соответственно, регистрация прав собственности и т. д., широко используется в некоторых высокоразвитых странах мира (Австралия, Новая Зеландия, Малайзия, Таиланд, Сингапур).

Вторая (можно сказать классическая) точка зрения – это включение всей недвижимости в налоговую базу. С точки зрения здравого смысла и экономической теории, включение в базу квартир, гаражей, дач и т. д. и взимание с них налога является, по сути, двойным налогообложением и оправдывается лишь тем, что первичные доходы физических лиц на практике значительно больше декларируемых и отследить их возможно по накопленному имуществу.

Предлагаемая модель налогообложения недвижимости граждан в РФ совпадает со второй точкой зрения, в соответствии с которой налог на недвижимость состоит из двух частей – налога за землю, и платы за улучшения. Перевод категории собственников квартир с налога на имущество физических лиц на налог на недвижимость, в базе которого отражается ценность местоположения, остается непродуктив-

ным. Это связано с тем, что нормативная правовая база федерального уровня не позволяет рассчитывать на проведение межевания и оформление прав на землю для собственников жилья в многоэтажной жилой застройке. Технически межевание, конечно же, возможно. Хотя, выделить земельный участок, относящийся непосредственно к конкретной квартире в многоквартирном доме, и предъявить земельный налог к данному собственнику жилой площади – нереально. К тому же уравнивать собственника земельного участка с построенным на нём коттеджем с собственником «хрущёвки», за которым земельный надел числится абстрактно и только по чертежу придомовой территории, при том, как правило, покрытый асфальтом, это не одно и то же.

Практически же межевание невозможно по следующим причинам:

– во-первых, отсутствуют строго говоря, права на землю у собственника квартиры, равно как и права на здание. Фактически, он этими правами пользуется, но в усеченном объеме – поскольку не может воспрепятствовать решениям и действиям, ухудшающим качество соседства, и снижающим поэтому капитальную стоимость его имущества;

– во-вторых, из-за трудности согласования интересов владельцев и нанимателей жилья, соседствующих в пользовании помещениями, и поразному претендующих на землю. Общим принципом согласования интересов здесь является оплата более ценных земель в обмен на право принятия решения (право вето в отношении новых проектов). Сохранение качественного облика застройки, включая плотность, – возможно и реально только тогда, когда собственники лучших объектов отчисляют через налоги средства на то, чтобы обустроить соседние (другие) участки, путем развития инфраструктуры, озеленения и прочих улучшений – до уровня, обеспечивающего качественные условия жизни для тех, кому «не хватило» земли в лучших районах. Не хотите уплотняться – пожалуйста, оставайтесь в нынешнем качестве микрорайона, а рядом будет создан другой, не хуже, а даже лучше, и перспективный по инвестиционным показателям, за счет тех налогов, которые идут от вас, от нынешних собственников на сегодня лучших квартир. И вот тогда, когда этот новый район будет построен, и жилье в нем будет стоить дороже, чем ваше, придет их очередь оплачивать улучшение ваше-

го квартала – либо через реконструкцию или модернизацию, либо через улучшения путем дополнительных элементов благоустройства – озеленение, устройство гаражей или магазинов и т. п.

Таким образом, в обозримом будущем облагать налогом на недвижимость собственников квартир в многоквартирном жилищном фонде смешанной собственности – практически не удастся. Значит, налог на недвижимость должен вводиться для полных собственников – лиц, обладающих на праве собственности улучшениями земельного участка, и имеющими на праве собственности или долгосрочной (25–49 лет) аренды сам этот участок.

Для того, чтобы стать полным собственником жилья, а, следовательно, сделать выбор в части формы собственности (не квартиру в муниципальном фонде, а квартиру в кондоминиуме, с более определенными правами в отношении зданий и земли), которого у лиц не было до недавнего времени никакого, необходимо оформить права на землю и долю в общем имуществе – здании, владельцы квартир должны объединиться, создав товарищество собственников жилья (ТСЖ), в этом качестве зарегистрировать право на общее имущество – кондоминиум, и затем – свои, владельцы квартиры, права на долю в праве на землю и общие помещения здания. Конечно же, когда дом многоквартирный, договориться с соседями оказывается очень сложно – одних заботит капитальная стоимость квартиры, они рассуждают как инвесторы, и готовы вкладывать силы (время, средства) в улучшения общих мест, других это не заботит, участвовать они не хотят.

Реально создание ТСЖ и регистрация кондоминиумов в случае многоквартирной застройки только для вновь строящихся домов. В этом случае, ТСЖ создаются автоматически – застройщики заинтересованы в том, чтобы передать дом на баланс такого юридического лица, и выйти из отношений, связанных с оформлением прав на квартиры и оплатой земельного участка. Соответственно, введение налога на недвижимость только для полных собственников – обладателей на праве собственности не только объектов недвижимости – улучшений, но и прав на землю – в основном будет касаться тех, кто покупает или строит новое жилье.

В части социально-политических последствий, введение налога на недвижимость толь-

ко для полных собственников жилья и земли является значительно более простым, проходным вариантом, чем для всех собственников жилья. Во-первых, потому, что покупателями нового жилья являются в основном более обеспеченные семьи – ведь цены нового жилья выше, чем по аналогичным квартирам в существующем жилищном фонде. Во-вторых, потому, что относительно общих затрат на покупку и обстановку (доведение до жилого состояния) нового жилья, налог на недвижимость в размере 0,25–0,5 процентов от покупной цены не является непосильным бременем (по статистике, полученной в ходе исследовательской работы в рамках Жилищного проекта Всемирного Банка, затраты на последующие ремонтно-отделочные работы и переезд составляют от 30 до 100% первоначальной покупной цены квартиры).

Заслуживает внимания рассмотрение вопроса контроля за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения в бюджетную систему РФ указанного налога. Законодатель изначально предполагает, что данная функция согласно НК, будет возложена на налоговые органы. В этой связи уместен сравнительный анализ показателей ЖКХ и налоговых органов в части: полноты учёта объектов и эффективности сбора.

Так, по данным отчётов ЖКХ республики за 2012 год общее количество квартир, обслуживаемых ими, составляет 1666,7 тыс., в то время как в налоговых органах учтено всего 1336,7 объектов жилищного фонда. Учёт данного количества квартир по годам выглядит следующим образом (таблица 2).

Вышеприведенные данные наглядно свидетельствуют о том, что на учёте в налоговых органах состоит не более 80,2% объектов жилищного фонда. Соответственно, 19,8% объектов жилищного фонда не учитываются при исчислении данного налога.

Проводимые налоговые проверки показывают, что, несмотря на многолетний опыт налогообложения имущества, имеется много объектов, налогом не облагаемых. Это и подтвердил эксперимент в Великом Новгороде. По данным налоговых органов этого города, сплошная инвентаризация и учёт объектов недвижимости позволили увеличить налогооблагаемую базу по этому налогу на 30% [1].

Другим не менее интересным показателем является эффективность работы той или иной структуры по обеспечению полноты сбора начисленным сумм.

Представленная картина полноты уплаты начисленных платежей населением квартплаты, коммунальных услуг и налога на имущество физических лиц свидетельствует о том, что население своевременно уплачивает платежи, чем налоги. В результате за последние 7 лет средний процент оплаты населением квартплаты, включая коммунальные услуги, составляет практически 98,0%, в то время как средний процент оплаты начисленного налога составляет в целом по республике только 81% (таблица 3).

Налоговая служба никогда не скрывала, что администрировать налоги, уплачиваемые физическими лицами, не так-то просто. Собираемость невысокая, а трудозатраты огромные. И вышеприведенные данные являются тому подтверждением.

Исходя из вышеизложенного, на наш взгляд, самым оптимальным был бы вариант передачи функции начисления, предъявления и сбора налога на недвижимость владельцам и пользователям жилых помещений в многоквартирных домах единым расчётно-кассовым центром (ЕРКЦ), расположенным в городах республики, которые наряду с оказанием услуг по

начислению и сбору платежей по квартплате и коммунальным услугам могли бы осуществлять и эти функции. Так, например, в г. Уфе данный центр был создан постановлением главы администрации г. Уфы от 26.05.2000 г. №2179 «О создании Единого расчётно-кассового центра» [8]. Основной его целью являлось упорядочение расчётов и разделения финансовых потоков по жилищно-коммунальным услугам. При этом всё это осуществлялось в целях реализации мероприятий по реформированию ЖКХ г. Уфы, разделения функций заказа и подряда, упорядочения взаиморасчётов предприятий, оказывающих жилищно-коммунальные услуги населению, начисления и сбора платежей, оперативности учёта и своевременного расчёта с поставщиками услуг.

Сама по себе идея передачи администрирования налога на недвижимость иной структуре не нова. И примером тому является государственная пошлина, которую самостоятельно собирают суды, ГИБДД, паспортные столы, но не ФНС. Тем более, что производимое из года в год сокращение численности налоговых органов, являющихся по своей сути федеральными органами, а не органами субъектов регионов, приводит к неизбежному отсутствию должного контроля в первую очередь за трудозатратными налогами, к которым относится в том числе и налог на имущество физических лиц.

Таблица 2. Состояние учета квартир и объектов жилищного фонда в Республике Башкортостан

Показатели	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Общее количество квартир, тыс.	1527	1546,5	1571,5	1595,6	1615,1	1639,4	1666,7
Количество объектов жилищного фонда, учтенных в налоговых органах, тыс.	1052	1264,5	1275,9	1315,2	1332,8	1351,8	1336,7
Доля учтённых объектов жилищного фонда в налоговых органах	68,9	81,8	81,2	82,4	82,5	82,5	80,2

Составлено автором по [2], [6].

Таблица 3. Сравнительный анализ полноты уплаты населением квартплаты и налога на имущество физических лиц в Республике Башкортостан

Показатели	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Итого за 7 лет
Доля оплаты начисленных платежей населением квартплаты	98,9	98,6	97,7	97,0	98,5	98,2	97,0	98,0
Доля оплаты начисленных платежей населением квартплаты и коммунальных услуг	98,3	98,6	98,8	97,6	97,8	98,0	96,4	97,9
Доля оплаты начисленного налога на имущество физ. лиц, всего по РБ:	89,2	83,5	97,1	86,9	106,4	23,7	80,2	81,0

Составлено автором по [2], [6], [7].

В настоящее время в ЕРКЦ создана и функционирует автоматизированная система «единого окна» с использованием ряда программных комплексов работающих в едином информационном пространстве: программно – аппаратный комплекс «Инари Население» (регистрационный учёт граждан проживающих в жилом фонде города); программно – аппаратный комплекс «Инари Жилищное хозяйство» (организация начисления и сбора платежей от населения за оказанные жилищно-коммунальные услуги, с учётом предоставленных льгот отдельным категориям граждан); комплексная система автоматизации управления организацией «Экософт» (расщепление поступивших денежных средств от населения за ЖКУ и перечисление поставщикам услуг).

Основная ценность ЕРКЦ состоит в наличии единой базы данных и разветвленного фронт-офиса для общения с населением, а также в наличии высокотехнологичных информационных сервисов.

Практика работы ЕРКЦ показывает, что при переходе на единый платёжный документ сборы возрастают на 10–20%, а сроки и объёмы задолженностей существенно сокращаются.

Данная модель, на наш взгляд, применительно к городам республики, где созданы и полноценно функционируют ЕРКЦ, будет иметь следующие преимущества по сравнению с ныне действующей схемой сбора налога на имущество физических лиц:

- поквартирное предъявление налога всем проживающим и прописанным;
- помесечная разбивка на 12 частей общей суммы налога, что значительно облегчит возможность её уплаты;
- оперативность в корректировках начисленных сумм налога;
- наличие более полных сведений в ЕРКЦ о количестве прописанных граждан в той или иной квартире;
- уменьшение числа платёжных документов (квитанций) к оплате, а также затрат на их изготовление и доставку;
- прием разных платёжных документов в режиме «единого окна»;
- многообразие форм оплаты (наличными, через банкомат, через интернет, вычётами из заработной платы и т. д.);

- возможность проведения автоматизированной претензионной работы с населением (особенно при массовых пересчётах сумм платежей);

- наличие возможности информировать о наличии задолженности по квартплате, коммунальным услугам и налогу на недвижимость;

- своевременность принятия мер к неплательщикам, не дожидаясь окончания установленного налогового периода – года;

- значительное сокращение задолженности по налогу;

- ежемесячное поступление налога в бюджет.

Однако для реализации передачи функций начисления и сбора ЕРКЦ необходимо осуществить на федеральном законодательном уровне следующие мероприятия:

- осуществить более расширенную градацию объектов налогообложения, подпадающих под определение «недвижимость» в целях главы НК «Налог на недвижимость» не только в зависимости от типа собственника, а также от вида данной недвижимости;

- установить, что в жилых многоквартирных домах плательщиками налога на недвижимость являются и пользователи помещений, а не только их собственники;

- предоставить право органам законодательной (представительной) власти субъектов РФ самостоятельно определять орган, на который будут возлагаться функции по начислению и уплате налога на недвижимость с владельцев помещений в многоквартирных домах, обслуживаемых ЖКХ;

- закрепить в законодательном порядке возможность ежемесячного предъявления и уплаты налога на недвижимость путём включения его в квитанцию на уплату квартплаты и коммунальных услуг;

- внести в форму квитанции соответствующие строки;

- включить в Правила содержания общего имущества в многоквартирном доме, утверждённых Постановлением Правительства РФ от 13 августа 2006 г. №491, право истребования задолженности с собственников и пользователей помещений не только по оплате жилых помещений и коммунальных услуг, но и налога на недвижимость;

- закрепить право поставщиков коммунальных услуг на приостановление или ограничение предоставления коммунальных услуг как при наличии задолженности по квартплате, так и по налогу на недвижимость;
- упростить процедуры межведомственного информационного обмена;
- разработать порядок предоставления субсидий из бюджета малоимущим гражданам.

Но, несмотря на все имеющиеся «плюсы» и «минусы», предложенная альтернативная модель сбора налога на недвижимость с физических лиц, являющихся собственниками городского жилфонда, имеет право на жизнь и, на наш взгляд, при правильной организации её работы, несомненно, может принести реальные положительные результаты.

19.02.2014

Список литературы:

1. Вяльцев, Н.Н. Проблемы введения налога на недвижимость физических лиц в России [Электронный ресурс] / Н.Н. Вяльцев. – Режим доступа: <http://teoria-practica.ru/-12-2012/economics/vyaltsev.pdf>.
2. Жилищно-коммунальное хозяйство Республики Башкортостан: статистический сборник / Башкортостанстат. – Уфа, 2013.
3. О проведении эксперимента по налогообложению недвижимости в городах Великом Новгороде и Твери: федеральный закон от 20 июля 1997 г. №110-ФЗ: принят Гос. Думой 11 июня 1997 г.: одобрен Советом Федерации 3 июля 1997 г. // Собрание законодательства РФ, 28.07.1997. №30. Ст. 3582.
4. О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О проведении эксперимента по налогообложению недвижимости в городах Великом Новгороде и Твери»: федеральный закон от 20 ноября 1999 г. №196-ФЗ: принят Гос. Думой 27 октября 1999 г.: одобрен Советом Федерации 11 ноября 1999 г. // Собрание законодательства РФ. 1999. №47. Ст. 5614.
5. О продолжении эксперимента по налогообложению недвижимости в городах Великом Новгороде и Твери и внесении изменений в Федеральный закон «О проведении эксперимента по налогообложению недвижимости в городах Великом Новгороде и Твери»: федеральный закон от 28 июля 2004 г. №92-ФЗ: принят Гос. Думой 9 июля 2004 г.: одобрен Советом Федерации 15 июля 2004 г. // Собрание законодательства РФ, 02.08.2004. №31. Ст. 3228.
6. Отчет о налоговой базе и структуре начислений по местным налогам РБ за 2006-2012: Форма №5-МН [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.nalog.ru/rn02/related_activities/statistics_and_analytics/forms/. 7. Отчет о начислении и поступлении налогов, сборов и иных обязательных платежей в бюджетную систему Российской Федерации: Форма №1-МН [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.nalog.ru/rn02/related_activities/statistics_and_analytics/forms/.
8. Постановление главы администрации г. Уфы РБ от 26.05.2000 №2179 «О создании единого расчётно-кассового центра» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://bashkortostan.news-city.info/docs/sistemar/dok_peqfmz.htm.
9. Яруллин, Р.Р. Налогообложение имущества юридических лиц в России (монография) / Р.Р. Яруллин. – Уфа: Мир печати, 2009. – 348 с.

Сведения об авторе:

Яруллин Рауль Рафаэлович, доктор экономических наук, профессор
Уфимский филиал Финансового университета при Правительстве Российской Федерации
450015, Республика Башкортостан, г. Уфа, ул. Мустая Карима, д. 69/1,
тел.: (347) 251-08-23, e-mail: jrr61@mail.ru