

На наш взгляд, право корректировать ставки следует закрепить за региональным уровнем власти, что позволит учитывать региональный ассимиляционный потенциал территории. Таким образом, регионы, где ассимиляционный потенциал территории активно используется промышленными предприятиями, уплачивающими плату за негативное воздействие, на окружающую среду смогут получать дополнительные ресурсы для восстановления и компенсации негативного воздействия. Кроме того, следует предусмотреть возможность применять корректировку для разных некоторых категорий плательщиков, например, только для налогоплательщиков — физических лиц.

Дальнейшие исследования этой проблемы следует сосредоточить на количественном расчете дополнительных ресурсов в бюджеты территории. Кроме того, с целью последующей экологизации платежей с владельцев транспортных средств необходимо предусмотреть изменения всей группы налогов, связанных с использованием автотранспорта: акцизов при продаже автомобиля, утилизационного сбора, а также акцизов на топливо.

ПОЗЕМЕЛЬНОЕ НАЛОГООБЛОЖЕНИЕ В РОССИИ: ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ ДОХОДОВ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ

Домур Ч.О.

Финансовый университет при Правительстве РФ
Научный руководитель:
Пинская М.Р., доктор экон. наук

Аннотация: В статье показана роль земельного налога в формировании доходов местных бюджетов, обосновывается наличие факторов, косвенно влияющих на поземельное налогообложение, выявлены проблемы повышения фискальной роли земельного налога.

Annotation: The article shows the role of the land tax in the formation of local revenues, based on the presence of factors that indirectly affect land tax, justified the problem of increasing fiscal role of the land tax.

Ключевые слова: местный бюджет, земельный налог, кадастровая стоимость.

Keywords: local budget, land tax, cadastral cost.

К общей тенденции начала XXI века можно отнести то обстоятельство, когда все развивающиеся страны прилагали беспрецедентные усилия по децентрализации функций управления и их передаче на нижние уровни власти. Вместе с тем сложилась довольно распространенная практика передачи полномочий без их должного подкрепления соответствующими ресурсами. По логической составляющей таких изменений обеспечение ресурсами предусмотрено осуществлять через механизм межбюджетных трансфертов, однако

подобная практика, как отмечается многими авторами, ведет в конечном счете лишь к возникновению мягких бюджетных ограничений¹. Органы местного самоуправления в силу убежденности будущих перечислений, никак не зависящих от их усилий, не проявляют должной финансовой ответственности, что, в общем, позволяет отнести подобные изменения скорее к дестимулирующим, чем к стимулирующим изменениям. Проблема обеспечения собственными источниками поступления доходов в местные бюджеты отмечается некоторыми экспертами в качестве основной, решение которой позволит добиться повышения финансовой ответственности органов местного самоуправления.

Касательно представленной выше проблемы многие авторы, основываясь на статистических показателях взимания имущественных налогов развитых стран, обосновывают основополагающую роль этих налогов как основных источников поступления доходов в местные бюджеты, способных обеспечить устойчивое финансирование государственных расходов на местах. В большинстве стран под поимущественным налогообложением подразумевают налогообложение земли и налогообложение иного недвижимого имущества, при этом зачастую налогообложению обычно подвергается земля с возведенными на ней зданиями².

Применительно к России проблема обеспечения собственными источниками поступления доходов в местные бюджеты уже давно носит острый характер. Обращение к структуре доходов местных бюджетов позволяет убедиться в этом. Так, согласно результатам мониторинга местных бюджетов, проведенного Министерством финансов Российской Федерации, доля местных налогов в структуре общих доходов местных бюджетов составляла в 2013 году 4,65 %, а конкретнее: земельный налог — 4,07 % и налог на имущество физических лиц — 0,58 %. Остальная часть доходов местных бюджетов приходилась на субвенции — 27,87 %, межбюджетные трансферты — 33,22 %, неналоговые поступления — 8,12 %, отчисления от федеральных и региональных налогов — 26,13 % (Таблица).

При сравнении с практикой зарубежных стран, где доля поступлений по налогу на недвижимость в общих доходах местного бюджета достигает намного больших показателей (в Канаде — 49 %, в США — 21 %), существующая система имущественного налогообложения в части формирования доходов местных бюджетов представляется малозначительной.

Причины таких различий в показателях заключаются в особенностях государственного устройства, а вместе с ней и в особенностях налоговой системы каждой сравниваемой страны, однако основной причиной эксперты отмечают «раздутость» местных бюджетов межбюджетными трансфертами. Подобная налоговая политика направлена на обеспечение долгосрочной сбалансированности и устойчивости бюджетной системы, однако несомненно дести-

¹ Пинская М.Р. Развитие налоговой конкуренции в Российской Федерации: Монография / М.Р. Пинская. М. : Социум. 2010. С. 98.

² Шувалова Е.Б. Налоговые системы зарубежных стран: учебно-практическое пособие / Е.Б. Шувалова, В.В. Климовицкий, А.М. Пузин. — М.: Изд. центр ЕАОИ, 2010. С. 88–117.

мулирует муниципалитеты, не создает стимулов по урегулированию вопросов, косвенно связанных с улучшением налогообложения на местах. Особенно подобная тенденция прослеживается в части налогообложения земли.

Доля местных налогов в структуре доходов местных бюджетов в 2013 г., млрд руб.³

Доходы местных бюджетов, всего					
3386,7 (100 %)					
Собственные доходы местных бюджетов					Субвенции
2442,9 (72,13 %)					943,8 (27,87 %)
Налоговые и неналоговые поступления				Межбюджетные трансферты	Субвенции
1317,7 (38,91 %)				1125,2 (33,22 %)	943,8 (27,87 %)
Налоговые поступления			Неналоговые поступления	Межбюджетные трансферты	Субвенции
1042,7 (30,79 %)			275 (8,12 %)	1125,2 (33,22 %)	943,8 (27,87 %)
Местные налоги		Отчисления от федеральных и региональных налогов	Неналоговые поступления	Межбюджетные трансферты	Субвенции
157,6 (4,65 %)		885,1 (26,13 %)	275 (8,12 %)	1125,2 (33,22 %)	943,8 (27,87 %)
Земельный налог	Налог на имущество физических лиц	Отчисления от федеральных и региональных налогов	Неналоговые поступления	Межбюджетные трансферты	Субвенции
137,8 (4,07 %)	19,8 (0,58 %)	885,1 (26,13 %)	275 (8,12 %)	1125,2 (33,22 %)	943,8 (27,87 %)

Согласно налоговому законодательству сумма земельного налога исчисляется как соответствующая налоговой ставке процентная доля налоговой базы, которая определена как кадастровая стоимость земли.

³ Источник: составлено автором на основе Информации о результатах мониторинга местных бюджетов Российской Федерации по состоянию на 1 января 2014 года (период мониторинга — 2013 год) URL: <http://www.minfin.ru> (дата обращения: 09.02.2015)

Под кадастровой стоимостью понимают расчетную стоимость, отражающую представление о ценности или полезности земельного участка. Кадастровая стоимость устанавливается в соответствии с земельным законодательством для целей исчисления земельного налога, арендной платы, выкупной стоимости при приобретении из государственной и муниципальной собственности, а также в иных случаях, предусмотренных законодательством. Работы по государственной кадастровой оценке земель в целях создания налоговой базы ведутся с 2001 года. С 2006 года на территории Российской Федерации начаты работы по актуализации результатов государственной кадастровой оценки земель различных категорий в соответствии с установленными Правилами проведения государственной кадастровой оценки земель. Проведение таких работ необходимо из-за наличия факторов, влияющих на стоимость объекта недвижимости: изменение конъюнктуры рынка, изменение вида разрешенного пользования, инфляция.

Касательно процесса формирования земельных участков как объектов налогообложения эксперты отмечают, что на сегодняшний день работа муниципалитетов в этой области все еще не завершена. Подобная ситуация, в частности, складывается из-за несовершенства земельного законодательства, не предусматривающего за правообладателями земельных участков обязанности регистрации прав на земельные участки. Существующий порядок предусматривает лишь заявительный порядок, в связи с чем объем зарегистрированных объектов недвижимости нельзя назвать полным.

Помимо проблем формирования перечня объектов недвижимости, подлежащих государственной кадастровой оценке, на объемы земельного налога также влияют недостатки методики кадастровой оценки. Из-за них складывалась практика, когда муниципалитеты нередко сталкивались с несоответствием результатов кадастровой оценки и реального положения дел. В связи с тем, что результаты кадастровой оценки утверждаются на региональном уровне, у муниципалитетов зачастую нет достаточных возможностей повлиять на конечный результат оценки. Сейчас ситуация начинает исправляться, однако проблемы все же существуют до сих пор.

Регламентирование проведения этапов работ по кадастровой оценке, обязательное проведение экспертизы отчета об определении кадастровой стоимости и досудебное обжалование утвержденных результатов оценки в комиссии по рассмотрению споров о результатах определения кадастровой стоимости стали мерами улучшения положений дел государственной кадастровой оценки. Однако до сих пор не решены проблемы затягивания процессов проверки и доработки отчетов об определении кадастровой стоимости, отсрочивающих утверждение результатов кадастровой оценки, что означает невозможность взимания до этого времени земельного налога.

Помимо этого на процесс кадастровой оценки земель влияет и ряд субъективных причин. Одной из таких причин является то обстоятельство, когда конечный результат оценки зависит от выбора оценщиком объектов-аналогов, факторов стоимости, методов и подходов к оценке. В результате такой оценки кадастровая стоимость земельных участков в одном и том же

городе может отличаться в разы, даже если их потенциальная доходность и местоположение одинаковы.

Относительно второй составляющей определения размера земельного налога, налоговой ставки, необходимо отметить, что возможность введения собственной налоговой ставки в пределах, установленных на федеральном уровне, становится единственным механизмом регулирования суммы земельного налога. Однако оценки этого механизма различными авторами разнятся, поскольку на определение уровня налоговой ставки в конечном итоге влияют и социальные факторы. Исходя из соображений понижения социальной напряженности, представительные органы муниципальных образований могут принять решение о снижении налоговых ставок или о принятии дополнительных к установленным на федеральном уровне налоговых льгот, что в конечном итоге ведет к уменьшению объемов налоговых поступлений по земельному налогу.

Представленные выше проблемы, косвенно касающиеся налогообложения земли, позволяют констатировать наличие причинно-следственной связи между результатом государственной кадастровой оценки и возможностью налогообложения земли. Такая взаимосвязь обуславливает невозможность налогообложения земли без предварительного решения представленных проблем.

Перспективы дальнейшего совершенствования поземельного налогообложения лежат в ключе реформирования налоговой системы. Одним из самых обсуждаемых путей развития относительно проблем формирования доходов местных бюджетов является введение налога на недвижимость, способного по различным оценкам экспертов увеличить налоговые поступления в местные бюджеты в 1,5–2,5 раза. Увеличение доли местных налогов в структуре общих доходов местных бюджетов может стать одним из весомых шагов в развитии финансовой ответственности органов местного самоуправления. Однако пока данные изменения не произошли, увеличение поступлений по земельному налогу в большей степени зависит от совершенствования процесса государственной кадастровой оценки земель, в числе улучшений которой можно предложить устранение противоречий и недостатков в законодательных актах (введение обязательства по регистрации прав на земельные участки), разработку методики комплексной оценки земель, отражающую реальную рыночную ситуацию и способствующую развитию института частной собственности на землю, ведение системного мониторинга за состоянием земельных участков.