



## ОБЩЕСТВЕННАЯ ПАЛАТА НИЖЕГОРОДСКОЙ ОБЛАСТИ

### РЕЗОЛЮЦИЯ

#### по итогам заседания Совета Общественной палаты Нижегородской области по вопросу «Изменения в налогообложении недвижимого имущества»

18 декабря 2012 г.

г. Нижний Новгород

Законодательная инициатива Министерства экономического развития РФ об изменении Налогового кодекса РФ и реализации пилотного проекта по введению единого налога на недвижимость в ряде регионов РФ с 01.01.2013 года вызвала большой интерес и множество вопросов у жителей Нижегородской области.

**29 июня 2011 года** в ежегодном бюджетном послании Президент России Дмитрий Медведев заявил, что местный налог на недвижимость можно взимать уже с 2012 года. «По завершении кадастровой оценки объектов капитального строительства необходимо вводить указанный налог по мере готовности тех субъектов Российской Федерации, где такая оценка была проведена, чтобы этот налог можно было начать взимать уже в 2012 году» (цитата по сообщению ИТАР-ТАСС).

Предполагается ввести рассматриваемый налог в 2013 году (как эксперимент) в следующих регионах: в Республиках Башкортостан и Татарстан, в Красноярской, Краснодарской, Нижегородской, Иркутской, Калужской, Ростовской, Кемеровской, Самарской и Тверской областях.

При Общественной палате Нижегородской области была создана рабочая группа, в которую вошли члены Общественной палаты Нижегородской области, представители регионального Законодательного

Собрания, Правительства Нижегородской области, Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Нижегородской области, Федеральной налоговой службы по Нижегородской области, органов местного самоуправления, Нижегородской Ассоциации промышленников и предпринимателей, Торгово-промышленной палаты Нижегородской области, аудиторских и оценочных организаций.

Рабочая группа проанализировала законодательство, периодическую печать, литературу, организовала круглый стол (15 марта 2012 года), в котором приняли участие все целевые аудитории, провела консультации по проблеме. По итогам мероприятий была составлена таблица проблем-предложений.

**Проведенный рабочей группой анализ законодательства, периодической печати, литературы,** позволил отметить следующее.

В последние годы практически завершилась кодификация налогового законодательства. Не принята лишь соответствующая глава Кодекса, касающаяся налогообложения имущества физических лиц, вместо которой действует Закон 1991 года «О налогах на имущество физических лиц». Существует несколько десятков законопроектов, подготовленных различными разработчиками. Считается, что находится на рассмотрении в Думе законопроект 2004/5 года № 51763-4, где определена сама концепция рассматриваемого налога.

В соответствии с этой концепцией единый налог на недвижимость должен заменить существующие налог на имущество физических лиц и земельный налог, ставки которых определяют муниципалитеты. Неудобство в применении раздельной налоговой схемы заключается в том, что налог на имущество (ставка 0,1—2%) рассчитывается исходя из инвентаризационной стоимости объекта, которая на практике может быть ниже рыночной в 10—20 раз. При этом земельный налог (ставка 0,3—1,5%) считают исходя из кадастровой стоимости земли. Предполагается, что единый налог на

недвижимость будет привязан к кадастровой стоимости недвижимости, максимально приближенной к рыночной, что позволит увеличить поступления в местные бюджеты.

По мнению авторов (Министерство экономического развития РФ), введение налога должно способствовать более справедливому распределению налоговой нагрузки между собственниками, владеющими объектами недвижимости с разной рыночной стоимостью.

В связи с увеличением бюджетных поступлений от данного налога можно будет получить более высокие стандарты медицинского обслуживания и дополнительные социальные гарантии, т. к. часть поступающих средств пойдет на эти нужды. Однако очень важно, чтобы при увеличении уровня налогообложения не пострадали незащищенные слои населения. В связи с этим предполагается ввести дифференцированные налоговые ставки в зависимости от годового дохода собственника, количества зарегистрированных/проживающих в доме или квартире и иных данных, свидетельствующих о социальном статусе гражданина.

В настоящее время **срок введения** налога не определен. На заседании Правительства НА 01.11.2012 года обозначен новый срок — завершить работу по введению налога до конца 2012 года. Однако есть ряд причин, затрудняющих введение нового налога и в этот новый срок.

**В Российской Федерации не завершена кадастровая оценка объектов недвижимости** и земельных участков. Закончить эту работу Росреестр обещал к концу 2012 года, притом, что на начало сентября текущего года работа не завершена в 50 регионах из 83.

По словам Олега Скуфинского, председателя общественного совета при Росреестре и председателя комитета ТПП РФ по предпринимательству в сфере экономики и недвижимости, при самом оптимистичном прогнозе эта задача может быть выполнена к началу 2015 года, а для **создания полноценного кадастра** (учитывая, что около 60% участков не имеют

границ юрисдикции) потребуется не менее пяти лет. ***Кадастровую стоимость невозможно просчитать без определения границ.***

По мнению главы Федеральной налоговой службы Михаила Мишустина, сложности введения единого налога на недвижимость в целом связаны и с **отсутствием "топографической основы"**. "Ни о каком налоге на недвижимость говорить нельзя, пока нет топографической основы, здания и сооружения не нанизаны на земельный участок, а массовая оценка не произведена для всего сформированного нового объекта".

Вместе с тем, для того, чтобы налог заработал, **необходимо принять соответствующие поправки в Налоговый кодекс.**

По мнению директора департамента недвижимости Минэкономразвития (МЭР) Андрея Ивакина, одно принятие закона займет полгода, а он еще даже не внесен, плюс переходный период — где-то год на принятие подзаконных актов.

В Минфине говорят, что внесут соответствующий законопроект на рассмотрение в правительство в четвертом квартале текущего года. То есть, введен в действие он будет не ранее 2014 года.

Пока также не решен вопрос со **ставкой налога**. Варианты звучали разные.

Согласно задумкам авторов одного из официальных законопроектов диапазон ставки соответствующего налога необходимо рассматривать в размере от 0,1 до 1,0 процента от рыночной стоимости объекта недвижимости.

В декабре 2010 года МЭР предложил остановиться на 0,1% и не брать налог с квартир площадью до 55 кв. м и участков до шести соток.

Минфин предлагает другой подход — дифференцировать ставку налога в зависимости от стоимости недвижимости. Минимальная предполагает 0,05%, максимальная — 0,3% (для недвижимости дороже 300 млн. руб.).

**Анализ высказываний и предложений участников круглого стола,** позволил выделить 2 группы проблем: 1) неопределенность некоторых ключевых моментов самой концепции проекта закона; 2) экономическая целесообразность введения налога.

Так, **в проекте федерального закона № 51763-4 «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации» не представлены обоснования объединения налога на землю и налога на имущество с одновременным увеличением уровня налогообложения.**

Важным является не сам по себе вопрос о применении рыночной стоимости при налогообложении недвижимости, а вопрос об определении налоговой базы в рамках проводимой оценки недвижимости. Необходимость объективной оценки требует доступ в помещение лица - собственника, т.е. вторжение в частную жизнь, чтобы произвести детальный анализ характеристик оцениваемого помещений. Действующим Налоговым кодексом РФ предусмотрено нахождение должностных лиц налогового органа в помещении налогоплательщика – физического лица лишь с его согласия.

Кадастровая (рыночная) стоимость объектов недвижимости – величина переменная. Разовая **оценка объектов недвижимости будет постоянно меняться.** Следовательно, возможно **резкое изменение налоговой нагрузки** на бюджеты хозяйствующих субъектов в большую сторону.

Кроме того, по мнению экспертов, рыночная стоимость недвижимости складывается не столько из цены стройматериалов и работы, сколько из начинки квартиры или дома, стоимости благоустройства территории, престижности района расположения недвижимости в соотношении примерно 1 к 3.

Согласно концепции проекта закона ключевое значение имеет **принцип «налоговой способности»/платежеспособности,** т.е. при налогообложении учитывается способность лица нести определенную налоговую нагрузку. Но,

облагая налогом недвижимость, можно лишь косвенно судить об уровне платежеспособности налогоплательщика на текущий момент. Может оказаться, что налогоплательщики будут не способны нести налоговую нагрузку.

Возникают вопросы относительно разработки **критериев оценки и механизмов обжалования/оспаривания результатов этой оценки.** В целом формирование системы объективной оценки недвижимости в целях налогообложения в сложившихся законодательных условиях вызывает сомнения, тем более, с учетом сокращенных сроков, в которые предполагается реализовать законопроект.

Ещё один вопрос – это вопрос о юридических инструментах, которые связаны с **механизмами подготовки и направления налоговых уведомлений, исчислением и уплатой единого налога на недвижимость.** На данный момент все налоги подобного типа (расчитываемые налоговыми органами) взимаются на основе уведомления, т.е. обязанность по расчету суммы налога в полной мере лежит на налоговом органе. Во многом именно в связи с этим сегодня в судах общей юрисдикции более 3 миллионов судебных споров, которые продуцируются несвоевременными поступлениями налоговых уведомлений налогоплательщикам или несвоевременными обновлениями данных о налоговой базе по соответствующим налогам. И это только сейчас, когда в налоговых уведомлениях, направляемых физическим лицам, указывается сумма в 200 – 400 рублей, и многие налогоплательщики платят эти суммы, не разбираясь в деталях. Совершенно иная ситуация может возникнуть в отношении единого налога на недвижимость (с учетом текущей рыночной стоимости недвижимости и применяемой ставки от 0,1% до 1%). И даже если сумма взимаемого налога будет уменьшена в три раза (например, за счет корректировки ставки или введения льгот), это все равно изменит отношение

физических лиц к налоговым спорам, т.к. сумма взимания по-прежнему будет оставаться существенной.

Сама концепция налога не учитывает, что при отсутствии развитого и относительно стабильного фондового рынка и сложившейся культуры формирования частных пенсионных накоплений, значительная часть представителей среднего класса рассматривают **инвестиции в дополнительную недвижимость как наиболее надежный способ сохранения сбережений**, в т.ч. используемых (обычно путем сдачи в наем) при утрате заработка в прежнем объеме, потере трудоспособности, выходе на пенсию и т.д. Введение налога на недвижимость может кардинально подорвать и без того шаткое финансовое благополучие этой социальной прослойки, которая окажется просто не в состоянии исполнить налоговые обязательства в увеличенном объеме.

Концепция обсуждаемого налога не принимает во внимание в должной мере **факторы глобальной налоговой конкуренции** и более благоприятные условия налогообложения недвижимости, предоставляемые в иных географически близких государствах - торгово-экономических партнерах России (Хорватии, Черногории, Болгарии, Турции, Украине и т.д.). Возникает вопрос: имеет ли смысл создавать фактор, который способен весьма неблагоприятно сказаться на конкуренции с этими юрисдикциями, поскольку реализация обсуждаемого законодательного предложения приведет к поощрению инвестирования наших граждан в недвижимость, расположенную в отмеченных государствах?

Кроме того, необходимо учитывать, что в России граждане предпочитают **вкладывать деньги в недвижимость**, полагая, что именно такой **способ сохранений сбережений** является наиболее надежным, поэтому общественность столь внимательно следит за ходом обсуждения рассматриваемого законопроекта. Более эффективным было бы обратить внимание на разработку дополнительных налоговых мер, касающихся

налогообложения иностранных доходов и капитала лиц, которые являются налоговыми резидентами России или являлись таковыми на момент экспорта капитала за пределы налоговой юрисдикции страны.

Целесообразно обратить особое внимание на научные разработки, касающиеся данной проблемы, с целью доработать существующую концепцию закона. Необходимо, чтобы было уделено внимание депутатов законодательных органов на формирование общей модели правоприменения при реализации данного законопроекта в жизнь, проведена его дополнительная юридическая экспертиза, чтобы документ отвечал потребностям граждан.

Как будет организовано введение единого налога на территории Нижегородской области, в какой форме будут происходить отчисления – все это во многом зависит от местных властей. Работа уже ведется с привлечением государственных структур, представителей бизнес-объединений, общественных организаций. Но широкого обсуждения проблемы с жителями региона не было. В СМИ проблема представлена слабо. А принять взвешенные и грамотные решения по проблеме можно только в рамках конструктивного диалога власти и общества.

Учитывая сложность вышеуказанной проблемы, Совет Общественной палаты Нижегородской области постановил:

Рекомендовать

*1. Правительству Российской Федерации*

1.1. В проекте федерального закона № 51763-4 «О внесении изменений в часть вторую налогового кодекса Российской Федерации»:

1.1.1. Представить обоснование экономической целесообразности объединения налога на землю и налога на имущество с одновременным увеличением уровня налогообложения.

1.1.2. Оценить сумму затрат на массовую кадастровую оценку объектов недвижимости.

1.1.3. Провести расчёты сопоставимости средств на содержание дополнительного аппарата работников и средств, планируемых к получению от взимания данного налога.

1.1.4. Сделать прогноз по определению последствий от введения единого налога на примере нескольких конкретных промышленных, сельскохозяйственных предприятий, домохозяйств. Результаты обсудить публично.

1.1.5. Определить содержание понятия «единый объект недвижимости», проработать детально такие элементы единого налога как «объект», «налоговая база», «ставка» и «налоговая льгота».

1.2. Разработать механизм, конкретизирующий периодичность переоценки объектов недвижимости.

1.3. Дать право органам местного самоуправления регулировать величину ставки налога в указанных границах от льготной **нулевой** процентной ставки до максимальной при взимании налога на единый объект недвижимости в зависимости от уровня платёжеспособности большинства населения.

1.4. В целях социальной защищённости населения при введении налога на недвижимость сохранить на федеральном уровне натуральные налоговые вычеты, например, социальный вычет для ветеранов, инвалидов, пенсионеров – 50 кв.м. с площади жилья; стандартный вычет – 30 кв.м.

## *2. Федеральному Собранию Российской Федерации:*

2.1. Внести поправку в Федеральный закон от 29.07.1998 №135-ФЗ обязывающую Управление Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии согласовывать результаты кадастровой оценки объектов недвижимости с органами местного самоуправления.

2.2. Внести изменения в Федеральный закон от 21.07.1997 № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» в части установления сроков, в течение которых граждане должны

зарегистрировать право собственности на объекты недвижимости и установления административной и гражданско-правовой (налоговой) ответственности за несвоевременную регистрацию прав.

2.3. Принять поправки в Налоговый кодекс РФ в части определения содержания понятий «единый объект недвижимости», «объект», «налоговая база», «ставка» и «налоговая льгота».

2.4. Определить, какие именно условия проживания считаются нормальными для российского гражданина. Исходя из этого определения, установить:

- не облагаемую налогом норму;

- в каких пределах должно приниматься освобождение от налогообложения.

2.5. Принять необходимые для реализации введения единого налога поправки в Налоговый кодекс РФ подзаконные акты.

2.6. Навести порядок в бюджетном процессе:

2.6.1. Ввести налог на роскошь;

2.6.2. Разработать дополнительные налоговые меры, касающиеся налогообложения иностранных доходов и капитала лиц, которые являются налоговыми резидентами России или являлись таковыми на момент экспорта капитала за пределы налоговой юрисдикции страны;

2.6.3. Разработать механизм действенного государственного и общественного контроля за расходами бюджетных средств.

### *3. Правительству Нижегородской области*

3.1. Провести всесторонний анализ:

3.1.1. Семейного бюджета (домохозяйства) с учётом всех налогов, платежей и сборов, обязательных статей бюджета семьи на здравоохранение, образование и др., выявление предела прочности и возможности бюджета среднестатистической нижегородской семьи с двумя детьми;

3.1.2. «Пределов прочности» малого и среднего бизнеса;

3.1.3. Последствий от введения налога на недвижимость для промышленных и сельскохозяйственных предприятий с целью минимизации потерь от его введения, сохранения их конкурентоспособности в условиях вступления страны в ВТО;

3.1.4. Возможностей развития строительного бизнеса и банковской сферы и др.

3.2. При налоговых инспекциях:

3.2.1. Открыть консультационные пункты по проблеме;

3.2.2. Ввести пробный проект – «Электронное налоговое уведомление»;

3.2.3. Разработать on-line сервис, в рамках которого каждый сможет сформировать налоговое уведомление, посмотреть свою налоговую задолженность, ознакомиться с тем, как исчисляется этот налог, какова его база, ставка и т. д.

3.3. Провести широкое обсуждение проблемы реализации законопроекта в 2013 году с населением региона:

3.3.1. Организовать проведение специализированных региональных и межрегиональных конференций (круглых столов) с участием представителей законодательной и исполнительной власти субъекта Федерации, муниципальных образований, Росреестра, Минюста, представителей собственников недвижимости по проблеме;

3.3.2. Разработать серию теле- и радио передач для людей разного возраста и разного социального положения;

3.3.3. Организовать освещение хода решения проблемы в СМИ;

3.4. Предусмотреть оптимальный временной интервал для ознакомления налогоплательщиков с тем, как исчисляется налог на недвижимость, какова его база, ставка и т. д., и выяснения всех возникших вопросов.

4. *Правительству Нижегородской области совместно с заинтересованными бизнес-объединениями и общественными организациями выбрать наиболее эффективную модель установления налога на*

недвижимость, предусматривающую дифференциацию ставок по муниципальным образованиям Нижегородской области, а также систему льгот и вычетов, способную обеспечить справедливое распределение налогового бремени в муниципальных образованиях региона и области.

*5. Органам местного самоуправления:*

5.1. Утвердить генеральные планы и правила землепользования и застройки;

5.2. Определить границы объектов землеустройства (муниципальных образований и границ населённых пунктов).

5.3. Инициировать постановку на кадастровый учет земельных участков и объектов капитального строительства.

*6. Управлению Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Нижегородской области:*

6.1. Создать топографическую основу объектов недвижимости по Нижегородской области, в которой здания и сооружения будут «нанизаны» на земельный участок.

6.2. Урегулировать спорные вопросы, возникшие у собственников недвижимости, зарегистрировавших отдельно право собственности на земельные участки и право собственности на строения, по состыковке координат участков без строений и координат строений без участков.

6.3. Утвердить результаты кадастровой оценки объектов капитального строительства (жилого и нежилого фонда). (Данные работы были проведены на территории Нижегородской области ФГУП «ФКЦ «Земля» во исполнение работ по Государственному контракту от 29.11.2010 №162Д «Организация и проведение массовой оценки объектов недвижимости» за счет средств федерального бюджета).

6.4. Организовать в досудебном порядке рассмотрение спорных ситуаций о результатах определения кадастровой стоимости объектов недвижимости и внесение изменений в Государственный кадастр

недвижимости по заявлению собственников в течение всего срока эксперимента.

Председатель  
Общественной палаты

A handwritten signature in blue ink, appearing to be 'Р.Г.Стронгин', written in a cursive style.

Р.Г.Стронгин