

УДК 336.22

***ИМУЩЕСТВЕННЫЕ НАЛОГИ КАК ФАКТОР ФОРМИРОВАНИЯ
ДОХОДОВ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ***

Шобей Л.Г.

*ФГБОУВО «Петрозаводский государственный университет»,
г.Петрозаводск, Россия*

Никифорова Д.С.

*ФГБОУВО «Петрозаводский государственный университет»,
г.Петрозаводск, Россия*

Аннотация: В статье проведен анализ формирования доходов бюджетов муниципальных образований от имущественных налогов. Сделаны выводы о низком удельном весе местных имущественных налогов в структуре доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. Выявлены проблемы, влияющие на формирование доходной базы местных бюджетов. Сделан ряд предложений по укреплению финансовой самостоятельности местных бюджетов.

Ключевые слова: налоги, земельный налог, налог на имущество физических лиц, доходная база бюджета, налоговые доходы, кадастровая стоимость, местный бюджет.

***PROPERTY TAXES AS A FACTOR OF FORMING LOCAL BUDGETS
REVENUES***

Shobey L.G.

*Petrozavodsk state University,
Petrozavodsk, Russia*

Nikiforova D.S.

*Petrozavodsk state University,
Petrozavodsk, Russia*

Annotation: The article deals with the analysis of forming budget revenues of municipalities out of property taxes. Conclusions on the low proportion of local

property taxes in the revenue structure of the Russian budgetary system are made in the article. The author identifies some problems affecting the formation of profitable local base and makes a number of proposals to strengthen financial independence of local budgets.

Keywords: taxes, land tax, property tax, tax revenue, cadastral value, local budget,

Актуальность выбранной темы связана с проведением в настоящее время в России реформирования системы имущественного налогообложения с целью повышения ее фискального потенциала. Местный бюджет является финансовой основой жизнедеятельности муниципального образования. Согласно принципу финансово-экономической самостоятельности, органы местного самоуправления посредством проведения финансовой политики на своей территории должны формировать определенный объем финансовых ресурсов, необходимых для эффективного решения вопросов местного значения, что непосредственно влияет на уровень и качество жизни граждан. Предполагается, что данный объем финансовых ресурсов должен быть сформирован в основном за счет налоговых и неналоговых доходов, без участия средств бюджетов вышестоящих уровней. Однако практическая реализация данного принципа, как оказалось, достаточно сложна – большинство муниципальных образований в России не обладают необходимым уровнем финансовой базы для выполнения своих задач и функций, что обуславливает их финансовую зависимость от бюджетов вышестоящих уровней. Одной из причин сложившейся ситуации можно выделить низкую фискальную составляющую местных имущественных налогов – налога на имущество физических лиц и земельного налога, занимающих важное место в налоговой системе России.

В отличие от других налогов, имущественные налоги имеют ряд характерных особенностей, что обуславливает их значимость для налоговой и бюджетной системы страны. А именно, имущественные налоги имеют немобильную и равномерно распределенную налоговую базу, просты в администрировании, в течение налогового периода менее всего подвержены

изменениям, практически не чувствительны к изменениям экономической конъюнктуры, что дает возможность рассматривать их в качестве стабильных доходных источников бюджетов соответствующих уровней.[6] В связи с этим, в России в соответствии с критериями разграничения налоговых полномочий к местным налогам отнесены налог на имущество физических лиц и земельный налог. Бюджетным законодательством определены доходные полномочия местных властей в отношении имущественных налогов. Доходы от местных имущественных налогов в соответствии с БК РФ в полном объеме и на постоянной основе поступают в местные бюджеты. При этом понимается, что рынок недвижимости и земельный рынок должен быть достаточно развит.

Предполагается, что закрепление этих налогов за местными бюджетами должно повысить ответственность местной власти перед гражданами в части предоставления локальных общественных благ, позволит прогнозировать деятельность муниципалитета в долгосрочной перспективе, а также даст возможность регулирования имущественной дифференциации на соответствующей территории.

Анализ структуры доходной части местных бюджетов в Российской Федерации выявил низкий уровень финансовой самостоятельности местных властей. На сегодняшний день собственные доходные источники местных бюджетов, к которым в первую очередь относят имущественные местные налоги, не способны в полном объеме обеспечить собственные расходные обязательства местных властей. Так, согласно данным официальной отчетности в 2014 году общий объем поступивших в местные бюджеты РФ доходов составил 3 508,7 млрд.руб., 2015 году - 3497,1 млрд.руб., 2016 - 3645,1 млрд.руб.[3] В структуре доходов местных бюджетов самую большую долю составляют межбюджетные трансферты - чуть более 63 % (рисунок 1), или 44% без учета субвенций. На втором месте по наполняемости бюджета – налоговые доходы – около 28%. И самую малую долю составляют неналоговые доходы - около 8% доходов. Эти данные свидетельствуют о сильной зависимости местных бюджетов от межбюджетных трансфертов – почти половина

собственных доходов сформирована за счет средств, выделяемых из вышестоящих уровней. В связи с этим большое значение для муниципалитетов имеет повышение финансовой самостоятельности за счет собственных налоговых и неналоговых доходов.

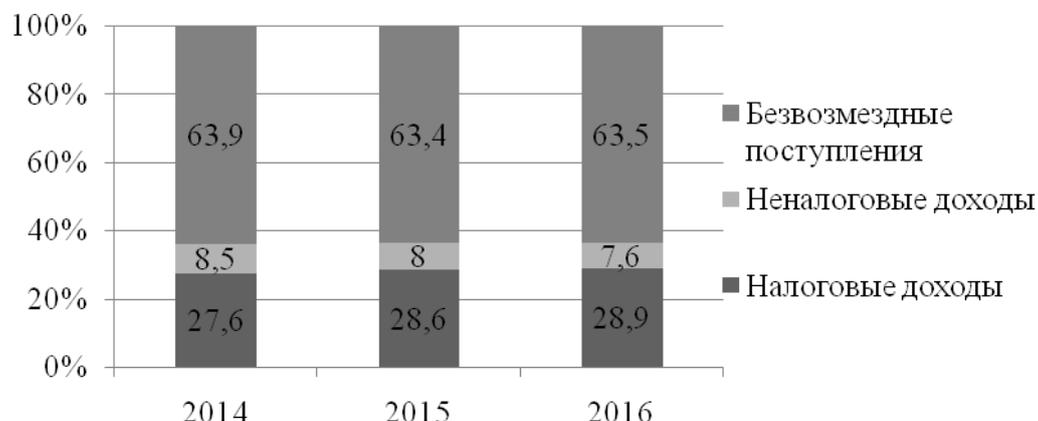


Рис.1 - Структура доходов местных бюджетов за период 2014-2016 гг., %.

Анализ поступлений от местных имущественных налогов в бюджетную систему РФ показал, что их удельный вес в доходах местных бюджетов крайне низок. На сегодня местные имущественные налоги слабо выполняют фискальную роль (таблица 1.).[2]

Таблица 1 – Структура и динамика налоговых доходов местных бюджетов за период 2014-2016 гг., млрд. руб.

Налоговые доходы муниципальных образований, млрд. руб.	2014		2015			2016		
	млрд. руб.	Уд. вес, %	млрд. руб.	Уд. вес, %	Темп роста, %	млрд. руб.	Уд. вес, %	Темп роста, %
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Налоговые доходы, всего:	969,3	100,0	999,3	100,0	103,1	1053,6	100,0	105,4
из них:								
<i>Налог на имущество физ.л.</i>	23,2	2,4	25,7	2,6	110,8	28,9	2,7	112,5
<i>Земельный налог</i>	155,3	16,0	163,8	16,4	105,5	156,4	14,8	95,5
НДФЛ	615,8	63,5	617,1	61,8	100,2	660,5	62,7	107,0
ЕНВД	75,2	7,8	77,0	7,7	102,4	72,8	6,9	94,6
Налог по патенту	2,3	0,2	3,4	0,3	147,8	4,5	0,4	132,4
ЕСХН	4,7	0,5	7,4	0,7	157,4	11,3	1,1	152,7
Акцизы на нефтепродукты	24,7	2,5	27,8	2,8	112,6	39,7	3,8	142,8

При рассмотрении структуры налоговых поступлений в местные бюджеты нужно отметить, что основную долю в них составляют отчисления от

федерального налога на доходы физических лиц. При этом доля поступлений от земельного налога и от налога на имущество физических лиц даже в совокупности не превышают половины (в 2014 г. - 2,4% и 16%, 2015 – 2,6 и 16,4%, 2016 г. – 14,8% и 2,7% соответственно). Динамика поступлений от налога на имущество физических лиц положительна. Доходы медленно, но верно растут, и в ближайшей перспективе их рост будет продолжаться. Одним из факторов роста доходов является принятие Федерального закона от 04.10.2014 № 284-ФЗ «О внесении изменений в статьи 12 и 85 части первой и часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и признании утратившим силу Закона Российской Федерации «О налогах на имущество физических лиц».[1] В связи с этим с 1 января 2015 года в 29 субъектах Российской Федерации изменен порядок определения налоговой базы по налогу на имущество физических лиц исходя из кадастровой стоимости объектов налогообложения, поступления от которого стали зачисляться в местные бюджеты в 2016 году. С 1 января 2016 года количество таких субъектов Российской Федерации увеличилось еще на 20 регионов. В результате перехода Республики Карелия с 1 января 2017 года на исчисление налога на имущество физических лиц исходя из кадастровой стоимости ожидаемый результат дополнительных налоговых поступлений в консолидированный бюджет в 2018 году должен составить порядка 110 млн. рублей. [5]

Однако поступления от земельного налога и налога на имущество физических лиц все же незначительны (всего около 5% от общего объема доходов местных бюджетов), не пополняют бюджеты в размере, необходимом для эффективного решения вопросов местного значения. Обусловить сложившуюся на сегодняшний день ситуацию с формированием собственной доходной части бюджета муниципалитетов, а соответственно и их финансовой зависимости от вышестоящих уровней можно рядом проблем.

Во-первых, законодательное ограничение прав органов местного самоуправления в установлении элементов местных налогов снижает

заинтересованность и ответственность органов местного самоуправления в развитии налоговой базы на соответствующей территории. Основной объем налоговых полномочий концентрируется на федеральном уровне. Органы местного самоуправления лишены возможности широко использовать механизм налогового стимулирования и регулирования экономической деятельности в муниципальных образованиях. Повышение самостоятельности и ответственности местных властей в рамках полномочий в администрировании местных налогов могло бы привести с одной стороны к стимулу в увеличение доходов в рамках своего бюджета, а с другой стороны – к более рациональному расходованию средств.

Во-вторых, у граждан отсутствует заинтересованность в оформлении своих прав на объекты недвижимости, а органы исполнительной власти не используют никаких соответствующих инструментов для побуждения к регистрации объектов недвижимости и земельных участков. Эта проблема, в частности, связана со значительными затратами на ведение кадастрового учета объектов недвижимости. Отсутствие каких-либо мер ведет к тому, что отдельные объекты не регистрируются в течение определенного периода времени, и соответственно, по ним не уплачивается налог.

В-третьих, налогообложение недвижимого имущества давно требовало серьезного реформирования в части оценки налогооблагаемой базы, а также размера налоговых ставок. Применяемый до 1 января 2015 года подход к оценке стоимости имущества давал результат, весьма далекий от реальной стоимости соответствующего имущества, что вело к уменьшению размера налога, а соответственно и к уменьшению доходной базы бюджетов – налоговые поступления зачастую даже не покрывали затрат на сбор налога. Большая доля поступлений от земельного налога в доходы местных бюджетов, в частности, обусловлена именно применением кадастровой оценки земли, что обеспечивает более адекватный результат.

В-четвертых, значительное количество предоставленных налоговых льгот по земельному налогу и налогу на имущество физических лиц существенно

сокращает поступления в бюджеты. Согласно отчету Федеральной налоговой службы о налоговой базе и структуре начислений по местным налогам за 2015 год доля налогоплательщиков, которым предоставлены налоговые льготы по земельному налогу составляет 9,8% от общего числа налогоплательщиков земельного налога, зарегистрированных в базе данных. Доля налогоплательщиков по налогу на имущество физических лиц, получающих льготы, составляет 31,9% от общего числа. Сумма налога, не поступившая в бюджет в связи с предоставлением налогоплательщикам льгот по земельному налогу – 51,19 млрд. руб., по налогу на имущество физических лиц – 21,65 млрд. руб. Таким образом, потери местных бюджетов за 2015 год составили 72,84 млрд.руб. Кроме того, существуют ситуации, когда размер налога не покрывает затрат на сбор данного налога, Это касается начисленных сумм в размере менее 100 руб., по которым налогоплательщику не высылается налоговое уведомление. В масштабах страны объем недополученных налоговых доходов по земельному налогу с физических лиц в 2015 году налогам составил 144,77 млн. руб. или 0,33% от суммы налога, подлежащей уплате в бюджет. Эта ситуация требует кардинального реформирования.[4]

Для более полного решения вышеизложенных проблем и реформирования существующей налоговой системы России в последнее время активно обсуждается вопрос введения единого налога на недвижимость, который объединял бы в себе два местных налога – земельный и налог на имущество физических лиц.[6,7] Мировой опыт успешного функционирования такого налога за рубежом является аргументом в пользу его введения в России. Предполагается, что данный механизм будет способствовать развитию территорий, стимулированию более эффективного использования земель и объектов недвижимости, а также вытеснения с наиболее привлекательных для развития экономики городских земель землепользователей, не способных реализовать доходный потенциал объектов недвижимости. Использование единого налога позволит более полно реализовать все три функции налога: фискальную (с учетом платежеспособности населения поступления могут

возрасти в разы); регулирующую (стимулирование легализации недостроенных жилых объектов и доходов от сдачи жилья в аренду); социальную (прогрессивная шкала вместе с системой налоговых льгот позволяет обеспечивать справедливое распределение налоговой нагрузки в соответствии с платежеспособностью налогоплательщика); контрольную (контроль за доходами от аренды жилья и недостроенными объектами жилой недвижимости). Однако необходимо понимать, что такой механизм налогообложения недвижимости должен сопровождаться оптимальным решением перечня вопросов, связанных с определением налоговой базы и ставки налога. Сложности состоят в обеспечении полного учета объектов недвижимости и их оценки для целей налогообложения. Чтобы реализовать переход к единому налогу, необходимо разработать единую методику оценки недвижимости для целей налогообложения и проведение на ее основе оценки всех объектов недвижимости. Совокупность всех этих нерешенных проблем и трудностей вызывает массу споров, что и приостанавливает его реализацию в стране. Впрочем, привязка налога на имущество физических лиц к кадастровой стоимости недвижимости, можно расценить как определенный шаг в данном направлении, который уже сделан.

Таким образом, на сегодняшний день одной из основных проблем бюджетов муниципальных образований является низкий уровень поступлений в местные бюджеты от собственных имущественных налогов, что сказывается на степени финансовой самостоятельности местных властей. Чтобы изменить сложившуюся ситуацию, необходимо устранить причины, ее вызывающие. В частности, предоставить более широкие полномочия муниципалитетам по управлению элементами местных налогов, что увеличит возможность влияния на формирование собственной налоговой базы; пересмотреть порядок и условия предоставления налоговых льгот; повысить информационную осведомленность граждан о налогообложении объектов недвижимости; усилить контроль за несоблюдением учета земель и объектов имущества; совершенствовать систему информационного обмена между регистрирующими,

инвентаризирующими и фискальными органами. Наряду с уже реализуемыми мероприятиями, применение этих мер позволит быстрее достичь поставленных целей.

Библиографический список:

1. Налоговый кодекс Российской Федерации часть первая от 31 июля 1998 г. N 146-ФЗ и часть вторая от 5 августа 2000 г. N 117-ФЗ. [Электронный ресурс]. - URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19671/ (дата обращения: 23.09.2017).
2. Информация о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях [Электронный ресурс] // Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации. М., - URL: https://www.minfin.ru/ru/performance/regions/monitoring_results/Monitoring_local/results/#ixzz4wVPnrP3h (дата обращения: 19.09.2017).
3. Консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов [Электронный ресурс] // Официальный сайт Федерального Казначейства. М., URL: <http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannye-byudzhety-subektov/> (дата обращения: 20.09.2017).
4. Отчет по форме № 5-МН о налоговой базе и структуре начислений по местным налогам за 2015 год // Официальный сайт Федеральной налоговой службы. М., – URL: https://www.nalog.ru/html/sites/www.new.nalog.ru/docs/otchet/5mn010116_upd.xlsx (дата обращения: 09.10.2017).
5. Распоряжение Правительства Республики Карелия от 18 февраля 2016 г. № 99р-П «План мероприятий по повышению поступлений налоговых и неналоговых доходов консолидированного бюджета Республики Карелия, а также по сокращению недоимки на 2016-2018 годы» // Официальный Интернет-портал Республики Карелия. – URL: https://gov.karelia.ru/gov/Legislation/docs/2016/02/99r-p_1.docx (дата обращения:

03.10.2017).

6. Бондарюк Т. В. Реформирование имущественного налогообложения в РФ: актуальные проблемы / Т. В. Бондарюк, Т. А. Петечел // Международный научно-исследовательский журнал. — 2015. — № 1(43) Часть 1. — С. 18—20. — URL: <https://research-journal.org/economical/reformirovanie-imushhestvennogo-nalogooblozheniya-v-rf-aktualnye-problemy/> (дата обращения: 25.10.2017.).

7. Ивасенкова О.В. Проблемы и перспективы развития налога на недвижимость в России // Электронный вестник Ростовского социально-экономического института. 2015. №3-4. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/problemy-i-perspektivy-razvitiya-naloga-na-nedvizhimi-most-v-rossii> (дата обращения: 25.10.2017).