

**ДОХОДЫ БЮДЖЕТОВ МУНИЦИПАЛЬНЫХ  
ОБРАЗОВАНИЙ И НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ  
АДМИНИСТРИРОВАНИЯ МЕСТНЫХ НАЛОГОВ В  
АЛТАЙСКОМ КРАЕ**

---

---

*Основой бюджетов многих муниципальных образований являются местные налоги — земельный налог и налог на имущество физических лиц. Имущественные налоги значительно в меньшей степени, чем ресурсные платежи или налоги на прибыль и НДС, зависят от мировой конъюнктуры цен и от финансового состояния организаций, а потому являются наиболее устойчивым источником доходов для бюджета. В целом порядок администрирования имущественных налогов в РФ и зарубежных странах во многом одинаков: органы местного самоуправления устанавливают налоговые ставки и льготы по налогу, а определение налоговой базы является функцией органов государственной власти. Однако функции по ведению реестра объектов недвижимости, оценки их стоимости в России отданы различным ведомствам, а во многих зарубежных странах сконцентрированы в едином органе. В рамках данной статьи рассматриваются некоторые проблемы налогового администрирования местных налогов и пути их решения в одном из субъектов РФ — Алтайском крае.*

**Ключевые слова:** *налоговое администрирование, доходы бюджетов, местные налоги, объекты обложения, органы управления, кадастровая оценка.*

25 и 26 февраля 2010 г. состоялась расширенная коллегия ФНС России, на которой подводились итоги деятельности налоговых органов в 2009 г. и определялись задачи на 2010 г. В работе коллегии приняли участие руководители управлений ФНС России по субъектам РФ, начальники межрегиональных инспекций ФНС России, представители федеральных органов власти и др. Оценивая работу налоговых органов в период кризиса, министр финансов РФ подчеркнул, что ФНС России в

---

<sup>1</sup> © Виктор Степанович Фролкин, старший преподаватель кафедры экономики Рубцовского института (филиал Алтайского государственного университета), г. Рубцовск, ул. Ленина, 200Б, г. Рубцовск, Алтайский край, 658200, Россия, E-mail: froлкин@rb.asu.ru.

## V. РОЛЬ НАЛОГОВ В ФОРМИРОВАНИИ ДОХОДНОЙ ЧАСТИ БЮДЖЕТА ...

целом справилась с поставленными задачами и доходы федерального бюджета, так необходимые как для решения социальных вопросов, так и для проведения активных антикризисных мероприятий, обеспечивались, несмотря на снижение некоторых видов доходов. В связи с финансовым кризисом в Российской Федерации в последнее время существенно возросла роль налогового администрирования по всем категориям налогов, в том числе по региональным и местным налогам.

С 1 января 2006 г. 43 субъекта Российской Федерации приступили к реализации на своих территориях Федерального закона от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления», в число которых вошел и Алтайский край. Реализация закона потребовала внесения значительных изменений в бюджетное и налоговое законодательство РФ. В первую очередь была изменена структура бюджетной системы РФ, местные бюджеты стали двухуровневыми, к традиционным бюджетам муниципальных районов и городов добавились бюджеты городских и сельских поселений. С 1 января 2006 г. на территории Алтайского края действуют 797 муниципальных образований, в том числе 11 городских округов, 60 муниципальных районов и 725 поселений.

Значительные изменения претерпели и межбюджетные отношения, в первую очередь изменены полномочия субъектов бюджетных правоотношений в части формирования доходов бюджетов и осуществления расходов бюджетов всех уровней. Изменена также и организация предоставления межбюджетных трансфертов как на федеральном, так и на региональном уровнях, введены формы межбюджетных трансфертов, предоставляемых из местных бюджетов. В частности, в Бюджетном кодексе в разделе «Доходы бюджетов» на постоянной основе закреплены налоговые и неналоговые доходы бюджетов всех уровней, включая доходы и новых типов муниципальных образований — городских и сельских поселений. В бюджеты поселений зачисляются налоговые доходы от следующих местных и федеральных налогов:

- от земельного налога — по нормативу 100%;
- налога на имущество физических лиц — по нормативу 100 %;
- налога на доходы физических лиц — по нормативу 10%;
- единого сельскохозяйственного налога — по нормативу 30%.

Органы государственной власти субъектов РФ имеют право устанавливать дополнительные отчисления от федеральных и региональных налогов и сборов, подлежащих зачислению в бюджет субъекта Российской Федерации, в местные бюджеты (ст. 58 БК РФ). Это право реализовано законодателями Алтайского края в специальном законе №62-ЗС от 31.08.2005 «О нормативах отчислений от федеральных

и региональных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами». В соответствии с законом в бюджеты муниципальных районов и городских округов зачисляются доходы от следующих федеральных и региональных налогов и сборов, а также налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами:

Таблица 1

№№	Вид налога	Норматив
1	налог на добычу общераспространенных полезных ископаемых	100 %
2	налог на добычу полезных ископаемых (за исключением полезных ископаемых в виде углеводородного сырья и общераспространенных полезных ископаемых)	60%
3	сбор за пользование объектами животного мира	100%
4	единый налог по упрощенной системе налогообложения	90%
5	единый сельскохозяйственный налог	30%

Кроме того, по налогу на доходы физических лиц (НДФЛ) законодатели субъекта РФ обязаны не менее 10% отчислений по НДФЛ перераспределить в пользу местных бюджетов. Эта норма Бюджетного кодекса ежегодно реализуется в законе о бюджете Алтайского края на очередной финансовый год и плановый период в ст. 5, устанавливающей дополнительный норматив отчислений в бюджеты муниципальных районов и городских округов от налога на доходы физических лиц в размере 10%. В свою очередь, органы власти муниципальных районов своими решениями могут перераспределять собственные доходы в пользу бюджетов поселений (ст. 63 БК РФ).

«Передача» указанных нормативов позволила в 2006 году обеспечить дополнительное поступление в местные бюджеты в объеме до 400 млн.рублей. В 2009 году объем переданных налоговых платежей и зачисляемых в местные бюджеты составил уже порядка 2,5 млрд. рублей. Реформирование местного самоуправления в Российской Федерации с одновременным совершенствованием налоговой системы, а также благоприятные экономические условия позволили обеспечить положительную тенденцию роста поступления налоговых доходов, зачисляемых в местные бюджеты.

Так, налоговые доходы местных бюджетов в целом возросли по сравнению с 2005 годом в 2,4 раза и их объем составил 8,3 млрд.рублей, в том числе увеличились объемы поступлений: налога на доходы физических лиц в 3,1 раза (5,1 млрд.рублей); налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, в 2,6 раза (1,2 млрд.рублей); единого налога на вмененный доход в 1,2 раза (0,7 млрд.рублей); единого сельскохозяйственного налога в 2,5 раза (40 млн.рублей); налога на

## V. РОЛЬ НАЛОГОВ В ФОРМИРОВАНИИ ДОХОДНОЙ ЧАСТИ БЮДЖЕТА ...

имущество физических лиц в 3,9 раза (0,2 млрд.рублей); земельного налога почти в 2 раза (0,8 млрд.рублей).

Данные показатели свидетельствуют о положительной оценке совместной работы органов государственной власти по решению задач повышения самостоятельности местных бюджетов и экономического становления местного самоуправления на территории Алтайского края.

Следует признать, что до недавнего времени администрирование местных налогов осуществлялось по остаточному принципу, поскольку затраты на их администрирование были больше, чем доходы от них. В настоящее время в связи с переходом на новые принципы налогообложения недвижимости на основе рыночной (кадастровой) оценки эти налоги становятся бюджетообразующими для муниципальных образований. Повышение качества налогового администрирования местных налогов в значительной степени зависит от организации взаимодействия территориальных органов ФНС России, органов Росрегистрации, Роснедвижимости, органов государственной и муниципальной власти. Эффективность местного самоуправления во многом зависит и от того, какие бюджетные ресурсы получают в свое распоряжение местные власти.

В сегодняшней экономической ситуации администрирование местных налогов имеет важное значение, поскольку их величина практически не зависит от условий деятельности налогоплательщиков. В то же время земельный налог и налог на имущество физических лиц, являются основой бюджетов многих муниципальных образований (в структуре налоговых доходов консолидированных местных бюджетов доля налога на имущество физических лиц в 2009 году составила 2,8%, а доля земельного налога 10,6% (это третий по уровню источник доходов после налога на доходы физических лиц и налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, а в бюджетах поселений это второй основной налоговый источник доходов)). Именно поэтому администрирование местных налогов приобретает в настоящее время особую актуальность.

Рассмотрим основные проблемы, которые возникают при администрировании местных налогов.

### **Порядок информационного обмена с регистрирующими органами**

Базу данных для исчисления имущественных налогов налоговые органы РФ вынуждены были формировать по сведениям разных информационных ресурсов (Росреестра, Земельной кадастровой палаты, 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

поступающих данных, данный процесс является достаточно трудоемким. С 1 марта 2009 г. функции Роснедвижимости, Росрегистрации и Роскадастра переданы Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии. Приказом Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии от 27 октября 2009 г. № 302 утверждено Положение об Управлении Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Алтайскому краю. Управление реализует в том числе следующие полномочия : осуществляет ведение государственного кадастра недвижимости, государственный кадастровый учет недвижимого имущества, предоставление сведений, внесенных в государственный кадастр недвижимости. В 2007 г. заключено Соглашение об информационном взаимодействии Управления Федеральной налоговой службы России по Алтайскому краю и Управления Федеральной регистрационной службы по Алтайскому краю, при этом целью настоящего Соглашения является организация предоставления Управлением Федеральной регистрационной службы по Алтайскому краю в УФНС России по Алтайскому краю информации, необходимой для проведения мероприятий налогового контроля.

В рамках проводимого в России эксперимента ФГУ «Земельная кадастровая палата» по Алтайскому краю наделено дополнительными полномочиями. Согласно приказу Росреестра от 08.09.2010 № 492 с 1 октября 2010 года в порядке эксперимента ФГУ «Земельная кадастровая палата» по шести субъектам Российской Федерации наделены полномочиями по приему и выдаче документов на государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним и предоставлению сведений из Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

Эксперимент проходит в Татарстане, Башкирии, Алтайском крае, Кемеровской, Тверской и Костромской областях. По оценкам Росреестра, именно в этих регионах ощущается наибольшая потребность в таких услугах. Если эксперимент окажется удачным, опыт пилотных регионов будет распространяться на всю страну. До недавнего времени Земельная кадастровая палата осуществляла на территории Алтайского края кадастровый учет земельных участков и предоставляла сведения из государственного кадастра недвижимости. С начала октября специалисты ФГУ «ЗКП» принимают документы на регистрацию прав на недвижимость и выдают готовые документы наравне с пунктами приема Управления Росреестра по Алтайскому краю. Также специалисты Кадастровой палаты будут оказывать и другую госуслугу — предоставлять сведения из Единого государственного реестра прав на недвижимость (ЕГРП). Проблемы кадастровой оценки земель населенных пунктов

## V. РОЛЬ НАЛОГОВ В ФОРМИРОВАНИИ ДОХОДНОЙ ЧАСТИ БЮДЖЕТА ...

Алтайского края и уплаты земельного налога постоянно находится в центре внимания администрации края и Управления ФНС России по Алтайскому краю. Проблема особенно обострилась по окончании первого квартала 2010 года, когда предприниматели в городах и районах края получили налоговые уведомления по земельному налогу. И вот тут—то обнаружилось, что для некоторых собственников земли этот налог возрос в сотни раз! Непомерный рост земельного налога выпал на земли и под федеральными учреждениями, под гаражами и погребами. А по окончании года и многие жители, имеющие частные дома также ощутят этот удар. Что делать? Знакомство с проблемой выявило, что и в этом случае все утонуло в межведомственной несогласованности и отсутствии преемственности между уровнями власти — федеральным, краевым и муниципальным. При этом основополагающий документ Постановление Администрации Алтайского края от 28 декабря 2009 г. N 546 «об утверждении результатов государственно кадастровой оценки земель населенных пунктов алтайского края» продолжает действовать и тупиковая ситуация сохраняется. Учитывая большой общественный резонанс проблемы, «Гражданская Ассамблея Алтайского края» сформировала рабочую группу под руководством члена Совета Ассамблеи профессора Галины Дербан и приступила к подготовке круглого стола, на котором предлагает провести «мозговой штурм» проблемы. Однако решение столь сложных проблем не возможно без заинтересованного участия специалистов.

На совместном совещании краевой администрации и Управления ФНС России по Алтайскому краю по вопросу мониторинга кадастровой оценки земель и администрирования земельного налога в 2010 году были приняты следующие рекомендации:

1. Территориальным органам ФНС России по Алтайскому краю:
  - организовать оперативный мониторинг поступления земельного налога с целью выявления налогоплательщиков, допустивших снижение уплаты налога, постоянно проводить аналитическую работу по данному доходному источнику;
  - о фактах снижения объема поступления земельного налога информировать органы местного самоуправления муниципальных образований.
2. Органам местного самоуправления муниципальных образований:
  - провести разъяснение в средствах массовой информации об изменении кадастровой стоимости земли с 1 января 2010 года;
  - совместно с территориальными органами ФНС России по Алтайскому краю оценить влияние на налоговую базу по земельному налогу измененной кадастровой стоимости земельных участков;

– в бюджетах муниципальных образований предусмотреть средства на уплату земельного налога бюджетными учреждениями, а также средства для компенсации сумм земельного налога по промышленным и иным предприятиям, участвующим в инвестиционных проектах;

– определить объективные подходы к регулированию налоговой нагрузки на основе детального анализа объемов поступления земельного налога в разрезе каждого налогоплательщика (категории налогоплательщиков).

3. Комитету Алтайского краевого Законодательного Собрания по бюджету, налоговой и кредитной политике и комитету администрации Алтайского края по финансам, налоговой и кредитной политике:

– проанализировать результаты уплаты земельного налога краевыми государственными и муниципальными учреждениями в 2010 году и рассмотреть вопрос о возможности межбюджетного регулирования;

– в случае поступления обращений отдельных налогоплательщиков (категорий налогоплательщиков) по земельному налогу обеспечить методологическую помощь органам местного самоуправления в принятии соответствующего решения.

4. Управлению Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Алтайскому краю, Главному управлению имущественных отношений Алтайского края, Главному управлению экономики и инвестиций Алтайского края учесть проблемы кадастровой оценки земель поселений и проработать вопросы по совершенствованию ее методики в отношении других категорий земель.

#### **Проблема исключения «затратности» администрирования местных налогов**

В силу сложившегося механизма администрирования местных налогов затраты на администрирование могут превышать сумму налога по отдельным налогоплательщикам. В связи с окончательным решением данной проблемы необходимо ввести минимальный пороговый уровень суммы земельного налога и налога на имущества физических лиц (например, по аналогии с минимальным налогом по упрощенной системе налогообложения — ст.346.18 части второй Налогового кодекса Российской Федерации).

#### **Проблема налогообложения паевых земель из-за отсутствия информации о собственниках земельных долей**

В настоящее время существуют (остаются до конца не решенными) определенные проблемы по привлечению к уплате земельного налога собственников земельных паев, получивших их при приватизации в начале 90-х годов. Решением проблемы является

## V. РОЛЬ НАЛОГОВ В ФОРМИРОВАНИИ ДОХОДНОЙ ЧАСТИ БЮДЖЕТА ...

законодательное изъятие невостребованных земельных участков после истечения нормативного срока в упрощенном виде.

### **Проблема налогообложения паевых земель из-за отсутствия долей в праве собственности**

При регистрации права долевой собственности на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения или выделения такой доли в отдельный земельный участок в сведениях, предоставляемых органами Росреестра, указывается размер доли (земельного участка) в баллогектарах. Данные сведения не проходят форматно-логический контроль и не принимаются на региональном уровне налоговых органов, соответственно, не передаются в территориальные налоговые органы для исчисления земельного налога. Необходимо решить вопрос о передачи сведений по таким участкам органами Росреестра с указанием доли в виде правильной дроби. Эта проблема должна найти решение на федеральном уровне в виде методики расчета Росреестром доли в праве собственности по собственникам, у которых в свидетельствах и реестрах указаны баллогектары.

Незаинтересованность граждан и хозяйствующих субъектов в оформлении своих прав на объекты недвижимости и отсутствие у исполнительных органов власти инструментов для понуждения к регистрации объектов недвижимости, земельных участков.

Проблемы возникают из-за существенных затрат на кадастровый учет объектов недвижимости, а также непрозрачности и сложности самой процедуры оформления соответствующих документов. Негативное влияние на состояние налоговой базы имущественных налогов оказывает отсутствие обязанности собственника недвижимого имущества оценить принадлежащее ему имущество, т.е. имея информацию о собственнике налоговый орган не имеет возможности исчислить налог. Решением подобных проблем может стать визуальная оценка недвижимости и на ее основе начисление соответствующих налогов. Необходимо изменить законодательство, и предусмотреть возможность исчисления налога на имущество физических лиц, по которым отсутствует инвентаризационная стоимость, по визуальной оценке строений, утвержденной муниципальным образованием. Помимо этого для увеличения собираемости налога на имущество физических лиц следует закрепить положения Федерального закона от 21.07.1997 №122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» максимальные предельные сроки подачи документов для проведения государственной регистрации права собственности на домовладения. В настоящий период ввиду отсутствия таких норм складывается ситуация, когда отдельные домовладения не

регистрируются в течение целого ряда лет, следовательно, по ним не уплачивается налог на имущество физических лиц.

### **Проблемы направления уведомлений иногородним гражданам**

В случае если объекты недвижимого имущества и земельные участки располагаются на территории иного налогового органа (не по месту проживания физического лица), возникает проблема установления места жительства физического лица, которую можно решить путем создания электронной адресной базы Федеральной миграционной службы на федеральном уровне и доступа к ней налоговыми органами.

Льготы по местным налогам, установленные федеральным законодательством. Так, согласно отчету по форме 5-МН за 2008 год сумма местных налогов, не поступившая в бюджет в связи с предоставлением льгот на федеральном уровне, составила:

- по земельному налогу — 17,6 млн.рублей, или 2,1% от объема, поступившего в 2008 году;
- по налогу на имущество физических лиц — 83,5 млн.рублей или 65,8% от объема налога, поступившего в 2008 году.

Основную долю льготников составляют пенсионеры. Решение проблемы требует изменения Налогового кодекса РФ в сторону сокращения льгот по местным налогам. Например: при наличии в собственности нескольких строений, освобождать пенсионера по одному строению, в котором он проживает.

### **Два БТИ**

На территории Алтайского края осуществляют деятельность и представляют в налоговые органы сведения об инвентаризационной стоимости недвижимого имущества две организации: филиал ФГУП «Ростехинвентаризация» по Алтайскому краю и Алтайский центр земельного кадастра и недвижимости. В базах данных указанных структур имеются разные данные о стоимости имущества по одному объекту, что не позволяет определить достоверную (или актуальную) налогооблагаемую базу, в том числе качественно применить в целях налогообложения, поэтому необходимо ведение Единого государственного реестра объектов. Неизменность налоговой политики или последовательное нормотворчество, как фактор, способствующий формированию положительного имиджа органов власти различных уровней.

Подводя итоги, можно отметить, что повышение качества налогового администрирования местных налогов в большой степени зависит от организации взаимодействия территориальных органов Федеральной налоговой службы России, органов Росреестра, Земельной кадастровой палаты, органов государственной и муниципальной власти.

## V. РОЛЬ НАЛОГОВ В ФОРМИРОВАНИИ ДОХОДНОЙ ЧАСТИ БЮДЖЕТА ...

Предпринимаемые краевыми властями меры позволяют надеяться, что налоговое администрирование местных налогов приведет в конечном итоге к повышению доходной базы местных бюджетов и улучшит финансовые возможности муниципалитетов по решению ими вопросов местного значения в интересах проживающих там граждан.

---

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 г. №145 — ФЗ (последняя редакция.).

2. Закон Алтайского края от 03.09.2007 N 75–ЗС (ред. от 07.09.2009) «О бюджетном устройстве, бюджетном процессе и финансовом контроле в Алтайском крае»

3. Закон Алтайского края от 02.12.2009 №95–ЗС « О краевом бюджете на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 годов»

4. Закон Алтайского края от 31.08.2005 № 62–ЗС «О нормативах отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами»

5. Закон Алтайского края от 11.11.2005 № 97–ЗС «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов государственным полномочием по выравниванию бюджетной обеспеченности поселений»

6. Романенко А. А. Доклад «Актуальные проблемы администрирования местных налогов в Алтайском крае». [www.altsovet.ru/ksnd/committees5/](http://www.altsovet.ru/ksnd/committees5/)