

Из постановления Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 5 февраля 1999 года № 4 (155) “Об аналитической записке “Поступление и эффективность использования средств земельного налога”:

Одобрить содержание, выводы и предложения аналитической записки.

Поддержать предложение аудитора Счетной палаты С.П. Опеньшиева о направлении аналитической записки в Комитет Государственной Думы по аграрным вопросам и Комитет по бюджету, налогам, банкам и финансам; в Комитет Совета Федерации по аграрной политике и комитет по бюджету, налоговой политике, финансовому, валютному и таможенному регулированию, банковской деятельности; заместителю Председателя Правительства Российской Федерации Г.В. Кулику.

АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА

“Поступление и эффективность использования средств земельного налога”

Формирование земельных отношений в рыночных условиях предполагает проведение единой национальной государственной земельной политики, которая должна охватывать все виды землепользования в сельском, городском и других секторах пользования.

В основе единой национальной государственной земельной политики одним из направлений должно быть повышение плодородия почв России. Неудовлетворительное состояние сельскохозяйственных угодий и постоянно снижающееся их плодородие – одна из причин неустойчивого развития сельскохозяйственного производства в стране.

Основным источником финансирования мероприятий, направленных на повышение плодородия земель, является земельный налог. Но этот источник, по нашим данным, используется неэффективно и не всегда целенаправленно.

В соответствии с коэффициентами индексации ставок земельного налога, установленными законами о федеральном бюджете на 1995, 1996 и 1997 годы, Федеральным законом от 28.10.98 г. № 162-ФЗ “О ставках земельного налога в 1998 году” и постановлениями Правительства Российской Федерации от 7.06.95 г. № 562 “Об индексации ставок земельного налога в 1995 году” и от 3.04.96 г. № 378 “Об индексации ставок земельного налога в 1996 году”, поступления этих средств прогнозировались в следующих объемах:

в 1995 году – 3107,8 млн. рублей*;

в 1996 году – 4661,7 млн. рублей;

в 1997 году – 9949,6 млн. рублей;

в 1998 году – 10739 млн. рублей.

Всего за четыре года в бюджетную систему страны должно было поступить 28458,1 млн. рублей.

Результаты проверки полноты формирования и целевого использования средств земельного налога в 1995-1997 годах, проведенной Счетной палатой, показали, что за эти годы в бюджетную систему страны поступило средств земельного налога и арендной платы за землю в размере 18199,2 млн. рублей. В 1998 году, по данным Госналогслужбы России, поступление земельных платежей составило 11027,6 млн. рублей. Сбор земельных платежей за четыре года составил 102,7 % к прогнозируемому объему.

При полном обеспечении прогнозируемого сбора земельных платежей в бюджетную систему страны не удалось в 1995-1998 годах в полном объеме централизовать поступления платы за землю в федеральный бюджет.

Законами о федеральном бюджете на 1995, 1996, 1997 и 1998 годы предусматривалось поступление на бюджетные счета Главного управления федерального казначейства Минфина России соответственно 322,1, 1099,1, 2415,9 и 2619,6 млн. рублей указанных платежей.

Однако Минфин России и органы исполнительной власти многих субъектов Российской Федерации в нарушение налогового и бюджетного законодательства не обеспечили перечисления средств от платы за землю в федеральный бюджет в размерах, предусмотренных бюджетными назначениями. В результате в доход федерального бюджета, по данным Минфина России, в 1995 году

* Здесь и далее – в денонмированных рублях.

поступило 189,7 млн. рублей; в 1996 году – 383,7 млн. рублей; в 1997 году – 1070,4 млн. рублей. Таким образом, задолженность регионов перед федеральным бюджетом за эти годы составила 2193,5 млн. рублей.

При этом, если в 1995 году все средства в федеральный бюджет поступили в денежной форме, то в 1996 году централизовано 383,7 млн. рублей, в том числе 330 млн. рублей – в денежной форме и 53,7 млн. рублей – путем проведения взаимозачетов в различных формах; в 1997 году - из 1070,4 млн. рублей средств земельного налога и арендной платы,

зачисленных в доход федерального бюджета, 963,3 млн. рублей поступило в денежной форме, 107,1 млн. рублей – в различных формах взаимозачетов.

В 1998 году, по данным Госналогслужбы России, фактически централизовано в федеральный бюджет 1465,9 млн. рублей, или 56 % от объема, предусмотренного Федеральным законом "О федеральном бюджете на 1998 год". Тенденции поступления земельных платежей характеризуются следующими данными.

Анализ поступления земельных платежей

(млн. рублей)

	1995 г.	1996 г.	1997 г.	1998 г.	За 1995-1998 гг.
Прогноз поступления земельных платежей	3107,8	4661,7	9949,6	10739	28458,1
Поступления земельных платежей, по данным Госналогслужбы России	3342,1	5349,5	9507,6	11027, 6	29226,8
% поступления земельных платежей	107,5	114,8	95,6	102,6	102,7
Предусмотрено централизовать в федеральный бюджет	322,1	1099,1	2415,9	2619,6	6456,7
Фактически поступило в федеральный бюджет	189,7	383,7	1070,5	1465,9	3109,8
% фактической централизации	58,9	34,9	44,3	56,0	48,2
% отчисления в федеральный бюджет от общего поступления земельных платежей по плану	10,4	23,6	24,3	24,4	22,7
% отчисления в федеральный бюджет от общего поступления земельных платежей фактически	5,7	7,2	11,3	13,3	10,6

Одной из основных причин низкой собираемости средств земельного налога в федеральный бюджет до середины прошлого года было то, что в соответствии с правовыми нормами, предусмотренными статьей 18 Закона Российской Федерации "О плате за землю", эти средства зачислялись на счета органов местного самоуправления. Централизация средств земельного налога и арендной платы из местных бюджетов осуществлялась органами местного самоуправления в бюджет субъектов Российской Федерации, которые должны были соответствующую часть этих средств по установленной норме перечислить в федеральный бюджет. Однако органы исполнительной власти многих регионов не перечисляли средства от платы за землю в федеральный бюджет в размерах, предусмотренных бюджетными назначениями. В течение 1996-1997 годов вообще не

поступали в федеральный бюджет земельные платежи из Республик Башкортостан и Татарстан, Тамбовской, Рязанской, Тульской, Волгоградской, Пермской, Кемеровской областей. Задолженность этих субъектов Российской Федерации перед федеральным бюджетом по земельным налогам за два года составила 535 млн. рублей. Правительство Российской Федерации не принимало мер по взысканию недополученных сумм и применению к ним санкций.

Во исполнение представлений Счетной палаты Российской Федерации, направленных по результатам проведенной в марте-апреле 1998 г. проверки использования средств земельного налога, Правительством Российской Федерации в Государственную Думу был представлен проект федерального закона "О внесении изменений в Закон Российской Федерации "О плате за землю".

Федеральный закон утвержден 25 июля 1998 г. В новой редакции статьей 18 Закона предусмотрено, что плата за землю перечисляется плательщиками земельного налога в соответствии с установленными законодательством Российской Федерации долями на бюджетные счета Российской Федерации в федеральном казначействе, субъекта Российской Федерации, соответствующая часть средств – на бюджетные счета соответствующих органов местного самоуправления.

Кроме того, Правительством Российской Федерации издано распоряжение от 10.08.98 г. № 1099-р, в котором поручено Госналогслужбе России, Минфину России совместно с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации принять меры по полному поступлению в федеральный бюджет средств земельного налога и арендной платы за землю (п.3).

Анализ поступления земельных платежей в федеральный бюджет показывает, что принятие этих документов позволило несколько улучшить собираемость земельного налога и арендной платы за землю в целом по России. Так, если до 1.08.98 г. (до принятия законодательных документов) процент отчисления земельных платежей в федеральный бюджет составлял 12,1 %, то за период с 1.08.98 г. по 1.01.99 г. – 14 процентов.

В то же время в отдельных регионах требования Федерального закона и распоряжения Правительства Российской Федерации не выполняются. Например, в Омской, Кировской и ряде других областей во второй половине 1998 г. доля отчислений в федеральный бюджет от общего поступления земельных платежей не выросла, а даже снизилась.

В Московской и Новосибирской областях в результате бесконтрольности со стороны Минфина России процесс перехода на казначейскую систему регулирования платы за землю по уровням бюджетов не осуществлен, в результате чего в федеральный бюджет не перечислено этими регионами соответственно 280,3 и 37,5 млн. рублей.

Проверкой установлено, что за три года Минсельхозпроду России и Госкомзему России выделено средств земельного налога в размере

1633,2 млн. рублей, или на 2203,8 млн. рублей меньше, чем предусматривалось законами о федеральном бюджете по подразделу “Земельные ресурсы”. При этом Минфин России допускает отвлечение денежных средств земельного налога, поступающих на бюджетные счета, и проведение взаимозачетов в пределах полученных средств. В 1996–1997 годах взаимозачет проведен в объеме 963,5 млн. рублей, в результате 64,4% финансовых ресурсов направлено получателям в конце года, что нарушает организацию проведения предусмотренных работ.

В 1998 году из 1465,9 млн. рублей средств земельного налога, централизованных в федеральный бюджет, Минсельхозпроду России и Госкомзему России по состоянию на 20.01.99 г. было выделено всего 491,2 млн. рублей (см. приложение). Минсельхозпроду России на реализацию мероприятий программы “Плодородие” выделено 384,5 млн. рублей, из которых 185,8 млн. рублей уплачено за работы по ликвидации последствий засухи и других стихийных бедствий, не имеющих непосредственного отношения к проблемам повышения плодородия почв. Следовательно, профинансированы работы, связанные с повышением плодородия почв за счет средств земельного налога, всего на 198,7 млн. рублей против 1833,9 млн. рублей, которые предусмотрены Федеральным законом “О федеральном бюджете на 1998 год”.

Поступившие в Минсельхозпрод России бюджетные средства земельного налога (11,4 млн. рублей) в 1995 году в полном объеме были выделены на содержание и ремонт государственных мелиоративных систем и на работы, связанные с агрохимическим обследованием земель сельскохозяйственного назначения. В последующие годы направления использования средств земельного налога были резко увеличены. В частности, средства земельного налога были выделены департаменту пищевой и перерабатывающей промышленности на закладку и уход за виноградниками, Росрыбхозу – на рыбохозяйственную мелиорацию. Это не способствует концентрации выделяемых ресурсов на наиболее значимых объектах и повышению эффективности их использования.

Финансирование статьи “Земельные ресурсы” по Минсельхозпроду России

Назначение перечислений	1996 год	1997 год	1998 год	1996-1998 гг.
-------------------------	----------	----------	----------	---------------

	тыс. руб.	%	тыс. руб.	%	тыс. руб.	%	тыс. руб.	%
Минсельхозпрод России	18590 0	100	10221 06	100	38452 0	100	15925 26	100
в том числе:								
Мелиоративные мероприятия	16340 0	87,9	81863 3	80,1	32894 0	85,6	13109 73	82,3
Агрообслуживание и агрохиммелиорация	14000	7,5	27231	2,7	22400	5,8	63631	4,0
Агролесомелиорация	5400	2,9	11683	1,1	7560	2,0	24643	1,5
Многолетние насаждения	3100	1,7	38714	3,8	11300	2,9	53114	3,3
Закладка и уход за виноградниками	-	-	10769 2	10,5	2100	0,6	10979 2	6,9
Подготовка болот для добычи торфа	-	-	6373	0,6	3920	1,0	10293	0,7
Росрыбхоз	-	-	11780	1,2	7000	1,8	18780	1,2
Департамент строительства	-	-	-	-	1300	0,3	1300	0,1

Госкомзему России на мероприятия по улучшению землеустройства и землепользования, осуществляемые за счет средств земельного налога, за четыре года (1995-1998 гг.) выделено 520,5 млн. рублей. Выделенные средства использовались на финансирование проектно-изыскательских и научно-исследовательских работ, выполняемых институтами по прямым договорам, в размере 271, 9 млн. рублей, перечислено региональным комитетам на выполнение работ по ведению земельного кадастра и улучшению землеустройства и землепользования 248,6 млн. рублей.

Из-за крайне низкого финансирования государственной программы повышения плодородия почв среднегодовые объемы работ по агрохиммелиорации в 1996 –1997 годах сократились по сравнению со среднегодовыми объемами 1986 –1990 годов в 14 раз. В результате резкого их снижения в земледелии Российской Федерации за последние годы сложился отрицательный баланс питательных веществ.

В критическом положении оказалась мелиорация земель. Объемы работ на ее проведение сократились в 31 раз.

Практически свернуты землеустроительные работы, проводимые за счет федерального бюджета, тормозится создание земельного кадастра, не выполняются работы по сплошной инвентаризации земель.

В прошлом году фактически прекращены работы по гипсованию и мелиоративной обработке солонцов, выполнение показателей

по мелиорации земель составляет 2-3 % от задания на год. За девять месяцев 1998 г. известкование выполнено на площади 283,3 тыс. га (5,7 % от задания), фосфоритование – на 18,7 тыс. га (1 %), поставки минеральных удобрений составили 0,81 млн. т в действующем веществе (9 % от потребности).

Из-за значительного уменьшения объемов финансирования снизился технический уровень мелиоративных систем и ухудшилось их техническое состояние. В основном из-за неисправности мелиоративных систем и сооружений, дождевальной техники значительные площади орошаемых земель не поливаются. В 1998 году по Российской Федерации в план полива было включено 2,7 млн. га (57 % от наличия), из которых на 1 августа полито только 1,9 млн. га, вследствие чего с орошаемых угодий, по расчетным данным, недополучено продукции растениеводства на сумму более 1,2 млрд. рублей.

Таким образом, средства земельного налога, являющиеся основным источником финансирования мероприятий по повышению плодородия земель, их оценке и мониторингу, в федеральном бюджете централизуются не в полном объеме. Это обусловлено, с одной стороны, невыполнением обязательств регионов по перечислению названных средств в федеральный бюджет, с другой – низкой требовательностью Минфина России к регионам-должникам.

Минфин России и Минсельхозпрод России средства земельного налога используют

неэффективно и не всегда по целевому назначению.

В результате не выполняются мероприятия, предусмотренные программой “Плодородие”, что приводит к необратимым последствиям и выбытию из оборота земель сельскохозяйственного назначения и, как следствие, потере продовольственной безопасности России.

Кроме того, свернуты землеустроительные работы, тормозится создание земельного кадастра, не выполняются работы по сплошной инвентаризации земель, в результате чего бюджеты всех уровней недополучают значительные финансовые средства.

В этой связи для устранения вышеназванных проблем необходимо:

1. Ускорить принятие федерального закона “О государственном земельном кадастре”, что позволит усилить государственный контроль за использованием и охраной земель.

2. Обеспечить завершение работ по созданию земельного кадастра и сплошной инвентаризации земель. Переход к налогообложению земли от ее кадастровой оценки и обоснованной платы за землю дополнительно может дать около 5 млрд. рублей.

3. Провести уточнения налогооблагаемых площадей, которые, по данным Госкомзема России, могут быть увеличены с 268,5 до 700 млн. га. Это повысит сбор земельных платежей не менее чем на 12 млрд. рублей.

4. Обеспечить поступление из регионов в доход федерального бюджета средств земельного налога и арендной платы за землю в объемах, предусмотренных законами о федеральном бюджете. При доведении трансфертов до субъектов Российской Федерации целесообразно учитывать их задолженность перед федеральным бюджетом по земельному налогу и арендной плате за землю.

5. При подготовке законодательных актов следует предусмотреть усиление ответственности землепользователей за невыполнение или некачественное выполнение обязательных почвоохранных мероприятий, включая прекращение их прав на землю за систематическое нарушение почвозащитных технологий, а также материальную ответственность проектных, строительных и других организаций, чья деятельность привела к развитию деградационных процессов и снижению плодородия почв.

6. Учитывая, что в настоящее время значительная часть средств земельных платежей остается в регионах, целесообразно проверить целевой характер их использования.

7. Усилить ответственность Минфина России за целевое расходование средств земельного налога и арендной платы за землю и перечисление их в строгом соответствии с утвержденными предназначениями, а также обеспечить в 1999 году регулирование поступлений платы за землю по уровням бюджетов через казначейскую систему, исключив практику проведения денежных зачетов на федеральном уровне по этому виду налога, так как он является местным налогом и не относится к числу регулирующих видов налогов.

8. В целях повышения ответственности регионов за своевременное и полное перечисление земельного налога в федеральный бюджет целесообразно ввести в бюджетное законодательство норму, в соответствии с которой можно было бы взыскивать с территориальных финансовых органов плату за время нахождения указанных платежей в обороте местных бюджетов в размере действующей ставки рефинансирования Банка России, увеличенных на 10 процентных пункта, а также предусмотреть административный штраф, налагаемый на должностных лиц, виновных в неперечислении необоснованно зачисленных на доходные счета региональных и местных бюджетов сумм, подлежащих зачислению в федеральный бюджет.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

С. П. ОПЕНЫШЕВ

**Приложение
к аналитической записке**

Планируемое и фактическое распределение средств земельного налога и арендной платы за землю,
централизуемых в федеральный бюджет

(млн.
рублей)

Годы	Предусмотрено получить в федеральный бюджет	Из них планировалось направить			Фактически		в том числе:							
							Минсельхозпрод России				Госкомзем России			
		Минсельхозпроду России	Госкомзему России	Другим получателям средств	поступило	Профинансировано	Всего	% финансирования от плана	в т. ч. поступило деньгами	% от объема финансирования	Всего	% финансирования от плана	в т. ч. поступило деньгами	% от объема финансирования
1995	322,1	51,0	219,5	51,5	189,7	136,9	11,4	22,3	11,4	100	125,5	57,2	125,5	100
1996	1099,0	574,9	524,1	-	383,7	317,4	185,9	32,3	50,9	27,4	131,5	25,1	101,3	77,0
1997	2415,9	1724,6	691,3	-	1070,5	1178,8	1022,1	59,3	193,6	18,9	156,7	22,7	121,3	77,4
1998	2619,6	1833,9	785,7	-	1465,9	491,2 ^{*)}	384,5	21,0	384,5	100	106,7	13,6	106,7	100

^{*)} – по состоянию на 20.01.99 г.