

**Федеральное государственное бюджетное образовательное
учреждение высшего профессионального образования
«РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

Корытин А.В., Шаталова С.С.

**Совершенствование механизма налогообложения
недвижимости физических лиц**

Москва 2016

Аннотация. В работе представлены результаты поиска и анализа способов совершенствования налога на имущество физических лиц, а также рекомендации по практическому внедрению в России зарубежного опыта в этой сфере. Работа исследует международный опыт налогообложения недвижимости и проводит анализ возможных последствий его заимствования на основе широкого набора российских статистических данных.

The report presents the results of the search and analysis of the methods of the resident property tax development as well as the recommendations on the practical implementation of the property tax world experience in Russia. This work profoundly research the international experience in the property tax domain and analyze possible consequences of its adaptation based on the wide range of national datasets.

Корытин А.В., младший научный сотрудник лаборатории исследований налоговой политики ИПЭИ Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Шаталова С.С., старший научный сотрудник, заведующий лабораторией исследований налоговой политики ИПЭИ Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Данная работа подготовлена на основе материалов научно-исследовательской работы, выполненной в соответствии с Государственным заданием РАНХиГС при Президенте Российской Федерации на 2015 год.

СОДЕРЖАНИЕ

СОДЕРЖАНИЕ	3
ВВЕДЕНИЕ	4
1 ОПРЕДЕЛЕНИЕ ОСНОВНЫХ ПАРАМЕТРОВ РЕФОРМЫ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ НЕДВИЖИМОСТИ.....	5
1.1 ЦЕЛИ И ЗАДАЧИ РЕФОРМЫ НАЛОГА НА ИМУЩЕСТВО.....	5
1.1.1 Проблемы бюджетного федерализма в России.....	5
1.1.2 Доходы и расходы муниципальных образований Российской Федерации	8
1.2 НАЛОГ НА ИМУЩЕСТВО В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ.....	11
1.2.1 Роль и место налога на имущество в развитых странах.....	11
1.2.2 Примеры налогообложения недвижимости в странах мира	12
1.2.3 Принципы реформы налогообложения недвижимости	18
1.3 НАЛОГИ НА ИМУЩЕСТВО В РОССИИ	25
1.3.1 Налогообложение имущества в России накануне изменений 2015 года.....	25
1.3.2 Изменения в налогообложении имущества физических лиц в России в 2015 году	28
1.4 ВОЗМОЖНЫЕ ПРОБЛЕМЫ НА ПУТИ РЕФОРМЫ НАЛОГА НА ИМУЩЕСТВО В РОССИИ.....	35
1.5 РАЗРАБОТКА РЕКОМЕНДАЦИЙ ПО НАЛОГОВОЙ РЕФОРМЕ.....	40
2 ЗАВИСИМОСТЬ БАЗЫ НАЛОГА ОТ ЕГО СТАВКИ	43
2.1 ОБЩИЕ ПРИНЦИПЫ НАЗНАЧЕНИЯ СТАВКИ НАЛОГА.....	43
2.1.1 Логика назначения ставки налога	43
2.1.2 Определение налоговой базы	44
2.1.3 Назначение ставки налога на имущество.....	47
2.1.4 Общие ограничения на ставку налога.....	49
2.2 ПОСТАНОВКА ЗАДАЧИ ИССЛЕДОВАНИЯ ВЛИЯНИЯ СТАВКИ НАЛОГА НА РЫНОЧНУЮ СТОИМОСТЬ НЕДВИЖИМОСТИ	52
2.2.1 Капитализация налога на имущество.....	52
2.2.2 Возможные социально-экономические последствия.....	53
2.3 РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ОПТИМАЛЬНОЙ СТАВКЕ НАЛОГА НА ИМУЩЕСТВО ФИЗИЧЕСКИХ ЛИЦ.....	54
2.3.1 Оценка бюджетных последствий налога на имущество на примере Брянской области.....	54
2.3.2 Последствия для налогоплательщиков.....	60
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	66
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ	71

ВВЕДЕНИЕ

Налог на имущество является одним из древнейших налогов, который широко применяется и на сегодняшний день, особенно в развитых странах. Имущественные налоги существовали и существуют во множестве разновидностей и играют различную роль в налоговых системах стран мира. В настоящее время наиболее распространены налоги на недвижимость, применяемые в целях наполнения местных бюджетов.

Объектом данного исследования является российский вариант местного налога на недвижимость — налог на имущество физических лиц. До недавнего времени он был далек от зарубежных аналогов и по своей значимости как источника доходов местных бюджетов, и по своему качеству, то есть соответствию основным принципам налогообложения. Принятый 4 октября 2014 года Федеральный закон № 284-ФЗ «О внесении изменений в статьи 12 и 85 части первой и часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации...» кардинально изменил структуру налога на имущество физических лиц, приближая его к практике развитых стран.

Ввиду проводимой налоговой реформы, изучение возможных последствий изменения рассматриваемого налога является актуальной исследовательской задачей. Тем более что некоторые важные аспекты реформирования налога на имущество физических лиц, такие как: влияние ставки налога на рынок жилья, соблюдение баланса интересов бюджетов всех уровней и различных категорий налогоплательщиков, обеспечение качества учета и оценки недвижимости в целях налогообложения — не получили должного внимания в отечественной литературе.

Данная работа заполняет этот пробел, исследуя налог на предмет его влияния на рынок жилья, фискальной функции и налогового бремени, а также механизмов администрирования налога, включая вопросы качества оценки недвижимости.

Авторы выражают глубокую благодарность к.э.н. Шкребеле Елене Викторовне (РАНХиГС) за ценные рекомендации относительно построения и тестирования модели влияния ставки налога на имущество на цену жилья, а также за значительное внимание к проверке содержания второго раздела в целом.

1 Определение основных параметров реформы налогообложения недвижимости

1.1 Цели и задачи реформы налога на имущество

1.1.1 Проблемы бюджетного федерализма в России

Идея изыскания дополнительных фискальных возможностей для местных бюджетов в России проистекает из дефицита у российских муниципалитетов собственных источников доходов, которые им до недавнего времени определял Налоговый кодекс Российской Федерации. Эта ситуация выражается в том, что трансферты из вышестоящих бюджетов, включающие дотации субсидии и субвенции, занимают высокую долю в доходах муниципальных бюджетов. При этом формально местные бюджеты как правило бездефицитны, но только за счет выравнивающих трансфертов.

Для России в целом характерна следующая структура доходов муниципальных бюджетов (за 2007 год) [1, с. 2]:

- налоговые доходы: 29,7%;
- неналоговые доходы: 12,3%;
- межбюджетные трансферты: 58,0%.

Данные Росстата по муниципальным образованиям позволяют увидеть значения размера и доли трансфертов в доходах местных бюджетов областей Российской Федерации за последний доступный 2014 год, а также за 2012 год — для сравнения. В таблице 1.1 муниципальные данные приведены агрегировано по субъектам федерации.

Таблица 1.1 — Величина и доля безвозмездных поступлений в доходах местных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2012 и 2014 годах

Административная единица	Безвозмездные поступления из вышестоящих бюджетов, млрд. руб.		Доля в доходах местных бюджетов, %	
	2012	2014	2012	2014
Центральный федеральный округ	290,368	379,276	49,7%	54,5%

Белгородская область	24,848	34,111	62,6%	59,7%
Брянская область	10,137	12,370	57,2%	64,0%
Владимирская область	14,477	15,873	55,9%	58,4%
Воронежская область	24,380	25,917	55,8%	57,7%
Ивановская область	16,705	18,022	70,8%	70,5%
Калужская область	13,578	17,916	52,6%	48,2%
Костромская область	5,606	8,027	53,5%	60,4%
Курская область	12,326	14,846	59,8%	64,4%
Липецкая область	13,515	11,983	58,5%	54,8%
Московская область	64,630	109,448	33,3%	45,9%
Орловская область	7,801	9,439	61,2%	63,8%
Рязанская область	10,599	12,331	55,2%	55,1%
Смоленская область	8,807	10,664	52,2%	60,0%
Тамбовская область	10,490	12,026	63,1%	63,4%
Тверская область	11,915	15,243	51,2%	56,6%
Тульская область	13,184	16,994*	49,8%	52,6%*
Ярославская область	20,964	29,898	64,7%	69,5%
г. Москва	6,406	4,168	52,0%	35,9%

* 2013 г.

Источник: Росстат

Тревожным фактором является не только перманентно высокая доля безвозмездных поступлений в доходах местных бюджетов, но и рост зависимости муниципальных бюджетов от трансфертов. За два последних года доля трансфертов выросла с 49,7% до 54,5%, увеличившись в 12 из 18 субъектов ЦФО.

Как видно из приведенных данных, наблюдается высокая зависимость местных бюджетов от трансфертов. Причем если городские округа и муниципальные районы относительно благополучны в этом отношении, то сельские и городские поселения испытывают ещё большие трудности с налоговыми доходами, доля которых превышает 20% лишь примерно в трети поселений Центрального федерального округа.

Недостаток собственных источников доходов местных бюджетов вызван неравномерностью развития территории Российской Федерации, поэтому большие трансферты и во многих случаях являются неизбежными [2]. Однако сильная фискальная зависимость от вышестоящих бюджетов таит опасность политической зависимости от вышестоящих властей, которые могут использовать трансферты в качестве непредусмотренного законом инструмента влияния на местное самоуправление. В этом случае представляется сомнительным, что местное самоуправление будет выполнять свои функции не менее эффективно, чем при достаточной автономности в рамках законных ограничений.

Одним из главных правил фискального федерализма является то, что он «...предполагает хотя бы некоторую долю самостоятельности не только в определении потребностей в общественных благах, но и в изыскании ресурсов для их удовлетворения» [3, с. 333]. Только когда это условие выполняется, «...можно говорить о собственной бюджетной политике территориального сообщества граждан, которые объединяют часть своих средств для достижения выдвигаемых ими совместных целей» [Там же].

Разумная децентрализация бывает полезна, так как местные органы власти скорее всего лучше знают предпочтения местных жителей и особенности издержек предоставления общественных благ на подведомственной территории, что вряд ли верно для органа центральной власти [4, с. 1141]. Тогда согласно теореме о децентрализации при условии, что отсутствует эффект от масштаба и можно пренебречь межрегиональными экстерналиями, локальные общественные блага лучше предоставлять отдельно в каждой местности на соответствующем ей Парето-эффективном уровне, чем на одинаковом уровне по всей стране, поскольку в первом случае общественное благосостояние окажется выше [5, с. 54].

Исходя из описанной позиции наличие у местных бюджетов достаточных собственных источников доходов представляется весьма желательным. Бюджетный кодекс Российской Федерации не противоречит указанным принципам. Согласно документу

«бюджетная система Российской Федерации основана на принципах

— единства бюджетной системы Российской Федерации;

- разграничения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов между бюджетами;
- самостоятельности бюджетов;
- равенства бюджетных прав субъектов Российской Федерации, муниципальных образований;
- полноты отражения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов;
- сбалансированности бюджета;
- эффективности использования бюджетных средств;
- общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов;
- прозрачности (открытости);
- достоверности бюджета;
- адресности и целевого характера бюджетных средств;
- подведомственности расходов бюджетов;
- единства кассы» [6, статья 28 БК РФ].

Прописанный в Бюджетном кодексе Российской Федерации принцип самостоятельности бюджетов находится в полном соответствии с требованиями бюджетного федерализма. Статья 31 Бюджетного кодекса, разъясняющая этот принцип, говорит о «праве и обязанности» местных (как и региональных, и федеральных) органов власти обеспечивать сбалансированность бюджета, *в соответствии с законодательством* устанавливать налоги и сборы и определять направления расходов бюджетных средств [Там же.]. Однако законодательство как раз и не дает большой свободы местному самоуправлению в части определения и использования собственных источников доходов.

1.1.2 Доходы и расходы муниципальных образований Российской Федерации

На сегодняшний день доходы местных бюджетов складываются из налоговых доходов, неналоговых доходов и безвозмездных поступлений [6, статья 41 БК РФ]. Ключевая составляющая бюджетных доходов — налоговые источники, поэтому имеет смысл рассмотреть их детальнее. В таблице 1.2 показаны предусмотренные законом налоговые источники доходов для каждого из пяти основных типов муниципальных образований в России: городских поселений, сельских поселений, муниципальных районов,

городских округов (в том числе с внутригородским делением¹) и внутригородских районов (кроме внутригородских муниципальных образований городов федерального значения: Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя).

Таблица 1.2 — Налоговые доходы местных бюджетов (на 15.01.2015)

Городское поселение	Сельское поселение	Муниципальный район	Городской округ	Внутригородской район
<ul style="list-style-type: none"> • Земельный налог 100% • НИФЛ 100% • НДФЛ 10% • ЕСХН 50% • Госпошлина (отд. виды) 100% 	<ul style="list-style-type: none"> • Земельный налог 100% • НИФЛ 100% • НДФЛ 2% • ЕСХН 30% • Госпошлина (отд. виды) 100% 	<ul style="list-style-type: none"> • Земельный налог 100% (межпос. терр.) • НИФЛ 100% (межпос. терр.) • НДФЛ 5/13/15% (гп/сп/межпос.) • ЕНВД 100% • ЕСХН 50/70/100% (гп/сп/межпос.) • Госпошлина 100% • Патент 100% 	<ul style="list-style-type: none"> • Земельный налог* 100% • НИФЛ* 100% • НДФЛ 15% • ЕНВД 100% • ЕСХН 100% • Госпошлина (отд. виды) 100% • Патент 100% 	<ul style="list-style-type: none"> • Земельный налог 100% • НИФЛ 100%

* Кроме городских округов с внутригородским делением

Источник: Бюджетный кодекс Российской Федерации

Используемые сокращения:

- НИФЛ — налог на имущество физических лиц;
- НДФЛ — налог на доходы физических лиц;
- ЕСХН — единый сельскохозяйственный налог;
- ЕНВД — единый налог на вмененный доход.

Комментарий в пояснение к таблице 1.2. Для каждого вида налогов указан норматив отчисления этого налога в бюджет данного муниципального образования. В бюджеты городских округов с внутригородским делением поступают средства от только тех

¹ Введены Федеральным законом от 27 мая 2014 года № 136-ФЗ. Некоторые крупные города (например, Челябинск) стали городскими округами с внутригородским делением, а их районы приобрели статус муниципальных образований. Хотя районы многих городских округов сохраняют статус субмуниципального образования [12].

источников, которые не относятся к указанным в соответствующем столбце источникам доходов бюджетов внутригородских районов.

Кроме того, местные бюджеты могут получать единые для всех муниципальных образований одного типа нормативы отчислений из регионального бюджета (для муниципальных районов и городских округов) или муниципального бюджета (для сельских и городских поселений — из бюджета муниципального района, для внутригородских районов — из бюджета городского округа) соответствующих налогов и сборов, если вышестоящий уровень власти решит предоставить им часть доходов своего бюджета в виде данного норматива отчислений [6, глава 9 БК РФ].

Налог на имущество физических лиц до 2015 года обычно составлял небольшую долю (например, в областях ЦФО он составляет менее 1% даже в собственных доходах местных бюджетов). Теперь же существенное изменение базы налога на имущество физических лиц позволяет надеяться на увеличение доходов местных бюджетов, а также повышение уровня их самостоятельности в случае успеха данной реформы.

Справедливости ради стоит отметить, что не всегда имеется возможность финансирования местного самоуправления только из местных источников: развитие регионов и особенно муниципалитетов в России сильно неоднородно. Наряду с процветающими столичным и сырьевыми регионами существуют бедные села, малые города депрессивного типа и неразвитые окраинные территории, а также ряд регионов, проблемы развития которых не оставляют возможностей для приемлемой поддержки местных бюджетов из регионального бюджета [7][8]. Эти и другие институциональные особенности это отличают Россию от стран ОЭСР, и их необходимо учитывать при изучении возможностей заимствования лучших практик развитых экономик, в том числе в фискальной сфере.

Тем не менее децентрализация управления и налоговых полномочий может поспособствовать развитию регионов [9]. Возможно если не окончательно решить проблему дефицита собственных доходов местных бюджетов, то значительно уменьшить её остроту, постаравшись изыскать дополнительные фискальные ресурсы. Например, одной из таких фискальных возможностей является налог на имущество. Изучение богатого опыта развитых экономик в этой связи представляется наиболее перспективным занятием, поскольку в странах ОЭСР налог на имущество весьма распространен и применяется давно,

и к настоящему времени многие связанные с ним вопросы обсуждены либо решены зарубежными исследователями.

1.2 Налог на имущество в зарубежных странах

1.2.1 Роль и место налога на имущество в развитых странах

Наиболее подходящим источником финансирования местных бюджетов в развитых странах считается налог на имущество, прежде всего на рыночную стоимость недвижимости. Он применяется почти во всех странах ОЭСР и обеспечивает в среднем около 50% доходов муниципальных бюджетов этих стран [10][11]. Причем в Австралии, Великобритании, Ирландии, Канаде и Новой Зеландии налог на имущество приносит более 90% местных налоговых сборов, составляя от 7 до 12 процентов налоговых доходов консолидированных бюджетов этих стран [12]. Доля налога на имущество и других видов доходов местных бюджетов развитых стран показана в таблице 1.3.

Таблица 1.3 — Доля различных источников в доходах местных бюджетов некоторых стран ОЭСР за 2007 год (%)

Страны	Налоги на доход и прибыль	Налоги на фонд оплаты труда	Налоги на недвижимость	Другие имущественные налоги	Налоги на товары и услуги	Прочие налоги
<i>Федеративные:</i>						
Австралия	0,0	0,0	100,0	0,0	0,0	0,0
Австрия	31,2	20,7	5,1	5,9	32,4	4,7
Бельгия	71,4	0,0	16,5	0,0	11,8	0,3
Канада	0,0	0,0	86,8	7,6	2,2	3,4
Германия	80,0	0,0	14,6	0,0	5,3	0,1
Мексика	0,0	0,2	52,2	36,4	1,5	9,8
Испания	22,8	0,0	21,0	8,0	44,3	3,9
Швейцария	84,6	0,0	2,5	12,7	0,2	0,0
США	5,8	0,0	70,9	0,0	23,3	0,0
<i>Унитарные:</i>						
Чехия	55,7	0,0	2,6	0,0	41,7	0,0
Дания	90,4	0,0	9,5	0,0	0,1	0,0
Финляндия	94,7	0,0	5,2	0,0	0,0	0,1
Франция	0,0	6,8	40,4	10,5	18,4	23,9
Греция	0,0	0,0	26,1	30,3	43,6	0,0
Венгрия	0,0	0,2	11,5	9,0	79,2	0,0

Исландия	73,6	0,0	15,4	0,0	10,9	0,0
Ирландия	0,0	0,0	100,0	0,0	0,0	0,0
Италия	21,5	0,0	11,7	1,4	29,5	36,0
Япония	55,5	0,0	24,7	1,2	17,7	0,9
Южная Корея	17,0	1,4	14,5	33,3	21,8	11,9
Люксембург	90,1	0,0	4,5	3,2	1,5	0,7
Нидерланды*	0,0	0,0	55,6	0,0	44,4	0,0
Новая Зеландия	0,0	0,0	88,7	0,0	11,3	0,0
Норвегия	87,5	0,0	4,5	6,3	1,7	0,0
Польша	62,0	0,0	25,0	0,6	7,4	5,0
Португалия	21,6	0,0	28,5	26,0	23,1	0,9
Словакия	73,0	0,0	12,4	0,0	14,6	0,0
Швеция	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Турция	31,4	0,0	8,5	3,5	41,6	15,0
Великобритания	0,0	0,0	100,0	0,0	0,0	0,0

* За 2005

Источники: OECD, *Revenue Statistics 1965-2008*, 2009, Tables 139-168 and OECD, *Revenue Statistics 1965-2006*, 2007, Table 157.

Доля налогов на недвижимость и других имущественных налогов в доходах местных бюджетов (по крайней мере их налоговой части) составляет более 85% в Австралии, Канаде, Мексике, Ирландии, Новой Зеландии, Великобритании и не менее половины — во Франции, Греции, Южной Корее, Нидерландах, Португалии и Соединенных Штатах Америки. Причем система налогообложения имущества в США, являясь одной из наиболее изученных среди стран мира, имеет ключевое значение для доходов местных бюджетов (его доля более 70%), а также служит для финансирования школ.

1.2.2 Примеры налогообложения недвижимости в странах мира

Соединенные Штаты Америки

К налогам на имущество в США мы будем периодически обращаться в процессе рассмотрения лучших практик налогообложения, а также при рассмотрении возможных последствий тех или иных фискальных мероприятий. В таблице 1.4 для справки приведены средние эффективные ставки налога на имущество по макрорегионам США [13].

Таблица 1.4 — Средние ставки налога на имущество по макрорегионам США в 2014 году (в расчете на дом в городе стоимостью 300 тыс. долл.)

Регион США	Сумма налога, долл. США	Средняя эффективная ставка (ETR), %
Новая Англия	6 521	2,17
Средне-атлантические штаты	4 838	1,61
Юг	3 662	1,22
Средний Запад	6 109	2,04
Юго-Запад	4 158	1,39
Запад	3 100	1,03
Среднее значение по США	4 662	1,51

Источник: 50-State Property Tax Comparison Study, April 2015

Здесь лишь отметим, что это весьма высокие ставки для рассматриваемого налога.

Следующие примеры будут касаться других странах мира.

Великобритания

Местное самоуправление в Англии, Шотландии и Уэльсе частично финансируется за счет муниципального имущественного налога (council tax), взимаемого с владельцев и арендаторов недвижимости, проживающих в муниципалитете. В 1993 году он заменил местный подушевой сбор. Налог берется по фиксированной ставке с каждого помещения в зависимости от ценовой категории (обозначаются буквами от А — самой дешевой, до Н — самой дорогой), к которой оно принадлежит. Отношение величин налога между собой жестко зафиксированы таким образом, что налог получается в некотором смысле регрессивным: имущество группы А облагается по средней ставке около 2% рыночной стоимости, а имущество группы Н — менее чем по 1-процентной ставке.

Незанятые помещения также облагаются налогом. Муниципальный налог обеспечивает около 25% потребностей местных бюджетов. Остальная часть расходов финансируется за счет налога на коммерческую недвижимость, а также трансфертов из национального бюджета [14].

В последние годы был введен ряд мер, дестимулирующих приобретение дорогого (стоимостью более 2 млн. фунтов) жилья юридическими лицами. Начиная с 2012 года покупка такой недвижимости юридическими лицами облагается налогом в размере 15% от его рыночной стоимости. Кроме того, юридические лица, владеющие жилой недвижимостью дороже 2 млн. фунтов, должны ежегодно платить значительный налог,

исчисляемый похожим на метод расчета муниципального налога образом, только налоговая ставка выше. Таким образом, сумма налога в 2014-2015 гг. составляет от 15 400 (за имущество стоимостью 2 млн. фунтов) до 143 750 фунтов стерлингов (за имущество стоимостью 20 млн. фунтов), в то время как сумма муниципального налога останавливается на 3 000 – 4 000 фунтах в зависимости от местности [15].

Канада

В Канаде налоги на недвижимость взимаются муниципальными властями на основании оценки рыночной стоимости недвижимого имущества, расположенного в пределах границ муниципалитета, а также субнациональными правительствами (властями провинций и территорий) Канады на имущество, расположенное на — как бы их назвали в России — межпоселенческих территориях. В большинстве провинций и территорий взимается общий налог на имущество с владельца. Некоторые муниципалитеты взимают с собственника недвижимости отдельный налог на бизнес, если данная недвижимость используется для ведения бизнеса.

Налоги на коммерческую недвижимость в Канаде основываются на так называемой «арендной стоимости» имущества по налоговым ставкам, которые ежегодно устанавливаются муниципальными властями. Школьные налоги, также, как правило, основанные на арендной стоимости недвижимого имущества, являются ещё одним видом канадских имущественных налогов, взимаемых местными и региональными школьными советами [16].

Канадская провинция Онтарио демонстрирует успешный пример планирования и организации переоценки объектов недвижимости на большом объеме рыночных данных. Администрированием оценки недвижимости в провинции занимается Корпорация по оценке муниципальной собственности (Municipal Property Assessment Corporation — МРАС) — некоммерческая компания, созданная в 1998 году и финансируемая муниципалитетами. Будучи ответственной за оценку более 4,3 млн. объектов собственности общей стоимостью 2,2 трлн. долл., МРАС является крупнейшей организацией по оценке недвижимости в Северной Америке [17].

Суммарные ставки имущественных налогов на жилую недвижимость в 2015 году составляют на практике порядка 0,8-1,5 процента в зависимости от муниципалитета. Ставки

имущественного налога на коммерческую недвижимость существенно выше и варьируются от 2 до 3,5 процентов [18].

Дания

Дания является примером административного и информационного взаимодействия различных систем, участвующих в процессе оценки недвижимости.

Ведомство по кадастровому учету присваивает кадастровые номера-идентификаторы всем земельным участкам. В Земельном реестре учитываются владельцы земельных участков и находящихся на них зданий. Местные органы власти осуществляют регистрацию налогоплательщиков для целей имущественных налогов.

Также налоговые органы ведут реестр цен по сделкам, поскольку центральная налоговая служба является ответственной за оценку имущества. Оценка осуществляется на основе данных о земельных участках, полученных из Земельного кадастра, и данных о недвижимости, полученных от местных органов власти. Налоговые органы уведомляют налогоплательщиков о результатах оценки — стоимости земли и имущества. В случае несогласия с оценкой, налогоплательщики имеют право оспорить её результаты в досудебном порядке [19].

Каждый муниципалитет осуществляет сбор имущественных налогов на основании оцененной стоимости земли. Владельцы недвижимости на территории муниципалитета платят налог на землю в местный бюджет.

Ставка налога на имущество в Дании составляет 1 процент для имущества стоимостью не более 3,04 млн. крон. Если стоимость имущества превышает 3,04 млн. крон, то собственник платит 3% от суммы превышения плюс 30,4 тыс. крон (1% от 3,04 млн. крон). Если недвижимость была приобретена в собственность не позднее 1 июля 1998 года, предоставляется налоговый вычет.

Налог на имущество взимается как с недвижимости, расположенной в Дании, так и с имущества за границей. Недвижимость, сдаваемая в аренду, не облагается налогом независимо от его места нахождения [20].

Литва

Законодательной базой налогообложения недвижимости в Литве является Закон от 1 января 2006 г. «О налоге на недвижимое имущество» и Правила оценки налогооблагаемого имущества, утвержденные Постановлением Правительства Литвы от 29 сентября 2005 года. Законом определен объект налога — земля и здания, налоговый тариф, налогоплательщики.

Администрированием налога на имущество занимается налоговая инспекция. Оценку выполняет Государственное предприятие «Центр регистров». Законом определены методы оценки всех классов имущества в целях налогообложения. Налог зачисляется в бюджет местных самоуправлений [21].

Изначально налог на имущество взимался с рыночной стоимости земли и зданий по ставке 1%. С недавнего времени введен налог на землю новым Законом от 20 декабря 2011 г. «О налоге на землю», ставка которого установлена в едином размере 1,5% [22]. Налог на недвижимое имущество (кроме земли) взимается отдельно по ставкам от 0,3 до 1 процента, назначаемым муниципалитетами [23].

Франция

Во Франции владелец, пользователь либо доверительный управляющий здания обязан ежегодно платить налог на имущество (*developed property*). Этот налог устанавливается муниципальными властями на каждый налоговый период на основании положения прав собственности на 1 января данного налогового периода. Вследствие этого налогоплательщик вынужден платить налог за полный год, даже если он в течение этого года продал своё имущество или передал право собственности на него.

Также в стране существует налог на дома, который взимается в пользу муниципалитетов, где расположен дом, и рассчитывается на основании арендной стоимости недвижимости и положения прав собственности на 1 января каждого года [24].

Германия

Налогообложения недвижимости, не являясь основной статьей доходов местных бюджетов, существует и в Германии. Ответственность за определение налоговой базы и установление ставки налога лежит на муниципальных властях. Оценка стоимости недвижимости для целей налогообложения базируется на оценке, произведенной в 1964 году. Такой устаревшей оценкой немецкий налог чем-то напоминает российский налог на инвентаризационную стоимость.

В зависимости от муниципалитета, ставка налога по плоской шкале находится в пределах от 350 до 800 процентов базовой стоимости, что составляет примерно от 0,2 до 1 процента рыночной стоимости недвижимости в сегодняшних ценах [25].

Финляндия

Налог на недвижимость устанавливается муниципальными советами и вычисляется как процент от налогооблагаемой стоимости имущества. Муниципалитеты могут установить ставки налога в следующих пределах:

- для общего налога на недвижимость 0,8 – 1,55 %;
- для домов постоянного проживания 0,37 – 0,8 %;
- для домов временного проживания 0,8 – 1,55 %;
- для недостроенных объектов 1 – 3 %.

Расчет налогооблагаемой стоимости недвижимости основывается на Приказе Министерства финансов Финляндии «Об оценке активов в целях налогообложения» и ежегодным Правилам налогового администрирования в вопросах оценки. Если справедливая рыночная стоимость объекта недвижимости оказывается ниже, чем его оцененная стоимость, то для определения налоговой базы применяется рыночная стоимость.

Налогооблагаемая стоимость земли и строений рассчитывается отдельно. Сумма этих стоимостей составляет стоимость единого объекта недвижимости.

Объекты незавершенного строительства облагаются налогом на основании оценки потенциальной стоимости завершенного проекта с поправкой на степень завершенности [26].

Из налогообложения исключаются лесные и сельскохозяйственные угодья. Как и во Франции налог платит за год полностью тот, кто владел имуществом на начало года.

В качестве итога данного небольшого обзора применения налога на имущества на основе рыночной стоимости отметим, что в большинстве развитых стран применяется адвалорный налог на имущество, который служит основным источником доходов местных бюджетов. Ставки налога, как правило, высоки: характерный платеж вполне может

составлять 4-6 тыс. долларов США. Диапазон эффективный ставок налога, применяемых в рассмотренных странах мира, собран в таблицу 1.5.

Таблица 1.5 — Ставки налога на имущество в странах мира

Страна	Ставки налога	Примечание
США (Юг, Запад)	1-1,2 %	Средние эффективные ставки по штатам
США (другие штаты)	1,6-2,2 %	
Великобритания	0,8-2,1 %	Фактический разброс, устанавливаются муниципалитетами
Канада	0,8-1,5 %	
Дания	1-3 %	Установлены центральным правительством
Литва	0,3-1 %	Устанавливаются муниципалитетами в данных пределах
Ирландия	0,18-0,25%	Установлены центральным правительством
Германия	0,2-1%	Фактические эффективные ставки
Финляндия	0,37-1,55 %	От кадастровой стоимости
Кипр	0,15-0,35 %	Фактические эффективные ставки

В некоторых развитых странах налог связан с рыночной стоимостью имущества, отвечает принципам горизонтальной и вертикальной справедливости (в каждой отдельно взятой юрисдикции), но не является адвалорным.

В развивающихся странах налог на имущество редко привязан к рыночной стоимости недвижимости. Обычно он взимается в зависимости от общей либо полезной площади жилого помещения по ставкам с поправочными коэффициентами, произвольно назначаемыми правительством.

Россия ставит перед собой задачу перехода к налогообложению рыночной стоимости недвижимости, что потребует более подробного изучения опыта реформ налогообложения имущества в развитых странах.

1.2.3 Принципы реформы налогообложения недвижимости

В контексте реформы налогообложения недвижимости имеет смысл обсуждать главные особенности имущественного налога, его назначение и способы использования. Одно из наиболее содержательных обсуждений этого вопроса приводится в статье Янгмана и Мальме [27].

Авторы отмечают, что налог на имущество может предложить стабильный источник дохода, особенно подходящий для местного самоуправления. Есть несколько аргументов за использование налога на недвижимость. Во-первых, это один из немногих налогов, чья база не может быть легко перемещена под другую юрисдикцию. Во-вторых, только местные источники бюджетных доходов допускают возможность автономии местных бюджетов. В-третьих, для передачи власти на места (являющейся одной из современных глобальных тенденций) нужно обеспечить местные власти стабильным источником доходов, чтобы они могли быть эффективными (в смысле предоставления локальных благ).

Однако он требует административных возможностей, законодательной поддержки и политического одобрения, чего в переходных экономиках может не оказаться. Также при реформе налогообложения недвижимости необходимо ответить на ряд вопросов о назначении реформы [Там же. — с. 2]:

1. Роль налога на имущество как независимого источника дохода для местного или субнационального самоуправления.
2. Эффективность и желательность использования налогообложения для противодействия спекуляциям на рынке недвижимости и разрушительных флуктуаций цен на землю (или жилье).
3. Формат закона о налогообложении недвижимости и то, как правовые стандарты его толкования и применения опосредуют его влияние на цену и характер использования недвижимости.
4. Проблемы и перспективы налога на недвижимость как, в сущности, особого налога на богатство.
5. Как система налогообложения имущества отражает социальные и политические ценности граждан.

В переходных экономиках доля налога на имущество незначительная. Основным источником местных доходов являются доли от федеральных налогов (налоги на добавленную стоимость, на доходы) и трансферты [28]. Но если местные власти исполняют

важные функции по предоставлению локальных благ, то им стоит предоставить некоторую достаточную возможность контроля над ресурсами своих бюджетов.

По словам авторов рассматриваемой статьи, определить однозначно лучший автономный источник доходов для местного самоуправления непросто. Но у налога с продаж и подоходного налога есть проблемы с бегством от налогообложения, а гранты, трансферты и субсидии определяются вышестоящими властями, поэтому нестабильны и могут быть назначены или отменены по политическим соображениям. К тому же, если доходы местного бюджета складываются из множества неудобных и непонятных источников, то это приводит к высоким издержкам администрирования, малой доходности и ухудшению делового климата (так как видов налогов получается много, а размер каждого из них невелик).

Система налогообложения имущества тесно связана с институтом прав собственности и тем, как эти права понимаются в данном обществе. Изъятие части стоимости имущества в пользу государства может рассматриваться как внесение общественного элемента в структуру прав частной собственности. Например, 1-процентный налог при ренте 5% означает 20-процентный налог на вмененную ренту. Владение и контроль остаются частными, а изъятие части ренты можно оправдать тем, что общественные инвестиции повышают стоимость частного имущества.

В статье подчеркивается важность этого явления: противоречие между неприкосновенностью частной собственности и налогом на неё. Однако отмечается, что в переходных экономиках сохраняется общественный интерес к земле как к активу, который будучи единожды проданным не способен себя воспроизводить, в отличие от капитала. Поэтому возможно непонимание того, что рента является одной из разновидностей дохода, и взимать с нее налог так же справедливо, как и облагать налогом доходы.

Налог на имущество может быть использован в целях уменьшения спекуляций с этим имуществом. Что является спекуляцией, определить непросто, то тем не менее есть примеры применения этого инструмента в штате Вермонт [27, с. 9], где земля облагалась большим налогом в том случае, если ее продавали через небольшой срок после покупки и намного дороже покупной стоимости. В России подобное применение для налога на недвижимость не рассматривается, однако увеличение издержек на владение жильем наверняка сделает его менее привлекательным для инвестиций и «охладит» рынок жилой

недвижимости. Те, кто считал рынок жилья «перегретым», могут отнести этот факт к положительному моменту, однако на 2015 год рынок недвижимости в России переживает не лучшие времена, как и российская экономика [29]. Поэтому важно учитывать дополнительное влияние на него проводимой реформы налога на имущество. Подробное рассмотрение данного вопроса содержится во втором разделе.

Возможны различные подходы к определению налоговой базы: капитальная стоимость (capital value), вмененная рента за год (annual value), цена приобретения (original purchase price), парциальные налоги (parcel taxes), формулярный подход (formulary approaches). Капитальная стоимость более близка к реальной ценности имущества. Налогообложение вмененной ренты более соответствуют принципу платежеспособности, хотя при развитом рынке недвижимости две рассмотренные базы должны быть почти эквивалентны друг другу.

Имеется также подход, основанный на площади объекта недвижимости (area base), но его несправедливость очевидна: владельцы одинаковой площади земли различной стоимости будут платить поровну. Он может применяться при неразвитом рынке недвижимости. В улучшенном виде путем различения нескольких видов земли и жилья с различной ценой 1 кв. м на основе их характеристик приводят к формулярной системе, как в Эстонии и Латвии [27, с. 14]. В первой стране характеристики имущества только помогают определить её стоимость. Во второй — фискальная стоимость полностью определяется набором характеристик.

В случае России новый способ налогообложения имущества физических лиц предполагает облагать налогом кадастровую стоимость, под которой согласно Федеральному стандарту оценки ФСО №4 понимается рыночная стоимость объекта недвижимости, определенная методами массовой оценки или другими обоснованными способами [30]. При этом метод массовой оценки (mass appraisal [31]) считается приоритетным.

Для налоговой реформы могут быть критичны не только экономические принципы налогообложения. Некоторые комментаторы, например, бывший президент Института государственных доходов, налогообложения и оценки (Institute of Revenues, Rating and Valuation) Патрик Догерти, считают, что важным является не столько соответствие принципам налогообложения (таким как справедливость, платежеспособность, принцип

получаемых выгод и пр.), сколько «ощущаемая справедливость» с точки зрения налогоплательщиков [32].

Ощущаемая справедливость во многом зависит от точки зрения. Налог на имущество может перестать восприниматься как регрессивный, если учесть, что пенсионер с малым сегодняшним доходом платит налог за дорогой дом, который он приобрел, когда имел высокий доход. Кроме того, не нужно забывать о ренте с недвижимости, которая является доходом, и можно считать нынешнее положение, когда эта рента не облагается налогом должным образом, несправедливым. Другое дело, что и выгоды, и издержки для проживающего в доме длительное время не исчерпываются потенциальной платой за аренду аналогичного жилья и экономической амортизацией. Для владельца дома в такой ситуации выше и выгоды, и альтернативные издержки, поскольку он ценит этот дом как *свой*, с которым связаны воспоминания и т. п. Поэтому необходимо исключить возможность налогообложение этой составляющей ценности имущества.

Важна профессиональная и независимая оценка жилья. Она может опираться на либо единую государственную службу (например, Бюро технической инвентаризации в России до недавних пор определяло инвентаризационную стоимость, которая продолжает служить базой налога на имущество физических лиц окончания реформы), либо на независимых оценщиков (такая система работает в США и Канаде), либо на промежуточный вариант, когда независимые оценщики должны получить одобрение Совета профессиональных оценщиков (пример подобной системы представляет ЮАР).

Самооценка, т. е. самостоятельная оценка налоговых обязательств, возможна в том виде, в котором она существует в индийском Бангалоре или в Ирландии. Граждане Ирландии и жители некоторых индийских городов платят налог со своей недвижимости, производя самостоятельную оценку её стоимости и вычисление необходимой суммы выплат с помощью формулы (существующей в виде онлайн-калькулятора на сайте налогового ведомства [33]), предоставляемой налоговым управлением региона. Налогоплательщики несут ответственность за корректность самооценки, которая контролируется выборочными проверками. При выявлении умышленного занижения стоимости имущества, недобросовестный плательщик вынужден уплатить штраф.

Даже при наличии некоторых исключений самооценка рыночной стоимости в целях налогообложения нежелательна, так как она сталкивается с очевидной проблемой

умышленного занижения стоимости. Другой негативной стороной подхода является риск лишиться жилья из-за ошибочной оценки. Сама возможность продажи имущества с аукциона против воли собственника будет крайне негативно воспринята обществом (подобное произошло во Флориде с т.н. «Pore's Law» [27, с. 18]), потому что для собственника жилье имеет дополнительную ценность (см. выше).

Примеры реформ налогообложения имущества в переходных экономиках показывают, что главная их цель заключалась в передаче полномочий на места. Однако политическая децентрализация часто расходится с фискальной, поэтому реально местные власти оказываются зависимы от региональных или федеральных властей финансово. Опасность этого существует и в России: непонятно, достаточно ли у правительства политической смелости для перехода к соответствующей децентрализации власти.

Следующим шагом на пути фискальной децентрализации должно стать приведение источников доходов местных бюджетов в соответствие с возложенными на них обязательствами перед населением по предоставлению локальных благ. Основным таким источником может стать налог на имущество. Для его эффективного введения требуется установить четкие законодательные ограничения, провести координацию различных общественных служб и местных правительств относительно оценки и налогообложения, проанализировать последствия изменения налогового бремени, провести необходимые смягчающие мероприятия, предоставить информацию о новой процедуре налогообложения и провести образовательные программы для налогоплательщиков и других заинтересованных сторон, что поможет увеличить общественное понимание и принятие данного налога.

Стандарты оценки должны быть четко прописаны в законе, чтобы не возлагать лишнюю ответственность на местные власти. Компетентная комиссия должна отвечать за результат оценки, а не за соблюдение формальных процедур. Переоценку предлагается производить раз в 3–5 лет, при этом лучше чаще, чем реже.

Упомянутый ранее законопроект N 51763-4 предполагал переоценку не реже одного раза в пять лет [34, статья 395], однако принятый на его основе Федеральный закон N 284-ФЗ не содержит подобной нормы. Периодичность переоценки кадастровой стоимости регулирует Федеральный закон от 29.07.1998 N 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации», в который в 2014 году были внесены соответствующие поправки,

предписывающие проводить переоценку не реже пяти лет, но в то же время и не чаще трёх лет (двух лет — в городах федерального значения) [35].

С другой стороны, налоговые вычеты в виде эквивалента стоимости некоторой площади, предоставляемые на каждый объект недвижимости (данный вопрос рассмотрен ниже в описании Федерального закона N 284-ФЗ), искусственно уменьшают налоговую базу. С этой точки зрения они представляются нежелательными, а для поддержки малоимущих налогоплательщиков предпочтительнее использовать специальные льготные режимы.

Информация относительно оценки имущества очень важна. Хотя в некоторых случаях она может быть секретной, но предпочтительнее её публиковать (как делают на специальных вебсайтах правительства прибалтийских стран), так как прозрачность налогового администрирования важна для демократического управления. Также желателен доступ налогоплательщиков к системам оценки их имущества на различных уровнях.

Кроме того, важной является возможность оспорить оценку. Во многих странах с переходной экономикой это можно сделать только в суде. Янгман и Мальме [27, с. 30] предлагают использовать независимый трибунал из квалифицированных участников без корыстного интереса в подтасовке результатов оценки, как это делается в развитых странах. Он должен иметь возможность затребовать необходимую информацию от оценщика и налогоплательщика и определить справедливость оценки, а обращение в суд должно быть крайней мерой.

Из-за недостаточной развитости соответствующих институтов в России создание независимой экспертной комиссии для проверки результатов оценки представляет дополнительную сложность. Обращение в суд также может не быть решением проблемы по тем же причинам. Конечно, по этому вопросу существует постановление Высшего арбитражного суда №913/11 от 28.06.2011 г., в котором указано, что «лицо, которое желает оспорить кадастровую стоимость земельного участка, превышающую его рыночную стоимость, вправе обратиться в арбитражный суд в исковом порядке с требованием об установлении кадастровой стоимости земельного участка в размере его рыночной стоимости на основе отчета независимого оценщика» [36]. После издания этого постановления суды стали части удовлетворять требования истцов, оспаривающих

кадастровую стоимость их недвижимости, но всё-таки обращение в суд остается крайней мерой в решении спорных вопросов [37].

В виду этого желательно создавать систему с минимальным участием различных чиновников или судов, а также устранять коррупцию и совершенствовать судебную систему. Вопросы комплексного контроля качества кадастровой оценки будут затронуты в отдельном пункте данного раздела.

В данном подразделе мы рассмотрели обобщение практики реформирования налогообложения имущества в различных странах и определили ограничения, следование которым в ходе реформы способно избавить от значительной части проблем, связанных с налогом на имущество, в будущем. Далее обратимся к существующим российским аналогам налога на рыночную стоимость недвижимости, чтобы понять их недостатки и попытаться избежать их при совершенствовании дизайна нового имущественного налога.

1.3 Налоги на имущество в России

1.3.1 Налогообложение имущества в России накануне изменений 2015 года

В России существует три имущественных налога: земельный налог, налог на имущество организаций и налог на имущество физических лиц. Все они отличаются от своих аналогов в странах ОЭСР, но они будут приближаться к западным образцам, как можно судить по принятому 4 октября 2014 года Федеральному закону N 284-ФЗ «О внесении изменений в статьи 12 и 85 части первой и часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации...» [38].

Сначала дадим краткое описание имущественных налогов, в том виде, в котором они существовали до 2015 года, взятое из закона «О налогах на имущество физических лиц» и Налогового кодекса Российской Федерации, а затем рассмотрим последние изменения, связанные с реформой налогообложения недвижимости в России.

Налогом на имущество физических лиц облагается жилье, гаражи и другие здания и помещения, находящиеся в собственности физических лиц. База налога на имущество физических лиц до 2015 года определялась исходя из инвентаризационной стоимости объектов налогообложения, и до 2020 года (или до более ранней даты, в зависимости от

решения субъекта Российской Федерации) остается возможность применять этот способ определения налоговой базы.

«Ставки налога (на имущество физических лиц. — Автор) устанавливаются нормативными правовыми актами представительных органов местного самоуправления (законами городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга) в зависимости от суммарной инвентаризационной стоимости объектов налогообложения, умноженной на коэффициент-дефлятор, определяемый в соответствии с частью первой Налогового кодекса Российской Федерации» [39].

Таблица 1.6 — Ставки налога на имущество физических лиц исходя из инвентаризационной стоимости

Суммарная инвентаризационная стоимость объектов налогообложения, умноженная на коэффициент-дефлятор	Ставка налога
До 300 000 рублей (включительно)	До 0,1 процента (включительно)
Свыше 300 000 рублей до 500 000 рублей (включительно)	Свыше 0,1 до 0,3 процента (включительно)
Свыше 500 000 рублей	Свыше 0,3 до 2,0 процента (включительно)

Источник: закон «О налогах на имущество физических лиц»

Поскольку инвентаризационная стоимость, определяемая как «восстановительная стоимость объекта с учетом износа и динамики роста цен на строительную продукцию, работы и услуги» [40], даже с поправкой на коэффициент-дефлятор обычно оказывается значительно меньше рыночной стоимости объекта², то и сборы этого налога были невелики, составляя менее 1% ВВП [41]. Кроме того, список льготных категорий граждан достаточно широк, в частности в него входят все пенсионеры, что дополнительно уменьшает налогооблагаемую базу.

Налог на имущество организаций предусмотрен для юридических лиц в отношении движимого и недвижимого имущества, учитываемое на балансе в качестве объектов

² На самом деле, инвентаризационная стоимость большинства объектов недвижимости находится в пределах 500 тыс. рублей, по сравнению с рыночной стоимостью, которая может быть в десятки раз больше.

основных средств в порядке, установленном для ведения бухгалтерского учета [42, статья 274 НК РФ].

В соответствии со статьей 380 Налогового кодекса ставки налога на имущество организаций «устанавливаются законами субъектов Российской Федерации и не могут превышать 2,2%» [Там же. — Статья 380 НК РФ]. Заметим, что максимальная ставка 2,2% установлена во всех регионах Российской Федерации на 1 января 2013 года (хотя для отдельных видов предприятий может быть ниже).

В 2014-2015 годах появилась норма [Там же. — Статья 278 НК РФ], предписывающая исчисление налога на основании кадастровой стоимости в отношении офисной и торговой коммерческой недвижимости, жилья, принадлежащего организациям, и некоторых видов имущества иностранных организаций. Ставка налога на имущество организаций на основании кадастровой стоимости постепенно повышается и с 2016 года будет составлять до 2 процентов.

Поскольку тема данного исследования не связана с налогообложением коммерческой недвижимости, мы не будем подробно останавливаться на налоге на имущество организаций.

Земельный налог является ещё одним видом имущественных налогов в России, которым облагаются физические лица и организации. Базой налога является кадастровая стоимость земельного участка, поэтому земельный налог имеет меньше проблем по сравнению с другими имущественными налогами.

Согласно статье 394 Налогового кодекса Российской Федерации «налоговые ставки (земельного налога. — *Автор*) устанавливаются нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований (законами городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя) и не могут превышать 0,3 процента» [42, статья 394 НК РФ] в отношении большинства земельных участков.

Ввиду того, что земельный налог изначально был лишен многих проблем, которые на данный момент присущи другим имущественным налогам, а также тем, что его плательщиками являются не только физические, но и юридические лица, налогообложение земли имеет смысл рассматривать за пределами данной работы. В то же время отдельные

чиновники и экономисты отмечают возможность использования только земельного налога как единственного имущественного [43].

Действительно, налогообложение земли имеет некоторые преимущества перед налогом на единые объекты недвижимости, включающие здания и сооружения, с теоретической точки зрения, но также есть сложности с его практической реализацией и администрированием [44]. Например, нетривиальную задачу представляет вычленение стоимости одной лишь земли для уже обустроенных земельных участков со зданиями и строениями на них, особенно в условиях недостаточно развитого земельного рынка, который обычно менее развит, чем рынок жилья. Поэтому мы будем рассматривать земельный налог постольку, поскольку он соотносится с налогообложением имущества физических лиц и текущей реформой налога на имущество.

Существенным недостатком имеющихся в России имущественных налогов до последнего времени являлось то, их база исчислялась на основании инвентаризационной (для налога на имущество физических лиц) и балансовой (для налога на имущество организаций) стоимости, далеких от рыночной стоимости объектов налогообложения [45, с. 18], на которую принято ориентироваться в развитых странах. Местные бюджеты до сих пор получали в разы меньше, чем потенциально могли бы получать, если бы налог на имущество исчислялся на основании качественно рассчитанной кадастровой стоимости. Это также вызывало нарушение принципов и вертикальной, и горизонтальной справедливости налогообложения, поскольку более дорогое жилье могло числиться в базе БТИ с более низкой инвентаризационной стоимостью, чем более дешевое.

В условиях неадекватной реальной рыночной стоимости оценки недвижимости, нельзя вводить высокие ставки налога, чтобы не разорить тех домовладельцев, которым не повезло иметь недвижимость с завышенной оценкой. Как следствие этого, невысокие ставки приводят к незначительным сборам налога на имущество физических, администрирование которых стоит дороже, чем приносимый доход. Такая ситуация наблюдалась в подавляющем числе муниципалитетов Российской Федерации. В работе уже отмечалось, что сборы этого налога составляют около 1% собственных доходов местных бюджетов, в то время как в некоторых развитых странах аналогичный налог обеспечивает местные бюджеты не менее чем на 90%.

1.3.2 Изменения в налогообложении имущества физических лиц в России в 2015 году

Правительство Российской Федерации давно поставило задачу введения налога на недвижимость физических лиц, который бы основывался на рыночной стоимости [46, с. 16], однако неготовность кадастров задержало его введение. В октябре 2014 года законопроект N 51763-4 о его введении налога на рыночную стоимость недвижимости, претерпев различные изменения, наконец был принят как Федеральный закон N 284-ФЗ «О внесении изменений в статьи 12 и 85 части первой и часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации...». Данный закон не предполагает введения нового налога, но вносит существенные изменения в налог на имущество физических лиц.

Теперь согласно пункту 1 статьи 399 НК РФ налог устанавливается,

«вводится в действие и прекращает действовать в соответствии с настоящим Кодексом и нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований (законами городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя. — *Автор*) и обязателен к уплате на территориях этих муниципальных образований (городов. — *Автор*)».

Также статья 399 закрепляет за местными властями право устанавливать налоговую ставку и особенности определения налоговой базы в соответствии с рассматриваемой главой, а налоговые льготы — помимо указанных в главе.

Статья 401 устанавливает объект налогообложения. Им признаются находящиеся на территории муниципального образования (либо города федерального значения):

1) жилой дом («жилые строения, расположенные на земельных участках, предоставленных для ведения личного подсобного, дачного хозяйства, огородничества, садоводства, индивидуального жилищного строительства»);

2) жилое помещение (квартира, комната);

3) гараж, машино-место;

4) единый недвижимый комплекс;

5) объект незавершенного строительства;

6) иные здание, строение, сооружение, помещение.

На переходный период продолжительностью четыре года с момента принятия законодательным органом субъекта Российской Федерации решения о единой дате перехода на определение налоговой базы по кадастровой стоимости (эта дата должна быть не позднее 1 января 2020 года) налоговая база определяется обоими способами одновременно. Расчет налоговой базы, исходя из кадастровой стоимости начинает применяться в следующих случаях:

- для определенного субъектом Российской Федерации согласно пункта 7 статьи 378.2 Налогового кодекса перечня нежилых объектов³, а также для объектов, образованных в результате раздела или иного действия с объектами из этого перечня (пункт 10 статьи 378.2 Налогового кодекса);
- для всех объектов на территории муниципального образования (города федерального значения) после принятия им соответствующего постановления (закона);
- для всех объектов на территории субъекта Российской Федерации после принятия им соответствующего решения;
- повсеместно на территории Российской Федерации с 1 января 2020 года.

Налоговая база на основе кадастровой стоимости объекта налогообложения рассчитывается как разность между кадастровой стоимостью, указанной в Государственном кадастре недвижимости (на 1 января — начало налогового периода), и предусмотренными статьей 403 вычетами. Базовый размер вычета зависит от типа объекта и составляет:

- для комнаты — 10 кв. м;
- для квартиры — 20 кв. м;
- для жилого дома — 50 кв. м;
- для единого недвижимого комплекса, имеющего в составе жилой дом или жилое помещение — 1 млн. руб.

³ «административно-деловые центры и торговые центры (комплексы) и помещения в них; нежилые помещения, назначение которых в соответствии с кадастровыми паспортами объектов недвижимости или документами технического учета (инвентаризации) объектов недвижимости предусматривает размещение офисов, торговых объектов, объектов общественного питания и бытового обслуживания» или фактически используются для этих целей.

Данные вычеты могут быть увеличены специальным постановлением местных властей.

При определении налоговой базы на основании кадастровой стоимости закон устанавливает базовый размер налоговых ставок, по которым взимается налог, если местные власти не приняли постановление, устанавливающее другие ставки. Эти ставки указаны в статье 406 и приведены в таблице 1.7 в колонке «Базовая ставка».

Таблица 1.7 — Ставки налога на недвижимость физических лиц по кадастровой стоимости

№ п/п	Вид недвижимости	Базовая ставка, %	Максимальная ставка, %
1.	жилые дома, жилые помещения	0,1	0,3
2.	объекты незавершенного строительства жилого дома	0,1	0,3
3.	единые недвижимые комплексы, в состав которых входит хотя бы одно жилое помещение (жилой дом)	0,1	0,3
4.	гаражи и машино-места	0,1	0,3
5.	недвижимость коммерческого назначения ⁴	2,0	2,0
6.	объекты, кадастровая стоимость которых больше 300 млн. руб.	2,0	2,0
7.	прочие объекты	0,5	0,5

Источник: Налоговый кодекс Российской Федерации

В статье 406 также указано, что «хозяйственные строения или сооружения, площадь каждого из которых не превышает 50 квадратных метров и которые расположены на земельных участках, предоставленных для ведения личного подсобного, дачного хозяйства, огородничества, садоводства или индивидуального жилищного строительства» облагаются по ставке 0,1%, но в текущей версии закона всем физическим лицам (т.е. всем налогоплательщикам) предоставляется льгота, полностью освобождающая хозяйственные постройки от налогообложения.

⁴ Из перечня, определяемого в соответствии с пунктом 7 статьи 378.2 Налогового кодекса Российской Федерации, в отношении объектов налогообложения, предусмотренных абзацем вторым пункта 10 статьи 378.2 Налогового кодекса.

Согласно закону, местные власти могут устанавливать ставки налога для объектов из первых четырех пунктов таблицы как ниже (вплоть до нуля), так и выше указанных, но не более чем в три раза (см. столбец «Максимальная ставка» в таблице 1.7).

Для налога на основании инвентаризационной стоимости правила остаются теми же.

Для обоих способов определения налоговой базы допускается установление дифференцированных налоговых ставок в зависимости от следующих параметров объекта налогообложения (пункт 5 статьи 406):

- кадастровой (инвентаризационной) стоимости;
- вида объекта налогообложения;
- местоположения (в том числе видов территориальных зон, в границах которых расположен объект налогообложения).

Льготы по налогу на имущество физических лиц определяются статьей 407, которая, в частности, очерчивает круг налогоплательщиков, имеющих право на льготу. В список из 15 пунктов, приведенный в законе, входят:

- пенсионеры;
- инвалиды I и II групп инвалидности;
- инвалиды с детства;
- военнослужащие, а также граждане, имеющие общую продолжительность военной службы не менее 20 лет;
- т. н. «чернобыльцы».

Это только наиболее многочисленные категории. Также имеют право на льготу Герои Советского Союза и Российской Федерации, полные кавалеры ордена Славы, участники Великой Отечественной и гражданской войн, а также других боевых действий по защите СССР и/или в составе Вооруженных сил, члены семей военнослужащих и госслужащих, погибших при исполнении служебных обязанностей, пострадавшие при работе с радиоактивными установками или в ходе ядерных испытаний.

Перечисленные категории граждан, в случае представления ими заявления и документов, подтверждающих право на льготу в налоговый орган, освобождаются от налога на один из объектов недвижимости, указанных в первых четырех пунктов таблицы

1.7, находящийся в их собственности. Льготник может выбрать объект, на который он хочет получить освобождение от налога (разумеется, с целью получить наибольшую льготу), и сообщить об этом в налоговый орган до 1 ноября каждого года. С этого года и будет действовать льгота.

Стоит отметить, что перечень льготных категорий граждан весьма широк. По данным Федеральной налоговой службы в 2013 году в России насчитывалось 72 160 251 налогоплательщиков, из которых было 25 536 317 (35% от числа всех налогоплательщиков) льготников по налогу на имущество физических лиц, в том числе 22 463 928 пенсионеров (31% от числа всех зарегистрированных налогоплательщиков НИФЛ⁵) [47]. Однако в отличие от предыдущего варианта налога, когда тот же список льготников освобождался от налога на имущество физических лиц полностью, в сегодня каждый гражданин, имеющий право на льготу может получить освобождение только на один объект налогообложения. Кроме того, в дальнейшем Министерство финансов РФ предполагает сокращение числа льготных категорий граждан [48]. Имеющую место тенденцию на сокращение льгот по налогу на имущество следует признать правильным с точки зрения решения проблем фискального федерализма в России.

На переходный период предусмотрено исчисление налога на имущество физических лиц как линейная комбинация сумм, получаемых расчетом по кадастровой и по инвентаризационной стоимости. В пункте 8 статьи 408 сказано:

«Сумма налога за первые четыре налоговых периода с начала применения порядка определения налоговой базы исходя из кадастровой стоимости объекта налогообложения исчисляется с учетом положений пункта 9 настоящей статьи по следующей формуле:

$$H = (H1 - H2) \times K + H2 \text{» [42].}$$

Приведенную формулу разумно переписать в более наглядном виде:

$$H = K \times H1 + (1 - K) \times H2 \quad (1.3.2)$$

⁵ Добавим для полноты картины, что в 2013 году было учтено 55 263 380 объектов налогообложения, в том числе жилых зданий и помещений – 49 235 987 объектов, из них 16 282 903 (или 33%) жилых объектов избежали налогообложения.

где H — сумма налога, подлежащая уплате, H_1 — налог, рассчитанный по кадастровой стоимости, H_2 — налог, рассчитанный по инвентаризационной стоимости, K — коэффициент, зависящий от числа налоговых периодов, прошедших с момента принятия. Значения коэффициента K даны в том же пункте статьи и показаны в таблице 1.8 ниже.

Таблица 1.8 — Значения коэффициента K в зависимости от налогового периода

Период	Первый	Второй	Третий	Четвертый	Пятый и последующие ⁶
Значение коэффициента	0,2	0,4	0,6	0,8	1

Источник: Налоговый кодекс Российской Федерации

Стоит также учесть положения пункта 9 статьи 408, гласящем о том, что описанный порядок исчисления суммы налога в течение переходного периода применяется, если только на основании кадастровой стоимости налоговый платеж оказывается больше, чем на основании инвентаризационной стоимости. Ранее в работе обсуждалось, что в подавляющем большинстве случаев так и есть. Это позволят постепенно увеличивать нагрузку налогоплательщиков. В противном случае налог исчисляется только на основании кадастровой стоимости, и налогоплательщик получает возможность платить меньше сразу, без постепенного снижения налоговой нагрузки.

Таким образом законодатели выразили решение о необходимости постепенного повышения налогового бремени граждан, что является одним из часто применяемых правил проведения налоговых реформ.

Согласно статье 409, налог на имущество физических лиц уплачивается за каждый год до 1 октября следующего за ним года по месту нахождения объекта налогообложения на основании уведомления из налоговой. Налоговый орган может присылать уведомление о налоге не более, чем за три налоговых периода — календарных года. Однако налогоплательщик обязан уведомлять налоговый орган о том, что ему не пришло уведомление, в том числе по причине того, что объект не поставлен на налоговый учет либо не зарегистрирован. В последнем случае обязательно пройти регистрацию.

⁶ В законе сказано буквально следующее: «Начиная с пятого налогового периода, в котором налоговая база определяется в соответствующем муниципальном образовании (городе федерального значения Москве, Санкт-Петербурге или Севастополе) в соответствии со статьей 403 настоящего Кодекса, исчисление суммы налога производится в соответствии с настоящей статьей без учета положений настоящей статьи».

С 2015 года на налогообложения по кадастровой стоимости полностью перешли 28 регионов России: Бурятия, Татарстан, Ингушетия, Мордовия, Карачаево-Черкесия, Коми, Удмуртия, Башкирия; Московская, Новгородская, Сахалинская, Амурская, Магаданская, Новосибирская, Ивановская, Владимирская, Нижегородская, Самарская, Тверская, Ярославская, Рязанская, Архангельская, Псковская, Пензенская области; Москва, Ямало-Ненецкий АО, Ханты-Мансийский АО, Забайкальский край. Большинство оставшихся планируют это сделать в 2016 году [49].

Этот факт означает решение многих проблем, которые были связаны с прежним вариантом налога на имущество физических лиц в России, прежде всего, проблемы несправедливости налогообложения и вытекающих из неё следствий.

Согласно расчетам Федеральной налоговой службы, сборы «нового» налога должны составить 109,9 млрд. руб. против 27,4 млрд. руб. начисленной за 2012 год суммы «старого» налога [50].

Последнее ставит под сомнение удовлетворение финансовых потребностей муниципалитетов в полном объеме (в целом по Российской Федерации надо компенсировать более 600 млрд. руб. трансфертов, которые были направлены в местные бюджеты в 2014 году [51]), но как будет показано в ходе дальнейшего исследования, новый вариант налога на имущество физических лиц открывает новые возможности по финансированию местных бюджетов.

1.4 Возможные проблемы на пути реформы налога на имущество в России

Рассмотрим теперь наиболее вероятные потенциальные проблемы, с которыми может столкнуться реформа налогообложения недвижимости.

Одной из возможных опасностей на пути введения налога на рыночную стоимость недвижимости в России, которую стоит упомянуть в числе первых, является несовершенство государственных кадастров недвижимости, что может мешать точной оценке. Представители оценщиков отмечают следующие недостатки:

- исходные данные из ГКН и ЕГРП, за которые отвечает Росреестр, изначально низкого качества (не все сведения об объектах недвижимости заполнены; встречаются ошибки в данных, а также отсутствие единообразного их

- заполнения; некоторые объекты дублируются, по другим – записи отсутствуют);
- низкий профессионализм исполнителей работ по государственной кадастровой оценке;
 - испытывается недостаток методического обеспечения;
 - административное давление заставляет искажать результаты [52].

В отличие от стран с адвальной системой имущественного налогообложения и развитой массовой оценкой, в России нет обязательного публичного раскрытия информации о сделках с недвижимостью, при которой сумма сделки и основные характеристики помещения, подлежащего продаже или сдаче в аренду, предоставляются в форме заявления или формы (анкеты) для дальнейшего использования при определении налогооблагаемой базы (кадастровой стоимости) [53].

Повышение открытости и качества кадастров с сохранением соревновательности при проведении работ по кадастровой оценке представляется лучшим решением проблемы, чем заведомо упрощенный подход с государственной монополией на оценку. Тем более что рынок независимой оценки в России давно миновал стадию становления. В то же время сохраняется риск, как излишней централизации отдельных важных сфер администрирования налога на имущество, так повышение сложности доступа к данным, собираемым государственными службами.⁷

Другая проблема связана с общеизвестными для переходных экономик проблемами текущего распределения налогового бремени между населением и бизнесом. Если они сохраняются после повсеместного введения налога на имущество, то могут проявиться такие негативные эффекты, как неоптимальность использования земли и недвижимости (размещения промышленных и жилых объектов) из-за того, что эффективные ставки на коммерческую и жилую недвижимость будут сильно различаться, что наблюдается и сейчас [54, с. 39]. А также неоптимальность решений о предоставлении муниципальных услуг из-за непропорционально высокой доли бизнеса в их финансировании, когда

⁷ Являясь достаточно разумно технически устроенными и хорошо администрируемыми, государственные базы данных сохраняют, а иногда – повышают, уровень труднодоступности по инициативе чиновников. Примером очередной попытки «прикрытия» открытых данных может служить законопроект о запрете на предоставление информации о владельцах недвижимости, предложенном Федеральной службой безопасности.

налогоплательщики будут предъявлять повышенные требования к качеству услуг, зная, что издержки оплатит бизнес [55, с. 437]. Тогда задача создания стимулов для большего участия граждан в местном самоуправлении, как одна из задач реформы налога на имущество, может быть не решена.

Наличие такой проблемы в России подтверждается статьей Л.И. Гончаренко. Указывается в частности, что «социально-политические причины могут спровоцировать власти переложить непропорционально большую долю нагрузки налога на недвижимость на бизнес с целью облегчить положение населения, что обусловит несправедливое налогообложение. В России и других странах, проводящих масштабные преобразования, указанная проблема усугубляется недостаточным развитием рынков и соответственно институтов оценки такой недвижимости, как промышленные и подобные объекты» [56, с. 13].

Анализируя перспективы реформы налога на имущество, следует учесть его отдельные недостатки, приводящие к непопулярности этого налога за рубежом, которые в российских условиях могут проявиться особенно сильно. Проблема бюджетного федерализма в Российской Федерации значительно связана проблемой неравномерного развития территорий, которая представляется трудноразрешимой: разные части страны объективно находятся в весьма контрастных климатических условиях, в то же время геополитически целесообразно поддерживать жизнеспособность всех регионов страны. На территориях с холодным климатом (особенно, суровой зимой) неизбежность локальной неравномерности предоставления общественных благ обусловлена преимуществами их концентрации в крупных поселениях (прежде всего, это относится к важнейшим для условий российской зимы услугам теплоснабжения).

Налог на имущество, основанный на принципе равенства налогообложения, часто воспринимается как регрессивный. Дело в том, что налоговые платежи изымают часть дохода граждан, но редко в единой пропорции, поскольку соотношение стоимости имущества и доходов населения неодинаково. В результате, налог на имущество составляет большую долю по отношению к доходам малоимущих граждан, чем богатых [57]. Пример расчета бремени налога на имущество в России (см. второй раздел) показывает такую же зависимость при отсутствии льгот: чем меньший доход, тем большая его часть изымается в виде налогового платежа

Регрессивность налога на имущество ещё сильнее может проявляться между юрисдикциями [Там же.]: для финансирования одинаковых расходных обязательств муниципалитеты с дешевой недвижимостью (следовательно, низкой налоговой базой) вынуждены установить более высокую ставку налога, чем муниципалитеты, где недвижимость стоит дорого (т. е. налоговая база больше). Не говоря уже о том, что неблагополучные территории могут сильнее нуждаться в расходах, в инвестициях на развитие. Решить их проблему налогом на имущество не удастся — следует искать иные пути.

При выборе налогового режима желательно руководствоваться правилом «большая база — низкие ставки» и избегать грозящей экономическими и политическими издержками ловушки высоких ставок, но маленькой базы [58] (также см. второй раздел). Однако практическое претворение в жизнь данного принципа потребует решения задач, которые выходят за рамки данного исследования.

Для лучшего понимания возможных проблем имеет смысл вспомнить трудности эксперимента в Твери и Новгороде, который был рассмотрен ранее.

Как утверждает Безруков, «в результате проведения эксперимента (в Новгороде. — *Автор*) была выявлена проблема определения объекта налогообложения, правовое формирование единого объекта недвижимости из земельной и имущественной составляющих». В результате не удалось ввести единый налог для жилой и нежилой недвижимости, причем налог на имущество физических лиц так и не был переведен на кадастровую стоимость.

Несмотря на проведенную подготовительную работу, налог на рыночную стоимость недвижимости в г. Твери введен не был. Причиной этому по мнению Безрукова и его коллег послужили следующие факторы:

- «резкое изменение структуры базы налогообложения» при одновременном переходе на налог, основанный на рыночной стоимости. «Активная часть основных фондов из нее выходит, а стоимость недвижимости жилого и коммерческого назначения увеличивается, что приводит к значительному выпадению доходов в целом»;

- введение налога на рыночную стоимость может повлечь за собой многократное увеличение налогового бремени большинства физических лиц;
- «отсутствие в реестре данных о сооружениях, моделей их оценки» приводит к выпадению их из налогообложения [19].

Данный эксперимент продемонстрировал необходимость большой подготовительной работы перед введением налога на кадастровую стоимость. Если необходимые мероприятия не будут произведены в полной мере, то возможности по применению налога на имущество физических лиц останутся ограниченными.

Другими отечественными авторами также отмечается, что «введение налога на недвижимость требует... обеспечения информационного взаимодействия налоговых органов и структур, занимающихся государственной регистрацией прав на недвижимость и сделок с ней; учета всех объектов недвижимости; определения ставок налогов и льгот; формирование необходимой нормативно-технической базы; обязательного оформления прав на земельные участки; разработки единой методики оценки стоимости облагаемого имущества» [59, с. 222]. Подчеркиваются трудности создания единой кадастровой системы и поднимаются проблемы возможного сговора налогоплательщика и оценщика [60, с. 41].

Кроме того, заместителем руководителя департамента финансов Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации в 2002 году, Поздняковым Е.И. отмечалось, что «в условиях России, при наличии чрезмерной централизации в управлении собственностью (особенно на землю) необходимо пересмотреть взаимоотношения центра и регионов в вопросах землепользования. При этом необходимо иметь в виду, что реформирование системы налогообложения недвижимости в силу разных причин затронет не только межбюджетные отношения, но и вопросы землеустройства и оценки недвижимости, оформления прав на участки земли, перераспределения полномочий по вопросам собственности на землю между уровнями власти» [61].

Переход на систему налогообложения недвижимости может потребовать перестройки органов учета, регистрации прав и оценки региональных и местных органов власти. В этом случае предлагается организовывать «новую структуру, способную эффективно осуществлять контроль и регулирование за оборотом, оценкой и регистрацией недвижимости на определенном уровне власти», а также изучить проблемы распределения налога на имущество физических лиц по уровням бюджетной системы [Там же].

Переход на налогообложение недвижимости по рыночной стоимости требует ряда согласованных мероприятий и решения некоторых важных методологических задач. Отдельные обсуждаемые аспекты проблематики налоговой реформы являются важными для настоящего исследования и будут подробнее рассмотрены в следующих разделах данной работы.

1.5 Разработка рекомендаций по налоговой реформе

В мировой практике наиболее предпочтительным имущественным налогом для местного самоуправления считается налог на рыночную стоимость недвижимости. При этом разумно сосредоточиться на тех видах недвижимости, для которых имеется достаточно развитый рынок. В России относительно развитым является рынок жилья, в то время как рынки земли [62] и коммерческой недвижимости весьма несовершенны [63]. Для налога на жилую недвижимость, принадлежащую физическим лицам, возможно наиболее точно определить налоговую базу и установить справедливый режим налогообложения. Отметим, что в Российской Федерации избран именно такой путь наполнения местных бюджетов — за счёт налога на рыночную (кадастровую) стоимость имущества физических лиц.

Введение налога на рыночную стоимость недвижимости требует решение ряда сопутствующих задач. Необходимы тщательный учёт всей недвижимости в стране и точная оценка её кадастровой стоимости. Если с задачей кадастрового учёта могут справиться, по большей части, существующие органы регистрации и учёта недвижимости, то грамотная кадастровая оценка требует совершенного иного уровня мероприятий.

Эти мероприятия должны включать образование органов государственной власти, ответственных за кадастровую оценку, утверждение рекомендованных методов оценки, возникновение независимых оценщиков и законодательное регулирование их деятельности, комплексный контроль результатов кадастровой оценки и возможность оспорить эти результаты в досудебном и судебном порядке.

Улучшению качества кадастровой оценки будет способствовать прозрачность информации рынка недвижимости, процедур кадастрового учета объектов недвижимости, методов оценки и данных о результатах оценки. Для справедливого налогообложения также

необходима открытость государственных органов в вопросах установления ставки имущественного налога и назначения налоговых льгот.

При установлении ставки налога следует учитывать как потребности местных бюджетов, так и возможные последствия для рынка жилья и ипотечного кредитования из-за предполагаемой капитализации налога на имущество в стоимости недвижимости. Требуется внимательное рассмотрение возможных ценовых последствий различных сценариев введения налога на рыночную стоимость недвижимости.

В вопросе назначения льгот также важно найти баланс между достаточным объемом налоговых сборов в местные бюджеты и тяжестью налогового бремени граждан. Предоставление больших налоговых вычетов и льгот поставит под угрозу цель реформы. Однако целевые льготы малоимущим представляются неизбежными с политической точки зрения, поскольку связаны с популярной целью социальной справедливости. Необходимо отдельное исследование льгот по налогу на имущество, для того чтобы выбрать оптимальный льготный режим в российских условиях.

Для сохранения простоты администрирования желательно соблюдать принцип *in rem*, при котором налог привязан к объекту недвижимости, а не гражданину. Ставки налога, вычеты и льготы необходимо назначать с учетом этого принципа. Специальные льготы малоимущим гражданам и прочим «социально незащищенным» слоям населения по налогу на недвижимость разумно предоставлять посредством уменьшения других налогов либо прямых денежных выплат.

Также необходимо установить известные ограничения на дизайн налоговой реформы. Необходим постепенный переход от старой системы налогообложения имущества к новой, чтобы производимые изменения не стали потрясением для экономики и общества. Важно соблюсти принцип ощущаемой справедливости вводимого налога для большего благоприятствования его введению со стороны избирателей.

Нормы Федерального закона N 284-ФЗ о постепенном в течение пяти (или более) переходных лет увеличении нагрузки на налогоплательщиков, а также о сохранении большей части прежних налоговых льгот стоит считать состоятельными, поскольку постепенность часто является необходимым условием политического и общественного принятия любых реформ.

Для полноценного использования налога на имущество, как приемлемого источника финансирования местных расходов, может оказаться необходимым проведение и гораздо более системных мероприятий как-то: совершенствование системы кадастрового учёта, развитие рынка недвижимости, создание системы независимой оценки недвижимости и возможности оспорить результаты оценки на различных уровнях, а также, возможно, формирование механизмов для инвестирования в развитие территорий и увеличение налоговой базы.

На данном этапе реформы сложно однозначно утверждать, какие сценарии развития налога на имущество будут наиболее продуктивны, но соблюдение основных ограничений, собранных в данном подразделе, многими исследователями обоснованно представляется обязательным для эффективного применения лучших мировых практик налогообложения имущества в нашей стране.

2 Зависимость базы налога от его ставки

2.1 Общие принципы назначения ставки налога

2.1.1 Логика назначения ставки налога

Основной задачей данного раздела является построение модели влияния ставки налога на рыночную стоимость недвижимости на размер базы этого налога.

Вопросы определения налогоплательщика, налогооблагаемой базы и ограничений на налоговую ставку являются важнейшими в дизайне налоговой реформы. Насчет базы нового варианта налога на имущество физических лиц в среде экономистов в политиков согласие, в целом, было найдено ещё на стадии замысла реформы в 2000-х гг. Как было отмечено в первом разделе, наиболее приемлемой базой налога на имущества является рыночная (либо максимально приближенная к ней кадастровая) стоимость недвижимого имущества. Более подробно этот вопрос будет обсуждаться и здесь, и в дальнейшем. Для целей данного раздела достаточно считать, что налог взимается с рыночной стоимости недвижимости.

Также и вопросы, связанные с налогоплательщиком и индивидуальными льготами и являющиеся дальнейшей детализацией предмета исследования, будут обсуждены в следующем разделе. При эмпирическом изучении влияния налога на имущество на цену недвижимости как базу налога допустимо пренебречь распределением налогового бремени между отдельными налогоплательщиками. Это упрощение неизбежно, учитывая характер имеющихся данных, которые возможно использовать для моделирования. Далее следует помнить о допущенных упрощениях и в случае необходимости вносить поправки в модель для улучшения качества прогноза.

Для начала обсудим процесс установления ставки налога на имущества на практике. Установление налоговой ставки является одной из задач администрирования налога на имущество [64]. Чтобы определить, на каком уровне должна быть установлена ставка налога, необходимо, в частности, обратиться к роли налога на имущество в бюджетной системе страны.

Поскольку налог на имущество физических лиц относится к числу местных налогов, является разумным, что определенную свободу в назначении ставки этого налога будет

иметь местное самоуправление, если развитие территорий относительно равномерно. В реальных условиях часто необходимы ограничения этой свободы, например, чтобы не допустить слишком высоких ставок при больших потребностях местного бюджета и низкой базе (из-за низкого уровня жизни населения либо плохого администрирования).

Полностью субнациональные налоги обладают четырьмя характеристиками:

- оценка налоговой базы производится местными властями,
- собираются местными властями,
- доходы от них поступают в местный бюджет,
- местные власти устанавливают ставку налога [65].

Причем, возможность устанавливать ставку налога автору источника представляется ключевой, о чем говорят и другие исследователи. В частности, выбирая, какие налоги должны относиться к компетенции местных властей, отмечают, что источник должен приносить доход, адекватный расходным полномочиям, а также, что местные власти должны иметь определенную степень свободы по установлению ставки налога [66].

Эффективная ставка налога τ^e на имущество определяется как отношение налоговых сборов L к размеру налогооблагаемой базы NTB .

$$\tau^e = \frac{L}{NTB} \quad (2.1.1)$$

Эта величина, хоть и кажется несколько искусственным усредненным показателем, позволяет дать оценку налогового бремени. Предусмотренные законодательством налоговые освобождения, а также незаконные способы избежать налогообложения уменьшают налоговое бремя, о чём можно легко судить по эффективной ставке налога, в то время как номинальная ставка может быть относительно высока.

Заметим, что ставка имущественного налога и величина его базы связаны, и эта зависимость будет учтена в ходе данного исследования.

2.1.2 Определение налоговой базы

Рассмотрим составляющие уравнения (2.1.1): налоговые сборы и налогооблагаемую базу. Определение базы налога на имущество обычно осуществляется в несколько этапов [67].

Шаг 1. Требуется определить концептуально, какие типы имущества являются объектами налогообложения: будет ли облагаться только земля или также строения на ней (или только строения — см. далее).

Единый объект недвижимости для теоретических целей разделяют на следующие компоненты его стоимости:

- стоимость земли до благоустройства (pre-development land);
- разность между реальной стоимостью имущества и вложенными деньгами (post-development residual site);
- стоимость строений на земельном участке (post-development structure).

Ставка налога на каждую из них обозначается как τ_V , τ_S и τ_K соответственно. В зависимости от того, в какой мере облагается налогом каждый из выделенных компонентов, системы налогообложения недвижимости могут принадлежать к одному из нескольких типов:

- простая (simple): $\tau_V = \tau_S = \tau_K \equiv \tau_S$;
- канадская (Canadian): $\tau_V = 0$, $\tau_S = \tau_K = \tau_C$;
- разностная (residual): $\tau_V = \tau_S \equiv \tau_r$, $\tau_K = 0$;
- дифференцированная (differentiated): $\tau_V = \tau_S \equiv \tau_L > \tau_K > 0$ [68].

Шаг 2. После выбора объекта налогообложения нужно установить способ определения налоговой базы:

- на основе капитальной стоимости недвижимости (capital value — рыночная стоимость, определяемая по наилучшему возможному использованию);
- на основе размера арендной платы (rental value — рыночная ставка арендной платы, определяемая по текущему использованию);
- на основе площади объекта недвижимости (area based — налог пропорционален физическому размеру объекта недвижимости; к этому же

подходу относится фиксированный налог на каждый объект недвижимости некоторого типа, независимо от его размера).

Стоит отметить, что в России базой налога на имущество физических лиц становится кадастровая стоимость, которую Федеральный стандарт оценки ФСО №4 предписывает определять как можно ближе к рыночной стоимости. Однако рынок жилья в России не является настолько развитым как в странах ОЭСР, чтобы была возможность с достаточной точностью оценить любой (или почти любой) объект недвижимости, поэтому существуют определенные сомнения в степени близости кадастровой оценки к рыночной стоимости. Опираясь на данные ГКН, можно точно утверждать, что все помещения (например, квартиры) в одном доме и даже в разных домах одного типа в пределах одного кадастрового квартала имеют одинаковую удельную кадастровую стоимость на 1 кв. м общей площади помещения, независимо других характеристик, например, этажа, на котором оно расположено. То есть по сути применяется подход на основе площади, только с относительно высокой степенью зонирования и дифференциацией объектов по типам.⁸

Оценка кадастровой стоимости объектов коммерческой недвижимости часто опирается на размер арендной платы за этот объект [69], поскольку рынок аренды нежилых помещений в России, судя по числу объявлений на специальных интернет-сайтах, заметно активнее, чем рынок их купли-продажи [70]. Действительно, оценка коммерческой недвижимости в целях налогообложения зависит от их текущего использования.

Определившись с объектами налогообложения и правилами определения налоговой базы, можно вычислить валовую базу налога на имущество.

Шаг 3. Также необходимо определить, какие виды имущества, которое было предназначено для налогообложения на первом шаге, стоит по тем или иным причинам исключить из перечня объектов налогообложения. Например, из него могут быть исключены административные здания, здания религиозного культа и тому подобные.

Иногда принимается решение уменьшить базу налога путем введения понижающих коэффициентов для налоговой базы (но при желании увеличить базу могут быть введены и

⁸ Пока нет воспроизводимых данных по практике оспаривания именно этой особенности определения кадастровой стоимости в судах, однозначно так утверждать нельзя, поскольку это противоречит ФСО №4 и ФЗ «Об оценочной деятельности». Однако на текущий момент видится фактически такой подход.

повышающие коэффициенты) определенных видов имущества. Законодатели могут ввести норму, предписывающую оценивать некоторые виды недвижимости с сознательным занижением стоимости. Например, в целях уменьшения налогового бремени избирателей, может быть принято решение оценивать жилье на 70% от рыночной стоимости (эта величина называется уровнем оценки; такой уровень оценки принят в Коннектикуте [71]). В зависимости от местоположения и иных характеристик недвижимого имущества, местные власти могут применять зонирование, установив в том числе разные коэффициенты к оценке для разных зон (зонирование территории муниципалитета отражает разнообразные ограничения на землепользование; зоны могут различаться в том числе и налоговым режимом) [72]. Конечно, последнее имеет смысл делать затем, чтобы потом установить одинаковую номинальную ставку налога.

В таких случаях указанный уровень оценки необходимо законодательно зафиксировать. В противном случае сознательное, но не единообразное занижение кадастровой стоимости принесет только издержки, поскольку тогда кадастровая стоимость не сможет служить ориентиром для экономических агентов, а налогообложение на её основании может, во-первых, являться неэффективным, во-вторых, восприниматься как несправедливое.

Шаг 4. На следующем шаге возможно предоставление льгот и налоговых вычетов на объекты недвижимости, подлежащие налогообложению после третьего этапа.

С оставшейся налоговой базы будет взиматься налог по установленным ставкам. Очевидно, что для возможности принятия обдуманного решения о ставке налога необходимо опираться на данные о размере налоговой базы, остающейся после всевозможных освобождений, уменьшений оценки, вычетов и налоговых льгот. Логично определить размер ставки налога после того, как будут решены рассмотренные выше вопросы.

2.1.3 Назначение ставки налога на имущество

После четкого определения налоговой базы, можно переходить к задаче установления номинальной ставки налога. Сначала необходимо выбрать шкалу ставок, которая будет применяться: она может быть плоской или прогрессивной, дифференцированной или универсальной.

Единая для всех территорий ставка налога на имущество может быть установлена только центральным правительством. Если местные власти имеют свободу изменять ставку налога, то более вероятен вариант с множеством плоских ставок в разных юрисдикциях.

Кроме того, если местные власти имеют возможность (или обязанность) дифференцировать ставки налога по разным зонам, то есть назначать разные ставки для разных классов объектов недвижимости (единую в рамках одного класса), то тогда может существовать множество плоских ставок внутри юрисдикций.

И наконец, если ставка налога возрастает по стоимости объекта недвижимости, то имеет место прогрессивное налогообложение. Прогрессивная ставка налога может быть разновидностью множественной плоской ставки для разных классов, когда принадлежность к классу определяется исключительно по стоимости имущества.

Несомненно, применение прогрессивной налоговой шкалы или множества плоских ставок для разных классов усложняет налоговое администрирование, а также ухудшает прозрачность налогообложения. Но иногда политические мотивы могут привести к целесообразности подобных решений. В частности, как было показано в первом разделе, в России налог на имущество физических лиц существует в наиболее усложненной форме, когда каждое муниципальное образование имеет право установить свои (в рамках некоторых ограничений) ставки налога для каждого типа недвижимости (комната, квартира, дом, единый недвижимый комплекс, гараж, незавершенное строительство, недвижимость стоимостью более 300 млн. руб., а также прочая нежилая недвижимость), предназначенного для налогообложения, а также устроить произвольное зонирование внутри каждого типа по параметрам кадастровой стоимости, вида объекта либо его местоположения, что на практике зачастую выражается в установлении прогрессивной шкалы. Вспоминая, что до 2020 года определенная доля налога исчисляется не только по кадастровой, но и по инвентаризационной стоимости, в части которой может существовать аналогичное множество прогрессивных шкал, и учесть возможные нюансы практической оценки недвижимости в целях налогообложения, обнаруживается, что налогообложение имущества (в т. ч. физических лиц) в России сейчас неоправданно усложнено.

К проблеме назначения размера ставки налога при выбранном способе дифференцирования также существуют разные подходы. Первый из них, который можно назвать «политическим», основывается на том, какое налоговое бремя будет приемлемым для налогоплательщиков. Законодатели на основании доступной им информации и своих представлений о положительных и отрицательных последствиях назначения большей или меньшей ставки налога, принимают решение о размере ставки. Например, большинство депутатов местного самоуправления собрания решит, что ставка налога на имущество 1% является наиболее политически приемлемой. Именно эта ставка налога и устанавливается. Ожидаемые поступления в местный бюджет можно подсчитать, как произведение ставки на налогооблагаемую базу.

В рамках второго подхода величина ставки налога вычисляется исходя из расходов, которые нужно профинансировать за счет данного налога, и размера налоговой базы. Определяется желаемый объем налоговых доходов L , и при известной налогооблагаемой базе TB ставка налога τ находится как частное первой и второй величин:

$$\tau = \frac{L}{TB} \quad (2.1.2)$$

Например, если при размере налоговой базы 1,3 млрд. руб. требуется обеспечить муниципальные расходы в размере 12 млн. руб., то необходимо назначить ставку налога примерно 0,923%.

С точки зрения теории оптимального налогообложения можно использовать и иной подход. Например, выбирать ставку налога, которая максимизирует «общественное благосостояние» — целевую функцию, составленную по особой экономической модели [73]. Однако этот подход в условиях противоречивых интересов различных участников процесса может оказаться чреват значительными трудностями и ошибками, а также быть недостаточно понятным как для налогоплательщиков, так и для законодателей, и потраченные на усилия себя не оправдают. Пока подобная система принятия политических решений применительно к России не готова, стоит использовать более простые подходы.

2.1.4 Общие ограничения на ставку налога

Далее ответим на вопрос, кому следует устанавливать ставку налога. В ответе на него возможны две крайности. Первая — ставку устанавливает центральное правительство. К этому варианту тяготеют развивающиеся и переходные экономики, в которых местное самоуправление не имеет достаточных возможностей по эффективному администрированию налога на имущество. Обычно такой подход совмещается с определением налоговой базы на основе площади, поскольку часто имеет место неразвитость рынков недвижимости.

Вторая крайность — местные власти имеют полную свободу по установлению ставок налога. Ситуация в развитых странах с федеративным устройством ближе к этому варианту.

Но чаще всего встречаются промежуточные сценарии, когда центральное правительство вводит рамочные ограничения, внутри которых у местных властей остается некоторая свобода выбора. Распространено несколько механизмов такого контроля:

- общий предел ставки налога на имущество,
- особые ограничения на ставку имущественного налога,
- ограничения на сборы налога на имущество,
- ограничения на общие повышения доходов или расходов,
- ограничения на рост при переоценке,
- требование полного раскрытия информации.

Ограничения на размер ставки или сборов налогов на имущество требуют рассмотрения при исследовании вопроса назначения ставок налога, хотя также перекликаются с темой налоговых льгот, которая будет детально исследована позднее. Вкратце опишем каждый из них на примере того, как они используются в США. Более подробный обзор выходит за рамки данного исследования.

Общий предел ставки налога на имущество устанавливает максимальный размер ставки — потолок, который не может быть превышен без всенародного голосования. В США это ограничение относится к совокупной налоговой ставке всех местных правительств (графств, муниципалитетов и школьных округов). Данное ограничение является связывающим, если сочетается с лимитом на увеличение оценки. В противном случае, его можно легко обойти как за счет изменения практики оценки, так и

межфондовым переводом для отдельных видов общественных услуг. В США 11 штатов установили потолок совокупной ставки налога в размере от 1 до 3,64%.

Ограничения на сборы налога на имущество ограничивают суммарные доходы, которые могут быть получены от налога на имущество, независимо от ставки. Часто вводятся как разрешенный ежегодный процентный рост сборов. Потенциально связывающие, поскольку сборы данного налога зафиксированы, но в этом случае у местных властей возникает большой соблазн использовать другие источники доходов (например, подоходный налог и налоги с продаж), что может быть менее желательным, чем увеличение имущественных налогов. Муниципальные образования Российской Федерации не имеют таких налоговых полномочий, поэтому проблема будет в другом, а именно в недостаточном предоставлении локальных общественных благ.

Ограничения на сборы налога на имущество определяют максимальное ежегодное увеличение сборов. Некоторые штаты накладывают ограничения на допустимое повышение только после переоценки недвижимости. Ограничения на доходы, накладываемые после переоценки по всему штату или графству называется «revenue rollback limit» (если переоценка не происходит ежегодно). «Роллбэки» требуют, чтобы ставки налога были поправлены так, чтобы избежать роста сборов, но некоторые штаты определяют допустимый процентный рост, который может быть братья с поправкой на инфляцию и без учета роста доходов от расширения налоговой базы (за счёт нового строительства, например). Допустимый рост по штатам меняется сильно: от 0% в Канзасе и Луизиане до 15% в Делавэре.

Ограничения на ежегодное повышение общих доходов или расходов носят наиболее обширный и запретительный характер, чем другие лимиты, и наименее используемы. В США общие лимиты на доходы относительно необычны: их используют сейчас только два штата — Колорадо и Висконсин. Общие лимиты на расходы используются ещё в восьми штатах.

Разрешение на рост расходов обычно зависит от комбинации факторов, включая допустимый рост как определенный фиксированный процент сверх прошлогодней базы (иногда с поправкой на инфляцию); или основан на росте базы имущественного налога, доходе или числе учеников (с поправкой на образовательный индекс).

Ограничения на рост при переоценке контролируют способность органов местного самоуправления повысить доходы путем переоценки имущества посредством естественной стоимости недвижимости или за счёт административных мер (например, повышение уровня оценки). Являются потенциально связывающими, если применяются наряду с особым ограничением на ставку налога. Допустимый процентный рост меняется от 10% в Аризоне, Мэриленде и Техасе до 2% в Калифорнии. Разрешенный рост налогов при переоценке в разных штатах зависит от ряда параметров. В Калифорнии оценка недвижимости может расти по инфляции, но не выше 2%. Во Флориде — не более 3% или по инфляции.

Требование полного раскрытия информации (full disclosure) предполагает общественное обсуждение и особую законодательную процедуру перед принятием решения об увеличении ставок налога или сборов. По сути, это требование не является ограничением, хотя и способствует более честному подходу местных властей к налогообложению. В отсутствие активного участия заинтересованных граждан в самоуправлении, местный совет может принять любые не противоречащие закону постановления (например, о повышении налогов), если заранее проинформируют местных жителей по данному вопросу [74].

Теперь, когда обсуждены общие вопросы назначения ставки налога, возможен переход к построению модели влияния эффективной ставки налога на имущество с сознательным упрощением части описанных выше процедур для более эффективного моделирования.

2.2 Постановка задачи исследования влияния ставки налога на рыночную стоимость недвижимости

2.2.1 Капитализация налога на имущество

Отечественные исследователи больше внимания уделяют различным техническим, финансовым и политическим трудностям процесса введения налога на имущество в России по западному образцу, а не его возможным экономическим последствиям. Важным аспектом любого налога является его воздействие на экономику страны. Налог на имущество неизбежно влияет на рынок недвижимости, значение которого для экономики очень велико.

В отечественной литературе недостаточно отражен тот факт, что с налог на имущество вносит значительные искажающие эффекты в решения агентов на рынке недвижимости. Наиболее важным эффектом является падение цен на недвижимость вследствие капитализации налога в ее стоимости. Этот факт был отмечен еще Оутсом [75, с. 965], и он обосновывается методом, который получил название теория капитализации.

Капитализация дохода (или издержек) переводит будущие доходы (издержки) в единую величину стоимости на данный момент [76, с. 343]. Таким образом, можно вычислить чистую приведенную стоимость будущих доходов в настоящий момент времени.

Суть теории капитализации состоит в том, что стоимость имущества определяется как сумма дисконтированного потока ренты, получаемой от обладания этим имуществом (расходы при этом суммировании должны быть учтены в размере ренты). Капитализация обычно характеризуется ставкой капитализации r , которая равна отношению ренты к стоимости имущества. Полагая постоянную норму дисконтирования r и постоянную ренту R на протяжении бесконечного срока службы, получим в равновесии следующую стоимость имущества V :

$$V = \sum_{t=1}^{\infty} \frac{R}{(1+r)^t} = \frac{R}{r} \quad (2.2.1)$$

В реальности возможна более сложная взаимосвязь между стоимостью имущества, рентой и ставкой капитализации, однако для построения модели уравнение (2.2.1) является хорошим приближением.

При увеличении расходов на имущество, например, связанных с увеличением налога на величину T , стоимость данного имущества уменьшится в соответствии с уравнением

$$V = \frac{R - T}{r} \quad (2.2.2)$$

Нетрудно посчитать, что повышение ставки налога на 1 процентный пункт при ставке капитализации 5% приведет падению стоимости имущества на $\frac{0,01}{0,01+0,05} \approx 16,7\%$.

2.2.2 Возможные социально-экономические последствия

Как оказалось в описанном выше примере, даже при относительно небольших значениях ставки налога и высокой норме капитализации величина падения цены достаточно велика. Введение сразу высокого налога может привести к сильному падению рыночной стоимости недвижимости и вызвать ряд негативных последствий для экономики в целом и отдельных граждан в частности.

Эмпирические исследования эффекта капитализации налога на имущество в стоимости недвижимости показывают, что увеличение налога на имущество на 1 п. п. приводит к снижению цен на жилье на 10 п. п. [77] Снижение составит не более допустимых 5%, если эффективная ставка налога не превысит 0,5%.

Другим негативным последствием введения высоких ставок налога может явиться чрезмерная налоговая нагрузка на граждан, в результате которой лица, чьи доходы невелики, вообще не смогут платить такой налог. Далее будет проведен анализ последствий введения налога на имущество для налогоплательщиков

2.3 Рекомендации по оптимальной ставке налога на имущество физических лиц

2.3.1 Оценка бюджетных последствий налога на имущество на примере Брянской области

Допустимая ставка 0,5% была найдена одним из обсуждавшихся в подразделе 2.1 способов определения налоговой ставки, а именно на основании политической приемлемости. Второй способ основывается на величине потребностей местных бюджетов. Продемонстрируем его на примере данных о доходах и расходах муниципальных бюджетов одного из субъектов Российской Федерации. В качестве примера взята Брянская область, как один из регионов типичной для России проблемой недостатка собственных доходов у местных бюджетов.

Для расчетов нужны данные о доходах и расходах местных бюджетов, статьям дохода, жилому фонду в разрезе муниципальных образований и средних рыночных ценах на жилье хотя бы в разрезе муниципальных районов и их центров.

Данные о средних ценах на жилье в нужном разрезе можно получить самостоятельно, используя данные Росреестра о сделках с недвижимостью. Все остальные параметры содержатся в базе данных «Показатели муниципальных образований» Росстата [78].

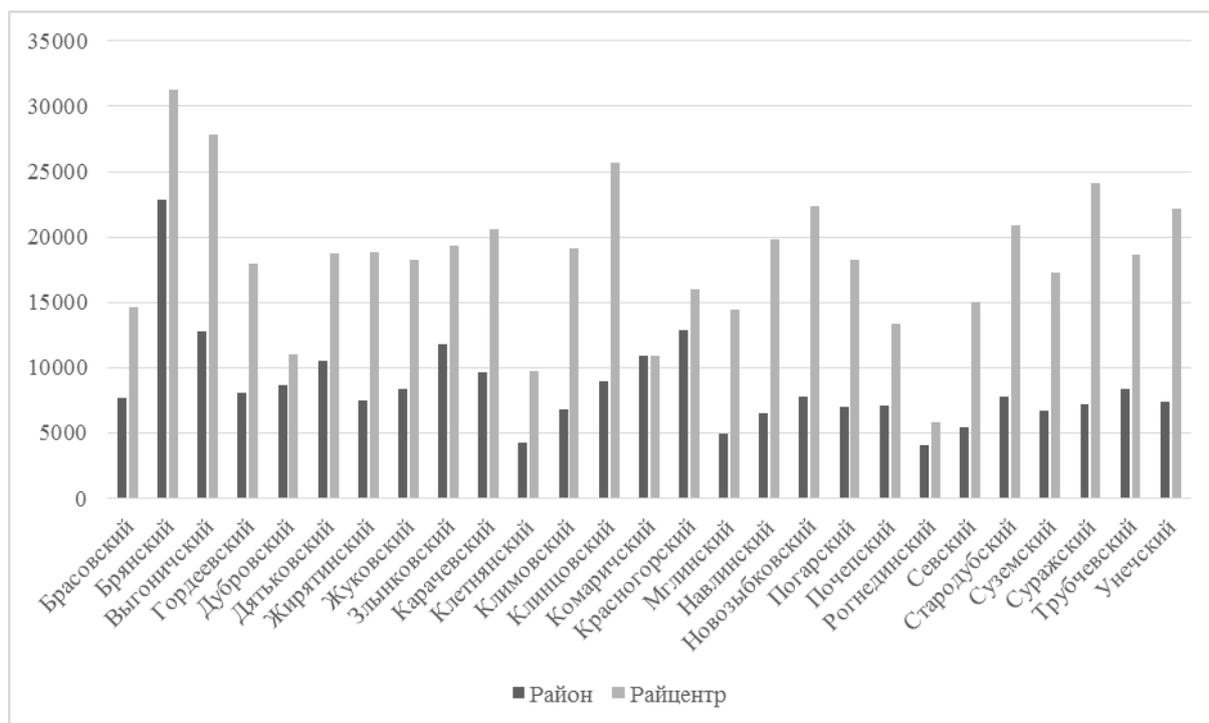
Масштаб муниципальных образований является достаточно мелким, чтобы затруднить обработку данных по всей России. Однако возможно выбрать только один субъект федерации, внутри которого и провести желаемое межмуниципальное сравнение. Выбор в данной работе пал на Брянскую область, в которой 289 муниципальных образований: 6 городских округов, 27 муниципальных районов и 30 городских поселений и 226 сельских поселений.

Анализ данных о доходах муниципальных образований дал следующие результаты:

1. Доля безвозмездных поступлений (трансфертов) в доходах местных бюджетов высока. За 2012 год в 179 из 289 муниципалитетах она составила более 80%; только в 18 муниципалитетах — не более 50%.
2. При всех недостатках безвозмездные поступления более стабильны, чем поступления собственных доходов: относительная дисперсия безвозмездных поступлений меньше. Это, однако, не отменяет потребность в собственных доходных источниках.
3. В некоторых муниципалитетах иногда наблюдались всплески безвозмездных поступлений, в 4–10 раз превосходящие нормальные значения.
4. Доля налога на имущество физических лиц составляет менее 1% собственных доходов, земельного налога — чуть больше (около 8%, причем для поселений его доля существенно больше). Основной источник собственных доходов — НДФЛ, обеспечивший в 2012 году более 21% поступлений в местные бюджеты (50% собственных доходов).

На основе данных АИС «Мониторинг рынка недвижимости» Росреестра о сделках купли-продажи с объектами жилой недвижимости площадью не более 100 кв. м без обременения с 1 января 2012 г. по 31 декабря 2013 г. были вычислены цены жилья в муниципальных районах Брянской области и центрах этих районов (в т. ч. в областном центре — Брянске). Результаты представлены на рисунке 2.1.

Рисунок 2.1 — Средние цены жилья в муниципальных районах Брянской области и их административных центрах, руб./кв. м



Видно, что даже усредненные цены на жилую недвижимость сильно различаются в пределах одной области, причем в городах и райцентрах жилье стоит 1,5–2,5 раз дороже, чем в сельской местности. Однако и потребности бюджетов городских округов намного больше: за 2012 год их доходы составили 11,8 тыс. руб./чел. против 3,6 тыс. руб./чел. в поселениях. Больше только потребности муниципальных районов — 12,5 тыс. руб./чел.; таким образом, их суммарные доходы почти равны суммарным доходам поселений и городских округов (8,37 млрд. руб. против 9,35 млрд. руб.).

Произведение средних цен жилья в данной местности на общую площадь жилых помещений дает в первом приближении (с учетом капитализации налога, но без учета налоговых льгот, которые пока не обсуждались) исходную базу налога в разрезе муниципальных образований Брянской области. Суммарная налоговая база для области в целом оценивается в 661 млрд. руб. в 2013 году. Несложный расчет показывает, что при максимально разрешенной на текущий момент ставке 0,3% потенциал налога на имущество физических лиц в Брянской области равен 1,98 млрд. руб., в то время как сумма безвозмездных поступлений в бюджеты городских и сельских поселений составила в 2012 году 1,46 млрд. руб.

Однако следует учитывать неравномерность распределения как налоговой базы, так и потребностей местных бюджетов. На рисунке 2.2 показана обеспеченность местных

бюджетов Брянской области собственными доходами в 2012 году. В числе собственных доходов не учитывались субсидии и дотации, но учитывались доходы от муниципальной собственности и продажи имущества. Цвет отражает долю собственных доходов с общей сумме доходов бюджета.

Рисунок 2.2 — Обеспеченность бюджетов муниципальных образований Брянской области собственными доходами в 2012 г.

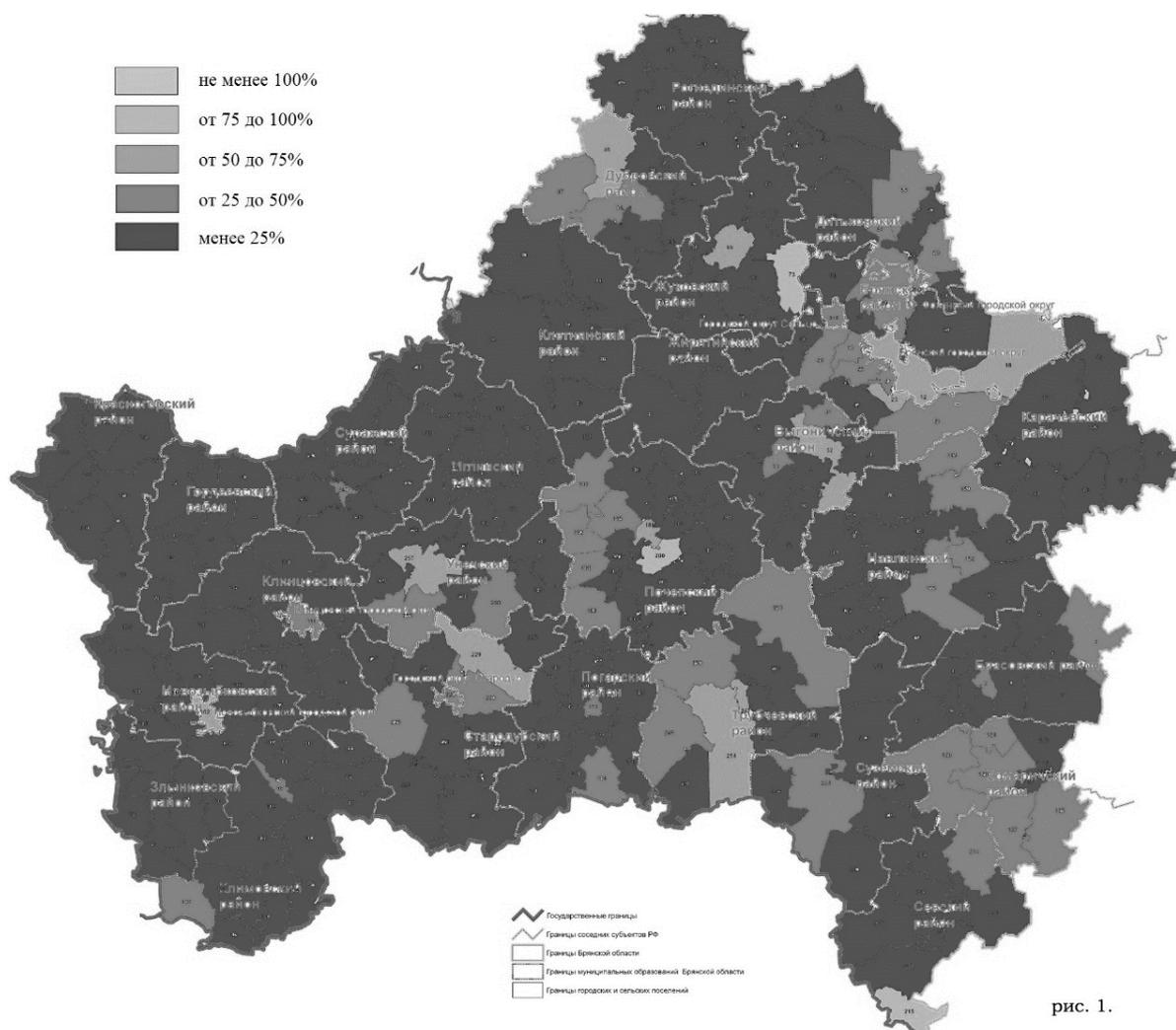
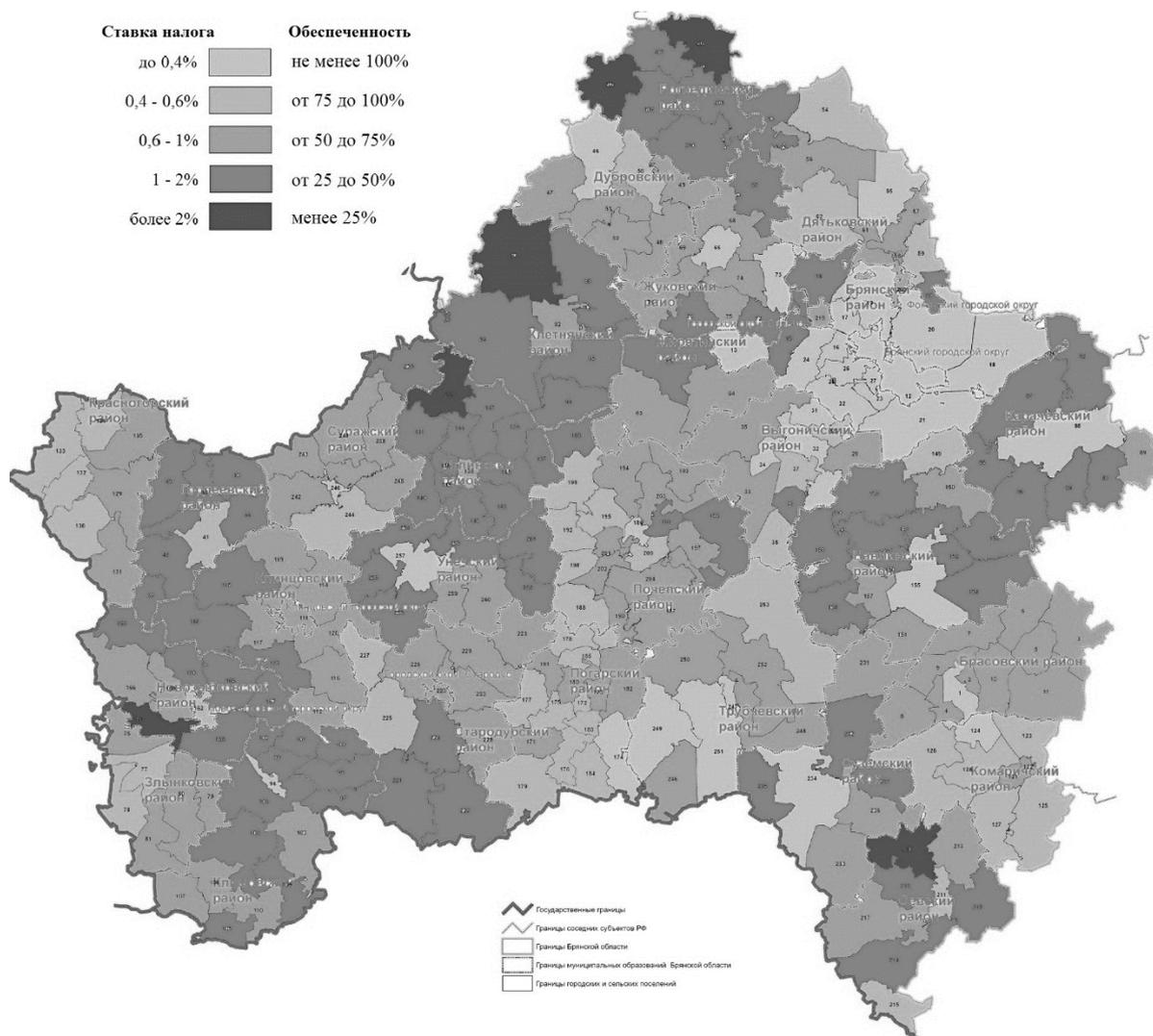


рис. 1.

Задав ставку налога 0,5% и предположим сохранение объема расходов и величины прочих местных доходов (кроме налога на имущество физических лиц), находим удовлетворенность местных бюджетов собственными доходами после введения полученной налога на имущество. Результат расчетов показан на рисунке 2.3. Легенда над картой можно читаться двояко: с одной стороны, цветом показана новая доля собственных

доходов бюджета; с другой стороны, ему соответствует ставка налога, которая бы полностью удовлетворила расходные потребности данного муниципалитета (т. е. позволила бы собрать сумму налога на имущество, равную дефициту собственных доходов).

Рисунок 2.3 — Обеспеченность бюджетов муниципальных образований Брянской области налогом на имущество физических лиц по ставке 0,5%



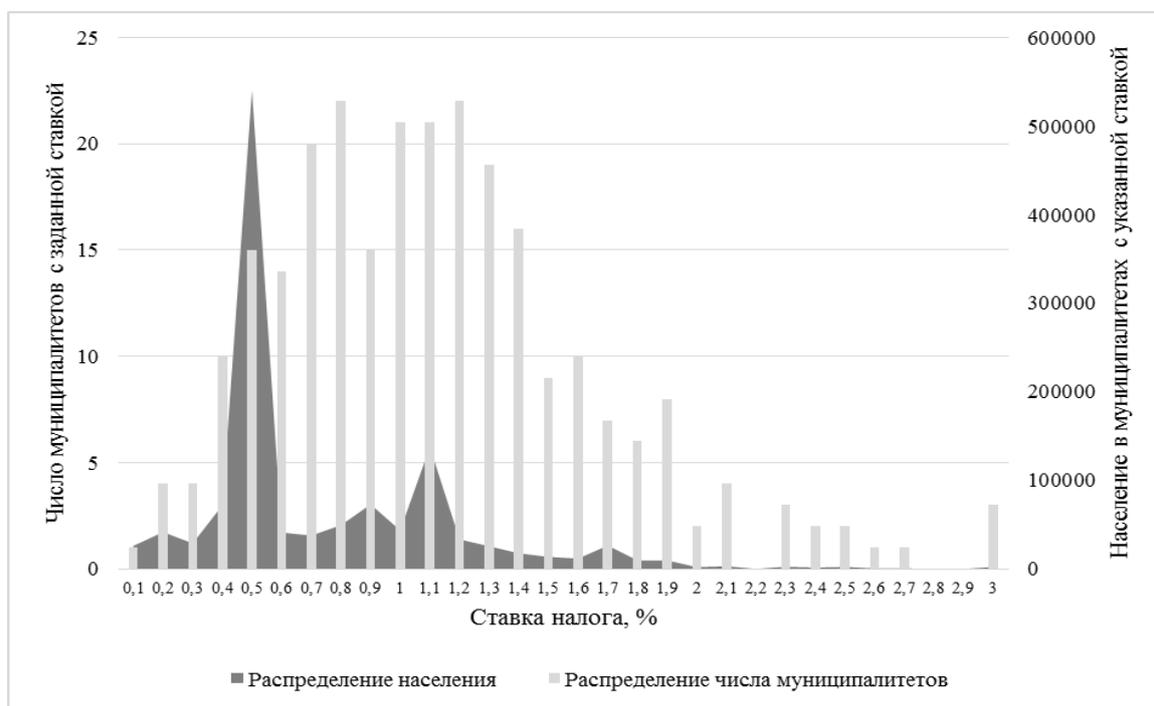
Новое значение собственных доходов посчитано как сумма собственных доходов местных бюджетов за 2012 год и поступлений от предполагаемого налога (взята база на 2012 год и учитывалось её снижение на 5% вследствие капитализации налога). Потребности рассчитаны исходя из расходов за 2012 год, из которых были вычтены шоки трансфертов и непостоянных доходов там, где это было нужно.

Даже при допустимой ставке налога 0,5% результат получается весьма обнадеживающий: почти две трети (165 из 262) муниципальных поселений и городских округов Брянской области, в которых проживает около 90% населения, оказываются обеспечены собственными доходами не менее, чем на 50%. Восьмая часть (33 из 262) муниципальных поселений и городских округов (составляющих 56% населения области) восполняют дефицит собственных доходов полностью.

В ходе анализа данных, был получен ещё один вывод, который не нашел отражения на рисунке 2.3: во всех муниципальных образованиях Брянской области бюджетные потребности в налоге на имущество выше 0,15%. Таким образом, меньшие ставки налога не будут приемлемы.

Чтобы потребности местных бюджетов в доходах были удовлетворены только за счет увеличения налога на имущество, необходимо установить неприемлемо высокие ставки налога (см. рисунок 2.4).

Рисунок 2.4 — Распределения числа муниципальных образований по размеру ставки НИФЛ, покрывающей дефицит собственных доходов



На рисунке 2.4 по оси абсцисс отмечена минимальная ставка налога на имущество, покрывающая дефицит собственных доходов, по левой оси ординат — число муниципальных образований, которым нужна данная ставка, по правой оси — численности населения в этих муниципалитетах. Видно, что самые проблемные в этом отношении муниципалитеты имеют малую численность населения: так ставки налога на имущество выше 1,1%⁹ требуются только в 44% муниципалитетах, население которых составляет только 13% населения области.

Заметим, однако, что для обеспечения потребностей муниципальных районов собственными доходами хотя бы на 50% нужно около 1,74 млрд. руб., что больше, чем нужно даже для 100-процентной обеспеченности бюджетов поселений. Возможно, их удастся удовлетворить другими потенциальными вариантами местных налогов, но этот вопрос выходит за рамки исследования.

Для части муниципальных образований придется либо сохранить высокую долю трансфертов, либо развивать налоговую базу. Выходом из ситуации могут стать целевые инвестиции (выпуск муниципальных облигаций) в развитие налоговой базы, например, за счет развития инфраструктуры и создания рабочих мест. Однако подробное обсуждение и этого аспекта здесь невозможно, этот вопрос исследуется в соответствующей литературе [79].

2.3.2 Последствия для налогоплательщиков

Если сборы налога на имущество будут достаточно велики для наполнения местных бюджетов, то это будет означать, что налогоплательщикам придется расстаться со значительными суммами, которые они будут обязаны уплатить в качестве налога. Тяжесть налогового бремени, по всей видимости, окажется разной для граждан различного достатка, но она будет тем больше, чем выше ставка налога. Допуская, что размер суммы налога для конкретного налогоплательщика также может явиться естественным (с точки зрения социальных и политических последствий) ограничителем на ставку налога, проанализируем

⁹ Поскольку ставки налога на имущество выше 1% по теории капитализации вызывают крайне негативную реакцию цен на недвижимость (падение более 10%), и элементарные расчеты налогового бремени также дают неутешительные прогнозы (сумма налога составит порядка 100 тыс. руб. в год на дом или квартиру), то на текущем этапе реформы подробное рассмотрение таких ставок налога не является целесообразным. Однако в случае, если налог на имущество физических лиц станет популярным рабочим инструментом местного бюджетного регулирования, в будущем такие ставки могут быть введены.

влияние различных налоговых ставок на средний размер платежей налогоплательщиков в зависимости от их дохода и места проживания.

Используя те же данные по Брянской области, а также распределение домохозяйств по доходу и жилищным условиям (Росстат, данные выборочного исследования домашних хозяйств) в Брянской области и данные о доходах населения в разрезе муниципальных районов и городских округов (Росстат), можно найти среднюю сумму налога и её долю в доходах населения по каждой категории, в зависимости от доходов, жилищных условий и места проживания налогоплательщиков¹⁰.

Рассмотрим влияние различных ставок налога на имущество в диапазоне от 0,1% до 0,5%, который получился ввиду ограничений на минимальные сборы, покрывающие дефицит собственных доходов хотя бы в одном муниципальном образовании, и максимальное снижение рыночных цен на жилье, заведомо не несущее риска кризисных явлений. Для ставок 0,1%, 0,3% и 0,5% проанализируем негативный и позитивный варианты прогноза, исходящие из разных предпосылок о распределении доходов граждан: негативный предполагает сильно неравномерное распределение доходов внутри муниципальных районов, позитивный — равномерное.

Дело в том, что известны данные по средним доходам населения только в разрезе муниципальных районов. Возможно, что в райцентрах уровень доходов намного выше, а в сельской местности — ниже, тогда налоговое бремя окажет более значительное влияние на малоимущих граждан в сельской местности, чем это можно было бы предположить, приняв гипотезу о равномерном распределении доходов.

Тяжесть налогового бремени предлагается характеризовать оценкой числа жителей, для которых средние ожидаемые платежи по налогу на имущество превысят 5 либо 10 процентов их среднего дохода.

¹⁰ Будем исходить из гипотезы, что налогоплательщики, получающие доход в одном муниципальном районе (или городском округе), но имеющие недвижимость в другом месте, вносят не слишком большие искажения в фактическое распределение доходов и имущества населения по территориям. Без этого предположения, а также естественного допущения о равномерном распределении известных характеристик в более подробных разрезах, невозможно произвести оценку на имеющихся данных.

При ставке 0,5%¹¹ число и доля населения в зоне риска «налоговой перегрузки» для разных децилей дохода показаны в таблице 2.1.

Таблица 2.1 — Доля населения в 10-процентных группах по доходу, налоговое бремя которых превышает 5% или 10% их дохода при ставке налога на имущество 0,5%

Доля НИФЛ	более 10% дохода				более 5% дохода			
	Позитивный		Негативный		Позитивный		Негативный	
Сценарий	Число человек	Доля в населении						
1	3254	0,3%	3978	0,3%	27453	2,2%	36877	2,9%
2	915	0,1%	1250	0,1%	12517	1,0%	17235	1,4%
3	562	0,0%	562	0,0%	13088	1,0%	16021	1,3%
4	174	0,0%	174	0,0%	9658	0,8%	16657	1,3%
5	0	-	0	0,0%	7694	0,6%	11408	0,9%
6	0	-	0	0,0%	1080	0,1%	1808	0,1%
Итого	4905	0,4%	5964	0,5%	71490	5,7%	100006	8,0%

Поскольку произведенный расчет существенно показатели благосостояния домашних хозяйств, то прогноз верен скорее для домохозяйств, чем для индивидов. Среднее число нуждающихся в льготе семей можно получить из таблицы 2.1, учитывая средний размер домохозяйства — 2,5 человека.

По данным таблицы 2.1 максимальная предлагаемая ставка налога на имущество физических лиц 0,5% может привести к росту налоговой нагрузки на величину не менее 5% дохода граждан — для 5,7–8,0% населения (домохозяйств). В том числе для 0,4–0,5% населения налог на имущество составит более 10% их доходов. Особенно страдает первый дециль с доходами, не превышающими 6 тыс. в месяц (в 2013 году). Для седьмого-десятого децилей граждан с отношением налога на имущество к доходам выше 0,05 не отмечено (согласно прогнозу, равно нулю).

¹¹ Здесь и далее, если не оговорено иное, приведены эффективные ставки, т. е. без учета вычетов и льгот.

Если максимальная ставка составит, как и сейчас, 0,3%, то соответствующая численность населения с риском «налоговой перегрузки» показана в таблице 2.2.

Таблица 2.2 — Доля населения в 10-процентных группах по доходу, налоговое бремя которых превышает 5% или 10% их дохода при ставке налога на имущество 0,3%

Доля НИФЛ	более 10% дохода				более 5% дохода			
	Позитивный		Негативный		Позитивный		Негативный	
Сценарий	Число человек	Доля в населении						
1	317	0,0%	367	0,0%	5901	0,5%	10224	0,8%
2	0	-	0	-	1708	0,1%	2301	0,2%
3	0	-	0	-	3672	0,3%	4229	0,3%
4	0	-	0	-	865	0,1%	865	0,1%
5	0	-	0	-	200	0,0%	200	0,0%
6	0	-	0	-	0	-	0	-
Итого	317	0,0%	367	0,0%	12346	1,0%	17819	1,4%

В этом случае для 1,0–1,4% населения Брянской области налог на имущество физических лиц составит не менее 5 процентов, а более 10 процентов — для очень немногих. В основном, 0,3-процентный налог на имущество представляет угрозу для благосостояния беднейших 10% населения и, неожиданно, для третьего дециля (но не для второго). Последнее объясняется тем, что третий дециль домохозяйств намного лучше обеспечен жильем, чем первые два: в частности, 13% первого дециля имеют более 40 кв. м жилья на человека.

При ставке 0,1% «налоговой перегрузки» населения (появление людей, чей налог на имущество больше, чем 5% их годового дохода) не ожидается.

Насколько критично повышение налоговой нагрузки, приводящее к уменьшению располагаемых доходов беднейших слоев населения на 5 или 10 процентов — отдельный вопрос. По данным Росстата в первом квартале 2015 года за чертой бедности проживало 23

млн. россиян (16% населения России) без учета Крыма и Севастополя [80]; в Брянской области в 2013 году было 11,7% бедных. Это означает, что их доход и так уже находится ниже прожиточного минимума. Также жители Брянской области расходуют в среднем 8,8% дохода на обязательные платежи и взносы¹² и 10,15% на оплату услуг ЖКХ [81].

Вероятно, предотвратить повышение налоговой нагрузки на беднейших граждан следует при помощи льгот. Дать льготы 1–2 процентам (соответствует доле домохозяйств в зоне риска при ставке налога 0,3%) населения, скорее всего, не составит большой проблемы. Предоставление льгот 6–8 процентам населения (соответствует доле домохозяйств в зоне риска при налоговой ставке 0,5%) затратнее, но не настолько как полное освобождение 35% налогоплательщиков — текущих льготников — от уплаты налога на имущество.

Детальный теоретический и эмпирический анализ вопросов назначения ставки налога на имущество позволяет сделать рекомендации относительно оптимального уровня ставок налога и наиболее приемлемого способа их введения.

Органы местного самоуправления должны иметь определенную свободу при выборе ставки налога на имущество физических лиц, но также имеет смысл устанавливать верхний и нижний предел ставки налога на федеральном уровне власти. Во избежание усложнения системы налогообложения имущества стоит ограничивать, по крайней мере на ранних этапах реформы, возможности местных органов власти по дифференцированию ставки налога.

Повышение ставки налога на имущество вызывает падение цен на недвижимость. Ставку налога следует выбирать как компромисс между потребностями местных бюджетов и последствиями её капитализации в стоимости жилья. Максимально допустимая эффективная ставка не должна превышать 0,5%, в то время как минимальную эффективную ставку налога разумно установить на уровне 0,15%. С учетом дифференциации ставок налога, ограничения на ставку налога на обозримую перспективу (до получения осмысленных результатов налоговой реформы) следует установить в пределах от 0,1 до 0,5 процента рыночной стоимости недвижимости.

¹² Налоги и сборы, платежи по страхованию, взносы в общественные и кооперативные организации, проценты за кредиты и др.

При максимальной ставке налога 0,5% налоговая нагрузка на 92–94% населения не превысит 5% их доходов. Оставшиеся 6–8 процентов распределены по 30–50 процентам населения с наименьшими доходами; снижение налоговой нагрузки на них разумнее осуществить предоставлением льгот, чем снижением ставки налога.

Общим правилом при выборе налогового режима должно стать правило «большая база — низкие ставки» и избежание грозящей экономическими и политическими издержками ловушки высоких ставок, но маленькой базы.

Реформу налога на имущество физических лиц стоит проводить постепенно с максимальным информированием агентов рынка недвижимости, населения и местного самоуправления, то позволит сгладить неизбежные негативные ценовые последствия реформы. Капитализация налога в стоимости жилья и рост налогового бремени собственников может быть менее болезненным, если реформа проводится на волне экономического роста, а не в период спада.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Налог на рыночную стоимость имущества является предпочтительным источником доходов для местных бюджетов. Хорошо наблюдаемая и немобильная налоговая база, относительная равномерность распределения объектов налогообложения по территории страны, соответствие принципу получаемых выгод и простота администрирования (после того, как подготовлены качественные кадастры) определяют преимущества налога, благодаря которым он сохраняет популярность в развитых странах и привлекает многие развивающиеся экономики. Для России налог на имущество представляется насущным средством решения нарастающей проблемы дефицита местных и региональных бюджетов.

После достижения необходимой степени развития рынка недвижимости, после разносторонних обсуждений на всех уровнях государственного управления, после серьезной технической работы по подготовке кадастров недвижимости, после долгого ожидания подходящих социально-экономических условий, было решено ввести налог на кадастровую (рыночную) стоимость недвижимости в 2015 г., когда доходы федерального бюджета также начали падать и уже не осталось возможности откладывать давно напрашивающуюся реформу.

Определенный в Налоговом кодексе переходный период реформы налога на имущество заканчивается в 2020 году. После этого срока все регионы Российской Федерации обязаны перейти на налогообложение кадастровой стоимости недвижимости. До этого срока должны быть определены все ключевые параметры налога на имущество физических лиц, которые способны предопределить судьбу реформы налога на имущество в нашей стране. Реформа налогообложения имущества, в свою очередь, во многом определит развитие федерализма в России: её успех откроет новые финансовые возможности для развития местного самоуправления и предоставляемых им локальных благ по всей территории страны, но неудача реформы способна сформировать предубеждение против налога на имущество у граждан и политиков.

По итогам данной работы получены первоочередные рекомендации по совершенствованию механизма налогообложения недвижимости физических лиц.

1. На основании изучения проблем бюджетной системы и приоритетов экономического развития России установлена цель реформы налога на имущество. Она

заключается в повышении финансовой самостоятельности местного самоуправления, которое может быть измерено как повышение доли собственных доходов муниципальных бюджетов за счет сборов налога на имущество физических лиц.

2. Определение базы налога на имущество как кадастровой стоимости (под которой подразумевается доступное приближение рыночной стоимости) является состоятельным с точки зрения лучшей мировой практики.

3. Ставку налога на имущество, идущего в местные бюджеты разумно ограничить сверху (чтобы не допустить налоговой перегрузки граждан и неблагоприятных последствий на рынке жилья) и снизу (чтобы не поощрять возможный популизм местных политиков). При этом предварительные оценки допускают возможность применения даже более широкого диапазона ставок, чем разрешенный Налоговым кодексом РФ сейчас.

В целях более интенсивного использования налога на имущество местными бюджетами предлагается установить минимальную ставку налога на объекты недвижимости жилого назначения в размере 0,1%. Кроме того, допустимо разрешить местным органам законодательной власти поднимать ставку налога, но не выше 0,5%.

Согласно расчетам, приведенным в данной работе, указанные максимальные ставки налога не вызывают негативных социально-экономических последствий. Постепенный переход к новому налогу и применение специальных льгот для малоимущих налогоплательщиков дополнительно сглаживают остроту проблемы.

Применение повышенных ставок к объектам недвижимости очень высокой стоимости (2% для объектов дороже 300 млн. руб. по текущему законодательству) в данной работе не изучалось.

4. Нужно с осторожностью отнестись к возможности местных властей дифференцировать ставку налога на имущество в зависимости от кадастровой стоимости, местоположения и вида объекта недвижимости. Использование этой возможности может приводить к неравному и несправедливому налогообложению, поэтому существование данной нормы в законе представляется излишним.

Необходимости в прогрессивной шкале налога на имущество в рамках данной работы не выявлено. Вопросы налогового зонирования на данный момент изучены недостаточно. Ввиду этого предлагается приостановить действие положения о возможности

дифференцирования ставки налога на имущество физических лиц до завершения переходного периода, то есть пока не будут получены и изучены первые итоги реформы.

5. Расширять практику налогообложения кадастровой стоимости на новые субъекты федерации следует с учетом готовности кадастров недвижимости. Представляется важным мониторинг качества кадастров в разных регионах России, по результатам которого возможно будет выявить регионы, нуждающиеся в привлечении дополнительных ресурсов на ускоренную подготовку кадастров, поскольку увеличение сроков перехода на взимание налога с кадастровой стоимости.

В тех регионах, где произошел переход на налогообложение кадастровой стоимости, необходимо проведение образовательных программ для населения и администраций муниципальных образований для разъяснения цели и задач проводимых изменений, особенностей нового способа взимания налога и предоставляемых льгот, а также а также новых возможностей бюджетного управления, которые он дает местному самоуправлению.

Для иллюстрации влияния реформы налога на недвижимость физических лиц на рынок недвижимости в работе построена модель капитализации налога на имущество в стоимости жилья. С помощью построенной модели получено значение степени капитализации налога на имущество (а также тарифа на услуги ЖКХ, и других издержек близких к адвалорным) в стоимости этой недвижимости. В зависимости от способа расчета степень капитализации в краткосрочном периоде оказывается равной 51–57%.

На примере Брянской области был продемонстрирован метод оценки последствий (с точки зрения разных заинтересованных сторон) налога на имущество физических лиц с привлечением широкого набора российских муниципальных статистических данных. Выполненная в ходе исследования оценка налогового потенциала территорий может использоваться для налогового планирования в Брянской области.

Возможности использования теоретических результатов работы имеют не меньший потенциал, чем реализация практических рекомендаций, и не ограничиваются лишь задачами налогового планирования. Например, модель капитализации издержек в стоимости жилья можно с успехом применять для целей исследования рынка

недвижимости (в том числе коммерческой), прогноза последствий регулирования в сфере ЖКХ или моделирования влияния стоимости жизни на спрос на жилье.

Подводя итоги, заметим, что год завершения реформы (2020) очерчивает срок, в течение которого требуется решить ряд важных проблем, связанных с налогообложением недвижимости. Часть из них была исследована, и здесь приведены предлагаемые решения. Другая часть не могла быть даже в достаточной мере обсуждена в рамках работы, поскольку требует привлечения намного больших материальных ресурсов, а также времени и наблюдений за ходом реализации реформы и наших предложений. В завершение перечислим основные видимые направления дальнейшего совершенствования налога на имущество в России.

Первым направлением, с которым согласны многие комментаторы, является совершенствование кадастров недвижимости. Это означает не только большую достоверность информации, но и большую релевантность собираемых данных основным ценообразующим факторам на российском рынке, более качественный учет сделок с недвижимостью, большую открытость и доступность информации для всех заинтересованных сторон. Оставшиеся методологические проблемы, связанные с точностью оценки, при наличии необходимых данных легко разрешатся в ходе будущих исследований.

Практическое администрирование налога на рыночную стоимость имущества представляет не меньшую сложность, чем разнообразная подготовка к его введению. Ограничения на ставку налога далеко не исчерпывают круг возникающих вопросов. Гораздо более системной задачей видится разработка механизма управления налоговой базой исходя из понимания потребностей местных бюджетов в доходах и расходах, а также перспектив развития территорий. Контроль над собственными доходами позволяет местным бюджетам использовать богатые возможности финансовых инструментов для реализации муниципальных проектов, что тоже нуждается в предметном изучении.

Для достижения основной цели реформы (самостоятельности местных бюджетов), необходимо хотя бы частичное разрешение проблемы региональных бюджетов. Налог на имущество физических лиц на основании кадастровой стоимости предоставляет новый

источник доходов местных бюджетов, позволяя уменьшить на сопоставимую величину трансферты из регионального бюджета и также помогает решению задачи децентрализации. Однако выравнивающие трансферты неизбежно останутся в фискальной реальности многих муниципальных образований, а сохраняющиеся огромные обязательства бюджетов субъектов федерации ставят под вопрос их способность одновременно и предоставить помощь нуждающимся поселениям, и устраниться от влияния на те муниципалитеты, которые могут позволить себе финансовую самостоятельность. Очередная дилемма ждет своего решения.

Масштабность проводимых преобразований заставляет нас с повышенным вниманием и особой осторожностью следить за ходом реформы. Самочувствие российской экономики, доходы и расходы местных бюджетов, настроения населения способны определить успех налога на имущество, и в тоже время сами частично определяются его успехом. В течение переходного периода важно собирать и использовать всю информацию, которая связана развитием реформы: рост бремени налогоплательщиков и доходов бюджета, платежи и собираемость налога, процесс оспаривания кадастровой оценки, общественное одобрение, издержки администрирования, стоимость предоставления льгот. Мониторинг реформы налога на имущество физических лиц должен стать неотъемлемой частью самой реформы. Новые знания, которые он способен дать, позволят вносить необходимые изменения в дизайн налога до роковой черты, когда экономический закон предопределит провал либо успех налоговой реформы.

В качестве заключительных слов хочется сказать, что работа изначально не следовала методу малых изменений текущего устройства налога на имущество, а исходила из потребности и возможности переноса опыта развитых систем налогообложения недвижимости на российскую экономическую и фискальную действительность. Тем примечательнее осознавать, что достижение разработанных рекомендаций, отражающих видение практически наилучшего устройства налога на имущество в России, не предполагает значительных изменений принятого 4 октября 2014 года дизайна налога на имущество физических лиц.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Днепровская Л.А. Аналитическая оценка мирового опыта финансирования социально-экономического развития муниципальных образований [Электронный ресурс]. — Министерство международного сотрудничества, внешнеэкономических связей и туризма Забайкальского края: аналитические материалы. — 28 февраля 2012 г. — Режим доступа: http://минмсвэст.забайкальскийкрай.рф/documents/analytical_materials/864.
2. Бувальцева В.И. Неравномерность регионального развития: особенности проявления и направление преодоления [Текст] / В.И. Бувальцева, М.В. Соколовский // Сибирская финансовая школа: научно-практический журнал. — 2008. — № 3. — С. 43–48.
3. Якобсон Л.И. Государственный сектор экономики: экономическая теория и политика. Учебное пособие. — М.: Государственный университет — Высшая школа экономики, 2000. — 368 с.
4. Oates, Wallace E. 1999. "An Essay on Fiscal Federalism", *Journal of Economic Literature*, American Economic Association, vol. 37(3), pages 1120-1149, September.
5. Oates, Wallace E. 1972. *Fiscal Federalism*. NY: Harcourt Brace Jovanovich.
6. Бюджетный кодекс Российской Федерации (БК РФ) от 31.07.1998 N 145-ФЗ.
7. Патреева Оксана Вячеславовна, Малый депрессивный город: типы воспроизводства и экономические факторы возрождения (на примере Ивановской области).
8. Северный Кавказ: модернизационный вызов / И.В. Стародубровская, Н.В. Зубаревич, Д.В. Соколов, Т.П. Интигринова, Н.И. Миронова, Х.Г. Магомедов. - М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2011. - 328 с. - (Сер. «Экономическая политика: между кризисом и модернизацией».)
9. Бобылев С.Н. и др. Доклад о человеческом развитии в Российской Федерации за 2013 г. / Под общей редакцией С.Н. Бобылева / М: ПРООН, 2013. — 202 с.
10. OECD, *Revenue Statistics 1965-2008, 2009*, Tables 139-168.
11. OECD, *Revenue Statistics 1965-2006, 2007*, Table 157.
12. Kyle Pomerleau. *Sources of Government Revenue in the OECD, 2014* [Электронный ресурс]. — Tax Foundation. — November 12, 2014. — Режим доступа: <http://taxfoundation.org/article/sources-government-revenue-oecd-2014>

13. 50-State Property Tax Comparison Study [Электронный ресурс]. — Lincoln Institute of Land Policy. — April 2015. — Режим доступа: https://www.lincolninst.edu/pubs/dl/3550_2891_Pay_2014_PT_Report.pdf
14. United Kingdom. Individual - Other taxes [Электронный ресурс]. — Worldwide Tax Summaries. — May 2015. — Режим доступа: <http://taxsummaries.pwc.com/uk/taxsummaries/wwts.nsf/ID/UKWE-8T8EKH>
15. Annual Tax on Enveloped Dwellings: the basics [Электронный ресурс]. — GOV.UK. — 21 April 2015. — Режим доступа: <https://www.gov.uk/annual-tax-on-enveloped-dwellings-the-basics>
16. Canada. Individual - Other taxes [Электронный ресурс]. — Worldwide Tax Summaries. — May 2015. — Режим доступа: <http://taxsummaries.pwc.com/uk/taxsummaries/wwts.nsf/ID/UKWE-92FM8E>
17. About МРАС [Электронный ресурс]. — Municipal Property Assessment Corporation. — Режим доступа: https://www.mpac.ca/about/corporate_overview/default.asp
18. Greater Toronto Area Property Tax Calculator [Электронный ресурс]. — Josie Stern. — Режим доступа: <http://josiestern.com/calculators/greater-toronto-area-property-tax-calculator/>
19. Безруков В.Б. Налогообложение и кадастровая оценка недвижимости [Текст]: моно-графия / В. Б. Безруков, М. Н. Дмитриев, А. В. Пылаева; Нижегород. гос. архитектур.-строит. ун-т. – Н. Новгород : ННГАСУ, 2011. – 155 с.
20. Denmark. Individual - Other taxes [Электронный ресурс]. — Worldwide Tax Summaries. — May 2015. — Режим доступа: <http://taxsummaries.pwc.com/uk/taxsummaries/wwts.nsf/ID/JDCN-89HS76>
21. Алексене, А. Организация системы оценки и управление ею в Литве: планирование и оценка необходимых ресурсов /А. Алексене, А. Багдонавичюс // Введение системы массовой оценки на основе рыночной стоимости для налогообложения недвижимого имущества: докл. междунар. конф. - Литва, 2003.
22. Immovable Property Tax. - [Электронный ресурс]. — State Tax Inspectorate. — Режим доступа: <http://www.vmi.lt/en/?itemId=1089740>
23. Land Tax. - [Электронный ресурс]. — State Tax Inspectorate. — Режим доступа: <http://www.vmi.lt/en/?itemId=10825393>

24. France. Individual - Other taxes [Электронный ресурс]. — Worldwide Tax Summaries. — May 2015. — Режим доступа: <http://taxsummaries.pwc.com/uk/taxsummaries/wwts.nsf/ID/JDCN-89HSD3>
25. Schellekens M. (ed.). European Tax Handbook. – International bureau of fiscal documentation, June 2015.
26. Real estate tax rates. — [Электронный ресурс]. — VERO SKATT. — 2/20/2014 — Режим доступа: [http://www.tax.fi/en-US/Individuals/Real estate tax/Real estate tax rates\(31821\)](http://www.tax.fi/en-US/Individuals/Real%20estate%20tax/Real%20estate%20tax%20rates(31821))
27. Youngman, J. and Malme, J. 2004. The property tax in a new environment: Lessons from international tax reform efforts. Lincoln Institute of Land Policy, working paper. Cambridge, USA.
28. Bahl, R., and J. Martinez-Vazquez. 2008. The property tax in developing countries: Current practices and prospects. In Making the property tax work: Experiences in developing and transitional countries, eds. R. Bahl, J. Martinez-Vazquez, and J. Youngman, 35–57. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
29. Прогноз рынка недвижимости до конца 2015 – на 2016 годы от IRN.RU [Электронный ресурс]. – Индикаторы рынка недвижимости. - 12 октября 2015 г. – Режим доступа: <http://www.irn.ru/articles/38964.html>
30. Приказ Минэкономразвития РФ от 22.10.2010 N 508 Об утверждении Федерального стандарта оценки «Определение кадастровой стоимости (ФСО № 4)».
31. Benjamin, John D., Randall S. Guttery, and C. F. Sirmans. "Mass appraisal: an introduction to multiple regression analysis for real estate valuation." Journal of Real Estate Practice and Education 7.1 (2004): 65-77.
32. Doherty, Patrick. "Collection of Local Taxes." Journal of Property Tax Assessment and Administration 4.3 (1999): 31-40.
33. Calculate your Local Property Tax [Электронный ресурс]. — Irish Tax and Customs. — Режим доступа: <https://lpt.revenue.ie/lpt-web/reckoner/lpt.html>
34. Законопроект N 51763-4 «О внесении изменений в часть вторую Налогового Кодекса Российской Федерации и некоторые другие законодательные акты Российской Федерации (в части предложений по формированию рынка доступного жилья)» [Электронный ресурс]. — Режим доступа: [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(SpravkaNew\)?OpenAgent&RN=51763-4&02](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(SpravkaNew)?OpenAgent&RN=51763-4&02)

35. Федеральный закон Российской Федерации от 21 июля 2014 г. N 225-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "Об оценочной деятельности в Российской Федерации"»
36. Постановление Высшего арбитражного суда №913/11 от 28.06.2011 года по делу №А27-4849/2010.
37. <http://metro-ocenka.ru/ourpublishsmi/pereotsenka-kadaastrovoy-stoimosti-dlya-kogo-zachem-i-kak/>
38. Федеральный закон Российской Федерации от 4 октября 2014 г. N 284-ФЗ «О внесении изменений в статьи 12 и 85 части первой и часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и признании утратившим силу Закона Российской Федерации "О налогах на имущество физических лиц"».
39. Закон РФ от 09.12.1991 N 2003-1 (ред. от 02.11.2013, с изм. от 02.12.2013) «О налогах на имущество физических лиц».
40. Инструкция МНС РФ от 02.11.1999 N 54 (ред. от 27.02.2003) «По применению Закона Российской Федерации "О налогах на имущество физических лиц"» (Зарегистрировано в Минюсте РФ 20.01.2000 N 2057).
41. Анализ налоговых доходов бюджетов субъектов российской федерации и местных бюджетов [Электронный ресурс]. - Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации. – Режим доступа: <http://www.fa.ru/dep/inpna/analytics/Documents/АНАЛИЗ%20НАЛОГОВЫХ%20ДОХОДОВ%20БЮДЖЕТОВ%20СУБЪЕКТОВ%20РОССИЙСКОЙ%20ФЕДЕРАЦИИ%20И%20МЕСТНЫХ%20БЮДЖЕТОВ.pdf>
42. Налоговый кодекс РФ (НК РФ) часть 2 от 05.08.2000 N 117-ФЗ.
43. Оверчук А.Л. Государственный земельный кадастр и государственная кадастровая оценка земель [Электронный ресурс]. — Вестник оценщика. — 21 марта 2001 г. — Режим доступа: <http://www.appraiser.ru/default.aspx?SectionID=409>
44. Skinner, Jonathan. "If agricultural land taxation is so efficient, why is it so rarely used?" The World Bank Economic Review 5.1 (1991): 113-133.
45. Елисеев В.М. Системная технология оценки стоимости крупных производственных комплексов. Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2004. — 212 с.
46. Основные направления налоговой политики Российской Федерации на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов [Электронный ресурс]. — Министерство

- финансов Российской Федерации: официальный сайт. — Режим доступа: http://www.minfin.ru/common/img/uploaded/library/2012/04/ONNP_2013-2015.pdf
47. Отчет о налоговой базе и структуре начислений по земельному налогу по физическим лицам [Электронный ресурс]. — Федеральная налоговая служба. — Режим доступа: <http://www.nalog.ru/html/sites/www.new.nalog.ru/svod/5%D0%BC%D0%BD2013.zip>
48. Налог на недвижимость: льготы постепенно отменят [Электронный ресурс]. — Недвижимость. — 21 апреля 2014. — Режим доступа: <http://nedv.info/index.php?article=6388&arts>
49. Татьяна Зыкова. Потянем? [Электронный ресурс]. — Российская газета. — 17 декабря 2014. — Режим доступа: <http://www.rg.ru/2014/12/17/nalog.html>
50. Вадим Вислогузов, Татьяна Гришина. Фискальная неподвижность [Электронный ресурс]. — Коммерсантъ. — 5 февраля 2014. — Режим доступа: <http://www.kommersant.ru/doc/2399757>
51. Отчёт об исполнении консолидированного бюджета Российской Федерации и бюджетов государственных внебюджетных фондов. Расходы бюджета [Электронный ресурс]. — Федеральное казначейство. — 06-08-2014. — Режим доступа: http://roskazna.ru/upload/iblock/b51/data_24092013_structure_1_24092013.csv
52. Материалы заседания Комитета по предпринимательству в сфере экономики недвижимости ТПП РФ 24 сентября 2015 г. «Государственная кадастровая оценка: перспективы реформы».
53. Информация о рынке. Colliers International // Бюллетень RWAY. — 2009. — № 172. — [Электронный ресурс]. — URL: <http://rway.ru/Bulletines/Item.aspx?id=1705>
54. Корытин А.В. Налог на рыночную стоимость недвижимости: постановка задачи. — Saarbrücken: LAP LAMBERT Academic Publishing, 2014. — 56 с.
55. Налоговая реформа в России: проблемы и решения: [В 2 т.]. (Т. 2) — М.: ИЭПП, 2003. — 238 с.
56. Гончаренко Л.И. О перспективах налога на недвижимость [Текст]: Налоговая политика и практика — 2007. — № 4 (52) апрель 2007. — с.12–13.
57. David W. Hamilton. Circuit-Breaker Legislation: A Practical Approach to Property Tax Relief for Low-Income Households. The Tax Lawyer, Vol. 32, No. 1 (Fall 1978), pp. 187-219.

58. Rosengard, Jay K. "The Tax Everyone Loves to Hate." A Primer on Property Tax: Administration and Policy, G. C. Cornia, W. J. McCluskey, and L.C. Walters, Eds.). Oxford, England: Blackwell Publishing Ltd. (2013)173-186.
59. Лобанова Н.Г. Налог на недвижимость — решения или проблемы? Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. Серия «Экономика и финансы». №2. — НН.: Издательство ННГУ, 2004. — С. 218–222.
60. Березин М.Ю. Новый налог на недвижимость в российской налоговой системе [Текст] / М. Березин // Налоги: теория и практика — 2011. — №4, 2011. — С. 39–42.
61. Поздняков Е.И. Проблемы оценки стоимости недвижимости для определения налогооблагаемой базы [Электронный ресурс]. — Вестник оценщика. — 6 июня 2002 г. — Режим доступа: <http://www.appraiser.ru/default.aspx?SectionID=333>
62. Мальцев К.В. Проблемы развития земельного рынка в Российской Федерации // Журнал "Регионология". – 2008. – №4 2008. – с. 17-21.
63. Наталья Барановская. Бизнеса не хватает [Электронный ресурс]. – Российская газета. – 6.07.2010. – Режим доступа: <http://www.rg.ru/2010/07/06/develop.html>
64. Brown, P.K. and Herpworth, M.A. (2002) A Study of European Land Tax Systems. Working Paper WP02PB1: Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
65. Bird, R.M. (2000) Intergovernmental Fiscal Relations: Universal Principals, Local Applications. Working Paper 00-2, Georgia State University: Andrew Young School of Policy Studies, International Studies Program.
66. Bahl, R. (2001) Fiscal Decentralization, Revenue Assignment, and the Case for the Property Tax in South Africa. Working Paper 01–7, Georgia State University : Andrew Young School of Policy Studies, International Studies Program.
67. Zorn, Kurt C. "Establishing a Tax Rate," A Primer on Property Tax: Administration and Policy, G. C. Cornia, W. J. McCluskey, and L.C. Walters, Eds.). Oxford, England: Blackwell Publishing Ltd. (2013)
68. Arnott, R., Petrova, P., 2006. "The Property Tax as a Tax on Value: Deadweight Loss," International Tax and Public Finance, Springer, vol. 13(2), pages 241-266, May.
69. Оценка коммерческой недвижимости [Электронный ресурс]. – Корпорация «Оценка». – Режим доступа: www.c-a.ru/stned1.htm
70. ЦИАН [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.cian.ru/>

71. U.S. Department of Commerce, "1982 Census of Governments," Vol. 2, "Taxable Property Values and Assessment: Sales Price Ratios," USGPO, Washington, DC (1984)
72. Fischel, W., (1999), "Zoning and Land Use Regulation," in B. Bouckaert and G. De Geest (eds), Encyclopedia of Law and Economics, Edward Elgar and the University of Ghent.
73. Стиглиц. Дж.Ю. Экономика государственного сектора / Пер. с англ. — М.: Изд-во МГУ: ИНФРА-М, 1997. — 720 с.
74. Mikhailov, N., Kolman, J. "Types of property tax and assessment limitations and tax relief programs." Boston, MA: Lincoln Institute of Land Policy (1998).
75. Oates, Wallace E. 1969. "The Effects of Property Taxes and Local Public Services on Property Values: An Empirical Study of Tax Capitalization and the Tiebout Hypothesis." Journal of Political Economy, 77, pp. 957-971.
76. Эккерт Д. Организация оценки и налогообложения недвижимости // М.: ООО Академия оценки Стар Интер. — 1997, Том 1.
77. Yinger, John. 2006. Housing and Commuting: The Theory of Urban and Residential Structure. E-book version 1.4. Syracuse, NY: Maxwell School, Syracuse University.
78. База данных показателей муниципальных образований [Электронный ресурс]. — Федеральная служба государственной статистики. — Режим доступа: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/bd_munst/munst.htm
79. "Tax Increment Financing (TIF)", National Association of Realtors, 2002
80. О соотношении денежных доходов населения с величиной прожиточного минимума и численности малоимущего населения в целом по Российской Федерации в I квартале 2015 года [Электронный ресурс]. — Федеральная служба государственной статистики. — Режим доступа: http://www.gks.ru/bgd/free/b04_03/IssWWW.exe/Stg/d05/111.htm
81. Рейтинг регионов по доле расходов населения на ЖКХ [Электронный ресурс]. — РИА Новости. — 25.08.2015. — Режим доступа: <http://ria.ru/infografika/20150825/1190982834.html>