Д.А. Смирнов, канд. экон. наук, доцент[1]
г. Москва

МОДЕЛЬ НАЛОГА НА ИМУЩЕСТВО В УСЛОВИЯХ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ЕДИНОГО ИНФОРМАЦИОННОГО ПРОСТРАНСТВА ОБЪЕКТОВ ИМУЩЕСТВА

Статья посвящена корректировке действующей в России модели налога на имущество, учитывающей как изменения, которые необходимо внести в систему учета и формирования налоговой базы, так и в систему исчисления уплаты и администрирования этого налога. Определяющим элементом указанной модели становится использование информационной среды объектов имущества, а также учет фискальных потребностей и последствий изменения ставок и льгот по налогу на имущество. В работе уточнены и взаимосвязи налогов на имущества с другими платежами, в первую очередь налогами с доходов и операций (сделок).

***Ключевые слова*:** налог на имущество, модель налога, учет имущества, информационная среда объектов имущества, формирование налоговой базы, исчисление налога.

Реформирование имущественного налогообложения в России является приоритетной задачей налоговой политики на протяжении последних 10 лет. С принятием в 1998 г. части 1 Налогового кодекса, которая установила возможность замены трех имущественных налогов (налог на имущество организаций, налог на имущество физических лиц и земельный налог) одним платежом – налогом на недвижимость, направления реформирования дополнились вариантом не эволюционного, а кардинального изменения действующей системы налогообложения имущества. Более того, в целях апробации данного варианта с 1997 по 2006 гг. проводился эксперимент по налогообложению недвижимости в городах Великий Новгород и Тверь, который показал серьезные теоретические и методические недоработки в налогообложении имущества в России и необходимость проведения комплекса мероприятий, предваряющих введение налога на недвижимость.

В настоящее время налогообложение имущества в России находится все еще на стадии реформирования: не принята глава Налогового кодекса, регулирующая обложение имущества граждан (вариантами таких глав являются «Налог на имущество физических лиц» и «Местный налог на недвижимость»). Ключевыми причинами серьезной задержки являются два компонента, разработка которых требует всестороннего анализа, материально-технических ресурсов и времени.

Речь идет о формировании кадастра объектов имущества, подлежащих налогообложению (учет и регистрация) и методики определения стоимости имущества для целей налогообложения

[1] *Смирнов Денис Александрович* – кандидат экономических наук, доцент, докторант кафедры «Налоги и налого-обложение» Финансовой академии при Правительстве Российской Федерации;
e-mail: densm@yandex.ru..

(оценка). Правильность учета имущества и определения его стоимости являются важнейшими составляющими, без которых невозможно налогообложение. А все эти три компонента являются, по существу, частями единого механизма, создающего важные предпосылки эффективного функционирования хозяйствующих субъектов и государства на всех уровнях.

Отсутствие комплексного подхода к трем важнейшим компонентам имущественного налогообложения – учету, оценке и непосредственно налогообложению – не позволяют говорить о серьезных фискальных и регулирующих возможностях налогов на имущество.

Именно на этапе учета объектов налогообложения и формирования налоговой базы (то есть оценки) можно выделить особенности имущественных налогов по сравнению с другими видами налогообложения (подоходным, налогообложением добавленной стоимости и др.). Речь идет о том, что государство с самого начала взимания налогов на объекты имущества осуществляло жесткий учет и контроль в первую очередь за объектами налогообложения. Выражалось это в первую очередь в создании государственных земельных и имущественных кадастров, содержащих разнообразные сведения о таких объектах, установлении обязанностей по законодательному оформлению прав на землю и объекты имущества, подлежащих налогообложению. Кроме того, на государственном уровне определялась методика формирования стоимости объектов имущества, и государственные же органы производили ее расчет. При этом результаты оценки зачастую не отражали реальной стоимости объекта имущества.

В настоящее время специфика российской системы имущественного налогообложения заключается в принципиальном различии учета и оценки объектов имущества для организаций и физических лиц. Одновременно существуют различия в учете и оценке и в рамках этих групп, например иностранные организации, не осуществляющие деятельность на территории РФ через постоянное представительство по условиям учета и оценки объектов имущества, близки к физическим лицам.

Значительное увеличение количества объектов имущества, а также разнообразие плательщиков налогов, видов имущества и особенности их налогообложения поднимают на новый уровень вопрос информационного обеспечения триединого процесса: учет – оценка – налогообложение. Кроме того, огромный массив данных, образующийся на всех этапах существования имущества, требует создания и применения адекватных информационных и технических средств, способных наиболее полно и достоверно отразить сведения о данном объекте, необходимые для различного рода целей, в том числе и при налогообложении.

Причем речь идет не только об информации статического характера (т.е. факте владения имуществом, землей, транспортом и т.п.), но и динамического – при изменении собственника уплачивается налог на прибыль или доход; во многих странах – налог на наследование, налог на прирост капитала; при аренде – налог на прибыль, НДФЛ и т.п. Более того, для государства важно не просто определить наличие самого объекта имущества, подлежащего обложению, его физические и экономические характеристики, но и сопоставить этот объект с физическим или юридическим лицом (организацией), который обладает соответствующими правами на данное имущество, и соответственно определить налогоплательщика.

Исходя из вышеизложенного необходимо, охарактеризовав специфику

каждого компонента механизма налогообложения имущества, построить новую модель налога на имущество, ориентированную на использование информационной среды объектов имущества. При этом по большому счету не имеет значения, будет ли совместным учет, оценка и налогообложение двух компонентов недвижимости – земли и имущества, связанного с ней.

При рассмотрении системы учета объектов имущества чрезвычайно важным представляется разделить между собой организацию учета объектов имущества и организацию регистрации прав на такие объекты. Дело в том, что первая составляющая является системообразующей, необходимым компонентом второй, и может существовать независимо от наличия механизма регистрации прав на объекты имущества.

Анализ действующей системы учета имущества показал, что необходимо в первоочередном порядке изменить методологический подход к процессу учета объектов имущества (в первую очередь недвижимого имущества и земли) и регистрации прав на них, позволяющий сформировать информационную систему объектов имущества. За основу такого процесса должен быть взят метод двойного учета: объектов имущества с их физическими характеристиками, с одной стороны, и прав на эти объекты – с другой.

Формирование первой части информационной системы базируется на сплошном первичном учете земельных участков по территориальному принципу (то есть муниципальное образование), ориентированным на разделение земельных участков по объектным единицам – кадастровым округам, районам, кварталам. Данный механизм применяется и в настоящее время, однако без ориентации на территориальные границы муниципальных образований, городского и сельского поселения, муниципального района и т.п. Для повышения качества и скорости проведения межевания земельных участков и внешних характеристик объекта имущества целесообразно применять современные электронные системы, в первую очередь спутниковые системы (в развивающемся в России проекте ГЛОНАСС предусмотрены такие возможности). При этом, по словам специалистов, точность определения границ повысится с 1–2 м до 10–15 см.

Эта база, которая должна формироваться на основе не заявительной процедуры, когда учет объекта имущества базируется на его регистрации, а на методе сплошного учета, является основой для формирования второго уровня информационной среды объектов недвижимого имущества, куда включаются все объекты, связанные с указанным земельным участком. При этом за единицу учета необходимо принять самостоятельный имущественный объект (исходя из физических, а не стоимостных характеристик), а не пользователя. Параллельно может формироваться вторая часть, определяющая отношения собственности на объекты имущества и ограничения этих отношений. При этом на первом этапе целесообразно применять уже сформированную базу данных по объектам прав Регистрационной палаты (в настоящее время Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии), а также заявительную процедуру со стороны собственников.

В результате в единой информационной базе данных об объектах имущества будет фигурировать земельный участок (в разрезе кадастровых кварталов или номеров и собственников), а также объекты недвижимого имущества, находящиеся на нем, с возможным разбиением на отдельные части имущества, разделенные по собственникам.

Такой порядок двойного учета позволит учесть как все объекты, независимо от существования прав на этот объект (его часть) и разнообразия этих прав, так и собственников или определенные категории пользователей объектов имущества, а также своевременную и точную трансформацию прав.

В качестве примера можно привести вновь построенный многоквартирный дом, права собственности на квартиры в котором получили еще не все жильцы. В базе данных будет сформирован земельный участок как единый объект (уточнен собственник, например, ТСЖ), а также многоквартирный дом на этом участке как отдельная единица, а в рамках этой единицы будут выделяться отдельные права на части объекта имущества, принадлежащие отдельному собственнику или всем собственникам.

Относительно порядка регистрации объектов имущества необходимо учитывать, что поскольку Россия, как и большинство европейских государств, а также Австралия основывают систему регистрации объектов имущества на титульной модели, учет и регистрация объектов имущества (в том числе и для целей налогообложения) должны осуществляться специализированным государственным органом с созданием единой информационной системы объектов имущества. Причем не имеет значения, осуществляет это один орган или несколько, главное, чтобы по итогам работы каждой из служб формировалась единая система зарегистрированных объектов, включающая разнообразные сведения об объекте имущества. Данная система в дальнейшем становится основой для применения в различных областях (а не только для оценки или формирования налоговой базы) как государственными, так и частными структурами, в том числе для создания единой информационной среды объектов имущества.

Одновременно следует отметить, что специфика отдельных объектов имущества, требующая профессиональных знаний в различных областях, и, что более важно, существенные отличия в механизме постановки на учет объекта имущества, его переучете или снятия с учета на практике приводят к возможности существования нескольких регистрирующих органов, которые подчинены специализированным ведомствам, обладающим широкими полномочиями в отношении объектов имущества (например, ГИБДД или гостехнадзор).

Не менее важным компонентом является и механизм формирования налоговой базы по имуществу. При этом необходимо в первую очередь ответить на два важнейших вопроса: осуществлять раздельную или нераздельную оценку двух компонентов недвижимости – земли и зданий (сооружений), а также как и кем она должна осуществляться.

На наш взгляд, раздельная оценка более предпочтительна как при едином, так и при раздельном налогообложении двух частей недвижимости. Исходит это положение из возможности разделения прав на землю и объект имущества в России (в отличие от некоторых западных стран, например Германии), а следовательно, невозможности вычленить части при единой оценке.

Кроме того, такое разделение имеет теоретические предпосылки. Природа стоимости зданий и земли различна. Стоимость здания является результатом сознательных действий владельца недвижимости и меняется в зависимости от его решений по внесению любого рода изменений (таких, как надстройки, пристройки, перепланировка, реконструкция, частичный или полный снос и т.д.). В отличие от этого стоимость земли как объекта имущества определяется факторами, в большинстве случаев слабо зависящими от вла-

дельца и связанными с общегородской функционально-планировочной ситуацией (состав, структура населения и другие социально-демографические характеристики, системы здравоохранения, образования и обслуживания населения, экологическая ситуация и т.д.) и меняется вместе с ними.

Кроме того, изменения стоимости зданий и земли во времени чаще всего разнонаправлены: стоимость зданий падает с течением времени в связи с физическим и моральным износом, а стоимость земли, как правило, растет. Раздельная оценка позволяет непосредственно отслеживать эти изменения, давать объяснения происходящим процессам и представлять факторы оценки и саму оценку в ясной, понятной и убедительной форме.

Различная природа стоимости зданий и земли предопределяет необходимость различной профессиональной подготовки специалистов, занимающихся их оценкой. Для оценки зданий и сооружений необходимы знания в области объемного строительного проектирования и сметных расчетов для строительства. Для оценки земли необходимы знания в области экономической географии и градостроительного проектирования. Соответственно различаются и методы работы в этих двух направлениях оценки [1]. Наконец подходы к оценке также различаются, практически не позволяя применять затратный подход для оценки земельного участка, в то время как для оценки объектов недвижимости этот подход является наиболее распространенным.

В отношении процедуры оценки и органов, уполномоченных ее осуществлять, представляется, что формирование стоимости имущества для целей налогообложения должно осуществляться исключительно единым государственным органом. Оптимальным вариантом такой структуры может стать созданная 1 марта 2009 г. (путем объединения трех служб) Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии. Однако необходимо определенным образом изменить порядок проведения оценки стоимости объектов имущества для целей налогообложения, внедрив в систему формирования налоговой базы рыночные показатели.

Соответственно, не меняя сложившиеся в теории и практике три основных оценочных подхода, необходимо построение методик, учитывающих изменяющиеся экономические условия и позволяющих максимально точно (с учетом стоимости самой оценки) определить налоговую базу. За основу оценки недвижимости необходимо поставить затратный подход, а также существующие методики определения стоимости земли и объектов имущества [2, 3], которые впоследствии с учетом дополнения информационной среды новыми данными (о сделках по указанном типу объектов, о влиянии местоположения, этажности и т.п.) будут уточняться и менять как совокупность ценообразующих факторов, так и их параметры, а следовательно, более точно отражать стоимость объектов для целей налогообложения.

При этом использование методов массовой оценки и информационной среды с учетом уточненных принципов ее построения и функционирования (о чем будет сказано позднее) существенно сократит временные и финансовые затраты.

Еще одним фактором, который необходимо учитывать при построении эффективного механизма налогообложения объектов имущества является, широко распространенная во многих западных странах и практически не освещенная в России практика учета фискальных потребностей при установлении ставок и льгот региональных и

местных налогов. Здесь необходимо установить возможности и параметры соотнесения доходов от налога с потребностями региона (муниципального образования). Обязательной частью внедрения такого способа организации налоговых взаимоотношений является разработка и принятие механизма контроля за правомерностью мер в области налоговой политики, осуществляемых региональными и местными властями, в том числе и при реализации принципа фискальной потребности, а также меры ответственности за нарушения (просчеты) в этой сфере (например, лоббирование).

Кроме того, необходимо, оценив фискальный потенциал налогов на имущество, закрепить на законодательном уровне корреляцию сумм налогов, получаемых от имущества, с расходами, производимыми на определенные цели (социально-экономическое развитие территорий, оказание обязательных услуг населению и т.п.). Одновременно на федеральном уровне должны быть установлены границы (предельные значения) такой корреляции.

В результате изменений муниципальные образования получат возможность обосновывать изменения налоговых ставок и льгот, а налогоплательщики на психологическом уровне и экономических расчетах понять направления расходования налоговых отчислений.

Наконец целесообразно изменить и систему исчисления и уплаты налога, передав функции по исчислению суммы налога службе, осуществляющей формирование налоговой базы (Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии). Создание прямой взаимосвязи между налогоплательщиками и этим органом позволяет информировать первого о сумме налога, без привлечения налоговых инспекций, что позволит не только ускорить процедуру исчисления и уплаты налога и повысить ее надежность, но и снизить объем работ налоговых органов. Одновременно установление ответственности за неправильный или несвоевременный расчет, а также за непредставление указанных сведений плательщику налога существенно повысят налоговое администрирование. Орган, осуществляющий формирование налоговой базы, получив сведения из различных источников (в том числе и от самого налогоплательщика, например о льготах) не только определяет налоговую базу исходя из установленной методики, но и с учетом льгот определяет сумму налога, включаемую в уведомление. За налоговыми органами при этом сохраняются полномочия по контролю и надзору за правильностью исчисления, своевременностью и полнотой уплаты налога.

Совершенно очевидно, что все вышеперечисленные мероприятия, изменения и дополнения в механизм налогообложения невозможно осуществить без соответствующей систематизации и выборки информации, обеспечения автоматизации ее обработки и контроля. Кроме того, современные требования, предъявляемые к налоговому администрированию и контролю, показывают, что для выполнения своих задач налоговым органам уже недостаточно лишь получать какие-либо сведения из различных информационных ресурсов – требуется по одному запросу получать консолидированные сведения из нескольких источников и выполнять их комплексный анализ. Из-за отсутствия целостной картины, затрагивающей все сферы владения и пользования имуществом, а также противоречивости некоторых данных налоговая инспекция не только не может использовать имеющуюся информацию для анализа и планирования, но и зачастую не в состоянии

обоснованно выписать уведомление по имущественному налогу.

Вышеуказанное делает не просто актуальным, но и необходимым создание информационной системы, обеспечивающей обобщенное представление всей имеющейся в государственных и негосударственных органах информации об объектах имущества и их владельцах, а также приведения данных из различных информационных ресурсов к единой терминологии, обеспечения их одинаковой интерпретации, точного сопоставления и своевременного обновления.

Существующие в настоящее время информационные базы об объектах имущества созданы в разное время различными разработчиками на разнородных технологических платформах, имеют различную целевую платформу, степень детализации и обновления. При этом уровень интеграции этих систем недостаточен, а информация, хранящаяся по частям в различных системах, в них частично дублируется или, наоборот, бывает недостаточно полной. Наконец, электронные базы по объектам имущества охватывают лишь определенные сегменты имущества – индивидуальное жилье и земельные участки несельскохозяйственного назначения.

На наш взгляд, стратегической целью при реформировании налогов на имущество и совершенствовании эффективности государственного контроля за такими объектами должно стать создание единой информационной среды территориально распределенной государственной системы учета имущества, которая позволит обеспечить обобщенное представление всей имеющейся информации об объектах имущества.

Задачу можно решить путем формирования на региональном уровне объединенной информационной платформы (региональной территориально-распределенной платформы), включающей отдельные данные из новых ресурсов, а также специальный программно-технологический комплекс. Указанный комплекс должен обеспечить приведение данных из уже созданных информационных ресурсов к единой терминологии, их одинаковую интерпретацию и точное сопоставление, перенос отдельных информационных ресурсов, созданных на различных платформах и в различных программных средах, в зависимую базу данных об объектах имущества для налоговых органов. На государственном уровне над территориально распределенными информационными ресурсами осуществляется создание программно-технологического уровня, позволяющего объединять и анализировать сведения региональных информационных платформ (мета-система).

Создание полномерной базы не означает при этом формирование единой централизованной базы по всем объектам имущества, расположенным в РФ. Мировая практика подтверждает неэффективность попыток построения сверхцентрализованной базы и монополизации информационной деятельности. Наибольший эффект от создания общесистемных банков данных достигается тогда, когда организация процесса сбора, хранения и обработки этой информации осуществляется специализированными органами на нижнем уровне. На региональном же уровне описано, в каких ресурсах информация об этих объектах содержится, в каком виде она представлена и как ее можно получить (то есть лишь ссылки или ярлыки).

Такой подход, не меняя устоявшиеся правила работы с распределенными ресурсами в регистрирующих, оценочных и иных органах, позволит создать целостную информационную среду с четко распределенными полномочиями по вводу, изменению и уничтожению информации в пределах полномочий соответствующих

структур. Одновременно будут обеспечены полнота, оперативная актуализация и большая достоверность данных, снизятся затраты и усилится взаимодействие различных государственных структур. Тем более что создание полноценной электронной информационной базы по объектам имущества – лишь составная часть полной информатизации процесса налогообложения имущества.

Учитывая всю широту предложенных изменений в элементы налогов на имущество, представляется целесообразным построить модель налога на недвижимое имущество (налога на землю), которая учитывает особую взаимосвязь всех ключевых элементов налога с внешней средой, принцип фискальной потребности бюджета и экономический потенциал плательщика налога, а также обеспечивается действующей информационной средой объектов имущества. Последняя служит основой как для определения предмета налога, его сопоставления с субъектом налогообложения, формирования итогового размера налоговой базы и суммы налога, так и своевременным получением налогоплательщиком и налоговыми органами сведений о необходимой сумме и сроках уплаты (рис. 1).

Измененная модель налога на недвижимое имущество позволяет пересмотреть роль и место налогов на объекты имущества в налоговой системе государства, а также уточнить взаимосвязь указанных платежей с другими налогами. В первую очередь речь идет о взаимосвязи с налогами на прибыль и доходы физических лиц, а также налогами на операции и сделки (рис. 2).

Построение новых взаимосвязей основано на необходимости и возможности применять информацию об иму-

Рис. 1. Модель налога на недвижимое имущество (налога на землю)

ществе и его владельце не только для налогов с таких объектов, но и использовать показатели размера налоговой базы и самого факта проведения сделки (как возмездной, так и безвозмездной форме) для контроля, а в некоторых случаях и для расчета (пересчета) сумм налогов на доходы и операции.

Кроме того, ориентируясь на действующий порядок взаимосвязи налогов на имущество организации и прибыль (в части увеличения расходов на размер налогов за объекты имущества), представляется правомерным сформировать аналогичную взаимосвязь для налога на имущество (земельного налога) и налога на доходы физических лиц в части имущества, которое официально используется для получения дохода. При этом формируется новая корреляция этих двух налогов и стимулируется официальное оформление предпринимательской деятельности (в том числе и сдачи имущества в аренду). Главное – это жестко контролировать реальность и дохода (его размера), и самого факта предпринимательской деятельности, не допуская, чтобы сумма налога на имущество была выше или сопоставима со стоимостью дохода от него, а также фиктивных договоров аренды.

Обратной взаимосвязью налогов на имущество и НДФЛ будет являться корреляция доходов физического лица с отдельными операциями с объектами имущества. В первую очередь это касается покупки объекта имущества и сопоставлении его стоимости с доходами налогоплательщика. Необходимой составляющей для реализации такой взаимосвязи будет введение в Налоговый кодекс РФ нормы (формально присутствовавшей, но не выполняемой и отмененной в 2006 году) о праве налоговых органов сопоставлять крупные расходы с доходами налогоплательщи-

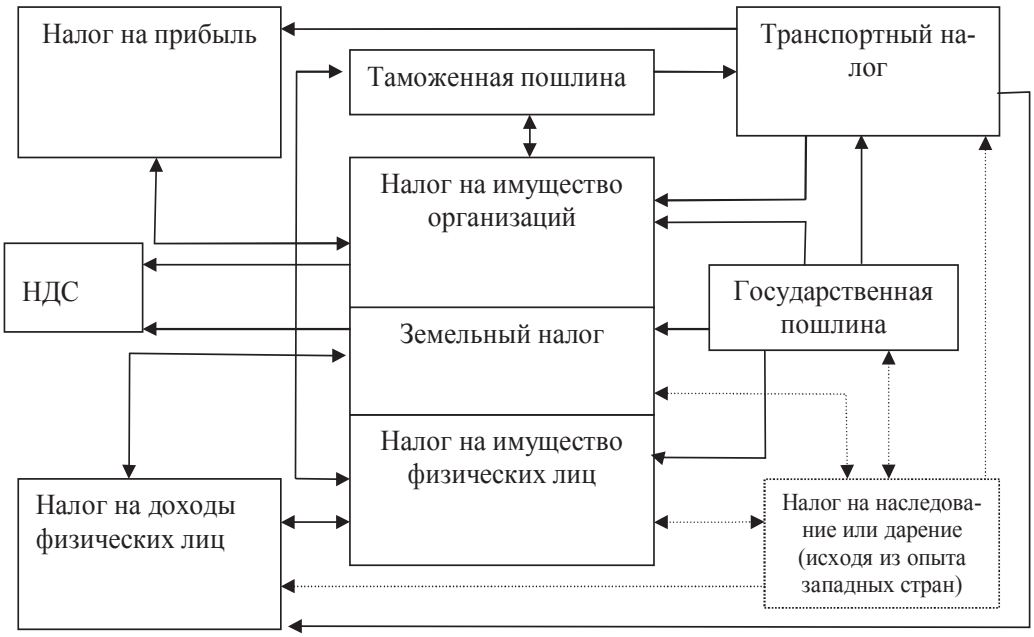

Рис. 2. Система взаимосвязей налогов на имущество и иных видов налогов

ков, а также вменяющая в обязанность последних в установленных случаях обосновывать источники происхождения доходов, аналогично порядку, предусмотренному в банковской деятельности. Эта норма позволит, с одной стороны, стимулировать легализацию доходов, а с другой – снизит количество спекулятивных сделок на рынке недвижимости.

Список использованных источников

1. Ромм А. Налогооблагаемая стоимость недвижимости: вопросы оценки // Финансовая газета. 1999. январь. № 3
2. Постановление Правительства РФ от 08.04.2000 № 316 (ред. от 17.09.2007) «Об утверждении Правил проведения государственной кадастровой оценки земель».
3. Приказ Минэкономразвития РФ от 03.11.2006 № 358 «Об утверждении Методических рекомендаций по определению кадастровой стоимости объектов недвижимости жилого фонда для целей налогообложения и Методических рекомендаций по определению кадастровой стоимости объектов недвижимости нежилого фонда для целей налогообложения».