

Уполномоченный по правам человека в Ульяновской области

Специальный доклад  
Уполномоченного по правам человека в Ульяновской области  
«Об обеспечении гарантий государственной защиты прав и свобод  
граждан при реализации Закона РФ от 09.12.1991 № 2003-1 «О налогах  
на имущество физических лиц»

## Содержание

### **Введение**

**Раздел I. Анализ предпосылок и оснований возникновения проблем при налогообложении имущества физических лиц.**

**Раздел II. Позиция органов и учреждений, по оформлению недвижимого имущества физических лиц и начислению налога на данное имущество.**

**Рекомендации по решению проблемы.**

Настоящий специальный доклад подготовлен в соответствии со статьёй 22 Закона Ульяновской области от 04.05.2008 № 63-ЗО «Об Уполномоченном по правам человека в Ульяновской области».

### **Введение**

В адрес Уполномоченного по правам человека в Ульяновской области (далее - Уполномоченного) поступают обращения граждан, связанные с нарушением прав при исчислении налога на имущество физических лиц. Так, основной тематикой обращений является начисление налога на жилые дома (обособленно стоящие домовладения), состоящие из двух и более квартир, имеющих отдельный вход.

В 2009 году владельцам квартир в многоквартирных домах (в частности в двухквартирных) начали приходить требования об оплате налога на имущество физических лиц, который, в результате произведенного налоговыми органами перерасчета, существенно увеличился.

К сожалению, сложившаяся позиция налоговых органов не является однозначной и, не смотря на имеющиеся противоречия законодательных актов, налог взимается с граждан по увеличенным налоговым ставкам, в том числе и за 2008 год.

В настоящее время вопрос оформления права собственности на квартиры в двухквартирных домах и последующее начисление налога на данное имущество четко не урегулирован, нет единой системы оформления технической и иной документации, в связи с чем, не возможно исключить ситуации, при которых создаются предпосылки для нарушения прав граждан.

В этой связи целью настоящего специального доклада Уполномоченного является:

- анализ предпосылок и оснований возникновения проблем при налогообложении имущества физических лиц;
- освещение позиции органов и учреждений, по оформлению недвижимого имущества физических лиц и начислению налога на данное имущество;
- внесение предложений по возможным путям решения проблемы;
- привлечение внимания органов государственной власти и местного самоуправления к существующим проблемам и побуждение всех заинтересованных лиц и ведомств к устранению этих проблем.

## **Раздел I. Анализ предпосылок и оснований возникновения проблем при налогообложении имущества физических лиц.**

В соответствии со статьёй 8 Налогового кодекса Российской Федерации (далее – НК РФ) под налогом понимается обязательный, индивидуально безвозмездный платеж, взимаемый с организаций и физических лиц в форме отчуждения принадлежащих им на праве собственности, хозяйственного ведения или оперативного управления денежных средств в целях финансового обеспечения деятельности государства и (или) муниципальных образований.

Как указывалось ранее, основной тематикой обращений в адрес Уполномоченного является начисление налога на жилые дома (обособленно стоящие домовладения), состоящие из двух и более квартир, имеющих отдельный вход.

Не смотря на то, что гражданами озвучивается проблема начисления налога на имущество, проведённая работа показала, что своё начало данная проблема берёт не в налоговых органах, а возникает на стадии оформления жилья в собственность.

При оформлении гражданами документации на данные дома, в целях дальнейшей приватизации или регистрации права собственности на квартиры, ОГУП «БТИ» (территориальные отделения) изготавливают технические паспорта на всё здание. Гражданам при этом не разъясняется право на изготовление технического паспорта только на принадлежащую им квартиру в многоквартирном жилом доме. Соответственно и в УФРС регистрация производится не на отдельную квартиру (долю в квартире), а на долю в жилом доме. Данная информация предоставляется в налоговые органы, которые производят расчёт налога исходя из стоимости всего дома, что существенно увеличивает сумму налога.

Например, при оценке одной квартиры в двухквартирном жилом доме в 300 тысяч рублей, а другой квартиры в 350 тысяч рублей стоимость квартир суммируется и, в результате, применяется уже иная ставка налога.

Налог на имущество физических лиц относится к местным налогам и, в соответствии с п. 4 ст. 12 НК РФ, устанавливается органами местного самоуправления муниципальных образований.

Согласно ч. 1 ст. 3 Закона Российской Федерации от 09.12.1991 № 2003-1 «О налогах на имущество физических лиц» (далее - Закон), органы местного самоуправления муниципальных образований вправе устанавливать ставки налога на имущество физических лиц в пределах, установленных вышеуказанным Законом РФ.

При этом ставки налога на имущество стоимостью до 500 тысяч рублей и свыше 500 тысяч рублей имеют существенную разницу - от 0,3 % (от стоимости имущества на сумму до 500 тысяч рублей) и до 2 % (на сумму свыше 500 тысяч рублей).

Описанная выше ситуация в полной мере относится к исчислению налога на земельные участки, на которых расположены жилые дома.

До 2009 года налоговые органы при расчёте налога определяли налоговые платежи исходя из стоимости доли, а не объекта в целом.

В обоснование действующего расчета суммы налога налоговые органы приводят письмо Министерства финансов Российской Федерации от 21.04.2008 № 03-05-04-01/19, которое указало налоговым органам на ошибку в методике исчисления налога на имущество физических лиц и рекомендовало сделать перерасчет неправильно исчисленных сумм начиная с 2008 года. В соответствии с п. 11 ст. 5 Закона пересмотр неправильно произведенного налогообложения допускается не более чем за три предыдущих года.

Анализ данного письма показал, что, к сожалению, оно не содержит в себе разъяснений порядка расчёта налога на имущество физических лиц в отношении двухквартирных домов, находящихся в общей долевой собственности.

Правомерность изменения порядка исчисления налоговых платежей вызывает сомнения, поскольку за последнее время ни налоговое законодательство, ни размер ставок налога на имущество не менялись.

Упомянутое же выше письмо Минфина РФ к числу нормативных актов не относится.

Вызывает сомнение и правомерность распространения вышеизложенного порядка исчисления суммы налога на имущество физических лиц за 2008 год.

Нормы, допускающие придание обратной силы законам в сфере налогообложения, неоднократно были предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации. Разрешая вопрос об их конституционности, Конституционный Суд Российской Федерации исходил из того, что, по смыслу Конституции Российской Федерации, общим для всех отраслей права правилом является принцип, согласно которому закон, ухудшающий положение граждан обратной силы не имеет.

Вместе с тем, Конституция Российской Федерации содержит и прямые запреты, касающиеся придания закону обратной силы, которые сформулированы в ее статьях 54 и 57, причём положение статьи 57, ограничивающее для законодателя возможность придавать закону обратную силу, является одновременно и нормой, гарантирующей конституционное право на защиту от придания обратной силы законам, ухудшающим положение налогоплательщиков (Определение от 03.07.2007 № 747-О-О, постановления от 24.10.1996 № 17-П, от 24.02.1998 № 7-П, от 30.01.2001 № 2-П и др.) Представляется, что сформулированный Конституционным Судом принцип применим и к случаям придания обратной силы правоприменительной практике, ухудшающей положение налогоплательщиков.

Таким образом, предпосылками для возникновения обозначенной проблемы может являться следующее:

- выдача на посторонних людей (соседей) при приватизации жилых двухквартирных домов органами местного самоуправления распорядительных документов на жилой дом в целом;
- оформление технических паспортов в ОГУП «БТИ» не на отдельную квартиру, а на весь жилой дом;

- последующая регистрация права собственности в УФРС именно на весь жилой дом;
- предоставление в налоговые органы сведений о правах физических лиц на жилой дом в целом.

## **Раздел II. Позиция органов и учреждений, по оформлению недвижимого имущества физических лиц и начислению налога на данное имущество.**

В ходе осуществления деятельности Уполномоченного по оказанию содействия в защите нарушенных прав граждан, в целях получения объективной информации по обозначенной проблеме, было направлено письмо в адрес руководителя Управления Федеральной налоговой службы по Ульяновской области В.А. Крюкова (исх. № 986 от 27.08.2009)

В письме содержится позиция Уполномоченного о том, что расчёт налога должен производиться в порядке, аналогичном расчету налога на квартиру в типовом многоквартирном доме, то есть исходя из стоимости отдельной квартиры, а не всего жилого дома в целом.

В поступившем ответе от 31.08.2009 (исх. № 16-12-22/12477) за подписью и.о. руководителя Управления Е.В. Ждановой указывается, что Управление ФНС России по Ульяновской области согласно с позицией Уполномоченного.

Однако, поскольку в двухквартирных домах право собственности жильцы регистрируют не на квартиру, на долю в жилом доме, соответственно, и органы БТИ представляют в налоговые органы сведения об инвентаризационной стоимости не квартиры, а доли в жилом доме. В связи с чем, налоговые органы не имеют возможности исчислить налог по-другому.

По информации ФНС России, так как подобная ситуация с исчислением налога сложилась практически во всех регионах России, Министерство финансов Российской Федерации выступило с законодательной инициативой о внесении

изменений в статью 2 Закона в части установления в качестве объекта налогообложения доли в объектах. Вопрос об указанных изменениях находится на рассмотрении в Государственной Думе Российской Федерации.

С целью определения позиции органа, осуществляющего регистрацию прав на недвижимое имущество, было направлено письмо в Управление Федеральной регистрационной службы по Ульяновской области.

Из полученного ответа от 09.09.2009 (исх. № 6533) за подписью и.о. руководителя УФРС Т.С. Калининой следует, что при регистрации права или сделки вид права и вид конкретного объекта недвижимости, в отношении которого заявитель просит провести государственную регистрацию прав указываются в заявлении.

При этом в обязательном порядке к заявлению необходимо приложить кадастровый паспорт объекта. В том случае, если кадастровый паспорт представлен именно на жилой дом, то УФРС (при отсутствии препятствий для проведения государственной регистрации) обязано провести государственную регистрацию права общей долевой собственности именно на **жилой дом**. При этом условия фактического проживания, владения, распоряжения каждым из граждан-сособственников отдельными квартирами в жилом доме, при проведении государственной регистрации значения иметь не будут.

Т.С. Калинина также обозначает возможность государственной регистрации права собственности граждан на доли в праве общей долевой собственности на отдельные квартиры в двухквартирном жилом доме.

Государственная регистрация в этом случае будет производиться при условии представления в Управление соответствующих **правоустанавливающих документов на отдельные квартиры в жилом доме и кадастровых паспортов на них**.

Кроме того, в вышеуказанном ответе Т.С. Калининой указывается, что если право общей долевой собственности было зарегистрировано за гражданами на двухквартирный жилой дом, то государственная регистрация прав на отдельные



квартиры может быть проведена на основании соглашения о разделе жилого дома в натуре, заключенного собственниками в соответствии со статьёй 252 Гражданского кодекса РФ и кадастровых паспортов, составленных на отдельные квартиры. При этом раздел, открытый в ЕГРП (едином государственном реестре прав) на жилой дом ликвидируется, а **все зарегистрированные на него права прекращаются.**

Т.С. Калинина отмечает, что разрешение обозначенной проблемы на стадии государственной регистрации путём составления соглашения о разделе жилого дома в натуре (т.е. поквартирно) представляется для граждан неоптимальным, поскольку при проведении государственной регистрации прав на отдельные квартиры, образованные в результате раздела в натуре жилых домов, права на которые уже зарегистрированы, на граждан, помимо затрат на изготовление кадастровых паспортов на отдельные квартиры, иных необходимых документов, ляжет бремя уплаты государственной пошлины в размере 500 рублей за регистрацию права на каждую отдельную квартиру, 100 рублей за ликвидацию раздела, открытого в ЕГРП на жилой дом.

За государственной регистрацией прав на отдельные квартиры необходимо обращение всех правообладателей квартир, образуемых при разделе в натуре жилого дома.

Позиция УФРС сводится к тому, что путь разрешения проблемы стоит искать в рамках, предусмотренных пунктом 1 статьи 3 Закона РФ «О налогах на имущество физических лиц», посредством изменения методики (порядка) определения инвентаризационной стоимости объектов налогообложения интересующего вида, как основания для определения налоговой ставки, либо посредством снижения налоговых ставок, исходя из средней инвентаризационной стоимости «проблемных» объектов.

Как видно из обозначенных позиций налогового органа и УФРС основаниями для регистрации права собственности и расчёта налога на имущество физических лиц является техническая документация, изготавливаемая

и предоставляемая в указанные выше органы ОГУП «БТИ». В связи с этим в адрес директора ОГУП «БТИ» Н.В. Ягодина было направлено письмо, в котором содержались просьба представить в адрес Уполномоченного следующую информацию:

- об основаниях изготовления кадастрового паспорта на весь жилой дом, а не на отдельную квартиру в жилом доме;
- о порядке изготовления кадастрового паспорта на весь жилой дом, при условии обращения граждан, проживающих в отдельной квартире в данном доме;
- о возможности внесения изменения в кадастровый паспорт жилого дома, выданный территориальными отделами «Бюро технической инвентаризации», стоимости внесения подобных изменений;
- о возможных, по Вашему мнению, путях решения поднятой в настоящем письме проблемы.

К сожалению, в ответе за подписью директора ОГУП «БТИ» Н.В. Ягодина от 08.09.2009 (исх. № 5734) содержатся ответы не на все поставленные вопросы, но позиция ОГУП «БТИ» обозначена.

Возможность изготовления кадастрового паспорта на отдельную квартиру в двухквартирном доме, по информации ОГУП «БТИ», возможно лишь в том случае, если ранее данный дом был принят на технический учёт (в архиве БТИ имеется инвентарное дело).

Н.В. Ягодин также предлагает в качестве варианта решения проблемы заключение соглашений всех собственников, проживающих в указанных выше домах, о выделе доли в натуре с последующим изготовлением кадастровых паспортов на отдельные квартиры. В соглашении кроме описания помещений собственники долей должны указать номера квартир (помещений). Кадастровый паспорт на квартиры (комнаты) выдается для последующей регистрации заключённых соглашений между собственниками о выделе долей в натуре, либо для использования для обращения в суд.

ОГУП «БТИ» предлагает в сложившейся ситуации следующие пути выхода:

- при обращении граждан с целью переоформления права на жилые объекты проводить обследование объектов только в тех случаях, если прошло более 5 лет от даты последнего обследования. В остальных случаях выдавать кадастровые паспорта на квартиры (комнаты) без обследования по данным предыдущей инвентаризации;

- проработать вопрос с собственниками жилых домов (помещений) муниципальными комитетами по управлению имуществом о передаче по приватизации лишь помещений (квартир, комнат), а не долей дома.

Несомненно, выдача кадастровых паспортов, без проведения инвентаризации, существенно упростит данную процедуру и уменьшит сроки и стоимость изготовления технической документации, что положительно скажется в пользу граждан. Вместе с тем, возникают вопросы:

- что мешает ОГУП «БТИ» выдавать паспорта на отдельную квартиру, а не на весь дом в целом на стадии первоначального оформления?

- почему изначально работниками не разъясняются гражданам их права на оформление кадастрового паспорта на отдельную квартиру?

Необходимо также отметить работу Правительства Ульяновской области по решению поднятой проблемы, в частности работу созданной по поручению Губернатора комиссии в составе региональных министров, представителей УФНС по Ульяновской области, БТИ и органов местного самоуправления, которая занимается разработкой рекомендаций по снижению ставок по данному виду налога.

По имеющейся информации для решения возникшей проблемы ведётся активное взаимодействие с федеральным центром, в частности, Правительством Ульяновской области направлены письма в Совет Федерации и Государственную Думу РФ с просьбой подготовить законопроект по снижению налоговой нагрузки по налогу на имущество физических лиц и оказать содействие в решении этой проблемы. Кроме того, на уровне муниципалитетов ведётся разработка

нормативных актов о снижении налоговых ставок по налогу на имущество физических лиц.

Как показала проведённая работа в действиях граждан – собственников квартир нет ни виновных действий, ни умысла на уклонение от уплаты налога, сложившаяся ситуация наоборот зачастую возлагает на граждан обязанности по оплате излишних сумм налога.

### **Рекомендации по решению проблемы:**

#### **Органам местного самоуправления**

- необходимо оформлять правоустанавливающие документы при приватизации многоквартирных (двухквартирных) жилых домов именно на отдельные квартиры в данных домах, даже если в последствии право граждан будет регистрироваться в долевой собственности.

#### **ОГУП «БТИ»**

- осуществлять оформление кадастровых паспортов именно на отдельные квартиры в многоквартирных (двухквартирных) жилых домах, а не на жилые дома в целом;

- проводить с гражданами соответствующие разъяснения.

### **Правительству Ульяновской области:**

- держать на контроле вопрос по рассмотрению проекта закона о внесении изменений в статью 2 Закона «О налогах на имущество физических лиц» в части установления в качестве объекта налогообложения доли в объектах, внесенного Минфином РФ и в случае его принятия организовать работу с налоговыми органами Ульяновской области.

### **Рекомендации жителям Ульяновской области:**

*Данные рекомендации также можно разделить по двум направлениям – рекомендации гражданам уже являющимся налогоплательщиками, то есть*

*оформившим право общей долевой собственности на жилой многоквартирный дом и для жителей области, которые планируют оформление своего права собственности.*

**Для первой категории граждан**

- в первую очередь необходимо уплатить налоги, поскольку несвоевременная уплата налогов может повлечь за собой наложение штрафных санкций;

- заключить соглашение с соседями о порядке пользования жилым домом, принадлежащим гражданам на праве общей долевой собственности с последующим обращением в суд с заявлениями о выделении доли в натуре. Решение суда о выделении доли в натуре послужит основанием для осуществления регистрации конкретного имущества и перерасчета налога на имущество физических лиц.

**Для второй категории граждан:**

- осуществлять оформление технических паспортов сразу на квартиру в жилом доме.