

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ НАЛОГОВОГО АДМИНИСТРИРОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬНОГО НАЛОГА В ЭКОЛОГО-ЭКОНОМИЧЕСКИХ ЦЕЛЯХ

Происходящие кризисные изменения в экономике Российской Федерации негативным образом отражаются на налоговых поступлениях в бюджетах всех уровней. От полноты налоговых поступлений зависит исполнение бюджетных обязательств в субъектах страны. В последние годы в научных и политических кругах постоянно обсуждаются возможности для изменения налоговой системы, а также вопросы по увеличению ставок по различным налогам, в особенности в налогообложении природных ресурсов. Отечественная налоговая система в основном выполняет фискальную функцию и в меньшей степени ориентирована на стимулирование экономического роста и охраны окружающей среды. В настоящее время перед Российской Федерацией поставлена цель высокого уровня – войти в двадцатку стран с наиболее эффективной налоговой системой в рейтинге *Paying Taxes*, который составляется совместными усилиями Всемирного банка, международной консалтинговой компанией *Pricewaterhouse Coopers* и Международной финансовой корпорацией. В статье на основе анализа статистических данных выявлены основные изменения в структуре налоговых поступлений в консолидированный бюджет Российской Федерации. Автором сделан вывод, что в условиях финансового кризиса необходимо в первую очередь осуществлять расширение налоговой базы по различным налогам за счет совершенствования налогового администрирования. В представленной статье на примере земельного налога разработаны меры по совершенствованию его налогового администрирования. Земельный налог является одним из немаловажных налоговых поступлений в доходной части бюджетов муниципальных образований, выполняя при этом регулирующую функцию и способствуя охране и рациональному использованию земельных ресурсов.

Ключевые слова: налоговое администрирование; земельный налог; структура; бюджет; собираемость; анализ; природные ресурсы; экологизация налогообложения; устойчивое развитие.

Актуальность темы исследования

Налоговые поступления являются одним из главных источников доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации. Ключевую роль в образовании доходной части этих бюджетов выполняют доходы граждан, результаты финансовой деятельности предприятий, производство и потребление подакцизных групп товаров. Реализуемая налоговая политика должна способствовать переходу российских регионов на инновационный, ресурсосберегающий, экологоориентированный путь развития. Налоговые платежи выступают одним из основных инстру-

ментов финансово-экономического стимулирования экономического роста, охраны окружающей среды и ресурсосбережения, социального благополучия населения. Экологизация налоговой системы предполагает структурные сдвиги в налогообложении в сторону роста доли экологических налогов и платежей за счет снижения налоговой нагрузки на доходы физических лиц и прибыль хозяйствующих субъектов [11].

¹ Яшалова Наталья Николаевна – кандидат экономических наук, доцент кафедры экономики и управления Череповецкого государственного университета, г. Череповец, Россия (162612, г. Череповец, пр. Советский, 10); e-mail: natalij2005@mail.ru.

В рыночноориентированной экономике такой фактор производства как «земля» приобрел значимость товара, который предполагает куплю-продажу. Таким образом, природные ресурсы не должны исключаться из полноценного товарного обращения и должны стать одними из основных составляющих в налоговых и иных поступлениях в бюджетах всех уровней страны. Переход к природоресурсному налогообложению имеет такие преимущества, как стимулирование ресурсосбережения и охраны окружающей среды; увеличение собираемости налогов, т. к. прямой объект налогообложения невозможно скрыть; содействие созданию фондов охраны и воспроизводства природных ресурсов; сближение коммерческой и экологической эффективности по причине стимулирования ресурсосбережения для любых собственников. Такая налоговая реформа требует постепенной ее реализации с целью адаптации налогоплательщиков к новым условиям налогообложения [8].

В целях достижения устойчивого эколого-экономического развития российских регионов необходима экологизация отечественной налоговой системы. Эксперт Всемирного Банка (The World Bank) Бенуа Боске указывает на необходимость переноса налогового бремени с социально-полезных видов экономической деятельности на экологически вредные. Должен происходить постепенный «сдвиг» налогооблагаемой базы от труда и капитала к природным ресурсам. В мире для развитых стран стал характерен экологический налоговый сдвиг при сохранении общей суммы налогов. Очевидными преимуществами «экологического сдвига» являются:

- облегчение начисления налога, т. к. оценить ренту гораздо легче, чем доходы хозяйствующих субъектов и физических лиц;
- справедливость налогообложения, т. к. рента относится к непроектным доходам;
- рентные платежи менее «искажают» экономику, т. к. налогом облагается

сверхприбыль, а не труд [2, 16, 17, 19, 20].

Академик Д. С. Львов в своих научных исследованиях отмечал, что в отличие от многих стран в России основной вклад в прирост совокупного чистого дохода вносит не труд и не капитал, а рента, то есть доход от использования земли, территории страны, ее природных ресурсов, магистральных трубопроводов. Однако рентный поток доходов в своей подавляющей части проходит мимо государственной казны и присваивается нефтяниками, газовщиками, рыбаками, лесниками и в огромных объемах вывозится за границу. Отсюда возникает парадоксальная ситуация, что труд (фонд оплаты труда) создает основную часть налоговых доходов Российской Федерации [5]. В определяющей мере это результат налоговой системы. Любой субъект экономического использования земли и других природных ресурсов должен выплачивать ренту обществу, а не присваивать себе то, что ему принадлежать не может. Общество имеет право на получение социального дивиденда от использования земли и других природных ресурсов. Это прежде всего сферы бесплатного здравоохранения и образования [4].

Результаты исследования

Налоги, сборы и регулярные платежи за пользование природными ресурсами включают в себя: земельный налог; водный налог; налог на добычу полезных ископаемых; сборы за пользование объектами животного мира и водных биологических ресурсов; платежи за пользование лесным фондом; плата за негативное воздействие на окружающую среду; регулярные платежи за пользование недрами; оплата договоров водопользования. В последние годы в фискальной политике Российской Федерации происходит смещение налоговой нагрузки на такой фактор производства как «земля» (рис. 1). Доля природоресурсных платежей в доходах консолидированного бюджета страны за период 2000–2013 гг.

увеличилась на 8 процентных пункта. Налоговые платежи по использованию природных ресурсов (земельных, водных, лесных, полезных ископаемых и др.) стали приносить более весомый вклад в бюджеты на федеральном, региональном и местном уровнях. В Российской Федерации, помимо структурных сдвигов налоговых поступлений в сторону природоресурсного налогообложения, наблюдается увеличение налогового бремени (отношение суммы налогов к валовому внутреннему продукту).

Анализ структуры налоговых и других доходов по Российской Федерации показывает, что в 2000 г. в налоговой сфере наблюдались явные диспропорции в сторону увеличения налоговых поступлений от налога на прибыль организаций и налога на добавленную стоимость (табл. 1).

Налоги, сборы, платежи за пользование природными ресурсами вносили незначительный вклад в доходы консолидированного бюджета Российской Федерации. К 2013 г. ситуация в налоговых поступлениях стала изменяться: налоговая нагрузка стала распределяться более равномерно между такими факторами производства,

как «труд», «земля» и «капитал». Налог на прибыль организаций, налог на доходы физических лиц, а также природоресурсные платежи и налоги в структуре консолидированного бюджета страны стали занимать относительно равные доли.

Согласно данным Росстата в 2013 г. налог на добычу полезных ископаемых составляет основную долю (более 90 %) среди всех природоресурсных налогов и платежей в Российской Федерации. Остальные налоговые и неналоговые поступления от природопользования не приносят весомого вклада в доходы бюджетов различных уровней. Особенно негативно эта ситуация сказывается в периоды экономических кризисов, когда растут дефициты федерального, региональных и местных бюджетов и требуются средства для поддержки отечественной экономики и реализации социальной и экологической политики. Теоретически рост налоговых поступлений возможен либо при повышении налоговых ставок, либо при расширении круга налогоплательщиков, либо при увеличении числа налогооблагаемых объектов.

Повышать ставки природоресурсных и других налогов в настоящее время нецелесо-

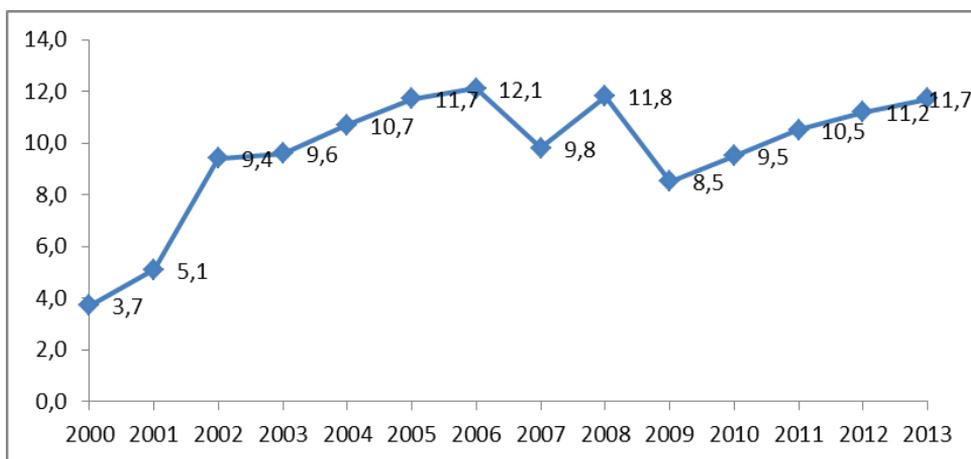


Рис. 1. Доля платежей за пользование природными ресурсами в доходах консолидированного бюджета Российской Федерации², в %

² Здесь и далее составлено и рассчитано на основании данных официального сайта Федеральной службы государственной статистики РФ. URL: <http://www.gks.ru>.

сообразно, т. к. это крайне негативно отразится на ведении бизнеса и реальных доходах населения. Оценка совокупной налоговой нагрузки на экономику страны, которая оценивается как отношение налоговых выплат бизнеса и населения к валовому внутреннему продукту, показывает величину этого показателя для Российской Федерации в размере 27,2 %. Для сравнения: в США – 24,8 %, в странах – членах БРИКС – в среднем 21,8 %.

Оценку уровня налоговой нагрузки непосредственно на бизнес демонстрирует отчет *Paying Taxes* (часть рейтинга Всемирного банка *Doing Business*) [18]. В отчете проведена сравнительная оценка преимуществ и недостатков налоговых систем различных государств. В рейтинге учитываются три

показателя: количество налогов; затрачиваемое на уплату налоговых платежей время; общий объем налоговых обязательств, то есть расходы на уплату всех прямых налогов компании. При расчете показателей используют модельную компанию, относящуюся к малому или среднему бизнесу. Согласно рейтингу налоговое бремя российских компаний (50,7 % прибыли) превышает нагрузку не только по сравнению с США (46,3 %), но и со странами Европейского союза (в среднем 42,0 %) [8]. Таким образом, повышение ставок для отдельных налогов в Российской Федерации требует серьезного и трудоемкого исследования и детального обоснования. Россия, согласно долгосрочным планам, стремится попасть

Таблица 1

Структура налоговых и других доходов в консолидированном бюджете Российской Федерации (в скобках указано отношение налога к ВВП РФ)

Показатели	Абс. значение, млрд руб.		Доля, %		Абс. изменение структуры 2013 г. к 2000 г., в %
	2000 г.	2013 г.	2000 г.	2013 г.	
ВСЕГО ПОСТУПИЛО НАЛОГОВЫХ И ДРУ- ГИХ ДОХОДОВ, из них:	2097,7 (28,71 %)	24442,7 (36,93 %)	100,0	100,0	–
Налог на прибыль орга- низаций	398,8 (5,46 %)	2071,9 (3,13 %)	19,1	8,5	–10,6
Налог на доходы физи- ческих лиц	174,8 (2,39 %)	2499,1 (3,78 %)	8,3	10,2	+1,9
Налог на добавленную стоимость	457,3 (6,26 %)	3539,4 (5,35 %)	21,8	14,5	–7,3
Акцизы	166,4 (2,28 %)	1015,9 (1,53 %)	7,9	4,2	–9,0
Имущественные налоги	64,8 (0,89 %)	900,7 (1,36 %)	3,1	3,7	+0,6
Налоги, сборы, платежи за пользование природ- ными ресурсами	77,6 (1,06 %)	2877,4 (4,25 %)	3,7	11,7	+8,7
Прочие налоговые и другие доходы	758,0 (10,37 %)	11538,3 (17,53 %)	36,1	47,2	+11,1

в топ-20 *Paying Taxes*, поэтому повышение налоговых ставок может отодвинуть достижение страной намеченной цели.

Наиболее реальным путем увеличения налоговых поступлений в бюджеты различных уровней является повышение собираемости налогов за счет повышения качества и эффективности налогового администрирования. Администрирование платежей за природопользование осуществляется на федеральном, региональном и местном уровнях. В качестве администраторов природоресурсных платежей выступают разные органы государственной власти: Федеральное агентство лесного хозяйства; Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору; Федеральная налоговая служба, Федеральное агентство водных ресурсов; Федеральное агентство по недропользованию [13].

Проблема собираемости налогов остается одной из актуальных в системе сбора налоговых платежей в Российской Федерации. Улучшение налоговой дисциплины является одной из целей налоговой реформы. Уровень собираемости налогов по субъектам страны имеет значительные отличия. Это связано с экономическим потенциалом регионов, влиянием кризиса на экономику субъекта страны, различиями в налоговой региональной политике. В условиях финансово-экономического кризиса в более удачном положении по собираемости налогов оказываются регионы с нефте-, газодобывающей, топливной промышленностью и регионы с диверсифицированной структурой экономики [3].

В периоды экономических спадов существенные трудности возникают у муниципальных бюджетов, доходы которых формируются в результате собственных налоговых и неналоговых доходов, а также безвозмездных поступлений – дотаций и субсидий. Собственные доходы бюджетов муниципалитетов формируются из местных налогов и сборов, других собственных доходов, а также долей федеральных налогов и нало-

гов субъектов Российской Федерации. После проведения в 2005 г. в России налоговой реформы одним из основных собственных источников доходов муниципальных образований стал земельный налог.

Земельный кодекс Российской Федерации выделяет семь категорий земель: сельскохозяйственного назначения; населенных пунктов; промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земли для обеспечения космической безопасности, обороны, иного специального назначения; особо охраняемых территорий и объектов; лесного фонда; водного фонда; запаса. Продолжительное время в РФ земля относилась к бесплатному и безвозмездному ресурсу, поэтому использовали ее недостаточно эффективно. Следствием этого стала эрозия почв и снижение их плодородия, загрязнение промышленными и твердыми бытовыми отходами и др.

Согласно Гражданскому кодексу РФ земля относится к недвижимым вещам, поэтому земельный налог признан имущественным налогом. С другой стороны, земля – это природный ресурс, который обязателен для размещения других природных ресурсов (полезные ископаемые, лес) и производства сельскохозяйственной продукции. Двойственность природы землепользования выделяет две точки зрения на платежи, связанные с землей. Таким образом, земельный налог можно изучать как в качестве имущественного налога за право собственности, владения и использования объекта недвижимости, так и ресурсного платежа при использовании земли для целей в сельском хозяйстве, добычи природных ископаемых и др.

Величина земельного налога рассчитывается согласно кадастровой стоимости земельных участков различного целевого назначения. Государственная кадастровая оценка земли осуществляется не реже одного раза в пять лет на основе методических рекомендации (указаний), утвержденных

для всех категорий земель. При кадастровой оценке земельных участков применяется комбинация доходного, сравнительного и затратного подходов.

В экономической теории в широком смысле слова под термином «земля» подразумеваются все природные ресурсы и связанные с ними блага, которые не созданы человеком, а дарованы Природой или Богом. Следовательно, стоимость земельного участка должна рассчитываться с учетом всех ожидаемых доходов и выгод от использования такой земельной территории. Оценка стоимости земли необходима в ходе реализации земельно-имущественной политики страны, региона, муниципалитета, предприятия [7].

Согласно гл. 31 «Земельный налог» Налогового кодекса Российской Федерации земельный налог относится к местным налогам. Он может стать перспективным и стабильным источником поступлений налогов в местных бюджетах, способствовать более эффективной застройке в муниципальных образованиях, стимулировать к рациональному применению земельных ресурсов и повышению почвенного плодородия и др. Земельный налог не зависит от цен на произведенную продукцию в субъектах РФ и от финансово-экономических проблем хозяйствующих субъектов. Увеличение поступлений от земельного налога способствует укреплению собственной финансовой базы муниципальных образований в российских регионах за счет наращивания доходной части муниципальных бюджетов. Такой шаг может стать важным стимулом к экологизации субъектов страны.

Рассмотрим ключевые проблемы в администрировании этого налога. Система платного землепользования для физических и юридических лиц в Российской Федерации существует более двадцати лет. На современном этапе разрабатываются и совершенствуются правовые и финансовые основы землепользования, наблюдаются важные изменения в качественных и ко-

личественных показателях этого процесса. Происходят изменения в показателях кадастровой стоимости земель, составе и структуре землепользования [10]. Своевременные поступления земельного налога и их полная величина существенным образом может повлиять на изменение структуры бюджетных доходов муниципальных образований без изменения общей налоговой нагрузки. Муниципальные образования могут получить существенный резерв для пополнения доходной части своих бюджетов.

Как показывают данные табл. 2, удельный вес земельного налога в доходах муниципальных бюджетов по Российской Федерации растет, но незначительными темпами. Земельный налог составляет примерно пятую часть процента по отношению к валовому внутреннему продукту страны.

Спрогнозируем долю земельного налога по отношению к доходам муниципальных бюджетов к 2020 г. в Российской Федерации. Для этого согласно статистическим данным временного ряда по земельному налогу из табл. 2 составим уравнение регрессии с помощью Microsoft Excel. Полученная в исследовании зависимость соотношения земельного налога к доходам местных бюджетов во времени (t) имеет следующий вид:

$$Y = 9,0699 * t^{0,1874}$$

Полученный коэффициент детерминации $R^2 = 0,8744$. Таким образом, для 2020 г. получаем результат:

$$Y = 9,0699 * 15^{0,1874} = 15,1$$

Следовательно, доля земельного налога в муниципальных бюджетах страны будет медленно расти, но также оставаться на низком уровне. Таким образом, по мнению автора, закрепление за местными бюджетами Российской Федерации стопроцентных поступлений от земельного налога не способно в настоящее время решить финансовые проблемы муниципалитетов [15, 16].

Если рассматривать в отдельности субъекты Российской Федерации, в частности регионы Северо-Западного феде-

рального округа, то можно увидеть, что наиболее низкая доля земельного налога в консолидированном бюджете субъекта РФ наблюдается в Ненецком АО, Республиках Коми и Карелия, а также в Мурманской и

Архангельской областях, то есть в регионах Европейского Севера (табл. 3). Также для этих земель действуют льготы по уплате налога для малочисленных народов Севера.

Таблица 2

Фактические доходы от земельного налога в муниципальных образованиях
Российской Федерации³

Показатель	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.
Сумма земельного налога, млрд руб.	41,7	63,9	73,8	88,3	102,4	107,1	124,9	137,8
Земельный налог в процентах к ВВП	0,155	0,192	0,179	0,228	0,221	0,191	0,201	0,208
Удельный вес в налоговых доходах муниципалитетов, %	8,9	11,0	10,2	12,3	12,7	12,2	13,3	13,2

Таблица 3

Доля земельного налога в доходах консолидированных бюджетов регионов
Северо-Западного федерального округа⁴

Субъект РФ	Доля земельного налога в доходах консолидированного бюджета субъекта РФ в 2006 г., %	Доля земельного налога в доходах консолидированного бюджета субъекта РФ в 2013 г., %	Изменение 2013 г. к 2006 г., %
СЗФО	0,88	1,50	+0,62
Республика Карелия	0,79	0,63	-0,16
Республика Коми	0,19	0,46	+0,27
Архангельская область	0,95	0,96	+0,01
Вологодская область	1,33	2,88	+1,55
Калининградская область	0,90	2,01	+1,11
Ленинградская область	1,22	3,07	+1,85
Мурманская область	0,78	0,86	+0,08
Новгородская область	0,42	1,48	+1,06
Псковская область	0,98	1,58	+0,60
Город Санкт-Петербург	0,90	1,34	+0,44
Ненецкий АО	0,13	0,30	+0,17

³ Составлено и рассчитано автором по данным информации о результатах мониторинга местных бюджетов РФ Минфина России (URL: http://www.minfin.ru/ru/performance/regions/monitoring_results/Monitoring_local/#) и официального сайта Федеральной службы государственной статистики РФ (URL: <http://www.gks.ru>).

⁴ Составлено и рассчитано автором по данным официального сайта Федеральной службы государственной статистики РФ (URL: <http://www.gks.ru>) и официального сайта Федеральной налоговой службы (URL: <http://www.nalog.ru>).

Таблица 4

Данные по земельному налогу в Северо-Западном федеральном округе, тыс. руб.

Территория	Сумма	Количество налогоплательщиков, ед.		Количество земельных участков, ед.		Кадастровая стоимость		Сумма льгот по налогу	
		Юр. лица	Физ. лица	Юр. лица	Физ. лица	Юр. лица	Физ. лица	Юр. лица	Физ. лица
		2006 год		2013 год		2006 год		2013 год	
СЗФО	3 866 790	30 371	1 194 160	85 375	1 664 922	1 194 362 538	341 808 445	1 787 386	32 869
Республика Карелия	123 565	2 126	41 649	6 064	67 224	23 789 077	3 443 463	99856	4211
Республика Коми	58 959	2 126	59 027	9 941	92 875	8 865 583	1 453 067	42922	326
Архангельская область	259 686	3 196	94 707	9 976	134 138	41 779 376	2 746 045	112291	528
Вологодская область	433 015	4 997	255 445	14 165	379 856	84 206 430	10 272 658	70222	2771
Калининградская область	186 018	1 425	25 017	4 618	99 979	102 151 676	84 164 933	148499	494
Ленинградская область	454 509	5 375	408 821	13 344	454 828	90 362 807	45 771 921	113185	1506
Мурманская область	226 855	757	4 194	3 664	8 405	41 260 153	1 738 026	165305	262
Новгородская область	51 343	1 266	145 657	4 813	205 203	56 773 610	1 865 562	167395	688
Псковская область	109 689	2 938	139 961	10 542	191 019	23 012 134	3 976 249	69016	374
Город Санкт-Петербург	1 953 201	6 070	18 754	7 874	28 000	720 918 352	186 249 957	796834	21699
Ненецкий АО	9 950	95	928	374	3 395	1 243 340	126 564	1861	10
СЗФО	13 549 069	62 886	2 282 079	175 486	2 170 793	2 187 190 269	865 496 513	3 815 706	100 256
Республика Карелия	193 790	4 278	91 304	10 270	88 404	24 325 791	10 712 881	21 674	622
Республика Коми	284 745	3 964	127 544	9 996	118 917	41 587 210	6 843 181	272 803	2 493
Архангельская область	704 301	6 257	174 139	15 940	171 613	72 377 390	53 167 155	264 056	7 888
Вологодская область	1 525 750	8 769	463 787	25 083	350 555	297 587 242	76 619 264	309 685	7 794
Калининградская область	958 098	3 739	149 801	12 192	154 048	92 373 943	75 869 488	98 957	21 341
Ленинградская область	2 914 631	11 123	694 087	47 520	715 922	350 567 254	331 616 634	280 560	13 068
Мурманская область	485 891	2 591	38 764	5 401	14 562	119 983 438	11 761 398	596 097	4 965
Новгородская область	413 536	4 526	241 426	14 072	256 058	37 720 798	29 410 447	79 416	4 826
Псковская область	440 694	5 072	238 650	14 770	249 977	37 487 847	41 203 621	57 745	1 520
Город Санкт-Петербург	5 577 978	12 335	59 784	19 734	48 109	1 107 665 024	225 967 039	1 822 123	33 995
Ненецкий АО	49 655	232	2 793	508	2 628	5 514 332	2 325 405	12 590	1 744

Источник: составлено и рассчитано автором по данным официального сайта Федеральной налоговой службы (URL: <http://www.nalog.ru>) с применением формы № 1-НМ и формы № 5-МН.

На этих территориях, согласно табл. 4, меньшая численность налогоплательщиков земельного налога и количества земельных участков как среди юридических, так и физических лиц.

Наибольшая доля земельного налога в доходах консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации приходится на Ленинградскую, Вологодскую и Калининградскую области. Как показывают данные табл. 3, удельный вес земельного налога в доходах консолидированных бюджетов регионов Северо-Западного федерального округа за 2006 и 2013 гг. растет, но остается крайне низким.

Результаты сбора земельного налога в Северо-Западном федеральном округе представлены в табл. 5. Все субъекты Российской Федерации, входящие в Северо-

Западный федеральный округ, успешно реализуют мероприятия по собираемости земельного налога. Динамика роста поступлений от земельного налога связана не только с увеличившимся количеством налогоплательщиков, но и увеличением кадастровой стоимости земельных участков.

С целью снижения потерь от поступлений земельного налога требуется достоверная и полная информации о земельных участках, поставленных на кадастровый учет. Начиная с 2006 г., налогообложение земельных ресурсов осуществляется на основе кадастровой стоимости, узнать которую можно на официальном сайте Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии. Нередко возникают случаи, когда данные в Федеральной службе государственной регистрации,

Таблица 5

Анализ земельного налогообложения
в Северо-Западном федеральном округе⁶

Показатели	2006 г.	2013 г.	Изменение за период
Сумма земельного налога, поступившего от юридических и физических лиц, млн руб.	3 866,790	13 549,069	Увеличение в 3,5 раза
ЮРИДИЧЕСКИЕ ЛИЦА			
Количество налогоплательщиков, ед.	30 371	62 886	Увеличение в 2,1 раза
Количество земельных участков, учтенных в базе данных налоговых органов, ед.	85 375	175 486	Увеличение в 2,1 раза
Кадастровая стоимость, млн руб.	1 194 362	2 187 190	Увеличение в 1,8 раза
Сумма льгот по налогу, млн руб.	1 787,386	3 815,706	Увеличение в 2,1 раза
ФИЗИЧЕСКИЕ ЛИЦА			
Количество налогоплательщиков, ед.	1 194 160	2 282 079	Увеличение в 1,9 раза
Количество земельных участков, учтенных в базе данных налоговых органов, ед.	1 664 922	2 170 793	Увеличение в 1,3 раза
Кадастровая стоимость, млн руб.	341 808	865 496	Увеличение в 2,5 раза
Сумма льгот по налогу, млн руб.	32,869	100,256	Увеличение в 3,1 раза

⁶ Составлено и рассчитано автором по данным официального сайта Федеральной налоговой службы (URL: <http://www.nalog.ru>).

кадастра и картографии (Росреестр) уже не являются актуальными. Многие поселения, муниципальные районы, городские округа не могут предоставить своевременно полную информацию о земельных участках и их правообладателях.

Также возникают проблемы с формированием налогооблагаемой базы, а именно определением оценочной стоимости земли. Земельный кодекс РФ различает два вида стоимости земельного участка – кадастровую и рыночную. Для исчисления земельного налога применяется кадастровая стоимость, рассчитываемая в результате государственной кадастровой оценки. Рыночная стоимость земли определяется согласно Федеральному закону № 53-ФЗ от 29.07.1998 г. «Об оценочной деятельности». Из-за различий в методиках получаются две разные стоимости одного и того же земельного участка [1]. В последние годы в субъектах Российской Федерации наблюдается завышение кадастровой оценки земель, в результате констатируется увеличение задолженности по земельному налогу.

Согласно расчетам автора статьи, проведенным по форме № 5-МН Федеральной налоговой службы, за счет различных льгот для налогоплательщиков по земельному налогу в целом местные бюджеты в РФ не дополучают около половины сумм, подлежащих уплате. При этом основная часть льгот (более 90 %) предоставляется индивидуальным предпринимателям и организациям. Размер выпадающих доходов в муниципальные бюджеты страны в связи с предоставлением налогоплательщикам льгот по налогу составил в 2013 г. для физических лиц – 2,08 млрд руб., для юридических лиц – 47,2 млрд руб.⁶

Основные проблемы при сборе земельного налога и меры по улучшению его администрирования разработаны и представ-

лены автором в табл. 6. Реализация предлагаемых мероприятий предоставит возможности по наращиванию налоговых доходов в муниципальных образованиях.

На современном этапе в субъектах Российской Федерации начинает формироваться понимание земли как фактора повышения благосостояния страны и приумножения общественного богатства. Эффективному управлению земельными ресурсами препятствуют: низкая инвестиционная активность; отсутствие контроля за использованием земельных участков; низкая собираемость земельного налога. Механизм оценки земли, от которого зависит кадастровая стоимость земельных участков и, соответственно, величина земельного налога, требует постоянного совершенствования [6, 9, 12, 14].

Экологизация налоговой системы страны должна предполагать также целенаправленное использование налоговых поступлений от природоресурсных платежей. Только в этом случае структурные сдвиги в налогообложении будут стимулировать природоохранную и ресурсосберегающую деятельность. По мнению автора, для экологизации налогообложения необходимо вернуться к отечественной практике 1990-х гг. В Российской Федерации и ее субъектах в то время действовали экологические фонды, которые гарантировали, что собранные платежи и налоги экологоориентированного характера будут иметь целевое назначение и направляться на финансирование мероприятий и программ в сфере охраны окружающей среды. Средства из экологических фондов могли расходоваться только на природоохранные цели. Только в этом случае природоресурсные платежи и налоги станут одним из главных стимулирующих инструментов в реализации концепции устойчивого развития субъектов Российской Федерации.

Основные выводы

Кризисные явления, происходящие в экономике Российской Федерации, негатив-

⁶ Рассчитано автором на основании формы статистической налоговой отчетности № 5-МН за 2013 год. URL: <http://www.nalog.ru>.

Проблемы в администрировании земельного налога и пути их решения*

Проблема	Направления решения
Результаты кадастровой оценки земель не соответствуют реальной экономической ситуации. Значительное расхождение между рыночной и кадастровой стоимостью земельного участка	Оценку земли должны осуществлять сторонние специализированные оценочные компании с серьезной репутацией и широкой практикой оценочной деятельности, незаинтересованные в занижении кадастровой стоимости земли. Необходимость своевременной актуализации кадастровой оценки земель на территории муниципалитетов
Досудебное рассмотрение комиссией при Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии споров по определению кадастровой стоимости земли, что в большинстве случаев приводит к ее необоснованному занижению	В состав комиссии обязательно должны быть введены представители муниципальных образований для установления или оспаривания кадастровой стоимости земли
Значительное количество неидентифицированных земельных участков, которые не внесены в базу данных налоговых органов	Инвентаризация и мониторинг земельных участков, выявление их собственников
Несоответствие целевого и фактического использования земель	Контроль за целевым и рациональным использованием земельных ресурсов
Несвоевременное начисление и уплата земельного налога	Начисление пени, штрафов за несвоевременную уплату земельного налога.
Недоимки по земельному налогу из-за отсутствия у администрации муниципалитетов информации по налогоплательщикам. Устаревшая информация о владельцах земельных участков	Уточнение адресной информации о владельцах земельных участков. Сотрудничество налоговой службы с муниципальными и регистрирующими органами. Своевременное проведение сверок по налогоплательщикам. Контроль за своевременной передачей обновленных сведений в налоговые органы
Отсутствие кадастровых планов (паспортов) земельных участков	Разъяснительная работа с физическими лицами о необходимости оформления документов по земельным участкам
Имеются населенные пункты без четкого установления или спорных границ их территории, самозахваченные участки земли	Проведение работ по разграничению территорий. Разработка и постоянное обновление картографических материалов по землеустройству

Примечание: * – авторская разработка.

ным образом отражаются на финансовых возможностях муниципальных бюджетов. Снижение активности предприятий, рост «теневой» экономики, увеличение численности безработных приводят к сокращению доходов бюджетов на всех уровнях бюджетной системы. Налоги на природные ресурсы в меньшей степени подвержены влиянию финансово-экономического кризиса, т. к. не зависят от результатов производственно-хозяйственной деятельности в российских регионах.

Земля выступает одновременно природным ресурсом и объектом недвижимости. Земельный налог, согласно национально-

му законодательству, относится к имущественному налогу. В отношении земельного налога, обладающего всеми функциями природоресурсных платежей (фискальной, компенсационной, стимулирующей, экологической), должен полностью выполняться принцип платности природопользования. Максимальное использование налогового потенциала в муниципалитетах страны за счет эффективного налогового администрирования будет отражаться на формировании доходной части их бюджетов, что позволит реализовать необходимые и актуальные программы в различных сферах деятельности субъекта Российской Федерации.

Список использованных источников

1. Баландина А. С., Лаптев А. Ю. Земельный налог в Российской Федерации: проблемы и пути совершенствования // Вестн. Алтай. академии экономики и права. 2014. № 5. С. 31–34.
2. Боске Б. Экологизация налоговой системы в России. М.: Рос. ун-т, 2001. 116 с.
3. Комарова Г. П., Цыдыпова А. В. Собираемость налогов на региональном уровне: теория и практика : монография. Улан-Удэ: Изд-во БГСХА им. В. Р. Филиппова, 2009. 149 с.
4. Львов Д. С. Концепция управления национальным имуществом // Вестн. УрФУ. Серия: экономика и управление. 2002. № 2. С. 3 – 22.
5. Львов Д. С. Россия: рамки реальности и контуры будущего // Журнал экон. теории. 2007. № 1. С. 5–17.
6. Макроэкономический анализ влияния изменения ставок налогов на государственный бюджет и участников рынка: аналитический доклад / рук. авт. кол. Н. В. Акиндинова. М.: Изд. дом Высш. школы экономики, 2014. 57 с.
7. Медведева О. Оценка земли и природная рента // Имуществ. отношения в Рос. Федерации. 2004. № 5. С. 67–77.
8. Перелет Р.А. Системное управление переходом к устойчивому развитию // Труды Ин-та систем. анализа Рос. академии наук. 2009. Т. 42. С. 78–103.
9. Рубан Д. А. Инновационная активность как фактор регионального развития в условиях деградации земельных ресурсов // Нац. интересы: приоритеты и безопасность. 2015. № 18. С. 20–29.
10. Салин В. Н., Прасолов В. Н. Земельный налог и плата за землю накануне реформы налогообложения: монография. М.: Изд-во «Русайнс», 2015. 133 с.
11. Суровцева Е. С. Обеспечение гармоничного и устойчивого развития Российской Федерации на основе модернизации экологического налогообложения // Финансы и кредит. 2006. № 20. С. 37–44.
12. Тананушко В. С. Земельный налог как механизм эффективного управ-

- ления земельными ресурсами муниципальных образований // Имуществ. отношения в Рос. Федерации. 2013. № 6. С. 66–82.
13. Филимонова Е. Г. Проблемы природоресурсных платежей – деструктивный фактор российской экономики // Вестн. С.-Петерб. ун-та гос. противопожарной службы МЧС России. 2011. № 2. С. 40–46.
 14. Экономика налоговых реформ : монография / под ред. И. А. Майбурова, Ю. Б. Иванова, Л. Л. Тарангул. Киев: Алерта, 2013. 432 с.
 15. Яшалова Н. Н. Необходимость структурных изменений в налогообложении в направлении его экологизации // Финансы и кредит. 2015. № 2. С. 38–46.
 16. Bourassa S.C. Land value taxation and housing development: effects of property tax three types of cities // American J. of Economics and Sociology. 1990. Vol. 49. P. 101–111.
 17. Mills E. S. The economic consequences of a land tax. In: Netzer D. (Ed.) Land Value Taxation: Could It Work Today? Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, MA. 1998.
 18. Paying Taxes 2013 – The Global picture. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.pwc.co.za/en/publications/paying-taxes.jhtml>.
 19. Plantinga A. J., Bernell S. A spatial economic analysis of urban land use and obesity // J. of Regional Science. 2005. Vol. 45. P. 473–492.
 20. Skaburskis A. The consequences of taxing land value // J. of Planning Literature. 1995. Vol. 10 (1). P. 3–21.

Yashalova N.N., candidate of economic sciences, associate professor,
Cherepovets State University,
Cherepovets, Russia

IMPROVING TAX ADMINISTRATION OF LAND TAX IN ECOLOGICAL AND ECONOMIC PURPOSES

The occurring crisis changes in the economy of the Russian Federation negatively affect tax revenues in budgets of all levels. The completeness of tax revenues depends on the execution of budgetary obligations in the regions of the country. In recent years, academic and political circles have regularly discussed opportunities to change the tax system, as well as issues of increasing the rates of various taxes, in particular, in the taxation of natural resources. The domestic tax system mainly performs fiscal functions and, to a lesser extent, focuses on the promotion of economic growth and environmental protection. At present, the Russian Federation faces a high-level goal, i.e., to enter the list of the top 20 countries with the most efficient tax systems in the ranking of Paying Taxes, which is compiled collaboratively by the World Bank, the international consulting company PricewaterhouseCoopers and the International Finance Corporation. The article uses statistical data analysis to reveal major changes in the structure of tax revenues of the consolidated budget of the Russian Federation. The author concluded that under the conditions of financial crisis it is necessary, first, to expand the tax base for various taxes by improving tax administration. The present article provides an example of land tax measures to improve tax administration. Land tax is an important tax revenue in the revenue part of municipal budgets that also performs a regulatory function and promotes the protection and rational use of land resources.

Key words: tax administration, land tax, structure, budget, collection, analysis, natural resources, greening of taxation, sustainable development.

References

1. Balandina, A.S., Laptev, A.Iu. (2014). Zemel'nyi nalog v Rossiiskoi Federatsii: problemy i puti sovershenstvovaniia [Land taxation in the Russian Federation: problems and ways of improvement] *Vestnik Altaiskoi akademii ekonomiki i prava [Journal of Altai Academy of Economics and Law]*, No 5, 31–34.
2. Bosquet, B. (2001). *Ekologizatsiia nalogovoi sistemy v Rossii [Greening the tax system in Russia]*. Moscow, Russian University, 116.
3. Komarova, G.P., Tsydypova, A.V. (2009). *Sobiraemost' nalogov na regional'nom urovne: teoriia i praktika [Tax collection in regions: theory and practice]*. Ulan-Ude, Publishing House of Buryatia State Agricultural Academy, 149.
4. L'vov, D.S. (2002). Kontsepsiia upravleniia natsional'nym imushchestvom [National property management concept]. *Vestnik UGTU-UPI. Serii ekonomika i upravlenie [Bulletin of USTU-UPI. Series Economics and Management]*, No 2, 3–22.
5. L'vov, D.S. (2007). Rossiia: ramki real'nosti i kontury budushchego [Russia: the limits of reality and contours of future]. *Zhurnal ekonomicheskoi teorii [Russian Journal of Economic Theory]*, No 1, 5–17.
6. Makroekonomicheskii analiz vliianiia izmeneniia stavok nalogov na gosudarstvennyi biudzheth i uchastnikov rynka: analiticheskii doklad [Macroeconomic analysis of the influence of changing tax rates on state budget and market participants: Analytical report] (2014). Moscow, Higher School of Economics, 56.
7. Medvedeva, O. (2004). Otsenka zemli i prirodnaia renta [Evaluation of land and resource rent]. *Imushchestvennye otnosheniia v Rossiiskoi Federatsii [Property relations in Russia]*, No 5, 67–77.
8. Perelet, R.A. (2008). Sistemnoe upravlenie perekhodom k ustoichivomu razvitiuu [System management of transition to sustainable development]. *Trudy Instituta sistemnogo analiza Rossiiskoi akademii nauk [Proceedings of the Institute of System Analysis]*, Vol. 42, 78–103.
9. Ruban, D.A. (2015). Innovatsionnaia aktivnost' kak faktor regional'nogo razvitiia v usloviakh degradatsii zemel'nykh resursov [Innovative activities as a factor of regional development under land degradation]. *Natsional'nye interesy: priority i bezopasnost' [National interests: Priorities and security]*, No 18, 20–29.
10. Salin, V.N., Prasolov, V.N. (2015). *Zemel'nyi nalog i plata za zemliu nakanune reformy nalogooblozheniia [Land tax and land fee on the eve of taxation reform]*. Moscow, Rusains, 133.
11. Surovtseva, E.S. (2006). Obespechenie garmonichnogo i ustoichivogo razvitiia Rossiiskoi Federatsii na osnove modernizatsii ekologicheskogo nalogooblozheniia [Ensuring harmonious and sustainable development of Russia on the basis of updated environmental taxation]. *Finansy i kredit [Finance and credit]*, No 20, 37–44.
12. Tananushko, V.S. (2013). Zemel'nyi nalog kak mekhanizm effektivnogo upravleniia zemel'nymi resursami munitsipal'nykh obrazovaniia [Land tax as a mechanism for effective management of land resources in municipalities]. *Imushchestvennye otnosheniia v Rossiiskoi Federatsii [Property relations in Russia]*, No 6, 66–82.
13. Filimonova, E.G. (2011). Problemy prirodoresursnykh platezhei –

- destruktivnyi faktor rossiiskoi ekonomiki [Issues of resource rent - destructive factor for Russian economy]. *Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta gosudarstvennoi protivopozharnoi sluzhby MChS Rossii [Bulletin of Saint-Petersburg University of State Fire Service of EMERCOM of Russia]*, No 2, 40–46.
14. Ekonomika nalogovykh reform (2013). [Economics of tax reforms]. Kiev, Alerta, 432.
 15. Iashalova, N.N. (2015). Neobkhodimost' strukturnykh izmenenii v nalogooblozhenii v napravlenii ego ekologizatsii [A need for structural changes in taxation towards ecologization]. *Finansy i kredit [Finance and credit]*, No 2, 38–46.
 16. Bourassa, S.C. (1990). Land value taxation and housing development: effects of property tax three types of cities. *American Journal of Economics and Sociology*, Vol. 49, 101–111.
 17. Mills, E.S. (1998). *The economic consequences of a land tax*. In: Netzer D. (Ed.) *Land Value Taxation: Could It Work Today?* Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, MA.
 18. Paying Taxes 2013 – The Global picture. Available at: <http://www.pwc.co.za/en/publications/paying-taxes.jhtml>.
 19. Plantinga, A.J., Bernell, S. (2005). A spatial economic analysis of urban land use and obesity. *Journal of Regional Science*, Vol. 45, 473–492.
 20. Skaburskis, A. (1995). The consequences of taxing land value. *Journal of Planning Literature*, Vol. 10 (1), 3–21.

Information about the author

Yashalova Natalia Nikolaevna – Candidate of Economic Sciences, Associate Professor, Department of Economics and Management,

Cherepovets State University, Cherepovets, Russia (162612, Cherepovets, Pr. Sovetskii, 10); e-mail: natalij2005@mail.ru.