

## БЮДЖЕТ ГОРОДА ТОМСКА: ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ И ИСПОЛНЕНИЯ

Анализируется процесс формирования и исполнения местного бюджета на примере бюджета муниципального образования «Город Томск», выявляются проблемы, стоящие перед органами местного самоуправления в процесс формирования и исполнения муниципального бюджета, и делаются предложения по наращиванию доходного потенциала муниципальных образований.

**Ключевые слова:** бюджет муниципального образования, доходы местного бюджета, расходы местного бюджета, бюджет г. Томска, доходная часть бюджета г. Томска, расходная часть бюджета г. Томска.

В последнее время в России ускорился процесс развития демократических принципов в государственном устройстве и управлении. Обязательным компонентом демократического государственного строя является местное самоуправление, осуществляемое самим населением через свободно избранные им представительные органы. Финансовой базой местных органов власти являются их бюджеты. Бюджетные и имущественные права, предоставленные этим органам, дают им возможность составлять, утверждать и исполнять свои бюджеты.

Бюджет муниципального образования, или местный бюджет, – это форма образования и расходования денежных средств на финансовый год, предназначенных для исполнения функций муниципального образования.

Муниципальные бюджеты имеют высокую значимость, потому что в них фокусируются социально-экономические процессы, происходящие в муниципальном образовании. Доходы муниципального бюджета являются достоянием всего сообщества, а расходы направлены на обеспечение его жизнедеятельности. Бюджет органически связан со всеми подсистемами, образующими муниципальное образование.

Доходы местного бюджета – это денежные средства, поступающие в безвозмездном и безвозвратном порядке в соответствии с законодательством РФ в распоряжение органов местного самоуправления. Они, как и доходы других уровней бюджетов, формируются за счет налоговых доходов, неналоговых доходов и безвозмездных поступлений.

Налоговые доходы – это обязательные, безвозмездные и безвозвратные платежи в пользу бюджета. Они включают:

1. Собственные налоговые доходы муниципальных бюджетов от местных налогов и сборов, к которым в настоящее время отнесены лишь 2 налога: земельный налог и налог на имущество физических лиц. Однако собственные доходы не являются основным источником формирования местного бюджета. В 2010 г. налоговые доходы в объеме собственных доходов местных бюджетов составили всего 40.9 %, или 806.7 млрд рублей [1].

2. Регулирующие налоговые доходы, передаваемые муниципальным бюджетам субъектами РФ. В их число входят прежде всего отчисления от налога на доходы физических лиц, налога на прибыль (доход), акцизов, налога на добавленную стоимость. Их необходимость обусловлена постоянно увеличивающимися расходами муниципальных бюджетов при недостаточном росте объема собственных доходов.

Нормативы отчислений регулирующих доходов утверждаются вышестоящими территориальными органами власти в зависимости от общей суммы расходов местного бюджета и объема его собственных доходов.

3. Государственная пошлина, кроме государственной пошлины, зачисляемой в доходы федерального бюджета, по нормативу 100 % по месту нахождения кредитной организации, принявшей платеж.

Неналоговые доходы муниципальных образований – это поступающие в их распоряжение доходы от использования муниципального имущества и деятельности органов местного самоуправления, платежи эквивалентного и штрафного характера, привлеченные на добровольных началах. Они могут носить обязательный и необязательный характер, взиматься на добровольной и принудительной основах.

Перечень неналоговых доходов является единым для бюджетов всех уровней и определяется бюджетной классификацией. Однако следует отметить, что в нормативных документах приводится различный состав неналоговых доходов. Так, в Федеральном законе «О бюджетной классификации РФ» состав неналоговых доходов несколько отличается от классификации Министерства финансов РФ. В 2010 г. неналоговые доходы в объеме собственных доходов местных бюджетов составили всего 12.8 %, или 252.4 млрд рублей [1].

Собственно местные налоги и неналоговые доходы в сумме составляют лишь 27.5 % доходов бюджетов муниципальных образований, а все остальное – это регулирующие налоговые доходы и безвозмездные поступления [1].

Безвозмездные поступления, или межбюджетные трансферты, – это средства одного бюджета

бюджетной системы РФ, перечисляемые другому бюджету бюджетной системы РФ. Они включают дотации из других бюджетов бюджетной системы РФ, субсидии из других бюджетов бюджетной системы РФ, субвенции из федерального бюджета и (или) из бюджетов субъектов РФ и иные межбюджетные трансферты. В России их относят к собственным доходам местных бюджетов.

Дотация – это бюджетные средства, предоставляемые бюджету муниципального образования из бюджетов вышестоящих уровней на безвозмездной и безвозвратной основах для покрытия текущих расходов.

Субсидия – это бюджетные средства, направленные на покрытие доли расходов целевого назначения на безвозмездной и безвозвратной основах, например совместное строительство дорог, жилого фонда и т. п.

Субвенция – это бюджетные средства, предоставляемые бюджету муниципального образования из бюджетов вышестоящих уровней на безвозмездной и безвозвратной основах на осуществление определенных целевых расходов. Они могут быть текущими и инвестиционными. В последнее время они стали наиболее распространенной формой выделения денежных средств. Это связано с тем, что в отличие от субсидий они выделяются на определенные цели, и, следовательно, их использование легче контролировать. В последние годы стала расти доля субвенций на осуществление государственных полномочий. Так, в бюджетах городских округов эта доля выросла с 13.2 % в 2007 г. до 20 % в 2009 г., а в районных бюджетах – с 14.2 до 34.7 %. В целом за эти годы перечень переданных государственных полномочий увеличился в 1.5 раза, а объем денежных поступлений на их исполнение из федерального и региональных бюджетов – более чем в два раза [2]. Эксперты называют данный процесс огосударствлением института муниципального управления, поскольку усиливается подотчетность органов местного самоуправления органам государственной власти.

В 2010 г. межбюджетные трансферты в объеме собственных доходов местных бюджетов составили 46.3 %, или 913.4 млрд рублей [2].

В результате существующей в России классификации доходов бюджеты большинства муниципальных образований становятся сбалансированными по доходам и расходам, но при этом у них оказывается очень мало собственных средств на развитие своих территорий. Муниципальные образования неспособны даже принять участие в реализации национальных проектов в сфере образования, здравоохранения, аграрного производства и жилищного строительства. Почти в половине российских регионов доля расходов местных бюджетов

на участие в перечисленных проектах не превышает 2 %, да и само число муниципальных образований в стране неуклонно снижается. Только за 2010 г. их число уменьшилось на 329 единиц [2].

Бюджет г. Томска отражает современные проблемы местных бюджетов.

Томск – это областной центр, который по численности жителей (535 165 человек) относится к средним городам России. Томск является муниципальным образованием с градообразующим научно-образовательным комплексом. Научный потенциал города представлен научными центрами Российской академии наук, 19 организациями отраслевой науки. По концентрации научных сотрудников высшей квалификации Томск занимает одно из лидирующих мест в России. В структуре выпуска товаров и услуг города лидирующее место занимает промышленность, доля которой составляет 41 %, доля транспорта и связи составляет 20.3 %, торговли – 25, операций с недвижимостью – 5.6, строительства – 4.1 % [3].

На протяжении ряда лет бюджет г. Томска являлся дефицитным, причем не только по исполнению, но и в планах. Основным источником покрытия дефицита бюджета являлись кредиты коммерческих организаций и поступления от продажи имущества, а также облигационные займы. В 2010 г. впервые за последние четыре года бюджет был исполнен по доходам на 100.3 % [3].

Рассмотрим структуру доходов бюджета г. Томска на примере табл. 1 [3]. Из данных таблицы видно, что в структуре поступлений в бюджет муниципального образования «Город Томск» преобладают безвозмездные поступления. Их доля в 2010 г. составила 50.8 %. Соответственно доля налоговых доходов составила 41.3 %, а неналоговых доходов – 7.9 % [3].

В структуре межбюджетных трансфертов преобладают субсидии – 65.9 % в 2010 г., прежде всего на реализацию областной целевой программы «Развитие инновационной деятельности в Томской области» (1 433 322.2 тыс. р.), на капитальный ремонт и ремонт автодорог (421 349.3 тыс. р.), на капитальный ремонт многоквартирных домов за счет средств Фонда содействия реформированию ЖКХ (351 107.7 тыс. р.) и на другие цели. На долю субвенций приходится 23 %, дотаций – 4.3 и иные межбюджетные трансферты – 6.7 %. За счет межбюджетных трансфертов исполнялись 22 государственных полномочия [3].

Анализ поступлений доходов в бюджет г. Томска свидетельствует о том, что собственные доходы с каждым годом увеличиваются, но этот рост незначителен по сравнению с увеличением межбюджетных трансфертов. При этом налоговые доходы в целом демонстрируют устойчивый рост, а

Таблица 1

Изменение объемов поступления доходов в бюджет Томска за период 2008–2010 гг., тыс. рублей

| Наименование   | Исполнено   |             |             | Рост в 2010 г.<br>к 2009 г.,<br>коэф. |
|--|-------------|-------------|-------------|---------------------------------------|
|  | за 2008 г.  | за 2009 г.  | за 2010 г.  |                                       |
| Налоговые доходы   | 2 603 447.0 | 3 514 094.0 | 3 819 725.3 | 1.09                                  |
| Налог на доходы физических лиц   | 1 845 639   | 2 432 274.2 | 2 458 423.6 | 1.01                                  |
| Налоги на совокупный доход   | 305 905     | 345 319.8   | 390 983.8   | 1.13                                  |
| Из них:  |             |             |             |                                       |
| единый налог на вмененный доход для отдельных видов деятельности         | 305 795     | 344 802.6   | 390 376.8   | 1.13                                  |
| Налоги на имущество  | 377 747     | 664 475     | 773 514.6   | 1.16                                  |
| В том числе:   |             |             |             |                                       |
| налог на имущество физических лиц  | 116 885     | 182 235.5   | 160 256.2   | 0.88                                  |
| Земельный налог  | 260 861     | 482 235.5   | 613 249.4   | 1.27                                  |
| Налог на добычу общераспространенных полезных ископаемых                 | 3 292       | 1 883.8     | 6 902.4     | 3.66                                  |
| Государственная пошлина  | 65 274      | 71 333.1    | 188 987.6   | 2.65                                  |
| Задолженность по отмененным налогам, сборам и иным обязательным платежам | 5 590       | -1 191.8    | 913.3       | 0                                     |
| Неналоговые доходы   | 1 113 725   | 652 422.7   | 729 789     | 1.12                                  |
| Доходы от использования государственного и муниципального имущества      | 578 555     | 401 014.7   | 387 855.5   | 0.97                                  |
| Плата за негативное воздействие на окружающую среду                      | 17 236      | 11 133.6    | 12 297.9    | 1.10                                  |
| Доходы от оказания платных услуг и компенсации затрат государства        | 1 334       | 25 792.7    | 132.2       | 0.01                                  |
| Доходы от продажи материальных и нематериальных активов                  | 416 616     | 151 537.2   | 215 132.6   | 1.42                                  |
| Административные платежи и сборы   | 337         | 215.4       | 248.1       | 1.15                                  |
| Штрафы, санкции, возмещение ущерба                                       | 91 782      | 69 080.9    | 84 373.8    | 1.22                                  |
| Прочие неналоговые доходы  | 13 891      | 10 665.3    | 41 902.7    | 3.93                                  |
| Возврат остатков субсидий и субвенций прошлых лет                        | -2 644      | -17 017.1   | -12 153.8   | 0.71                                  |
| Итого налоговые и неналоговые доходы                                     | 3 717 172   | 4 166 516.7 | 4 549 514.3 | 1.09                                  |
| Безвозмездные поступления от др. бюджетов бюджетной системы РФ           | 2 883 211.4 | 3 883 712.5 | 4 704 164.9 | 1.2                                   |
| Итого  | 6 600 383.4 | 8 050 229.2 | 9 253 679.2 | 1.5                                   |

неналоговые доходы – нестабильный, что говорит о том, что в будущем данной составляющей бюджета необходимо уделять основное внимание, работать над вопросами более эффективного использования муниципальной собственности. В налоговых доходах наибольшее увеличение поступлений связано с налогом на добычу общераспространенных полезных ископаемых, государственной пошлиной и земельным налогом. Увеличение поступлений от государственной пошлины объясняется введением новой главы НК «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 (за выдачу разрешения на распространение наружной рекламы, за государственную регистрацию транспортных средств и др.), а от земельного налога – увеличением коэффициента, применяемого к ставкам данного налога в 2.3 раза.

Расходы местного бюджета – это денежные средства, направленные на финансовое обеспечение задач и функций местного самоуправления. Их формирование и использование является острой проблемой для муниципальных образований. В процес-

се распределения бюджетных средств постоянно идет «перетягивание каната», «латание дыр». Главные стороны деятельности местных органов власти – это разработка и осуществление планов экономического и социального развития на подведомственной им территории. Поэтому бюджетные средства направляются в первую очередь на финансирование социальной политики, ЖКХ, здравоохранения и спорта, образования, культуры и др.

Рассмотрим структуру расходов муниципального образования «Город Томск» на примере табл. 2 [3].

Бюджет г. Томска по расходам за 2010 г. исполнен в сумме 9 362 371 тыс. р., или 96.8 % уточненного плана. В течение 2010 г. параметры бюджета уточнялись пять раз. Структура расходов бюджета города за последние три года практически не изменялась: первое место занимает образование, второе – ЖКХ и третье – национальная экономика.

На долю образования приходится 33 % общих расходов бюджета в 2010 г. и она имеет тенденцию к росту. В целом в структуре расходов отрасли «Образование» по источникам финансирования на долю местного бюджета приходится 57.7 %, на долю областного бюджета – 41.2 и на долю федерального бюджета – 1.1 %. В Томске более 100 до-

Таблица 2

Структура расходов бюджета г. Томска за 2008–2010 гг., тыс. рублей

| Расходы   | 2008 г.     | 2009 г.     | 2010 г.     | Рост в 2010 г. к 2009 г., коэф. |
|---|-------------|-------------|-------------|---------------------------------|
| Общегосударственные   | 741 441.5   | 1 084 816.6 | 816 843.3   | 0.8                             |
| Национальная оборона  | 2 431.7     | 2 355.1     | 1 923.7     | 0.8                             |
| Национальная безопасность и правоохранительная деятельность | 614.6       | 0.0         | 10          | 0.0                             |
| Национальная экономика                                      | 346 306.7   | 1 620 158.3 | 1 858 147   | 1.1                             |
| ЖКХ   | 1 985 610.2 | 2 051 588.2 | 2 312 996.8 | 1.1                             |
| Образование   | 2 736 516.4 | 2 808 819.5 | 3 092 120.5 | 1.1                             |
| Культура  | 135 863.6   | 128 291.6   | 147 646.7   | 1.2                             |
| Здравоохранение и спорт                                     | 631 912.3   | 600 981.8   | 705 179.7   | 1.2                             |
| Социальная политика   | 178 106.2   | 266 398.6   | 427 503.2   | 1.6                             |
| Всего   | 6 758 803.4 | 8 563 409.7 | 9 362 371   | 1.1                             |

школьных и школьных учреждений, широкая сеть учреждений, обеспечивающих учебно-воспитательный процесс: научно-методические центры, медико-психологические службы, службы технического надзора за ходом капитального ремонта и строительства объектов образования, централизованные бухгалтерии [3].

На долю ЖКХ приходится 24.7 % общих расходов бюджета и она также имеет тенденцию к росту, что объясняется развитием и усложнением местного хозяйства.

Расходы на национальную экономику составляют 19.8 % общих расходов бюджета города. Самые крупные статьи расходов – это «Дорожное хозяйство» (1 398 944.1 тыс. р.), «Транспорт» (208 524.1 тыс. р.) и «Водное хозяйство» (107 775.2 тыс. р.) [3].

Практически по всем статьям расходов, связанных с социально-экономическим развитием муниципального образования отмечается рост. Некоторое сокращение расходов произошло на содержание аппарата управления в 2010 г. по сравнению с 2009 г., в котором они значительно выросли.

Для обеспечения соответствия доходных полномочий муниципальных образований расходными и создания условий для развития местного самоуправления в России необходимо создать надежную собственную финансовую базу местных бюджетов. В этой связи предлагается ряд мероприятий.

1. Перевести в категорию местных налогов отчисления от федеральных и регулирующих региональных налогов, либо законодательно закрепить соответствующий процент отчислений от НДФЛ, налога на прибыль предприятий, ряда акцизов, НДС и НДС в муниципальные бюджеты.

2. Повысить уровень администрирования в сфере налогообложения доходов физических и юридических лиц, ужесточить соответствующие законодательные нормы. Дело в том, что отчисления в размере 30 % поступлений от налога на доходы физических лиц являются основным источником налоговых доходов бюджетов муниципальных образований. Однако, по разным оценкам, в стране от

10 до 25 % организаций применяют различные «серые» и «черные» схемы минимизации выплат, связанных с заработной платой работников, что не может не снижать налоговую базу муниципалитетов.

Широко распространена и практика минимизации налогооблагаемой прибыли. Расширен состав затрат, относимых на себестоимость.

3. Повысить ответственность и ужесточить законодательство в сфере регистрации прав собственности на недвижимое имущество. В российском законодательстве нет норм, устанавливающих сроки, в течение которых застройщик обязан с момента завершения строительства зарегистрировать право собственности на свой объект. Проблема усугубляется и большим объемом незавершенного производства в индивидуальном жилищном строительстве.

4. Развивать рыночную инфраструктуру муниципальной собственности: оптовые рынки, автостоянки и др.

5. Устранить существующие проблемы в области земельных и имущественных отношений: обеспечить инвентаризацию и государственную регистрацию объектов муниципальной собственности, четко определить порядок и права пользования данными объектами, привести в соответствии с рыночными ставками ставки арендной платы и др. с тем, чтобы повысить эффективность управления муниципальной собственностью и увеличить доходы от ее использования.

6. Решить проблемы, связанные с нефинансируемыми мандатами, т. е. передачей на местный уровень дополнительный полномочий без соответствующего их финансового подкрепления [4, с. 9].

7. Более широко использовать неналоговые платежи за пользование природными ресурсами. В настоящее время отсутствует методика оценки права пользования недрами, что приводит к установлению произвольного и экономически необоснованного размера разового платежа за пользование недрами.

8. Развивать систему самообложения населения как форму добровольного участия граждан денежными средствами либо безвозмездным трудом в мероприятиях местного характера по соци-

ально-культурному благоустройству территории, созданию инфраструктуры, ремонту коммуникаций.

9. Развивать муниципальную статистику с целью предоставления прозрачной и достоверной

информации о деятельности органов местного самоуправления.

10. Разработать и создать систему профессиональной подготовки специалистов в органах местного самоуправления.

### Список литературы

1. У местного самоуправления нет стимулов для «обретения будущего» // Экономика и жизнь. 2011. № 17. С. 22.
2. Эксперты подводят первые итоги реформы местного самоуправления // Там же. № 13. С. 18.
3. Официальный сайт администрации г. Томска. <http://www.admin.tomsk.ru>
4. Коломиец Т. И. Об источниках и эффективности инвестиционных вложений в условиях сбалансированного бюджета // Вестн. Томского гос. пед. ун-та (Tomsk State Pedagogical University Bulletin). 2005. Вып. 5 (49). С. 9–13.

Перемитина Н. А., кандидат экономических наук, доцент.

**Томский государственный педагогический университет.**

Ул. Киевская, 60, Томск, Россия, 634041.

E-mail: [peremitina.n@mail.ru](mailto:peremitina.n@mail.ru)

*Материал поступил в редакцию 29.06.2011.*

*N. A. Peremitina*

### **BUDGET OF TOMSK: PROBLEMS OF BUDGET FORMATION AND EXECUTION**

The article examines the process of formation and execution of local budget in case of municipality of Tomsk, identifies the challenges faced by local authorities in the formation and execution of the municipal budget, presents proposals for increasing a revenue potential of municipalities.

**Key words:** *municipal budget, local budget revenues, local budget expenditures, the budget of Tomsk, the revenues of the budget of Tomsk, the expenditures of the budget of Tomsk.*

**Tomsk State Pedagogical University.**

Ul. Kievskaya, 60, Tomsk, Russia, 634061.

E-mail: [peremitina.n@mail.ru](mailto:peremitina.n@mail.ru)