

Зубова Наталья Валерьевна

Владивостокский государственный университет экономики и сервиса
Россия. Владивосток

Формирование доходов местных бюджетов на примере Владивостокского городского округа

Роль местного самоуправления в регулировании вопросов социально-экономического развития территорий определяется наличием достаточных финансовых средств и наполняемостью местных бюджетов. Проблема наполнения местных бюджетов денежными ресурсами актуальна на протяжении всего времени существования местного самоуправления в России. В статье рассматриваются вопросы формирования доходов местных бюджетов на примере Владивостокского городского округа.

Ключевые слова и словосочетания: бюджет, бюджетная система, налоговые доходы, распределение налоговых доходов, нормативы отчислений, неналоговые доходы, дотации, субсидии, вопросы местного значения.

В формировании и развитии экономической, социальной и политической структуры государства и общества основополагающую роль играет финансовая система государства, одной из составляющих которой является государственный бюджет. Государственный бюджет отражает реальные ресурсы финансовых средств, находящихся в распоряжении государства, и определяет возможности государства по выполнению возложенных на него функций.

Сформировавшаяся к настоящему времени государственная бюджетная система Российской Федерации состоит из трех самостоятельных звеньев: федеральный бюджет; бюджеты субъектов Российской Федерации и местные бюджеты, включающие бюджеты городских и сельских поселений, бюджеты муниципальных районов, бюджеты городских округов, бюджеты внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга [1]. Бюджет субъекта Российской Федерации и свод бюджетов муниципальных образований образуют консолидированный бюджет субъекта Российской Федерации. Федеральный бюджет и свод консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации образуют консолидированный бюджет Российской Федерации [1].

С помощью бюджета государственные и местные органы власти получают денежные средства и направляют их на выполнение своих функций перед обществом, на содержание органов обороны и безопасности, реализацию социальных мероприятий, решение экономических задач. Сфера местных финансов преимущественно предназначена для решения задач в интересах населения территории конкретного муниципального образования.

Основным инструментом, с помощью которого образуются государственные и муниципальные денежные фонды (бюджеты) и, соответственно, создаются материальные условия для функционирования публичной власти, являются налоги. Под налогом понимается обязательный, индивидуально безвозмездный платеж, взимаемый с организаций и физических лиц в форме отчуждения принадлежащих им на праве собственности, хозяйственного ведения или оперативного управления денежных средств в целях финансового обеспечения деятельности государства и (или) муниципальных образований [3].

Налоговым кодексом Российской Федерации установлено 13 налогов: 8 федеральных, 3 региональных, 2 местных и 5 специальных налоговых режимов. Между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации осуществляется распределение налоговых доходов по нормативам, установленным Бюджетным кодексом Российской Федерации (табл. 1).

Таблица 1

Распределение налоговых доходов и сборов между бюджетами бюджетной системы РФ в соответствии с Бюджетным кодексом в 2013 г.

Виды налогов и сборов	ФБ, %	БС, %	БП, %	БМР, %	БГО, %
1	2	3	4	5	6
Налог на прибыль организаций по ставке 2%	100				
Налог на прибыль организаций по ставке 18%		100			
Налог на прибыль организаций (в части доходов иностранных организаций)	100				
Налог на прибыль организаций при выполнении соглашений о разделе продукции	20	80			
Налог на добавленную стоимость	100				
Акцизы на спирт этиловый из пищевого сырья	50	50			
Акцизы на спирт этиловый из всех видов сырья, за исключением пищевого	100				
Акцизы на спиртосодержащую продукцию	50	50			
Акцизы на алкогольную продукцию с объемной долей этилового спирта свыше 9%, за исключением пива, вин, фруктовых вин	60	40			
Акцизы на алкогольную продукцию с объемной долей этилового спирта до и свыше 9%, включающую пиво, вина, фруктовые вина		100			

Продолжение табл. 1

1	2	3	4	5	6
Акцизы на автомобильный бензин, прямомоторный бензин, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и карбюраторных (инжекторных) двигателей, производимые на территории РФ	28	72			
Акцизы на табачную продукцию	100				
Акцизы на автомобили легковые и мотоциклы	100				
Акцизы по подакцизным товарам и продукции, ввозимым на территорию РФ	100				
Налог на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья	100				
Налог на добычу полезных ископаемых (за исключением полезных ископаемых в виде углеводородного сырья, природных алмазов и общераспространенных полезных ископаемых)	40	60			
Налог на добычу полезных ископаемых на континентальном шельфе	100				
Налог на добычу общераспространенных полезных ископаемых и природных алмазов		100			
Регулярный платеж за добычу полезных ископаемых (роялти) при выполнении соглашений о разделе продукции в виде углеводородного сырья (газ горючий природный)	100				
Регулярный платеж за добычу полезных ископаемых (роялти) при выполнении соглашений о разделе продукции в виде углеводородного сырья (за исключением газа горючего природного)	95	5			
Регулярный платеж за добычу полезных ископаемых (роялти) на континентальном шельфе, в исключительной экономической зоне РФ	100				
Сбор за пользование объектами водных биологических ресурсов (исключая внутренние водные объекты)	20	80			

Окончание табл. 1

1	2	3	4	5	6
Сбор за пользование объектами водных биологических ресурсов (по внутренним водным объектам)	20	80			
Сбор за пользование объектами животного мира		100			
Водный налог	100				
Государственная пошлина (определенные виды)	100	100	100	100	100
Налог на доходы физических лиц		80	10	10	20
Налог на доходы физических лиц, уплачиваемый иностранными гражданами в виде фиксированного авансового платежа при осуществлении ими трудовой деятельности на основании патента	50	50			
Налог на имущество организаций		100			
Налог на игорный бизнес		100			
Транспортный налог		100			
Налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения		100			
Единый сельскохозяйственный налог			50	50	100
Единый налог на вмененный доход				100	100
Налог, взимаемый в связи с применением патентной системы налогообложения (патент)				100	100
Земельный налог			100	100	100
Налог на имущество физических лиц			100	100	100

Примечание: ФБ – федеральный бюджет, БС – бюджет субъекта РФ, БП – бюджет поселения, БМР – бюджет муниципального района, БГО – бюджет городского округа. Сост. по: Бюджетный кодекс Российской Федерации (часть первая): федер. закон от 31.07.1998 №145-ФЗ.

В дополнение к установленным Бюджетным кодексом нормативам, органы государственной власти субъекта Российской Федерации обязаны установить дополнительные нормативы отчислений в местные бюджеты от налога на доходы физических лиц. Кроме этого, органам государственной власти субъекта Российской Федерации предоставлены бюджетные полномочия по установлению нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов, а также налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами в местные бюджеты [1].

В соответствии с законодательно установленными нормативами доходная часть бюджета Владивостокского городского округа в 2013 г. форми-

ривалась за счет двух местных налогов (земельного налога и налога на имущество физических лиц), единого налога на вмененный доход, единого сельскохозяйственного налога, налога, взимаемого в связи с применением патентной системы налогообложения, и отдельных видов государственной пошлины. Налог на доходы физических лиц в бюджет города Владивостока в 2013 г. зачислялся по нормативу 20%, установленному федеральным законодательством, и по дополнительному нормативу 5,3482%, установленному законодательством Приморского края [4].

Других нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов, а также налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, в бюджет города Владивостока законодательством Приморского края не устанавливалось.

В 2013 г. на территории Приморского края собрано 74 550 млн рублей налогов и налоговых сборов. Из них 13,3% распределено в федеральный бюджет, 63,2% – в субъект Приморского края, 23,5% – в бюджеты муниципальных образований Приморского края (рис. 1) [6].

Из всех налоговых доходов Приморского края на территории города Владивостока собрано 36 202 млн руб., или 48,6%. Из них в федеральный бюджет распределено 11,2%, в региональный бюджет – 71,2%, в местный бюджет – 17,6%. В городском бюджете осталось 6 388 млн руб. [6].



Рис. 1. Распределение налоговых доходов на территории Приморского края

При численности населения Приморского края 1 938 404 человек на 01.01.2014 г. и населения города Владивостока – 630 000 человек, в среднем с одного жителя города Владивостока в 2013 г. собрано 57 463 руб. налоговых

доходов, с одного жителя остальных муниципальных образований Приморского края – 29 309 руб. в год [5].

Таким образом, вклад города Владивостока в бюджетную систему является существенным, и в значительной степени определяет финансовое состояние региона. При этом в бюджете города Владивостока на расходы, связанные с решением вопросов местного значения, на душу населения приходится только 10 140 рублей налоговых доходов.

Второй составляющей, с помощью которой образуются государственные и муниципальные денежные фонды, являются неналоговые доходы. К ним относятся: доходы от использования и продажи имущества; доходы от платных услуг, оказываемых казенными учреждениями; средства, полученные в результате применения мер гражданско-правовой, административной и уголовной ответственности; средства самообложения граждан и иные неналоговые доходы. В бюджет Владивостокского городского округа в 2013 г. поступило 1 878 млн руб. неналоговых доходов [5].

Состав муниципального имущества определен Законом от 6.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В собственности муниципальных образований может находиться лишь имущество для решения вопросов местного значения, обеспечения деятельности органов власти, а также выполнения отдельных государственных функций. Непрофильные активы должны быть изъяты из состава муниципального имущества.

Опыт доказывает, что муниципальная собственность чаще всего распространяется на объекты инфраструктурного обеспечения (коммунальный транспорт, дорожное хозяйство, системы тепло- и газоснабжения и т.п.), связанные с обязанностями местного самоуправления по решению задач функционирования городского хозяйства, социальной поддержки населения, образования, здравоохранения и других видов деятельности, мало доходных или убыточных для коммерческого сектора [2].

Кроме налоговых и неналоговых доходов, к доходам бюджетов бюджетной системы Российской Федерации Бюджетным кодексом относятся безвозмездные поступления в виде межбюджетных трансфертов из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации [1].

Местным бюджетам из бюджетов субъектов Российской Федерации межбюджетные трансферты предоставляются в форме дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности, субсидий и субвенций [1].

Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности предусматриваются в целях выравнивания финансовых возможностей муниципальных образований по осуществлению органами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения исходя из численности жителей и бюджетной обеспеченности. Субсидии предоставляются местным бюджетам в целях софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов местного самоуправления по во-

просам местного значения. Субвенции – в целях финансового обеспечения расходных обязательств муниципальных образований, возникающих при выполнении государственных полномочий Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, переданных для осуществления органам местного самоуправления [1].

Из представленных субъекту Российской Федерации бюджетных полномочий по предоставлению межбюджетных трансфертов городу Владивостоку в 2013 г. из бюджета Приморского края выделены дотации в размере 22,8 млн руб., субсидии – 1 073,9 млн руб. и субвенции – 1 738,4 тыс. руб. [5]. Цифры показывают, что в структуре межбюджетных трансфертов, выделенных бюджету Владивостокского городского округа, преобладают не дотации, направление использования которых определяется самим муниципалитетом, а субсидии и субвенции, носящие целевой, заданный характер их использования.

Несомненно, город Владивосток обладает бюджетными средствами в большем объеме, чем другие муниципальные образования Приморского края. Но и стоимость предоставляемых бюджетных услуг с учетом объективных территориальных факторов во Владивостоке значительно дороже. Сложный рельеф городской территории повышает расходы на ремонт и содержание дорог. Наличие островных территорий требует дополнительных ресурсов на осуществление морских перевозок. Развитие и поддержка морского транспорта для обеспечения транспортной доступности жителям островных территорий обходится бюджету более чем 100 млн. рублей в год. Морским транспортом перевозится около 700 тысяч пассажиров. Нагрузку на пассажирский транспорт увеличивает приток студентов. В высших и средне-профессиональных учебных заведениях города обучаются 41 тыс. студентов по очной форме и 24 тысячи по заочной. Для обеспечения транспортной доступности городу необходимы средства на приобретение дополнительных автобусов и троллейбусов.

Как административный центр региона, город выполняет представительские функции, является площадкой для проведения мероприятий международного уровня, научных, культурных, спортивных мероприятий федерального и краевого значения. Эти функции требуют развития существующих и создания новых мест отдыха и культурно-развлекательных объектов. Данные факты необходимо учитывать при предоставлении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований, коэффициент удорожания бюджетной услуги следует рассчитывать с учетом объективных территориальных факторов и условий, влияющих на стоимость предоставления бюджетных услуг.

Реальная значимость местного самоуправления определяется способностью местных органов власти своевременно, в полном объеме, качественно удовлетворить запросы населения. Эффективность власти граждане оценивают по элементарным, понятным для каждого критериям – тепло в домах,

освещенность улиц, качество дорог, транспортное обеспечение и т.п. Условием эффективного функционирования города является наличие достаточных ресурсов, формирующих стабильную финансовую базу деятельности органов местного самоуправления. Одновременно бюджет города, как административного центра, должен выступать в качестве экономического регулятора, стимула развития экономики региона в целом, предусматривать бюджетные ассигнования, инвестиции на инновационную и инвестиционную деятельность, связанную с капитальными вложениями, как в производственную, так и в непроизводственную сферы.

В последние годы Правительством Российской Федерации принимаются меры, направленные на достижение сбалансированности местных бюджетов. Отдельные расходные полномочия муниципальных образований передаются на другой уровень с одновременным перераспределением доходных источников.

В 2012 г. передача расходных полномочий по оказанию медицинской помощи на краевой уровень и содержание милиции общественной безопасности на федеральный уровень отрицательно отразились на доходной части бюджета Владивостокского городского округа. Доходные источники бюджета Владивостокского городского округа были сокращены на государственную пошлину за государственную регистрацию транспортных средств, тракторов, самоходных и иных машин, штрафы за нарушение законодательства о безопасности дорожного движения, норматив зачисления налога на доходы физических лиц в бюджеты городских округов был снижен на 10%. Потери доходов составили 947,2 млн руб. Передача расходных полномочий на сумму 823,9 млн руб. не компенсировала уменьшение доходных источников города. Одновременно значительно увеличились расходы, связанные, в основном, с выполнением Указов Президента Российской Федерации по повышению заработной платы, а также строительством детских дошкольных учреждений, модернизацией объектов жилищно-коммунального хозяйства, капитальным ремонтом жилого фонда. Увеличение расходов в 2012 г. составило 394,5 млн руб.

В 2013 г. установленные дополнительные источники доходов в виде патента, платы за использование лесов, штрафов за несоблюдение муниципальных правовых актов, увеличение на 30% норматива отчисления по единому сельскохозяйственному налогу не восполнили потери доходов от госпошлины, штрафов и налога на доходы физических лиц. Кроме того, дополнительной нагрузкой на бюджет стала реализация Указов Президента Российской Федерации по решению неотложных проблем в социальной сфере, образовании, культуре, физической культуре. Расходы на выполнение полномочий органов местного самоуправления возросли в 2013 г. на 576,02 млн руб.

С 1 января 2014 г. органам государственной власти субъектов Российской Федерации переданы полномочия по обеспечению государственных гарантий реализации прав граждан на получение общедоступного и бесплатного

дошкольного образования в муниципальных дошкольных образовательных организациях. Реализация указанной нормы сопровождалась изъятием из местных бюджетов 5%-го налога на доходы физических лиц. Дополнительные источники доходов в виде увеличения на 20% нормативов отчислений по аренде и продаже земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, а также передача на муниципальный уровень акцизов на формирование муниципальных дорожных фондов не компенсировали потери налога на доходы физических лиц. Выпадающие доходы бюджета Владивостокского городского округа в 2014 г. составили 533,3 млн руб. (табл. 2).

Таблица 2

Отдельные показатели бюджета Владивостокского городского округа, млн руб.

Виды доходных источников	2012 г.	2013 г.	2014 г.
Налоговые доходы	6363,8	6392,8	5743,5
в т.ч. администрируемые налоговыми органами	6359,1	6388,0	5738,3
госпошлина	4,7	4,8	5,2
Неналоговые доходы	1659,9	1876,8	2221,3
Межбюджетные трансферты	7168,6	2837,3	2460,2
в т.ч. дотации	81,3	22,8	22,0
субсидии	5539,1	1073,9	
субвенции	1546,7	1738,4	2438,2
иные межбюджетные трансферты	1,5	1,5	
ИТОГО ДОХОДОВ	15192,3	11108,1	10425,0
Изменение доходов за счет перераспределения доходных источников на федеральном уровне, снижение (-), увеличение (+)	- 947,2	-143,2	-533,3
Изменение расходов бюджета, снижение (-), увеличение (+)	394,5	576,0	-57,1
в т.ч. передача расходных полномочий	- 823,9	-823,9	-1573,9
дополнительные расходы бюджета	1218,4	1399,9	1516,8

Примечание: расчеты автора с использованием данных официального сайта администрации города Владивостока: <http://www.vlc.ru>.

Современная ситуация свидетельствует о необходимости усиления регулирующей роли государства в системе бюджетных отношений. Бюджетная обеспеченность муниципальных образований могла бы существенно возрасти при закреплении на федеральном уровне за местными бюджетами

на постоянной основе нормативов отчислений от региональных налогов и налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами.

Учитывая, что местный уровень власти – самый короткий и прямой путь к решению насущных, жизненно важных проблем для современного человека, финансовую базу органов местного самоуправления, основу которых составляют местные бюджеты, необходимо укреплять и совершенствовать.

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации (часть первая): федер. закон от 31.07.1998 г. №145-ФЗ (ред. от 28.12.2013) [Электронный ресурс]. Режим доступа: СПС «Консультант Плюс».
2. Мишина, С.В. Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях / С.В. Мишина. – 2010. – №9. – С. 13–18.
3. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая): федер. закон от 31.07.1998 г. №146-ФЗ (ред. от 28.12.2013) [Электронный ресурс]. Режим доступа: СПС «Консультант Плюс».
4. О краевом бюджете на 2013 год и плановый период 2014 и 2015 гг.: закон Приморского края от 20.12.2012 г. № 143-КЗ (ред. от 19.12.2013) [Электронный ресурс]. Режим доступа: СПС «Консультант Плюс».
5. Официальный сайт администрации города Владивостока [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.vlc.ru/city/social_economic_development (дата обращения 10.02.2013).
6. Официальный сайт Федеральной налоговой службы Российской Федерации [Электронный ресурс]. Режим доступа: www.nalog.ru/nal_statistik/statistic (дата обращения 10.02.2013).