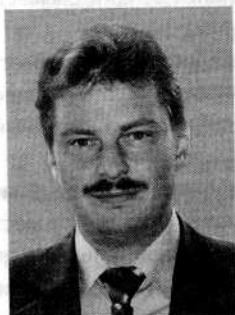




С.Ю. Чучунов,

начальник отдела МУП "Городской информационный
вычислительный центр", г. Мытищи

Инвентаризация землепользования в Мытищинском муниципальном районе



Не секрет, что проблемы со сбором земельного налога существуют во многих муниципальных образованиях Российской Федерации. Выход из данной ситуации органы местного самоуправления Мытищинского муниципального района нашли в инвентаризации земельных участков.

Согласно достигнутым в 2005 г. договоренностям схема предоставления и обработки данных о земельных участках по Мытищинскому району выглядела следующим образом. Роснедвижимость (в настоящее время упразднена, функции переданы Росреестру) предоставляет управлениям Федеральной налоговой службы (далее – ФНС), а те в свою очередь – инспекциям ФНС налогооблагаемую базу, а именно сведения о земельных участках, находящихся в разных видах собственности физических лиц, в т. ч. информацию о кадастровой стоимости, а Росрегистрация (Росреестр) – сведения о правах физических лиц на земельные участки. Инспекция ФНС в этой схеме исполняет функции интегратора данных.

Однако анализ сведений Роснедвижимости и Росрегистрации по Мытищинскому району показывал достаточно низкое качество данных при использовании такой схемы. По данным 2006 г., количество сведений о земельных участках, предоставленных Роснедвижимостью в ИФНС, составило около 49 тыс., о правах, предоставленных Росрегистрацией, – около 15 тыс., а объем интегрированной (по кадастровому номеру) базы данных – всего около 8 тыс.

© С.Ю. Чучунов, 2009

В связи с этим с 2006 г. администрациями Мытищинского муниципального района, городских поселений Мытищи и Пироговский, сельского поселения Федоскинское осуществляется деятельность по оказанию содействия инспекции ФНС по г. Мытищи в сборе земельного налога с юридических и физических лиц. Для этого в указанных поселениях созданы рабочие группы, в районе – координационный совет. Только благодаря этой помощи в 2006–2007 гг. инспекции ФНС по г. Мытищи удалось провести идентификацию 90% земельных участков.

Анализ сведений о земельных участках выявил также и предполагаемую структуру дохода: 6% участков, принадлежащих юридическим лицам, обеспечивало 89% дохода в бюджет (рис. 1). В связи с этим было принято решение сосредоточить в 2006–2007 гг. все усилия на работе с юридическими лицами, а второй этап, работу с физическими лицами, – отнести на период 2008–2009 гг.



Рис. 1
Структура дохода

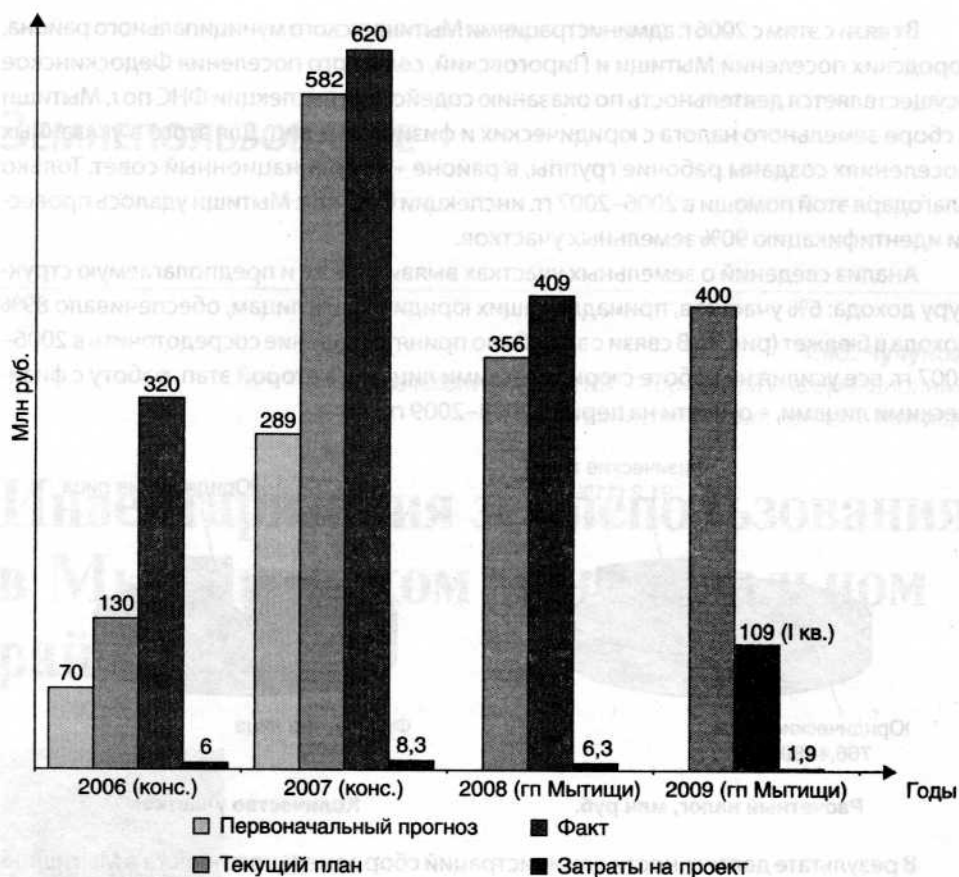
В результате деятельности администраций сбор земельного налога в Мытищинском районе существенно вырос по сравнению с другими районами Московской области. Так, за первый год проведения указанных работ к доходной части бюджета района прибавилось 150 млн руб., за второй – еще 300 млн, в 2008 г. общий объем доходов был сохранен и составил чуть больше 600 млн руб. при плане 2006 г. – 170 млн. И это при общих расходах менее 20 млн руб. за три года (рис. 2).

Наиболее серьезные успехи достигнуты в городском поселении Мытищи, где созданы специальные подразделения, отвечающие за работу с налогоплательщиками. Так, с сентября 2006 г. здесь функционирует Информационно-консультационный сектор управления земельно-имущественными отношениями, созданный для работы с физическими лицами – плательщиками земельного налога. Руководит рабочей группой глава городского поселения Мытищи, координацию деятельности осуществляет первый заместитель главы.

Между тем, несмотря на усилия администраций района и поселений, а также деятельность специалистов инспекции ФНС по г. Мытищи, ситуация со сбором земельного налога с физических лиц оставалась весьма напряженной. Такое положение было обусловлено рядом причин, в частности:

- крайне низкое качество данных, предоставляемых инспекциям ФНС федеральными органами, отрицательно сказывалось на собираемости земельного налога с физических лиц и не способствовало увеличению доходной части бюджетов поселений;
- инспекции ФНС не обладали достаточным ресурсом для интеграции данных, проведения анализа сведений о земельных участках и выявления различного рода ошибок в них;

Рис. 2
Экономический
эффект
в 2006–2009 гг.



- ☐ администрации поселений, обладая ресурсами, желанием и возможностями оказать полноценное содействие специалистам инспекций ФНС, такой возможности в рамках действующего законодательства практически лишены;
- ☐ инспекции ФНС, действуя в рамках Налогового кодекса РФ (далее – НК РФ) и других законодательных актов, не имеют права выводить из-под налогообложения земельные участки, сведения о которых не подтверждены муниципалитетами;
- ☐ налоговые инспекции вынуждены проводить начисления по "виртуальным" участкам, что ведет к ухудшению качества планирования и в конечном счете к росту недоимки;
- ☐ иногда уведомления рассылаются гражданам, не являющимся собственниками и пользователями земельных участков, умершим, сведения о земельных участках дублируются.

Администрации поселений в составе Мытищинского района были готовы передавать сведения в ИФНС о земельных участках. Но чтобы такие сведения в необходимом объеме появились у муниципалитетов, органам местного самоуправления было необходимо:

- ☐ либо за счет собственных бюджетов ставить на кадастровый учет все земельные участки поселений;
- ☐ либо проводить тотальную инвентаризацию землепользования на своей территории.

В Мытищинском районе для решения указанной проблемы был выбран второй путь, т. е. проведение инвентаризации землепользования. Такой выбор был обусловлен тем, что в процессе инвентаризации уточняются, а в ряде случаев и определяются параметры земельных участков, фиксируется информация о правообладателях, собирается архив копий правоустанавливающих документов.

В соответствии с выбранной стратегией на 1 февраля 2009 г. в Мытищинском районе было проинвентаризировано около 60% земельных участков. Собранная информация в электронном виде, в формате, утвержденном приказом Минфина России от 23.03.2006 № 47-Н «Об утверждении формы "Сведения о земельных участках, расположенных в пределах муниципального образования" и рекомендаций по ее заполнению» (далее – Приказ № 47-Н), была передана в инспекцию ФНС по г. Мытищи. Более того, специалисты администраций поселений и работники МУП ГИВЦ, осуществляющие техническую поддержку, фактически выполняли функции интегратора данных, проводили анализ сведений и определяли явные и вероятные ошибки в сведениях о земельных участках. В районе были развернуты работы по созданию адресного реестра, что позволило кардинально улучшить качество адресной информации.



Инвентаризация землепользования в Мытищинском муниципальном районе была проведена в целях интеграции сведений о земельных участках и передачи их ИФНС.

Планирование работ по мобилизации доходов от сбора земельного налога в местный бюджет

Для принятия решения о проведении работ по мобилизации в бюджет земельного налога необходимо провести обследование территории муниципального образования в целях:

- определения экономической целесообразности этих работ;
- поиска подразделения администрации или организации на территории муниципального образования (муниципальной или коммерческой), способного взять на себя основную массу работы и ответственность за нее.

План работ по мобилизации доходов от сбора земельного налога в местный бюджет был сформулирован еще в первом постановлении главы Мытищинского района весной 2006 г. В процессе производства работ в него вносились коррективы по текущему моменту. Инвентаризация в данном плане значилась лишь как один из элементов. Этот план претендует на универсальность, т. е. его можно претворить в жизнь в любом муниципальном образовании, и состоит из трех этапов:

- первый этап – **организационно-техническая подготовка работ**. Проводятся работы по подготовке и утверждению нормативных актов, регламентирующих будущую деятельность, а также создаются рабочие группы, обучается персонал, достигается необходимая оснащенность подразделений программными средствами, информационными ресурсами и оборудованием, формируются рабочие материалы (фрагменты баз данных, карты), за подразделениями закрепляются участки территории, определяются количественные показатели для оценки деятельности и анализируются имеющиеся данные по территории. **В результате данного анализа более точно определяется структура получаемых и выпадающих доходов, формируются целевые группы и определяется потенциальная налоговая емкость территории;**



Выполнение работ по мобилизации доходов от сбора земельного налога в местный бюджет ведет к реальному и существенному пополнению доходной части бюджета муниципального образования.

- ❑ второй этап – **непосредственное осуществление работ**. В данную деятельность входят инвентаризация землепользования, работа с юридическими лицами (собственниками земли), прием физических лиц, ввод и анализ информации, формирование типовых дел на земельные участки. Результатом этого этапа является передача сведений о землепользовании в инспекцию ФНС и формирование земельного баланса территории в трех разрезах – картографическом, пользовательском и фискальном;
- ❑ третий этап – **осуществление текущего мониторинга землепользования, контроль осуществления работ и анализ их результатов**. Основными направлениями для аналитической работы могут быть анализ обращений граждан, почтовых возвратов, недоимки по данным ИФНС и устранение вскрытых причин. Обязателен на этом этапе контроль поступлений в разрезе направлений работ подразделений (целевых групп).

Программно-техническое обеспечение работ

Одним из основных факторов в планировании и проведении инвентаризации является наличие информационного ресурса. Наиболее доступные источники для его формирования на территории – сведения Роснедвижимости и Росрегистрации (Росреестра). Такая интегрированная база данных в районе была сформирована и использовалась как справочная.

Не менее важный информационный ресурс – картографический. В идеале его роль исполняет геоинформационная система (ГИС) муниципального уровня. В распоряжении района была автоматизированная информационная система (АИС) «Учет землепользования» – фактически фрагмент информационной системы обеспечения градостроительной деятельности (ИСОГД), поддерживаемой МУП ЦОГД (Центр обеспечения градостроительной деятельности). На основе данных АИС были подготовлены разнообразные методические материалы для обеспечения работы специалистов муниципалитета. Далеко не во всех муниципалитетах есть информационные системы уровня ИСОГД. Вместе с тем формирование ресурса, пригодного для целей инвентаризации землепользования, – процесс вполне реализуемый. Затраты на его создание относительно невелики, хотя все же предпочтительнее использовать данные существующих муниципальных информационных систем.

Единственное, чего не было в распоряжении района, – это программное обеспечение, способное выгрузить собранные данные по землепользованию в ИФНС в формате Приказа № 47-Н. Выход из данной ситуации был найден – приобретение готового продукта, например ПК ЗУМО разработки ГНИВЦ ФНС РФ. Однако в силу того что задача на тот момент виделась уже гораздо шире функционала ПК ЗУМО, было принято решение разработать собственное программное обеспечение, чем и занялись специалисты МУП ГИВЦ. **Разрабатывая техническое задание на программное обеспечение, они исходили из того, что:**

- ❑ программное обеспечение должно обязательно иметь ГИС-компонент, поскольку инвентаризация земли без карты абсурдна и бесполезна;
- ❑ поскольку работать «на земле» будут муниципальные служащие, не имеющие образования и навыков профессиональных картографов и геодезистов, программное обеспечение должно быть простым и легким в обращении;

