

Направление повышения результативности налоговых поступлений от имущества физлиц в бюджеты муниципальных образований*

Directions for Increasing the Effectiveness of Tax Revenues from the Property of Individuals to the Budgets of Municipalities

Г. САХАПОВА

Сахапова Гульнара Рауфовна, младший научный сотрудник сектора региональных финансов и бюджетно-налоговой политики Института социально-экономических исследований Уфимского федерального исследовательского центра Российской академии наук. E-mail: sahapovag@mail.ru

В статье рассмотрены проблемы администрирования имущественных налогов физических лиц. На основе статистических данных Федеральной налоговой службы (ФНС) проведен анализ зависимости налоговых поступлений в бюджет от налоговой базы и структуры начислений по налогам, а также проанализирован потенциал налоговых зачислений. Выявлена целесообразность внедрения автоматизированной информационной системы «Налог-3», позволяющая повысить качество идентификации налогоплательщика и объектов недвижимого имущества. Отмечено, что созданная единая централизованная система учета особенно актуальна в связи с переходом к оценке недвижимого имущества для целей налогообложения по кадастровой стоимости, что способствует повышению результативности наполняемости доходной базы местных бюджетов.

Ключевые слова: налог на имущество физических лиц, земельный налог с физических лиц, транспортный налог с физических лиц, налоговая база, АИС «Налог-3», SWOT-матрица.

The article discusses the problems of administering property taxes for individuals. Based on statistical data from the Federal Tax Service (FTS), an analysis of the dependence of tax revenues to the budget on the tax base and the structure of tax accruals was carried out, and the potential of tax deductions was analyzed. The feasibility of introducing the automated information system “Tax-3” has been identified, which allows to improve the quality of identification of the taxpayer and real estate objects. It is noted that the created unified centralized accounting system is especially relevant in connection with the transition of the assessment of real estate for taxation purposes at cadastral value, which helps to increase the efficiency of filling the revenue base of local budgets.

Key words: property tax for individuals, land tax for individuals, transport tax for individuals, tax base, AIS “Tax-3”, SWOT matrix.

Основные положения

1. Рассмотрены проблемы администрирования имущественных налогов физических лиц.
2. Исследована зависимость налоговых поступлений от налоговой базы и структура начислений по имущественным налогам физических лиц, проанализирован потенциал налоговых поступлений.
3. Оценена эффективность от внедрения автоматизированной информационной системы «Налог-3» (АИС «Налог-3»).
4. Представлена SWOT-матрица вариантов действий по повышению результативности налоговых поступлений от имущества физлиц в бюджеты муниципальных образований (МО).

* Ссылка на статью: Сахапова Г.Р. Направление повышения результативности налоговых поступлений от имущества физлиц в бюджеты муниципальных образований // Экономика и управление: научно-практический журнал. 2024. № 2. С. 96–103. DOI: 10.34773/EU.2024.2.14.

Данное исследование выполнено в рамках государственного задания УФИЦ РАН № 075-00570-24-01 на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов.

Введение

Воздействие на экономику России крайне неблагоприятных внешних факторов, таких как долговременные экономические санкции, снижение цен на нефть, девальвация рубля, пандемия COVID-19, приводит к снижению доходов бизнеса и населения как источника доходной базы консолидированного бюджета Российской Федерации, затрагивая в том числе и поступление финансовых средств в региональные и местные бюджеты. От наполнения бюджета зависит эффективность развития региона и муниципалитета, а также условия жизни населения данной территории. Для местных бюджетов весомым источником пополнения являются налоги на имущество физических лиц. Налогоплательщики являются также активными пользователями муниципальных благ.

Основными источниками налоговых поступлений в доходную часть бюджетов муниципальных образований выступают земельный налог и налог на имущество физических лиц. Данные налоги в меньшей степени зависят от складывающейся конъюнктуры цен на мировом рынке, в отличие от таких видов налоговых поступлений, как налог на прибыль или ресурсные платежи. В результате совершенствование администрирования имущественных налогов физических лиц как источника формирования местных бюджетов приобретает особую актуальность.

Цель исследования – выявление направлений повышения результативности наполняемости бюджетов муниципальных образований за счет поступлений от имущественных налогов физических лиц.

Материалы и методы исследования

В исследовании использованы методы статистических наблюдений, группировок, сравнительного и системного анализа. Для расчетов используются статистические данные Федеральной налоговой службы России (ФНС РФ) по следующей отчетности: форма № 1-НМ [9], форма 5-МН [10, 11], форма 5-ТН [12], а также официальные данные Федеральной службы государственной статистики [7].

Результаты

В процессе реформирования местного самоуправления предусматривается, что основными бюджетообразующими ресурсами для бюджетов муниципальных образований будут поступления имущественных налогов с физических лиц. На практике складывается иная картина. Так, по субъектам ПФО доля имущественных налогов физлиц в структуре местного бюджета очень мала и составила за период 2015–2022 гг. по налогу на имущество физлиц 2,6–5,6 %, по земельному налогу с физлиц – 2,4–3,7 %. Транспортный налог с физлиц перечисляется в региональный бюджет, но часть налога поступает в местный бюджет – его доля в муниципальном бюджете за тот же период составила 1,1–1,9 %. В то же время сокращается доля финансирования из федерального бюджета. Все сведения об объектах недвижимости и о сделках с ним, а также о правах собственности на виды недвижимости принадлежащего физическому лицу хранятся в Едином государственном реестре недвижимости [8].

В настоящее время при расчете имущественных налогов наблюдаются следующие проблемы налогового администрирования:

1. При исчислении имущественных налогов информация поступает в базу данных из различных информационных ресурсов – Управления Росреестра, ГИБДД, Таможенной службы, органов местного самоуправления, при этом технология формирования баз данных в этих органах различна [13]. Например, реальное место жительства гражданина не соответствует адресу по прописке, что приводит к невозможности идентификации как объекта налогообложения, так и налогоплательщика, а также является причиной дополнительных расходов налоговых служб по поиску задолжника.

2. Завышение кадастровой стоимости имущества: последняя в разы выше его инвентаризационной стоимости, которая ранее являлась налоговой базой при расчете налога на имущество.

3. Значительные затраты при регистрации права собственности и кадастрового учета объектов недвижимости, а также сложность процедуры оформления ведет к незаинтересованности граждан и хозяйствующих субъектов к оформлению прав на собственность. В результате налоговые органы не обладают информацией о стоимости имущества, то есть отсутствует налоговая база для исчисления налога.

4. Отсутствие нормативно-правового документа, обязывающего собственника своевременно оформлять имеющую собственность на недвижимость, нестабильность налогового законодательства, а порой и необоснованность дополнения законов.

5. Отсутствие дифференции налоговых начислений с учетом конкретизации критериев типа имущества и уровня кадастровой стоимости.

Исследование проблем поступлений имущественных налогов физических лиц в региональные и муниципальные бюджеты способствует повышению роли бюджетов в формировании налогового потенциала территории. Налоговый потенциал – это максимально возможная сумма налоговых поступлений от физических лиц в бюджет территориального образования. В нашем случае под налоговым потенциалом подразумевается сумма начисленных налогов на имущество физических лиц. Рассмотрим неиспользованный потенциал как разницу между начисленными и уплаченными налогами на имущество физических лиц за период 2015–2022 гг. (табл. 1).

Таблица 1

**Отклонения между начисленными и уплаченными налогами
на имущество физлиц по регионам ПФО, в текущих ценах**

	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г.	2021 г.	2022 г.
Абсолютное отклонение, млн руб.								
Налог на имущество физлиц	-28,6	-1186,4	-752,5	-1469,4	-254	-197,6	-873,4	-631,6
Транспортный налог с физлиц	-2081,3	-4230,4	-1189,6	-3630,1	-1008,8	-826,2	-841,4	-745,8
Земельный налог с физлиц	-838,4	-1224,5	-717,5	-972,2	7,9	-81,2	-227,8	-130,8
Относительное отклонение, %								
Налог на имущество физлиц	-0,6	-18,0	-7,9	-12,6	-2,2	-1,5	-5,6	-3,5
Транспортный налог с физлиц	-9,2	-17,2	-4,9	-13,2	-3,8	-2,9	-2,9	-2,5
Земельный налог с физлиц	-12,2	-17,3	-8,6	-11,8	0,1	-1,1	-3,1	-1,7

Рассчитано автором по данным Федеральной налоговой службы [9] и Росстата [7].

Проанализируем налоговую базу и структуру начислений по имущественным налогам физических лиц за 2022 г. (табл. 2). Так 92,2 % населения, имеющего транспортные средства, являются плательщиками налогов, из них 28,5 % предоставлены налоговые льготы. Почти половина населения (48,0 %), владеющего земельной собственностью, освобождена от уплаты налогов и 36,9 % населения освобождено от уплаты налогов на имущество. Только 59,6 % физического имущества, учтенного в базе данных ФНС, облагается налогом на имущество, более высокие показатели по земельному налогу – 86,0 % и транспортному налогу – 90,3 %.

Всего от предоставления льгот в бюджет по налогу на имущество недополучено 34,7% от общей суммы, подлежащей к уплате в бюджет, по земельному налогу – 23,4%, по транспортному налогу – 11,7 %.

В процессе передачи имущества в муниципальную собственность увеличивается налогооблагаемая база, что ведет к увеличению налоговых поступлений в доходную часть местных бюджетов (табл. 3). Рассмотрим показатели в динамике. Так, общая кадастровая стоимость строений, помещений и сооружений, по которым предъявлен налог к уплате по ПФО, возросла с 4,2 трлн руб. в 2015 г. до 10,3 трлн руб. в 2022 г. В то же время количество налогоплательщиков, которым начислен налог к уплате за период 2015–2019 гг., возросло с 9,9 млн человек до

12,4 млн человек, но к 2022 г. показатель снизился до 11,5 млн человек. Можно сделать вывод, что за последние три года рост налоговых поступлений осуществлялся не за счет роста поставки на учет новых налогоплательщиков, а за счет пересмотра кадастровой стоимости налогооблагаемого имущества в сторону увеличения.

Таблица 2

Данные о налоговой базе и структуре начислений по налогам на имущество физических лиц по ПФО за 2022 г., %

	По налогу на имущество физических лиц	По земельному налогу по физическим лицам	По транспортному налогу по физическим лицам
Численность налогоплательщиков, которым исчислен налог к уплате к общей их численности, %	61,6	84,6	92,2
Численность налогоплательщиков, получивших налоговые льготы к общей их численности, %	36,9	48,0	28,5
Количество имущества, по которому предъявлен налог к уплате к общему их количеству, %	59,6	86,0	90,3
Кадастровая стоимость имущества с учетом вычетов к общей кадастровой стоимости имущества, %	64,1	61,3	-
Отношение суммы представленных льгот по налогам к сумме налогов, подлежащих уплате в бюджет, %	34,7	23,4	11,7

Рассчитано автором по данным Федеральной налоговой службы [10, 11, 12].

Таблица 3

Соответствие налогов на имущество физических лиц и ее налоговой базы, %

	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г.	2021 г.	2022 г.
Земельный налог с физических лиц								
Доля налоговых начислений к кадастровой стоимости земель, %	0,25	0,27	0,24	0,24	0,24	0,23	0,22	0,23
Доля физлиц, получивших льготы по налогам, %	8,2	9,2	44,6	47,0	47,5	55,4	56,5	56,8
Отношение суммы представленных льгот по налогам к сумме налогов, подлежащих уплате в бюджет, доли ед.	0,056	0,050	0,213	0,200	0,209	0,242	0,241	0,234
Налог на имущество физических лиц								
Доля налоговых начислений к кадастровой стоимости имущества, %	0,15	0,18	0,18	0,16	0,18	0,19	0,20	0,21
Доля физлиц, получивших льготы по налогам, %	49,8	46,7	46,6	48,8	51,2	56,5	59,5	59,9
Отношение суммы представленных льгот по налогам к сумме налогов, подлежащих уплате в бюджет, доли ед.	0,448	0,410	0,391	0,336	0,334	0,367	0,353	0,347

Рассчитано автором по данным Федеральной налоговой службы – форма 5-МН [10, 11].

Такая же картина складывается и с налоговой базой в отношении земельных участков: кадастровая стоимость земли возросла с 2,7 трлн руб. в 2015 г. до 3,5 трлн руб. в 2022 г. Число лиц, которым начислен налог, выросло с 7,3 млн человек до 7,9 млн человек за период 2015–2019 гг., а далее последовало снижение до 7,5 млн человек в 2020–2021 гг. (небольшой рост до 7,7 млн человек в 2022 г.). Рост налоговых поступлений в бюджет произошел за счет роста кадастровой стоимости земли.

В то же время недополучению доходов местного бюджета способствует наличие значительного количества льгот по имущественным налогам. Так, сумма налога, не поступившая в бюджет в связи с предоставлением налогоплательщикам льгот, установленных федеральным законодательством по налогу на имущество физических лиц, в 2022 г. по ПФО составила 7,6 млрд рублей (2,9 млрд рублей в 2015 г.), по земельному налогу – 1,9 млрд руб. (0,4 млрд рублей в 2015 г.). На наш взгляд, требуется инвентаризация и оптимизация налоговых льгот по местным имущественным налогам.

Кроме того, зачастую расходы местных бюджетов растут в процессе оформления имущества в муниципальную собственность, возникают потери в результате разграничения имущества, а также муниципалитетов имущество передается в собственность в неудовлетворительном состоянии без компенсационных выплат, что требует дополнительных средств на капремонт (или передается имущество, вообще непригодное к эксплуатации) [14].

Обсуждение

Неэффективное использование налогооблагаемой базы является одной из причин низких поступлений от имущественных налогов, что обусловлено отсутствием актуальной, регулярно обновляемой информации по объектам налогообложения [14]. Судя по всему, это происходит в результате несовершенства обслуживающих систем информационного обмена между регистрирующими и налоговыми органами.

В рамках цифровой экономики с 2020 г. для сбора и обработки массива данных в работу Федеральной налоговой службы (ФНС) внедряется автоматизированная информационных систем «Налог-3» (АИС «Налог-3»), в структуру которой входит программный модуль по анализу имущественных налогов физических лиц (АИН). Он, в свою очередь, включает аналитические приложения «Анализ имущественных налогов для Федеральной налоговой службы» («АИН ФНС») для сотрудников налоговых органов и программный комплекс «Анализ имущественных налогов для муниципальных образований» (ПК «АИН МО») для сотрудников органов местного самоуправления и глав муниципальных образований [1–6; 13; 15; 16]. Взаимосвязь налогоплательщиков с налоговой службой осуществляется через личный кабинет портала «Госуслуги». Создание единой централизованной системы управления данными дает возможность осуществлять взаимообмен информацией между приложениями с использованием общей базы данных, что позволяет качественно, целостно и в полном объеме сформировать базу учета объектов недвижимого имущества и их собственников и беспрепятственно реализовывать обмен информацией между органами местного самоуправления и налоговыми органами.

Разработанный программный модуль «АИН» для анализа имущества физических лиц способствует увеличению доходной базы местных бюджетов. Использование данного инструмента позволяет муниципальным образованиям:

- получать качественные сведения о новых объектах недвижимого имущества и земельных участках и вовлекать их в налоговый оборот после получения сведений от органов Росреестра о кадастровой стоимости объектов недвижимости;
- проводить эффективное моделирование элементов налогообложения в нормативно-правовых актах, разрабатываемых муниципальными образованиями;
- рассчитывать прогнозные показатели по налоговым обязательствам физических лиц;
- составлять графики налоговых поступлений в бюджет по видам имущественных налогов;
- повышать адаптируемость информации под изменяющиеся требования законодательства;

– усиливать качество налогового контроля путем формирования единого реестра налогоплательщика.

Рассмотрим слабые и сильные стороны управления имуществом налогами физических лиц, а также проведем учет внешних угроз и возможностей увеличения финансовых поступлений в бюджеты муниципальных образований. Результаты занесем в SWOT-матрицу (табл. 4).

Таблица 4

SWOT-матрица поступлений от имущественных налогов физических лиц в бюджеты муниципальных образований

Возможности	Сильные стороны	Слабые стороны
Бюджетобразующие – 100% зачисление налога на имущество и земельного налога с физлиц и часть (около 10–20%) транспортного налога с физлиц	Самостоятельное управление имуществом налогами (ставки в пределах, установленных федеральным законодательством, льготы, порядок уплаты, сроки)	Закрепленные за муниципальными образованиями (МО) налоги не покрывают расходы местных бюджетов
Совершенствование налогового администрирования	Заключение соглашений между местными органами власти и налоговыми органами. Разграничение собственности на имущество между уровнями бюджетной системы	Некачественное администрирование собственности
Создание рабочей группы по сверке сведений по налогооблагаемым формам собственности	Возможность включения неучтенной собственности в налогооблагаемую базу, регулирования ставок, вычетов и льгот	Оценка, оформление документов при передаче имущества в собственность требует финансовых средств
Проведение инвентаризации имущества физлиц	Возможность включения неучтенной собственности в налогооблагаемую базу	Инвентаризация имущества требует дополнительных финансовых средств
Внедрение автоматизированной информационной системы «Налог-3»	Поступление в полном объеме сведений о собственности физлиц	Нежелание населения легализовать имеющую собственность
Личный кабинет налогоплательщика – внешний элемент АИС «Налог-3»	Элемент взаимодействия налоговой службы с налогоплательщиками через мобильное программное обеспечение	Низкая цифровая (компьютерная) грамотность населения
Создание информационной системы градостроительной деятельности	Возможность контроля вновь построенных объектов	Качество администрирования
Угрозы	Сильные стороны	Слабые стороны
Большая часть земельных участков МО находится в федеральной собственности	Перераспределение средств в пользу МО	На территории МО находятся в федеральной собственности земли Министерства обороны, объектов энергетики, железные дороги и т.д., которые налогом не облагаются. В собственность МО передается имущество, непригодное к эксплуатации или требующее капремонта, без компенсации из вышестоящего уровня

При аренде или продаже имущества с неограниченной собственностью (но находящегося в границе МО) большая часть средств перечисляется в федеральный бюджет	Перераспределение средств в пользу МО	Инвентаризация, оценка, оформление документов при передаче имущества в собственность МО требует финансовых средств, которых у МО нет
Несовершенство методик кадастровой оценки недвижимого имущества	Внедрение АИС «Налог-3» позволяет систематизировать работу по отработке методик определения реальной стоимости недвижимого имущества	Систематическое изменение рыночной стоимости недвижимого имущества
Предоставление большого количества льгот	Наличие потенциала повышения налоговых поступлений по имущественным налогам	Некачественное администрирование собственности
Неэффективное исчисление налогооблагаемой базы	Создание комиссии по инвентаризации имущества и земельной собственности. Расширение внедрения ПК «Анализ имущественных налогов для муниципальных образований»	Несовершенный информационный обмен между налоговыми и регистрирующими органами. Некачественное налоговое администрирование
Не завершен процесс распределения налогов по уровням бюджетной системы	Расширение собственной доходной базы на основе закрепления за региональными и местными бюджетами части налогов, перечисляемых в федеральный бюджет	Низкая доля имущественных налогов в доходах местных бюджетов

Заключение

Имущественные налоги с физических лиц представляют собой существенный потенциал собственных источников наполнения местных бюджетов. Представленная SWOT-матрица направлена на выявление наиболее вероятных и значимых факторов увеличения налоговых поступлений в местные бюджеты.

Все актуальным становится внедрение цифровых технологий, в том числе и в сфере налогообложения. АИС «Налог-3» образует единый информационный массив по налоговым платежам, объединяющий многие государственные базы данных, содержащие информацию, связанную с налогообложением недвижимого имущества и транспортными средствами, что позволяет аккумулировать данные по их собственникам, совершенствовать систему не только учета, но и анализа и прогнозирования налогообложения. Обеспечение автоматизации всех структур налогового администрирования на основе внедрения новой цифровой технологии АИС «Налог-3» позволит создать действенный инструмент учета, а также сбора налогов и существенно повысит результативность наполняемости местных бюджетов.

Литература

1. Горбунова Е.С. Автоматизированная информационная система «Налог-3» как единое централизованное информационное пространство федеральной налоговой службы России // Наука и образование сегодня. 2019. № 10. С. 33–39.
2. Концепция АИС «Налог-3» / Федеральная налоговая служба [Электронный ресурс]. URL: https://www.nalog.gov.ru/rn77/about_fts/gos_inf/ais3conc/
3. Обязанность Федеральной налоговой службы / ФНС [Электронный ресурс]. URL: <https://ppt-online.org/289628/>

4. Положение об автоматизированной информационной системе Федеральной налоговой службы (АИС "Налог-3") / Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов [Электронный ресурс]. URL: <https://docs.cntd.ru/document/420345044>
5. Приказ ФНС от 31.01.2019 № ММВ-7-6/40@ [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/72163262/>
6. Султанов Р.Н. Роль АИС «Налог-3» в совершенствовании администрирования имущественных налогов с физических лиц // Налоговая политика Российской Федерации на современном этапе: проблемы разных уровней: Материалы Всеросс. науч.-практич. конф., Махачкала, 19–20 мая 2015 г. Махачкала: ООО «Апробация», 2015. С. 56–63.
7. Федеральная служба государственной статистики [Электронный ресурс]. URL: <https://rosstat.gov.ru/>
8. Федеральный закон «О государственной регистрации недвижимости» от 13.07.2015 № 218-ФЗ (последняя редакция) [Электронный ресурс]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_182661/
9. Форма № 1-НМ «Поступление налогов, сборов и иных обязательных платежей в консолидированный бюджет РФ» / Федеральная налоговая служба [Электронный ресурс]. URL: https://www.nalog.gov.ru/rn77/related_activities/statistics_and_analytics/forms/
10. Форма № 5-МН по разделу «О налоговой базе и структуре начислений по местным налогам (земельному налогу физических лиц)» / ФНС [Электронный ресурс]. URL: <https://www.nalog.gov.ru/opendata/7707329152-ltaxzfl/>
11. Форма 5-МН разделу 31 «Отчет о налоговой базе и структуре начислений по налогу на имущество физических лиц» / ФНС [Электронный ресурс]. URL: https://www.nalog.gov.ru/rn77/related_activities/statistics_and_analytics/forms/
12. Форма 5-ТН по разделу 2 «Отчет о налоговой базе и структуре начислений по транспортному налогу по физическим лицам» / ФНС [Электронный ресурс]. URL: https://www.nalog.gov.ru/rn77/related_activities/statistics_and_analytics/forms/
13. Шарипова А.М. Администрирование имущественных налогов физических лиц // Совершенствование налогового администрирования: Материалы второй науч.-практич. конф., Уфа, 09 ноября 2017 г. Уфа: ГОУ ВПО «УГАТУ», 2017. С. 187–191.
14. Шуплецов А.Ф., Днепровская Л.А. Особенности увеличения поступлений от имущественных налогов в бюджеты муниципальных образований // Известия Иркутской государственной экономической академии. 2011. № 6 [Электронный ресурс]. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/osobennosti-uvelicheniya-postupleniy-ot-imuschestvennyh-nalogov-v-byudzhety-munitsipalnyh-obrazovaniy>
15. Tax Governance in the World of Industry 4.0. [Electronic resource]. URL: <https://conventuslaw.com/report/tax-governance-in-the-world-of-industry-40/>
16. Transforming the tax function through technology guide (A practical guide to 2020) [Electronic resource]. URL: <https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/xx/pdf/2018/04/transforming-the-tax-function-final.pdf>