

## ОЦЕНКА НАЛОГОВЫХ ДОХОДОВ И ПОТРЕБНОСТИ В ДОХОДНЫХ ИСТОЧНИКАХ (на примере г. Краснодара и г. Анапы)

Нарский В.А., д.э.н., профессор;  
Зиринов С.А., соискатель

НОУ Институт экономики, права и гуманитарных специальностей

Для оценки доходной части бюджета и выявления реальной потребности в доходных источниках необходим анализ динамики и структуры бюджетов городов, взятых нами в качестве примера. Так, в г. Краснодаре и в г. Анапе общая сумма доходов за 2002-2004 гг. возросла на 53,6% и 16% соответственно. К сожалению, эти показатели не характеризуют с достаточной точностью объективные тенденции развития, поскольку уже в бюджете Краснодара на 2005 год общая сумма доходов снизилась до 4 990 547 тыс. руб. и в относительном измерении сократилась на 21% по сравнению с 2004 годом. Столь высокий рост доходов в 2004 году был обеспечен увеличением безвозмездных перечислений из бюджетов других уровней. Рост налоговых и неналоговых доходов в г. Краснодаре составил 29,2%, в то время как в Анапе произошло снижение этих доходов на 24%. Важно отметить, что общий рост обеспечивался увеличением субсидий, субвенций и дотаций в 8 раз в городе Краснодаре и в 35 раз в городе Анапе. Данную ситуацию вряд ли можно охарактеризовать как положительную. Она, по нашему мнению, губительна. Помимо того, что наибольшую долю составляют доходы от регулирующих налогов, темп роста субсидий, субвенций и дотаций очень высокий относительно увеличения других статей. Как уже отмечалось ранее, основными функциями межбюджетных трансфертов является выравнивание бюджетной обеспеченности тех территориальных образований, где она меньше минимально необходимого уровня, и стимулирование наращивания налогового потенциала, своевременного и полного сбора платежей в бюджет, рационального и эффективного их расходования. Обе эти функции эффективны только в их сочетании. Поэтому, когда выравнивающая функция становится преобладающей, она вступает в противоречие стимулирующей, в ущерб последней. В связи со сложившейся ситуацией можно сказать, что выравнивающая функция трансформировалась в регулирующую. Динамика изменений структуры доходной части бюджетов городов Анапы и Краснодара отражена на рис. 1.

Что же касается структуры, то она в отличие от консолидированного бюджета муниципальных образований претерпела некоторые изменения (см. табл. 1). Доля налога на прибыль в составе налоговых доходов по Краснодари возросла с 44,8% до 61%, а темп роста абсолютного значения составил 160%. По Анапе совершенно иная ситуация, доля данного показателя снизилась на 32% и за 2004 год составила 61%. Доля налога на доходы физических лиц снизилась с 60,8% до 34% по Краснодари и с 41% до 14% по Анапе. После вступления в силу нового закона «Об общих принципах организации местного самоуправления Российской Федерации» этот налог становится одним из доходобразующих

для муниципалитетов. С учетом роста среднемесячной начисленной заработной платы, а также доли занятого населения, это свидетельствует о том, что развитие организаций и предприятий идет опережающим темпом по отношению к доходам населения. Кроме того, в абсолютном выражении данный показатель снизился на 10,4% и на 80% в 2004 году по отношению к 2002 году в бюджетах городов Краснодара и Анапы соответственно, что свидетельствует об ухудшении собираемости и администрировании данного налога, а также, о неэффективной налоговой политике.

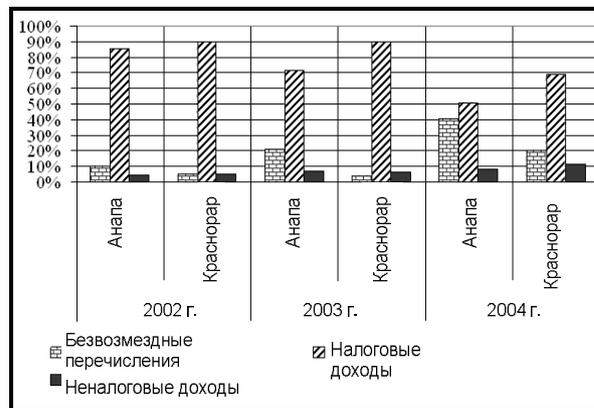


Рис. 1. Структура доходов бюджета г. Анапы и г. Краснодара за 2002 – 2004 гг.

Сумма от поступления акцизов снизилась на 42,5% и на 89% соответственно по Краснодари и Анапе, что вызвано переходом акциза на табачные изделия в разряд федеральных, а так же изменением отчислений от акцизов, зачисляемых на региональный уровень. В городе Краснодари на 23,5% сократились налоги на совокупный доход, в то время как в Анапе в целом они выросли на 61%. Данная ситуация объясняется преимущественно увеличением норматива отчислений в бюджет города-курорта Анапа единого налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы, с 45% до 75% в 2004 г., а также с изменением коэффициента-дефлятора, соответствующего индексу потребительских цен на товары (работы, услуги) с 1 до 1,133 в 2004 году. Налоги на имущество в городе Краснодари выросли на 80%, особенно в части налога на имущество физических лиц (в связи с переходом его в разряд местных налогов), темп роста в 2004 году по отношению к 2002 составил 399,7%. Однако по Анапе в связи со снижением поступлений по налогу на имущество предприятий на 62% не произошло общего роста поступлений по налогам на имущество и к 2004 году они снизились на 43%. Это объясняется снижением норматива отчислений по налогу на имущество предприятий в бюджет города Анапы с 50% до 10% в 2004 году и изменением в налоговом законодательстве, в частности, установлением ставки по данному налогу равной 2,2%.

С переходом в разряд местных налогов в 3,5 раза возросли доходы от земельного налога в Краснодари и только на 71% в Анапе. Столь незначительное увеличение поступлений по земельному налогу в городе Анапа, по сравнению с изменениями по Краснодари, объясняется преимущественно переходом части плательщиков данного налога на арендные отношения, в соответствии с Законом РФ №137-ФЗ от 25 октября 2001 года «О введении в действие земельного кодекса».

Нами было проведено исследование в отрасли общественного питания с целью выявления доли заработной платы не облагаемой налогами. Для этого в заведении данной отрасли был проведен опрос с целью выявления уровня официальной и неофициальной заработной платы барменов. Данные представлены в табл. 2.

Выбор отрасли был определен возможностью получения информации от первых лиц, а также величиной суммы налоговых поступлений, так как эта отрасль на-

ходится на третьем месте по сумме уплаченных налогов после промышленности и строительства, кроме того, данная отрасль занимает первое место по уплате налогов в бюджеты всех уровней в списке должников с суммой долга 175 278 тыс. руб. в городе Краснодаре и четвертое место с суммой долга 13 832 тыс. руб. в городе Анапа.

Как видно из табл. 2 только 40% заработной платы подлежат налогообложению.

Таблица 1

ДИНАМИКА ДОХОДОВ г. КРАСНОДАРА и г. АНАПЫ за 2002-2004 гг.

Показатели	2002 год		2003 год		Темп роста,%	2004 год		Темп роста,%	Темп роста 2004/2002, %
	Сумма, тыс. руб.	Доля,%	Сумма, тыс. руб.	Доля,%		Сумма, тыс. руб.	Доля,%		
<b>Налоговые доходы по Анапе</b>	602 581	86	522 241	71	87	412 015	50	79	68
Налоги на прибыль	443 207	74	328 516	63	74	252 399	61	77	57
налог на прибыль организаций	261 544	59	272 609	83	104	216 702	86	79	83
НДФЛ	181 663	41	55 907	17	31	35 697	14	64	20
Налоги на товары и услуги. лицензионные и регистрационные сборы	40 069	7	59 754	11	149	5 298	1	9	13
Акцизы по подакцизным товарам (продукции) и отдельным видам минерального сырья, производимым на территории РФ	19 786	49	20 807	35	105	2 104	40	10	11
Лицензионные и регистрационные сборы	535	1	317	1	59		0	0	0
налог с продаж	19 748	49	38 632	65	196	3 194	60	8	16
Налоги на совокупный доход	51 480	9	32 088	6	62	82 649	20	258	161
Налоги на имущество	30 604	5	34 810	7	114	17 530	4	50	57
Налоги на имущество физ.лиц	7 127	23	6 789	20	95	8 201	47	121	115
Налоги на имущество предприятий	22 807	75	27 170	78	119	8 575	49	32	38
Налог с имущества, переходящего в порядке наследования или дарения	670	2	851	2	127	754	4	89	113
Земельный налог	26 635	4	50 724	10	190	45 671	11	90	171
Прочие налоги, пошлины и сборы	5 678	1	6 746	1	119	5 827	1	86	103
местные налоги и сборы	3 516	62	3 123	46	89	901	15	29	26
Доходы от использования имущества, находящегося в гос-ой и мун-ой собственности	26 327	4	43 929	6	167	57 352	7	131	218
Налоговые и неналоговые доходы	634 500	90	575 117	79	91	483 371	59	84	76
Безвозмездные перечисления из бюджетов других уровней	69 578	10	151 447	21	218	333 258	41	220	479
<b>Итого доходов</b>	<b>704 086</b>	<b>100</b>	<b>731 103</b>	<b>100</b>	<b>104</b>	<b>816 629</b>	<b>100</b>	<b>112</b>	<b>116</b>
<b>Налоговые доходы по Краснодару</b>	<b>3 668 018</b>	<b>89,7</b>	<b>3 929 600</b>	<b>90,1</b>	<b>107,1</b>	<b>4 317 104</b>	<b>68,7</b>	<b>109,9</b>	<b>117,7</b>
Налоги на прибыль,	1 644 018	44,8	2 631 736	67	160,1	2 637 485	61,1	100,2	160,4
налог на прибыль организации	644 136	39,2	1 407 895	53,5	218,6	1 741 459	66	123,7	270,4
налог на доходы физических лиц	999 882	60,8	1 223 841	46,5	122,4	896 026	34	73,2	89,6
Налоги на товары и услуги. Лицензионные и регистрационные сборы	1 136 757	31	543 600	13,8	47,8	560 924	13	103,2	49,3
Акцизы по подакцизным: товарам (продукции) и отдельным видам минерального сырья, производимым на территории РФ	973 393	26,5	305 000	7,8	31,3	559 825	13	183,5	57,5
Лицензионные и регистрационные сборы	6 500	0,2	600	0,0	9,2	1 099	0,0	183,2	16,9
Налоги на совокупный доход	522 565	14,2	252 400	6,4	48,3	400 000	9,3	158,5	76,5
Налоги на имущество	312 789	8,5	398 000	10,1	127,2	564 900	13,1	141,9	180,6
Налог на имущество физических лиц	13 200	0,4	25 000	0,6	189,4	52 755	1,2	211	399,7
Налог на имущество предприятий	297 989	8,1	371 100	9,4	124,5	510 085	11,8	137,5	171,2
Налог с имущества, переходящего в порядке наследования или дарения	1 600	0,0	1 900	0,0	118,8	2 060	0,0	108,4	128,8
Земельный налог	14 653	0,4	37 000	0,9	252,5	51 800	1,2	140	353,5
Прочие налоги, пошлины и сборы	34 300	0,9	57 164	1,5	166,7	92 335	2,1	161,5	269,2
Местные налоги и сборы	21 000	0,6	42 864	1	204,1	59 300	1,4	138,3	282,4
Доходы от использования имущества, находящегося в гос-ой и мун-ой собственности	215 443	5,3	269 500	6,2	125,1	700 169		259,8	325
Налоговые и неналоговые доходы	3 883 461		4 199 100		108,1	5 017 273		119,5	129,2
Безвозмездные перечисления из бюджетов других уровней	206 314		162 220		78,6	1 263 900		779,1	612,6
<b>Итого доходов</b>	<b>4 089 775</b>		<b>4 361 320</b>		<b>106,6</b>	<b>6 281 173</b>		<b>144</b>	<b>153,6</b>

Таблица 2

**ВЕЛИЧИНА ОФИЦИАЛЬНОЙ И НЕОФИЦИАЛЬНОЙ ЗАРАБОТНОЙ ПЛАТЫ НА ПРЕДПРИЯТИЯХ  
ОБЩЕСТВЕННОГО ПИТАНИЯ НА ТЕРРИТОРИЯХ г. КРАСНОДАРА и г. АНАПА**

№	Уровень официальной з/п, руб.		Уровень неофициальной з/п, руб.		Общая з/п, руб.		Доля официальной з/п, %	
	Краснодар	Анапа	Краснодар	Анапа	Краснодар	Анапа	Краснодар	Анапа
1	2 700	3 400	5 000	4 850	7 700	8 250	0	41%
2	2 000	2 700	7 000	6 000	9 000	8 700	0	31%
3	3 200	2 800	6 000	6 000	9 200	8 800	0	32%
4	2 600	2 900	5 000	5 500	7 600	8 400	0	35%
5	8 000	7 900	4 000	3 600	12 000	11 500	1	69%
6	1 800	2 500	5 000	4 500	6 800	7 000	0	36%
7	12 000	13 500	5 000	5 000	17 000	18 500	1	73%
8	3 000	4 500	3 500	4 000	6 500	8 500	0	53%
9	1 500	2 200	3 000	2 500	4 500	4 700	0	47%
10	1 800	2 200	5 000	4 800	6 800	7 000	0	31%
11	2 500	2 100	6 000	5 500	8 500	7 600	0	28%
12	3 400	3 200	4 000	4 000	7 400	7 200	0	44%
13	2 000	2 400	7 000	6 900	9 000	9 300	0	26%
14	3 000	2 600	5 500	5 000	8 500	7 600	0	34%
15	3 600	3 100	6 000	5 500	9 600	8 600	0	36%
16	5 000	4 600	7 000	6 000	12 000	10 600	0	43%
17	3 300	4 200	6 000	7 000	9 300	11 200	0	38%
18	6 000	5 000	5 000	3 500	11 000	8 500	1	59%
19	4 000	3 900	4 000	4 500	8 000	8 400	1	46%
20	4 600	4 400	5 000	5 100	9 600	9 500	0	46%
21	2 800	2 700	3 000	3 600	5 800	6 300	0	43%
22	3 000	3 200	4 500	4 200	7 500	7 400	0	43%
Средняя	3 718	3 909	5 068	4 889	8 786	8 798	0	42%

Таблица 3

**ДИНАМИКА ДОХОДОВ В СОСТАВЕ БЮДЖЕТОВ г. КРАСНОДАРА и г. АНАПА ЗА 2002-2005 гг.**

Показатели	Краснодар				Анапа		
	2002	2003	2004	2005	2002	2003	2004
Налоговые	3 668 018	3 929 600	4 317 104	1 375 190	602 581	522 241	412 015
Неналоговые	215 443	269 500	700 169	920 652	31 919	52 876	69 343
Перечисления из бюджетов других уровней	200 473	157 220	1 047 087	1 583 431	69 578	151 447	333 258
Дефицит	5 841	5 000	216 813	1 111 274	64 478	2 611	38 755
Всего расходов	4 089 775	4 361 320	6 281 173	4 990 547	768 564	733 714	855 384

Предположив, что аналогичная ситуация наблюдается и по другим отраслям, а также используя данные из отчетов отделов доходов бюджетов администрации муниципальных образований о поступлении налогов г. Краснодара и г. Анапы, мы высчитали также недополучение налога на доходы с физических лиц. Так в 2004 г. данный налог был собран в размере 896 026 тыс. руб. и 35 697 тыс. руб. в Краснодаре и в Анапе соответственно. Наши расчеты (укрытие 60% и 58% налога на прибыль соответственно) показывают, что бюджет г. Краснодара недополучил 1 344 039 тыс. руб., а бюджет г. Анапы 49 296 тыс. руб. Это обусловлено тем, что для выплат неофициальной заработной платы работодатель должен иметь источники, не подлежащие бухгалтерской и налоговой регистрации, (следовательно, он так же и не платит часть налога на прибыль).

Если же полученные показатели сокрытия использовать при расчете недополучения всех налогов на прибыль по всем отраслям экономики сумма неоплаченного налога в Краснодаре увеличивается до 3 956 228 тыс. руб., а в Анапе до 348 551 тыс. руб. Данная сумма всего на 8% и 15% меньше всех налоговых поступлений за исследуемый год в бюджетах городов Краснодара и Анапы соответственно.

Следует так же отметить снижение налоговых и неналоговых доходов в 2005 году до 2 295 842 тыс. рублей в

г. Краснодаре. Данный показатель является минимальным за все 4 года. Это следствие действия нового закона, регулирующего финансы муниципальных образований, то есть, реформирование налоговой и бюджетной системы привели муниципалитеты в тупик. Например, в 2005 году дефицит бюджета г. Краснодара составил 1 111 274 тыс. руб. или 22,3% от общей суммы бюджета или 48,4% от суммы налоговых и неналоговых поступлений. Данная ситуация явилась следствием изменения норм отчислений от налога на прибыль организаций и налога на доходы физических лиц, а также изменением нормативов отчислений от акцизов с муниципального уровня на региональный. Сократилась также норма отчисления от налога на имущество организаций. В силу отсутствия данных по исполнению бюджета г. Анапы за 2005 г., ограничимся по данному муниципальному образованию 2002 – 2004 гг. Общая динамика за анализируемые годы выглядит следующим образом (см. табл. 3 и рис. 2).

Наиболее ярко разрыв между декларацией законодателей, обеспечение функций муниципалитетов финансовыми ресурсами и реальностью виден на примере формирования бюджета г. Краснодара в 2002-2004 гг. и в 2005 г. Если до 2004 года доходы Краснодарского бюджета растут, а в 2005 году снижаются, то дефицит растёт на протяжении всех четырех лет и за

анализируемый период вырос на 1 105 433 тыс. руб., т.е. в 190 раз. Перечисления из других уровней бюджетной системы также росли на протяжении всех четырех лет и в целом выросли почти в 8 раз.



**Рис. 2. Динамика доходов в составе бюджета города Краснодара за 2002-2005 г.г. и города Анапы за 2002-2004 гг.**

Если рассмотреть динамику расходов города Анапы за 2002-2004 гг., то она практически схожа с ситуацией в городе Краснодаре. Однако, отличаться она будет лишь тем, что за рассматриваемый период налоговые доходы сократились на 32%, а дефицит на 40%. Отсутствие данных за 2005 год не позволяет выявить воздействие нового закона на динамику доходов города Анапы.

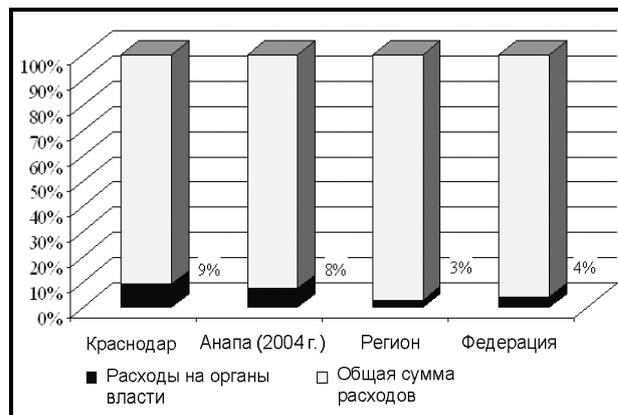
Как видно из рис. 2, в Краснодаре довольно ярко выражена ситуация, которая сложилась в первый год действия нового закона: налоговые и неналоговые доходы сократились, помощь от других уровней бюджетной системы и дефицит возросли. Недостаток средств вызывается не только ограниченным количеством доходных источников, но также расходами, которые зачастую бывают нецелесообразны. Данные расходы, судя по динамике дефицита, наиболее значительны в городе Краснодаре, поскольку именно там дефицит вырос за 2002-2004 гг. в 37 раз.

Зарплата работников администрации города выше, чем работников администрации края, и в 5 раз выше средней заработной платы по городу Краснодару. Кроме того, их численность по сравнению с 1990 г. увеличилась более чем в 3 раза, а необходимые управленческие функции, в связи с развитием рыночных отношений, уменьшились в 4 раза.

Так на 2005 год расходы, внесенные в бюджет города Краснодара на содержание администрации муниципального образования составили 447 265 000 рублей или 9% от всех расходов внесенных в бюджет, а в 1990 г. только 2,1%. При этом расходы на дошкольное образование составили 546 910 000 руб. или 11% от всех расходов муниципалитета, а расходы на здравоохранение 796 095 000 руб. или 16%, а в 1990 г. соответственно 18,2% и 21,4%. В Анапе же за 2004 год доля расходов на содержание администрации муниципального образования всего на 1% ниже уровня аналогичного показателя по Краснодару за 2005 г. Это не только неоправданные расходы, а главное увеличивается бюрократический пресс, время принятия всех решений, проходящих через администрацию, создается база для коррупции и чиновничьего рэкета. При этом данная ситуация наблюдается во время острого дефицита бюджета, который например в Краснодаре в 2005 году составил 1 111 274 тыс. руб.

Считаем необходимым отметить, что расходы на функционирование главы государства; на функционирование законодательных (представительных) органов государственной власти; на функционирование Правительства Российской Федерации; высших органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, местных администраций; на судебную систему; на обеспечение деятельности финансовых, налоговых и таможенных органов и органов надзора составляют всего 4% в составе федерального бюджета. При этом в отличие от муниципального уровня федеральный бюджет не испытывает дефицита в средствах. Расходы на функционирование государственного аппарата в составе бюджета Краснодарского края составили 8%, с учетом обслуживания государственного и муниципального долга, чистые же расходы непосредственно на функционирование органов государственной и муниципальной власти составили 3% от всех расходов краевого бюджета. Соотношение общей суммы расходов и доли расходов на содержание государственных органов власти представлено на рис. 3.

В табл. 4 приведены 7 отраслей являющиеся наиболее бюджетообразующими в 2003-2004 гг. На их долю приходится 74% и 47% поступлений во все уровни бюджетной системы на территории города Краснодара и города Анапы соответственно, оставшиеся 26 и 53% приходится на остальные 40 отраслей.



**Рис. 3. Доля расходов на органы власти в общей сумме расходов на федеральном, региональном и местном уровне власти в 2005 году**

Как видно из табл. 4, структура крупнейших плательщиков практически не изменилась. Однако, в структуре отсутствует отрасль финансов. Несмотря на большое количество банковских и других кредитных организаций на территории муниципального образования г. Краснодара эта отрасль приносила за период 2002 - 2004 годы всего по 295 558 тыс. руб. в среднем за год или 1,4% от всех налоговых поступлений. Это обусловлено тем, что большая часть финансовых учреждений на территории города Краснодара не являются самостоятельными юридическими лицами, а представляют собой дополнительные офисы, региональные представительства и филиалы банков, страховых и инвестиционных компаний других городов. Данные подразделения зачастую не имеют даже собственного баланса и большую часть налогов платят по месту регистрации головного предприятия. Так на территории Краснодарского края на 01.01.2005 года действовало 82 филиала банков зарегистрированных на территории других муниципальных образований. Совершенно аналогичная ситуация и в городе Анапе, где на

долю отрасли финансов приходится в среднем за три года 1,5% от всех налоговых поступлений в бюджет. Важно отметить, что в городе Анапе очень незначительны поступления по отраслям электроэнергетики и связь, что объясняется деятельностью филиалов предприятий данных отраслей, головной офис которых зарегистрирован непосредственно в г. Краснодаре и являющимся налогоплательщиком этого муниципального образования.

Таблица 4

#### КРУПНЕЙШИЕ ОТРАСЛИ НАЛОГОПЛАТЕЛЬЩИКОВ ВО ВСЕ УРОВНИ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ ЗА 2003 И 2004 ГОДЫ.

Место	Отрасли города Краснодара	2003 г.	2004 г.
1	Пищевая промышленность	19	15
2	Строительство	16	14
3	Торговля и общественное питание	14	13
4	Табачно-махорочная промышленность	13	12
5	Связь	11	12
6	Транспорт	6	5
7	Электроэнергетика	3	5
Место	Отрасли города Анапы	2003 г.	2004 г.
1	Строительство	16%	13%
2	Промышленность	9%	11%
3	Сельское хозяйство	6%	6%
4	Торговля и общественное питание	9%	5%
5	ЖКХ	6%	5%
6	Транспорт	5%	4%
7	Материально-техническое снабжение и сбыт	2%	3%

В табл. 5 представлены крупнейшие должники бюджетной системы всех уровней. На их долю приходится 54% и 73% всей задолженности перед бюджетами по налоговым платежам в Краснодаре и в Анапе соответственно.

Таблиц 5

#### КРУПНЕЙШИЕ ОТРАСЛИ-ДОЛЖНИКИ ПО НАЛОГОВЫМ ПЛАТЕЖАМ ВО ВСЕ УРОВНИ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ ЗА 2004 ГОД

Место	Отрасли	Сумма долга, тыс. руб.	Доля в общей сумме долга
<b>Краснодар</b>			
1	Торговля и общественное питание	175 278	20%
2	Строительство	104 759	12%
3	Пищевая промышленность	59 984	7%
4	Финансы, кредит, страхование	33 629	4%
5	Ликеро-водочная промышленность	32 887	4%
7	Машиностроение и металлообработка	28 624	3%
8	Сельское хозяйство	27 082	3%
ВСЕГО по Краснодару		863 937	100%
<b>Анапа</b>			
1	Строительство	39 993	21%
2	Сельское хозяйство	36 391	19%
3	Промышленность	26 533	14%
4	Торговля и общественное питание	13 832	7%
5	ЖКХ	10 339	6%
7	Транспорт	7 696	4%
8	Общая коммерческая деятельность по обеспечению функционирования рынка	2 337	1%
ВСЕГО по Анапе		187 648	100%

Как видно три крупнейших должника совпадают с тремя крупнейшими плательщиками. Большое количество фирм и предприятий в данных отраслях обеспечивает как большой приток, так и, с учетом закона больших цифр при прочих равных условиях, большое

количество должников. Данную ситуацию, по нашему мнению, не стоит излишне драматизировать.

Что же касается остальных четырех отраслей, то их можно отнести к проблемным. Так, задолженность в отрасли финансов составила 33 629 тыс. руб., при этом поступления за этот же год 303 593 тыс. руб., т.е. долг составляет 11% от всех поступлений. В Анапе данная отрасль не является столь проблемной поскольку ее долг составляет всего 937 тыс. руб. или 4% от всех поступлений. Еще хуже обстоят дела с сельским хозяйством, где сумма долга 25% от всех налоговых поступлений в Краснодаре и 44% в Анапе. При этом 59% задолженности сельского хозяйства в г. Краснодаре приходится на местные налоги. Наличие проблем сельского хозяйства в городе Анапе объясняется, прежде всего, тем, что эта отрасль частично является муниципальной, кроме того, она является одной из самых датируемых отраслей экономики города. Известно, что отсутствие «чувства» частной собственности и пользование бесплатными финансовыми ресурсами «притупляет» механизмы эффективного управления хозяйствующими субъектами.

В силу отсутствия данных динамики налоговых поступлений крупнейших должников по местным налогам в г. Анапе, а также показателей отчета исполнения бюджета города-курорта Анапы за 2005 год, в дальнейшем исследовании ограничимся анализом бюджетного регулирования доходов только по городу Краснодару.

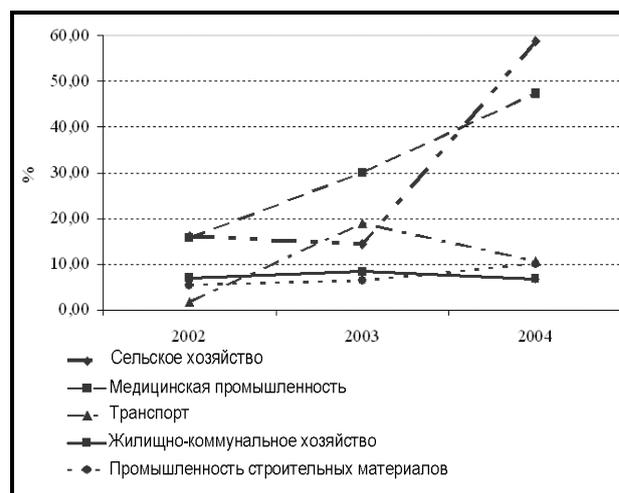


Рис. 4. Крупнейшие отрасли-должники по налоговым платежам в местный бюджет г. Краснодара за 2004 год

Как видно из рис. 4, на протяжении всего исследуемого периода происходит увеличение доли задолженности в муниципальный бюджет в отрасли медицинской промышленности и сельского хозяйства, а также в отрасли промышленности строительных материалов. Считаем необходимым муниципальным органам власти обратить особое внимание на развитие данных отраслей.

Следует заметить, что на долю местных налогов приходится всего 0,9% поступлений во все уровни бюджетной системы. При этом доля задолженности организаций по местным налогам и сборам составляет 7,2% от задолженности во все уровни бюджетной системы. По нашему мнению, данная ситуация отражает четкую позицию администрации города о первичности федеральных и региональных налогов, что объясняется малой долей местных налогов в составе бюджета.

Таблица 6

ПОСТУПЛЕНИЕ НАЛОГОВ ВО ВСЕ УРОВНИ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ НА ТЕРРИТОРИИ ГОРОДА КРАСНОДАРА В 2005 ГОДУ

Наименование показателей	Начислено к уплате в текущем году	Поступило налогов, сборов, иных обязательных платежей в доходы:			
		федерального бюджета	консолидированного бюджета субъекта РФ	местных бюджетов	краевого бюджета
Всего по налоговым и другим доходам	19 136 609	15 926 088	11 149 315	1 287 276	9 862 039
Налоговые доходы	19 127 414	15 918 631	11 145 499	1 283 700	9 861 799
Налог на прибыль организаций	4 410 079	1 605 252	6 922 968	482 042	6 440 926
Налог на прибыль организаций	4 410 079	1 605 252	3 102 302	260 453	2 841 850
Налог на доходы физических лиц	0	0	3 820 666	221 590	3 599 076
Налоги на товары (работы, услуги), реализуемые на территории РФ	12 485 419	13 849 982	1 470 192	90 434	1 379 758
Налог на добавленную стоимость на товары (работы, услуги), реализуемые на территории РФ	7 831 018	11 103 415	0	0	0
Акцизы по подакцизным товарам (продукции), производимым на территории РФ	4 654 402	2 746 567	1 470 192	90 434	1 379 758
Налоги на имущество	1 545 518	1 176	1 666 903	122 239	1 544 664
Налог на имущество физических лиц	1 015	0	6 014	6 014	0
Налог на имущество организаций	1 084 464	0	1 156 747	54 730	1 102 018
Налоги, сборы и регулярные платежи за пользование природными ресурсами	59 676	57 305	2 575	2 124	451
Государственная пошлина	0	40 745	13 464	13 464	0
Прочие налоги и сборы	24 118	0	20 974	20 974	0
Налог на рекламу	21 206	0	21 566	21 566	0
Целевые сборы с граждан и предприятий, учреждений, организаций	358	0	-936	-936	0
Прочие местные налоги и сборы	2 554	0	343	343	0
Неналоговые доходы, администрируемые налоговыми органами	9 194	7 457	3 816	3 576	240

Таблица 7

НОРМАТИВЫ ОТЧИСЛЕНИЙ ОТ НАЛОГА НА ДОХОДЫ ФИЗИЧЕСКИХ ЛИЦ

Город	Сумма налога, тыс. руб.	Нормативные отчисления, %
Краснодар	3 820 666	4,5
Анапа	1 500 000	30
Славянск на Кубани	100 000	95
Ейск	1 000 000	17
Лабинск	150 000	92
Абинск	180 000	93
Геленджик	1 800 000	25
Сочи	3 000 000	20
Крымск	200 000	91
Белореченск	350 000	90
Средняя ставка	X	55,75
Средневзвешенная ставка	X	22,64

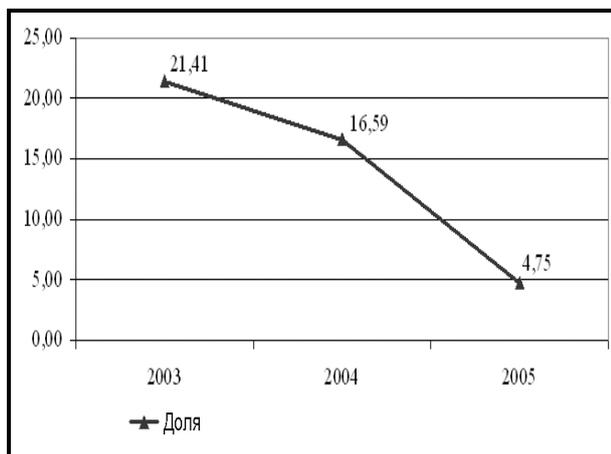
Как видно из табл. 7, в наиболее выгодном положении оказались муниципалитеты Краснодарского края, население которых в своих доходах имеет значительную долю в натуре. Поэтому, зачем администрации этих муниципальных образований напрягаться по поводу создания новых рабочих мест для своих жителей. Принятие же Президентом поправки, касающейся вступления данного закона в силу, продлило срок регионального беспредела. Следует так же отметить, что налог на имущество организаций, зачисляемый в бюджет муниципального образования составляет всего 4,7% от суммы собранного налога на анализируемой территории, что не стимулирует муниципальную администрацию к наращиванию своего экономического потенциала.

Большая часть доходов муниципалитета складывается за счет отчислений от федеральных и региональных налогов, поэтому, в первую очередь, усилия направляются на взимание именно этих налогов.

Для уяснения действующих принципов организации государственного регулирования налоговых доходов муниципалитетами и выработки предложений по повышению эффективности бюджетного регулирования дадим оценку поступлений налогов на территории города Краснодара в разрезе уровней власти за период с 2003 по 2005 год.

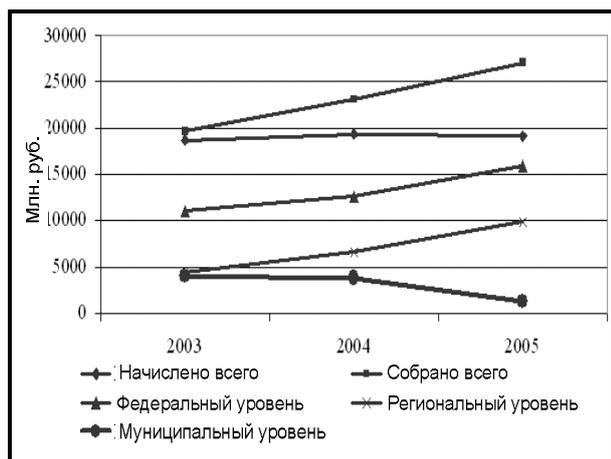
В табл. 6 приведены поступления налогов во все уровни бюджетной системы в 2005 году. Доля муниципальных доходов в сумме всех собранных доходов на территории муниципального образования составляет 4,75%.

Налоги на прибыль, зачисляемые в муниципальный бюджет составили 482 042 тыс. руб., а их доля в сумме налогов на прибыль собранных на территории города 5,6%. Сумма начисленных к уплате в 2005 году налогов составляет 19 136 609 тыс. руб. При этом перевыполнение плана составило 41,5, что могло бы полностью покрыть дефицит городского бюджета при эффективном распределении доходов. Налоги на доходы физических лиц составляют всего 221 590 тыс. руб., а их доля в консолидированном бюджете города 5,8%. Следует отметить, что с момента полного вступления закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» доля данного налога не должна быть меньше 50% в среднем по региону. Такая формулировка закона позволяет региональному уровню власти произвольно устанавливать данную долю на территории региона. Что наглядно видно из данных табл. 7.



**Рис. 5. Доля доходов бюджета муниципального образования город Краснодар в составе всех собранных на его территории доходов в 2005 г.**

На рис. 5 представлена динамика доли доходов бюджета города Краснодара, в общей сумме всех собранных на его территории доходов в 2005 году. За анализируемый период она сократилась на 80,5%. Как уже отмечалось выше, данная ситуация является следствием сокращения местных налогов, а также сокращением нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов.



**Рис. 6. Динамика налоговых доходов всех уровней бюджетной системы, собранных на территории города Краснодара в 2003-2005 гг.**

На рис. 6 показано изменение налоговых доходов всех уровней бюджетной системы на территории города Краснодара. За анализируемый период сумма всех доходов увеличилась на 37,6%. Доходы федерального бюджета возросли на 44,5%, а доходы регионального бюджета возросли на 121,8%. Как видно из графика темп роста собираемости налогов превышает темп роста начисленных к уплате налогов. При этом на фоне общего роста налоговых доходов налоговые доходы муниципалитетов снизились на 68,2%.

Следует ещё раз отметить, что снижение доли налоговых доходов и доходов от управления муниципальной собственностью происходит не только за счет изменения налогового и бюджетного законодательства, но и за счет того, что муниципалитетам не выгодно обеспечивать рост собственных доходов, так как это

обернется для них снижением объема финансовой помощи и нормативов отчислений.

Ежегодное изменение ставок отчисления, норматив которых так же определяется на краевом уровне, влияет на нежелание городских властей развивать налоговую базу. Чем выше налоговая база муниципального образования, тем меньше будет норматив отчисления от региональных и федеральных налогов. Какие бы действия не предпринимала администрация муниципального образования, она все равно получит примерно одну и ту же сумму. Только в случае снижения налогового потенциала, город получит данную сумму, не принимая никаких мер направленных на увеличение налоговых и неналоговых доходов. Получается ситуация замкнутого круга: зависимость города от регионального уровня ведет к отказу от развития собственной налоговой базы, что в свою очередь снижает темпы экономического развития территории, но увеличивает зависимость от регионального уровня власти. Необходимо оценить потребность города Краснодара в денежных средствах. Как уже отмечалось выше, недостаток средств происходит по двум причинам: заниженные доходы и завышенные расходы. Для оценки расходов мы используем рекомендуемые финансовые нормативы. Данные нормативы являются узкоспециализированными и устанавливаются на каждый финансовый год. Поэтому получить точные нормативы на соответствующий год нам не удалось. В данной модели будут использованы нормативы 2002 года, скорректированные на накопленный уровень инфляции за период с 2002 по 2005 г. – 1,66, а также скорректированные на поправочный коэффициент, отражающий общее состояние экономики.

Данные для графы «База начисления» получены расчетным путем через косвенные данные с сервера администрации города Краснодара, с учетом соотношений представленных в расчете условного минимального местного бюджета в работе доктора экономических наук Игониной Л.Л.

Как видно из расчетной таблицы 8, условный муниципальный бюджет значительно меньше, чем бюджет на 2004 и 2005 годы. Как уже отмечалось выше, даже принятые бюджеты являлись дефицитными. Как показал анализ, недостаток средств складывается за счет сильно заниженных доходов. Органы местного самоуправления не в состоянии обеспечивать в полном объеме свои обязательства, выполнить свою функцию, ради которой они созданы.

### **Совершенствование налоговой и бюджетной политики в области налоговых доходов муниципального образования**

Для разрешения выявленных проблем в налоговой и бюджетной политике государства в области налоговых доходов муниципального образования, первое, что необходимо сделать, это внести изменения в бюджетный и налоговый кодекс в той части, которые касаются обособленных подразделений предприятий и организаций (филиалов, дополнительных офисов и представительств). Мы считаем, что подразделения должны уплачивать все налоги по месту своего географического нахождения, где создается прибавочный продукт. Существующее законодательство создает социально-экономические противоречия, ибо прибыль появляется в одном месте, а налог на эту прибыль платится в другом.

Таблица 8

УСЛОВНЫЙ РАСЧЁТ МИНИМАЛЬНОГО МЕСТНОГО БЮДЖЕТА МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

Наименование показателя	Установленный норматив	Скорректированный норматив	База начисления	Нормативные бюджетные расходы, тыс. руб.
1	2	3	4	5
Государственное и муниципальное управление	29 664 в год на 1 муниципального служащего	54 166	7 700	417 078
Центральное отопление	164 руб. в год на 1 кв. м общей площади жилищного фонда	299,5	13 865 280	4 152 651,4
Жилищное хозяйство	9,2 руб. на 1 кв. м общей площади жилого фонда	16,8 руб.	17 776 000	298 636,8
Промышленность, энергетика, строй-индустрия	42 руб. в год на 1 жителя	76,7 руб.	880 000	14 784
Охрана окружающей среды и природных ресурсов	7,1 руб. в год на 1 жителя	13 руб.	880 000	11 440
Транспорт, дорожное хозяйство, связь и информатика	79,9 руб. в год на 1 жителя	145,9	880 000	182 392
Отведение стоков	71,5 руб. в год на 1 жителя	130,6 руб.	880 000	114 928
Горячее водоснабжение	158,2 руб. в год на 1 жителя	288,9 руб.	806 960	233 730,7
Холодное водоснабжение	51,2 руб. в год на 1 жителя	93,5	844 800	78 989
Банно-прачечное хозяйство	4,1 руб. в год на 1 жителя	7,5	880 000	6 600
Предприятия по эксплуатации технических средств регулирования дорожного движение	5,2 руб. в год на 1 жителя	9,5	880 000	8 360
Текущее содержание объектов ком. хозяйства	72,6 руб. в год на 1 жителя	132,6	880 000	116 688
Детские дошкольные учреждения	4920 руб. в год на одного воспитанника	8 938,9	24 800	221 684,7
Общеобразовательные школы	2 865 руб. в год на 1 учащегося	5 231,5	90 500	473 450,7
Средне-специальные учебные заведения	5 825 руб. в год на 1 учащегося	10 636,4	62 480	664 562
Прочие мероприятия	4% от общей суммы расх. на образование			54 386,4
Культура и искусство	51 руб. в год на 1 жителя	93,1	880 000	81 928
Средства массовой информации	2,1 руб. в год на 1 жителя	3,8	880 000	3 344
Здравоохранение	382 руб. в год на 1 жителя	697,5	880 000	613 800
Физическая культура и спорт	5,14 руб. в год на 1 жителя	9,4	880 000	8 272
Молодежная политика	12 руб. в год на 1 человека в возрасте от 15 до 25 лет	21,9	186 000	4073,4
Прочие расходы	5% от общих расходов бюджета			388 089
Всего расходов				8 149 868,4

Кроме этого, изменение законодательства позволит избежать лоббирования своих интересов крупными компаниями на территории регистрации, а также получение ими налоговых льгот. В настоящее время при получении головной компанией какой-либо налоговой льготы, данные льготы тут же распространяются на все её подразделения, платящие налоги по месту регистрации головной компании. Как было уже отмечено выше, большая часть банковских и других кредитных организаций являются представительствами фирм и банков, зарегистрированных в Москве, Санкт-Петербурге, а также в городах нефтедобывающей отрасли: Сургут, Надым, Уфа и прочие. Кроме налоговых поступлений, эти организации стягивают в город регистрации и денежные потоки. Как следствие, мы получаем значительную дифференциацию между региональными и муниципальными образованиями, которые в силу географических или политических особенностей имеют преимущество в экономической и налоговой базе и муниципальными образованиями, которые реально являются донорами, так как из них вытягивают двойной денежный поток. В то же время обязанности муниципалитетов перед работниками всех представительств и филиалов не уменьшаются, а даже возрастает необходимость предоставлять им дороги, детские сады, школы, поликлиники, спортивные базы и т.д.

Оптимальный уровень налогообложения должен обеспечить государство финансовыми ресурсами ровно настолько, сколько требуется для исполнения им своих

функций. Налоговая система выводит из обращения частного сектора большую часть «живых денег», вводя их в государственный сектор экономики, который имеет более низкую скорость обращения и эффективность использования этих средств. Учитывая, что налоговая система в целом снижает скорость обращения денег и эффективность их использования во всем национальном хозяйстве, количество налогов должно быть ограниченным, а налоговое бремя не превышало 35% ВВП.

Следующие изменения в налогово-бюджетной системе должны не столько обеспечить снижение налога на прибыль, сколько стимулировать за счёт её инвестиций и НИОКР, а также поощрять выход доходов из тени, что увеличит доходы бюджета. И позволит налогоплательщикам использовать оставшуюся в их распоряжении прибыль для расширения производства, ускорения платёжного оборота.

Пришло время также вернуться и к использованию прогрессивных ставок налогообложения на доходы и зарплату физических лиц (см. табл. 9).

Таблица 9

СТАВКИ ПОДОХОДНОГО НАЛОГА

Сумма дохода	до 30 000 руб.	30 000 – 80 000	Более 80 000 руб.
Ставка	7%	13%	20%

Изменение налоговых ставок и формирование образа ответственного плательщика необходимо производить с увеличением доли доходов, приходящихся на

муниципальный уровень. Налогоплательщика гораздо больше интересует состояние школ, дорог, больниц в их собственном городе, чем расходы на обслуживание государственного долга, дружественную помощь зарубежным странам и зарплаты чиновникам и депутатам.

Налогоплательщики всё агрессивнее относятся к уплате налогов т.к. многие факты говорят о том, что уплаченные ими налоги, которые должны в обезличенной форме вернуться в виде услуг со стороны государства или муниципалитета, не возвращаются.

Для повышения доходов местного бюджета от единого налога на вмененный доход мы предлагаем следующее:

- установить дифференцированные налоговые ставки единого налога на вмененный доход; предусмотреть систему стандартных, социальных и имущественных налоговых вычетов;
- расширить действие единого налога на вмененный доход по видам деятельности, предусмотрев при этом право добровольного перехода предпринимателей на уплату этого налога;
- ввести корректирующие коэффициенты для уличной торговли. Корректирующие коэффициенты должны стать финансовым механизмом, определяющим направление развития предпринимательства;
- ввести корректирующие коэффициенты, учитывающие состояние здания, в котором осуществляется деятельность, и благоустройство окружающей территории. Чем лучше состояние фасада здания и благоустройство территории, тем меньше должен быть единый налог за счет введения корректирующего понижающего коэффициента. Это даст возможность привести улицы городов в порядок, но требует разработки критериев оценки состояния зданий во избежание конфликтных ситуаций, а так же дополнительных расчетов связи стоимости ремонта и снижением налоговой ставки;
- провести дифференциацию видов товаров, реализация которых подлежит налогообложению единым налогом. Рассматриваемые три группы товаров (продовольственные, непродовольственные, подакцизные товары) ставят предпринимателей в неравные условия, т.к. не учитывают различия в денежных оборотах.

Необходимо также разработать и законодательно утвердить норматив отчисления от налогового потенциала муниципалитета в местный бюджет. При этом налоговые доходы местного бюджета должны быть не менее 25 процентов от суммы всех собранных на территории муниципалитета налогов.

Нам представляется наиболее целесообразной следующая методика расчета налогового потенциала, для расчета чего необходимы данные по всем налоговым инспекциям города следующего характера:

- налогооблагаемая прибыль по всем организациям со следующими подразделениями: организации со специальными налоговыми режимами, предприниматели без образования юридического лица, организации со стандартным налоговым режимом;
- налогооблагаемое имущество, принадлежащее предприятиям и физическим лицам;
- данные по доходам физических лиц;
- товарооборот, облагаемый НДС и товарооборот, облагаемый акцизами.

Остальные налоги считаем возможным, исключить в связи с их незначительностью и сложностью расчетов.

В настоящее время муниципальные бюджеты практически всех регионов оказались в сложных финансовых условиях. Одним из способов улучшения экономического состояния муниципалитетов мог бы стать прогноз последствий налогово-бюджетной политики для доходов местных бюджетов с применением моделей управления бюджетными ресурсами.

Структурная схема системы управленческих решений по вопросам налогово-бюджетной политики может быть

представлена следующим образом. В систему входят следующие блоки информации: о законодательстве, регулирующем налоговые доходы муниципалитета, о фиксированных налоговых доходах муниципального бюджета, об исполнении муниципального бюджета, о ставках налогов, нормативах отчисления от регулирующих налогов в местный бюджет, о перспективах налогово-бюджетной политики в отношении муниципалитетов. Основной блок структуры включает в себя работу по проведению расчетов налоговой базы муниципалитета и, используя модель управления муниципальными доходами (алгоритм формирования налоговых доходов муниципального бюджета), позволяет получить в исходящем блоке материалы по расчету налоговых доходов муниципалитета, учитывающие последствия проводимой налогово-бюджетной политики. При построении системы поддержки принятия решения по управлению налоговыми доходами муниципалитетов нами сформулирована следующая модель, адаптированная к действующему законодательству.

Модель описывает настоящее состояние местного бюджета и последствия налогово-бюджетной политики, обеспечивает возможность визуального сравнения результатов, полученных при разных сценариях налогово-бюджетной политики. Гибкость модели позволяет вводить и исключать статьи доходов. Результаты оформляются в виде разнообразных табличных и графических отчетов.

Одним из достоинств предлагаемой модели является режим активной работы с моделью, который предполагает систему изменения входящих данных для управления процессом вычисления, а с другой стороны возможность анализа полученного плана-решения. Применение модели позволит осуществлять оперативный прогноз налоговых доходов муниципалитета с учетом макроэкономической ситуации, тенденций ее развития и статистики исполнения бюджета за предыдущие периоды. При моделировании были учтены четыре связанных между собой условия, которые, как известно, определяются финансовой стратегией государства: сумма налоговых доходов; виды налогов; уровень ставок налогообложения; нормативы отчисления общих налогов по уровням бюджетной системы.

Для апробации модели за основу был принят консолидированный бюджет города Краснодара на 2004 год (далее – КБГ), принятый 25 декабря 2003г. Зависимости в модели между ставками налогов, нормативами отчисления от общих налогов в местный бюджет и суммами доходов приняты по 2004 г. Макет модели выглядит следующим образом.

Таблица 10

#### МАКЕТ МОДЕЛИ УПРАВЛЕНИЯ НАЛОГОВЫМИ ДОХОДАМИ МУНИЦИПАЛЬНОГО БЮДЖЕТА

Вид дохода	Сумма	Норматив отчисления	Ставка	Налоговая база

Однако модель не будет точной аналогией бюджета города, так как нами допущен ряд упрощений:

- в модель введены не все налоги, а лишь те, которые составляют значительную часть налоговых доходов (более 90%);
- ставки налогов, нормативы отчислений от регулирующих налогов в местный бюджет приняты по 2004 г.;
- налоговая база рассчитана, исходя из планируемых доходов на 2004 г.

Таким образом, структура имитационной модели в основном отражает структуру местного бюджета и представлена в виде следующих функциональных блоков:

1. Общие налоги.
2. Собственные налоги.
3. Прочие налоги
4. Неналоговые доходы.
5. Безвозмездные перечисления от бюджетов других уровней.

В модель нами были введены налоги, доля которых для местного бюджета наиболее значительна (98%): налог на прибыль организаций, налог на доходы физических лиц, акцизы по подакцизным товарам, налог на имущество предприятий, налог на имущество физических лиц, единый налог на вмененный доход, единый налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения, налог на имущество предприятий, земельный налог. Остальные налоги при моделировании отнесены к прочим и изменение их параметров не учитывалось.

Примем в модели следующие соотношения налоговых ставок и нормативов отчислений от общих налогов в местный бюджет: по налогу на прибыль – налоговая ставка 24%, норматив отчислений 8%; по налогу на доходы физических лиц – налоговая ставка 13% , норматив отчисления 50%; по единому налогу на вмененный доход для определенных видов деятельности – налоговая ставка 6%, норматив отчислений 100%; по налогу на имущество юридических лиц – налоговая ставка 2,2%, норматив отчислений – 50%; по налогу на имущество физических лиц – средняя налоговая ставка 0.63%, норматив отчисления –100%; единый налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения норматив отчисления – 100%; единый налог на вмененный доход норматив отчисления – 100%; земельный налог норматив отчисления – 100%. Примем за основу модели процесс формирования налоговых доходов города Краснодара на 2004 г. и, учитывая действующие ставки налогов и нормативы отчислений от общих налогов, рассчитаем налоговую базу. Результаты расчетов приведены в табл. 11.

Анализ предлагаемых законодателями и экономистами вариантов реформирования налогово-бюджетной системы России позволяет выделить несколько различных по идеологии направлений налогово-бюджетной политики, последствия которых прогнозируем на модели управле-

ния муниципальными налоговыми доходами. Кроме того, прогнозируем изменения, вызванные новыми нормативами отчислений, отменой регулирующих налогов и изменением бюджетной классификации.

Первый вариант реформирования налогово-бюджетной системы заключается в следующем. Предлагаем проверить на модели формулу «один бюджет – один налог», предложенную в Стратегии развития России, и отказаться от унаследованного от советской практики принципа расщепления налоговых поступлений между уровнями бюджетной системы. Действующий в настоящее время принцип:

во-первых, не обеспечивает взаимосвязь между уровнем налогообложения и количеством и качеством получаемых бюджетных услуг населением региона, города, поселка.

Во-вторых, региональные и местные власти распоряжаясь, по сути, «чужими» деньгами не чувствуют должной ответственности.

В-третьих, в условиях, когда нормативы отчисления от регулирующих налогов могут быть изменены на федеральном и региональном уровне, муниципалитеты лишены долгосрочных стимулов для поддержания благоприятного налогового климата и наращивания собственной налоговой базы.

В-четвертых, у каждого уровня власти возникает стремление максимально повысить свою долю в регулирующих налогах. Кроме того, в случае установления налоговых ставок на уровне муниципалитета, возросла бы прозрачность и подотчетность власти. Данная система сложилась в Японии: двухуровневая налоговая система, включающая 30 местных (префектных) налогов и 25 государственных. На долю местных налогов приходится порядка 40% всех собираемых налогов. Как показал наш анализ на примере города Краснодара, на долю местных налогов приходится менее 1% дохода всего городского бюджета. Налоговые доходы же приходящиеся на долю бюджета города составляют всего 7% от всех налоговых доходов собираемых на территории.

Второй вариант подразумевает следующие действия. Для получения представления о потенциальной возможности мобилизации средств на территории муниципалитета для обеспечения его деятельности используем понятие налогового потенциала. За налоговый потенциал муниципалитета предлагаем принять суммарную величину доходов от всех видов налогов, собираемых на территории муниципалитета, обязательно предусмотрев норматив отчисления от него в муниципальный бюджет.

Таблица 11

**БАЗОВАЯ МОДЕЛЬ РЕФОРМИРОВАНИЯ НАЛОГОВО-БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ**

Наименование дохода	Сумма, тыс. руб.	Норматив, %	Ставка, %	Налоговая база, тыс. руб.
Налог на прибыль организаций	1 741 459	8	24	90 700 989
Налог на доходы физических лиц	896 026	50	13	13 785 015
Акцизы по подакцизным товарам (продукции) и отдельным видам минерального сырья, производимым на территории РФ	559 825	40		13 995 625
Налог на имущество предприятий	510 085	50	2,2	46 371 364
Единый налог на вмененный доход для отдельных видов деятельности	218 800	100	15	1 458 667
Единый налог, с применением упрощенной системы налогообложения	181 200	100	15	1 208 000
Налог на имущество Физических лиц	52 755	100	0,63	8 373 810
Земельный налог	51 800	100	1,5	3 453 333
Прочие налоги	105 154	100		105 154
Всего налоговых доходов	4 317 104			179 451 957
Неналоговые доходы	766 192			766 192
Всего налоговых и неналоговых доходов	5 083 296			
Прочие безвозмездные перечисления	200 000			
Покрытие дефицита продаж имущества	216 813			
Помощь от других уровней	781 064			
Всего доходов	6 281 173			

Третий вариант покажет возможные изменения с введением новых регулирующих законодательных актов.

Прогноз возможных последствий применения каждого из вариантов реформирования налогово-бюджетной системы проведем с помощью модели управления муниципальными налоговыми доходами, в которой учтем следующие принципы разделения налогов:

- налоговые полномочия федеральных властей должны быть достаточными для регулирования общенациональной экономики и поддержания на территории всей страны единого экономического и налогового пространства;
- доходы, генерируемые национальной экономикой в целом, должны облагаться федеральными налогами;
- чем выше мобильность и неравномерность территориального размещения налоговой базы – тем на более высоком уровне бюджетной системы она должна облагаться налогом;
- чем труднее обеспечить уплату налога по месту фактической деятельности – тем выше должен быть уровень налога;
- региональные и местные налоги не должны препятствовать перемещению капиталов, рабочей силы, товаров и услуг;
- региональные и местные налоги не должны позволять экспортировать налоговое бремя в другие регионы (муниципалитеты).

За федеральным бюджетом считаем нужным закрепить: налог на прибыль организаций, акцизы, НДС, платежи за неравномерно размещенные природные ресурсы.

За муниципальным бюджетом: налог на доходы физических лиц, земельный налог, единый налог на вмененный доход, налоги на имущество как физических, так и юридических лиц, налог на рекламу.

В результате получим систему местного налогообложения, сформированную только собственными налогами (табл. 12).

При таком реформировании налогово-бюджетной системы, налоговые доходы муниципалитета составят 4 388 123 тыс. рублей, что на 1 893 050 тыс. рублей (30%) меньше планируемых доходов города Краснодара на 2004 год, но в отличие от принятого бюджета, эта система значительно повышает заинтересованность местных органов власти в собираемости налогов и в развитии налоговой базы. По расчетам на модели доходы от налога на доходы физических лиц составят 1 792 052 тыс. рублей, от единого налога на вмененный доход 400 000 тыс. рублей, от налогов на имущество предприятий – 1 020 170 тыс. рублей. Следует так же

отметить, что при реформировании в данном ключе муниципалитет может выполнять стимулирующую функцию путем снижения налоговых ставок, а так же с использованием налоговых кредитов, выдаваемых на условиях возвратности, срочности, платности (данный фактор может быть сведен к минимуму). Это позволит, меняя норму прибыли в той или иной отрасли, определять наиболее важные направления для каждого муниципального образования.

Моделирование налоговых доходов муниципалитета в результате реформирования налогово-бюджетной системы по первому варианту позволяет сделать следующий вывод.

Разграничение налоговых полномочий и доходных источников по уровням бюджетной системы по принципу «один налог – один бюджет» позволит сформировать действительно местную налоговую систему, которая будет образована только собственными налогами.

Это позволит обеспечить местному бюджету стабильность, экономическую эффективность, территориальную мобильность налоговой базы и бюджетную ответственность. Муниципалитеты получают стабильный и легко прогнозируемый источник доходов, который обеспечит им необходимое финансирование. У органов местного самоуправления появится механизм влияния на развитие реального сектора экономики и предпринимательства. Для сохранения же единого налогового пространства на федеральном уровне законодатель должен будет дать исчерпывающий перечень местных налогов, предоставив право ввода этих налогов на территории муниципалитетам, закрепив предельные размеры ставок налогов, объекты налогообложения, налоговые базы и налогоплательщиков. Получив право утверждения ставок собственных налогов, муниципалитеты смогут найти наилучший вариант соотношения налоговых ставок и видов налогов с учетом местных особенностей.

Основой реформирования налогово-бюджетной системы по второму варианту стало сопоставление налоговых доходов муниципалитета с его налоговым потенциалом. Зная, что потенциальная сумма собираемых на данной территории налогов служит основой налогового потенциала муниципалитета, внесем соответствующие изменения в параметры модели.

Таблица 12

## РЕФОРМИРОВАНИЕ НАЛОГОВО-БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ. МОДЕЛЬ ПЕРВАЯ

Наименование дохода	Сумма	Норматив, %	Ставка, %	Налоговая база
Налог на прибыль организаций	0	0	24	90 700 990
Налог на доходы физических лиц	1 792 052	100	13	13 785 015
Акцизы по подакцизным товарам (продукции) и отдельным видам минерального сырья, производимым на территории Российской Федерации	0	0		13 995 625
Налог на имущество предприятий	1 020 170	100	2,2	46 371 364
Единый налог на вмененный доход для отдельных видов деятельности	218 800	100	15	1 458 667
Единый налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения	181 200	100	15	1 208 000
Налог на имущество физических лиц	52 755	100	0,63	8 373 810
Земельный налог	51 800	100	1,5	3 453 333
Прочие налоги	105 154	100		105 154
<b>Всего налоговых доходов</b>	<b>3 421 931</b>			<b>179 451 957</b>
<b>Неналоговые доходы</b>	<b>766 192</b>			
<b>Всего налоговых и неналоговых доходов</b>	<b>4 188 123</b>			
<b>Прочие безвозмездные перечисления</b>	<b>200 000</b>			
<b>Всего доходов</b>	<b>4 388 123</b>			

Для расчета налогового потенциала муниципалитета изменим нормативы отчисления по всем общим налогам в базовой модели на 100 процентов. В результате расчета на модели налоговый потенциал муниципалитета составит 26 589 731 тыс. рублей. Таким образом, доходы бюджета города Краснодара составляют 19,87 процента от его налогового потенциала. Этого, как показывает практика, не достаточно для исполнения муниципалитетом своих полномочий и решения хозяйственных задач города. Учитывая результаты расчета на модели налогового потенциала муниципалитета, предлагаем предусмотреть отчисления в местный бюджет, исходя из того, что финансовая автономия местного бюджета должна быть в пределах 40% от суммы всех текущих доходов. Следовательно, бюджет муниципалитета должен был бы составлять не менее 40 процентов от налогового потенциала муниципалитета. Мы предлагаем установить эту долю в размере 40%. В таком случае, доходная часть бюджета города Краснодара на 2004 год должна была бы быть равна 10 635 892,4 тыс. рублей, что вдвое больше запланированной суммы (см. табл. 13).

Предполагаем следующие последствия реформирования налогово-бюджетной системы по второму варианту. Будет обеспечено единство налогового пространства на всей территории страны, т.к. не нужно будет подразделять налоги на федеральные, региональные и местные. Выделив налоги, формирующие налоговый потенциал муниципалитета и, утвердив нормативы отчисления от налогового потенциала по каждому уровню бюджета, можно будет легко прогнозировать размер налоговых доходов. Формирование финансовых ресурсов муниципалитетов будет осуществляться по нормативу отчисления от налогового потенциала муниципалитета. Финансовые службы муниципалитетов, приме-

нив утвержденный законодательно норматив отчислений в местный бюджет, будут располагать достоверной информацией о финансовых ресурсах муниципалитета. В этом случае налоговые доходы муниципалитетов в большей степени будут зависеть от результатов финансово-экономической деятельности предприятий и предпринимателей города, чем выше будет налоговый потенциал, тем больше будет сумма, полученная бюджетом. Но полностью избежать зависимости органов местного самоуправления от вышестоящих уровней власти не удастся, т.к. норматив отчисления в местный бюджет очевидно должен быть утвержден на федеральном уровне.

Третий вариант реформирования налогово-бюджетной системы основывается на поиске оптимального для экономического развития муниципалитета соотношения налоговых ставок и нормативов отчислений от общих налогов в местный бюджет. Так, предположим, внесение следующих изменений: ставка налога на прибыль физических лиц снизилась до 7%, что повлекло увеличение налогооблагаемой базы в 2,5, как по данному налогу, так и по налогу на прибыль, ставку которого мы также в данной модели снизим до 20%. Учитывая, что на долю муниципального уровня приходится большая часть обязательств перед населением и, как следствие, расходов, нормативы отчисления мы предлагаем установить следующие: налог на доходы физических лиц – 100%, налог на прибыль организаций – 10%. Акцизы полностью переведем в разряд федеральных налогов. Налог на имущество организаций оставить неизменным, норматив отчисления 30%. Налог на имущество физических лиц снизить до 0,5%, но оценивать имущество по рыночной стоимости, норматив отчисления – 100%. Остальные налоги также оставить без изменений (см. табл. 14).

Таблица 13

**РЕФОРМИРОВАНИЕ НАЛОГОВО-БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ. МОДЕЛЬ ВТОРАЯ**

Наименование дохода	Налоговый потенциал	Норматив, %	Ставка, %	Налоговая база
Налог на прибыль организаций	21 768 238	100	24	90 700 990
Налог на доходы физических лиц	1 792 052	100	13	13 785 015
Акцизы по подакцизным товарам (продукции) и отдельным видам минерального сырья, производимым на территории Российской Федерации	1 399 563	100		13 995 625
Налог на имущество предприятий	1 020 170	100	2	46 371 364
Единый налог на вмененный доход для отдельных видов деятельности	218 800	100	15	1 458 667
Единый налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения	181 200	100	15	1 208 000
Налог на имущество физических лиц	52 755	100	1	8 373 810
Земельный налог	51 800	100	2	3 453 333
Прочие налоги	105 154	100		105 154
Всего по налогам	26 589 731			179 451 957

Таблица 14

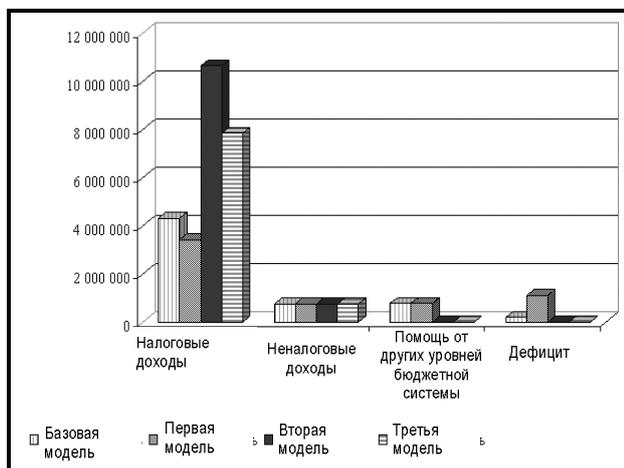
**РЕФОРМИРОВАНИЕ НАЛОГОВО-БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ. МОДЕЛЬ ТРЕТЬЯ**

Наименование дохода	Налоговый потенциал	Норматив, %	Ставка, %	Налоговая база
Налог на прибыль организаций	4 535 049	10	20	226 752 475
Налог на доходы физических лиц	2 412 378	100	7	34 462 537
Акцизы по подакцизным товарам (продукции) и отдельным видам минерального сырья, производимым на территории РФ	0	0	0	13 995 625
Налог на имущество предприятий	306 051	30	2	46 371 364
Единый налог на вмененный доход для отдельных видов деятельности	218 800	100	15	1 458 667

Наименование дохода	Налоговый потенциал	Норматив, %	Ставка, %	Налоговая база
Единый налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения	181 200	100	15	1 208 000
Налог на имущество физических лиц	41 869	100	1	8 373 810
Земельный налог	51 800	100	2	3 453 333
Прочие налоги	105 154			105 154
Всего по налогам	7 852 301			179 451 957
Неналоговые доходы	766 192			
Всего доходов	8 618 493			

Реформирование налогово-бюджетной системы по третьей модели увеличит доходы муниципального образования на 37%, при этом полностью сократит дефицит, а также позволит избежать помощи от регионального и федерального уровней государственной власти. Налоговые доходы возрастут на 81%. У муниципалитетов появится заинтересованность в администрировании налоговых платежей, а также стремление в увеличении налоговой базы, появится возможность планирования развития территории на долгосрочную перспективу. Также данная модель позволит сократить излишние денежные потоки, то есть не придется в начале зачислять денежные средства на федеральный уровень, а потом переводить деньги на региональный, с которого они в форме субсидий и субвенций также перечисляются ниже, на муниципальный уровень. Это позволит сократить время получения средств конечными пользователями, а также расходы на содержание излишнего персонала и материальной базы, обслуживающих встречные необоснованные денежные потоки.

Следует отметить, что данная модель не учитывает некоторые изменения. Так, в силу ограниченности возможностей исследования, мы не внесли в модель изменения касающиеся уплаты налогов обособленными подразделениями юридических лиц: филиалами, региональными представительствами, а также дополнительными офисами. Данные изменения повлияют на изменение суммы собираемых налогов и перераспределения их по территориям.



**Рис. 7. Сравнительный анализ возможных путей реформирования налогового законодательства в части муниципалитетов**

Прогнозирование на модели последствий реформирования налогово-бюджетной системы для экономического развития муниципалитета демонстрирует улучшение финансового состояния муниципалитетов. Однако считаем, что проблему финансирования муниципалите-

тов следовало бы решать комплексно, учитывая развитие в России бюджетного федерализма, переход от разделения денег к разграничению расходных и налоговых полномочий и ответственности, обеспечение прямой зависимости между проводимой на местном уровне экономической политикой и состоянием местного бюджета. Это должно способствовать созданию в перспективе на местном уровне благоприятных условий экономического развития.

Сравним изменения структуры доходов бюджета города Краснодара на основе всех трех моделей (см. рис. 7).

Следует отметить, что только вторая и третья модели дают видимое значительное изменение, но это не совсем так. Данное сравнение проводится в статике, а для более верного суждения необходимо спроецировать последствия каждой из данных моделей.

Таким образом, модели управления налоговыми доходами муниципалитета, интегрированные в информационные системы органов власти местного самоуправления, могут быть инструментами аналитического исследования управленческих решений по вопросам налогово-бюджетной политики. Применение модели позволит проследить влияние динамики действующих законодательных, нормативных и рыночных ограничений на процесс формирования доходов муниципалитета, выявить альтернативы решения задачи, оценить результаты, к которым они приводят, получить обоснованные выводы.

Считаем, что использование системы поддержки принятия решений и имитационной модели управления муниципальными доходами позволит получить следующие результаты:

Улучшение качества управляющих решений по вопросам налогово-бюджетной политики. Достаточно часто модели предписывают способы действия более рациональные по сравнению с теми, которые определяются на основе интуиции.

Позволит выявить нежелательные для экономического состояния муниципалитетов тенденции.

Прояснить пути решения вскрытых в результате исследования проблем. Использование модели, описывающей процесс формирования местного бюджета, позволит выявить слабые места действующей практики бюджетного процесса.

В заключение можно еще раз подчеркнуть, что внедрение различных моделей, прогнозирование и анализ с их помощью полученной информации могут служить одним из средств повышения эффективности формирования муниципальных доходов.

*Зиринов Сергей Андреевич*