БЮДЖЕТНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ

УДК 336.221

ОЦЕНКА БЮДЖЕТНЫХ ПОСЛЕДСТВИЙ ОТ ВВЕДЕНИЯ НАЛОГА НА НЕДВИЖИМОСТЬ ГРАЖДАН*

М. А. КОТЛЯРОВ,

доктор экономических наук, профессор

E-mail: kotlyar2005@list.ru

Государственный университет управления

Д. А. ТАТАРКИН,

кандидат экономических наук, заведующий сектором

E-mail: tatarkin@mail.ru

Институт экономики Уральского отделения РАН,

Екатеринбург

П. Е. АНИМИЦА,

кандидат экономических наук, научный сотрудник

E-mail: p_animitsa@mail.ru

Институт экономики Уральского отделения РАН,

Екатеринбург

На протяжении последнего десятилетия в России на разных уровнях власти активно обсуждался вопрос реформирования налогообложения недвижимого имущества. За данный период было проработано множество проектов, рассмотрены различные модели налогообложения имущества, проведены эксперименты в ряде муниципальных образований страны. Переход на новую систему налогообложения недвижимого имущества предполагается с 2014 г. В основе этой системы будет лежать совершенно новый порядок расчета налоговой базы – исходя из кадастровой стоимости недвижимости, приближенной к рыночной.

Первоначально акцент ставился на введении единого налога на недвижимость. Однако с 2007 г. Президент в своих бюджетных посланиях к Феде-

ральному Собранию Российской Федерации стал обозначать в качестве приоритетного направления налогообложение жилой недвижимости. Это решение имеет под собой вполне очевидную логику: в стране, где высок уровень теневой экономики и имеет место вывод больших сумм из-под налогообложения, недвижимость становится неким индикатором платежеспособности населения и является более стабильным объектом налогообложения по сравнению с другими видами активов и доходов. Во многом это объясняется уникальными фискальными характеристиками недвижимости, по которым налоговые органы могут ее легко идентифицировать. Кроме того, жилой недвижимостью обладает подавляющее большинство населения, что позволяет налогу охватить большую часть населения страны, стать повсеместным и в какой-то степени «неотвратимым». Таким образом, государс-

* Статья подготовлена по материалам журнала «Региональная экономика: теория и практика». 2013. № 36 (315).

твенные органы власти в очередной раз пытаются решить проблему нехватки бюджетных средств за счет населения, вместо того чтобы рационально использовать имеющиеся в их распоряжении финансовые ресурсы страны.

В настоящее время налогообложение недвижимого имущества граждан осуществляется в соответствии с Законом Российской Федерации от 09.12.1991 № 2003-1 «О налоге на имущество физических лиц» [2]. Современный налог на имущество физических лиц вызывает множество нареканий в связи с тем, что он не выполняет фискальных и регулирующих функций и, таким образом, не является эффективным. Основные положения нового закона на недвижимость отражены в проекте Федерального закона от 11.05.2004 № 51763-4 «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие законодательные акты Российской Федерации» [3].

Любые изменения в сфере общественных финансов, включая налоги, должны сопровождаться прове-

дением большой подготовительной работы, анализом и детальной проработкой возможных последствий и рисков, так как они могут иметь негативные последствия в социальной и экономической сферах. Поэтому необходима продуманная концепция внесения изменений в действующее законодательство, чтобы минимизировать экономические и социальные риски.

В табл. 1 приведен сравнительный анализ изменений в российском законодательстве по налогообложению имущества физических лиц.

Таким образом, налоговая система России в части налога на недвижимость претерпит в ближайшее время существенные изменения в отношении налоговой базы, ставок, льгот, порядка исчисления налога. Будут ли эти изменения эффективными – это тот вопрос, на который еще предстоит дать ответ.

Эффективность налоговой системы (как и отдельных налогов и сборов) – это комплексное понятие, во многом не поддающееся прямой количественной оценке. В целом под эффективностью можно понимать способность налоговой системы

Таблица 1

Законодательная база налога на имущество физических лиц

Элемент налога	Действующий закон «О налоге на имущество физических лиц» от 09.12.1991 № 2003-1	Проект Федерального закона от 11.05.2004 № 51763-4 «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие законодательные акты Российской Федерации»
Уровень бюджета	Местный	Местный
Объект налогообложения	Жилой дом; квартира; комната; дача; гараж; иное строение, помещение и сооружение; доля в праве общей собственности на имущество	Здание, строение, сооружение, жилое и нежилое помещение; объект незавершенного капитального строительства; земельный участок
Налоговая база	Инвентаризационная стоимость	Кадастровая стоимость
Налоговая ставка	Устанавливается органами местного самоуправления. Дифференциация ставок осуществляется в установленных пределах в зависимости от суммарной инвентаризационной стоимости: до 300 тыс. руб. – до 0,1%; от 300 тыс. до 500 тыс. руб. – от 0,1 до 0,3%; свыше 500 тыс. руб. – от 0,3 до 2%	Устанавливается органами местного самоуправления. 1. Если суммарная кадастровая стоимость объектов налогообложения составляет до 300 млн руб., то налоговая ставка не должна превышать: – 0,1% для жилых помещений, в т.ч. расположенных на садоводческих земельных участках, включая объекты незавершенного строительства; – 0,3% для земельных участков сельскохозяйственного назначения; земельных участков, занятых жилищным фондом или приобретенных для жилищного строительства; земельных участков для садоводства, личного подсобного хозяйства; – 0,5% для объектов капитального строительства (в т.ч. незавершенного), не относящихся к жилищному фонду; – 1,5% для прочих земельных участков.
		2. В отношении объектов налогообложения, суммарная кадастровая стоимость которых превышает 300 млн руб., ставки не должны превышать: – 0,5% для объектов капитального строительства (в т.ч. незавершенного), независимо от их принадлежности к жилищному фонду; – 1,5% для земельных участков, независимо от категории земли и разрешенного использования земельного участка

Окончание табл. 1

Элемент налога	Действующий закон «О налоге на имущество физических лиц» от 09.12.1991 № 2003-1	Проект Федерального закона от 11.05 2004 № 51763-4 «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие законодательные акты Российской Федерации»
Льготы	<ul style="list-style-type: none"> – Герои Советского Союза и Герои Российской Федерации, а также лица, награжденные орденом Славы трех степеней; – инвалиды I и II групп, инвалиды с детства; – участники гражданской и ВОВ, других боевых операций; – военнослужащие; – пенсионеры; – лица, подвергшиеся радиационному воздействию и имеющие право на льготы в соответствии с законом; – родители и супруги военнослужащих и государственных служащих, погибших при исполнении служебных обязанностей; – граждане, уволенные с военной службы или призывавшиеся на военные сборы, выполнявшие интернациональный долг в Афганистане и других странах, в которых велись боевые действия; – деятели культуры, искусства в отношении специально оборудованных помещений (включая жилье), принадлежащих на праве собственности и используемых исключительно в качестве творческих мастерских, ателье, студий, галерей, библиотек и других организаций культуры на период такого их использования; – граждане в отношении жилых строений жилой площадью до 50 м² и хозяйственных строений и сооружений общей площадью до 50 м², расположенных на участках в садоводческих и дачных некоммерческих объединениях 	<p>Льготирование предусматривает 2 вида вычетов, которые будут применяться при определении налоговой базы.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Для всех налогоплательщиков в отношении жилого помещения, а также жилого строения, расположенного на земельном участке, в размере кадастровой стоимости 20 м². 2. Для отдельных категорий налогоплательщиков (Герои Советского Союза, Герои Российской Федерации, полные кавалеры ордена Славы, инвалиды I и II групп, ветераны и инвалиды ВОВ, а также ветераны и инвалиды боевых действий) в отношении жилого помещения, а также жилого строения, расположенного на земельном участке, в размере кадастровой стоимости 30 м², а в отношении земельного участка – на величину кадастровой стоимости 1 000 м² площади земельного участка. Данный вычет будет распространяться в отношении одного объекта налогообложения соответствующего вида по выбору налогоплательщика. Органы местной власти вправе увеличивать размеры вычетов, а также расширять перечень категорий налогоплательщиков, в отношении которых применяется второй вид вычета
Порядок уплаты	<p>Налог исчисляется на основании данных об инвентаризационной стоимости по состоянию на 1 января каждого года. Уплата налога производится не позднее 1 ноября года, следующего за годом, за который исчислен налог</p>	<p>Налоговая база определяется как кадастровая стоимость по состоянию на 1 января года, являющегося налоговым периодом. Уплата налога на недвижимое имущество должна осуществляться налогоплательщиками в срок не позднее 1 октября года, следующего за истекшим налоговым периодом</p>

выполнять возложенные на нее функции на основе сбалансированного сочетания интересов государства и налогоплательщиков.

Реформируя налог на недвижимое имущество граждан, государство в первую очередь ставит цель увеличения доходов местных бюджетов. Кроме того, введение налога на недвижимость нужно рассматривать в контексте проводимой реформы местного самоуправления. Вводя налог на недвижимость, го-

сударство тем самым пытается повысить эффективность системы местного самоуправления и решить одну из главных проблем местных органов власти – отсутствие достаточных финансовых ресурсов для реализации возложенных на них полномочий.

Для населения система налогообложения имущества будет эффективной, если она не ухудшит его материальное положение и позволит сохранить достаточный объем денежных средств после его упла-

ты. Муниципалитет за счет этого налога планирует оказать необходимые социальные услуги, включая улучшение местной инженерной инфраструктуры (дороги, инженерные коммуникации, очистные сооружения, ЖКХ, благоустройство и т. д.). Таким образом, выплачивая налог на недвижимость в местный бюджет, контролируемый выборными органами местной власти, собственник недвижимости инвестирует денежные средства в увеличение рыночной стоимости своей недвижимости [1]. В противном случае данный налог будет не выполнять функцию устойчивого развития территорий, а нести только фискальную нагрузку на собственников недвижимости, что повлечет за собой появление схем уклонения от его уплаты.

Рассмотрим, какой фискальный эффект могут принести новации в сфере налогообложения недвижимости граждан на примере Свердловской области. Попробуем оценить, как изменились бы налоговые доходы бюджетов муниципальных образований от введения нового налога на недви-

мость физических лиц, если бы он вступил в силу с 2011 г. (табл. 2).

Учитывая, что в собственности жителей Свердловской области находится 80,1 % от всего жилого фонда области, то расчетная площадь жилых помещений в собственности граждан составит примерно 80 901 тыс. м². Потенциальный налоговый вычет с собственников жилья (исчисляемый в квадратных метрах) составил бы 49 957,6 тыс. м², из них:

- для 1 553 699 собственников – 31 074 тыс. м²;
- для собственников-пенсионеров (которые по новому закону более не являются льготниками) – 16 392,1 тыс. м²;
- для льготных категорий граждан – 2 491,5 тыс. м².

Таким образом, под налогообложение попала бы почти 31 000 тыс. м² жилья, или 38 % жилого фонда, принадлежащего гражданам на правах собственности. При среднерыночной цене 35 тыс. руб. за 1 м² жилья в 2011 г. налогооблагаемая база по Свердловской области составила бы 1 085 000 млн руб. При ставке налога на недвижимое имущество 0,1 % собранные средства составили бы 1 085 млн руб.

Проведем аналогичный расчет для Екатеринбурга. Расчетная площадь жилых помещений в собственности граждан составит 25 886 160 м². Потенциальный налоговый вычет с собственников жилья (исчисляемый в м²) составил бы 16 935 510 м², из них: для 559 287 собственников – 11 185 740 м², для пенсионеров – 5 043 840 м², для льготных категорий граждан – 705 930 м². Таким образом, под налогообложение попало бы 8 950 650 м² жилья, или 35 % жилого фонда, принадлежащего физическим лицам. При среднерыночной цене 59 тыс. руб. за 1 м² жилья в 2011 г. налогооблагаемая база по Екатеринбургу составила бы 528 088,35 млн руб. При предельной ставке налога на недвижимое имущество 0,1 % доходы бюджета города составили бы 528 088,35 тыс. руб.

Таким образом, если бы в 2011 г. был введен новый налог на недвижимость физических лиц, поступления от него (в части жилой недвижимости) в бюджет Екатеринбурга составили бы 528 088,35 тыс. руб., в целом по Свердловской области – 1 085 млн руб., что превышает фактические поступления от налога на имущество физических лиц в 2011 г. в 5 раз.

Как видно из полученных данных, половина средств, собираемых (фактически и потенциально) по налогу на недвижимое имущество области (по жилой недвижимости), приходится на Екатеринбург. Рассмотрим, как повлияет введение налогообложения недвижимости граждан в других муниципальных образованиях Свердловской области (табл. 3).

Таблица 2

Налоговая база и структура начислений по налогам на землю и на имущество физических лиц в 2011 г. [4, 5]

Показатель	Муниципальное образование «город Екатеринбург»	Свердловская область
Общая площадь жилых помещений, тыс. м ²	101 000	32 357,7
Количество налогоплательщиков, учтенных в базе налоговых органов, ед.	835 267	2 456 353
В том числе те, которым предоставлены льготы	275 980	902 654
Из них пенсионеры	252 192	819 605
Количество строений, помещений, по которым налог предъявлен к уплате, ед.	408 267	1 256 153
Из них по объектам жилищного фонда	1 256 153	1 104 448
Общая инвентаризационная стоимость строений, помещений, к которым предъявлен налог к уплате, тыс. руб.	137 531 793	361 912 338
Сумма налога на имущество физических лиц, поступившая в бюджет, тыс. руб.	126 365	216 985
Средняя рыночная стоимость 1 м ² жилья, тыс. руб.	59	35
Кадастровая стоимость земельных участков, учтенных в базе данных налоговых органов, тыс. руб.	58 487 536	247 097 066

Таблица 3

Расчет показателей налогооблагаемой базы и суммы налога на недвижимость (на основе статистической информации 2011 г.)

Муниципальное образование Свердловской области	Жилищный фонд в собственности граждан (расчет), тыс. м ²	Количество налогоплательщиков, ед.	Количество потенциальных налогоплательщиков, ед.	Количество социальных льготников, ед.	Расчетная сумма социальных вычетов, тыс. м ²	Рыночная стоимость 1 м ² жилья, руб.	Расчетная сумма налога на жилую недвижимость физ. лиц, тыс. руб.	Фактическая сумма налога, подлежащая уплате в бюджет в 2011 г. (по объектам жилищного фонда), тыс. руб.	Соотношение потенциального и фактического показателя поступления налога на недвижимость, %
Каменск-Уральский	3 090,64	107 935	6 366	2 222,4	25 900	22 488	20 909	107,6	
Верхняя Пышма	1 913,92	49 750	3 992	1 034,9	41 800	36 742	23 702	155,0	
Ревда	1 421,92	35 430	1 019	718,8	26 600	18 703	11 477	163,0	
Серов	1 654,00	44 121	2 209	904,5	22 300	16 714	8 132	205,5	
Нижний Тагил	6 571,44	224 663	5 942	4 552,7	23 700	47 845	34 865	137,2	
Березовский	1 301,68	40 824	2 959	846,1	42 600	19 409	15 813	122,7	
Первоуральск	2 887,60	87 613	2 664	1 778,9	40 500	44 902	23 542	190,7	
Асбест	1 864,64	45 437	1 688	925,6	22 700	21 316	6 352	335,6	
Алапаевск	845,76	25 192	2 785	531,7	19 200	6 030	4 121	146,3	
Красноурфимск	667,04	22 343	681	453,7	21 300	4 545	3 989	113,9	
Нижняя Тура	604,08	18 271	357	369,0	18 500	4 349	3 223	134,9	
Ирбит	639,68	19 682	514	398,8	18 700	4 505	3 513	128,2	
Нижняя Салда	353,92	11 656	655	239,7	16 000	1 828	2 730	67,0	
Качканар	730,08	28 518	1 185	582,2	20 900	3 090	5 148	60,0	
Ивдель	473,36	6 067	154	122,9	23 500	8 236	1 565	526,3	
Полевской	1 385,20	38 396	185	769,8	29 300	18 032	8 677	207,8	
Кушва	1 068,64	24 176	830	491,8	13 700	7 902	6 135	128,8	
Карпинск	861,76	15 367	345	310,8	13 600	7 493	2 876	260,5	
Красноуральск	540,56	13 924	411	282,6	9 300	2 399	2 645	90,7	
Красногурьевск	1 179,12	35 445	515	714,1	17 400	8 092	5 840	138,6	
Камышлов	490,72	13 973	242	281,9	16 700	3 488	2 649	131,7	

Как видно из данных табл. 3, при введении налога на недвижимость, рассчитываемого на основе кадастровой (рыночной) стоимости, его расчетная величина в сравнении с фактическим поступлением довольно сильно варьируется в разных муниципальных образованиях – от 60% в Качканаре до 526% в Ивделе. Такая разница в доходах бюджета объясняется тем, что удельный вес недвижимости, по которой предоставлен социальный вычет, в Ивделе составляет 26%, а в Качканаре – 80%.

На налоговые поступления также будет влиять структура распределения недвижимого имущества по размеру, стоимости площади, износу зданий. Так что платить реально будут собственники большой и дорогой недвижимости, преимущественно в больших городах, а также владельцы дач и гаражей. Кроме того, возрастут платежи для владельцев квартир в домах старой постройки, расположенных в центральных (престижных) районах городов.

Вместе с тем в законопроекте имеется ряд спорных моментов. Прежде всего, в условиях существенных межрегиональных различий по стоимости жилья и уровню доходов населения неоднозначным является вопрос об обеспечении территориальной социальной справедливости с помощью вычетов, выраженных в квадратных метрах. Можно предположить, что владельцы квартир и домов, значительно больших по площади, чем размер социального вычета в 20 м², окажутся в более выгодном положении в тех регионах, где стоимость недвижимости ниже. Напротив, владельцы 1–2-комнатных квартир с небольшой площадью будут нести относительно меньшее налоговое бремя в более «дорогих» регионах, поскольку их налоговый вычет в стоимостном выражении будет выше и, соответственно, их экономия будет больше.

Также возникает проблема неравного положения между городскими и сельскими жителями. Если в городах большинство собственников проживают в квартирах, причем по статистике более половины из них – в 1–2-комнатных квартирах общей площадью не более 50 м², то в деревнях люди живут в частных домах гораздо большей площадью. Следовательно, предоставление 20 м² социального вычета для го-

родского и сельского населения будет иметь совершенно разное значение.

Кроме того, в невыгодном положении окажутся жители тех сельских населенных пунктов, которые стали объектом престижного дачного строительства и где высока цена на землю. В данном случае действенным может стать использование так называемого института «прописки» (постоянная регистрация по месту жительства), когда зарегистрированные жители деревни, издавна живущие в той местности, будут иметь дополнительные льготы по налогу на недвижимость.

В результате анализа можно сделать вывод, что предлагаемый порядок предоставления налоговых вычетов требует доработки, поскольку является неэффективным с точки зрения территориального распределения налогового бремени.

В заключение необходимо подчеркнуть, что в погоне за значительным фискальным эффектом от налогообложения имущества физических лиц нельзя опускать вопросы социальной справедливости. Необходимо грамотно координировать такие вопросы, как фискальная и социальная эффективность налога с точки зрения нагрузки на плательщика и предельного уровня льгот, чтобы, с одной стороны, не подорвать основы социальной защищенности граждан, а с другой – обеспечить поступление средств в местные бюджеты на приемлемом уровне.

Список литературы

1. Бобошко В.И., Мамедов Д.А. Проблемные вопросы налогообложения и оценки недвижимости // Инновационное развитие экономики. 2011. № 3. С. 73–76.
2. О налоге на имущество физических лиц: Федеральный закон от 09.12.1991 № 2003-1.
3. О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие законодательные акты Российской Федерации: проект Федерального закона от 11.05.2004 № 51763-4.
4. URL: www.nalog.ru.
5. URL: www.gks.ru.