



## Опыт работы Администрации Мытищинского муниципального района по обеспечению сбора земельного налога

**Б.К. Батин** (МУП «Городской информационный вычислительный центр» при администрации Мытищинского муниципального района Московской области)

*В 1981 г. окончил факультет приборостроения МВТУ им.Н.Э. Баумана. До 1988 г. работал по специальности в органах государственной безопасности. С 1991 по 1999 г. — на руководящих должностях в различных ИТ-компаниях. С 1999 г. — заместитель директора, с 2001 г. — директор ГИВЦ при администрации Мытищинского муниципального района. Сфера профессиональных интересов: муниципальные геоинформационные системы; информационные системы поддержки управления территориями.*

Мытищинский муниципальный район Московской области — один из наиболее богатых районов-доноров Московской области, консолидированный бюджет которого в 2006 г. составил более 4 млрд руб. Доля земельного налога в бюджете до 2006 г. составляла менее 2,5%, в частности, в 2005 г. — 108 млн руб. После вступления в силу положений Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления», Бюджетного кодекса РФ и 31-й главы Налогового кодекса РФ с 1 января 2006 г. земельный налог должен зачисляться в бюджет муниципального образования в полном объеме, при этом сумма налога рассчитывается исходя из кадастровой стоимости земельных участков (до 2006 г. налогооблагаемая база определялась на основании «нормативной цены» земли). Методика расчета кадастровой стоимости предполагала ориентацию на «рыночную» оценку и, естественно, ожидалось, что сумма поступлений налога должна значительно возрасти. Так, может быть, и произошло, если бы Роснедвижимость своевременно передала в налоговую службу полные и достоверные данные о земельных участках в установленном формате, Росрегистрация — данные о правообладателях, Минприродопользования — корректно провело кадастровую оценку и еще достаточно много «если...». Видимо, при планировании хода проведения реформы предполагалось, что ведомства и службы работают идеально и передадут информацию в заданные сроки. Однако в нашем благословенном Отечестве, как известно, «хотели как лучше, а получилось...». А вот как сначала получилось, лучше всего, на мой взгляд, изложено в письме руководителя ИФНС РФ по г. Мытищи от 17 апреля 2006 г., адресованном главе Мытищинского района. Письмо цитируется практически без купюр, чтобы был понятен размер бедствия:

«ИФНС России по г. Мытищи сообщает, что в целях обеспечения сбора земельного налога в соответствии с вступившими в силу положениями главы 31 «Земельный налог» Налогового кодекса РФ (далее НК) и Решения Совета депутатов Мытищинского района от 17 ноября 2005 г. № 30/6 «Об установлении земельного налога», ИФНС России по г. Мытищи приступила к формированию базы данных налогоплательщиков земельного налога.

В настоящее время проводится идентификация земельных участков с использованием сведений, полученных 23 марта 2006 г. из органов Роснедвижимости, и имеющихся в базе данных налоговой инспекции сведений о налогоплательщиках земельного налога согласно Закону РФ

от 11 октября 1991 г. № 1738-1 «О плате за землю». В базе данных налоговой инспекции правообладатели земельных участков определены на основании:

— сведений о государственной регистрации права собственности на землю, введенной Федеральным законом «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» № 122-ФЗ от 21 июля 1997 г.;

— актов органов государственной власти или органа местного самоуправления о предоставлении земельных участков.

Идентификация предполагает изменение, уточнение и дополнение имеющихся сведений новыми данными о кадастровой стоимости земли, площади земельных участков, категориях земель, размере налоговой ставки и пр.

При проведении этой работы мы столкнулись с рядом проблем, требующих, на наш взгляд, совместного решения.

В базе данных инспекции в настоящее время учтен 38 891 объект налогообложения, из них 37 680 объектов принадлежат физическим лицам, 1211 — юридическим лицам. Эта база данных создавалась и выверялась с 1992 г., именно на ее основании осуществлялась рассылка налогоплательщикам налоговых уведомлений о плате за землю в 2005 г. Однако считать имеющиеся в инспекции данные полными и окончательно сформированными нельзя, так как налоговые органы не осуществляют функций учета и инвентаризации земли, а лишь используют информацию, получаемую от внешних источников для контроля уплаты налогов.

Объем поступивших в 2005 г. платежей за землю от налогоплательщиков Мытищинского района составил 108 млн руб. Согласно закону Московской области № 229/2005-03 от 2 ноября 2005 г. сумма поступления земельного налога в 2006 г. по Мытищинскому району определена в размере 75,6 млн руб. Решением Совета депутатов Мытищинского района за основу при планировании доходной части бюджета на 2006 г. принята сумма земельного налога в размере 135,3 млн руб.

С 2006 г. в качестве налогооблагаемой базы в соответствии с вступившими в силу нормативными актами принимается кадастровая стоимость земельного участка. Таким образом, указанную базу данных инспекции необходимо существенно изменить и дополнить, в первую очередь, новыми данными кадастрового учета.

Программный анализ базы данных, полученной от органов Роснедвижимости, показал следующее:



— в базе данных Роснедвижимости имеется 49 948 записей об объектах налогообложения, из них 47 145 объектов — по физическим лицам и 2803 объекта — по юридическим лицам;

— суммарная кадастровая стоимость всех объектов налогообложения составляет 81 494 868 746 руб.

Таким образом, простой арифметический расчет показывает, что даже при условии применения минимальной налоговой ставки (0,3%) сумма начисленного земельного налога, в полном объеме зачисляемого в доход местного бюджета, составит более 240 млн руб. (без учета льгот).

Однако:

— автоматизированное сравнение базы данных Роснедвижимости и базы данных ИФНС показало, что **полного совпадения реквизитов данных нет ни по одной записи**, а значит, изменение и дополнение базы данных налоговой инспекции должно проводиться практически вручную;

— выборочное наложение кадастрового слоя земельных участков на топографическую основу по фактическому землепользованию в геоинформационной системе управления архитектуры и градостроительства дало **значительное расхождение по площадям и координатам земельных участков (более 50%)**.

Таким образом, представленная для идентификации база данных Роснедвижимости достоверно не отражает состояние землепользования в Мытищинском районе. Для обеспечения работ по формированию базы данных налогоплательщиков земельного налога в инспекции приказом руководителя создана рабочая группа из сотрудников разных отделов. Силами группы путем **визуального построчного сравнения** баз данных за период с 24 марта 2006 г. по 12 апреля 2006 г. удалось идентифицировать немногим более **3,5 тыс.** записей, или **7% сведений**, полученных из органов Роснедвижимости. Время, необходимое для проведения этой работы таким методом, составит более четырех месяцев. При этом неидентифицированными останутся около 30% сведений.

Следующим этапом формирования базы данных налогоплательщиков земельного налога является **актуализация** базы данных, сформированной на основе сведений Роснедвижимости о кадастровой стоимости земельных участков, сведениями, принятыми из органов Росрегистрации о правообладателях. По состоянию на 12 апреля 2006 г. база данных Росрегистрации в инспекцию не передана.

Руководствуясь положениями Налогового кодекса РФ и порядком, разработанным ФНС России и доведенным до налоговых органов, не идентифицированные сведения о земельных участках подлежат **передаче в органы муниципального образования** для последующего уточнения ими данных о налогоплательщиках и их прав на земельные участки (объем таких сведений составит **не менее 18 тыс. записей**).

После получения уточненных сведений от органов муниципального образования предстоит провести работы по дополнению базы данных налоговой инспекции полученной информацией и обеспечить распечатку и рассылку налоговых уведомлений налогоплательщикам — физическим лицам. Отправка уведомлений должна быть обеспечена в соответствии с п. 4.2. Решения Совета депутатов Мытищинского района от 17 ноября 2005 г. № 30/6

«Об установлении земельного налога» до 1 сентября 2006 г.

На основании изложенного на сегодняшний день сложно сделать какой-либо относительно достоверный прогноз о перспективе сбора земельного налога в 2006 г. В зависимости от результатов и скорости идентификации и актуализации базы данных налогоплательщиков земельного налога, а также и от реакции населения на значительное увеличение ставки налога (по некоторым участкам в 40–100 раз), объем платежей по земельному налогу может быть как значительно выше, так и ниже планового. Учитывая, что земельный налог с 2007 г. (к 2009 г. — единый налог на недвижимость) является по сути бюджетообразующим для местных бюджетов, предлагаем организовать совместную работу по актуализации базы данных о земельных участках, являющихся объектом налогообложения, следующим образом.

**На первом этапе — в течение II и III кварталов 2006 г. — в целях обеспечения своевременного поступления платежей по земельному налогу необходимо проведение ускоренной выверки сведений об объектах налогообложения и налогоплательщиках, проведение первичной актуализации базы данных и рассылка налоговых уведомлений.** Для выполнения указанного объема работы считаем необходимым создать совместную рабочую группу в количестве 10–20 человек. В состав группы, по нашему мнению, должны войти специалисты ИФНС, специалисты по землеустройству и земельным вопросам, представители поселений, системные аналитики, программисты и специалисты по базам данных и геоинформационной системе.

В дальнейшем, **на втором этапе**, совместная работа позволит создать работающую **систему инвентаризации и учета земли и недвижимости** на территории Мытищинского района, необходимую в том числе для сбора земельного налога (в дальнейшем и налога на недвижимость), а также обеспечить обязанность, возложенную ст. 39б главы 31 Налогового кодекса РФ на органы муниципальных образований и органы, осуществляющие ведение государственного земельного кадастра, ежегодно, до 1 февраля года, являющегося налоговым периодом, передавать в налоговые органы сведения о земельных участках, признаваемых объектом налогообложения, и не позднее **1 марта** доводить до сведения налогоплательщиков кадастровую стоимость земельных участков.

**Прошу Вашего решения по данному вопросу.»**

Собственно, это письмо послужило отправной точкой для организации работ по обеспечению сбора земельного налога. Постановлением главы была создана рабочая группа, в которую помимо специалистов администрации района вошли специалисты ИФНС и Роснедвижимости. Группа была разбита на три подразделения: операторское (для работы в ИФНС по идентификации БД); аналитическое (для обеспечения анализа, сбора и обработки неидентифицированных данных) и программно-техническое (для программного анализа имеющихся БД и технической поддержки работы смежных подразделений). Всего первоначально было задействовано более 30 специалистов. В результате работы группы к 1 сентября 2006 г. удалось идентифицировать более 80% полученных данных по физическим лицам и обеспечить рассылку налоговых уведомлений. Тем не менее, было очевидно, что достоверность идентифицированных записей остается низкой. Поэтому, в то же время, для работы с потоком граждан, по-



лучивших уведомления с некорректными сведениями, был организован информационно-консультационный центр (ИКЦ), в задачи которого входил прием заявлений граждан и обеспечение корректирования сведений о земельных участках и их правообладателях. По итогам работы ИКЦ с сентября по декабрь 2006 г. была получена и обработана информация почти по 5000 земельных участков, принято около 3000 заявлений граждан, в том числе около 21% заявлений о предоставлении льгот. Статистика по типам обращений приведена на диаграмме.

Заявления установленным порядком были переданы в органы Роснедвижимости и ИФНС для внесения соответствующих изменений в базы данных. Однако, если налоговая инспекция в рамках своей компетенции внесла необходимые изменения в БД, то филиал Роснедвижимости, получив из ИКЦ пачки заявлений с приложенными копиями правоустанавливающих и праворегистрирующих документов, отказался на этом основании вносить изменения в ЕГРЗ, аргументируя это тем, что внутренний регламент не позволяет работать с копиями документов.

Следует отметить, что доля налога на землю с физических лиц составляет лишь около 20% от суммы налога, поступающего в бюджет. Поэтому параллельно с работой по физическим лицам проводилась активная работа по идентификации и инвентаризации налогоплательщиков — юридических лиц. Для работы с юридическими лицами были привлечены специалисты территориальных управлений (бывших сельских округов района), для которых были подготовлены картографические и табличные материалы с информацией о земельных участках и их правообладателях. Всем организациям, полностью или частично не оплатившим авансы по налогу, были подготовлены и разосланы от имени администрации письма уведомительного характера с просьбой обеспечить декларирование и оплату налога. Неоценимым подспорьем в подготовке указанных материалов стала геоинформационная аналитическая система, создаваемая и эксплуатируемая в МУП «Центр обеспечения градостроительной деятельности» Мытищинского муниципального района.


тельности рабочей группы в 2006 г. составил более **163** млн руб.

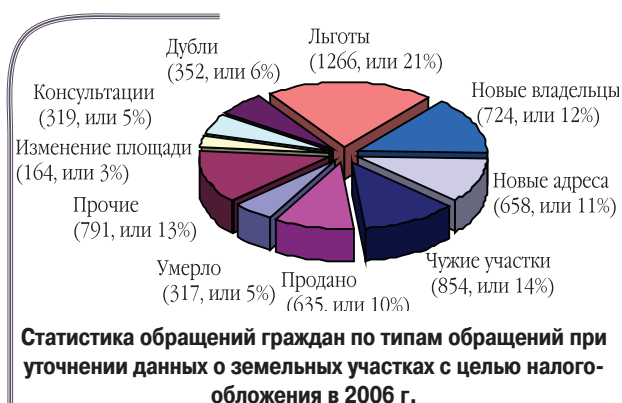
В 2007 г. были продолжены работы по созданию муниципальной системы учета землепользования в Мытищинском районе. Запланирован большой объем работ по инвентаризации земельных участков, находящихся в собственности физических лиц, подготовке муниципальной нормативной базы по учету землепользования, доработке и настройке информационной системы, обучению кадров и многое другое. Однако в апреле 2007 г. в ИФНС была передана БД Роснедвижимости со сведениями о земельных участках по итогам 2006 г. Анализ данных показал, что в сведения об участках добавились еще и история значений, а все старые ошибки как были, так по большей части и остались. Поэтому, к сожалению, значительные ресурсы снова приходится отвлекать на совместное с ИФНС разгребание «большой электронной помойки».

На момент опубликования статьи уже есть информация по результатам деятельности муниципалитета в области оказания содействия ИФНС в сборе земельного налога за три квартала 2007 г. При запланированном объеме сбора земельного налога в **405,5** млн руб. на 20 октября поступило **443** млн руб. Как и в 2006 г., основную долю поступлений «обеспечили» юридические лица. А вот с физическими лицами по сравнению с 2006 г. ситуация ухудшилась. Произошло это по нескольким причинам. Во-первых, сведения об ошибочных данных, которые муниципалитет передал в Роснедвижимость в 2006 г. и в течение 2007 г., так и не отработаны. Ошибки как были, так и остались. Во-вторых, количество записей, переданных в ИФНС, практически утроилось, естественно, без реального утроения числа участков. Есть еще и «в-третьих», и «в-четвертых». К сожалению, практически по всем вопросам ни ИФНС, ни муниципалитет не обладают достаточными полномочиями для принятия решений.

Тем не менее нет сомнений, что при правильной организации работы муниципалитет может и должен предоставлять сведения о земельных участках в ИФНС, такая функция прописана в Налоговом кодексе РФ, однако действующие регламенты не придают информации, исходящей от муниципалитета, необходимый юридический статус. При этом ни у ИФНС, ни у Роснедвижимости нет ресурсов и, самое главное, — мотивации улучшить качество данных.

В такой ситуации нет иного выхода, кроме как передать муниципалитету право предоставлять в органы ФНС юридически значимую, выверенную информацию по земельным участкам и их правообладателям, при этом уведомляя, естественно, Роснедвижимость. В данном случае регламенты работы Роснедвижимости не нарушаются, а муниципалитет решает свою задачу — сбор земельного налога.

Большие надежды в решении этого вопроса мы возлагаем на формирование системы Государственного фонда пространственных данных (ГФПД) и непосредственное участие муниципальных образований в этой работе. Создание такой системы, ориентированной на реальное информационное взаимодействие всех заинтересованных участников, четкое определение роли, функций и прав муниципалитетов в создании и ведении ГФПД поможет решить большинство проблем, и будет, наконец, найдено «недостающее звено эволюции» в этом процессе. 



В результате, по состоянию на 31 декабря 2006 г., был обеспечен фактический сбор земельного налога в сумме **307,34** млн руб. при первоначальном плане — **135** млн руб. Затраты на содержание группы, закупку оборудования и накладные расходы составили около **8** млн руб. То есть прямой экономический эффект от дея-