

МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ ОЦЕНКИ МОНИТОРИНГА ИМУЩЕСТВЕННОГО НАЛОГОВОГО ПОТЕНЦИАЛА

УДК 31:33

Наталья Михайловна Бобошко,
д.э.н., доцент профессор кафедры
финансов и экономического анализа
Московского университета МВД России
Тел.: 8 (916) 113-29-30
Эл. почта: natmb@list.ru

Рассмотрены проблемы реформирования имущественного налогообложения, необходимость проведения мониторинга имущественного налогового потенциала, определены основные проблемы налогового администрирования региональных и местных налогов на имущество и пути их решения.

Ключевые слова: имущественное налогообложение, налоговый потенциал, кадастровый учет, информационный обмен.

Natalia M. Boboshko,
Doctorate of Economic Sciences, Associate Professor, Professor of the Department of Finance and economic analysis, Moscow University of the MIA of Russia, Tel.: 89161132930, E-mail: natmb@list.ru

EFFECTIVENESS OF MONITORING THE PROPERTY TAX POTENTIAL

The article reviews the problems of property taxation reform, the need for property tax potential monitoring, identified the main problems of regional and local administration of property tax and ways of their resolve.

Keywords: property taxation, tax potential, cadastral registration, information trade.

1. Введение

Стратегической целью деятельности Федеральной налоговой службы России в области налогообложения имущества установлено повышения роли имущественных налогов в формировании доходной части региональных и местных бюджетов.

Среди перспективных изменений в данной области можно отметить планы государства по введению налога на недвижимость. Министерством финансов РФ уже подготовлены поправки в Налоговый кодекс РФ, которые позволят заменить налог на имущество организаций, физических лиц и на землю новым налогом на недвижимость. Новый налог предполагает использование рыночной стоимости недвижимости в качестве базы для расчета налоговой базы. В этих целях также вводится порядок кадастровой оценки недвижимости. Основная цель налогового контроля, которая поставлена перед налоговыми органами, заключена в противодействии уходу от налогов, обеспечении устойчивого поступления бюджетных доходов.

Эффективность налогового контроля в настоящее время характеризуется:

- уровнем мобилизации в бюджетную систему налоговых доходов и других обязательных платежей;

- полнотой учета налогоплательщиков и объектов налогообложения;
- снижением числа судебных разбирательств и жалоб налогоплательщиков на действия субъектов налогового контроля.

Главной задачей должностных лиц налоговых органов является осуществление налогового контроля за соблюдением налогоплательщиками и иными обязанными лицами налогового законодательства, за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения в соответствующий бюджет налогов и других обязательных платежей, установленных законодательством Российской Федерации.

2. Общая характеристика современных проблем имущественного налогообложения

С позиций государства на современном этапе развития налоговых отношений следует выделить три группы проблем налогового администрирования в сфере имущественного налогообложения:

- первая группа, обусловленная несовершенством существующих процедур регистрации и учета налогоплательщиков, которые не позволяют осуществлять эффективный налоговый контроль;

- вторая группа, обусловленная несовершенством регламентов работы налоговых администраций с налогоплательщиками, не отвечающих требованиям качества;

- третья группа, обусловленная сложностью администрирования региональных и местных налогов.

Данные проблемы обуславливают необходимость пересмотра методов и инструментов налогового администрирования. В этом ключе единство теории и практики позволяет обосновать потребность в существенном изменении структур и функций налоговых администраций, направлений налоговой политики и методических основ налогового производства. Такие наработки служат основой для принятия кардинальных мер, вплоть до проведения очередного этапа налоговой реформы.

Совершенствование инструментария налогового администрирования возможно путем систематического мониторинга всех сфер администрируемого налогообложения. В теории налогового администрирования такие сферы объединены в единый организм, получивший название налогового

потенциала. Его определения авторы обычно делают применительно к уровню управления, выделяя налоговый потенциал: государства, региона, муниципалитета, организации – налогоплательщика. Поскольку детализация сфер налогового администрирования возможна и на уровне отдельного вида налогообложения, то есть основания полагать, что для имущественного налогообложения можно выделить отдельный налоговый потенциал. Элементы и показатели системы налогового потенциала будут характеризовать состояние и динамику имущественного налогообложения,

контрольной, плановой, аналитической работы налоговых органов по состоянию налоговых баз имущественных налогов, которые формируют ключевые элементы – системы показателей имущественного налогообложения.

В экономической литературе чаще всего встречается позиция, определяющая налоговый потенциал как количественное выражение одновременно поддерживаемых оптимальных отношений между субъектами хозяйственной деятельности и государством по поводу изъятия в форме налогов и использования их для устойчивого воспроизводства.

В основу критерия оптимальности принимаются показатели динамики развития производительных сил общества: темпы экономического роста и повышение эффективности общественного производства.

Информационная характеристика налогового потенциала на уровне субъектов РФ традиционно представляется в ежегодно составляемом документе – Налоговом паспорте, в котором выделяются многочисленные группы показателей экономического развития, финансовых результатов деятельности организаций – налогоплательщиков и динамика налоговых поступлений

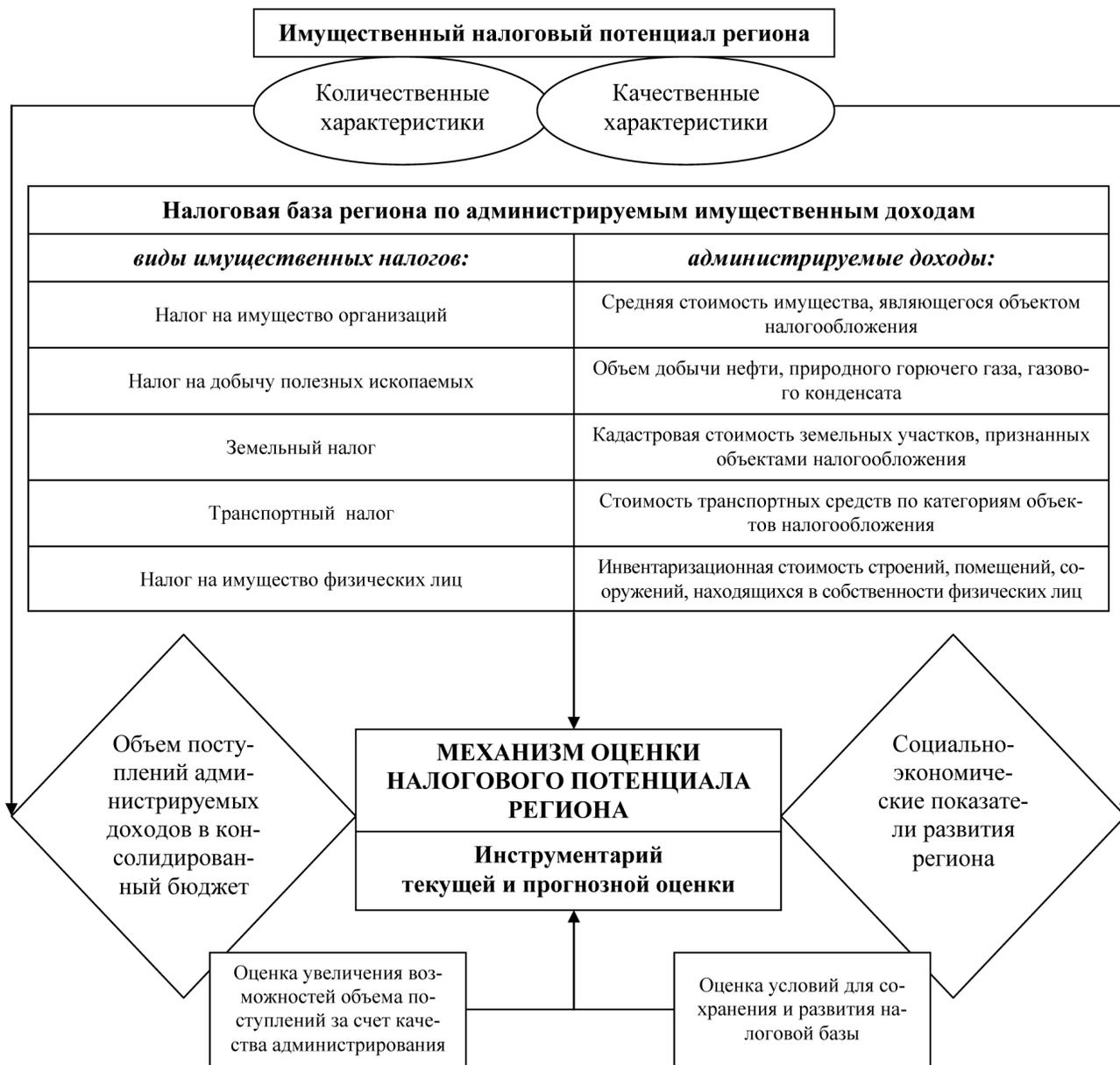


Рис. 1. Логическая модель имущественного налогового потенциала

и налоговой недоимки. В этой связи налоговому потенциалу присущи количественные и качественные характеристики, на развитие которых влияют внешние и внутренние факторы.

Модель налогового потенциала имущественного налогообложения, включающая количественные и качественные характеристики представлена на рисунке (рис. 1).

Следует признать, что до недавнего времени администрирование имущественных налогов осуществлялось по остаточному принципу, поскольку затраты на их администрирование были больше, чем доходы от них. На сегодняшний день ситуация принципиальным образом меняется. А в среднесрочной перспективе в связи с переходом на новые принципы налогообложения недвижимости на основе рыночной (кадастровой) оценки эти налоги вообще должны стать бюджетобразующими для муниципальных образований.

Аксиома решения всех этих проблем – повышение качества налогового администрирования местных налогов – в значительной степени определяется эффективностью организации взаимодействия территориальных органов ФНС России, органов Росрегистрации, Роснедвижимости, органов государственной и муниципальной власти. Без эффективного взаимодействия всех этих органов проблемы, обозначенные ниже, не решить.

К основным проблемам налогового администрирования региональных и местных налогов и пути их решения следует отнести:

1. *Несовершенство существующего порядка информационного обмена с регистрирующими органами.* Базу данных для исчисления имущественных налогов налоговые органы вынуждены были формировать по сведениям разных информационных ресурсов (Роснедвижимости, Росрегистрации, БТИ, органов местного самоуправления) и многократно вводить в свою информационную систему разные сведения об одном и том же налогоплательщике, в том числе и в ручном режиме. Учитывая объем поступа-

ющих данных, данный процесс является достаточно трудоемким.

Помимо этого при совершении регистрационных действий органы Росрегистрации заполняли кадастровые номера, не используя информацию о номерах, зафиксированных в органах Роснедвижимости. В результате часть сведений, представляемых органами Росрегистрации, содержали кадастровые номера, отсутствующие в органах Роснедвижимости, что вызывали вопросы при идентификации данных.

Решением данной проблемы стало создание единого информационного ресурса – Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии, основанной на единой технологической платформе.

2. *Невозможность налогообложения паевых земель из-за отсутствия информации о собственниках земельных долей.* В настоящее время существуют определенные проблемы по привлечению к уплате земельного налога собственников земельных паев, получивших их при приватизации в начале 90-х гг. Если в отношении собственников паевых земель, оформивших права собственности, информация из органов Росрегистрации и Роснедвижимости поступает регулярно, то в отношении граждан-пайщиков, не переоформивших свидетельства, зачастую отсутствует информация о кадастровой стоимости, поскольку пай не поставлен на кадастровый учет либо собственники паев умерли, а наследники не оформляют право собственности на паевые земли. Решением проблемы является законодательное изъятие невостребованных земельных участков после соответствующего предупреждения и истечения нормативного срока.

3. *Незаинтересованность граждан и хозяйствующих субъектов в оформлении своих прав на объекты недвижимости.* Эта проблема возникает из-за существенных затрат на кадастровый учет этих объектов, а также из-за непрозрачности, сложности и трудоемкости самой процедуры оформления соответствующих документов.

На кадастровых картах территорий существуют «белые» пятна. Причина в том, что главы некоторых поселений, чьи бюджеты формируются за счет местных налогов, во-первых, не занимаются инвентаризацией объектов недвижимости с целью дальнейшего использования налогового потенциала своей территории, а во-вторых, зачастую не имеют достаточных законодательных и организационных возможностей к понуждению фактических собственников объектов недвижимости встать на кадастровый учет. Соответственно, местные бюджеты недополучают причитающиеся им налоговые поступления.

Для решения данной проблемы необходимо принять программу бюджетного софинансирования землеустроительных работ для мотивации граждан и хозяйствующих субъектов к регистрации своих прав на объекты недвижимости. В этой программе логично предусмотреть совместное финансирование расходов на проведение кадастрового учета объектов недвижимости: из средств субъекта права, средств поселения и средств регионального бюджета.

Очевидно, что если не мотивировать субъектов права к оформлению объектов недвижимости рублем, то все меры по административному понуждению их к регистрации окажутся неэффективными. Данный критерий следует также учитывать при распределении средств фонда софинансирования на выравнивание обеспеченности муниципальных образований бюджетными субсидиями.

4. *Отсутствие у исполнительных органов власти инструментов для понуждения к регистрации объектов недвижимости.* В качестве примера можно привести типичную ситуацию, когда в базе данных регистрирующего органа числится садовый или иной маленький домик, а фактически на земельном участке расположен уже особняк. Решением подобной проблемы может стать визуальная оценка недвижимости и на ее основе возможность доначисления соответствующих налогов. С правовой точки зрения нарушения

прав граждан не будет, так как речь идет о реализации налоговым органом полномочий, предусмотренных в НК РФ. Но для этого необходимо изменить законодательство и предоставить соответствующие права налоговым органам или муниципалитетам для проведения подобной визуальной оценки соответствия учетных данных фактическим. Кстати, полезным в этом плане может оказаться мировой опыт решения данной проблемы, например, в США в штате налоговых органов имеются подобные оценщики.

Решением этой проблемы также может стать визуальная оценка недвижимости в целях налогового учета, при несогласии с результатами которой у налогоплательщика должно сохраниться право проведения инвентаризационной оценки в органах БТИ.

5. *Недохождение уведомлений иногородним гражданам при смене ими адресов.* В случае если объекты недвижимого имущества и земельные участки располагаются не по месту проживания физического лица, сведения об изменении его места жительства в этот налоговый орган не направляются. Поэтому в нем отсутствует информация о фактическом месте проживания плательщика и налоговое уведомление на уплату налога не доходит до адресата. Данную проблему можно решить путем создания электронной адресной базы Федеральной миграционной службы на федеральном уровне и обеспечения доступа к ней налоговым органам.

6. *Множественность налоговых уведомлений и необходимость реализации модели «одного пакета» для налогоплательщика – физического лица.* В существующем множестве налоговых уведомлений, посылаемых инспекциями по каждому налогу, заложен целый ряд сложностей. В связи с чем, ФНС России выступила с инициативой заменить контроль за уплатой каждого вида налога с физических лиц новой моделью «объект контроля – налогоплательщик», т.е. интегрирующей все объекты налогообложения по каждому налогоплательщику.

Предложенная новация позволит более эффективно контролировать уплату налогов физическими лицами и сократит издержки налоговых органов на рассылку уведомлений об уплате налога. Кроме того, сократится время технологических процессов по начислению налогов. Предложенное нововведение позволит формировать единый пакет уплачиваемых гражданином налогов, в который войдет вся информация по его обязательствам.

Заметим, что для введения единого пакета требуется внести изменения в программное обеспечение, эксплуатируемое налоговыми органами. Так, в настоящий момент техпроцесс запускается по объектам налогообложения, а для формирования единого файла необходимо настроить техпроцесс на субъект, т.е. непосредственно на физическое лицо.

3. Перспективы развития мониторинга имущественного налогового потенциала

Эффективность мониторинга имущественного налогового потенциала зависит от развития информационно-коммуникационных технологий в управлениях налоговыми органами. В этой связи проводимая полномасштабная модернизация, предполагающая использование современных информационных технологий, должна решить важные задачи, к которым относятся:

- автоматизация процессов информационного обмена с другими ведомствами и структурами;
- развитие информационно-технологической структуры ФНС;
- автоматизация процесса истребования документов;
- внедрение единого системного каталога (ЕСК);
- внедрение системы управления и мониторинга (СУиМ);
- совершенствование программного комплекса визуального анализа информации (ПК ВАИ);
- автоматизация архивного хранения информации.

Для обеспечения прямого обмена электронными документами между инспекциями, по районам и межрайонными инспекциями

создана единая база сертификатов открытых ключей, единая адресная книга.

В условиях кризиса возрастает значимость вопроса межведомственного взаимодействия. Именно сегодня практически все субъекты РФ демонстрируют снижение налоговых поступлений в региональные бюджеты. В такой ситуации особое внимание стало уделяться региональным и местным налогам.

Одним из актуальных направлений повышения качества ввода информации в АИС «Налог» является обеспечение электронного обмена информацией между налоговыми органами и отделением Сбербанка России о платежах физических лиц. В рамках решения этого вопроса заключено соглашение о взаимодействии ФНС и Сбербанка в целях внедрения электронного документооборота по налоговым платежам физических лиц с использованием биллинговой технологии.

Биллинг уже внедрен более чем в 50 регионах. Соглашение предусматривает размещение зоны внедрения электронных документов, документооборота между филиалами Сбербанка и территориальными органами ФНС России. Ежегодно согласуется соответствующий перечень филиалов Сбербанка, переводимых на указанную систему.

Правительством РФ совместно с Минэкономразвития и Минсвязи ведется разработка проекта перечня массовых общественно значимых государственных услуг, предлагаемых для оказания с использованием IT-технологий. Согласно проекту перечня предполагается полностью дистанционно через Интернет-портал представлять услуги по государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, о предоставлении сведений и соответствующих реестров. Таким образом, будет реализована возможность подачи заявлений с направлением электронных документов, получение уведомлений в результате рассмотрения, получение итогового документа.

Но здесь возникают две основные проблемы, требующие решения:

- *во-первых*, определение условий подтверждения уплаты госпошлины в режиме on-line;

- *во-вторых*, использование электронно-цифровых подписей (ЭЦП) как заявителей, так и самое главное – нотариусов, удостоверяющих заявления о государственной регистрации.

Необходимо определить статус и форму электронного документа, требует проработки вопрос возможности применения выписок из ЕГРЮЛ и ИП, полученных по электронным каналам связи в рамках гражданского оборота. Очевидно, что решение перечисленных вопросов потребует внесения изменения в гражданское, налоговое законодательство и законодательство, регулирующее использование ЭЦП. Главное, что ФНС России концептуально поддерживает предложение по переходу на оказание государственных услуг с использованием информационно-телекоммуникационных технологий.

Практика показывает, что большинство ошибок допускаются именно на стадии ручного ввода с бумажных носителей. Для решения этой проблемы внедрено в эксплуатацию программное обеспечение централизованного ручного ввода налоговых деклараций и иных документов, служащих основанием для исчисления и уплаты налогов и сборов на основе управляющего двумерного штрих кода.

Вместе с тем, при внедрении современных технологий необходимо неукоснительно соблюдать права налогоплательщиков. Отказ инспекции в приеме декларации на бумаге без двумерного штрих кода создает у налогоплательщиков негативное отношение к современным технологиям, да и к службе в целом. Поэтому необходимо усилить контроль за соблюдением положений нормативных документов специалистами районных инспекций.

Растет хорошими темпами удельный вес налогоплательщиков, ведущих финансово-хозяйственную деятельность и представляющих налогово-бухгалтерскую отчетность по коммуникационным каналам связи.

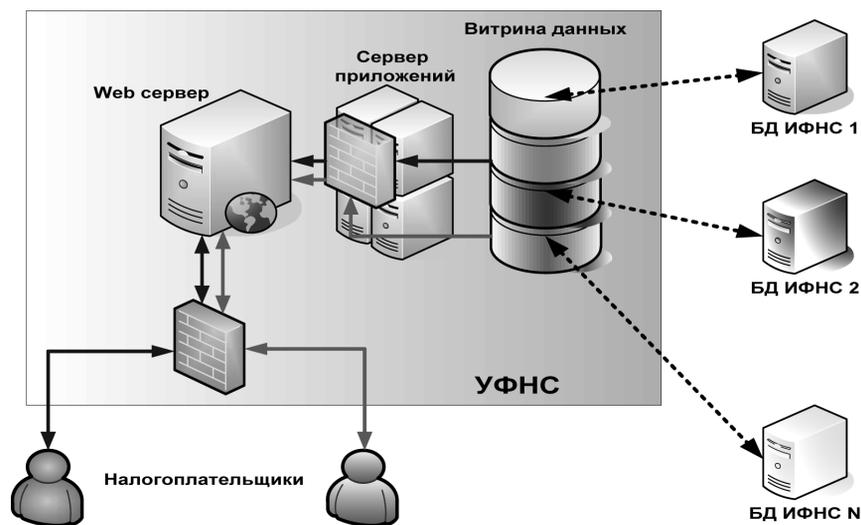


Рис. 2. Принципиальная схема информационного взаимодействия с налогоплательщиками по технологии ИОН on-line путем организации региональных витрин

В рамках работы по реализации доступа к информации о состоянии расчетов налогоплательщики получили возможность оперативного выяснения состояния расчетов с бюджетом в режиме on-line. Следует заметить, что Главный научно-исследовательский вычислительный центр при ФНС России (ГНИВЦ) уже готовит соответствующие технические задания на разработку программного обеспечения для реализации обмена по новой схеме (рис. 2).

Еще одним направлением модернизации работы налоговых органов является развитие информационно-технической инфраструктуры, в частности развитие региональных сетей телекоммуникаций.

Проводимая в настоящее время модернизация архитектуры АИС "Налог" осуществляется с учетом ее функционального деления, и включает в себя следующие концептуальные положения:

- *во-первых*, модернизированная система строится на основе единой централизованной ИТ-инфраструктуры;

- *во-вторых*, информационные и вычислительные ресурсы прикладных подсистем концентрируются в федеральном вычислительном центре (ФВЦ). В других подразделениях ФНС России местного, регионального и федерального уровней размещаются только

рабочие станции и минимально необходимое серверное оборудование, входящее в состав ИТ-инфраструктуры;

- *в-третьих*, проводится декомпозиция функциональных подсистем и разрабатываются единые правила и единая технология создания прикладного программного обеспечения (ПО), охватывающего федеральный, региональный и местный уровни иерархии ФНС;

- *в-четвертых*, развиваются существующие прикладные подсистемы налогового администрирования и разрабатываются новые подсистемы в централизованной архитектуре;

- *в-пятых*, обеспечивается автоматизированный обмен информацией (в том числе и конфиденциальной) с внешними (смежными) информационными (в том числе и автоматизированными) системами взаимодействующих организаций.

Решение проблемы информационного обеспечения мониторинга всех сфер налогообложения, включая и имущественное, обеспечить управление налоговым потенциалом на региональном уровне в эффективном сочетании со снижением налоговых рисков и оптимизацией налоговой нагрузки плательщиков имущественных налогов.

Налоговая нагрузка в части имущественного налогоплательщика является важным фактором регу-

лирования взаимоотношений налоговых органов и налогоплательщиков. Методика оценки качества контрольной работы налоговых органов при администрировании имущественных налогов должна быть основана на принципах выравнивания доходов бюджетов, в том числе через механизм бюджетных трансфертов. Поэтому решение вопроса о распределении налоговых полномочий между федерацией и регионами, по нашему мнению, следует рассматривать во взаимосвязи с горизонтальной налоговой конкуренцией между юрисдикциями за налоговые доходы или за налогоплательщика, или, другими словами, во взаимосвязи с территориальной налоговой конкуренцией.

Уместно будет заметить, что восприятие территориальной налоговой конкуренции неоднородно по своему содержанию и формам проявления. Действительно, в федеративном государстве возникающую при этом конкуренцию между Федерацией, субъектами Федерации, представительными органами местного самоуправления можно охарактеризовать как налоговую конкуренцию, имеющую различные проявления. В частности, она может предстать в виде конкуренции между центром и регионами или конкуренцию внутри «сложноструктурных» регионов за расширение полномочий в области установления, отмены, изменения элементов региональных и местных налогов (так называемая *вертикальная налоговая конкуренция*), а также в виде конкуренции между территориями за источники формирования доходов своих бюджетов (так называемая *горизонтальная налоговая конкуренция*).

Методика оценки контрольной работы налоговых органов в области имущественного налогообложения должна включать оценочную работу по этапам: 1 – оценка результатов контрольной работы при камеральных и выездных налоговых проверках в части имущественного налогообложения; 2 – оценка эффективности деятельности в области учета плательщиков имущественных налогов и налогооб-

лагаемого имущества; 3 – оценка эффективности взаимодействия налоговых администраций с органами кадастрового учета недвижимости; 4 – комплексная бальная оценка и определение рейтинга работы налоговых администраций в области имущественного налогообложения.

Введение в методику оценки показателей, получаемых в системе мониторинга обращений и жалоб налогоплательщиков и урегулирования с ними отношений, способствует повышению качества оценки деятельности налоговых органов в целом.

Заключение

В настоящее время внесены изменения в законодательство Российской Федерации о налогах и сборах, предусматривающие возможность уплаты земельного налога, транспортного налога и налога на имущество физических лиц один раз в год за прошедший налоговый период в срок не ранее 1 ноября. Утверждена форма единого налогового уведомления на уплату перечисленных трех налогов. Кроме того, усовершенствован Web-сервис "Личный кабинет налогоплательщика" в части использования альтернативной возможности направления налогового уведомления об уплате налогов гражданам.

Особую значимость имеют мероприятия по повышению качества межведомственного обмена сведениями, используемыми для исчисления имущественных налогов.

Основными поставщиками сведений для налоговых органов, используемых при исчислении транспортного, земельного налогов и налога на имущество физических лиц, является: Росреестр, Отдел технической инвентаризации, Органы муниципальных образований, ЗАГС, Отдел регистрации транспортных средств, Федеральная миграционная служба и др. Межведомственный обмен сведениями является достаточно сложным, поскольку в налоговый оборот вовлекаются десятки миллионов земельных участков, объектов капитального строительства (зданий, строений, помещений), транспортных средств. По

данным налоговых органов известно о наличии на территории страны большого количества объектов, не вовлеченных в налоговый оборот по разным причинам, в том числе и из-за недостаточного качества информационного обмена. Это влечет за собой потери на государственном уровне.

В этой связи в Основные направления налоговой политики Российской Федерации на 2013–2014 годы и на плановые периоды до 2016 года внесены мероприятия, которые должны обеспечить введение на территории Российской Федерации налога на недвижимое имущество для физических лиц и для организаций. К этим мероприятиям относится, в том числе, работа по проведению кадастровой (массовой) оценки объектов капитального строительства. Предусмотрены поправки к части II Налогового кодекса РФ и другие законодательные акты, предусматривающие включение в налоговую систему Российской Федерации налога на недвижимое имущество, переход на который предусматривается завершить до 2018 года. Налог на недвижимое имущество для организаций будет отнесен к региональным налогам с передачей части поступающих сумм в местные бюджеты. Налог на недвижимое имущество физических лиц будет отнесен к местным налогам.

Литература

1. Бобошко Н.М. Оценка и контроль в системе имущественного налогообложения: теория и методология: Монография / Н.М.Бобошко. – Йошкар-Ола: ООО «СТРИНГ», 2011. – 260с.
2. Бобошко В.И. О некоторых методах оценки недвижимости // Управленческий учет. – 2012. № 8. С. 64–71.
3. Бобошко В.И., Мамедов Д.А. Имущественные налоги – важная статья доходов бюджета региона // Вектор науки Тольятинского государственного университета. – 2011. № 4. С. 231–233.
4. Майкл Дж. Мард, Джеймс Р. Хитчнер, Стивен Д. Хайден. Справедливая стоимость в финансовой

отчетности; пер. с англ. – М.: Маросейка, 2010. – 248 с.

5. Мишустин М.В. Информационно-технологические основы администрирования имущественных налогов. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2007.

6. Налоговое администрирование: Учебник / Под ред. Мироновой О.А., Ханafeeva Ф.Ф. – Йошкар-Ола: ООО «СТРИНГ», 2013. – 413 с.

7. Полежаев В.А. Вопросы администрирования местных налогов в регионе // Российский налоговый курьер. 2009. № 13–14.

References

1. Boboshko N.M. Assessment and control in the system of property taxation: theory and methodology: Monograph / Yoshkar-Ola: “STRING”, 2011 S.

2. Boboshko V.I. On some methods of real estate valuation // Upravlencheskij uchet. – 2012. № 8. S. 64–71.

3. Boboshko V.I., Mammadov D.A. Property taxes – the most important source of income for the budget of the region // Vektor nauki Tolyatinskogo gosudarstvennogo universiteta. – 2011. № 4. S. 231–233.

4. Michael J. Mard, James R. Hitchner, Stephen D. Hayden. Fair value in the financial statements; trans. from English. – М.: Marosejka, 2010. – 248 s.

5. Mishustin M.V. Information-technological bases of administration of property taxes. – М.: UNITY-DANA, 2007.

6. Tax administration: Textbook / edited by O.A. Mironova, F.F. Khanafeeva – Yoshkar-Ola: “STRING”, 2013.

7. Polezhaev V.A. Administration of local taxes in the region // Rossijskij nalogovyj kurer. 2009. № 13–14.