

Завроцкая Елена Николаевна

*Владивостокский государственный университет экономики и сервиса  
Владивосток, Россия*

## **Эффективность применения налоговых льгот по местным налогам в муниципальных образованиях**

*С налоговой системой и использованием налоговых льгот теснейшим образом связаны интересы как государства и общества в целом, так и всех слоев населения, предприятий и организаций. Управляя механизмом налогообложения, вводя или отменяя отдельные налоги, устанавливая методические основы исчисления налоговой базы, меняя налоговые ставки, предоставляя или отменяя налоговые льготы, государство может активно стимулировать или ограничивать экономическую деятельность, что прямо влияет на уровень благосостояния страны. Формирование эффективной системы предоставления и оценки налоговых льгот становится необходимым условием социально-экономического развития как отдельных муниципальных образований, так и страны в целом. В рамках данной статьи автором проводится анализ предоставления налоговых льгот по местным налогам в муниципальных образованиях.*

**Ключевые слова и словосочетания:** *функции налогов, органы местного самоуправления, налоговые льготы, местные налоги, земельный налог, налог на имущество физических лиц, оценка эффективности.*

В соответствии со ст. 8 Налогового кодекса РФ под налогом понимается обязательный, индивидуально безвозмездный платеж, взимаемый с организаций и физических лиц в форме отчуждения принадлежащих им на праве собственности, хозяйственного ведения или оперативного управления денежных средств в целях финансового обеспечения деятельности государства и (или) муниципальных образований [3].

В настоящее время в экономической науке не существует единого мнения ученых по вопросу содержания функций налогов. Единство взглядов ученых наблюдается только в отношении основной, фискальной функции налогов, суть которой сводится к образованию централизованного денежного фонда государства, создаваемого для финансового обеспечения задач и функций государства.

Вместе с тем не отвергается и регулирующая функция налогов. Она обусловлена возможностями государства через налоговые инструменты воздействовать на экономическое поведение налогоплательщиков и на

ход социально-экономических процессов в целом. С помощью регулирующей функции налогов можно стимулировать или дестимулировать развитие отдельных отраслей и регионов, добиваться желаемых изменений в структуре производства, его размещении. Можно проводить протекционистскую экономическую политику или, наоборот, обеспечить свободу товарному рынку, регулировать направление инвестиций [2].

На практике регулирующая функция налогов реализуется в виде налоговых льгот и маневрирования налоговыми формами и методами.

По мнению экономистов, налоговые льготы – это форма реализации регулирующей (стимулирующей) функции налогов. Вместе с изменением массы налоговых поступлений, заменой одного способа или формы налогообложения другими, дифференциацией ставок налогов, изменением сферы их распространения и трансфертами налоговое льготирование является одним из основных методов государственного налогового регулирования [1].

Российские экономисты высказывают неоднозначное мнение об оценке налоговых льгот, их места, роли и направлений использования в системе мер налогового регулирования. С одной стороны, налоговые льготы являются рыночным методом регулирования экономики, помогающим решать отдельные социально-экономические вопросы. С другой – налоговые льготы нарушают принцип справедливости: льготный режим для одних налогоплательщиков в условиях дефицита бюджета означает дополнительное бремя для других. С одной стороны, они делают налоговую систему более гибкой по отношению к отдельным категориям налогоплательщиков. С другой стороны, усложняют технологию взимания налога и контроль за соблюдением налогового законодательства [7].

Автором изучена практика предоставления налоговых льгот органами местного самоуправления, которые являются обязательным компонентом демократического государственного строя, и для выполнения возложенных на них функций они наделены определенными имущественными и финансово-бюджетными правами.

В формировании системы налогообложения органам местного самоуправления предоставлены полномочия по введению на территории муниципальных образований местных налогов, определению налоговых ставок, порядка и сроков уплаты в пределах, установленных законодательством. Одновременно представительные органы местного самоуправления наделены правом устанавливать льготы по местным налогам, определять основания и порядок их применения [3].

Местные налоги, представляющие собой обязательные платежи, взимаемые в безвозмездном порядке с юридических и физических лиц в целях финансового обеспечения деятельности муниципальных образований, в полном объеме подлежат зачислению в бюджеты муниципальных обра-

зований. К местным налогам с 29.07.2004 года относятся земельный налог и налог на имущество физических лиц.

По результатам 2009 года поступление местных налогов по всем муниципальным образованиям Российской Федерации составило 102,5 млрд руб., или 14,2% в налоговых доходах муниципальных образований [4].

Сумма доходов по земельному налогу по муниципальным образованиям Российской Федерации в 2009 году составила 88,3 млрд руб., причем 69% суммы земельного налога (61,1 млрд руб.) приходится на городские округа, 30,7% (27,1 млрд руб.) – на поселения и 0,3% (0,1 млрд руб.) – на муниципальные районы. Разница в поступлении земельного налога по городским округам, муниципальным районам и поселениям обусловлена характером землепользования. В городских округах это земли, занятые административными зданиями, промышленными объектами, по которым устанавливается максимальная ставка земельного налога 1,5%. В муниципальных районах и поселениях основная применяемая ставка 0,3%, так как земельные участки заняты индивидуальными жилыми домами граждан и сельскохозяйственными угодьями [4].

По налогу на имущество физических лиц в 2009 году муниципальными образованиями собрано 14,2 млрд руб., в том числе городскими округами – 9,6 млрд руб. (67,6%), поселениями – 4,5 млрд руб. (31,7%), муниципальными районами – 0,1 млрд руб. (0,7%). По налогу на имущество физических лиц ощутимо влияние инвентаризационной стоимости имущества, оценка которого в городских округах значительно выше [4].

Предоставление муниципальными образованиями льгот по местным налогам приводит к недополучению доходов местных бюджетов и недостаток бюджетных средств для осуществления ими своих полномочий. Поэтому и практика предоставления налоговых льгот по местным налогам дифференцирована по типам муниципальных образований. Если городские округа, обладающие еще некоторой бюджетной автономией, устанавливают налоговые льготы по земельному налогу в отношении организаций, то муниципальные районы и поселения, которые практически лишены финансовой самостоятельности, ограничиваются предоставлением льгот только физическим лицам – социально не защищенным слоям населения.

Из анализа нормативных документов, определяющих оплату земельного налога в 60 городских округах по 35 субъектам Российской Федерации, наибольшее распространение (65%) среди налоговых льгот по земельному налогу имеют льготы, предоставляемые муниципальным бюджетным учреждениям, органам местного самоуправления в целях устранения встречных финансовых потоков из местных бюджетов и рационального использования бюджетных средств.

Отдельными муниципальными образованиями (13%) от уплаты земельного налога освобождаются органы государственной власти и бюджетные учреждения субъектов Российской Федерации. Такое освобождение компенсирует существующие на региональном уровне льготы по налогу на имущество организаций для органов местного самоуправления и муниципальных учреждений. «Обмен» налоговыми льготами установлен в таких городах, как Красноярск, Ачинск, Канск, Ижевск, Воткинск, Алапаевск, Нижний Тагил и т.д. [6].

Освобождение от уплаты земельного налога федеральных бюджетных учреждений фактически означает отказ муниципальных образований от получения гарантированных доходов. Так, если первоначально, в 2006 году, муниципальные образования устанавливали льготы по земельному налогу федеральным учреждениям, то впоследствии отказались от данной практики. Например, в городах Ачинск и Омск с 1 января 2008 года отменены льготы по земельному налогу, предоставленные территориальным органам федеральных органов исполнительной власти [6].

Как показал анализ, в городских округах при установлении налоговых льгот организациям муниципальные власти ориентируются на социальную направленность их услуг. В основном льготы устанавливаются с целью недопущения увеличения роста цен на услуги для населения. В Новосибирске, Бердске, Екатеринбурге, Челябинске, Магнитогорске, Ростове-на-Дону, Астрахани, Сургуте от уплаты земельного налога освобождены организации, использующие земельные участки под гражданские и военные захоронения (земли кладбищ). В Омске – организации городского пассажирского транспорта, осуществляющие внутригородские перевозки пассажиров. В Волгограде, Волжске – организации, осуществляющие перевозку пассажиров электрическим транспортом [6].

Одновременно предоставляются льготы тем субъектам, в социально полезной деятельности которых заинтересованы органы местного самоуправления. Например, с целью обеспечения массовости занятий населения спортом от уплаты земельного налога освобождены общественные физкультурно-спортивные организации в Новочеркасске, а также учреждения дополнительного образования детей в области физкультуры и спорта в Калуге [6].

Льготы экономической направленности по земельному налогу применяются крайне редко. В Тюмени от уплаты земельного налога освобождены организации по производству оборудования и комплектующих для нефтедобычи, осуществляющие деятельность в рамках реализации инвестиционных проектов Тюменской области. В Калуге освобождены от налога организации и физические лица, на земельных участках которых осуществлено вложение финансовых (материальных) средств в сферу производства, направленное на восстановление и развитие имеющихся

внеоборотных активов длительного пользования, создание новых (полная амортизация которых не менее одного года), не предназначенных для перепродажи, при условии общей суммы фактически осуществленных капитальных вложений последовательно в течение трех лет свыше четырех миллиардов рублей [6].

Вместе с тем во всех проанализированных городских округах установлены пониженные ставки земельного налога. Налогообложение по пониженной ставке рассматривается как разновидность налоговых льгот и применяется муниципальными образованиями с целью снижения налогового бремени отдельным категориям налогоплательщиков или как дополнительный стимул к занятию определенными видами деятельности. Активно дифференцировались ставки земельного налога после проведения в муниципальных образованиях актуализации кадастровой стоимости земельных участков.

Налоговые льготы по местным налогам, предоставленные физическим лицам, выполняют больше компенсационную функцию. Компенсационный характер заключается в создании примерно равных возможностей для развития лиц, находящихся в неравных условиях в силу биологических (инвалидность) и социальных причин. Муниципальные образования или увеличивают не облагаемый земельным налогом минимум в отношении льготных категорий физических лиц, установленных федеральным законодательством (Героям Советского Союза, Героям Российской Федерации, Героям Социалистического Труда, ветеранам Великой Отечественной войны, инвалидам и т.д.), или предоставляют им полное освобождение. Дополнительные налоговые льготы социальной направленности устанавливаются пенсионерам, малообеспеченным гражданам, многодетным семьям, детям-инвалидам, почетным жителям, почетным донорам и другим категориям граждан.

В ряде муниципальных образований налоговые льготы физическим лицам выступают формой поддержки общественной активности населения. Возможность снизить свои налоговые обязательства по уплате земельного налога предоставлена председателям уличных комитетов в Барнауле, Кемерово, Искитме. Добровольные пожарные (граждане, непосредственно участвующие в деятельности муниципального подразделения добровольной пожарной охраны) освобождаются от уплаты земельного налога в городе Николаевске-на-Амуре. Для стимулирования граждан к самостоятельному управлению жилым фондом от земельного налога освобождаются физические лица – члены товарищества собственников жилья в отношении земельного участка, на котором расположен многоквартирный дом в городах Владивостоке, Канске, Николаевске-на-Амуре [6].

Если проанализировать соотношение объема налоговых льгот, предоставляемых муниципальными образованиями, и объема собираемых налогов, то ситуация складывается по-разному. Например, выпадающие доходы местных бюджетов Хабаровского края от предоставленных муниципальными образованиями льгот по земельному налогу составляют 5,8% полученных доходов по земельному налогу или 0,33 % налоговых доходов муниципальных образований Хабаровского края. Выпадающие доходы местных бюджетов Красноярского края составляют соответственно 71% и 1,9% [5].

Подводя итоги проведенному анализу, необходимо отметить, что в настоящее время налоговые льготы, предоставляемые муниципальными образованиями по местным налогам, практически не являются эффективным стимулирующим механизмом, а становятся методом освобождения от налогового бремени некоторых категорий налогоплательщиков и защиты финансовой стабильности бюджета. Практика содержит примеры налоговых льгот, которые не приводили к тем результатам, на которые рассчитывали законодатели при их введении, поэтому, предоставляя налоговые льготы, разрабатывая систему налоговых послаблений, необходимо соблюдать баланс между регулирующей и фискальными функциями налогов.

Вместе с тем в настоящее время не существует единой, научно обоснованной методики оценки эффективности налоговых льгот. Муниципальные образования активно формируют свои системы оценки эффективности налоговых льгот, которые имеют существенные различия, зачастую носят декларативный характер и не обеспечивают точность оценки. При этом в основном используется оценка бюджетной и социальной эффективности. Бюджетная эффективность определяет влияние налоговой льготы на бюджет муниципального образования. Под социальной эффективностью понимаются последствия налоговой льготы, выраженные через социальную значимость деятельности налогоплательщиков для общества. Однако муниципальные образования упускают анализ экономической эффективности, влияние налоговых льгот на хозяйственную деятельность организации.

Кроме того, при предоставлении различным категориям налогоплательщиков налоговых льгот органы местного самоуправления не могут возложить на льготополучателей никаких дополнительных обременений в виде обязанности представлять отчетность о размерах полученных льгот и путях использования высвободившихся средств.

Мониторинг использования налоговых льгот осложняется отсутствием доступа органов местного самоуправления к информации о суммах предоставленных налоговых льгот в разрезе конкретных налогоплательщиков. Это связано с необходимостью соблюдения налоговыми органами

налоговой тайны, доступ к которой согласно ст. 102 Налогового кодекса РФ органы местного самоуправления не имеют [3].

Таким образом, в настоящее время назрела необходимость принятия на федеральном уровне единой, научно обоснованной методики оценки эффективности налоговых льгот, которая учитывала бы наработанный опыт, накладывала обязанность на налогоплательщиков отчитываться перед органами местного самоуправления за использование льготы и предусматривала формирование налоговыми органами информации, необходимой для оценки.

---

1. Барулин С.В. Понятие и классификация налоговых льгот // Аудитор. – 1998. – № 8. – С.47.
2. Барулин С.В., Макрушин А.В. Налоговые льготы как элемент налогообложения и инструмент налоговой политики // Финансы. – 2002. – № 2 [Электронный ресурс]. Доступно на URL: СПС «Консультант Плюс».
3. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая): Федеральный закон от 31.07.1998 г. №146-ФЗ (ред. от 19.07.2011) [Электронный ресурс]. Доступно на URL: СПС «Консультант Плюс».
4. Официальный сайт Ассоциации Сибирских и Дальневосточных городов: [www.asdg.ru/upload/asdg/analiz%20bujet.doc](http://www.asdg.ru/upload/asdg/analiz%20bujet.doc).
5. Официальный сайт Федеральной налоговой службы Российской Федерации: [www.nalog.ru/nal\\_statistik/statistic/](http://www.nalog.ru/nal_statistik/statistic/).
6. Справочно-правовая система «Консультант Плюс». Информационный банк Региональное законодательство.
7. Тютюгина О.В. Региональные налоговые льготы: оценка эффективности, влияние на экономическое развитие депрессивного региона: дис. ... канд. экон. наук. – Хабаровск: Хабаровская государственная академия экономики и права, 2006. – 172 с.