



**ПРАВИТЕЛЬСТВО НОВОСИБИРСКОЙ ОБЛАСТИ
МИНИСТЕРСТВО ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ
НОВОСИБИРСКОЙ ОБЛАСТИ**

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

«24» ИЮЛЯ 2015 г.

№ 6

об оценке регулирующего воздействия проекта нормативного правового акта Новосибирской области, затрагивающего вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности

Министерство экономического развития Новосибирской области (далее – Министерство), в соответствии с Положением о проведении оценки регулирующего воздействия проектов нормативных актов Новосибирской области, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, утвержденным Постановлением Губернатора Новосибирской области от 21.07.2014 № 116 (далее – Положение), рассмотрело проект закона Новосибирской области «О внесении изменений в статью 8.11 Закона Новосибирской области «О налогах и особенностях налогообложения отдельных категорий налогоплательщиков в Новосибирской области» (далее – проект акта) и сводный отчет о проведении оценки регулирующего воздействия проекта акта, подготовленный министерством строительства Новосибирской области (далее – разработчик акта), и сообщает следующее.

1. Порядок проведения оценки регулирующего воздействия

По результатам рассмотрения представленных документов установлено, что при подготовке проекта акта разработчиком акта был соблюден порядок проведения оценки регулирующего воздействия, определенный в Положении.

2. Описание предлагаемого регулирования

Проектом акта предлагается с 1 января 2016 года по 31 декабря 2021 года освободить от уплаты налога на имущество организаций собственников жилых помещений, переданных в отчетном (налоговом) периоде по договорам найма гражданам и (или) по договорам аренды юридическим лицам, в отношении таких помещений.

Предлагаемым регулированием предусматриваются также дополнительные условия для получения указанного освобождения, а именно: общая площадь предоставленных жилых помещений должна быть не менее 2 300 квадратных метров, а плата по договорам найма (договорам аренды) – не меньше платы за пользование жилыми помещениями по договорам найма и

договорам аренды жилищного фонда коммерческого использования, установленной органом местного самоуправления по месту нахождения жилых помещений.

3. Проблема, на решение которой направлен предлагаемый способ регулирования, оценка негативных эффектов, возникающих в связи с наличием рассматриваемой проблемы

Разработчик акта указывает следующие две проблемы, на решение которых направлен проект акта:

1) низкая инвестиционная привлекательность проектов по строительству наемных домов в связи с длительными сроками окупаемости таких проектов и, как следствие, незаинтересованность хозяйствующих субъектов в строительстве наемных домов;

2) низкая рентабельность проектов по строительству наемных домов, обуславливающая слабую привлекательность инвестиционных проектов по созданию арендного жилья.

По существу две указанные проблемы, по мнению Министерства, сводятся к неразвитости рынка арендного жилья, предоставляемого собственниками наемных домов. Низкая инвестиционная привлекательность и длительные сроки окупаемости соответствующих проектов, находясь в причинно-следственной связи с указанной проблемой, являются причинами ее возникновения.

Характеризуя негативные эффекты заявленных проблем (а фактически — заявленной проблемы), разработчик акта указывает, что имеющийся сегодня в регионе жилищный фонд для целей коммерческого найма не соответствует масштабу существующей потребности; в очереди на обеспечение социальным жильем состоит более 49 тысяч семей, в том числе 1,6 тысячи многодетных семей и 5,8 тысяч молодых семей.

4. Обоснование целей предлагаемого регулирования

4.1. Обоснование постановки цели

Согласно подпункту «д» пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 600 «О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг», Правительству Российской Федерации было поручено до января 2013 года *в целях улучшения жилищных условий граждан Российской Федерации, дальнейшего повышения доступности жилья и качества жилищно-коммунальных услуг обеспечить* совместно с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации **формирование рынка доступного арендного жилья и развитие некоммерческого жилищного фонда для граждан, имеющих невысокий уровень дохода.**

Министерство полагает возможным добавить также, что подобная цель была сформулирована еще при формировании Стратегии социально-экономического развития Новосибирской области до 2025 года, утвержденной постановлением Губернатора Новосибирской области от 03.12.2007 № 474. Так, раздел 3.3 указанной Стратегии предусматривает:

«Основными рычагами решения задач социального развития области должны стать развитие экономики и социальной инфраструктуры, реализация приоритетных национальных проектов, разработка и претворение в жизнь комплексных социальных программ. В число таких программ должны быть включены следующие:

Программа жилищного строительства и развития рынка доступного жилья, предполагающая развитие государственной и коммерческой ипотеки; предоставление жилищных субсидий и сертификатов; социальный наем; развитие арендного сектора жилья; снижение себестоимости строительства жилья».

Таким образом, заявленная разработчиком акта цель вводимого регулирования («создание легального наемного жилищного фонда на территории Новосибирской области») соответствует стратегическим задачам, стоящим перед Новосибирской областью.

4.2. Обоснование способа достижения цели

Пунктом 1 статьи 14 Налогового кодекса Российской Федерации (далее – НК РФ) налог на имущество организаций отнесен к числу региональных налогов.

В соответствии с абзацем 2 и 3 пункта 3 статьи 12 НК РФ, региональные налоги вводятся в действие и прекращают действовать на территориях субъектов Российской Федерации в соответствии с настоящим Кодексом и законами субъектов Российской Федерации о налогах; при этом законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации определяются в порядке и пределах, которые предусмотрены НК РФ, следующие элементы налогообложения: налоговые ставки, порядок и сроки уплаты налогов, если эти элементы налогообложения не установлены НК РФ; иные элементы налогообложения по региональным налогам и налогоплательщики определяются НК РФ.

Однако абзацем 2 пункта 2 статьи 372 НК РФ дополнительно предусмотрено, что при установлении налога законами субъектов Российской Федерации могут также определяться особенности определения налоговой базы отдельных объектов недвижимого имущества в соответствии с настоящей главой (глава 30 НК РФ), предусматриваться налоговые льготы (одной из разновидностей которых является освобождение от налогообложения) и основания для их использования налогоплательщиками.

В этой связи введение предлагаемого регулирования соответствует действующему законодательству Российской Федерации о налогах и сборах.

5. Анализ международного опыта, опыта субъектов Российской Федерации в соответствующей сфере

Разработчиком акта представлены данные о структуре рынка жилья некоторых европейских государств по состоянию на определенный год, взятый из периода 2004 – 2009 годов, а также о преобладающей концепции защиты интересов участников соответствующих отношений. Из этих данных следует, что в таких странах, как Австрия, Бельгия, Дания (по состоянию на 2009 год), Финляндия, Германия (за исключением бывшей ГДР), Нидерланды, Швеция

(по состоянию на 2008 год), Франция (по состоянию на 2006 год), Великобритания (по состоянию на 2004 год), указанный рынок составляет не менее 30% от жилищного фонда, а в таких странах из числа упомянутых, как Австрия (40%), Франция (49%), Германия (54%), Нидерланды (42%), Швеция (44%), составляют не менее 40% от жилищного фонда. При этом доля некоммерческого найма в них составляет не менее 17% от жилищного фонда, кроме того для указанных стран характерно преобладание концепции лояльности регулирования к нанимателям жилых помещений.

Кроме того, сообщается, что основными инструментами государственного стимулирования развития арендного жилищного сектора являются субсидии и налоговые стимулы.

Помимо информации, представленной разработчиком акта, Министерство полагает возможным указать следующее.

Во многих странах мира государственная поддержка развития сектора арендного жилья осуществляется в следующих основных формах: предоставление некоммерческого жилья малоимущим гражданам или их субсидирование для оплаты такого жилья, субсидирование арендодателей, которые предоставляют некоммерческое жилье, выделение на льготных условиях земельных участков для строительства наемных домов, субсидирование строительства наемных домов, привлечение частных инвесторов к строительству наемных домов на условиях его последующего перевода в частную собственность. Кроме того, при государственно-частном партнерстве государство в некоторых случаях может принимать на себя обязательство по сдаче в аренду жилья, оставшегося незаселенным, либо брать на себя эту функцию в полном объеме. А в некоторых европейских странах осуществляется также субсидирование неспециализированных участников (которыми являются коммерческие застройщики и владельцы жилой недвижимости) в целях предоставления ими жилья для некоммерческой аренды на определенный срок¹.

Разработчиком акта не представлена информация о конкретных формах государственной поддержки развития сегмента арендного жилья в субъектах Российской Федерации. Приведена лишь информация о том, что строительство арендного жилья начато в пилотных регионах, но уже в 2016-2017 гг. программа строительства арендного жилья должна начаться на территории всех субъектов Российской Федерации, при этом уже к 2020 году на долю арендного жилья должно приходиться 10 % жилищного фонда.

По мнению разработчика акта, наиболее активно развивается строительство арендного жилья в Подмосковье. Кроме того, в представленных материалах приведена информация о том, что в 2015 году в Ханты-мансийском автономном округе при непосредственном участии Ипотечного агентства Югры было сдано в эксплуатацию порядка 12,5 тысяч арендных квадратных метров – в Сургуте и Нефтеюганске, а всего до 2020 года планируется построить более 250 тысяч квадратных метров арендного жилья.

¹См.: Н. Рогожина. Международный опыт развития арендного жилищного фонда // Имущественные отношения в РФ, 2013 г., № 8. С. 78.

6. Анализ предлагаемого регулирования и иных возможных способов решения проблемы, включая вариант, который позволит достичь поставленные цели без введения нового правового регулирования

6.1. Общие положения

С учетом изложенного, регулирование, предложенное разработчиком акта, должно быть направлено на решение такой проблемы, как низкая развитость рынка арендного жилья Новосибирской области, и связанных с ней негативных эффектов: недостаточного по отношению к уровню существующего спроса уровня предложения арендных квартир и большая очередь из лиц, претендующих на социальное жилье. (При анализе будет также учитываться, что заявленная проблема сформулирована в сводном отчете иначе.)

Соотношение существующего уровня спроса и предложения арендных квартир может быть изменено путем стимулирования предложения или дестимулирования спроса. При прочих равных последний вариант, по мнению Министерства, экономически нецелесообразен, поскольку его прямым следствием должно стать снижение экономической активности населения Новосибирской области, что в среднесрочной перспективе негативно отразится на экономической ситуации. В этой связи оправданнее воздействовать на предложение, по возможности устраняя причины, которыми вызвана заявленная проблема.

Для целей настоящего анализа необходимо иметь в виду, что в Новосибирской области реализуется подпрограмма «Государственная поддержка отдельных категорий граждан, являющихся нанимателями по договорам коммерческого найма жилых помещений» государственной программы «Стимулирование развития жилищного строительства в Новосибирской области на 2015–2020 годы», утвержденной Постановлением Правительства Новосибирской области от 20.02.2015 г. № 68-п (далее также Подпрограмма). Указанная Подпрограмма предусматривает предоставление субсидий на компенсацию части расходов по оплате коммерческого найма жилых помещений в 2015 году 125 гражданам, с 2016 года — ежегодно 360, а с 2018 года (по 2020 год) — ежегодно 500 гражданам, имеющим на это право в соответствии с Постановлением Правительства Новосибирской области от 30.07.2012 г. № 366-п «О государственной поддержке отдельных категорий граждан, являющихся нанимателями по договорам коммерческого найма жилых помещений». Реализация указанных положений осуществляется вне зависимости от вступления в силу проекта акта.

В упомянутой выше Подпрограмме называются такие причины длительных сроков окупаемости проектов по строительству наемных домов, как высокая стоимость: земельного участка под строительство, инженерной инфраструктуры, объекта жилищного строительства при использовании традиционных технологий проектирования и строительства, заемных средств. Учитывая, что Подпрограмма была утверждена 18.02.2015 г., то есть менее чем полгода назад, Министерство полагает, что приведенный перечень по-прежнему является актуальным.

Имея в виду все сказанное выше, следует, по мнению Министерства,

также учитывать, что договор найма жилого помещения, обуславливающий предоставление его гражданину во владение и пользование с целью проживания (пункт 1 статьи 671, пункт 1 статьи 677 Гражданского кодекса Российской Федерации, далее также ГК РФ), может быть заключен в отношении любого жилого помещения, пригодного для проживания, вне зависимости от того, находится ли такое помещение в наемном доме или нет.

Уменьшение очереди нуждающихся в социальном жилье следует осуществлять с учетом положений жилищного законодательства. Согласно частям 2 и 3 статьи 49 Жилищного кодекса Российской Федерации (далее ЖК РФ), договор социального найма жилого помещения может быть заключен:

– с малоимущими гражданами, признанными нуждающимися в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма. При этом основания признания их нуждающимися в таких жилых помещениях приведены в статье 51 ЖК РФ;

– с иными категориями граждан, признанными нуждающимися в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма, если это предусмотрено иным федеральным законом, указом Президента Российской Федерации или законом субъекта Российской Федерации. При этом основания признания их нуждающимися в таких жилых помещениях приведены в статье 51 ЖК РФ, а также могут устанавливаться указанными нормативными актами.

В частности, такими иными категориями граждан являются инвалиды и семьи, имеющие детей-инвалидов (часть 3 статьи 17 Федерального закона от 20.07.1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»), военнослужащие – граждане, заключившие контракт о прохождении военной службы до 1 января 1998 года, за исключением курсантов военных профессиональных образовательных организаций и военных образовательных организаций высшего образования, и члены их семей, а также военнослужащие – граждане, обеспечиваемые на весь срок военной службы служебными жилыми помещениями (а именно: военнослужащие, назначенные на воинские должности после получения профессионального образования в военной профессиональной образовательной организации или военной образовательной организации высшего образования и получения в связи с этим офицерского воинского звания (начиная с 1998 года); офицеры, заключившие первый контракт о прохождении военной службы после 1 января 1998 года; прапорщики и мичманы, сержанты и старшины, солдаты и матросы, являющиеся гражданами, поступившие на военную службу по контракту после 1 января 1998 года) и срок военной службы которых составляет не менее 20 лет (абзацы 3–7, 12 части 1 статьи 15 Федерального закона от 06.03.1998 № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих»), инвалиды Великой Отечественной войны, участники Великой Отечественной войны; лица, работавшие в период Великой Отечественной войны на объектах противовоздушной обороны, местной противовоздушной обороны, строительстве оборонительных сооружений, военно-морских баз, аэродромов и других военных объектов в пределах тыловых границ действующих фронтов, операционных зон действующих флотов, на прифронтовых участках железных и автомобильных дорог; члены экипажей судов транспортного флота, интернированных в начале Великой Отечественной войны в портах других

государств; лица, награжденные знаком «Жителю блокадного Ленинграда»; члены семей погибших (умерших) инвалидов Великой Отечественной войны и участников Великой Отечественной войны; члены семей погибших в Великой Отечественной войне лиц из числа личного состава групп самозащиты объектовых и аварийных команд местной противовоздушной обороны, а также члены семей погибших работников госпиталей и больниц города Ленинграда; вставшие на учет до 1 января 2005 года инвалиды боевых действий, а также военнослужащие и лица рядового и начальствующего состава органов внутренних дел, Государственной противопожарной службы, учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, ставшие инвалидами вследствие ранения, контузии или увечья, полученных при исполнении обязанностей военной службы (служебных обязанностей); вставшие на учет до 1 января 2005 года ветераны боевых действий; вставшие на учет до 1 января 2005 года члены семей погибших (умерших) инвалидов боевых действий и ветеранов боевых действий, члены семей военнослужащих, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел, Государственной противопожарной службы, учреждений и органов уголовно-исполнительной системы и органов государственной безопасности, погибших при исполнении обязанностей военной службы (служебных обязанностей), члены семей военнослужащих, погибших в плену, признанных в установленном порядке пропавшими без вести в районах боевых действий (подпункты 2 и 3 пункта 3, пункты 11 и 11.1 статьи 23.2 Федерального закона от 16.12.1994 г. № 5-ФЗ «О ветеранах»), больные заразными формами туберкулеза (часть 5 статьи 14 Федерального закона от 24.05.2001 г. № 77-ФЗ «О предупреждении распространения туберкулеза в Российской Федерации»). Ни один из указанных нормативных актов не предусматривает дополнительных оснований признания соответствующих лиц нуждающимися в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма.

Согласно части 1 статьи 51 ЖК РФ, граждане признаются нуждающимися в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма, если они:

1) не являются нанимателями жилых помещений по договорам социального найма, договорам найма жилых помещений жилищного фонда социального использования или членами семьи нанимателя жилого помещения по договору социального найма, договору найма жилого помещения жилищного фонда социального использования либо собственниками жилых помещений или членами семьи собственника жилого помещения;

2) являются нанимателями жилых помещений по договорам социального найма, договорам найма жилых помещений жилищного фонда социального использования или членами семьи нанимателя жилого помещения по договору социального найма, договору найма жилого помещения жилищного фонда социального использования либо собственниками жилых помещений или членами семьи собственника жилого помещения, но обеспечены общей площадью жилого помещения на одного члена семьи менее учетной нормы;

3) проживают в помещении, не отвечающем установленным для жилых помещений требованиям;

4) являются нанимателями жилых помещений по договорам социального

найма, договорам найма жилых помещений жилищного фонда социального использования, членами семьи нанимателя жилого помещения по договору социального найма, договору найма жилого помещения жилищного фонда социального использования или собственниками жилых помещений, членами семьи собственника жилого помещения, проживающими в квартире, занятой несколькими семьями, если в составе семьи имеется больной, страдающий тяжелой формой хронического заболевания, при которой совместное проживание с ним в одной квартире невозможно, и не имеют иного жилого помещения, занимаемого по договору социального найма, договору найма жилого помещения жилищного фонда социального использования или принадлежащего на праве собственности.

Таким образом, уменьшение количества лиц, нуждающихся в социальном жилье, может сводиться к следующим универсальным (то есть применяемым ко всем таким лицам) способам: предоставление жилого помещения на праве собственности, предоставление жилого помещения по договору социального найма и предоставление жилого помещения по договору найма жилого помещения жилищного фонда социального использования.

Согласно части 1 статьи 91.1 ЖК РФ, по договору найма жилого помещения жилищного фонда социального использования одна сторона — лицо, указанное в части 1 статьи 91.2 ЖК РФ (наймодатель), обязуется передать другой стороне — гражданину, указанному в части 1 статьи 91.3 ЖК РФ (нанимателю), жилое помещение, предусмотренное в статье 91.5 ЖК РФ, во владение и пользование для проживания в нем на условиях, установленных ЖК РФ.

Наймодателем по такому договору может быть орган государственной власти, орган местного самоуправления, уполномоченные выступать соответственно от имени Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования в качестве собственника жилого помещения государственного или муниципального жилищного фонда, либо уполномоченная указанным органом организация, а также соответствующая требованиям, установленным Правительством Российской Федерации, организация — собственник жилого помещения частного жилищного фонда или уполномоченная собственником такого жилого помещения (часть 1 статьи 91.2 ЖК РФ).

Нанимателем по указанному договору может быть лицо, нуждающееся в предоставлении жилого помещения (в частности, по основаниям, предусмотренным положениями приведенной выше части 1 статьи 51 ЖК РФ), исключая иностранных граждан и лиц без гражданства, не подпадающих под действие международного договора, который устанавливает соответствующее право. При этом доход такого лица в совокупности с доходами постоянно проживающих совместно с ним членов его семьи и стоимость подлежащего налогообложению их имущества не должны превышать размера, установленного органами местного самоуправления как позволяющего приобрести в собственность жилое помещение за счет собственных, кредитных или заемных средств, но при этом такой гражданин и члены его семьи должны быть не признаны (и не иметь оснований быть признанными) малоимущими (части 1–3 статьи 91.3 ЖК РФ).

Предметом договора найма жилого помещения жилищного фонда социального использования, согласно статье 91.5 ЖК РФ, может быть жилое помещение в наемном доме социального использования, за исключением комнат (части квартиры), или являющийся наемным домом социального использования жилой дом. Исходя из содержания статьи 91.16 ЖК РФ, наемный дом социального использования — это здание, принадлежащее на праве собственности одному лицу и предназначенное для сдачи внаем по договору найма жилого помещения жилищного фонда социального использования, или здание, все помещения в котором принадлежат на праве собственности одному лицу и предназначены для предоставления по договорам найма, в том числе не менее 50 % таких помещений общей площадью не менее 50 % от совокупной площади всех жилых помещений в этом здании — для сдачи внаем по договору найма жилого помещения жилищного фонда социального использования.

При этом, как следует из части 1 статьи 91.2 ЖК РФ, а также пункта 1 части 2 и пункта 1 части 3 статьи 19 ЖК РФ, собственником наемного дома может быть в частности гражданин или юридическое лицо.

Согласно части 2 статьи 91.16 и части 1 статьи 91.17 ЖК РФ, помимо наемного дома социального использования могут эксплуатироваться также наемные дома коммерческого использования, все помещения в которых предназначены для сдачи внаем по договорам найма (то есть «коммерческого найма»). Согласно части 1 статьи 156.1 ЖК РФ, размер платы за наем жилого помещения по договору найма жилого помещения жилищного фонда социального использования устанавливается органами государственной власти, органами местного самоуправления, являющимися наймодателями, созданными или уполномоченными ими организациями либо иными собственниками по согласованию с органами местного самоуправления или в соответствии с договором об освоении территории в целях строительства и эксплуатации наемного дома социального использования. В отношении договоров «коммерческого» найма подобные требования отсутствуют, следовательно, по общему правилу, наймодателю — гражданину или юридическому лицу выгодно заключение последних. Для обеспечения выгоды от заключения договоров найма жилого помещения жилищного фонда социального использования необходимо применение дополнительных стимулирующих мер.

Учитывая сказанное, а также тот факт, что предоставление гражданину жилого помещения по договору социального найма (пункты 2 и 3 части 1 статьи 19, часть 1 статьи 49 ЖК РФ), а также в собственность (пункт 2 статьи 218 ГК РФ) требует предварительного приобретения права собственности на это жилое помещение соответствующим муниципальным образованием или субъектом Российской Федерации либо Российской Федерацией, **единственный метод решения заявленной проблемы и устранения возникающих вследствие ее существования негативных эффектов с использованием наемных домов — обеспечить создание на территории Новосибирской области наемных домов социального использования.** В противном случае устраняются заведомо не все негативные эффекты заявленной проблемы. Реализация этого метода может сводиться к

самостоятельному их созданию за счет бюджета Новосибирской области либо к стимулированию субъектов инвестиционной и (или) предпринимательской деятельности.

При этом разработчик акта отмечает в сводном отчете: «В настоящее время срок окупаемости проекта по созданию и эксплуатации наемного жилищного фонда составляет 9–14 лет», а также: «При уровне банковской ставки по кредитам в размере около 20 % прослеживается экономическая нецелесообразность реализации таких проектов за счет заемных средств».

6.2. Анализ предлагаемого регулирования

Как сообщалось выше, проектом акта предполагается, освободив собственников некоторых объектов обложения налогом на имущество организаций, тем самым снизить налоговую нагрузку на соответствующих субъектов предпринимательской (инвестиционной) деятельности. По мнению разработчика акта, это должно привести к повышению инвестиционной привлекательности проектов по строительству наемных домов, как следствие к увеличению на территории Новосибирской области их количества и к уменьшению числа лиц, нуждающихся в улучшении жилищных условий.

По мнению Министерства, заслуживают внимания следующие элементы предлагаемого регулирования.

Во-первых, проектом акта предлагается освободить от уплаты налога то имущество, которое предоставлено по договорам найма гражданам или по договорам аренды юридическим лицам.

Вместе с тем, исходя из положений частей 1–3 статьи 91.16 ЖК РФ, а также пункта 1 статьи 671 и пункта 1 статьи 677 ГК РФ, жилые помещения в наемных домах не могут предоставляться в аренду юридическим лицам.

В этой связи проект акта, вопреки утверждению разработчика акта, фактически направлен на стимулирование не только создания наемных домов, но также и на приобретение любых иных жилых помещений с целью их последующей сдачи внаем гражданам или в аренду юридическим лицам. В частности, условия предоставления предлагаемой меры налоговой поддержки не устанавливают каких-либо требований, касающихся максимальной удаленности объектов налогообложения (жилых помещений) друг от друга в пределах Новосибирской области; не устанавливают требований к зданию, в котором такие объекты (помещения) находятся; не устанавливают требований к основаниям для приобретения права собственности на жилые помещения. Поэтому приобретение налогоплательщиком нескольких жилых помещений совокупной площадью не менее 2300 квадратных метров в нескольких многоквартирных домах, находящихся на территории Новосибирской области, и сдача их внаем (или в аренду юридическим лицам) по соответствующим ценам позволит налогоплательщику не платить налог за такие объекты.

Представляется, что надлежащая реализация предлагаемого регулирования способна увеличить уровень предложения на рынке арендного жилья. Это само по себе устраняет один из негативных эффектов заявленной проблемы (недостаточный по отношению к уровню спроса уровень предложения на таком рынке), а при неизменности уровня спроса и отсутствии воздействия значимых внешних факторов приводит также к ожидаемому снижению среднерыночной цены найма жилых помещений. При этом следует

учитывать риск возможного ухода тех участников рынка, которых возникшая вследствие указанного эффекта новая равновесная цена по каким-либо причинам не устроит. Министерство, однако, не располагает достаточными для оценки такого риска фактическими данными.

Стимулирование создания новых домов, в частности наемных домов, предлагаемым способом, как представляется, будет затруднено еще одним существенным обстоятельством.

По мнению Министерства, при прочих равных строительство жилого здания (в том числе наемного дома) по совокупным денежным затратам (включая общие издержки организации), объему профессиональных знаний, количеству необходимых административных процедур, а также уровню риска превосходит деятельность по приобретению будущих или, в особенности, существующих жилых помещений и, следовательно, является менее предпочтительной для субъектов предпринимательской деятельности и менее распространенной. Так, на 1 июля 2014 года на территории Новосибирской области действовало 12963 организации по виду экономической деятельности «строительство», 27082 организации — по виду экономической деятельности «операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг»².

Вышеизложенное Министерством предположение также подтверждается заявленными в упомянутой в п. 6.1. настоящего заключения Подпрограмме проблемными вопросами по осуществлению деятельности по строительству жилых домов. К ним отнесены: высокая стоимость земельного участка под строительство, инженерной инфраструктуры, объекта жилищного строительства при использовании традиционных технологий проектирования и строительства, заемных средств (последняя проблема может затрагивать также субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности, приобретающих строящиеся или готовые жилые помещения). Однако, ни одна из указанных выше проблем предлагаемым регулированием не решается.

Во-вторых, проект акта касается заведомо не всех участников рынка арендного жилья, однако положение затрагиваемых субъектов объективно способен улучшить.

Деятельность по распоряжению жилым помещением не ограничена формой собственности. В этой связи по общему правилу любое лицо, являющееся собственником такого помещения или выступающее от его имени, вправе сдать помещение внаем гражданину или в аренду юридическому лицу.

Освобождение от уплаты налога на имущество организаций затрагивает лишь тех лиц, которые являются его плательщиками. Согласно пункту 1 статьи 373 Налогового кодекса Российской Федерации (далее также НК РФ), таковыми признаются организации, имеющие имущество, признаваемое объектом налогообложения в соответствии со статьей 374 НК РФ. При этом пунктом 1 статьи 374 НК РФ предусмотрено, что объектами налогообложения для российских организаций признается движимое и недвижимое имущество (в том числе имущество, переданное во временное владение, в пользование, распоряжение, доверительное управление, внесенное в совместную

²См.: novosibstat.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_ts/novosibstat/resources/2b1a4b8044cf469c9848fd20d5236cbc/Распределение+учтенных+в+Статрегистре+организации+по+видам+деятельности.pdf

деятельность или полученное по концессионному соглашению), учитываемое на балансе в качестве объектов основных средств в порядке, установленном для ведения бухгалтерского учета, если иное не предусмотрено статьями 378, 378.1 и 378.2 НК РФ. Учитывая, что под организациями в НК РФ понимаются юридические лица, образованные в соответствии с законодательством Российской Федерации, а также иностранные юридические лица, компании и другие корпоративные образования, обладающие гражданской правоспособностью, созданные в соответствии с законодательством иностранных государств, международные организации, филиалы и представительства указанных иностранных лиц и международных организаций, созданные на территории Российской Федерации (абзац 2 пункта 2 статьи 11 НК РФ), предлагаемое регулирование не затрагивает следующих собственников: муниципальное образование, субъект Российской Федерации, Российская Федерация, гражданин. (Граждане, владеющие на праве собственности недвижимым имуществом, являющимся объектом обложения, согласно статье 400 НК РФ, являются плательщиками налога на имущество физических лиц.) Кроме того, ряд организаций также не признаются плательщиками указанного налога в связи с применением специальных режимов налогообложения.

Так, исходя из положений пункта 2 статьи 346.11 НК РФ, применение упрощенной системы налогообложения организациями влечет их освобождение от обязанности по уплате налога на имущество организаций, за исключением уплачиваемого в отношении объектов недвижимого имущества, налоговая база по которым определяется как их кадастровая стоимость в соответствии с НК РФ.

При этом, согласно подпункту 4 пункта 1 статьи 378.2 НК РФ, налоговая база по налогу на имущество организаций в отношении жилых помещений определяется как их кадастровая стоимость лишь в случае, когда соответствующие объекты не учитываются на балансе в качестве основных средств в порядке, установленном для ведения бухгалтерского учета.

В соответствии с пунктом 4 Положения по бухгалтерскому учету «Учет основных средств» (ПБУ 6/01), утвержденным Приказом Министерства финансов Российской Федерации от 30.03.2001 г. № 26н, актив принимается организацией к бухгалтерскому учету в качестве основных средств, если одновременно выполняются следующие условия:

а) объект предназначен для использования в производстве продукции, при выполнении работ или оказании услуг, для управленческих нужд организации либо для предоставления организацией за плату во временное владение и пользование или во временное пользование;

б) объект предназначен для использования в течение длительного времени, т. е. срока продолжительностью свыше 12 месяцев или обычного операционного цикла, если он превышает 12 месяцев;

в) организация не предполагает последующую перепродажу данного объекта;

г) объект способен приносить организации экономические выгоды (доход) в будущем.

Таким образом, жилое помещение, приобретенное или построенное для

целей предоставления внаем или в аренду, продажа которого не предполагается, является основным средством. Исходя из сказанного, юридическое лицо — собственник такого помещения уплачивает налог на имущество организаций исходя не из его кадастровой стоимости и, следовательно, в случае применения упрощенной системы налогообложения освобождается от уплаты этого налога в отношении такого имущества, то есть (наряду с физическими лицами — собственниками жилых помещений) не подпадает под предлагаемое регулирование.

При этом упрощенная система налогообложения не может применяться, в частности, организациями, у которых остаточная стоимость основных средств, находящихся на праве собственности, со сроком полезного использования более 12 месяцев и используемых для извлечения дохода (при условии, что первоначальная стоимость таких основных средств превысила 40 000 рублей и погашается путем начисления амортизации с учетом требований пунктов 2 и 3 статьи 256 НК РФ), превышает 100 миллионов рублей (п. 1 ст. 256, подп. 16 п. 3 ст. 346.12 НК РФ) либо уровень годового дохода которых в течение 2015 года превышает 68 820 000 рублей³. (Приведенный перечень не является исчерпывающим.)

Переход с упрощенной системы налогообложения на общую систему налогообложения не всегда выгоден, поскольку первая предполагает необходимость уплаты не менее 3 % и не более 6 % от дохода либо не менее 1 % от дохода и не более 15 % от разницы между доходами и расходами организации, а вторая (в общем случае) — помимо налога на имущество организации, не менее 13,5 % (в случае участия в региональном инвестиционном проекте до момента, пока сумма капитальных вложений, связанных с его реализацией, за период с начала реализации проекта не перестанет превышать 4 % от налоговой базы по налогу на прибыль организаций за налоговые (отчетные) периоды с начала реализации проекта) или 15,5 % (в остальных случаях) и не более 20 % от разницы между доходами и расходами организации⁴. Следовательно, организация — наймо- или арендодатель жилых помещений, имеющая возможность выбора между общей и упрощенной системой налогообложения, выбор в пользу первой будет делать, как правило, в одном из следующих случаев:

1) когда она является участником регионального инвестиционного проекта (и при этом возможно соблюдение требований, необходимых для возможности использования ставки по налогу на прибыль организаций в размере 13,5 %);

2) когда разница между доходами организация и уменьшающими ее налоговую базу расходами составляет менее 1 % от доходов.

Исходя из приведенного разработчиком акта уровня рентабельности проектов по строительству наемных домов, их рентабельность находится на

³60 000 000 (п. 3 ст. 346.13 НК РФ) × 1,147 (абз. 3 Приказа Министерства экономического развития Российской Федерации от 29.10.2014 г. № 685 «Об установлении коэффициентов-дефляторов на 2015 год») = 68 820 000 рублей.

⁴См. п. 1, 2 ст. 247, п. 1 ст. 274, абз. 1–4 п. 1, п. 1.5 ст. 284, п. 1 и 2 ст. 346.14, п. 1 и 2, абз. 1–3 п. 6 ст. 346.18, п. 3.1 (все абзацы, кроме последнего) ст. 346.21 НК РФ, п. 2 ст. 6.2 Закона Новосибирской области от 16.10.2003 г. № 142-ОЗ «О налогах и особенностях налогообложения отдельных категорий налогоплательщиков в Новосибирской области» (далее также Закон № 142-ОЗ).

уровне 6–8 %, следовательно в случае применения упрощенной системы налогообложения налогоплательщик будет вправе уменьшить доход на величину расхода и в этой связи не будет нуждаться в дополнительных мерах налоговой поддержки. А распространение положений проекта акта на иные категории налогоплательщиков (граждане, муниципальные образования, субъекты Российской Федерации, Российская Федерация) невозможно в силу ограничений действующего законодательства, поскольку указанные категории не являются и не могут являться плательщиками налогов на принадлежащие им на праве собственности жилые помещения, подлежащих зачислению в бюджет Новосибирской области.

В-третьих, исходя из буквального толкования положений проекта акта, цель сдачи налогоплательщиком, подпадающим под предлагаемое регулирование, жилого помещения в аренду юридическому лицу не имеет значения. Следовательно, в случае сдачи таких помещений заведомо для использования арендатором в иных целях, помимо проживания граждан (например, для осуществления фотосъемки), при одновременном соблюдении остальных условий — основание для освобождения от уплаты налога также возникнет.

В этой части проект акта не направлен на достижение заявленной цели.

В-четвертых, одним из условий получения мер поддержки, предусмотренных проектом акта, является *передача* жилых помещений по договору найма или по договору аренды в отчетном (налоговом) периоде. Таким образом, если жилое помещение предоставлено на срок, истекающий по прошествии отчетного (налогового) периода, то мера налоговой поддержки в отношении соответствующего периода не применяется. Налогоплательщики таким образом стимулируются к заключению краткосрочных договоров, что, по мнению Министерства, не имеет под собой экономических оснований и дестимулирует потенциальных нанимателей жилых помещений заключать договоры с соответствующими участниками рынка арендного жилья.

Однако исходя из описания, содержащегося в сводном отчете, представляется, что в данном случае имеет место терминологическая ошибка и в действительности подразумевалось, что в течение отчетного (налогового) периода помещение, являющееся объектом налогообложения, должно быть *предоставленным*, в том числе в связи с передачей в течение прошлых отчетных налоговых периодов.

В связи с вышеизложенным можно сделать следующий промежуточный вывод: в проекте акта содержится ряд недочетов, в том числе необоснованно нарушающих интересы субъектов предпринимательской (инвестиционной) деятельности, однако и в случае устранения он будет не способен в полной мере решить заявленную проблему.

6.3. Существующие альтернативы предлагаемому способу регулирования (в том числе на основе данных международного опыта)

Помимо мер налоговой поддержки в виде освобождения от обязанности по уплате налога на имущество организаций возможны также иные формы поддержки:

6.3.1. Налоговой:

6.3.1.1. Уменьшение размера ставки налога на имущество организаций,

6.3.1.2. Освобождение плательщиков налога на имущество организаций от обязанности уплаты авансовых платежей,

6.3.1.3. Увеличение срока уплаты налога на имущество;

6.3.2. Неналоговой в форме субсидий:

6.3.2.1. На строительство наемных домов социального использования

6.3.2.2. На покрытие разницы между рыночной стоимостью коммерческого найма и фактической стоимостью найма жилых помещений жилищного фонда социального использования в отношении определенных категорий граждан;

6.3.3. Неналоговой в иной денежной форме:

6.3.3.1. Покупка всех или части жилых помещений в многоквартирном доме по заранее согласованной цене,

6.3.3.2. Взятие всех или части жилых помещений в многоквартирном доме в долгосрочную аренду на заранее согласованных условиях;

6.3.4. Неналоговой в неденежной форме:

6.3.4.1. Предоставление земельного участка для целей строительства наемного дома социального использования на льготных условиях,

6.3.4.2. Привлечение инвесторов для соучастия в проекте по строительству и эксплуатации наемного дома,

6.3.4.3. Обязательство найти нанимателей всех или части жилых помещений, в том числе части, оставшейся незаселенной по прошествии определенного срока.

Приведенный перечень не является исчерпывающим.

Разработчик акта в качестве альтернативных предусмотренному проектом акта также предлагает способы регулирования, вытекающие из статьи 91.19 ЖК РФ, а именно: посредством предоставления государственной, муниципальной и (или) иной поддержки для создания, эксплуатации наемного дома социального использования. Часть указанных способов перечислена в подпунктах настоящего пункта. Разработчик акта указал, что препятствием для их применения является возникающие вследствие этого высокие расходы бюджета Новосибирской области.

По мнению Министерства, указанные меры, примененные по отдельности или в совокупности, могут способствовать достижению заявленных целей.

7. Анализ основных групп участников отношений, интересы которых будут затронуты предлагаемым правовым регулированием, оценка их ожидаемых дополнительных расходов и доходов

Предлагаемым регулированием затрагиваются интересы организаций, не находящихся на упрощенной системе налогообложения, владеющих при этом на праве собственности жилыми помещениями общей площадью не менее 2 300 квадратных метров.

Косвенно также затрагиваются интересы иных субъектов рынка арендного жилья, поскольку достижение положительного эффекта от стимулирования повышения уровня предложения на указанном рынке способствует снижению средней рыночной цены.

Сведениями об общем количестве таких лиц Министерство не располагает.

8. Анализ новых, изменяемых и отменяемых функций, полномочий, обязанностей и прав органов государственной власти Новосибирской области и органов местного самоуправления, а также оценка расходов и возможных доходов консолидированного бюджета Новосибирской области

Проектом акта не предполагается вводить, изменять или отменять функции, полномочия, обязанности и права органов государственной власти Новосибирской области и органов местного самоуправления.

9. Оценка рисков решения проблемы предложенным способом регулирования и рисков негативных последствий

По мнению разработчика акта, риски решения проблемы предложенным способом регулирования и риски негативных последствий отсутствуют.

10. Индикативные показатели, программы мониторинга и иные способы (методы) оценки достижения заявленных целей регулирования

Мониторинг легального наемного жилищного фонда на территории Новосибирской области будет осуществляться разработчиком акта на основании представляемой органами местного самоуправления информации по мониторингу муниципальных реестров наемных домов, расположенных на территории Новосибирской области.

Индикатором достижения цели регулирования является:

- количество жилых помещений в наемных домах, расположенных на территории Новосибирской области, попадающих под действие проекта акта.

11. Иные сведения, позволяющие оценить обоснованность предлагаемого регулирования

По оценке разработчика акта, освобождение налогоплательщиков от необходимости исполнения соответствующей обязанности повлечет недополучение бюджетом Новосибирской области только в 2016 году поступлений от уплаты указанного налога в 2016 году в размере 13854,607,8 тысяч рублей, в 2017 году в размере 21272823 рублей, в 2018 году в размере 29018312,4 рублей, в 2019 году в размере 29672860,8 рублей, в 2020 году — в размере 40436500,6 рублей.

Между размерами подлежащих уплате налогов на имущество организаций и на прибыль организаций существует определенная зависимость:

1. налоговая база по налогу на прибыль организаций определяется как денежное выражение доходов российской организации, уменьшенных на величину произведенных расходов, определяемых в соответствии с главой 25 НК РФ (п. 1 ст. 274, п. 1 ст. 247 НК РФ);

2. к числу расходов, уменьшающих налоговую базу по указанному налогу относятся суммы налогов, начисленные в установленном законодательством Российской Федерации порядке (подп. 1 п. 1 ст. 264 НК РФ);

3. ставка по налогу на прибыль организаций, уплачиваемому в бюджет субъекта Российской Федерации, составляет 18 % (абз. 3 п. 1 ст. 284 НК РФ).

Учитывая изложенное, освобождение налогоплательщика от обязанности по уплате налога на имущество организаций в общем случае влечет увеличение поступлений в бюджет субъекта Российской Федерации по налогу на прибыль организаций в размере 18 % от размера «сэкономленной» суммы. На организации, подпадающие под действие проекта акта, данное правило также распространяется.

12. Результаты публичных консультаций по проекту

В рамках проведения публичных консультаций по проекту акта от участников поступило 3 предложения, а именно:

- установление данной льготы является непрозрачным механизмом предоставления бюджетных средств ввиду невозможности оценки эффективности их использования. Считаем, что оказание адресной поддержки более эффективно;

- вступление в силу закона может быть только с 1 января 2016 года, так как вступление в силу с 1 января 2015 года повлечет выпадающие доходы областного бюджета и риск разбалансировки бюджета. Согласно рекомендациям Минфина РФ, предлагаем установить срок действия льготы 2 года для оценки ее эффективности;

- установление срока действия льготы на 5 лет для оценки ее эффективности.

В редакции проекта акта, доработанной по результатам проведения публичных консультаций, разработчиком акта учтены два из указанных предложения:

- проектом акта установлены ограничения по срокам (5 лет) с целью оценки эффективности;

- в статье 2 проекта акта определено, что положения данных изменений распространяются на правоотношения, возникшие с 01.01.2016 и действуют до 01.01.2021 года.

Предложение по оказанию адресной поддержки фактически было немотивированно отклонено. С учетом проведенного анализа Министерство полагает, что такое предложение заслуживает большего внимания.

13. Выводы по результатам оценки регулирующего воздействия

В ходе проведения оценки регулирующего воздействия проект акта был исследован Министерством на предмет соответствия критериям, перечисленным в нижеприведенной таблице.

В результате были выявлены следующие положения, создающие необоснованные затруднения осуществления предпринимательской деятельности:

№ п/п	Критерии	Наличие или отсутствие выявленных положений, которые создают
-------	----------	--

		необоснованные затруднения осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, а также способствуют возникновению необоснованных расходов бюджета Новосибирской области
1	Наличие в нормативном правовом акте избыточных требований по подготовке и (или) представлению документов, сведений, информации	Отсутствуют
2	Наличие в нормативном правовом акте требований, связанных с необходимостью создания, приобретения, содержания, реализации каких-либо активов, возникновения, наличия или прекращения договорных обязательств, наличия персонала, осуществления не связанных с представлением информации или подготовкой документов работ, услуг в связи с организацией, осуществлением или прекращением определенного вида деятельности, которые, по мнению субъекта предпринимательской и инвестиционной деятельности, необоснованно усложняют ведение деятельности либо приводят к существенным издержкам или невозможности осуществления предпринимательской или инвестиционной деятельности	Проектом акта предусмотрено, что одним из условий предоставления мер налоговой поддержки является передача в отчетном (налоговом) периоде жилого помещения по договору найма (аренды). Таким образом, заключение договоров, срок действия которых превышает текущий и следующий за ним отчетный (налоговый) период, исключает возможность получения мер налоговой поддержки в отношении таких помещений
3	Отсутствие, неточность или избыточность полномочий лиц, наделенных правом проведения проверок, участия в комиссиях, выдачи или осуществления согласований, определения условий и выполнения иных установленных законодательством Новосибирской области обязательных процедур	Отсутствуют
4	Наличие положений, способствующих возникновению необоснованных расходов бюджета Новосибирской области	Отсутствуют
5	Отсутствие необходимых организационных или технических условий, приводящее к невозможности реализации исполнительными органами государственной власти Новосибирской области установленных функций в отношении субъектов предпринимательской или инвестиционной деятельности	Отсутствуют

Кроме того, Министерство находит недостаточно обоснованным решение заявленной разработчиком акта проблемы предложенным способом и в этой связи предлагает:

1. В случае если проект акта будет предусматривать освобождение от уплаты налога на имущество организаций, изменить условия получения указанной меры поддержки: таковыми должны быть передача в отчетном (налоговом) периоде соответствующих помещений *или их нахождение во владении и пользовании на основании договора найма в течение отчетного*

(налогового) периода и (или) его части.

2. Изменить условия получения мер поддержки, предусмотренных проектом акта, таким образом, чтобы их получателями могли быть исключительно собственники наемных домов социального использования или инвесторы соответствующих проектов (например, сформулировав норму следующим образом: «9) организации, являющиеся собственниками наемных домов (жилых помещений в наемных домах) социального использования — в отношении наемных домов (жилых помещений в наемных домах) социального использования общей площадью не менее 2300 квадратных метров, переданных в отчетном (налоговом) периоде по договорам найма гражданам или находящимся во владении и пользовании граждан на основании договоров найма таких жилых помещений»);

3. Рассмотреть возможность применения альтернативных способов стимулирования строительства наемных домов социального использования, в том числе путем предоставления адресной поддержки.

Заместитель Председателя Правительства
Новосибирской области — министр экономического
развития Новосибирской области



О. В. Молчанова