

УДК 608.4

Методология повышения собираемости земельного налога

© Рычков А. В., 2013

ООО «Технология 2000», г. Екатеринбург

arych@inbox.ru

Приведены методологические разработки ООО «Технология 2000», направленные на выявление общего уровня собираемости земельного налога, определения неплательщиков, причин и размеров неуплаты с помощью геоинформационных технологий. Методология опробована в Уфимском районе Республики Башкортостан, в Верхнеуральском районе Челябинской области и в Щекинском районе Тульской области.

Земельный налог, земельный участок, кадастр, причины неуплаты, уровень собираемость, фактическое землепользование.

Landtax, land, cadaster, reasonsfornonpayment, collectionlevel, actual land use

Земельный налог – основной источник налоговых поступлений в муниципальные бюджеты. Проблема низкой собираемости земельного налога сегодня поставлена на уровне Госсовета Российской Федерации. Анализ показывает, что в различных регионах России собираемость земельного налога колеблется в районе 20–40 % от потенциально возможного уровня. В связи с чем, крайне важной является задача повышения собираемости земельного налога.

Механизм исчисления земельного налога и потенциальные причины недобора

Сумма земельного налога исчисляется по формуле:

$$S = St \cdot K_1 \cdot (B - L) \cdot K_2$$

где St – налоговая ставка, устанавливаемая представительным органом местного самоуправления в пределах 0,3 % для жилья и объектов коммунальной инфраструктуры и 1,5 % для прочих земельных участков; K_1 – повышающий коэффициент; B – налоговая база (соответствует кадастровой стоимости земельного участка, определенной для каждого правообладателя пропорционально его доле в праве); L – льгота (сумма, на которую уменьшается налогооблагаемая база; устанавливается для отдельных категорий собственников); K_2 – понижающий коэффициент.

Данные для исчисления земельного налога передаются в Федеральную налоговую службу (ФНС) из органов Росреестра в виде сведений о земельных участках и зарегистрированных правах на них. Исчисление налога для физических лиц производит ФНС, юридические лица исчисляют налог самостоятельно.

Исходя из механизма исчисления земельного налога, можно выделить потенциальные причины недобора:

1. Неучтенное землепользование. Фактически используемый земельный участок или его часть не поставлен на кадастровый учет.
2. Данных кадастра недостаточно для корректного исчисления земельного налога (например, отсутствует вид разрешенного использования).
3. Данные по земельному участку в Росреестре неактуальные. Пример – смена вида разрешенного использования участка.
4. Права на земельный участок в Росреестре не зарегистрированы или данные о правах неполные (например, отсутствует доля в праве).
5. Данные о правообладателе в Росреестре неактуальные. Пример – смена правообладателем (физическим лицом) адреса прописки.

6. Ошибки при передаче данных из Росреестра в ФНС, при которых земельные участки не становятся на налоговый учет, либо данные по ним искажаются.

7. Юридическое лицо или индивидуальный предприниматель не подали декларацию по земельному налогу.

8. Налог исчислен, но не уплачен, либо уплачен не в полном размере.

Оценка уровня собираемости земельного налога

Алгоритм действий, направленных на определение общего уровня собираемости земельного налога и выявления неплательщиков, показан на рис. 1.

1.

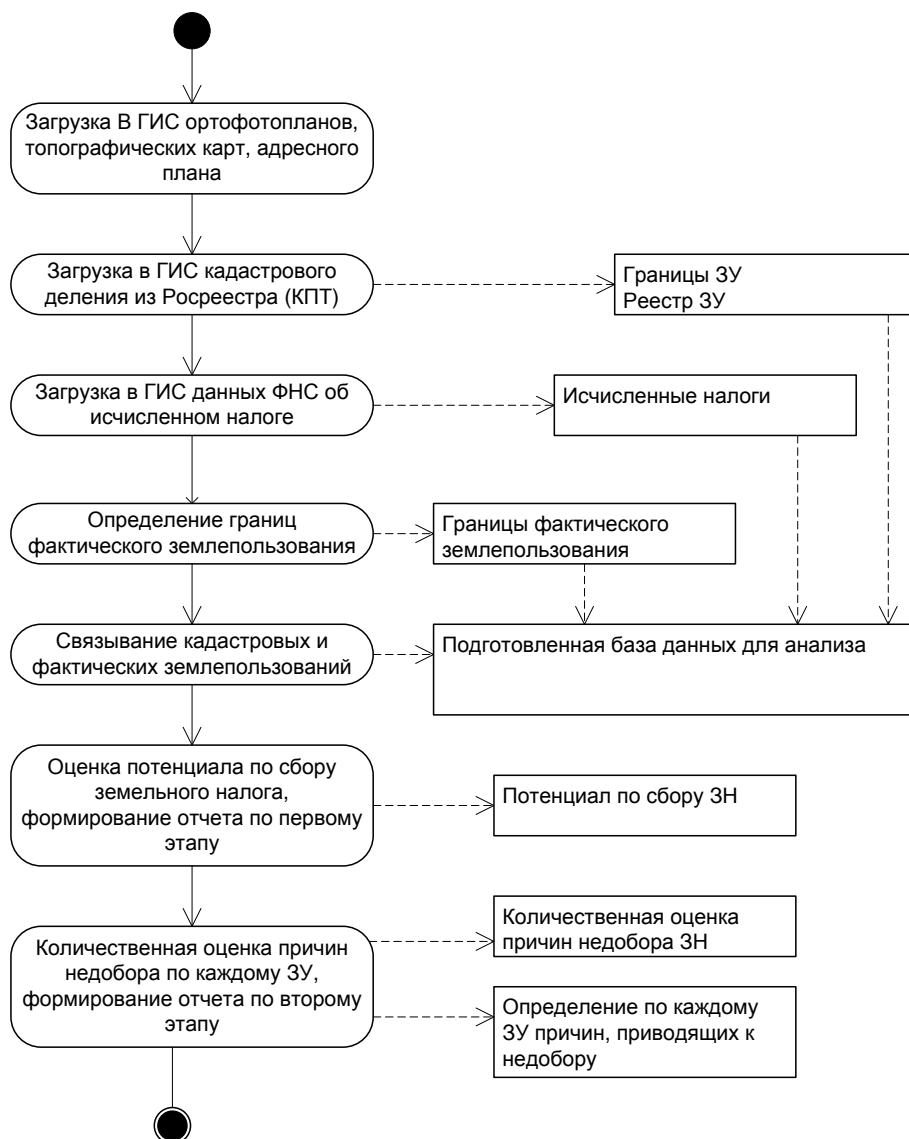


Рис. 1. Схема алгоритма оценки собираемости земельного налога

КПТ – кадастровый план территории; ЗН – земельный налог; ЗУ – земельный участок; ФНС – Федеральная налоговая

В приведенном алгоритме условно выделяются следующие этапы:

- формирование базы данных для анализа;
- оценка потенциала по сбору земельного налога;
- количественная оценка причин недобора.

Для проведения оценки были собраны (получены) и загружены в геоинформационную систему следующие данные:

- ортофотоплан высокого разрешения (создается по материалам аэрофотосъемки или космическим снимкам на территорию, по которой происходит оценка);
- сведения кадастра недвижимости в объеме кадастрового плана территории (запрашиваются в формате .xml и загружаются в систему в полном объеме сведений);
- данные об исчисленном и собранном земельном налоге в разрезе каждого собственника (без персональных данных) (предоставляются территориальным отделом ФНС в виде файла Excel и загружаются в базу данных информационной системы).

ВЫЯВЛЕНИЕ ГРАНИЦ ФАКТИЧЕСКИХ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЙ.

УВЯЗКА ДАННЫХ

Под фактическим землепользованием (ФЗП) понимается территория, на которой осуществляется хозяйственная деятельность. На таких территориях могут размещаться объекты капитального строительства, вестись сельскохозяйственная деятельность, размещаться дачные хозяйства и т. д.

Путем визуального анализа ортофотоизображения определяются границы фактических землепользований с целью их сопоставления с кадастровыми (юридическими) для дальнейшего анализа. При этом на ФЗП может находиться произвольное количество земельных участков (либо не быть вообще). Кроме того, границы ФЗП далеко не всегда будут совпадать с кадастровыми границами, т. е. имеются расхождения фактических и кадастровых границ.

Для связывания ФЗП с кадастровыми земельными участками (КЗУ) используются промежуточные технологические объекты – условные земельные участки (УЗУ). УЗУ по смыслу близок к КЗУ и представляет собой обособленное землепользование, которое можно выделить внутри ФЗП. В случаях, когда на ФЗП имеются КЗУ, создается по одному УЗУ на каждый КЗУ. Однако в случае, когда внутри ФЗП отсутствуют КЗУ, создается один УЗУ, означая тем самым, что территория ФЗП рассматривается как один условный участок, на который отсутствуют данные в кадастре.

Схемы, иллюстрирующие описанные случаи приведены на рис. 2.

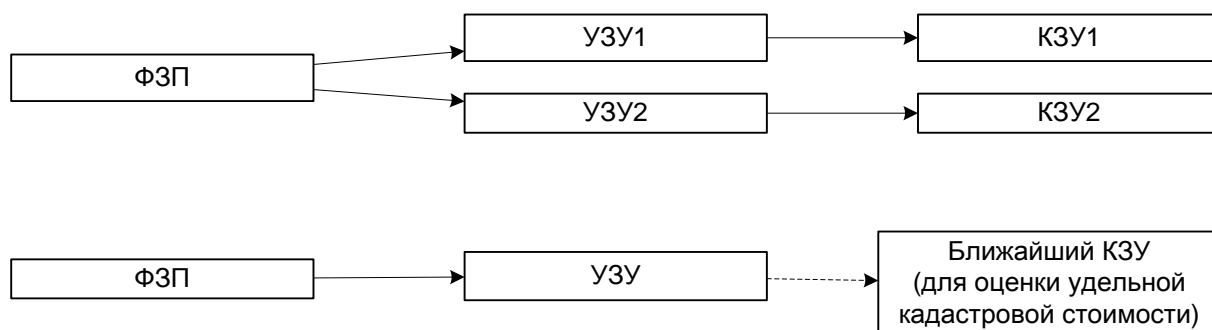


Рис. 2. Алгоритмы связывания фактических землепользований с кадастровыми земельными участками

Для выполнения расчетов необходимо использовать кадастровую стоимость, получаемую из КЗУ. Однако, во втором случае, такие КЗУ отсутствуют. Для решения данной проблемы УЗУ связывается специальной служебной связью (см. рис. 2, пунктир) с ближайшим КЗУ.

При работе по алгоритму не всегда можно достоверно определить границу ФЗП, т.е. встречаются ситуации, когда граница ФЗП проводится с некоторой степенью условности. В общем случае причиной является невозможность определить точные границы хозяйственной деятельности. Примером спорного случая является попытка определить границу ФЗП для многоэтажного жилого дома: в каком объеме включать в территорию ФЗП внутренние проезды и дорожки; включать ли в территорию ФЗП массив деревьев, растущих во дворе; где определить границу улицы и ФЗП; включать ли в территорию ФЗП пустырь рядом с домом.

Алгоритм выявления границ фактических землепользований показан на рис. 3.

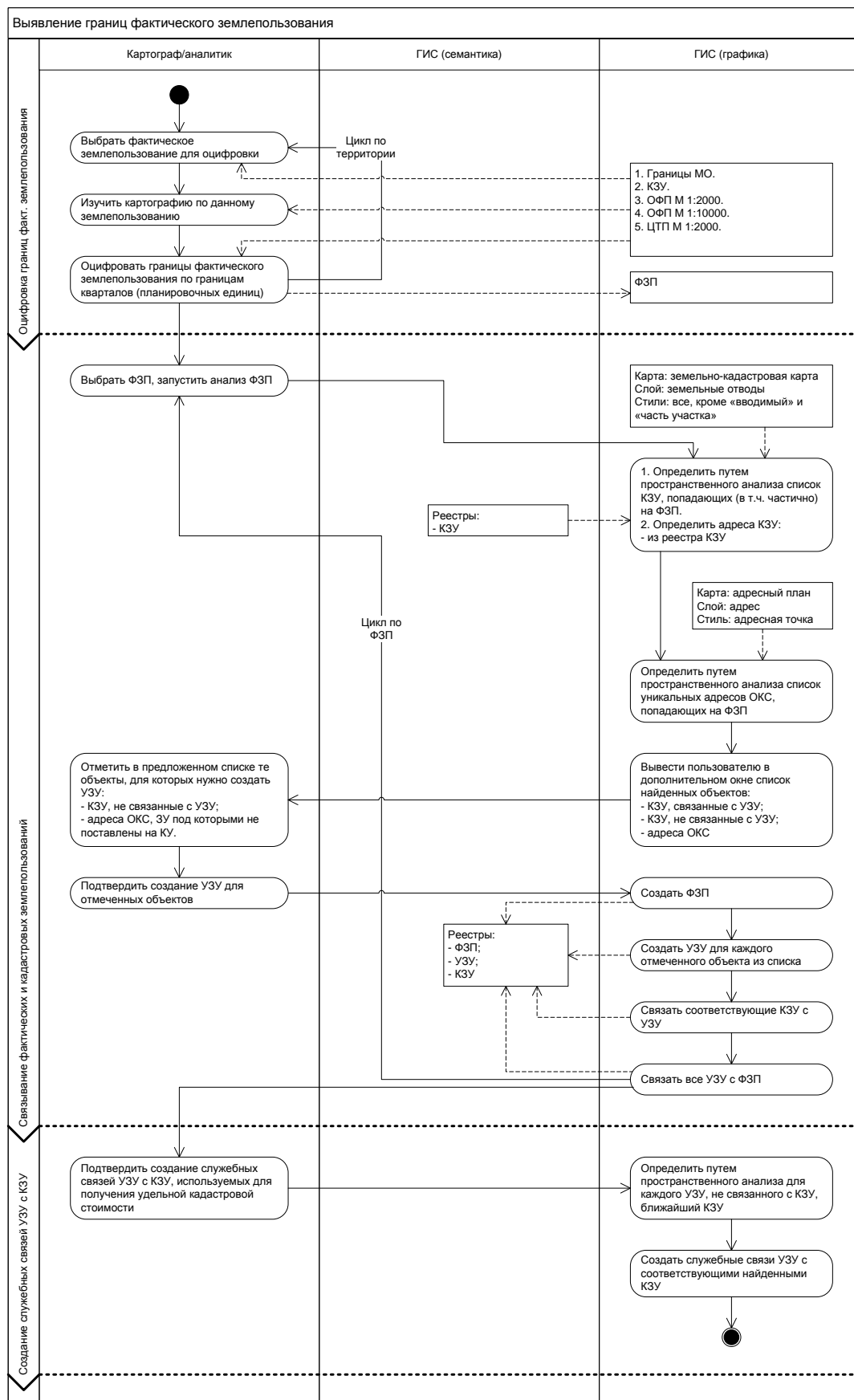


Рис. 3. Алгоритм выявления фактических землепользований

АНАЛИТИЧЕСКАЯ ОБРАБОТКА ДАННЫХ

Предварительный анализ загруженных и обработанных данных выявил следующие особенности:

на кадастровом учете стоят земельные участки, не имеющие координатного описания (на карте они показаны условным знаком внутри соответствующего кадастрового квартала);

имеет место наложение земельных участков (в т. ч. полное), что приводит к необходимости проведения дополнительного анализа и отсеивания «мертвых» земельных участков по совокупности атрибутов;

на учете в ФНС стоят земельные участки, отсутствующие в кадастре;

в кадастре имеются участки, отсутствующие в ФНС;

часть кадастровых участков не представляется возможным отнести к какому-либо фактическому землепользованию.

ОЦЕНКА ПОТЕНЦИАЛА СОБИРАЕМОСТИ ЗЕМЕЛЬНОГО НАЛОГА

Для оценки потенциала по сбору земельного налога разработан автоматизированный программный модуль в составе геоинформационной системы. Оценка производится путем сопоставления ФЗП, кадастровых данных и сведений ФНС.

Алгоритм работы программного модуля показан на (рис. 4). Пользователь задает начальные параметры расчета: фильтры, отсеивающие земельные участки по различным критериям, а также определяет налоговые ставки в зависимости от вида разрешенного использования земельного участка. После чего модуль обрабатывает по заданному алгоритму.

В результате программный модуль выдает печатную форму отчета, в которой отражены:

1. Сумма потенциального земельного налога (ЗН) в разрезе налоговых ставок:

по КЗУ, имеющимся в Росреестре и ФНС;

По КЗУ, имеющимся только в Росреестре;

по неучтенным землям;

2. Сумма исчисленного ЗН по данным ФНС.

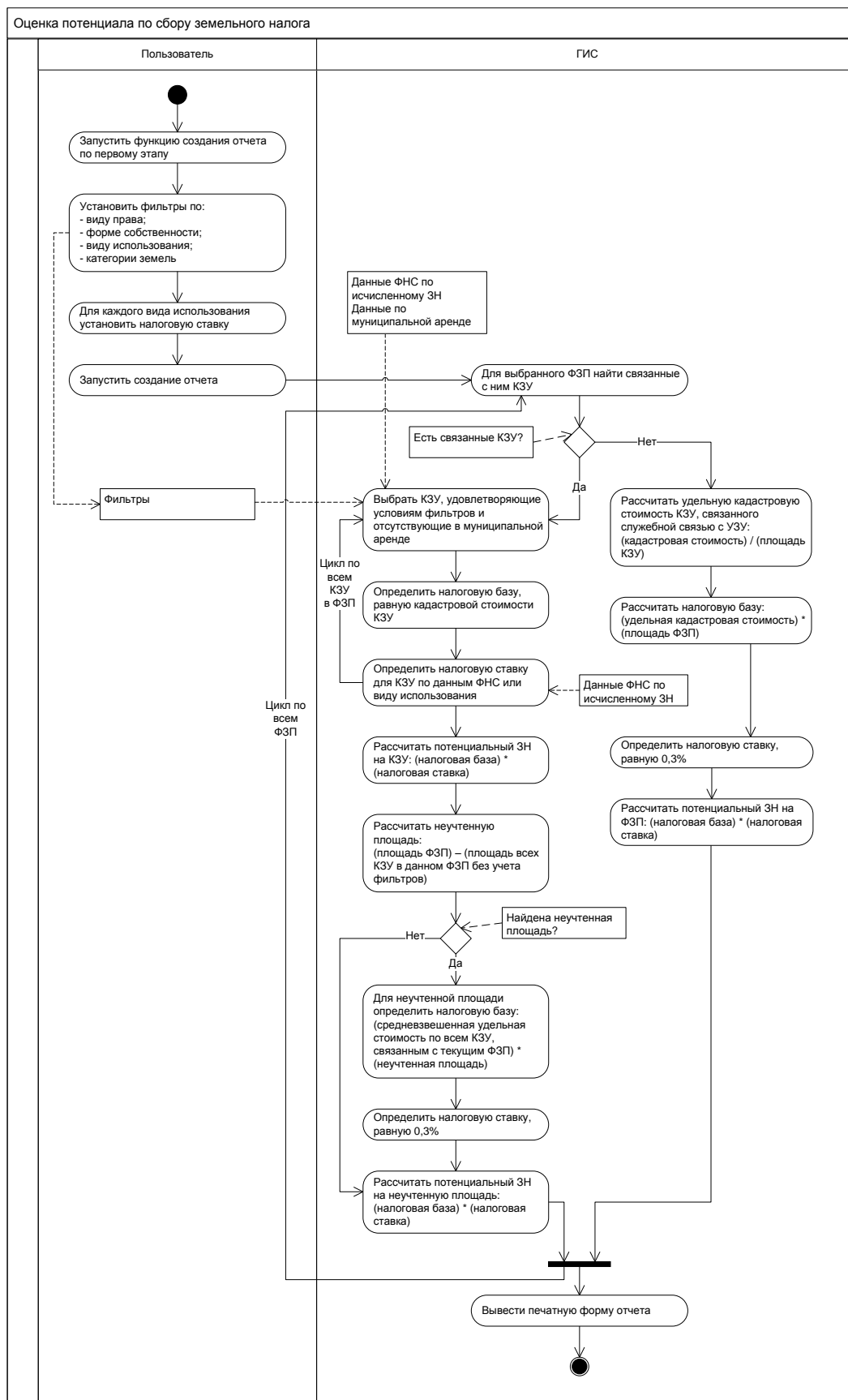


Рис. 4. Оценка потенциала собираемости земельного налога

Алгоритм оценки основывается на следующих допущениях:

1. Налоговая ставка для неучтенного землепользования принята как минимальная налоговая ставка в связи с отсутствием данных о видах использования неучтенного землепользования;

2. Средневзвешенная удельная кадастровая стоимость используется при расчете для неучтенного землепользования в связи с отсутствием кадастровой стоимости, установленной органом, осуществляющим кадастровый учет, ведение государственного кадастра недвижимости и государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним. Средневзвешенная удельная кадастровая стоимость определяется следующим образом:

суммируются кадастровые стоимости всех КЗУ, связанных с ФЗП;

суммируются площади всех КЗУ, связанных с ФЗП;

определяется средневзвешенная удельная кадастровая стоимость как отношение суммарной кадастровой стоимости и суммарной площади.

3. Для участков, отведенных для жилищного строительства, не применяется повышающий коэффициент.

КОЛИЧЕСТВЕННАЯ ОЦЕНКА ПРИЧИН

В качестве причин недобора рассматриваются причины, описанные в п. 0:

1. Земельный участок (ЗУ) или его часть отсутствует на кадастровом учете в Росреестре (неучтенное землепользование);

2. Данные по ЗУ в РР неполные;

3. Права на ЗУ отсутствуют в РР (незарегистрированные права);

4. ЗУ отсутствует на налоговом учете в ФНС.

Результатом количественной оценки каждой причины являются два важных показателя:

- частота возникновения причины (измеряется в штуках ЗУ, для которых возникла данная причина, и в процентах от общего

количества случаев возникновения всех причин; для причины 1 данный параметр не оценивается);

- упущенный ЗН из-за причины (рассчитывается в рублях как разница между потенциальным ЗН и исчисленным ЗН из ФНС; рассчитывается также в % от общего упущенного ЗН из-за всех причин).

Количественная оценка причин недобора земельного налога производится в автоматическом режиме средствами специального программного модуля. Алгоритм работы модуля показан на рис. 5.

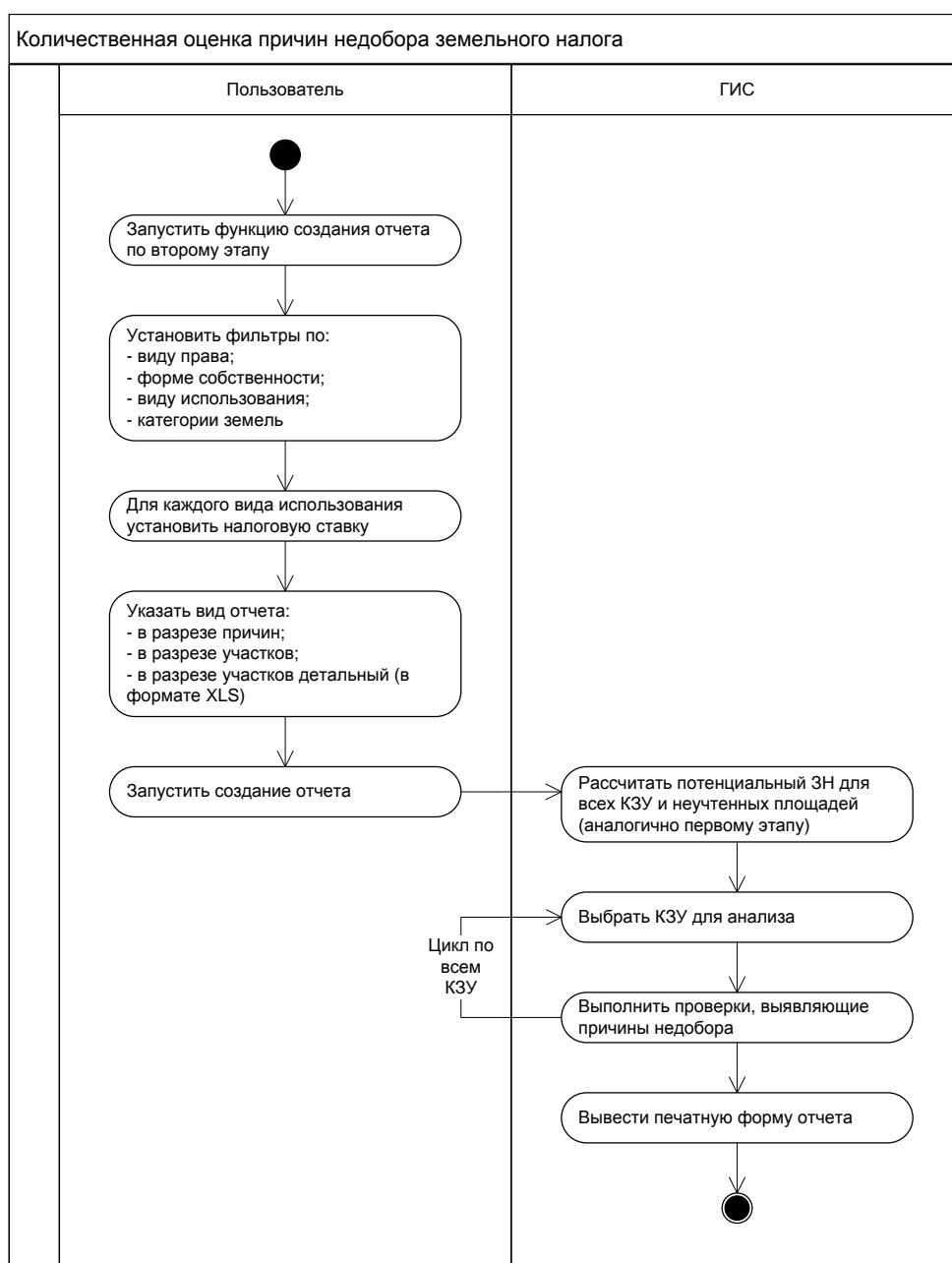


Рис. 5. Алгоритм количественной оценки недобора земельного налога

Пользователь задает начальные параметры расчета: фильтры, отсеивающие земельные участки по различным критериям; вид отчета. После этого модуль обрабатывает по заданному алгоритму.

В результате выдается печатная форма отчета, в которой содержится следующая информация:

- 1.1. В разрезе причин:
 - 1.1.1. Причины недобора.
 - 1.1.2. Частота возникновения каждой причины (в шт. ЗУ).
 - 1.1.3. Процентное отношение частот возникновения каждой причины (в % от общего количества).
 - 1.1.4. Упущенный ЗН из-за каждой причины (в руб.).
 - 1.1.5. Процентное отношение упущенного ЗН из-за каждой причины (в % от общего упущенного ЗН).
- 1.2. В разрезе участков:
 - 1.2.1. Земельные участки.
 - 1.2.2. Перечень причин, из-за которых возник упущенный ЗН, по каждому участку.
 - 1.2.3. Потенциальный ЗН.
 - 1.2.4. Исчисленный ЗН из ФНС.
 - 1.2.5. Упущенный ЗН по каждому участку.
- 1.3. В разрезе участков детальный (в формате MS Excel):
 - 1.3.1. Земельные участки.
 - 1.3.2. Перечень причин, из-за которых возник упущенный ЗН, по каждому участку.
 - 1.3.3. Потенциальный ЗН.
 - 1.3.4. Исчисленный ЗН из ФНС.
 - 1.3.5. Упущенный ЗН по каждому участку.
 - 1.3.6. Детализация каждой причины.

ДЕТАЛЬНЫЙ АЛГОРИТМ ОПРЕДЕЛЕНИЯ ПРИЧИН НЕДОБОРА

Для количественной оценки причин недобора возникает необходимость отнести сумму упущенного налога, возникшую на каждом участке, к конкретной причине, из-за которой возник этот недобор.

Приведенная схема (рис. 6) объясняет механизм непосредственного определения причин недобора на каждом земельном участке.

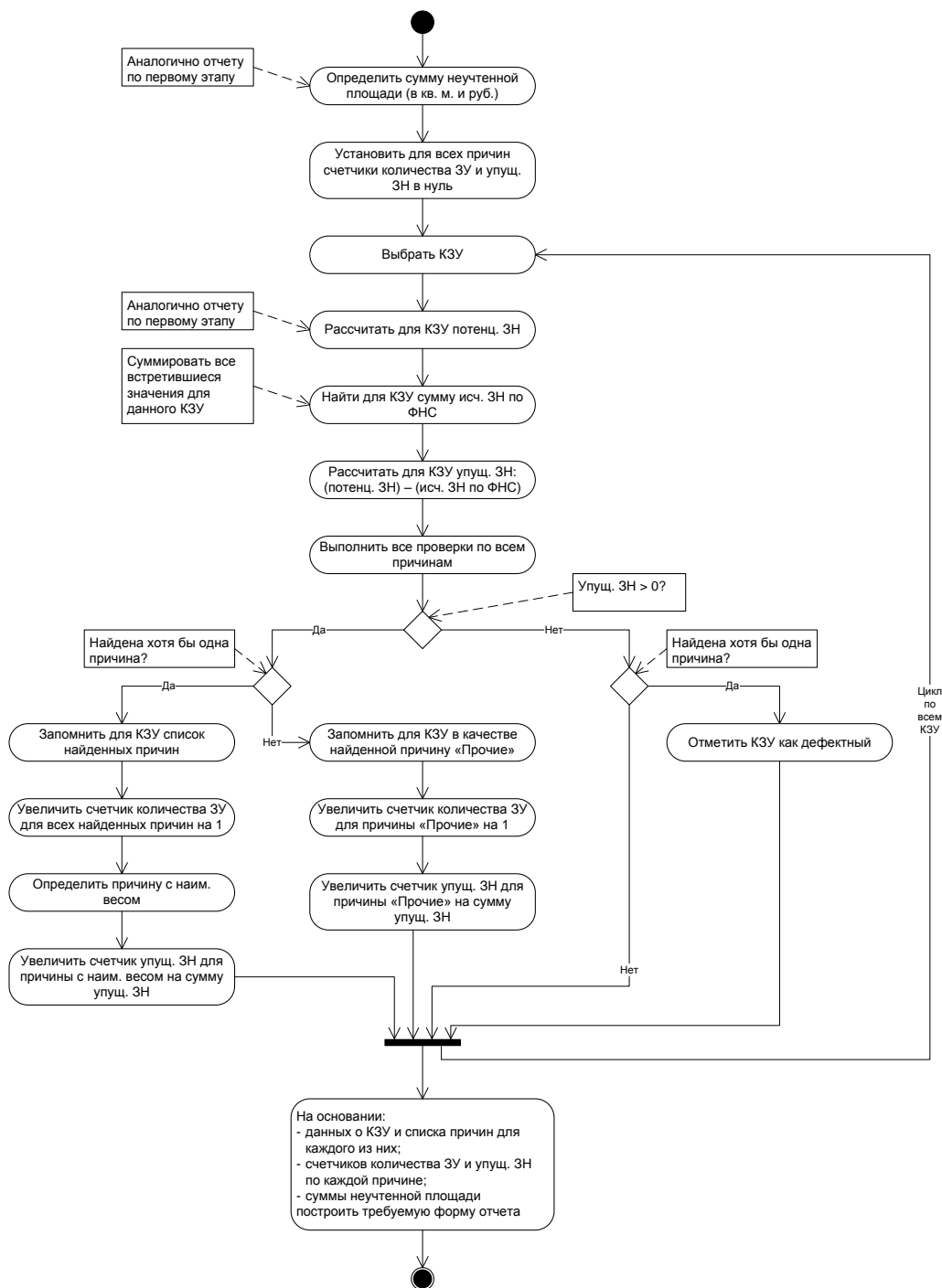


Рис. 6. Алгоритм определения причин недобора

Определение конкретной причины недобора для каждого участка основывается на допущении, что для каждого участка существует только одна первопричина, из-за которой возникает недобор.

Для определения причин использован механизм указания весов причин. Вес причины – это числовая характеристика, определяющая порядок ее участия в недоборе. В некотором роде вес причины является приоритетом этой причины. Причине с наименьшим весом приписывается вся сумма недобора, имеющаяся по земельному участку.

Весы причин выбраны таким образом, чтобы результаты анализа не противоречили причинно-следственным отношениям, существующим между самими причинами. Для включения дополнительных причин в анализ предусмотрена возможность корректировки весов причин.

Следует обратить внимание, что неучтенное землепользование (как одна из причин) не участвует в данном механизме, поскольку она в рамках данной методики не относится к конкретным земельным участкам.

В случае если упущенный налог на участке положителен и не найдено ни одной причины, сумма упущенного налога будет отнесена на счет условной причины «Прочие».

В случае если на участке отсутствует упущенный налог, но при проверке были обнаружены причины недобора, такой участок будет помечен в отчете как дефектный. Данная ситуация является нештатной и свидетельствует об имеющихся противоречиях в исходных данных.

Таким образом, в статье описан комплекс организационных и технических средств, позволяющих определить общий уровень собираемости земельного налога на произвольной территории, а также выявить всех неплательщиков с определением размера и причин неуплаты. Результатом описанной методологии является массив данных, необходимый и достаточный для проведения систематической и адресной работы по устранению причин недобора земельного налога. И, как следствие, повышения уровня доходной части местных бюджетов.

Summary

Methodological developments were shown by LLC «Tech 2000», aimed at revelation the total collection level of the land tax, detection of defaulters, causes and dimensions of nonpayment with the help GIS technology. The methodology was tested in the Ufa district of the Republic of Bashkortostan, in Verkhneuralsk district of Chelyabinsk region and in district of Shekino of Tula region.