

Киселевич А.В.

СТРУКТУРА НЕНАЛОГОВЫХ ДОХОДОВ ГОРОДА ТОМСКА: ОСНОВНЫЕ ТРЕНДЫ

В настоящее время в России основной проблемой является недостаточное обеспечение финансово-экономической самостоятельности муниципальных образований и, следовательно, формирование сбалансированного местного бюджета, обеспеченного собственными источниками поступлений. Рассмотрены пути поиска внутренних резервов увеличения неналоговых доходов как дополнительного источника формирования и укрепления финансовой независимости муниципальных бюджетов для повышения самостоятельности муниципальных образований, расширения их возможностей.

Ключевые слова: бюджет муниципального образования, неналоговые поступления, резервы увеличения доходов.

Для любой страны бюджет, принципы и процессы его исполнения являются формой выражения политики органов государственной власти и органов местного самоуправления, так как он является финансовой основой их функционирования в направлении развития социально-экономической сферы общества. Одной из составляющих бюджетной системы РФ является местный бюджет – финансовые ресурсы муниципальных образований. Главное предназначение местного бюджета заключается в аккумулировании финансовых средств, которые поступают из различных источников, с целью их использования органами местного самоуправления в соответствии со своими задачами и функциями.

Основная проблема развития системы местного самоуправления в РФ заключается в обеспечении финансовой самостоятельности муниципальных образований, что напрямую зависит от уровня доходов местных бюджетов, федерального и регионального законодательства, состояния федерального и регионального бюджетов. Муниципальный бюджет – важнейший источник финансирования потребностей развития муниципального образования¹.

Таким образом, одной из важнейших задач функционирования муниципального образования в современных условиях является формирование доходов местного бюджета, так как в настоящее время в РФ главной проблемой местных бюджетов является нехватка собственных доходов при вы-

полнении расходных полномочий органов местного самоуправления в соответствии со ст. 17 Федерального закона от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»².

Бюджетная политика МО «Город Томск» проводилась в условиях налоговой, бюджетной, административной и муниципальной реформ, осложненных в последние годы кризисной ситуацией в экономике, негативным образом сказывающейся на поступлении доходов в бюджет города. В этих условиях представляется актуальным анализ в области оценки финансового состояния бюджета МО «Город Томск», в частности в части неналоговых доходов.

В соответствии со ст. 41 БК РФ к доходам бюджетов, а следовательно, и бюджета МО «Город Томск», относятся налоговые доходы, неналоговые доходы и безвозмездные поступления. Статьей 58 БК РФ определен порядок установления органами государственной власти субъектов РФ нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов в местные бюджеты. Нормативы отчислений в местный бюджет, действующие в текущем финансовом году, устанавливаются БК РФ, решением о бюджете города, проектом закона Томской области на очередной финансовый год и на плановый период, иными законами субъекта РФ и муниципальными правовыми актами. Расчет проекта бюджета города по доходам осуществляется с учетом нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов.

Для повышения самостоятельности муниципальных образований, расширения возможностей их развития необходимы поиск и реализация внутренних резервов формирования собственных доходов. О необходимости поиска резервов укрепления доходной базы местных бюджетов неоднократно говорилось в бюджетных посланиях Президента РФ. Одним из путей увеличения доходов бюджета МО «Город Томск» является поиск внутренних резервов увеличения неналоговых поступлений.

Для анализа структуры и исполнения бюджета по доходам МО «Город Томск» рассмотрим динамику поступления неналоговых доходов за последние 15 лет (табл. 1).

В период с 2002 по 2007 г. наблюдался рост неналоговых доходов общей сумме налоговых и неналоговых поступлений с 9,1% в 2002 г. до 35% в 2007 г., а в 2008 г. наметилась тенденция к снижению, что свидетельствует о назревающих кризисных явлениях в экономике.

¹ Коротина Н.Ю. Методика анализа финансового состояния бюджетов муниципальных образований // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях М., 2014. № 17. С. 21–22. URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=21834106>

² Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федеральный закон РФ от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ (в ред. от 10.08.2017) // Консультант Плюс: справ. правовая система. Версия Проф. М., 2017. Ст. 17. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/

Таблица 1

**Удельный вес неналоговых поступлений
в общей сумме налоговых и неналоговых доходов
МО «Город Томск», млн руб.**

Год	Налоговые и неналоговые доходы, всего, млн руб.	Неналоговые поступления, млн руб.	Удельный вес неналоговых доходов в общей сумме налоговых и неналоговых поступлений, %
2002	1655,2	150,6	9,1
2003	2145,9	222,9	10,4
2004	2402,4	426,4	17,7
2005	2166,0	703,7	32,5
2006	2755,3	1151,8	41,8
2007	3213,1	1125,6	35,0
2008	3717,2	1115,5	30,0
2009	4166,5	669,4	16,1
2010	4549,5	741,9	16,3
2011	5006,5	990,9	19,8
2012	5723,2	1156,5	20,2
2013	5881,0	920,5	15,7
2014	5764,7	1309,7	22,7
2015	5858,1	1023,3	17,5
2016	6189,2	919,4	14,9

В 2009–2010 гг. на фоне кризисных явлений отмечается резкое снижение неналоговых доходов до уровня около 16%, что наглядно отражает последствия финансово-экономического кризиса. В 2011–2012 гг. можно было предполагать о начинающихся процессах стабилизации, однако в 2013 г. произошло резкое снижение поступлений до 15,7%, и даже значительное увеличение неналоговых поступлений в 2014 г. до 22,7% не принесло в дальнейшем стабильности местному бюджету.

Таким образом, в рассматриваемый период наблюдается нестабильная динамика поступлений

неналоговых доходов, что требует дополнительного рассмотрения, так как исполнение бюджета по доходам входит в комплекс мероприятий по обеспечению полноты и своевременности зачисления поступлений в бюджет и является основной задачей органа самоуправления.

Контроль за исполнением бюджета города осуществляет Счетная палата г. Томска в рамках полномочий, утвержденных Положением о Счетной палате г. Томска, утвержденным решением Думы г. Томска 25 апреля 2006 г., в соответствии с которым Счетная палата выполняет контроль соблюдения установленного порядка подготовки, рассмотрения проекта бюджета г. Томска и его исполнения, включая проведение внешней проверки отчета об исполнении бюджета г. Томска.

Начиная с 2005 г. в структуре неналоговых поступлений наибольший вес занимают доходы от сдачи в аренду земельных участков и прочие доходы от использования имущества, а также доходы от продажи материальных и нематериальных активов (табл. 2–4).

В период с 2002 по 2007 г. наблюдается рост неналоговых поступлений, несмотря на то что доходы от продажи земли и нематериальных активов с 2003 по 2007 г. не входили в раздел неналоговых, а относились к источникам внутреннего финансирования дефицита бюджета.

С 2004 по 2007 г. основную долю в структуре неналоговых доходов составляли доходы от использования муниципальной собственности. Доходы от использования имущества составляли соответственно от 91,9% в 2004 г. до 49,2% в 2007 г.

Таблица 2

Структура доходов бюджета МО «Город Томск» за 2002–2007 гг., млн руб.

Наименование доходов местного бюджета	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Налоговые и неналоговые доходы, всего	1655,2	2145,9	2402,4	2166,0	2755,3	3213,1
Налоговые доходы, всего	1504,6	1923,0	1966,0	1462,3	1603,5	2087,5
Неналоговые доходы, всего	150,6	222,9	436,4	703,7	1151,8	1125,6
Доходы от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности:	120,1	192,7	401,2	525,2	580,0	553,4
в том числе:						
– доходы от сдачи в аренду земельных участков и средств от продажи права на заключение договоров их аренды	43,0	93,4	142,3	244,7	261,8	351,0
– прочие поступления от использования имущества (в том числе от сдачи в аренду муниципального имущества)	77,1	99,3	258,9	280,5	274,7	202,4
	(77,1)	(99,3)	(258,9)	(263,6)	(274,7)	(154,1)
Платежи при пользовании природными ресурсами	1,6	2,5	2,9	6,2	5,1	9,6
Доходы от оказания платных услуг и компенсации затрат государства	3,6	10,4	7,8	1,2	0,5	8,0
Доходы от продажи материальных и нематериальных активов, в том числе:	11,1			136,8	529,1	480,1
– от продажи земельных участков	11,1	-	-	-	-	-
– от реализации имущества	-			136,8	529,1	480,1
Административные платежи и сборы, штрафы, санкции, возмещение ущерба	11,4	13,4	19,3	23,5	30,0	58,0
Прочие неналоговые доходы	2,8	3,9	5,2	10,8	7,1	16,5

Источник: Отчеты об исполнении бюджета МО «Город Томск» за 2002–2016 годы // Официальный портал МО «Город Томск». Томск, 2017. URL: <http://www.admin.tomsk.ru/pgs/zc>

Структура доходов бюджета МО «Город Томск» за 2008-2011 гг., млн руб.

Наименование доходов местного бюджета	2008	2009	2010	2011
Налоговые и неналоговые доходы, всего	3717,2	4166,5	4549,5	5006,5
Налоговые доходы, всего	2601,7	3497,1	3807,6	4015,6
Неналоговые доходы, всего	1115,5	669,4	741,9	990,9
Доходы от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности: в том числе:	578,6	401,0	387,9	404,5
– <i>доходы от сдачи в аренду земельных участков и средств от продажи права на заключение договоров их аренды</i>	368,2	271,3	280,2	302,1
– <i>прочие поступления от использования имущества (в том числе от сдачи в аренду муниципального имущества)</i>	210,4 (157,7)	129,7 (84,0)	107,7 (62,6)	102,4 (59,3)
Платежи при пользовании природными ресурсами	17,2	11,1	12,3	15,8
Доходы от оказания платных услуг и компенсации затрат государства	0,5	25,8	0,1	1,4
Доходы от продажи материальных и нематериальных активов, в том числе:	416,6	151,5	215,1	419,3
– <i>от продажи земельных участков</i>	115,6	134,7	161,9	327,5
– <i>от реализации имущества</i>	301,0	16,8	53,2	91,8
Административные платежи и сборы, штрафы, санкции, возмещение ущерба	92,1	69,3	84,6	105
Прочие неналоговые доходы	10,5	10,7	41,9	44,9

Источник: Отчеты об исполнении бюджета МО «Город Томск» за 2002–2016 годы // Официальный портал МО «Город Томск». Томск, 2017. URL: <http://www.admin.tomsk.ru/pgs/zc>

Таблица 4

Структура доходов бюджета МО «Город Томск» за 2012-2016 гг., млн руб.

Наименование доходов местного бюджета	2012	2013	2014	2015	2016
Налоговые и неналоговые доходы, всего	5723,2	5881,0	5764,7	5858,1	6189,2
Налоговые доходы, всего	4566,7	4960,5	4455,0	4834,8	5269,8
Неналоговые доходы, всего	1156,5	920,5	1309,7	1023,3	919,4
Доходы от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности: в том числе:	660,9	542,5	628,7	576,1	498,2
– <i>доходы от сдачи в аренду земельных участков и средств от продажи права на заключение договоров их аренды</i>	533,6	413,9	461,6	437,8	349,1
– <i>прочие поступления от использования имущества (в том числе от сдачи в аренду муниципального имущества)</i>	127,3 (67,4)	128,6 (70,8)	167,1 (51,4)	138,3 (46,2)	149,1 (55,8)
Платежи при пользовании природными ресурсами	3,9	4,8	3,4	4,3	5,4
Доходы от оказания платных услуг и компенсации затрат государства	3,5	9,3	49,0	33,3	5,0
Доходы от продажи материальных и нематериальных активов, в том числе:	374,6	269,3	511,1	279,6	177,3
– <i>от продажи земельных участков</i>	197,0	178,6	463,1	230,0	141,3
– <i>от реализации имущества</i>	177,6	90,6	48,0	49,6	33,4
Административные платежи и сборы, штрафы, санкции, возмещение ущерба	77,9	80,1	85,3	106,5	97,3
Прочие неналоговые доходы	35,7	14,5	32,2	23,5	136,2

Источник: Отчеты об исполнении бюджета МО «Город Томск» за 2002–2016 годы // Официальный портал МО «Город Томск». Томск, 2017. URL: <http://www.admin.tomsk.ru/pgs/zc>

Также в указанный период значительную долю неналоговых поступлений составляли доходы от продажи материальных и нематериальных активов, которые включают в себя доходы от реализации движимого и недвижимого муниципального имущества в рамках исполнения программы приватизации муниципального имущества, а также доходы от продажи земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности.

В Заключении на «Отчет администрации города Томска об исполнении бюджета города Томска в

2005 году» Счетной палатой были отмечены факты, обусловившие потери доходной части городского бюджета в сумме 1,2 млн руб., ставшие, как показали проведенные в 2005 г. контрольные мероприятия, следствием несоблюдения со стороны департамента недвижимости установленного на муниципальном уровне порядка распоряжения и управления муниципальной собственностью, а также недостаточного контроля за использованием муниципального имущества, передаваемого в аренду и безвозмездное пользование. Кроме того, по причине

несвоевременного оформления земельных отношений сумма непоступивших неналоговых доходов в 2005 г. составила 133,1 тыс. руб.¹

Основными источниками неналоговых доходов городского бюджета в 2006–2007 гг. по-прежнему оставались доходы от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности (21%) и – впервые – доходы от реализации имущества, которые составили 529,1 млн руб., или 19,2% от общей суммы налоговых и неналоговых поступлений. Таким образом, по сравнению с 2005 г. доходы от реализации имущества увеличились почти в 4 раза.

В ходе проверки отчета об исполнении бюджета г. Томска за 2008 г. Счетной палатой было установлено, что исполнение бюджета по неналоговым доходам сопровождалось негативной тенденцией роста задолженности. В частности, задолженность по арендной плате за земельные участки возросла за 2008 г. на 34,2%, за имущественные комплексы – на 30%, по платежам за размещение наружной рекламы – в 7 раз. В результате был сделан вывод о низкой эффективности администрирования неналоговых доходов и наличии неиспользуемых резервов поступления дополнительных средств в бюджет г. Томска, что подтверждалось результатами контрольных мероприятий².

С 2009 г. отмечается резкое снижение неналоговых доходов, что связано с кризисными явлениями в экономике. Так, в 2009 г. были выявлены факты недопоступления доходов в бюджет г. Томска на сумму 3,3 млн руб.: арендаторами допускались факты несвоевременного, неполного внесения арендной платы в бюджет г. Томска; земельные участки использовались без оформления договорных отношений и, соответственно, без внесения платежей в бюджет г. Томска; занижение суммы арендных платежей от использования муниципального имущества (см. табл. 3)³.

Кроме того, в целях реализации антикризисных мероприятий по оказанию поддержки арендаторам земельных участков, осуществляющим строительство объектов, решением Думы города Томска от 08 сентября 2009 г. № 1286 приостановлено действие повышающего коэффициента 10 к ставкам арендной платы, установленного п. 1 приложения № 2 к решению Думы г. Томска от 19 августа 2008 г. № 965, за несоблюдение установленных договором

аренды сроков при строительстве жилья. Несмотря на принимаемые ДЭРиУМС как администратором доходов меры, задолженность по арендным платежам за земельные участки неуклонно росла. Основными должниками по арендным платежам за землю являлись строительные организации. При общей сумме задолженности по состоянию на конец 2010 г. в размере 476,4 млн руб. долг строительных организаций составлял 265,2 млн руб., или 55,7% всей суммы долга⁴.

Также Счетной палатой отмечалось, что при сумме начисленных в 2010 г. платежей за аренду земли в размере 409,5 млн руб. текущие долги составили 107,4 млн руб., т.е. 26% всех начислений. В целях реализации антикризисных мероприятий решением Думы г. Томска от 04 мая 2010 г. № 1480 «О внесении дополнений и изменений в решение Думы Города Томска от 19 августа 2008 г. № 965 “О ставках арендной платы за земельные участки, расположенные на территории муниципального образования “Город Томск”» были предоставлены льготные условия начисления арендной платы по договорам аренды, заключенным для проектно-исследовательских работ и комплексного освоения в целях жилищного строительства (коэффициент 0,1 к ставкам арендной платы). Объем выпадающих доходов в городской бюджет от предоставления указанных льгот составил в 2009 г. 58,8 млн руб., в 2010 г. – 11,4 млн руб. Однако применение льготы по арендной плате за землю к юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям и физическим лицам за земельные участки, предоставленные для осуществления строительства объектов (кроме индивидуального жилья индивидуальными застройщиками) не позволило преодолеть кризисные явления и, по мнению Счетной палаты г. Томска, может быть признано недостаточно эффективным.

Счетной палатой по итогам проверок за 2009, 2010, 2011 гг. неоднократно отмечалось, что одним из резервов увеличения доходов от аренды земли является оформление земельных участков под объектами муниципальной собственности, переданными в пользование третьим лицам. Были случаи, когда земельные участки эксплуатировались без оформления договорных отношений, основной причиной чего являлось отсутствие правоустанавливающих документов на большую часть таких земельных участков. Не всеми арендаторами имущественных комплексов заключены договоры аренды земельных участков, на которых расположены переданные в аренду объекты недвижимости.

В динамике поступлений за трехлетний период наблюдается рост доходов от использования муницип-

¹ Об утверждении отчета о работе Счетной палаты города Томска за 2006 год : решение Думы города Томска от 06.09.2007 г. № 582 // Гарант : справ. правовая система. URL: base.garant.ru/7810813/4/

² Отчет о работе Счетной палаты за 2008 год // Счетная палата города Томска : официальный портал. Томск, 2009. URL: spgt.tomsk.ru/wp-content/uploads/2013/10/Отчет-СП-за-2008-г.-pdf

³ Отчет о работе Счетной палаты за 2009 год // Счетная палата города Томска : официальный портал. Томск, 2010. URL: spgt.tomsk.ru/wp-content/uploads/2013/10/Отчет-СП-за-2009-г.-pdf

⁴ Заключение Счетной палаты Города Томска на отчет об исполнении бюджета муниципального образования «Город Томск» за 2010 год // Счетная палата города Томска : официальный портал. Томск, 2011. URL: http://spgt.tomsk.ru/?page_id=1005

ципального имущества. Данный факт связан, главным образом, с увеличением поступлений от приватизации (продажи) муниципального имущества; темп роста поступлений в 2012 г. по отношению к 2011 г. составил 193,5%. Кроме того, несмотря на планомерное сокращение площади арендного фонда, доходы от аренды муниципального имущества в 2012 г. по сравнению с 2011 г. возросли на 8,1 млн руб., или на 13,6%¹.

В 2012 г. наибольший прирост достигнут по доходам от аренды земельных участков (231,5 млн руб. (с 302,1 млн руб. в 2011 г. до 533,6 млн руб. в 2012 г.), или 77%), а также от реализации иного имущества, находящегося в собственности городских округов, – 85,8 млн руб., или 93,5% (см. табл. 4).

Однако по состоянию на 01 января 2013 г. сложилась общая задолженность²:

- по арендной плате за землю – в размере 534,6 млн руб., что практически соответствует сумме поступлений в бюджет за 2012 г. по данному виду дохода;

- по арендной плате за движимое и недвижимое имущество, которая составила 13,5 млн руб., в том числе за объекты недвижимости – 13,2 млн руб.;

- по арендной плате за имущественные комплексы – 76,4 млн руб.

Несмотря на это, Счетная палата отметила факт приостановления роста задолженности по арендным платежам за землю, что положительно характеризует работу администратора доходов – ДЭРиУМС.

Таким образом, в отчете мэра г. Томска за 2012 г. были определены основные задачи по итогам 2012 г.: с целью пополнения доходной части бюджета города увеличить долю площади территории города с градостроительной документацией до 35%; увеличить долю площади вовлекаемых в хозяйственный оборот земельных участков общей площади города, в том числе за счет роста числа земельных участков, предоставляемых с торгов для строительства.

В 2013 г. основными факторами падения объемов неналоговых доходов, по сравнению с 2012 г., явилось снижение суммы доходов:

- от сдачи в аренду земельных участков и имущества – на 119,7 млн руб.;

- от реализации имущества, находящегося в собственности городских округов, – на 87 млн руб. из-за того, что муниципальный арендный нежилой

фонд ежегодно сокращается в связи с приватизацией муниципального имущества, передачей в хозяйственное ведение и безвозмездное пользование. За 2013 г. арендуемые площади сократились на 3 634,61 кв. м, или на 34,2%.

В 2013 г. в части задолженности перед бюджетом, отмечаются:

- увеличение задолженности по арендной плате за землю, которая возросла с 534,6 млн руб. в 2012 г. до 543,6 млн руб. по состоянию на 1 января 2014 г.;

- значительная сумма задолженности арендаторов имущественных комплексов, несмотря на ее уменьшение с 76,4 млн руб. в 2012 г. до 71,6 млн руб. в 2013 г. Размер списанной безнадежной задолженности по арендной плате за землю составил в 2013 г. 43,1 млн руб. И хотя рост данного вида задолженности в 2012–2013 гг. составил 1,7% по сравнению с периодом 2010–2011 гг., где он составлял более 20%, размер недополученных доходов является значительным;

- по арендной плате за движимое и недвижимое имущество задолженность увеличилась с 13,5 млн руб. по состоянию на 1 января 2013 г. до 14,8 млн руб. по состоянию на 1 января 2014 г. Размер же списанной в 2013 г. безнадежной задолженности по данному виду дохода составил 3,2 млн руб.

Счетной палатой установлены факты, приведшие к потерям бюджета в виде недополученных доходов, а именно:

- по причине неправомерного нецелевого использования земель МО «Город Томск» вследствие недостаточного контроля, без правоустанавливающих документов либо для целей, не соответствующих условиям договоров аренды;

- не все имущественные комплексы переведены на систему исчисления арендной платы с учетом её рыночной стоимости³.

Таким образом, в отчете мэра города Томска за 2013 г. были определены основные задачи по итогам 2013 г.: проводить работу по выявлению излишнего, неиспользуемого или неэффективно используемого подведомственными муниципальными учреждениями имущества в целях принятия мер по его оптимизации, в том числе путем приватизации; продолжать продажу излишнего, неиспользуемого или неэффективно используемого имущества, вовлечение в оборот неиспользуемых муниципальных нежилых помещений, земельных участков путем проведения торгов по продаже права на заключение договоров аренды, повышение доходов от аренды имущества за счет установления арендной

¹ Отчет мэра города Томска о результатах его деятельности и деятельности администрации города Томска за 2012 год // Официальный портал МО «Город Томск». Томск, 2013. URL: [www.admin.tomsk.ru/site/core.nsf/.../\\$FILE/Отчет%20Мэра%20за%202012г.pdf](http://www.admin.tomsk.ru/site/core.nsf/.../$FILE/Отчет%20Мэра%20за%202012г.pdf)

² Заключение Счетной палаты Города Томска на отчет об исполнении бюджета муниципального образования «Город Томск» за 2012 год // Счетная палата города Томска : официальный портал. Томск, 2013. URL: http://spgt.tomsk.ru/?page_id=1005

³ Заключение Счетной палаты Города Томска на отчет об исполнении бюджета муниципального образования «Город Томск» за 2013 год // Счетная палата города Томска : официальный портал. Томск, 2014. URL: http://spgt.tomsk.ru/?page_id=1005

платы в размере ее рыночной оценки; реализовать комплекс мер по сокращению объема дебиторской задолженности¹.

В 2014 г. основными факторами роста объема неналоговых доходов явились увеличение доходов от сдачи в аренду земельных участков на 47,7 млн руб., от продажи земельных участков – на 284,5 млн руб.

В 2014 г., как отмечает Счетная палата, наблюдается положительная динамика по неналоговым доходам по отношению к 2013 г. (темп роста составил 142,3%). Основными факторами роста объема неналоговых доходов явились увеличение доходов от сдачи в аренду земельных участков – на 47,7 млн руб., от продажи земельных участков – на 284,5 млн руб. Данное увеличение доходов объясняется тем, что постановлением от 24 апреля 2014 г. № 2007 принят Закон Томской области «О наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями по государственной кадастровой оценке земельных участков в составе земель населенных пунктов на территории Томской области». Указанным законом Томской области органам местного самоуправления МО «Город Томск» переданы полномочия по государственной кадастровой оценке земельных участков в составе земель населенных пунктов, расположенных на территории муниципального образования. Закон был принят в целях повышения качества кадастровой оценки земельных участков и увеличения доходов местных бюджетов за счет поступлений по земельному налогу и арендной плате за землю.

Однако присутствуют и негативные факторы. Это образование текущей задолженности по арендной плате за землю в размере 52,5 млн руб., которая вошла в общую сумму задолженности по данному виду дохода и составила на 1 января 2015 г. 532,7 млн руб. Также в 2014 г. произошло увеличение задолженности арендаторов имущественных комплексов до 72,1 млн руб. с 71,6 млн руб. в 2013 г. Счетная палата отметила факт недостаточного контроля со стороны администратора – ДУМС – и отметила резервы пополнения доходной базы бюджета от распоряжения земельными ресурсами в виде сокращения длительности процедур по принятию мер ДУМС по начислению платежей за фактическое использование земли, так как были выявлены факты использования без оплаты земельных участков площадью 5 035,62 кв. м под 198 временными объектами².

В отчете мэра г. Томска за 2014 г. отмечено, что в 2014 г. доходы от аренды муниципального имущества сократились по отношению к 2013 г. на 19,1 млн руб., или на 27%. Снижение доходов обусловлено планомерным сокращением площади арендного фонда в связи с приватизацией муниципального имущества и расторжением договоров аренды. Также произошло уменьшение доходов от реализации имущества на 42,6 млн руб. связи со снижением покупательского спроса³.

В 2015 г. основными доходными источниками в структуре неналоговых доходов являются доходы от сдачи в аренду и продажи земельных участков.

При этом доходы от сдачи в аренду земельных участков и средства от продажи права на заключение договоров аренды указанных земельных участков поступили в объеме 437,8 млн руб., что меньше, чем в 2014 г., на 23,8 млн руб., или на 5%⁴. Уменьшение связано с несостоявшимися продажами права аренды земельных участков на торгах ввиду значительного снижения инвестиционной активности потенциальных покупателей, а также роста задолженности организаций, отдельных арендаторов земельных участков, расчет арендной платы у которых установлен от кадастровой стоимости и которые не уплачивали арендную плату в полном объеме в связи с прохождением процедуры оспаривания кадастровой стоимости земельных участков.

Счетной палатой указано на неснижающуюся задолженность по аренде земли – 589,6 млн руб., или 52,0% (по состоянию на 1 января 2015 г. – 582,2 млн руб.), что превышает сумму поступлений по данному виду дохода на 34,7%, а также задолженность по аренде имущественных комплексов – 68,6 млн руб., или 6,0%, что превышает сумму поступлений по данному виду дохода в 2,3 раза.

В результате введения с 1 января 2015 г. новых результатов кадастровой оценки земельных участков значительная часть собственников земельных участков и арендаторов принимали меры по оспариванию результатов кадастровой оценки и не уплачивали в полном объеме в бюджет земельный налог и арендную плату. Так, в течение 2015 г. только в комиссию по рассмотрению споров о результатах определения кадастровой стоимости поступили заявления по оспариванию стоимости 220 земельных участков, из которых по 140 земельным участкам принято решение об определе-

¹ Отчет мэра города Томска о результатах его деятельности и деятельности администрации города Томска за 2013 год // Официальный портал МО «Город Томск». Томск, 2014. URL: <http://www.admin.tomsk.ru/pgs/6kd>

² Заключение Счетной палаты Города Томска на отчет об исполнении бюджета муниципального образования «Город Томск» за 2014 год // Счетная палата города Томска : официальный портал. Томск, 2015. URL: http://spgt.tomsk.ru/?page_id=1005

³ Отчет мэра города Томска о результатах его деятельности и деятельности администрации города Томска за 2014 год // Официальный портал МО «Город Томск». Томск, 2015. URL: <http://www.admin.tomsk.ru/pgs/6kd>

⁴ Заключение Счетной палаты Города Томска на отчет об исполнении бюджета муниципального образования «Город Томск» за 2015 год // Счетная палата города Томска : официальный портал. Томск, 2016. URL: http://spgt.tomsk.ru/?page_id=1005

нии кадастровой стоимости земельных участков в размере рыночной стоимости, что позволило землепользователям значительно снизить размер земельных платежей, подлежащих уплате в бюджет, и произвести перерасчет начислений за 2015 г.

В отчете мэра г. Томска сокращение поступлений арендных платежей муниципального имущества по отношению к 2014 г. составило 11%, или 5,2 млн руб. Снижение доходов обусловлено планомерным сокращением площади арендного фонда в связи с приватизацией муниципального имущества и расторжением договоров аренды. По итогам 2015 г. задачами в данном направлении являются: выявление излишнего, неиспользуемого или неэффективно используемого подведомственными муниципальными учреждениями и предприятиями имущества в целях принятия мер по оптимизации его использования, в том числе путем приватизации, предоставления в аренду; вовлечение в оборот неиспользуемых муниципальных нежилых помещений путем проведения торгов по продаже права на заключение договоров аренды и установление арендной платы за пользование муниципальным имуществом по вновь заключаемым договорам аренды в размере ее рыночной стоимости, определенной в соответствии с законодательством об оценочной деятельности в РФ¹.

В 2016 г. сумма поступивших неналоговых доходов в бюджет МО «Город Томск» составила 919,4 млн руб., она снизилась по сравнению с 2015 г. на 103,9 млн руб., или на 10,1%.

Основными факторами падения объема неналоговых доходов явилось снижение суммы доходов:

- от сдачи в аренду земельных участков – на 88,7 млн руб., что связано с отменой по решению суда ставки арендной платы за землю для земельных участков под объектами государственного значения, которая не может превышать ставку арендной платы, установленной для федеральных земель, а также с пересмотром кадастровой стоимости 624 земельных участков комиссией по оспариванию кадастровой стоимости при Управлении Росреестра по Томской области или судом²;

- от продажи материальных активов – на 102,3 млн руб., в том числе снижение от продажи земельных участков – на 88,7 млн руб., от продажи имущества – на 16,2 млн руб., что связано с низким спросом на участки и имущество, выставяемые на торги.

Счетная палата отметила, что задолженность по

неналоговым доходам осталась практически на уровне 2015 г. и сложилась в размере 784,3 млн руб., что составило 85,3% от общей суммы поступлений неналоговых доходов бюджета за 2016 г.

Наибольший удельный вес в структуре задолженности неналоговых доходов занимает задолженность:

- по аренде земельных участков – 36,0%, или 578,3 млн руб., что превышает сумму поступлений в 2016 г. по данному виду дохода в 1,7 раза, или на 65,7%;

- по аренде имущественных комплексов – 68,6 млн руб., что превышает сумму поступлений за 2016 г. по данному виду дохода в 1,8 раза, или на 75,4%.

Данная задолженность в виде недополученного дохода, по мнению Счетной палаты, сложилась по причине неправомерного нецелевого использования земель вследствие недостаточного контроля, без правоустанавливающих документов

Как и в предыдущие годы, основными направлениями работы администраторов доходов, согласно отчету мэра г. Томска за 2016 г., являются: вовлечение в оборот неиспользуемых муниципальных объектов недвижимости путем проведения торгов по продаже права на заключение договоров аренды; повышение эффективности использования муниципального имущества посредством оптимизации сети муниципальных организаций; установление арендной платы за пользование муниципальным имуществом по вновь заключаемым договорам аренды в размере ее рыночной стоимости, определенной в соответствии с законодательством об оценочной деятельности в РФ; реализация комплекса мер по сокращению объема дебиторской задолженности.

В заключениях Счетной палаты г. Томска, представляемых на отчеты об исполнении бюджета из года в год, также отмечалось, что с учетом того, что основную долю в общем объеме неналоговых доходов составляют доходы от арендной платы, продажи земельных участков, муниципального имущества, основным резервом роста доходов бюджета МО «Город Томск» является усиление работы по увеличению неналоговых платежей и уменьшению задолженности по ним.

Таким образом, основными факторами недополучения бюджетом МО «Город Томск» неналоговых доходов на протяжении 15 лет являются:

- задолженность по арендной плате за земельные участки, движимое и недвижимое имущество, включая имущественные комплексы;

- сокращение доходов от продажи земельных участков, муниципального имущества, а также от продажи права на заключение их аренды;

- отсутствие своевременного или надлежащего контроля соответствующих структур с принятием необходимых мер по эффективности использова-

¹ Отчет мэра города Томска о результатах его деятельности и деятельности администрации города Томска за 2015 год // Официальный портал МО «Город Томск». Томск, 2016. URL: <http://www.admin.tomsk.ru/pgs/6kd>

² Отчет мэра города Томска о результатах его деятельности и деятельности администрации города Томска за 2016 год // Официальный портал МО «Город Томск». Томск, 2017. URL: <http://www.admin.tomsk.ru/pgs/6kd>

ния имущества, уменьшению задолженности перед бюджетом, приводящей к потерям бюджета в виде недополученных доходов, в связи со списанием безнадежной задолженности, а также отсутствие достоверного учета имущества и единой системы исчисления платы за его использование, контроля за своевременной уплатой в бюджет.

В связи с этим целесообразно принимать меры в направлении повышения администрирования неналоговых поступлений от арендной платы за земельные участки и их продажи¹:

1) осуществлять комплекс мер, побуждающих землепользователей к оформлению прав пользования земельными участками, включая субсидирование из бюджета расходов, связанных с оформлением;

2) инициировать процедуры банкротства с запретом пользоваться земельными участками в отношении арендаторов данных участков, имеющих крупную задолженность по арендной плате за землю;

3) увеличивать долю площади территории города, вовлеченную в оборот;

4) своевременно выставлять на торги подготовленные к реализации земельные участки в целях обеспечения исполнения установленных плановых назначений по доходам от продажи земельных участков в собственность, от реализации права на заключение договоров аренды земельных участков.

Е.Г. Щербань также отмечает, что, учитывая, что наибольший удельный вес в структуре доходов от использования муниципальной собственности занимают доходы, получаемые в виде арендной и иной платы за передачу в возмездное пользование государственного и муниципального имущества, в качестве основного резерва увеличения собственной доходной базы муниципалитета следует рассматривать такой комплекс возможных мер:

1) совершенствование методики расчета арендной платы за земли, государственная собственность на которые не разграничена, как за счет роста коэффициента, применяемого для ее расчета, так и за счет введения ежегодной индексации кадастровой оценки земли;

2) взыскание задолженности по арендной плате, ведение достоверного и полного учета предоставления муниципального имущества в пользование, контроль в сфере управления и распоряжения муниципальным имуществом².

И.Ю. Ярцева считает, что основными задачами управления муниципальным имуществом для органов местного самоуправления являются меры по увеличению поступлений в доход местных бюджетов от его использования:

– оценка соответствия имеющегося в распоряжении муниципального образования имущества исполняемым функциям;

– формирование оптимального имущественного комплекса в соответствующей сфере деятельности;

– создание системы экономического мониторинга рационального использования муниципального имущества подведомственной сетью организаций;

– анализ перспективной потребности и состава муниципальной собственности.

Эффективное управление объектами недвижимости должны обеспечить:

– полный учет объектов муниципальной собственности;

– эффективный контроль за использованием муниципального имущества, земельных участков;

– поддержание надлежащего технического и эстетического состояния объектов муниципальной собственности;

– активное использование муниципального имущества в инвестиционных проектах, обеспечение простого и удобного доступа предпринимателей к участию в эксплуатации муниципальных объектов недвижимости³.

Н.Ю. Коротина также рассматривает внутренние резервы роста поступлений неналоговых доходов и предлагает следующие действия⁴:

1) выявление неиспользуемых бесхозных земельных участков, постановка их на учет и предоставление юридическим и физическим лицам по договорам аренды или купли-продажи;

2) повышение эффективности использования имущества, находящегося в муниципальной собственности, путем сдачи в аренду или во временное владение и пользование, поскольку руководители бюджетных учреждений не заинтересованы в сдаче имеющего у них имущества, так как доходы, полученные от аренды, поступают в доход муниципального образования, а не в доход бюджетного учреждения, что требует принятия соответствующих мер.

В.В. Казаков и Д.Г. Антонян также предлагают ряд мероприятий для создания надежной собственной базы местных бюджетов, в числе кото-

¹ Дроздова Н.Л., Сорокин М.А. Роль земельных платежей в формировании доходной части местного бюджета (на примере г. Томска) // Economics. 2016. № 10 (19). С. 13–18. URL: <https://economics-theory.com/images/PDF/2016/19/rol-zemelnykh-platizhej-v-formirovanii.pdf>

² Щербань Е.Г. К вопросу о формировании доходов муниципального бюджета: актуальные вопросы экономики, менеджмента и финансов в современных условиях // Сб. науч. трудов по итогам междунар. науч.-практ. конф. 2017. СПб. : Инновационный центр развития образования и науки, 2017. С. 180. URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=28901745&>

³ Ярцева И.Ю. Основные направления повышения эффективности формирования неналоговых доходов как источника развития муниципальных образований : дис. ... канд. экон. наук. Томск, 2011. С. 99–100.

⁴ Коротина Н.Ю. Возможности роста доходов муниципальных образований в РФ // Социум и власть. 2013. № 1 (39). С. 86–90. URL: <ftp://ftp.repec.org/opt/ReDIF/RePEc/rnp/ppaper/chel6.pdf>

рых устранение проблем в области земельных и имущественных отношений путем обеспечения инвентаризации и государственной регистрации объектов муниципальной собственности, а также приведение в соответствие с рыночными ставками ставок арендной платы¹.

Все вышеперечисленные меры увеличения неналоговых доходов связаны с повышением качества администрирования таких доходов на протяжении всего рассмотренного периода. Так, И.Ю. Ярцева отмечает, что администраторы доходов занимают особое место среди остальных участников бюджетного процесса и от их работы напрямую зависят полнота и своевременность наполняемости соответствующего бюджета, планирование доходов и состояние основных источников финансирования субъектов бюджетного процесса.

В соответствии со ст. 6 Бюджетного кодекса РФ администраторами доходов бюджета являются органы государственной власти, органы местного самоуправления, органы управления государственных внебюджетных фондов, Банка России, а также бюджетные учреждения, созданные органами государственной власти и органами местного самоуправления, осуществляющие в соответствии с законодательством РФ контроль за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты, начислением, учетом, взысканием и принятием решений о возврате (зачете) излишне уплаченных (взысканных) платежей, пеней и штрафов по ним, являющихся доходами бюджетов бюджетной системы РФ. Если перечисленные выше организации в соответствии с законодательством РФ имеют в своем ведении других администраторов доходов бюджета и (или) являются администраторами доходов бюджета, то такие органы называются главными администраторами доходов бюджета.

Функции главных администраторов доходов бюджетов бюджетной системы законодательно определены, однако в процессе составления и организации исполнения бюджета возникают слож-

ности во взаимодействии с федеральными органами – администраторами доходов местного бюджета, которые оказывают влияние на качество составления местных бюджетов по доходам.

Система администрирования неналоговых доходов продолжает требовать совершенствования, поскольку одни и те же неналоговые доходы закреплены за рядом администраторов, что может вести к нечеткому разграничению полномочий между ведомствами и снижению качества администрирования неналоговых доходов².

В настоящее время планирование бюджета МО «Город Томск» осуществляется в виде бюджетного прогноза на долгосрочный период, который разрабатывается каждые три года на шесть и более лет на основе прогноза социально-экономического развития муниципального образования в соответствии с требованиями ст. 170.1 БК РФ, Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

Действующий бюджетный прогноз МО «Город Томск» разработан на 6 лет (2017–2022 гг.) на основе прогноза социально-экономического развития МО «Город Томск» до 2030 г. и утвержден постановлением администрации Города Томска от 8 февраля 2017 г. № 73. Долгосрочное бюджетное прогнозирование является продолжением работы по повышению качества управления МО «Город Томск» в целом и внедрению программно-целевого метода управления общественными финансами в частности³. Долгосрочное бюджетное планирование способствует выстраиванию взаимоувязанной системы мер, реализуемых в текущем, среднесрочном и долгосрочном периодах, и должно сыграть важную роль в повышении сбалансированности бюджета МО «Город Томск», проведении мероприятий по увеличению налоговых и неналоговых доходов, совершенствовании нормативной правовой базы в части доходных источников бюджета города.

¹ Казаков В.В., Антонян Д.Г. Формирование и исполнение местного бюджета (на примере г.Томска) // Проблемы финансов и учета. 2012. № 2 (6). С. 49.

² Ярцева И.Ю. Проблемы администрирования неналоговых доходов бюджетов // Проблемы учета и финансов. 2011. № 1. С. 67–70.

³ Об утверждении бюджетного прогноза МО «Город Томск» на долгосрочный период до 2022 года : постановление администрации Города Томска от 08.02.2017 г. № 73 // Официальный портал МО «Город Томск». Томск, 2017. URL: <http://www.admin.tomsk.ru/pgs/71d>