

**Т. П. Булахова<sup>1</sup>, В. В. Казаков<sup>2</sup>**

Томский государственный университет  
пр. Ленина, 36, Томск, 634050, Россия  
E-mail: <sup>1</sup> bulahova@fin.admin.tomsk.ru;  
<sup>2</sup> prorektorsv@mail.ru

## **БЮДЖЕТ ТОМСКА. ПРОБЛЕМЫ ДОХОДНОЙ ЧАСТИ**

В последние годы прослеживается ухудшение финансового положения муниципальных образований. Закрепленные за муниципальными образованиями нормативы отчислений от федеральных и региональных налогов существенно сокращают собственные доходы муниципальных образований, что неизбежно приводит к снижению заинтересованности муниципалитетов в развитии налогооблагаемой базы территории. В этой связи рассматривается круг вопросов, связанных с разграничением налоговых полномочий и прав.

Достаточная доходная база местного бюджета – это залог успешного развития территории. Если полномочия органов местного самоуправления не подкреплены соответствующей материально-финансовой базой, то реализация этих полномочий становится нереальной.

Проблема разграничения налоговых полномочий и прав характерна и для бюджетного строительства в России, где в отличие от других федеративных стран ряд вопросов остается предметом нескончаемых дискуссий. В частности, закрепленные за муниципальными образованиями нормативы отчислений от федеральных и региональных налогов существенно сокращают собственные доходы муниципальных образований, что неизбежно приводит к снижению заинтересованности муниципалитетов в развитии налогооблагаемой базы территории.

Кроме того, несовершенство межбюджетных отношений в части долгосрочного закрепления доходных источников по уровням бюджетной системы ведет к снижению роли местных финансов, что неизбежно ведет к тому, что органы местного самоуправления не имеют ни возможностей, ни стимулов к осуществлению перспективного планирования, принятия каких-либо долгосрочных целевых планов и программ из-за неопределенности источников финансирования.

Рассмотрим состояние доходной части местного бюджета в современных условиях на примере муниципального образования город Томск. Налоговый потенциал Томска растет из года в год. И при закреплении субъектом РФ за бюджетом Томска дополнительных нормативов отчислений от таких налогов, как налог на прибыль, акцизы по подакцизным товарам, налог на имущество организаций от своей доли, городской бюджет был бы самодостаточным, т. е. способным обеспечить бюджетные расходы собственными доходами. Сложившаяся практика межбюджетных отношений в Томской области показывает, что из года в год увеличиваются безвозмездные поступления из областного бюджета, что приводит к снижению заинтересованности муниципального образования в развитии налогового потенциала.

Острой проблемой является и то, что у финансового органа местного самоуправления как у органа, формирующего бюджет, нет законных оснований для доступа к информации, имеющейся у налоговой службы. Органы Федеральной службы государственной статистики предоставляют информацию на платной основе, что неизбежно приводит к увеличению расходной части местных бюджетов.

Решить проблему может только принятие федерального закона о взаимодействии финансовых и налоговых органов по обмену информацией, где, в частности, будет установлена возможность обмена информацией для служебного пользования. Кроме того, необходимо законодательно закрепить принципы взаимодействия органов местного самоуправления,

статистики, казначейства и государственных внебюджетных фондов по вопросу предоставления необходимой информации, обеспечивающей формирование и исполнение, отчетность и контроль за исполнением местных бюджетов и программ социально-экономического развития.

Отсутствие на федеральном уровне законодательства об ответственности за уклонение от регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним приводит к тому, что у муниципалитетов нет рычагов воздействия, побуждающих собственников недвижимости, оформить правоустанавливающие документы на объекты недвижимости. При этом также усложнена процедура получения разрешительной документации для индивидуальных застройщиков, на гаражи и погреба для личного хозяйства, которые введены в эксплуатацию 10–15 лет назад, но в настоящее время не зарегистрированы в учреждениях юстиции и не оформлены в собственность. Это приводит к выпадающим доходам бюджета муниципального образования, так как невозможно обеспечить полноту взимания налога на имущество физических лиц.

Остается нерешенным вопрос полноты учета налогоплательщиков. Так, на исчисление налога на имущество физических лиц и земельного налога отрицательное влияние оказывает несовершенство технического обеспечения налоговых органов, отсутствие единого программного продукта, обмена сведениями на электронных носителях.

Федеральный закон № 131-ФЗ от 06.10.2003 устанавливает перечень муниципального имущества, в соответствии с которым в собственность муниципальных образований входит имущество, предназначенное для решения вопросов местного значения, для обеспечения государственных полномочий и для обеспечения деятельности органов местного самоуправления, муниципальных предприятий и учреждений. До 1 января 2009 г. органы местного самоуправления обязаны произвести отчуждение или реперофилитрование муниципального имущества, не соответствующего требованиям ст. 50 настоящего закона и не переданного в федеральную собственность. Установленный законом подход к муниципальному имуществу лишает муниципальные образования возможностей для увеличения собственного доходного потенциала, а также сводит к минимуму неналоговые источники доходов местных бюджетов.

Определяя порядок перераспределения имущества, следует учитывать, что имущественные отношения возникли не сегодня, имеют историю и уже вписаны в устоявшуюся систему экономической жизни на местах, и попытки жестко связать их ограниченным перечнем полномочий может негативным образом отразиться на положении муниципалитетов.

Вот неполный перечень основных проблем и вопросов, которые мешают органам местного самоуправления увеличивать свою доходную базу и рационально ее использовать.

Одной из декларируемых целей принятия нового закона было наведение порядка в системе межбюджетных отношений, установление баланса между полномочиями и ресурсами, которые остаются в распоряжении муниципалитетов. Расчеты, сделанные муниципалитетами, показывают, что финансовых ресурсов, которыми будут реально располагать муниципалитеты по новой схеме межбюджетных отношений, будет по-прежнему недостаточно.

Другая проблема, которая также пока не решена, касается структуры доходной части бюджета муниципалитетов. Сегодня представители муниципалитетов отмечают постоянное снижение стимула для активизации собственного экономического потенциала. Называются разные цифры, но общей тенденцией является постоянное снижение доли собственных доходов в доходной части муниципальных бюджетов. Вопросы о финансовой автономии, позволяющей муниципалитетам за счет собственных средств решать местные задачи и искать новые источники пополнения доходной части бюджета, сегодня по-прежнему остаются открытыми.

Не решен и вопрос полноты учета налогоплательщиков. Так, на исчисление налога на имущество физических лиц и земельного налога отрицательное влияние оказывает несовершенство технического обеспечения налоговых органов, отсутствие единого программного продукта, обмена сведениями на электронных носителях.

Рассматривая структуру доходной части бюджета Томска в 2002–2007 гг., можно с уверенностью установить приоритетность именно налоговой составляющей в доходах бюджета, поскольку удельный вес налоговых доходов составляет от 72,8 % (2007 г.) до 91 % (2002 г.).

## Структура доходной части бюджета Томска за 2002–2007 гг. (тыс. руб.)

Доходы бюджета	Исполнение за 2002 г.	Доля, %	Исполнение за 2003 г.	Доля, %	Исполнение за 2004 г.	Доля, %	Исполнение за 2005 г.	Доля, %	Исполнение за 2006 г.	Доля, %	Прогноз на 2007 г.	Доля, %
<b>НАЛОГОВЫЕ ДОХОДЫ,</b>	<b>1 504 585</b>	<b>91</b>	<b>1 922 989</b>	<b>90</b>	<b>1 965 986</b>	<b>82</b>	<b>1 462 250</b>	<b>68</b>	<b>1 603 530</b>	<b>58</b>	<b>1 821 742</b>	<b>72,8</b>
в том числе												
<b>НАЛОГИ НА ПРИБЫЛЬ</b>	<b>706 454</b>	<b>43</b>	<b>965 739</b>	<b>45</b>	<b>1 277 461</b>	<b>53</b>	<b>994 766</b>	<b>46</b>	<b>1 073 797</b>	<b>39</b>	<b>1 189 372</b>	<b>47,5</b>
Налог на прибыль организаций	80 049	5	117 546	5	169 150	7						
Налог на доходы физических лиц	626 405	38	848 193	40	1 108 311	46	994 766	46	1 073 797	39	1 189 372	47,5
Налоги на товары и услуги, лицензионные и регистрационные сборы	13 758	1	46 465	2	64 055	3						
Налоги на совокупный доход	162 189	10	70 608	3	123 966	5	206 198	10	246 744	9	285 305	11,4
Налоги на имущество	230 055	14	313 692	15	337 193	14	228 938	11	210 474	8	275 437	11,0
Земельный налог	71 642	4	86 510	4	75 984	3	189 342	9	151 122	5	210 868	8,4
Государственная пошлина	8 420	1	16 776	1	17 431	1	40 640	2	49 722	2	51 670	2,1
<b>НЕНАЛОГОВЫЕ ДОХОДЫ,</b>	<b>150 641</b>	<b>9</b>	<b>222 879</b>	<b>10</b>	<b>436 399</b>	<b>18</b>	<b>703 715</b>	<b>32</b>	<b>1 151 753</b>	<b>42</b>	<b>680 275</b>	<b>27,2</b>
в том числе												
Доходы от имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности	125 341	8	205 537	10	417 631	17	527 018	24	580 042	21	555 178	22,2
Арендная плата за земли	42 950	3	93 381	4	141 265	6	244 753	11	261 794	10	282 530	11,3
Прочие доходы от сдачи в аренду муниципальной собственности	75 942	5	94 637	4	275 330	11	280 544	13	314 925	11	272 078	10,9
Платежи от государственных и муниципальных организаций			1 220	0	1 037	0	1 463	0	1 762	0	570	0,0
Платежи при пользовании природными ресурсами	1 578	0	2 454	0	29	0	6 170	0	5 137	0	6 644	0,3
Доходы от продажи материальных и нематериальных активов							136 790	6	529 112	19	85 000	3,4
Доходы от продажи земли и нематериальных активов	11 060	1										
Административные платежи и сборы	27	0	61	0	61	0	125	0	259	0	270	
Штрафные санкции	11 374	1	13 360	1	19 322	1	23 391	1	30 655	1	26 900	1,1
Прочие неналоговые доходы	2 839	0	3 921	0	5 201	0	10 846	1	7 109	0	6 283	0,3
<b>ИТОГО ДОХОДОВ</b>	<b>1 655 226</b>	<b>100</b>	<b>2 145 868</b>	<b>100</b>	<b>2 402 385</b>	<b>100</b>	<b>2 165 965</b>	<b>100</b>	<b>2 755 283</b>	<b>100</b>	<b>2 502 017</b>	<b>100,0</b>

Изучив динамику доходной части бюджета Томска (рис. 1), можно сказать, что в период с 2002 по 2007 г. собственные доходы бюджета увеличиваются (исключение составляет 2005 г.). Это связано с рядом причин. Для того чтобы их выявить, необходимо рассмотреть структуру доходной части бюджета за аналогичный период (рис. 2).

В структуре собственных доходов наибольший удельный вес занимают налоги на прибыль, доходы (40–53 %), в структуре налоговых доходов их доля составляет от 47 % в 2002 г. до 68 % в 2005 г. В данную подгруппу доходов входят налог на прибыль (до 2005 г.) и налог на доходы физических лиц.

Налог на доходы физических лиц является в 2007 г. основным доходным источником бюджета Томска. По сравнению с 2004 г. поступления налога на доходы физических лиц в бюджет

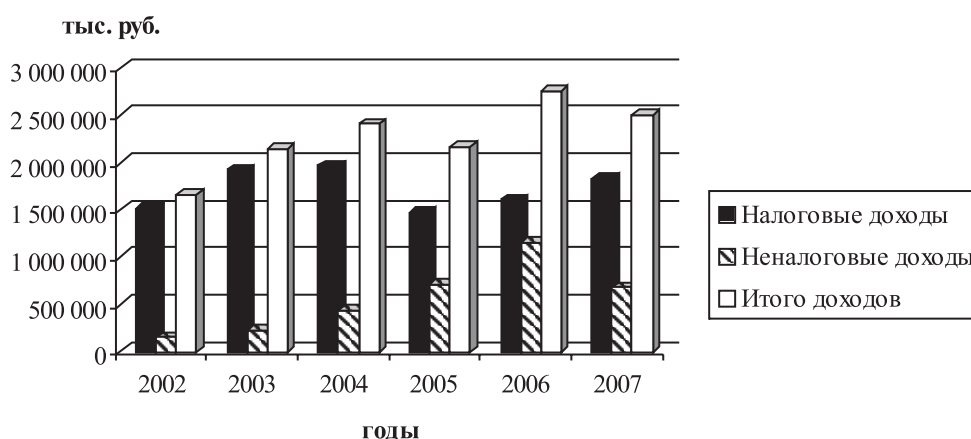


Рис. 1. Динамика доходной части бюджета Томска в 2002–2007 гг.

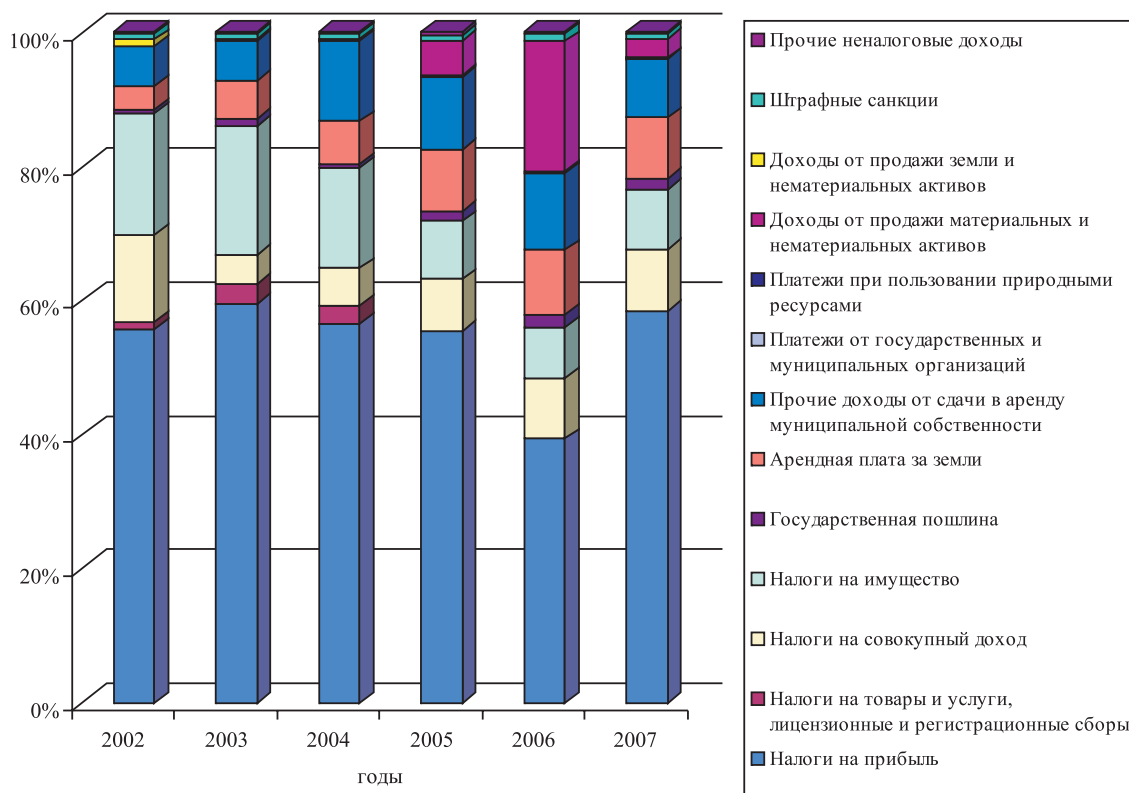


Рис. 2. Изменение структуры доходной части бюджета в 2002–2007 гг.

Томска снизились в связи с сокращением норматива отчислений в бюджет Томска с 50 до 37 % в соответствии с Законом Томской области «Об областном бюджете на 2005 год».

К уровню 2004 г. поступления единого налога на вмененный доход в подгруппе доходов «налоги на совокупный доход» увеличились почти в 2 раза за счет увеличения норматива отчислений в бюджет Томска с 45 до 90 % и применения корректирующего коэффициента к базовой доходности 1,5. Кроме того, увеличение поступлений связано с расширением перечня видов деятельности, подлежащих налогообложению единым налогом на вмененный доход.

В 2006 г. на 80 % по сравнению с 2004 г. увеличились поступления налога на имущество физических лиц, что связано с увеличением коэффициента пересчета инвентаризационной стоимости облагаемых налогом строений, помещений и сооружений с 37 до 59. С 2005 г. наблюдается резкое снижение налогов на имущество (на 32 %). В данную подгруппу доходов не входят налог на имущество предприятий (с 2005 г. 100 % поступает в бюджет субъекта) и налог на наследование и дарение (отменен с 01.01.2006).

По сравнению с 2004 г. поступления земельного налога увеличились в 2 раза, что связано с увеличением коэффициента, применяемого к ставкам земельного налога в соответствии Федеральным законом № 141-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации, а также о признании утратившими силу отдельных законодательных актов Российской Федерации (Положений законодательных актов)» от 29.11.2004, а также увеличением норматива отчислений в бюджет Томска земельного налога с 50 до 100 % в соответствии с Законом Томской области «Об областном бюджете на 2006 год».

По сравнению с 2004 г. рост поступлений от государственной пошлины составил 2,9 раза, что связано с введением с 01.01.2005 новой главы Налогового кодекса «Государственная пошлина», которой установлено взимание государственной пошлины по новым видам совершаемых юридически значимых действий при обращении организаций, физических лиц в государственные органы, органы местного самоуправления и иные органы (государственная пошлина за выдачу разрешения на распространение наружной рекламы, за выдачу ордера на квартиру, за государственную регистрацию транспортных средств – норматив отчислений в бюджет Томска установлен в размере 100 %).

Законом Томской области «Об областном бюджете на 2006 год» норматив отчислений в бюджет Томска по налогу на прибыль на 2005 г. не установлен. В 2005–2006 гг. в бюджет Томска зачисляется только задолженность прошлых лет по налогу на прибыль по ставке 2 % и суммы по расчетам за 2004 г. также по ставке 2 %.

Проведенный анализ неналоговых доходов бюджета Томска по годам показал, что в структуре этих доходов бюджета наибольший удельный вес занимают доходы от сдачи в аренду земли (от 28,5 % в 2002 г. в неналоговых доходах бюджета до 41,5 % в 2007 г.) и прочие доходы от использования имущества (от 50,4 % в 2002 г. в неналоговых доходах бюджета до 40 % в 2007 г.), а также доходы от продажи материальных и нематериальных активов (поступления от приватизации муниципального имущества). Причем доля неналоговых доходов в собственных доходах бюджета с каждым годом возрастает (см. рис. 1) за исключением 2007 г. (резкое снижение доходов от продажи материальных и нематериальных активов), несмотря на то что доходы от продажи земли и нематериальных активов с 2003 г. не входят в раздел неналоговых, а относятся к источникам внутреннего финансирования дефицита бюджета. Прогноз поступлений от приватизации муниципального имущества в 2007 г. значительно ниже уровня 2006 г. в связи с тем, что в Программу приватизации на 2006 г. включены практически все нежилые здания помещения из арендного фонда, разрешенные к приватизации. Имущество, переданное в безвозмездное пользование, оперативное управление, хозяйственное ведение, используется организациями, осуществляющими социально значимые для Томска функции.

Из всего вышесказанного можно сделать вывод, что собственные доходы бюджета Томска с каждым годом увеличиваются, но в последние годы рост их незначителен по сравнению с предыдущими периодами. Наблюдается стабильный рост доли неналоговых доходов в собственных доходах бюджета. Это говорит о том, что в будущем периоде данной составляющей бюджета необходимо уделять основное внимание, работать над вопросами более эффективного использования муниципальной собственности.

В настоящее время бюджетная система устроена нерационально, между ее уровнями существует серьезный доходно-расходный дисбаланс. Поэтому прежде всего необходимо увеличить долю муниципального уровня в доходах бюджетной системы, привести ее в соответствие с той же долей в расходах бюджетной системы. Это будет способствовать достижению эффективного баланса доходов и расходов.

В отношении налоговых доходов бюджета, занимающих наибольший удельный вес в местных бюджетах (68–72 % в доходах бюджета Томска), принципиально важное значение имеет необходимость закрепления за местными бюджетами таких налогов, которые гарантировали бы органам местного самоуправления стабильное поступление доходов в местные бюджеты и равномерно распределялись бы на всей территории Российской Федерации. В связи с этим в отношении налоговых поступлений в местные бюджеты основной упор должен быть сделан на имущественные и подоходные налоги. Необходимо закрепить за местными бюджетами не менее 50 % налога на доходы физических лиц на долговременной основе. К местным налогам необходимо отнести налог на имущество предприятий, налог на недвижимость, причисленные в первой части Налогового кодекса к региональным. Местным не только по форме, но и по существу должен стать и налог на землю.

За местными бюджетами важно закрепить 100 % поступлений от налогов на совокупный доход, единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности и единого налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения для субъектов малого предпринимательства, с расширением полномочий органов местного самоуправления по их установлению и взиманию.

*Материал поступил в редколлегию 24.07.2007*

**T. P. Bulakhova, V. V. Kazakov**

**Budget of Tomsk City. Issues of Incomings Part**

Recently deterioration of the financial situation of municipal organizations is observed. The frame concerned with delimitation of tax authorities and rights are to be the reasons for such financial situation, particularly, the measurement data of deductions from federal and regional taxes assigned to municipal organizations essentially decrease own incomings of municipal organizations that inevitably cause concernment decrease of municipals in taxable base of the territory.