

ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ
ПЕРЕХОДНОГО ПЕРИОДА

Научные труды № 67Р

**Налоговая реформа в России:
проблемы и решения
(Том II)**

Москва
2003

www.iet.ru

1

УДК 336.221.4.02(470)
ББК 65.261.4(2Рос)-1
Н23

Налоговая реформа в России: проблемы и решения:
[В 2 т.]. (Т. 2) - М. : ИЭПП, 2003. - 396-638 с.
(Научные труды / Ин-т экономики переходного периода; № 67Р).
Агентство СИР РГБ

В работе исследуются результаты реформы ряда налогов в теоретическом и эмпирическом плане, возможные направления изменения правил налогообложения в областях налоговой системы, еще не охваченных реформированием, и формулируются предложения по совершенствованию налогового законодательства. Также сопоставляются основные положения налоговых систем в России и в ряде стран СНГ.

Авторский коллектив: Глава 1 – Кадочников П., Непесов К.; глава 2 – Синельников-Мурылев С., Кадочников П., Некипелов Д.; глава 3 – Шкrebela Е.; глава 4 – Синельников-Мурылев С., Кадочников П., Некипелов Д.; глава 5 – Шкrebela Е.; глава 6 – Анисимова Л.; глава 7 – Синельников-Мурылев С., Стародубровская И., Баткибеков С., Кадочников П., Славгородская М.; глава 8 – Шкrebela Е., приложение к главе 8 – Шкrebela Е., Непесов К.; глава 9 – Бобылев Ю.; глава 10 – Малинина Т.

Редактор: Н. Глацацкая, К. Серьянова
Корректор: С. Хорошкина
Компьютерный дизайн: В. Юдичев

Настоящее издание подготовлено по материалам исследовательского проекта Института экономики переходного периода, выполненного в рамках гранта, предоставленного Агентством международного развития США.

ISBN 5-93255-129-1

Лицензия на издательскую деятельность Серия ИД № 02079 от 19 июня 2000 г.
125993, Москва, Газетный пер., 5

Тел. (095) 229-6736, FAX (095) 203-8816
E-MAIL – info@iet.ru, **WEB** Site – <http://www.iet.ru>
© Институт экономики переходного периода 2003

Оглавление

Том I

Введение	11
Глава 1. Реформа налоговых систем в странах СНГ	23
1.1. Проблемы проведения налоговых реформ в странах СНГ	23
1.2. Анализ налоговых реформ в странах СНГ	29
1.2.1. Кыргызская Республика.....	29
1.2.2. Грузия.....	35
1.2.3. Армения.....	40
1.2.4. Азербайджан	46
1.2.5. Узбекистан	51
1.2.6. Молдова.....	53
1.2.7. Таджикистан	56
1.3. Общие результаты реформ в странах СНГ	60
Глава 2. Переложение бремени косвенных налогов в России: вопросы вертикального равенства	65
Введение	65
2.1. Теория и эмпирические исследования перемещения налогового бремени	69
2.1.1. Односекторная модель распределения бремени налогов на труд и капитал (модель Фелдстайна).....	69
2.1.2. Двухсекторная модель распределения налогового бремени (модель Харбергера)	73
2.1.3. Модификации модели Харбергера	79
2.1.4. Эмпирический анализ моделей общего равновесия	82
2.1.5. Сопоставление эмпирических моделей общего равновесия и модели Масгейва.....	85

2.2. Переложение бремени косвенных налогов и вертикальное равенство, теоретический анализ	87
2.2.1. Теоретические основы выбора между равенством и эффективностью.....	87
2.2.2. Основные понятия и их базовые свойства	91
2.2.3. Некоторые вопросы теории оптимального косвенного налогообложения.....	100
2.2.4. Инструменты анализа спроса на потребительские блага	106
2.2.5. Эмпирическое исследование потребительского спроса на данных РФ	114
2.3. Эмпирическое исследование связи равенства и эффективности при косвенном налогообложении	118
2.3.1. Эмпирический анализ перемещения бремени налога на добавленную стоимость между потребителями	118
2.3.2. Акцизы на алкоголь, табак и бензин.....	136
Выводы	171
Список литературы	173
Глава 3. Некоторые вопросы налогообложения доходов факторов производства в России	177
Введение	177
3.1. Налогообложение факторов производства, соотношение ставок налогообложения доходов, полученных в виде заработной платы, дивидендов или доли в нераспределенной прибыли предприятия.....	181
3.2. Выбор финансовой структуры фирмы и налогообложение доходов инвестора в зависимости от способа финансирования инвестиций	197
3.3. Показатели налогового бремени, традиционно используемые при анализе налоговых систем	212

3.4. Правила применения инвестиционной льготы в России и ее возможное влияние на долгосрочные инвестиции и социально значимые проекты	237
3.5. Роль компенсируемости убытков при принятии инвестиционных решений, связанных с риском	253
Выводы	257
Список литературы	259
Глава 4. Реформа налогообложения доходов населения в России, результаты 2001–2002 гг.	262
Введение	262
4.1. Теоретические гипотезы о связи предельных налоговых ставок и налоговых поступлений	262
4.2. Используемые данные и методология анализа	266
4.3. Оценка уравнения зависимости изменения налоговых поступлений от изменения средней предельной ставки и изменения потребительских расходов	269
4.4. Исследование прогрессивности подоходного и единого социального налогов	277
4.5. Основные результаты исследования и выводы	290
Список литературы	292
Глава 5. Налогообложение прибыли: последствия изменений в отношении метода учета, порядка начисления амортизации, переноса убытков, налогообложения процентов и дивидендов	294
5.1. Применение инвестиционных стимулов в зарубежных странах	295
5.2. Эмпирические характеристики результатов реформы налога на прибыль	297
5.2.1. Динамика инвестиций	300
5.2.2. Данные о базе налога на прибыль и структуре финансирования инвестиций – роль	

инвестиционной льготы в снижении налоговых поступлений	311
5.2.3. Выводы из эмпирического анализа.....	319
5.3. Теоретический анализ изменений в налогообложении прибыли	320
5.3.1. Эффективная ставка налогообложения предельной инвестиции	323
5.3.2. Примеры расчетов эффективной ставки для предприятий в разном состоянии относительно порядка налогообложения	333
5.3.3. Выводы из теоретического анализа	369
5.4. Концептуальные предложения по совершенствованию налогообложения прибыли предприятий	372
Список литературы	378

Том II

Глава 6. Некоторые проблемы реформирования системы налогообложения банков и функций банков как налоговых агентов.....	396
6.1. Реформирование налогообложения доходов банков в рамках Налогового кодекса. Последствия перехода на метод начисления при определении налоговой базы банков	396
6.2. Отдельные вопросы налогообложения банков по Налоговому кодексу.....	408
6.3. Особенности налогообложения по операциям банков, выступающих в качестве налоговых агентов	423
Глава 7. Налогообложение недвижимости	433
Введение	433
7.1. Налогообложение недвижимости – перспективы в России.....	434

7.1.1. Налогообложение недвижимости – международный опыт	434
7.1.2. Налогообложение недвижимости – ситуация в России	438
7.1.3. Эксперимент по налогообложению недвижимости – опыт Новгорода	444
7.1.4. Эксперимент по налогообложению недвижимости – опыт Твери	455
7.1.5. Новгород и Тверь – оценка условий проведения эксперимента	460
7.1.6. Реформа поимущественных налогов – предложения Правительства РФ	464
7.1.7. Выводы и предложения	466
7.2. Анализ возможности применения самооценки при налогообложении недвижимости в России.....	474
7.2.1. Мировая практика организации самооценки облагаемого имущества	475
7.2.2. Возможность применения самооценки имущества для целей налогообложения в России.....	475
Приложение 1. Некоторые вопросы налогообложения недвижимости – опыт Новгорода и Твери	484
Приложение 2. Основные подходы к оценке стоимости при моделировании деятельности рынка недвижимости	489
Приложение 3. Последствия полного закрепления налога на имущество предприятий за местными бюджетами	494
Приложение 4. Вариантные расчеты закрепления доходных источников за местными бюджетами при оценке расходных полномочий муниципальных образований на основе новой редакции Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ».....	497
Выводы	501

Список литературы	502
Глава 8. Налогообложение	
наследования и дарений	505
Введение	505
8.1. Налоги на исследование и дарение с точки зрения целей их взимания и их роли в экономике	505
8.2. Проблемы, возникающие при разработке налогов на наследование и дарение	510
8.3. Налогообложение наследства и дарений в России	519
8.4. Концептуальные предложения по реформированию порядка налогообложения наследования и дарения в России.....	525
Приложение. Проект главы Налогового кодекса «Налог на наследование или дарение»	536
Список литературы.....	545
Глава 9. Концептуальные предложения	
по совершенствованию системы налогообложения	
добычи нефти.....	546
Введение	546
9.1. Налог на добычу полезных ископаемых.....	546
9.2. Экспортная пошлина	553
9.3. Налог на дополнительный доход от добычи углеводородов.....	554
9.4. Рыночные цены	560
9.5. Соглашения о разделе продукции	560
Выводы	561
Список литературы	563
Глава 10. Теория и практика налогового	
учета в России и зарубежных странах.....	565

Введение	565
10.1. Зарубежный опыт построения системы учета, ее основополагающие принципы и место налогового учета в системе учетных дисциплин.....	567
10.1.1. Структура зарубежной системы учетных дисциплин	568
10.1.2. Основополагающие принципы системы учета в зарубежных странах	572
10.2. Налоговый учет в Австрии.....	575
10.2.1. Понятие прибыли, доходы и расходы организации	576
10.2.2. Учет амортизационных отчислений в целях налогообложения прибыли	580
10.2.3. Отражение представительских расходов в налоговом учете	582
10.2.4. Резервы	583
10.2.5. Убытки прошлых лет	585
10.2.6. Выводы	586
10.3. Учет по налогу на прибыль в США.....	592
10.3.1. Основы регулирования учета в США	592
10.3.2. Постоянные и временные разницы. Отложенные налоговые активы и обязательства	594
10.3.3. Регулирование и порядок учета по налогу на прибыль в США	597
10.3.4. Чистые операционные потери и механизм корректировок	600
10.4. Организация учета по налогу на прибыль в России.....	611
10.4.1. Введение в действие Главы 25 Налогового кодекса Российской Федерации «Налог на прибыль организаций».....	612
10.4.2. Введение в действие Положения по бухгалтерскому учету «Учет расчетов по налогу на прибыль» ПБУ 18/02.....	616

10.4.3. Существующие проблемы и возможные пути их решения.....	622
Выводы	625
Список литературы и использованных источников	627
Заключение	628

Глава 6. Некоторые проблемы реформирования системы налогообложения банков и функций банков как налоговых агентов

6.1. Реформирование налогообложения доходов банков в рамках Налогового кодекса. Последствия перехода на метод начисления при определении налоговой базы банков

В числе основных изменений в налогообложении доходов организаций, осуществленных при принятии главы 25 Налогового кодекса РФ, имеющих существенное значение при определении налоговых обязательств банковского сектора, можно выделить следующие:

- 1) изменение принципов принятия к вычету расходов при определении налоговой базы (сняты существовавшие ранее ограничения на вычеты экономически обоснованных и документально подтвержденных расходов, произведенных в рамках предпринимательской деятельности, приводившие к двойному налогообложению одних и тех же сумм: у покупателя расходы не исключались из налогооблагаемой базы, а у продавца эти же суммы учитывались в составе выручки от реализации);
- 2) существенное уменьшение уровня налоговых изъятий (ставка налога на прибыль понижена до 24%);
- 3) отказ от признания самостоятельными налогоплательщиками филиалов организаций (что дало возможность сузить налоговую базу в результате ее консолидации в рамках одной организации);
- 4) переход к формированию налоговой базы по методу начисления и др.

Налоговые последствия для банков и других организаций изменений, внесенных в перечень вычитаемых расходов

Статьей 252 НК РФ установлено, что к вычету в целях налогообложения принимаются обоснованные и документально подтвержденные расходы, осуществленные налогоплательщиком. Расходами признаются любые затраты при условии, что они произведены для осуществления деятельности, направленной на получение дохода.

Таким образом, в настоящее время перечень расходов организаций не является закрытым, что значительно расширяет их возможности по сравнению с ранее действовавшим порядком принимать при налогообложении все осуществленные и документально подтвержденные расходы.

Общий порядок, установленный ранее действовавшим налоговым законодательством (Законом о налоге на прибыль и постановлением Прави-

тельства Российской Федерации № 552), различал несколько групп доходов и расходов, в отношении которых были установлены специальные правила определения налоговой базы. В частности, в налоговую базу включались прибыль (убытки) от основной деятельности, внереализационные доходы (уменьшенные на внереализационные расходы) и прибыль от реализации иного имущества. Из доходов, связанных с производством и реализацией продукции (работ, услуг), разрешалось исключать расходы по их осуществлению. В случае возникновения убытков по основной деятельности они могли быть зачтены в уменьшение налогооблагаемой базы в последующие периоды.

В отличие от порядка формирования базы налогообложения по основной деятельности внереализационные расходы принимались к вычету только в пределах внереализационных доходов. Превышение внереализационных расходов над суммами внереализационных доходов, а также убытки от реализации имущества по цене ниже цены его приобретения при формировании налогооблагаемой базы не учитывались. Т.е. балансовая прибыль на эти суммы увеличивалась для целей определения налоговой базы (исключение составляли убытки по операциям с ценными бумагами, в отношении которых был установлен особый порядок принятия к вычету – их разрешалось покрывать за счет образующихся в последующие налоговые периоды доходов от операций с соответствующими категориями ценных бумаг).

Нормативная база ранее действовавшего порядка налогообложения прибыли банков помимо Закона РФ «О налоге на прибыль предприятий и организаций» и Постановления Правительства РФ от 05.08.92 № 552 включала также Постановление Правительства РФ от 16.05.94 № 490 (по вопросам, связанным с особенностями формирования налогооблагаемой базы банков) и документы Минфина России, МНС России, Банка России, зарегистрированные Минюстом России или отнесенные Минюстом России к документам, не требующим регистрации.

Поскольку деятельность банков и страховых организаций регулировалась специальным законодательством (позднее специальное законодательство было принято в отношении деятельности негосударственных пенсионных фондов, инвестиционных фондов и др.), многие виды универсальных финансовых операций и сделок таким специальным законодательством (для банков – Законом «О банках и банковской деятельности») были квалифицированы как специальные отраслевые операции и сделки. В результате расходы банков, например, по операциям, связанным с обращением ценных бумаг (т.е. без учета прямых затрат по их приобретению, которые включаются непосредственно в цену приобретения и погашаются из выручки от их реализации), при договорах финансирования под уступку тре-

бований, по выпуску и размещению собственных обязательств (включая векселя) относились на уменьшение налоговой базы в составе расходов по основной банковской деятельности, а для организаций других отраслей экономики такие расходы признавались внереализационными (т.е. не связанными с основной деятельностью) и принимались к вычету в только в пределах внереализационных доходов или вообще не принимались, признаваясь результатами от реализации иного имущества. В связи с тем, что банковская деятельность регулировалась специальным законодательством, перечень и порядок включения доходов и расходов в расчет налогооблагаемой базы устанавливался отдельным Постановлением Правительства Российской Федерации № 490. В рамках этого Постановления состав принимаемых к вычету расходов банков был значительно шире состава расходов, установленных для других отраслей экономики (общий порядок был установлен Постановлением Правительства Российской Федерации № 552).

Принципиальное изменение порядка формирования налоговой базы в НК и снятие ограничений на вычеты расходов, безусловно, оказало положительное влияние на финансовое состояние банков, поскольку стали приниматься к вычету многие существенные группы расходов, необходимых для активизации ведения банковской деятельности – например, расходы по созданию филиалов, проведению работ по исследованию рынка и др. Вместе с тем расширение состава расходов в меньшей степени отразилось на банках по сравнению с другими отраслями экономики. Это связано с тем, что в рамках предыдущей налоговой системы для банков действовал особый режим формирования налоговой базы, позволявший принимать к вычету значительную часть расходов, в том числе и тех, которые не принимались к вычету у организаций других отраслей экономики.

Следует отметить еще один существенный момент. В соответствии с ранее действовавшим законодательством формирование расходов и доходов для целей налогообложения осуществлялось в соответствии с правилами бухгалтерского учета. Правила бухгалтерского учета для банковской системы устанавливает Банк России, а для других отраслей экономики – Минфин России. Различия в бухгалтерском учете одних и тех же операций по правилам, установленным Минфином России и Банком России, самым существенным образом влияли на разницу в порядке формирования налогооблагаемой базы по налогу на прибыль.

Налоговое законодательство строилось исходя из общих правил бухгалтерского учета, в связи с чем применение его для целей налогообложения банков требовало дополнительных разъяснений. Это давало возможность Банку России через правила ведения бухгалтерского учета в банках влиять на формирование налоговой базы.

Так, по общим правилам активы принимались к учету по цене приобретения и в дальнейшем практически не переоценивались (за исключением отдельных видов переоценки, производимой по решению Правительства Российской Федерации), а в банках, напротив, активы в виде ценных бумаг и иного имущества, стоимость которого номинирована в иностранной валюте, отражались в балансе по рыночной стоимости с учетом валютной переоценки, в связи с чем в бухгалтерском учете отражались доходы и расходы от переоценки. Бухгалтерский термин «нереализованные курсовые разницы», включенный в текст Постановления № 490, давал возможность Банку России определять порядок корректировки налогооблагаемой базы при переоценке валютных позиций, хотя сами эти операции в ряде случаев в балансе не отражаются и учитываются за балансом.

Теперь различия в подходах к налогообложению универсальных операций и сделок, осуществляемых субъектами различных отраслей экономики, сняты и установлен единый для всех отраслей порядок определения налогооблагаемых доходов. Вместе с тем различия в порядке отражения операций для кредитных организаций и небанковских организаций продолжают сохраняться и в настоящее время (хотя в соответствии со ст. 5 Федерального закона «О бухгалтерском учете в Российской Федерации» нормативные акты и методические указания по бухучету, издаваемые органами, которым федеральными законами предоставлено право регулирования бухучета, не должны противоречить нормативным актам и методическим указания Минфина России). Поскольку особенности бухгалтерского учета банков все-таки сохранились, переход на общий порядок определения налоговой базы постоянно будет создавать для банков трудности технического характера, связанные с необходимостью параллельного ведения бухгалтерского и налогового учета.

Изменение налоговых ставок

Серьезное влияние на банки оказало изменение ставок налогообложения. В отличие от ранее действовавшего законодательства, где в отношении доходов банков были установлены дискриминационные ставки налога на прибыль (38% по сравнению с 30% установленными для других отраслей), нынешнее законодательство ввело единую для всех организаций ставку 24%.

Изменения в определении налогоплательщиков

Признание налогоплательщиком организации в целом, а не ее отдельных подразделений и филиалов для банков, не имело такой остроты, как для организаций других отраслей экономики. Для банков этот вопрос ранее был урегулирован. В частности, было разрешено направлять без налогооб-

ложения средства одного филиала на покрытие убытков другого филиала, что не разрешалось делать организациям других отраслей экономики.

Анализ последствий введения метода начислений при формировании налоговой базы банков

Позитивные последствия налоговой реформы в отношении банков проявились слабее, чем в отношении организаций других отраслей. Это объясняется, прежде всего, тем, что для банков и ранее был установлен особый (преференциальный) режим налогообложения. Напротив, переход на метод начисления при формировании налоговой базы оказался для банков несколько более тяжелым, чем для других отраслей экономики.

Банки вели и продолжают вести учет доходов и расходов по кассовому методу. Это означает, что в их бухгалтерском учете прибыль или убыток отражается только при поступлении денег на счет или в кассу банка. Прежнее налоговое законодательство, как уже отмечалось выше, было основано на признании прибылей и убытков исходя из правил бухгалтерского учета. Кассовый метод признания финансовых результатов для целей налогообложения не препятствует ведению высокорисковых операций банков, что наглядно проявилось в рамках дефолта 1998 г. В подтверждение этой позиции можно привести следующий довод.

Банки формируют резервы под ссудную и приравненную к ней задолженность и под обесценение ценных бумаг, отчисления в которые уменьшают налоговую базу. При прежнем налоговом законодательстве (в силу кассового метода учета прибылей и убытков) банкам не нужно было платить налоги, например, на проценты по невозвращенным ссудам (эти проценты начислялись и отражались на счетах доходов, но на счет финансовых результатов, т.е. счет прибылей и убытков, учитываемых для целей налогообложения, не относились – согласно кассовому методу они должны отражаться на счете прибылей и убытков только при поступлении средств на корсчет или в кассу банка). При этом выданные и невозвращенные кредиты списывались за счет резервов, сформированных за счет уменьшения налогооблагаемой прибыли.

Новый подход к формированию налоговой базы – по методу начисления – в целом приблизил порядок формирования базы налогообложения доходов к общепринятым в международной практике, но оказался по сравнению с ранее действовавшим более жестким.

Основные правила ведения налогового учета по методу начисления сформулированы непосредственно в тексте НК РФ (см., например, ст. 318, 326, 328, 331 и др.). Эти правила являются унифицированными и не учиты-

вают особенностей формирования прибылей и убытков по бухгалтерскому учету банков.

Особенности определения прибыли и убытков по правилам банковского бухучета, на которые следует обратить внимание, заключаются в том, что (приложение № 8 к указаниям Банка России от 18.06.97 № 02-263) учет всех доходов и расходов осуществляется на специальных счетах по их учету. Отнесение сумм на счета учета прибылей и убытков, минуя счета по учету доходов и расходов, не производится.

При более внимательном рассмотрении структуры отчета о прибылях и убытках банков обращает на себя внимание то, что данные по каждой группе доходов или расходов, учитываемых для целей определения прибылей и убытков, берутся только из балансовых счетов. Это относится к процентам, полученным по предоставленным кредитам, депозитам и иным размещенным средствам, включая проценты, полученные за просроченные кредиты, проценты по счетам, депозитам (включая депозиты «совернайт»); к доходам, полученным от операций с ценными бумагами, включая процентный доход от вложений в долговые обязательства, векселя, дисконтный доход по векселям, доходам от купли-продажи ценных бумаг, дивидендам и пр.; доходам, полученным от операций с иностранной валютой и другими валютными ценностями, включая доходы от переоценки; полученным штрафам, пени, восстановленным суммам со счетов фондов и резервов; доходам от проведения факторинговых, форфейтинговых операций, операций с опционами, форвардных операций, фьючерсных операций, операций СВОП.

То же самое можно отметить и в отношении расходов банка: для целей формирования прибыли или убытков принимаются только расходы, отраженные на балансовых счетах, в том числе проценты, уплаченные за привлеченные кредиты, как по срочным, так и просроченным кредитам, уплаченные просроченные проценты, уплаченные проценты по привлеченным средствам от клиентов (по счетам и депозитам); расходы по операциям с ценными бумагами, процентные и дисконтные доходы по ценным бумагам, векселям; расходы от переоценки ценных бумаг, расходы по списанным вложениям в ценные бумаги; расходы по операциям с иностранной валютой и другими валютными ценностями, включая расходы от переоценки счетов; другие расходы, в частности отчисления в фонды и резервы под возможные потери по ссудам, ценным бумагам, факторинговым, форфейтинговым операциям, проведению операций с опционами, по форвардным, фьючерсным операциям.

Многие из поименованных финансовых операций в бухгалтерском учете банков отражаются на счетах доходов и расходов будущих периодов, а

то и за балансом (например, срочные сделки), но для целей налогового учета все эти суммы теперь должны быть доначислены.

Таким образом, в настоящее время по правилам налогообложения прибыль для целей налогообложения определяется задолго до того, как она появляется в бухгалтерском учете банков (где по-прежнему финансовый результат определяется по кассовому методу). Возникшее несоответствие между правилами бухгалтерского учета и порядком определения налоговой базы по налогу на прибыль может привести к тому, что банки будут соответствовать всем критериям, установленным законодательством о банках и банковской деятельности, но могут оказаться несостоительными (банкротами) в силу изменения порядка исчисления налоговой базы. Полагаем, что это несоответствие необходимо преодолеть в возможно короткий срок. В качестве критерия для сближения бухгалтерского и налогового учета банков, по нашему мнению, следует принять Международные стандарты финансовой отчетности (далее – МСФО). В настоящее время ни правила бухгалтерского учета, установленные Банком России, ни правила налогового учета финансовых операций, установленные НК РФ, не соответствуют в полном объеме стандартам МСФО. Правила бухгалтерского учета банков, как уже отмечалось, основаны на кассовом методе учета доходов и расходов; правила налогового учета, установленные НК РФ, не отражают специфику налогообложения операций, подлежащих учету в соответствии с МСФО на счетах капитала.

Условием для нормальной работы банков является поддержание минимального установленного Банком России норматива достаточности собственного капитала. Т.е. банк обязан выдерживать определенный уровень превышения активов над обязательствами. Финансовый капитал, в отличие от производственного, обращается на финансовом рынке, т.е. привлекается и размещается под проценты. При этом привлеченные средства должны быть незамедлительно размещены под больший процент по сравнению с процентом, под который они привлечены, иначе у банка сразу возникают убытки. При использовании метода начислений, основанного на налогообложении доходов без подразделения их на доходы от текущих операций и доходов в виде прироста капитала, банки в форме налогов кредитуют бюджет из своего капитала (доходы еще не получены, но уже начислены). Это ставит их в худшую ситуацию по сравнению с организациями других отраслей экономики. Например, у организаций, производящих продукцию, процесс формирования расходов технологически опережает процесс получения дохода, поэтому доход в виде выручки от реализации будет признан в целях налогообложения только после осуществления реализации товаров (работ, услуг).

Переход на МСФО позволит смягчить эту проблему. МСФО различают доходы по текущим операциям и прирост стоимости капитала. Доходы по текущим (торговым) операциям определяются по начислению, а капитализируемые доходы – после их получения (реализации активов). Стандарты МСФО опираются на принцип поддержания финансового капитала. Основную схему можно сформулировать примерно следующим образом: доходы, направленные на восстановление финансового капитала (если ранее было зафиксировано его уменьшение), выводятся из-под текущего налогообложения. Облагается только чистый прирост активов. Поэтому стандарты финансовой отчетности в ряде случаев регламентируют, какие доходы и расходы следует отражать непосредственно на счетах капитала. Для этих целей по сложным финансовым операциям (например, по срочным сделкам) рекомендуется выделять долевую составляющую доходов (имеются в виду доли участия в капиталах). Например, доходы по финансовым инструментам срочных сделок, согласно МСФО, до исполнения сделки следует отражать только на счетах капитала. Статья 326 НК РФ в этом отношении отступает от МСФО. Согласно этой статье, налоговая база определяется налогоплательщиком на дату исполнения срочной сделки, а по сделкам, носящим длительный характер, налоговая база определяется налогоплательщиком также на дату окончания отчетного (налогового) периода.

Точно также следует выверить относительно принципов МСФО заложенные в НК РФ подходы по отражению для налоговых целей доходов по долгосрочным инвестициям и пр.

После внесения в мае 2002 г. поправок к главе 25 НК РФ законодательством окончательно закреплено, что банки ведут налоговый учет только по методу начисления.

В результате у банков возникли единовременные дополнительные налоговые обязательства в связи с переходом на метод начисления. Статьей 10 Федерального закона от 06.08.2001 № 110-ФЗ (которым была введена в действие указанная глава) предусмотрено, что если при вступлении в силу главы 25 Налогового кодекса Российской Федерации налогоплательщик переходит на определение доходов и расходов по методу начисления, то по состоянию на 1 января 2002 г. он обязан отразить в составе доходов от реализации выручку от реализации, определенную в соответствии со статьей 249 Налогового кодекса Российской Федерации, которая ранее не учитывалась при формировании налоговой базы по налогу на прибыль. По состоянию на 1 января 2002 г. налогоплательщик также обязан отразить в составе доходов внереализационные доходы, определенные в соответствии с требованиями, установленными этой главой, которые ранее не учитывались при формировании налоговой базы по налогу на прибыль.

Учитывая, что правила бухгалтерского учета банков, утвержденные Банком России, сформированы преимущественно под кассовый метод учета доходов и расходов, единовременное включение в налоговую базу всей суммы доначисленных процентов, в том числе по безнадежным долгам (не списанным за счет резервов, т.е. продолжающим числиться на балансе), сумм штрафов и пеней, начисленных доходов по сделкам с отсрочкой исполнения и т.п., создает определенные финансовые проблемы для банков.

Ситуация могла бы быть смягчена, если бы банки скорректировали условия заключенных ранее договоров с клиентами или приняли к этим договорам дополнения, предусматривающие выплату процентов равномерно в течение срока действия договора. В условиях продолжения ведения ими бухгалтерского учета по кассовому методу, сохранения в договорах положений, предусматривающих выплату процентов только в конце срока действия договора, а также в случае отражения в учете договоров с просроченными сроками исполнения, превышающими сроки исковой давности, у банков могут возникнуть единовременные налогооблагаемые доходы в связи с вступлением в силу главы 25 НК РФ. Полагаем, что значительная часть трудностей, связанных с переходом на новые правила определения налоговой базы, может быть преодолена с помощью мер технического характера.

Внесение поправок в ст. 10 Федерального закона «О вступлении в действие части 2-й НК РФ» (№57-ФЗ от 29.05.2002), которыми введен переходный период в отношении сумм, доначисленных в связи с переходом на метод начисления, привело к тому, что доначисленная сумма налога подлежит уплате в бюджет в следующем порядке:

1) ежемесячно (ежеквартально) равными долями в течение 2002 г. начиная со II квартала, – по сумме налога в пределах 10% суммы налога, исчисленной исходя из налоговой базы за 2001 г.;

2) ежемесячно (ежеквартально) равными долями в течение 2003–2004 гг., – по сумме налога в пределах от 10 до 70% суммы налога, исчисленной исходя из налоговой базы за 2001 г.;

3) оставшаяся часть исчисленной суммы налога ежемесячно (ежеквартально) равными долями в течение 2005–2006 гг.

Несмотря на то, что сроки погашения суммы доначисленных доходов в связи с вступлением в силу главы доходов 25 НК РФ составляют 3–4 года, полагаем, что эти сроки для ряда банков могут оказаться недостаточными. В результате возникновения дополнительной обязанности уплатить в бюджет налог на доначисленные доходы у банков в течение нескольких лет будут изыматься ликвидные средства, что может привести к некоторому торможению процесса капитализации банковской системы России. Представляется, что данная проблема требует дополнительного изучения.

При введении в действие главы 25 НК РФ не обошлось без казусов. Так, выявилась техническая ошибка, которая затем была устранена Федеральным законом от 29.05.2002 № 57-ФЗ. Дело в том, что глава 25 содержит условную группировку доходов (расходов), подразделяя их на доходы (расходы) от реализации товаров (работ, услуг) и внереализационные доходы. Проценты по кредитам (по аналогии с процентами по займам и другим обязательствам) были включены в состав внереализационных доходов, а операции по купле-продаже ценных бумаг, уступке прав требований по кредитным договорам и т.п. соответственно относились к операциям по реализации имущества и имущественных прав. На этапах, непосредственно предшествовавших введению в действие главы 25 НК РФ, в нее были включены статьи, определяющие различные правила налогового учета доходов (расходов) для целей формирования налоговой базы в зависимости от применяемого метода – кассового или начислений. При этом статья 273 прямо устанавливала, что кассовый метод могут применять только организации, у которых сумма выручки от реализации товаров (работ, услуг) без учета налога на добавленную стоимость и налога с продаж в среднем за предыдущие четыре квартала не превысила одного миллиона рублей за каждый квартал.

В результате крупные банки, активно работающие на рынке ценных бумаг и имеющие соответственно большие обороты по реализации, первоначально оказались в гораздо худшем положении, чем банки, имевшие незначительную выручку от реализации, и которые в силу этого обстоятельства имели возможность формировать налоговую базу по кассовому методу.

Поправки в главу 25 НК РФ, внесенные Федеральным законом от 29.05.2002 № 57-ФЗ, выровняли ситуацию. Прежде всего, как уже отмечалось, поправка в статью 273 окончательно зафиксировала, что банки кассовый метод налогового учета применять не могут. Вместе с тем было уточнено в соответствии с позицией Конституционного Суда (см. Постановление Конституционного Суда РФ от 28.10.1999 № 14-П, которым был признан неконституционным пункт 58 Постановления Правительства РФ № 490 в части включения в налогооблагаемую базу при начислении налога на прибыль банка – кредитора сумм, присужденных, но не полученных им штрафов, пеней и других санкций), что в налоговую базу подлежат включению только суммы штрафов, пеней и (или) иных санкций, присужденные вступившими в законную силу решениями судов или признанные плательщиком, что позволило снять разногласия в позициях налогоплательщиков и налоговых органов, значительно сократить объемы учитываемых в налоговых целях санкций и, следовательно, уменьшить налоговую базу на спорные суммы штрафов и пеней.

Последствия изменений, внесенных Налоговым кодексом в правила налогообложения срочных сделок

Наиболее сложная техническая проблема, которую необходимо решить в ближайшее время, касается правил налогообложения операций на срочном рынке.

Предыдущее налоговое законодательство, описывая порядок учета для целей налогообложения хеджевых операций, отсыпало к правилам регистрации таких операций уполномоченным органом. До настоящего времени вопрос о едином уполномоченном органе, регламентирующем правила совершения операций на срочном рынке, не решен (напомним, что имеется самостоятельное законодательство о товарных биржах, согласно которому регулирующим органом признан Антимонопольный комитет, имеется самостоятельное законодательство о рынке ценных бумаг, согласно которому регулирующим органом является ФКЦБ). В настоящее время вопрос о том, в чью компетенцию входит регулирование срочного рынка, рассматривается в инстанциях Высшего Арбитражного суда Российской Федерации. Кроме того, сохраняется неопределенность в отношении координации правил совершения срочных сделок на финансовом и товарном рынках. Из-за этой неопределенности механизм регистрации срочных хеджевых сделок не был установлен, поэтому соответствующая норма ранее действовавшего налогового законодательства о возможности зачета убытков по хеджевой сделке в уменьшение прибыли по основной сделке на практике не работала.

В редакции статьи 25 НК РФ понятие хеджевой сделки как сделки, зарегистрированной уполномоченным органом, исключено. Под хеджевой сделкой теперь понимается практически любая сделка на срочном рынке. Кодексом предусмотрено лишь то, что налогоплательщик обязан составить расчет, форма и содержание которого Кодексом также не установлены. Единственным средством регулирования остается ценовой коридор в 20%. Следует отметить, что наиболее либеральный режим теперь установлен в отношении срочных сделок с валютой для банков. Им разрешено даже убытки по операциям с не обращающимися на ОРЦБ финансовыми инструментами на валютные ценности относить на результаты купли-продажи самой валюты. Т.е. финансовые результаты по не подлежащим контролю со стороны организаторов торговли финансовым инструментам (которые и в бухгалтерском учете банков до даты валютирования вообще отражаются за балансом) будут приниматься для целей налогообложения в составе финансовых результатов от основной деятельности. Думается, что сделки типа «пари» могут стать вполне легальным каналом безналогового вывода капиталов за счет искусственного увеличения расходов по операциям с валютой (под ограничения, применяемые при недостаточной капитализа-

ции, в принятой редакции 25 главы НК РФ по сравнению с ранее предлагавшейся такие расходы уже не попадают, а, кроме того, согласно решению Конституционного Суда РФ, операции покупки-продажи валюты могут совершаться и на внебиржевом рынке, что дает возможность коммерческим банкам работать на внебиржевом рынке с валютой клиентов).

Необходимо отметить, что правила налогообложения срочных сделок представляют наибольшую сложность в силу того, что признание убытка или дохода может не всегда сопровождается поставками реальных товаров (работ, услуг). Признание доходов по таким операциям для целей налогообложения по методу начисления означает, что и расходы соответственно должны приниматься к вычету до их признания сторонами сделки. В этом случае государство несет существенный риск того, что механизм заключения срочных сделок может быть использован для целей переброски доходов в зоны с льготным налогообложением. Полагаем необходимым в вопросах налогообложения срочных сделок руководствоваться правилами МСФО, которые прямо предписывают, что до момента исполнения срочной сделки доходы следует учитывать на счетах капитала. При таком подходе убытки по счетам капитала не признаются расходами до момента завершения сделки.

Выходы и предложения

Проведенный анализ изменений в системе налогообложения банков позволяет сделать вывод о том, что налоговая реформа оказала на банки существенное позитивное влияние. Вместе с тем необходимо ускорить перевод банковского учета на МСФО, а также (в целях улучшения инвестиционного климата в Российской Федерации) уточнить заложенные в НК РФ правила определения налогооблагаемых доходов организаций. Необходимо отделить доходы от текущих операций и от прироста капитальной стоимости активов и применять к этим доходам различные режимы налогообложения.

Следует также дополнительно изучить вопрос об увеличении переходного периода, в течение которого организации обязаны погасить вновь выявленные налоговые обязательства, возникшие в результате перехода при определении налогооблагаемой базы на метод начисления. Особенно актуальным этот вопрос является для банков, которые в рамках реформы банковского сектора должны будут в ближайшее время значительно повысить уровень капитализации.

6.2. Отдельные вопросы налогообложения банков по Налоговому кодексу

Банковские резервы

К числу новшеств, призванных расширить перечень принимаемых к вычету банками расходов по сравнению с ранее действовавшим, следует отнести отчисления в резервы по сомнительным долгам.

В соответствии со статьей 266 НК РФ налогоплательщики вправе создавать резервы по сомнительным долгам, расходы по которым уменьшают налоговую базу. Суммы отчислений в эти резервы включаются в состав внереализационных расходов по состоянию на конец отчетного (налогового) периода. В отличие от всех других налогоплательщиков банки вправе формировать такие резервы (по сомнительным долгам), в том числе в отношении задолженности, образовавшейся в связи с невыплатой процентов по долговым обязательствам, а также в отношении иной задолженности, за исключением ссудной и приравненной к ней задолженности. Очевидно, эта мера была задумана как компенсационная в связи с тем, что в состав облагаемых доходов включаются при методе начисления и проценты по выданным просроченным ссудам, которые не могут быть банками списаны в связи с отсутствием финансовых возможностей для формирования резервов и которые поэтому продолжают числиться на балансе банка.

Проанализируем, какие проблемы, связанные с использованием механизма резервирования, могут возникнуть на практике.

Прежде всего, обратим внимание на то, что Кодексом прямо оговаривается, что резервы по сомнительным долгам не применяются в отношении ссудной и приравненной к ней задолженности.

Резервы под ссудную и приравненную к ней задолженность создаются банками в порядке, установленном статьей 292 НК РФ. Эти резервы существовали и раньше (до вступления в силу главы 25 НК РФ) и также относились на уменьшение налогооблагаемой прибыли. В соответствии с этой статьей (292 НК РФ) банки вправе создавать резерв на возможные потери по ссудам по ссудной и приравненной к ней задолженности, включая задолженность по межбанковским кредитам и депозитам (резервы на возможные потери по ссудам). Виды ссудной и приравненной к ней задолженности определены приказом Банка России от 30 июня 1997 № 62а. К ссудной задолженности ЦБ РФ отнесены также остатки средств на корсчетах банка в других банках (в отношении этой задолженности степень риска невозврата определяется налогоплательщиком самостоятельно в границах от 0 до 100%, что дает возможность кредитным организациям законным

путем снижать налоговую базу в случае несвоевременной выплаты процентов по остаткам средств на этих корсчетах).

Суммы отчислений в резервы на возможные потери по ссудам, сформированные в порядке, устанавливаемом Центральным банком Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», признаются расходом в следующем порядке. При определении налоговой базы не учитываются расходы в виде отчислений в резервы, сформированные банками под задолженность, относимую к стандартной в порядке, устанавливаемом Центральным банком Российской Федерации (согласно приказу ЦБ РФ от 30 июня 1997 г. № 62а к такой задолженности относится задолженность 1-й группы риска, т.е. по кредитам центральным банкам развитых стран и т.п. – иными словами, безрисковые ссуды и кредиты), а также в резервы, сформированные под векселя, за исключением учтенных банками векселей третьих лиц, по которым вынесен протест в неплатеже.

Сумма резерва по сомнительным долгам, создаваемого в соответствии со статьей 266, не может превышать 10% от выручки отчетного (налогового) периода, определяемой в соответствии со статьей 249 настоящего Кодекса (для банков – от суммы доходов), и резерв создается по задолженности со сроком свыше 45 дней. Таким образом, резерв по сомнительным долгам фактически распространяется на проценты по кредитам всех групп риска (кроме 1-й группы риска, согласно группировке установленной письмом ЦБ РФ 62а), а также на проценты по векселям и иным долговым обязательствам (кроме неопротестованных векселей третьих лиц), задолженность по которым превышает 45 дней.

Следовательно, в отличие от ранее действовавшего порядка банки получили дополнительную возможность формировать резервы за счет уменьшения налоговой базы под проценты.

Суммы безнадежных долгов, не покрытые за счет средств резерва (с учетом положений подпункта 2 пункта 2 статьи 265), приравниваются к убыткам, полученным налогоплательщиком в отчетном (налоговом) периоде и могут учитываться для целей налогообложения в составе внераализационных расходов.

К безнадежным долгам НК РФ относит долги с просроченными сроками исковой давности. При этом НК РФ не содержит никаких оговорок в отношении процентов, предусмотренных договорами.

Напомним, что статья 809 ГК РФ устанавливает право заимодавца на получение с заемщика процентов на сумму займа в размерах и в порядке, определенных договором. При отсутствии в договоре условия о размере процентов их размер определяется существующей в месте нахождения

заемодавца ставкой банковского процента (ставкой рефинансирования) на день уплаты заемщиком суммы долга или его соответствующей части. При отсутствии иного соглашения проценты выплачиваются ежемесячно до дня возврата суммы займа.

Исходя из этого, можно предполагать, что в состав безнадежной задолженности налогоплательщика могут быть включены и проценты, подлежащие выплате на день погашения заемщиком основной суммы долга в соответствии с договорами. Возможность списания неполученных процентов за счет резервов по сомнительным долгам (статья 266) НК РФ предусматривается, и такая возможность является как бы своего рода противовесом уплате налога с неполученных доходов по безнадежным долгам. При списании с баланса такого безнадежного долга одновременно должен включаться механизм уменьшения налогооблагаемых доходов на сумму неполученных процентов, с которых раньше был уплачен налог.

Вопрос о признании убытком неполученных доходов в виде процентов по безнадежным долгам и о возможности перенесения их на уменьшение налоговой базы в последующие налоговые периоды в случае недостаточности резервов, сформированных в текущем налогом периоде под сомнительные долги, безусловно, является дискуссионным, но возможность формирования резервов под неполученные доходы в виде процентов НК РФ предоставляет.

По нашему мнению, расчет резервов должен осуществляться следующим образом. Допустим, в 2001 г. был выдан на 3 года кредит 100 руб. под 10% годовых (ставка рефинансирования ЦБ РФ 11%, т.е. процент, под который был выдан кредит, следует признать рыночным). Кредит не был погашен.

В 2004 г. невозвращенный кредит подлежит списанию.

Под него формируется резерв по статье 292 под ссудную задолженность в размере 100%, а под неполученные проценты – резерв по сомнительным долгам по статье 266 – в размере 10% от суммы дохода. Пусть общий доход за 2004 г. (включающий в том числе 10 руб. = 10% начисленных по безнадежному долгу) составляет 120 руб. В этом случае в резерв по статье 266 следует направить $120 \cdot 0,1 = 12$ руб. Безнадежный долг по процентам составляет $10\% \cdot 3$ года (начиная с 2004 г. исчисляются 3 года, как срок исковой давности) = 30 руб. За счет резерва списывается 12 руб. Остальная сумма процентов по безнадежному долгу (18 руб.) относится на внереализационные расходы по статье 265 в сумме 8 руб. Непогашенные убытки составляют 10 руб. Итого налоговая база = $120 - 100 - 12 - 8 = 0$ руб.; убытки по процентам по безнадежному долгу, подлежащие переносу на будущий налоговый период, составляют 10 руб.

Таким образом, приведенный иллюстративный пример подтверждает вывод о том, что списание за счет резервов начисленных процентов, учтенных ранее при определении налогооблагаемой прибыли, направлено на обеспечение нейтральности и справедливости налоговой системы. Такой подход позволяет избежать при применении метода начисления избыточной налоговой нагрузки на налогоплательщиков.

Федеральным законом 57-ФЗ исправлена еще одна неточность предыдущей редакции НК РФ. В первой редакции главы 25 базой при определении размера таких резервов по сомнительным долгам для всех организаций (в том числе и банков) принимались исключительно обороты по реализации имущества (т.е. реализация основных средств, ценных бумаг, по договорам уступки требования и иной реализации имущества, поступления по арендной плате, лизинговые платежи и пр), но никак не сами проценты или кредиты, по которым эти проценты начисляются. В настоящее время в НК РФ для банков в качестве базы исчисления резервов вместо выручки от реализации принят доход (без учета сумм восстановленных резервов).

Убытки и доходы по ценным бумагам

НК РФ существенно либерализовал порядок формирования налоговой базы для профессиональных участников рынка ценных бумаг.

Общий порядок, установленный статьей 280 НК РФ для обычных инвесторов, как и ранее действовавший, предусматривает обособление налоговой базы по операциям с ценными бумагами от налоговой базы по операциям по прочим видам деятельности. При этом сальдинирование доходов и убытков, полученных от операций с ценными бумагами, обращающимися и не обращающимися на ОРЦБ, не разрешается. При определении доходов по операциям с ценными бумагами из цены реализации исключается цена приобретения. В цене приобретения учитываются все затраты по купле-продаже ценных бумаг. В случае, если по операциям с ценными бумагами образуются убытки, они могут перенесены на уменьшение налоговой базы в последующие периоды. Следует, однако, отметить ограничения в переносе убытков по ценным бумагам, направленные на предупреждение возможностей искусственного уменьшения доходов организаций за счет признания убытков по финансовым операциям. Убытки от операций с ценными бумагами, не обращающимися на ОРЦБ, полученные в предыдущем налоговом периоде (предыдущих налоговых периодах) могут быть отнесены только на уменьшение налоговой базы от операций с такими бумагами, определенной в отчетном (налоговом) периоде. Соответственно убытки от операций с ценными бумагами, обращающимися на ОРЦБ, полученные в предыдущем налоговом периоде (предыдущих налоговых периодах), –

только на уменьшение налоговой базы от операций по реализации этой категории ценных бумаг.

Порядок, при котором прибыли и убытки по операциям с ценными бумагами разных категорий не сальдировались, а убытки по ценным бумагам не относились на уменьшение прибыли по основной деятельности, действовал ранее в отношении всех организаций. Теперь в НК РФ либерализован этот порядок в отношении дилеров. Разрешено организациям, осуществляющим дилерскую деятельность (в том числе банкам), результаты по операциям с ценными бумагами сальдировать с результатами по другим видам деятельности.

Таким образом, теперь профессиональные участники (включая банки), осуществляющие дилерскую деятельность на рынке ценных бумаг, при определении налоговой базы и переносе убытка на будущее в порядке и на условиях, которые установлены статьей 283 НК РФ, формируют налоговую базу и определяют сумму убытка, подлежащего переносу на будущее, с учетом всех доходов (расходов) и суммы убытка, которые получены от осуществления предпринимательской деятельности.

В соответствии с правилами, установленными НК РФ, результаты переоценки ценных бумаг не участвуют в расчете налоговой базы банков, что следует рассматривать как смягчение ранее действовавшего порядка налогообложения.

По некоторым другим видам доходов по ценным бумагам правила налогообложения для банков, напротив, несколько ужесточились по сравнению с ранее действовавшими. Ранее банки в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации № 490 (п. 24) могли относить на себестоимость банковских услуг и соответственно на уменьшение налоговой базы начисленные и уплаченные проценты по собственным долговым обязательствам банка при их выпуске (облигациям, депозитным и сберегательным сертификатам, векселям и другим), в том числе суммы отрицательной разницы (дискаonta) между ценой реализации указанных долговых ценных бумаг и их номинальной стоимостью. Теперь проценты в налоговую базу включаются в размере начисленных сумм по состоянию на отчетную дату (т.е. ежемесячно или ежеквартально) независимо от фактической уплаты.

Резервы под обесценение ценных бумаг

Анализ положений НК РФ позволяет сделать вывод о том, что его нынешняя концепция в части налогообложения операций на рынке ценных бумаг в большей степени направлена на защиту интересов участников спекулятивных сделок на рынке ценных бумаг, а не инвесторов.

Так, НК РФ дает возможность профессиональным участникам рынка ценных бумаг, в том числе и банкам, осуществлять рисковые спекулятивные операции на финансовом рынке, включая операции с ценными бумагами, не обращающимися на ОРЦБ (в первую очередь векселями), относя результаты по ним для целей налогообложения на уменьшение общей налоговой базы по основной деятельности.

Кроме того, профессиональным участникам (дилерам) предоставлено право формировать резервы под обесценение ценных бумаг (статья 300 НК РФ), отчисления в которые уменьшают налоговую базу (профессиональные участники, не являющиеся дилерами, по своему выбору могут определять категории ценных бумаг, результаты по которым будут сальдироваться с доходами от иных видов деятельности). Раньше такого типа резервы (под обесценение эмиссионных ценных бумаг) уменьшали налоговую базу только у банков. У обычных инвесторов в соответствии со статьей 279, пункт 10 при определении налоговой базы не учитываются расходы в виде сумм отчислений в резерв под обесценение вложений в ценные бумаги, создаваемые организациями в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Резервы под обесценение ценных бумаг создаются (корректируются) по состоянию на конец отчетного (налогового) периода в размере превышения цен приобретения эмиссионных ценных бумаг, обращающихся на организованном рынке ценных бумаг, над их рыночной котировкой (расчетная величина резерва). При этом в цену приобретения ценной бумаги также включаются расходы по ее приобретению.

Таким образом, в нарушение прав обычных инвесторов, профессиональные участники за счет государства (уменьшения налоговой базы) покрывают свои риски на убытки от изменения рыночной цены эмиссионных ценных бумаг. Т.е. за счет бюджета хеджируются риски коммерческих структур как по государственным, так и по корпоративным эмиссионным ценным бумагам.

Следует отметить также и то, что НК РФ не разделяет операции организации с собственными эмиссионными цennыми бумагами и ее операции с эмиссионными цennыми бумагами других организаций. Убытки по операциям с собственными цennыми бумагами уменьшают налоговую базу организации так же, как и убытки по операциям с цennыми бумагами других эмитентов. Она может даже формировать резервы под обесценение ею же самой эмитированных ценных бумаг и соответственно уменьшать налоговую базу на величину уменьшения ее капитала. Хотя статья 413 ГК РФ устанавливает, что обязательство прекращается совпадением должника и кредитора в одном лице, это не означает, что при приобретении собствен-

ных акций или облигаций эмитент обязан их аннулировать. Обязательства имеют условия исполнения и сроки погашения. Поэтому, например, правила ведения депозитарного учета (см., например, приказ ЦБ РФ № 02-51 от 28.02.96 в ред. 05.02.01) допускают учет на эмиссионном счете, открываемом эмитенту, его прав на выкупленные эмитентом облигации в период их обращения (при условии, если не установлены ограничения на осуществление переводов облигаций).

Поскольку российским законодательством допускаются операции эмитента с выкупленными им собственными эмиссионными ценными бумагами, полагаем нецелесообразным, чтобы уменьшение капитала, связанное с колебаниями цен на собственные ценные бумаги эмитента, числящиеся у него на балансе, рефинансируется за счет бюджета. Бюджет не должен поддерживать декапитализированные организации.

Ниже приведена примерная схема формирования резервов под задолженность по ценным бумагам (см. табл. 6.1). Исходя из положений НК РФ, в ней разделены результаты от операций покупки-продажи и проценты (купонный доход, дисконт).

Таблица 6.1

	Инвесторы	Банки	Профучастники	Справка
1	2	3	4	5
Государственны е эмиссионны е	–	По ст. 300	По ст. 300	При определении расчетной величины резерва используется термин «рыночная котировка» (т.е. вкл. проценты)
Проценты		–	–	При расчете резерва по ст. 300 проценты не влияют на размер резерва, так как в каждый последующий период времени величина причитающихся к получению процентов оказывается больше, чем в предыдущий
Государственны е эмиссионны е просрочка до 45 дней (без процентов)		По ст. 300	По ст. 300	
Проценты	–	–	–	

Продолжение таблицы 6.1

1	2	3	4	5
Государствен-ные эмиссион-ные про-срочка свыше 45 дней (без процен-тов)	По ст. 300 (100 откл. рыночной цены от цены приобретения) или по ст. 266 (50% и выше от суммы вложе-ний)	По ст. 300 (100 откл.рын-оночной цены от цены приобретения) или по ст. 266 (50% и выше от суммы вложе-ний)	По ст. 300 (100 откл. рыночной от цены приобретения) или по ст. 266 (50% и выше от суммы вложе-ний)	Ст. 300 применяется в тех случаях, когда бумага находится на балансе налогоплательщика и продолжает котироваться у организатора торговли. Ст. 266 применяется в тех случаях, когда бумага эмитентом своевременно не погашена или покупатель этой бумаги не произвел своевременных расчетов по ее оплате
Проценты		По ст. 266 (50% и выше)		В отношении формиро-вания резервов под про-центы по ст. 266 прямое разрешение есть только по банкам
Корпоратив-ные облигаци-и				Как по государственным
Проценты				Как по государственным
Векселя (текущая)	—	—	—	
Проценты	—	—	—	
Векселя просрочен-ные свыше 45 дней неопротесто-ванные	По ст. 266 (50% и выше от суммы вложе-ний)	По ст. 266 (50% и выше от суммы вложе-ний)	По ст. 266 (50% и выше от суммы вложе-ний)	
Проценты		По ст. 266 (50% и выше)		
Векселя просрочен-ные Опротесто-ванные	По ст. 266 (50% и выше от суммы вложе-ний)	По ст. 292 (100% вложе-ний)	По ст. 266 (50% и выше от суммы вложе-ний)	
Проценты		По ст. 266 (50% и выше)		

Рассмотренная выше проблема, касающаяся возможности признания безнадежной задолженностью неполученных процентов и списания их за счет резервов по сомнительным долгам, в полной мере относится и к неполученным процентам по ценным бумагам.

Прочие расходы

Для всех налогоплательщиков существенно расширен перечень прочих видов расходов, принимаемых к вычету при налогообложении. Он достаточно подробно изложен в статьях 264 и 265 НК.

Наиболее примечательным является снятие ранее существовавших ограничений на возможность отнесения на уменьшение налоговой прибыли представительских расходов, связанных с проведением собраний акционеров, других руководящих органов организации. Ранее (до вступления в силу главы 25 НК РФ) возможность принятия таких расходов к вычету ставилась в зависимость от места проведения заседания собрания акционеров. Такие расходы принимались к вычету только в случае проведения заседаний руководящих органов по месту нахождения организации (т.е. – в России). В настоящее время в соответствии со статьей 264 НК РФ к представительским расходам отнесены расходы налогоплательщика на официальный прием и (или) обслуживание участников, прибывших на заседания совета директоров (правления) или иного руководящего органа независимо от места проведения указанных мероприятий. Предельная величина таких расходов ограничена 4% от фонда оплаты труда за отчетный (налоговый) период, в котором состоялось такое заседание.

Недостаточная капитализация

Новым явлением в практике налогообложения стала корректировка расходов, применяемая при недостаточной капитализации. В международной практике существует много правил, позволяющих налоговым органам корректировать налоговую базу по неторговым операциям, связанным с межстрановым движением капиталов и доходов. Представленная Правительством Российской Федерации в Государственную Думу первоначальная редакция проекта главы 25 НК РФ содержала достаточно представительный набор механизмов, позволяющих определять налоговую базу по неторговым операциям, не допуская необоснованных потерь доходов государства. Однако при рассмотрении этот перечень оказался существенно урезанным и в итоге свелся к определению при налогообложении величины принимаемых к вычету процентов. Такой порядок введен для всех налогоплательщиков, но в отношении банков установлены специальные нормативы.

В соответствии со статьей 269 НК РФ при определении размера расходов по заемным обязательствам:

а) устанавливаются предельные границы колебаний рыночного процента при признании процентов расходом – отклонение 20% от среднего уровня ставки процента по долговому обязательству, выданному в том же квартале и на сопоставимых условиях. Если таких долговых обязательств не имеется, границы, признаваемые допустимыми рыночными колебаниями процента, принимаются равными ставке рефинансирования (ЦБ РФ), умноженной на 1,15 (для рублевых обязательств), по валютным – граница определяется на уровне 15%;

б) производится дополнительный контроль, если размер непогашенных обязательств более чем в 3 раза (для кредитных организаций и организаций, занимающихся лизинговой деятельностью, – более чем в $12 \frac{1}{2}$ раз) превышает разницу между суммой его активов и величиной обязательств, кроме обязательств в виде задолженности по налогам и сборам, включая текущую и отсроченную, на последний день каждого отчетного (налогового) периода. Такая разница именуется для целей НК РФ – собственный капитал.

6.1) выясняется, есть ли среди акционеров российской организации иностранная организация с долей участия в капитале свыше 20%, в пользу которой имеются обязательства (так называемая контролируемая задолженность);

6.2) налогоплательщик на последний день каждого отчетного (налогового) периода исчисляет предельную величину признаваемых расходом процентов по контролируемой задолженности

$$i = \frac{I}{KK}$$

где

i – признаваемые проценты;

I – начисленные проценты;

KK – коэффициент капитализации

$$KK = \frac{3_u}{УК_u} \cdot \frac{1}{12,5}, \text{ где коэффициент } 1/12,5 \text{ применяется для банков.}$$

где

3_u – непогашенная контролируемая иностранным акционером задолженность;

$УК_u$ – часть уставного капитала, оплаченная иностранным акционером (через прямое или косвенное участие).

Условный пример.

Активы компании – 1500 руб.

Обязательства – 1500 руб., в том числе 1450 руб. – задолженность перед иностранным акционером.

Уставной капитал – 50 руб.

Доля иностранного акционера в капитале – 20%.

Проценты по договору займа иностранным акционером начисляются по ставке 25% годовых.

Ставка банка России – 23% годовых.

Расчет:

а) предельные рыночные проценты $23 \cdot 1,1 = 25,3$.

Начисляемый по договору процент признается рыночным (25 меньше 25,3);

б) контролируемая иностранным акционером задолженность (1450) более чем в 12,5 раза превосходит собственный капитал ($1500 - 1450 = 50$). 1450 больше, чем 50, в 29 раз.

Оплаченнная иностранным акционером часть уставного капитала = 20% от 50 = 10 руб.

$$KK = \frac{1450}{10} \cdot 12,5 = 11,6 .$$

$$i = \frac{25\%}{11,6} = 2,15\% .$$

Таким образом, из начисленных по ставке 25% от 1450 руб. = 362,5 руб. на расходы в виде процентов будет отнесено

2,15% от 1450 руб. = 31,17 руб.,

362,5 руб. – 31,17 руб. = 331,33 руб. будут признаны выплачиваемыми дивидендами, и эта сумма должна быть учтена в базе обложения налогом на прибыль в Российской Федерации.

Под долговыми обязательствами в целях применения метода, направленного на предотвращение недостаточной капитализации, понимаются кредиты, товарные и коммерческие, займы или иные заимствования независимо от формы их оформления (включая сделки типа РЕПО).

При определении среднего уровня процентов по межбанковским кредитам принимается во внимание информация только о межбанковских кредитах.

Особенности определения налоговой базы по сделкам РЕПО установлены статьей 282 НК РФ.

В целях НК РФ под операциями РЕПО понимаются сделки на определенных условиях по продаже (покупке) эмиссионных ценных бумаг (первая часть РЕПО) с обязательной последующей обратной покупкой (продажей) ценных бумаг того же выпуска в том же количестве (вторая часть РЕПО)

через определенный договором срок по цене, установленной этим договором при заключении первой части такой сделки. В целях НК РФ срок, на который заключаются сделки РЕПО, не должен превышать 6 месяцев.

Разница в цене между первой и второй сделкой (соответственно покупки или продажи ценной бумаги) признается для целей налогообложения не финансовым результатом по операциям с ценными бумагами, а процентным доходом (расходом) по займу (кроме случаев, когда вторая часть сделки РЕПО не исполнена – в этом случае первая сделка признается сделкой покупки-продажи ценной бумаги). Раньше сделки РЕПО для целей налогообложения рассматривались как две независимые сделки по купле-продаже ценной бумаги

Формирование капитала

Порядок налогообложения при формировании капитала организации практически не изменился.

У организации не облагается имущество, полученное в виде взносов в уставной (складочный) капитал (фонд) (включая эмиссионный доход в виде превышения цены размещения акций над их номинальной стоимостью) – см. пункт 3. статьи 251 НК. Соответственно у акционеров (участников) – имущество и (или) имущественные права, полученные в пределах первоначального взноса участником хозяйственного общества или товарищества (его правопреемником или наследником) при выходе (выбытии) из хозяйственного общества или товарищества либо при распределении имущества ликвидируемого хозяйственного общества или товарищества между его участниками (пункт 4 статьи 251).

Взносы в уставной (складочный) капитал (фонд) не относятся к расходам организации (статья 270) и не уменьшают налоговую базу.

Не включается в налоговую базу стоимость дополнительно полученных организацией – акционером акций, распределенных между акционерами по решению общего собрания пропорционально количеству принадлежащих им акций, либо разница между номинальной стоимостью новых акций, полученных взамен первоначальных, и номинальной стоимостью первоначальных акций акционера при распределении между акционерами акций при увеличении уставного капитала акционерного общества (без изменения доли участия акционера в этом акционерном обществе). Пункт 16 статьи 251 НК РФ расширяет ранее действовавшую норму Федерального закона № 92-ФЗ от 28.07.97, распространявшую такой порядок только на акции, распределяемые при увеличении уставного капитала за счет направления на эти цели средств от переоценки основных фондов. Теперь такой льготный порядок применяется при переоценке всех активов.

Прирост стоимости капитала

Во внерализационные доходы в соответствии с пунктом 16 статьи 250 НК РФ включены суммы уменьшения капитала (если оно не сопровождалось возвратом имущества акционерам (участникам) организации (за исключением случаев, предусмотренных подпунктом 18 пункта 1 статьи 251 НК – т.е. когда безвозмездная ликвидация осуществляется в силу Международных договоров об уничтожении химического оружия).

По сравнению с ранее действовавшим порядком в ходе обсуждения в Государственной Думе было признано целесообразным в целях привлечения иностранного капитала в финансовую систему России поддержать предложение банков, направленное на защиту интересов акционеров, осуществлявших взносы в уставной капитал банка в иностранной валюте. НК РФ (статья 290, пункт 3; статья 291, пункт 3) установлено, что не включаются в доходы (расходы) банка суммы положительной (отрицательной) переоценки средств в иностранной валюте, поступивших в оплату уставных капиталов банков. Следует, однако, обратить внимание, что наличие этой нормы в Законе позволяет банкам показывать в отчетности наличие капитала даже при отсутствии у них ликвидных активов. По нашему мнению, во избежание искусственного завышения величины капитала курсовую разницу следует признавать только в объемах, начисленных за период с момента передачи средств до даты выдачи инвестору акций.

Курсовая разница. Валюта

В соответствии с НК РФ при определении налоговой базы в доходах (расходах) банков следует учитывать 1) изменение официального курса валюты, установленного банком России, а также 2) отклонение реального курса сделки от курса Банка России.

Обязательства и требования, выраженные в иностранной валюте, имущество в виде валютных ценностей пересчитываются в рубли по официальному курсу иностранной валюты к рублю Российской Федерации, установленному Центральным банком Российской Федерации на дату перехода права собственности при совершении операций с указанным имуществом, прекращения исполнения обязательств и требований и (или) на последний день отчетного (налогового) периода в зависимости от того, что произошло раньше.

Для определения доходов банков от операций покупки (продажи) иностранной валюты в отчетном (налоговом) периоде принимается положительная разница между доходами, определенными в соответствии с пунктом 2 статьи 250 НК РФ, и расходами, определенными в соответствии с подпунктом 6 пункта 1 статьи 265 НК РФ.

Выходы и предложения

Анализ положений НК РФ, касающихся установленного НК РФ механизма налогообложения доходов банков, показывает, что в НК РФ многие правила налогообложения доходов банков приведены в соответствие с правилами и подходами, используемыми в налоговых системах стран с развитой рыночной экономикой. Так, например, сделки РЕПО для целей налогообложения теперь рассматриваются как заемные операции, а не как операции купли-продажи ценных бумаг; сняты (существенно смягчены) ограничения на размер и порядок принятия к вычету представительских расходов; разрешено принимать к вычету все расходы, связанные с извлечением прибыли и др.

Сохранено право банков на формирование из прибыли до налогообложения резервов по ссудной и приравненной к ней задолженности, резервов под обесценение ценных бумаг. Сохранены ранее действовавшие правила о предоставлении налоговых освобождений при осуществлении взносов в уставные (складочные) капиталы (фонды), в случае прироста стоимости капитала и пр.

К числу новшеств, призванных расширить перечень принимаемых к вычету банками расходов по сравнению с ранее действовавшим законодательством, следует отнести предоставление банкам права формировать резервы в отношении задолженности, образовавшейся в связи с невыплатой процентов по долговым обязательствам, освобождение от налогообложения курсовой разницы по взносам в уставные капиталы банков, осуществленные в валюте, и пр.

Все эти меры способствуют созданию в Российской Федерации благоприятного инвестиционного климата.

Помимо этого в НК РФ предусмотрены и меры, направленные на защиту интересов государства, вводящие дополнительные ограничения на вычеты расходов, отсутствовавшие в ранее действовавшем законодательстве. Так, в числе мер, затрагивающих интересы банков, следует отметить введение правила, применяемого при недостаточной капитализации, позволяющего корректировать величину признаваемых вычетами процентов в случае, если такие проценты выплачиваются акционеру, имеющему высокую долю в капитале. Недостаточная капитализация — это избыточное использование заемных средств предприятиями, часто под влиянием диспропорций в налогообложении доходов от капитала, полученных в виде процентов и в виде дивидендов. Если суммарный налог (уплаченный как на уровне предприятия, так и на уровне физических лиц) для дохода от капитала, профинансированного из собственных средств, выше, чем в случае использования заемных средств, возникает стимул к замещению собствен-

ного капитала заемным. Для этого могут использоваться искусственно созданные компании в оффшорных зонах, такие действия могут осуществляться при посредничестве банков. Если в некоторой экономике налогообложение доходов капитала при разных способах финансирования мало различается, то использование компаний в налоговых убежищах для осуществления ухода от налогообложения посредством недостаточной капитализации приводит еще и к оттоку капитала. Недостаточная капитализация влечет не только потери доходов бюджета, но и увеличение рисков, в частности рисков банкротства, а также искажение информации о финансовом состоянии фирмы. Поэтому можно сказать, что правила, препятствующие недостаточной капитализации, введены для предупреждения искусственно завышения расходов, признаваемых осуществленными в Российской Федерации, и перевода доходов в зоны с благоприятным налоговым режимом. Обычно такие правила ограничивают вычет процентов в зависимости от соотношения между собственным и заемным капиталом, т.е. предусматривают ограничения при наличии недостаточной капитализации. Можно также использовать для цели предотвращения недостаточной капитализации ограничение в зависимости от соотношения доходов от собственного и заемного капитала, что существенно проще применяется и администрируется. Установленный в России порядок, по нашему мнению, не лишен серьезных недостатков. Технология расчетов по установленному в России правилу, применяемому при недостаточной капитализации, обременена дополнительными условиями, в ряде случаев искусственными, что может привести к манипулированию цифрами при определении суммы вычитаемых процентов и, следовательно, определению налоговой базы в обход правила

Следует также уточнить объемы курсовой разницы по взносам акционеров в уставные (складочные) капиталы (фонды) банков, не принимаемой для целей налогообложения, определив ее величину как сумму, начисленную за период с момента передачи средств до даты выдачи инвестору акций. Полагаем, что банкам не следует предоставлять право при недостаточности (или отсутствии) ликвидных активов искусственно увеличивать размер собственного капитала за счет аккумулирования в нем сумм переоценки в связи с изменением курса рубля. Это может привести к тому, что налоговые органы окажутся не в состоянии своевременно выявить проблемные банки и принять меры по предупреждению срывов поступлений средств в бюджет.

6.3. Особенности налогообложения по операциям банков, выступающих в качестве налоговых агентов

При анализе порядка налогообложения по операциям, в которых банк выступает как налоговый агент, необходимо отметить следующее. В соответствии со статьей 24 НК налоговыми агентами признаются лица, на которых в соответствии с Кодексом возложены обязанности по исчислению, удержанию у налогоплательщика и перечислению в соответствующий бюджет (внебюджетный фонд) налогов. Поэтому обязанности организации как налогового агента возникают только в прямо поименованных в НК РФ случаях. Соответственно функции банка как налогового агента определяются соответствующей главой НК РФ, касающейся уплаты подоходного налога физических лиц (в отношении доходов физических лиц), и главой 25 НК РФ (в отношении доходов организаций).

Общее правило, которым следует руководствоваться, состоит в том, что налоговый агент удерживает налог при осуществлении выплат налогоплательщику.

При расчетах с физическими лицами обязанности банка как налогового агента возникают в следующих случаях

- при выплате заработной платы сотрудникам;
- при выплате дивидендов;
- при налогообложении дохода в виде материальной выгоды при получении процентного дохода, превышающего установленный уровень;
- по операциям, совершаемым по поручению клиента – физического лица с ценными бумагами, финансовыми инструментами срочных сделок;
- по операциям с ценными бумагами в рамках доверительного управления средствами клиента – физического лица.

Рассмотрим более подробно правила удержания налога по доходам от финансовых операций клиента. По этим группам операций следует руководствоваться статьей 214.1 НК РФ. Статьей определена технология расчетов: перечень вычитаемых расходов, механизм распределения расходов налогоплательщика на приобретение, реализацию и хранение ценных бумаг и финансовых инструментов срочных сделок в случае, когда такие расходы не могут быть отнесены непосредственно к конкретным ценным бумагам и финансовым инструментам (они относятся в доле равной доле их стоимостной оценки в стоимости соответствующего массива ценных бумаг и финансовых инструментов срочных сделок, определяемой на дату осуществления расходов).

Установлено, что налоговая база по операциям купли-продажи ценных бумаг и операциям с финансовыми инструментами срочных сделок определяется по окончании налогового периода (года). Расчет и уплата суммы налога осуществляются налоговым агентом (брокером, т.е. в нашем случае – банком) по окончании налогового периода или при осуществлении им выплаты денежных средств налогоплательщику до истечения очередного налогового периода (в этом случае налог уплачивается с доли дохода, соответствующей фактической сумме выплачиваемых денежных средств).

При осуществлении банком-брокером выплаты денежных средств налогоплательщику более одного раза в течение налогового периода расчет суммы налога производится нарастающим итогом с зачетом ранее уплаченных сумм налога.

Налоговая база по операциям с ценностями бумагами, осуществляемым доверительным управляющим (в нашем случае – банком) в пользу учредителя доверительного управления (выгодоприобретателя), определяется также на дату окончания налогового периода или на дату выплаты денежных средств (передачи ценных бумаг) до истечения очередного налогового периода.

В отличие от брокера для доверительного управляющего установлен конкретный срок уплаты – в течение одного месяца с даты окончания налогового периода или даты выплаты денежных средств (передачи ценных бумаг).

Под выплатой денежных средств понимаются выплата наличных денежных средств, перечисление денежных средств на банковский счет физического лица или на счет третьего лица по требованию физического лица.

При невозможности удержать у налогоплательщика исчисленную сумму налога источником выплаты дохода банк–налоговый агент (брокер, доверительный управляющий и пр. соответственно по договору поручения, договору комиссии, иному договору в пользу налогоплательщика) в течение одного месяца в письменной форме обязан уведомить налоговый орган по месту своего учета о невозможности указанного удержания и сумме задолженности налогоплательщика. Уплата налога в этом случае производится в соответствии со статьей 228 настоящего Кодекса, т.е. самими налогоплательщиками.

Следует обратить внимание на то, что установленное статьей 226 ограничение на удержание налога в денежной форме (не свыше 50% общей суммы выплаты) к доходам, предусмотренным статьей 214.1, не применяется.

Приказом МНС России от 1 ноября 2000 г. № БГ-3-08/379 (зарегистрирован в Минюсте России) утверждены формы отчетности по налогам и

сборам в части налога на доходы физических лиц, в том числе «Налоговая карточка по учету доходов и налога на доходы физических лиц» (форма № 1-НДФЛ) и приложение о порядке заполнения Налоговой карточки по учету доходов и налога на доходы физических лиц; «Справка о доходах физического лица за 2001 год» (форма № 2-НДФЛ).

В этом приказе содержатся также разъяснения о порядке заполнения налоговыми агентами соответствующих форм. Форма карточки содержит понятия, не установленные НК РФ. Например, если сумма налога, исчисленная налогоплательщику, превышает сумму удержанного налога, такая разница указывается в карточке по строке «Долг по налогу за налогоплательщиком».

Если сумма налога, удержанная у налогоплательщика, превышает сумму исчисленного налога, сумма разницы указывается в строке «Долг по налогу за налоговым агентом».

В строке Карточки «Возвращена налоговым агентом излишне удержанная сумма налога» указывается сумма налога, возвращенная налоговым агентом налогоплательщику в отчетном налоговом периоде, в том числе в связи с перерасчетом, произведенным за прошлые налоговые периоды. Излишне удержанные налоговым агентом из дохода налогоплательщика суммы налога подлежат возврату налоговым агентом по представлении налогоплательщиком соответствующего заявления. Если налогоплательщику производится возврат за прошлые налоговые периоды, сумма такого излишне удержанного налога должна быть отражена в поле «Долг по налогу за налоговым агентом на начало налогового периода», а также производится заполнение справочной таблицы «Результаты перерасчета налога за ____ год», приведенной в Налоговой карточке.

В случае невозможности удержания налога исчисленная сумма платежа в установленном порядке передается на взыскание налоговому органу, о чем в соответствующей строке Карточки производится соответствующая запись.

Технология заполнения карточки налогоплательщика отражает то обстоятельство, что отношения налогового агента с бюджетом – это самостоятельная группа отношений. Согласно пункту 2 статьи 45 НК РФ обязанность налогоплательщика по уплате налога считается выполненной с момента удержания налога налоговым агентом. Таким образом, и НК РФ, и

Налоговая карточка фиксируют две группы самостоятельных отношений: налогоплательщик – налоговый агент и налоговый агент – бюджет. В отношении налогового агента действует самостоятельный механизм по зачету (возврату) ему из бюджета излишне удержаных и перечисленных сумм налога. Статьей 21 прямо фиксируется, что налогоплательщики имеют право на своевременный зачет или возврат сумм излишне уплаченных либо излишне взысканных налогов, пени, штрафов. Статьей 24 установлено, что налоговые агенты имеют те же права, что и налогоплательщики, если иное не предусмотрено Налоговым кодексом.

Равным образом к налоговому агенту должны применяться специальные меры за неполное удержание и (или) недоперечисление сумм удержанного налога.

При анализе споров, рассматриваемых в арбитражных судах (вопросы правоприменительной практики, связанной с деятельностью налоговых агентов, анализируются на основании материалов, представленных в системе «Консультант»), отмечается следующее. Если налоговый агент не удержит сумму налога, то обязанность физического лица согласно статье 45 НК РФ, считается неисполненной. Это влечет направление налоговым органом требования физическому лицу об уплате недоимки и соответствующей пени, а также взыскание штрафа за налоговое правонарушение.

Одновременно с этими действиями, когда налоговым агентом произведены выплаты физическому лицу, но подоходный налог с них не удержан, налоговый агент за нарушение налогового законодательства, во-первых, обязан погасить недоимку, во-вторых, согласно статье 75 НК РФ уплатить соответствующую пеню за просрочку платежа за период до полного погашения налоговым агентом задолженности в сумме неудержанного налога перед бюджетом, и, в-третьих, согласно статье 123 НК РФ налоговый агент подвергается штрафу в размере 20% от суммы налога, подлежащей перечислению в бюджет.

Таким образом, появляется правовая коллизия – за нарушение, допущенное налоговым агентом, наказывается и налоговый агент, и добросовестное физическое лицо, хотя в данном случае ответственность должен нести налоговый агент единолично, так как именно на него законом возложена обязанность удерживать налог.

Исходя из этого, необходимо уточнение редакции статьи 45 НК РФ, предусматривающее разделение ответственности между налогоплательщиком и налоговым агентом. В этой статье следует уплату недоимки, пени, а также ответственность в виде штрафа за ненадлежащее исполнение обязанности по удержанию и перечислению налога полностью возложить на на-

логового агента, тем более, что законом на него такие обязанности возложены.

В этом случае будет обеспечен непротиворечивый комплексный подход с учетом статьи 231 НК РФ, согласно которой физическое лицо обязано погасить только недоимку перед налоговым агентом. Но пока законодательно ответственность не разделена, возможно повторное взыскание недоимки налоговым агентом с физического лица – налогоплательщика, в то время как данным лицом недоимка налоговому органу уже погашена.

По нормам НК РФ налоговый орган имеет право наказать, помимо налогового агента, и само физическое лицо, так как в НК РФ нет разделения ответственности между налоговым агентом и физическим лицом – налогоплательщиком. Причем в случае, если обязанность возложена на налогового агента и он не удержал налог, НК РФ не предоставляет возможности физическому лицу самостоятельно уплатить налог в бюджет, чтобы вовремя оградить себя от ответственности.

При рассмотрении дела в суде физическое лицо, скорее всего, будет освобождено от ответственности, так как правонарушение совершенно не им, а налоговым агентом.

В отношении доходов юридических лиц обязанности налогового агента регулируются несколькими статьями главы 25 НК РФ. У банка обязанности налогового агента возникают в ряде случаев, в частности:

- при выплате дивидендов;
- при перечислении доходов в пользу иностранной организации, не осуществляющей деятельность на территории Российской Федерации через постоянное представительство;
- при перечислении процентов по государственным и муниципальным ценным бумагам нерезиденту (не осуществляющему деятельность на территории Российской Федерации через постоянное представительство);
- при перечислении процентов по государственным и муниципальным ценным бумагам российским организациям.

Согласно статье 275 («Особенности определения налоговой базы по доходам, полученным от долевого участия в других организациях»), если источником дохода налогоплательщика является российская организация, она признается налоговым агентом. Сумма налога, подлежащая удержанию из доходов налогоплательщика – получателя дивидендов, исчисляется налоговым агентом исходя из общей суммы налога и доли каждого налогоплательщика в общей сумме дивидендов.

Общая сумма налога определяется как произведение ставки налога (6%) и разницы между суммой дивидендов, подлежащих распределению между

акционерами (участниками) в текущем налоговом периоде, уменьшенной на суммы дивидендов, подлежащих выплате в текущем же периоде налоговым агентом нерезидентам (по ставке 15%), и суммой дивидендов, полученных самим налоговым агентом в текущем и предыдущем отчетном (налоговом) периодах (по ставке 6%). Если полученная разница отрицательна, обязанность по уплате налога не возникает и возмещение из бюджета не производится.

Этой же статьей установлено, что если российская организация – налоговый агент выплачивает дивиденды иностранной организации и (или) физическому лицу, не являющемуся резидентом Российской Федерации, налоговая база налогоплательщика – получателя дивидендов по каждой такой выплате определяется как сумма выплачиваемых дивидендов и к ней применяется ставка, установленная соответственно подпунктом 2 пункта 3 статьи 284 (15% для юридических лиц – нерезидентов, если иное не установлено Соглашением об избежании двойного налогообложения) или пунктом 3 статьи 224 настоящего Кодекса (30% – для физических лиц – нерезидентов, если иное не установлено Соглашением об избежании двойного налогообложения).

Статьей 286 (пункт 5) установлено, что в отношении нерезидента (не осуществляющего деятельность в Российской Федерации через постоянное представительство) российская организация обязана выступить налоговым агентом и удержать налог с процентов, выплачиваемых по государственным и муниципальным ценным бумагам. Налоговые агенты обязаны определять сумму налога отдельно по каждому такому налогоплательщику применительно к каждой выплате указанных доходов. (Для справки: в соответствии с пунктом 4 статьи 286 российские организации – получатели таких процентных доходов осуществляют исчисление и уплату налога самостоятельно).

В соответствии с приказом МНС России от 7 декабря 2001 г. № БГ-3-02/542 «Об утверждении формы декларации по налогу на прибыль» налоговый агент по этим видам доходов заполняет лист 03 – форму «Расчет налога на прибыль с доходов в виде дивидендов (доходов от долевого участия в других организациях, созданных на территории Российской Федерации), процентов по государственным и муниципальным ценным бумагам, удерживаемого налоговым агентом (источником выплаты доходов)».

Расчет представляется налоговым агентом в налоговый орган по месту нахождения налогового агента (источника выплаты дохода) не позднее 28 дней со дня окончания соответствующего отчетного периода, а по итогам налогового периода – не позднее 28 марта года, следующего за истекшим налоговым периодом.

В соответствии с пунктом 4 статьи 286 помимо вышепоименованных доходов (дивидендов, процентов по государственным и муниципальным ценным бумагам) в случаях, если российская организация выплачивает доход налогоплательщику – иностранной организации, не связанный с постоянным представительством этой иностранной организации в Российской Федерации, обязанность по определению суммы налога, удержанию этой суммы из доходов налогоплательщика и перечислению налога в бюджет возлагается на российскую организацию, выплачивающую указанный доход. Т.е. российская организация, выплачивающая доход иностранной организации, признается налоговым агентом.

Налоговый агент обязан определить сумму налога по каждой выплате (перечислению) денежных средств или иному получению дохода.

Для того чтобы налоговый агент произвел вычеты расходов, учитываемых при определении налоговой базы в порядке, предусмотренном статьями 268, 280 НК РФ, налогоплательщик – иностранная организация, согласно статье 309 НК РФ, к дате выплаты доходов должна предоставить в распоряжении налогового агента, удерживающего налог, документально подтвержденные данные о расходах.

Ставки и порядок удержания налога налоговым агентом установлены статьей 310 НК РФ.

Налоговый агент по итогам отчетного (налогового) периода в сроки, установленные для представления налоговых расчетов статьей 289, представляет информацию о суммах выплаченных иностранным организациям доходов и удержанных налогов за прошедший отчетный (налоговый) период в налоговый орган по месту своего нахождения по форме, устанавливаемой Министерством Российской Федерации по налогам и сборам.

Форма налогового расчета (информации) о суммах выплаченных иностранным организациям доходов и удержанных налогов утверждена приказом МНС РФ от 24.01.2002 № БГ-3-23/31. Банк выступает налоговым агентом и в некоторых других случаях, предусмотренных НК РФ.

Так, в статье 286 указывается, что, если иное не установлено пунктами 4 и 5 этой статьи, сумма налога по итогам налогового периода определяется налогоплательщиком самостоятельно.

По итогам каждого отчетного (налогового) периода налогоплательщики исчисляют сумму авансового платежа, исходя из ставки налога и прибыли, подлежащей налогообложению, рассчитанной нарастающим итогом с начала налогового периода до окончания отчетного (налогового) периода. В течение отчетного периода налогоплательщики исчисляют сумму ежемесячного авансового платежа.

Пункт 4 статьи 286 был рассмотрен выше и касается нерезидентов.

В соответствии с пунктом 5 статьи 286 российские организации, выплачивающие налогоплательщикам доходы в виде дивидендов, а также в виде процентов по государственным и муниципальным ценным бумагам, подлежащим налогообложению, определяют сумму налога отдельно по каждому такому налогоплательщику применительно к каждой выплате указанных доходов:

1) если источником доходов налогоплательщика является российская организация, обязанность удержать налог из доходов налогоплательщика и перечислить его в бюджет возлагается на этот источник доходов. В этом случае налог в виде авансовых платежей удерживается из доходов налогоплательщика при каждой выплате таких доходов;

2) при реализации государственных и муниципальных ценных бумаг, при обращении которых предусмотрено признание доходом, полученным продавцом в виде процентов, сумм накопленного процентного дохода (накопленного купонного дохода), налогоплательщик – получатель дохода самостоятельно осуществляет исчисление и уплату налога с таких доходов.

Информация о таких ценных бумагах в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 29.12.2001 № 925 доводится Минфином России.

Анализ текста пункта 5 статьи 286 НК РФ позволяет сделать вывод, что банк выступает налоговым агентом при перечислении российской организации процентов по государственным и муниципальным ценным бумагам (кроме тех ценных бумаг, информацию о которых доводит Минфин России).

К операциям, в которых банки не выступают налоговыми агентами, но имеют особенности в технике осуществления, влияющие на сроки предоставления информации третьим лицам о величине начисленных им доходов, относятся операции доверительного управления, осуществляемые банками в форме общих фондов банковского управления.

Приказом Банка России от 2 июля 1997 г. № 02-287 утверждена Инструкция «О порядке осуществления операций доверительного управления и бухгалтерском учете этих операций кредитными организациями Российской Федерации». Этой Инструкцией регламентирована в том числе деятельность общих фондов банковского управления (ОФБУ). ОФБУ – это своего рода коллективное соглашение об учреждении единого имущественного комплекса, состоящего из имущества, передаваемого разными лицами в доверительное управление. Таким образом, ОФБУ – это соглашение с неопределенным количеством участников и неопределенного периода действия. На участие в ОФБУ оформляется сертификат долевого участия.

(В соответствии с ГК РФ операции доверительного управления отражаются на отдельном балансе.)

Доходы, за вычетом вознаграждения, причитающегося доверительному управляющему, и компенсации расходов доверительного управляющего на управление ОФБУ делятся пропорционально доле каждого учредителя доверительного управления в имуществе ОФБУ. Подразделение, проводящее доверительные операции, составляет справку – ведомость о доходах, причитающихся выгодоприобретателям (за подписью управляющего ОФБУ), на основании которой осуществляется выплата доходов.

Кредитные организации отчитываются перед учредителями доверительного управления имуществом по форме и в сроки, установленные договором доверительного управления, но не реже одного раза в год.

Кредитная организация, создавшая ОФБУ, должна представлять учредителю управления не реже одного раза в год установленные Инструкцией данные, в числе которых информация о размере доли учредителя доверительного управления в ОФБУ на дату составления отчета; информацию о расходах, понесенных доверительным управляющим по доверительному управлению имуществом за отчетный период на дату составления отчета; информацию о доходах (прибыли), полученных доверительным управляющим за отчетный период – на дату составления отчета и др.

Статьей 276 НК РФ установлены следующие правила определения налоговой базы участников договора доверительного управления имуществом.

Доверительный управляющий обязан определять нарастающим итогом по результатам каждого отчетного (налогового) периода доход учредителя (выгодоприобретателя) доверительного управления, полученный за отчетный (налоговый) период от имущества, переданного в доверительное управление, и ежеквартально сообщать учредителю (выгодоприобретателю) о суммах, подлежащих выплате в качестве дохода учредителя (выгодоприобретателя).

Доходы, полученные учредителем (выгодоприобретателем) от имущества (имущественных прав), переданного в доверительное управление, включаются в состав внераализационных доходов учредителя (выгодоприобретателя). При этом начисленные суммы дохода включаются в состав внераализационных доходов учредителя (выгодоприобретателя) независимо от фактического перечисления данного дохода учредителю (выгодоприобретателю).

Расходы учредителя доверительного управления, связанные с реализацией договора доверительного управления (включая, в частности, плату

управляющему за осуществление доверительного управления), включаются в состав внереализационных расходов учредителя.

Иными словами, за несвоевременное представления сведений о доходах ответственен налогоплательщик (он это должен делать за каждый отчетный период), а сроки предоставления ему сведений о доходах регламентируются Инструкцией, утвержденной Банком России, по истечении года.

Полагаем, что в такой ситуации вопрос о применении к налогоплательщику мер налоговой ответственности будет решаться в судебном порядке.

Анализ вопросов, связанных с исполнением банком обязанностей налогового агента, позволяет сделать выводы о том, что необходимо в законодательном порядке уточнить ответственность налогоплательщика и налогового агента в случае неисполнения последним обязанности по удержанию и перечислению налогов при выплатах средств налогоплательщику. В настоящее время существует возможность применения мер налоговой ответственности к налогоплательщику при неисполнении налоговым агентом своих обязанностей.

Глава 7. Налогообложение недвижимости

Введение

Реформа системы местного самоуправления, проводимая в настоящее время в Российской Федерации, предполагает разграничение расходных полномочий и доходных источников между различными уровнями власти. В качестве возможного и серьезно аргументированного варианта реформы предлагается установление налога на недвижимость в качестве одного из основных источников доходов местных бюджетов. В данной ситуации вопрос реформирования налогообложения недвижимости приобретает особое значение.

Замена существующей системы поимущественных налогов местным налогом на недвижимость имеет ряд преимуществ. Во-первых, данный налог имеет относительно менее мобильную налоговую базу и способен обеспечить местные бюджеты достаточно стабильными налоговыми поступлениями. Во-вторых, при начислении основной части доходов от данного налога в местные бюджеты налог на недвижимость в значительной степени отвечает принципу получаемых выгод. В-третьих, администрирование этого налога включает в себя сбор, обработку и актуализацию дифференцированных для различных местностей данных, доступных органам местного самоуправления.

В то же время переход к налогообложению недвижимости требует формирования ряда предпосылок, наличие которых в современных российских условиях неочевидно. Прежде всего, для создания эффективной системы налогообложения недвижимости необходимо развитие рынка недвижимости, которое невозможно без развития рынка земли, предполагающего разграничение прав на землю, формирование частной собственности на землю, либерализацию земельного рынка и т.п. Кроме того, введение данного налога осложняется неравномерностью развития рынка недвижимости по территории страны (наличие стабильно функционирующего рынка со значительными объемами продаж в крупных городах и областных центрах, и эпизодическое совершение сделок в более мелких населенных пунктах). Невыполнение этих и других условий в переходных экономиках приводит к серьезным проблемам при введении налога на недвижимость, которые можно рассматривать как дополнительные к обычным проблемам, существующим в развитых странах с давними традициями этого вида налогообложения.

Данная глава включает в себя два раздела. В первом разделе описывается международный опыт налогообложения недвижимости, анализируются актуальные в России проблемы, связанные с использованием данного налога, и результаты экспериментов по введению налога в городах Новгороде и Твери. Кроме того, первый раздел содержит предложения по формированию предпосылок для введения налога на недвижимость и возможный дизайн данного налога.

Второй раздел главы посвящен обсуждению использования методов санооценки недвижимости для целей налогообложения. В этом разделе приводятся возможные варианты реализации данного подхода, а также совокупность связанных с ним проблем в условиях России.

Рассмотрение альтернативных подходов позволяет выявить основные трудности, связанные с реформированием налогообложения недвижимости, и предложить для заинтересованных сторон варианты различных направлений дискуссии по данному вопросу.

7.1. Налогообложение недвижимости – перспективы в России¹

7.1.1. Налогообложение недвижимости – международный опыт

Налоги на недвижимость обычно рассматриваются как значимый источник доходов местных бюджетов. Этот вид налогообложения используется в большинстве стран ОЭСР, составляя в среднем на конец 1990-х гг. 43,6% муниципальных налоговых доходов в федеративных государствах и 32,4% – в унитарных (OECD, tables 136, 138)². В пяти странах ОЭСР – Австралии, Канаде, Ирландии, Новой Зеландии и Великобритании – налоги на недвижимость составляют более 90% налоговых доходов местных бюджетов, в США, Франции, Корее, Нидерландах их роль также значительна. В развивающихся странах налоги на недвижимость составляют не менее значимую величину – примерно 40% всех субнациональных налогов (Bird, Slack 2002, с. 4). При этом необходимо учитывать, что к данному типу налогов относят широкий спектр конкретных видов налогообложения, в том числе налоги на землю, на землю с улучшениями, на здания и сооружения, комбинируемые различным образом в рамках налоговой базы и оцениваемые на основе

¹ Авторы выражают благодарность Ивахненко Алевтине Николаевне (г. Новгород), а также Мишуткиной Людмиле Васильевне и Лутай Наталье Викторовне (г. Тверь) за информацию о ходе эксперимента по налогообложению недвижимости.

² По другим источникам, налоги на недвижимость в 1990-х гг. составляли 35% субнациональных налогов в развитых странах (Bird, Slack 2002, p. 4).

различных методов, далеко не всегда определяющихся рыночной стоимостью объекта налогообложения.

В подавляющем большинстве стран налоги на недвижимость являются местными или, по меньшей мере, в значительной степени поступают в местный бюджет. В отдельных случаях наряду с местными могут вводиться региональные налоги на недвижимость (например, в Австралии, Канаде, Аргентине). Как крупные национальные налоги на недвижимость существуют в Швеции, Чили, Латвии, Сингапуре, некоторых африканских странах, однако это можно рассматривать скорее как исключение из правила. В среднем по странам ОЭСР в конце 1990-х гг. доля налогов на недвижимость в налоговых доходах национальных бюджетов федеративных государств составляла менее 2%, унитарных государств – 4% (OECD, table 134). Доля в налоговых доходах региональных бюджетов была существенно выше – 11,1% (OECD, table 136). Однако роль данных налогов в национальных и региональных бюджетах несопоставима с их ролью в местных бюджетах. Что вполне естественно, поскольку налоги на недвижимость отвечают многим критериям, соответствующим налогообложению на низших уровнях власти. Причем это в той или иной мере признается сторонниками различных подходов к распределению налоговых полномочий.

С точки зрения традиционной модели бюджетного федерализма³ в первую очередь важно то, что налог на недвижимость имеет немобильную налоговую базу, и это позволяет избежать «эффектов перелива». Достоинствами данного налога являются также его относительно равномерное распределение по территории страны и несколько большая устойчивость к циклическим колебаниям, чем большей части других налогов.

С точки зрения сторонников теории общественного выбора, признающего необходимость максимального совмещения получателей и платильщиков за услуги, этот налог хорош тем, что может рассматриваться как некая усредненная плата за услуги, предоставляемые местными властями⁴

³ См., например, *Musgrave (1983)*, а также анализ традиционных подходов к бюджетному федерализму в: *Бюджетный федерализм*, 2001.

⁴ Данное положение носит не только теоретический характер, но существенно влияет на практику налогообложения недвижимости в некоторых странах. Так, в Канаде налогообложение недвижимости в границах одного и того же муниципалитета может быть различным в зависимости от объема и качества предоставляемых муниципальных услуг. Налоговой базой при введении налогов и платежей, направленных на финансирование отдельных услуг, также может служить оценка недвижимости. Так, в Австралии подобный подход используется при установлении платежей за водоснабжение и канализацию, во Франции – налога на финансирование вывоза мусора (*Youngman, Malme 1994, p. 41*).

жителям и бизнесу⁵. В первую очередь речь идет о так называемых «твёрдых» услугах – коммунальном хозяйстве, дорогах, транспорте и т.п.⁶ Считается, что данные услуги влияют на динамику стоимости недвижимости, хотя количественно проследить данную взаимосвязь не всегда представляется возможным.

Как плюсы, так и минусы налогов на недвижимость во многом зависят от конкретной системы налогообложения, которая сложилась в той или иной стране. Налоги на недвижимость относятся к старейшим формам налогообложения и многие их особенности объясняются традициями и спецификой исторического развития. Однако специалисты отмечают ряд общих, наиболее часто встречающихся трудностей и ограничений, связанных с использованием данного налога.

Во-первых, его администрирование является достаточно дорогим⁷ и сложным⁸ (*Bird, 1999*). Для правильного исчисления налога необходимо осуществлять сбор, переработку и периодическую актуализацию значительного объема информации. Процедуры оценки недвижимости требуют высокой квалификации, особенно в быстро меняющихся условиях. При этом низкое качество администрирования данного налога, приводящее к неадекватной оценке недвижимости либо к неспособности обеспечить сбор налога со всех подлежащих налогообложению объектов недвижимости, связано не просто с техническими недоработками, но может оказывать существенное воздействие на политику налогообложения, вести к негативным экономическим и социальным результатам (например, создавать условия для нечестной конкуренции либо придавать налогу регressiveный характер).

⁵ Основные подходы к бюджетному федерализму сточки зрения теории общественного выбора изложены в *Olson (1969)*. О роли и границах использования налога на недвижимость как местного налога в рамках данной парадигмы см., например, *Bird (1999)*.

⁶ Термин «твёрдые» услуги широко используется в литературе применительно к услугам, относящимся к инфраструктуре, в противовес «мягким» услугам, ориентированным в первую очередь на человека – образованию, здравоохранению, охране правопорядка и т.п.

⁷ По имеющимся на середину 1990-х гг. данным, в различных развивающихся странах цена администрирования налога на недвижимость составляла от 2 до 9% от сбора (*Youngman, Malme 1994, p. 23*).

⁸ Впрочем, оценки здесь расходятся. В некоторых исследованиях, напротив, отмечается относительная простота администрирования подобных налогов (*Youngman, Malme 1994, p. 7*).

Во-вторых, наличие недвижимости не связано напрямую с текущим доходом и тем самым способностью платить налоги, что может порождать дополнительные социальные проблемы. Поэтому для многих стран, использующих данный вид налогообложения, характерно установление необлагаемого минимума, а также предоставление различных льгот пожилым людям, инвалидам и вообще низкодоходным слоям населения. До сих пор продолжаются дискуссии о том, носит ли этот налог прогрессивный либо регressiveный характер, причем в наибольшей степени это относится к жилой недвижимости⁹.

В-третьих, налог на недвижимость является непопулярным среди населения, переоценка недвижимости или повышение ставок связаны с большими политическими рисками. Поэтому данный налог рассматривается как низкоэластичный по ВВП и по расходам, он не обеспечивает адекватный рост налоговой базы по мере развития экономики и не позволяет быстро и ощутимо повысить доходы в случае возрастания расходных потребностей (Bird, 1999). Политические факторы осложняют адекватное налоговое администрирование, в частности своевременное проведение переоценки недвижимости, что, как уже указывалось выше, может оказывать негативное влияние на эффективность и справедливость налогообложения.

В-четвертых, те же политические причины приводят к стремлению местных властей переложить непропорционально большую долю бремени налога на недвижимость на бизнес, чтобы облегчить положение населения и получить дополнительные голоса на выборах. Обзор различных исследований данного вопроса, проведенных в Канаде, подтверждает данную тенденцию. Так, в Ванкувере было выявлено, что жители являются потребителями 71% муниципальных услуг, однако платят лишь 40% налога на недвижимость (Kitchen, 2002). Тот же процесс характерен и для США. Аналогичные факторы служили основой для критики налога на недвижимость в Великобритании (Youngman, Malme 1994, p. 3).

Проблемы, связанные с налогообложением недвижимости, наиболее ярко проявляются в посткоммунистических странах. Недостаточное развитие рынков земли и недвижимости, отсутствие адекватной системы учета объектов недвижимости, политические и социальные риски накладывают дополнительные ограничения на его эффективное использование.

Во-первых, роль налогов на недвижимость здесь существенно ниже, чем в развитых и развивающихся странах. По существующим оценкам, доходы от данных налогов в 1990-х гг. составляли 12–15% субнациональных нало-

⁹ Краткий обзор существующих позиций по данному вопросу можно найти в Bird, Slack (2002).

говых доходов. При этом конкретные значения по отдельным странам колебались от 26% в Польше до 5% в Венгрии (*Brzeski 2000, p. 3*).

Во-вторых, в подавляющем большинстве стран налоговая база оценивается в отрыве от рыночной стоимости недвижимости. Наиболее распространенным является установление налога в абсолютной сумме с площади земли и находящихся на ней объектов. При этом различные ставки определяются для земли и зданий, а также в зависимости от использования объектов недвижимости (обычно с дифференциацией на жилые, сельскохозяйственные и бизнес объекты). Кроме того, достаточно активно используются налоги на сделки с недвижимостью (*Brzeski 2000, p. 2*).

В-третьих, налоговое бремя распределяется еще более неравномерно, чем в развитых странах. Налогообложение недвижимости промышленного и коммерческого назначения обычно значительно превышает налогообложение жилых объектов: в Польше, например, разница между ставками соответствующих налогов в конце 1990-х г. составляла 35 раз (*Brzeski 2000, p. 4, сноска*). Земля во многих случаях облагается по более низким ставкам, чем здания и сооружения, однако это не является жестким правилом.

В-четвертых, налогообложение недвижимости во многих посткоммунистических странах подвергается достаточно жесткому централизованному регулированию. В большинстве случаев централизованно определяется не только налоговая база, что является достаточно типичным, но и налоговые ставки; администрирование налога осуществляется национальными налоговыми службами. Доходы от этого налога также в ряде случаев хотя бы частично централизуются (*Maurer, Paugam 2000, p. 7*).

7.1.2. Налогообложение недвижимости – ситуация в России

Исходя из принятого в западной литературе широкого толкования налогообложения недвижимости¹⁰ система поимущественных налогов, сложившаяся в России, также относится к налогам на недвижимость (хотя и достаточно специфическим, не имеющим прямых аналогов). Однако в самой России этот вопрос традиционно рассматривается несколько по-другому. Налог на недвижимость здесь выступает как альтернатива сложившейся системе поимущественных налогов, включающей налог на землю, налог на имущество предприятий и налог на имущество физических лиц. Существующие налоги имеют не только различные объекты налого-

¹⁰ В обзорах налогообложения недвижимости, наряду с налогами, взимаемыми с рыночной стоимости, рассматриваются налоги, установленные в твердой сумме с единицы площади земли и строений. В один из последних обзоров налогообложения земли и недвижимости (*Bird, Slack 2002*), наряду с другими странами с переходной экономикой, включена также Россия.

обложения, но и формируемую на основе различных принципов налоговую базу, ставки и т.п.

В случае земельного налога налогооблагаемой базой является площадь земельного участка, и ставка налога устанавливается в твердой сумме с единицы площади. Средние ставки налога закрепляются федеральным законодательством, но могут дифференцироваться по местоположению и зонам различной градостроительной ценности местными органами власти. В последние два года средние ставки земельного налога увеличиваются достаточно быстрыми темпами (в 2002 г. – в 2 раза, в 2003 г. – в 1,8 раза) по сравнению с предыдущим пятилетием, когда существенный их рост был характерен только для 1999 г. Несмотря на то, что в законодательстве закреплен местный характер данного налога, до 2003 г. предусматривалось его распределение между всеми тремя уровнями бюджетной системы. В 2003 г. поступления от данного налога делятся в равных долях между бюджетами субъектов Федерации и местными бюджетами. В законодательстве также предусмотрено целевое использование поступлений от земельного налога, однако действие данной статьи приостановлено.

По налогу на имущество предприятий, наряду с недвижимостью, к объектам налогообложения относится и движимое имущество, причем как основные, так и оборотные средства. Имущество предприятий оценивается по остаточной стоимости. Максимальная налоговая ставка установлена федеральным законодательством на уровне 2%. Конкретные ставки устанавливаются на уровне субъектов Федерации в зависимости от видов деятельности предприятий. В первой части Налогового кодекса данный налог отнесен к региональным, однако поступления от него делятся в равной пропорции между бюджетами субъектов Федерации и местными бюджетами.

Объектом налогообложения по налогу на имущество физических лиц выступает именно недвижимость: жилые дома, квартиры, дачи, гаражи и т.п. Налоговая база формируется на основе инвентаризационной оценки объектов недвижимости. Верхний предел налоговых ставок закреплен в федеральном законодательстве, конкретные ставки устанавливаются органами местного самоуправления. До середины 1999 г. в качестве максимальной была установлена ставка в 0,1%, далее была введена прогрессивная шкала от 0,1% до 2% в зависимости от стоимости имущества, подлежащего налогообложению. Налог на имущество физических лиц является местным и полностью зачисляется в местный бюджет.

Общая характеристика роли поимущественных налогов в доходной базе субнациональных бюджетов представлена в табл. 7.1. Данные таблицы демонстрируют картину, достаточно типичную для стран с переходной экономикой. В среднем с 1994 по 2002 г. доля поимущественных налогов в

финансируемых расходов субнациональных бюджетов составила 7,6%. При этом значения достаточно сильно колебались по годам – с 4,6 до 10,7%. До 1999 г. доля поимущественных налогов в финансировании расходов субнациональных бюджетов достаточно стабильно возрастала, затем в течение двух лет происходил резкий спад, и для 2001–2002 гг. снова характерен рост роли данных налогов. Аналогичная динамика наблюдается и применительно к муниципальным бюджетам, однако значение поимущественных налогов в финансировании муниципальных расходов несколько выше и в среднем за период составляет 8,8%. Доходы от налогов на имущество предприятий в десятки (по отдельным годам – в сотни) раз превышают доходы от налогообложения физических лиц.

Сложившаяся в России система поимущественного налогообложения подвергается заслуженной критике¹¹. Наиболее общая проблема состоит в том, что оценка налогооблагаемой базы оторвана от рыночной стоимости, что снижает эффективность и справедливость налогообложения, не создает стимулов у субнациональных властей к формированию условий для роста стоимости недвижимости. Кроме того, отмечается недостатки отдельных налогов. Так, в объекты налогообложения по налогу на имущество предприятий входит как недвижимое, так и движимое имущество, что дестимулирует максимально эффективное использование объектов недвижимости и препятствует инвестициям. Ставки налога на землю и связанной с ним арендной платы нестабильны и непредсказуемы, могут существенно изменяться практически ежегодно, что затрудняет расчеты экономической эффективности инвестиционных проектов и негативно влияет на конкурентоспособность.

Наиболее удачным признается регулирование налога на имущество физических лиц. Однако этот налог взимается по столь низким ставкам, со столь низко оцененной налоговой базы¹² и имеет столь широкий перечень налоговых льгот, что сборы по нему сопоставимы с затратами на его администрирование. Причем, как показывают данные *табл. 7.1*, переход от плоской ставки к прогрессивной шкале не привел к принципиальному изменению ситуации. Система налогообложения недвижимости достаточно нелогично сформирована и с точки зрения принципов бюджетного федерализма. Поиму-

¹¹ Достаточно полно критика существующей системы поимущественного налогообложения представлена, в кн.: Вопросы реформирования городской земельной политики в контексте введения налога на недвижимость. Великий Новгород, 2001. Дальнейшее изложение этой проблемы во многом базируется на данном источнике.

¹² По имеющейся информации, рыночная стоимость превышает инвентаризационную в 5–10 раз (см. там же. С. 12).

щественные налоги относятся законодательством к местным (земельный налог и налог на имущество физических лиц) и региональным (налог на имущество предприятий). Однако основные полномочия по их регулированию сосредоточены на федеральном уровне. Кроме того, из этих трех налогов лишь налог на имущество физических лиц, поступления от которого весьма незначительны, полностью зачисляется в местные бюджеты. Доходы от остальных двух налогов делятся по уровням бюджетной системы.

Фактически совершенствование данного типа налогообложения могло пойти двумя путями. Либо как совершенствование каждого из поимущественных налогов, устранение характерных для него искажений. Либо как отказ от раздельного налогообложения земли и связанных с ней объектов и переход к налогу на недвижимость в его классической форме.

В июле 1997 г. был принят Федеральный закон № 110-ФЗ «О проведении эксперимента по налогообложению недвижимости в городах Новгороде и Твери». В соответствии с данным законом налог на недвижимость признавался местным налогом, причем местным властям предоставлялись широкие возможности по его регулированию. От заменяемых поимущественных налогов налог на недвижимость отличался следующими характеристиками.

Объектом налогообложения признавались земельные участки, здания, сооружения и иное недвижимое имущество. В российском законодательстве к недвижимому имуществу относятся земельные участки и все, что прочно связано с землей, т.е. объекты, перемещение которых без несоразмерного ущерба их назначению невозможно. Тем самым объект недвижимости выступал как единый комплекс, не разделяемый для целей налогообложения на землю и строения.

Устанавливалось, что налоговая база налога на недвижимость исчисляется исходя из оценки рыночной стоимости объектов обложения. Методика оценки должна была утверждаться представительными органами местного самоуправления городов Новгорода и Твери. Что касается налоговых ставок, то в первоначальной редакции закона этот вопрос передавался в компетенцию органов местного самоуправления. Однако в последующем были законодательно установлены верхние предельные:

- по индивидуальным жилым домам, квартирам, жилым помещениям, дачам – не более 0,5% оценки рыночной стоимости;
- по гаражам на одно-два машино-места – не более 1% оценки рыночной стоимости;
- по объектам недвижимого имущества, используемым для целей промышленного производства, – не более 2% оценки их рыночной стоимости;

по иным объектам – не более 5% оценки их рыночной стоимости.

Таким образом, предусматривалась дифференциация ставок, но не в зависимости от того, является ли собственником юридическое или физическое лицо, а исходя из назначения либо использования объекта недвижимости.

Первоначально предполагалось, что эксперимент будет осуществлен достаточно быстро – в 1997–1998 гг., однако задача перехода к налогу на недвижимость оказалась более сложной, и сроки были продлены до конца 2003 г. При этом в 1999 г. были приняты поправки в законодательство об эксперименте, предусматривающие возможность поэтапного перехода к налогообложению недвижимости¹³.

Налог на недвижимость был включен в первую часть Налогового кодекса, но здесь он рассматривался уже не как местный, а как региональный налог. Причем при его введении муниципалитеты могли понести значительные потери, так как это приводило к отмене двух местных налогов – налога на землю и налога на имущество физических лиц. Какие-либо гарантии отчислений от налога на недвижимость в местные бюджеты установлены не были.

Таблица 7.1
Роль поимущественных налогов в финансировании расходов бюджетов различных уровней, 1994–2002 гг.

<i>Вид доходов</i>	<i>Доля поимущественных налогов и арендной платы за землю в финансировании расходов, в %</i>									
	<i>консолидированного федерального бюджета</i>									
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
	<i>1994</i>	<i>1995</i>	<i>1996</i>	<i>1997</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>	<i>2000</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>	
Поимущественные налоги	2,6	4,1	12,2	12,5	7,2	5,1	4,2	4,4	3,9	
Налоги на имущество	1,9	3,4	10,8	10,6	6,2	4,2	3,5	3,8	3,2	

¹³ Федеральный закон от 20.11.1999 № 196-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в федеральный закон «О проведении эксперимента по налогообложению недвижимости в городах Великом Новгороде и Твери».

Земельный налог	0,7	0,7	1,4	1,9	1,0	0,9	0,8	0,7	0,7
-----------------	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----

Продолжение таблицы 7.1

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
<i>консолидированных региональных бюджетов</i>									
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
<i>Поимущественные налоги</i>	4,6	6,2	9,3	9,3	10,7	8,5	6,4	6,6	7,2
Земельный налог	1,1	0,9	0,8	1,1	1,2	1,2	0,9	0,8	1,1
Налог на имущество физических лиц	0,03	0,05	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Налог на имущество предприятий	3,4	5,2	8,4	8,1	9,4	7,2	5,3	5,7	6
Налог с имущества, переходящего в порядке наследования или дарения	Н.д.	0,01	0,01	0,01	0,02	0,03	0,03	0,03	0,03
<i>Арендная плата за землю</i>	Н.д.	0,1	0,1	0,4	0,7	0,8	0,7	0,7	1,2
<i>консолидированных муниципальных бюджетов</i>									
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
<i>Поимущественные налоги</i>	5,7	7,1	10,2	10	11,7	10,1	7,6	7,9	8,8
Земельный налог	1,6	1,2	1,1	1,5	1,8	2,1	1,6	1,5	1,9
Налог на имущество физических лиц	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Налог на имущество предприятий	4,1	5,7	8,9	8,3	9,7	7,8	5,7	6,2	6,6
Налог с имущества, переходящего в порядке наследования или дарения	Н.д.	0,02	0,02	0,02	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03
<i>Арендная плата за землю</i>	Н.д.	0,1	0,2	0,5	0,8	0,9	0,8	0,8	1,4
<i>Справочно: доля поимущественных налогов в ВВП, %</i>									
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002

Поимущественные налоги	1,0	1,3	1,9	2,2	2,0	1,3	1,1	1,2	2,3
-------------------------------	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----

Продолжение таблицы 7.1

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Налоги на имущество	0,8	1,1	1,7	1,8	1,7	1,1	0,9	1,0	1,9
Земельный налог	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,4

Источник: отчеты об исполнении федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов за 1994–2002 гг., Минфин России, отчеты об итогах социально-экономического развития Российской Федерации в 1994–2002 гг., Министерство экономического развития и торговли РФ.

7.1.3. Эксперимент по налогообложению недвижимости – опыт Новгорода

Эксперимент в Великом Новгороде проходит более успешно, чем в Твери, хотя и здесь полученные результаты достаточно скромны. Налог официально введен в 2000 г. При этом был принят курс на постепенный переход от существующих поимущественных налогов к налогу на недвижимость. Налогоплательщиками налога на недвижимость являются 27 предприятий, до конца 2003 г. предполагается переход на уплату этого налога еще 8 предприятий. Столь ограниченный масштаб проведения эксперимента связан с тем, что в соответствии с решением новгородской администрации перейти на уплату данного налога могут только предприятия, обладающие правом собственности одновременно и на здания, сооружения и другие объекты недвижимости, и на земельные участки, на которых эти объекты располагаются (так называемые полные собственники объектов недвижимости). Тем самым для перехода к налогу на недвижимость предприятию необходимо выкупить отведенные ему земельные участки.

Применительно к имуществу физических лиц продолжает действовать прежняя система налогообложения. На протяжении 2002 г. рассматривались различные варианты введения налога на недвижимость физических лиц, в том числе владельцев гаражей, владельцев нежилой недвижимости, владельцев индивидуальных домов и т.п., но практических шагов предпринято не было.

Однако незавершенность эксперимента в г. Новгороде не означает, что анализ его опыта не представляет интереса с точки зрения перспектив масштабного перехода к налогообложению недвижимости. В городе были созданы технические предпосылки для полноценного внедрения налога, ограничено

ченность же его применения связана в первую очередь с политическими и финансовыми факторами. А поскольку, как уже отмечалось выше, в случае налога на недвижимость «налоговое администрирование есть налоговая политика» (Bird, Slack 2002, p. 26), формирование механизмов администрирования налога на недвижимость является ключевым условием его эффективного функционирования.

Введение налога на недвижимость в г. Новгороде стало возможно, поскольку были решены следующие основные проблемы:

- создан фискальный кадастровый реестр объектов недвижимости для целей налогообложения, обеспечена его актуализация;
- сформирована система массовой оценки недвижимости;
- проработана схема взаимодействия всех органов и подразделений, участвующих в процессе администрирования налога на недвижимость.

Причем, хотя на первый взгляд эти вопросы носят технический характер, на практике их решение требует преодоления достаточно существенных институциональных барьеров и формирования политических предпосылок.

Формирование реестра объектов недвижимости для целей налогообложения. Реестр объектов недвижимости для целей налогообложения (реестр недвижимости) – это совокупность технических, экономических и юридических характеристик объектов недвижимости, используемых для целей налогообложения. В реестре содержится информация:

- о видах объектов недвижимости;
- о физических характеристиках объектов недвижимости;
- о правах на объекты недвижимости и субъектах этих прав;
- о фактическом использовании объектов недвижимости;
- об оценке стоимости объектов недвижимости для целей налогообложения.

Каждый объект недвижимости в реестре имеет свой кадастровый номер.

В процессе формирования реестра объектов недвижимости администрацией г. Новгорода решались следующие задачи:

- 1) организация взаимодействия всех структур, осуществляющих первичный учет информации об объектах недвижимости, правах и правообладателях;
- 2) инвентаризация объектов недвижимости.

Проблема взаимодействия различных административных структур в процессе формирования реестра возникла в связи с тем, что ответственность за первичный учет информации о недвижимости в российских усло-

виях несут разные организации. В Новгороде к ним относятся: Комитет по земельным ресурсам и землеустройству, муниципальное учреждение «Бюро технической инвентаризации», отдел по работе с недвижимостью Комитета по управлению муниципальным имуществом, областное учреждение юстиции по регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним. В этих условиях необходимо было наладить механизм взаимодействия как между подразделениями городской администрации, так и между городской и областной администраций.

Юридическим документом, определяющим обязанности различных административных структур по формированию и актуализации реестра объектов недвижимости, стало Положение о порядке ведения реестра объектов недвижимости для целей налогообложения, принятое городской Думой в конце 1998 г.¹⁴ В соответствии с этим положением ответственность за ввод в реестр информации о земельных участках несет Комитет по земельным ресурсам и землеустройству города; о зданиях, строениях, сооружениях, помещениях – муниципальное учреждение «Бюро технической инвентаризации»; о субъектах предпринимательской деятельности – отдел государственной регистрации субъектов предпринимательской деятельности и лицензирования КУМИ; о правах на объекты недвижимости – Новгородский филиал областного учреждения юстиции по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним. Актуализация основного массива информации в реестре должна обеспечиваться ежемесячно.

Ситуация, когда муниципальный документ определяет обязанности областного учреждения, является фактически беспрецедентной. Для урегулирования этого вопроса муниципальная администрация заключила соглашение с областным учреждением юстиции, где было определено его участие в формировании реестра. Подобное стало возможным только в результате политической поддержки эксперимента со стороны областного руководства.

В целом работу по ведению реестра недвижимости организует и координирует Комитет экономики и финансов городской администрации, техническое обеспечение осуществляют Комитет по информатизации. Для обеспечения эффективного взаимодействия различных административных структур ведение реестра осуществляется в рамках автоматизированной системы управления недвижимостью, более подробная характеристика которой содержится в Приложении 1 к этой главе. При этом каждая из организаций имеет доступ только к тем полям базы данных, которые относятся к их непосредственной компетенции. Параллельно с организаци-

¹⁴ Решение Новгородской городской Думы от 29 декабря 1998 г. № 529.

ей реестра недвижимости осуществлялась работа по сплошной инвентаризации объектов недвижимости в городе. Полевые исследования проводились с привлечением студентов высших учебных заведений Новгорода. В результате в реестр недвижимости были внесены объекты незавершенного строительства, гаражи и другие ранее не зарегистрированные объекты.

При создании реестра городская администрация столкнулась с многочисленными случаями отсутствия технических паспортов предприятий, наличия у них неучтенных зданий и сооружений, отсутствия регистрации прав собственности на эти объекты и т.п. В целях завершения работы по формированию реестра недвижимости Новгородской городской Думой было решено освободить с 1 по 30 декабря 1998 г. предприятия, организации, учреждения от оплаты за регистрацию прав на недвижимое имущество в части, поступающей в городской бюджет¹⁵. Несмотря на то, что эта и ряд других мер побудили некоторых предпринимателей провести инвентаризацию на своих предприятиях ускоренными темпами, процесс формирования реестра еще далек от своего завершения. До сих пор не закончена инвентаризация на градообразующем предприятии «АКРОН», в реестр недвижимости не внесены значительная доля сооружений, гаражей и других объектов г. Новгорода.

Характеристика реестра недвижимости в г. Новгороде представлена в табл. 7.2. Как видно из таблицы, в настоящий момент реестр недвижимости г. Новгорода содержит информацию о 228,5 тысячах объектов недвижимости, что примерно на 25% превышает количество объектов, ранее содержавшихся в базах данных регистрирующих органов. Наибольший прирост наблюдался в количестве учтенных гаражей – более чем в 2 раза.

Продолжается определение правового статуса вновь выявленных объектов недвижимости. В частности, удалось установить, что права граждан не зарегистрированы примерно на 20% объектов, прежде всего на объекты нежилого использования (сооружения, гаражи, сети и т.п.). Неурегулированность ситуации с регистрацией прав на объекты недвижимости рассматривается местной администрацией как серьезный тормоз для расширения масштабов эксперимента. Так, из 14 тыс. выявленных гаражей налогообложение недвижимости как единого объекта возможно лишь в 6 тыс. случаев, в остальных случаях права на землю не зарегистрированы за последним собственником гаража.

¹⁵ Решение Новгородской городской Думы от 26 ноября 1998 г. № 500.

Таблица 7.2
Характеристика реестра недвижимости г. Новгорода

Тип объекта недвижимости	Количество объектов недвижимости, содержащихся в реестре	Количество объектов без зарегистрированных прав	Доля объектов без зарегистрированных прав в общем кол-ве объектов (%)
Земельный участок	57077	3687	6,5
Жилой дом (основное строение)	3739	97	2,6
Квартира (вторичный объект)	86853	2802	3,2
Нежилое строение (здание)	16766	7011	41,8
Сооружение	23022	18831	81,8
Гараж	14309	4452	31,1
Дачный домик	10182	4098	40,2
Прочие	16632	9263	55,7
Итого	228580	50241	22,0

*Данные по состоянию на 28.03.2003 г.

Источник: Комитет экономики и финансов Администрации г. Новгорода.

Оценка недвижимости для целей налогообложения

Стоимость объектов недвижимости в рамках эксперимента определялась по методике массовой оценки¹⁶ с использованием метода сравнительных продаж. Этот метод позволяет оценивать стоимость объектов недвижимости на основе цен сделок и предложений по аналогичным объектам. В ходе эксперимента были разработаны три модели массовой оценки недвижимости: модель оценки объектов недвижимости жилого назначения в многоквартирных домах, модель оценки стоимости индивидуальных домов, вспомогательных строений и придомовых земельных участков, и модель оценки объектов недвижимости коммерческого и промышленного назначения и относящихся к ним земельных участков. В качестве исходной информации были использованы данные риэлтерских фирм о сделках на вторичном рынке г. Новгорода за период 1995–1998 гг. С некоторыми нов-

¹⁶ Основные методы оценки недвижимости подробно изложены в Приложении 2 к данной главе.

городскими фирмами было заключено соглашение, которое позволило получить информацию о сделках по покупке/продаже объектов недвижимости, содержащуюся в их информационных базах. На основе этой информации была сформирована база данных, содержащая более 1500 записей. Дополнительно проводились экспертные оценки.

В ходе моделирования рынка стало очевидно, что ситуация с оценкой различных объектов недвижимости неодинакова. Наиболее благоприятная ситуация сложилась по жилой недвижимости в многоквартирных домах. Базы данных по этим объектам были наиболее полными, что позволило экспертам построить достаточно хорошие модели, рассчитать факторы, определяющие колебания цен; поправочные коэффициенты для характеристик объекта (этаж, тип стен здания, и т.п.).

Более сложной оказалась ситуация с оценкой частных жилых домов старой застройки, на стоимость которых влияет множество разнообразных и плохо учитываемых факторов, таких, как дополнительные постройки, наличие коммуникаций и т.п. Еще более серьезные проблемы возникли при оценке коттеджей, относящихся к элитной недвижимости, большинство из которых представляют собой уникальные объекты.

Наиболее серьезно проблема недостаточной развитости рынка недвижимости и соответственно отсутствия необходимой информации выявились при моделировании рынка нежилой недвижимости. В рамках данного сегмента рынка в основном продавались объекты коммерческого использования (ларьки, магазины, офисы), причем только в определенных частях города. Для создания достоверных моделей, в дополнение к информации, полученной от риэлтеров, проводились экспертные оценки реальных объектов в различных частях города. В отдельных случаях привлекались профессиональные оценщики. В результате объем баз данных по объектам нежилой недвижимости составил около сотни записей.

В мировой практике в случае отсутствия достаточного количества данных по продажам используется так называемый затратный метод¹⁷. Этот метод применяется только к застроенным участкам и основан на определении стоимости строительства аналогичного объекта за вычетом физического, экономического и функционального износа. Оценка земли в этом случае осуществляется методом сравнения продаж. Однако в г. Новгороде к разработке этого метода приступили уже после создания моделей оценки и формирования реестра недвижимости. В результате в реестр не были внесены некоторые существенные характеристики объектов промышленной

¹⁷ Более подробная характеристика данного метода представлена в Приложении 2 к данной главе.

недвижимости, необходимые при расчете стоимости на основе затратного метода. В частности, не была внесена информация о большинстве сооружений (заборов, цистерн, линий электропередачи и т.п.). Как следствие, методика оценки на основе этого метода так и не была до конца отработана и применена на практике. В настоящий момент все объекты нежилой недвижимости оцениваются на основе метода сравнения продаж, достоверность результатов которого в отсутствие необходимого объема данных вызывает определенные сомнения.

С момента введения налога на недвижимость в 2000 г. переоценка объектов недвижимости производилась дважды. В 2001 г. стоимость жилой недвижимости возросла в 2,8 раза, промышленной и коммерческой – на 40%. В 2002 г. соответствующие показатели составили 50 и 18%. Подходы к переоценке объектов промышленной и коммерческой недвижимости, с одной стороны, и жилой недвижимости, с другой стороны, существенно различались.

При проведении переоценки недвижимости промышленного и коммерческого назначения стоимость 1 кв. метра земельного участка корректировалась на уровень инфляции за прошедший период. Корректировка стоимости зданий, сооружений и других аналогичных объектов недвижимости не проводилась. Подобное решение, с точки зрения новгородской администрации, отражает тот факт, что в отличие от земли, которая не обесценивается с течением времени, здания и сооружения постепенно утрачивают свою ценность в результате морального, физического и экономического износа, т.е. при прочих равных условиях должны дешеветь. Хотя степень обесценения строений в данной ситуации скорее всего была существенно преувеличена.

Переоценка объектов жилой недвижимости осуществлялась с учетом рыночных тенденций, на основе сопоставления рыночных цен сделок с оценочной стоимостью соответствующих квартир. Коэффициент корректировки базовых стоимостей определялся как среднее отклонение рыночной стоимости от оценочной. В целом подобный подход соответствует задачам, стоящим перед оценкой недвижимости для целей налогообложения. Однако процесс переоценки имел два существенных недостатка.

Во-первых, количество сделок, используемых для отслеживания рынка, было недостаточно велико. Комитет экономики и финансов получал данные лишь от одной риэлтерской фирмы во всем городе (бывшей муниципальной). В 2001 г. в процессе расчетов была задействована информация о 45 сделках, в 2002 г. – о 41. Полученные выводы в дальнейшем проверялись на основе мониторинга цен предложения квартир, публикуемых в местной печати. Объем информации из этого источника достаточно велик – в

среднем 90–100 объявлений о продаже квартир в неделю. Однако соответствующие данные не являются достаточно надежными. Объявления о продаже квартир содержат неполную информацию об объектах недвижимости, в них, в частности, не указываются номера квартир, часто отсутствует номер дома и другие важные характеристики. Поэтому использование газетных объявлений позволяет сравнивать стоимости не конкретных квартир, а только квартир со схожими параметрами. Кроме того, в газетах публикуются цены предложения, которые не всегда совпадают с реальными рыночными ценами на квартиры. Исходя из этого, данный вид информации не использовался при расчете корректировочных коэффициентов.

Во-вторых, информация отслеживалась в целом по всему рынку жилой недвижимости, без выделения его отдельных сегментов. Соответственно, та структура рынка, которая была заложена в модель массовой оценки в момент ее создания, т.е. до кризиса 1998 г., воспроизводилась и в дальнейшем. Если на рынке происходят либо произойдут в будущем существенные структурные сдвиги, изменится соотношение цен на различные категории жилья либо на жилье в разных районах города, при существующей методике переоценки данные тенденции не будут учтены.

В то же время необходимо учитывать, что переоценка жилой недвижимости в настоящее время не имеет практического значения – налог на этот вид недвижимости не введен. Возможно, при использовании получаемых результатов в ходе реальной оценки налоговой базы расчеты будут производиться более аккуратно и с использование большего объема информации.

Общая схема администрирования налога на недвижимость

Краткая характеристика схемы администрирования налога на недвижимость содержится в табл. 7.3. Очевидно, что, наряду с проблемами межведомственной координации при ведении реестра недвижимости, рассмотренной выше, наиболее серьезным вопросом налогового администрирования является организация разделения функций и взаимодействия между городской администрацией и налоговой службой.

В целом при подготовке эксперимента удалось наладить рабочее взаимодействие с налоговой службой, однако по отдельным вопросам возникли определенные трения. Так, первоначально налоговая инспекция отказалась передать администрации данные об идентификационных номерах налогоплательщиков со ссылкой на то, что эти сведения составляют налоговую тайну. Отказ был неправомерен – данная информация не входит в перечень сведений, составляющих налоговую тайну. Проблему удалось разрешить с привлечением внешних консультантов.

Таблица 7.3

**Распределение функций по администрированию
налогообложения недвижимости**

Функции администрирования налогообложения недвижимости	Ответственный орган
Определение порядка взимания налога	Городская Дума
Ведение реестра недвижимости для целей налогообложения	Комитет экономики и финансов городской администрации*
Оценка недвижимости, выпуск уведомлений об оценке, проведение апелляций по учету и оценке	Комитет экономики и финансов городской администрации, Комитет по информатизации городской администрации
Разработка формы расчета налога на недвижимость	Комитет экономики и финансов городской администрации, Госналогслужба
Исчисление налога на недвижимость	Налогоплательщики – юридические лица
Контроль правильности исчисления налога на недвижимость	Госналогслужба
Выставление налоговых счетов	Комитет экономики и финансов городской администрации
Сбор налога	Госналогслужба
Мониторинг уплаты налога	Госналогслужба, Комиссия по работе с неплательщиками городской администрации
Принуждение к уплате налога	Госналогслужба, Комиссия по работе с неплательщиками городской администрации
Административное рассмотрение апелляций	Комиссия по рассмотрению жалоб

*Комитет экономики и финансов организует и координирует работу по ведению реестра, непосредственно включение необходимых сведений осуществляют комитет по земельным ресурсам и землеустройству, МУ «Бюро технической инвентаризации», отдел по работе с недвижимостью КУМИ, Новгородский филиал областного учреждения юстиции по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

Как и с областным учреждением юстиции, с налоговой инспекцией было заключено соглашение, определяющее ее функции в рамках эксперимента. Кроме того, за счет средств города был проведен ремонт помещения налоговой службы, осуществлено оснащение оборудованием, необходимым для работы с налогом на недвижимость. Однако, как видно из табл. 7.3, значительную часть функций по налоговому администрированию в рамках эксперимента, включая такие чисто технические функции, как выпуск и доставка уведомлений об оценке недвижимости, выставление налоговых счетов, осуществляют подразделения администрации г. Новгорода. Администрация также участвует в мониторинге уплаты налога, работает с

неплательщиками. Такое распределение функций не может рассматриваться как нормальный механизм налогового администрирования.

При расширении масштабов использования налога на недвижимость налоговая инспекция неизбежно должна будет взять на себя более широкие полномочия в администрировании данного налога. Так, предполагается, что при введении налога на недвижимость физических лиц она также будет частично выполнять функцию определения базы налогообложения, осуществлять расчет величины налога, выпуск и доставку платежных извещений налогоплательщикам. Однако, по имеющейся информации, до настоящего времени не удается в полной мере достичь договоренности с налоговой инспекцией о выполнении всего объема данных полномочий, что также потенциально может тормозить дальнейшее развитие эксперимента.

Финансовые результаты введения налога на недвижимость

В ходе эксперимента не удалось решить задачу недопущения снижения поступлений от налога на недвижимость в местный бюджет по сравнению с заменяемыми поимущественными налогами. Общая характеристика финансовых результатов эксперимента представлена в табл. 7.4. Как видно из таблицы, по двум годам из трех городской бюджет нес потери от введения налога на недвижимость. В 2001 г. сборы от данного налога составили лишь 44% от заменяемых. Однако около 50% потерь было связано со льготой по налогу на недвижимость, предоставленной одному из предприятий – участников эксперимента в рамках системы привлечения инвестиций, действующей в Новгородской области. В 2002 г. городской бюджет получил даже некоторый, хотя и незначительный, выигрыш от налогообложения недвижимости. Прогнозировалось, что в 2002 г. этот выигрыш по меньшей мере не уменьшится, однако повышение ставок земельного налога изменило ситуацию – за счет налога на недвижимость было компенсировано лишь около 83% заменяемых поимущественных налогов.

Подобные финансовые результаты объясняются в первую очередь тем, что переход на уплату налога на недвижимость был фактически добровольным, т.е. осуществлялся предприятиями, у которых налоговая нагрузка в результате снижалась. Однако и в этой ситуации результаты не столь однозначны, как представляется исходя из изложенных выше сопоставлений. Во-первых, по оценке городской администрации, потери от налога на недвижимость частично были компенсированы за счет роста поступлений от налога на прибыль, хотя очевидно, что на это влияли различные факторы, и выделить именно эффект от перехода к налогу на недвижимость достаточно трудно. Во-вторых, существенным источником поступления средств в местный бюджет стали платежи предприятий за выкуп земельных участ-

ков¹⁸, который является необходимой предпосылкой для перехода к налогу на недвижимость. Так, в 2002 г. город дополнительно получил 8,7 млн рублей за счет этого источника.

Таблица 7.4

Общая характеристика финансовых результатов эксперимента по предприятиям, перешедшим на налог на недвижимость, тыс. руб.

2000		2001		2002		2003
Оценка поступлений от поимущественных налогов (при отсутствии эксперимента)	Налог на недвижимость	Оценка поступлений от поимущественных налогов (при отсутствии эксперимента)	Налог на недвижимость	Оценка поступлений от поимущественных налогов (при отсутствии эксперимента)	Налог на недвижимость	Налог на недвижимость (прогноз)
885,1	388,9	913,2	923,9	до увеличения ставки земельного налога в 2 раза – 1679,0 после увеличения ставки земельного налога в 2 раза – 2064,4	1709,6	2010,7

Источник: Комитет экономики и финансов администрации г. Новгорода.

Реформа арендных платежей

Введение налога на недвижимость в г. Новгороде не было дополнено соответствующей реформой арендных отношений, т.е. установлением арендных платежей на основе рыночной стоимости недвижимости. Арендная плата за землю в основном¹⁹ устанавливается исходя из зоны расположения

¹⁸ Цена выкупа установлена на уровне трехкратной ставки земельного налога. 65% поступлений от выкупа земли направляется в местный бюджет. Все предприятия, выкупившие земельные участки, перешли на налог на недвижимость.

¹⁹ Методика определения арендной платы за земельные участки выделяет несколько особых случаев функционального использования земельных участков, арендная плата за которые не зависит от зоны расположения участка. К ним относятся земельные участки, используемые физическими лицами для проектирования и строительства, для эксплуатации гаражей, земельные участки, используемые юридиче-

жения земельного участка (всего на территории города выделено 6 зон) и его функционального использования. При этом арендные платежи за участки, используемые общественными организациями, а также так называемыми «бюджетно-дотационными» арендаторами (ЖКХ, благоустройство и т.п.), устанавливаются в интервале от 2,7 до 6,41 руб./кв. м, а за участки для коммерческого использования и торговли – от 40,5 до 193, 01 руб./кв. м. Для участков производственного назначения арендная плата колеблется от 9,02 до 25, 34 руб./кв. м. Подобная дифференциация дополняется поправочными коэффициентами, устанавливающими в зависимости от более конкретных характеристик использования участка, которые могут принимать значения от 0,5 до 60²⁰.

Таким образом, очевидно, что ставки арендной платы за аналогичные участки значительно различаются по категориям арендаторов, а также в зависимости от характеристики использования земли. Для бюджетно-дотационных организаций арендные платежи в среднем по городу в два раза ниже земельного налога, в то время как киоск ежегодно выплачивает до 250% рыночной стоимости арендаемой им земли (*Вопросы реформирования 2001, с. 41*). При этом для большинства участков коммерческого использования арендная плата соответствует примерно 20% рыночной стоимости земли, для участков производственного и некоммерческого использования – 3%.

7.1.4. Эксперимент по налогообложению недвижимости – опыт Твери

В отличие от г. Новгорода, в Твери налог на недвижимость так и не был введен, хотя исходные предпосылки на момент начала эксперимента были не хуже, а в чем-то даже и лучше, чем в Новгороде. С конца 1980-х гг. в Твери начала формироваться информационная система, объединяющая данные земельного комитета, регистрационной палаты (которая изначально была городской), БТИ, администрации города по юридическим лицам, а также справочная информация по физическим лицам. В 1994 г. в городе на базе одного из районов был осуществлен пилотный проект по регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним. Таким образом, на момент начала эксперимента город имел техническую базу, а также кадры, подго-

скими и физическими лицами для огородничества, и земельные участки, используемые юридическими для эксплуатации многоквартирных жилых домов, лодочных станций и земель общего пользования гаражных кооперативов.

²⁰ Решение Думы Великого Новгорода от 28.12.2002 № 448 «Об утверждении на 2003 год базовых размеров арендной платы за землю в Великом Новгороде и методики определения арендной платы за земельные участки».

тствленные для соответствующей работы. В 1997 г. в составе администрации был создан отдел администрирования недвижимости как самостоятельное подразделение, ответственное за введение налога на недвижимость.

Проблемы формирования реестра и администрирования налога на недвижимость

Работы по подготовке реестра недвижимости в первые годы эксперимента также проходили достаточно активно. Первоначально сбор данных осуществлялся на основе информации БТИ и земельного комитета, систематизированной в соответствии с разработанными для реестра формами, которая затем вносилась в компьютер. На этой основе в реестр было внесено примерно 186 тыс. объектов. В 1997 г. было проведено полевое обследование, позволившее выявить еще несколько тысяч объектов. В результате количество объектов недвижимости в реестре достигло более 200 тыс. – примерно столько же, сколько в Новгороде. Не удалось обеспечить учет и включение в реестр сооружений.

Работа по формированию реестра шла достаточно активно до тех пор, пока все структуры, ответственные за учет и регистрацию недвижимости, находились на муниципальном уровне. Однако во второй половине 1990-х гг. ситуация стала меняться. В соответствии с Законом от 21.07.1997 №122-ФЗ «О регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» функции по регистрации недвижимости были переданы с муниципального на областной уровень. БТИ было реорганизовано в ДФ ГУП «Тверьтехинвентаризация». Регистрация юридических лиц также перестала быть функцией муниципального уровня.

В подобных условиях, при отсутствии активной поддержки со стороны областной администрации, город не мог обеспечить взаимодействие всех административных структур, необходимое для актуализации информации в реестре. На настоящий момент наиболее серьезная ситуация сложилась с обновлением информации о правах и правообладателях, однако есть опасность, что аналогичные проблемы могут возникнуть и с БТИ.

Взаимодействие с налоговой инспекцией также вызывает определенные сложности. Хотя соглашение по обмену информацией заключается ежегодно, объем передаваемых данных достаточно ограничен. В первую очередь это информация, имеющая отношение к арендным платежам. Передача данных осуществляется на бумажных или электронных носителях. Введение налога на недвижимость требует модернизации технического обеспечения налоговой инспекции, однако данный вопрос, решенный в Новгороде городской администрацией, в Твери не решается.

Основные проблемы межведомственного взаимодействия в г. Твери, не позволяющие сформировать работоспособный механизм администрирования налога на недвижимость, можно свести к следующим:

- на областном и городском уровне не приняты нормативные документы, регулирующие процесс администрирования налога на недвижимость и роль различных административных структур в этом процессе;
- различные ведомства используют разное программное обеспечение для своей деятельности, часто несовместимое с разработанной системой управления налогообложением недвижимости, кроме того, до сих пор достаточно существенный объем информации существует на бумажных носителях;
- ведомства часто расширительно толкуют понятие конфиденциальной информации.

Схожая ситуация сложилась и с использованием моделей массовой оценки. На первоначальном этапе была собрана информация более чем о 1500 сделках на вторичном рынке за период 1995–1997 гг. Данная информация поступила от тверских риэлторских фирм, с которыми были заключены соглашения на предоставление информации. К оценке объектов промышленной недвижимости привлекались независимые оценщики. В результате была создана база данных, которая помимо данных о ценах сделок содержала физические характеристики объектов, назначение и тип их использования, местоположение, время и условия сделок. Методика оценки стоимости объектов недвижимости для целей налогообложения, также как и в Новгороде, была разработана с использованием моделей массовой оценки, основанных на методе сравнения продаж. На основе разработанной методики была произведена оценка стоимости всех объектов, содержащихся в реестре. Однако в дальнейшем не производилось не только переоценки недвижимости на основе рыночной информации, но даже простого индексирования на уровень инфляции.

Прогнозируемые финансовые результаты

В ходе подготовки к переходу к налогу на недвижимость администрация рассматривала различные варианты введения данного налога. Причем, хотя изначально расчеты строились исходя из более высокой ставки налога, чем в г. Новгороде (3–4%), потери бюджета оказывались гораздо более значимыми. Одно из объяснений этому может состоять в том, что оценка налоговой базы, осуществленная в 1996–1997 гг., существенно устарела, а переоценка, как было указано выше, не проводилась. В качестве основных выступали три варианта введения налога на недвижимость.

Во-первых, определение налоговой базы налога на землю в части юридических лиц на основе рыночной стоимости земли. Первоначально ожидалось, что это принесет дополнительные доходы в городской бюджет, однако существенный рост ставок земельного налога радикально изменил ситуацию. Соответственно, прогноз выпадающих доходов на 2000 г. составил 15 млн руб. (примерно 1,5% доходов бюджета г. Твери) при ставке налога 3% и 2,7 млн руб. – при ставке 4%. К 2002 г. даже при установлении ставки на уровне 4% оценка выпадающих доходов составила 10,4 млн руб.

Во-вторых, вариант, аналогичный введенному в г. Новгороде, – налог на недвижимость так называемых «полных собственников» земли и недвижимости, т.е. юридических лиц, полностью выкупивших земельные участки. В 2001 г. это было возможно для 18 организаций, что опять-таки сопоставимо с ситуацией в Новгороде. Однако, в отличие от Новгорода, где в число плательщиков налога входят крупные и средние предприятия, в данном случае это были в первую очередь субъекты малого предпринимательства – предприятия торговли и общественного питания. Выпадающие доходы при этом варианте введения налога были не очень велики (при ставке в 2–3% – от 750 тыс. до 1 млн руб. в 2002 г.), однако даже такие потери были сочтены неприемлемыми для городского бюджета. Столь же неприемлемыми было признано и повышение налоговой нагрузки для предприятий малого бизнеса, тем самым вариант более высоких ставок, приносящий дополнительные доходы в бюджет, тоже был отвергнут.

В-третьих, введение налога на недвижимость для физических лиц. Налог на имущество физических лиц в Твери чрезвычайно низок. Так, владельцы двухкомнатной квартиры платят в среднем 13–18 руб. (в Новгороде – 76 руб.). Плата за наем существенно выше. Переход к налогу на недвижимостьставил задачу повысить поступления с собственников квартир в 3–5 раз. Это сохранило их преимущество по сравнению с нанимателями (что является частью политики стимулирования приватизации жилья в г. Твери), одновременно увеличивая поступления в городской бюджет. Чтобы удержать рост налогообложения в этих пределах, налоговую базу предполагается оценивать не на основе полной рыночной стоимости, а с применением достаточно низкого поправочного коэффициента. Так, расчеты проводились при оценке налоговой базы на уровне 15% от рыночной стоимости жилья

Третий вариант до сих пор рассматривается как наиболее вероятный для практического внедрения, однако и с ним возникают определенные проблемы, как технические, так и социальные. Технические проблемы связаны с неполнотой информации о приватизированных квартирах, а также других объектах жилой недвижимости. Социальные определяются тем, что администрация боится повышать налоговое бремя для низкодоходных слоев

населения (к которым, по мнению сотрудников администрации, относятся в первую очередь пенсионеры), получивших большие квартиры в ходе бесплатной приватизации.

Очевидно, что если в Новгороде целевые установки при введении налога на недвижимость были достаточно четко осознаны – предполагалось создать лучшие условия для инвестиций и стимулировать юридические лица к выкупу земельных участков, ради чего допустимыми считались и некоторые потери текущих бюджетных доходов, – ситуация в Твери существенно иная. Администрация одновременно отвергает единовременный переход к налогу на недвижимость как ведущий к чрезмерно резким сдвигам в налоговой нагрузке различных субъектов, стремится избежать потерь доходов городского бюджета, не допускать существенного роста налоговой нагрузки и дискриминации в налогообложении различных групп налогоплательщиков. В результате найти приемлемый вариант введения налога становится практически невозможно.

Кроме того, введение налога на недвижимость теряет смысл при заниженной оценке недвижимости и стремлении избежать существенных изменений в уровне налогообложения. Так, максимальная ставка земельного налога по существующему законодательству и максимальная сумма налога с единицы площади земли при ее рыночной оценке в Твери практически сравнялись. Увеличение поступлений от налога с физических лиц в 3–5 раз также не требует столь серьезной реформы, достаточно провести переоценку инвентаризационной стоимости жилья. При столь низком уровне налогообложения использование сложных механизмов рыночной оценки не представляется оправданным.

Реформа арендных платежей

Не осуществив до настоящего времени введение налога на недвижимость, городская администрация использовала наработанные методики для реформирования арендной платы за землю и нежилые помещения. В 1999 г. было проведено новое зонирование земель в городе. Арендная плата за землю стала определяться по формуле, с учетом территориально-экономической зоны, зоны градостроительной ценности, положения по отношению к основным магистралям. При этом арендная плата за землю не может быть ниже минимальной ставки земельного налога. В 2002 г. рост доходов от аренды земли в бюджеты всех уровней составил 60,8 млн руб.

Реформа арендных платы за нежилые помещения была осуществлена в 2002 г. Для определения арендных платежей была разработана модель, аналогичная модели массовой оценки недвижимости для целей налогообложения. В качестве исходной использовалась информация о 400 сделках

на рынке аренды помещений²¹. В результате арендные платежи выросли примерно втрое, доходы городского бюджета по сравнению с предшествующим годом увеличились на 30,5 млн руб.

В целом такое направление реформирования арендных платежей безусловно можно оценить позитивно, поскольку оно потенциально способствует повышению прозрачности и обоснованности этого важнейшего инструмента управления городской недвижимостью. Однако необходимо отметить недостаточную последовательность проведения данного подхода в установлении арендной платы. В существующих методиках значительную роль играют не только качество и местоположение объектов недвижимости, но и категория арендаторов. В случае аренды земли коэффициент учета целевого использования земельного участка варьируется от 1 до 200, являясь фактически определяющим для размера арендных платежей. При определении арендной платы за нежилые помещения используется коэффициент социальной значимости деятельности арендаторов, который может вводиться для отдельных категорий решением Тверской городской Думы.

7.1.5. Новгород и Тверь – оценка условий проведения эксперимента

Как скромные результаты эксперимента в целом, так и различия в его осуществлении, характерные для отдельных участвующих городов, требуют объяснения. Очевидно, что наряду с трудностями и проблемами, непосредственно связанными с введением налога на недвижимость как таковым, эксперимент тормозился также рядом внешних условий. Иначе невозможно объяснить, почему Новгород, успешно справившийся с решением технических вопросов, осуществил введение налога на недвижимость в столь ограниченных масштабах. Представляется, что можно выделить по меньшей мере два фактора, тормозивших проведение эксперимента в обоих городах.

Во-первых, сам экспериментальный характер введения налога на недвижимость, ограниченность масштабов эксперимента только двумя горо-

²¹ Решение городской Думы от 24.12.2001 № 195 «Об утверждении «Методики определения арендной платы за объекты нежилого фонда (кроме объектов промышленности), находящиеся в муниципальной собственности».

дами наложили существенный отпечаток на его результаты. Введение налога должно было значительно изменить налоговую нагрузку на различные сферы бизнеса, а также увеличить налоговое бремя населения. Расчет последствий единовременного перехода к налогу на недвижимость, проведенный в Новгороде для более чем 500 предприятий и организаций города²², продемонстрировал, что более 60% из них в этих условиях проигрывали, в том числе для 13% налоговое бремя по данному налогу вырастало более чем в 10 раз. Примерно 40% выигрывали, в том числе более 20% – значительно (более чем в 2 раза). Применительно к физическим лицам, даже при сохранении ставки налога на уровне 0,1%, прогнозировался рост налогового бремени в среднем в 2,7 раза: по жилым объектам – в 2,75, по нежилым – в 1,45 и по гаражам – в 2,68 (*Стародубровская и др., 2003*). Последние оценки показывают: нагрузка на население должна возрасти еще сильнее. Так, семья, проживающая в двухкомнатной квартире и платящая в настоящий момент 76 рублей налога на имущество в год, должна будет платить примерно 400 рублей.

Очевидно, что проведение столь серьезной налоговой реформы неизбежно сопровождается существенными экономическими и социальными проблемами. В условиях, когда ответственность за возникающие последствия практически полностью ложилась на администрации городов – участников эксперимента, в то время как в близлежащих населенных пунктах все оставалось по-прежнему, нежелание идти на непопулярные шаги было вполне объяснимо. Принятые в 1999 г. поправки в законодательство об эксперименте, предусматривающие возможность поэтапного перехода к налогу на недвижимость, дали возможность администрациям Новгорода и Твери осуществлять эксперимент, избегая болезненных решений, чем они в полной мере воспользовались.

Во-вторых, и в случае Новгорода, и в случае Твери не удалось обеспечить стабильности межбюджетных отношений, хотя бы на время проведения эксперимента. Федеральным Законом о проведении эксперимента по налогообложению недвижимости устанавливалось, что расчеты с федеральным бюджетом и бюджетами субъектов РФ на время проведения эксперимента не изменяются. Однако власти субъектов РФ не обеспечили адекватное закрепление данного положения в региональном законодательстве.

²² При расчетах в качестве базовой для налога на недвижимость бралась ставка 2%, для арендной платы за землю – 20%. Льготные коэффициенты налогообложения были установлены для промышленных объектов (50%) и соцкультбыта (25%), коэффициенты взимания арендной платы – для транспортных объектов (50%), промышленных и соцкультбыта (15%).

Что касается Тверской области, где не был принят закон о проведении эксперимента, никаких особых правил регулирования межбюджетных отношений для г. Твери вообще не было установлено. В случае Новгорода региональное законодательство предусматривало возможность изменения расчетов с областным бюджетом в 2001–2003 гг. в зависимости от установленного решениями представительного органа местного самоуправления порядка перевода отдельных категорий юридических и физических лиц на уплату налога на недвижимость.

На практике межбюджетные отношения в городах-участниках эксперимента не отличались стабильностью. Как показывают данные табл. 7.5, нормативы отчислений от основных регулирующих налогов изменились и в том, и в другом городе, однако в Твери – гораздо в большей степени, чем в Новгороде. Очевидно, что в подобных условиях расширение налоговой базы и наращивание доходов от налога на недвижимость с высокой степенью вероятности могло привести к уменьшению отчислений от регулирующих налогов и отсутствию финансового выигрыша для местного бюджета. Угроза централизации части доходов от налога на недвижимость в Новгороде очевидно повлияла на перспективу включения в эксперимент новых категорий налогоплательщиков.

Таблица 7.5

**Нормативы отчислений от регулирующих налогов
в бюджеты гг. Новгорода Твери, в %**

Налоговые доходы	Новгород					Тверь				
	1999	2000	2001	2002	2003	1999	2000	2001	2002	2003
Налог на прибыль предпри- ятий и орга- низаций ^o	11/9,5*	9,5	9,5	6,5	6,0	5/3*	0,3	5,3	2,3	2,9
Подоходный налог	53,6	56,3	56,0	57,0	57,0	28,9/33,6*	44,3	44,3	25,0	24,0
НДС	2,5/1,5*	1,5	0,0	0,0	0,0	4,9/5,3*	5,3	0,0	0,0	0,0

^oНорматив отчислений от налога на прибыль определяется как процент от суммы прибыли, от подоходного налога и НДС – от контингента²³ налога.

*Первое число характеризует норматив отчислений, установленный на I квартал года, второе число – норматив, установленный со II квартала до конца года.

Источник: законы о бюджетах на 1999–2003 гг. Новгородской и Тверской областей.

²³ Контингент налога – это полная сумма налога, собранная на данной территории.

Однако, наряду с общими факторами, на ход эксперимента влияли и различия в положении городов-участников. Как видно из табл. 7.6, несмотря на то, что оба города достаточно велики и являются областными центрами, многие характеристики сложившейся в них ситуации существенно разнятся. Тверь – это почти в два раза более крупный город, чем Новгород, поэтому межведомственное взаимодействие в нем объективно представляется гораздо более сложной проблемой. При этом финансовая ситуация там также существенно хуже. Бюджетная обеспеченность на душу населения в Новгороде в 1,6–2 раза выше, чем в Твери, а доля финансовой помощи – ниже. Поэтому, хотя и в том, и в другом городе бюджетное финансирование было достаточно нестабильным (так, в 2001 г. по сравнению с 2000 г. происходило существенное снижение бюджетной обеспеченности, финансовая помощь значительно колебалась по годам), новгородская администрация в большей степени могла себе позволить идти на потери бюджетных доходов. Различия в свободе финансового маневра связаны также с тем, что бюджет Новгорода в последние годы был близок к сбалансированному, тогда как в Твери он из года в год принимался с дефицитом.

Еще одним важнейшим условием, обеспечившим более успешное проведение эксперимента в г. Новгороде, явилась активная политическая поддержка эксперимента со стороны руководства Новгородской области. Именно этот фактор во многом позволил обеспечить межведомственное взаимодействие, смягчить финансовые последствия эксперимента. Если в Твери перенесение различных функций по учету и регистрации недвижимости с муниципального уровня сделали невозможным поддержание реестра недвижимости в актуальном состоянии, то в Новгородской области, напротив, проблема разделения функций решалась с учетом требований эксперимента. Так, потребность единого учета объектов недвижимости на городском уровне была принята во внимание при формировании земельного кадастра.

Таблица 7.6
Некоторые характеристики гг. Тверь и Великий Новгород

	Тверь			Новгород			
	1999	2000	2001	1999	2000	2001	2002
1	2	3	4	5	6	7	8
Численность населения, тыс. чел.	449,7	448,4	449,1	228,4	226,5	233,5	233,5*

Бюджетная обеспеченность, руб.	1348,2	2423,1	2672,4	2812,4	4470,6	3928,3	4608,6
Темпы роста бюджетной обеспеченности в постоянных ценах, в %		143,4	89,8		126,9	71,5	99,6
Доля поимущественных налогов в доходах бюджета, в %	11,6	7,1	9,2	8,7	6,6	6,8	7,4

Продолжение таблицы 7.6

1	2	3	4	5	6	7	8
Доля финансовой помощи в доходах бюджета, в %	15,8	28,8	21,3	0,4	23,3	9,9	18,6
Профицит/дефицит бюджета, в %	-1,6	-5,3	-3,6	-3,2	0,9	-0,2	0,1

*Данные по состоянию на 01.01.2002 г.

Источник: данные Госкомстата о численности населения, 1999–2001 гг.; отчеты об исполнении местных бюджетов; Минфин РФ; данные Минэкономики об итогах социально-экономического развития в 2000–2002 гг.

7.1.6. Реформа поимущественных налогов – предложения Правительства РФ

Недостаточно быстрое осуществление эксперимента по налогообложению недвижимости в Новгороде и Твери, финансовые потери при введении налога, проблемы с его администрированием породили более осторожное отношение к перспективам и срокам введения налога на недвижимость в общероссийском масштабе. В результате, хотя переход к налогу на недвижимость остается стратегической задачей, налоговые реформы Правительства РФ на 2004–2005 гг. предусматривают совершенствование системы трех различных поимущественных налогов. Это совершенствование предполагается осуществлять по следующим направлениям.

Налог на имущество организаций остается региональным и вводится по решению субъектов РФ. Доходы от данного налога не подлежат распределению между региональным и муниципальным уровнем, как это предусмотрено существующим законодательством. Объектом налогообложения является движимое и недвижимое имущество, относящееся к основным средствам; из него исключаются запасы, затраты и нематериальные активы. Для компенсации сужения налоговой базы предполагается поднять максимальную ставку данного налога – с 2 до 2,6%. Допускается установление дифференцированных налоговых ставок в зависимости от категорий имущества, подлежащего налогообложению. Расширяются возможности взимания налога по месту нахождения объектов недвижимости. Существенно

сокращаются налоговые льготы и освобождения. При этом конкретно выделяются объекты имущества (исходя из целевого назначения либо других характеристик), в отношении которых действует освобождение от налогообложения. Реформирование налога на имущество организаций предполагается осуществить уже в 2004 г. Налог на имущество физических лиц является местным и вводится по решению органов местного самоуправления. По этому налогу предполагается переход к рыночной оценке имущества в соответствии с методикой, утверждаемой на федеральном уровне (в настоящее время готовится Госстроем России). При подготовке методики используется опыт рыночной оценки недвижимости, накопленный в Новгороде и Твери. Одновременно, поскольку переоценка имущества в большинстве случаев приведет к росту инвентаризационной стоимости объектов недвижимости, планируется снизить максимальную налоговую ставку до 0,1%, отменив существующую шкалу от 0,1 до 2%. В установленных пределах органы местного самоуправления смогут дифференцировать налоговую ставку в зависимости от типа использования недвижимого имущества и категорий налогоплательщиков. Льготы по налогу значительно сокращаются и устанавливаются единообразно путем фиксированного вычета из налогооблагаемой базы по каждому объекту недвижимого имущества, подлежащего налогообложению и находящегося в собственности налогоплательщика. Реформу налогообложения имущества физических лиц предполагается осуществить в 2005 г., но уже в 2003 г. проводится переоценка объектов жилой недвижимости, в определенной мере приближающая их инвентаризационную стоимость к рыночной.

По земельному налогу предусматривается переход на налогообложение земельных участков исходя из их кадастровой стоимости. Данный переход также планируется осуществить в 2005 г.

Подобная реформа безусловно улучшит качество поимущественного налогообложения и во многом будет способствовать подготовке предпосылок перехода к налогу на недвижимость. К основным ее достоинствам следует отнести:

- 1) исключение оборотных средств из объектов налогообложения по налогу на имущество предприятий. В результате налоговая база постепенно приближается к используемой при налогообложении недвижимости²⁴;

²⁴ В международной практике применительно к юридическим лицам наиболее распространено налогообложение земли, зданий, сооружений и других объектов недвижимого имущества, хотя в некоторых странах машины и оборудование также входят в налогооблагаемую базу: например, в США, частично – В Великобритании

- 2) переход к рыночно-ориентированной оценке земли и недвижимости для целей налогообложения по налогу на имущество физических лиц и земельному налогу;
- 3) сокращение перечня льгот и реформа механизма их предоставления.

В то же время ряд предлагаемых направлений реформы противоречит задаче формирования условий введения налога на недвижимость и делает эту перспективу достаточно неопределенной. Так, отнесение налога на имущество организаций к региональным, а налога на имущество физических лиц и земельного налога – к местным ставит практически непреодолимую преграду для налогообложения недвижимости как единого комплекса. Стремление к неизменности уровня налогообложения физических и юридических лиц, ведущее к увеличению максимальной ставки налогообложения вслед за сокращением налоговой базы для организаций и к ее уменьшению при переходе к рыночной оценке недвижимости – для физических лиц, сохраняет неоправданный разрыв в налогообложении объектов недвижимости в зависимости от их принадлежности. Это препятствует реализации функции налога на недвижимость как обобщенной платы за местные услуги, в чем видится его существенная позитивная роль. Кроме того, сохранение объектов движимого имущества в налоговой базе налога на имущество организаций не позволяет использовать этот налог для стимулирования инвестиций, т.е. решать ту задачу, которая рассматривалась как одна из важнейших при реализации эксперимента по налогообложению недвижимости в Новгороде и Твери.

7.1.7. Выводы и предложения

Выбор варианта, связанного с совершенствованием трех поимущественных налогов, а не ускоренным переходом к налогу на недвижимость, в сложившихся условиях представляется вполне оправданным. Эксперимент показал, что введение налога на недвижимость вызывает существенные сдвиги в распределении налогового бремени, порождает множество технических и организационных проблем, требует политической воли как на уровне муниципального, так и регионального руководства. Реформа поимущественного налогообложения позволяет продвинуться в решении части этих проблем, что может облегчить введение налога на недвижимость в перспективе. Однако если рассматривать сохранение трех поимущественных налогов как стратегическое решение, подобный вариант имеет существенные недостатки. К основным из них можно отнести следующие:

и Германии, из развивающихся стран – на Филиппинах (Youngman, Malme 1994; Bird, Slack 2002).

- различные механизмы налогообложения земли и недвижимости могут вызывать их искусственное удорожание или удешевление друг относительно друга, что приведет к неэффективным решениям экономических субъектов, в частности к неоптимальному использованию земли при создании комплексов недвижимого имущества;
- администрирование трех отдельных налогов связано с более высокими издержками, чем единого налога на недвижимость.

Таким образом, оптимальной стратегией можно считать совершенствование системы поимущественных налогов с учетом перехода к налогу на недвижимость в среднесрочной перспективе.

Совершенствование системы поимущественных налогов

Исходя из перспективы перехода к налогу на недвижимость существующие предложения по реформе поимущественного налогообложения было бы целесообразно модифицировать по меньшей мере по двум направлениям.

Во-первых, это закрепление всех поимущественных налогов за муниципальным уровнем. Подобное решение создает предпосылки для отнесения налога на недвижимость к местным налогам. Такой вариант был бы наиболее логичным с точки зрения рассмотрения налога на недвижимость как формы оплаты муниципальных услуг, о чем уже говорилось выше. Расчеты по пяти субъектам РФ, представленные в Приложении 3, показывают, что при сохранении существующего объема расходных обязательств полное закрепление поимущественных налогов не приведет к резкому возрастанию неравномерности покрытия расходов муниципальных образований и не вызовет серьезных финансовых дисбалансов.

Предусмотренное новой редакцией закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» сведение функций муниципальных образований в основном к предоставлению так называемых «твёрдых» услуг означает, что налогообложение недвижимости становится наиболее естественным источником финансирования муниципальных расходов. В то же время изменение объема расходных обязательств муниципалитетов требует проведения дополнительных оценок воздействия полного закрепления поимущественных налогов за местными бюджетами на финансовое состояние муниципальных образований.

Расчеты последствий полного закрепления поимущественных налогов за местными бюджетами при оценке расходных полномочий муниципальных образований на основе новой редакции закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» содержатся в Приложении 4. В расчетах использовались оценки расходных обязательств, полученные

Лабораторией проблем муниципального развития ИЭПП в ходе предшествующих исследований (*Стародубровская, Славгородская, 2003*). Результаты демонстрируют, что полное закрепление поимущественных налогов несколько ухудшает возможности финансирования муниципальных расходов за счет закрепленных доходных источников. Однако это ухудшение гораздо более существенно в том случае, если в результате полного закрепления поимущественных налогов снижаются нормативы закрепления подоходного налога, чем в случае исключения доходов от специальных систем налогообложения малого бизнеса.

Во-вторых, это изменение политики распределения налогового бремени между различными субъектами налогообложения. Предложения по реформе поимущественных налогов, как уже указывалось выше, предусматривают сокращение налоговой базы по налогу на имущество предприятий с одновременным повышением налоговой ставки, а также повышение налоговой базы по налогу на имущество физических лиц с одновременным понижением налоговой ставки. Базовой при этом является идея о сохранении существующего распределения налогового бремени между бизнесом и населением. Если в текущих условиях подобное решение имеет некоторые основания, то в качестве стратегического оно может вызвать серьезные негативные последствия, а именно:

- неоптимальность использования земли и недвижимости, поскольку оценки эффективности искажаются под влиянием различия в налогообложении и не позволяют обеспечить выбор наилучшего варианта (*highest and best use*). Так, например, разница в налогообложении оказывает искажающее влияние на стоимость недвижимости и может привести к неоптимальному расположению промышленных и жилых объектов на территории населенных пунктов;
- неоптимальность принятия решений об организации предоставления муниципальных услуг, поскольку непропорционально большую долю расходов по их финансированию можно перекладывать с населения на бизнес. В этих условиях население может предъявлять завышенные требования к качеству муниципальных услуг, понимая, что значительная их часть будет оплачена за счет средств налогоплательщиков, которые этими услугами не пользуются;
- недостаточность стимулов для активного участия населения в местном самоуправлении, поскольку именно налог на жилую недвижимость является наиболее наглядной для населения формой финансирования местных расходов, обеспечивающей наиболее жесткий контроль граждан за деятельностью местных властей (*Bird 1999*).

Таким образом, уже сейчас было бы целесообразно создать предпосылки для постепенного переноса части налогового бремени по поимущественным налогам с бизнеса на население, установив единую максимальную ставку по всем налогам на имущество либо, по меньшей мере, сделав эти ставки сопоставимыми. Этого можно было бы добиться, сохранив максимальную налоговую ставку по налогу на имущество физических лиц на уровне 2%. Подобное решение не означает, что в текущей ситуации местные органы власти в своей массе будут устанавливать ставку данного налога на уровне, слишком к максимальному. Однако тем самым будет обозначено стратегическое направление федеральной налоговой политики, которое сможет воплощаться на местах по мере формирования экономических и социальных условий.

Что касается предприятий и организаций, то при переходе к налогу на недвижимость их налоговая база уменьшится как за счет дополнительного исключения части объектов налогообложения, так и за счет того, что рыночная стоимость многих из них окажется ниже остаточной. В Новгороде и Твери налоговая база по налогу на недвижимость в части зданий и сооружений составила примерно 50% от налога на имущество предприятий. Можно предположить, что аналогичным окажется соотношение и по другим городам. В этой ситуации, если не повышать максимальную ставку налога по сравнению с предложенной в настоящее время, в целом произойдет снижение налоговой нагрузки на бизнес, и негативные последствия полного закрепления налога на недвижимость за местными бюджетами будут не столь значимыми.

Формирование предпосылок для введения налога на недвижимость

Параллельно с совершенствованием системы поимущественного налогообложения, а частично и в рамках этого совершенствования, необходимо содействовать формированию предпосылок по переходу к налогу на недвижимость. При этом следует учитывать, что эксперимент в Новгороде и Твери базировался на подходах и методиках, характерных для некоторых развитых стран, имеющих длительную историю использования налога на недвижимость. При этом не учитывались подходы, характерные для развивающихся, а также для части развитых стран, которые используют упрощенные методы, не обеспечивающие столь высокую точность при выявлении субъекта налогообложения и оценке недвижимости, однако существенно упрощающие процесс налогового администрирования.

В сфере формирования налогового кадастра (реестра недвижимости) целесообразно вести работу по двум направлениям. С одной стороны, необходимо обеспечить совместимость информационных систем, связанных с

формированием, государственным учетом, технической инвентаризацией, оценкой, регистрацией прав, налогообложением, управлением и распоряжением недвижимостью, а также сформировать механизмы обмена сведениями между соответствующими ведомствами. Подобная задача поставлена в Федеральной целевой программе «Создание автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра и государственного учета объектов недвижимости» на 2002–2007 гг. При этом необходимо добиваться максимального упрощения процесса межведомственного взаимодействия и введения санкций за необоснованный отказ в предоставлении информации.

С другой стороны, можно упростить процесс ведения реестра, установив, что при невозможности выявления собственника на тот или иной объект недвижимости ответственным за уплату налога является пользователь или бенефициарий данного объекта. Подобный подход, используемый в некоторых развивающихся странах, рекомендуется экспертами также для стран с переходной экономикой (*Maurer, Paugam 2000; Баткабеков 2000*). Это означает, например, что владелец гаража, не оформивший право собственности на расположенный под ним земельный участок, платит налог на недвижимость как пользователь данного участка. Подобный механизм является альтернативой предложениям администраций Новгорода и Твери, предусматривающим обязательную регистрацию всех объектов недвижимости и ответственность за ее отсутствие. Поскольку процесс регистрации на настоящий момент связан с большими трансакционными издержками, как временными, так и материальными, принятие данного предложения городов-участников эксперимента не представляется целесообразным.

В сфере оценки недвижимости также возможно использовать упрощенные механизмы. В принципе, некоторое упрощение, судя по всему, было осуществлено уже в ходе эксперимента. Анализ структуры рынка жилой недвижимости в Новгороде и Твери выявил, что на оценку недвижимости влияют различные, не совпадающие в разных городах факторы. Сопоставление данных факторов представлено в Приложении 1. Тем не менее, не все они были включены в итоговую модель оценки, и данные модели в обоих городах достаточно близки. Для определения того, можно ли использовать единую формулу оценки недвижимости в различных городах либо группах городов, необходимо провести анализ по более широкому кругу населенных пунктов, однако при этом вполне допустимо несколько пожертвовать точностью для обеспечения простоты расчетов.

Другой механизм упрощения, широко используемый в международной практике, – это оценка не отдельных объектов недвижимости, а групп данных объектов. Отнесение объекта к той или иной группе в этой ситуации

позволяет автоматически определить его стоимость. Так или иначе этот подход используется во Франции и Великобритании. Во многих развивающихся странах на общенациональном уровне формируются специальные таблицы, подставляя в которые параметры объектов недвижимости можно получить их оценку для целей налогообложения (Youngman, Malme 1994). Подобный подход, используемый на региональном уровне, представляет интерес и для России применительно к оценке недвижимости в средних и малых городах, где рынок не столь развит и недостаточно квалифицированных кадров для проведения грамотной оценки.

Что касается объектов промышленной недвижимости, то использование так называемого затратного метода, широко распространенное в мировой практике, представляется наиболее адекватным способом осуществления их оценки. Отсутствие практической апробации данного метода в ходе эксперимента по налогообложению в Новгороде и Твери является существенным недостатком. Если сроки эксперимента будут продлены, данный вопрос должен стать одним из центральных в его дальнейшем развитии.

Наконец, важнейшим направлением формирования предпосылок введения налога на недвижимость должно быть законодательное признание муниципальной налоговой службы. Практика эксперимента в Новгороде и Твери показала, что федеральная налоговая служба достаточно плохо приспособлена к работе с данным налогом. Для этого требуется модернизация технического обеспечения и специальная подготовка кадров, что либо осуществляется за счет средств местного бюджета, либо приводит к выполнению многих функций по налоговому администрированию муниципальными органами. Даже в Новгороде, где решено большинство технических проблем взаимодействия с налоговой службой, отмечается предпочтительность администрирования данного налога муниципальной структурой, что позволит обеспечить большую гибкость в работе и более адекватно распределить функции между местной администрацией и налоговыми органами.

Возможный дизайн налога на недвижимость

Исходя из проведенного выше анализа и представленных методологических подходов, можно предложить следующий вариант дизайна налога на недвижимость.

Налог на недвижимость вводится как местный налог, все поступления от него поступают в местный бюджет. Объектом налогообложения являются объекты недвижимости как единые комплексы недвижимого имущества, включающие землю и расположенные на ней постройки (здания, сооружения, помещения и т.п.), находящиеся на территории соответствующего му-

ниципального образования. Движимое имущество исключается из налогообложения.

Налоговая база определяется исходя из рыночной стоимости объектов недвижимости, полученной с применением методов массовой оценки. При этом по населенным пунктам с численностью населения более 200 тыс. человек оценка может производиться на местном уровне. По населенным пунктам с меньшей численностью может быть целесообразно передать эту функцию на региональный уровень. Методика оценки должна быть установлена на федеральном уровне и предусматривать меню вариантов оценки (от более сложных до упрощенных), из которых регионы и муниципалитеты могут выбирать подходящий для них вариант в зависимости от степени развития рынка недвижимости, квалификации персонала и других значимых факторов.

Максимальную ставку налога на недвижимость целесообразно сделать единой, предоставив местным органам власти возможность дифференцировать ее по видам недвижимости²⁵ (но не по категориям собственников). Возможно введение ограничения на уровень дифференциации ставок (например, ставка налога на недвижимость производственного назначения может превышать ставку налога на жилую недвижимость не более чем в определенное количество раз). Ставка должна быть установлена на достаточно высоком уровне (например, 3%), позволяющем местным органам власти проводить самостоятельную политику местного налогообложения²⁶. В условиях установления необлагаемого минимума (см. ниже) представляется нецелесообразным вводить прогрессивную шкалу налогообложения недвижимости.

Плательщиками налога являются физические и юридические лица, владеющие недвижимостью, расположенной на территории муниципального образования. При невозможности определить владельца объекта недвижимости плательщиками налога могут выступать пользователи данного объекта.

Льготы по налогу на недвижимость целесообразно существенно ограничить. Так, может быть установлен необлагаемый минимум стоимости

²⁵ Альтернативным способом дифференциации налогообложения различных видов недвижимости является введение понижающих коэффициентов к оценке налоговой базы при сохранении единой ставки. Однако дифференциация налоговой ставки представляется предпочтительнее как более прозрачный и наглядный инструмент. В любом случае представляется недопустимым применение обоих механизмов одновременно, как это было предусмотрено законодательством об эксперименте в Новгороде и Твери.

²⁶ При этом важно, чтобы методика выделения финансовой помощи муниципальным образованиям при определении налогового потенциала ориентировалась не на максимальную, а на среднюю фактическую ставку налога на недвижимость.

недвижимости. Льготы для государственных органов предлагается распространить только на муниципальные структуры, поскольку данный налог является местным. В международной практике широко распространено освобождение от налогообложения недвижимости посольств и собственности международных организаций, а также религиозных, образовательных, благотворительных, социальных и культурных учреждений (*Youngman, Malme 1994, p. 17–19*). Этот опыт также можно использовать в российских условиях. Особого обсуждения требует установление льгот для сельскохозяйственных земель и земель лесного фонда. В остальном представляется целесообразным отказаться от установления льготных условий налогообложения данным налогом²⁷. Ограниченный перечень налоговых льгот должен быть установлен в федеральном законодательстве, однако местным органам власти целесообразно предоставить право влиять на объем и характер льгот (например, регулировать необлагаемый минимум, устанавливать льготы и освобождения отдельным налогоплательщикам – физическим лицам в тяжелом материальном положении и т.п.).

Переход от системы поимущественных налогов к налогу на недвижимость

Очевидно, что предпосылки перехода к налогу на недвижимость будут вызревать неравномерно как по регионам, так и по муниципальным образованиям. В этих условиях можно установить достаточно продолжительный переходный период, в рамках которого муниципалитеты смогут выбирать между системой поимущественных налогов и налогом на недвижимость. В принципе, возможность выбора между несколькими различными налоговыми базами при установлении налога на недвижимость не является исключительным явлением. Подобный подход используется, например, в Австралии (*Youngman, Malme 1994*), а из стран с переходной экономикой – в Венгрии (*Brzeski 2000, p. 5*). В российских условиях это могло бы обеспечить постепенность перехода к налогу на недвижимость, позволяющую расширять круг «экспериментальных» территорий, одновременно совершенствуя нормативно-правовое регулирование и методическое обеспечение использования данного налога в соответствии с накапливаемым опытом.

²⁷ В частности, нецелесообразно не распространять на данный налог практику установления многочисленных льгот для отдельных категорий населения.

7.2. Анализ возможности применения самооценки при налогообложении недвижимости в России

Проблема оценки стоимости недвижимости является наиболее серьезной существующей в настоящее время трудностью, препятствующей реформированию налогообложения недвижимости. Это связано как со сложностью создания кадастра недвижимости, так и с проблемами законодательного установления методик оценки стоимости недвижимости, в частности оценки рыночной стоимости недвижимости.

Одним из вариантов оценки стоимости недвижимости является принцип налогообложения, согласно которому собственник сам оценивает стоимость своего имущества и затем делает эту информацию публичной (см., например, *Tanzi 2001*). Основным элементом данной системы, стимулирующим оценку собственного имущества по близкой к рыночной стоимости, является установление нормы о том, что в случае, если собственнику предложена цена за его имущество существенно выше им заявленной и он отказывается продать имущество, то стоимость собственности для целей налогообложения может быть увеличена; соответственно увеличивается сумма налога и, возможно, уплачивается штраф за занижение стоимости при декларировании.

Использование подобной процедуры налогообложения имеет смысл в странах, где отсутствует традиции уплаты налогов, административные возможности налоговых органов ограничены, отсутствует устоявшийся рынок жилья, а также нет достоверной оценки стоимости облагаемого имущества, см. *Bird (1984)*. В этой связи самооценка стоимости привлекательна тем, что для этого не требуется создания специальных органов, занимающихся оценкой налогооблагаемого имущества, невелики издержки по внедрению этой процедуры. Следует отметить, что самооценка недвижимости для целей налогообложения может способствовать не только определению базы налога на недвижимость, но и налогообложению прироста ее капитальной стоимости подоходным налогом и налогом на прибыль предприятий, а также для обложения операций наследования и дарения.

Причиной неэффективности этой системы может быть сохранение у налогоплательщиков в условиях самооценки стимулов к занижению стоимости недвижимости при самооценке (см. *Holland, Vaughan 1970*). Вместе с тем нарушаются и принципы справедливости, во-первых, потому что индивиды с одинаковой стоимостью имущества в их собственности необязательно будут платить одинаковые налоги, во-вторых, налогоплательщики с

более низкой стоимостью собственности в меньших масштабах способны уклониться от налогообложения.

Представляется необходимым изучение соответствующей техники оценки налогооблагаемого имущества и возможных негативных последствий ее применения в России с учетом низкой роли налогообложения имущества в структуре налогов.

7.2.1. Мировая практика организации самооценки облагаемого имущества

Практика применения в различных странах оценки имущества налогоплательщиками весьма ограничена. Тем не менее в ходе функционирования данной системы был накоплен определенный опыт, позволяющий предварительно оценить результаты ее применения.

В некоторых странах (см. *Youngman, Malme 1994*), где оценка собственности осуществляется по рыночным ценам и существует принцип самооценки налогооблагаемого имущества, налоговые органы имеют право купить собственность по заявленной налогоплательщиком цене, однако это осуществляется крайне редко. В некоторых случаях налогоплательщикам требуется определить только размер собственности, а не ее стоимость, в частности, это правило действует в отношении ряда налогов на недвижимость. На практике же эффективность такого подхода невысока, поскольку возможно неверное декларирование не только стоимостных, но и натуральных характеристик. Адекватный контроль достоверности предоставляемой налогоплательщиками информации требует увеличения штата налоговых органов, осуществляющих инспекции. Соответственно для налоговых органов количество налогоплательщиков и размер налогооблагаемых активов, в общем, остаются неизвестными.

В Таиланде информация относительно декларируемой налогоплательщиками стоимости своей собственности предоставляется в местные налоговые инспекции, где декларируемая стоимость и достоверность информации оценивается с учетом имеющихся у инспекторов данных. Также на Филиппинах каждые три года землевладельцы осуществляют декларацию своей собственности, на основании чего налоговая инспекция затем составляет списки налогоплательщиков. При этом существенных результатов применения принципа самооценки стоимости недвижимости не удалось достигнуть ни в одном случае (см. *Bird, Slack 2002*).

7.2.2. Возможность применения самооценки имущества для целей налогообложения в России

Главным аргументом в пользу предлагаемого подхода является возможность введения налога на недвижимость физических лиц (вопрос об ис-

пользовании данного принципа для оценки имущества предприятий является неочевидным и требует дополнительного анализа) в самое ближайшее время. Любой другой вариант оценки базы налога на недвижимость требует существенно более длительного промежутка времени, необходимого для введения налога, а также существенных затрат. Это связано с необходимостью не только создания кадастров недвижимости, но и разработки соответствующих методик ее оценки, которые к тому же в российских условиях крайней неразвитости рынков недвижимости будут неизбежно носить весьма условный характер.

Важным аргументом против предлагаемого подхода является возможное злоупотребление налоговой администрацией своим правом организации продажи имущества налогоплательщиков при занижении оценки стоимости недвижимости. Разумеется, какое-либо ущемление прав налогоплательщиков может возникнуть в случае, например, когда последние были неосмотрительны, или специально инициируется продажа или создается угроза продажи имущества заинтересованным лицам²⁸. Также возможно намеренное занижение базы в расчете на то, что налоговая администрация по каким-либо причинам не воспользуется своим правом организации продажи имущества, либо в силу резко изменившихся условий на соответствующем рынке недвижимости, в результате которых произошел резкий рост цен на данную собственность. Вероятность совершения ошибки в оценке недвижимости налогоплательщиками возрастает с ростом числа лиц, которые по сговору с администрацией занижают стоимость своей недвижимости.

Еще одной особенностью системы самооценки стоимости недвижимости является то, что в случае самообложения косвенно облагаются расходы налогоплательщика по улучшению своего имущества, – расходы на благоустройство, ремонт и содержание приводят к увеличению рыночной стоимости недвижимости и, может быть, даже в большей мере, собственной оценки его стоимости для владельца. Вопрос о том, должны ли облагаться расходы по улучшению в составе стоимости недвижимости, является дискуссионным, существуют доводы за и против (главный довод против – дестимулирующий улучшения эффект) такого обложения, однако в любом случае при принятии решения относительно самообложения необходимо учитывать эту особенность системы. Кроме того, важно учесть, что некоторые расходы, связанные с недвижимостью, могут приводить к ее улучшению только с точки зрения налогоплательщика, и не влиять на рыночную стоимость в силу безразличия к ним других лиц. Однако если налогопла-

²⁸ Возможно, с использованием коррупционных механизмов.

тельщик дорожит данным имуществом, он вынужден будет учесть в стоимости и такие изменения имущества, которые не отражаются в рыночной цене. Могут быть и другие характеристики недвижимости, которые значимы только для налогоплательщика, например, факт проживания в некотором доме нескольких поколений семьи.

Рассмотрим более подробно возможные способы организации самооценки имущества для целей налогообложения в России. Использование процедуры самооценки налогооблагаемого имущества предполагает возможность применения трех ее вариантов. Первый из них предполагает процедуру, эквивалентную опциону на покупку имущества, право исполнения которого возникает при занижении налогоплательщиком его оценки и выставлении его на торги, второй – опциону на продажу имущества таким владельцем, третий, более вероятный к применению способ, – возможность переоценки стоимости имущества налогоплательщиков после проведения торгов.

Приведенные процедуры ориентированы в значительной степени на налогообложение имущества физических лиц, хотя, с определенными ограничениями, система может применяться и для налогообложения юридических лиц.

Вариант первый: опцион на покупку имущества

В данном варианте на первом этапе налогоплательщики проводят самооценку имущества. Далее возможны несколько путей. Во-первых, налоговая администрация может иметь право принимать решение о продаже имущества непосредственно по цене, объявленной налогоплательщиком. При этом ставка налога должна быть достаточно низкой, что обуславливается тем, что налогоплательщик будет вынужден объявлять оценку своей недвижимости на том уровне, который будет компенсировать ему не только рыночную стоимость имущества, но и трансакционные издержки, потери времени, возникающие психологические издержки и др. В результате оценка имущества может превышать его рыночную стоимость, в некоторых случаях даже в несколько раз (оценка включает характеристики имущества, значимые для налогоплательщика и только для него). Соответственно ставка налога на недвижимость должна быть в среднем в такое же количество раз меньше, чем в случае, когда оценка базы основывается на рыночной цене.

Во-вторых, налоговая администрация может принимать решение о выставлении имущества на торги по цене, превышающей сделанную налогоплательщиком оценку базы, в определенное количество раз. При этом проблема использования пониженной ставки не возникает, но появляется сим-

метрическая проблема оценки того числа, в которое должна быть увеличена оценка, сделанная налогоплательщиком, чтобы соответствующую цену можно было использовать при выставлении имущества на торги. В обоих рассмотренных случаях требуется определение того, на ком лежат издержки, связанные с проведением процедуры продажи соответствующего имущества, которые либо будут учитываться в составе оценки налогоплательщиком своего имущества, либо должны финансироваться налоговой администрацией.

В любом случае необходимо решить вопрос о том, нужно ли для инициации процедуры продажи имущества постановление суда или достаточно решения налоговой администрации. Если право решения вопроса предоставляется какой-либо администрации, то возможны злоупотребления налоговых органов, использующих право на выставление на торги в качестве угрозы. Также не исключен сговор и другого рода, связанный с завышением стоимости недвижимости, или даже просто сговор о самом осуществлении выкупа, особенно если выкуп будет осуществляться с коэффициентом, большим единицы. Если некоторое лицо намерено продать свою недвижимость, то, если оно оценивает ее по рыночной цене или чуть выше, уплачивает некоторое время повышенные налоги, а потом получает за него цену, равную самооценке, умноженной на коэффициент, оно существенно выигрывает, нежели просто продавая на рынке. Более того, выигрыш может увеличиться, если издержки заключения сделки ложатся на государство. Необходимо также учитывать, что при внедрении подобной системы налогообложения сумма налога может быть предельной для определенного рода налогоплательщиков, кому недвижимость досталась на законных основаниях (например, наследство), но являющихся малоимущими.

Альтернативным вариантом может служить использование такой системы оценки недвижимости только в отношении дорогой недвижимости – элитных квартир, коттеджей, особняков и т.д. Применительно к недвижимости в зонах массовой типовой застройки налоги могут определяться на основе рыночной или балансовой оценки стоимости жилья (учет собственных усилий и вложений в недвижимость при самооценке в данном случае приводит к завышению собственной оценки недвижимости владельцем).

Кроме того, в предлагаемую схему можно также внести определенные усовершенствования. Так, можно установить верхний предел стоимости одного метра жилья, достаточно высокий, на основе которого будет рассчитываться налог, но при выборе которого налогоплательщик гарантирует себя от возможной продажи собственности. Если этот порог установить на достаточно высоком уровне, только ограниченная часть налогоплательщиков, которые действительно не захотят беспокоиться о возможности потери

их собственности, выберет значения оценки собственного имущества, близкие к пороговому. Один из путей выбора величины такого порога заключается в установлении его на уровне 2–2,5 стандартных отклонений выше, чем среднее значение оценки собственного имущества, осуществленной налогоплательщиками. Далее налогоплательщики должны быть проинформированы о возможности избежания принудительной продажи их собственности, если оценят ее на уровне близком или равном установленному пороговому значению (соотношения стоимости недвижимости и порогового значения может отличаться для разных типов жилья).

В дополнение к предоставлению возможности выкупа собственности третьими лицами возможно проведение лотереи среди нижнего (в терминах единицы оцененной собственности) квадриля собственности на данной территории (или, возможно, собственности, которая оценена на величину стандартного отклонения ниже, чем среднее, рассчитанное на единицу ценности) так, чтобы та собственность, которая была случайным образом выбрана, покупалась налоговой администрацией и перепродаивалась бы на аукционах по достаточно высокой цене. Если собственность не сможет быть продана по этой цене, налоговая администрация может передать ее муниципалитету. Это может создать определенные трудности для муниципалитета с точки зрения необходимости содержания излишней собственности. В дополнение к этому необходимо урегулировать вопрос о том, что делать с имуществом в случае, например, смерти собственника. Описанная выше лотерея может определять лиц, к которым предполагается применить данную процедуру, а также уточнять методы корректировки заявленной стоимости.

Вместо лотереи, упомянутой выше, часть объектов недвижимости в нижней части (например, квартile, тертиле или в рамках одного стандартного отклонения от среднего) распределения может быть произвольно отобрана для аудита независимым аудитором, который не является легко восприимчивым к давлению со стороны местного криминала или к влиянию местных властей.

Вариант второй: опцион на продажу недвижимости владельцу

Этот вариант является более мягким по отношению к владельцам недвижимости, нежели рассмотренный выше.

После самооценки имущества налогоплательщиками налоговая инспекция там, где это возможно, проводит оценку недвижимости на основе запроса котировок и цен на аналогичные виды недвижимости. В случае, если полученные по запросу значения в среднем более, чем в некоторое количество раз (на определенную величину в %) выше указанной налогоплатель-

щиком стоимости, база налогообложения в принудительном порядке пересматривается до величины, полученной по запросу и скорректированной на некоторую величину в меньшую сторону (для того, чтобы сгладить эффекты, связанные с субъективным завышение собственной оценки своей недвижимости), а с налогоплательщика взимается штраф.

В случае, если запрос цен и котировок невозможен, налоговая инспекция вправе организовать торги на определение рыночной стоимости имущества. При этом владелец по результатам торгов получает опцион на продажу имущества победителю по полной стоимости. Т.е. у владельца есть возможность продать имущество в случае, если объявленная цена выше его собственной оценки. По результатам торгов база налогообложения (старого или нового владельца) определяется аналогично, при этом первоначальным ориентиром рыночной стоимости является сумма выигравшего предложения с учетом поправочного коэффициента, соотносящего стоимость по результатам торгов и базу налогообложения²⁹. Для обеспечения того, что победитель действительно купит имущество в случае его продажи, необходимо применение специальных залоговых схем и ведение истории подобных торгов.

В данном способе организации самооценки существуют следующие проблемы, требующие дополнительной проработки:

Сложность в обеспечении конкуренции – невысокие стимулы к участию в торгах. Это, во-первых, связано с издержками на участие в торгах, во-вторых, невелика вероятность того, что владелец имущества согласится на сам факт продажи по результатам торгов. Снизить издержки до минимума можно, например, открытыми объявлениями о выставлении объектов на оценку рыночной стоимости с организацией торгов в форме открытого аукциона с закрытым сбором заявок от потенциальных покупателей.

Сговор участников торгов с владельцем имущества с целью неповышения стоимости. В этом случае необходима открытая публикация объявлений о торгах, кроме того, можно установить достаточно длительные сроки между моментом объявления о выставлении имущества на торги и самим моментом проведения торгов (несколько месяцев) для распространения

²⁹ То, как осуществлять налогообложение недвижимости при купле-продаже, требует дополнительного обсуждения. С одной стороны, при определенных условиях проводится корректная оценка стоимости, особенно, если продажа осуществляется по стандартному договору с участием налоговой инспекции. С другой стороны, оценка базы налога на недвижимость по стоимости продажи имущества может включать субъективные составляющие и в случае отличия коэффициента установления базы при сделке от используемого при установлении вмененной базы стимулировать теневое заключение сделок с неуказанием полной стоимости.

информации. Еще одним дополнительным фактором, стимулирующим корректное ценообразование, может быть подача заявки на покупку недвижимости со стороны федеральных или региональных государственных имущественных органов (такая заявка может подаваться во всех случаях, при этом указанная в ней цена может или быть минимальной, или определяться на основе оценок о возможности дальнейшей перепродажи имущества). Это может улучшить цены заявок на покупку в случае сговора, особенно если торги проводятся в форме аукциона с закрытой подачей заявок.

В случае, если налогоплательщик не устраивает размер вмененной базы налогообложения по результатам запроса котировок, он может обратиться в налоговую инспекцию с заявлением об организации торгов. Издержки на организацию торгов в случае уменьшения налогооблагаемой базы несет налоговая инспекция, в случае увеличения – налогоплательщик.

Вариант третий: переоценка недвижимости по результатам торгов

Для того чтобы смягчить последствия введения обязательной продажи недвижимости по результатам торгов в ходе определения стоимости имущества, возможен смешанный вариант, когда владелец имущества по результатам торгов отказывается от продажи и самостоятельно переоценивает базу налогообложения (возможно, с учетом поправочного коэффициента, соотносящего стоимость по результатам торгов и базу налогообложения). При этом, в целях стимулирования участия в торгах, в этом варианте можно предусмотреть, что часть штрафа за уклонение от уплаты налога при переоценке недвижимости по результатам торгов перечисляется победителю торгов.

В частности, для того чтобы избежать возможности возникновения ситуаций, при которых налогоплательщик оказывается наказан неадекватно своей вине, либо в результате изменения конъюнктуры, которого он не мог предвидеть, может быть предложен механизм, смягчающий последствия данного режима для неосмотрительных налогоплательщиков, занизвших по обсужденным причинам оценку своего недвижимого имущества. Для этого можно ввести для налогоплательщика возможность пересмотра им оценки базы в любой момент времени, даже когда уже принято решение о продаже его имущества. При этом должна быть уплачена разница между уже уплаченным налогом и налогом, начисленным после переоценки за некоторый период времени (полностью или частично за период владения имуществом или за период изменения конъюнктуры стоимости недвижимости).

При намеренных действиях налогоплательщика по занижению суммы налога с него могут взыскиваться дополнительно пени и штрафные санкции.

ции (по решению суда). По-видимому, необходимо в ряде случаев предусмотреть рассрочку погашения вновь возникших обязательств

Существенной проблемой внедрения процедуры самооценки налогоблагаемого имущества является усложнение налога, с точки зрения необходимости регулярной переоценки налоговой базы налогоплательщиками при конъюнктурном изменении цен. Использование возможности переоценки даже в течение налогового периода может представлять затруднение для определенной категории налогоплательщиков (одиноких пенсионеров и т.д.).

Другим аргументом против предлагаемого подхода является возможность занижения базы налога теми налогоплательщиками, которые по каким-либо причинам (сговор с чиновниками из налоговой администрации, возможность оказания политического давления на налоговую администрацию) могут рассчитывать на неприменение к ним права налоговой администрации по организации продажи, в том или ином варианте, их имущества, являющегося объектом налогообложения. Кроме того, в случае сговора налогоплательщиков с налоговыми органами налогоплательщики могут быть предупреждены о возможности выставления их собственности на торги, вследствие чего повышают собственную оценку стоимости исходя из базы налога, без уплаты штрафа соответствующего размеру налогового уклонения. Дополнительно необходимо оговорить условия проведения процедуры организации торгов на имущество, в частности, кто имеет право инициировать данную процедуру.

Процедура самооценки может быть неэффективной для недвижимости, которую сложно реализовать на рынке либо по причине ее месторасположения, либо из-за сложностей с ее использованием (возникновения противодействия со стороны бывшего владельца и других собственников, если такой владелец имеет влияние в данной местности).

Существует также реальная экономическая проблема, возникающая из-за различной субъективной оценки ценности недвижимости отдельными индивидуумами. Например, если гражданин решил в ближайшем будущем продать свою недвижимость или ему все равно – продавать или не продавать ее. В этом случае он оценит ее существенно ниже рыночной стоимости в целях минимизации налога³⁰. Другой случай заключается в том, что на величину оценки будет влиять текущая платежеспособность гражданина. Если он ограничен в средствах, то будет готов рисковать и устанавливать

³⁰ В данном случае необходимо исключить возможность появления предложений, склоняющих к продаже недвижимости под угрозой ее принудительной продажи при последующей переоценке стоимости для целей налогообложения в случае отказа.

низкую величину оценки имущества, и оценка будет на уровне, который не компенсирует его издержки, возникающие при возможной продаже недвижимости. Если индивидуум не ограничен в средствах, то он будет в большей степени готов к тому, чтобы устанавливать ту цену, которая реально компенсирует все его издержки, связанные с продажей его собственности. Кроме того, величина оценки будет зависеть от склонности индивидуума к риску. В то же время оценка недвижимости на уровне, несколько превышающей рыночную цену, в большинстве случаев (если не учитывать личные или политические причины сделки) страхует индивидуума если не от инициации процедуры продажи, то от факта продажи как такового.

При конкретной проработке техники самооценки недвижимости могут возникнуть юридические проблемы, связанные с отчуждением собственности налогоплательщика (данная проблема ослаблена в случае применения третьей схемы, когда стоимость имущества пересматривается налогоплательщиком по результатам торгов без продажи имущества). Например, в настоящее время нам затруднительно ответить на вопрос о том, как можно расценивать в рамках предлагаемого подхода отказ налогоплательщика от возможной продажи своей собственности за любую сколь угодно большую цену. Например, подобная ситуация может наблюдаться в случае короткого жизненного горизонта субъекта. В то же время, принуждая такого человека к самостоятельной оценке недвижимости с одновременной выдачей опциона на ее продажу по этой бесконечной цене, мы заставляем его платить бесконечно большой налог. Однако, на наш взгляд, в большинстве случаев такое потенциальное отчуждение собственности является добровольным – налогоплательщик сам определяет цену, по которой он готов подать имущество, и будет удовлетворен соответствующей сделкой.

Приведенные рассуждения позволяют сделать вывод о том, что стимулирование налогоплательщиков к оценке собственного имущества для целей налогообложения на уровне стоимости слишком к рыночной чрезвычайно сильно зависит от множества поведенческих факторов, таких, как субъективная ценность имущества для налогоплательщика, его финансовые ограничения, склонность к риску и пр. В результате такой налог, по-видимому, следует назвать не налогом на недвижимость, а налогом на комплекс жизненных условий индивидуума и его собственную оценку этих условий, что, в свою очередь, приводит к нарушению принципа горизонтальной справедливости налоговой системы. Помимо прочего высока вероятность злоупотреблений по сговору с администрацией, принимающей решения о продажах, а также высокие трансакционные издержки, связанные с правовым оформлением перехода права собственности на имущество в случае исполнения опциона в том или ином рассмотренном выше варианте.

Приложение 1. Некоторые вопросы налогообложения недвижимости – опыт Новгорода и Твери

1. Автоматизированная система управления налогообложением недвижимости

Общая характеристика автоматизированной системы управления

Автоматизированная система управлением налогообложением недвижимости (АСУНН) предназначена для автоматизации и информационной поддержки процессов переучета, переоценки и налогообложения недвижимости.

АСУНН является комплексной информационной системой и имеет следующую функциональную структуру:

- Подсистема создания и ведения реестра недвижимости
- Модуль ввода и модификации данных о недвижимости
 - Модуль статистики и оценки качества кадастра
 - Подсистема оценки недвижимости
 - Модуль ввода моделей оценки
 - Модуль управления процессом массовой оценки
 - Модуль статистики результатов массовой оценки
 - Модуль выпуска уведомлений об оценке
- Подсистема управления налогообложением
 - Модуль расчета налога
 - Модуль анализа последствий введения налога
 - Модуль передачи данных в ГНИ
- Подсистема поддержки работы с налогоплательщиками
 - Модуль выборки информации
 - Модуль выпуска регистрационных уведомлений
 - Модуль обработки апелляций
- Подсистема ведения справочников
 - Общие справочники
 - Справочники населенных пунктов и улиц.

АСУНН позволяет:

- обеспечивать ввод данных в реестр недвижимости и его актуализацию, в частности сведений о видах объектов недвижимости, их физических характеристиках и фактическом использовании, данных о правах на объекты недвижимости и информации о субъектах этих прав;

- выполнять массовую и единичную оценку объектов недвижимости в соответствии с заданными для различных видов недвижимости моделями оценки их стоимости для целей налогообложения;
- производить расчет налога на недвижимость в соответствии с правами налогоплательщиков, ставкой налога, налогооблагаемой базой и льгот по налогу;
- выпускать уведомления о регистрации объектов недвижимости, об оценке недвижимости и о результатах апелляций;
- обеспечивать доступ к информации для осуществления наблюдения (мониторинга) за ходом уплаты налога налогоплательщиками;
- производить обработку апелляций налогоплательщиков с предоставлением им актуализированных данных о характеристиках объектов недвижимости, находящихся в их собственности, данных об оценочной стоимости этих объектов и сумме налога, подлежащего уплате в бюджет города.

Подсистема создания и ведения реестра недвижимости

Остановимся более подробно на описании подсистемы создания и ведения реестра недвижимости. Данная система состоит из двух модулей: модуля ввода и модификации данных о недвижимости и модуля статистики и оценки качества реестра.

Модуль ввода и модификации данных о недвижимости – это набор программных средств, который позволяет вносить информацию о новых объектах и изменять информацию о существующих объектах в реестре недвижимости. Он включает в себя как пакеты процедур, размещенных на сервере баз данных Oracle, так и набор клиентских приложений, реализованных с помощью инструментов Oracle Developer 2000 (*Forms, Reports*).

Точная идентификация объектов недвижимости осуществляется путем присвоения каждому объекту кадастрового номера. Кадастровые номера формируются следующим образом. В основе всех номеров лежит номер кадастровой зоны, в которой расположен земельный участок. Кадастровые номера земельных участков, в свою очередь, создаются путем добавления к номеру кадастровой зоны номеров участков и их частей. При формировании номера здания к кадастровому номеру участка добавляется идентификационный номер здания. Кадастровый номер помещения строится на основе кадастрового номера здания, в котором оно расположено, путем прибавления к нему номера данного помещения. Дополнительно к кадастровым номерам каждый объект недвижимости имеет внутренний идентификационный номер ID.

Идентификация правообладателей – физических лиц осуществляется по серии и номеру документа, удостоверяющего личность, юридических лиц – по ИНН, если он известен, или по сочетанию полей «Организационно-правовая форма», «Название» и «Юридический адрес».

Для упрощения процедуры ввода информации модуль ввода содержит карточки учета объектов недвижимости, заполняемые на каждый объект недвижимости и на каждого правообладателя. Они содержат перечень всех характеристик объектов, необходимых для оценки их рыночной стоимости, и описание всех допустимых значений.

Карточки учета не только упрощают процесс актуализации реестра недвижимости, но и обеспечивают возможность совместного ведения реестра несколькими организациями, осуществляющими первичный учет недвижимости, без нарушения целостности информации, содержащейся в реестре. Как уже упоминалось выше, в Новгороде такими организациями являются комитет по земельным ресурсам и землеустройству, областное учреждение юстиции, Бюро технической инвентаризации и отдел по работе с недвижимостью КУМИ. Каждой из них открыт доступ только к тем полям базы данных, которые относятся к их непосредственной компетенции. Сотрудники БТИ могут вносить и изменять информацию о технических характеристиках объектов недвижимости, учреждения юстиции – о правах и правообладателях, земельного комитета – о земельных участках. Комитету экономики и финансов разрешен только просмотр данных, содержащихся в реестре.

При заполнении карточек учета система проводит контроль полноты их заполнения и корректности операции. Если остаются незаполненными поля, необходимые для идентификации объектов недвижимости, попытка записи информации в реестр блокируется.

Модуль статистики и оценки качества реестра предназначен для оценки качества базы данных и статистического анализа. Он позволяет контролировать степень полноты информации, содержащейся в реестре. На выходе пользователь получает количество объектов, удовлетворяющих тем или иным критериям. Например, количество объектов по различным типам использования, количество объектов без определенного типа использования, без действующих прав, без кадастрового номера, и т.п. Так же в модуле предусмотрено представление информации в графическом виде, в виде круговой диаграммы, для более наглядного отражения общей картины.

Логически к данным модулям примыкает *Модуль выборки информации*, хотя формально в структуре АСУНН он относится к другой подсистеме. Модуль выборки необходим для поиска объектов недвижимости, содержащихся в базе данных, просмотра характеристик самого объекта, а также

информации о связанных с ним (по кадастровому номеру) других объектах и правообладателях. Например, если объектом поиска является здание, то с помощью модуля выборки, можно просмотреть его характеристики и получить информацию о земельном участке, на котором оно расположено, краткую информацию о встроенных в него помещениях, правообладателях. При необходимости, есть возможность получения более полной информации.

2. Особенности оценки объектов жилой недвижимости в различных городах

Моделирование рынка объектов жилой недвижимости в городах-участниках эксперимента осуществлялось с использованием стандартного подхода массовой оценки, именуемого Компьютеризованная массовая оценка (КМО). В ходе моделирования на основе регрессионного, дескриптивного и кластерного анализа выявлялись основные параметры модели, значимость факторов, нелинейные тенденции. Калибровка коэффициентов модели осуществлялась либо методом обратной связи, либо в ходе регрессионного анализа.

При построении моделей оценки анализировалось влияние следующих переменных: земельная зона, географические координаты, дата сделки, вид сделки, источник получения информации, тип стен здания, его этажность, этаж квартиры, число комнат, площадь (жилая, общая и кухни), расположение на последнем этаже, планировка, дата постройки, тип санузла и ряд других. В процессе работы было выявлено, что степень влияния рассматриваемых факторов на стоимость объектов недвижимости в городах различна. Например, в Твери влияние таких факторов, как тип санузла, планировка, дата постройки и источник получения информации, оказалось незначительным, и эти переменные не вошли в модель. В Новгороде дата постройки здания, напротив, играет существенную роль. Она была включена в модель как коэффициент влияния износа здания. Помимо того, на стоимость квартир в Твери влияет время заключения сделки, ее расположение в той или иной зоне города, а также стоимость земельного участка. Сопоставление факторов, влияющих на стоимость объектов жилой недвижимости в Новгороде и Твери, представлено в *табл. П1.1*.

В других городах факторы, влияющие на оценку недвижимости, могли отличаться от вышеупомянутых. Так, при анализе рынка жилой недвижимости в г. Москве было выявлено около 70 факторов, так или иначе влияющих на стоимость квартир. Наиболее значимыми из них оказались 14 параметров, которые и были включены в модель массовой оценки. К ним относятся: количество комнат, общая площадь, жилая площадь, площадь

кухни, этаж, этажность дома, материал стен, наличие балконов и лоджий, наличие телефона, удаленность от центра города, расположение относительно станций метро, железнодорожных платформ и автомагистралей, расположение относительно центров локального влияния, дата оценки.

Таблица П1.1

Параметры, влияющие на стоимость объектов жилой недвижимости

Параметры, влияние которых на стоимость объектов жилой недвижимости анализировалось при построении моделей оценки в гг. Новгороде и Твери	Параметры, оказывающие влияние на стоимость объектов жилой недвижимости	
	Новгород	Тверь
Поправки на данные о сделке		
Время сделки	–	+
Источник получения информации о сделке	–	–
Коэффициенты влияния		
Земельная зона	–	+
Местоположение	–	+
Этажность здания	+	+
Этаж расположения квартиры	+	+
Материал стен здания	+	+
Расположение квартиры на последнем этаже	+	+
Износ здания	+	–
Планировка	–	–
Тип санузла	–	–
Число комнат в квартире	+	+
Число лоджий (балконов)	+	+
Количественные характеристики		
Общая площадь	+	+
Жилая площадь	+	+
Площадь кухни	+	+
Площадь земельного участка квартиры*	–	+

* В случае многоквартирного дома площадь земельного участка квартиры равна 40% от общей площади.

Приложение 2. Основные подходы к оценке стоимости при моделировании деятельности рынка недвижимости

При построении моделей оценки рыночной стоимости недвижимости применяются три метода, основанные на трех разных подходах к оценке недвижимости: метод сравнения продаж, затратный метод и доходный метод (или метод капитализации дохода). Остановимся более подробно на каждом из них.

Метод сравнения продаж моделирует поведение рынка путем сравнения оцениваемых объектов с аналогичными объектами (т.е. объектами со сравнимыми значениями основных характеристик), по которым недавно были совершены сделки или поступили заявки на покупку. Данный метод дает оценку рыночной стоимости объекта недвижимости путем внесения поправок в цены продаж объектов сравнения, которые отражают разницу между оцениваемой недвижимостью и объектами сравнения. В общем виде модель сравнения продаж выглядит следующим образом:

$$MV = S_c + ADJ_c,$$

где MV – расчетная величина рыночной стоимости, S_c – цена продажи сопоставимого объекта, ADJ_c – денежное выражение совокупной поправки к цене продажи, отражающей количественные и качественные различия между характеристиками оцениваемого объекта и его аналога.

Для определения поправок используется парный анализ сравнения продаж, при котором попарно сравниваются объекты недвижимости с абсолютно идентичными характеристиками, за исключением измеряемых параметров, и определяется вклад каждого параметра в стоимость объекта.

Как правило, в таком виде модель сравнения продаж используется только при индивидуальной оценке объектов недвижимости, модель же, используемая в массовой оценке, имеет следующий вид:

$$MV = f(X_1, X_2, \dots, X_n),$$

где (X_1, X_2, \dots, X_n) – характеристики объекта недвижимости. Модели могут быть аддитивными, мультиплекативными или гибридными (смешанными). Для определения количественных соотношений между характеристиками объекта и рыночной информацией (калибровки модели) используются множественный регрессионный анализ или метод аддитивной оценки (процедура обратной связи).

Необходимо отметить, что метод сравнения продаж неразрывно связан с рыночной информацией, его применение оправдано только при наличии

достаточного объема данных о продажах. Он может быть использован при наличии информации не менее чем о четырех продажах по каждой независимой переменной в модели, большее число повышает достоверность конечной оценки и увеличивает уверенность в правильности метода оценки.

Затратный метод, или метод суммирования, используется только для оценки стоимости застроенных земельных участков (земельных участков с улучшениями). Этот метод основан на той предпосылке, что рыночная стоимость освоенного участка может быть оценена как сумма стоимости земли и стоимости сооружений за вычетом износа:

$$MV = LV + IV,$$

где LV – стоимость земли, IV – стоимость сооружений за вычетом их износа. Стоимость сооружений рассчитывается как разность стоимости замещения, или, иными словами, затрат на возведение нового сооружения равной полезности (RCN), и износа сооружений (D). Тогда модель затратного метода принимает следующий вид:

$$MV = LV + (RCN - D).$$

Обоснование затратного подхода строится на том, что информированный покупатель заплатит за освоенный участок не больше, чем цену приобретения неосвоенного участка плюс стоимость возведения на нем сооружения равной полезности. При этом издержки, связанные со сроком возведения сооружения и ввода его в эксплуатации, не учитываются.

Для применения затратного метода необходимо установление текущих издержек на возведение сооружений, определение износа и проведение оценки земли. Издержки на возведение сооружений включают в себя все расходы, необходимые для завершения строительных работ и передачи их в руки покупателя. Затраты могут быть как прямые (стоимость материалов и труда, стоимость аренды оборудования, и т.п.), так и косвенные (гонорар за изготовление архитектурного и технического проектов, расходы по оформлению права собственности и т.п.).

Затраты определяются либо по стоимости воспроизводства (восстановительной стоимости), либо по стоимости замещения. *Восстановительная стоимость* учитывает все расходы на строительство точной копии сооружения с использованием тех же материалов, норм и правил строительства, конструкций и квалификации рабочей силы. *Стоимость замещения* представляет собой расходы на строительство нового сооружения такой же полезности при использовании современных материалов, конструкций и стандартов строительства. Как правило, при проведении массовой компьютерной оценки используется стоимость замещения.

Одной из составляющих затратного метода является оценка незастроенных земельных участков. Для оценки земли наиболее предпочтительным считается метод сравнения продаж, хотя существуют и другие методы оценки земли в условиях недостатка информации о сделках. Основными методами оценки земельных участков при недостаточном количестве продаж являются следующие: метод оценки стоимости земли по остаточному принципу, метод переноса, метод определения затрат на освоение и метод капитализации земельной ренты.

При применении *метода оценки стоимости земли по остаточному принципу* или *метода «извлечения»* оценка стоимости земли (IV) рассчитывается как разность между ценами продажи застроенных участков (S) и стоимостью сооружений, взятая из затратной модели (IV).

$$IV = S - IV$$

Эта расчетная стоимость потом используется в качестве дополнения или альтернативы к информации о ценах продаж неосвоенных земельных участков при использовании метода сравнения продаж.

Метод переноса или *метод покомпонентного распределения стоимости объекта недвижимости* основывается на предположении, что стоимость земли составляет определенную долю в полной стоимости объектов недвижимости, одинаковую для всех объектов недвижимости данного типа на всей территории региона. Следовательно, если в регионе нет достаточного числа продаж неосвоенных земель, можно подобрать сравнимый регион с достаточным числом заключенных сделок, определить соотношение между стоимостью незастроенных земельных участков и общей стоимостью объектов недвижимости и использовать это соотношение при анализе рынка земельных участков в оцениваемом регионе. Метод переноса может быть использован для оценки стоимости земли в микрорайонах достаточно старой застройки, где продаж неосвоенных земельных участков мало.

Метод определения затрат на освоение удобен при оценке недавно поделенных участков или участков, готовых к дроблению. При применении этого метода стоимость неосвоенной земли вычисляется как разница между прогнозируемой ценой продажи участков и затратами на их освоение, общими накладными расходами (административными расходами, расходами по оформлению сделок и т.п.) и расходами на содержание.

Метод капитализации земельной ренты дает наилучшие результаты при оценке сельскохозяйственных угодий и участков под коммерческое использование, которые сдаются в аренду отдельно от строений и сооружений. При применении этого метода стоимость участка земли (IV) рассчитывается как отношение чистого годового дохода от сдачи земли в аренду (I) и ставки капитализации (R):

$$LV = I/R.$$

Ставка капитализации определяется как отношение годового дохода к стоимости земли на основании анализа рыночных сделок по продаже земельных участков, аналогичных оцениваемому.

Необходимо отметить, что оценки стоимости земли, полученные одним из перечисленных выше методов (за исключением метода сравнения продаж), рекомендуется использовать только как ориентиры при установлении стоимости единицы сравнения или базового участка для анализируемых групп земельных участков.

В целом затратный метод дает наилучшие результаты при оценке недавно возведенных сооружений, потому что эти сооружения имеют небольшой износ, и затраты на строительство аналогичных объектов достаточно легко подсчитать. Однако правильное использование данного метода дает устойчивые и сопоставимые оценки рыночной стоимости и в остальных случаях. Кроме того, использование затратного метода рекомендуется применять для проверки и подтверждения результатов оценки, произведенной другими методами.

Наиболее полезным затратный метод считается при оценке объектов промышленной недвижимости и недвижимости специального назначения, по которым информация о продажах и ожидаемых доходах весьма ограничена.

Доходный метод. При использовании доходного метода недвижимость рассматривается как объект инвестирования с целью получения дохода. При этом предполагается, что стоимость имущества, в которое вложен некий капитал, представляет собой оцениваемую в данный момент величину будущей выгоды, т.е. отражает качество и количество ожидаемого дохода, который это имущество способно принести на протяжении своего срока службы. При расчете будущей выгоды учитывается, что будущие поступления стоят меньше, чем равная по величине сумма денег, имеющаяся на руках в настоящий момент из-за инфляции, предполагаемого снижения ликвидности объекта, риска и снижения стоимости капитала или управления кредитом.

Таким образом, в простейшем виде модель доходного метода может быть представлена в следующем виде:

$$V = I/R,$$

где V – стоимость, I – чистый операционный годовой доход, который предполагается получить от эксплуатации оцениваемого объекта недвижимости, R – ставка капитализации для объекта недвижимости на момент проведения оценки.

Чистый операционный доход представляет собой разницу между фактическим валовым доходом (суммой потенциальной валовой ренты и дополнительных доходов за вычетом потерь от несдачи в аренду площадей и неуплаты арендной платы недобросовестными арендаторами) и операционных расходов. Операционные расходы включают в себя расходы, связанные с поддержанием недвижимости в таком состоянии, при котором она будет продолжать приносить ожидаемый доход. К ним относятся расходы на страхование, административные расходы, расходы на ремонт и обслуживание оборудования и т.п.

Ставка капитализации может быть определена как отношение годового дохода к стоимости объекта недвижимости на основании анализа рыночных сделок по продаже объектов недвижимости, аналогичных оцениваемому объекту. Объекты считаются аналогичными, если инвестиции в них одинаково рискованы, объекты имеют сравнимое соотношение стоимости земельных участков и сооружений, равный остаточный экономический срок службы и одинаковые уровни операционных расходов.

Кроме *метода прямой капитализации*, описанного выше, для определения стоимости недвижимости также может быть использован *метод капитализации дохода по периодам*, который имеет следующий вид:

$$V = \frac{I_1}{1+Y} + \frac{I_2}{(1+Y)^2} + \frac{I_3}{(1+Y)^3} + \dots + \frac{I_n}{(1+Y)^n},$$

где V – стоимость объекта недвижимости, I – доход (или денежный поток) за период, Y – ставка капитализации, n – число периодов.

Приложение 3. Последствия полного закрепления налога на имущество предприятий за местными бюджетами

Традиционным аргументом против закрепления налога на имущество предприятий за местными бюджетами является неравномерность распределения этого налога, в результате чего может возрасти разрыв в уровне финансирования различных муниципалитетов. Для выяснения данного вопроса было проанализировано воздействие закрепления различных долей налога на имущество предприятий на разброс муниципальных доходов. Рассматривались данные по пяти субъектам Федерации за 2001 г. В анализе использовался показатель подушевых доходов, разброс оценивался на основе коэффициента вариации.

Анализ базировался на том, что наиболее естественной альтернативой налога на имущество предприятий является закрепление за местными бюджетами подоходного налога. Соответственно, определялись нормативы закрепления подоходного налога, обеспечивающие в среднем по региону ту же сумму доходов местных бюджетов, что и 50% налога на имущество предприятий.

Доля контингента подоходного налога эквивалентная 50% налога на имущество предприятий (в среднем по местным бюджетам) D_i рассчитывалась по следующей формуле

$$D_i = \frac{1}{N} \sum_{j=1}^N \frac{R_{ij}^{prop}}{K_{ij}^{income}},$$

где R_{ij}^{prop} – налог на имущество предприятий, зачисляемый в бюджет j -го муниципалитета в i -ом регионе (50% контингента налога на имущество предприятий); K_{ij}^{income} – контингент подоходного налога, собранный на территории j -го муниципалитета, N – число муниципалитетов.

Затем рассматривались три возможных варианта:

- существующая ситуация – за местными бюджетами закреплено 50% налога на имущество предприятий;
- налог на имущество предприятий не закрепляется, доходы от него в среднем по региону компенсируются за счет подоходного налога;
- налог на имущество предприятий закрепляется полностью, соответственно уменьшается доля закрепленного за местными бюджетами подоходного налога.

Результаты данных расчетов представлены в *табл. П3.1*. Как видно из таблицы, если сопоставлять неравномерность распределения между муниципальными образованиями контингентов подоходного налога и налога на имущество предприятий, вывод будет однозначен – налог на имущество предприятий распределен гораздо более неравномерно, чем подоходный налог, тем самым последний имеет очевидные преимущества при определении доходной базы местных бюджетов.

Однако при расчете реальных последствий трех возможных вариантов закрепления налога на имущество предприятий результаты не столь определенны. Очевидно, что в данном случае итог зависит от гораздо большего количества факторов, в том числе от структуры доходов муниципальных образований, соотношения налога на имущество предприятий и подоходного налога в каждом конкретном случае (поскольку неравномерности могут взаимно компенсироваться) и т.п. Результаты расчетов показывают, что лишь по двум из пяти регионов увеличение доли закрепления налога на имущество предприятий существенно изменяет коэффициент вариации. Более того, по Ленинградской области наиболее равномерное распределение налоговых доходов обеспечивается при закреплении 50% налога на имущество предприятий, а по Свердловской области – при полном закреплении налога на имущество предприятий.

Таким образом, гипотеза о существенном увеличении неравномерности покрытия расходов муниципальных образований при полном закреплении налога на имущество предприятий не подтверждается расчетами на данном массиве информации и требует дальнейшей проверки. При этом необходимо учитывать, что новая редакция закона об общих принципах организации местного самоуправления неизбежно обострит данную проблему, поскольку объем муниципальных расходов и, соответственно, доходов, снижается, и эти доходы делятся между поселениями и муниципальными районами.

Таблица П3.1
**Анализ неравномерности распределения среднедушевых
 контингентов налогов и налоговых доходов местных бюджетов, 2001 г.**

	Коэффициент вариации (%)				
	Кабардино-Балкарская Республика	Чувашская Республика	Ленинградская область	Свердловская область	Тверская область
Контингенты налогов					
Подоходный налог	71,5	85,6	63,3	71,8	130,0
Налог на имущество пред-приятий	106,9	139,5	75,6	81,1	232,8
Налоговые доходы местных бюджетов					
Закрепляется 50% налога на имущество предприятий	59,1	69,2	72,5	58,6	123,1
Налог на имущество предприятий не закрепляется (компенсируется подоходным налогом)	58,2	64,6	72,7	59,5	117,5
Закрепляется 100% налога на имущество предприятий (за счет подоходного налога)	60,2	74,9	72,8	58,3	127,3
<i>Справочно:</i> Доля контингента подоходного налога эквивалентная 50% налога на имущество предприятий (в среднем по местным бюджетам)	13,5	16,5	17,3	16,4	11,2

Приложение 4. Вариантные расчеты закрепления доходных источников за местными бюджетами при оценке расходных полномочий муниципальных образований на основе новой редакции Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»

В данном приложении приведены результаты расчетов последствий различного закрепления поимущественных налогов за местными бюджетами при оценке расходных полномочий муниципальных образований в соответствии с новой редакцией Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ». Расчеты проводились по Амурской области, Республике Чувашии, Саратовской области и Свердловской области.

Представленные расчеты осуществлялись на основе следующей информации:

1. Данные Минфина РФ об исполнении бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в 4-х регионах – Амурской области, Республике Чувашии, Саратовской области и Свердловской области – за 2001 г.;
2. Данные о численности населения Российской Федерации по городам, поселкам городского типа и районам на 1 января 2001 г. Госкомстата РФ;
3. Законы о бюджетах за 2001 г., другое налоговое и бюджетное законодательство Амурской области, Республики Чувашии, Саратовской области и Свердловской области;
4. Прогноз консолидированного бюджета Российской Федерации, представленный Министерством финансов Российской Федерации в составе материалов к проекту закона о федеральном бюджете на 2003 г.;
5. Проект Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», принятый во втором чтении Государственной Думой 11 июня 2003 г.;
6. Аналитическая записка «Расчет финансовых последствий принятия федеральных законов «Об общих принципах организации представительных (законодательных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», подготовленная экспертами Центра фискальной политики (декабрь 2002 г.);

Расчеты расходов и доходов муниципальных образований осуществлялись на основе отчетных данных за 2001 г. и прогноза консолидированного бюджета Российской Федерации на 2003 г. Расчет расходов проводился по методике, разработанной экспертами Центра фискальной политики. Доходы региональных и муниципальных бюджетов «дооценивались» на основе сопоставления отчетных данных за 2001 г. и прогноза на 2003 г. по консолидированному бюджету Российской Федерации.

Рассматривались четыре варианта закрепления доходных источников за муниципальными бюджетами:

1. Налог на имущество организаций не закрепляется за местными бюджетами. Подоходный налог закрепляется на основе разделения в пропорции 50/50 между гарантированной (пропорционально контингенту) и выравнивающей (перераспределляемой на региональном уровне пропорционально численности населения) частями;
2. Закрепляется 50% налога на имущество организаций с соответствующим снижением доли подоходного налога, закрепляемой за местными бюджетами;
3. Закрепляется 100% налога на имущество организаций с исключением доходов от специальных систем налогообложения малого бизнеса;
4. Закрепляется 100% налога на имущество организаций с соответствующим снижением нормативов отчислений от подоходного налога.

Рассматриваемые варианты закрепления доходных источников за местными бюджетами приведены в табл. П4.1

Таблица П4.1

Варианты закрепления доходных источников за местными бюджетами на основе расчетов по прогнозным данным за 2003 г. по четырем регионам (%)

Варианты закрепления	1	2	3	4
Налоговые доходы				
Налог на доходы физических лиц, в т.ч.	70	50	40	20
гарантированная доля	35	25	20	20
выравнивающая доля	35	25	20	0
Единый налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения	30	30	0	30
Единый налог на вмененный доход для определенных видов деятельности	90	90	0	90
Налог на имущество организаций	0	50	100	100
Местные налоги и сборы	100	100	100	100

Анализ возможностей финансирования муниципальных расходов за счет закрепленных доходных источников анализировался на основе следующих показателей.

Уровень покрытия муниципальных расходов за счет закрепленных доходных источников в целом по каждому региону, определяемый как отношение совокупных доходов за счет закрепленных доходных источников к консолидированным муниципальным расходам;

- коэффициент вариации покрытия расходов местных бюджетов за счет закрепленных доходных источников по каждому региону;
- общий дефицит, или отношение совокупного дефицита в муниципальных образованиях с превышением расходов над доходами к консолидированным расходам муниципального бюджета по каждому региону (данный показатель характеризует потребность в финансовой помощи муниципальным образованиям в целом по региону);
- общий профицит, или отношение совокупного профицита в муниципальных образованиях с превышением доходов над расходами к консолидированным расходам муниципального бюджета по каждому региону (данный показатель может интерпретироваться как возможная доля муниципальных расходов, которая могла бы быть профинансирована за счет финансовой помощи, если бы ни в одном муниципальном образовании не было профицита);
- количество муниципальных образований с потребностью в финансовой помощи более 50% расходов.

Результаты закрепления доходных источников, перечисленных в табл. П4.1, за муниципальными образованиями в четырех анализируемых регионах представлены в табл. П4.2.

По подавляющему большинству анализируемых показателей вариант с полным закреплением налога на имущество организаций за счет снижения отчислений от подоходного налога представляет наихудшие возможности для финансирования расходов муниципальных образований: общий уровень покрытия муниципальных расходов здесь наименьший, коэффициент вариации и общий дефицит – максимальные. По двум регионам доля высокодотационных муниципальных образований в этом случае также наибольшая. Ситуация с полным закреплением налога на имущество организаций при отсутствии отчислений от специальных систем налогообложения малого бизнеса несколько лучше – хотя коэффициент вариации покрытия муниципальных расходов в этом случае также существенно ухудшается по сравнению с другими альтернативами, общий уровень покрытия муниципальных расходов и общий дефицит вполне сопоставимы с вариантами, не

предусматривавшими полное закрепление налога на имущество организаций. Частичное закрепление налога на имущество организаций, хотя и несколько хуже варианта, вообще не предусматривающего закрепления данного налога, представляется вполне приемлемым.

Таблица П4.2
Результаты закрепления доходных источников за местными бюджетами на основе расчетов по прогнозным данным за 2003 г. по четырем регионам (%)

Варианты закрепления доходных источников		1				2			
Показатели		Амур-ская область	Чуваш-ская респуб-лика	Сара-товская область	Сверд-ловская область	Амур-ская область	Чуваш-ская респуб-лика	Сара-товская область	Сверд-ловская область
Уровень покрытия муниципальных расходов		45,5	49,7	58,0	83,0	42,5	50,3	59,7	80,5
Коэффициент вариации покрытия расходов		41,6	25,7	20,9	28,1	44,8	36,1	25,1	32,5
Общий дефицит		54,5	50,3	42	19,7	57,5	49,7	40,3	21,9
Общий профицит		0,0	0,0	0,0	2,7	0,0	0,0	0,0	2,4
Количество муниципальных образований с финансовой помощью более 50		22	24	30	22	21	24	31	24
Варианты закрепления доходных источников		3				4			
Показатели		Амур-ская область	Чуваш-ская респуб-лика	Сара-товская область	Сверд-ловская область	Амур-ская область	Чуваш-ская респуб-лика	Сара-товская область	Сверд-ловская область
Уровень покрытия муниципальных расходов		37,0	50,9	59,1	77,0	34,5	46,1	56,5	69,6
Коэффициент вариации покрытия расходов		51,1	46,4	34,4	38,5	61,0	70,3	44,2	50,6
Общий дефицит		63,0	49,1	40,9	24,4	65,5	53,9	43,5	31,0
Общий профицит		0,0	0,0	0,0	1,4	0,0	0,0	0,0	0,6
Количество муниципальных образований с финансовой помощью более 50		20	24	31	32	23	24	35	42

Выводы

В данной главе рассмотрены основные проблемы, связанные с реформированием системы налогообложения недвижимости. Анализ опыта зарубежных стран и экспериментов в российских городах (Новгороде и Твери), а также описание возможных подходов к оценке недвижимости, как традиционных, так и альтернативных (самооценки), позволяют оценить сложность задачи и выявить препятствия на пути ее решения. Эксперимент по введению налога на недвижимость в российских городах позволил выделить и классифицировать те организационные и технические проблемы, решение которых необходимо при переходе к налогообложению недвижимости. Учитывая совокупность указанных проблем, а также издержки и время, требующиеся для их решения, возможно рассмотрение реформирования существующих поимущественных налогов в качестве варианта совершенствования налогообложения на данном этапе. Однако со стратегической точки зрения введение налога на недвижимость предпочтительнее, поэтому даже в случае принятия такого решения параллельно с совершенствованием поимущественных налогов необходимо формировать предпосылки для перехода к налогу на недвижимость в сферах ведения кадастра и оценки объектов недвижимости. Исходя из проведенного анализа и различных методологических подходов, в первой части главы был предложен один из возможных вариантов дизайна налога на недвижимость.

Логично предположить, что формирование условий, необходимых для введения данной системы налогообложения, в регионах будет происходить неравномерно, поэтому в первой части настоящей главы рассматривается также возможность установления переходного периода, в течение которого регионы будут иметь возможность выбирать между системой поимущественных налогов и налогом на недвижимость.

Вопрос определения направления дальнейших действий в отношении реформирования недвижимости нельзя считать окончательно решенным. По-видимому, в конечном счете желательно формирование системы налогообложения недвижимости на основе корректного учета и оценки объектов недвижимости, включающей создание и ведение кадастра недвижимости. Однако пути к этому конечному результату могут быть различными, и их обсуждение может позволить найти способ достижения цели, связанный с наименьшими издержками.

Список литературы

1. Автоматизированная система управления налогообложением недвижимости. Руководство пользователя. Центр анализа рынков недвижимости <http://www.crea.ru/materials.htm> 10.05.2003.
2. Баткибеков С. Налогообложение недвижимости / Проблемы налоговой системы России: теория, опыт, реформа / Под. ред. М. Алексеева, С. Синельникова. Научные труды ИЭПП. М.: ИЭПП, 2002. №19Р. С. 65–94.
3. Бюджетный федерализм в России: проблемы, теория, опыт. М.: ИЭПП, 2001.
4. Вопросы реформирования городской земельной политики в контексте введения налога на недвижимость. Великий Новгород, 2001.
5. Григорьев В.В., Остина И.А., Руднев А.В. Управление муниципальной недвижимостью. М.: Дело, 2001.
6. Калинина Н., Кочетков Ю., Овсянников В. Массовая оценка недвижимости. Центр анализа рынков недвижимости <http://www.crea.ru/materials.htm> 26.05.2003.
7. Калинина Н., Овсянников В. Опыт оценки рыночной стоимости земли для целей налогообложения в городах Новгороде и Твери. Тезисы к выступлению на пятой Международной конференции «Оценка земли и природных ресурсов», РОО. М., 1997.
8. Кочетков Ю. Калинина Н. Компьютерная массовая оценка в России: первые результаты. Центр анализа рынков недвижимости <http://www.crea.ru/materials.htm> 26.05.2003.
9. Овсянников В. Массовая оценка жилой недвижимости (квартир). Центр анализа рынков недвижимости <http://www.crea.ru/materials.htm> 17.06.2003.
10. Организация оценки и налогообложения недвижимости / Под ред. Дж. К. Эккера. М.: Российское общество оценщиков, Академия оценки, Стар Интер, 1997.
11. Принципы налогообложения недвижимости. Методические материалы. М.: ЦФИР Консорциум, 1997.
12. Реформа системы управления городской экономикой в России в 1998–2000 годах / Под ред. Н.Б. Косаревой, Р.Дж. Страйка. М.: Фонд «Институт экономики города», 2001.
13. Синельников-Мурылев С., Баткибеков С., Кадочников П., Некипелов Д. Оценка результатов реформы подоходного налога в Российской Федерации / Научные труды ИЭПП. М.: ИЭПП, 2003. №52Р.

14. *Стародубровская И., Жаворонков С., Милентьева К.* Муниципальные доходы в контексте налоговой реформы / Анализ доходных источников и расходных обязательств муниципальных образований. М.: Российско-Канадский консорциум по вопросам прикладных экономических исследований, 2003. С. 27–37.
15. *Стародубровская И., Славгородская М.* Предложения по закреплению доходных источников за местными бюджетами (на основе расчетов по четырем субъектам Российской Федерации). Институт экономики переходного периода <http://www.iet.ru/personal/Starodubrovskaya.htm> 03.07.2003.
16. *Эккерт Дж., Кочетков Ю.* Процесс оценки. Тезисы к выступлению на конференции по налогообложению недвижимости, Тетъково, Тверская область, 1997.
17. *Brzeski Jan W.* Property Tax in Transition Economies in Europe. Paper at Africa Property Tax Renaissance Conference, Cape Town, South Africa, June 2000.
18. *Bird, Richard M.* Subnational Taxes: Realities and Prospects. Paper at ABCD-LAC Conference, Valdivia, Chile, June 1999.
19. *Bird, Richard M., Slack, E.* Land and Property Taxation Around the World: A Review, 2002.
20. *Bird, Richard M.* Put Up or Shut Up: Self Assessment and Asymmetric Information // *Journal of Policy Analysis and Management*. Summer 1984. № 3. P. 618–620.
21. *Bird, Richard M.* Taxing Agricultural Land in Developing Countries. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1974.
22. *Holland, Daniel M. and Vaughan, William.* Self-Assessment of Property Taxes / Becker, Arthur P. ed. Land and Property Taxation. Madison, WI: University of Wisconsin Press, 1970.
23. *Kitchen, Harry.* Canadian Municipalities: Fiscal Trends and Sustainability // *Canadian Tax Journal, Revue fiscal canadienne*. Vol. 50. № 1. 2002.
24. *Malme, Jane H. and Youngman, Joan M., eds.* The Development of the Property Tax in Economies in Transition. WBI Learning Resources Series. Washington: World Bank, 2001.
25. *Maurer Robert, Paugam Anne.* Reform towards Ad Valorem Property Tax in Transition Economies: Fiscal and Land Use Benefits. Land and Real Estate Initiative, Background series 13, World Bank, June 2000.
26. *Musgrave Richard A.* Who Should tax, Where and What? / Tax Assignment in Federal Countries, ed. Charles E. McLure, Canberra, 1983.
27. *OECD*, Revenue Statistics 1965–2000. Paris. OECD, 2001.

28. *Olson, Mancur.* The Principle of 'Fiscal Equivalence': The Division of Responsibilities Among Different Levels of Government // *American Economic Review*. 1969. № 59. P. 479–487.
29. *Tanzi, Vito.* Pitfalls on the Road to Fiscal Decentralization. Working Paper No. 19, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, D.C., 2001.
30. Property Tax: An International Comparative Review / Ed. by William McCluskey. Aldershot: Ashgate, 1999.
31. *Youngman Joan M., Malme Jane H.* An International Survey of taxes on Land and Buildings. Deventer: Kluwer Law and Taxation Publishers, 1994.

Глава 8. Налогообложение наследования и дарений

Введение

Налоги на имущество, переходящее по наследству или в результате дарения, применялись давно и широко распространены, несмотря на наличие некоторых доводов в пользу их отмены. Эти налоги служили одним из источников доходов казны, более или менее важным в зависимости от конкретных правил взимания налога, а также в качестве инструмента перераспределительной политики государства.

Налоги на трансферты богатства существенно варьируют в разных странах. Различаются база, ставки, необлагаемые суммы имущества, освобожденные от налогообложения виды имущества, промежутки времени, за которые суммируются трансферты для определения налоговых обязательств. Такие различия объясняются прежде всего тем, что налог устанавливается для достижения различных целей (или разных совокупностей целей). Без определения приоритетов невозможно разработать адекватную общественным интересам структуру налога. Цели, а также правовые институты общества в значительной степени определяют форму налогообложения наследования и дарений и иные характеристики налога.

В данной главе формулируются гипотезы относительно того, какие цели могут являться приоритетными в современной России, и на основании этих целей разрабатывается концепция и проект главы Налогового кодекса, посвященной налогообложению наследования и дарений.

8.1. Налоги на исследование и дарение с точки зрения целей их взимания и их роли в экономике

Цели, преследуемые при налогообложении наследования и дарений

Одна из наиболее понятных целей налогообложения наследства и дарений – взимание в такой форме налога на доход (прирост богатства), получаемый реципиентом. Часто важным считается то обстоятельство, что в этом случае увеличение богатства происходит без личных усилий со стороны получателя имущества. Цель перераспределения, скорее даже цель предотвращения возрастающего неравенства в обществе в определенном смысле связана с первой, т.е. с налогообложением данной формы получения дохода, но может выступать в качестве отдельной задачи. Следует от-

метить, что налоги на наследование могут не только дополнять налогообложение доходов и имущества в течение жизни, но и служить альтернативой обложению части доходов, а именно доходов от капитала, получаемых в течение жизни. В частности, различным образом может облагаться прирост капитальной стоимости активов, передаваемых в порядке наследования и дарения. Взимание доходов от капитала в такой форме может в меньшей степени дестимулировать сбережения и инвестиции, и целью взимания налога на наследство в сочетании с отсутствием налогообложения начисленных приростов капитальной стоимости активов может быть уменьшение искажений³¹. Налог на дарение играет в этом случае важную роль инструмента, предотвращающего легальный уход от налогообложения наследований посредством изменения юридической формы осуществления трансфера. Наконец, цель получения дополнительных доходов бюджета связана с остальными в том смысле, что они при налогообложении наследования и дарений извлекаются способом, более привлекательным с точки зрения воздействия на размещение ресурсов или социальной справедливости, чем в случае других налогов (если предполагаются соответственно меньшее их влияние на сбережения и инвестиции³² или представления в обществе о справедливости, оправдывающие первые две из изложенных целей).

От того, какие из этих или, может быть, других целей являются приоритетными в конкретном обществе, зависят характеристики налога.

Классификация налогов на наследование и дарения

Принято выделять три формы налогообложения трансфертов богатства³³. Трансферт имущества после смерти владельца может облагаться в форме налога на оставленное покойным имущество (estate tax) или в форме налога на имущество, полученное наследниками (inheritance tax). В первом случае базой налогообложения служит вся стоимость имущества, оставшегося после умершего, во втором налог взимается отдельно с каждого наследника, и базой налога, уплачиваемого отдельным наследником, является

³¹ См.: *M. Zuhtu Yucelik. Taxation of Bequests, Inheritances, and Gifts / Tax Policy Handbook*. IMF, 1995.

³² Проблему в этом смысле может представлять передача по наследству малого (особенно, если это индивидуальное предприятие или партнерство) или семейного бизнеса; при налогообложении такого имущества недостаточность ликвидных средств для уплаты налога может представлять серьезную проблему даже если необлагаемая сумма велика. Часто такому имуществу предоставляются льготы.

³³ Там же, а также см. Rudnick R.S., Gordon R.K. *Taxation of Wealth / Tax Law Design and Drafting*. Ed. V. Thuronyi. IMF, 1996. P. 293.

стоимость имущества, полученного им, вне зависимости от того, какой была стоимость всего наследства. При этом может применяться налог на дарения как отдельный налог, хотя его характеристики могут быть согласованы с характеристиками налога на дарение. Существует еще третья форма налогообложения наследства и дарений – налог на поступления трансфертов (accessions tax), представляющий собой единый налог на получателя с прогрессивными ставками³⁴ от общей стоимости наследства и даров, полученных в течение жизни. Возможны и некоторые варианты в рамках этих трех форм. Например, может отдельно рассчитываться налог на поступления трансфертов для каждого реципиента трансфертов облагаемого лица.

Каждая из этих форм имеет свои достоинства и недостатки. Проще всего из них администрируется налог на оставленное наследство, поскольку в этом случае не требуется делать отдельных расчетов для каждого наследника, освобождения применяются ко всей сумме наследства, проще определить, требуется ли оценка стоимости имущества экспертами, или стоимость имущества заведомо ниже освобождаемой суммы.

Налог на полученное наследство администрировать сложнее, но он имеет то преимущество, что в большей степени соответствует принципу платежеспособности, поскольку и ставки, и освобождения применяются в зависимости от стоимости имущества, полученного конкретным лицом.

Самый сложный в администрировании – налог на поступления трансфертов. Информация обо всех трансферах должна храниться, должна производиться оценка всего имущества, включаемого в базу налога, требуется, вообще говоря, межвременное сопоставление стоимости имущества, полученного и оцененного в разные моменты времени.

В странах общего права чаще всего применяется налог на оставленное наследство, в странах статутного права чаще применяется налог на полученное наследство, но бывает и иначе³⁵. В Ирландии применяется налог на поступления трансфертов, ставка налога на полученные наследство или дар зависит от стоимости предыдущих поступлений, которые учитываются в совокупности (до 1984 г. учет велся для каждого донора раздельно). Во

³⁴ Если налог пропорциональный, то такая форма налогообложения не имеет смысла, поскольку результат будет тем же, как и в случае взимания налога отдельно в каждом случае получения трансфертов или за отдельный период, но возрастут издержки, связанные с налогообложением. В то же время даже налог с «плоской шкалой» является прогрессивным, если существует некоторая начальная сумма, освобождаемая от налогообложения.

³⁵ См.: *Rudnick R.S., Gordon R.K. Taxation of Wealth / Tax Law Design and Drafting*. Ed. V. Thuronyi, IMF. 1996. P. 320–322.

Франции применяется налог на трансферты, агрегированные в течение всего жизненного цикла, но по каждой паре лиц реципиент–донор раздельно³⁶.

Кроме того, говорить о жестком разделении этих типов налогов не вполне правильно. Применяются различные их комбинации. Скажем, оценка может происходить на уровне донора, а обложение на уровне реципиента. Наличие освобождений, например, для пережившего супруга делает налог на оставленное наследство подобным налогу на полученное в том смысле, что к разным реципиентам применяются разные правила.

Роль налогов на наследование и дарения в различных странах

Налоговые поступления от налогов на наследование и дарение составляют в развитых странах незначительный процент налоговых доходов и ВВП. Например, в 1998 г. налоги на трансферты богатства составляли в США 1,16% от налоговых доходов и 0,36% ВВП, в Бельгии соответственно 0,86% и 0,39%, в Великобритании 0,57% и 0,21%, в Германии 0,34% и 0,13%, в Испании 0,57% и 0,20%, в Италии 0,17% и 0,08%, в Нидерландах 0,78% и 0,32%, во Франции 1,13% и 0,51%. Столь низкая доля доходов от данных налогов показывает их преимущественно дополняющую роль в отношении других налогов³⁷.

В некоторых странах в последнее время были снижены налоги на трансферты собственности (например, Канада, Великобритания и США) на том основании, что они тяжелее всего ложатся на сельское хозяйство и частное предпринимательство. Налог составляет обычно небольшую долю в налоговых поступлениях, и налогообложению подвергается только очень небольшая доля передаваемого в порядке наследования и дарения имущества, поскольку для данного налога обычно характерен значительный необлагаемый минимум.

Другие характеристики также широко варьируются, например, интегрируются ли дары, осуществленные в течение всей жизни, в единую структуру, подлежащую налогообложению, или рассматриваются раздельно³⁸.

³⁶ См.: *M. Zuhru Yucelik. Taxation of Bequests, Inheritances, and Gifts / Tax Policy Handbook*. IMF, 1995.

³⁷ См.: *Pestieau P. The Role of Gift and Transfers in the United States and Europe*. CREPP, University of Liege. CORE, Delta and SEPR, Dec., 2002, www.ulg.ac.be/crpp/02_02pprolegifts2.pdf

³⁸ Во многих налоговых системах есть возможность существенно снизить общее налоговое бремя за счет множества небольших даров в течение жизни вместо одного большого дара по завещанию. Налоговая система может ограничивать преимущества от такой стратегии, но не все европейские государства придают этому значение.

Дискуссии исследователей по поводу налогообложения наследования и дарений

Вопрос о влиянии налогов на трансферты богатства является дискуссионным. В теоретических моделях результат зависит от допущений относительно мотивов наследодателя³⁹.

Налоги на наследство могут влиять на поведение донора в отношении сбережений двояко. С одной стороны, они могут поощрять донора сберегать больше для компенсации эффекта дохода, возникающего в отношении посленалоговой суммы наследства. С другой стороны, они могут приводить к замене донором наследства потреблением в течение жизни, поскольку цена оставляемого наследства растет. Уменьшая сумму наследства для потенциального наследника, налог на наследство может стимулировать желание наследников работать и сберегать больше как до, так и после трансфера между поколениями. Налог на трансферты, возникающие в связи со смертью, может также поощрять предпринимателей и инвесторов помещать больше своего богатства в траст или жертвовать благотворительным учреждениям. К тому же, увеличивая спрос на ликвидность, налоги на наследство могут смещать структуру портфеля в сторону более консервативных инвестиций.

Поскольку большая часть трансфертов капитала осуществляется посмертно, налоги на наследство могут создавать меньшее искажение типа инвестиционных решений потенциального донора в течение его жизненного цикла, чем всеобъемлющий налог на доход.

Налоги на трансферты богатства могут иметь меньший дестимулирующий эффект в отношении предложения труда, чем налоги на доход⁴⁰.

³⁹ См., например: *M. Zuhtu Yucelik. Taxation of Bequests, Inheritances, and Gifts / Tax Policy Handbook*. IMF, 1995; *Gale W.G., Slemrod J. Rethinking the Estate and Gift Tax: Overview*, NBER Working Paper № 8205, 2001; *Cremer H., Pestieau P. Wealth Transfer Taxation: a Survey of the Theoretical Literature*. University of Toulouse (GREMAQ and IDEI), CREPP, University of Liege. CORE, SEPR and Delta, 2002, www.idei.asso.fr/Commun/Articles/HCremer/hb8.PDF

⁴⁰ См.: *Rudnick R.S., Gordon R.K. Taxation of Wealth / Tax Law Design and Drafting*. Ed. V. Thuronyi. IMF, 1996. P. 300.

8.2. Проблемы, возникающие при разработке налогов на наследование и дарение

Определение базы

Объектом налога на наследство, как уже упоминалось выше может быть оставленное наследство, полученная реципиентом доля наследства или при обложении поступлений трансфертов сумма полученных реципиентом в течение жизни стоимостей наследства и даров. Однако в каждом из этих случаев база налога бывает, вообще говоря, меньше. Некоторые виды имущества могут не включаться в базу налога, может быть освобождена от налогообложения некоторая сумма оставленного, передаваемого или полученного имущества, при налогообложении полученного имущества могут освобождаться от налогообложения некоторые из реципиентов.

Например, может освобождаться от налогообложения стоимость домашней утвари, переходящей по наследству, чаще это правило применяется в отношении пережившего супруга, однако может применяться и к другим наследникам. Могут освобождаться от налогообложения подарки стоимостью менее некоторой законодательно заданной величины. Часто освобождается от налогообложения или облагается по льготным ставкам имущество, унаследованное пережившим супругом⁴¹. Широко распространены льготы в отношении имущества, передаваемого в благотворительные организации.

Ставки налогообложения

При налогообложении оставленного наследства обычно применяются прогрессивные ставки. В США после 1976 г. ставки налога на наследство составляли от 18 до 70%, позднее предельная ставка была снижена, в 2001 г. она составляла 55% (дополнение к налогу на наследство в США взимается еще и налог на трансферты через поколение, для него в 2001 г. предельная ставка составляла также 55%⁴²), в Великобритании от 30 до 60%. Единая ставка применяется в Новой Зеландии – 40%⁴³. Отметим, что налог остается прогрессивным в силу наличия освобождений даже тогда, когда ставка для облагаемого наследства единая. Обычно при налоге на ос-

⁴¹ См. *Rudnick R.S., Gordon R.K. Taxation of Wealth / Tax Law Design and Drafting*. Ed. V. Thuronyi. IMF, 1996. P. 316–317.

⁴² См.: *Gale W.G., Slemrod J. Rethinking the Estate and Gift Tax: Overview*, NBER Working Paper № 8205, 2001.

⁴³ См.: *M. Zuhtu Yucelik. Taxation of Bequests, Inheritances, and Gifts / Tax Policy Handbook*. IMF, 1995.

тавленное наследство предполагается, что все наследники облагаются одинаково. Однако возможно и применение освобождений для отдельных видов имущества или даже отдельных групп наследников.

При налогообложении полученного наследства (т.е. налогообложении на уровне реципиента) ставки также чаще всего прогрессивны. Но при этом наблюдается большая дифференциация ставок и освобождений в зависимости от степени родства реципиента с покойным. Обычно применяются несколько шкал ставок, каждая для своей степени родства. Одна шкала используется в Японии.

Структуры ставок в европейских странах широко варьируют. В 1995 г. во Франции (которая имела пять различных шедулей в зависимости от родства реципиента с умершим) ставка для поступлений свыше освобожденных 300 000 франков (42 000 долларов) предку или потомку начиналась с 5% для первых 50 000 франков (7000 долларов), резко возрастала до 20% для поступлений, превышающих 100 000 франков (14 000 долларов), и достигала максимума в 40% для поступлений, превышающих 1 100 000 франков (1 568 000 долларов). В Германии начальное освобождение – 400 000 марок (188 000 долларов) предоставлялось для каждого из детей, эта сумма увеличивалась на различные добавочные величины для детей младше 26 лет. После вычета освобожденной от налогообложения суммы применялись ставки от 7 до 30%. В Дании применялась плоская ставка налога в 15% на наследство, полученное детьми в части, превышающей освобожденную сумму в 203 500 крон (25 000 долларов)⁴⁴.

В 2001 г. в Бельгии ставка налога менялась от 3 до 30% для родственников (с применением максимальной ставки к суммам наследства от 495,6 тыс. евро) и от 30 до 80% для посторонних лиц, во Франции от 5 до 40% для родственников (максимальная ставка применяется к суммам наследства свыше 1707,5 тыс. евро и 60% для посторонних лиц, в Германии от 7 до 30 для родственников (максимальная ставка применяется начиная с 25565 тыс. евро) и 17–50% для посторонних, в Нидерландах от 5 до 27% для родственников (максимальная ставка от 761,9 тыс. евро) и 41–68% для посторонних, в Испании ставки варьируют от 5,65 до 34% (максимальная ставка для сумм наследства свыше 696,5 тыс. евро)⁴⁵.

⁴⁴ См.: *M. Zuhtu Yucelik. Taxation of Bequests, Inheritances, and Gifts / Tax Policy Handbook*. IMF, 1995.

⁴⁵ См.: *Pestieau P. The Role of Gift and Transfers / The United States and Europe, CREPP, University of Liege. CORE, Delta and SEPR, Dec., 2002, www.ulg.ac.be/crepp/02_02pprolegifts2.pdf*

В Ирландии, применяющей прогрессивный налог на полученные в течение жизни трансферты, применяется одна шкала ставок⁴⁶.

При налогообложении полученного наследства различие в порядке налогообложения разных групп наследников является более естественным, чем в случае налогообложения оставленного наследства. Сама идеология налогообложения именно наследника предполагает в первую очередь применение принципа способности платить. Но она же создает возможность учета при налогообложении различий в степени родства с умершим. Учет родственных отношений связан не с принципом горизонтальной справедливости, а с иными соображениями. Если одной из целей является налогообложение богатства, полученного неожиданно или незаслуженно, то для наследников, не являющихся родственниками, это выполняется в большей мере, чем для близких родных. Кроме того, если целью социальной политики является поддержка семьи как института, может стимулироваться передача наследства в рамках семьи, причем не только мерами, связанными с налогообложением, но и прямым установлением обязательной доли близких родственников в наследстве.

Налогообложение дарений, как уже упоминалось, играет роль не только налога на доходы, полученные реципиентом, но и служит инструментом снижения возможностей легального уклонения от налога на наследство. Поэтому естественно согласовывать ставки налогообложения по этим налогам.

Можно установить определенные соотношения эквивалентности между налогами на оставленное наследство, полученное наследство и налогом на дарения. Например, если налоговая ставка плоская, налогообложение оставленного наследства или долей отдельных наследников приводит к однаковому налоговому бремени. Если ставки прогрессивны, то эти два вида налогов могут не приводить к однаковому налоговому бремени. При прогрессивных ставках налог на оставленное наследство обеспечивает более высокие налоговые доходы, чем налог на полученное наследство, если наследство распределяется не единственному наследнику. Но даже при прогрессивных ставках налоги приведут к однаковому результату, если наследник единственный. Даже эквивалентные налоговые ставки могут не приводить к однаковому бремени, если налоги взимаются в разные моменты времени, выражаясь в различном налоговом бремени с точки зрения приведенной стоимости.

⁴⁶ См.: *M. Zuhtu Yucelik. Taxation of Bequests, Inheritances, and Gifts / Tax Policy Handbook. IMF, 1995.*

Льготы и необлагаемый минимум наследуемого имущества

Пороговые значения при налогообложении оставленного наследства обычно высоки и варьируют год от года. Так, в США пороговое значение составляло 600 000 долларов в 1995 г. и 675 000 долларов в 2000 г.⁴⁷ (в США налогом облагается оставленное наследство, поэтому пороговое значение применяется к нему), 235 000 долларов в Новой Зеландии и 104 000 долларов в Великобритании⁴⁸. В Новой Зеландии не облагается жилье, остающееся по наследству пережившему супругу. Подарки, сделанные супругу, также освобождаются в Новой Зеландии от налога на дарение. В США полностью освобождается от налогообложения переживший супруг. Наличие освобождений для отдельных реципиентов несколько снижает простоту налогообложения, являющуюся одним из основных преимуществ на оставленное наследство.

Освобожденные от налогообложения суммы полученного наследства составляли в 2001 г. в Бельгии 12,4 тыс. евро, в Германии 306,8 тыс. евро, в Нидерландах 266,7 тыс. евро, в Испании 15,9 тыс. евро, во Франции 76,2 тыс. евро⁴⁹.

Часто применяются льготы в отношении имущества, передаваемого в виде наследства или дара государству, государственным организациям или благотворительным организациям. В некоторых странах возможно освобождение или льготы при трансферах иностранным благотворительным организациям (эти льготы могут быть обусловлены наличием договоров между странами).

Льготы или освобождения могут предоставляться при трансферах в виде наследства или дара политическим партиям. Так, например, льготы предоставляются в Австрии, Германии, Нидерландах и Великобритании. Ирландия освобождает от налогообложения такого рода трансферты⁵⁰.

⁴⁷ См.: Gale W.G., Slemrod J. B. Rethinking the Estate and Gift Tax: Overview, The Brookings Institution Office of Tax Policy Research, NBER Working Paper № 8205, 2001.

⁴⁸ См.: M. Zuhtu Yucelik. Taxation of Bequests, Inheritances, and Gifts / Tax Policy Handbook. IMF, 1995.

⁴⁹ См.: Pestieau P. The Role of Gift and Transfers in the United States and Europe, CREPP, University of Liege. CORE, Delta and SEPR, Dec., 2002, www.ulg.ac.be/crepp/02_02pprolegifts2.pdf

⁵⁰ См.: M. Zuhtu Yucelik. Taxation of Bequests, Inheritances, and Gifts / Tax Policy Handbook. IMF, 1995.

Иногда льготы применяются в случае трансфертов имущества нетрудоспособным иждивенцам, например инвалидам⁵¹.

Важной частью системы налогообложения наследства и дарений является порядок включения в облагаемое имущество отдельных видов активов. Прежде всего, освобождение может быть связано с трудностями в оценке некоторых активов. Например, домашняя утварь и предметы обстановки в большинстве случаев не представляют значительной ценности, а оценка их требует значительных затрат. Даже если при таком освобождении избегнет налогообложения часть относительно дорогостоящего имущества, в среднем удастся избежать затрат, сравнимых или даже больших, чем сумма налогов, которые могли бы быть начислены. Кроме того, если речь идет о наследстве, получаемом пережившим супругом, то обычно общество рассматривает как справедливое освобождение от налогообложения тех вещей, которые были в совместном пользовании, нужны пережившему супругу для ведения хозяйства или личного использования и которые он не намерен по этим причинам продавать.

Часто освобождение от налогообложения или льготы получают произведения искусства и различные коллекции. Иногда такое освобождение может предоставляться не во всех случаях, а при соблюдении каких-либо условий. В Германии освобождаются те произведения искусства или недвижимое имущество, в сохранении которых общество заинтересовано. В Ирландии для получения освобождения такие активы должны остаться в стране и стать доступными для публики⁵².

Права на пенсии и аннуитеты освобождаются во многих странах. Во Франции пенсии, выплата которых начинается по факту смерти, облагаются, а аннуитеты, переходящие пережившему супругу, освобождены.

Производительные активы получают особые льготы. Сельскохозяйственные земли и лесные хозяйства пользуются льготой для целей налогообложения в случае смерти, такой как снижение на 50% стоимости обрабатываемой земли в Ирландии и Великобритании и 75% во Франции. Льготы при трансфере сельскохозяйственных активов вводятся по экономическим и социальным причинам, таким как предотвращение дробления обрабатываемых земель, которое может приводить к неэффективности, а также сохранение сельскохозяйственных семей на их землях.

⁵¹ См.: *Pestieau P. The Role of Gift and Transfers in the United States and Europe*, CREPP, University of Liege. CORE, Delta and SEPR, Dec., 2002, www.ulg.ac.be/crepp/02_02pprolegifts2.pdf

⁵² См.: *M. Zuhtu Yucelik. Taxation of Bequests, Inheritances, and Gifts / Tax Policy Handbook*. IMF, 1995.

Особые льготы также предоставляются промышленным и коммерческим предприятиям, представляющим собой семейный бизнес. Например, в Великобритании разрешается снижение на 50% стоимости индивидуального предприятия или доли в партнерстве. Аналогичные льготы предоставляются в Финляндии и США.

Важным является вопрос о налогообложении прироста капитальной стоимости передаваемых по наследству ценных бумаг и прочих активов. Возможны следующие варианты:

- прирост капитальной стоимости активов облагается при передаче их в виде наследства, при этом их оценка в этот момент (вопрос о том, какой конкретно момент используется для оценки, рассматривается в начале данного раздела) служит в дальнейшем базовой стоимостью для целей налогообложения при последующей реализации. Т.е. по существу для целей налогообложения прироста капитальной стоимости передача имущества по наследству приравнивается к реализации;
- прирост капитальной стоимости активов не облагается при передаче имущества по наследству, а базовая стоимость их сохраняется для целей дальнейшего определения прироста капитальной стоимости актива. В этом случае эффективная ставка налогообложения прироста капитальной стоимости снижается, поскольку в среднем увеличивается время, проходящее между начислением прироста капитальной стоимости (моментом фактического увеличения стоимости) и налогообложением;
- прирост капитальной стоимости не облагается при переходе права на имущество в связи с наследованием, но базовая стоимость определяется на момент перехода наследства (открытия или принятия наследства). Т.е. прирост капитальной стоимости за время от приобретения актива до смерти собственника освобождается от налогообложения.

Последний вариант порядка налогообложения применяется в США и обусловлен желанием законодателей снизить эффективную ставку налогообложения сбережений. Однако вопрос о том, насколько такой порядок является единственным стимулом сбережений, спорен. С одной стороны, он создает преимущества сбережениям перед потреблением. С другой – он, очевидно, стимулирует сохранение налогоплательщиком имеющегося у него портфеля ценных активов, поскольку при

изменении портфеля налоги уплачиваются. Это может приводить к неэффективному размещению ресурсов, и, кроме того, указанный порядок не соответствует принципу горизонтальной справедливости, поскольку активы, сменившие собственника незадолго до смерти донора, будут обложены более высоко, чем активы, которые оставались в собственности в течение длительного времени.

Несмотря на освобождение в США прироста капитальной стоимости при наследовании в указанной выше форме, при передаче имущества посредством дарения такое освобождение не предоставляется, а именно, сумма затрат, связанных с приобретением (и улучшением – капитальный ремонт, перестройка и т.д.) имущества, которая принимается к вычету из налоговой базы в случае реализации данного имущества, для реципиента принимается равной той, которая была у донора⁵³.

Вопросы оценки имущества

Первый из вопросов, связанных с оценкой имущества – вопрос о дате оценки, т.е. о том, цены какого момента времени применяются для оценки. В случае дарения естественным является порядок оценки на дату осуществления трансфера. Сложнее вопрос с наследованием – можно оценивать имущество на дату смерти его последнего владельца (дату открытия наследства), а можно на дату принятия наследства реципиентами. Первый вариант – оценка на дату смерти – выглядит более естественным для случая обложения оставляемого наследства, а второй – на дату принятия наследства – больше согласуется с обложением наследства полученного. Однако и тот, и другой подходы имеют достоинства и недостатки. Цена активов в момент принятия наследства может быть как выше, так и ниже, чем их цена в момент открытия наследства. Особенно это проявляется для таких активов, как недвижимость и ценные бумаги. В этом смысле дата открытия наследства выглядит более привлекательной в качестве даты оценки, поскольку не может быть изменена, т.е. не определяется ничьим выбором, а значит, на величину налоговых обязательств нельзя повлиять.

В большинстве стран, как облагающих наследство оставленное, так и наследство полученное, датой оценки служит дата открытия наследства.

⁵³ См.: Gale W.G., Slemrod J. Rethinking the Estate and Gift Tax: Overview, NBER Working Paper № 8205, 2001.

Исключение представляют Дания и Ирландия, оценивающие имущество для целей налогообложения на дату получения трансфера⁵⁴.

Кадастровая стоимость недвижимого имущества используется в Португалии и Испании. В других странах недвижимость может оцениваться налоговыми управлениями.

Аннуитеты и другие виды передачи процентного дохода по наследству обычно оцениваются как кратное годовому доходу исходя из возраста бенефициария на основании установленных законом таблиц, предназначенных для этой цели.

При оценке неинкорпорированного бизнеса и акций корпораций главными факторами, которые служат основой оценки, являются стоимость действующего предприятия, стоимость активов, ликвидационная стоимость, получаемая прибыль и получаемые дивиденды. Ликвидационная стоимость применяется для оценки компаний-банкрота. Что касается прибыльной коммерции, оцененная будущая ожидаемая ежегодная прибыль компании капитализируется по ставке, учитывающей риск капитала в данном конкретном случае.

В некоторых случаях налогоплательщик декларирует активы по своей собственной оценке, которая затем является предметом рассмотрения налоговых властей. Естественно, что между стоимостью актива, установленного налогоплательщиком, и оценкой, выполненной налоговыми властями, неизбежно возникают расхождения. Налогоплательщик может с целью снижения налоговых обязательств попытаться декларировать стоимость, которая нереалистична по любым стандартам. Размер уклонения от налогообложения зависит от ресурсов, которые налоговые власти могут направить на исследование оценки налогоплательщика.

В крайних случаях некоторые активы полностью освобождаются. Индивидуальное имущество (включая драгоценности) и ценные бумаги на предъявителя – наиболее часто и легко скрываемые от налогообложения типы активов.

Различия в налогообложении резидентов и нерезидентов

Налогами в связи со смертью обычно облагается вся собственность умершего лица, которое было резидентом или постоянно проживало в стране, применяющей налог. Резиденты-получатели подлежат налогообложению в части всей собственности (расположенной внутри или за пределами страны проживания), которую они унаследовали от умершего лица, резидента или постоянно проживающего во взимающей налог стране. Нере-

⁵⁴ См.: *M. Zuhru Yucelik. Taxation of Bequests, Inheritances, and Gifts / Tax Policy Handbook. IMF, 1995.*

зиденты-получатели облагаются только в части собственности, расположенной в стране, взимающей налог.

Но иностранная собственность, составляющая часть наследства нерезидента, обычно не облагается, даже если она получена резидентом. Это правило не применяется в Германии и Японии, где резиденты облагаются в части иностранной собственности, наследуемой нерезидентом.

Не все страны облагают всю собственность умершего резидента. В Финляндии и Люксембурге недвижимое имущество, расположенное за границей, не облагается. В отношении нерезидентов налог распространяется не на всю собственность, расположенную во взимающей налог стране. В Дании, Бельгии и Люксембурге ограничиваются обложением недвижимого имущества, расположенного в их границах.

Поскольку правила налогообложения трансфертов богатства различны в разных странах, может возникать проблема двойного налогообложения. Иногда для его избежания заключаются международные соглашения. Так, в 1995 г. США имело соглашения по вопросам налогообложения трансфертов богатства с 17 странами, Франция – с 13 странами. Т.е. соглашения об избежании двойного налогообложения трансфертов богатства менее распространены, чем, например, об избежании двойного налогообложения доходов. Развивающиеся страны чаще принимают односторонние меры по избежанию двойного налогообложения. При этом может применяться как кредитование налога на сумму, уплаченную в другой стране, так и исключение из базы налогообложения собственности, подлежащей налогообложению в другой стране. При налоговых ставках ниже, чем в других странах, последнее решение является более целесообразным. Некоторые страны не включают в налоговую базу недвижимость, расположенную за рубежом, исходя из предположения, что такое имущество облагается в стране, где оно расположено (хотя, разумеется, оно может и не облагаться)⁵⁵.

Уклонение от налогообложения

Богатые люди избегают налога на наследство посредством множества механизмов планирования наследства, причем часто с сохранением полного контроля за своими активами. Основным способом избегать налогообложения является установление низкой оценки накопленного богатства. До некоторой степени стремление избежать налогообложения затрагивает реальное экономическое поведение, а именно, влияет на характер осуществляемых инвестиций или на решения об использовании собственности, в частности, на решения о структуре портфеля или решения об объемах сбе-

⁵⁵ См.: *Rudnick R.S., Gordon R.K. Taxation of Wealth / Tax Law Design and Drafting*. Ed. V. Thuronyi. IMF, 1996. P. 323–325.

режений. Во многих случаях, однако, налоговое планирование заключается в организации прав собственности, позволяющей добиться минимизации налога. В 1992 г. около 16 000 юристов в США специализировались на вопросах трастов, составления завещаний и законодательстве о наследстве⁵⁶. Бухгалтеры также вовлечены в рынок планирования наследства. Налогоплательщики тратят значительные усилия на схемы по избежанию налога, что приводит к потерям общественного благосостояния.

8.3. Налогообложение наследства и дарений в России

Объект налогообложения и база налога

В России налог на имущество, переходящее в порядке наследования или дарения, уплачивается лицами, принимающими имущество и взимается со стоимости получаемого ими имущества. Этот порядок согласуется с традициями континентального права.

Имущество, подлежащее налогообложению, определяется посредством закрытого перечня, включающего жилые дома, квартиры, дачи, садовые домики в садоводческих товариществах, автомобили, мотоциклы, моторные лодки, катера, яхты, другие транспортные средства, предметы антиквариата и искусства, ювелирные изделия, бытовые изделия из драгоценных металлов и драгоценных камней и лом таких изделий, паенакопления в жилищно-строительных, гаражно-строительных и дачно-строительных кооперативах, суммы, находящиеся во вкладах в учреждениях банков и других кредитных учреждениях, средства на именных приватизационных счетах физических лиц, стоимость имущественных и земельных долей (паев), валютные ценности и ценные бумаги.

Не предусмотрено налогообложение переходящих в порядке наследования или дарения земли и денежных средств, не хранящихся на вкладах в банке. Первое объясняется, по-видимому, датой принятия налога, а второе сложностью выявления ситуаций непосредственной передачи сбережений в наличной форме. Однако в настоящее время целесообразно включение в базу налога и того, и другого. В случае передачи наличных денег от донора реципиенту непосредственно в виде дара выявить факт дарения будет практически всегда невозможно, однако наследование денежных сумм во многих случаях выявляется: когда есть несколько наследников и они не договорились между собой о том, как делятся деньги наследодателя, когда для получения средств с банковского вклада нужно вступить в права на-

⁵⁶ См.: Slemrod J., Kopczuk W. The Impact of the Estate Tax on the Wealth Accumulation and Avoidance Behavior of Donor. NBER Working Paper № 7960, 2001.

следства, и т.д. (исключение составляют ситуации, когда наследники имеют доступ к наличным денежным средствам или депозитам на предъявителя и при этом нет разногласий между наследниками относительно того, как будет разделено наследство), и нет причин не включить его в валовую сумму имущества.

Также не предусмотрено налогообложение имущества, используемого для осуществления предпринимательской деятельности и домашнего имущества. И в том, и в другом случае стоимость имущества может быть значительной.

При наследовании объект налогообложения и налоговая база определяются для каждого случая наследования раздельно. В случае дарения раздельное налогообложение предусмотрено в том случае, если за один налоговый период не было неоднократного получения даров от одного донора. В последнем случае, «когда физическому лицу от одного и того же физического лица неоднократно в течение года переходит в собственность имущество в порядке дарения, налог исчисляется с общей стоимости имущества на основании всех нотариально удостоверенных договоров» (см. статью 5, пункт 4 закона № 2020-1 от 12 декабря 1991 г.)

Полученная валовая сумма имущества для расчета налоговой базы корректируется посредством применения льгот и освобождений. Для имущества, переходящего в порядке наследования, применяется нулевая ставка, если стоимость имущества, подлежащего налогообложению, меньше 850 МРОТ, а в случае дарения – если меньше 80 МРОТ.

Ставки налога и необлагаемый минимум

Ставки налога зависят от стоимости имущества, получаемого реципиентом, и от степени родства реципиента и донора.

При этом ставки налога на наследство и налога на дарения различаются по каждой из указанных групп.

Таблица 8.1

Ставки налога на имущество, переходящее в порядке наследования

Стоимость имущества в размерах минимальной месячной оплаты труда	Ставки для наследников первой очереди	Ставки для наследников второй очереди	Ставки для прочих наследников
от 850 до 1700 МРОТ	5% от стоимости имущества, превышающей 850 МРОТ	10% от стоимости имущества, превышающей 850 МРОТ	20% от стоимости имущества, превышающей 850 МРОТ
от 1701 до 2550 МРОТ	42,5 МРОТ + 10% от стоимости имущества	85 МРОТ + 20% от стоимости имущества	170 МРОТ + 30% от стоимости имущества

	ва, превышающей 1700 МРОТ	ва, превышающей 1700 МРОТ	ва, превышающей 1700 МРОТ
свыше 2550 МРОТ	127,5 МРОТ + 15% от стоимости имущества, превышающей 2550 МРОТ	255 МРОТ + 30% от стоимости имущества, превышающей 2550 МРОТ	425 МРОТ + 40% от стоимости имущества, превышающей 2550 МРОТ

Наследниками первой очереди являются дети, супруг и родители наследодателя⁵⁷. В действительности данное положение относится только к детям и родителям наследодателя, поскольку супруги освобождены от налогообложения полученного наследства. Внуки являются наследниками первой очереди по праву представления⁵⁸, поэтому в случае, когда они становятся наследниками после смерти своих родителей, которые являлись бы наследниками первой очереди, к ним применяются ставки, установленные для наследников первой очереди, в остальных случаях они облагаются по ставкам для прочих наследников.

Более того, любые наследники по завещанию платят налог по ставкам, «предусмотренным для других наследников без учета родственных отношений⁵⁹», т.е. при наличии завещания степень родства не учитывается.

Наследниками второй очереди, если нет наследников первой очереди, являются братья и сестры наследодателя, его дедушка и бабушка как со стороны отца, так и со стороны матери⁶⁰. Дети братьев и сестер наследодателя (племянники и племянницы наследодателя) наследуют по праву представления. Соответственно в этом случае они облагаются как наследники второй очереди. В случае, когда наследство переходит к ним по завещанию, они облагаются по ставкам для прочих наследников.

Таблица 8.2

Ставки налога на имущество, переходящее в порядке дарения

Стоимость имущества в размерах минимальной месячной оплаты труда	Ставки для детей, родителей	Ставки для прочих физических лиц
от 80 до 850 МРОТ	3% от стоимости имущества, превышающей 80 МРОТ	10% от стоимости имущества, превышающей 80 МРОТ
от 851 до 1700 МРОТ	23,1 МРОТ + 7% от стоимости имущества, превышающей 850 МРОТ	77 МРОТ + 20% от стоимости имущества, превышающей 850 МРОТ

⁵⁷ См. Гражданский кодекс РФ, часть третья, статья 1142.

⁵⁸ См. Гражданский кодекс РФ, часть третья, статья 1142.

⁵⁹ См. Письмо МНС РФ от 22 октября 2002 г. № 04-3-09/1233-АК031 «О налоге с имущества, переходящего в порядке наследования».

⁶⁰ См. Гражданский кодекс РФ, часть третья, статья 1143.

от 1701 до 2550 МРОТ	82,6 МРОТ + 11% от стоимости имущества, превышающей 1700 МРОТ	247 МРОТ + 30% от стоимости имущества, превышающей 1700 МРОТ
свыше 2550 МРОТ	176,1 МРОТ + 15% от стоимости имущества, превышающей 2550 МРОТ	502 МРОТ + 40% от стоимости имущества, превышающей 2550 МРОТ

Нетрудно видеть, что налогообложение наследования и дарений в России является прогрессивным, причем ставки существенно различаются для разных групп наследников. При дарении имущества переход его сначала к детям донора, а потом от них к их собственным детям приведет к суммарному налогообложению по более низким ставкам, чем непосредственное дарение внуку. Так, например, для имущества от 80 до 850 МРОТ при непосредственном дарении его внуку ставка налога составит 10%, если же оно будет подарено детям, а они, в свою очередь, подарят его внуку, то суммарная ставка налога составит 6,09%. В принципе практикуется и часто рекомендуется установление таких ставок, дифференцированных от степени родства, при которых невозможно существенно снизить налог, передавая имущество «через поколение». Однако в рассматриваемом случае разница в налоговых ставках слишком велика.

Следует отметить, что для одних и тех же родственных отношений между наследодателем и наследником и одной и той же величины наследства могут возникнуть различия в величине налогообложения в зависимости от того, оказалось ли данное лицо наследником по закону или по завещанию. Возможно, это имеет определенный смысл, если предполагается, что определение наследодателем долей в наследстве не в соответствии с приоритетами, заданными Гражданским кодексом, должно приводить к более высокому налогообложению, т.е. стимулируется передача имущества более близким родственникам. Но даже при таких целях обложение должно быть одинаковым, если это наследство одинаково как в случае, когда завещание составлено, так и в случае, если завещания не было.

Минимальный размер оплаты труда не является самым удачным из способов определения необлагаемого минимума и параметров налоговой шкалы. Необходим переход к абсолютным величинам, возможно, с автоматической корректировкой их с учетом инфляции.

Льготы по налогу

Налогообложение имущества, переходящего в порядке наследования и дарения, осуществляется с применением льгот, которые предполагают полное освобождение от налогообложения тех или иных видов имущества в зависимости от характеристик донора или реципиента.

Полностью освобождается от налогообложения:

- имущество, переходящее от одного супруга другому в порядке дарения или наследования;
- жилье (дома, квартиры, паи в ЖСК), если реципиент проживал в этом жилье вместе с донором на момент открытия наследства или оформления договора дарения;
- имущество лиц, погибших при защите СССР и Российской Федерации в связи с выполнением ими государственных или общественных обязанностей или в связи с выполнением долга гражданина СССР и Российской Федерации по спасению человеческой жизни, охране государственной собственности и правопорядка;
- жилые дома и транспортные средства, переходящие в порядке наследования инвалидам I и II групп;
- транспортные средства, переходящие в порядке наследования членам семей военнослужащих, потерявших кормильца.

Определенный смысл в освобождении от налогообложения супружей есть – выделение из всего имущества доли совместно нажитого или совместно используемого имущества может быть затруднительным, кроме того, часто супруги принадлежат к одному поколению, поэтому перехода имущества к другому поколению без налогообложения не происходит.

Сложнее вопрос с передачей жилья реципиенту, проживающему (требуется постоянная регистрация) совместно с донором. Вероятно, смысл этой нормы в том, что лицо, проживающее совместно с пожилым или больным родственником, заботится о нем. Однако возможны иные ситуации: донор мог проживать у реципиента в жилище последнего, или квартиры (дома) могли быть расположены по соседству. В этом случае льгота не применяется. Более того, иногда именно проживающие в принадлежащем наследодателю жилье лица проявляют недостаточную заботу о нем, и по этой причине он переселяется к другим родственникам. Поэтому совместное проживание именно в принадлежащем донору жилье не может служить критерием заботы о нем. У льготы мог быть и другой смысл – не облагать полученное по наследству или в дар жилье, если оно является единственным жильем реципиента, но в таком случае именно такое правило и должно бы быть оговорено. В то же время если

речь идет о наследовании роскошного особняка, то применение к нему тех же правил, что и к скромной квартире в типовом доме, не вполне оправданно. Кстати, в случае маленькой квартиры совместное проживание в ней может быть затруднено именно по причине ее тесноты, а собственное жилье реципиента может быть еще более скромным. Тогда возникает вопрос справедливости применения этого правила. Данное правило, кроме того, может обходиться, например, посредством временной регистрации реципиента в жилище, являющемся предметом трансфера. В то же время указанных целей можно достичь, если освобождаемую от налогообложения сумму установить достаточно большой, чтобы налогом на наследство не облагалось такое имущество, как умеренного размера квартиры в типовых домах, скромные дома в сельской местности и т.д.

Имущество лиц, погибших, выполняя общественный долг, видимо, логично освобождать от налогообложения при наследовании его ближайшими родственниками. Эти лица несут тяжелые личные потери, а часто и лишаются материальной поддержки со стороны погибшего. В то же время неясно, почему должны освобождаться лица, которые имеют очень дальнее родство с умершим или не состоят с ним в родстве. Следует отметить, что в Гражданском кодексе РСФСР, в отличие от Гражданского кодекса Российской Федерации, рассматривались только две очереди наследников по закону, и поэтому рассматриваемая норма имела больший смысл. Но в новом Кодексе предусмотрено семь очередей наследников по закону, поэтому распространение на всех этой нормы вряд ли целесообразно. Опять же, в случае небольшого имущества проблему решает предоставление общего для всех существенного освобождения.

Освобождение от налогообложения жилых домов и транспортных средств, наследуемых инвалидами I и II групп, видимо, объясняется датой принятия закона – 12 декабря 1991 г. В это время в собственности граждан было, как правило, довольно скромное жилье и легковые автомобили отечественного производства. Если на такие активы будет распространяться общее освобождение, предоставление инвалидам специального дополнительного освобождения не потребуется. Если же речь идет об оказании инвалидам в такой форме помощи, то неясно, почему только эти активы освобождены от налогообложения, а также почему это освобождение возникает только в случае наследования, а не в случае дарения.

Что касается освобождения от налогообложения наследования транспортных средств, переходящих членам семей военнослужащих, потерявших кормильца, то не очень ясно, почему освобождение распространяется только на транспортные средства. Возможно, следовало бы расширить перечень освобождений в этом случае.

Вопросы оценки имущества

В соответствии с действующим российским законодательством «Оценка жилого дома (квартиры), дачи и садового домика, переходящих в собственность физического лица в порядке наследования или дарения, производится органами коммунального хозяйства или страховыми организациями.

Оценка транспортных средств производится страховыми и другими организациями, которым предоставлено право осуществлять эти действия.

Оценка другого имущества производится экспертами».

Указанный порядок может быть подвергнут критике по следующим направлениям.

Во-первых, оценка органов коммунального хозяйства и страховых организаций может быть неадекватной. Поэтому в случае значительного имущества экспертная оценка является крайне желательной. Во-вторых, в случае заведомо небольшой стоимости некоторых объектов осуществление экспертной оценки может быть излишне затратной процедурой, если совокупная стоимость имущества не превышает необлагаемой суммы.

8.4. Концептуальные предложения по реформированию порядка налогообложения наследования и дарения в России

Для окончательной формулировки концепции налогообложения наследования и дарения в России следует решить целый ряд вопросов, лежащих в области нормативного подхода к налогообложению, с учетом ограничений политического и административного характера. Важным является при этом то обстоятельство, что практически все отдельные позиции в порядке налогообложения наследования и дарений взаимосвязаны в том смысле, что, выбрав окончательное решение по одному из пунктов, необходимо учесть его в формулировках других положений. Поэтому окончательному принятию решения относительно концепции налога должен предшествовать ряд итераций. Если это условие не будет соблюдено, может оказаться, что не будут достигнуты поставленные цели или будет затруднено администрирование полученного налога.

Объект налогообложения

Прежде всего, должен быть определен вид налога на наследство. Объектом налогообложения может служить наследство, оставленное умершим, или наследство, полученное наследниками. Европейская традиция предполагает налогообложение полученного наследства, т.е. в рамках этого подхода база налога определяется отдельно по каждому из наследников. А именно, для каждого наследника отдельно применяется пороговая необлагаемая сумма, к сумме наследства каждого из наследников применяется шкала ставок. Кстати, именно такой объект налогообложения применяется в действующем законе по налогообложению. По-видимому, именно этот подход целесообразен для России и в дальнейшем.

Вопрос об объекте налогообложения наследования связан с вопросом об объекте налогообложения дарения. Дарения могут также облагаться либо у донора, либо у реципиента. В принципе связь объекта налогообложения наследования и дарений не является очень жесткой. При определенных условиях можно, применяя налогообложение полученного наследства, применять налогообложение дарений на уровне донора. Этот подход имеет ряд преимуществ: донор часто является более обеспеченным лицом, чем реципиент, и поэтому ему, как правило, проще будет найти средства на уплату налога; передавая в дар имущество, он может легче предусмотреть необходимость уплаты налога; некоторые вопросы, связанные с оценкой передаваемого дара, легче решить на уровне донора. В то же время, если принимается такой подход, должна быть предусмотрена субсидиарная ответственность реципиента за исчисление и уплату налога.

Далее в рамках налогообложения полученного наследства возникает последующее подразделение типов налогов: первый вариант предполагает налогообложение наследства в каждом случае его получения отдельно, а во втором случае база налогообложения определяется накопленным итогом по совокупности сумм стоимостей полученных в виде наследования и дарения. Второй вариант предполагает дальнейшее подразделение: суммирование может осуществляться в течение всей жизни; может осуществляться за налоговый период; может осуществляться по всем поступившим реципиенту от всех доноров дарам, в том числе по завещанию; может осуществляться для реципиента по каждому донору раздельно.

Любой из вариантов налогообложения совокупности полученных даров сопряжен с издержками уплаты налога и администрирования. Следует также принимать во внимание, что, кроме случая раздельного обложения для каждой пары донор–реципиент, применение налогообложения дарений на уровне донора в рамках системы налогообложения накопленным итогом всей совокупности полученных даров невозможно.

Для России представляется рациональным выбрать налогообложение наследств у реципиента по каждому факту наследования, а налогообложение дарений осуществлять в сумме за период. При этом в отношении дарений возможны варианты: либо облагать их на уровне донора раздельно по каждому реципиенту за налоговый период, либо облагать у реципиента в совокупности по всем полученным за налоговый период дарам, либо, как предполагает действующее законодательство, облагать дары у реципиента, но по совокупности полученных за налоговый период даров от одного донора. Если для дарений принять принцип налогообложения по каждому дару раздельно, то для уменьшения возможных уклонений пороговое значение необлагаемой суммы должно быть меньше, что повлечет дополнительные издержки, связанные с уплатой налога налогоплательщиком и с администрированием налога.

Второй вопрос, связанный с объектом налогообложения, это виды имущества, включаемые в налогооблагаемое имущество. В действующем российском законе перечисляются виды имущества, подлежащего налогообложению. Как правило, это такое имущество, которое подлежит регистрации. Однако в принципе имущество, которое не подлежит регистрации, также желательно включать в базу налогообложения. Дело в том, что в некоторых случаях имущество, передача которого не требует регистрации, может, тем не менее, иметь значительную цену. Если включить такое имущество в базу налогообложения, то в некоторых случаях (при передаче его посредством дарения) выявить факт трансфера будет трудно или невозможно. Однако в случае наследования, особенно когда наследниками являются достаточно отдаленные родственники, и факт и стоимость трансфера можно проверить, более того, раздел имущества между несколькими наследниками, как правило, предполагает его оценку, поэтому освобождение такого имущества от налогообложения не вполне рационально.

Действующее законодательство не предусматривает налогообложения земли и наличных денежных средств в рублях. Выше этот вопрос уже поднимался. Земля должна быть налогооблагаемой, поскольку возможна покупка и продажа земли. Наличные деньги также должны включаться в налоговую базу, несмотря на то, что в случае дарения выявить факт их передачи почти никогда невозможно.

Имущество, которым владеет индивидуум или семья, используемое для осуществления предпринимательской деятельности, также целесообразно включать в валовую сумму передаваемого имущества. В некоторых случаях весьма крупный бизнес может осуществляться предпринимателем без образования юридического лица. Однако для индивидуального и семейного

бизнеса при передаче его по наследству (возможно, и в порядке дарения) можно предусмотреть дополнительный вычет из базы налогообложения.

Домашнее имущество в ряде случаев может иметь значительную ценность, не будучи антиквариатом. Мебель, например, может стоить дороже автомобиля, особенно если это обстановка особняка. По-видимому, целесообразно предусмотреть механизм, включающий дорогостоящее домашнее имущество в валовую стоимость облагаемого имущества.

В данном разделе рассмотрены вопросы, относящиеся к включению имущества в базу налогообложения. Однако для окончательного определения базы необходимо применить разрешенные законодательством освобождения и льготы, вопрос о которых рассматривается ниже.

Ставки налогообложения

При решении вопроса о ставках налогообложения необходимо ответить на следующие вопросы:

- должны ли различаться шкалы налогообложения в зависимости от степени родства донора и реципиента;
- должны ли применяемые шкалы быть плоскими или ступенчатыми.

Ответ на первый вопрос зависит прежде всего от того, преследуется ли данным налогом задача поддержки семейных связей. Если общепринятым является мнение, что близкие родственники имеют большее право на долю в наследстве умершего, то целесообразно принятие различных шкал налогообложения в зависимости от степени родства. Кроме того, важным является вопрос о том, нужно ли стремиться ограничить возможность избежать уплаты части налога посредством передачи имущества через поколение, т.е. не детям, а внукам донора. Если законодатели стремятся ограничить последнюю возможность, то ставка налога при получении наследства внуками должна быть выше, чем при получении наследства детьми.

Действующий российский закон предусматривает различное налогообложение при разных степенях родства между донорами и реципиентами, однако с внуками вопрос сложнее: если внук наследует по праву представления, то ставка для него является такой же, какая была бы у родителей, в других случаях он платит по более высоким ставкам, чем наследники второй очереди, т.е. на тех же условиях, как и прочие родственники.

Второй вопрос связан со сложностью администрирования и с проблемами уклонения от налогообложения. Применение дифференцированных ставок может приводить к существенно различным результатам в зависимости от того, насколько точно осуществлена оценка имущества, а также от того, насколько точно спланированы и осуществлены прижизненные трансферты реципиенту.

Можно по-разному решить проблему ставок, и конечное решение в существенной степени имеет политический характер, но, вероятно, приемлемым с политической точки зрения и предполагающим разумные издержки был бы следующий вариант: применять ставку налога, равную базовой ставке подоходного налога, т.е. 13%, для наследников первой очереди (и соответствующих реципиентов в случае дарения), но не для наследующих по праву представления, а для наследников следующих поколений (внуков, племянников) применять ставку 20% (и такую же ставку для даров), а для прочих наследников применять ставку выше, это может быть, например, ставка 25 или 30%.

Прогрессивность системы может быть обеспечена достаточным размером необлагаемой суммы. Поэтому вопрос о том, применять плоскую, или ступенчатую шкалу, связан с размером указанной суммы. Далее говорится о преимуществах значительных освобождений от налогообложения трансфертов богатства, поэтому предложение о применении плоских ставок связано с предположением, что законодатели и правительство согласятся на большой необлагаемый порог.

Необлагаемый минимум налога и льготы по налогу

Ответ на вопрос о размере необлагаемого минимума зависит от выбора законодателями приоритетных задач при налогообложении трансфертов богатства. Если задача преимущественно перераспределительная, то нецелесообразно устанавливать низкую пороговую сумму, поскольку в таком случае издержки, связанные с администрированием налога, возрастают без обеспечения существенных перераспределительных последствий (если, конечно, для трансфертов большой стоимости не устанавливаются очень высокие предельные ставки, но такой подход влечет большие проблемы с администрированием и дополнительно увеличивает издержки взимания налога). Для того чтобы добиться перераспределительного эффекта, нужно, чтобы налогообложению подлежал очень небольшой процент оставляемых наследств, около, может быть, 3–4%, а налогом на дарения облагались только те дары, которые не относятся к обычным между близкими родственниками, относящимися к «верхнему среднему классу».

Этот вопрос, кроме того, тесно связан с проблемой оценки имущества. В России эта проблема относится к острой и не нашедшим еще адекватного решения. Поэтому если установить некоторые натуральные характеристики набора имущества, получаемого по наследству (передаваемого в дар), которое не требует налогообложения, то можно избежать оценки в отношении такого имущества; в то же время для имущества более значительного по стоимости можно будет потребовать осуществления эксперти-

ной оценки его рыночной стоимости. Это может обеспечить большую горизонтальную и вертикальную справедливость налогообложения. Первая будет обеспечена тем, что имущество равной рыночной стоимости будет обложено одинаково, вне зависимости от того, насколько корректно отражена его стоимость в реестрах БТИ или в кадастрах, которые на настоящий момент часто содержат существенно неадекватную оценку. Вторая – тем, что лица с небольшими доходами и получающие относительно небольшое имущество по наследству будут избавлены от оплаты дорогостоящей процедуры оценки получаемого имущества. В промежутке между этими полярными ситуациями, разумеется, возможны случаи нарушения указанных принципов, например, для кого-то натуральные критерии окажутся не удовлетворенными и он будет вынужден финансировать оценку, которая покажет, что данное имущество от налогообложения должно быть освобождено полностью, а для других, напротив, окажется освобожденным на основании натуральных показателей то имущество, часть которого в случае оценки подлежала бы налогообложению. Но если установить достаточно высокий порог, то эти потери (в одном случае налогоплательщика, в другом бюджета) в относительном выражении будут не очень велики, более того, они вряд ли будут превышать вариации в налоге за счет уклонения и налогового планирования, поэтому в целом можно будет говорить о приближении к справедливому налогообложению.

Можно предложить следующие размеры необлагаемого минимума имущества: 4,5–5 млн руб. для имущества, переходящего в порядке наследования, и 450–500 тыс. руб. для имущества, переходящего в порядке дарения, если объект налогообложения в случае дарения определяется накопленным итогом в течение года для реципиента. Если же объект налогообложения в случае дарения определяется на уровне донора как имущество, передаваемое в дар определенному реципиенту за налоговый период, то освобождаемая от налогообложения сумма должна быть меньше (иначе два донора, например, двое родителей, могут передать реципиенту в два раза больше освобожденного от налогообложения имущества), например, она может составлять 200–250 тыс. руб. Если же будет принято решение определять базу налогообложения по каждому факту дарения раздельно, то пороговая сумма, освобождаемая от налогообложения, должна быть еще меньше. В этом случае

жения, должна быть еще меньше. В этом случае возможно применить порог в размере 100–150 тыс. руб.

Непосредственно с вопросом о необлагаемом минимуме связан вопрос об освобождениях для отдельных налогоплательщиков. Так, во многих странах, а также в действующей в России системе, освобождены от налогообложения дары и передача имущества по наследству от одного супруга другому. По нашему мнению, этот порядок заслуживает сохранения. Он избавляет от целого ряда проблем (оценка, разделение имущества на принадлежащее каждому из супругов и находящееся в совместной собственности и т.д.) и при этом в большинстве случаев соответствует принятым в обществе представлениям о справедливости (исключения вряд ли идентифицируемы юридически). Кроме того, при переходе в дальнейшем имущества следующему поколению оно подвергнется налогообложению

В то же время список льгот, предоставляемых отдельным лицам, должен быть существенно меньше. Несправедливостей (с точки зрения общества) в отношении таких лиц можно избежать, если всем будет предоставлено право освобождения от налогообложения существенных сумм.

Вопросы, касающиеся остальных льгот, предоставляемых российским законодательством, подробно освещались в подразделе посвященном действующему законодательству. В любом случае вопрос о льготах решается в рамках политического процесса, но с точки зрения справедливости налога и простоты администрирования желательна минимизация перечня льгот.

Возможно, целесообразно предусмотреть льготы для имущества, получаемого благотворительными организациями, а также в случае передачи в порядке наследования или дарения средств на образование и медицинское обслуживание. В последнем случае возникает ряд проблем. Во-первых, необходимо четко фиксировать целевое расходование средств; это может быть обеспечено непосредственным переводом оплаты на указанные цели донором, если дар осуществляется при его жизни, или исполнителем наследства (лицом его заменяющим), если дар посмертный (кстати, если будет принят такой порядок, администрировать такое освобождение легче на уровне донора). Во-вторых, следует предусмотреть возможные варианты уклонения от налогообложения посредством указанных схем. Это можно сделать, введя разумные ограничения. Например, плата за обучение, для того, чтобы подлежать освобождению, не должна превышать стоимости базовых учебных курсов в образовательных учреждениях, имеющих лицензию, медицинские услуги также должны быть четко описаны в законе (возможно, посредством указания услуг, оплата которых не подлежит освобождению, или прямым указанием, что условием для освобождения должно

быть заболевание реципиента, или посредством ограничения освобождения суммами, необходимыми для лечения указанных заболеваний в лицензируемых клиниках). Возможно также ограничение в виде максимальной суммы, которая подлежит освобождению при предоставлении такого дара, однако это менее желательный путь, приемлемый только в том случае, если не удастся найти другого решения, особенно в случае оплаты лечения, поскольку именно в случае тяжелых заболеваний возможны проблемы с получением качественной медицинской помощи.

Поскольку в случае передачи по наследству индивидуального или семейного бизнеса возникает ряд серьезных проблем, как связанных с оценкой, так и с возможной недостаточностью у наследников ликвидных средств, необходимых для уплаты налога в том случае, когда к нему применяется общий порог освобождения, для такого бизнеса, а также для фермерских хозяйств, нужно предусмотреть дополнительную освобождаемую от налогообложения сумму. Она может быть сравнима с общей суммой освобождения или быть несколько меньше. Если будет применен такой порядок, возникает вопрос, должно ли наследуемое имущество в этом случае суммироваться с применением увеличенного порога, или освобождение следует применять раздельно для имущества используемого и не используемого в бизнесе. По нашему мнению, лучше применять налогообложение имущества в совокупности: во-первых, это в большей степени удовлетворяет принципу горизонтальной справедливости, во-вторых, такой принцип решает проблему разделения имущества разного назначения, которая в некоторых случаях может быть достаточно серьезной.

В рамках данного раздела целесообразно также рассмотреть вопрос о возможности вычета из налоговой базы задолженности умершего, которая погашается до распределения наследства. Если, например, умерший незадолго перед смертью приобрел какое-либо имущество с рассрочкой платежа, то обложение полной суммы имущества без вычета уплаченного кредита не соответствует ни целям, которые преследуются данным законом, ни принципам справедливости, которые должны приниматься во внимание при его разработке.

Вопросы оценки имущества

Вопросы оценки имущества для целей налогообложения являются наиболее сложными в случае налогов на имущество, в том числе на передаваемое в порядке наследования или дарения. Часто неадекватная информация, которую могут предоставить БТИ, государственный земельный кадастров, а также другие органы, ведущие реестры собственности, дополнительно усложняет проблему.

Впрочем, для оценки стоимости трансфертов имущества в большинстве стран применяется рыночная цена имущества. Поэтому принятие правила, по которому оценка осуществляется исходя из рыночной стоимости имущества независимыми экспертами, соответствовало бы мировой практике. Однако в России не для всех видов имущества, особенно бывшего в употреблении, существуют рынки, кроме того, рынок услуг независимой экспертизы нельзя назвать вполне сформировавшимся, поэтому определение рыночной стоимости имущества может требовать весьма значительных издержек, что особенно чувствительно, если подлежащее рассматриваемое имущество не имеет значительной ценности.

Поэтому желательно обеспечить такую процедуру, которая позволила бы избежать оценки по крайней мере в случае имущества, стоимость которого заведомо не может превысить освобожденной от налогообложения пороговой стоимости. Разумеется, возможны отдельные ситуации, когда стоимость набора имущества, определенного по натуральным признакам, окажется выше пороговой стоимости. Например, если небогатая семья проживала в деревенском доме на территории, которая стала зоной элитной застройки, то рыночная стоимость земельного участка на момент вступления в права наследования может оказаться весьма значительной. Вопросы обложения такого имущества должны быть решены в соответствии с представлениями общества о справедливости. Здесь мы исходим из допущения, что большинство населения найдет несправедливым обложение такого имущества в соответствии с рыночной стоимостью, по крайней мере в ближайшие годы. Кроме того, при высоком пороговом значении необлагаемой стоимости имущества такие ситуации будут достаточно редкими. Предлагается следующий вариант (конкретные цифры достаточно условны и могут быть скорректированы, также как и сам перечень): если наследуемое имущество включает не более одной квартиры в доме, не относящемся к элитной застройке, общей площадью, не превышающей 75 кв. м, не более одного участка в садоводческом товариществе с садовым домиком площадью не более 50 кв. м, не более одного автомобиля с определенными характеристиками, не более одного мотоцикла также с определенными характеристиками, то указанное имущество не требует обязательной экспертной оценки, для характеристики его стоимости разрешается принять оценку соответствующих регистрирующих имущество органов или страховых организаций. Поскольку такой набор является типичным в случае лиц с низкими и средними доходами, такие группы лиц будут освобождены от необходимости оценки. Кроме того, в подавляющем большинстве случаев данный набор окажется освобожденным от налогообложения, если будут приняты предлагаемые (или большие) значения пороговых освобождений.

В остальных случаях требуется определение рыночной стоимости имущества, передаваемого в порядке наследования или дарения.

Еще один важный вопрос, связанный с оценкой, это дата, на которую оценивается имущество. Для определенности удобнее всего применять оценку на дату открытия наследства.

Уклонение от налогообложения

От налогообложения наследства, если оно не передано ранее в порядке дарения, уклониться довольно сложно. Основные способы избежать налогообложения – передача имущества через поколение (не детям, а внукам) или передача его в дар при жизни донора. В западных странах практикуется также передача имущества в доверительную собственность, что позволяет избежать налогообложения, если не приняты специальные препятствующие этому положения закона. Однако в России Гражданский кодекс не предусматривает института доверительной собственности, а в случае доверительного управления на доверительного управляющего возлагаются обязанности по уплате налогов.

Вопрос с передачей трансфера через поколение законодателями может быть признан более или менее важным. В первом случае целесообразно, как предложено выше, применять более высокую ставку для таких трансфертов, или при применении единой шкалы, вводить дополнительный налог, как, например, в США. Если же этот вопрос рассматривается как менее важный и считается, что потери налоговых доходов в этом случае не важны для бюджета, то возможно применение единой шкалы без дополнительного освобождения. Однако не должно, по-видимому, быть правила, согласно которому в разных случаях внуки облагаются по-разному.

Проблема с уклонением посредством прижизненной передачи имущества в дар может быть решена с помощью применения согласованных ставок по двум налогам. Нужно принимать во внимание, что в случае дарения, облагаемого на уровне донора, ставка применяется к сумме, не включающей налог, а в случае наследования – к сумме, налог включающей.

Рассмотрим условный пример (предполагая отсутствие необлагаемого минимума). Пусть есть один донор и один реципиент. Имущество, которое может быть передано в дар при жизни или по завещанию, оценивается в 1 200 000 руб. Если ставка налога составляет 20%, то в случае наследования сумма налога составит 240 000 руб., т.е. после налогообложения будет унаследовано имущество стоимостью 960 000 руб. Если же донор передает имущество реципиенту при жизни, он может передать 1 000 000 руб. и уплатит налог 200 000 руб.

Проблема различия ставок не возникает, если имущество, передаваемое в порядке дарения, облагается у реципиента.

Впрочем, она окажется менее существенной и в случае обложения на уровне донора, если принять во внимание необлагаемую сумму, которая различается в случае наследования и дарения.

Если будет предусмотрен вычет из налоговой базы сумм долгов умершего, которые уплачиваются до распределения имущества, то, по-видимому, могут возникнуть ситуации фиктивного заключения договоров займа от потенциального наследника потенциальному наследодателю. Хотя такая опасность может быть и переоценена.

Вопросы связи налогообложения наследования и дарений с налогообложением доходов физических лиц и другими законами

Еще один важный вопрос, который заслуживает рассмотрения и на который нет однозначного общепринятого ответа, это вопрос о налогообложении прироста капитальной стоимости имущества, переходящего в порядке наследования и дарения.

Дело в том, что при переходе имущества в порядке наследования стоимостной базой для дальнейшего налогообложения приростов капитальной стоимости унаследованного актива может служить либо та стоимостная база, которая существовала для наследодателя (например, первоначальная стоимость имущества в момент приобретения), либо оценка рыночной стоимости этого имущества при переходе наследства. Если предполагается, что приросты капитальной стоимости актива должны быть обложены по факту каждой реализации вне зависимости от того, был ли актив унаследован или получен иным путем (приобретен), то если за стоимостную базу унаследованного имущества принимается рыночная стоимость в момент открытия наследства (на дату оценки в общем случае), необходимо рассматривать факт наследования как реализацию и прежде распределения имущества и уплаты налогов выполнить «заключительные налоговые обязательства умершего», т.е. уплатить налог на прирост капитальной стоимости актива. Если стоимостной базой унаследованного имущества является стоимостная база, которая была у донора, в уплате такого налога необходимости нет, в этом случае предполагается, что реализация не происходила. Если же прирост капитальной стоимости активов в случае наследования освобождается от налогообложения (что, вообще говоря, предполагает различные требования к налогоплательщикам в зависимости от сроков приобретения активов, а также стимулирует к сохранению существующего портфеля активов, что может не соответствовать эффективному размещению ресурсов), то такое правило должно быть прописано особо. В действующем

Налоговом кодексе (глава 23) получение имущества в порядке наследования или дарения освобождается от налогообложения подоходным налогом, однако возможно включение нормы, предписывающей применение реципиентом той же стоимостной базы, которая была у донора.

Важным является также и вопрос относительно обязанностей исполнителя наследства (душеприказчика), а также обязательности существования такого лица, по крайней мере для случаев, когда наследство значительно и требует оценки. Если будет признано приемлемым требование наличия исполнителя наследства для таких случаев, то возможно будет производить оценку имущества однократно, на уровне донора, а затем распределять, вместо раздельной оценки у каждого реципиента. Более того, в этом случае на исполнителя наследства может быть возложена, помимо обязанности оценки имущества, погашения задолженностей умершего, еще и обязанность расчета уплаты налога за каждого реципиента и уплаты его с условием субсидиарной ответственности. Такой порядок может привести к сокращению издержек уплаты налогов и упрощению администрирования.

**Приложение. Проект главы Налогового кодекса
«Налог на наследование или дарение»**

**РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ
ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН**

О ВНЕСЕНИИ ДОПОЛНЕНИЯ В РАЗДЕЛ VIII НАЛОГОВОГО КОДЕКСА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЯ В СТАТЬЮ 19 ЗАКОНА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ «ОБ ОСНОВАХ НАЛОГОВОЙ СИСТЕМЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ», А ТАКЖЕ О ПРИЗНАНИИ УТРАТИВШИМИ СИЛУ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ АКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ЧАСТИ НАЛОГОВ И СБОРОВ» (О ДОПОЛНЕНИИ НАЛОГОВОГО КОДЕКСА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ «НАЛОГ НА НАСЛЕДОВАНИЕ ИЛИ ДАРЕНИЕ»)

Статья 1. Дополнить раздел VIII Налогового кодекса Российской Федерации (Собрание законодательства Российской Федерации, 2000, № 32, ст. 3340; 2001, № 33, ч. I, ст. 3413, 3429; 2002, № 1, ч. I, ст. 4) главой 25¹ следующего содержания:

ГЛАВА 25¹. НАЛОГ НА НАСЛЕДОВАНИЕ ИЛИ ДАРЕНИЕ

Статья 333¹. Налогоплательщики

Налогоплательщиками налога на наследование или дарение (далее в настоящей главе – налог) признаются физические лица – налоговые резиденты Российской Федерации, принявшие от других физических лиц в порядке наследования или получившие в порядке дарения имущество (имущественное право), предусмотренное пунктом 1 статьи 333² настоящего Кодекса.

Налогоплательщиками налога на наследование или дарение (далее в настоящей главе – налог) признаются физические лица, не являющиеся налоговыми резидентами Российской Федерации, принявшие от других физических лиц в порядке наследования или получившие в порядке дарения находящееся на территории Российской Федерации имущество (имущественное право), предусмотренное пунктом 1 статьи 333² настоящего Кодекса.

Статья 333². Объект налогообложения

1. Объектом налогообложения признается принятие физическим лицом в порядке наследования (по завещанию или по закону) либо получение по договору дарения от другого физического лица, на день открытия наследства или заключения договора дарения имущества (имущественного права), в том числе:

1) жилого дома (части жилого дома), квартиры (части квартиры), жилого строения в садоводческом, огородническом или дачном некоммерческом

объединении, или иного жилого или нежилого здания, строения, помещения или сооружения;

2) земельного участка;

3) транспортного средства (автомобили, мотоциклы, мотороллеры, автобусы и другие самоходные машины и механизмы на пневматическом и гусеничном ходу, самолеты, вертолеты, теплоходы, яхты, парусные суда, катера, снегоходы, мотосани, моторные лодки, гидроциклы, несамоходные (буксируемые суда) и другие водные и воздушные транспортные суда).

4) предприятия как имущественного комплекса;

5) эмиссионных ценных бумаг, обращающихся на организованном рынке ценных бумаг;

6) ценных бумаг, не указанных в подпункте 5 настоящего пункта;

7) предметов искусства и культурных ценностей.

Под культурными ценностями понимаются движимые предметы материального мира, находящиеся на территории Российской Федерации, согласно статье 6 Закона Российской Федерации «О вывозе и ввозе культурных ценностей». Под налогообложение подпадают предметы, перечисленные в статье 7 Закона Российской Федерации «О вывозе и ввозе культурных ценностей», которые приняты лицом в порядке наследования или получены в порядке дарения;

8) предметов антиквариата, ювелирных изделий, бытовых изделий из драгоценных металлов и драгоценных камней и лома таких изделий;

9) денежных средств в российской и (или) иностранной валюте в наличной и безналичной формах;

10) иных видов имущества и имущественных прав, которые могут быть оценены и стоимость которых может быть достоверно установлена и подтверждена документально.

2. Не признается объектом налогообложения:

1) принятие супругом в порядке наследования указанного в пункте 1 настоящей статьи имущества (имущественного права) умершего супруга или получение в порядке дарения такого имущества (имущественного права) одним супругом от другого супруга;

2) принятие в порядке наследования указанного в пункте 1 настоящей статьи имущества (имущественного права) физического лица, погибшего при выполнении им государственных или общественных обязанностей либо при выполнении гражданского долга по спасению человеческой жизни, охране государственной и (или) иной собственности либо охране правопорядка. Факт гибели при указанных обстоятельствах наследодателя подтверждается документом, выданным уполномоченным органом (организацией).

3) получение в порядке дарения денежных средств на образование и медицинское обслуживание.

Вид образования и медицинских услуг, а также перечень лиц, получающих образование и медицинские услуги, в соответствии с абзацем первым настоящего подпункта определяются в порядке, предусмотренном Правительством Российской Федерации.

Размер денежных средств, получаемых на цели, указанные в абзаце первом настоящего подпункта, для целей налогообложения не может превышать 90 тысяч рублей в совокупности за налоговый период. Указанное положение применяется независимо от получения денежных средств от одного или нескольких дарителей.

В случае, если размер полученных денежных средств превышает ограничение, установленное абзацем третьим настоящего подпункта, разница подлежит налогообложению в порядке, предусмотренном настоящей главой.

Указанное в абзаце первом настоящего подпункта освобождение применяется только в случае документального подтверждения факта использования денежных средств по целевому назначению получателем указанных средств.

Статья 333³. Налоговая база

1. Налоговая база определяется как рыночная стоимость (цена) объекта налогообложения, принятого в порядке наследования или полученного в порядке дарения, соответственно на день открытия наследства или заключения договора дарения.

Налоговая база по налогу на наследование определяется с учетом задолженности по поимущественным налогам наследодателя в соответствии с подпунктом 3 пункта 3 статьи 44 настоящего Кодекса. При наличии указанной задолженности налоговая база по налогу на наследование уменьшается на сумму задолженности по поимущественным налогам наследодателя после ее фактического погашения.

Рыночная стоимость (цена) объекта налогообложения определяется налоговыми органами в порядке, предусмотренном пунктами 4 – 11 статьи 40 настоящего Кодекса.

Обязанность доказывания соответствия определенной налоговым органом стоимости объекта налогообложения уровню рыночных цен лежит на налоговом органе.

При определении рыночной стоимости (цены) объекта налогообложения не допускается использование в качестве основных и достаточных, документов, составленных налоговыми органами. Во всех случаях необходимы документы, представленные независимыми третьими лицами, для определения рыночной стоимости (цены) объекта налогообложения.

2. В случае невозможности установления рыночной стоимости (цены) объекта налогообложения, стоимость (цена) объекта налогообложения, принятого в порядке наследования или полученного в порядке дарения, определяется в следующем порядке:

- а) недвижимого имущества (за исключением земельных участков) – на основании данных государственных органов по учету недвижимого имущества по месту его нахождения об инвентаризационной стоимости такого имущества;
- б) земельных участков – на основании данных органов, осуществляющих ведение государственного земельного кадастра по месту их нахождения о кадастровой стоимости таких участков или на основании сведений о нормативной цене земельного участка, в случае отсутствия данных о кадастровой стоимости такого участка;
- в) транспортных средств – на основании данных организаций, получивших в установленном порядке лицензию на осуществление оценки транспортных средств, в порядке, установленном Правительством Российской Федерации;
- г) эмиссионных ценных бумаг, обращающихся на организованном рынке ценных бумаг – на основании данных, полученных от держателей реестров владельцев ценных бумаг (регистраторов), депозитариев, организаторов торговли на рынке ценных бумаг и исходя из информации о рыночных котировках ценных бумаг;
- д) предметов искусства и культурных ценностей – на основании данных, представляемых органами, выдающими свидетельства на право вывоза культурных ценностей, исходя из стоимости идентичного (однородного) предмета культурных ценностей;
- е) ценных бумаг, не указанных в подпункте «г» настоящего пункта и иных видов имущества (имущественных прав) – на основании отчета независимого оценщика, а в случае если в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации была произведена оценка наследственного имущества – на основании соответствующей оценки.

Расходы на оплату услуг независимого оценщика в случаях, предусмотренных в подпункте «е» пункта 2 настоящей статьи, осуществляются за счет средств бюджета, в который зачисляется сумма налога на наследование или дарение.

В случае, если в соответствии с пунктом 1 статьи 1172 Гражданского кодекса Российской Федерации была произведена оценка наследственного имущества, расходы по оплате услуг независимого оценщика погашаются в порядке, предусмотренном соответствующей нормой Гражданского кодекса Российской Федерации.

3. Налоговая база при принятии имущества (имущественного права) в порядке наследования уменьшается на необлагаемую налогом сумму в размере 3 млн рублей, за исключением наследников первой очереди, определяемых в порядке, предусмотренном гражданским законодательством Российской Федерации (за исключением супругов), для которых необлагаемая налогом сумма устанавливается в размере 30 млн⁶¹ рублей.

4. Налоговая база при получении имущества (имущественного права) в порядке дарения уменьшается на необлагаемую налогом сумму в размере 30 тыс. рублей, за исключением одаряемых, определяемых в порядке, предусмотренном пунктом 3 настоящей статьи, для которых необлагаемая налогом сумма устанавливается в размере 300 тыс. рублей.

5. Если размер необлагаемой суммы, предусмотренной пунктами 3 и 4 настоящей статьи, превышает размер налоговой базы, налоговая база принимается равной нулю.

6. Необлагаемая налогом сумма, предусмотренная пунктом 3 настоящей статьи, применяется к налоговой базе, определенной исходя из совокупной стоимости всего имущества (всех имущественных прав), принятого (принятых) в порядке наследования.

Необлагаемая налогом сумма, предусмотренная пунктом 4 настоящей статьи, применяется к налоговой базе, определенной исходя из совокупной стоимости всего имущества (всех имущественных прав), полученного (полученных) в порядке дарения в течение налогового периода.

7. Если принятное в порядке наследования и (или) полученное в порядке дарения имущество (имущественное право) облагается по разным ставкам

⁶¹ Вопрос о размере необлагаемого минимума может быть решен различным образом. Возможно, приведенные в этом проекте значения будут найдены правительством или законодателями завышенными. Однако по нашему мнению эта сумма для наследования не должна быть меньше, чем стоимость «стандартного» набора имущества, оставляемого по наследству небогатым для российских условий донором: квартира в типовом доме, садовый участок со средних размеров домом, автомобиль, сбережения, которые может накопить за свою жизнь небогатая семейная пара. Поскольку стоимость такого набора может различаться в зависимости от места проживания донора, а правила устанавливаются единые для всех регионов, полагаем, что границу следует выбрать так, чтобы данное имущество не облагалось даже там, где цены относительно высоки. Т.е. для наследования необлагаемая сумма может составлять 6 млн руб. для ближайших родственников (кроме пережившего супруга, который освобождается от налогообложения данным налогом) и 600 тыс. рублей для прочих реципиентов. Для дарения граница уменьшается в 10 раз для того, чтобы не практиковался уход от налогообложения посредством передачи имущества в дар за несколько лет.

налога, налоговая база по соответствующему имуществу (имущественному праву) определяется раздельно.

8. Если в течение налогового периода налогоплательщик принял имущество (имущественное право) в порядке наследования и получил в порядке дарения, налоговая база по соответствующему имуществу (имущественному праву) определяется раздельно.

Статья 333⁴. Налоговый период

Налоговый период при принятии имущества (имущественного права) в порядке наследования определяется как последующие шесть месяцев с момента принятия наследства.

Налоговый период при получении имущества (имущественного права) в порядке дарения определяется как календарный год.

Статья 333⁵. Налоговые ставки

1. Налоговая ставка при принятии имущества (имущественного права) в порядке наследования или получении в порядке дарения устанавливается в размере 13 процентов.

Статья 333⁶. Порядок исчисления налога

1. Сумма налога исчисляется как соответствующая налоговой ставке процентная доля налоговой базы.

2. Сумма налога исчисляется налоговыми органами со дня получения ими сведений о регистрации прав на наследуемое или получаемое в порядке дарения недвижимое имущество или транспортных средств, а также о выдаче свидетельства о праве на наследство или о нотариальном удостоверении договоров дарения от органов, осуществляющих учет недвижимого имущества и (или) регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним, транспортных средств, от органов (организаций), уполномоченных совершать нотариальные действия, нотариусов, осуществляющих частную практику, от органов, осуществляющих ведение государственного земельного кадастра, от держателей реестров (регистраторов), депозитариев и организаторов торговли на рынке ценных бумаг.

В случае, если в соответствии с настоящей главой на налогоплательщика возложена обязанность представлять налоговую декларацию, то сумма налога исчисляется налогоплательщиком самостоятельно.

3. При получении в порядке дарения имущества (имущественного права) в общую совместную собственность несколькими физическими лицами, налог исчисляется со стоимости имущества (имущественного права), соответствующей доле, причитающейся каждому одаряемому. Доли участников общей совместной собственности на имущество (имущественное право) определяются в порядке, предусмотренном гражданским законодательством Российской Федерации.

4. Исчисление налога производится налоговым органом: при наследовании – по месту открытия наследства на территории Российской Федерации; при дарении недвижимого имущества, находящегося на территории Российской Федерации – по месту его нахождения; при дарении движимого имущества, а также имущественного права, находящегося на территории Российской Федерации – по месту заключения договора дарения движимого имущества или имущественного права.

Указанное правило не распространяется на случаи самостоятельного исчисления налогоплательщиком суммы налога.

5. Органы (учреждения), уполномоченные совершать нотариальные действия, и нотариусы, осуществляющие частную практику, обязаны представлять в налоговый орган по месту своего нахождения сведения о выдаче свидетельства о праве на наследство или об удостоверении договора дарения не позднее пяти дней со дня совершения соответствующего нотариального действия.

Органы, осуществляющие учет недвижимого имущества и (или) регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним, обязаны представлять в налоговые органы по месту своего нахождения сведения о государственной регистрации права собственности на имущество, принятое в порядке наследования или полученное в порядке дарения, в течение десяти дней после принятия на учет соответствующего имущества или регистрации прав или сделок.

Органы, осуществляющие регистрацию транспортных средств, обязаны представлять в налоговые органы по месту своего нахождения сведения о транспортных средствах и лицах, на которых они зарегистрированы на основании договора дарения или свидетельства о праве на наследство, в течение десяти дней после такой регистрации.

Органы, осуществляющие ведение государственного земельного кадастра, организации, ведущие реестры владельцев ценных бумаг (регистраторы), депозитарии, организаторы торговли на рынке ценных бумаг обязаны сообщать в течение 10 дней со дня совершения юридически значимых действий в налоговые органы по месту своего нахождения сведения о стоимости и владельцах наследуемого или получаемого в порядке дарения имущества (имущественного права).

6. Органы, указанные в пункте 4 настоящей статьи, представляют сведения об имуществе (имущественном праве), перешедшем в порядке наследования или дарения, по утвержденным Министерством Российской Федерации по налогам и сборам формам.

7. Указанные в пункте 4 настоящей статьи лица обязаны по запросу налогового органа представить дополнительные сведения, необходимые для

исчисления суммы налога на наследование или дарение, а также для осуществления налогового контроля за правильностью исчисления и уплаты налога.

8. По иным видам имущества (имущественных прав), указанным в подпунктах 6 -10 пункта 1 статьи 333² настоящей главы, а также по имуществу (имущественному праву), находящемуся за пределами Российской Федерации, сумма налога на наследование или дарение исчисляется налогоплательщиком самостоятельно, и в установленный пунктом 3 статьи 333⁷ настоящей главы срок представляется налоговая декларация по соответствующему налогу.

Указанное в абзаце первом настоящего пункта правило применяется только в случае превышения суммы исчисленной налоговой базы (без учета не облагаемых сумм) над необлагаемой налогом суммой и в случае отсутствия подлежащей представлению информации (данных) у лиц, перечисленных в пунктах 2, 4 настоящей статьи.

Статья 333⁷. Порядок и сроки уплаты налога

1. Налог подлежит уплате физическим лицом при наследовании по месту открытия наследства на территории Российской Федерации. Налог подлежит уплате при дарении недвижимого имущества, находящегося на территории Российской Федерации по месту его нахождения, а при дарении движимого имущества, а также имущественного права, находящегося на территории Российской Федерации – по месту заключения договора дарения движимого имущества или имущественного права.

Налог подлежит уплате физическим лицом при принятии в порядке наследования или получении в порядке дарения имущества (имущественного права), находящегося за пределами территории Российской Федерации по месту проживания (пребывания) налогоплательщика в Российской Федерации.

2. Налог подлежит уплате в срок не позднее 60 дней со дня вручения налогоплательщику соответствующего налогового уведомления. Налоговое уведомление на уплату налога должно быть направлено налогоплательщику в течение 30 дней после окончания налогового периода.

3. По указанным в подпунктах 6–10 пункта 1 статьи 333² настоящей главы видам имущества (имущественных прав), а также имуществу (имущественному праву), находящемуся за пределами Российской Федерации, налогоплательщик уплачивает сумму налога на наследование или дарение не позднее трех месяцев со дня окончания налогового периода по соответствующему налогу.

Статья 2. Внести в статью 19 Закона Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» (Ведомости Съезда на-

родных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации, 1992, № 11, ст. 527; № 34, ст. 1976; Собрание законодательства Российской Федерации, 1998, № 31, ст. 3816; 1999, № 7, ст. 879; № 25, ст. 3041; 2000, № 32, ст. 3341; 2001, № 33, ч. I, ст. 3413, 3429; 2002, № 1, ч. I, ст. 4; № 30, ст. 3027; 2003, № 1, ст. 8) следующее изменение: подпункт «п» пункта 1 изложить в следующей редакции: «п) налог на наследование или дарение».

Статья 3. Дополнить пункт 18 статьи 217 части второй Налогового кодекса Российской Федерации после слов «в порядке наследования или дарения» фразой следующего содержания:

«и облагаемые соответствующим налогом».

Статья 4. Признать утратившими силу: Закон Российской Федерации «О налоге с имущества, переходящего в порядке наследования или дарения» (Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации, 1992, № 12, ст. 593); пункт 5 статьи 1 Закона Российской Федерации «О внесении изменений и дополнений в отдельные законы Российской Федерации о налогах» (Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации, 1993, № 4, ст. 118); пункт 3 статьи 1 Закона Российской Федерации «О внесении изменений и дополнений в законы РСФСР «О государственных пенсиях в РСФСР», «О налоге с имущества, переходящего в порядке наследования или дарения», законы Российской Федерации «О государственной пошлине», «О налоге на имущество предприятий», «О налоге на добавленную стоимость», «О подоходном налоге с физических лиц» (Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации, 1993, № 14, ст. 486); пункт 6 статьи 1 Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Закона Российской Федерации «О статусе военнослужащих» (Собрание законодательства Российской Федерации, 1995, № 5, ст. 346).

Статья 4. Настоящий Федеральный закон вступает в силу с 1 января 2004 года, но не ранее чем по истечении одного месяца со дня его официального опубликования.

Список литературы

1. *H.J. Aaron, A.H. Munnell*, Reassessing the Role for Wealth Transfer Taxes National Tax Journal № 45, June 1992б. P. 119—143.
2. *H. Cremer, P. Pestieau*. Wealth Transfer Taxation: a Survey of the Theoretical Literature. Uneversity of Toulouse (GREMAQ and IDEI), CREPP, University of Liege, CORE, SEPR and Delta, 2002, www.idei.asso.fr/Commun/Articles/HCremer/hb8.pdf
3. *W. G. Gale, J. Slemrod*. Rethinking the Estate and Gift Tax: Overview, NBER Working Paper № 8205, 2001.
4. *P. Pestieau*. The Role of Gift and Transfers in the United States and Europe. CREPP, University of Liege, CORE, Delta and SEPR, Dec., 2002, www.ulg.ac.be/crepp/02_02pprolegifts2.pdf
5. *R. S. Rudnick, R. K. Gordon*. Taxation of Wealth /Tax Law Design and Drafting, ed. V. Thuronyi. IMF, 1996. P. 292—338.
6. *J. Slemrod, W. Kopczuk*. The Impact of the Estate Tax on the Wealth Accumulation and Avoidance Behavior of Donor. NBER Working Paper № 7960, 2001.
7. *M. Zuhtu Yucelik*. Taxation of Bequests, Inheritances, and Gifts /Tax Policy Handbook., IMF, 1995.
8. Гражданский Кодекс РФ, часть третья, статьи 1142, 1143.
9. Закон «О налоге с имущества, переходящего в порядке наследования или дарения» от 12 декабря 1991 года № 2020-1.

Глава 9. Концептуальные предложения по совершенствованию системы налогообложения добычи нефти

Введение

Основным содержанием налоговой реформы в нефтяном секторе экономики явилось введение с начала 2002 г. налога на добычу полезных ископаемых, который заменил действовавшие до этого платежи за пользование недрами, отчисления на воспроизводство минерально-сырьевой базы и акциз на нефть, и установление применительно к нефти специфической ставки данного налога, корректируемой с учетом уровня мировых цен на нефть и валютного курса рубля. Введение налога на добычу полезных ископаемых позволило упростить налоговую систему и привести ее в соответствие с мировой практикой. Установление же для нефти специфической ставки налога на добычу на период отладки механизма применения рыночных цен для целей исчисления налогов позволило преодолеть негативные налоговые последствия трансфертного ценообразования. Важными элементами первого этапа реформирования налогообложения нефтяного сектора явились также перераспределение налоговых платежей, взимаемых при добыче нефти, в пользу федерального бюджета и законодательное установление предельных размеров вывозных таможенных пошлин на нефть, изменяющихся в зависимости от уровня мировых цен.

Дальнейшее совершенствование системы налогообложения нефтяного сектора экономики может идти по нескольким основным направлениям. Рассмотрим теоретически возможные подходы к такому совершенствованию, основанные на мировом опыте налогообложения нефтяной промышленности и существующих предложениях в этой области.

9.1. Налог на добычу полезных ископаемых

Предложения по дальнейшему совершенствованию налога на добычу полезных ископаемых (НДПИ) можно разделить на две основные группы. Первая группа предложений предусматривает увеличение налоговой нагрузки на нефтяной сектор путем введения повышенных ставок НДПИ при сохранении единой ставки данного налога, вторая – дифференциацию ставки НДПИ в зависимости от одного или нескольких факторов с целью учета при налогообложении горно-геологических условий добычи нефти.

В рамках первого направления теоретически возможна реализация двух различных подходов: простое увеличение базовой ставки НДПИ или установление второго (повышенного) уровня ставки НДПИ, применяемой при определенном уровне мировых цен на нефть. В случае простого увеличения базовой ставки НДПИ ставка налога рассчитывается по следующей формуле:

$$H = H_{П1} \times (Ц - 8) \times P / 252,$$

где H – применяемая ставка НДПИ;

$H_{П1}$ – повышенная ставка НДПИ;

$Ц$ – средний за налоговый период уровень цен сорта нефти «Юралс» в долларах США за баррель;

P – среднее за налоговый период значение курса доллара США к рублю.

При втором подходе (установление повышенной ставки НДПИ, применяемой только при определенном уровне мировых цен на нефть) ставка налога второго уровня рассчитывается по следующей формуле:

$$H = H_0 + H_{П2} \times (Ц - Ц_П) \times P / 252,$$

где H_0 – ставка налога, рассчитанная по базовой ставке НДПИ (с 1 января 2004 г. – 347 руб./т) при уровне мировых цен на нефть, равном $Ц_П$;

$H_{П2}$ – повышенная ставка НДПИ, применяемая при уровне мировых цен на нефть выше $Ц_П$;

$Ц_П$ – пороговое значение мировой цены на нефть, при превышении которого применяется повышенная ставка НДПИ.

Второй подход, на наш взгляд, является более предпочтительным. Реализация первого подхода ведет к существенному повышению налоговой нагрузки на добывачу нефти при среднем и даже низком уровне мировых цен, что в современных условиях представляется весьма дискуссионным. Кроме того, это приведет к чрезмерно высокому уровню налогообложения применительно к нефти, поставляемой на внутренний рынок. В настоящее время ставка НДПИ при реализации нефти на внутреннем рынке, например, при мировой цене 21,5 долл./барр., уже составляет 30,3% средней цены нефти в пункте добычи. Применяемые в мире ставки роялти, как правило, не превышают 20%, а тенденция последних десятилетий состоит в постепенном снижении ставок роялти и даже полном отказе от их взимания (как это имеет место, например, в Великобритании и Норвегии).

В то же время пороговое значение мировой цены на нефть, при превышении которого применяется повышенная ставка налога, на наш взгляд, должно быть установлено на достаточно высоком уровне, например, на уровне 25 долл./барр. В этом случае повышение налоговой нагрузки на

нефтяной сектор происходит только при высоком уровне мировых цен на нефть.

Повышение же ставки налога на добычу при низком и среднем уровне мировых цен на нефть, т.е. при ценах ниже 25 долл./барр., может повлечь за собой негативное влияние на низкорентабельные проекты в нефтедобыче и продолжительность разработки месторождений. Более высокие ставки налога ведут к более раннему прекращению разработки месторождений, поскольку момент, когда затраты на добычу превысят чистую (за вычетом роялти) цену на нефть, наступает раньше, т.е. при меньшем суммарном отборе нефти, чем это было бы при более низкой ставке роялти (или отсутствии роялти вообще).

В связи с этим представляется целесообразным установление второго уровня ставки НДПИ при мировых ценах на нефть выше 25 долл./барр. При этом ставка налога второго уровня может быть установлена на достаточно высоком уровне (например, 600 руб./т).

Совершенствование налогообложения нефтяного сектора может также включать определенную дифференциацию (корректировку) ставки данного налога, учитывающую величину рентного дохода, получаемого на конкретных месторождениях. Например, на крупных нефтяных месторождениях величина рентного дохода на единицу продукции, как правило, значительно выше, чем на средних и мелких. В связи с этим для крупных нефтяных месторождений возможно применение повышенной ставки налога на добычу полезных ископаемых: например, при превышении определенного порогового уровня добычи нефти к ставке налога на добычу применяется специальный повышающий коэффициент (либо единый, либо дифференцированный в зависимости от уровня добычи нефти). Например, если добыча нефти на месторождении превышает 5 млн тонн в год, налог с дополнительно добываемой нефти уплачивается по ставке 20% (или с коэффициентом 1,25). Такой подход используется в мировой практике. Например, в США на оффшорных месторождениях Аляски, если месторождение дает более 300 тыс. барр. нефти в сутки, в дополнение к роялти в размере 16,67%, который уплачивается федеральному правительству, применяется специальный налог на добычу для штата Аляска в размере 12,15% от стоимости дополнительной продукции.

Показатель уровня добычи нефти на месторождении является индикатором прибыльности разработки месторождения, т.е. косвенно характеризует величину получаемого производителем рентного дохода. В то же время в отличие от показателей прибыльности он легко определяется, контролируется и трудно поддается манипулированию. Определение порогового значения уровня добычи нефти, при превышении которого применяется

повышенная ставка налога, и величины поправочного коэффициента применительно к российским условиям требуют специального дополнительного обоснования.

Повышению гибкости налоговой системы может способствовать дифференциация ставки НДПИ в зависимости от показателя уровня добычи нефти на месторождении. В мировой практике в этих целях обычно используется показатель суточной добычи нефти. При таком подходе ставка роялти растет с ростом добычи и эффективности разработки. Вместе с тем на поздних стадиях эксплуатации месторождения, когда добыча снижается, снижается и ставка роялти, что уменьшает налоговую нагрузку в условиях падения прибыльности разработки и позволяет осуществлять более продолжительную эксплуатацию месторождения. Реализация такого подхода позволяет уменьшить потери нефти в недрах и решить социальные проблемы в регионах, полностью зависящих от нефтяной промышленности (сохранение занятости).

Примеры построения шкалы ставки НДПИ в зависимости от показателей суточной и накопленной добычи нефти на месторождении (лицензионном участке) приведены в табл. 9.1 и 9.2. Данные примеры, а также примеры, приводимые ниже, носят условный характер, поскольку обоснование дифференциации ставки НДПИ в зависимости от тех или иных показателей требует проведения специального исследования. В то же время можно отметить, что использование показателя суточной добычи нефти является более предпочтительным по сравнению с показателем накопленной добычи, поскольку предполагает пониженные ставки роялти на начальном и завершающем периоде разработки и максимальные ставки – в период максимальной добычи и наиболее высокой прибыльности. Более низкая ставка роялти в первые годы разработки ускоряет окупаемость инвестиций, на поздней стадии разработки – стимулирует углубленную разработку месторождения. При применении показателя суточной добычи нефти повышенные ставки роялти могут применяться либо ко всей добытой на месторождении нефти, либо только к нефти, добытой сверх установленного порогового уровня. Как правило, в международной практике применяется второй подход.

Таблица 9.1

Добыча нефти	Ставка НДПИ (%)
До 5,0 тыс. т/сут.	8,0
От 5,0 до 10,0 тыс. т/сут.	12,5
От 10,0 до 15,0 тыс. т/сут.	16,5

Свыше 15,0 тыс. т/сут.	20,0
------------------------	------

Таблица 9.2

Накопленная добыча нефти	Ставка НДПИ (%)
До 10,0 млн т.	8,0
От 10,0 до 20,0 млн т	12,5
От 20,0 до 50,0 млн т	16,5
Свыше 50 млн т	20,0

Возможна также дифференциация ставки налога на добычу полезных ископаемых для нефти в зависимости от средней продуктивности месторождения, показателем которой может служить средний дебит нефтяных скважин (табл. 9.3). Средняя продуктивность нефтяных скважин является косвенным, но достаточно реальным индикатором прибыльности разработки месторождения.

Таблица 9.3

Средний дебит скважин	Ставка НДПИ (%)
До 2 тонн/сутки	4
2–5 тонн/сутки	8
5–10 тонн/сутки	12,5
Более 10 тонн/сутки	16,5

Еще одним возможным подходом к повышению гибкости налогообложения нефтяного сектора может быть дифференциация ставки НДПИ в зависимости от степени выработанности запасов на разрабатываемом месторождении (лицензионном участке). В этом случае требуются разработка и принятие соответствующей нормативной базы для применения льгот по уплате НДПИ в отношении истощенных и трудноизвлекаемых запасов. Ставка налога может быть поставлена в зависимость от степени истощения месторождения, показателем которого в нефтяном секторе является выработанность начальных извлекаемых запасов нефти. Например, при выработанности запасов от 80% до 90% налог на добычу может уплачиваться с коэффициентом 0,75, при выработанности свыше 90% – с коэффициентом 0,5. В этом случае коэффициент 0,75 будет применяться примерно к 14,6% добываемой нефти, коэффициент 0,5 – к 2,7% нефти (табл. 9.4). В случае введения льгот по налогу на добычу полезных ископаемых только для месторождений с выработанностью запасов более 85% под льготы попадет

лишь 10,7% добываемой нефти. В целях стимулирования инвестиций возможно также установление пониженных ставок НДПИ на ранних этапах разработки месторождения, например, при выработанности запасов до 20% (табл. 9.5).

Таблица 9.4
Структура добычи нефти по показателю
выработанности запасов в 2001 г.

Выработанность запасов, %	Добыча нефти, %
Менее 80	82,7
80–85	6,6
85–90	8,0
90–95	1,9
Более 95	0,8

Источник: Минэнерго России.

Таблица 9.5

Выработанность запасов (%)	Ставка НДПИ (%)
0–10	8
10–20	12,5
20–80	16,5
80–90	12,5
90–100	8

В качестве показателей истощенности месторождения могут также использоваться показатели обводненности продукции и среднего дебита нефтяных скважин. Использование последнего показателя позволяет распространить льготный режим налогообложения также и на низкопродуктивные участки недр и тем самым стимулировать их разработку. Понижающий коэффициент (например, 0,5) может применяться к месторождениям с обводненностью добываемой продукции более 80% или со средней продуктивностью нефтяных скважин менее 2–3 тонн в сутки. Применение льготных ставок налога на месторождениях (лицензионных участках), находящихся на поздней стадии разработки, будет стимулировать более рациональное использование нефтяных запасов за счет углубленной разработки эксплуатируемых месторождений. При этом продолжение разработки истощенных месторождений обеспечит дополнительные налоговые поступления в государственный бюджет за счет налога на прибыль, налога на имущество, единого социального налога и т.д.

В проекте Федерального закона «О внесении дополнений в статью 342 части второй Налогового кодекса Российской Федерации», подготовленном депутатами Государственной Думы О.В. Морозовым, Г.И. Райковым, М.Л. Коробовым и В.С. Медведевым, предлагается к ставке НДПИ применять коэффициент 0,7 для лицензионных участков со степенью выработанности извлекаемых запасов нефти 80% и более.

Таким образом, наряду с повышением ставки НДПИ при добыче нефти теоретически возможна дифференциация (корректировка) ставки налога на добычу для нефти с учетом величины рентного дохода, получаемого на конкретных классах месторождений полезных ископаемых, и стадии разработки месторождения. Для достижения этих целей возможно использование следующих подходов:

- введение прогрессивной шкалы ставки налога на добычу полезных ископаемых в зависимости от одного из следующих показателей: уровень суточной добычи нефти на месторождении (лицензионном участке), накопленная добыча нефти за период с начала разработки месторождения (количество нефти, извлеченной с начала добычи), средний дебит нефтяных скважин;
- введение пониженных ставок налога на добычу полезных ископаемых для месторождений на поздней стадии разработки в зависимости от одного из следующих показателей: степень выработанности начальных извлекаемых запасов нефти, обводненность продукции скважин, средний дебит нефтяных скважин.

Теоретически возможна также дифференциация ставки НДПИ в зависимости от местоположения лицензионного участка, например, введение пониженной ставки НДПИ для месторождений на континентальном шельфе (разработка таких месторождений отличается высоким уровнем капитальных затрат).

Применение дифференцированного подхода теоретически позволяет повысить гибкость налогообложения добычи нефти. В то же время реализация дифференцированного подхода на практике имеет ряд серьезных препятствий и недостатков. Дифференцированный подход предполагает усложнение налоговой системы и может вызвать серьезные проблемы с ее администрированием. Необходима также чрезвычайно серьезная проработка вопроса выбора объективных критериев дифференциации и проведение детальных расчетов для обоснования возможной дифференциации ставки налога.

Объективная дифференциация ставки НДПИ является крайне трудно-реализуемой задачей. Учесть степень влияния различных геолого-экономических параметров на доходы от добычи нефти при наличии боль-

шого числа разрабатываемых месторождений и большом разнообразии геолого-экономических условий их разработки крайне сложно.

Поскольку ставка НДПИ (или применяемые поправочные коэффициенты) изменяется скачкообразно, даже небольшое различие в характеристиках месторождений при применении дифференцированного подхода может приводить к существенным различиям в ставках налога. Нельзя также не отметить, что рассматриваемый подход создает сильные стимулы для недропользователей к минимизации ставки налога (например, путем манипулирования данными, либо путем коррупции).

С точки зрения мировой практики налог на добычу полезных ископаемых фактически выполняет функцию роялти – платежа собственнику ресурсов (государству) за право пользования недрами и, вообще говоря, не обязательно должен учитывать все условия добычи полезного ископаемого. В конечном счете все основные условия добычи отражаются в получаемом доходе и, таким образом, учитываются в налоге на доход (налоге на прибыль, налоге на сверхприбыль). В мировой практике ставка роялти обычно является либо единой, либо дифференцируется в зависимости от крайне ограниченного числа факторов, как правило, какого-либо одного фактора (например, уровня добычи или цены на нефть).

Следует также учитывать, что дифференциация ставки НДПИ усложнит администрирование налоговой системы, поскольку от налоговых органов потребуется контролировать добычу нефти по конкретным месторождениям. Поскольку число разрабатываемых нефтяных месторождений весьма велико, такой контроль может оказаться недостаточно эффективным.

Таким образом, представляется целесообразным повышение прогрессивности НДПИ путем увеличения ставки данного налога при высоких мировых ценах на нефть и для крупных высокопродуктивных месторождений. Для этого необходимо установление второго уровня ставки НДПИ при мировой цене на нефть выше 25 долл. за баррель и введение повышенной ставки НДПИ или специального повышающего коэффициента для крупных нефтяных месторождений. В последнем случае необходимо установление порогового уровня добычи нефти, при превышении которого вводится в действие повышенная ставка налога (или повышающий коэффициент).

По сравнению с рассмотренными выше данные подходы характеризуются максимальной объективностью и прозрачностью.

9.2. Экспортная пошлина

Другим способом повышения уровня налогообложения нефтяного сектора, альтернативным повышению ставки НДПИ, может быть повышение

экспортных пошлин на нефть при сохранении ставки НДПИ на существующем уровне. Например, предельная ставка экспортной пошлины на нефть при мировой цене нефти выше 25 долл./барр. может быть повышена с 40 до 45%. В этом случае с каждого дополнительного доллара экспортной выручки при цене выше 25 долл./барр. за счет НДПИ, экспортной пошлины и налога на прибыль государство будет получать 72,3% (в настоящее время оно получает 68,5%, а при цене от 15 до 25 долл./барр. – 64,6%). Дополнительная налоговая нагрузка в этом случае ложится только на нефть, поставляемую на экспорт.

Ставка экспортной пошлины второго уровня в этом случае рассчитывается по следующей формуле:

$$25,53 + 0,45 \times (\bar{C} - 182,5),$$

где \bar{C} – средняя цена сырой нефти марки «Юралс» на мировом рынке в долларах США за тонну.

Применение экспортной пошлины на нефть как одного из достаточно эффективных инструментов налогообложения целесообразно в течение периода, пока сохраняется существенная разница в уровне внутренних и мировых цен на нефть. В перспективе экспортная пошлина должна быть отменена. Раздельный режим налогообложения для экспортируемой и поставляемой на внутренний рынок нефти не соответствует мировой практике (в том числе принципам ВТО) и не отвечает задачам повышения экономической эффективности, поскольку поддерживает более низкий, по сравнению с мировым, уровень внутренних цен на нефть.

В связи с этим повышение экспортной пошлины будет поддерживать разрыв между внутренними и мировыми ценами на нефть и препятствовать их сближению. Кроме того, такое повышение не отвечает курсу на постепенную отмену экспортной пошлины. Более предпочтительным вариантом изъятия дополнительной прибыли нефтепроизводителей в условиях высоких мировых цен на нефть представляется поэтому повышение прогрессивности НДПИ, а именно, введение второго уровня ставки данного налога при мировой цене на нефть выше 25 долл./барр.

9.3. Налог на дополнительный доход от добычи углеводородов

Принционально новым элементом российской системы налогообложения минерально-сырьевого сектора экономики может стать налог на дополнительный доход от добычи углеводородов (НДД), который имеет ряд достаточно явно выраженных преимуществ по сравнению с налогом на добычу полезных ископаемых. В отличие от налога на добычу, рассчитываемого на основе объема добычи или валовой выручки, НДД основан на

показателе дополнительного дохода, объективно отражающего реальную экономическую эффективность разработки конкретного месторождения. НДД непосредственно учитывает горно-геологические и экономические условия добычи углеводородов, так как напрямую связан с показателями прибыльности месторождения (дополнительным доходом и Р-фактором). НДД учитывает изменение горно-геологических условий добычи в процессе эксплуатации месторождения, т.е. его истощение (по мере истощения месторождения снижается дополнительный доход и размер налога). НДД стимулирует инвестиции в освоение новых месторождений, поскольку налог не взимается вплоть до полной окупаемости капитальных затрат.

В то же время нельзя не отметить, что схема налогообложения, основанная на применении НДД, является существенно более сложной с точки зрения как проведения налоговых расчетов, так и практического контроля за их достоверностью. Это создает потенциальные возможности занижения производителями своих налоговых обязательств и, как следствие, уменьшения доходов государственного бюджета. Следует также указать на необходимость доработки подготовленных законопроектов по введению НДД, имеющих ряд существенных недостатков. На наш взгляд, введение и порядок исчисления НДД должны соответствовать следующим основным принципам.

Введение НДД целесообразно только для новых месторождений. При этом под новыми месторождениями следует понимать все месторождения, разработка и добыча нефти на которых будут начаты после принятия главы Налогового кодекса о НДД. Поскольку на большую часть неосвоенных месторождений лицензии уже выданы, не следует ограничивать применение НДД только месторождениями, лицензии на разработку которых будут выданы после введения закона в действие. Налоговые обязательства по уплате НДД по каждому лицензионному участку должны определяться отдельно.

Применение НДД будет стимулировать инвестиции за счет фактического освобождения инвесторов от налога вплоть до полного возмещения капитальных затрат. В то же время снижение общих налоговых поступлений от нефтяного сектора будет незначительным, так как удельный вес новых месторождений в общей добыче нефти в России достаточно мал. Доля новых месторождений (месторождений, введенных в эксплуатацию в течение последних пяти лет) в общей добыче нефти в России составляет примерно 5–6%, а новых месторождений, введенных непосредственно в текущем году, – менее 1%.

На первом этапе целесообразно ограничить область применения НДД добычей только жидких углеводородов, т.е. нефти и газового конденсата. Для этого необходимо ввести критерий, позволяющий отделить нефтяные

инвестиционные проекты от газовых. Для новых месторождений выделение нефтяных проектов возможно на основе имеющихся данных геологической оценки лицензионного участка. В качестве критерия можно принять долю запасов нефти и газового конденсата в общих запасах углеводородов, сосредоточенных на данном лицензионном участке (например, их доля должна составлять не менее 70%).

Налоговая база НДД должна определяться как стоимость добытых и реализованных углеводородов, уменьшенная на величину затрат по производству и реализации продукции (за вычетом амортизации), производственных капитальных вложений и невозмещенных затрат предыдущего налогового периода. Расчетные вычитаемые затраты, невозмещенные в предыдущем налоговом периоде, должны индексироваться с учетом инфляции, а расходы на выплату процентов, выплачиваемые по кредитам и займам, полученным на цели, связанные с производством и реализацией продукции, не должны вычитаться при расчете налоговой базы НДД.

Налоговая ставка должна определяться значением Р-фактора, рассчитываемого как отношение накопленного дохода от добычи и реализации углеводородов к накопленным капитальным и эксплуатационным затратам на их добычу. Накопленный доход, на основе которого определяется значение Р-фактора, не должен уменьшаться на величину НДД. В то же время все остальные налоги и обязательные платежи, включая налог на добычу полезных ископаемых и налог на прибыль, при расчете накопленного дохода должны вычитаться.

Целесообразно сокращение числа градаций шкалы НДД. В правительственном проекте главы Налогового кодекса по налогу на дополнительный доход от добычи углеводородов предложена шкала налога, состоящая из шести градаций (таблица 6). Большое число градаций данной шкалы создает дополнительные стимулы к завышению расходов, так как в результате не только уменьшается налоговая база, но и снижается ставка налога (из-за уменьшения значения Р-фактора). Кроме того, создаются стимулы к завышению расходов около пороговых значений Р-фактора, так как небольшое увеличение Р-фактора приводит здесь к значительному увеличению налогового обязательства.

Таблица 9.6

Ставки налога на дополнительный доход от добычи углеводородов

Р-фактор (t – 1)	Ставка (t), %
Свыше 1,00 до 1,20	15
Свыше 1,20 до 1,30	20
Свыше 1,30 до 1,40	30
Свыше 1,40 до 1,50	40

Свыше 1,50 до 2,00	50
Свыше 2,00	60

Единая налоговая ставка в отличие от прогрессивной не создает таких стимулов, однако она не позволяет учесть разнообразие горно-геологических и экономико-географических условий разработки российских нефтяных месторождений, т.е. различия в экономической эффективности проектов (в случае высокоеффективных проектов это будет приводить к недополучению государством значительной части ресурсной ренты).

Возможным решением, на наш взгляд, может быть введение шкалы НДД, состоящей из четырех градаций, например, в варианте, представленном в табл. 9.7.

Таблица 9.7
Ставки налога на дополнительный доход от добычи углеводородов

P-фактор (t – 1)	Ставка (t), %
Свыше 1,00 до 1,20	15
Свыше 1,20 до 1,50	30
Свыше 1,50 до 2,00	45
Свыше 2,00	60

Следует, однако, отметить, что при применении ступенчатой шкалы ставки НДД возникает нежелательный затратный эффект, связанный со скачкообразным изменением ставки налога. В этих условиях недропользователю может оказаться выгоднее сделать дополнительные инвестиции (т.е. любым способом увеличить затраты), чем платить налог по значительно более высокой ставке. В целях избежания такого эффекта для расчета ставки налога целесообразно использовать непрерывную зависимость ставки налога от P-фактора, описываемую той или иной формулой. В этих целях, на наш взгляд, может быть использована формула, представленная в табл. 9.8.

Таблица 9.8
Ставки налога на дополнительный доход от добычи углеводородов

P-фактор (t – 1)	Ставка (t), %
Свыше 1,00 до 2,00	100 – 100/P (t – 1)
Свыше 2,00	60

Предлагаемая формула достаточно проста и легко интерпретируется: величина $100/P$ в данной формуле соответствует доле инвестора в дополнительном доходе (данная доля обратно пропорциональна значению P-фактора), величина $100 – 100/P$ – доле государства. Получаемые по данной

формуле значения ставки налога достаточно близки к предложенным табличным значениям. Например, при значении Р-фактора 1,20 ставка налога равна 16,7%, при Р-факторе 1,50 – 33,3%, при Р-факторе от 1,80 до 2,00 – 44,4–50%.

Однако и в этом случае сохраняются определенные стимулы к увеличению затрат, поскольку их рост ведет к снижению значения Р-фактора и соответственно ставки налога. Вместе с тем это может стимулировать дополнительные инвестиции в более углубленную разработку эксплуатируемого месторождения, в частности, применение различных методов увеличения нефтеотдачи пластов.

Таким образом, в целях избежания нежелательного затратного эффекта, связанного со скачкообразным изменением ставки налога при использовании ступенчатой шкалы ставки НДД, для расчета ставки налога целесообразно использовать непрерывную зависимость данной ставки от Р-фактора.

Предлагаемая нами модернизированная схема расчета НДД может быть описана следующим образом.

1. Определение налоговой базы

$$ДД(t) = СУВ(t) - ПВЗ(t)$$

$$СУВ(t) = Ц(t) \times V(t)$$

$$ПВЗ(t) = (ЗПР(t) - А(t)) + КВ(t) + Н. ПВЗ(t-1) \times k(t)$$

$$ПВЗ(t) = ПВЗ(t) \text{ при } ПВЗ(t) \leq СУВ(t)$$

$$ПВЗ(t) = СУВ(t) \text{ при } ПВЗ(t) > СУВ(t)$$

$$Н. ПВЗ(t) = ПВЗ(t) - ПВЗ(t) \text{ (при } ПВЗ(t) > СУВ(t))$$

2. Определение налоговых ставок

$$Р-фактор(t-1) = a(t-1) / b(t-1)$$

а – накопленный доход

б – накопленные затраты

$$a(t-1) = a(t-2) \times k(t-1) + СУВ(t-1) - Н(t-1) \text{ кр. НДД}$$

$$b(t-1) = b(t-2) \times k(t-1) + 3(t-1)$$

$$3(t-1) = (ЗПР(t-1) - А(t-1)) + КВ(t-1)$$

$$Р-фактор(t-1) - Ст.(t)$$

Шкала налога:

Р-фактор (t-1)	Ставка (t), %
Свыше 1,00 до 2,00	100 – 100/P(t-1)
Свыше 2,00	60

При величине Р-фактора до 1,00 ставка налога равна 0.

$$НДД(t) = ДД(t) \times Ст.(t) / 100$$

Обозначения:

ДД – дополнительный доход;
СУВ – стоимость углеводородов;
Ц – цена нефти (без НДС, расходов на транспортировку до покупателя и затрат на экспорт);
V – объем добычи нефти;
РВЗ – расчетные вычитаемые затраты;
ЗПР – затраты на производство и реализацию;
А – амортизация;
КВ – капитальные вложения;
Н.РВЗ – невозмещенные расчетные вычитаемые затраты;
ПВЗ – подлежащие вычетам затраты;
k – индекс цен производителей;
НДД – налог на дополнительный доход;
Н кр.НДД – все налоги и обязательные платежи, кроме НДД;
З – затраты;
Ст. – ставка налога;
t – время (год, квартал).

Налогообложение рентного дохода с помощью НДД теоретически является более предпочтительным по сравнению со схемой, основанной на налоге на добычу полезных ископаемых. В то же время схема НДД является и значительно более сложной с точки зрения как проведения налоговых расчетов, так и практического контроля за их достоверностью что создает потенциальные возможности занижения производителями своих налоговых обязательств и, как следствие, уменьшения доходов государственного бюджета. В связи с этим целесообразно сохранение налога на добычу полезных ископаемых в качестве минимального налога, гарантирующего государству определенный уровень налоговых поступлений от реализации проекта (причем уже на ранних стадиях добычи). Налог на добычу полезных ископаемых при применении НДД должен, однако, взиматься по достаточно низкой ставке (например, с коэффициентом 0,3–0,5).

Таким образом, для изъятия ресурсной ренты и создания благоприятного инвестиционного климата может быть введен налог на дополнительный доход от добычи углеводородов, который должен уплачиваться недропользователями при разработке новых месторождений вместо части налога на добычу полезных ископаемых. Такая система является более прогрессивной, поскольку в значительно большей степени основана на налогообложении доходов. НДД учитывает горно-геологические и экономические условия добычи углеводородов, стимулирует инвестиции в освоение новых месторождений. В случае высокоеффективных проектов его применение обеспечивает прогрессивное изъятие ресурсной ренты в пользу государства.

ва. Одновременно улучшаются условия реализации низкоэффективных проектов.

Налогообложение добычи нефти, таким образом, будет основано на трех основных составляющих: налоге на добычу (взимаемом по пониженной ставке), налоге на дополнительный доход и налоге на прибыль. Такая система позволит обеспечить как адекватные поступления государству, так и устойчивое развитие нефтяного сектора экономики. Аналогично в перспективе должна строиться и система налогообложения добычи газа.

9.4. Рыночные цены

Введение НДД, а также применение адвалорной ставки налога на добычу полезных ископаемых должно предполагать переход к применению для целей исчисления налогов рыночных цен на нефть, который позволит преодолеть негативные налоговые последствия трансфертного ценообразования. В противном случае, т.е. при использовании для целей исчисления налогов трансфертных цен, применение НДД (также как и адвалорной ставки НДПИ) фактически лишается экономической базы, а следовательно, и смысла. Рыночные цены на нефть могут определяться на основе ее мировой цены, скорректированной с учетом разницы в качестве нефти и величины транспортных затрат. В переходный период, пока сохраняется существенная разница в уровне внутренних и мировых цен на нефть, рыночные цены могут определяться как средневзвешенные на основе расчетных рыночных цен по поставкам нефти на внутренний и внешний рынок. При этом расчетные рыночные цены по поставкам нефти на внутренний рынок должны определяться на основе розничных цен реализации нефтепродуктов, а по поставкам нефти на экспорт – на основе мировых цен. Рыночные цены должны определяться по основным нефтегазовым провинциям (регионам) страны на основе обобщенных данных о затратах и прибыли при транспортировке и переработке нефти и реализации нефтепродуктов.

В ближайшей перспективе представляется целесообразным сохранение специфической ставки НДПИ применительно к нефти в качестве наиболее простого способа решения проблемы трансфертных цен.

9.5. Соглашения о разделе продукции

Дополнительным элементом налоговой системы, способствующим привлечению инвестиций и позволяющим учесть особые условия добычи полезных ископаемых, должен стать специальный налоговый режим при выполнении соглашений о разделе продукции (СРП). Система налогообложения при выполнении СРП может быть определена как специальный налого-

говый режим, при котором устанавливается особый порядок уплаты налогов и платежей, а взимание ряда налогов и платежей заменяется разделом произведенной продукции между государством и инвестором. Такой режим позволяет обеспечить инвестору стабильные экономические и правовые условия деятельности в течение всего периода реализации инвестиционного проекта и может рассматриваться в качестве механизма привлечения в минерально-сырьевой сектор крупномасштабных прямых иностранных инвестиций, а также освоения месторождений, разработка которых при общем налоговом режиме является неэффективной.

Вместе с тем целесообразно сохранение установленного ограничения для применения режима СРП в размере 30% разведанных запасов полезных ископаемых. Как показала практика последних лет, привлечение дополнительных инвестиций на условиях СРП не является критически важным для российской экономики. Как российские, так и иностранные компании, готовы инвестировать в нефтяной сектор и в условиях общей налоговой системы. В других случаях (при отрицательных результатах аукциона на предоставление права пользования участникам недр на иных условиях, чем раздел продукции) может применяться режим СРП

Выводы

Совершенствование НДПИ путем дифференциации его ставки в зависимости от горно-геологических и экономико-географических условий добычи нефти на практике имеет ряд серьезных препятствий и недостатков. Дифференциация ставки НДПИ усложнит администрирование налоговой системы, так как от налоговых органов потребуется контролировать добычу нефти по конкретным месторождениям, а поскольку число разрабатываемых месторождений весьма велико, такой контроль может оказаться недостаточно эффективным и коррупциогенным. Следует также иметь в виду ряд объективных трудностей, связанных с дифференциацией ставки НДПИ. Учесть степень влияния различных геолого-экономических факторов на доходы от добычи нефти при наличии большого числа разрабатываемых месторождений и большом разнообразии условий их разработки практически невозможно. Поскольку ставка НДПИ (или применяемые по-правочные коэффициенты) не может иметь непрерывного характера и изменяется скачкообразно, даже небольшое различие в характеристиках месторождений при применении дифференцированного подхода может приводить к существенным различиям в ставках налога. Нельзя также не отметить, что такой подход создает сильные стимулы для недропользователей к

минимизации ставки налога, например, путем манипулирования данными либо путем коррупции.

Повышение эффективности НДПИ, с нашей точки зрения, может быть обеспечено на основе повышения его прогрессивности путем введения второго уровня ставки налога при высоких мировых ценах на нефть, например, при ценах выше 25 долл. за баррель. Возможно также введение повышенной ставки НДПИ или специального повышающего коэффициента для крупных высокопродуктивных месторождений. Для этого необходимо установление порогового уровня добычи нефти, при превышении которого вводится в действие повышенная ставка налога. В то же время следует учитывать, что постановка вопроса о повышении ставки НДПИ для крупных нефтяных месторождений связана с риском включения в круг рассматриваемых законодательных поправок других вариантов дифференциации.

Необходимо осуществить переход к применению для целей исчисления налогов рыночных цен на нефть, который позволит преодолеть негативные налоговые последствия трансфертного ценообразования. В ближайшей же перспективе целесообразно сохранение специфической ставки НДПИ применительно к нефти как наиболее простого способа решения проблемы трансфертных цен.

Применение экспортной пошлины на нефть целесообразно в течение периода, пока сохраняется существенная разница в уровне внутренних и мировых цен на нефть. В перспективе экспортная пошлина должна быть отменена.

Для новых нефтяных месторождений (лицензионных участков) может быть введен налог на дополнительный доход от добычи углеводородов, который должен уплачиваться недропользователями вместо части НДПИ.

Общая система налогообложения должна дополняться специальным налоговым режимом при выполнении соглашений о разделе продукции.

Реализация данных подходов позволит обеспечить изъятие ресурсной ренты государством и создать благоприятные условия для инвестиций.

Список литературы

1. Налоговый кодекс Российской Федерации: Часть первая. 31.07.1998 № 146-ФЗ. Принят Государственной Думой 16.07.1998, одобрен Советом Федерации 17.07.1998. (в ред. от 07.07.2003).
2. Налоговый кодекс Российской Федерации: Часть вторая. 05.08.2000 № 117-ФЗ. Принят Государственной Думой 19.07.2000, одобрен Советом Федерации 26.07.2000 (в ред. от 07.07.2003).
3. Налоговый кодекс Российской Федерации: Часть вторая. Проект. Внесен Правительством РФ в Государственную Думу Федерального Собрания РФ 31.01.1998. Принят Государственной Думой Федерального Собрания РФ в первом чтении 16.04.1998.
4. Закон РФ от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах» (в ред. от 06.06.2003).
5. Федеральный закон от 30.12.1995 № 225-ФЗ «О соглашениях о разделе продукции» (в ред. от 06.06.2003).
6. Федеральный закон от 08.08.2001 № 126-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие акты законодательства Российской Федерации, а также о признании утратившими силу отдельных актов законодательства Российской Федерации».
7. Федеральный закон от 07.07.2003 № 117-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие законодательные акты Российской Федерации, а также о признании утратившими силу некоторых законодательных актов (положений законодательный актов) Российской Федерации».
8. Федеральный закон «О налоге на дополнительный доход от добычи углеводородов»: Проект. Внесен депутатами Государственной Думы С. Доном, С. Орловой, Л. Маркеловым и др., 1998 г.
9. Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации, признании утратившими силу и внесении изменений в некоторые другие законодательные акты Российской Федерации». Проект Правительства РФ от 18.12.01.
10. Федеральный закон «О внесении дополнений и изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации, отмене и внесении изменений в некоторые другие законодательные акты Российской Федерации» (в части налогообложения при выполнении соглашений о разделе продукции). Проект. Внесен депутатами Государственной Думы Беляковым А.С., Гончаром Н.Н., Жуковым А.Д. и др. 15.02.02.

11. *Бобылев Ю.* Реформирование налогообложения минерально-сырьевого сектора. М.: ИЭПП, 2001.
12. *Волынская Н., Газеев М., Ежов С.* Спецэффекты Налогового кодекса: Акциз или налог на сверхприбыль – есть из чего выбрать // *Нефть и капитал*. 1997. № 7–8. С. 12–15.
13. *Джонстон Д.* Международный нефтяной бизнес: налоговые системы и соглашения о разделе продукции. М.: ЗАО «Олимп-Бизнес», 2000.
14. *Ежов С.* Особенности налоговой системы в нефтяном секторе экономики. М.: Изд-во «А и Б», 1999.
15. Налоговая реформа в России: анализ первых результатов и перспективы развития. М.: ИЭПП, 2002.
16. Нефтяной комплекс России и его роль в воспроизводственном процессе. Научный доклад. М.: Журнал «Эксперт», Топливно-энергетический независимый институт, 2000.
17. Проблемы налоговой системы России: теория, опыт, реформа. М.: ИЭПП, 2000.
18. Проблемы налогообложения в нефтяном секторе России. М.: Бюро экономического анализа, 1998.
19. *Токарев А.* Налоговое регулирование нефтегазового сектора: региональные аспекты. Новосибирск: ИЭ и ОПП СО РАН, 2000.
20. Barrows. World Fiscal Systems for Oil. New York: Barrows, 1994.
21. Baunsgaard T. A Primer on Mineral Taxation. IMF Working Paper, 2001.
22. Conrad R., Shalizi Z., Syme J. Risk Sharing and Rankings of Alternative Contract Instruments, 1991.
23. Garnaut R., Clunies Ross A. Taxation of Mineral Rents. Oxford: Clarendon Press, 1983.
24. Goss Chr. Petroleum and Mining Taxation. Gower, 1986.
25. Johnston D. International Petroleum Fiscal Systems and Production Sharing Contracts. Tulsa: PennWell Publishing Co, 1994.
26. Johnston D. Maturing planet, tougher terms change upstream landscape // *Oil & Gas Journal*. Dec. 13, 1999.
27. Measures to Revitalize the Russian Oil Sector: Tax and Related Reforms. World Bank, Oct. 8, 1998.
28. Nellor D. Taxation of Mineral and Petroleum Resources. Tax Policy: Handbook. Washington: IMF, 1995. P. 237–241.
29. Nellor D., Sunley E. Fiscal Regimes for Natural Resource Producing Developing Countries. IMF Paper on Policy Analysis and Assessment, 1994.

Глава 10. Теория и практика налогового учета в России и зарубежных странах

Введение

В связи с введением в действие с 1 января 2002 г. главы 25 Налогового кодекса «Налог на прибыль организаций» возник ряд вопросов о сути и целесообразности создания в России отдельной учетной дисциплины – налогового учета.

Реформирование системы бухгалтерского учета в нашей стране продолжается на протяжении достаточно длительного периода времени. Однако в настоящий момент можно говорить только об одном свершившемся факте – определении направления реформ, которое было установлено Постановлением Правительства Российской Федерации № 283 от 6 марта 1998 г. «Об утверждении Программы реформирования бухгалтерского учета в соответствии с Международными стандартами финансовой отчетности (МСФО)». Такое направление реформ – переход к Международным стандартам финансовой отчетности – в целом отвечает потребностям развития страны в рамках рыночной экономики и принимает во внимание все современные подходы к решению учетных проблем, сложившиеся в мировой практике.

Реформирование осуществляется постепенно. Комплекс мероприятий и сроки их проведения определены как в вышеупомянутом документе, так и в «Мерах по реализации в 2001–2005 гг. Программы реформирования бухгалтерского учета», одобренных Правительством Российской Федерации⁶².

Трудно недооценить сложности перехода в короткие сроки на совершенно не знакомую отечественному бухгалтеру систему ведения учета и представления отчетности, к тому же основанную на не соответствующих предшествовавшей практике принципах. Тем не менее постепенное принятие новых Положений по бухгалтерскому учету (ПБУ), частично соответствующих МСФО, не решает главной проблемы реформирования системы учета – создания четкой и понятной национальной системы учетных дисциплин, отвечающей требованиям рыночной экономики. Практикуемый подход лишь создает новые трудности, еще больше усложняет и запутывает законодательство по ведению бухгалтерского учета в России.

При анализе направлений реформирования бухгалтерского учета в России необходимо иметь в виду, что в практике развитых стран сложился

⁶² Письмо от 13.04.2001 № КА-П13-06573.

комплекс учетных дисциплин, основанный на четко установленных принципах, нарушение которых ведет к искажению результатов применения той или иной учетной дисциплины. Такая система работает только при целостном подходе к ней. При изменении как условий функционирования предприятий, так и порядка учета некоторых хозяйственных операций и событий, основополагающие принципы остаются неизменными, что позволяет постепенно адаптироваться к новому порядку учета.

Вместе с тем Россия принимает зарубежные стандарты учета и отчетности, оставляя за рамками своей практики сами принципы, лежащие в основе этих стандартов. Система учета на Западе при своем формировании проходила путь от принципов (именно в базовых принципах для системы учета выражены ее цели и задачи) к учетным процедурам. В нашей стране, как правило, меры по реформированию той или иной области бухгалтерского учета идут в обратном порядке: разрабатываются и принимаются новые положения, регламентирующие порядок учета в частичном соответствии с международными стандартами, а цель остается за рамками реформы, так как косвенное или частичное признание российским законодательством по бухгалтерскому учету базовых принципов зарубежной системы учета не обеспечивает их исполнения.

Глава посвящена анализу соотношения финансового и налогового учета в рамках зарубежной системы учетных дисциплин, а также краткому анализу практики применения налогового учета в Российской Федерации. В первом ее разделе рассматриваются теоретические вопросы: структура и основополагающие принципы зарубежной системы учетных дисциплин. Практические аспекты организации налогового учета и финансового учета в части налога на прибыль будут проанализированы во втором и третьем разделах на примере Австрии и США – стран, относящихся к разным моделям учетных систем.

В четвертом разделе проведен анализ практики организации налоговой сферы учета в России. На основе анализа этой практики будут выделены основные проблемы, существующие в настоящий момент в отечественной системе учета, и обозначены возможные пути их решения исходя из международного опыта.

10.1. Зарубежный опыт построения системы учета, ее основополагающие принципы и место налогового учета в системе учетных дисциплин⁶³

Переходя к анализу зарубежного опыта построения учетных систем, следует пояснить, что понимается в данной работе под зарубежной системой учета.

Следует отметить, что в случае необходимости детального анализа учетной практики по какому-либо аспекту хозяйственной жизни предприятия невозможно выделить обобщенное понятие зарубежной системы учета. Каждая страна в той или иной степени имеет свою, отличную от других государств учетную практику. Однако можно говорить о некоторой общности учетных систем при анализе более крупных блоков проблем. Наиболее распространенной является трехмодельная классификация, согласно которой выделяются⁶⁴:

- 1) британо-американская модель (Великобритания, США, Нидерланды, Канада, Австралия и др.);
- 2) континентальная модель (Германия, Австрия, Франция, Швейцария, Италия и др.);
- 3) южноамериканская модель (Бразилия, Аргентина, Боливия и др.).

Основными характеристиками первой модели являются ориентация учета на нужды широкого круга инвесторов, что обусловлено развитым рынком ценных бумаг, отсутствие законодательного регулирования учета, гибкость учетной системы, высокий образовательный уровень как бухгалтеров, так и пользователей финансовой информации.

Вторая модель отличается наличием законодательного регулирования учета, тесными связями предприятий с банками, являющимися основными поставщиками капитала, ориентацией учета на государственные нужды налогообложения и макроэкономического регулирования, консерватизмом учетной политики.

И наконец, основной особенностью третьей модели считается ориентация методики учета на высокий уровень инфляции и нужды государственного регулирования.

⁶³ Автор выражает глубокую признательность Трунину И. В. за научное руководство и содействие в подготовке данной главы.

⁶⁴ Подробнее см.: *Mueller G.G., Gernon H., Meek G. Accounting. An International Perspective*. Homewood: Arwin, 1987.

К первой группе стран относится показательная во многих моментах практика США – GAAP (General Accepted Accounting Principles). Американская практика ведения учета также оказала существенное влияние на Международные стандарты финансовой отчетности – IAS (International Accounting Standards), которые в силу объективных интеграционных процессов в развитии мирового хозяйства приобретают все большее значение как удобное «средство общения» между предприятиями разных стран. Несмотря на различия в учетных традициях стран, где разрабатывались эти системы, они имеют много общего. В частности, совпадают их основополагающие принципы. Именно поэтому, говоря о зарубежной системе учета, мы, в основном, будем иметь в виду систему учета – GAAP/IAS.

10.1.1. Структура зарубежной системы учетных дисциплин

Система учетных дисциплин в зарубежной практике⁶⁵ состоит из трех больших блоков: финансового, управленческого и налогового учета. Они взаимосвязаны, однако каждый имеет свои задачи и порядок организации.

При этом собственно бухгалтерский учет принято подразделять только на две составные части: финансовый и управленческий учеты. Таким образом, налоговый учет рассматривается как обособленная дисциплина на том основании, что его организация в зарубежной практике, как правило, находится вне компетенции предприятия.

Большинство авторитетных пособий по учету в соответствии с Международными стандартами финансовой отчетности и US GAAP⁶⁶ содержат целые главы, посвященные теории финансового и управленческого учета. Теория налогового учета ограничивается определением сущности, целей и задач. Остальное – порядок организации и предоставления конечной информации – является предметом законодательного регулирования и не нуждается в теоретической базе. Можно сделать вывод о том, что налоговый учет в зарубежной практике является, по сути, сугубо практической дисциплиной, необходимость которой не следует из задач эффективного управления предприятием, а диктуется лишь требованиями налогового законодательства.

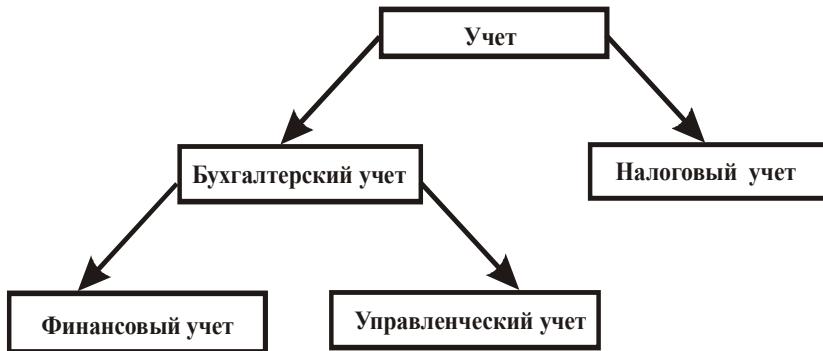
Еще один фактор подобного деления (см. *схему 10.1*) – отсутствие четкой границы между финансовым и управленческим учетом (например, учет затрат – cost accounting – можно обоснованно отнести к каждому из этих

⁶⁵ См., например: *Pelverd E. Meedlef, Henry R. Anderson, James C. Caldwell. Principles of Accounting. Chapter 1.*

⁶⁶ Например: *Pelverd E. Meedlef, Henry R. Anderson, James C. Caldwell. Principles of Accounting; Lanny G. Chasteen, Richard E. Flaherty, Melvin C. O'Connor. Intermediate Accounting.*

блоков): существуют только критерии деления информации на финансовую и управленческую, в то время как налоговый учет обособлен уже тем, что порядок его организации установлен законодательно. Обособленность налогового учета проявляется также в том, что для него сложилось однозначное определение (см. ниже); остальные два блока системы учетных дисциплин строгих определений не имеют. Наличие такого определения объясняется тем, что только налоговый учет имеет одноплановую и однозначную цель.

Схема 10.1
Структура зарубежной системы учетных дисциплин⁶⁷



Можно привести следующие определения основных видов учета⁶⁸:

Финансовый учет связан с результатами деятельности предприятия, и основными пользователями финансовой информации (в форме финансовой отчетности) являются внешние экономические агенты. Для финансового учета разработана система требований, норм, правил и принципов, чтобы внешний пользователь мог иметь объективную оценку финансового положения предприятия, его платежеспособности, кредитоспособности, оценить степень рентабельности инвестиций в данное предприятие и принять обоснованное решение о своих действиях.

Управленческий учет связан с процессом формирования, контроля и планирования затрат, с выбором управленческих решений, и эта информация доступна только менеджерам предприятия. Соответственно к данным управленческого учета, предназначенным для менеджеров предприятия,

⁶⁷ См., например: *Pelverd E. Meedlef, Henry R. Anderson, James C. Caldwell. Principles of Accounting. Chapter 1.*

⁶⁸ См. там же.

предъявляются совершенно иные требования, чем к информации, предоставленной в финансовой отчетности и предназначеннной для внешних пользователей. Требования к управленческой информации устанавливаются самим предприятием.

Налоговый учет – это система сбора и обработки информации для определения базы по налогу на доход (прибыль) предприятия в соответствии с требованиями налогового законодательства. Необходимость ведения налогового учета обусловлена исключительно интересами органов государственного управления.

В табл. 10.1 наглядно представлены различия между финансовым, управленческим и налоговым учетом⁶⁹.

Таблица 10.1
Различия между финансовым, управленческим и налоговым учетом

Характеристики	Финансовый учет	Управленческий учет	Налоговый учет
1	2	3	4
<i>Пользователи</i>	Внешние	Внутренние	Исключительно налоговые органы государства
<i>Объект</i>	Предприятие в целом	Отдельные подразделения и части предприятия	Предприятие в целом
<i>Периодичность</i>	Год	По мере необходимости; строгой периодичности не существует	Устанавливается налоговым законодательством. Как правило, год
<i>Измерители</i>	Денежные	Любые: исторические и «будущие» деньги, натуральные измерители	Денежные
<i>Учетная система</i>	Метод начислений и двойная запись	Любая полезная система	Устанавливается налоговым законодательством

⁶⁹ См., например: Соловьева О.В. Зарубежные стандарты учета и отчетности. М., 1998; Pelverd E. Meedlef, Henry R. Anderson, James C. Caldwell. Principles of Accounting.

<i>Информационные характеристики</i>	Объективность, поскольку опирается на оценку прошлых событий, для которой установлены общепринятые принципы	Субъективность, поскольку носит чисто прогнозный характер	Объективность, поскольку опирается на прошлые события, а правила оценки событий устанавливаются законом
--------------------------------------	---	---	---

Продолжение таблицы 10.1

1	2	3	4
<i>Обязательность ведения учета</i>	Все предприятия, независимо от формы собственности и организации бизнеса, должны вести финансовый учет	Отсутствует	Устанавливается налоговым законодательством. Как правило, на все предприятия возложена обязанность вести налоговый учет; все предприятия должны предоставлять декларацию по налогу на прибыль в налоговые органы
<i>Регулирование</i>	Национальные стандарты учета [*]	Отсутствует	Национальное налоговое законодательство

^{*} Постановка и ведение финансового учета в зарубежной практике относится к компетенции самого предприятия. Однако принципы и правила ведения учета и составления отчетности регулируются либо национальным законодательством (например, в Австрии), либо национальными общепринятыми стандартами, разрабатываемыми профессиональными организациями бухгалтеров (например, в США). Необходимость регулирования обусловлена главной целью финансового учета: обеспечить объективную и содержательную информацию для принятия решений различными группами пользователей. Для достижения этой цели проводятся научные исследования, разрабатываются национальные стандарты учета, ведется работа по унификации учета на международном уровне.

В аналитических целях необходимо понимать место каждого из разделов учета в общей системе учетных дисциплин; если такого понимания нет, создается ряд ошибочных представлений. Одним из таких представлений, получивших широкое распространение в России после вступления в действие главы 25 Налогового кодекса, является следующее: не существует отдельной отрасли налогового учета; налогооблагаемая прибыль получается из показателя прибыли в финансовой отчетности путем корректировок.

В отношении данного утверждения следует отметить, что методические споры о возможности существования налогового и управленческого учета в

качестве самостоятельных дисциплин идут давно. Но в рамках данной работы нас интересуют в большей степени не теоретические соображения, а практические результаты. С точки зрения практики можно утверждать: несамостоятельность налогового и управленческого учета выражается в том, что их данные основаны на первичных бухгалтерских документах, которые также являются отправной точкой для финансового учета. Именно эта общность и дает возможность говорить о системе учета на предприятии.

Таким образом, налоговый и финансовый учет имеют разные цели, разрабатываются и регулируются разными организациями и для реализации этих целей и получения неискаженного результата ведутся на практике раздельно. Возможность получения показателя налогооблагаемой прибыли из итоговых данных финансового учета действительно есть; однако, как будет показано далее, эта возможность имеет совсем другой, отличный от упрощения порядка учета, смысл.

10.1.2. Основополагающие принципы системы учета в зарубежных странах

Как правило, система учета в зарубежных странах с развитой рыночной экономикой построена на некотором наборе обязательных принципов. При этом предусмотренные в стандартах учета или законодательстве о бухгалтерском учете конкретные учетные процедуры могут быть изменены или дополнены, если разработаны лучшие по сравнению с существующими методы отражения хозяйственных операций или если изменились обстоятельства⁷⁰. В то же время принципы ведения остаются неизменными и не зависят от учетных процедур.

Этим принципам в зарубежной практике придается большое значение, поскольку теоретические, на первый взгляд, положения, содержащиеся в принципах учета, оказывают существенное влияние на практику ведения учета и являются базой для принятия решений.

Основополагающим принципом зарубежной системы учета является ориентация на приоритетного пользователя: собственников, кредиторов предприятия и других внешних пользователей – для финансового учета; на менеджеров – для управленческого учета; и соответственно на налоговые органы – для налогового учета. Все остальные принципы в той или иной степени можно рассматривать как следствия этого.

Каждый пользователь в зависимости от собственных целей предъявляет разные требования к информации, возникающей в итоге одной из форм

⁷⁰ Pelverd E. Meedlef, Henry R. Anderson, James C. Caldwell. Principles of Accounting. Chapter 1. P. 10. Statement of Accounting Principles Board No 4, par. 138.

учета. Для удобства приоритетного пользователя виды учета организованы соответственно его требованиям (см. табл. 10.1).

Деление учетных дисциплин на финансовый, управленческий и налоговый учет происходит как следствие принципа ориентации на приоритетного пользователя, и совмещение каких-либо из этих форм учета противоречит основополагающим принципам, т.е. недопустимо.

Требования пользователя к информации также считаются основополагающим принципом. Основное требование к учетной информации – это ее полезность для принятия решений приоритетным пользователем. Чтобы информация была полезной, она должна обладать определенными характеристиками. Нетрудно предположить, что эти характеристики будут изменяться в зависимости от того, какой блок учета рассматривается.

Наиболее четко оформлены в зарубежной практике принципы финансового учета. Это объясняется особой сложностью его функций, а также тем, что приоритетный пользователь здесь – внешний.

В США эти принципы закреплены в Положениях о концепциях финансового учета (Statements of Financial Accounting Concepts), выпущенных Комитетом по стандартам финансового учета (FASB – Financial Accounting Standards Board), организацией, документы которой – Положения о стандартах финансового учета (Statements of Financial Accounting Standards) – формируют основную составляющую GAAP⁷¹.

Международные стандарты также содержат Концептуальные основы подготовки и представления финансовой отчетности (Framework for the Preparation and Presentation of Financial Statements), в которых изложены основные принципы учета и составления отчетности⁷².

Эти принципы можно считать общепринятыми на международном уровне, поскольку в той или иной форме они закреплены в учетных стандартах всех стран⁷³. С 1995 г. такие принципы прямо, косвенно или частично были признаны в России и декларированы в Положении по бухгалтерскому учету «Учетная политика предприятия» от 28 июля 1994 г. (ПБУ 1/94), хотя, к сожалению, их практическое применение затруднено.

Принципы финансового учета в зарубежной практике делятся на три группы: качественные характеристики учетной информации, принципы учета этой информации и элементы финансовой отчетности. В дальнейшем

⁷¹ Lanny G. Chasteen, Richard E. Flaherty, Melvin C. O'Connor. Intermediate Accounting.

⁷² International Accounting Standards 1996. International Accounting Standards Committee. 167 Fleet Street. London. UK.

⁷³ Соловьева О.В. Зарубежные стандарты учета и отчетности. М., 1998. С. 34.

мы не будем детально рассматривать третью группу, сугубо бухгалтерскую. В то же время остальные две группы содержат позиции, в какой-то мере свидетельствующие о невозможности объединения финансового и налогового учета.

Требования к качеству информации в рамках финансового учета включают следующие характеристики⁷⁴:

- понятность информации;
- ее уместность (существенность и своевременность);
- достоверность (правдивость, преобладание экономического содержания над юридической формой, нейтральность, полнота и принцип осмотрительности).

Логично предположить, что если налоговый учет не является самостоятельной дисциплиной, то для него безоговорочно верны принципы организации финансового учета. Однако из приведенного перечня можно видеть, что некоторые положения не соблюдаются полностью и даже не могут соблюдаться в рамках налогового учета. Речь идет прежде всего о требовании нейтральности (neutrality) информации, принципе осмотрительности и принципе начислений (accrual basis).

Как правило, налоговый учет ведется по методу начислений. Однако существует целый ряд финансовых операций и событий, которые учитываются для целей налогообложения на основе кассового метода (например, гарантийные обязательства в американской практике)⁷⁵. В зарубежной практике финансового учета признание событий и операций на основе кассового метода недопустимо, так как нарушаются условия сразу двух базовых концепций в рамках принципа начислений – собственно метода начислений (accrual basis) и принципа соответствия (matching concept).

Соблюдение двух других обозначенных требований в рамках налогового учета представляется спорным. Отражение в отчетности финансового результата деятельности предприятия – цель не настолько однозначная, как расчет налогооблагаемой прибыли, поэтому принцип нейтральности информации, согласно которому информация не должна содержать пристрастных оценок, в финансовом учете вполне соблюдаем и, более того, следует интересам внешнего пользователя. Финансовый результат – понятие

⁷⁴ Переченьдается согласно Международным стандартам финансовой отчетности. См.: *Hennie van Greuning, Marius Koen*. Международные стандарты финансовой отчетности: практическое пособие. Второе издание. ICAR Publishing. 2000.

⁷⁵ Другие примеры возникающих по причине применения в налоговом учете кассового метода разниц синхронизации см. в разделе 3 «Учет по налогу на прибыль в США».

многоплановое, и не обязательно при большой прибыли в текущем периоде характеристика финансового состояния предприятия будет положительной. Понятие «налогооблагаемая прибыль» не имеет аспектов, оно само по себе цель для налогового учета. Как будет выглядеть нейтральная оценка налогооблагаемой прибыли, представить трудно.

Порядок расчета прибыли для целей налогообложения урегулирован налоговыми законодательством; сумма налогооблагаемого дохода, с точки зрения налогового законодательства, может быть рассчитана правильно или неправильно, если какое-либо предписание закона не соблюдено. Само понятие «оценка» для событий и операций здесь недопустимо. Лицо, ведущее налоговый учет, не оценивает финансовые события и операции, а только рассчитывает суммы доходов и вычетов в соответствии с налоговыми законодательством. Полагать рассчитанную в соответствии с законом сумму налогооблагаемой прибыли «нейтральной» информацией неверно, так как государство при разработке налогового законодательства всегда в большей степени преследует собственные интересы, чем интересы собственников предприятий. Конечно, «беспристрастная информация» может интерпретироваться как «соответствующая закону», т.е. без пристрастий лица, ведущего налоговый учет. Но нейтральной такая информация считаться не может в силу указанной выше причины.

К тому же имеет смысл говорить о нейтральности информации в общем понимании, если для этой информации существует несколько групп пользователей с различными интересами. Только в этом случае принцип нейтральности информации будет направлен на одинаковое соблюдение интересов всех пользователей. Пользователь информации, возникающей на выходе налогового учета, только один: это налоговые органы государства.

И наконец, принцип осмотрительности (состоит в большей готовности к признанию потенциальных убытков, а не потенциальных прибылей) имеет смысл только в отношении финансовой сферы учета, так как связан с процедурой оценки бухгалтером финансовых событий и операций. Варианты количественного признания событий и операций, существующие для финансового учета, в налоговом учете отсутствуют, так как процедуры расчета доходов и вычетов однозначно прописаны в налоговом законодательстве.

От общих вопросов перейдем к рассмотрению практики налогового учета в зарубежных странах. Ниже будут представлены два примера организации налогового учета в соответствии с различными моделями учетных систем: в Австрии и в США.

10.2. Налоговый учет в Австрии⁷⁶

Австрия относится к группе стран с континентальной моделью организации бухгалтерского учета. Одной из главных отличительных черт данной модели является ориентация учета на государственные нужды налогообложения и макроэкономического регулирования; тем не менее здесь также имеются существенные различия в организации финансового и налогового учета, что и будет показано в данном разделе.

Организация бухгалтерского учета в Австрии имеет много общего с российской практикой. В первую очередь, это сильное государственное регулирование всей системы учета: как в России, так и в Австрии именно государство активно создает учетные правила, обязательные для соблюдения всеми участниками экономического процесса. Общие положения австрийского федерального закона «О ведении бухгалтерского учета на предприятии» во многом аналогичны требованиям Федерального закона РФ от 21 ноября 1996 г. «О бухгалтерском учете». Австрийские предприятия в обязательном порядке используют план счетов, разработанный Австрийской экономической палатой, а также заполняют в рамках финансовой отчетности обязательные формы бухгалтерского баланса и отчета о прибылях и убытках.

Австрийский налоговый учет организован таким образом, что получение показателя налогооблагаемой прибыли из данных финансовой отчетности закреплено законодательно. Форма декларации по налогу на прибыль предприятий начинается со строки «Прибыль/убыток по данным финансовой отчетности». Тем не менее австрийские предприятия не освобождены от необходимости вести налоговый учет.

Из приведенных ниже примеров нетрудно видеть, что правила ведения австрийского налогового учета содержат многие из тех положений, которые подвергаются в настоящее время критике в России. Это, например, нормирование определенных видов расходов для вычета при налогообложении, а также оценка налогооблагаемой базы и начисление амортизации некоторых видов активов.

10.2.1. Понятие прибыли, доходы и расходы организации

В соответствии с нормами австрийского налогового законодательства под прибылью, подлежащей налогообложению, понимается величина, полученная путем корректировки доходов компании на величину понесенных ею расходов в пределах лимитов, установленных соответствующими нормативами.

⁷⁶ Автор благодарит Бочкареву М.В. за предоставленные материалы к данному разделу.

мативными актами. Для организаций, которые в соответствии с федеральным законом «О ведении бухгалтерского учета на предприятии» обязаны вести бухгалтерские счета (обязанность вести бухгалтерские счета не налагается на малые предприятия и частных предпринимателей), под прибылью, подлежащей налогообложению, понимается бухгалтерская прибыль⁷⁷, скорректированная с учетом требований налогового законодательства. Таким образом, понятие «прибыль» включает в себя следующие составляющие: доходы, расходы, которые в целях налогообложения принимаются к вычету в полном объеме, расходы, которые в целях налогообложения принимаются к вычету в пределах законодательно установленных норм.

В соответствии с положениями закона «О налоге на доходы» у компании есть четыре основных источника доходов, к числу которых относятся:

- торгово-промышленная деятельность;
- деятельность в сфере сельского хозяйства и лесной промышленности (согласно австрийскому законодательству эти виды деятельности исключены из состава торгово-промышленных и регулируются отдельными нормативными актами);
- отдельные операции инвестиционного или финансового характера (в тех случаях, когда их нельзя отнести к первым двум видам деятельности);
- прочие операции.

При этом все доходы организаций, которые в соответствии с законом «О ведении бухгалтерского учета на предприятии» обязаны вести бухгалтерские счета, приравниваются к доходам от торгово-промышленных видов деятельности⁷⁸.

Согласно § 23 Закона «О налоге на доходы», к доходам от торгово-промышленных видов деятельности относятся доходы, полученные организацией в результате планомерной, самостоятельной экономической деятельности, предпринимаемой с целью извлечения прибыли, если эта деятельность не относится к разряду так называемых свободных профессий (адвокат, врач, писатель, репетитор) и не связана с сельским хозяйством и лесной промышленностью. Фактически под это определение подпадают все значимые для экономики виды деятельности.

⁷⁷ Здесь и далее под бухгалтерской прибылью понимается прибыль по данным финансового учета.

⁷⁸ П. 3, § 7 Закона «О налоге на прибыль организаций».

Ограниченнную ответственность по уплате налога на прибыль несут организации, для которых одновременно выполняются следующие два условия:

- организация не имеет юридического адреса на территории Австрии;
- руководство организации находится за пределами Австрийской Республики.

Для таких организаций применяются особые методы расчета налогооблагаемой базы. Налогом облагается не вся прибыль предприятия, а лишь та ее часть, которая была получена от отдельных видов операций, специально обозначенных в соответствующих нормативных актах. К ним с определенными оговорками относятся те же самые виды деятельности, что и указанные выше в качестве основных источников доходов компаний. Таким образом, налогообложению даже в случае ограниченной ответственности по уплате налога на прибыль подлежат доходы:

- от торгово-промышленной деятельности при условии, что она осуществляется на территории австрийской республики;
- от деятельности в сфере сельского хозяйства и лесной промышленности (с аналогичной оговоркой);
- от деятельности по оказанию консалтинговых услуг, услуг по подбору персонала, технической поддержки;
- от отдельных операций инвестиционного и финансового характера.

В отличие от общепринятой классификации расходов, а именно деления их на расходы, которые в целях налогообложения принимаются к зачету в полном объеме, и расходы, которые в целях налогообложения принимаются к зачету в пределах установленных норм, закон «О налоге на доходы» выделяет следующие две группы расходов:

- расходы, не требующие дополнительного законодательного регулирования (к этой группе расходов относятся как расходы, принимаемые к зачету в полном объеме, так и расходы, которые лимитируются определенными нормативами); и
- расходы, в отношении которых действует особый порядок учета, детально прописанный в нормативных актах налогового законодательства Австрии.

В соответствии с § 4 Закона «О налоге на доходы» в состав расходов организации включаются:

1) отчисления в производственные фонды взаимопомощи в пределах 10% от фонда оплаты труда при условии, что это не приводит к чрезмерному завышению имущества фондов. Нормальный или средний размер имущества производственного фонда взаимопомощи определяется исходя из

его функционального назначения. Для фондов, осуществляющих выплату единовременных пособий, нормальный размер имущества рассчитывается исходя из средней потребности фонда в денежных средствах. Период, за который рассчитывается средняя потребность фонда в денежных средствах, как правило, составляет три года.

Нормальный размер имущества фондов, которые осуществляют выплату пособий, носящих постоянный характер: пособия по инвалидности, по потере кормильца, иные аналогичные виды пособий, определяется исходя из потребностей фонда в капитале для продолжения своей деятельности с учетом новых заявок, представленных для рассмотрения руководству фонда взаимопомощи;

2) отчисления в фонд совета предприятия в пределах 3% от фонда оплаты труда;

3) 25% от общей величины всех расходов⁷⁹ на научно-исследовательские работы в области разработки и усовершенствования изобретений, признанных полезными для народного хозяйства в целом. Ценность изобретения подтверждается соответствующими документами, завизированными министром по экономическим вопросам, либо патентом, полученным в порядке, установленном законодательством Австрии.

В тех случаях, когда указанные расходы превышают среднее значение, рассчитанное для трех последних лет, в целях налогообложения принимается до 35% от общей величины фактически произведенных расходов (за вычетом расходов, связанных с амортизацией соответствующих производственных фондов, и административных расходов);

4) пожертвования в пользу Национальной библиотеки Австрии, Дипломатической академии, Института археологии, Института историографии, музеев, Федеральной Комиссии по охране исторических ценностей и памятников архитектуры;

5) расходы на обучение персонала: в полном объеме, если они связаны с повышением квалификации либо профессиональной переподготовкой сотрудников; в пределах 9% от общей величины – для остальных видов расходов на обучение персонала;

6) командировочные расходы в пределах норм, установленных законом;

7) расходы на ремонт и содержание объектов жилищного фонда, входящих в состав основных средств и предоставленных для проживания лицам, не являющимся сотрудниками данной организации, на условиях договора аренды. В целях налогообложения указанные расходы принимаются к

⁷⁹ За вычетом расходов на амортизацию зданий и оборудования, а также административных расходов.

вычету равными долями в течение десяти лет при условии, что их финансирование осуществлялось не за счет целевых государственных субсидий. В противном случае расходы не уменьшают величину налогооблагаемой прибыли;

8) расходы на приобретение малоценных и быстроизнашивающихся предметов, стоимость которых не превышает 400 евро;

9) добровольные членские взносы за участие в профессиональных и экономических объединениях в сумме, определенной уставом данного объединения;

10) убытки, выявленные в текущем году в результате перехода на новый способ определения размера прибыли, принимаются к вычету равными долями в течение семи лет. Прибыль, выявленная в результате указанного перехода, приводит к увеличению налогооблагаемой базы текущего отчетного периода.

Вопросы учета в целях налогообложения прибыли амортизационных отчислений, представительских расходов, начисленных резервов и убытков прошлых лет регулируются нормативными актами налогового законодательства Австрии.

10.2.2. Учет амортизационных отчислений в целях налогообложения прибыли

Механизм начисления амортизационных расходов для целей налогового учета четко прописан в нормативно-правовых документах, к числу которых в первую очередь относятся Закон «О налоге на доходы» и Федеральное положение «О налогах и сборах». В соответствии с их положениями правом на осуществление амортизационных отчислений обладает только собственник имущества, классифицируемого как основное средство. Таким образом, поскольку договор аренды не ведет к потере права собственности на имущество, сданное в аренду, то исключительным правом на осуществление амортизационных отчислений и принятие их к зачету в целях налогообложения обладает лишь арендодатель. В случае договора лизинга это право, как правило, принадлежит лизингодателю и только после перехода объекта лизинга в собственность лизингополучателя, последний получает право на уменьшение налогооблагаемой прибыли на величину амортизационных отчислений по данному объекту. Если одна сторона безвозмездно передает другой стороне имущество, являющееся объектом основных средств и принадлежащее ей на праве собственности, с тем чтобы в результате использования данного имущества вторая сторона извлекала доходы, и при этом право собственности на безвозмездно переданное имущество со-

храняется за первой стороной, то обе стороны лишаются права на принятие к зачету амортизационных отчислений.

Амортизация начисляется за год, если объект основных средств использовался в течение срока, превышающего шесть месяцев. В противном случае амортизация начисляется за полгода. При этом, согласно нормам австрийского налогового права, для начисления амортизации может применяться только метод линейного списания; применение других методов: производственного, суммы лет, уменьшаемого остатка – считается недопустимым. Исключение сделано лишь для объектов основных средств, принятых в эксплуатацию до 1 января 1989 г. Для них начисление амортизации осуществляется в соответствии с теми методами, которые были выбраны предприятием при принятии указанных объектов в эксплуатацию.

Данная норма является обязательной для всех организаций. Ее нарушение ведет к потере налоговых вычетов в виде амортизационных отчислений.

Результат от выбытия объекта основных средств рассчитывается путем сопоставления полученных от выбытия основного средства доходов и его остаточной стоимости, скорректированной в соответствии с требованиями налогового законодательства.

Поскольку расчет величины амортизационных отчислений базируется в том числе и на сроке полезного использования объекта основных средств, австрийское налоговое законодательство содержит нормы, регулирующие данное понятие.

В общем случае под сроком полезного использования понимается период времени, в течение которого объект основных средств сохраняет основные технические и экономические характеристики, делающие его пригодным для использования. Оценка предполагаемого срока службы производится на основе объективных критериев, к числу которых относятся физический и моральный износ. Обязанность по определению срока полезного использования объекта основных средств возложена непосредственно на налогоплательщика. Проводя оценку основных средств, он должен принимать во внимание все факторы, могущие повлиять на продолжительность срока их службы, начиная от технических параметров самого объекта и заканчивая конкретными условиями его применения. В тех случаях, когда срок полезного использования не является законодательно установленным, налогоплательщики могут оценивать его исходя из данных, содержащихся в таблицах, изданных Министерством экономики Германии⁸⁰. При этом

⁸⁰ В Австрии отсутствуют сведенные в один документ критерии оценки срока полезного использования основных средств. Поскольку системы учета в Австрии и

уполномоченным налоговым органам предоставлено право проверять правильность выбранного метода оценки и его обоснованность. Если в ходе проверки выяснится, что оценка срока полезного использования объекта основных средств, положенная в основу расчета амортизации, не обоснована, то налоговые органы оставляют за собой право не принимать соответствующие амортизационные вычеты в целях налогообложения.

В случае, когда срок полезного использования объекта основных средств изначально был определен неверно, а его отклонение от нового значения превышает 20%, организация обязана соответствующим образом скорректировать величину ежегодных амортизационных отчислений. В соответствии с действующим налоговым законодательством Австрии указанная корректировка может осуществляться двумя способами:

- путем распределения остаточной стоимости объекта на оставшийся срок его эксплуатации; и
- приостановлением начисления амортизационных отчислений для целей налогообложения до того момента, когда величина скорректированной остаточной стоимости объекта совпадет с его остаточной стоимостью до корректировки.

В случае, когда срок полезного использования объекта основных средств оказывается ошибочно завышен, корректировка амортизационных отчислений может производиться только одним способом, а именно: путем распределения остаточной стоимости объекта на оставшийся срок его эксплуатации.

В § 8 Закона «О налоге на доходы» содержатся дополнительные положения, регулирующие механизм начисления амортизационных расходов. Они устанавливают единые нормы амортизации для зданий производственного и общего назначения. Так, норма амортизации заводских, складских и иных производственных помещений определена на уровне 3%. Для офисных помещений банков и страховых компаний этот показатель не превышает 2,5%; для остальных помещений он закреплен на уровне 2%.

Особые требования предъявляются к амортизации зданий, являющихся памятниками архитектуры. В отношении данной группы основных средств закон позволяет отступать от общего правила в том случае, если получено специальное разрешение федеральной комиссии по охране исторических ценностей и памятников архитектуры. При этом в законе специально оговорено, что финансирование покупки не должно осуществляться за счет средств государственных бюджетов любого уровня. Соблюдение всех ука-

Германии во многом схожи, австрийские предприятия могут пользоваться документом, разработанным Министерством экономики Германии.

занных требований позволяет полностью самортизировать здание, представляющее особую историческую или культурную ценность, в течение 10 лет.

10.2.3. Отражение представительских расходов в налоговом учете

Что касается представительских расходов, то в общем случае они не принимаются к вычету в целях налогообложения⁸¹. Тем не менее Закон «О налоге на доходы» выделяет определенную категорию представительских расходов, которые можно списывать на затраты в полном объеме. К ним относятся:

- расходы по размещению и приему деловых партнеров организации в том случае, если указанные расходы являются неотъемлемой частью услуг, оказываемых принимающей стороной, либо если они непосредственно связаны с услугами, оказываемыми данной организацией. В качестве примера подобного рода расходов можно назвать расходы, связанные с проживанием и питанием во время процесса обучения, если они непосредственно включены в стоимость обучения; а также
- расходы на проведение делового обеда/ужина при условии, что они проводятся в ресторане, кафе, других аналогичных местах⁸². Расходы, которые несет принимающая сторона, организуя деловой ужин дома у одного из своих сотрудников, не уменьшают налогооблагаемую базу.

Наряду с расходами, которые в целях налогообложения принимаются к зачету в полном объеме, закон выделяет также особую группу представительских расходов, списываемых на затраты в пределах 50% от общей суммы фактически произведенных платежей. Примером здесь могут служить:

- расходы на проведение фуршетов во время пресс-конференций, иных мероприятий, носящих информационный характер;
- расходы на проведение банкета при условии, что он проводится в буфете/столовой организации, являющейся принимающей стороной; а также
- затраты, связанные с организацией шведского стола во время деловых переговоров.

⁸¹ § 20 закона «О налоге на доходы».

⁸² Распоряжение Министерства финансов Австрии от 28.12.2001.

10.2.4. Резервы

В соответствии с нормами австрийского законодательства под резервами понимаются обязательства с неопределенным сроком или суммой, возникшие в результате прошлых событий и являющиеся (с высокой долей вероятности) источником уменьшения ожидаемых экономических выгод в будущем. Торговый кодекс⁸³ различает следующие три вида резервов:

- резервы предстоящих расходов и платежей;
- оценочные резервы;
- резервы, начисляемые исходя из предшествующего опыта предприятия (фактически такие резервы являются разновидностью резервов предстоящих расходов и платежей. Различие между ними состоит в том, что начисление резервов предстоящих расходов и платежей производится лишь в случае, если на день составления баланса имеются веские основания ожидать уменьшения будущих экономических выгод. При этом предшествующий опыт компании не считается веским основанием для начисления резерва предстоящих расходов и платежей. В данной ситуации компания может начислить лишь этот вид резерва).

В соответствии с требованиями австрийского налогового законодательства в целях налогообложения принимаются только первые два вида резервов: резервы предстоящих расходов и платежей и оценочные резервы⁸⁴; третий вид резервов не признается в качестве расходов и, следовательно, приводит к увеличению налогооблагаемой прибыли. При этом Закон «О налоге на доходы» специально оговаривает положение о том, что отражение резервов в финансовой отчетности осуществляется не в полном объеме, а лишь в пределах 80% от общей суммы. Исключением из этого правила являются отчисления в резервный фонд выплаты пособий по увольнению, фонд пенсионного обеспечения и т. п., а также резервы, в отношении которых имеется уверенность в том, что они будут ликвидированы в течение одного года со дня составления баланса.

Решение о начислении резерва в полном объеме выносится отдельно по каждому виду резервов исходя из имеющейся у предприятия информации относительно ожидаемых сроков их ликвидации. При этом необходимо учитывать тот факт, что Закон «О налоге на доходы» не предусматривает разделения резервов на долго- и краткосрочные. В результате может сложиться такая ситуация, когда компания будет вынуждена начислять резервы в соответствии с правилами, приведенными выше, что может привести к

⁸³ § 198 HGB.

⁸⁴ § 9 Закона «О налоге на доходы».

завышению величины резервов, отраженных в балансе, а следовательно, к занижению прибыли.

Согласно требованиям австрийского налогового законодательства, организация может отражать в балансе дисконтированную величину резервов при условии, что она не превышает 80% от общей суммы резервов.

Введение нового механизма отражения резервов в финансовой отчетности (в пределах 80% от общей суммы, а не в полном объеме) привело к значительному увеличению прибыли отчетного года для большинства компаний. В связи с этим Министерством финансов Австрии были изданы специальные постановления, регулирующие вопросы отражения прибыли, возникшей в результате перехода на новый механизм учета резервов. В соответствии с положениями § 124b Закона «О налоге на доходы» прибыль, полученная в результате введения новых методов отражения резервов, увеличивает налогооблагаемую базу текущего отчетного периода и, по желанию организации, следующих за ним четырех отчетных периодов⁸⁵. Таким образом, предприятию предоставлена возможность самостоятельно решать, в каком объеме списывать прибыль, возникшую в результате перехода на новую систему отражения резервов в отчетности, на прибыль текущего периода (но не менее 20% ежегодно).

10.2.5. Убытки прошлых лет

Наряду с требованиями, предъявляемыми к механизму начисления амортизации и учету резервов в целях налогообложения, австрийское законодательство содержит также положения, регулирующие порядок переноса убытков прошлых лет на прибыль текущего периода. В соответствии с § 18 закона «О налоге на доходы» убытки прошлых лет уменьшают налогооблагаемую базу отчетного периода. При этом если ранее прибыль, направленная на погашение убытка прошлых лет, подлежала освобождению от налогообложения в течение 7 лет с года получения убытка, то в настоящий момент подобных ограничений не существует⁸⁶. Закон, однако, устанавливает верхний предел для перенесенных убытков, которые организация может принять к зачету в целях налогообложения. Он составляет 75% от общей величины прибыли, полученной в результате финансово-хозяйственной деятельности предприятия. Очевидно, что указанное правило вступает в действие только в том случае, если общая сумма перенесенных убытков

⁸⁵ Поскольку норма о переходе на новый механизм отражения резервов в балансе распространяется на отчетность, составленную после 01.01.2001, то текущим отчетным периодом будет считаться 2001 год, соответственно последующие за ним четыре отчетных периода – 2002, 2003, 2004 и 2005.

⁸⁶ § 124b Закона «О налоге на доходы».

превышает величину, равную 3/4 прибыли текущего периода без учета случайных прибылей/убытков.

В соответствии с положениями закона «О налоге на доходы» убытки, возникшие в 1989, 1990 гг. и не принятые к зачету до 1995 г., переносятся на прибыль отчетных периодов 1998, 1999, 2000, 2001 и 2002 гг. в пределах 20% от общей суммы понесенного убытка⁸⁷. При этом общее правило, регулирующее порядок принятия к зачету убытков прошлых лет, сохраняет свою силу. Таким образом, убытки, возникшие в 1989, 1990 гг. и не принятые к зачету до 1995 г., могут быть перенесены на прибыль отчетного периода 1998–2002 гг. в пределах 1/5 от общей суммы понесенного убытка только в том случае, если эта величина не превышает установленный законодательством 75% лимит.

10.2.6. Выводы

Подведем итоги. В *табл. 10.2* приведены различия в признании расходов для целей финансового и налогового учета в Австрии в условиях получения налогооблагаемой прибыли через корректировку бухгалтерской прибыли.

Таким образом, можно видеть, что в австрийской бухгалтерской практике существуют серьезные различия в ведении финансового и налогового учета. Несмотря на то, что налогооблагаемая прибыль получается в рамках австрийской практики путем корректировок данных финансовой отчетности, для осуществления таких корректировок необходим отдельный налоговый учет расходов. В частности, это касается и амортизации основных средств, которая входит составной частью в себестоимость реализованной продукции, что, в свою очередь, формирует показатель финансовой прибыли в отчете о прибылях и убытках предприятия.

С точки зрения положений, принятых в настоящий момент в рамках Международных стандартов финансовой отчетности, подобная практика организации налогового учета не может считаться положительной, так как допускает вмешательство регулирующих норм налогового законодательства в область финансового учета. Такой подход отнюдь не упрощает работу бухгалтера, но в конечном счете приводит к искажению финансового результата функционирования предприятия. Проведение корректировок бух-

⁸⁷ П. 7, § 117 Закона «О налоге на доходы».

галтерской прибыли с целью получения налогооблагаемого дохода приводит к несоответствию в финансовом учете начисленных налоговых выплат реальным; искаются данные отчетности в части финансового результата предприятия и информации о будущих денежных потоках.

Механизм корректировок бухгалтерской прибыли для получения налогооблагаемого дохода, по сути, одинаков для всех учетных систем. Подробно этот механизм будет показан в следующем разделе на примере США, где он используется с обратной целью – в финансовом учете корректируются реальные налоговые выплаты для приведения их в соответствие начисленным расходам по налогу на прибыль.

В информационных целях в табл. 10.3 приведена форма декларации по налогу на прибыль предприятий в Австрии⁸⁸.

Таблица 10.2
Различия в финансовом и налоговом учете в Австрии⁸⁹

Вид расходов	Финансовый учет	Налоговый учет
I. Амортизационные отчисления:		
1. Метод линейного списания	Используется	Используется
2. Производственный метод	Используется	Нельзя использовать
3. Метод суммы лет	Используется	Нельзя использовать
4. Метод снижающейся балансовой стоимости	Используется	Нельзя использовать
5. Начисление износа зданий:		
a) выбор метода амортизации	Возможен	Невозможен
b) определение срока службы	Возможно	Невозможно
II. Представительские расходы	Признаются в полном объеме	Принимаются к зачету в зависимости от вида расходов
III. Резервы:		
1. Резервы предстоящих расходов и платежей	Признаются в полном объеме	Принимаются к зачету
2. Оценочные резервы	Признаются в полном объеме	Принимаются к зачету
3. Резервы, начисляемые исходя из предшествующего опыта предприятия	Признаются в полном объеме	Не принимаются к зачету

⁸⁸ Материалы сайта <http://www.bmf.gv.at>

⁸⁹ Информация содержится в австрийских законах «О ведении бухгалтерского учета на предприятии» и «О налоге на доходы».

IV. Убытки прошлых лет	Призываются в полном объеме	Призываются в пределах 75% от прибыли отчетного периода
V. Расходы на обучение персонала:		
1. Связанные с повышением квалификации или профессиональной переподготовкой сотрудников	Призываются в полном объеме	Принимаются к зачету
2. Иные расходы	Призываются в полном объеме	Принимаются к зачету в размере 9% от суммы
VI. МБП	Призываются в полном объеме	Принимаются к зачету в пределах 400 евро
VII. Отчисления в фонды:		
1. Производственный фонд взаимопомощи	Призываются в полном объеме	Принимаются к зачету в размере 10% от ФОТ
2. Фонд совета предприятия	Призываются в полном объеме	Принимаются к зачету в размере 3% от ФОТ

Таблица 10.3

Австрийская декларация по налогу на прибыль предприятий

1. Прибыль/убыток по данным финансовой отчетности⁹⁰ (622 – номер строки по отчету о прибылях и убытках)	Сумма ⁹¹
Минус прибыли (плюс убытки) аффилированных лиц, если они включены в финансовый результат	
2. Плюс суммы, уменьшающие финансовый результат, минус суммы, увеличивающие финансовый результат:	
а) неявное распределение прибыли, включая налог на доход с капитала	
б) налог на прибыль, в том числе налог по строке 673	
с) убытки, возникшие в результате продажи долей участия согласно § 10 закона «О налоге на прибыль организаций», либо снижение их балансовой стоимости, не принимаемое к зачету в целях налогообложения (пп. 1, п. 3, § 12 ⁹²)	
д) 6/7 от общей величины снижения балансовой стоимости долей участия в смысле пп. 2, п. 3, § 12; прочие убытки, связанные с участием (§ 10)	
е) расходы сверх установленного норматива (пп. 2, п. 1, § 12)	
ф) недопустимые, либо превышающие установленный уровень амортизационные отчисления, снижение балансовой стоимости имущества, образование резервов	

⁹⁰ За вычетом доходов, полученных в странах, с которыми подписано соглашение об избежании двойного налогообложения.

⁹¹ Отрицательные значения указываются со знаком «–».

⁹² Здесь и далее подразумевается закон «О налоге на прибыль организаций».

g) отчисления в резервные фонды	
h) расходы на цели, указанные в учредительных документах организаций	
i) 1/2 от общей суммы вознаграждения членов правления, наблюдательного совета	
j) налог на доход с капитала для доходов с капитала, полученным по соглашению с должником в погашение его задолженности	
k) расходы на общественные, благотворительные, церковные нужды, иные аналогичные расходы	
l) представительские расходы сверх установленного лимита	
m) прочие налоги и сборы, не принимаемые к зачету в целях налогообложения	
Итого	
Изменения и исправления (разъяснения на стр. 4, по возможности приложить подтверждающие документы)	

Продолжение таблицы 10.3

3. Минус	
Доходы от участия согласно § 10, п. 1, 2	-
Прибыль от продажи долей участия согласно § 10, п. 2, пп. 2б	-
4. Налогооблагаемая прибыль (убыток) аффилированных лиц (§ 9)	
Доходы от торгово-промышленной деятельности	
5. В состав доходов от торгово-промышленных видов деятельности включены:	
Начисленный (национальный) налог на доход с капитала	
Доходы от торгово-промышленной деятельности, которые льготируются согласно закону «О поддержке энергетической отрасли»	
Доходы от участия согласно п. 3 § 10, а также доходы от деятельности за пределами Австрии в размере Налог на прибыль, уплаченный иностранному государству и принимаемый в целях налогообложения в соответствии с соглашением об избежании двойного налогообложения (приложить подтверждающие документы) (673)	
Невозмещенные убытки по не облагаемым налогом инвестициям (за исключением тех, которые относятся к строке 615)	
Убытки, понесенные в результате участия в товариществе в качестве соучредителя Включая невозмещенные убытки по не облагаемым налогом инвестициям (615)	
Прибыли , полученные в результате участия в товариществе в качестве	

соучредителя	
6. В состав прибыли (убытков) по строке 622 включены: Доходы от деятельности за пределами Австрии, в отношении которых действует соглашение об избежании двойного налогообложения (приложите разъяснения)	
7. Невозмещенные убытки прошлых лет (за исключением убытков, которые относятся к строке 616)	
8. В состав прибыли, полученной в результате участия в товариществе в качестве соучредителя, включены убытки прошлых лет по не облагаемым налогом инвестициям в размере (строка 616)	-
9. Убытки, не принимаемые к зачету в целях налогообложения, на величину которых была уменьшена балансовая прибыль	
10. Суммы, облагаемые налогом согласно п. 4 § 6b	
Расходы, принимаемые к зачету в целях налогообложения:	
Убытки	
а) 1/5 от общей величины убытков, возникших в 1989, 1990 гг. и не принятых к зачету до 1995 г.	
б) убытки, возникшие после 1991 г. и не принятые к зачету	

Продолжение таблицы 10.3

Налог на имущество и эквивалент налога на наследство (для хозяйственных обществ и кооперативов)		
Прибыли, возникшие в результате уменьшения задолженности		
В результате утвержденной судом мировой сделки кредитора с должником		В результате
Сумма		%
В размере		
Прочее:		Дата
1а) Решение о распределении прибыли принято		Сумма
1б) Налог на доходы с капитала в размере перечислен в налоговую службу		Дата
Пометка налоговой службы		Дата
1с) Отчисления по налогу на доход с капитала в размере	Сумма	не принимаются к зачету в целях налогообложения вследствие
Возврата капитала в смысле § 4, п. 12 Закона «О налоге на доходы»		
2) Сведения об участниках (заполняется только ООО): Имя и адрес участника (в случае, если места будет недостаточно, приложите дополнительный лист)	Размер вклада	Выплаты из прибыли

3) В производственный фонд взаимопомощи (§ 4, п. 4, пп. 2 Закона «О налоге на доходы») перечислены денежные средства в размере	Сумма
4) В фонд совета предприятия перечислены денежные средства в размере из них в целях налогообложения (§ 4, п. 4, пп. 3 закона «О налоге на доходы») принимаются	Сумма
В состав доходов от торгово-промышленной деятельности включены следующие показатели, уменьшающие балансовую прибыль:	Сумма
Не облагаемые налогом отчисления на НИОКР (§ 4, п. 4, пп. 4) ⁹³	
Взносы, пожертвования, принимаемые к зачету в целях налогообложения (§ 4, п. 4, пп. 5, 6)	
Не облагаемые налогом инвестиции (§ 10)	
Резервы, образованные в соответствии с § 12	

Продолжение таблицы 10.3

Отчисления в резервный фонд для выплаты пособий по увольнению (§ 14, п. 1)	
Отчисления в резервный фонд для выплаты пенсий (§ 14, п. 7)	
Отчисления в резервный фонд для проведения юбилеев и прочих торжественных мероприятий (§ 14, п. 12)	
В отчетном периоде резервный фонд для выплаты пособий по увольнению сформирован на /5 ⁹⁴ . Процент по начислению данного вида резервов составляет (приложить документы, подтверждающие правильность определения величины обязательств по выплате пособий по увольнению, а также документы, подтверждающие достаточность покрытия резервного капитала ценными бумагами ⁹⁵)	

Итак, австрийские предприятия используют обязательный план счетов в финансовом учете, для налогового учета плана счетов в общепринятом понимании не существует. Техническая организация налогового учета в Австрии не устанавливается законом, устанавливаются лишь порядок и правила учета финансовых событий и операций в целях налогообложения прибыли. Вопросы технической организации налогового учета находятся в компетенции предприятий.

⁹³ Здесь и далее подразумевается закон «О налоге на доходы».

⁹⁴ Для налогоплательщиков, которые впервые формируют резервный фонд для выплаты пособий по увольнению. В соответствии с нормами австрийского налогового права этот фонд формируется в течение 5 лет.

⁹⁵ Величина покрытия данного вида резервов ценными бумагами составляет не менее 50% от величины резервов, указанной в балансе (§ 14, п. 5 Закона «О налоге на доходы»).

Следовательно, существуют варианты технической организации налогового учета в рамках предписанных законом норм. Распространен учет расходов в целях налогообложения (чаще всего тех, которые нормируются в процентах от общей суммы) на субсчетах в рамках счетов финансового учета. Для статей с более сложным порядком учета в целях налогообложения (например, первоначальная стоимость и износ основных средств) учет необходимо вести на отдельных счетах. Часть предприятий формирует для себя отдельные счета налогового учета для всех статей, перенося по ним данные со счетов финансового учета по мере возможности.

Степень свободы австрийских предприятий в технической организации финансового учета значительно ниже, чем в организации налогового. Существующий план счетов достаточно жесткий, однако, если рассматривать варианты содержательной трактовки финансовых событий и операций, степень свободы австрийских предприятий окажется значительно выше именно для финансового учета.

В рамках плана счетов финансового учета существуют варианты признания и оценки статей (например, выбор метода амортизации основного средства), причем предприятия имеют возможность самостоятельно разрабатывать для себя учетную практику в узких специфических вопросах и при адекватном обосновании использовать ее в рамках существующего плана счетов.

Трактовка статей в налоговом учете жестко прописана в налоговом законодательстве. Иная интерпретация событий и операций считается нарушением закона, при этом варьирование технической организацией налогового учета содержательно не меняет признание и оценку статей для целей налогообложения.

10.3. Учет по налогу на прибыль в США

Американская модель организации налогового учета и соотношение его с финансовым учетом в данной модели является лучшей иллюстрацией сложившихся на сегодняшний день стандартов в этой области. Общепринятые бухгалтерские принципы США (GAAP – General Accepted Accounting Principles) практически аналогичны Международным стандартам финансовой отчетности (IAS – International Accounting Standards), вместе с которыми формируют, с точки зрения сообщества профессиональных бухгалтеров, образец для работы предприятий на мировом рынке в области бухгалтерского учета.

На примере американской модели в этом разделе будет рассмотрен механизм корректировок данных налогового учета по данным финансового учета, а также цели и задачи таких корректировок.

10.3.1. Основы регулирования учета в США

Большинство предприятий, имеющих организационную форму корпорации, должны платить налог на прибыль с налогооблагаемого дохода (taxable income). Основой для определения налогооблагаемого дохода и расчета налогового обязательства за период для корпораций является федеральный Налоговый кодекс (Internal Revenue Code) и соответствующие документы (pronouncements) Налогового управления (Internal Revenue Service). Конгресс также разрабатывает налоговые законы в целях поощрения или ограничения различных форм экономической активности⁹⁶.

Признание, оценка и отражение в учете событий для целей финансового учета базируется на Общепринятых принципах учета (GAAP). Определение «общепринятые» здесь означает либо то, что они утверждены уполномоченной организацией профессиональных бухгалтеров как принципы (стандарты) учета, либо то, что на основании прошлого опыта определенная практика принимается как соответствующая (appropriate) в силу универсальности ее применения. Роль Общепринятых принципов учета – обеспечить пользователей финансовой отчетности информацией, которая поможет им в принятии решений и, как результат, скажется на эффективности распределения ограниченных ресурсов.

Разработкой стандартов в США занимается несколько профессиональных организаций бухгалтеров, самыми влиятельными из которых являются: Американский институт дипломированных общественных бухгалтеров (American Institute of Certified Public Accountants – AICPA); Комитет по стандартам финансового учета (Financial Accounting Standards Board – FASB) и Американская бухгалтерская ассоциация (American Accounting Association – AAA). Также в разработке стандартов принимают участие Комиссия по ценным бумагам и биржам (Securities and Exchange Commission – SEC) и Комитет по стандартам учета для государственных органов (Governmental Accounting Standards Board – GASB). Утверждение стандартов возложено на Комитет по стандартам финансового учета (FASB).

Государство в лице SEC и других правительственные органов участвует в формировании учетной практики США только на стадии публичного об-

⁹⁶ Lanny G. Chasteen, Richard E. Flaherty, Melvin C. O'Connor. Intermediate Accounting. Chapter 19. P.869.

суждения Меморандума (Discussion Memorandum), которое проводится еще до написания Предлагаемого проекта (Exposure Draft) стандарта. Соответственно Общепринятые принципы учета (GAAP) не имеют статуса закона.

В США существует четыре уровня документов, регулирующих GAAP⁹⁷. Документы, относящиеся к первому уровню, являются обязательными стандартами; ко второму уровню – предпочтительными; к третьему уровню – рекомендательными. Обязательность применения стандартов, утвержденных документами первого уровня, не означает возникновения санкций со стороны государства в случае неприменения таких стандартов в финансовом учете предприятия. Обязательность здесь означает, что если финансовая отчетность предприятия не удовлетворяет требованиям учетных стандартов, то аудитор не имеет права давать по ней стандартное заключение (состоит из признания данных финансовой отчетности достоверными и их отражения в отчетности соответствующим Общепринятым принципам учета – GAAP). Отсутствие стандартного аудиторского заключения для предприятия, как правило, приводит к его экономической изоляции, но при этом никак не влияет на положение предприятия с налоговой точки зрения.

Различия отчетности в целях налогового законодательства и внешней финансовой отчетности не требуют дополнительного разъяснения, и вполне естественно, что налогооблагаемый доход, указанный в налоговой декларации корпорации, может существенно отличаться от финансовой прибыли до налогообложения (pretax financial income) – бухгалтерской прибыли, указанной в финансовой отчетности для внешних пользователей. Так же и оценка активов и обязательств для целей налогового учета может существенно отличаться от их оценки в финансовой отчетности. Так происходит, например, если предприятие использует метод частичных взносов (installment method) для учета продаж в кредит в налоговом учете и метод начислений в финансовом учете. Другой пример: гарантейные издержки начисляются для целей финансовой отчетности, но вычитываются на основе кассового метода при исчислении налогооблагаемого дохода. Некоторые доходы, отражаемые в финансовой отчетности, не облагаются налогом, такие как проценты по муниципальным облигациям. Аналогично некоторые расходы, отражаемые в финансовой отчетности, не вычитываются из налогооблагаемого дохода, например, штрафы за нарушение законодательства.

В результате таких различий возникают сложности при ведении финансового учета: во-первых, становится понятной необходимость отдельной сферы налогового учета; во-вторых, появляется необходимость в разработке метода приведения в соответствие данных финансовой отчетности и

⁹⁷ Подробнее см. там же.

данных о фактических расходах по налогу на прибыль. Для решения по-следней задачи существует метод корректировок (а не для получения нало-гооблагаемой прибыли из бухгалтерской).

10.3.2. Постоянные и временные разницы. Отложенные налоговые активы и обязательства

Корректировки рассчитываются на основе использования понятий по-стоянных и временных разниц между данными финансового и налогового учета. *Постоянная разница* (permanent difference) возникает в результате событий, которые не имеют налоговых последствий. В табл. 10.4 приведены примеры таких событий (для США).

Таблица 10.4
Примеры финансовых операций, не имеющих налоговых последствий

1.	Проценты, полученные по государственным облигациям на уровне штатов и органов местного самоуправления
2.	Проценты, выплаченные по кредиту на приобретение свободных от налогообложения ценных бумаг
3.	Страховые премии, полученные предприятием от страхования жизни сотрудников и должностных лиц
4.	Взносы, выплаченные предприятием за страхование жизни своих сотрудников и должностных лиц
5.	Штрафы и другие расходы в связи с нарушением законов

Операции, возникающие в финансовом учете, но не имеющие налоговых последствий, исключаются из рассмотрения при исчислении показателя налогооблагаемого дохода. Они также не затрагивают количественную оценку отложенных налоговых активов и обязательств. Тем не менее разъяснения по таким операциям необходимо представить в пояснительной записке к финансовой отчетности периода. Иначе несоответствие показателей фактических расходов по уплате налогов и расходов по уплате налогов, исходя из показателя финансовой прибыли до налогообложения, может ввести пользователя внешней отчетности в заблуждение.

Временная разница (temporary difference) – это разница между оценкой актива или обязательства в целях налогообложения и их оценкой в Отчете о финансовом положении (балансовом отчете), которая отразится в подле-

жащих налогообложению или вычету суммах в будущих периодах не зависито от будущих событий⁹⁸. Подвидом временных разниц являются *разница в синхронизации* (timing differences), которая возникает по причине того, что одна и та же сделка отражается в налогооблагаемом доходе и в данных финансового учета в разные периоды. Примером разницы синхронизации может служить результат ситуации, когда продажи в кредит учитываются для целей налогообложения по кассовому методу, а для финансовой отчетности – по методу начислений. В табл. 10.5 представлены другие возможные примеры временных разниц.

Таблица 10.5
Примеры временных разниц

Разница в синхронизации	1. Доходы или прибыли, признанные в финансовом учете, но налог с которых взимается в следующих периодах (например, дебиторская задолженность по продажам в кредит).
	2. Расходы или убытки, признанные в финансовом учете, но подлежащие вычету при исчислении налогооблагаемого дохода в следующих периодах (например, начисленные гарантитные обязательства).
	3. Доходы или прибыли, налог с которых взимается прежде, чем они признаются в финансовом учете (например, полученные авансовые платежи).
	4. Расходы или убытки, подлежащие вычету при исчислении налогооблагаемого дохода прежде, чем они признаются в финансовом учете (например, превышение суммы амортизационных расходов в налоговом учете над суммой амортизационных расходов в финансовом учете на начальном этапе использования актива).
Другие временные разницы	5. Уменьшение стоимости амортизируемых активов для целей налогообложения в связи с налоговым вычетом.

⁹⁸ Statement of Financial Accounting Standards No. 96 (Stamford, Conn.: FASB, 1987), par. 10.

	6. Инвестиционная налоговая скидка при учете методом отсрочки (deferral method).
	7. Увеличение стоимости активов для целей налогообложения в связи с индексацией при инфляции.

В американской практике эффект существующей временной разницы признается в текущем периоде. В рамках финансового учета налоговое обязательство/актив признается в том же периоде, в котором имела место повлекшая его операция, независимо от того, в каком периоде налог действительно должен быть уплачен/статья расхода принята к зачету в целях налогообложения. Возникает отложенное налоговое обязательство (deferred tax liability)/отложенный налоговый актив (deferred tax asset). Так выполняется принцип соответствия.

Таким образом, отложенное налоговое обязательство признается для временной разницы, в результате которой возникнет налогооблагаемая сумма в будущих периодах. Отложенный налоговый актив признается для временной разницы, в результате которой возникнет налоговый вычет в будущих периодах, а также для чистых операционных потерь, отнесенных на предыдущие (carrybacks) и будущие периоды (carryforwards).

Механизм расчета отложенного налогового актива/обязательства выглядит следующим образом⁹⁹:

1. Определить будущие периоды, в которых текущая временная разница отразится в налогооблагаемых суммах или суммах к вычету.
2. Определить чистые налогооблагаемые суммы или чистые суммы к вычету для каждого будущего периода.
3. Отнести к предыдущим или будущим периодам чистые суммы к вычету, чтобы возместить чистые налогооблагаемые суммы в предыдущих или будущих периодах.
4. Признать отложенный налоговый актив от чистых сумм к вычету, отнесенных к предыдущим периодам. Сумма отложенного налогового актива ограничена сокращением отложенных налоговых обязательств и возвратом налогов, уплаченных в предыдущих периодах.
5. Рассчитать суммы налогов для оставшихся чистых налогооблагаемых сумм, используя действующие налоговые ставки для каждого периода.

⁹⁹ FASB Statement No. 96, par. 17.

6. Признать отложенное налоговое обязательство на сумму налогов с чистых налогооблагаемых сумм.

10.3.3. Регулирование и порядок учета по налогу на прибыль в США

В настоящий момент вопросы финансового учета по налогу на прибыль в США регулируются Положением 109 (Statement of Financial Accounting Standards) Комитета по стандартам финансового учета (FASB), изданным в феврале 1992 г. До принятия Положения 109 эта область финансового учета регулировалась Положением 96, которое было утверждено в декабре 1987 г. Никаких принципиальных различий между этими документами нет (то же можно сказать и для МСФО 12 «Налоги на прибыль»); различия относятся к деталям бухгалтерской практики в области финансового учета, что остается за рамками данной работы.

Становление системы бухгалтерского учета в США не было одномоментным. И хотя изменения происходят нечасто, принятые документы подчас подвергаются жесткой критике со стороны практикующих бухгалтеров, несмотря на то, что стандарты разрабатываются профессиональными организациями. Примером может служить документ Opinion 11 Комитета по бухгалтерским принципам (APB – Accounting Principles Board), который регулировал вопросы финансового учета по налогу на прибыль до конца 1987 г. Согласно этому документу, требовалось полное признание будущих налоговых последствий финансовых операций и отражения их в учете по методу отсрочки (deferred method)¹⁰⁰. Такое положение подвергалось критике со стороны практикующих бухгалтеров на том основании, что предписанные методы учета не предоставляют пользователям информации, необходимой для принятия решений, возникает лишь «механический» эффект. В документе также наблюдались несоответствия некоторым фундаментальным определениям в рамках Общепринятых принципов учета. В частности, применение метода отсрочки приводит к несоблюдению концептуальных определений активов и обязательств.

Положение 96 разрабатывалось Комитетом по стандартам финансового учета 6 лет, в процессе работы принималась во внимание критика предыдущей практики и выставлялись на обсуждение профессиональной общественности все спорные вопросы. Процедура разработки и принятия нового стандарта в рамках финансового учета в США демонстрирует гибкость этой отрасли учета, чего нельзя сказать о налоговом учете – для него нормы разрабатываются на государственном уровне и обсуждению не подлежат.

¹⁰⁰ Accounting for Income Taxes. Opinions of the Accounting Principles Board No. 11 (New York: AICPA, 1967).

Согласно действующему сейчас Положению 109 (аналогично в Положении 96), по-прежнему требуется полное признание будущих налоговых последствий финансовых операций, но отражать их в финансовом учете рекомендовано по методу активы/обязательства (asset/liability method).

По методу активы/обязательства налоговые последствия всех операций, показанных в финансовой отчетности, должны быть классифицированы либо как налоги к уплате или возмещению в текущем периоде, либо как отложенные налоговые обязательства или активы. Отложенные налоговые обязательства или активы представляют собой отложенные налоговые последствия всех операций, которые отражены в финансовой отчетности текущего периода.

Метод активы/обязательства принимает к сведению будущие ставки по налогу на прибыль, поэтому изменение налоговых ставок вызывает изменение количественной оценки отложенного налогового обязательства или актива.

Рассмотрим принципиальные различия в методах, рекомендуемых Положением 109 Комитета по стандартам финансового учета и документом Opinion 11 Комитета по бухгалтерским принципам США.

При использовании метода отсрочки целью является выравнивание расходов по уплате налога на прибыль и соответствующих доходов и расходов, включенных в показатель финансовой прибыли до налогообложения. Таким образом, расход по уплате налога на прибыль представляет собой сумму, которая была бы выплачена в текущем периоде, если все доходы и расходы, включенные в показатель финансовой прибыли до налогообложения, в текущем периоде также были бы включены в показатель налогооблагаемого дохода. Концепция метода не дает возможности изменить количественную оценку отложенных налоговых выплат и поступлений при изменении ставок по налогу на прибыль. Самы же налоговые выплаты и поступления рассматриваются не как обязательства или активы, а представляют собой кумулятивный эффект от применения метода отсрочки в предыдущих периодах. Можно видеть, что при таких условиях показанный в отчетности расход по уплате налога на прибыль неточно отражает реальные потоки денежных средств в результате финансовых операций текущего периода.

Для более наглядной иллюстрации различий в методах рассмотрим чистовой пример.

Пример 1. Применение в учете метода активы/обязательства и метода отсрочки для отражения отложенных налоговых обязательств.

Предположим, что предприятие «А» в 2000 г. получило прибыль в размере 10 тыс. долларов. Однако его налогооблагаемый доход, исчисляемый по кассовому методу, составил в 2000 г. 4 тыс. долларов. Таким образом, б

тыс. долларов – дебиторская задолженность, которую планируется собрать в следующие два года, –представляют собой временную разницу.

Допустим, что по договору с покупателями предприятие «А» получит 4 тыс. долларов в 2001 г. и 2 тыс. в 2002 г. Ставка налога на прибыль для предприятия составляет 25% в 2000 г. и 35% в 2001 и 2002 гг.

(1). Предприятие «А» применяет метод активы/обязательства.

В конце 2000 г. в учете будет сделана проводка:

Д	Расход по налогу на прибыль (\$2100+\$1000)	\$3100
К	Налог на прибыль к выплате (\$4000×0.25)	\$1000
К	Отложенное налоговое обязательство (\$4000×0.35)+(\$2000×0.35) ¹⁰¹	\$2100

(2). Предприятие «А» применяет метод отсрочки.

В конце 2000 г. в учете будет сделана проводка:

Д	Расход по налогу на прибыль (\$10000×0.25)	\$2500
К	Налог на прибыль к выплате (\$4000×0.25)	\$1000
К	Отложенные налоги (\$2500–\$1000)	\$1500

Возможно, применение нового метода в учете будущих эффектов существующих временных разниц не вызвало бы такого резонанса, если бы не принятие федерального Акта о налоговой реформе 1986 г. В результате реформы были существенно снижены ставки по налогу на прибыль корпораций, с максимальной в 46% до максимальной в 34%.

Благодаря столь существенному изменению налоговых ставок преимущества применения в учете метода активы/обязательства стали очевидны. Новый метод позволил предприятиям скорректировать существующие отложенные налоговые обязательства в меньшую сторону, что значительно улучшило показатели их финансового положения, представленные в финансовой отчетности (по методу отсрочки такая корректировка была бы невозможна).

В рамках Положения 96 возможности признания отложенного налогового актива (поступлений от возврата налоговых выплат) существенно ограничены по сравнению с рекомендациями предыдущего документа. Таким образом, многие предприятия сочли необходимым скорректировать дебетовые суммы по отложенным налоговым эффектам совершенных операций согласно новым предписаниям, что в свою очередь увеличило прозрачность финансовой отчетности для пользователей.

¹⁰¹ Положение 109, как и Положение 96, не допускают дисконтирование отложенных активов и обязательств, однако этот вопрос до сих пор остается дискуссионным. Сторонники дисконтирования говорят о концепции временной стоимости денег, противники – о невозможности точно определить ставку дисконтирования.

10.3.4. Чистые операционные потери и механизм корректировок

Как уже отмечалось выше, при изменении в будущих периодах ставки по налогу на прибыль, количественную оценку отложенного налогового обязательства, в соответствии с правилами ведения учета в США, необходимо корректировать. Если ставка увеличивается, возникает дополнительный расход по налогу на прибыль, который отражается в финансовой отчетности того периода, когда произошли изменения в налогообложении. Такой дополнительный расход трактуется как изменение в бухгалтерских оценках и относится на чистую прибыль или убыток в отчетности текущего и будущих периодов. Если ставка снижается, возникают суммы к вычету из отложенного налогового обязательства. Согласно рекомендациям Положения 109, такие суммы к вычету рассматриваются в финансовом учете как чистые операционные потери (net operating losses).

Чистые операционные потери в американской бухгалтерской практике – это превышение налоговыми вычетами доходов при исчислении налогооблагаемой прибыли. То есть налогооблагаемая прибыль получается отрицательной.

Федеральное налоговое законодательство США позволяет предприятиям использовать чистые операционные потери для компенсации налогооблагаемой прибыли других периодов, что приводит к снижению налоговых выплат за эти периоды. Предприятие имеет возможность выбора схемы распределения чистых операционных потерь по периодам.

В рамках Налогового кодекса США чистые операционные потери можно отнести к предыдущим периодам (loss carryback) – максимум 3 года – или к последующим периодам (loss carryforward) – максимум 15 лет. В первом случае предприятие получает назад ранее выплаченные налоги, во втором – получает возможность сократить будущие налоговые выплаты.

Как правило, предприятия относят чистые операционные потери к предыдущим периодам, так как этот вариант позволяет получить денежные средства немедленно и не зависеть от доходов в будущих периодах для реализации возможности компенсации налогооблагаемого дохода. Предприятие, вероятно, выберет второй вариант, если ожидается существенный рост ставок по налогу на прибыль. Иначе фактор приведенной стоимости денег говорит в пользу первого варианта.

Возможность компенсировать налогооблагаемый доход в случае чистых операционных потерь поддерживает стабильность функционирования бизнеса, так как налоговое бремя равномерно распределяется между прибыльными периодами и периодами, когда предприятие несет убытки.

Если налогооблагаемый доход предприятия за три года до текущего периода недостаточен для компенсации чистых операционных потерь, остаток относится к последующим периодам. Т.е. предприятие имеет возможность комбинировать два варианта компенсации.

Тем не менее для того чтобы реализовать чистые операционные потери в будущих периодах, необходимо получить в этих периодах налогооблагаемый доход. Согласно Положению 109, налоговые льготы отнесения чистых операционных потерь к последующим периодам не являются активом и признаются в финансовом учете только как сокращение отложенного налогового обязательства.

Как вывод из детального описания бухгалтерских процедур по формированию корректировок фактических расходов по выплате налога на прибыль в соответствии с данными финансового учета в американской практике, рассмотрим Пример 2.

Пример 2. Корректировка фактических расходов по выплате налога на прибыль в соответствии с данными финансового учета.

Вернемся к предприятию «А» из Примера 1. В 2000 г. его прибыль составила 10 тыс. долларов, а налогооблагаемый доход, исчисляемый по кассовому методу, 4 тыс. долларов. По договору с покупателями предприятие «А» получит оставшиеся деньги в 2001 г. – 4 тыс. долларов и в 2002 г. – 2 тыс. долларов. Ставка налога на прибыль для предприятия составляет 25% в 2000 г. и 35% в 2001 и 2002 гг.

Таким образом, фактические налоговые выплаты предприятия «А» в 2000 г. составят 1 тыс. долларов, тогда как в текущем финансовом учете должна быть отражена вся сумма налоговых выплат от сделок, имевших место в 2000 г., т.е. 3 тыс. 100 долларов. Чтобы не вводить в заблуждение пользователя внешней отчетности, предприятие «А» проведет корректировку:

	Данные на конец 2000 г.	2001 г.	2002 г.
Временная разница			
Активы:			
Счета к получению (дебиторская задолженность)	\$ 6000		
Налогооблагаемый доход	\$ 4000		
Будущие налоговые последствия временных разниц			
Налогооблагаемые суммы:			
Сбор дебиторской задолженности		\$ 4000	\$ 2000

Действующая ставка налога на прибыль	25%	35%	35%
Отложенный налоговый актив/(обязательство)		\$(1400)	\$(700)
Данные в документах финансового учета			
Налог на прибыль к выплате	\$(1000)	\$4000*0.25	
Отложенное налоговое обязательство:			
Начальное сальдо	-0-		
Корректировка	\$(2100)	\$1400+\$700	
Конечное сальдо	\$(2100)		
Расход по налогу на прибыль	\$(3100)	\$1000+\$2100	

Если дополнительно предположить, что в 2000 г. предприятие «А» признало в финансовом учете гарантыйное обязательство на сумму 5,5 тыс. долларов, которое подлежит принятию к зачету для целей налогообложения только в 2001 г., то корректировка значительно усложнится:

	Данные на конец 2000 г.	2001 г.	2002 г.
Временные разницы			
Активы:			
Счета к получению (дебиторская задолженность)	\$6000		
Обязательства:			
Гарантыйное обязательство	\$(5500)		
Чистая временная разница	\$500		
Налогооблагаемый доход	\$4000		
Будущие налоговые последствия временных разниц			
Налогооблагаемые суммы/(суммы к вычету):			
Сбор дебиторской задолженности		\$4000	\$2000
Выплата гарантыйного обязательства		\$(5500)	
Итого		\$(1500)	\$2000
Суммы, отнесенные к предыдущим периодам	\$(1500)	\$1500	
Чистые налогооблагаемые суммы/(чистые суммы к вычету)	\$(1500)	\$-0-	\$2000

Действующая ставка налога на прибыль	25%	35%	35%
Отложенный налоговый актив/(обязательство)	\$375	\$-0-	\$(700)
Данные в документах финансового учета			
Налог на прибыль к выплате	\$(1000)	$\$4000 \times 0.25$	
Отложенное налоговое обязательство:			
Начальное сальдо	-0-		
Корректировка	\$(700)	$\$2000 \times 0.35$	
Конечное сальдо	\$(700)		
Отложенный налоговый актив:			
Начальное сальдо	-0-		
Корректировка	\$375	$\$1500 \times 0.25$	
Конечное сальдо	\$375		
Расход по налогу на прибыль	\$(1325)	$\$1000 + \$700 - \$375$	

Таким образом, можно видеть, что ведение финансового учета по налогу на прибыль в США – довольно сложный процесс, в том числе и в связи с требованиями налогового законодательства. Рассмотренные выше примеры корректировок показывают процесс учета отложенных налоговых активов и обязательств только по малому количеству статей и не касаются результатов деятельности предприятия в последующих периодах, которая, в свою очередь, создаст новые временные разницы. Сложность финансового учета по налогу на прибыль очевидна, однако такая практика действует в США уже 15 лет (с момента введения в действие Положения 96) и остается общепринятой, так как отвечает всем базовым принципам организации финансового учета.

Следует отметить, что исключения из правил возможны. В некоторых случаях, когда временная разница не закрывается довольно длительное время, по ней можно не начислять отложенных налоговых обязательств, но необходимо подробно описать события, которые приведут к налоговым выплатам с такой разницей, в примечаниях к финансовой отчетности. Исключения, как правило, возникают в следующих ситуациях¹⁰²:

1. Нераспределенные прибыли дочерних компаний.
2. Инвестиции в общее совместное предприятие.
3. Резервы по безнадежным долгам сберегательных и кредитных ассоциаций.

¹⁰² Accounting for Income Taxes – Special Areas. Opinions of the Accounting Principles Board No. 23 (New York: AICPA, 1972); Statement of Financial Accounting Standards No. 96 (Stamford, Conn.: FASB, 1987).

4. Счета излишков держателей полисов в акционерных страховых компаниях.
5. Депозиты американских пароходных компаний в фондах обязательного резервирования.
6. Лизинг.

Далее приведены выдержки из налоговых деклараций США и инструкций к ним.

Для иллюстрации процесса формирования показателя налогооблагаемой прибыли для американских корпораций рассмотрим форму 1120.

Форма 1120 – Декларация по налогу на прибыль американских корпораций:

Доходы:		Сумма
Валовой доход/объем продаж	1a	
За вычетом возвратов и скидок	1b	
1c		1a-1b
Себестоимость реализованной продукции (Блок А, строка 8)	2	
Валовая прибыль	3	1c-2
Дивиденды (Блок С, строка 19)	4	
Проценты	5	
Арендная плата	6	
Авторские гонорары	7	
Чистый капитальный доход (Блок D)	8	
Чистая прибыль (убыток) по форме 4797 («Продажа собственности предприятия»), часть II, строка 18	9	
Другие доходы	10	
Итого доходы	11	3+...+10
Вычеты:		
Компенсации должностным лицам (Блок Е, строка 4)	12	
Заработная плата служащих за вычетом кредитов	13	
Ремонт и техническое обслуживание	14	
Безнадежные долги	15	

Арендная плата	16	
Налоги и лицензии	17	
Процентные выплаты	18	
Взносы в благотворительные фонды (с ограничением в 10% от налогооблагаемого дохода)	19	
Амортизация основных средств (форма 4562) За вычетом амортизации, указанной в блоке А	20 21a 21b	20–21a
Истощение запасов (для природных ресурсов)	22	
Реклама	23	
Пенсионные планы, планы по участию в прибыли и т.п.	24	
Программы поощрения служащих	25	
Другие вычеты	26	
Итого вычеты	27	12+...+26
Налогооблагаемый доход перед зачетом чистых операционных убытков и специальных вычетов	28	11–27
Минус: Чистые операционные убытки Специальные вычеты (Блок С, строка 20)	29a 29b 29c	29a+29b
Налогооблагаемый доход	30	28–29c
Итого налог (Блок J, строка 11)	31	
Платежи: Переплата предыдущего года Авансовые платежи За вычетом возврата выплаченных налогов (по форме 4466)	32a 32b 32c 32d 32e	32b–32c
Налоговый депозит (по форме 7004) Кредит по выплаченному налогу на нераспределенные капитальные доходы Кредит по федеральному налогу на топливо	32f 32g 32h	32a+32d+... +32g
Налоговые штрафы	33	
Налог к выплате	34	(31+33)-32h
Переплата	35	32h-(31+33)

Сумму по строке 35 можно отложить в счет уплаты налога будущего года или оформить как налоговый возврат.

Блок А «Себестоимость реализованной продукции»

Запасы на начало года	1	
Закупки	2	
Затраты труда	3	
Затраты по разделу 263А*	4	
Другие затраты	5	
Итого	6	1+...+5
Запасы на конец года	7	
Себестоимость реализованной продукции	8	6-7

* Согласно разделу 263А Инструкций, предприятия должны капитализировать следующие виды затрат:

1. Прямые затраты;
2. Косвенные затраты, которые возможно отнести на конкретный продукт.

Сюда относятся все затраты, формирующие стоимость произведенной и приобретенной с целью перепродажи продукции, а также затраты, возникшие в процессе производства и продажи.

Относятся на запасы готовой продукции следующие косвенные затраты:

- административные расходы;
- налоги;
- амортизация основных фондов;
- страховые расходы;
- компенсации должностным лицам предприятия (управленческому персоналу);
- затраты труда на повторное производство (брак);
- взносы в пенсионные фонды, затраты на программы поощрения сотрудников, на программы участия в прибыли, ежегодные премии или отложенные компенсационные планы.

Затраты на выплату процентов в течение производственного цикла также капитализируются.

Капитализируемые затраты не принимаются к зачету до того момента, когда объекты отнесения затрат будут проданы или иным образом использованы предприятием.

Для корпораций, специализирующихся на торговле, затраты по разделу 263А включают:

- хранение товаров на складе, принадлежащем стороннему собственнику;
- закупки, содержание (обработка, сборка) и транспортировка товара;
- общие и административные расходы.

Интересно, что для целей финансового учета коммерческие и административные расходы не относятся на продукцию, а полностью списываются на уменьшение финансового результата деятельности предприятия.

Блок С «Дивиденды и специальные вычеты»

		Дивиденды полученные	Процент к вычету	Сумма
Дивиденды, полученные от американских предприятий, доля участия в котором менее 20% (исключая акции, выпущенные в счет долга)	1		70	
Дивиденды, полученные от американских предприятий, доля участия в котором составляет 20% и более	2		80	
Дивиденды, полученные по выпущенным в счет долга акциям американских и иностранных предприятий	3		см. инструкции	
Дивиденды по привилегированным акциям, полученные от коммунальных предприятий, доля участия в которых менее 20%	4		42	
Дивиденды по привилегированным акциям, полученные от коммунальных предприятий, доля участия в которых составляет 20% и более	5		48	
Дивиденды, полученные от иностранного предприятия, доля участия в котором менее 20%	6		70	
Дивиденды, полученные от иностранного предприятия, доля участия в котором составляет 20% и более	7		80	
Дивиденды, полученные от иностранной дочерней компании, находящейся в собственности данного предприятия	8		100	
Итого	9			
Дивиденды, полученные компанией, попадающей под действие Акта о малых инвестиционных предприятиях от 1958 г., от американского предприятия	10		100	
Дивиденды, полученные от некоторых иностранных торговых компаний (по разделу 245 (с)(1))	11		100	
Дивиденды, полученные от участников аффилированной группы	12		100	
Иные дивиденды, полученные от иностранных предприятий и не включенные в строки 3,6,7,8 или 11	13			
Доходы от контролируемых иностранных корпораций (по подблоку F)	14			
Дивиденды, полученные от американских международных торговых корпораций и не включенные в строки 1,2 или 3	15			

Другие дивиденды	16			
Вычеты по дивидендам, выплаченным по привилегированным акциям коммунальных предприятий	17			
Итого дивиденды	18			
Итого специальные вычеты	19		строки 9,10,11,12 и 17	

Блок D «Капитальные прибыли и убытки»

Капитальные прибыли/убытки рассчитываются отдельно для краткосрочных капитальных активов (т.е. находящихся в собственности предприятия менее года) и долгосрочных активов (находящихся в собственности предприятия в течение года или более).

Для каждого капитального актива указывается наименование, дата приобретения, дата продажи, цена продажи и оценка актива в учете на момент выбытия.

Отдельно указываются капитальные прибыли по продажам в рассрочку и капитальные прибыли/убытки от обмена активов.

С учетом капитальных убытков прошлых лет и распределения капитальных прибылей получается сумма капитальной прибыли/убытка за текущий год.

Если получен капитальный убыток, его можно отнести на предыдущие или последующие периоды аналогично чистым операционным убыткам.

Блок E «Компенсации должностным лицам»

В форме указываются имена должностных лиц, номера полисов социального страхования, время работы на данном предприятии, процент обыкновенных и привилегированных акций во владении, а также сумма компенсации.

Блок J «Подсчет налога к выплате»

Сумма налога к выплате складывается из налога на прибыль, альтернативного минимального налога, налогов по другим формам за вычетом различных налоговых кредитов.

На практике американские предприятия вынуждены вести два вида налогового учета: по общей системе налогообложения и по альтернативному минимальному налогу, для которого расходы принимаются к зачету по совершенно иной схеме, отличной от общепринятой схемы для корпораций. По альтернативному минимальному налогу существует отдельная декларация (форма 4626).

Соответственно отложенные налоговые последствия финансовых событий и операций, возникающие в финансовой отчетности, базируются на результатах двух видов расчетов, что еще больше усложняет количественное определение корректировок на практике.

10.3.5. Выводы

Финансовый учет в США осуществляется в соответствии с Общепринятыми принципами учета (GAAP). Принципы GAAP не регламентируют учетные процедуры и техническую сторону организации финансового учета. Обязательного плана счетов финансового учета в США не существует. Каждое предприятие самостоятельно формирует систему своих счетов, соблюдая принципы GAAP и следуя соображениям рациональности в организации учета.

Плана счетов для налогового учета в США также не существует. Налоговый учет, как правило, технически ведется отдельно от финансового в рамках организационной структуры предприятия – разными структурными единицами; предполагается, что существует обмен информацией между этими структурными единицами и, соответственно, между финансовым и налоговым учетом. Вопросы организации счетов налогового учета, также как и финансового, находятся в компетенции предприятия.

Из результатов рассмотрения различных моделей учетной практики с точки зрения соотношения налогового и финансового учета можно сделать вывод о том, что австрийская модель регулирования ближе к той, которая существует в России, в то время как американская модель стала образцом при создании Международных стандартов финансовой отчетности. Следует заметить, что в рамках ЕС постепенно осуществляется унификация стандартов и приведение их в соответствие с МСФО. Уже с 2005 г. компании, чьи ценные бумаги обращаются на европейских биржах, должны использовать Международные стандарты при составлении консолидированной финансовой отчетности. Следовательно, австрийская модель остается в прошлом.

Жесткая регламентация государством правил и порядка финансового учета себя не оправдывает. Профессиональные бухгалтерские организации более оперативно отвечают на запросы предприятий в условиях постоянно изменяющейся внешней среды, учетная практика становится более мобильной и ориентированной на основную цель – удобство внешнего приоритетного пользователя финансовой отчетности. Регулирование финансового учета в американской практике по сути осуществляется рынком – предприятие может не следовать стандартам, но для него на рынке возникнут объективные препятствия – тогда как в австрийской модели область

финансового учета находится под административным регулированием. В современных условиях, при движении к рыночной экономике, первый вариант оказывается предпочтительным.

Необходимо также отметить, что снятие жестких принципов государственного регулирования финансового учета не означает отказ от регламентирования и контроля начисления и уплаты налогов в государственный бюджет. Так, система учетных дисциплин, соответствующая Международным стандартам финансовой отчетности, подразумевает разделение финансового и налогового учета. Американская модель здесь является показательной. При этом австрийская практика, когда показатель налогооблагаемого дохода получается из данных финансового учета путем корректировок, не освобождает бухгалтера от необходимости вести налоговый учет расходов, при этом часто приводит к путанице и искажению информации в финансовой отчетности в связи с несоответствием начисленных налоговых выплат реальным.

10.4. Организация учета по налогу на прибыль в России

До начала рыночных реформ в России не существовало понятий финансового, управлеченческого и налогового учета. Разнообразные функции этих форм учета в некоторой степени выполняла единая дисциплина – бухгалтерский учет¹⁰³.

По своей сути бухгалтерский учет в России до начала 1990-х гг. представлял собой именно налоговый учет, так как конечным показателем отчетности являлся налог на прибыль (а не доход, приходящийся на одну акцию, как в зарубежном финансовом учете), а основным пользователем бухгалтерской информации были налоговые органы государства. С начала 1990-х гг. в результате реформ произошли кардинальные перемены: развитие демократических институтов и рыночных отношений, построение новой налоговой системы, введение в действие новых отношений собственности. Новые условия хозяйственной жизни предприятий привели к изменению пропорций в распределении функций бухгалтерского учета: нараспала необходимость в усилении открытости финансовой информации предприятий и в формировании системы управления затратами, следовательно, финансовая и управлеченческая функции учета приобретали все больший вес.

Конкурентная среда функционирования предприятий создавалась быстрее, чем благоприятный инвестиционный климат, поэтому объективно на-

¹⁰³ Далее в этом разделе для России термины «финансовый учет» и «бухгалтерский учет» являются синонимами.

зрела необходимость выделения управлеченческого учета с функцией планирования и новой функцией управления затратами в отдельную дисциплину. Функции налогового и финансового учета по-прежнему совмещал в себе бухгалтерский учет, так как последние оставались практически невостребованными.

Начиная с 1995 г. появилась практика бухгалтерского учета в целях налогообложения. Тем не менее до 1 января 2002 г. данные бухгалтерского учета были исходными для исчисления налогов, в том числе и налога на прибыль, по которому производилась корректировка бухгалтерской прибыли.

Рыночные реформы в России и включение нашей страны в мировое экономическое пространство создали предпосылки для реформирования национальной системы бухгалтерского учета в соответствии с Международными стандартами финансовой отчетности – МСФО (International Accounting Standards – IAS). Постановлением Правительства № 283 от 6 марта 1998 г. была утверждена программа реформирования бухгалтерского учета в соответствии с Международными стандартами. Министерство финансов в рамках указанной программы подготовило и ввело в действие новые документы – Положения по бухгалтерскому учету (ПБУ). Постепенно в российской практике бухгалтерского (финансового) учета перенимались положения зарубежной практики, основанные на непонятных для отечественной доктрины действительности принципах.

Таким образом, реформирование российского бухгалтерского учета началось с его финансовой составляющей, в то время как более существенная на тот момент налоговая сфера учета оставалась без изменений. В результате нововведений налогоплательщики оказались в сложной ситуации, когда одна и та же хозяйственная операция по одним принципам отражалась в бухгалтерском учете и по другим принципам учитывалась для целей налогообложения. Стало необходимым корректировать налогооблагаемую базу по прибыли, и с каждым годом корректировок становилось все больше и больше. Так, в России назрела необходимость реформирования сферы налогового учета в соответствии с принципами Международных стандартов.

10.4.1. Введение в действие Главы 25 Налогового кодекса Российской Федерации «Налог на прибыль организаций»

С введением в действие с 1 января 2002 г. главы 25 Налогового кодекса РФ «Налог на прибыль организаций» произошло разделение бухгалтерского (финансового) и налогового учета, установлен новый порядок исчисления и уплаты предприятиями налога на прибыль. Глава 25 НК РФ окончательно

тельно вводит налоговый учет в качестве обязательного для всех российских предприятий, исчисляющих и уплачивающих налог на прибыль.

Налоговый учет определяется статьей 313 главы 25 НК РФ как «система обобщения информации для определения налоговой базы по налогу на основе данных первичных документов, сгруппированных в соответствии с порядком, предусмотренным настоящим Кодексом». Главный принцип налогового учета заключается в группировке данных первичных документов в аналитические регистры в соответствии с требованиями не бухгалтерского, а налогового законодательства для формирования налоговой базы по налогу на прибыль и заполнения налоговой декларации.

Налоговый кодекс не содержит указаний на конкретную методику налогового учета. Налогоплательщик должен сам решить, как вести учет – по принципу двойной записи (в этом случае надлежит разработать рабочий план счетов с проводками), или по принципу «приход–расход» (по аналогии с предприятиями, перешедшими на упрощенный учет), или по иной системе.

В целом, по определению главы 25 НК РФ (статья 313 НК РФ) система налогового учета состоит из трех основных элементов:

- 1) первичные учетные документы;
- 2) аналитические регистры налогового учета;
- 3) расчет налоговой базы.

Нормы и правила налогового учета отражаются в учетной политике для целей налогообложения, утверждаемой приказом или распоряжением руководителя организации.

Таким образом, предприятиям в начале 2002 г. в первую очередь нужно было решить вопрос о том, какую систему налоговых регистров использовать:

- разрабатывать систему налоговых регистров самостоятельно;
- воспользоваться регистрами, рекомендованными МНС РФ;
- воспользоваться предложениями других авторов и специализированных организаций по применению иных вариантов ведения налоговых регистров.

Некоторые из возможных вариантов ведения налогового учета, наиболее часто применяемые российскими предприятиями, представлены на схеме¹⁰⁴.

Попытка Министерства по налогам и сборам разработать образцы аналитических регистров налогового учета показала всю сложность создания

¹⁰⁴ Материал «Организация налогового учета в Российской Федерации», подготовленный к.э.н. Поповой О.В. и к.э.н. Саламатовой Н.Н. С. 34.

системы налогового учета. Система бухгалтерского учета выстраивалась достаточно долго; для создания системы налогового учета также понадобится длительный период. Разработка свыше 50 аналитических регистров не позволила создать согласованную и взаимосвязанную систему налогового учета. Для крупных компаний эти регистры недостаточны, а для субъектов малого предпринимательства – избыточны.

Помимо вопроса организации налогового учета на предприятиях глава 25 НК РФ создала ряд существенных проблем. В первую очередь это связано с недостаточной проработкой некоторых положений, содержащихся в данной главе закона.

Схема 10. 2

**Возможные варианты организации налогового учета
в соответствии с требованиями главы 25 НК РФ**



Вступившие в действие с 1 января 1999 г. части Налогового кодекса РФ являются законами прямого действия. Теперь ни МНС, ни Минфин России не должны и не могут выпускать инструкций, разъясняющих порядок применения законов о налогах. Это нормальная законодательная практика, принятая в большинстве развитых стран. Для эффективного применения такой практики необходимо, чтобы законы прямого действия были лишены внутренней противоречивости, их положения и статьи должны быть предельно ясны. В России сложилась иная практика, когда недоработки в законодательстве находят разъяснение в многочисленных подзаконных актах. Это ведет к постоянным спорам между контролирующими органами и налогоплательщиками, так как толкование отдельных положений в подзаконных актах зачастую противоречит законодательным принципам и

нормам. Глава 25 Налогового кодекса не стала исключением. Вот лишь некоторые положения, толкование которых может считаться спорным¹⁰⁵:

1. В тексте главы 25 НК РФ встречаются понятия, для которых отсутствуют четкие определения. Например, нуждается в толковании непосредственно в тексте закона термин «экономически оправданные затраты», присутствующий в определении обоснованных расходов в статье 252.

Если порядок признания расходов четко не регламентирован, могут возникнуть конфликтные ситуации в связи с толкованием такого определения.

2. В законе прямого действия, к сожалению, отсутствует и четкое определение отдельных видов имущества и условий использования этого имущества. Так, в соответствии с пунктом 3 статьи 257 НК РФ к нематериальным активам относятся «владение "ноу-хай", секретной формулой или процессом, информацией в отношении промышленного, коммерческого или научного опыта». Однако в Налоговом кодексе отсутствует определение этих терминов, тем самым заложена возможность конфликтной ситуации в случае несовпадения мнений налоговых органов и налогоплательщиков по этому вопросу.

3. Не совсем понятным представляется положение, согласно которому в состав внедеализационных доходов включается доход прошлых лет, выявленный в отчетном (налоговом) периоде (статья 250 НК РФ), а в состав внедеализационных расходов включаются соответственно суммы расходов прошлых лет, выявленные в отчетном (налоговом) периоде (подпункт 1 пункта 2 статьи 265 НК РФ).

Отражение указанных доходов и расходов в составе внедеализационных в текущем налоговом периоде возможно только в том случае, если нельзя определить период совершения ошибки. Если период совершения ошибки известен, то необходимо производить пересчет налоговых обязательств периода совершения ошибки с предоставлением уточненных деклараций согласно статье 54 НК РФ. Кроме того, в статье 81 НК РФ определено, что при обнаружении налогоплательщиком в поданной им налоговой декларации неотражения или неполноты отражения сведений, а равно ошибок, приводящих к занижению суммы налога, подлежащей уплате, налогоплательщик обязан внести необходимые дополнения и изменения в налоговую декларацию.

4. Законодатели, определяя порядок учета расходов на ремонт основных средств, к сожалению, не рассмотрели порядок ремонта основных средств,

¹⁰⁵ Материал «Организация налогового учета в Российской Федерации», подготовленный к.э.н. Поповой О.В. и к.э.н. Саламатовой Н.Н.

полученных по договорам безвозмездного пользования, а также отражения в налоговом учете расходов на ремонт другого имущества (хозяйственного инвентаря, имущества, стоимостью до 10 000 руб. и др.).

5. Статьей 313 НК РФ определена необходимость формирования на предприятиях документа по учетной политике в целях налогообложения. Необходимо обратить внимание на то, что главой 25 НК РФ не установлены сроки принятия этого документа, а также отсутствует требование обязательности предоставления этой учетной политики в налоговые органы.

6. Много вопросов вызывает порядок уплаты налога на прибыль бюджетными организациями.

В соответствии со статьей 321 НК РФ налоговая база бюджетных учреждений определяется как разница между полученной суммой дохода от реализации товаров, выполненных работ, оказанных услуг, суммой внераализационных доходов и суммой фактически осуществленных расходов, связанных с ведением коммерческой деятельности. Таким образом, для бюджетных организаций дано отдельное определение налоговой базы, и в то же время на них распространяется такой же порядок учета операций доходов и расходов, который действует для других предприятий. В самом определении налоговой базы для бюджетных организаций есть не совсем ясный момент: их доходы не уменьшаются на внераализационные расходы при расчете налогооблагаемой прибыли.

7. Широкую полемику специалистов вызывает вопрос отражения в налоговом учете доходов и расходов в виде штрафов, пеней и иных санкций за нарушение договорных или долговых обязательств.

Несмотря на большое количество проблем, возникших в связи с введением в действие главы 25 НК РФ «Налог на прибыль организаций», новый порядок расчета налога на прибыль принес и положительные результаты, среди которых необходимо отметить следующие:

1. Налоговый учет выделен в отдельную дисциплину, тем самым созданы предпосылки для реформирования бухгалтерского (финансового) учета в России в строгом соответствии с Международными стандартами финансовой отчетности (МСФО).
2. В сфере налогового учета:
 - установлен открытый перечень доходов и расходов, учитываемых при определении налоговой базы;
 - применяется новый механизм амортизации имущества, в соответствии с которым нормы амортизационных отчислений в среднем увеличены в 2,5 раза;
 - произошла либерализация ограничений по включению в расходы отдельных видов затрат.

Таким образом, глава 25 НК РФ «Налог на прибыль организаций» создала основы для формирования в России отдельной дисциплины налогового учета.

10.4.2. Введение в действие Положения по бухгалтерскому учету «Учет расчетов по налогу на прибыль» ПБУ 18/02

Следующим шагом в реформировании сферы налогового учета в России стало утверждение приказом № 114н от 19 ноября 2002 г. Положения по бухгалтерскому учету (ПБУ) 18/02, разработанного Министерством финансов Российской Федерации. Приказ зарегистрирован Министерством юстиции РФ 31 декабря 2002 г., и все предприятия, за исключением малых, должны составлять балансовый отчет в соответствии с требованиями ПБУ 18/02, начиная с I квартала 2003 г.

В условиях, когда предприятия еще не решили для себя проблемы организации налогового учета, возникшие в связи с принятием главы 25 НК РФ, необходимость менять только что сформированную технологию налогового учета в соответствии с требованиями ПБУ 18/02 «Учет расходов по налогу на прибыль» вызвала недовольство бухгалтерского сообщества.

ПБУ 18/02 является переводом МСФО (IAS) 12 «Налоги на прибыль» и содержит механизм расчета корректировок фактического расхода по налогу на прибыль в соответствии с данными финансового учета. Действие ПБУ 18/02 можно видеть на примере аналогичного SFAS 109, рассмотренного в третьем разделе, где проанализирован порядок организации учета по налогу на прибыль в США. Однако в тексте документа ПБУ содержатся некоторые, в том числе и существенные, отличия от текста МСФО 12. Интересно, что некорректные формулировки, как правило, относятся именно к понятиям, отсутствующим в тексте МСФО 12.

Цели применения предприятиями ПБУ 18/02 «Учет расчетов по налогу на прибыль» сформулированы в пункте 1 данного положения:

1. Отразить в бухгалтерском учете и отчетности взаимосвязь прибыли (убытка), определенной в соответствии с нормативными актами по бухгалтерскому учету, и налоговой базы по налогу на прибыль, определенной в соответствии с законодательством о налогах и сборах.

2. Отразить в бухгалтерском учете и отчетности различие налога на бухгалтерскую прибыль (убыток), признанного в бухгалтерском учете, от налога на налогооблагаемую прибыль, сформированного в бухгалтерском учете и отраженного в налоговой декларации по налогу на прибыль.

3. Отразить в учете суммы налога на прибыль, подлежащего уплате в бюджет, суммы излишне уплаченного и (или) взысканного налога, причитающейся организации, суммы произведенного зачета по налогу в отчет-

ном периоде, а также суммы, способные оказать влияние на величину налога на прибыль последующих отчетных периодов в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Все эти цели вытекают из требований обеспечения полноты, ясности и достоверности отчетности, а также соблюдения принципа соответствия (аналога принципа временной определенности факторов хозяйственной деятельности – в российской практике), что полностью соответствует Международным стандартам финансовой отчетности (МСФО). Следует отметить: среди целей применения предприятиями ПБУ 18/02 отсутствует упрощение порядка учета по налогу на прибыль путем введения механизма получения показателя налогооблагаемой прибыли из бухгалтерской.

Возникает вопрос: где корни того ошибочного мнения (довольно широко распространенного в российском бухгалтерском сообществе¹⁰⁶), что применение ПБУ 18/02 позволит избежать ведения налогового учета на предприятии отдельно от финансового? Ответить на этот вопрос очень трудно, можно лишь выдвинуть предположение. Существует мнение¹⁰⁷, что ПБУ 18/02 было принято Минфином не для того, чтобы сделать отчетность российских предприятий более корректной с точки зрения достоверного и своевременного отражения информации, а в целях «вытеснить» налоговый учет и тем самым поддержать бухгалтерский, который, лишившись налоговых функций (прежде основных), стал практически невостребованным.

Действительно, в настоящее время бухгалтерская отчетность, сформированная на основании действующего законодательства о бухгалтерском учете, зачастую не представляет интереса для большинства пользователей. По существу, ведутся бухгалтерский учет для целей налогообложения (а с 2002 г. – просто налоговый учет), управленческий учет для внутренних пользователей, а для инвесторов составляется отчетность непосредственно по Международным стандартам финансовой отчетности (МСФО, IAS) или

¹⁰⁶ Согласно п. 7 Резолюции Конгресса бухгалтеров и аудиторов России «Учет, налоги и аудит – 2002», бухгалтерское сообщество в лице, в первую очередь, членов Института профессиональных бухгалтеров России, обратив внимание на «неоправданное усложнение правил налогообложения», поддержали «решение Минфина России об установлении альтернативного механизма расчета величины налогооблагаемой прибыли на основе данных бухгалтерского учета, предусмотренного в ПБУ 18/02 "Учет расчетов по налогу на прибыль"».

¹⁰⁷ См. статью руководителя департамента специализированных аудиторских проектов АКГ «Интерэкспертиза» А.Н. Каланова «Комментарий к Положению по бухгалтерскому учету "Учет расчетов по налогу на прибыль" ПБУ 18/02, утв. Приказом Минфина России №114н от 19 ноября 2002 г.», опубликованную в журнале «Финансовые и бухгалтерские консультации» № 2 и № 3 за 2003 год.

по американским стандартам ГААР. До тех пор пока не сложится соответствующий инвестиционный климат, не появится экономическая культура и не возникнет необходимость в достоверной отчетности, бухгалтерский учет как таковой не будет востребован.

Еще один аргумент в пользу высказанного мнения о целях принятия ПБУ 18/02 – формулировка, использованная в подпункте 2 пункта 1 данного положения – «...от налога на налогооблагаемую прибыль, *сформированного в бухгалтерском учете...*». Такая формулировка ничего не говорит о нецелесообразности налогового учета, словосочетание «налоговый учет» просто избегается. Происходит подмена понятий: для бухгалтера не принципиально, как называются документы, представляющие результаты расчетов: регистры бухгалтерского учета или регистры налогового учета.

Несмотря на то, что порядок налогового учета, предложенный главой 25 НК РФ, рассматривается российским бухгалтерским сообществом как излишне сложный¹⁰⁸, применение ПБУ 18/02 для получения налогооблагаемой прибыли из бухгалтерской не получило широкого распространения. Дело в том, что в тексте документа столько недоработок, что его применение в существующем виде не позволяет не только рассчитать налоговую базу, но и выполнить стоящие перед ним задачи с точки зрения бухгалтерского учета. Здесь речь идет не столько о некорректных формулировках, сколько о фактах хозяйственной деятельности, не учтенных при составлении ПБУ 18/02.

Отметим некоторые положения, препятствующие четкому пониманию и применению данного Положения:

1. В пункте 1 формулировка – «налог на бухгалтерскую прибыль» – не совсем корректна. Не существует налога на бухгалтерскую прибыль, к тому же отличающегося от реального налога на прибыль. Более корректно это понятие определяется только в пункте 20 – как «условный расход (условный доход) по налогу на прибыль».

2. Формулировка «условный доход по налогу на прибыль». На первый взгляд, все правильно: если есть условный расход, то должен быть и условный доход. Но что понимается под условным доходом по налогу на прибыль? Это сумма убытка по данным бухгалтерского учета, умноженная на ставку налога на прибыль. Получается, что предприятие, работающее с убытком, теоретически получает доход в размере этого самого «условного

¹⁰⁸ В Резолюции Конгресса бухгалтеров и аудиторов России «Учет, налоги и аудит – 2002» российское бухгалтерское сообщество обратило внимание на «неоправданное усложнение правил налогообложения» в связи с принятием главы 25 НК РФ.

дохода по налогу на прибыль» от отсутствия в убыточном периоде необходимости платить налог.

3. В тексте ПБУ по объективным причинам приведен небольшой перечень постоянных и временных разниц, однако этот перечень не в полной мере соответствует действительности.

В отношении постоянных разниц необходимо отметить один важный аспект, не учтенный в ПБУ 18/02. Согласно пункту 4 Положения, под постоянными разницами понимаются доходы и расходы, *формирующие бухгалтерскую прибыль (убыток) отчетного периода и исключаемые из расчета налоговой базы* по налогу на прибыль как отчетного, так и последующих периодов. Вместе с тем существуют ситуации, когда те или иные доходы (расходы) *формируют налоговую базу, но не отражаются в бухгалтерском учете* ни этого, ни последующих периодов. Такие ситуации довольно редки, но, тем не менее, случаются. В частности, к ним можно отнести доходы от получения на безвозмездной основе услуг и не подлежащих отражению в бухгалтерском учете имущественных прав: согласно пункту 8 статьи 250 НК РФ такие поступления подлежат включению в налоговую базу, однако законодательством по бухгалтерскому учету их отражение на счетах не предусматривается.

Если организация не будет учитывать указанное обстоятельство, то связи между текущим налогом на прибыль и условным расходом (доходом) по налогу на прибыль, определенной в пункте 21 ПБУ 18/02, в соответствующей части не будет: или не сойдется бухгалтерская отчетность, или будет искажена налоговая база в налоговой декларации.

4. При разработке ПБУ 18/02 упущен один из важных аспектов признания в целях налогообложения целого ряда расходов. Так, в соответствии с главой 25 НК РФ для нормирования расходов используются определенные базовые показатели (выручка, расходы на оплату труда и т.п.). При этом как сами расходы, так и соответствующие им базовые показатели меняются в течение налогового периода (года), составляя на конец каждого отчетного периода разную величину.

Поэтому точная величина базового показателя и соответственно признаваемых расходов будет, согласно пункту 3 статьи 318 НК РФ, известна лишь на конец года, а все их показатели в течение года являются промежуточными и служат только для определения размера авансовых платежей по налогу. Вместе с тем ПБУ 18/02 подлежит применению в том числе и при составлении промежуточной отчетности в течение года, вследствие чего при «слепом» следовании Положению возможны определенные искажения бухгалтерской отчетности.

5. Некорректно дано определение временных разниц. Так, согласно указанным определениям временные разницы уменьшают (увеличивают) сумму налога на прибыль, подлежащего уплате в бюджет. Однако, во-первых, разницы, как правило, не могут изменять сумму налога на прибыль, подлежащего уплате в бюджет, – налог на прибыль считается только один раз с учетом всех доходов и расходов. Например, перенесенные на будущее расходы уменьшают не налог на прибыль, а налоговую базу, а налог на прибыль считается единожды исходя из налоговой базы, скорректированной на эти расходы. Но это не главное. Важно то, что только в сопоставлении с остальными положениями ПБУ 18/02 можно понять, что в вышеуказанных определениях *речь идет не о налоге на прибыль* в принципе, а о некоем виртуальном «налоге на прибыль», рассчитанном как произведение бухгалтерской прибыли на ставку налога.

6. Согласно пункту 9 ПБУ 18/02 под отложенным налогом на прибыль понимается сумма, которая оказывает влияние на величину налога на прибыль, подлежащего уплате в бюджет в следующем за отчетным или в последующих отчетных периодах. Таким образом, подразумевалось, что отложенный налог на прибыль – показатель, агрегирующий временные разницы: как вычитаемые, так и налогооблагаемые. Вместе с тем понятия отложенных налоговых активов и обязательств определяются уже как «части» отложенного налога на прибыль, а рассчитываются они и вовсе без использования этого показателя – через временные разницы. Таким образом, введение термина «отложенный налог на прибыль» в рамках окончательной классификации в ПБУ 18/02 выглядит излишним, поскольку он является промежуточным и не играет роли при ведении ни аналитического, ни синтетического учетов.

И самое главное замечание: требование пунктов 14 и 15 ПБУ 18/02 рассчитывать величину отложенных активов и обязательств через действующую на отчетную дату ставку расходится с требованиями Международных стандартов финансовой отчетности. Отложенные активы и обязательства потому и являются отложенными, что они будут признаваться в будущем и поэтому их величина зависит от будущих событий. В связи с этим, согласно МСФО 12 «Налоги на прибыль», отложенные налоговые активы и обязательства должны быть оценены с использованием ставок налога, которые предполагается применять к периоду, когда актив должен быть реализован, а обязательство погашено.

Можно указать следующие положительные результаты введения ПБУ 18/02 «Учет расчетов по налогу на прибыль»:

1. При устранении недоработок и корректном применении Положение позволит отразить в бухгалтерском учете и отчетности суммы налога на

прибыль, подлежащего уплате в бюджет; суммы излишне уплаченного и (или) взысканного налога, причитающейся организации; суммы произведенного зачета по налогу в отчетном периоде; суммы, способные оказать влияние на величину налога на прибыль последующих отчетных периодов в соответствии с законодательством Российской Федерации. Что, в свою очередь, даст пользователю отчетности более полную информацию для определения финансового состояния и будущих денежных потоков предприятия.

2. Выстроилась взаимосвязь бухгалтерского и налогового учета.

3. Фактически узаконена ответственность за некорректное ведение налогового учета.

Так как при отсутствии достоверного налогового учета (в той или иной форме) невозможно в полной мере удовлетворить требованиям поэлементного учета отклонений, установленного ПБУ 18/02 «Учет расчетов по налогу на прибыль», то с 2003 г. нарушение правил исчисления налога на прибыль будет во многих случаях приводить и к искажению данных бухгалтерского учета (даже при правильном определении конечного показателя – суммы налога на прибыль к уплате). В связи с этим необходимо учитывать, что с 2003 г. стало возможным применение в таких случаях налоговых санкций согласно статье 120 НК РФ и административных санкций согласно статье 15.11 КоАП РФ.

4. Налоговая база по налогу на имущество осталась неизменной.

Несмотря на то, что отложенные налоговые активы должны отражаться в балансе организации (пункт 23 ПБУ 18/02 «Учет расчетов по налогу на прибыль»), этот факт, вопреки начавшему распространяться мнению, на расчет налога на имущество не влияет, так как отложенные налоговые активы отражаются в балансе в составе внеоборотных активов.

10.4.3. Существующие проблемы и возможные пути их решения

Таким образом, в России существует как возможность ведения налогового учета в виде отдельной сферы учета, так и возможность проведения корректировок для получения налогооблагаемой прибыли из бухгалтерской. Первую возможность обеспечивает глава 25 Налогового кодекса РФ, вторую – разработанное Минфином Положение по бухгалтерскому учету (ПБУ) 18/02, утвержденное приказом № 114н от 19 ноября 2002 г.

Как было показано выше, подходы, предписанные данными документами, друг другу не противоречат. С двумя оговорками:

- возможность применения корректировок не освобождает от необходимости ведения налогового учета;

- корректировки применяются не для получения налогооблагаемой прибыли из бухгалтерской, а наоборот – для приведения данных финансового учета в соответствие с фактическими расходами по выплате налога на прибыль.

Вывод напрашивается сам собой: ПБУ 18/02 следует использовать согласно прописанным в данном документе целям, а не для упрощения порядка учета. При устраниении описанных выше недоработок глава 25 НК РФ и ПБУ 18/02, применяемые на практике совместно (при этом ПБУ 18/02 применяется с учетом указанных оговорок), формируют основу для создания в России системы учетных дисциплин, которая соответствует Международным стандартам финансовой отчетности. Глава 25 НК РФ выделила налоговый учет из бухгалтерского, ПБУ 18/02 определило взаимосвязь этих разделов учета.

Итак, проблемы, существующие в настоящий момент в российской практике учета по налогу на прибыль, по сути, сводятся к трем взаимосвязанным блокам:

1. Недоработки в законодательстве;
2. Нерешенные вопросы технической организации налогового учета и бухгалтерского учета в части корректировок данных в соответствии с требованиями главы 25 НК РФ и ПБУ 18/02;
3. Отсутствие четкого понимания базовых принципов системы учетных дисциплин в современной рыночной экономике, а также отсутствие реальных условий для применения некоторых из этих принципов в отечественной практике. (Например, категории заинтересованных пользователей для финансовой отчетности, выполненной по российским стандартам, практически нет. Что ведет, в том числе, и к непониманию необходимости реформирования российского бухгалтерского учета в целях предоставления в отчетности более достоверной информации.)

Что касается технической организации налогового учета, то исходя из анализа зарубежного опыта можно рекомендовать раздельное ведение регистров бухгалтерского и налогового учета в России. Искусственное сближение этих разделов учета при совместном их ведении окажет негативное влияние прежде всего на бухгалтерский учет. Отказ от применения

многообразия бухгалтерских методов и способов отражения фактов хозяйственной деятельности, которые строятся на присущих бухгалтерскому учету системному подходу и требованию полноты отражения событий и операций, ставится под сомнение достоверность итоговой бухгалтерской информации.

Из последнего блока проблем можно видеть, что необходим комплексный подход к реформированию бухгалтерского учета в нашей стране. Проблему создания эффективной и понятной системы учетных дисциплин не решить, перенимая учетные процедуры из зарубежной практики. Эти учетные процедуры неразрывно связаны с теми экономическими условиями, для которых были разработаны. Тем не менее, адаптируя международные стандарты к отечественной практике, российские органы власти, ответственные за реформу учета, не улучшают степень их адекватности нашей действительности, а только искажают смысл изложенных в стандартах подходов.

Хорошо иллюстрирует эту ситуацию ПБУ 18/02, являющееся переводом МСФО 12 «Налоги на прибыль». Трактовка целей данного Положения как замена сложных процедур налогового учета бухгалтерскими корректировками показала: реформа бухгалтерского учета в России идет *в обратном порядке* по сравнению с выбранным направлением – Международными стандартами финансовой отчетности. И это не странно – в российской практике реформирующие органы изначально вынуждены идти против логики развития: выделять не налоговый учет из финансового, а финансовый из налогового, так как на протяжении долгого периода времени в России в силу объективных причин (закрытая плановая экономика) не было необходимости в достоверной и нейтральной финансовой информации для внешнего пользователя, а бухгалтерский учет выполнял по сути налоговые функции.

Система налогового учета в России уже сформирована – это отечественная бухгалтерская практика; необходимо заново создавать систему финансового учета и стимулы для ее развития. И здесь еще раз необходимо подчеркнуть: принимая Международные стандарты финансовой отчетности, не следует принимать их по частям и трактовать в соответствии со сложившейся в стране практикой. Только системный подход к внедрению в России зарубежной практики может дать положительное решение на пути создания в нашей стране эффективной системы учетных дисциплин.

Выводы

В главе был рассмотрен опыт организации налогового учета и финансового учета по налогу на прибыль в странах, относящихся к разным моделям формирования системы учетных дисциплин: Австрии (континентальная модель) и США (британо-американская модель, ставшая основой для существующей в настоящее время международной практики). Также рассмотрена российская практика организации учета по налогу на прибыль: как существовавшая до принятия главы 25 НК РФ, так и действующая в настоящее время.

На основе проведенного анализа сделаны следующие выводы:

1. Зарубежная система учетных дисциплин базируется на четко определенных неизменных принципах. Все учетные процедуры построены в соответствии с этими принципами.
2. Сфера налогового учета необходима и существует отдельно от финансового учета.
3. На примере австрийской практики (когда показатель налогооблагаемой прибыли получается из данных финансового учета путем корректировок) показано, что возможность проведения таких корректировок не освобождает предприятия от необходимости вести налоговый учет.
4. На примере практики организации финансового учета по налогу на прибыль в США показан механизм формирования корректировок и их предназначение: привести в соответствие данные по начисленному налогу на прибыль в финансовом учете и данные по фактическому расходу по налогу на прибыль.
5. Американская практика является показательной в плане соотношения финансового и налогового учета по критериям Международных стандартов финансовой отчетности. Австрийская практика не освобождает бухгалтера от необходимости вести налоговый учет, и при этом часто приводит к путанице и искажению информации в финансовой отчетности в связи с несоответствием начисленных налоговых выплат реальным.
6. Россия приводит свою бухгалтерскую практику в соответствие с Международными стандартами финансовой отчетности. Постепенно формируется российская система учетных дисциплин – в этом главный положительный итог принятия главы 25 НК РФ и ПБУ 18/02.

7. Некоторые объективные причины – законодательная практика, об- щие экономические условия – препятствуют успешному реформи- рованию российского бухгалтерского учета в соответствии с Меж- дународными стандартами финансовой отчетности.
8. Принимая Международные стандарты финансовой отчетности, не следует принимать их по частям и трактовать в соответствии со сложившейся в стране практикой.
9. Система налогового учета в России уже сформирована – это отече- ственная бухгалтерская практика; необходимо заново создавать систему финансового учета.
10. Упрощение порядка ведения бухгалтерского учета, скорее всего, приведет к искажению целей и результатов.
11. Не существует идеальной системы бухгалтерского учета в плане баланса между сложностью процедур и соблюдением поставленных целей; бухгалтерский учет по сути отражает все более усложняю- щиеся условия хозяйственной жизни предприятия.

Список литературы и использованных источников

1. International Accounting Standards 1996. International Accounting Standards Committee. 167 Fleet Street. London. UK.
2. *Hennie van Greuning, Marius Koen*. Международные стандарты финансовой отчетности: практическое пособие. Изд. 2-е. ICAR Publishing, 2000.
3. *Соловьева О.В.* Зарубежные стандарты учета и отчетности. М., 1998.
4. *Pelverd E. Meedlef, Henry R. Anderson, James C. Caldwell*. Principles of Accounting. Third edition. Boston, 1987.
5. *Mueller G.G., Gernon H., Meek G.* Accounting. An International Perspective. Homewood: Arwin, 1987.
6. *Lanny G. Chasteen, Richard E. Flaherty, Melvin C. O'Connor*. Intermediate Accounting. Third edition. McCraw-Hill Inc., 1989.
7. Statement of Financial Accounting Standards No. 109 (Stamford, Conn.: FASB, 1992).
8. Statement of Financial Accounting Standards No. 96 (Stamford, Conn.: FASB, 1987).
9. Accounting for Income Taxes – Special Areas. Opinions of the Accounting Principles Board No. 23 (New York: AICPA, 1972).
10. Accounting for Income Taxes. Opinions of the Accounting Principles Board No. 11 (New York: AICPA, 1967).
11. Материалы сайта <http://www.irs.gov>
12. Материалы австрийских законов: «О ведении бухгалтерского учета на предприятии», «О налоге на прибыль организаций», «О налоге на доходы», Торгового кодекса (HGB), а также Распоряжения Министерства финансов Австрии от 28.12.2001.
13. Материалы сайта <http://www.bmf.gv.at>
14. Материал «Организация налогового учета в Российской Федерации», подготовленный к.э.н. Поповой О.В. и к.э.н. Саламатовой Н.Н.
15. Материалы сайта <http://www.gaap.ru>. Текст главы 25 НК РФ и Положения по бухгалтерскому учету «Учет расчетов по налогу на прибыль» ПБУ 18/02.
16. Материал «Комментарий к Положению по бухгалтерскому учету «Учет расчетов по налогу на прибыль» ПБУ 18/02, утв. Приказом Минфина России № 114н от 19 ноября 2002 г.», опубликованный в журнале «Финансовые и бухгалтерские консультации» №2 и №3 за 2003 г. (М.: ИД ФБК-ПРЕСС, <http://www.fbk-press.ru>).

Заключение

Являясь продолжением целого ряда работ Института экономики переходного периода, данное исследование в целом развивает идеи и результаты, изложенные в прежних публикациях. Необходимость такой работы связана с появлением новой информации о ходе реформы и ее последствиях, изменением ограничений на спектр налоговых инструментов, которые возможно эффективно применить на разных этапах трансформации, накоплением данных, необходимых для эмпирического анализа, и т.д. Исследование позволило выявить некоторые особенности реформирования налогообложения в переходных экономиках.

В целом для экономик с потребностью в глубокой трансформации создание уже на начальном этапе реформ совершенной налоговой системы является задачей трудноразрешимой. Более того, характер налоговой системы, по-видимому, зависит от глубины трансформации в экономике. Исключение могут составить те страны, в которых у довольно широких кругов населения и у представляющих их интересы политиков есть достаточно ясные представления о целях реформ и ожидаемом конечном результате. В остальных случаях формирование рыночных институтов осуществляется относительно медленно, что накладывает дополнительные ограничения на характер налоговой системы в целом и положения отдельных законов в частности.

Это приводит к поэтапному реформированию налогового законодательства, что отчетливо проявляется на примере России. Уточнение налоговых законов происходит по мере накопления информации, переоценки выгод и потерь от тех или иных налоговых решений и изменения неналоговых факторов, влияющих на функционирование налоговой системы.

Так, к 2000 г. стало достаточно ясно, что применение прогрессивного налогообложения доходов физических лиц в переходной экономике влечет значительные издержки, связанные с уплатой налога, массовое уклонение от его уплаты и, как следствие, значительно меньшую прогрессивность эффективно уплачиваемого налога в сравнении с законодательно установленной. Применение плоской шкалы подоходного налога на более раннем этапе реформ могло бы снизить издержки общества и обеспечить большее соответствие налога принципам горизонтальной и вертикальной справедливости. Теоретический и эмпирический анализ воздействия подоходного и единого социального налога позволяет сделать вывод, что структура налогообложения доходов до налоговой реформы не обеспечивала соответствие налоговой системы принципам вертикального равенства. Совокупная номинальная прогрессивность налогообложения доходов (обеспечивавшаяся

формально прогрессивной структурой подоходного налогообложения и пропорциональной ставкой социальных отчислений) не создавала стимулов в условиях низкой налоговой дисциплины к полной уплате налогов со всех доходов. Налоговая реформа создала предпосылки к снижению уклонения вследствие того, что издержки сокрытия доходов (с учетом риска уплаты налога и штрафа в случае проверки, а также потери репутации) оказались выше дополнительных налоговых отчислений. Таким образом, снижение средних предельных ставок налогообложения привело к повышению вертикального равенства. Взаимосвязь между ростом стимулов к уплате налогов за счет снижения номинальных ставок и ростом налоговых поступлений прослеживается в моделях зависимости изменения поступлений подоходного налога и социальных платежей от средней предельной ставки и потребительских расходов, характеризующих совокупные (декларируемые и скрываемые от налогообложения) доходы населения. Объясняя рост налоговых поступлений после проведения реформы, можно говорить о важности снижения предельных ставок налогообложения доходов и общего увеличения доходов в результате повышения экономической активности.

В то же время несогласованность ставок налогообложения доходов от труда и капитала порождала стимулы для смещения доходов из одной налоговой базы в другую. В период до 2001 г. наблюдались стимулы для выплаты доходов от труда в виде доходов от капитала, после 2001 г. для высокодоходных групп населения стимулы изменились.

При налогообложении доходов предприятий (налогообложении прибыли) в России прогрессивная шкала не применялась. Однако наличие множественных льгот и одновременно ограничений для принятия к вычету расходов, а также специфических ограничений, связанных с применением инвестиционной льготы и принятием к вычету убытков прошлых лет, приводили, с одной стороны, к наличию множества вариантов уклонения от налогообложения и налогового планирования, с другой стороны, порождали различные налоговые последствия для различных групп предприятий, различных финансовых решений, доходов от инвестиций в активы с разным сроком эксплуатации и инвестиций в проекты с разными потребностями в начальных капиталовложениях.

В работе показано, что применявшаяся инвестиционная льгота (с учетом имевшихся ограничениях на ее применение), хотя и имела стимулирующий эффект для некоторых, нетипичных предприятий, в целом служила субсидией для тех инвестиций, которые были бы осуществлены в любом случае, даже в ее отсутствие. Ограничения на применение льготы приводили к преимуществам для инвестиций с более высокими нормами налоговой амортизации, что также могло являться целью применения данного порядка.

ка. Предприятия, имеющие высокую прибыль и значительные масштабы, а также рыночную власть в отрасли, получали преимущества перед предприятиями с относительно небольшими масштабами, небольшой нормой прибыли (что характерно для конкурентных отраслей) или просто начинающих деятельность.

Устранение ограничений на вычет ряда необходимых для бизнеса расходов, установление более высоких норм налоговой амортизации и снижение ставки налога в сочетании с отменой большинства льгот привело к выравниванию налоговых правил для разных групп предприятий.

В то же время некоторые налоговые преимущества сохранились, хотя они не называются льготами. Это возможность передачи имущества между дочерними и материнскими организациями, преимущества финансовому лизингу и т.д.

Вместе с тем глава 25 содержит и не объяснимые рациональными соображениями ограничения, например, ограничение на принятие к вычету убытков прошлых лет 30% налогооблагаемой прибыли текущего периода. Мы полагаем, что при дальнейшем реформировании прибыли именно отмена этого ограничения должна быть осуществлена в первую очередь. В противном случае дестимулирующее влияние этой меры на инвестиции, связанные с риском, может привести к попыткам предоставления льгот некоторым видам деятельности, сопровождающимся повышенными рисками, например инновационной деятельности.

Полезным для дальнейшего совершенствования косвенного налогообложения является результат, полученный в главе 2, посвященной анализу перемещения налогового бремени косвенных налогов в условиях переходной экономики. В работе показано, что при определенных условиях возможен переход от системы налогов Рамсея к другой налоговой системе, обеспечивающей большую степень равенства экономических агентов.

Исследование включает анализ реформы налогообложения доходов банков. Детальное исследование произведенных изменений в сопоставлении с мировой практикой позволяет заключить, что многие правила налогообложения доходов банков приведены в соответствие с правилами и подходами, используемыми в налоговых системах стран с развитой рыночной экономикой. Целый ряд осуществленных мер способствует созданию в Российской Федерации благоприятного инвестиционного климата, в то же время предусмотрены и меры, направленные на защиту интересов государства. Однако в некоторых случаях новое законодательство является недостаточно продуманным, сохраняя возможности налогового планирования, а также в недостаточной степени определяя правовые последствия некото-

рых операций, связанных с исполнением банками функций налоговых агентов.

Вопрос налогообложения недвижимости является одним из наиболее дискуссионных на настоящем этапе в силу специфики проблем, связанных с определением базы налога. Анализ опыта зарубежных стран и экспериментов, проводившихся в России, а также возможных перспектив применения самооценки для целей налогообложения, позволяет определить варианты выбора при реформировании данного налога.

Налогообложение наследования и дарений не порождает значимых доходов бюджета. Цели, которые ставятся при разработке налога на трансферты богатства, обычно бывают иными. В работе анализируется актуальность для России обычных для мировой практики задач, которые решаются налогами на трансферты богатства. Предлагаемые концепция и проект налога разработаны на основании допущений относительно этих целей.

Дальнейшее совершенствование системы налогообложения нефтяного сектора экономики может идти по следующим направлениям. Целесообразно повышение прогрессивности НДПИ путем увеличения ставки данного налога при высоких мировых ценах на нефть и, возможно, для крупных высокопродуктивных месторождений. Для этого необходимо установление второго уровня ставки НДПИ при мировой цене на нефть выше 25 долл. за баррель и введение повышенной ставки НДПИ или специального повышающего коэффициента для крупных нефтяных месторождений. В последнем случае необходимо установление порогового уровня добычи нефти, при превышении которого вводится в действие повышенная ставка налога (или повышающий коэффициент). По сравнению с другими вариантами реформирования НДПИ данные подходы характеризуются наибольшей объективностью и прозрачностью. Однако следует принимать во внимание и политические проблемы, возникающие при дифференцированном подходе. Принятие некоторого дифференцирующего коэффициента может послужить толчком к началу борьбы за установление иных поправочных коэффициентов, обеспечить объективность и прозрачность которых, возможно, будет сложнее. Применение экспортной пошлины на нефть целесообразно в течение периода, пока сохраняется существенная разница в уровне внутренних и мировых цен на нефть. В перспективе экспортная пошлина должна быть отменена. Необходимо осуществить переход к применению для целей исчисления налогов рыночных цен на нефть, который позволит преодолеть негативные налоговые последствия трансфертного ценообразования. В ближайшей же перспективе целесообразно сохранение специфической ставки НДПИ применительно к нефти как наиболее простого способа решения проблемы трансфертных цен. Для новых нефтяных месторож-

дений (лицензионных участков) может быть введен налог на дополнительный доход от добычи углеводородов, который должен уплачиваться недропользователями вместо части НДПИ. Общая система налогообложения должна дополняться специальным налоговым режимом при выполнении соглашений о разделе продукции. Реализация данных подходов позволит обеспечить изъятие ресурсной ренты государством и создать благоприятные условия для инвестиций.