Митина, Наталья Львовна. Формирование финансовых ресурсов городских округов России: основные направления и совершенствование : диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.10 / Митина Наталья Львовна; [Место защиты: Рос. акад. гос. службы при Президенте РФ].- Москва, 2010.- 226 с.: ил. РГБ ОД, 61 10-8/3302

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава 1. Теоретические аспекты формирования муниципальных финансовых ресурсов 10**

1.1 Экономические и институциональные основы формирования финансовых ресурсов муниципальных образований 10

1.2 Зарубежный опыт финансового обеспечения местного самоуправления 25

1.3 Структура механизма формирования финансовых ресурсов муниципального образования 42

**Глава 2. Прикладные аспекты формирования муниципальных финансовых ресурсов городских округов в России 58**

2.1 Тенденции и проблемы формирования финансовых ресурсов муниципальных образований 58

2.2 Особенности механизма формирования финансовых ресурсов городских округов в современных условиях 74

**Глава 3. Совершенствование механизма формирования финансовых ресурсов городского округа 114**

3.1 Общие подходы к совершенствованию механизма формирования финансовых ресурсов городского округа 114

3.2 Пути повышения эффективности управления налоговыми источниками и факторы их роста 131

3.3 Развитие управленческого инструментария формирования неналоговых доходов бюджета и заёмно-инвестиционная политика городского округа 146

Заключение 164

Список использованных источников и литературы 169

Приложения 182

**Введение к работе**

Актуальность темы исследования обусловлена необходимостью укрепления финансовой базы муниципального развития, совершенствования механизмов финансовой деятельности муниципальных органов власти и управления в решении вопросов местного значения, связанных с выполнением функций по жизнеобеспечению населения.

В последние годы в целом оформились бюджетно-налоговые условия функционирования муниципальных образований в России. Однако высокий уровень централизации налоговых источников на федеральном и региональном уровнях, значительный объем финансовой помощи в структуре доходов местных бюджетов предопределяют существенную зависимость органов местного самоуправления от субъектов федерации, ограничивая самостоятельность муниципальной бюджетной системы. Поэтому вопрос финансового обеспечения деятельности органов местного самоуправления является одним из самых острых для всех типов муниципальных образований.

Городские округа в муниципальной системе занимают особое место: как правило, они представлены городскими агломерациями, их органы местного самоуправления призваны выполнять весь спектр вопросов местного значения. В условиях смещения акцентов в управлении социально-экономическими процессами на территориальный уровень, финансовый потенциал городских округов становится важным фактором регионального развития. Как следствие, проблемы обеспечения финансовой самодостаточности городских округов требуют комплексного решения, актуализируя необходимость исследования направлений формирования их финансовых ресурсов, а также совершенствования инструментария управления данным процессом.

Степень разработанности проблемы. Специфика финансовых ресурсов и процесса их формирования, в том числе на муниципальном уровне, рассматривается в трудах многих ученых с разных сторон: как материальных носителей финансовых отношений - А.Г. Грязновой, А.И. Добрынина, Л.А. Дробозиной, СИ. Лушина, Д.С. Молякова, В.М. Родионовой, О.М. Роя; как объекта муниципального права - М.В. Карасевой, А.Н. Ко-котовым, А.И. Костюковым, Н.Л. Пешиным; как объекта муниципального управления - Г.В. Атаманчуком, В.Б. Зотовым, В.Г. Игнатовым, В.Н. Па-рахиной, Н.В. Шумянковой и другими.

Отдельные аспекты и направления формирования финансовых ресурсов муниципальных образований как звена общегосударственной сферы финансовой системы исследованы Л.С. Гринкевичем, Л.Л. Игониной, СЕ. Лари-

ной, И.Д. Мацкуляком, И.Н. Мысляевой, И.В. Подпориной, Л.М. Подъяб-лонской, Г.Б. Поляком, Е.В. Пономаренко, А.Н. Швецовым. Результаты исследований финансового обеспечения органов местного самоуправления по типам муниципальных образований опубликованы И.В. Бабичевым, С.Д. Валентей, А.Г. Игудиным, С.А. Карчевской, Л.И. Прониной, И.В. Стародубровской и другими. Многие теоретические и практические аспекты муниципальных финансов раскрыты в диссертациях Г.С. Закревской, Н.И. Ляховой, Е.В. Николаенко, Е.В. Хмелевской, А.Г. Яруниной.

Вместе с тем, особенности формирования и управления финансовыми ресурсами городских округов для решения современных задач социально-экономического развития территорий, изучены недостаточно. Актуальность системного исследования теоретических аспектов и комплексного решения прикладных проблем формирования муниципальных финансовых ресурсов на уровне городских округов определили выбор темы диссертационного исследования, его цель и основные задачи.

Цель диссертационного исследования состоит в обосновании теоретических подходов и практических направлений формирования муниципальных финансовых ресурсов городских округов, а также разработке предложений по совершенствованию управления ими в современных условиях.

Достижение данной цели предполагает решение следующих задач:

обобщить экономические и институциональные аспекты формирования финансовых ресурсов муниципальных образований;

уточнить предметную область и структуру механизма формирования финансовых ресурсов муниципальных образований;

выявить тенденции и проблемы формирования и управления муниципальными финансовыми ресурсами на современном этапе;

раскрыть особенности функционирования механизма формирования финансовых ресурсов городских округов в России;

обосновать меры по совершенствованию механизма формирования финансовых ресурсов городских округов.

Объектом исследования выступают взаимосвязи и взаимозависимости, возникающие в процессе формирования и управления муниципальными финансовыми ресурсами.

Предметом исследования являются бюджетно-финансовые отношения органов местного самоуправления городских округов при формировании муниципальных финансовых ресурсов в современных условиях России.

Область исследования диссертационной работы соответствует требованиям паспорта ВАК Минобрнауки РФ по специальности 08.00.10 -Финансы, денежное обращение и кредит, а именно: п. 2.1. «Развитие структурных элементов общегосударственных, территориальных и местных финансов»; п. 2.25. «Концепция и системный анализ территориальных и муниципальных финансов».

Теоретико-методологическую основу исследования составили труды российских и зарубежных ученых, практических работников в области государственных и муниципальных финансов, формирования финансовых ресурсов муниципального развития и управления местным бюджетом. Методология исследования базируется на принципах диалектического и системного подхода, логического, структурно-функционального и ситуационного анализа, методах сравнения и экспертных оценок.

Информационной базой исследования являются законодательные акты Российской Федерации и её субъектов, нормативно-правовые акты Правительства РФ, региональных и муниципальных органов власти и управления, методические разработки Министерства финансов Российской Федерации, информация Федеральной налоговой службы России, Федеральной службы государственной статистики, материалы научно-практических конференций и периодических изданий, официальных сайтов интернет-ресурсов, а также сведения отраслевых и функциональных подразделений федеральных, региональных и местных органов власти.

Основные научные результаты, полученные лично автором, и их научная новизна состоят в следующем:

- уточнены содержательные характеристики понятий «финансовые ресурсы органов местного самоуправления» и «финансовые ресурсы муниципального образования» как соотношение части и целого, доказано, что процесс формирования муниципальных финансовых ресурсов носит комплексный характер и предполагает создание действенной системы генерации финансовых потоков в распоряжение органов местного самоуправления, определяющей институциональные взаимосвязи формирования муниципальных финансовых ресурсов на основе имущественных и неимущественных взаимоотношений органов местного самоуправления с экономическими субъектами на территории муниципального образования, совершенствование финансового инструментария их координации и взаимодействия для реализации социально-экономических целей и задач развития;

предложен методологический подход, который обосновывает наличие единого механизма формирования финансовых ресурсов муниципального образования, состоящего из ряда элементов, функционирующих в рамках общей системы целей, разнообразия методов и финансовых инструментов, коммуникативных взаимосвязей, информационного обеспечения, что в совокупности обеспечивает движение финансовых потоков в распоряжение органов местного самоуправления. Среди составных элементов данного механизма выделены следующие сферы управления: доходами, текущей ликвидностью и дефицитом бюджета, межбюджетными отношениями, земельными и имущественными отношениями, долговая и заёмная политика;

раскрыта специфика муниципальных образований - городских округов, являющихся административными центрами регионов, на основе совокупности признаков (целевые функции, численность населения, показатели социально-экономического развития, индекс бюджетных доходов); выделен особый вид городских округов - крупные городские агломерации, инфраструктурная целостность и финансовые ресурсы которых имеют существенное значение для региональной бюджетной системы, что обусловливает важность корректировки источников их формирования и управленческого инструментария в целях реализации потенциала территориального развития в современных условиях России;

аргументирован вывод о том, что формирование финансовых ресурсов городских округов предопределяется как общими тенденциями развития муниципальных финансов (высокий уровень централизации собранных доходов; возрастание зависимости местных бюджетов от государственной финансовой помощи; недостаточный уровень налоговых и неналоговых доходов и др.), так и особенными, проявляющимися в региональных различиях по наделению городских округов дополнительными налоговыми источниками, объёму делегированных государственных полномочий и со-финансирования территориального развития, применению механизма «отрицательного трансферта», порождающего новые формы встречных финансовых потоков, потенциалу управления неналоговыми доходами и использованию муниципального облигационного займа;

обоснованы принципы совершенствования механизма формирования финансовых ресурсов городских округов: целенаправленность, комплексность и эффективность; определены общие (повышение самодостаточности муниципальных образований и самостоятельности органов их управления) и частные цели, конкретизированные в долгосрочной перспективе

как увеличение финансовых ресурсов, в среднесрочном периоде — актуализация налоговой базы, в краткосрочном - максимизация налоговых и неналоговых доходов бюджета; определены мероприятия по их достижению, сгруппированные по направлениям: оптимизации соотношения налоговых, неналоговых доходов и межбюджетных трансфертов, реализации внутренних резервов роста доходов и улучшению администрирования доходов местных бюджетов;

- разработаны предложения по повышению эффективности управления отдельными налогами (на доходы физических лиц, единым налогом на вмененный доход для отдельных видов деятельности, местными налогами), рекомендации по совершенствованию управленческого инструментария формирования неналоговых доходов бюджета (регулирование рентных платежей, оценки стоимости и использования муниципального имущества), а также направления оптимизации заёмно-инвестиционной деятельности с учетом стратегического развития территории, бюджетно-налоговой и долговой политики городского округа.

Теоретическая и практическая значимость работы. Результаты исследования, выводы и предложения могут быть использованы органами государственной власти и местного самоуправления при организации межбюджетных отношений, проведении бюджетно-налоговой политики, а также для совершенствования нормативного обеспечения и законодательной инициативы на федеральном и субфедеральном уровне. Рекомендации могут быть положены в основу мероприятий по повышению уровня собственных доходов местных бюджетов, при организации работы с неплатежами, взаимодействии с администраторами доходов бюджета, а также для разработки мер по оздоровлению муниципальных финансов и проведению заёмно-инвестиционной политики.

Материалы диссертационного исследования могут применяться в учебном процессе по дисциплинам «Бюджетная система РФ», «Доходы бюджетов», «Финансово-экономические основы местного самоуправления», при подготовке учебно-методических материалов по проблемам развития муниципальных финансов и управления ими, в том числе в практике подготовки государственных и муниципальных служащих.

Апробация работы. Материалы и положения диссертации, предложения, полученные в ходе исследования, обсуждались на научно-практических конференциях международного уровня («Экономический рост в России: перспективы и проблемы», Орел, 2004; «Традиции и инновации в государст-

венном и муниципальном управлении: взгляд молодых», Брянск, 2009), межрегионального значения («Регион в условиях перехода к устойчивой модели развития современного российского общества», Брянск, 2004; «Формирование российской модели государственного и муниципального управления в условиях административной реформы: противоречия и перспективы», Орел, 2005; «Инновационные модели государственного и муниципального управления: взгляд в будущее», Брянск, 2008), научно-практических семинарах («Совершенствование систем управления регионального уровня», Брянск, 2005; «Управление государственными и муниципальными финансами: проблемы и пути совершенствования», Брянск, 2008), заседании проблемной группы кафедры финансов и отраслевой экономики РАГС.

Выводы и практические рекомендации автора по совершенствованию механизма формирования муниципальных финансовых ресурсов, в том числе по повышению эффективности управления налоговыми и неналоговыми доходами местного бюджета городского округа используются структурами государственной власти и местного самоуправления Брянской области.

Основные результаты исследования, положения, выводы и рекомендации освещены в 9 публикациях общим объемом 2,5 п.л., в т.ч. в 2 статьях в ведущих рецензируемых журналах ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации.

Структура диссертационной работы определяется общей концепцией, поставленными задачами и логикой исследования. Она состоит из введения, трёх глав, заключения, списка использованных источников и литературы и приложений. Её содержание раскрывается в следующей последовательности.

Введение

## Экономические и институциональные основы формирования финансовых ресурсов муниципальных образований

Изменения политического строя и экономических основ государства потребовали трансформации механизма управления общественными финансами. В настоящее время система управления общественными финансами вступила в качественно новый этап своей модернизации - пятилетний цикл бюджетных реформ (2008-2012 годы). Последовательность бюджетных реформ обеспечивается соответствием системы управления общественными финансами требованиям критериев бюджетной прозрачности, устойчивости, подотчетности, консолидации, преемственности и результативности, которые на текущем этапе стабилизировались в качестве «незыблемой парадигмы» (см. приложение 1).

Вместе с тем реальное и эффективное местное самоуправление возможно лишь при поступательном развитии всех его образующих элементов: демографической, территориальной, экономической и правовой основ. Граждане, проживающие в пределах границ муниципального образования, являются первоосновой местного самоуправления. Демографическая основа порождает второй образующий элемент местного самоуправления - территориальную основу, т.к. осуществление власти в обществе и в государстве предполагает его подразделение на отдельные территориальные образования. Развитие двух первых основ связано с экономикой, включающей собственность и производство, которое дает не только продукты потребления и товары производственного назначения, но и создает налоговую базу, с помощью которой формируются финансовые ресурсы местного сообщества. Таким образом, экономический фактор составляет основу жизни сообществ граждан, право выступает в качестве регулятора экономических и социальных процессов.

Основополагающие начала организации деятельности местного самоуправления, его место и роль в структуре российского общества закреплены в Конституции Российской Федерации, провозглашающей принцип самостоя 11 тельности местного самоуправления1. Принятая Советом Европы Европейская

Хартия местного самоуправления гарантирует политическую, административную и финансовую самостоятельность местных сообществ в условиях централизации власти". В российском законодательстве для построения системы местного самоуправления базовыми являются принципы, отраженные в федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», который наряду с организационно-политическими предоставляет экономические гарантии: признание муниципальной собственности и возможность эффективного использования финансовых ресурсов3.

Муниципальные образования имеют различный статус: сельского и городского поселения, муниципального района, городского округа, внутригородской территории городов федерального значения4. В результате введения новой территориальной организации местного самоуправления количество существовавших с момента опубликования вышеназванного федерального закона муниципальных образований возросло в разы.

Согласно официальным данным по состоянию на 1 марта 2009 года образовано 24035 муниципальных образований, из них сельских поселений -19738 (82,1%), городских поселений - 1746 (7,3%), городских округов - 506 (2,1% ), муниципальных районов - 1809 (7,5% ) и 235 (1%) внутригородских муниципальных образований городов федерального значения5. Большая часть населения (73%) проживает в городах, а в сельских поселениях - лишь 27% всего населения государства .

Экономическая основа является одним из главных базисных элементов местного самоуправления и представляет собой совокупность находящегося в муниципальной собственности имущества, средств местных бюджетов и имущественных прав муниципальных образований. Обеспечивая хозяйственную самостоятельность местного самоуправления, экономическая основа служит удовлетворению потребностей населения муниципальных образований, созданию условий его жизнедеятельности. Финансовая составляющая экономической основы способствует консолидации финансовых ресурсов в распоряжение органов местного самоуправления, создает финансовую базу для решения вопросов местного значения и поддержания отдельных компонентов муниципального хозяйства и экономики.

Трактовка сущности понятия «финансовые ресурсы» в российской экономической науке характеризуется отсутствием внутреннего единства взглядов. Дискуссия развивается в рамках двух основных концепций финансов: распределительной и воспроизводственной. Сторонники распределительной концепции финансов (Л.А. Дробозина, СИ. Лушин, В.М. Родионова, А.Г. Грязнова, Е.В. Маркина и другие) связывают возникновение и функционирование финансов только со стадией распределения, не отрицая взаимообусловленности распреде-ления и процессов производства, обмена и потребления". Данную позицию наиболее емко выразила профессор В.М. Родионова, которая полагает, что распределение и перераспределение стоимости общественного продукта обязательно сопровождается движением денежных средств, принимающих специфическую форму финансовых ресурсов. Потенциально финансовые ресурсы образуются на стадии производства, но реальное формирование финансовых ресурсов начина 13 ется только на стадии распределения, когда в составе выручки вычленяются конкретные экономические формы реализованной стоимости1.

Приверженцы воспроизводственного подхода (Д.С. Моляков, Е.И. Шохин, Н.Г. Сычев и другие) исходят из того, что отношения по поводу формирования финансов возникают во всех сферах движения стоимости общественного продукта и национального дохода, поскольку доля распределения имеет место на каждой стадии процесса воспроизводства. По мнению Д.С. Молякова финансовые ресурсы составляют часть денежных средств, находящихся в обороте предприятия, при этом наиболее стабильной частью финансовых ресурсов являются денежные фонды целевого использования. Сущность экономической категории «финансовые ресурсы» он раскрывает через их состав, выделяя финансовые ресурсы страны и финансовые ресурсы предприятий. Основным источником формирования финансовых ресурсов на общегосударственном уровне является национальный доход, а на уровне субъекта хозяйствования - валовой доход и амортизация, как часть национального богатства, используемая на инвестиции .

## Тенденции и проблемы формирования финансовых ресурсов муниципальных образований

Тенденции, характеризующие современный процесс формирования финансовых ресурсов муниципальных образований в России, не новы и связаны с проблемами укрепления их финансовой самостоятельности, стимулированием роста доходов местных бюджетов и совершенствованием межбюджетных отношений. Проблемы формирования финансовых ресурсов муниципальных образований являются актуальными на протяжении всей истории становления и развития местного самоуправления в постсоветской России.

В течение двух последних десятилетий в России одновременно осуществляются многочисленные реформы - административная, бюджетная, пенсионная, налоговая, реформа федеративных отношений и местного самоуправления, системы социальной защиты населения, бюджетного сектора и государственных учреждений. Поскольку финансы определяют вектор и качество результатов, на которые нацелены все реформы, наиболее важной является реформа организации управления общественными финансами, направленная на углубление бюджетной автономии административных территориальных единиц. Реформа местного самоуправления развивает концептуальные основы бюджетной децентрализации, под которой «следует понимать систему отношений между государственными и муниципальными органами власти, возникающих в процессе разделения прав и ответственности в сфере принятия решений по формированию и использованию бюджетных ресурсов»1.

Потребность органов местного самоуправления в финансовых ресурсах вытекает из выполняемых ими функций по жизнеобеспечению населения и социально-экономическому развитию муниципального образования. Поскольку местные сообщества являются базой любого цивилизованного государства, процесс формирования финансовых отношений на муниципальном уровне, по нашему мнению, выделяется в сфере общественных финансов и заслуживает особого внимания.

Местное самоуправление стало формироваться в постсоветской России на основе и в недрах советской системы местного самоуправления, которая была местной государственной властью, частью единой государственной власти. Действовавший в течение многих десятилетий советского периода развития российской экономики (1917-1990 гг.) механизм управления общественными финансами был создан и приспособлен для централизованного управления экономическими и социальными процессами в стране1. На смену характерной для советской практики двухуровневой модели местного самоуправления пришла закреп-ленная Конституцией 1993 года одноуровневая модель, исключившая местное самоуправление из системы государственного управления. Это, помимо прочего, привело к возникновению таких проблем, как «нефинансируемые мандаты», несоответствие доходных источников местных бюджетов их расходным полномочиям, неопределенность состава муниципальной собственности. В результате большинство муниципалитетов оказались не способны решать местные задачи без финансовой поддержки со стороны субъектов федерации. Различные виды территориальной организации местного самоуправления (их было шесть) обладали одинаковыми полномочиями, а полномочия муниципалитетов по ряду базовых позиций совпадали с полномочиями субъектов федерации, что вызывало противоречия и конфликты в сфере управления, особенно в отношениях регионов с их «столицами» .

В условиях перехода от централизованно управляемой экономики к рыночной наша страна переживала мучительный период формирования налоговой системы. Практически все меры центрального правительства, предпринимаемые в 1991-2003 годах, направленные на подъем экономики и снижение бремени с производителя, привели к одновременному сокращению доходов местных бюд 60 жетов, а, следовательно, и к дополнительным трудностям в решении социальных задач, которые возложены на местное самоуправление1.

Так, централизация в федеральном бюджете полностью налога на добавленную стоимость должна была обеспечить перераспределение бюджетных ресурсов от регионов с высокой концентрацией налоговой базы в пользу остальных субъектов федерации, для чего был создан Фонд компенсаций. Но большинство осуществляемых за счет него выплат было значительно ниже, чем потери от отмены налога. Установление единой ставки налога на доходы физических лиц в размере 13% и зачисление его в полном объеме в региональные бюджеты вопреки оптимистическим прогнозам не привело к существенному росту сбора этого налога. Отмена «нерациональных и неэффективных налогов и сборов» и «оборотных налогов» привела к ликвидации наиболее крупного и эффек- ч тивно собираемого местного налога - налога на содержание жилого фонда и объектов социально-культурной сферы", составляющего в среднем около 85% доходов, получаемых от сбора местных налогов. В качестве компенсации местным органам власти было предоставлено право на введение муниципального на-лога на прибыль в размере до 5% . Однако, в 2002 году этот налог был сокращен до 2% при снижении ставки налога на прибыль с 35% до 24%, асі января 2005 года и вовсе отменен для зачисления в муниципальные бюджеты4.

К 2005 году довольно четко сформировались предпосылки для трансформации финансовых ресурсов муниципальных образований, связанной с реализацией Федерального закона от 6.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В результате реформы осуществлен переход от искусственного единообразия муниципальных образований, сложившегося в 1993-2002 годах, к качественному их различению, установлена двухуровневая система местного самоуправления, включающая четыре типа муниципальных образований - поселения, муниципальные районы, городские округа и внутригородские территории.

## Общие подходы к совершенствованию механизма формирования финансовых ресурсов городского округа

Уровень самодостаточности муниципальных образований в решении вопросов местного значения, т.е. их финансовая самостоятельность, в значительной степени предопределяется разграничением налогов на постоянной основе по вертикали бюджетной системы. Это базовое условие, от которого зависит уровень доходов местных бюджетов1. Однако в современных условиях России вопросы развития финансовой самостоятельности муниципальных органов власти переместились в плоскость совершенствования межбюджетных трансфертов.

Очевидно, что в целях формирования стимулов интенсификации социально-экономического развития территории, повышения доходов местных бюджетов предпочтительнее передать на муниципальный уровень больше финансовых ресурсов в виде отчислений от налогов, а не использовать финансовую помощь, как это реализуется в современной практике. Данная проблема не может быть решена в рамках действующего в настоящее время налогового и бюджетного законодательства.

Одним из типов муниципальных образований, способным влиять на организацию муниципальных отношений, и в котором, на наш взгляд, концентрируется большинство проблем муниципального уровня, являются городские округа - крупные города. Выше уже отмечались позиции, согласно которым целесообразно выделять специфический вид муниципалитетов - административные центры регионов, так как они являются концентрацией муниципальных организационно-управленческих и ресурсно-инфраструктурных отношений.

Исследование, проведенное в рамках диссертации, показало, что крупные и крупнейшие города, административные центры регионов, являются отдельным обособленным видом.городских округов, и по определению И. Бабичева" - го 115 родскими агломерациями. Выделение городских агломераций целесообразно производить по совокупности признаков, учитывающим целевые функции города, показатели численности населения и социально-экономического развития, индекс средних бюджетных доходов. Данный классификационные признаки позволяют довольно четко подразделить городские округа на города и городские агломерации (см. табл. 15).

Например, среди городских округов ЦФО классификация городских агломераций по указанным признака производится следующим образом (см. табл. 16). Особый статус городских агломераций подразумевает особенные условия формирования финансовых ресурсов их территорий, поскольку для содержания всей инфраструктуры городского хозяйства, поддержания высокого уровня социально-экономического развития и качества жизни населения необходимы значительные финансовые ресурсы, в несоизмеримо больших объемах, чем для больших, средних и малых городов. Предложенные критерии классификации, на наш взгляд, становится основой всего процесса совершенствования формирования финансовых ресурсов городских округов.

Процесс совершенствования механизма формирования финансовых ресурсов городских округов, на наш взгляд, опирается на ряд принципов (см. рис. 19). В качестве первоочередного этапа совершенствования формирования финансовых ресурсов городских округов важно четко определить цели этого процесса, т.е. следовать принципу целенаправленности.

Необходимо определить исходные условия для принятия управленческих решений, что должно быть логически вписано в систему целей.

Источник: составлено автором.

Разработка системы целей подчинена требованиям определенности, непротиворечивости, обоснованности, последовательности и базируется на анализе реальной ситуации, видении тенденций развития финансовых отношений в пределах интервала времени, на который рассчитывается достижение конеч 117 ного результата. Предполагается также выработка направлений действий органов исполнительной власти региона и муниципального образования с применением конкретных инструментов достижения целей.

Исходной базой для реализации комплексного подхода к совершенствованию формирования финансовых ресурсов городского округа является анализ внутренней и внешней среды. Анализ существующей социально-экономической ситуации в городе позволяет сделать выводы о внутренних ресурсах, возможностях и перспективах данного процесса. Анализ внешних условий развития, включая общую социально-экономическую ситуацию в стране, ее особенности в регионе, состояние нормативно-правовой базы, делает процесс совершенствования формирования финансовых ресурсов города важным компонентом взаимосвязи регионального и муниципального развития. Город рассматривается не только как самостоятельная структурная система, но и как подсистема более крупной территориально-административной системы - субъекта Федерации. Поэтому действия местной администрации по реализации принятых стратегических концепций должны быть «встроены» в систему мер, осуществляемых на уровне региона. При этом неоспорима роль административного центра как «точки роста» экономики региона.

Принцип эффективности в совершенствовании формирования финансовых ресурсов городского округа, на наш взгляд, заключается в том, что все направления данного процесса должны быть обоснованы и иметь просчитываемый экономический и социальный эффекты. Это обусловливает необходимость реальной оценки возможностей и недопустимость ориентации данного процесса на недостижимые, хотя и привлекательные, цели.

Непременным условием осуществления местного самоуправления является принцип достаточности собственных средств, обеспечивающих реальную способность населения самостоятельно и под свою ответственность решать вопросы местного значения через избранные им органы местного самоуправления.1 Следовательно, достаточность собственных ресурсов определяет, мимо прочего, самостоятельность местного самоуправления. Следуя данной логике, общей целью совершенствования формирования финансовых ресурсов городских округов является повышение самостоятельности органов местного самоуправления в финансовой сфере. Суть целевого подхода к процессу совершенствования и управления формированием финансовых ресурсов городского округа, по нашему мнению, можно отразить в схеме (см. рис. 20).

## Развитие управленческого инструментария формирования неналоговых доходов бюджета и заёмно-инвестиционная политика городского округа

Если по управлению налоговыми доходами орган местного самоуправления имеет ограниченные возможности, то неналоговые доходы реально поддаются их воздействию, и в определенной степени являются своеобразным «резервом устойчивости» доходной базы местного бюджета, могут гарантированно снижать дефицитность местного бюджета. Объем неналоговых доходов полностью зависит от активности и предприимчивости местных органов власти, эффективности использования механизмов земельных и имущественных отношений. При этом особенностями неналоговых платежей, как источника формирования доходов бюджета, являются отсутствие единой законодательной базы, множество разнообразных администраторов, федерального, регионального и местного уровня. Вместе с тем, практически все структурные подразделения местных администраций задействованы в процессе формирования неналоговых доходов местного бюджета. Ключевыми субъектами управления формированием неналоговых доходов местных бюджетов являются финансовые органы, а также уполномоченные органы управления экономикой и социально-экономическим развитием, имущественными и земельными отношениями на территории муниципального образования.

В качестве управленческого инструментария при формировании финансовых ресурсов в части неналоговых источников следует рассматривать рентные платежи от использования земель и объектов муниципальной собственности, стоимость объектов муниципальной собственности и условия организации торгов, введение новых видов платежей в соответствии с действующим законодательством, санкции и меры претензионной работы, экономическое регулирование деятельности муниципальных унитарных предприятий и учреждений (см. табл. 23).

Поскольку рентные платежи от использования недвижимости являются одним из важнейших постоянных источников неналоговых доходов бюджета городского округа, особенно важно проведение единой политики в области имущественных и земельных отношений. Часто управление землей и имуществом органами местного самоуправления рассматриваются как две различные задачи, решение которых возлагается на разные органы. А в отношении земельных участков, расположенных в границах административных центров регионов, государственная собственность на которые не разграничена (к таким относится большинство земель), исполнительно-распорядительные функции осуществляют структурные подразделения исполнительной власти региона.

Существенными недостатками раздельного управления землей и имуществом является отсутствие единой системы оценки объектов, учета арендаторов и взимания рентных платежей, контроля за рациональным использованием объектов недвижимости и адекватных мер воздействия на неплательщиков. Осложняется администрирование и контроль денежных потоков в сфере недвижимости, снижается точность прогнозирования тенденций и ожидаемых поступлений в местный бюджет. Отсутствие системного подхода к приватизационному процессу тормозит создание цивилизованного местного рынка недвижимости, неблагоприятно сказывается на инвестиционном климате. Все это вкупе уменьшает значимость недвижимости для муниципального образования и приводит к занижению стоимости объектов и, соответственно, сокращению поступлений в бюджет.

Переход к единому режиму управления недвижимостью в городском округе потребует системной реорганизации управленческого механизма с использованием единых методических подходов к формированию рентных платежей. В основу методики определения размера арендной платы, на наш взгляд, следует закладывать базовый показатель стоимости объекта. Для различных видов недвижимости за базовый показатель следует принимать стой 149 мость объекта, определенную в соответствии с федеральным стандартом1 и за коном об оценочной деятельности" (см. табл. 24).