

# НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ АДМИНИСТРИРОВАНИЯ МЕСТНЫХ НАЛОГОВ

УДК 336.2

**Елена Васильевна Егорова**,  
к.э.н., доцент кафедры бухгалтерского учета и аудита Московского университета МВД России  
Эл. почта: e\_e\_v@list.ru

Статья посвящена вопросам администрирования налогов, зачисляемых в бюджет муниципальных образований (местный бюджет). В работе определена роль местных налогов в формировании бюджетов муниципальных образований, рассмотрены проблемы администрирования местных налогов и предложены пути их решения

**Ключевые слова:** *местный бюджет, налог на имущество физических лиц, налог на недвижимость, земельный налог.*

**Elena V. Egorova**,  
associate Professor of the Department of accounting and audit, Moscow University of the MIA of Russia  
E-mail: botonko@yandex.ru

## WAYS OF IMPROVING ADMINISTRATION LOCAL TAXES

The article is devoted to the administration of taxes payable to the municipalities (the local budget). The study also identified the role of local taxes in the budgets of municipalities, the problems of administration of local taxes and the ways of their solution

**Keywords:** *local budget, tax on property of physical persons, tax on buildings, land tax.*

### 1. Введение

Отсутствие теоретических основ построения системы местных налогов и сборов, а также создания единой базы налогового регулирования органами государственной власти и местного самоуправления, оставляет место для комплексного анализа проблем налогового администрирования местных налогов и предложений направлений совершенствования администрирования местных налогов.

### 2. Роль местных налогов в формировании бюджета муниципального образования

Роль местных налогов в формировании бюджета муниципального образования (местный бюджет) значительна. Местный бюджет составляет третий уровень бюджетной системы Российской Федерации и состоит из статей доходов и расходов.

Согласно пункту 1 статьи 41 Бюджетного кодекса Российской Федерации доходы местного бюджета – это денежные средства, поступающие в безвозмездном и безвозвратном порядке в соответствии с законодательством Российской Федерации в распоряжение органов местного самоуправления [1]. К доходам бюджетов относятся налоговые доходы, неналоговые доходы и безвозмездные поступления (рис. 1).

В бюджеты поселений, муниципальных районов и городских округов зачисляются налоговые доходы от местных налогов, устанавливаемых соответственно представительными органами поселений, муниципальных районов и городских округов в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах в следующем порядке:

- 1) земельного налога – по нормативу 100%;
- 2) налога на имущество физических лиц – по нормативу 100%.

Экономическая сущность местных бюджетов проявляется непосредственно через их назначение и выполнение органами власти следующих функций:

- 1) формирование денежных фондов, являющихся финансовым обеспечением деятельности местных органов власти;
- 2) распространение и использование денежных фондов между отраслями экономики;

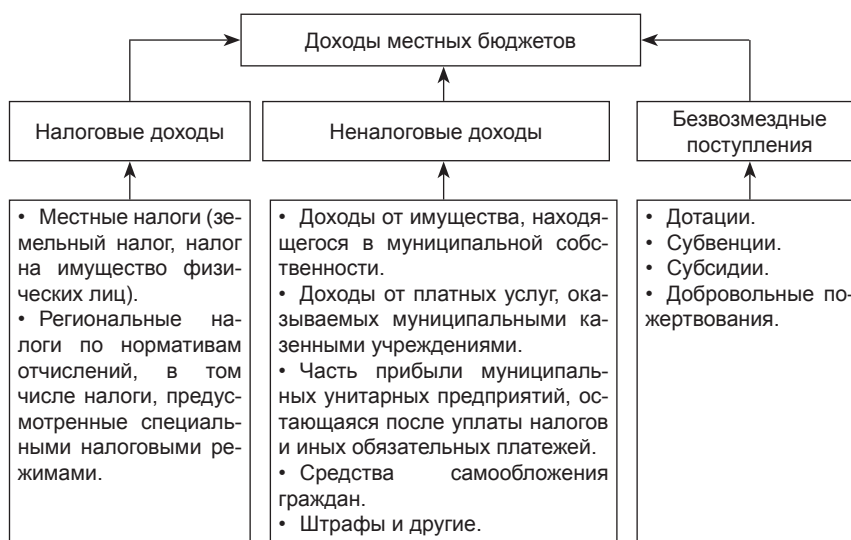


Рис. 1. Схема формирования доходной части бюджета [8]

3) контроль за финансово-хозяйственной деятельностью организаций различных форм собственности, подведомственных органам местной власти;

4) распределение государственных средств на содержание и развитие социальной инфраструктуры общества.

Таким образом, местный бюджет представляет собой совокупность общественных отношений, складывающихся по поводу формирования и расходования денежных средств для осуществления функций и компетенции местного самоуправления.

Несмотря на то, что поступления местных налогов и сборов в местные бюджеты не велики, они являются одним из источников поступления денежных средств в бюджет и играют важную роль в социально-экономическом развитии соответствующих территориальных единиц (города, района и т.п.). Из местных бюджетов финансируются затраты на развитие транспорта, на строительство различных объектов социальной инфраструктуры, на реконструкцию городов, благоустройство дорог и парков и т.д.

Местные налоги являются не только гарантией финансовой самостоятельности местного самоуправления, но и играют важную роль в формировании системы налогов и сборов, обеспечивающей интересы, как Российской Федерации, так и входящих в нее субъектов.

### 3. Проблемы администрирования местных налогов и пути их решения

Налоговым органам затруднительно обеспечить поступление налога на имущество физических лиц в местные бюджеты по ряду причин. Одна из них – неполный учет объектов налогообложения. Массовый характер имеют факты уклонения владельцев вновь построенных жилых домов от регистрации своего имущества. Речь не идет об объектах, не завершённых строительством, а о владельцах, которые не торопятся регистрировать свое имущество как объект недвижимости и получать документы, подтверждающие право собственности.

Для борьбы с таким «долгостроем» с 1 января 2008 г. был введен повышенный коэффициент при исчислении земельного налога за участки, занятые жилищным строительством, но эта мера не изменила ситуацию, поскольку не коснулась индивидуальных застройщиков. Понудить домовладельца зарегистрировать свое имущество затруднительно. Обладая информацией о таких домах, налоговые органы направляют ее в отделы архитектуры местных администраций, но и даже после их вмешательства регистрируется только часть домов. Среди дач и гаражей на учет поставлены и вовсе единицы. Местные бюджеты несут реальные потери в связи с неполным учетом объектов налогообложения.

«Упрощенный» порядок регистрации указанных объектов заработал не в полную силу. Объект можно зарегистрировать и даже получить на него документы, но без инвентаризационной оценки и составления технического паспорта.

В настоящее время местные бюджеты в соответствии с действующим законодательством, не имея достаточно крепкой доходной базы, перегружены обязательствами, возложенными на них федеральным законодательством без предоставления источников финансирования.

Бюджетное послание Президента России от 13.06.2013 г. «О бюджетной политике в 2014–2016 гг.» содержит емкий самостоятельный раздел о направлениях реструктуризации налоговой системы. Одним из таких направлений является дальнейшее развитие имущественного налогообложения. Именно с этой сферой связано решение одной из актуальных задач современного периода – увеличение доли доходов региональных и местных бюджетов в структуре консолидированного бюджета Российской Федерации.

По мнению некоторых экономистов, при наличии отлаженного механизма налогообложения, имущественные налоги могут успешно применяться как экономический инструмент повышения эффективности использования ресурсов и модернизации производства через заинтересованность хозяйствующими

субъектов в уплате меньших сумм налога путем освобождения от лишнего, неиспользуемого, не приносящего дохода имущества. Это, по их мнению, позволит не только более продуктивно использовать имущество, но и повысит качество управления территориями и их инвестиционную привлекательность [2].

В России недостаточно развиты рынки земли и недвижимости, отсутствует обоснованная система ее учета, существуют политические, социальные риски и другие причины, обуславливающие незначительное присутствие этой сферы в макроэкономических показателях, включая место имущественного налогообложения в доходах бюджетной системы страны в целом и, особенно, в доходе местных бюджетов.

Вместе с тем надо признать, что введение налога на недвижимость ввиду существования нерешенных вопросов будет довольно длительным процессом. В связи с этим существует мнение о невозможности перехода на данный налог до завершения процесса формирования государственного кадастра недвижимости и определения кадастровой (рыночной) стоимости объектов, являющейся объектом налогообложения [4].

В настоящее время налога на недвижимость как отдельного самостоятельного налога в налоговой системе Российской Федерации нет, не считая проведенного с ним эксперимента в городах Великом Новгороде и Твери [5].

Апробация введения налога на недвижимость на территории Великого Новгорода показала следующие результаты: проведена инвентаризация и учет объектов недвижимости, осуществлена кодификация земельных участков, зданий, строений сооружений, расположенных на них; на основе этих данных создана электронная карта в масштабе 1:5000.

Результаты экономических расчетов показали, что в случае введения налога на недвижимость по всем категориям налогоплательщиков одновременно, местный бюджет не получит значительную часть доходов: действующая система обеспе-

чивает поступления от налога на имущество и земельного налога в размере 15–17% ежегодно в соотношении с другими доходами, тогда как с введением нового механизма они сократились бы вдвое [7].

В Твери результаты эксперимента намного скромнее: создана информационная база более чем по 200 тыс. объектов, которая не введена в действие из-за ведомственных позиций органов земельного кадастра, регистрации прав и технической инвентаризации [6].

Эксперимент в Твери и Великом Новгороде показал, что введению налога на недвижимость должна предшествовать большая подготовительная работа:

- создание полного реестра объектов;
- рыночная оценка объектов;
- изучение последствий и прогнозирование результатов введения нового налога;
- осуществление расходов на компьютеризацию регионов, поддержание в актуальном состоянии баз данных;
- кадровое обеспечение;
- разработка прогноза изменения налогового бремени по категориям налогоплательщиков и общих поступлений при различных сочетаниях ставок налога и льгот;
- согласование политики налогообложения и многое другое.

Объект налога на недвижимость логично формировать как единый имущественный комплекс на основе прав на земельный участок с расположенными и вновь возводимыми на нем объектами.

Представляется, что только установление дифференцированных ставок может обеспечить справедливое налогообложение недвижимости (таблица 1).

Приведенная в таблице 1 «Модель расчета единого налога на недвижимость» показывает и доказывает, что если установить ставку на всю недвижимость в размере 0,1% от рыночной стоимости, то владельцы старого жилья будут платить больше, чем платят в настоящее время, а собственникам дорогих и новых домов, наоборот, будет начислен налог в размере от 4,5 до 13 раз

меньше. По нашему мнению, при расчете единого налога на недвижимость, необходимо налоговую ставку сделать дифференцированной в зависимости от рыночной стоимости недвижимости.

Это только один вопрос из перечня основных вопросов налогообложения недвижимости, предполагающий небыстрое решение на законодательном уровне. Среди прочих: обоснование дифференциации элементов налога для организаций и физических лиц, критериев отнесения объектов недвижимости к незавершенному капитальному строительству, определение схемы обложения жилого недвижимого имущества, если в собственности более одного объекта, установление налоговых вычетов для малоимущих слоев населения и др.

Очевидно, что для решения всех этих вопросов потребуется значительное время. Поэтому оптимальным вариантом перехода к новой системе имущественного налогообложения представляется последовательное реформирование входящих в нее налогов. С учетом поставленной задачи децентрализации полномочий между уровнями публичной власти в пользу субъектов Российской Федерации и муниципальных образо-

ваний следует обратить внимание, прежде всего на совершенствование земельного налога.

Налоговые новации последних лет свидетельствуют о том, что преобразования только внутри самой налоговой системы не приносят ожидаемых результатов. Необходимо комплексное использование и взаимодействие всех рычагов управления в руках государства. Применительно к налогам это означает, что любое их реформирование должно сопровождаться соответствующими изменениями сферы отношений, которые они призваны регулировать.

С этой точки зрения представляется целесообразным увеличить выделение земель под индивидуальное жилищное строительство, доля которых в земельном фонде России незначительна. В настоящее время, по данным Федеральной службы государственной статистики, она не превышает 2% земельного фонда страны, а доля земли под застройкой в населенных пунктах – 17,7% [6].

В центральных регионах, а также вокруг крупных городов данный показатель в 2–4 раза выше, однако количество таких мест относительно незначительно и с учетом уровня поставленной задачи – развития рынка земли и повышения ее капи-

Таблица 1

Модель расчета единого налога на недвижимость

<i>Налог на имущество физических лиц, 2014 г.</i>				
Инвентаризационная стоимость строения, умноженная на коэффициент – дефлятор, тыс. руб.	До 300	Свыше 300 до 500	Свыше 500	2000
Налоговая ставка для налога, %	0,1	0,1-0,3	0,3-2	2
Налог, руб.	300	От 300 до 1 500	От 1 500 до 10 000	40 000
<i>Земельный налог, 2014 г.</i>				
Кадастровая стоимость земли, руб.	289602	289602	289602	289602
Земельный налог, руб.	869	869	869	869
<i>Сумма налогов на землю и имущество, 2014 г.</i>				
Налоги на землю и имущество, руб.	До 1 169	От 1 169 до 2 369	От 2 369 до 10 869	40 869
<i>Расчет налога на недвижимость исходя из ставки 0,1%</i>				
Рыночная стоимость недвижимости, тыс. руб.	1400	1700	2400	3100
Налоговая ставка на недвижимость, %	0,1	0,1	0,1	0,1
Единый налог на недвижимость, руб.	1400	1700	2400	3100
<i>Предлагаемый расчет налога на недвижимость</i>				
Рыночная стоимость недвижимости, тыс. руб.	1400	1700	2400	3100
Налоговая ставка на недвижимость, %	0,1	0,1	0,2	0,3
Единый налог на недвижимость	1400	1700	4800	9300

тализации эту долю нельзя признать достаточной. Кроме того, следует иметь в виду, что вклад этих областей в общий сбор зерна в России весьма незначителен. Например, на Московскую и Ленинградскую области приходится всего по 0,3% урожая зерновых в стране.

Увеличение земельных угодий, выделяемых под индивидуальное жилищное строительство, позволит существенно расширить предложения по продаже земли и уменьшить высокие цены на нее. Последующая застройка участков активизирует производство строительных материалов и увеличит количество рабочих мест. В конечном итоге местные бюджеты получают рост поступлений земельного налога, налога на имущество физических лиц и опосредованно налога на доходы физических лиц. Увеличится также сумма различных сборов, остающихся в местных бюджетах, связанных с оформлением операций с землей и недвижимостью, федеральный и региональные бюджеты получают возможность сократить объемы трансфертов, передаваемых в местные бюджеты. Устранятся и коррупционные составляющие при операциях с землей и недвижимостью.

В настоящее время перевод земель из одной категории в другую, особенно земель сельскохозяйственного назначения под индивидуальное жилищное строительство, крайне затруднен. Об этом свидетельствует тот факт, что с 2000 г. по 2010 г. практически не наблюдалось уменьшения площади сельскохозяйственных угодий в общем земельном фонде страны. Этот показатель остается на уровне 13–15% [3, с. 45].

Таким образом, по нашему мнению, к основным направлениям совершенствования администрирования местных налогов можно отнести:

1. Развитие имущественного налогообложения.

2. Ужесточение контроля регистрации объектов недвижимости исполнительными органами власти, а также упорядочивание процесса оценки налогооблагаемой базы по местным налогам с учетом особенностей объектов.

3. Отмена налоговых льгот по земельному и имущественному налогам.

4. Установление дифференцированных ставок.

5. Увеличение выделения земель под индивидуальное жилищное строительство, доля которых в земельном фонде России крайне незначительна.

6. Увеличение перечня местных налогов за счет налога на доходы физических лиц с уплатой налога по месту непосредственного жительства налогоплательщиков.

Для решения перечисленных в статье проблем требуется всестороннее исследование особенностей российской системы имущественного налогообложения и разработка научно обоснованных предложений и рекомендаций по ее совершенствованию.

#### 4. Заключение

Отсутствие законодательства о местных налогах, продолжающаяся тенденция сосредоточения основной массы налоговых доходов на федеральном уровне, постоянно меняющийся механизм распределения налогов по уровням бюджетной системы, проблемы взаимоотношений региональных и муниципальных законодательных и исполнительных органов власти – все это требует реформирования бюджетной системы.

#### Литература

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 г. № 145-ФЗ.

2. Кудинова С.А. Налог на богатство является достаточно спорным // *Налоги и сборы*. 2012. № 4.

3. Власенкова Е.А. Имущественные налоги как источники доходов бюджетов субфедерального уровня: проблемы и перспективы // *Финансы и кредит*. – 2011. № 6 (438). – С. 75.

4. Дианов Д.В., Гайфулин Н.В. Финансирование основных средств как объект статистического исследования // *Экономика, статистика и информатика*. Вестник УМО. – 2014. № 6. С. 170–174.

5. Дианов Д.В. Оценочная деятельность, статистический учет и

аудит в системе обеспечения экономической безопасности и защиты интересов государства // *Экономика, статистика и информатика*. Вестник УМО. 2011. № 7. С. 127–133.

6. Кодина Е.А. Развитие законодательства о местном самоуправлении. Анализ актуальных правовых вопросов / Е.А. Кодина // *Местное самоуправление: организация, экономика и учет*. – 2013. – № 2. – С. 87.

7. Курочкин В.В., Савельев С.С., Михина Е.В. Налог на недвижимость: итоги эксперимента // *Финансы*. – 2003. – № 8. – С. 31.

8. Найденова Т.А. Оценка формирования доходной базы местного бюджета / Т.А. Найденова, И.Н. Швецова // *Финансы и кредит*. – 2014. – № 6(582). – С. 20.

#### References

1. The budget code of the Russian Federation of 31.07.1998 № 145-FZ.

2. Kudinov S.A. Tax on wealth is quite controversial (Taxes and fees. 2012. No. 4.

3. Vlasenkova E.A. Property taxes as sources of revenue of the budgets of sub-national level: problems and prospects // *Finance and credit*. – 2011. № 6 (438). – S. 75.

4. Dianov D.B., Gaifullin N.In. Financing of fixed assets as an object of statistical studies // *Economics, statistics and Informatics*. Vestnik UMO. – 2014. No. 6. S. 170 to 174.

5. 23. Dianov D.B. Assessment activities, statistical accounting and audit in the system of economic security and protection of the interests of the state Economy, statistics and Informatics. Vestnik UMO. 2011. No. 7. P. 127–133.

6. Codina, E.A. development of the law on local self-government. Analysis of current legal issues / E.A. Codina // *Local government: organization, Economics and accounting*. – 2013. – No. 2. – P. 87.

7. Kurochkin, V., Savel'ev S.S., E.V. Mikhina Property taxes: the results of the experiment // *the Finance*. – 2003. – No. 8. – С. 31.

8. Naydenova, T.A. assessment of the revenue base of the local budget / T.A. Naydenova, I.N. Shvetsova // *Finance and credit*. – 2014. – № 6(582). – S. 20.