

Территории Дальнего Востока с особым экономическим статусом: земельный вопрос

Айсел Зурят кызы Бадалова*, Ольга Синенко

Дальневосточный федеральный университет, г. Владивосток, Россия

Информация о статье

Поступила в редакцию:

08.11.2018

Принята к опубликованию:

25.01.2019

УДК 338.23

JEL R11, R58

Ключевые слова:

особые экономические территории, экономические риски муниципалитетов, резиденты Свободного порта Владивосток, территории социально-экономического развития, местное самоуправление, доходы местных бюджетов

Keywords:

special economic territories, municipalities risks, residents of the Free Port of Vladivostok, local government, incomes of local budgets

Аннотация

Дальний Восток – динамично развивающаяся территория, на которую со стороны государства направлен усиленный интерес. Земельный вопрос представляет особую важность для государства и резидентов данных территорий как источник формирования доходов местных бюджетов. В статье проводятся анализ поступлений по земельному налогу в структуре налоговых доходов бюджетов административных центров Дальневосточного федерального округа (ДФО), анализ значимости льготы по земельному налогу для резидентов Свободного порта Владивосток (СПВ) и территорий опережающего социально-экономического развития (ТОСЭР). Исследованы практика получения земельных участков резидентами СПВ и ТОСЭР, а также взаимоотношения резидентов с Департаментом земельных отношений.

Territories of Special Economic Status in the Far East: Land Issue

Aysel Zuriat kizi Badalova, Olga Sinenko

Abstract

The Far East today is a dynamically developing region, the heightened government interest is aimed at to attract investments into the Far Eastern Federal District economy. One of the directions for the regional development is the establishment of the Free Port of Vladivostok and the territories of Social and Economic Development, where the residents are substantially supported by the state. The land issue is important both for the residents of these territories and for the state as the main source of the local budgets formation. The article analyzes the receipts from the land taxes in the structure of the budgets tax incomes of the Russian Far East Region administrative centers as one of the major taxes, that form the local budgets. In addition, the land tax is the local one and fully goes into the local budgets. Based on the study of the Free Port of Vladivostok and the

* Автор для связи: badalova_az@students.dvfu.ru

DOI: <https://dx.doi.org/10.24866/2311-2271/2019-1/14-24>

Territories of Social and Economic Development residents, the article analyzes the importance of the land tax benefits for resident companies.

The practice of obtaining land plots by the residents of the Free Port of Vladivostok and the Territories of Social and Economic Development shows that there are some problems for the residents of these economic territories. The author also studies the level of relations between the residents and the Department of land relations and the Corporation for the development of the Far East.

Введение

В соответствии с Федеральным законом № 212-ФЗ «О Свободном порте Владивосток» и № 473-ФЗ «О территориях социально-экономического развития» на территории Дальнего Востока с 2015 г. функционируют особые экономические территории, отличающиеся выгодными для бизнеса преференциями. Большая часть резидентов СПВ зарегистрированы в Приморском крае, в частности, во Владивостоке – 70%. Доля резидентов ТОСЭР в Приморском крае составляет 25%.

В данной работе исследован спектр вопросов, связанных с земельными отношениями в рамках режимов СПВ и ТОСЭР, а также проведён анализ поступлений по земельному налогу в доходную часть бюджетов административных центров ДФО.

Оценка эффективности льгот основана на суммах сокращения налоговой базы в результате предоставления налоговой льготы.

Для оценки эффективности данной льготы необходимы данные, позволяющие оценить уровень выпадающих доходов. Их отсутствие не позволяют произвести такие расчеты.

В своем выступлении на секции Восточного экономического форума-2018 «Модернизация налогового администрирования как фактор инвестиционной привлекательности Дальнего Востока» вице-губернатор Приморского края Татьяна Казанцева озвучила, что на территории Приморского края плательщиками налогов являются 800 резидентов СПВ и ТОСЭР. В рамках данных режимов в консолидированный бюджет Приморского края поступило 4,3 млрд руб. при общем объеме поступлений на сумму 71 млрд руб. с общей суммой налоговых льгот – 1,6 млрд руб., что является значительной суммой недопоступлений в бюджет. Кроме того, теперь все налоговые льготы будут учитываться отдельной строкой как налоговые расходы бюджета, что позволит проводить мониторинг эффективности налоговых льгот, предоставляемых резидентам СПВ и ТОСЭР¹.

Теоретическая основа исследования

Местное самоуправление является основой развития любой территории, а ее финансовая самостоятельность – основным рабочим инструментом. Финансовая самостоятельность муниципалитетов формируется из налоговых, неналоговых и безвозмездных поступлений.

Земельный налог и иные поступления, связанные с земельными отношениями (арендная плата за землю, находящуюся в муниципальной собственности, средства от продажи земли и т. д.) также являются важной составляющей доходной части бюджетов муниципалитетов. Создание особых экономических

¹ Модернизация налогового администрирования как фактор инвестиционной привлекательности Дальнего Востока – трансляция сессии ВЭФ-2018 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://forumvostok.ru/programme/?theme=10879>

территорий влечет за собой формирование законодательных, политических, организационных, инфраструктурных, социальных, экономических и экологических рисков [1]. Наибольший интерес в рамках данного исследования представляют экономические риски, которые непосредственно связаны с потерей средств местных бюджетов. На рис. 1 представлены виды экономических рисков.

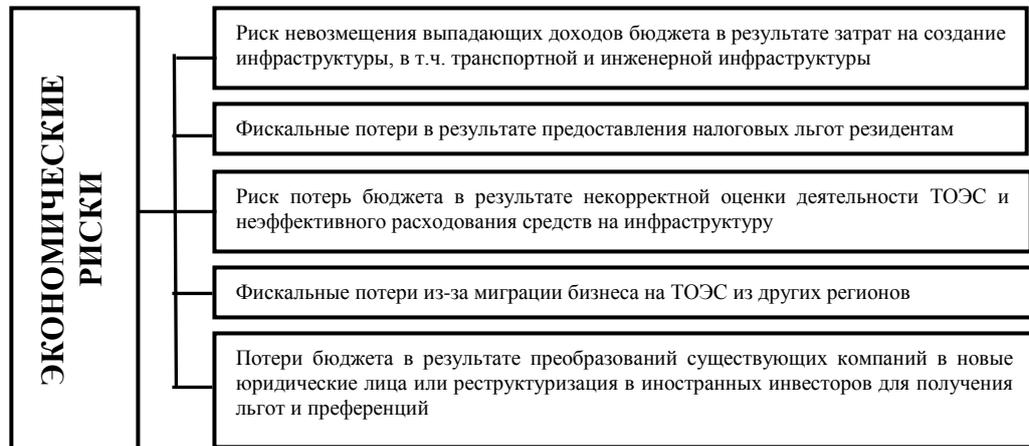


Рис. 1. Экономические риски для муниципалитетов при создании и функционировании территорий с особым экономическим статусом

Источник: составлено авторами на основе [1], [2], [3]

Экономическими рисками государства являются прежде всего потери в результате предоставления льгот по налогам, а также затраты государства на создание и функционирование инфраструктуры.

При этом нет гарантии, что эти затраты будут возмещены, а особые экономические территории в дальнейшем будут успешно развиваться. Правильная оценка экономических рисков во многом предопределяет развитие бизнеса в условиях упрощенного его ведения. В связи с этим, оценка эффективности льгот, анализ значимости предоставляемых преференций, и анализ использования данных преференций является актуальным.

Методологическая основа исследования

В статье используются как количественные, так и качественные методы исследования. К качественным методам относится анализ нормативно-правовых актов в области бюджетного и налогового регулирования местных бюджетов. К количественным – сбор, систематизация и синтез, обработка данных, горизонтальный и вертикальный анализ финансовой отчетности административных центров ДВФО, сравнительный анализ темпов роста земельного налога, подлежащей к уплате, и суммы выпадающих доходов по земельному налогу (суммарный объем), проведение анкетирования резидентов СПВ и ТОСЭР, анализ полученных результатов с помощью общестатистических методов.

На момент проведения анкетирования резидентами СПВ являлись 556 компаний, резидентами ТОСЭР – 248. Выборка исследования включает в себя 126 респондентов: 99 – резиденты СПВ, и 27 – резиденты ТОСЭР, что объясняется, прежде всего, отсутствием контактных данных руководителей компаний,

географической удаленностью и нежеланием резидентов участвовать в анкетировании.

Обсуждение полученных результатов

В структуре налоговых доходов бюджетов административных центров ДВФО значительную долю занимает земельный налог, который является местным, и в нормативе 100% зачисляется в местные бюджеты.

Наибольший объем налоговых поступлений приходится на бюджет г. Южно-Сахалинска – 9386,1 млн руб., однако доля поступлений по земельному налогу относительно невысокая – 2% (208,4 млн руб.). В доходной части бюджета г. Владивосток сумма налоговых поступлений составила 6777,2 млн руб., из них 1428,5 млн руб. – доходы по земельному налогу (21%). В структуре налоговых доходов Благовещенска земельный налог составляет 17%, г. Хабаровска – 10% (рис. 2).

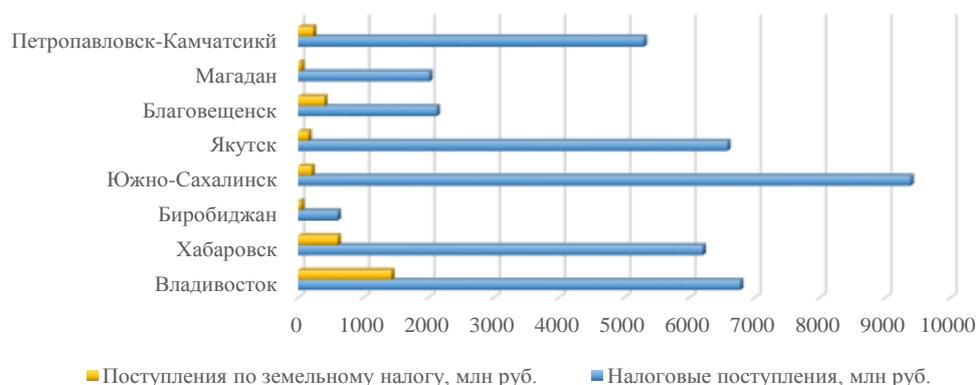


Рис. 2. Поступления по земельному налогу в общем объеме налоговых доходов бюджетов административных центров ДВФО, 2017 г.

Источник: составлено авторами на основе отчетов об исполнении бюджетов административных центров ДВФО²

Динамика доли земельного налога в структуре налоговых поступлений незначительная: в доходах бюджета г. Владивостока наблюдается снижение на 1%, г. Хабаровска – снижение на 2%, в структуре налоговых доходов г. Биробиджана и г. Благовещенска наблюдается рост доли земельного налога – на 1% и 2% соответственно (рис. 3).

Такая высокая доля налога обусловлена изменением формирования налоговой базы по данному налогу (исчисление налоговой базы по земельному налогу происходит на основании кадастровой стоимости земельного участка)³.

² Официальный сайт Казначейства России. Режим доступа: <http://www.roskazna.ru>

³ Отчет о налоговой базе и структуре начислений по земельному налогу за 2013-2016 гг. по форме №5-МН [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.nalog.ru/rn25>

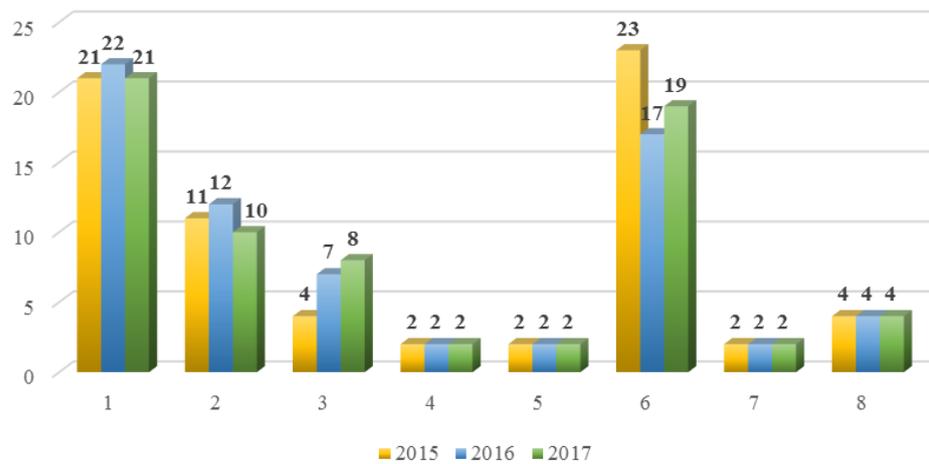


Рис. 3. Динамика доли земельного налога в налоговых доходах бюджетов административных центров ДВФО в 2015–2017 гг., где 1 – Владивосток, 2 – Хабаровск, 3 – Биробиджан, 4 – Южно-Сахалинск, 5 – Якутск, 6 – Благовещенск, 7 – Магадан, 8 – Петропавловск-Камчатский, %

Источник: составлено авторами на основе отчетов об исполнении бюджетов административных центров ДВФО⁴

На примере отчетности Федеральной налоговой службы (ФНС) России по Приморскому краю рассмотрим динамику поступлений земельного налога и выпадающих доходов в связи с предоставлением льгот по данному налогу (суммарный объем льгот). В 2017 г. в консолидированный бюджет Приморского края сумма налогов составила 3 106,4 млн руб., из них сумма налога, не поступившая в бюджет в связи с предоставлением налоговых льгот, составила 639,9 млн руб. (рис. 4).



Рис. 4. Анализ динамики выпадающих доходов по земельному налогу в консолидированном бюджете Приморского края

Источник: составлено авторами на основе отчетности УФНС России по Приморскому краю

⁴ Налоговый кодекс Российской Федерации. Часть вторая [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28165/

Кроме того, в динамике наблюдается увеличение доли выпадающих доходов в общей сумме налога, подлежащей уплате. Так, в 2013 г. показатель составил – 9,6%, а в 2017 г. – 20,6%. Немаловажным также является тот факт, что темпы роста выпадающих налогов превышают темпы роста суммы налога, подлежащей уплате. Эти факторы говорят о том, что риски снижения собственных доходов муниципалитетов достаточно высоки.

По земельному налогу резиденты СПВ и ТОСЭР получают полное освобождение в течение первых пяти лет со дня получения ими статуса резидента (на примере Владивостокского городского округа)⁵. В этой связи, наибольшую актуальность представляет его значимость и необходимость для резидентов.

Исследование, основанное на проведении анкетирования резидентов СПВ, показало следующие результаты: из 99 опрошенных 65% оценили значимость налоговой льготы по земельному налогу выше 5-и баллов по семибалльной шкале, 8% затруднились ответить, и для 6% данная льгота не представляет особой значимости (рис. 5).

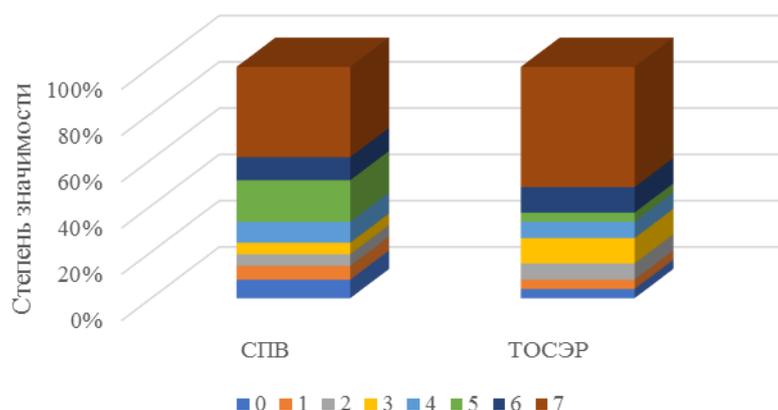


Рис. 5. Значимость для резидентов СПВ и ТОСЭР освобождения от уплаты земельного налога,

где 0 – затрудняюсь ответить, 1 – наименее значимо, 7 – наиболее значимо

Источник: составлено авторами на основе анкетирования

Результаты анкетирования резидентов ТОСЭР показали аналогичные результаты: 18 из 27 опрошенных (69%) оценили значимость льготы по земельному налогу свыше 5-и баллов, 1 резидент затруднился ответить и для 1 резидента данная льгота не представляет особого интереса (рис. 5).

Земельный вопрос довольно актуален среди бизнеса, зарегистрированного в качестве резидента СПВ. Так, еще одной важной льготой как со стороны государства, так и для резидентов по данному вопросу является получение земельного участка в аренду без торгов по кадастровой стоимости.

Анкетирование резидентов СПВ показало, что 73% опрошенных оценили значимость данной преференции свыше 5-и баллов. Для 4% данная льгота значимости не имеет, 14% опрошенных затруднились ответить на данный вопрос. Резиденты ТОСЭР на данный вопрос ответили следующим образом: 19 из 27

⁵ Решение Думы города Владивосток от 28.10.2005 №108. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.primorsky.ru/authorities/documents/296/45394/>

(70%) опрошенных резидентов оценили значимость права получения земельного участка без торгов более «5» баллов. Для 2 резидентов данная льгота не представляет особого интереса, и 1 резидент затруднился ответить на данный вопрос (рис. 6).

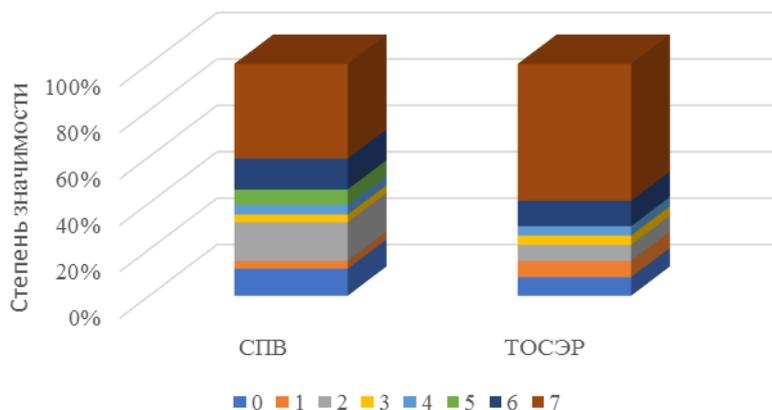


Рис. 6. Значимость для резидентов СПВ и ТОСЭР права получения земельного участка в аренду без торгов, где 0 – затрудняюсь ответить, 1 – наименее значимо, 7 – наиболее значимо
 Источник: составлено авторами на основе анкетирования

Одной из основных целей предпринимателей при вхождении на территорию СПВ и ТОСЭР являлось получение земельного участка для строительства инфраструктурных объектов. На рис. 7 представлена оценка резидентами СПВ достижения данной цели. 20% опрошенных данной цели не достигли, более того, больше половины опрошенных оценили достижение этой цели менее 4 баллов (57% опрошенных). 18% резидентов земельные участки получили, т. е. это каждый пятый резидент.

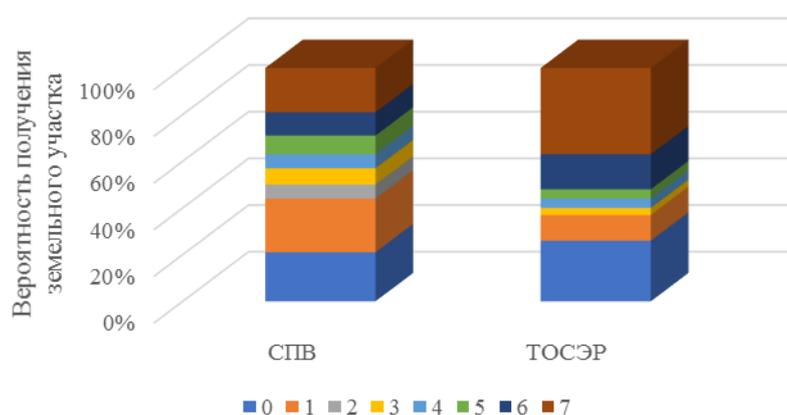


Рис. 7. Получение резидентами земельного участка для строительства инфраструктурных объектов резидентами СПВ и ТОСЭР, где 0 – такая цель не ставилась, 1 – цель не достигнута, 7 – цель достигнута
 Источник: составлено авторами на основе анкетирования

Резиденты ТОСЭР на данный вопрос ответили более положительно: 56% опрошенных получили земельные участки или находятся на стадии получения (свыше 5-и баллов), 11% полностью не достигли данной цели, и 26% такую цель для себя не ставили (рис. 7).

Таким образом, вопрос с получением земельным участком является достаточно проблемным (особенно для резидентов СПВ) и вызывает недовольства у большого количества резидентов. Эти проблемы влекут за собой возникновение не доверительных отношений между властью и бизнесом, что может оказать отрицательное влияние на работе режимов СПВ и ТОСЭР.

Так, 73% опрошенных резидентов СПВ оценили уровень доверия к Департаменту земельных отношений на 4 и менее баллов по 7-и балльной шкале, 11% резидентов полностью доверяют данной структуре местной власти. Уровень доверия резидентов ТОСЭР к департаменту земельных отношений по месту нахождения предприятий намного превышает уровень доверия резидентов СПВ. Результаты анкетирования резидентов ТОСЭР показали следующее: 49% резидентов ТОСЭР оценили доверие выше 5-и баллов, что связано с тем, что резиденты ТОСЭР уже получили свои земельные участки (рис. 8).

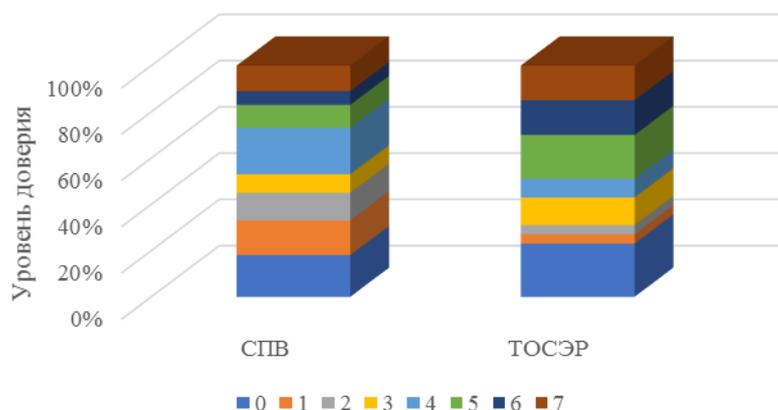


Рис. 8. Уровень доверия резидентов СПВ и ТОСЭР Департаменту земельных и имущественных отношений, где 0 – затрудняюсь ответить, 1 – полностью не доверяю, 7 – полностью доверяю
 Источник: составлено авторами на основе анкетирования

В табл. 1 представлены средние оценки доверия резидентов СПВ и ТОСЭР местным органам власти и институтам развития Дальнего Востока.

Таблица 1
 Средние оценки резидентов СПВ и ТОСЭР на вопрос личного доверия к органам муниципальной власти и Корпорации развития Дальнего Востока

Руководящие структуры и иные субъекты	Средняя оценка резидентов СПВ	Средняя оценка резидентов ТОСЭР
Корпорация развития Дальнего Востока	4,9	4,2
Департамент земельных отношений муниципалитета	3,1	3,6

Источник: составлено авторами на основе результатов анкетирования резидентов СПВ и ТОСЭР

Результаты анкетирования показали, что средний уровень доверия резидентов как СПВ, так и ТОСЭР Корпорации Развития Дальнего Востока намного превышает средний уровень доверия департаменту земельных отношений, что говорит о том, что проблемы с получением земельных участков, которые решаются через департамент земельных и имущественных отношений, вызывают высокий уровень недоверия резидентов к этому органу муниципальной власти.

Сложности с получением земельных участков, можно объяснить тем, что земля, расположенная на территориях СПВ и ТОСЭР, находится в собственности КРДВ, некоторые участки принадлежат Администрации субъектов РФ и муниципалитетов, а также находятся в частной собственности третьих лиц. Возможно, что именно из-за этих причин возникают проблемы с предоставлением земельных участков.

Заключение

Таким образом, земельный вопрос представляет особый интерес как для государства, так и для резидентов особых экономических территорий. Анкетирование резидентов позволило выяснить то, что предоставляемые льготы по местным налогам представляют важность и необходимость для компаний: более 60% компаний-резидентов СПВ и ТОСЭР оценили важность льгот по земельному налогу свыше 5-и баллов по 7-и балльной шкале. Также более 70% опрошенных проявляют особый интерес к такой льготе как получение земельного участка без торгов.

Однако создание и функционирование особых экономических территорий влечет за собой возникновение экономических рисков для муниципалитетов, связанных с потерей и недопоступлением средств в доходную часть местных бюджетов. Анализ финансовой отчетности показал высокую долю земельного налога в налоговых доходах бюджетов административных центров ДВФО: наибольшая доля в доходной части Владивостока (21%), Благовещенска (19%), Хабаровска (10%). Это говорит о важности проведения оценки эффективности налоговых льгот (в том числе и в рамках режимов СВП и ТОСЭР), что будет направлением дальнейших исследований.

У резидентов СПВ и ТОСЭР существуют проблемы с получением земельных участков: более 50% резидентов СПВ не получили земельные участки и оценили достижение данной цели менее 4-х баллов. У резидентов ТОСЭР успехи немного лучше: 56% опрошенных получили земельные участки или находятся на стадии получения (свыше 5-и баллов).

На почве проблем с получением земельных участков наблюдается рост недоверия резидентов СПВ и ТОСЭР к Департаменту земельных отношений. Тем не менее, вопрос обозначен, и данная проблема связана прежде всего с тем, кто является собственником земельных участков.

Направления дальнейших исследований

Следующим этапом исследования будет формирование подходов к оценке налогового потенциала местных бюджетов и эффективности налоговых льгот, предоставляемых резидентам Свободного порта Владивосток, по налогам, формирующим местные бюджеты (земельный налог), а также проведение анализа эффективности. Кроме того, планируется оценить уровень самостоятельности бюджетов всех административных центров ДВФО, и разработать

перечень рекомендаций по повышению налогового потенциала на примере бюджета Владивостокского городского округа.

Список источников / References

1. Синенко О.А. Риски функционирования территорий с особым экономическим статусом. *Экономика и предпринимательство*, 2016, №11–3, сс. 1178–1183. [Sinenko O.A. Riski funkcionirovaniya territorij s osobym jekonomicheskim statusom [Risks associated with the activities of the territories with a special economic status]. *Journal of Economy and entrepreneurship*, 2016, no. 11–3, pp. 1178–1183].
2. Guo Zheng, Elisa Barbieri, Marco R. di Tommaso, Lei Zhang. Development zones and local economic growth: zooming in on the Chinese case. *China Economic Review*, 2016, no. 38. pp. 238–249.
3. Шапкин А.С. Экономические и финансовые риски. Оценка, управление, портфель инвестиций. Москва, «Дашков и К», 2010. 544 с. [Shapkin A.S. Jekonomicheskie i finansovye riski. Ocenka, upravlenie, portfel investicij [Economic and financial risks. Evaluation, management, investment portfolio]. Moscow, «Dashkov and K» Publ., 2010. 544 p.]
4. Синенко О.А., Цыганова Т.Д. Особые экономические зоны России: практика применения налоговых льгот и оценка эффективности. *Вестник УРФУ. серия: экономика и управление*, 2018, №1(17), сс. 166–191. [Sinenko O.A., Cyganova T.D. Osobyje jekonomicheskie zony Rossii: praktika primenenija nalogovyh l'got i ocenka jeffektivnosti [Special economic zones in Russia: practice of application of tax incentives and assessment of efficiency]. *Bulletin of Ural Federal University*, 2018, no. 1(17). pp. 166–191].
5. Черкасов А.И. Некоторые особенности взаимоотношений государства и местного управления в области финансов в странах современного мира. *Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)*, 2018, №5 (45), сс. 71–77. [Cherkasov A.I. Nekotorye osobennosti vzaimootnoshenij gosudarstva i mestnogo upravlenija v oblasti finansov v stranah sovremennogo mira [Certain features of financial relations between the state and local government in the countries of the modern world]. *Bulletin of Institute of State and Law RAS*, 2018, no.5 (45), pp. 71–77].

Сведения об авторах / About authors

Бадалова Айсел Зурят кызы, магистрант образовательной программы «Государственный финансовый контроль», кафедра «Финансы и кредит», Школа экономики и менеджмента, Дальневосточный федеральный университет. 690922 Россия, г. Владивосток, о-в Русский, кампус ДВФУ, корпус G. *E-mail: badalova_az@students.dvfu.ru*

Aysel Z. Badalova, Master Student of the Educational Program «State Financial Control», the Department «Finance and Credit», School of Economics and Management, Far Eastern Federal University. Building G, FEFU campus, Russian Island, Vladivostok, Russia 690922.

E-mail: badalova_az@students.dvfu.ru

Синенко Ольга Андреевна, кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры «Финансы и кредит», Школа экономики и менеджмента, Дальневосточный федеральный университет.

690922 Россия, г. Владивосток, о-в Русский, кампус ДВФУ, корпус G. ORCID ID: 0000-0001-7497-9475. *E-mail: sinenko.oa@dvfu.ru*

Olga A. Sinenko, Candidate of Economic Sciences, Associate Professor, Associate Professor of the Department «Finance and Credit», School of Economics and Management, Far Eastern Federal University. Building G, FEFU campus, Russian Island, Vladivostok, Russia 690922. ORCID ID: 0000-0001-7497-9475. *E-mail: sinenko.oa@dvfu.ru*