

УДК 336.14
ББК 65.261.3

А.Ф. Шуплецов
Л.А. Днепровская

ОСОБЕННОСТИ УВЕЛИЧЕНИЯ ПОСТУПЛЕНИЙ ОТ ИМУЩЕСТВЕННЫХ НАЛОГОВ В БЮДЖЕТЫ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

Рассматриваются причины низких объемов поступлений имущественных налогов в местные бюджеты. Описаны возможности управления поступлениями от местных налогов, предложены варианты решения проблем.

Ключевые слова: доходы муниципальных образований, имущественные налоги.

A.F. Shupletsov
L.A. Dneprovskaya

PECULIARITIES OF INCREASING PROPERTY TAX RETURNS IN MUNICIPALITY BUDGET

The authors study causes of low property tax returns in local budgets, describe ways of managing local tax returns, and suggest variants of solving the problems.

Keywords: incomes of municipalities, property taxes.

В мировой практике право обладания достаточными ресурсами, самостоятельного управления и распоряжения ими для решения вопросов местного значения считается одним из главных для местного уровня власти. В соответствии с реформой местного самоуправления местные налоги (земельный налог и налог на имущество физических лиц) задумывались как бюджетообразующие, однако, как показывает практика, доля поступлений от них в доходах муниципалитетов очень низка и в 2009 г. составляла 5,7% [6]. Можно выделить несколько проблем использования имущественных налогов как основного источника доходов.

Прежде всего, это комплекс проблем, связанных с процессом перераспределения имущества между уровнями власти. При аренде или продаже имущества, находящегося в границах муниципалитета, государственная собственность на которые не разграничена, бюджет поселения и муниципального района получает 50% от доходов, бюджет городского округа — 80%. При разграничении права собственности на землю между уровнями публичной власти большая часть земельных участков на территории муниципалитета переходит в федеральную собственность. Это ведет к серьезным потерям в доходной части местных бюджетов.

Существует практика передачи на местный уровень имущества, непригодного к эксплуатации, или имущества, требующего капитального ремонта, без компенсаций из бюджетов вышестоящего уровня.

В цепочке «муниципальный район–поселение» процесс перераспределения собственности требуется ускорять, однако необходимых средств для оценки, инвентаризации, оформления документации на передаваемое в собственность имущество у муниципалитетов нет. То есть если

имущество передается на муниципальный уровень, то передается оно либо в небольшом количестве, либо в неудовлетворительном состоянии, и чтобы принять его в собственность, местная власть должна пройти процедуру оформления документов на имущество, а денежные средства на эту работу в бюджетах не предусмотрены. Например, для оформления права собственности на имущество всем муниципальным образованиям Воронежской области в 2008 г. было необходимо, по оценкам, более 377 млн р., тогда как в местных бюджетах на эти цели предусматривалось менее 2% указанной суммы [7, с. 12].

По этим причинам не растет налогооблагаемая база муниципалитетов и не поступают дополнительные деньги в бюджет, что показано на рис. 1.

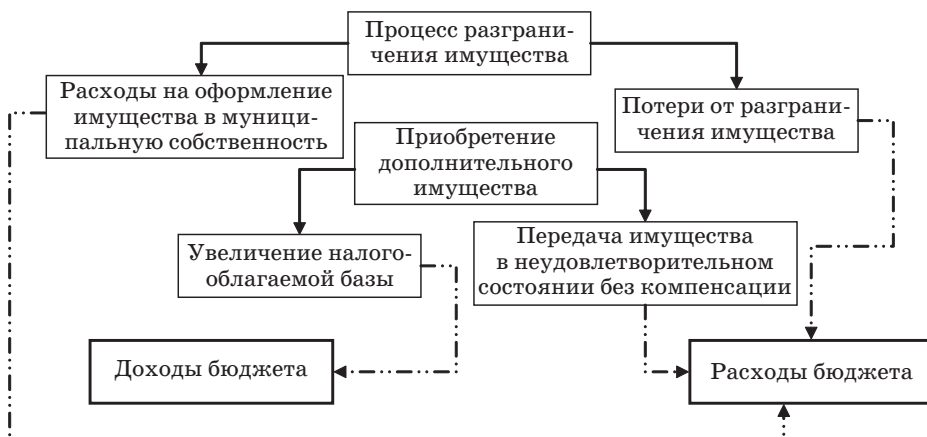


Рис. 1. Влияние на доходную и расходную части бюджета проблем, возникающих в процессе передачи имущества муниципальным образованиям

Еще одна проблема, снижающая доходы от имущества в местных бюджетах, — это большое количество льгот по местному налогу на землю. Налоговым кодексом определено пять категорий земель, не являющихся объектами налогообложения. Из них самой дискуссионной и требующей конкретизации является формулировка «для обеспечения обороны, безопасности и таможенных нужд». Под нее попадают земли крупных федеральных ведомств: Министерства обороны РФ, железных дорог, объектов энергетики и т.д., которые составляют значительную долю всех земельных ресурсов во многих муниципалитетах.

Что касается льгот, установленных федеральным законодательством по налогу на имущество физических лиц, то, по данным Счетной палаты РФ, в 76 субъектах в 2008 г. сумма этих льгот составила более 98 млрд р., а в 2009 г. объем выпадающих в связи с этим доходов увеличился и достиг 102 млрд р. [4].

Возможно, изменение ситуации произойдет в ближайшие годы, так как в Бюджетном послании Президента РФ на 2010–2012 гг. в качестве одного из направлений, требующих активизации работы, были обозначены мероприятия по инвентаризации и оптимизации льгот по местным имущественным налогам [4].

Другая причина низких объемов поступлений от имущественных налогов — неэффективное использование налогооблагаемой базы, что подтверждают и оценки экспертов. По данным Министерства финан-

сов России, потенциал местных имущественных налогов используется не более чем на треть [3, с. 8]. Это обусловлено в том числе получением налоговыми службами низкокачественной информации по объектам налогообложения. По оценке специалистов, здесь негативную роль играет несовершенная система информационного обмена между регистрирующими и налоговыми органами, а также неточная информация, предоставляемая регистрирующими органами для исчисления налогов, часть которой передается на бумажных носителях [2, с. 45].

По информации Министерства финансов России, в Республике Горный Алтай на учете в регистрационных службах находится всего 25% земельных участков, причем в трети случаев размер землепользования занижен. Здесь возникает и другая проблема — занижения стоимости объектов налогообложения (как земельных участков, так и имущества физических лиц).

Одной из распространенных причин недоучета налогооблагаемого имущества является отсутствие регистрации объекта физическим лицом под предлогом незавершенного строительства. Предусмотренная законодательством ответственность физических лиц за несоблюдение установленного порядка государственной регистрации прав на недвижимое имущество в виде штрафа не действует, так как не установлен срок, в течение которого регистрация должна быть проведена. Это ведет к существенным потерям местного бюджета. Например, в Краснодаре эта потеря составляет 200 млн р. в год [5, с. 22]. В Амурской области из-за продолжительной процедуры оформления и ее стоимости граждане поселений не оформили право на жилье, в результате на эти объекты не начисляются налог на имущество и земельный налог [7, с. 12].

На основе анализа слабых и сильных сторон управления имущественными налогами, а также учета внешних угроз и возможностей нами предлагаются варианты решения указанных проблем, которые представлены в SWOT-матрице на рис. 2. Вариантами действий по увеличению доходов от имущественных налогов являются:

1. Заключение соглашений с налоговыми органами о совместной работе. Как отмечает Р. Бабун, в 1990-е гг. заключение соглашений некоторыми городами с налоговыми органами об участии местных органов власти в сборе местных налогов приводило к росту их собираемости в 2–3 раза [1, с. 54].

2. Создание специальных комиссий по инвентаризации жилья и земельных участков. Такой подход позволил муниципальным образованияам Кемеровской области осуществить работу по выявлению неправомочности использования имущества, инвентаризации незарегистрированных объектов. Следствием создания комиссии стало увеличение поступлений по имущественным налогам в бюджет [8, с. 4].

3. Создание муниципального информационного ресурса по учету землепользования и имущества при взаимодействии с органами государственной власти. Как показывает анализ, без создания такой системы в Мытищинском районе Московской области сбор налогов остался бы на уровне 25–30% реального налогового потенциала территории. При этом объем затрат на ее создание не превышает 10–15% прироста доходной части бюджета по налогам [2, с. 47].

4. Создание рабочих групп для сверки сведений по объектам налогообложения, что напрямую влияет на улучшение качества администрирования.

	<p>Список сильных сторон</p> <p>1. 100%-ное зачисление в местный бюджет.</p> <p>2. Местные органы власти обладают полномочиями по управлению имущественными налогами (определение ставок в пределах, установленных федеральным законодательством, порядка и сроков уплаты, льгот и порядка их применения)</p>	<p>Список слабых сторон</p> <p>1. Не завершен процесс перераспределения имущества между уровнями власти.</p> <p>2. Отсутствие денежных средств у муниципалитетов для оформления документации при передаче имущества в муниципальную собственность.</p> <p>3. Проблема недоучета реальной стоимости имущества.</p> <p>4. Предоставление большого количества льгот.</p> <p>5. Некачественное администрирование налогов</p>
<p>Список внешних возможностей</p> <p>1. Окончание процесса перераспределения имущества между уровнями власти.</p> <p>2. Оптимизация льгот по местным имущественным налогам (планируется в соответствии с Бюджетным посланием Президента РФ)</p>	<p>Направить использование сильных сторон на извлечение наибольших преимуществ из созданных внешних возможностей</p> <p>Формирование окончательного состава муниципальной собственности</p> <p>Формирование окончательного состава налогооблагаемой базы</p> <p>Направить использование сильных сторон на устранение своих слабых сторон</p>	<p>Заключение соглашений с налоговыми органами о совместной работе</p> <p>Создание комиссий по инвентаризации имущества (решение проблемы недоучета реальной стоимости имущества)</p> <p>Создание рабочих групп для сверки сведений по объектам налогообложения (улучшение качества администрирования)</p> <p>Формирование муниципального информационного ресурса по учету землепользования и имущества</p>
<p>Список внешних угроз</p> <p>1. В процессе перераспределения имущества между уровнями власти большая часть имущества переходит в федеральную собственность, меньшая — в муниципальную.</p> <p>2. Передача в муниципальную собственность непригодного к эксплуатации имущества или имущества, требующего капитального ремонта.</p> <p>3. К 2012 г. непрофильное муниципальное имущество должно быть отчуждено или репрофилировано</p>	<p>Направить использование сильных сторон на то, чтобы избежать возникающих внешних опасностей и угроз</p> <p>Получение максимально возможного дохода по имущественным налогам в бюджет</p> <p>Выбор наиболее эффективного метода управления имуществом, в том числе непрофильным</p>	<p>Направить устранение слабых сторон на то, чтобы минимизировать отрицательный эффект от возникающих внешних опасностей и угроз</p> <p>Получение максимально возможного дохода по имущественным налогам в бюджет</p>

Рис. 2. SWOT-матрица поступлений от имущественных налогов

Таким образом, муниципальные образования имеют необходимые инструменты и возможности для увеличения поступлений от местных налогов в бюджеты, что позволит приблизить расходные возможности к публичным обязательствам, улучшить условия жизни населения и достигнуть устойчивого экономического роста.

Список использованной литературы

1. Бабун Р. Современные проблемы местного самоуправления / Р. Бабун // Муниципальная власть. — 2008. — Июль-август. — С. 48-63.

2. Батин Б.К. Проблема сбора местных налогов глазами системного аналитика / Б.К. Батин // Практика муниципального управления. — 2009. — № 11. — С. 44–49.

3. Бежаев О. Проблемы формирования региональных и местных бюджетов в 2009 году / О. Бежаев // Муниципальная власть. — 2009. — Май–июнь. — С. 7–9.

4. Горшенина О. Обеспечение финансовой устойчивости местных бюджетов в современных условиях [Электронный ресурс] / О. Горшенина // Бюджет. — 2009. — № 12. — URL: <http://bujet.ru/article/67793.php>.

5. Домбровский А.Н. Резервы доходов и эффективность расходов местных бюджетов / А.Н. Домбровский // Финансы. — 2008. — № 4. — С. 21–24.

6. Информация о результатах мониторинга местных бюджетов РФ. — URL: http://www.minfin.ru/ru/reforms/local_government/monitoring.

7. Рябухин С.Н. Проблемы экономического развития муниципалитетов в переходный период / С.Н. Рябухин // Практика муниципального управления. — 2009. — № 7. — С. 10–22.

8. Совершенствование нормативно-правового регулирования и практика решения земельно-имущественных вопросов в городах Сибири и Дальнего Востока в современных экономических условиях: рек. конф., г. Новосибирск, 3–4 дек. 2009 г., исх. № 162/10 от 1 июля 2010 г.

Referenses

1. Babun R. Sovremennyye problemy mestnogo samoupravleniya / R. Babun // Munitsipal'naya vlast'. — 2008. — July–August. — S. 48–63.

2. Batin B.K. Problema sbora mestnykh nalogov glazami sistemnogo analitika / B.K. Batin // Praktika munitsipal'nogo upravleniya. — 2009. — № 11. — S. 44–49.

3. Bezhaev O. Problemy formirovaniya regional'nykh i mestnykh byudzhetrov v 2009 godu / O. Bezhaev // Munitsipal'naya vlast'. — 2009. — May–June. — S. 7–9.

4. Gorshenina O. Obespechenie finansovoi ustoychivosti mestnykh byudzhetrov v sovremennykh usloviyakh [Elektronnyi resurs] / O. Gorshenina // Byudzhets. — 2009. — № 12. — URL: <http://bujet.ru/article/67793.php>.

5. Dombrovskii A.N. Rezervy dokhodov i effektivnost' raskhodov mestnykh byudzhetrov / A.N. Dombrovskii // Finansy. — 2008. — № 4. — S. 21–24.

6. Informatsiya o rezul'tatakh monitoringa mestnykh byudzhetrov RF. — URL: http://www.minfin.ru/ru/reforms/local_government/monitoring.

7. Ryabukhin S.N. Problemy ekonomicheskogo razvitiya munitsipalitetov v perekhodnyi period / S.N. Ryabukhin // Praktika munitsipal'nogo upravleniya. — 2009. — № 7. — S. 10–22.

8. Sovershenstvovanie normativno-pravovogo regulirovaniya i praktika resheniya zemel'no-imushchestvennykh voprosov v gorodakh Sibiri i Dal'nego Vostoka v sovremennykh ekonomicheskikh usloviyakh: rek. konf., g. Novosibirsk, 3–4 Dec. 2009 g., iskh. № 162/10 ot 1 July 2010 g.

Информация об авторах

Шуплецов Александр Федорович — доктор экономических наук, профессор, заведующий кафедрой экономики предприятия и предпринимательской деятельности, Байкальский государственный университет экономики и права, г. Иркутск, e-mail: ssa@isea.ru.

Днепроvская Любовь Алексеевна — аспирант, кафедра экономики предприятия и предпринимательской деятельности, Байкальский государственный университет экономики и права, г. Иркутск, e-mail: dneprovskaya-l@mail.ru.

Authors

Shupletsov Aleksandr Fyodorovich — Doctor of Economics, Professor, Chairholder, Chair of Enterprise Economy and Entrepreneurship, Baikal State University of Economics and Law, Irkutsk, e-mail: ssa@isea.ru.

Dneprovskaya Lyubov Alekseevna — post-graduate student, Chair of Enterprise Economy and Entrepreneurship, Baikal State University of Economics and Law, Irkutsk, e-mail: dneprovskaya-l@mail.ru.