

## Роль имущественных налогов в укреплении потенциала доходов региональных и местных бюджетов

© 2009 Д.В. Саликов

Ростовский государственный экономический университет “РИНХ”

Одной из основных задач современной налоговой реформы в России является укрепление доходной базы территориальных бюджетов на основе справедливого распределения налогового бремени. Значительным потенциалом, обеспечивающим решение этой задачи, обладает система имущественных налогов, взимаемых на региональном и местном уровнях. Необходимость повышения доходной базы территориальных бюджетов требует комплексных исследований методологических вопросов организации имущественного налогообложения.

*Ключевые слова:* налоговая система, имущественные налоги, территориальные бюджеты.

Эффективное развитие в России инновационной экономики требует реализации комплекса мер по обеспечению стабильности поступлений бюджетных доходов и их рационального распределения, причем не только на уровне центрального правительства, но и на субфедеральном и местном уровнях. Целью изменений бюджетно-налоговой политики государства должно стать обеспечение высоких темпов экономического роста и решение неотложных социальных задач<sup>1</sup>.

В налоговой сфере данные меры касаются не только всей налоговой системы как организованной в соответствии с действующим законодательством совокупности форм проявления распределительных отношений по формированию доходов бюджетной системы налоговыми методами, предполагающими уплату обязательных, индивидуально безвозмездных взносов за счет отчуждения имущества юридических и физических лиц. Реализация цели достижения стабильного прироста бюджетных доходов не может быть обеспечена без совершенствования практики взимания каждого налога и сбора. При этом на региональном и местном уровнях в первую очередь следует выделить проблемы управления имущественными налогами, составляющими основу собственных налоговых доходов бюджетов субъектов РФ и муниципальных образований.

Проблема обеспеченности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований собственными налоговыми доходами всегда была предметом пристального внимания финансовой науки. Многие специалисты отмечают кризис бюджетного федерализма, поскольку делегирование субъектам РФ и местным администрациям дополнительных расходов со стороны феде-

рального центра не сопровождается адекватным перераспределением налоговых поступлений в пользу нижестоящих бюджетов. Характеризуя состав налоговых источников бюджетов субъектов РФ, необходимо отметить, что доля собственных налоговых поступлений, т.е. тех, которые закреплены полностью или частично за регионами федеральным законодательством, весьма незначительна. Помимо того, большая часть собственных налоговых доходов регионов характеризуется слабой налоговой базой и чрезмерной регламентацией условий обложения федеральными законами.

Несмотря на то, что проведенная в 2004 г. реформа межбюджетных отношений позволила отчасти решить проблему обеспеченности регионов и муниципалитетов доходными источниками, по-прежнему не решена в полной мере задача закрепления на долгосрочной основе налоговых доходов за субфедеральными территориальными образованиями. Многие субъекты РФ, равно как и муниципальные образования, испытывают дефицит в собственных налоговых доходных источниках, что существенно мешает им проводить социально-экономические преобразования на своей территории. Особую обеспокоенность вызывает риск возобновления тенденции нарастающего разрыва между уровнем налоговых поступлений, управляемых администрациями субъектов Российской Федерации (муниципальных образований), и объемом межбюджетных трансфертов, обеспечивающих покрытие дефицитов региональных и местных бюджетов, которая существовала до 2006 г. (см. табл. 1). С 2006 г. отмечается положительная динамика роста экономических показателей регионов и муниципалитетов, что позволило обеспечить рост собственных доходов местных бюджетов (на 3,7 процентного пункта в 2008 г. по сравнению с 2005 г.). Росту налоговых доходов способствовало расширение практики дополнительного закрепления

<sup>1</sup> Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года (утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р).

**Таблица 1. Соотношение уровня доходов консолидированных бюджетов Российской Федерации и субъектов РФ в 1998 - 2008 гг.\***

Показатели	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.
Доходы консолидированного бюджета РФ	686,8	1213,6	2097,7	2683,7	3519,2	4138,7	5429,9	8579,6	10625,8	13250,7	16 003,3
Доходы консолидированных бюджетов субъектов РФ	413,4	660,8	1065,8	1322,4	1633,6	1930,5	2403,2	2999,9	3797,3	4841,8	6 199,1
Доля доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ в доходах консолидированного бюджета РФ	60,2	54,4	50,8	49,2	46,4	46,6	44,3	35,0	35,7	36,5	38,7

\* Рассчитано автором по: Российский статистический ежегодник. 2007. С. 635 - 638; Отчеты Федерального казначейства об исполнении консолидированного бюджета РФ. Режим доступа: <http://www.roskazna.ru>.

субъектами Российской Федерации за местными бюджетами единых и дополнительных (в счет замены дотаций в рамках формализованных методик предоставления межбюджетных трансфертов) нормативов отчислений от налогов и сборов, подлежащих зачислению в региональные бюджеты.

Так, количество регионов, воспользовавшихся правом закрепления за бюджетами муниципальных образований единых и дополнительных нормативов отчислений по налогу на доходы физических лиц, возросло с 50 до 61, по налогу на имущество организаций - с 17 до 23, по налогу на прибыль - с 19 до 20, по транспортному налогу - с 9 до 17, а по налогу на добычу общераспространенных полезных ископаемых и акцизов составило 17 и 12 субъектов Российской Федерации, соответственно<sup>2</sup>.

Вместе с тем в современных условиях актуализируются проблемы формирования доходной базы территориальных бюджетов в силу негативного влияния последствий глобального экономического кризиса, которые для бюджетов всех уровней проявляются, во-первых, в выпадении потенциальных доходов в результате депрессивного состояния производства и, во-вторых, в вынужденном увеличении государственных расходов. Государство должно компенсировать потери от экономического спада наиболее чувствительным к нему категориям населения, обеспечить их социальную защищенность. Объективно обусловленным направлением роста бюджетных расходов являются и меры стимулирования предложения, поддержки производителей. Указанные направления представляют собой целевые ориентиры, определяющие содержание и

<sup>2</sup> Васильев Ю.В., Кузнецов Н.Г., Пороло Е.В. Политика реформирования налоговой системы России: Монография / РГЭУ "РИНХ". Ростов н/Д, 2008. С. 59.

возможности практической реализации фискальной политики на уровне регионов РФ. Однако реализация таких целей осложняется тем, что в условиях экономического кризиса произошло резкое снижение бюджетных доходов. Общий объем налоговых доходов, поступивших в бюджетную систему, за первое полугодие 2009 г. снизился в номинальном выражении на 26,3% по сравнению с аналогичным периодом предыдущего года. С начала 2009 г. наблюдается существенный рост задолженности по налогам и сборам в бюджетную систему, при этом наиболее значительно увеличилась задолженность по региональным налогам и сборам (на 25%). Кроме того, в 2010 - 2012 гг. предполагается снижение доходов федерального бюджета с 17,1% к ВВП в 2009 г. до 15,7% в 2010 и 2011 гг., с дальнейшим снижением в 2012 г. до 15,5% к ВВП. С учетом значительного снижения доходов федерального бюджета по сравнению с объемами доходов в 2008 г. и необходимостью поддержания финансовой стабильности планируется снижение объема расходов федерального бюджета с 25,9 % к ВВП в 2009 г. до 18,5% к ВВП в 2012 г.<sup>3</sup> Указанные обстоятельства предопределяют сокращение возможностей федерального бюджета для оказания финансовой помощи бюджетам нижестоящего уровня и требуют поиска дополнительных доходных источников на региональном и местном уровнях.

Увеличение налоговых поступлений считается основным средством для реализации финансовой независимости и устойчивости региональных и местных бюджетов. Уровень мобилизованных доходов, величина недоимки, степень соблюдения налогоплательщиками налогового

<sup>3</sup> Заключение Счетной палаты РФ на проект федерального бюджета на 2009 год. Режим доступа: [http://www.ach.gov.ru/userfiles/tree/2009-2011-tree\\_files-fl-7.pdf](http://www.ach.gov.ru/userfiles/tree/2009-2011-tree_files-fl-7.pdf).

**Таблица 2. Поступления\* в консолидированный бюджет Российской Федерации по группе имущественных налогов в 2004 - 2008 гг.\*\*, тыс. руб.**

Налог	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.
Транспортный налог	-	26 049 427	26 950 727	40 279 176	53 107 582
Транспортный с физлиц, руб.	-	14 865 080	14 502 048	24 671 827	35 559 949
Транспортный с организаций, руб.	-	11 184 346	12 448 679	15 661 706	17 547, 633
Налог на игорный бизнес	10 060 880	21 240 785	31 130 549	31 550 242	26 431 605
Земельный налог	44 074 933	48 489 795	45 350 283	70071105	80 209 341
Налог на недвижимость в гг. Великий Новгород и Тверь	6 682	7 515	-	4	22
Налог на имущество организаций	142 698 624	152 256 506	201 897 634	261 117 556	323 564 141
Налог на имущество физических лиц	3 089 705	4 332 618	5 530 147	7 647 194	10 123 530
Налог с имущества, переходящего в порядке наследования или дарения	920 754	902 564	-	115 103	-
Налог на операции с ценными бумагами	121 260	-	-	568	-
<b>Всего налоги на имущество</b>	<b>146 837 025</b>	<b>253 279 210</b>	<b>310 862 694</b>	<b>411 217 449</b>	<b>493 436 221</b>

\* С учетом перерасчетов и поступлений по отмененным налогам, относящимся к соответствующему виду налоговых доходов.

\*\* Рассчитано автором по данным Отчетов Федерального казначейства об исполнении консолидированного бюджета РФ. Режим доступа: <http://www.roskazna.ru>.

законодательства - все эти показатели можно рассматривать в виде экономических индикаторов, отражающих как степень эффективности и справедливости государственной политики в области налогообложения, так и степень реализации собственного налогового потенциала территориальными бюджетами, который связан, в первую очередь, с имущественными налогами. Приведем данные об объемах поступлений имущественных налогов в консолидированный бюджет Российской Федерации (табл. 2).

Представленные данные позволяют сделать вывод о значительном приросте поступлений по группе имущественных налогов за последние пять лет. В абсолютном выражении доходы от взимания имущественных налогов возросли в 3,3 раза, что позволяет рассматривать развитие потенциала имущественных налогов как приоритетное направление налоговой политики на региональном и местном уровнях в условиях экономического кризиса, провоцирующего сжатие налоговой базы по налоговым доходам, зависящим от экономической деятельности налогоплательщиков.

В данной связи следует разработать комплекс мер, связанных с повышением уровня налоговых доходов. К числу таких мер можно отнести<sup>4</sup>:

- разработку в рамках налогового и бюджетного законодательства механизмов, стимулирующих регионы и муниципальные образования к наращиванию собственного налогового потенциала;

- исключение практики установления на федеральном уровне льгот по региональным и местным налогам, а также постепенная отмена или пересмотр существующих льгот по этим налогам;

- скорейшее завершение реформы системы имущественных налогов, которая должна создать более справедливое перераспределение налогового бремени, снижая уровень налоговых изъятий у менее обеспеченных слоев населения, и в то же время превратить эти налоги в реальный доходный источник регионов и муниципалитетов;

- устранение практики представления на федеральном уровне любых льгот, влекущих выпадение доходов в региональных и местных бюджетах без их полной компенсации из федерального бюджета.

Успешное функционирование налоговой системы региона зависит, прежде всего, от степени исследования методологических вопросов организации налогообложения, которые включают в себя обобщение и систематизацию теоретических экономико-правовых концепций с целью обоснования практических способов организации налоговых отношений на региональном уровне и разрешение следующих проблем:

<sup>4</sup> Основные направления налоговой политики в Российской Федерации на 2008 - 2010 гг. (Одобрены на заседании Правительства Российской Федерации, протокол от 2 марта 2007 г. № 8).

- обеспечение единства экономического пространства федеративного государства;
- разработка основных методических приемов разрешения прикладных экономических проблем при помощи налогов;
- совершенствование форм и методов налоговых отношений;
- оптимизация соотношения фискальной и экономической составляющих категории налогов в границах данной территории;
- идентификация причинно-следственных зависимостей между фискальными методами государства и состоянием экономического базиса;
- определение уровня налоговых изъятий, адекватного состоянию экономики региона;
- конкурентоспособность региональных производителей продукции, работ, услуг.

В 2009 - 2010 гг. следует сконцентрировать внимание на реформировании налога на имущество физических лиц. Концептуальными направлениями реформы налогообложения имущества физических лиц должны стать: пересмотр принципов оценки имущества физических лиц для целей налогообложения, постепенный переход на рыночную оценку имущества физических лиц для целей налогообложения с одновременным снижением максимальной налоговой ставки. Основная проблема внедрения налога на имущество физических лиц - отсутствие методики оценки объектов недвижимости для целей налогообложения. На протяжении пяти лет указанная методика не разрабатывается. Причиной тому является то, что муниципальные образования не заинтересованы в подобной реформе, учитывая, что в настоящее время, используя далекую от совершенства систему оценки недвижимости, муниципалитеты получают стабильный доход и не несут никаких издержек на администрирование. Впрочем, еще чаще это объясняется простым отсутствием необходимых для такой работы средств в региональных, а главное, в местных бюджетах. В данной связи в целях формирования налоговой базы региональных бюджетов целесообразно обратимся к вопросу о возможности предусмотреть в расходах федерального бюджета одноразово, в порядке исключения, средства для софинансирования затрат по созданию в регионах системы ведения государственного земельного кадастра и государственного учета объектов недвижимости.

Реформа системы имущественных налогов должна завершиться принятием последней главы Налогового кодекса РФ "Налог на недвижимость". Местный налог на жилую недвижимость, зависящий от ее рыночной стоимости, должен создать более справедливое перераспределение

налогового бремени и выравнивание уровня доходов, снижая налоговые изъятия у менее обеспеченных слоев населения и увеличивая налогообложение дорогой недвижимости с тем, чтобы обеспечить реальный доходный источник регионов и муниципалитетов.

Для реализации указанных целей необходима комплексная паспортизация жилого фонда и объектов коммунальной инфраструктуры.

В целях совершенствования администрирования имущественных налогов необходимо обеспечить постепенный переход от раздельного налогообложения земли и иных объектов недвижимости к налогообложению единого объекта недвижимости, используя при этом оценку рыночной стоимости объектов недвижимости. Переход на использование кадастровой оценки земли и иных объектов недвижимости в целях налогообложения земельных участков и иных объектов недвижимости следует провести как можно раньше, поскольку реализация указанного подхода к налогообложению недвижимости позволит значительно увеличить налогооблагаемую базу за счет ее приближения к реальной рыночной стоимости объекта налогообложения. Развитие института оценки в части разработки и совершенствования правового регулирования массовой оценки для целей налогообложения должно предусматривать внесение изменений и дополнений в гражданское, земельное, налоговое законодательство, а также законодательство об оценочной деятельности с целью создания эффективного механизма государственного учета и государственного управления объектами недвижимости. В указанных целях необходимо совершенствование законодательства в части определения общих принципов и требований к проведению массовой оценки, на базе которых необходимо обеспечить разработку порядка формирования оценочных зон, методов расчета удельных показателей стоимости, а также порядка доведения результатов такой оценки до налогоплательщиков, порядков их утверждения, обжалования и корректировки. Кроме того, необходимо обеспечить разработку и совершенствование методик проведения кадастровой оценки в целях налогообложения, обеспечивающих уменьшение финансовых издержек и сокращение сроков получения результатов оценки. Реализация указанных мероприятий в комплексе позволит создать универсальный механизм оценки объектов недвижимости, обеспечит прозрачность процесса определения налогооблагаемой базы.

Эффективное предоставление государственных услуг на региональном и местном уровнях власти требует наличия фискальной автономии

субъектов РФ и муниципальных образований и пересмотра сложившихся механизмов администрирования имущественных налогов. Для этих целей необходимо в ближайшее время создать условия для взимания налога на жилую и коммерческую недвижимость как основной элемент фискальной автономии, соответственно, местных и региональных властей. На налоговые органы правительством возложена обязанность предоставлять регионам и муниципалитетам информацию о налоговой базе и структуре начислений по налогам и сборам, что создает условия для расширения практики использования субъектами Российской Федерации налоговых механизмов межбюджетного регулирования, в целях снижения дотационности местных бюджетов и усиления заинтересованности муниципальных образований в расширении налоговой базы.

Обеспечение реального взаимодействия органов исполнительной власти, связанных с поступлением налогов в бюджет, подтверждением их величины и контролем за полнотой и своевременностью уплаты, позволит: во-первых, повысить уровень налоговых поступлений в силу пресечения потенциальных возможностей ухода от налогообложения; во-вторых, усилить аналитический подход при выработке направлений налоговой политики вследствие разнообразия интересов отдельных органов; в-третьих, четко разделить функциональные обязанности в сфере налогового администрирования.

Вместе с тем необходимо устранить дублирование функций налоговых органов другими государственными органами, ориентируясь, прежде всего, на принцип взаимодополняемости их усилий, комплексного воздействия на налогоплательщика, взаимного использования баз данных и специфических знаний и приемов. Кроме органов налоговой службы, в структуре государственного аппарата имеется ряд ведомств, которые в рамках своей компетенции, определенной законом, прямо или косвенно связаны с вопросами обеспечения соблюдения налогового законодательства. Это не только фискальные и силовые структуры, но и органы, эффективная деятельность которых может обеспечить значительный прирост налогов (Федеральная регистрационная служба, Федеральная миграционная служба и многие другие). Острый бюджетный кризис делает настоятельно необходимым согласованность усилий всех государственных органов по обеспечению экономической безопасности государства путем объединения возможностей, средств и методов.

Инициатором такого взаимодействия может стать администрация региона или местное самоуправление. В качестве юридической основы можно избрать соглашение о сотрудничестве, инициирующее создание консультативного рабочего органа из представителей различных департаментов. Обязательным условием подобного сотрудничества должно быть соблюдение законности и разграничение компетенции. Каждый орган в рамках единой цели должен действовать присущими ему методами, установленными соответствующими законодательными актами, не допуская нарушения правовых норм, прав и интересов граждан и хозяйствующих субъектов. В качестве возможных направлений работы постоянно действующего консультативного (координационного) совета (совещания) на региональном или муниципальном уровне могут быть следующие. Во-первых, взаимный обмен информацией, имеющей ценность в рамках единого комплекса целей участников совещания. Существенным моментом в этой связи является требование обязательного реагирования на полученную информацию заинтересованной стороной, которая, в свою очередь, должна быть уверена в достоверности информации или иметь возможность перепроверить ее. Во-вторых, общий анализ налоговой ситуации в регионе на основе имеющейся собственной информации и полученной от участников совещания. Эта работа базируется на учете экономических особенностей региона, его ресурсного потенциала, текущей социально-экономической обстановки, состоянии исполнения доходных и расходных статей соответствующего бюджета. В-третьих, изучение реальных и потенциальных возможностей ухода от налогов, определение вероятностных "групп риска" среди плательщиков и сфер деятельности, которые способны реализовать схемы (оптимизации) налогообложения. В-четвертых, разработка плана совместных мероприятий по обеспечению надлежащих условий для исполнения налогового законодательства с определением круга конкретных мероприятий и лиц, ответственных за их реализацию. В-пятых, координация исполнения плана совместных мероприятий и контроля за их результативностью, внесение тактических коррективов с целью максимальной концентрации средств и возможностей участников совещания. В-шестых, выработка рекомендаций по улучшению ситуации со сбором налогов, уточнению действующих нормативных актов, совершенствованию механизма налогообложения и его отдельных элементов.

*Поступила в редакцию 07.09.2009 г.*