

© И.И. ОГОРОДНИКОВА

Тюменский государственный университет
iogorodn@yandex.ru

УДК 336.22

**РОЛЬ ГОСУДАРСТВЕННОГО НАЛОГОВОГО МЕНЕДЖМЕНТА
МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ
В СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОМ РАЗВИТИИ ТЕРРИТОРИИ**

**THE ROLE OF THE STATE TAX MANAGEMENT
OF MUNICIPAL STRUCTURES IN THE SOCIO-ECONOMIC
DEVELOPMENT OF THE TERRITORY**

АННОТАЦИЯ. Налоговый менеджмент является специфической формой управления налогами. На местном уровне субъектом налогового менеджмента выступают муниципальные образования, которые в пределах своей компетенции определяют основы администрирования налоговых платежей. Предоставленные полномочия, касающиеся налогового администрирования, не в полном объеме удовлетворяют потребности территории; кроме того, на уровне местного управления функционируют только два налога: земельный налог и налог на имущество физических лиц. В рамках проводимой государством налоговой политики данные налоги будут объединены, что существенно повлияет на структуру налоговых платежей на муниципальном уровне. Пилотажное введение налога на недвижимость на отдельных территориях РФ выявило преимущества и недостатки рекомендуемого подхода, что впоследствии может учитываться при осуществлении налогового администрирования на остальных территориях с 2018 года. При осуществлении государственного налогового менеджмента на муниципальном уровне особое внимание уделяется развитию предприятий малого бизнеса, что будет выражаться в специальных налоговых режимах в налоговом администрировании.

SUMMARY. Tax management is a specific form to control taxes. Local municipal structures function as the subjects of tax management which define the fundamental tax administration within their competence. The given powers relating to tax administration do not fully satisfy the needs of the territory. Moreover, there are only two local taxes: land tax and personal property tax. Under the state tax policy, these taxes will be combined, which will significantly affect the structure of tax payments at the municipal level. Pilot introduction of property tax in some areas of the Russian Federation revealed the advantages and disadvantages of the recommended approach, which then will be taken into account when implementing tax administration to the rest of the country by 2018. Special attention is given to the development of small business enterprises that directly will result in tax administration of special tax regimes.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА. Налоговый менеджмент, налог на недвижимость.
KEY WORDS. Tax management, real estate tax.

Налоговый менеджмент на уровне государства предполагает принятие эффективных решений в части управления входящими и исходящими налоговыми потоками. Государственный налоговый менеджмент играет определяющую роль в обеспечении налоговыми доходными источниками деятельности муниципального образования, а также предусматривает эффективное использование налоговых доходов, сбалансированность бюджетных доходов и расходов на местном уровне. При этом финансовая политика как составная часть экономической политики должна быть нацелена на внедрение инноваций в экономику, улучшение инвестиционного климата, долгосрочное устойчивое развитие территории. В связи с этим необходимо изыскивать дополнительные возможности для повышения доходов бюджетной системы, в частности, на муниципальном уровне. В силу ограниченности введения новых налоговых платежей государство планирует достигнуть роста доходов за счет совершенствования налогового администрирования уже существующих налогов; по отдельным направлениям возможно частичное снижение налоговой нагрузки в целях стимулирования и расширения предпринимательской деятельности, в первую очередь — инновационной направленности. [1] Именно такой подход заявлен в докладе директора департамента финансов Тюменской области Т.Л. Крупиной о проекте закона Тюменской области «Об областном бюджете на 2015 г. и плановый период 2016 и 2017 годов». В частности, отмечается, что направления доходной и расходной части бюджетов на муниципальном уровне сбалансированы.

Таблица 1

Сравнительный анализ исполнения бюджета города Тюмени (млн руб.)

Показатель	2011 год	Рост (+), снижение (-)	2012 год	Рост (+), снижение (-)	2013 год
Доходы	17 172	+2 958	20 130	+4 576	24 706
Расходы	16 504	+4 002	20 506	+3 845	24 351
Дефицит (-) Профицит (+)	+668		-376		+355
Муниципальный долг	0	0	0	0	0

Источник: [2]

Безусловно, возможности расширения самостоятельности муниципальных бюджетов при формировании доходов практически минимальны и ограничены. К местным налогам, формирующим доходную часть бюджетов на муниципальном уровне, относятся земельный налог, а также налог на имущество физических лиц. В соответствии с п. 4 ст. 12 Налогового кодекса местными налогами признаются налоги, которые установлены Кодексом и нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований о налогах и обязательны к уплате на территориях соответствующих муниципальных образований.

Местные налоги и сборы наиболее приемлемы для органов управления потому, что их администрирование, в отличие от других источников доходов,

находится в исключительной компетенции соответствующего органа. Орган этот уполномочен решать, в какие сроки и в каких размерах получать эти доходы и получать ли их вообще. Обеспечение реальной независимости органов местного самоуправления предполагает поступления от налогов и сборов, самостоятельно регулируемых этими органами. Но в силу обстоятельств поступления от земельного налога и налога на имущество физических лиц не обеспечивают наполняемость бюджетов муниципальных образований. Наибольший удельный вес в формировании доходов бюджетов муниципальных образований занимают безвозмездные поступления и отчисления от федеральных и региональных налогов в рамках бюджетно-налогового федерализма. Это явление характерно для страны в целом. Единственным, но важным отличием являются специфические особенности регионов. Множество факторов непосредственно влияет на благосостояние и уровень жизни граждан, в том числе природно-климатические условия, социально-экономические предпосылки, демографическая политика и т.п. Можно отметить наметившуюся тенденцию: увеличение налоговых поступлений происходит замедленными темпами роста, в отличие от безвозмездных поступлений в общем объеме поступающих средств доходной части бюджета (рис. 1).



Рис. 1 Структура доходов бюджета г. Тюмени
Источник: [2].

Основываясь на информационных данных Тюменской городской думы об исполнении бюджета муниципального образования города Тюмени за период 2012-2013 гг., поступление земельного налога и налога на имущество физических лиц занимает незначительный удельный вес в общей сумме налоговых поступлений, но при этом земельный налог имеет ярко выраженную тенденцию к росту по сравнению с налогом на имущество физических лиц [3]. Введение в перспективе налога на недвижимость с 2018 г. с передачей полномочий налогового администрирования на региональный уровень кардинально поменяет структуру доходной части бюджета муниципального образования.

Таблица 2

Поступление налоговых платежей в бюджет г. Тюмени (тыс. руб.)

Источники налоговых доходов	Исполнено за 2012 год	Уточненный план на 2013 год	Исполнено за 2013 год	% исполнения	Рост (+), снижение (-) по сравнению к 2012 году
Налоговые доходы, — всего, в т.ч.	6 372	6 672	6 835	102	+463
Налог на доходы физических лиц	4 578	4 874	5 010	103	+432
Единый налог на вмененный доход	757	796	738	93	-19
Земельный налог	842	788	883	112	+41
Налог на имущество физических лиц	94	111	101	91	+7
Прочие налоговые доходы (задолженность, пересчеты по налогам)	101	103	103	100	+2

Источник: [2].

Имущество физических и юридических лиц является одним из наиболее стабильных объектов налогообложения по сравнению с другими объектами (доход, добавленная стоимость), наличие имущества характеризуется и ростом благосостояния населения, которое во многом определяется уровнем дохода и уровнем потребления.

Налогообложение имущества стимулирует более эффективное его использование для организаций; его труднее скрыть от налогообложения. С 2015 г. планируется отмена налоговых льгот по налогу на имущество организаций для предприятий, использующих специальные налоговые режимы. Введение данной правовой нормы может негативно отразиться на налоговой нагрузке предприятий малого бизнеса, а также может способствовать увеличению цен. При этом стремление налогоплательщиков к минимизации налоговых платежей в большей мере будет сказываться на сокрытии объектов налогообложения или нежелании вводить их в эксплуатацию (например, строительство офисного здания, складских помещений может длительное время находиться в стадии капитального строительства).

Учитывая то, что налоговая политика должна быть нацелена на решение двух основных задач — неуклонный рост российской экономики и обеспечение необходимого уровня доходов бюджетной системы, необходимы решения и активная работа по следующим направлениям:

— инвентаризация и оптимизация установленных федеральным законодательством льгот по региональным и местным налогам, расширение налоговой автономии региональных и местных властей;

— завершение формирования кадастра объектов недвижимости с целью успешного введения на всей территории страны налога на недвижимость;

— увеличение доходов от использования недвижимости, в том числе на основе решения вопросов оформления собственности на земельные участки

и недвижимое имущество, их объективной оценки, а также взаимодействия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления при осуществлении налогового администрирования [4].

Налог на недвижимость, включающий земельный налог и налог на имущество физических лиц — это прямые налоги, уплачиваемые непосредственно проживающими на данной территории. С этой точки зрения благоприятного функционирования и развития территории очевидно, что взимание данных налогов является важным и социально значимым фактором для конкретной территории. Что касается налогового потенциала города Тюмени, то он имеет определенную базу, поскольку активно развивается строительство коттеджных поселков, как в черте, так и за чертой города, население проявляет интерес и к приобретению земельных участков. В то же время следует учитывать, что введение льгот для социальных категорий населения не может не сказываться на сумме поступлений платежей в бюджет.

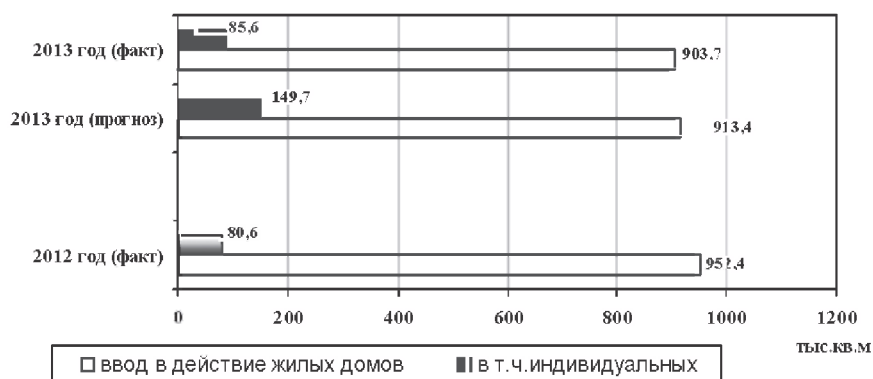


Рис. 2 Объем ввода жилых домов в городе Тюмени

Источник: [5].

Как показала практика, представительные органы муниципальных образований, принимая решение об установлении ставок и льгот, часто исходят из желания максимизировать поступления в местные бюджеты, что может существенно тормозить начавшийся процесс развития индивидуального жилищного строительства.

Понимая важность происходящих нововведений, следует ускорить подготовку введения налога на недвижимость, в том числе формирование соответствующих кадастров, а также разработать систему, позволяющую взимать данный налог исходя из рыночной стоимости облагаемого имущества с необлагаемым минимумом для семей с низкими доходами. [6] В этом случае за основу можно взять наличие налоговых вычетов. Налоговый вычет при осуществлении налогового администрирования налога на недвижимость может применяться при исчислении налоговой базы объекта жилого фонда, находящегося по месту жительства физического лица — налогоплательщика. Размер налогового вычета должен будет определяться исходя из не облагаемой налогом нормы и количества физических лиц, совместно проживающих с налогоплательщиком по состоянию на 1 января года, являющегося налоговым периодом. Законопроектом устанавливалась минимальная не облагаемая налогом норма

в размере средней в данном муниципальном образовании стоимости 5 квадратных метров общей площади жилья, которая может быть увеличена решением органов местного самоуправления. Налоговая ставка должна была устанавливаться нормативными правовыми актами представительных органов местного самоуправления в пределах от 0,1% до 1% налоговой базы. Сейчас она составляет от 0,1% до 2% в редакции Закона «О налогах на имущество физических лиц» [7]. Однако для введения налога на недвижимость необходимо формирование государственного кадастра недвижимости, а также формирование порядка определения налоговой базы, в качестве которой должна выступать кадастровая стоимость объектов недвижимости. Для формирования государственного кадастра недвижимости был принят Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости», вступивший в силу с 1 марта 2008 года, который регулирует отношения, возникающие в связи с ведением государственного кадастра недвижимости, осуществлением кадастрового учета недвижимого имущества и кадастровой деятельности [8]. Но законодательно до сих пор четко не урегулированы вопросы, связанные с определением кадастровой стоимости объектов недвижимости, порядком проведения государственной кадастровой оценки объектов недвижимости.

Изучение зарубежного опыта позволяет заимствовать уже апробированные на практике методики расчетов налоговых платежей. Совершенствование налоговых систем в развитых странах определяется такими объективными факторами, как необходимость государственного вмешательства в процесс формирования производственных отношений и социально-экономические границы налогообложения. Противоречие между потребностями в налоговых доходах и возможностями их получения является основным при формировании всех налоговых систем [9].

Бюджетное послание Президента России определяет направления расширения доходной базы бюджета муниципальных образований.[10] Чтобы усилить заинтересованность органов местного самоуправления в развитии малого и среднего предпринимательства и, как следствие, увеличить поступления в местные бюджеты, по мнению автора, целесообразно закрепить за бюджетами муниципальных районов и городских округов фиксированную величину отчислений от налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения. Для этого важно дать органам местного самоуправления право определять отдельные элементы данного налога.

Исходя из существующих реалий настоящего времени, структура налоговых платежей муниципального образования слишком зависима от отчислений федеральных и региональных налоговых платежей.



Рис. 3 Структура налоговых платежей в бюджете города Тюмени
Источник: [2].

Наибольший удельный вес в структуре налоговых поступлений 73% занимает НДФЛ, 13 % — земельный налог, 11% — ЕНВД и только 1% налог на имущество физических лиц.

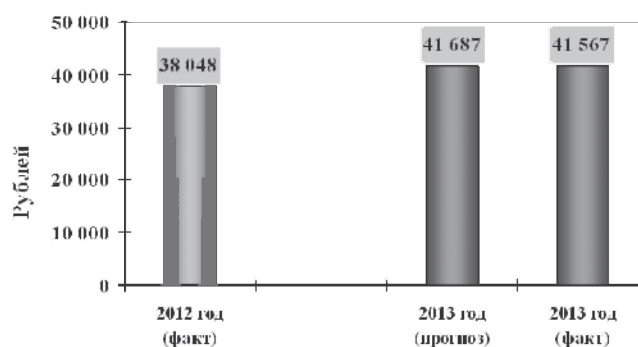


Рис. 4. Среднемесячная заработная плата одного работника (без учета субъектов малого предпринимательства)

Источник: [5]

Традиционно существенное фискальное значение для бюджета города Тюмени имеет налог на доходы физических лиц, его доля в общем объеме доходов составляет 23%. Но данный налог является федеральным и перераспределяется между уровнями бюджетов. Поступления налога в 2012 г. составили 4 578 млн руб. (102% к запланированному уровню (4 486 млн руб.)) и по сравнению с 2011 г. поступления налога выросли на 449 млн руб. [2]. Это связано с улучшением социально-экономической ситуации в городе Тюмени и, соответственно, с ростом совокупных денежных доходов населения. По данным официальной статистики, в г. Тюмени происходит неуклонный рост заработной платы.

Единый налог на вмененный доход поступил в бюджет в размере 757 млн руб., что соответствует 97% от плановых показателей [2]. Снижение поступлений налога обусловлено переходом налогоплательщиков на упрощенную и общепринятую системы налогообложения, снятием с учета объектов ЕНВД. В основном такое изменение произошло в связи с тем, что в 2012 г. было принято решение об увеличении страховых взносов для индивидуальных предпринимателей за год на 2013 — в сумме 35 655 рублей, на период 2014 г. планировалось увеличение до 74 тыс. рублей. В связи с этим большинство предпринимателей приняли решение о закрытии своего предприятия (в целом по стране около 500 тыс. ИП прекратило свою производственно-хозяйственную деятельность) [11]. Кроме того, с 2014 г. прекратил свое существование данный налоговый режим (ЕНВД), но те ИП и организации, которые остались в рабочем состоянии, в рамках действующего законодательства могут использовать ЕНВД до 2017 г. включительно и только потом поменять налоговый режим на патентную систему налогообложения или упрощенную. Поэтому вероятность снижения поступлений от ЕНВД в период 2014-2017 гг. изменит структуру налоговых доходов при формировании бюджетов муниципальных образований.

Поступления земельного налога составили 842 млн руб., или 109% от уровня плана. Превышение фактических поступлений земельного налога по сравнению с прогнозируемыми в основном обусловлено погашением задолженности

прошлых лет. По сравнению с прошлым годом поступления от уплаты земельного налога увеличились на 152 млн руб. [2].

Таким образом, управление налоговыми потоками на муниципальном уровне во многом будет зависеть от изменений законодательной базы по налоговому администрированию и нормативами отчислений от федеральных и региональных налогов.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Основные направления налоговой политики Российской Федерации на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов. URL: <http://www.minfin.ru>
2. Бюджет для граждан к отчету об исполнении бюджета г. Тюмени за 2013 год. URL: <http://depfin.tyumen-city.ru>
3. Сайт Тюменской городской Думы. URL: <http://duma.tyumen-city.ru>
4. Сайт Министерства финансов. URL: <http://www.minfin.ru>
5. Сайт Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Тюменской области. URL: <http://www.gks.ru>
6. Сайт Министерства экономического развития. URL: <http://www.economy.gov.ru>
7. Закон «О налогах на имущество физических лиц». URL: <http://www.consultant.ru>
8. Федеральный закон «О государственном кадастре недвижимости». URL: <http://www.consultant.ru>
9. Прайм— агентство экономической информации. URL: <http://www.lprime.ru>
10. Бюджетное послание на 2014-2016 годы. URL: <http://www.kremlin.ru>
11. Забавина Ю. Деловой уход. За минувшие три месяца число индивидуальных предпринимателей в стране сократилось на 7% // Новые известия. 2013. № 3. С. 22

REFERENCES

1. *Osnovnye napravleniya nalogovoj politiki Rossijskoj Federacii na 2013 god i na planovyj period 2014 i 2015 godov* [Main directions of tax policy of the Russian Federation for 2013 and the planning period of 2014 and 2015]. URL: <http://www.minfin.ru> (access date: 01.07.14).
2. *Bjuzhet dlja grazhdan k otchetu ob ispolnenii bjuzheta g. Tjumeni za 2013 god* [The budget for citizens to report on budget execution, Tyumen 2013]. URL: <http://depfin.tyumen-city.ru> (access date: 01.07.14).
3. Tyumen city Duma. (n.d.). URL: <http://duma.tyumen-city.ru>
4. The Ministry of Finance. (n.d.). URL: <http://www.minfin.ru>
5. Territorial body of Federal state statistics service in the Tyumen region. URL: <http://www.gks.ru>
6. The Ministry of economic development. (n.d.). URL: <http://www.economy.gov.ru>
7. *Zakon «O nalogah na imushhestvo fizicheskikh lic»* [The law on personal property tax]. URL: <http://www.consultant.ru>
8. *Federal'nyj zakon «O gosudarstvennom kadastre nedvizhimosti»* [The federal law on state real estate cadastre]. URL: <http://www.consultant.ru>
9. Prime business news agency. URL: <http://www.lprime.ru>
10. *Bjuzhetnoe poslanie na 2014-2016 gody* [Budget message for 2014 to 2016]. URL: <http://www.kremlin.ru/news/18333>
11. Zabavina, Yu. Business withdrawal. *Novye Izvestia*. 2013. № 3. Pp. 22. (in Russian).

Автор публикации

Огородникова Ирина Ивановна — доцент кафедры финансов, денежного обращения и кредита Финансово-экономического института Тюменского государственного университета, кандидат социологических наук

Author of the publication

Irina Ogorodnikova — Cand. Sci. (Sociol.), Associate Professor, Department of Finance, Monetary Circulation and Credit, Tyumen State University