

УДК 336.14:352(571.56-25)

С. Е. Гриценко

*Байкальский государственный университет,  
г. Иркутск, Российская Федерация*

## НАЛОГОВЫЕ ДОХОДЫ КАК ИСТОЧНИК ФОРМИРОВАНИЯ ДОХОДНОЙ БАЗЫ БЮДЖЕТА ГОРОДСКОГО ОКРУГА «ГОРОД ЯКУТСК»

**АННОТАЦИЯ.** Проблема наполняемости доходной части местных бюджетов в связи с недостаточностью собственных доходов является очень дискутируемой в настоящее время. Для многих муниципалитетов наращивание собственной доходной базы является жизненной необходимостью, обеспечивающей их финансовую самостоятельность. Проведенный анализ состава и структуры доходной части бюджета муниципального образования городского округа «Город Якутск» позволил выявить особую роль налога на доходы физических лиц и налогов на совокупный доход, которые в сумме составляют порядка 90 %. На основании данного анализа в статье предложены направления увеличения налоговых доходов местных бюджетов, а именно: применять дифференцированные нормативы отчислений из регионального бюджета с учетом численности занятого населения, а также способствовать повышению числа малых и средних предприятий, что позволит создать условия для увеличения доходной базы местных бюджетов.

**КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА.** Местный бюджет; налоговые доходы; доходы местных бюджетов; налог на доходы физических лиц; налоги на совокупный доход.

**ИНФОРМАЦИЯ О СТАТЬЕ.** Дата поступления 15 мая 2015 г.; дата принятия к печати 25 декабря 2015 г.; дата онлайн-размещения 29 января 2016 г.

S. E. Gritsenko

*Baikal State University,  
Irkutsk, Russian Federation*

## TAX REVENUES AS A SOURCE OF GENERATING THE REVENUE BASE OF THE CITY DISTRICT «YAKUTSK» BUDGET

**ABSTRACT.** The problem of filling the revenue part of local budgets in view of insufficiency of their own incomes is greatly debated currently. For many municipalities the increase of their own revenue base is of vital necessity providing their financial self-sustainability. An analysis carried out in terms of composition and structure of the budget revenue part in the municipal entity of the city district «Yakutsk» allows to identify a specific role of personal income taxes and total income taxes that make about 90 % in the whole. On the basis of this analysis the article offers directions of increasing tax revenues of local budgets as follows: to use differentiated standards of deductions from the regional budget taking into consideration the volume of employment, as well as to contribute to upgrading the number of small and middle-sized business which will allow to enable the increase of the revenue base of local budgets.

**KEYWORDS.** Local budget; tax revenues; local budget incomes; personal income tax; taxes on total income.

**ARTICLE INFO.** Received May 15, 2015; accepted December 25, 2015; available online January 29, 2015.

Проблема формирования собственных финансовых ресурсов органов местного самоуправления в условиях реформирования налоговой системы и бюджетного процесса в Российской Федерации стоит достаточно остро в настоящее время. Исследования в данном направлении нашли отражение в трудах многих российских ученых [1–7].

© С. Е. Гриценко

В соответствии с Конституцией РФ органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, определяют конкретные ставки налогов в рамках установленных налоговым кодексом ограничений<sup>1</sup>.

В Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>2</sup> определены следующие основные функции местного самоуправления:

1. Обеспечение участия населения в решении вопросов местного значения.
2. Управление муниципальной собственностью и финансовыми ресурсами муниципалитетов.
3. Обеспечение развития соответствующей территории.
4. Обеспечение потребностей населения в социально-культурных, коммунально-бытовых и других жизненно важных услугах.
5. Охрана общественного порядка, обеспечение режима законности на данной территории.

Выполнение всех этих функций невозможно без соответствующего обеспечения финансовыми ресурсами, аккумулируемыми в местном бюджете.

Формирование местных бюджетов осуществляется за счет трех групп доходов<sup>3</sup> (рис. 1).



Рис. 1. Схема формирования доходной части местных бюджетов

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации : принята всенар. голосованием 12 дек. 1993 г. // Собрание законодательства РФ. 2014. № 31. Ст. 4398, гл. 8, ст. 132.

<sup>2</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон РФ от 6 окт. 2003 г. № 131-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

<sup>3</sup> См.: Бюджетный кодекс РФ : федер. закон от 31 июля 1998 № 145-ФЗ (ред. от 26 дек. 2014 г.) // Собрание законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3823; Налоговый кодекс РФ (вторая часть) : федер. закон от 5 авг. 2000 г. № 117-ФЗ (ред. от 6 апр. 2015 г.) // Собрание законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3824; Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон РФ от 6 окт. 2003 г. № 131-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

В бюджеты муниципальных образований налоговые платежи зачисляются по единым нормативам, установленным непосредственно в Бюджетном кодексе РФ, а также законами субъектов РФ. Например, в Республике Саха (Якутия) наряду с федеральным бюджетным законодательством нормативы отчислений регулируются Законом Республики Саха (Якутия) «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Республике Саха (Якутия)»<sup>4</sup>.

Многие исследователи [8–12] отмечают, что наполняемость доходной части местных бюджетов является одной из самых острых проблем для большинства муниципальных образований, так как до 90 % доходов местных бюджетов формируются не за счет собственных доходов, а за счет отчислений из федеральных и региональных налогов и финансовой помощи из региональных бюджетов.

Не является исключением и бюджет муниципального образования городского округа «Город Якутск», где общий прирост доходов бюджета в 3,6 млрд р. в наибольшей степени обеспечен приростом межбюджетных трансфертов (табл. 1). Не менее значителен и вклад налоговых доходов, в первую очередь, налога на доходы физических лиц.

Таблица 1

**Состав доходной части бюджета муниципального образования городского округа «Город Якутск» (фактическое поступление) в 2011–2014 гг.**

Показатель	Сумма, млн р.				Изменения 2014 г. к 2011 г.	
	2011	2012	2013	2014	абсолютное, млн р.	$T_{пр}$ , %
Налоговые и неналоговые доходы	3 958,26	4 836,22	6 222,62	5 959,81	2 001,55	50,56
Налоговые доходы	3 619,37	4 365,04	5 719,51	5 420,86	1 801,49	49,77
Неналоговые доходы	338,89	471,18	503,11	539,28	201,25	59,54
Межбюджетные трансферты	6 070,91	5 152,86	6 213,97	7 822,51	1 831,54	30,17
Доходы, всего	10 029,17	9 989,08	12 436,59	13 782,62	3 583,95	35,14

Источник: Об утверждении отчета об исполнении бюджета городского округа «Город Якутск» за 2011 г. : решение 44 (очередной) сессии Якутской городской думы «от 25 апр. 2012 г. № РЯГД-44; Об утверждении отчета об исполнении бюджета городского округа «Город Якутск» за 2012 г. : решение 55 (очередной) сессии Якутской городской думы от 24 апр. 2013 г. № РЯГД-52-1; Об утверждении отчета об исполнении бюджета городского округа «Город Якутск» за 2013 г. : решение 7 (очередной) сессии Якутской городской думы от 9 апр. 2014 г. № РЯГД-7; Об утверждении отчета об исполнении бюджета городского округа «Город Якутск» за 2014 г. : решение 16 (очередной) сессии Якутской городской думы от 8 апр. 2015 г. № РЯГД-16.

В структуре доходов бюджета (рис. 2) также наглядно виден наибольший удельный вес, приходящийся на межбюджетные трансферты: от 50 до 60,5 % при средней величине в 54,7 % за анализируемый период (2011–2014 гг.).

Приведенные данные (см. табл. 1 и рис. 2) свидетельствуют о том, что даже для достаточно крупного муниципального образования (по меркам Дальнего Востока) межбюджетные трансферты являются основным источником формирования доходной части бюджета.

Сложившаяся ситуация ставит перед руководством муниципалитета задачу увеличения доходов местных бюджетов за счет собственных источников, но особенно социальное экономическое развитие регионов и их дифференциация не позволяют нарастить собственные источники в краткосрочной перспективе.

<sup>4</sup> О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Республике Саха (Якутия) : закон Республики Саха (Якутия) от 5 февр. 2014 г. 1280-3 № 111-V (ред. от 17 июня 2015 г.) [Электронный ресурс]. URL : <http://docs.cntd.ru/document/423845449>.

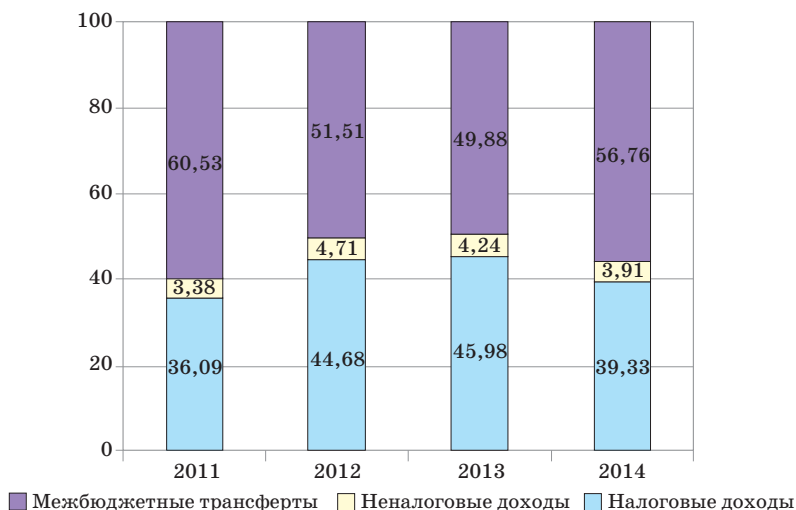


Рис. 2. Структура доходов бюджета МО ГО «Город Якутск» в 2011–2014 гг., %

В Российской Федерации наряду с объективными факторами, определяющими дифференцированные нормативы отчислений от перераспределяемых налогов, велика зависимость нижестоящих бюджетов от факторов субъективного характера, в первую очередь, политических и личностных. Кроме того, слабо действуют механизмы увеличения собственных налоговых доходов, и наблюдается резкая дифференциация бюджетной обеспеченности. При этом потребность в финансовых ресурсах целиком и полностью определяется объемом выполняемых расходных обязательств.

Самым верным способом обеспечения исполнения расходных обязательств в полном объеме является наращивание собственной налоговой базы. В нашем примере состав налоговых доходов МО ГО «Город Якутск» (табл. 2) позволяет оценить вклад каждого налога.

Таблица 2

Состав налоговых доходов муниципального образования городского округа «Город Якутск» (фактическое поступление) в 2011–2014 гг.

Показатель	Сумма, млн р.				Изменения 2014 г. к 2011 г.	
	2011	2012	2013	2014	абсолютное, млн р.	$T_{np}$ , %
Налог на доходы физических лиц	2 330,61	2 770,98	3 920,23	3 482,14	1 151,53	49,4
Налоги на товары (работы, услуги), реализуемые на территории РФ	0	0	0	13,65	13,65	100
Налоги на совокупный доход, всего	1 053,61	1 357,86	1 524,73	1 611,56	557,95	52,95
Налоги на имущество	83,39	144,87	180,71	190,0	106,61	127,84
Налоги, сборы и регулярные платежи за пользование природными ресурсами	37,23	46,98	51,17	57,36	20,13	54,06
Государственная пошлина	114,53	44,35	42,67	66,15	-48,38	-42,24
<b>Всего</b>	<b>3 619,37</b>	<b>4 365,04</b>	<b>5 719,51</b>	<b>5 420,86</b>	<b>1 801,49</b>	<b>49,77</b>

Источник: Об утверждении отчета об исполнении бюджета городского округа «Город Якутск» за 2011 г. : решение 44 (очередной) сессии Якутской городской думы «от 25 апр. 2012 г. № РЯГД-44; Об утверждении отчета об исполнении бюджета городского округа «Город Якутск» за 2012 г. : решение 55 (очередной) сессии Якутской городской думы от 24 апр. 2013 г. № РЯГД-52-1; Об утверждении отчета об исполнении бюджета городского округа «Город Якутск» за 2013 г. : решение 7 (очередной) сессии Якутской городской думы от 9 апр. 2014 г. № РЯГД-7; Об утверждении отчета об исполнении бюджета городского округа «Город Якутск» за 2014 г. : решение 16 (очередной) сессии Якутской городской думы от 8 апр. 2015 г. № РЯГД-16.

Приведенные сведения (см. табл. 2) ярко демонстрируют особую роль налога на доходы физических лиц (НДФЛ) в формировании налоговых доходов местного бюджета: на протяжении всего анализируемого периода они являются основным драйвером роста налоговых доходов.

Данная ситуация наталкивает на мысль, что система распределения НДФЛ должна быть усовершенствована, т. е. при определении дифференцированных нормативов отчислений из регионального бюджета должна учитываться численность занятого населения в муниципалитете аналогично принципу подушевого финансирования, применяемого в общеобразовательных учреждениях. Кроме того, эта система может быть модернизирована и на уровне субъектов РФ, по крайней мере, применительно к регионам Сибири и Дальнего Востока, чье географическое местоположение не предполагает ежедневной или еженедельной трудовой миграции. Последнее обстоятельство является предметом дискуссии не первый год, поскольку в таких субъектах РФ, как Москва и Московская область, Санкт-Петербург и Ленинградская область, место работы и место жительства зачастую не совпадают.

Помимо НДФЛ важным источником доходов бюджета являются и налоги на совокупный доход (табл. 3).

Таблица 3

**Структура налоговых доходов муниципального образования городского округа «Город Якутск» (фактическое поступление) в 2011–2014 гг., %**

Показатель	2011	2012	2013	2014
Налог на доходы физических лиц	64,39	63,48	68,54	64,24
Налоги на товары	0	0	0	0,25
Налоги на совокупный доход	29,11	31,11	26,66	29,72
Налоги на имущество	2,30	3,32	3,16	3,51
Налоги, сборы и регулярные платежи за пользование природными ресурсами	1,03	1,07	0,89	1,06
Государственная пошлина	3,17	1,02	0,75	1,22
<i>Всего</i>	100	100	100	100

Источник: Об утверждении отчета об исполнении бюджета городского округа «Город Якутск» за 2011 г. : решение 44 (очередной) сессии Якутской городской думы «от 25 апр. 2012 г. № РЯГД-44; Об утверждении отчета об исполнении бюджета городского округа «Город Якутск» за 2012 г. : решение 55 (очередной) сессии Якутской городской думы от 24 апр. 2013 г. № РЯГД-52-1; Об утверждении отчета об исполнении бюджета городского округа «Город Якутск» за 2013 г. : решение 7 (очередной) сессии Якутской городской думы от 9 апр. 2014 г. № РЯГД-7; Об утверждении отчета об исполнении бюджета городского округа «Город Якутск» за 2014 г. : решение 16 (очередной) сессии Якутской городской думы от 8 апр. 2015 г. № РЯГД-16.

Почти треть налоговых доходов бюджета формируется за счет налогов на совокупный доход, к которым относятся: налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения; минимальный налог, зачисляемый в бюджеты субъектов РФ; доходы от выдачи патентов на осуществление предпринимательской деятельности при применении упрощенной системы налогообложения; единый налог на вмененный доход; единый сельскохозяйственный налог.

Это свидетельствует о важности развития малого и среднего бизнеса в Республике Саха (Якутия), так как особенности размещения производительных сил, влияющие на функционирование крупных предприятий, предопределяют создание значительного количества малых и средних форм хозяйствования. Рост числа малых и средних предприятий обеспечит более высокий уровень удовлетворения потребностей населения республики за счет местного производства и создаст необходимые условия для увеличения доходной базы местных бюджетов.

Вообще, проблема формирования доходной части местных бюджетов имеет давнюю историю, так как весь период российских реформ сопровождался постоянным снижением числа местных налогов и их роли в наполнении доходами муниципальных бюджетов. В последние годы доля местных налогов в формировании доходной базы данного уровня бюджетной системы находится на уровне ниже 10 %, а во многих муниципальных образованиях составляет порядка 2–3 %, т. е. не имеет существенного значения для финансовой устойчивости (обеспеченности) муниципальных образований.

Таким образом, несмотря на то, что в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 131 четко прописаны полномочия органов местного самоуправления по формированию местных бюджетов, необходимо отметить, что они касаются только вопросов установления и регулирования местных налогов и сборов, предусмотренных федеральным законодательством. Фактически полномочия местного самоуправления распространяются не более чем на одну пятую часть доходов, собираемых на его территории.

Анализ влияния реформы на финансовые ресурсы муниципальных образований позволяет сделать вывод, что основной проблемой финансирования бюджетных полномочий органов местного самоуправления на современном этапе является недостаточное обеспечение собственными доходами для выполнения возложенных на местный уровень самоуправления функций.

Для повышения уровня собственной доходной базы представляется целесообразным закрепление за местными бюджетами налогов, не зависящих от экономической конъюнктуры, а также непосредственно связанных с уровнем жизни проживающих на территории налогоплательщиков.

#### Список использованной литературы

1. Бушмин Е. В. Государственные и муниципальные доходы как составная часть бюджетной системы Российской Федерации / Е. В. Бушмин. — М. : РЭУ им. Г. В. Плеханова, 2012. — 516 с.
2. Карчевская С. А. Развитие финансовой самостоятельности местного самоуправления на современном этапе / С. А. Карчевская // Финансы. — 2009. — № 8. — С. 15–22.
3. Ляпунова Г. В. Развитие теории формирования доходов бюджетов России / Г. В. Ляпунова, Т. В. Файберг // Известия Иркутской государственной экономической академии. — 2014. — № 1 (93). — С. 46–51.
4. Мудрова Н. В. Актуальные проблемы формирования доходов местных бюджетов / Н. В. Мудрова // Финансы. — 2014. — № 3. — С. 25–30.
5. Никиткова У. О. К вопросу о финансовой самостоятельности муниципальных образований / У. О. Никиткова // Финансы. — 2012. — № 7. — С. 26–29.
6. Сорокина Т. В. Неуплата налогов как сдерживающий фактор бюджетной автономии региона и муниципальных образований / Т. В. Сорокина // Налоги и финансовое право. — 2012. — № 9. — С. 230–235.
7. Федотов Д. Ю. Распределение налоговых платежей по уровням бюджетной системы России / Д. Ю. Федотов // Известия Иркутской государственной экономической академии. — 2011. — № 4 (78). — С. 15–20.
8. Дьякова Е. Б. Механизм распределения налоговых доходов бюджетов / Е. Б. Дьякова // Финансы. — 2011. — № 5. — С. 19–23.
9. Сумская Т. В. Основные направления укрепления местных бюджетов / Т. В. Сумская // Регион: экономика и социология. — 2010. — № 1. — С. 235–254.
10. Пронина Л. И. Об укреплении финансовой базы местных бюджетов / Л. И. Пронина // Финансы. — 2009. — № 5. — С. 26–29.
11. Пронина Л. И. О некоторых вопросах совершенствования финансирования местного самоуправления / Л. И. Пронина // Финансовый бизнес. — 2012. — Ноябрь-декабрь. — С. 56–62.
12. Бюджетная система России / под ред. Г. Б. Поляка. — М. : Юнити, 2008. — 703 с.



### References

1. Bushmin E. V. *Gosudarstvennye i munitsipal'nye dokhody kak sostavnaya chast' byudzhetoj sistemy Rossijskoi Federatsii* [State and municipal revenues as a part of the budgetary system of the Russian Federation]. Moscow, Plekhanov Russian University of Economics Publ., 2012. 516 p.
2. Karchevskaya S. A. Developing financial independence of local governments at the present stage. *Finansy = Finance*, 2009, no. 8, pp. 15–22. (In Russian).
3. Lyapunova G. V., Falberg T. V. Development of the Theory of Russian Budget Revenue Generation. *Izvestiya Irkutskoy gosudarstvennoy ekonomicheskoy akademii = Bulletin of Irkutsk State Academy of Economics*, 2014, no. 1 (93), pp. 46–51. (In Russian).
4. Mudrova N. V. Topical problems of formation of local budget revenues. *Finansy = Finance*, 2014, no. 3, pp. 25–30. (In Russian).
5. Nikitkova U. O. To the issue of municipalities financial autonomy. *Finansy = Finance*, 2012, no. 7, pp. 26–29. (In Russian).
6. Sorokina T. V. Non-payment of taxes as a limiting factor of budget autonomy in regions and municipal entities. *Nalogi i finansovoye pravo = Tax and Financial Law*, 2012, no. 9, pp. 230–235. (In Russian).
7. Fedotov D. Yu. Tax payment distribution by levels of budgetary system of Russia. *Izvestiya Irkutskoy gosudarstvennoy ekonomicheskoy akademii = Bulletin of Irkutsk State Academy of Economics*, 2011, no. 4 (78), pp. 15–20. (In Russian).
8. D'yakova Ye. B. Mechanism of distributing tax incomes of budgets. *Finansy = Finance*, 2011, no. 5, pp. 19–23. (In Russian).
9. Sumskeya T. V. Key way to have more consolidated local budgets. *Region: ekonomika i sotsiologiya = Region: economy and sociology*, 2010, no. 1, pp. 235–254. (In Russian).
10. Pronina L. I. Strengthening the financial base of local budgets. *Finansy = Finance*, 2009, no. 5, pp. 26–29. (In Russian).
11. Pronina L. I. On Some Issues of Improving Financing of Local Governments. *Finansovyy biznes = Financial Business*, 2012, November–December, pp. 56–62. (In Russian).
12. Polyak G. B. *Byudzhetnaya sistema Rossii* [Russia's Budget System]. Moscow, Yuniti Publ., 2008. 703 p.

### Информация об авторе

Гриценко Софья Евгеньевна — аспирант, кафедра налогов и таможенного дела, Байкальский государственный университет, 664003, г. Иркутск, ул. Ленина, 11, e-mail: [grecs@rambler.ru](mailto:grecs@rambler.ru).

### Author

Sofya E. Gritsenko — PhD student, Chair of Taxes and Customs, Baikal State University, 11 Lenin St., 664003, Irkutsk, Russian Federation; e-mail: [grecs@rambler.ru](mailto:grecs@rambler.ru).

### Библиографическое описание статьи

Гриценко С. Е. Налоговые доходы как источник формирования доходной базы бюджета городского округа «Город Якутск» / С. Е. Гриценко // Baikal Research Journal. — 2016. — Т. 7, № 1. — DOI: [10.17150/2411-6262.2016.7\(1\).2](https://doi.org/10.17150/2411-6262.2016.7(1).2).

### Reference to article

Gritsenko S. E. Tax revenues as a source of generating the revenue base of the city district «Yakutsk» budget. *Baikal Research Journal*, 2016, vol. 7, no. 1. DOI: [10.17150/2411-6262.2016.7\(1\).2](https://doi.org/10.17150/2411-6262.2016.7(1).2). (In Russian).