



РАЗВИТИЕ ДОХОДНОЙ БАЗЫ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ

Местные имущественные налоги: проблемы и перспективы



Б.К. Батин,
ведущий эксперт-консультант
Некоммерческого партнерства
по развитию информационной
инфраструктуры местного самоуправления
«Муниципалитет.Инфо»

В настоящее время более активно, чем раньше, идет обсуждение проблемы сбора местных имущественных налогов и наполнения консолидированных бюджетов. Многие региональные власти пытаются принимать меры по взысканию недоимки земельного и имущественного налогов и даже составляют «дорожные карты» по мобилизации доходной части бюджетов от этих налоговых поступлений. Отчасти это обусловлено проявлениями кризиса и вынужденным секвестрованием наименее значимых бюджетных статей, отчасти вступлением в силу принятых в конце прошлого года поправок в Налоговый кодекс РФ и Федеральный закон от 24.07.2007 № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости».

Улучшение в очередной раз откладывается

Если с кризисом все более-менее понятно – вещь объективная, никуда не денешься, то принятие долгожданных и так широко обсуждаемых главы 32 Налогового кодекса РФ и главы 4.1 Федерального закона от 24.07.2007 № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» – дело рук человеческих, и здесь ожидания в части законодательного улучшения ситуации с государственным учетом недвижимости в очередной раз откладываются на длительный срок.

Казалось бы, вот она – панацея от хаоса с данными в Государственном кадастре недвижимости (далее – ГКН): узаконенные комплексные кадастровые работы! Но даже самый приближенный расчет затрат, которые планируется производить из местных и региональных бюджетов на эти мероприятия, показывает, что в ближайшие годы такие расходы неподъемны. Так что качественное состояние государственных информационных ресурсов, обеспечивающих учет объектов недвижимости, а значит, и начисление налогов, отнюдь не улучшится.

Кроме того, проведенный анализ свежих сведений кадастровой оценки имущественных объектов по ряду районов Московской области показывает, что около 30% объектов, подлежащих налогообложению по кадастровой стоимости за 2015 г., в ГКН просто отсутствуют. С учетом проведения органами

© Батин Б.К., 2015



ФНС России входного контроля качества данных, получаемых от Росреестра, количество объектов имущества, реально принятых в базу данных ФНС России для начисления налога на имущество, составит не более 60% от их фактического количества. Также по-прежнему останутся проблемы с качеством кадастровой оценки, идентификацией объектов и субъектов налогообложения (особенно ранее учтенных), рассылкой налоговых уведомлений через «Почту России» и ряд других. Введение механизма декларирования недвижимого имущества налогоплательщиками, в случае если они не получили или получили некорректное уведомление, влечет за собой серьезные вопросы, связанные с регламентацией получения, проверки и удостоверения предоставляемых налогоплательщиками правоустанавливающих и праворегистрирующих документов. Учитывая незыблемость позиции Росреестра в отношении личного заявительного принципа представления сведений в ГКН, решить все эти проблемы силами одних лишь территориальных органов Росреестра и фискальной службы не представляется возможным.



Муниципалитеты, которые не являются дотационными, но еще далеки от достижения нормы бюджетной обеспеченности, могут быть заинтересованы в приросте дохода при условии, что в этом заинтересован глава муниципального образования и его окружение.

В поисках заказчика

Что же все-таки нужно для появления на местах полных, актуальных, достоверных, непротиворечивых информационных ресурсов, обеспечивающих своевременный и качественный учет объектов и субъектов налогообложения недвижимости и, как следствие, наполнения доходной части местных бюджетов и устранения социальной несправедливости, проявляемой в том, что одни платят налог, а другие нет, или, что еще хуже, когда за одинаковые объекты людям начисляются существенно разные суммы? Как организовать проект по созданию системы сетевой инфраструктуры учета недвижимости, оперирующей качественными данными на муниципальном, региональном и федеральном уровнях соответственно?

Известно, что для успеха любого проекта прежде всего нужна заинтересованная сторона – «заказчик». Где он? Ответ вроде бы лежит на поверхности – это муниципалитеты, которые являются прямыми получателями имущественных налоговых и арендных платежей? Но хотят ли они увеличивать доходную часть своих бюджетов и каковы их мотивации для этого? Для дотационных муниципалитетов, а их большинство, – однозначно нет! Зачем увеличивать собственный доход, когда при этом тут же срежут дотации? Сумма-то не изменится! Для тех же, у кого, напротив, слишком большие доходы, таких очень мало, но есть, тоже нет смысла увеличивать собственную доходную часть. Все, что получено сверх нормы бюджетной обеспеченности, будет изъято в рамках межбюджетного регулирования. И только та часть муниципалитетов, которые не являются дотационными, но еще далеки от достижения нормы бюджетной обеспеченности, может быть заинтересована в приросте дохода при условии, что в этом заинтересован глава муниципального образования и его окружение.

Получается, что муниципалитетов, реально заинтересованных сегодня в приросте дохода бюджета от местных имущественных налогов и способных организовать работу по сбору и повышению качества информации об объектах и субъектах налогообложения, можно по пальцам пересчитать!

А кто заинтересован? Безусловно, регионы и отчасти федеральная власть. С позиции консолидированного регионального и федерального бюджетов интерес очевиден. Но в любом регионе сотни других не менее значимых проектов, а в Федерации – тысячи!

Как определить, кто будет, а главное – сможет стать, квалифицированным «заказчиком» как на региональных, так и на федеральном уровнях. Это не может быть просто какое-то министерство или ведомство – слишком много межведомственных задач. Здесь уровень первых лиц. И где взять ресурсы для организации такой масштабной работы?

Опыт Ярославской, Московской, Нижегородской и ряда других областей показывает, что «снять сливки» за счет интеграции и анализа региональных и государственных информационных ресурсов по учету недвижимости и выявлению неучтенных и (или) недооцененных объектов налогообложения, конечно, можно. И «сливки» достаточно жирные – в первый же год до 100% прироста. Но дальше – то нужно все равно создавать территориальную инфраструктуру, которая обеспечивает межведомственное взаимодействие и работу с имеющимися «плохими» данными.

Иными словами, «заказчик» должен найти и привлечь квалифицированных исполнителей, назовем их «**операторы данных**», которые непосредственно на земле должны собирать информацию (документы) об объектах недвижимости из всех юридически значимых источников (в т. ч. и у правообладателей), анализировать их, выявлять несоответствия, ошибки, при необходимости выезжать непосредственно на место, контактировать с правообладателями, а при их отсутствии с соседями, уточнять границы участков и их разрешенное использование и т. д.

Это огромная работа, которая не под силу ни территориальным налоговым службам, ни органам Росреестра. Росреестр может обеспечить заявительную регистрацию прав и объектов, а ФНС России – администрирование налога (расчет на основе полученных данных, печать и рассылка уведомлений), не более того.

Безусловно, некоторые функции по осуществлению земельного контроля и взаимодействию с организованными собственниками (СНТ, ДНТ, ТСЖ, ЖСК и пр.) осуществляются муниципальными органами в рамках своих полномочий, установленных Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а ряд иных функций (административный надзор и пр.) – территориальными государственными органами. И те и другие работают с одними и теми же объектами, по своим нормативам и внутренним стандартам. Но системы, которая бы обеспечивала сбор и анализ результатов их разобщенной деятельности, а также и взаимодействие всех участников этих учетно-надзорных действий нет.

Как правило (и опыт это подтверждает), создание таких систем дает синергетический эффект не только в части мобилизации налоговых доходов, но и в части снижения инвестиционных рисков, коррупционной емкости и пр. Под системой в данном случае понимается не автоматизированная информационная система (АИС), а соответствующим образом организованная инфраструктура, использующая все современные методы и средства компьютеризации и телекоммуникации. Необходимая сетевая инфраструктура, которая обеспечивает «сбор доказательств» и анализ сведений об объектах недвижимости и предоставление этих сведений



«Заказчик» должен найти и привлечь квалифицированных исполнителей, назовем их «операторы данных», которые непосредственно на земле должны собирать информацию (документы) об объектах недвижимости из всех юридически значимых источников.



и результатов их аналитической обработки всем заинтересованным потребителям, в т. ч. и в первую очередь налоговым органам, юридически должна строиться на договорных отношениях между «заказчиками» и «операторами данных».

Кому это нужно?

Понимания необходимости создания такой инфраструктуры в России пока нет ни на региональных, ни на федеральном уровнях. Исключение как раз составляют те немногочисленные муниципалитеты, которые заинтересованы в увеличении доходной части своих бюджетов, но они мало что решают. Почему так?

Во-первых, потому что традиционная российская культура государственного управления и нормотворчества предполагает в своей основе жесткий императив – юридически значимые данные, которыми оперируют государственные органы (в т. ч. справочники, классификаторы, государственные информационные ресурсы и базы данных), являются «правильными», «хорошими», «идеальными» и в постоянной корректировке, уточнениях и исправлениях не нуждаются. Поэтому сбором доказательств в отношении истинного состояния базовых объектов учета и управления никто заниматься не должен.

Вот в правоохранительной сфере – следственные органы нужны, их даже в независимый следственный комитет выделили. Там все понятно и очевидно: полиция – охраняет и выявляет нарушителей, суды – судят, следственный комитет – расследует и доказательства собирает, прокуратура – надзирает и т. д., поскольку там дело приходится иметь со злодеями, которые стремятся исказить данные, запутать информацию. А вот в сфере управления и финансов – злодеев нет! Там все прозрачно, просто и правильно. Росреестр «ритуально» устанавливает и регистрирует права на объекты. ФНС начисляет и администрирует имущественные налоги миллионам объектов и субъектов права, переданным из Росреестра. А кто отвечает за качество данных? Никто! А ведь один только операторский ввод данных в базы дает до 5% ошибок, не говоря про все остальное.

В общем, требуется, чтобы сформировалось понимание необходимости появления независимого «следователя» («оператора данных») между Росреестром и ФНС России, который обеспечит не только и не столько рутинный процесс наполнения первичными учетными данными бумажных амбарных книг или электронных картотек, сколько будет исполнять полномочия по сбору и анализу доказательств в отношении налогооблагаемых объектов и субъектов права, которыми служат данные из различных юридически значимых открытых и закрытых источников. Он также сможет обеспечить досудебное разрешение большинства конфликтных ситуаций в этой сфере. Программных инструментов для решения такого рода задач, кстати, уже достаточно много и становится все больше и больше, а вот культуры, особенно среди чиновников, которая обеспечивала бы понимание необходимости применения таких методов и инструментов, поскольку большинство данных все-таки является «плохими», у нас нет.

Во-вторых, бюджетный процесс не рассматривает и даже не предполагает зависимости доходной части бюджета от расходной. Для бизнеса совершенно очевидно, что получить доход, не произведя затрат, в принципе невозможно,



Требуется, чтобы сформировалось понимание необходимости появления независимого «оператора данных» между Росреестром и ФНС России, который будет исполнять полномочия по сбору и анализу доказательств в отношении налогооблагаемых объектов и субъектов права.

