

## МЕСТНЫЕ БЮДЖЕТЫ В УСЛОВИЯХ ФИНАНСОВОГО КРИЗИСА

В условиях современного финансового кризиса местные бюджеты испытывают немалые трудности с пополнением доходной базы. Авторы предлагают ряд мер, направленных на увеличение поступлений в бюджет. Рассмотрен анализ доходной части бюджета г. Томска за I квартал 2009 г.

**Ключевые слова:** местные бюджеты; доходная часть бюджета; финансовый кризис.

В современных кризисных условиях все острее ощущается снижение темпов роста поступления доходов в местные бюджеты по сравнению с предыдущим годом. В связи с этим необходимо мобилизовать все резервы для пополнения местных бюджетов, особенно с учетом того, что в бюджетах 2009 г. предусмотрено повышение заработной платы работникам бюджетной сферы от 5 до 22%, рост тарифов на энергоносители в среднем на 12–26%. Для бюджета г. Томска в денежном выражении это составило 362 931,56 тыс. руб.

Налоговый потенциал местных бюджетов является основой возможности для реализации расходных обязательств муниципальных образований.

Бюджет г. Томска за I квартал 2009 г. исполнен по доходам в целом в сумме 1 513 006 тыс. руб., или 87,2% от плановых назначений (1 734 916 тыс. руб.), из них по налоговым доходам план исполнен на 80,7% (при плане 814 927 тыс. руб. поступления составили 657 488 тыс. руб.), по неналоговым доходам при плане 188 880 тыс. руб. поступления составили 125 807 тыс. руб., или 66,6% (табл. 1, рис. 1).

Таблица 1

Структура доходов бюджета г. Томска

Доход	Исполнено за I кв. 2008 г., тыс. руб.	Удельный вес, %	План на I кв. 2009 г., тыс. руб.	Исполнено за I кв. 2009 г., тыс. руб.	Удельный вес, %	Отклонение исполнения I кв. 2009 от I кв. 2008 г., тыс. руб.	Темп роста исполнения 2009 к 2008 г.
Доходы, всего	1 061 048	100	1 734 916	1 513 006	100	451 958	1,42
В том числе:							
налоговые	512 062	48,3	814 927	657 488	43,5	145 426	1,28
неналоговые	207 903	19,6	188 880	125 807	8,3	-82 096	0,60
безвозмездные поступления	341 083	32,1	731 109	729 711	48,2	388 628	2,14

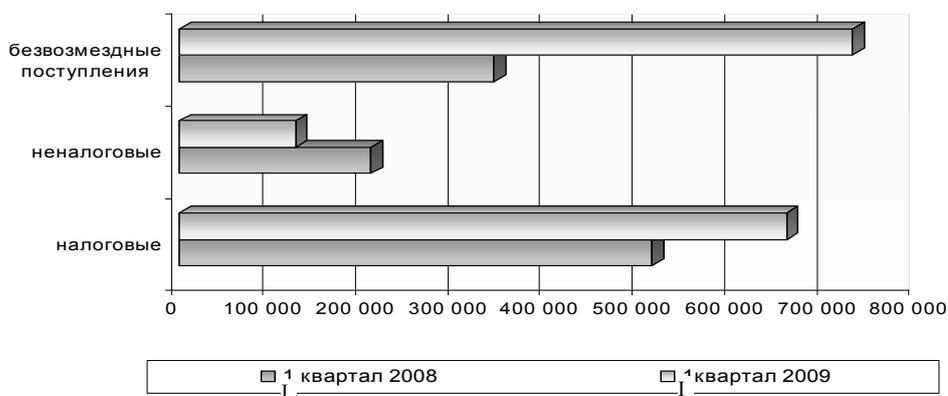


Рис. 1. Структура поступлений за I квартал 2008–2009 гг.

Темп роста доходов бюджета города в I квартале текущего года к уровню 2008 г. составил 1,42, увеличение поступлений в абсолютном выражении – 451 958 тыс. руб. Негативным фактом является то, что в структуре доходов бюджета г. Томска за отчетный период снизился удельный вес как налоговых доходов (на 4,8 процентных пункта), так и неналоговых доходов (на 11,3 процентных пункта), позитивным – рост налоговых доходов в абсолютном выражении на 28%. Доля безвозмездных поступлений в структуре доходов в I квартале текущего года составила 48,2%, что на 16,1 процентных пункта больше соответствующего периода 2008 г., рост безвозмездных поступлений к уровню 2008 г. – 2,14 раза.

Исполнение плановых назначений по собственным доходам за I квартал 2009 г. (без учета безвозмездных поступлений) составляет 78%, невыполнение плановых назначений в абсолютном выражении на 220 512 тыс. руб.

По сравнению с аналогичным периодом 2008 г. поступления налоговых и неналоговых доходов увеличились на 8,8%, или на 63 330 тыс. руб., при этом поступления налоговых доходов увеличились на 145 426 тыс. руб. (на 28%), поступления неналоговых доходов сократились на 82 096 тыс. руб., или на 33,4%.

Как уже отмечалось выше, план по налоговым доходам исполнен на 80,7%, в том числе:

– налог на доходы физических лиц – 77,8%;

- налоги на совокупный доход – 107,4%;
- налоги на имущество – 74,8%;
- налоги, сборы и регулярные платежи за пользование природными ресурсами – 126,8%;
- государственная пошлина – 111,9%;
- задолженность и перерасчеты по отмененным налогам, сборам и иным платежам – 23,6%.

Т а б л и ц а 2

Динамика поступлений налоговых и неналоговых доходов по месяцам, тыс. руб.

Период	2008 г.	2009 г.
Январь	198 566	225 085
Февраль	302 763	293 266
Март	218 636	264 944
<b>Итого</b>	<b>719 965</b>	<b>783 295</b>

Налог на доходы физических лиц является основным доходным источником бюджетов муниципальных образований (около 22% совокупных доходов местных бюджетов). По разным оценкам, в РФ от 10 до 25% организаций в России применяют «серые» схемы минимизации выплат, связанных с заработной платой работников, причем эти оценки – докризисные.

Невыполнение плановых назначений по налогу на доходы физических лиц на 142 172 тыс. руб. (плановые назначения 641 611 тыс. руб., исполнено 499 439 тыс. руб.) обусловлено снижением темпов роста фонда оплаты труда (по оценке специалистов, темп роста фонда оплаты труда за январь–март 2008 г. составил 104,8% при фактически сложившемся за 2008 г. 129,7%), снижением поступлений по отдельным организациям и неуплатой налога отдельными организациями в течение квартала, а также ростом просроченной задолженности по оплате труда. Просроченная задолженность по оплате труда, по оперативным данным Томскстата, на 01.04.2009 г. составила 48 020 тыс. руб. и увеличилась по сравнению с просроченной задолженностью, сложившейся на 01.01.2009 г., на 27 870 тыс. руб., или в 2,4 раза.

К аналогичному периоду 2008 г. поступления данного налога увеличились на 132 743 тыс. руб. (на 36,2%), в том числе за счет поступлений по дополнительному нормативу отчислений (8,9151%) на 114 417 тыс. руб. Закрепление дополнительного норматива отчислений от налога на доходы физических лиц с 2009 г. бюджетным законодательством предполагалось на постоянной основе как стимулирующая функция межбюджетных отношений, направленная на увеличение налогового потенциала, повышения эффективности управления муниципальными финансами.

При объективном ограничении сферы установления единых нормативов в силу значительной дифференциации налоговой базы муниципалитетов замена дотаций дополнительными нормативами отчислений от налогов позволяет в определенной степени нивелировать негативный эффект дотаций путем предоставления права добиваться увеличения доходной базы бюджетов. С учетом динамики снижения налоговых доходов замена дотаций дополнительными нормативами будет являться уже не возможным, а реальным риском недополучения налоговых доходов. В связи с этим в Бюджетный кодекс РФ внесены следующие обязательные условия закрепления дополнительных нормативов:

- дополнительные нормативы устанавливаются на срок не менее трех лет, и их изменение в течение финансового года не допускается;
- согласование с представительными органами муниципальных образований.

В сторону положительной оценки данной законодательной нормы говорит тот факт, что с момента появления федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления» дополнительно закреплено отдельными законодательными актами РФ к вопросам местного значения поселений 11 полномочий, муниципального района и городского округа – по 10.

Земельный налог является местным налогом, т.к. его стоимость во многом определяется развитием инфраструктуры конкретного муниципалитета, что относится к полномочиям местного самоуправления, и позволяет, с одной стороны, обеспечить местные бюджеты налоговыми поступлениями, а с другой – позволить муниципалитетам влиять на увеличение доходной базы местных бюджетов.

В г. Томске налог на землю остается одним из самых низких в регионе – 19 руб. за каждый квадратный метр под производственными объектами, тогда как в Новосибирске этот показатель достигает 70 руб., в Новокузнецке и Кемерово – 100 руб., в Омске – 102 руб., Красноярске – 46 руб., в Тюмени – 47 руб. При этом доля земельного налога в общей налоговой нагрузке томских предприятий составляет лишь 2%. Администрацией города подготовлены предложения по снижению налоговой нагрузки на 2009 г. ряду организаций. Для организаций и индивидуальных предпринимателей на земельные участки под спортивными объектами и детскими садами, а также бюджетным учреждениям в сфере социальной защиты, здравоохранения, образования, спорта и культуры ставка налога снижена с 0,3 до 0,12%; для организаций, которым предоставлены земельные участки для эксплуатации детских санаториев, профилакториев, санаторных школ, пансионатов, оздоровительных и спортивных сооружений, – с 0,3 до 0,12%; для физических лиц, имеющих участки для ведения личного подсобного хозяйства и эксплуатации индивидуальных жилых домов – с 0,3 до 0,15%. Выпадающие доходы бюджета составят, по оценке специалистов, 79 млн руб., но с учетом переоценки кадастровой стоимости земли, проведенной субъектом федерации по методике, утвержденной правительством РФ, в доход бюджета города дополнительно поступят 130 млрд руб. В городах Сибирского региона льготы по земельному налогу предоставляются в зависимости от приоритетов развития инфраструктуры. Так, например, в Новокузнецке предоставлены льготы для градообразующих предприятий – производителей хлеба, в Тюмени освобождены от уплаты налога организации по производству оборудования и комплектующих для нефтедобычи, в Омске – организации городского пассажирского транспорта, в Красноярске, аналогично Томску, – учреждения социальной сферы, финансируемые из местного и областного бюджетов.

По земельному налогу не исполнены плановые назначения на 22 410 тыс. руб. (при плановых назначениях 77 284 тыс. руб., исполнение 54 874 тыс. руб., или

71%). На невыполнение плановых назначений оказала влияние уплата налога в декабре 2008 г. в размере более 10 млн руб. (по расчетам за IV квартал 2008 г.) бюджетными учреждениями, финансируемыми из федерального бюджета, в результате чего переплата земельного налога на 01.01.2009 г. составляла 36,2 млн руб., которая в течение квартала сократилась до 25,8 млн руб. Недоимка в течение текущего квартала увеличилась на 53% и по состоянию на 01.04.2009 г. составила 24,8 млн руб. (на 01.01.2009 г. – 16,2 млн руб.).

Что касается налога на имущество физических лиц, то в плане антикризисных мероприятий возможно рекомендовать проведение инвентаризации объектов недвижимости для целей налогообложения имущества физических лиц, как это было проведено в ряде городов (Омск, Новосибирск). Несмотря на значительные финансовые вложения по проведению инвентаризации, налогооблагаемая база после проведения инвентаризации увеличивается в среднем в 3 раза, т.е. 1 руб. вложений приносит бюджету от 3 руб. доходов.

Также не выполнен план поступлений по подгруппе доходов «Задолженность и перерасчеты по отмененным налогам, сборам и иным платежам» на 76,4%, или на 588 тыс. руб., за счет возврата налогоплательщикам переплаты по налогу на прибыль, зачислявшемуся до 1 января 2005 г. в местный бюджет, в сумме 227,8 тыс. руб., зачета переплаты по местным налогам в уплату других налогов. Следует отметить, что по состоянию на 01.04.2009 г. переплата по налогу на прибыль, зачислявшемуся до 1 января 2005 г. в местный бюджет, составляет более 11,9 млн руб.

В составе собственных доходов местных бюджетов около 17% составляют неналоговые доходы, основная часть которых приходится на доходы от имущества, находящегося в муниципальной собственности. Вненесенными изменениями в федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления» с 1 января 2009 г. на 1 января 2012 г. продлен предельный срок отчуждения или профилирования непрофильного муниципального имущества, не соответствующего требованиям ст. 50 вышеуказанного закона. В условиях кризиса своевременность изменений важна не только для формирования доходной базы местных бюджетов, но и для расширения возможности получения налогов от аренды имущества, поскольку ранее действующая редакция ставила под сомнение саму возможность получения налогов от аренды имущества, предполагая нахождение в собственности муниципалитета только того имущества, которое необходимо для решения вопросов местного значения или для осуществления переданных ему государственных полномочий.

Плановые назначения по неналоговым доходам исполнены на 66,6%, в том числе:

- доходы от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности – 74,6%;
- платежи при пользовании природными ресурсами – 71%;
- доходы от продажи материальных и нематериальных активов – 34,6%;
- административные платежи и сборы – 22,2%;

– штрафы, санкции, возмещение ущерба – 83%.

В части денежных штрафов и взысканий наблюдается следующая законодательная коллизия. Пунктом 5 ст. 46 Бюджетного кодекса РФ предусмотрено, что денежные взыскания (штрафы), установленные правовыми актами органов местного самоуправления поселений, муниципальных районов, городских округов, подлежат зачислению соответственно в бюджеты поселений, муниципальных районов, городских округов по нормативу 100%.

Однако в соответствии со ст. 71 Конституции РФ уголовное и гражданское законодательство относится к ведению Российской Федерации, а в соответствии со ст. 72 Конституции РФ административное законодательство – к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Согласно требованиям ст. 22.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, дел об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, рассматриваются в пределах полномочий, установленных этими законами:

- 1) мировыми судьями;
- 2) комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав;
- 3) уполномоченными органами и учреждениями органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации;
- 4) административными комиссиями, иными коллегиальными органами, создаваемыми в соответствии с законами субъектов Российской Федерации.

В соответствии с данным перечнем органы местного самоуправления не вправе рассматривать дела об административных правонарушениях и, соответственно, принимать решения о наложении административных штрафов. При таких обстоятельствах в настоящее время органы местного самоуправления не вправе принимать как нормативные, так и индивидуальные (правоприменительные) акты, на основании которых устанавливаются денежные взыскания (штрафы).

Вместе с тем должностные лица органов местного самоуправления составляют протоколы об административных правонарушениях, а административные комиссии, создаваемые при органах местного самоуправления, рассматривают дела об административных правонарушениях и налагают денежные взыскания (штрафы) в соответствии с полномочиями, возложенными на них законами субъектов Российской Федерации, при этом содержание административных комиссий осуществляется за счет средств местных бюджетов и субъектом Российской Федерации не компенсируется.

В сложившейся ситуации у муниципальных образований отсутствует заинтересованность в работе по наложению денежных взысканий (штрафов). Органы местного самоуправления г. Томска подготовили законодательную инициативу о внесении изменений и дополнений в ст. 46 Бюджетного кодекса Российской Федерации в части закрепления за муниципальными образованиями поступлениями от денежных взысканий (штрафов), налагаемых органами местного самоуправления.

В подгруппе доходов «Доходы от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности» основными являются:

– доходы, получаемые в виде арендной платы за земельные участки (план исполнен на 64,6%);

– доходы от сдачи в аренду муниципального имущества (нежилых помещений, зданий, движимого имущества, имущественных комплексов) (план исполнен на 107,8%).

Невыполнение плановых назначений по арендной плате за землю обусловлено низкой платежной дисциплиной арендаторов, в основном предприятий, осуществляющих строительство объектов, особенно строительство жилья, а также предприятий промышленного комплекса. Отсутствие у предприятий денежных ресурсов, возможности кредитования объясняет и отсутствие спроса, что, соответственно, повлияло на исполнение плановых назначений по поступлениям от продажи права на заключение договоров аренды земельных участков.

Учитывая текущую экономическую ситуацию, в течение I квартала 2009 г. собираемость арендных платежей значительно снизилась и составила 49,5%, что явилось причиной увеличения задолженности на 36 млн руб. (на 01.01.2009 г. – 173,3 млн руб.). Общая сумма задолженности в бюджет г. Томска по арендной плате за землю на 01.04.2009 г. составила 209,3 млн руб. Основная сумма задолженности приходится на организации, осуществляющие строительство объектов, – 125,9 млн руб. (60,2%), на 01.01.2009 г. задолженность в бюджет г. Томска строительных организаций составляла 106,2 млн руб.

Невыполнение плана по плате за негативное воздействие на окружающую среду объясняется неустойчивым финансовым положением плательщиков, что обусловлено неплатежами за выполненные работы (услуги).

Невыполнение плановых назначений по доходам от продажи материальных и нематериальных активов на 25 213 тыс. руб. связано с тем, что при проведении в течение квартала аукционов по продаже земельных участков аукционы признаны несостоявшимися в связи с отсутствием заявок (1 земельный участок) либо участием в аукционе по продаже земельных участков в целях жилищного строительства менее двух участников (1 земельный участок) – в данном случае договор купли-продажи заключается с единственным участником аукциона по начальной цене выставленного на аукцион земельного участка.

Кроме того, неисполнение плановых назначений по доходам от продажи земельных участков связано с увеличением с 01.01.2009 г. кадастровой стоимости

земельных участков и тем самым уменьшением количества поданных заявок на выкуп земельных участков в собственность.

Плановые назначения по продаже объектов недвижимости исполнены на 100%.

В подгруппу доходов «Административные платежи и сборы» входит плата за содержание детей в школах-интернатах, невыполнение плана (на 72,4 тыс. руб.) объясняется невозможностью обеспечения 100%-ной собираемости в связи с низким материальным уровнем доходов родителей, дети которых обучаются в интернате.

Исполнение плановых назначений по подгруппе доходов «Штрафы, санкции, возмещение ущерба» на 83% связано, в частности, с перераспределением, в соответствии с Постановлением Правительства от 29.05.2008 г. № 404 «О Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации», полномочий между федеральными органами исполнительной власти по осуществлению контроля в области охраны природных ресурсов и экологии, а также между подведомственными им территориальными структурами. Данное обстоятельство привело к сокращению количества проверок в области контроля охраны природных ресурсов и экологии.

Кроме того, на поступления штрафов в бюджет г. Томска оказывает влияние низкая платежная дисциплина нарушителей. Неуплата штрафов в установленные сроки (несмотря на все принимаемые меры) влечет передачу дел в Федеральную службу судебных приставов, что приводит к увеличению срока взыскания штрафов.

В рамках работы постоянно действующей комиссии по пополнению доходной части бюджета г. Томска проводятся мероприятия, направленные на увеличение налоговых и неналоговых доходов. В течение I квартала текущего года проведено 7 заседаний постоянно действующей комиссии, на которых рассмотрено 36 организаций, имеющих задолженность перед бюджетом по налоговым и неналоговым платежам. В результате работы комиссии в бюджет города дополнительно перечислено 5 660,8 тыс. руб., в том числе налога на доходы физических лиц – 4 919,9 тыс. руб., единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности – 324,7 тыс. руб., земельного налога – 144 тыс. руб., арендной платы за земли – 272,2 тыс. руб.

Положительным моментом кризиса является то, что он заставил обратить внимание органов местного самоуправления на изыскание дополнительных источников поступления доходов в местные бюджеты, включая все возможные доходные источники.

Статья представлена научной редакцией «Экономика» 6 мая 2009 г.