

К ВОПРОСУ О РЕФОРМИРОВАНИИ НАЛОГА НА ИМУЩЕСТВО ФИЗИЧЕСКИХ ЛИЦ В РОССИИ

М.В. Пьянова*

В статье анализируются актуальные изменения в налогообложении имущества физических лиц, вступившие в силу с 1 января 2015 г. Отмечена общая тенденция к увеличению количества налогоплательщиков, пользующихся льготами по налогу на имущество физических лиц. Проанализированы основные направления совершенствования и дальнейшего развития налога на имущество физических лиц в России. Сделаны выводы о том, что несовершенство механизма исчисления и взимания налога на имущество физических лиц, а также переход к исчислению налога исходя из кадастровой стоимости объектов недвижимого имущества создает неопределенность и усложняет выполнение данным налогом его социальной функции.

Ключевые слова: налог на имущество физических лиц, кадастровая стоимость, объект недвижимости, налоговая льгота.

JEL-классификация: H24.

Материал поступил 2.03.2016 г.

Новый порядок исчисления и уплаты налога на имущество физических лиц вступил в силу с 1 января 2015 г. Решение об определении налоговой базы по налогу исходя из кадастровой стоимости объектов недвижимого имущества приняли 28 субъектов Российской Федерации и установили единую дату введения в действие нового порядка – с января 2015 г. В их числе: г. Москва; Республики Бурятия, Татарстан, Мордовия, Коми; Архангельская, Владимирская, Московская, Ивановская, Магаданская, Новосибирская области; Забайкальский край, Ханты-Мансийский АО и прочие. Еще 26 регионов планировали перейти к новому порядку с начала 2016 г., и с 1 января 2020 г. порядок расчета налога исходя из кадастровой стоимости должен быть установлен на всей территории России.

По оценкам Министерства финансов РФ, после введения нового порядка исчисления налога на имущество физических лиц поступления в местные бюджеты могут возрасти в 6 раз – это станет серьезной

финансовой базой для развития деятельности органов местного самоуправления¹.

Теоретическое обоснование действующей системы имущественного налогообложения

В экономической литературе на протяжении нескольких лет, помимо эволюционного изменения системы налогообложения имущества, предлагались варианты ее кардинального реформирования, среди которых наиболее обсуждаемым являлся налог на недвижимость. Предлагаемый вариант кардинального реформирования налогообложения имущества в России основан на опыте ряда европейских и североамериканских стран, применяющих в том или ином виде налог с единого объекта имущества – недвижимости. Российская налоговая теория, основываясь на зарубежном опыте, предложила вариант замены трех действующих в России налогов на имуще-

¹ Основные направления Налоговой политики Российской Федерации на 2016 год и на плановый период 2017 и 2018 годов.

* Пьянова Марина Владимировна (marinapyanova@mail.ru), кандидат экономических наук, доцент кафедры «Налогов и налогообложение» Финансового университета при Правительстве Российской Федерации (г. Москва, Россия).

ство одним – налогом на недвижимость. С 1997 г. проводился эксперимент по его введению на территории двух городов – Великого Новгорода и Твери. Результаты эксперимента позволили определить позитивные аспекты введения единого налога, объем необходимых работ при подготовке к введению нового налогового платежа, а также выявить ряд сложностей и проблем, которые и поставили под сомнение вопрос о переходе на единый налог на недвижимость (Смирнов, 2011).

Во-первых, учет недвижимости по отдельным категориям (создание реестра государственного имущества, реестра объектов незавершенного строительства и т. п.) обходится государству существенно дороже, чем создание реестра, содержащего ограниченный круг данных по всем без исключения объектам на территории, с выделением отдельных категорий недвижимости и последующим дополнением описаний объектов. Также возникает необходимость корректировки значительного количества взаимосвязанных экономических отношений и регулирующих их нормативно-правых актов: разграничение недвижимости, находящейся в федеральной, региональной, муниципальной и частной собственности; урегулирование вопроса эффективного использования государственной и муниципальной собственности; разграничение полномочий органов власти, участвующих в регулировании имущественных отношений, а также определение параметров их взаимодействия.

Во-вторых, переход на единый налог связан в первую очередь с обложением недвижимости по стоимости, определяемой иными способами, нежели по балансовому методу (для юридических лиц) или по инвентаризационному методу (для физических лиц), что требует создания единого кадастра недвижимости.

В-третьих, психологические последствия введения налога на недвижимость заключаются в основном в преодолении недоверия граждан-налогоплательщиков и организаций, поскольку введение нового налога отрицательно сказывается на собираемости.

В-четвертых, как показал анализ финансовых последствий эксперимента, при единовременном переходе к новому нало-

гу ставки в 1–1,5% от оцененной рыночной стоимости было бы достаточно, чтобы перекрыть доходы, поступающие от замещаемых налогов. В то же время, по расчетам организаторов, если бы к эксперименту были отнесены и физические лица, такая ставка привела бы к росту налогового бремени граждан в среднем в 20–25 раз. Такой вариант был признан неприемлемым, хотя принцип «чем дороже жилье, тем больше сумма налога» соблюдался и оставался приоритетным. С учетом потерь, которые фактически понес бюджет при замене двух платежей с имущества одним, ситуация с введением в ближайшее время налога на недвижимость многим представляется нереальной.

Наконец, следует отметить основной, по мнению многих исследователей, фактор, не позволяющий говорить о возможности применения единого налога на недвижимость в среднесрочной перспективе. В России существует возможность разделения прав на землю и объект имущества, находящегося на ней, что оказывает прямое влияние на учет и порядок формирования налоговой базы и, по сути, нивелирует все достоинства единого налога. Значительное количество собственников не обладают правами на земельный участок (чаще всего он находится на праве бессрочного или срочного пользования), на котором расположен объект имущества, и они (что самое главное) не стремятся получить эти права. Вместе с тем приоритет в отношениях собственности отдается именно объекту имущества, а не земле (Там же).

В результате анализ различных проектов российского налога на недвижимость, а также опыт эксперимента по введению налога на недвижимость, осуществленный с 1996 по 2005 г. в г. Великом Новгороде и Твери, позволил обосновать предпочтительность сохранения действующей в России системы налогообложения объектов имущества.

Актуальные изменения в налогообложении имущества физических лиц в РФ

В настоящее время фискальная роль налога на имущество физических лиц незначительна (рис. 1).

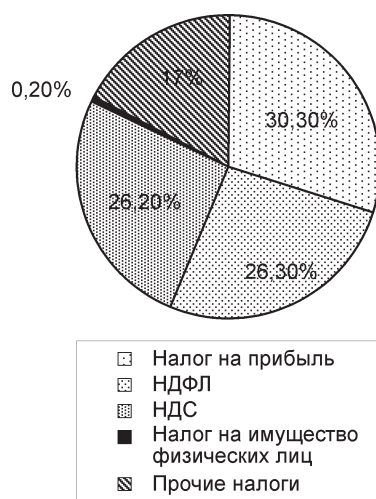


Рис. 1. Структура налоговых доходов консолидированного бюджета РФ за январь–ноябрь 2015 г.

Источник. URL: www.nalog.ru

Поимущественные налоги в большинстве стран также преимущественно местные, однако их доля в доходах местных бюджетов достигает: в Нидерландах – 95%, в Великобритании и Австралии – по 90%, в Канаде – 81, в Германии – 80, в Дании – 73, в Швеции – 69, во Франции – 52, в США – от 10 до 70% в зависимости от штата². За счет поступлений налога на имущество местные власти финансируют пожарную охрану, полицию, школы, здравоохранение и т. п.

Такое положение в России, по мнению большинства специалистов, объясняется недооценкой фискального потенциа-

² Данные U.S. Census Bureau: Tax Foundation calculations.

ла данного налога и несовершенством механизма его исчисления и взимания (Гончаренко, 2011).

Целью нововведений 2015 г. тем не менее является не повышение налоговой нагрузки для граждан, а переход к более справедливому налогообложению и повышение фискального значения налога на имущество (Курков, Пьянова, 2015). Однако ожидается, что суммы налога, уплачиваемые гражданами, существенно возрастут. Результаты кадастровой оценки объектов недвижимого имущества, которая уже завершена в ряде субъектов РФ, демонстрируют неравномерное возрастание стоимости объектов для целей налогообложения (табл. 1).

Согласно данным табл. 1, более всего увеличена налогооблагаемая база по налогу в отношении самых распространенных в России объектов – квартир и комнат.

Кадастровая оценка объектов недвижимого имущества не является однозначной и неизменной для налогоплательщика (Баханаева, 2014) – у него есть возможность оспаривать ее результаты в судебном порядке (табл. 2).

Социальные последствия исчисления налога с кадастровой стоимости объектов недвижимости

По прогнозам аналитиков, переход к исчислению налога на имущество физических лиц на основе кадастровой стоимости объектов недвижимого имущества приведет к увеличению налоговой нагрузки граждан как минимум в 10 раз (Пьянова, Лавник, 2015), а значит – к снижению реаль-

Таблица 1

Результаты кадастровой оценки объектов имущества

Тип	Количество	Удельный вес в общем объеме объектов оценки, %	Отличие кадастровой стоимости	
			от инвентаризационной	от рыночной
Квартира, комната	4 605 436	53	в 10 раз	± 1%
Жилой дом	1 794 804	20	в 4 раза	- 50%
Садовый домик, дача	763 697	8	в 3,5 раза	- 50%
Гаражи, стоянки	461 730	6	в 7 раз	- 30%
Нежилые объекты	117 287	13	в 5 раз	- 70%

Источник. Составлено по данным Минэкономразвития РФ.

Таблица 2

Оспаривание кадастровой стоимости в 2015 г.

Субъект РФ	Оспорено количество объектов	Уменьшение кадастровой стоимости
г. Москва	44	16,8 млрд руб.
Кемеровская область	21	2,58 млрд руб.
Новосибирская область	15	1,1 млрд руб.
Тульская область	58	966 млн руб.
Магаданская область	5	341 млн руб.
Удмуртская Республика	4	86,5 млн руб.

Источник. Составлено автором по данным Росреестра.

ных доходов, прежде всего, социально незащищенных слоев населения.

В связи с этим целесообразно рассмотреть отдельные положения нового законодательства о налоге на имущество физических лиц для оценки предусмотренных мер социальной защиты населения.

Во-первых, для жилых объектов установлены налоговые вычеты. Вычеты различаются по видам имущества: для комнат – 10 м², для квартир – 20 м², для жилых домов – 50 м², для единых недвижимых комплексов – 1 млн рублей. Представительные органы муниципальных образований вправе увеличивать размеры налоговых вычетов. По данным Росстата³, большая часть жилья в России состоит из малогабаритных (одно- и двух комнатных) квартир, площадь которых не больше 80 м², а размеры комнат – не больше 15 м². В таких условиях налоговые вычеты уменьшают налоговую нагрузку для владельцев квартир на 25, владельцев комнат – на 75%. Следовательно, предусмотренные главой 32 НК РФ меры социальной защиты населения будут действенными, так как существенно снизят сумму налога к уплате.

Во-вторых, сохранились ранее действовавшие налоговые льготы. Для пенсионе-

ров, инвалидов и т. д., имеющих в собственности один объект имущества, налоговая нагрузка не увеличится. Самая распространенная категория льготников по налогу на имущество физических лиц – пенсионеры. Например, в Москве их доля составляет около 95% всех лиц, имеющих право на льготы (табл. 3).

Существенно изменены условия предоставления льгот: если в собственности гражданина, имеющего право на льготу, находится два и больше объектов имущества одного вида, то льгота будет действовать только на один из объектов каждого вида. Налоговые льготы также не предоставляются на недвижимость стоимостью более 300 млн руб., на торговые и бизнес-центры. По нашему мнению, это рационально, поскольку меры государственной поддержки должны распространяться только на лиц, действительно в них нуждающихся.

В-третьих, для недопущения резкого роста сумм налога предусмотрены временные понижающие коэффициенты, применяемые при исчислении налога (Курков, Пьянова, 2015). Значение коэффициента в первый год применения кадастровой стоимости объектов недвижимого имущества как налоговой базы составляет 0,2; во второй – 0,4; в третий – 0,6; в четвертый – 0,8. С пятого года коэффициент не применяется. В настоящее время только 28 субъектов РФ перешли к исчислению налога на имущество физических лиц по кадастровой

Таблица 3

Льготы по налогу на имущество физических лиц в г. Москве

Категория	Количество, тыс. чел.	Доля от общего числа льготников, %
Инвалиды и лица, нуждающиеся в социальной поддержке	83	4,9
Пенсионеры	1600	94,4
Ветераны, герои, военнослужащие и члены их семей	12	0,7
Иные категории	0,046	0,003
Всего	1695,046	100

Источник. Составлено на основе данных URL: www.mos.ru

³ URL: www.gks.ru

стоимости. Следовательно, в муниципальных образованиях этих регионов налог на имущество физических лиц за 2015 г. должен исчисляться с коэффициентом 0,2. В следующие три года налоговая нагрузка будет последовательно возрастать – на 20% ежегодно, что поможет населению постепенно привыкнуть к новым правилам.

Однако существуют отдельные нормы НК РФ, которые, по нашему мнению, могут привести к негативным социальным последствиям введения нового налога на имущество физических лиц.

Во-первых, предельные налоговые ставки установлены на федеральном уровне, а местной власти дано право уменьшить до нуля или увеличить налоговую ставку (но не более чем в 3 раза). По предположениям отдельных экспертов, местные администрации скорее будут увеличивать, чем уменьшать ставки. В результате применения предельной ставки налог для граждан может вырасти в 20 раз⁴.

Во-вторых, в настоящий момент в главе 32 НК РФ предусмотрен предел кадастровой стоимости объектов недвижимого имущества в размере 300 млн руб. для применения налоговой ставки 2%. По данным портала РБК⁵, самая высокая кадастровая стоимость недвижимости в настоящее время в ЦАО Москвы составляет около 270 тыс. руб. за м². При средней по РФ площади жилой недвижимости – 80 м² средняя кадастровая стоимость объекта имущества не превысит 21,6 млн руб. Следует отметить, что в целом по Российской Федерации кадастровая стоимость недвижимого имущества существенно ниже, чем в ЦАО Москвы.

Однако 300 млн руб. – слишком высокая стоимость, с которой нужно начинать налогообложение недвижимости по максимальной ставке, разумнее было бы снизить ее до 100 млн руб. (некоторыми предлагается лимит 50 млн руб.). Данное нововведение, безусловно, затронет интересы владельцев дорогостоящей недвижимости, однако позволит переложить часть налоговой нагрузки на обеспеченные слои общества и значительно увеличить налоговые поступления. За счет увеличения налоговых до-

ходов возможно расширение финансовой самостоятельности муниципальных образований и увеличение объемов предоставляемых налоговых льгот на местном уровне.

Кроме того, некоторые ученые предлагают установить большее количество интервалов стоимости недвижимости и соответствующих налоговых ставок в целях реализации принципа справедливости налогообложения (Там же, 2015).

В-третьих, при действующем порядке исчисления налога на имущество физических лиц налоговая база определяется для каждого объекта недвижимого имущества отдельно, соответственно все объекты будут облагаться налогом по ставке 0,1 %, если их кадастровая стоимость не превышает 300 млн руб.

Представляется целесообразным внести в главу 32 НК РФ изменения, устанавливающие порядок определения налоговой базы исходя из суммарной кадастровой стоимости всех объектов недвижимого имущества одного вида. Такой порядок определения налоговой базы действовал ранее в Федеральном законе «О налогах на имущество физических лиц», аналогичные нормы применяются в налоговом законодательстве ряда европейских стран, где для исчисления налога определяется совокупная стоимость всего имущества налогоплательщика. Введение данной нормы в РФ не затронет интересы граждан, нуждающихся в социальной защите, вследствие применения налоговых льгот. Налоговая нагрузка возрастет только для лиц, владеющих несколькими объектами недвижимого имущества каждого вида, имеющими высокую кадастровую стоимость.

В-четвертых, местный статус имущественных налогов подразумевает, что при их установлении представительные органы муниципальных образований имеют возможность дифференцировать подход к предоставлению льгот на основании территориальных особенностей (Вылегжанина, 2015). Субъекты РФ и муниципальные образования, располагающие реальными данными о социальной ситуации на подведомственной территории и наделенные более широкими полномочиями в области налоговой политики, смогут более оперативно и эффективно реализовать меры социальной поддержки в

⁴ URL: www.nalog.ru

⁵ URL: www.rbc.ru

части предоставления льгот имущественного характера⁶. Однако при расширении налоговых полномочий субъектов Федерации следует иметь в виду, что далеко не все муниципалитеты к такому расширению готовы: как показывает практика, льготы по налогу на имущество физических лиц часто не имеют адресного характера, оценка их эффективности не проводится.

Для обоснования выводов нами были выбраны десять субъектов Российской Федерации, не получающих дотации из федерального бюджета на выравнивание бюджетной обеспеченности, а также десять субъектов Федерации, являющихся крупнейшими получателями таких дотаций из федерального бюджета (в размере от 9 млрд руб., что в совокупности составляет около 49% всего объема таких дотаций)⁶.

⁶ Основные направления Налоговой политики Российской Федерации на 2016 год и на плановый период 2017 и 2018 годов.

⁷ По данным Министерства финансов РФ.

Анализ проводился по данным Федеральной налоговой службы о налоговой базе и структуре начислений по налогу на имущество физических лиц. В расчетах не использовались суммы налога, не уплаченные в связи с применением специальных налоговых режимов (табл. 4, 5).

В первой группе регионов доля налогоплательщиков, применяющих льготы по налогу на имущество физических лиц, в среднем составляла в 2013 г. 35,9%; в 2014 г. она снизилась до 33,2%. Во второй группе регионов доля лиц, использовавших льготы, оказалась равной в 2013 г. 33,5% и значительно выше в 2014 г. – 41,9%. Средние по России показатели составили в 2013 г. 35,4%, в 2014 г. – 36,8%.

При этом в 2013 г. в первой группе регионов доля граждан, получающих льготы, установленные федеральным законодательством, в общем количестве льготников составила 89,1%, во второй – 99,3%. В 2014 г. отмечена тенденция к незначительному сокра-

Таблица 4

Применение льгот по налогу на имущество физических лиц в разрезе субъектов Российской Федерации в 2013 г.

Субъект Российской Федерации	Количество налогоплательщиков	Количество налогоплательщиков, применяющих льготы	В том числе	
			федеральные льготы	местные льготы
г. Москва	4 906 354	1 696 092	1 695 677	388
Московская область	3 932 330	1 177 207	1 175 668	1408
г. Санкт-Петербург	2 940 112	937 045	934 832	346
Ленинградская область	1 018 292	339 758	340 478	2
Республика Татарстан	2 401 661	774 986	774 260	37
Самарская область	1 886 595	1 277 777	606 108	2908
Тюменская область	672 933	232 422	231 256	1459
Ханты-Мансийский АО	692 441	220 106	162 891	57 197
Ямало-Ненецкий АО	205 134	44 155	38 944	5163
Сахалинская область	194 150	74 327	74 309	31
Тамбовская область	585 863	262 321	261 159	1299
Забайкальский край	383 888	105 288	105 147	-
Ставропольский край	1 142 369	396 561	395 905	102
Республика Тыва	93 522	20 431	20 425	6
Республика Бурятия	345 894	107 554	107 398	-
Алтайский край	1 351 946	442 604	436 542	6495
Чеченская Республика	101 027	9072	6821	2243
Камчатский край	121 515	45 457	45 321	105
Республика Дагестан	245 049	87 295	87 230	176
Республика Саха (Якутия)	356 576	108 125	107 174	954
Российская Федерация – итог	72 160 251	25 536 317	25 269 871	297 966

Источник. Составлено по данным ФНС России.

Применение льгот по налогу на имущество физических лиц в разрезе субъектов Российской Федерации в 2014 г.

Субъект Российской Федерации	Количество налогоплательщиков	Количество налогоплательщиков, применяющих льготы	В том числе	
			федеральные льготы	местные льготы
г. Москва	4 966 716	1 681 165	1 678 473	419
Московская область	4 162 210	1 244 363	1 242 573	1415
г. Санкт-Петербург	2 820 979	969 444	966 636	354
Ленинградская область	971 281	287 870	287 775	3
Республика Татарстан	2 291 978	796 736	795 518	52
Самарская область	1 786 207	672 978	669 478	3671
Тюменская область	698 369	236 000	235 066	989
Ханты-Мансийский АО	642 285	215 660	170 894	48 247
Ямало-Ненецкий АО	203 163	44 587	40 350	4297
Сахалинская область	188 418	71 790	71 682	35
Тамбовская область	583 364	274 413	272 953	1357
Забайкальский край	357 133	110 072	109 726	10
Ставропольский край	1 091 097	687 460	403 031	133
Республика Тыва	97 433	19 532	19 532	0
Республика Бурятия	358 768	109 215	108 961	0
Алтайский край	1 174 515	422 186	417 221	5133
Чеченская Республика	113 701	9782	6486	3296
Камчатский край	122 360	44 628	44 394	194
Республика Дагестан	307 109	122 924	121 601	1160
Республика Саха (Якутия)	354 346	111 746	110 273	1414
Российская Федерация – итога	70 136 878	25 813 580	25 537 716	268 847

Источник. Составлено по данным ФНС России.

щению количества льготников по второй группе – 99 и 84,4% соответственно.

Помимо федеральных льгот, налогоплательщики могут воспользоваться местными льготами, установленными решениями представительных органов муниципальных образований. В первой группе «местными преимуществами» в 2013 г. воспользовались 68939 чел., что составляет 1% всех налогоплательщиков, использующих льготы по налогу на имущество физических лиц, в 2014 г. – 59 482 чел., или 1%.

Во второй группе эти показатели составили в 2013 г. 9973 чел., или 0,7% налогоплательщиков, применяющих льготы; в 2014 г. величины немного увеличились и составили 12 697 чел. и 1% соответственно.

В абсолютном выражении количество лиц, использующих право на льготы по налогу на имущество физических лиц, в Российской Федерации увеличилось в 2014 г. по сравнению с 2013 г. на 277 тыс. чел.

Анализ предоставленных льгот по кодам позволяет выявить группы льготни-

ков, за счет которых произошло такое увеличение:

3 010 301 – Герои Советского Союза и Герои Российской Федерации, а также лица, награжденные орденом Славы трех степеней;

3 010 304 – лица вольнонаемного состава Советской Армии, Военно-Морского Флота, органов внутренних дел и государственной безопасности, занимавшие штатные должности в воинских частях, штабах и учреждениях, входивших в состав действующей армии в период Великой Отечественной войны, либо лица, находившиеся в этот период в городах, участие в обороне которых засчитывается этим лицам в выслугу лет для назначения пенсии на льготных условиях, установленных для военнослужащих частей действующей армии;

3 010 381 – пенсионеры, получающие пенсии, назначаемые в порядке, установленном пенсионным законодательством, а также лица, достигшие возраста 60 и 55 лет (соответственно мужчины и женщины), которым согласно законодательству Россий-

ской Федерации выплачивается ежемесячное пожизненное содержание;

3 010 383 – родители и супруги военнослужащих и государственных служащих, погибших при исполнении служебных обязанностей.

По группам анализируемых регионов тенденции были разными: по первой число льготников сократилось на 533 тыс. чел., по второй – напротив, возросло на 327 тыс. чел.

Состав предоставляемых льгот по налогу на имущество физических лиц также имеет определенные особенности. На федеральном уровне освобождены от уплаты налога следующие категории физических лиц⁸:

1) Герои Советского Союза и Герои Российской Федерации, а также лица, награжденные орденом Славы трех степеней;

2) инвалиды I и II групп инвалидности;

3) инвалиды с детства;

4) участники гражданской войны и Великой Отечественной войны, других боевых операций по защите СССР из числа военнослужащих, проходивших службу в воинских частях, штабах и учреждениях, входивших в состав действующей армии, и бывших партизан, а также ветераны боевых действий;

5) лица вольнонаемного состава Советской Армии, Военно-Морского Флота, органов внутренних дел и государственной безопасности, занимавшие штатные должности в воинских частях, штабах и учреждениях, входивших в состав действующей армии в период Великой Отечественной войны, либо лица, находившиеся в этот период в городах, участие в обороне которых засчитывается этим лицам в выслугу лет для назначения пенсии на льготных условиях, установленных для военнослужащих частей действующей армии;

6) лица, пострадавшие от воздействия радиации и имеющие право на получение социальной поддержки, принимавшие непосредственное участие в составе подразделений особого риска в испытаниях ядерного и термоядерного оружия, ликвидации аварий ядерных установок на средствах вооружения и военных объектах;

7) военнослужащие, а также граждане, уволенные с военной службы по достиже-

нии предельного возраста пребывания на военной службе, состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями, имеющие общую продолжительность военной службы 20 лет и более;

8) члены семей военнослужащих, потерявших кормильца, родители и супруги военнослужащих и государственных служащих, погибших при исполнении служебных обязанностей;

10) пенсионеры, получающие пенсии, назначаемые в порядке, установленном пенсионным законодательством, а также лица, достигшие возраста 60 и 55 лет (соответственно мужчины и женщины), которым в рамках законодательства Российской Федерации выплачивается ежемесячное пожизненное содержание;

11) граждане, уволенные с военной службы или призывавшиеся на военные сборы, выполнявшие интернациональный долг в Афганистане и других странах, в которых велись боевые действия.

Муниципальные льготы отличаются достаточным разнообразием. Например, в Санкт-Петербурге освобождаются от уплаты налога дети-сироты, дети, оставшиеся без попечения родителей; в Тамбове – лица, относящиеся к молодой семье, возраст супругов в которой не превышает 35 лет, и имеющие одного и более несовершеннолетних детей; в Самаре – многодетные семьи, имеющие на иждивении троих и более детей в возрасте до 18 лет; и т. д.

Оценка действующих налоговых льгот по налогу на имущество физических лиц

Очевидно, что объемы предоставляемых льгот по регионам прямо не коррелируют с объемами дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности, но наблюдается тенденция отсутствия заинтересованности дотационных регионов в проведении самостоятельной налоговой политики в части социальной поддержки граждан (Пьянова, 2015).

Кроме того, многочисленные льготы зачастую не являются адресными и могут использоваться лицами, не нуждающимися в мерах поддержки со стороны государства.

В связи с изложенным выше проблема мониторинга налоговых льгот на осно-

⁸ Глава 32 Налогового кодекса РФ.

ве оценки их результативности и эффективности по-прежнему актуальна для России. Организация, проведение оценки и мониторинга, принятие решений по их результатам, доведение этих решений до практической реализации должны осуществляться государственными финансовыми органами федерального и регионального уровня, соответственно первыми – в отношении льгот по федеральным, региональным, местным налогам, а вторыми – в отношении льгот по региональным и местным налогам. На Министерство финансов должна быть возложена обязанность разработки единой методологической, организационной, процедурной и методической базы процесса мониторинга налоговых льгот на предмет их результативности и эффективности, а также координации мониторинговой деятельности в едином налоговом пространстве страны (Барулин, Казак, Слепухина, 2014).

Необходимо также определиться с временной периодичностью проведения оценки результативности и эффективности налоговых льгот, а также принятия решений по их пересмотру. Вряд ли такую оценку нужно проводить ежегодно, так как налогоплательщику требуется время для адаптации к вновь введенным налоговым льготам и принятия решений. Следует также учитывать специфику льгот. Например, период оценки инвестиционных налоговых льгот должен составлять 5 лет – общепринятый в мире период принятия налогоплательщиком инвестиционных решений и осуществления капитальных вложений, а по всем прочим группам и видам налоговых льгот, в том числе социальной направленности, им должен быть период бюджетного планирования – 3 года.

Сегодня в ряде субъектов РФ приняты региональные законы о льготном налогообложении, согласно которым на законодательном уровне зафиксирована организация оценки эффективности налоговых льгот за исполнительными органами власти, а также обязанность налогоплательщиков-организаций представлять в налоговый орган документы, подтверждающие направление высвобожденных средств в результате использования налоговых льгот. В исследуемых регионах подобные законы при-

няты в Московской и Тюменской областях, Ханты-Мансийском автономном округе, Республике Дагестан, Республике Саха (Якутия). Можно предположить, что в ряде субъектов РФ мониторинг и оценка эффективности применяемых налоговых льгот, в том числе социального характера, не проводятся. Следует также отметить, что в указанных регионах предусмотрена ежегодная периодичность проведения такой оценки, что, на наш взгляд, является целесообразным для мониторинга информации, но не для принятия решения о результативности и эффективности применяемых льгот.

Наиболее сложной, трудоемкой и одновременно ответственной частью процесса внедрения и проведения мониторинга представляется разработка системы оценочных критериев (показателей) и собственно процедура оценки на ее основе результативности и эффективности налоговых льгот.

Под результативностью последних следует понимать достижение предполагаемых целей, выраженных в определенных результатах, для обеспечения которых налоговые льготы были установлены. В связи с этим возникает проблема правильного количественного выражения и измерения результатов с помощью критериев и показателей, в полной мере характеризующих цели введения льгот, а также достаточности или недостаточности достигнутого значения результатов. У одной льготы может быть не один, а несколько результатов.

Под эффективностью налоговой льготы понимается ее целесообразность с точки зрения приемлемой затратоемкости достижения определенного ожидаемого и (или) запланированного результата (результатов), т. е. это соотношение результата с расходами на его обеспечение. При оценке эффективности также необходимо определить, что следует понимать под расходами и какой уровень эффективности можно считать приемлемым или неприемлемым для определения соответствующих ориентиров (нормативных или предельных значений показателей).

Таким образом, если оценка результативности налоговых льгот должна дать ответ на вопрос, достигнуты ли цели их вве-

дения, то оценка эффективности призвана показать, с каким уровнем потерь для бюджета и (или) выгод для экономики страны и налогоплательщиков эти цели были достигнуты или не достигнуты (Шулейко, 2014). В связи с этим алгоритм, последовательность процедуры оценки налоговых льгот и принятия решений по ее результатам должны включать следующие этапы:

- оценка их результативности – если результатов нет или они не соответствуют ожидаемым параметрам, принимается решение об отмене либо существенном изменении направленности или элементов налоговой льготы; если результативность достаточная – проводится оценка эффективности;

- оценка эффективности результатов – если ее уровень соответствует приемлемому, нормативному, то действие налоговой льготы продляется на следующий период; если уровень эффективности ниже требуемого (приемлемого, нормативного), льгота отменяется либо существенно трансформируется по элементам.

Объектом оценки налоговых льгот по налогу на имущество физических лиц должны быть социальные результативность и эффективность, отличающиеся от их экономических аналогов сложностью количественного выражения цели и ее результатов. Такими социальными результатами могут быть: улучшение финансового положения путем увеличения доходов малообеспеченных слоев населения, пенсионеров, инвалидов и лиц, имеющих на иждивении несовершеннолетних детей; повышение доступности жилья, коммерческого обучения и дорогостоящего медицинского обслуживания; увеличение социальных расходов организаций; развитие социальной сферы и т. д.

Критериями результативности социальных налоговых льгот *по налогам с физических лиц*, направленных на финансовую поддержку малообеспеченных и других категорий налогоплательщиков, являются потребность в этих льготах и их значимость для налогоплательщиков. Оценка результативности должна проводиться как в целом по данной группе льгот, так и по отдельным их видам в отношении соответствующих категорий налогоплательщиков.

По налогу на имущество физических лиц для расчетов были использованы данные Росстата и ФНС⁹. Потребность в льготах может быть выражена через показатели доли населения, денежные доходы которого не превышают определенного в стране минимума доходов (оплаты труда) в общей численности населения.

Значение этих показателей составило 15,4 млн чел. (10,7%) в 2012 г. и 15,5 млн чел. (10,8%) в 2013 г. Приведенные цифры косвенно характеризуют возрастающую потребность в социальных льготах, так как численность населения, доходы которого ниже прожиточного минимума, увеличивается. При этом разница между ними косвенно свидетельствует о нерезультативности применяемых мер поддержки. Значимое (в соответствии с требуемым, прогнозным уровнем) снижение величины первого показателя за анализируемый период и увеличение разницы между этими показателями при введении новых или изменении действующих льгот – свидетельство их результативности.

Значимость для налогоплательщиков социальных налоговых льгот рассматриваемой группы можно определить с помощью приведенных ниже показателей.

1. Годовая и (или) среднемесячная сумма экономии на налогах.

В среднем по России величина экономии на налоге на имущество физических лиц составила на одного налогоплательщика в 2012 г. 706,09 руб., или 58,85 руб. ежемесячно; в 2013 г. – 838,61 руб., или 69,89 руб. ежемесячно; в 2014 г. – 940,11 руб., или 78,34 руб. ежемесячно.

2. Удельный вес этой экономии в годовых и (или) среднемесячных доходах льготизируемых категорий населения.

В 2012 г. экономия на налоге на имущество физических лиц составляла ежемесячно 6% доходов населения, имеющего доходы ниже прожиточного минимума; в 2013 г. этот показатель увеличился до 7%. Статистические данные о численности населения, имеющего доходы ниже прожиточного минимума в 2014 г., отсутствуют, что делает невозможным расчет экономии на налоге за указанный период.

⁹ Здесь и далее – расчеты автора.

3. Отношение суммы экономии на налогах к стоимости общей и (или) специальной минимальной потребительской корзины (покупательной способности экономии на налогах) (рис. 2).

Покупательная способность экономии на налоге на имущество физических лиц в 2012 г. составляла 11%, таким же ее уровень остался и в 2013 г.

Рассчитанные показатели результативности позволяют сделать следующий вывод: при незначительном увеличении экономии на налоге и росте доли этой экономии в доходах социально незащищенных граждан налоговые льготы по данному налогу нельзя назвать результативными в силу того, что при неизменной покупательной способности экономии на налоге не увеличивается численность населения с доходами ниже прожиточного минимума.

Соответствие значений этих показателей установленным стандартам и их увеличение (при введении новых или замене действующих льгот) будет означать их результативность и – наоборот. Одной из проблем оценки эффективности льгот по налогу на имущество физических лиц является отсутствие общеустановленных стандартов результативности. В научно-исследовательских работах отечественных и зарубежных ученых тема оценки эффективности налоговых льгот пока представлена недостаточно. Причем многие из этих показателей носят номинальный характер и их изменения могут быть оценены только по двоичной системе: улучшился показатель или не улучшился.

Эффективность результативных социальных налоговых льгот по налогу на имущество физических лиц должна характеризовать целесообразность их установления и функционирования с позиций потерь бюджетных доходов, принимающих для государства форму налоговых расходов. Налоговые льготы анализируемого периода нельзя считать результативными, что обуславливает нецелесообразность оценки их эффективности. Однако в подтверждение наших выводов рассчитаем отдельные показатели. Критерием эффективности может выступать степень влияния этих льгот на бюджетные доходы и дефицит бюджета:

- суммы потерь бюджета от применения льгот по налогу на имущество физических лиц, составившие в 2012 г. 18 209 100 тыс. руб., в 2013 г. – 21 415 122 тыс. руб., в 2014 г. – 24 267 579 тыс. руб.

- незначительность соотношения (в процентах) названных сумм бюджетных потерь (налоговых расходов) и общей суммы доходов бюджета. За анализируемый период эти величины составляли 0,077; 0,087 и 0,091% соответственно;

- отношение (в процентах) названных сумм бюджетных потерь (налоговых расходов) к общей сумме налоговых расходов. За 2012 г. – 1,34%, 2013 г. – 1,11%;

- отношение (в процентах) названных сумм бюджетных потерь (налоговых расходов) к сумме дефицита бюджета. Бюджетный профицит в 2012 г. (260 387 млн руб.) не позволил рассчитать данный показатель. Дефицит бюджета в 2013 г. составил 848 224 млн руб., рассчитанное отношение – 2,146%;

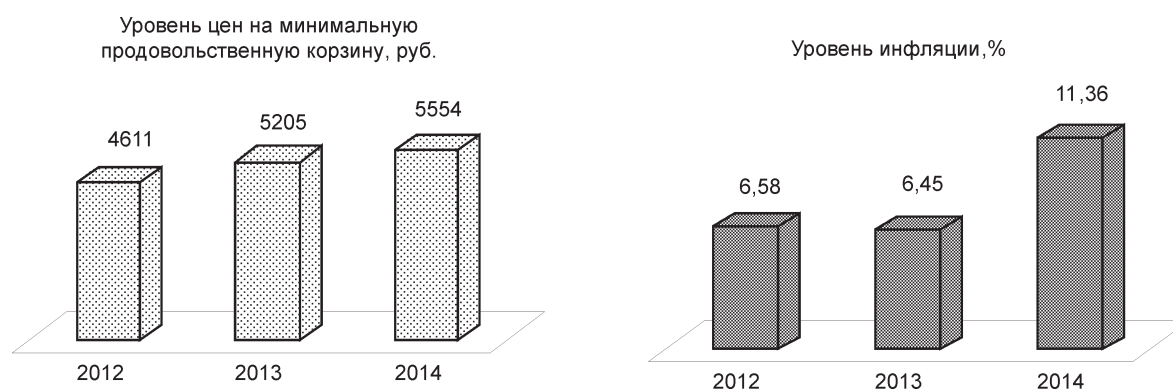


Рис. 2. Динамика уровня инфляции и цен на минимальную продовольственную корзину

Источник. Авторская разработка.

в 2014 г. дефицит бюджета – 334 млрд руб., рассчитанное отношение – 7,27%;

- увеличение бюджетного дефицита (в процентах к общей сумме доходов) с учетом социальных налоговых льгот по сравнению с дефицитом бюджета без учета этих налоговых льгот. За 2013 г. этот показатель составил 0,078%, за 2014 г. – 1,072%.

* * *

Рассчитанные показатели свидетельствуют о возрастании фискального значения льгот по налогу на имущество физических лиц для государства, при этом социальное значение данных льгот снижается, что косвенно подтверждает выводы о неэффективности указанных налоговых льгот. В случае же признания налоговых льгот результативными представляется целесообразным при разработке методики оценки льгот определить некие предельные значения этих показателей, превышение которых позволит считать такие социальные налоговые льготы неэффективными.

Кроме того, оценка применяемых льгот осложняется тем, что современная статистическая база не отвечает требованиям эффективной организации мониторинга и оценки эффективности налоговых льгот. Имеющиеся данные по статистике льгот представляются недостаточно подробно и оперативно. Например, по большинству показателей развития социальной сферы данные за 2014 и даже 2013 годы еще не сформированы.

Сегодня нельзя однозначно утверждать, что введение новых правил исчисления налога на имущество физических лиц будет способствовать реализации его фискальной и социальной функций, поскольку практические данные появятся только во второй половине 2016 г. Но расчет налога на основе кадастровой оценки имущества, по нашему мнению, представляется основным и прогрессивным способом увеличения доходов местных бюджетов (Подъяблонская, 2013). Расширение финансовой самостоятельности муниципальных образований создает возможность реализации региональных программ на местах оперативно и эффективно (Секлецова О., Кузнецова, Новоселова, Секлецова А., 2015), с уче-

том местной специфики, независимо от дотаций из федерального бюджета.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ (REFERENCES)

Барулин С.В., Казак А.Ю., Слепухина Ю.Э. 2014. Оптимизация налоговых льгот на основе их оценки. *Вестник УрФУ. Серия Экономика и управление*. № 6. С. 117–147. [Barulin S.V., Kazak A.U., Slepukhina U.E. 2014. Optimization of tax privileges on the basis of evaluation. *Vestnik UrFU. Seriya Ekonomika i upravlenie*. No 6. PP. 117–147. (In Russ.)]

Баханаева А.А. 2014. Налогообложение имущества физических лиц: проблемы и перспективы развития. *The Genesis of Genius*. Женева. № 1-1. С. 7–12. [Bahanaeva A.A. 2014. Taxation of property of individuals: problems and prospects. *The Genesis of Genius*. Geneva. No 1-1. PP. 7–12. (In Russ.)]

Вылегжанина Е.В. 2015. Реформирование налога на имущество физических лиц в России. *Міжнародний науковий журнал*. Киев. № 3. С. 11–15. [Vylegzhaniina E.V. 2015. Reforming the property tax of physical persons in Russia. *Mizhnarodnyi naukovii zurnal*. Kiev. No 3. PP. 11–15. (In Ukr.)]

Гончаренко Л.И. (Ред.). 2011. *Актуальные проблемы развития налоговой системы России в первом десятилетии 21 века*: монография. Москва: Финуниверситет. С. 175–186. [Goncharenko L.I. (Ed.). 2011. *Actual problems of development of tax system of Russia in the first decade of the 21st century*. Moscow: Finansovyi uniuersitet. PP. 175–186. (In Russ.)]

Курков И.И., Пьянова М.В. 2015. Налог на недвижимость физических лиц в России: проблемы и перспективы. *Налоги и налогообложение*. № 4(130). С. 289–299. [Kurkov I.I., Pyanova M.V. 2015. Property tax of physical persons in Russia: problems and prospects. *Nalogi i nalogooblozenie*. No 4(130). PP. 289–299. (In Russ.)]

Подъяблонская Е.П. 2013. Оптимизация государственных расходов на социальную поддержку граждан и направления повышения ее эффективности. *Финансы и кредит*. № 40(568). С. 52–62. [Podyablonskaya E.P. 2013. Optimization of public expenditures on social support for citizens and improving its performance. *Finansy i kredit*. No 40(568). PP. 52–62. (In Russ.)]

Пьянова М.В. 2015. Роль имущественного налогообложения организаций в обеспечении социальной поддержки граждан. *Налоги и налогообложение*. № 9(135). С. 680–688. [Pyanova M.V. 2015. The role of property taxation organizations in providing social support to citizens. *Nalogi i nalogooblozenie*. No 9(135). PP. 680–688. (In Russ.)]

Пьянова М.В., Лавник Р.В. 2015. К вопросу об эффективности налоговых льгот социального характера. *Евразийский союз ученых*. № 10(19). С. 146–150. [Pyanova M.V., Lavnik R.V. 2015. To the question about the effectiveness of tax incentives of a social nature. *Evroaziiskii souz uchenykh*. No 10(19). PP. 146–150. (In Russ.)]

Секлецова О.В., Кузнецова О.С., Новоселова Е.Е., Секлецова А.А. 2015. Региональные аспекты финансирования системы социальной защиты населения. *Wschodnioeuropejskie Czasopismo Naukowe*. Варшава. № 3-1(3). С. 82–87. [Seklecova O.V., Kuznecova O.S., Novoselova E.E., Seklecova A.A. 2015. Regional aspects of the financing system of social protection of the population. *Eastern*

European Scientific Journal. Warsaw. No 3-1(3). PP. 82–87. (In Pol.)]

Смирнов Д.А. 2011. Льготирование в налогах на имущество: проблемы и возможности для совершенствования. *Финансовая аналитика: проблемы и решения*. № 19. С. 22–26. [Smirnov D. A. 2011. Participants in the property tax: problems and opportunities for improvement. *Finansovaya analitika: problemy i resheniya*. No 19. PP. 22–26. (In Russ.)]

Шулейко О.Л. 2014. Налоговые расходы как инструмент бюджетно-налоговой политики. *Белорусский экономический журнал*. № 3(68). С. 86–95. [Shuleyko O.L. 2014. Tax expenditure as a tool of fiscal policy. *Belorusskii ekonomicheskii zhurnal*. No 3(68). PP. 86–95. (In Russ.)]

In citation: *Belorusskii Ekonomicheskii zhurnal*. 2016. No 3. P. 93–105.

Belarusian Economic Journal. 2016. No 3. P. 93–105.

ON REFORMING PROPERTY OF PHYSICAL PERSONS' TAX IN RUSSIA

Marina Pyanova¹

Author affiliation: ¹ Financial University under the Government of the Russian Federation (Moscow, Russia).

Corresponding author: Marina Pyanova (marinapyanova@mail.ru).

ABSTRACT. The paper discusses the relevant changes of taxation regarding physical persons' property, which came into force effective January 1, 2015. There was pointed out the general trend of increasing the number of taxpayers who enjoy the privileges of physical persons' property tax. Analyzed were the main directions of improvement and further development of physical persons' property tax in Russia. Conclusions were drawn regarding the fact that an imperfect mechanism of physical persons' property tax computation and collection, as well as the transition to computing the tax based on cadaster value of real estate objects are the sources of ambiguity, which complicates the performance of the social function by this tax.

KEYWORDS: property of physical persons' tax, cadastral value, real estate object, tax privilege.

JEL-code: H24.

Received 2.03.2016

