Ярцева, Ирина Юрьевна. Формирование неналоговых доходов как источника развития муниципальных образований : диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.10 / Ярцева Ирина Юрьевна; [Место защиты: Нац. исслед. Том. политехн. ун-т].- Томск, 2011.- 277 с.: ил. РГБ ОД, 61 12-8/49

**Введение к работе**

**Актуальность исследования.**В настоящее время в РФ одновременно проводятся две реформы: бюджетная и административная, в результате которых должно быть улучшено качество предоставления услуг, оказываемых населению, проживающему на территории муниципальных образований.

Успех проведения этих реформ во многом зависит от возможностей социально-экономического развития территорий и наличия достаточных доходных источников для обеспечения экономического роста.

Ретроспективный анализ бюджетов муниципальных образований свидетельствует о том, что в общем объеме доходов местных бюджетов около 80 % составляют налоговые доходы и только 20 % неналоговые.

Превышение доли налоговых доходов над неналоговыми при формировании местных бюджетов в значительной степени делают их зависимыми от межбюджетной политики, проводимой регионами.

Как показывает практика, в периоды, сопровождающиеся экономическими кризисами, поступления как налоговых, так и неналоговых доходов в бюджеты уменьшаются.

Несмотря на небольшую долю неналоговых доходов в собственных доходах местных бюджетов, они заслуживают более пристального внимания и изучения со стороны органов местного самоуправления (далее - ОМСУ), которые имеют все необходимые инструменты для пополнения бюджетов за счет неналоговых доходов.

Постоянный рост полномочий, возложенных федеральным законодательством на ОМСУ без должного финансового обеспечения, а также исполнение ОМСУ большого количества государственных полномочий, переданных федеральным центром и субъектами РФ без финансового обеспечения функций на их администрирование, актуализируют проблему пополнения бюджетов за счет неналоговых доходов.

Проводимая субъектами РФ межбюджетная политика направлена на увеличение числа дотационных муниципальных образований с помощью изъятия с их территории налоговых поступлений. В последующем посредством межбюджетного регулирования, в частности предоставления субсидий, субъект РФ оказывает влияние на направления расходования средств муниципальных образований с помощью изменения структуры расходов.

Социально-экономическое развитие муниципальных образований зависит в том числе и от подписания соглашений с субъектом РФ об участии в софинансировании тех или иных программ или мероприятий, от определения независимых источников доходов, каковыми являются неналоговые доходы местных бюджетов.

Таким образом, особую актуальность в современных условиях приобретают вопросы формирования неналоговых доходов муниципальных образований, совершенствования их правовых основ и повышения эффективности использования неналоговых доходов местных бюджетов.

**Степень научной разработанности проблемы.**До последнего времени институту неналоговых доходов муниципальных образований не уделялось должного внимания. Финансовые отношения, связанные с установлением, взиманием и аккумулированием неналоговых доходов, изучались довольно фрагментарно. Кроме того, неналоговые доходы не получили комплексного освещения и осмысления, а также не были подвергнуты детальной классификации.

В отечественной и зарубежной научной литературе довольно широко представлены различные аспекты планирования социально-экономического развития регионов и муниципальных образований. Однако, реализация стратегий комплексного развития муниципальных образований и отсутствие научно-методической базы для применения современных методов бюджетирования на муниципальном уровне не нашли освещения.

Значительный вклад в формирование отечественной теории финансов и бюджета с раскрытием понятия эффективности бюджетных средств внесли М.П. Афанасьев, СВ. Барулин, А.А. Беленчук, Э.А. Вознесенский, О.В. Врублевская, М.М. Вышегородцев, A.M. Годин, А.Н. Домбровский, A.M. Лавров, А.Л. Кудрин, А.Н. Кузнецова, И.Н. Мысляева, И.В. Подпорина, В.М. Родионова, Б.М. Сабанти, В.А. Слепов, СП. Сычев, А.В. Улюкаев, Н.В. Фадейкина, М.И. Яндиев.

Исследования эффективности формирования доходной части местных бюджетов нашли отражение в научных трудах Н.В. Альвианской, A.M. Бабич, В.Ю. Барашьяна, А.Г. Гранберга, Г.С. Закревской, Т.В. Коноваловой, Д.Ю. Мельника, Р.А. Саакян, Л.Е. Тишкиной, Н.Н. Тютюрюкова, Е.О. Шлыгиной, Т.Ф. Юткиной и др.

Проблемы межбюджетных отношений, формирования финансовых ресурсов муниципальных образований, в том числе неналоговых доходов, исследуются Р.В. Бабуном, О.Г. Бежаевым, Е.С Васиной, И.Ю. Гарновым, Л.С Гринкевич, А.И. Деевой, Н.Н. Евдокимовым, Л.Л. Игониной, А.Г. Игудиным, Е.А. Качановой, В.В. Казаковым, С.А. Карчевской, М.А. Каючкиной, В.В. Левиной, У.О. Никитковой, В.Г. Пансковым, Г.Б. Поляком, Л.И. Прониной, В.М. Родиновой, М.В. Романовским, А.Н. Швецовым, А.А. Ялбулгановым и другими.

Рассмотрению вопросов управления муниципальной собственностью посвящены работы ряда российских ученых и экономистов, таких как И.А. Веригин, В.В. Григорьев, А.В. Леви, А.А. Лопарев, Филатова Н.Г., Шамсутдинов Р.А., Широков А. Н.

Методологической основой исследования процесса стратегического управления и планирования являются труды И. Ансоффа, Р. Акоффа, М. Альберта, У. Кинга, М. Мескона, Ф. Хедоури, П. Холла.

В отечественной экономической литературе теоретические и практические аспекты применения стратегического планирования в рамках управления развитием территориальных образований (районов, городов, регионов) широко представлены в работах Л.И. Абалкина, П.Г. Бунича, Л.А. Велихова, А.Л. Гапоненко, А.А. Горбунова, Б.М. Гринчеля, А.А. Кияльникова, А.Е. Когута, B.C. Кулибанова, А.А. Румянцева, И.И. Сигова, Е.С. Строева, Б.М. Штульберга, В.Н. Лексина, В.Я. Любовного, А.А. Мерцалова, Б.З. Мильнера, Б.Г. Преображенского, А.А. Синягова, А.Л. Шушарина.

Хотя в трудах названных представителей отечественной и зарубежной науки решены многие важные методологические и прикладные проблемы стратегического планирования и предлагаются источники финансово-экономического обеспечения деятельности муниципальных образований, однако они не в полной мере отвечают современному состоянию местного самоуправления в РФ, сложности взаимоотношений между федеральным центром, субъектами РФ и органами муниципального управления, а также финансовому обеспечению местного самоуправления. Актуальность и недостаточная изученность указанных вопросов, их практическая значимость для устойчивого развития муниципальных образований определили выбор темы диссертационного исследования, его цель, задачи и практическую направленность.

Все это дает основания полагать, что вопросы формирования неналоговых доходов и повышения эффективности их использования на сегодняшний день не получили должного осмысления и вряд ли могут считаться исследованными.

**Область исследования.**Диссертационная работа выполнена в рамках раздела «Общегосударственные, территориальные и местные финансы» Паспорта специальности ВАК 08.00.10 «Финансы, денежное обращение и кредит» в соответствии п. 2.3 «Теория, методология, методика финансового планирования на уровне государства и муниципальных образований», п. 2.4 «Бюджетное и налоговое прогнозирование и планирование в рыночной экономике», п. 2.7 «Концептуальные основы межбюджетных отношений и бюджетного регулирования», п. 2.8 «Оптимизация бюджетного процесса: совершенствование системы управления доходами и расходами бюджетной системы и

внебюджетных фондов», п. 2.25 «Концепция и системный анализ территориальных и муниципальных финансов».

**Цель и задачи исследования.**

**Цель**исследования состоит в разработке теоретических основ неналоговых доходов как самостоятельной части финансового обеспечения бюджета муниципальных образований РФ в соответствии с возложенными на них полномочиями, а также в разработке методических положений и рекомендаций по увеличению неналоговых доходов, в том числе за счет эффективного использования муниципальной собственности. Для достижения поставленной цели в диссертационном исследовании решены следующие **задачи:**

проведено теоретическое исследование института неналоговых доходов, определена их сущность и принципы формирования;

аргументирована недостаточность финансовой базы местных бюджетов на исполнение установленных законодательством полномочий с учетом возложенных субъектами РФ государственных полномочий без финансового обеспечения функций на их администрирование;

проведено исследование формирования и управления муниципальной собственностью, а также выявлены их основные принципы и направления;

обобщен опыт муниципальных образований РФ в части увеличения доходов за счет неналоговых поступлений, в том числе от использования имущества, находящегося в муниципальной собственности;

подготовлены предложения по совершенствованию действующего бюджетного законодательства и закреплению доходных источников за бюджетами муниципальных образований;

разработаны предложения по решению проблем в части администрирования неналоговых доходов;

сформулированы рекомендации по привлечению дополнительных неналоговых доходов для обеспечения комплексного развития муниципальных образований.

**Объектом**диссертационного исследования являются финансовые отношения, возникающие в процессе формирования неналоговых доходов как источника развития муниципальных образований.

**Предметом исследования**является инструментарий формирования неналоговых доходов местных бюджетов, в том числе за счет эффективного использования муниципальной собственности.

**Теоретико-методологическую основу**исследования составили научные труды признанных отечественных и зарубежных ученых и специалистов по макроэкономике, теории финансов, теориям сложных систем, бюджетно-налоговому регулированию, муниципальным финансам.

В процессе исследования использовались общенаучные методы комплексного анализа, диалектики, синтеза, дедукции, индукции, научной абстракции, экономико-математического моделирования, сравнительного анализа, экономико-статистический и эмпирический методы исследования.

**Нормативно-правовой базой**явились законодательные акты РФ, в том числе Бюджетный кодекс РФ, постановления и распоряжения Правительства РФ, отраслевые нормативные акты министерств, нормативные правовые акты законодательных и исполнительных органов субъектов **РФ**и ОМСУ.

**Информационно-эмпирическую основу**работы составили статистические данные Министерства финансов РФ, научные источники в виде данных из журнальных статьей, материалы научных конференций, отчетные данные органов администрации города Томска, собственные исследования автора, информационные базы данных Ассоциации сибирских и дальневосточных городов, интернет-ресурсы.

**Научная новизна**диссертационного исследования заключается в разработке теоретико-методических положений и рекомендаций по увеличению неналоговых доходов, в том числе за счет эффективного использования муниципального имущества, а также по направлению использования неналоговых доходов как гарантированного источника инвестиционной составляющей развития территории.

На защиту выносятся следующие положения:

сформулировано авторское определение неналоговых доходов, определены принципы их формирования, предложены отличительные признаки неналоговых доходов муниципальных образований РФ от налоговых, позволяющие выявить специфику планирования неналоговых доходов; проведен сравнительный анализ разграничения полномочий по установлению доходов, их распределению между бюджетами различного уровня, администрированию и определению порядка и условий исполнения обязательства и зачисления доходов в бюджет;

разработаны подходы к оценке эффективности использования муниципального имущества при принятии управленческих решений по сдаче его в аренду либо продаже, а также выработаны предложения по применению дифференцированного подхода к использованию земель, определенных Генеральным планом, в виде сдачи в аренду (возможно с последующим выкупом после долгосрочной аренды) и получения доходов в виде арендной платы за землю либо путем продажи их и получения доходов от продажи земли, а в дальнейшем - доходов в виде земельного налога с целью формирования неналоговыми доходами бюджетов, их эффективного использования и новыми поступлениями как налоговых, так и неналоговых доходов в бюджеты муниципальных образований;

предложена оптимизация бюджетного процесса с помощью внедрения управленческого учета в виде информационной модели процесса управления муниципальным имуществом, построенной на основе данных бухгалтерского учета, с целью повышения его эффективности и, как следствие, увеличения собираемости неналоговых доходов в муниципальных образованиях;

разработаны предложения по внесению изменений в отдельные нормативные правовые акты с целью увеличения неналоговых поступлений в бюджеты муниципальных образований и улучшения качества администрирования неналоговых доходов;

предложен механизм инвестиционного использования неналоговых доходов, отличающийся тем, что все неналоговые доходы местных бюджетов должны направляться на финансирование инвестиционных проектов или расходов капитального характера и являться независимым и гарантированным источником для выполнения условий софинансирования определенных программ в целях социально-экономического развития территорий муниципальных образований.

**Теоретическая и практическая значимость работы.**Теоретическая значимость результатов и выводов заключается в развитии и дополнении теоретических положений отечественных ученых в области неналоговых доходов бюджетов. Исследование теоретических основ формирования неналоговых доходов расширяет представление об этом процессе, его роли и месте в бюджетном процессе.

Практическая значимость исследования состоит в том, что применение механизма инвестиционного использования неналоговых доходов муниципальных образований позволит сформировать доходную и расходную части их бюджетов таким образом, чтобы гарантированно обеспечить социально-экономическое развитие территорий муниципальных образований.

Кроме того, предложенная автором информационная модель процесса управления муниципальным имуществом позволит систематизировать сведения о муниципальном имуществе посредством его тотального учета; получать достоверную оценку объемов возможных неналоговых доходов; четко регламентировать отношения аренды, хозяйственного ведения, оперативного управления и иных отношений с хозяйствующими

субъектами; располагать исчерпывающей информацией в режиме on-line о задолженности арендаторов с целью организации систематической работы по взысканию задолженности в бюджет.

Положения и выводы исследования также могут быть использованы в работе по совершенствованию российского законодательства, регулирующего положение муниципальных образований в части законодательного закрепления имущества, необходимого для исполнения возложенных на муниципальные образования полномочий, а также увеличения поступлений неналоговых доходов и их администрирования.

Полученные результаты диссертационного исследования могут быть использованы в учебном процессе при изучении дисциплин «Финансы», «Бюджетная система РФ», «Государственные и муниципальные финансы», студентами высших учебных заведений, а также в системе подготовки и переподготовки руководителей и специалистов органов государственной власти и местного самоуправления.

**Апробация работы и публикации.**Основные результаты диссертационного исследования прошли апробацию в ходе межвузовских, региональных, научно-практических конференций и семинаров: «Развитие экономической науки и образования в Сибири» (Томск, 2008), «Правовые проблемы укрепления российской государственности» (Томск, Томский государственный университет, 2009).

Предложенная автором информационная модель процесса управления муниципальным имуществом в настоящее время успешно проходит внедрение в муниципальном образовании «Город Томск».

Автор регулярно принимает участие в работе бюджетно-налогового комитета Думы города Томска и непосредственно осуществляет подготовку документов к заседаниям комитета и собраниям Думы города Томска. Также на протяжении ряда лет автор является членом рабочей группы по подготовке проекта бюджета города Томска и принимает активное участие в обсуждении основных параметров бюджета г.Томска и в утверждении отчетов об его исполнении. В соответствии с Федеральным законом от 06.10.2003 №131-Ф3 «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» автор организовывает и обеспечивает проведение публичных слушаний по проекту бюджета города Томска и отчета об его исполнении.

Основные результаты диссертационного исследования опубликованы в 9 работах общим объемом 4 печатных листа.

**Объем и структура работы.**Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка литературы и приложений, содержит 204 страниц основного текста, 25 таблиц, 9 рисунков, 14 приложений. Библиография включает 238 источников.