

**На правах рукописи**



**Тимофеева Ольга Ивановна**

**УПРАВЛЕНИЕ ФИНАНСОВЫМИ РЕСУРСАМИ  
МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ**

Специальность 08.00.05 -  
Экономика и управление народным хозяйством  
(региональная экономика)

**АВТОРЕФЕРАТ**  
**диссертации на соискание ученой степени**  
**кандидата экономических наук**

**Ижевск 2003**

Диссертационная работа выполнена в Удмуртском государственном университете.

Научный руководитель - Заслуженный деятель науки  
Российской Федерации,  
доктор экономических наук, профессор  
Боткин Олег Иванович

Официальные оппоненты - доктор экономических наук, профессор  
Павлов Константин Викторович  
  
кандидат экономических наук  
Алексеева Наталья Анатольевна

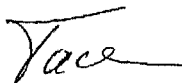
Ведущая организация - Институт экономики УрО РАН  
(Удмуртский филиал)

Защита состоится 4 июля 2003 года в 13.00 на заседании диссертационного совета ДМ.212.275.04 в Удмуртском государственном университете по адресу: 426034, г.Ижевск, ул.Университетская, 1, корп. 4, ауд. 431.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Удмуртского государственного университета.

Автореферат разослан 3 июня 2003 года.

Ученый секретарь диссертационного совета,  
кандидат экономических наук, профессор



А.С.Баскин

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность исследования. С середины 90-х годов в России осуществляются радикальные социально-экономические трансформации: реформа государственного управления и формирование рыночных отношений. С этими трансформациями связаны качественные преобразования процесса управления на местном уровне. В новых условиях муниципального управления должно быть сориентировано на обеспечение комплексного социально-экономического развития муниципального образования, поскольку действовавшая в тоталитарной схеме модель, когда функцию управления развитием территорий выполняло государство, сегодня не действует. Особенностью является то, что в муниципальном образовании отсутствует субъект, который обладал бы ресурсами, достаточными для монопольного управления развитием системы; ресурсы рассредоточены между несколькими участниками социально-экономических процессов. В этих условиях возрастает значение организующих способностей местных властей, направленных на вовлечение в процесс управления финансовых ресурсов, принадлежащих различным субъектам; одной из главных функций органов местного самоуправления становится функция управления финансовыми ресурсами муниципального образования. Реализация этой функции позволяла финансово обеспечить комплексное социально-экономическое развитие муниципального образования.

Анализ научных трудов показал, что не все вопросы управления комплексным социально-экономическим развитием муниципального образования раскрыты и аргументированы в достаточной мере. Существует разрыв между потребностями практики управления и предлагаемым теоретическим и методическим инструментарием. В частности, не достаточно проработан вопрос организации финансового обеспечения социально-экономического развития муниципального образования. Методологические, средства анализа и оценки финансовых ресурсов ориентированы на решение прикладных аспектов в рамках региона, но не муниципального образования.

Область исследования: управление экономикой регионов на национальном, региональном и муниципальном уровнях, функции и механизм управления; разработка, методическое обоснование, анализ, оценка эффективности организационных схем и механизмов управления (научное направление классификации ВАК - 5.16).

Объект исследования: муниципальное образование (городское поселение).

Предмет исследования: механизм финансового обеспечения социально - экономического развития муниципального образования.

Целью диссертационного, исследования является теоретическое обоснование содержания функции управления финансовыми ресурсами муниципального образования и разработка методического инструментария для организации управления финансовыми ресурсами муниципального образования органами местного самоуправления в условиях федеративного государства и рыночной экономики.

Для реализации поставленной цели решены следующие задачи:

проведен сравнительный анализ изменения экономических и инеституциональных основ муниципального управления в условиях административно-командной системы и централизованного управления экономикой и в условиях федеративного государства и рыночной экономики;

обоснован подход к муниципальному управлению как к новой специфической форме управления социально-экономическим развитием территории, определены субъекты и функции управления развитием муниципального образования;

определены источники финансовых ресурсов, которые могут быть использованы для решения задач социально-экономического развития муниципального образования; проанализированы существующие подходы к исследованию финансового потенциала территории, обоснована необходимость их совершенствования;

разработан методический инструментарий для проведения исследования финансового потенциала муниципального образования;

разработана методика оценки (прогноза) доходных возможностей бюджета муниципального образования;

разработана антиинерционная система управления финансовыми ресурсами муниципального образования, согласованная с системой управления развитием муниципального образования и расширяющая область управления финансовыми ресурсами; изложена логика функционирования системы, дана характеристика ее элементам и функциям управления;

предложена концепция использования механизмов взаимодействия в процессе управления финансовыми ресурсами муниципального образования.

Научно-методологической основой диссертации послужили теоретические и практические положения исследований ученых по проблемам территориального развития, муниципального управления, теории управления и ряда других областей знания, в числе которых работы Д.Сльвова, Е.Г.Анимицы, А.И.Татаркина, С.Ш.Боткина, К.В.Павлова, М.И.Шишкина, А.Г.Воронина, Б.С.Жихаревича, П.А.Ореховского, В.Л.Любовного, Р.И.Шнипера, В.П.Чичканова, П.А.Минакира, А.К.Осипова, В.Н.Лсжнп, А.Н.Швсцова и других авшров. Слижншпь объект исследования предопределила системный характер исследования, который позволил наиболее эффективно организовать научный поиск для решения поставленных задач. Исследование различных аспектов темы осуществлялось с использованием метода аналогий, балансового метода, методов структурного, функционального и зравнительного анализа.

Информационной базой исследования послужили данные Госкомстата Удмуртской Республики, Управления федерального казначейства Российской Федерации по Удмуртской Республике, Управления Министерства Российской Федерации по налогам и сборам по Удмуртской Республике, Министерства финансов Удмуртской Республики, территориальных (по Удмуртской Республике) отделений государственных социальных внебюджетных фондов, Администрации города Ижевска.

Научная новизна. Основным научным результатом диссертационного исследования, определяющим ее новизну, автор считает теоретическое обоснование содержания функции управления финансовыми ресурсами муниципального образования в условиях федеративного государства и рыночной экономики, а также предложенный методический инструментарий для реализации органами местного самоуправления данной функции. Результатами теоретического и прикладного характера, содержащими элементы научной новизны и выносимыми на защиту, являются:

уточнение содержания функции управления финансовыми ресурсами муниципального образования в условиях федеративного государства и рыночной экономики;

систематизация целей и финансовых технологий государственного регулирования территориального развития;

обоснование движения финансовых ресурсов бюджетной системы в муниципальном образовании;

формирование системы управления финансовыми ресурсами муниципального образования, согласованной с системой управления развитием муниципального образования и расширяющей область управления финансовыми ресурсами;

разработка методического инструментария для проведения исследования финансовых ресурсов муниципального образования, основанного на составлении финансового баланса, интегрирующего финансовые ресурсы органов местного самоуправления, органов государственной власти, хозяйствующих субъектов и населения;

разработка методики оценки (прогноза) доходных возможностей бюджета муниципального образования на основе налогового потенциала.

Практическая значимость полученных результатов заключается в обосновании и разработке методического инструментария для оценки, прогнозирования, регулирования движения и привлечения финансовых ресурсов на территорию муниципального образования. Отдельные результаты исследования могут быть использованы в практике управления органами государственной власти для обоснованного регулирования территориального развития и формирования межбюджетных отношений между региональным и местными бюджетами.

Реализация результатов исследования. Отдельные результаты исследования использованы при разработке:

Стратегии устойчивого развития города Ижевска, одобренной решением Городской думы города Ижевска № 323 от 27 июня 2001 г.;

методических материалов по разработке программы социально-экономического развития города (на примере города Ижевска), 1998 г.;

проекта «Развитие демократии. Привлечение жителей к управлению развитием города»; на реализацию проекта фондом «Евразия» предоставлен грант, 1999 г.;

материалов на конкурс «Награда Европейскому Стабильному городу 1999», /Бельгия/, 1999 г.;

методики формирования межбюджетных отношений в Удмуртской Республике на 2003 и 2004 годы.

Апробация результатов исследования. Основные положения диссертации и отдельные результаты исследований докладывались на международных, всероссийских и региональных научно-практических семинарах и конференциях:

научно-практическом семинаре «Бюджетные расходы: опыт и перспективы реформирования», 2001, Самара;

совещании - семинаре «Проблемы малых и средних городов», 2001, Глазов;

городской конференции «Стратегия устойчивого развития города Ижевска», 2000, Ижевск;

Третьей европейской конференции городов и других населенных пунктов с перспективой устойчивого развития, 2000, Ганновер /Германия/;

семинаре-совещании руководителей экономических и финансовых служб Ассоциации сибирских и дальневосточных городов, 1999, Омск;

семинаре «Развитие и основы местного самоуправления в Германии и России», 1999, Ижевск;

международном семинаре «Взаимодействие населения и органов местного самоуправления», 1999, Ижевск;

VIII конференции ЕВРОГРАД-98 «Активные города: стратегия и маркетинг в интересах повышения конкурентоспособности», 1998, Санкт-Петербург.

По теме диссертации опубликовано 12 работ общим объемом 8,4 п.л.

Структура диссертации. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, библиографического списка использованной литературы общим объемом 182 страницы. Библиографический список литературы содержит 252 источника.

В первой главе «Формирование базиса экономического развития муниципального образования» проведен сравнительный анализ экономических и институциональных основ муниципального управления в условиях административно-командной системы и централизованного управления экономикой и в условиях федеративного государства и рыночной экономики; обоснован подход к муниципальному управлению как к новой специфической форме управления социально-экономическим развитием территории. Выявлены субъекты управления развитием муниципального образования, определены их функции и возможности финансового участия в процессе развития муниципального образования. Систематизированы финансовые технологии, используемые органами государственной власти для регулирования территориального развития.

Во второй главе «Исследование финансового потенциала муниципального образования» проведен анализ методов исследования финансового потенциала, используемых в практике управления; обоснована необходимость их совершенствования. Разработан методический инструментарий к проведению исследования финансового потенциала муниципального образования. Разработана схема финансового баланса муниципального образования, даны пояснения по содержанию и методам разработки отдельных составляющих финансового баланса. В соответствии с предложенными методическими рекомендациями проведен анализ и оценка финансового потенциала города Ижевска.

В третьей главе «Организация управления финансовыми ресурсами муниципального образования» обоснована необходимость взаимодействия субъектов территориального развития, изложена концепция использования механизмов взаимодействия в процессе управления финансовыми ресурсами муниципального образования. Разработана антиинерционная система управления финансовыми ресурсами муниципального образования, изложена логика ее функционирования, определена позиция системы во внешней среде, дана характеристика элементам системы и функциям управления. Разработана методика оценки (прогноза) доходных возможностей бюджета муниципального образования.

## ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ, ВЫНОСИМЫЕ НА ЗАЩИТУ

1. Уточнено содержание функции управления финансовыми ресурсами муниципального образования в условиях федеративного государства и рыночной экономики.

Преобразование экономических и институциональных основ муниципального управления в связи с реформой государственного устройства и становлением рыночной экономики требует от органов местного самоуправления реализации функции управления финансовыми ресурсами муниципального образования для обеспечения комплексного социально-экономического развития муниципального образования.

Муниципальное образование испытывает на себе воздействие по горизонтали (органы местного самоуправления, хозяйствующие субъекты, население) и по вертикали (органы государственной власти и органы местного самоуправления). Данная система отношений представлена на рис.1. Каждый из субъектов, оказывающих воздействие на социально-экономическое развитие муниципального образования, обладает собственными полномочиями, имеет свои источники финансовых ресурсов и свою целевую направленность.

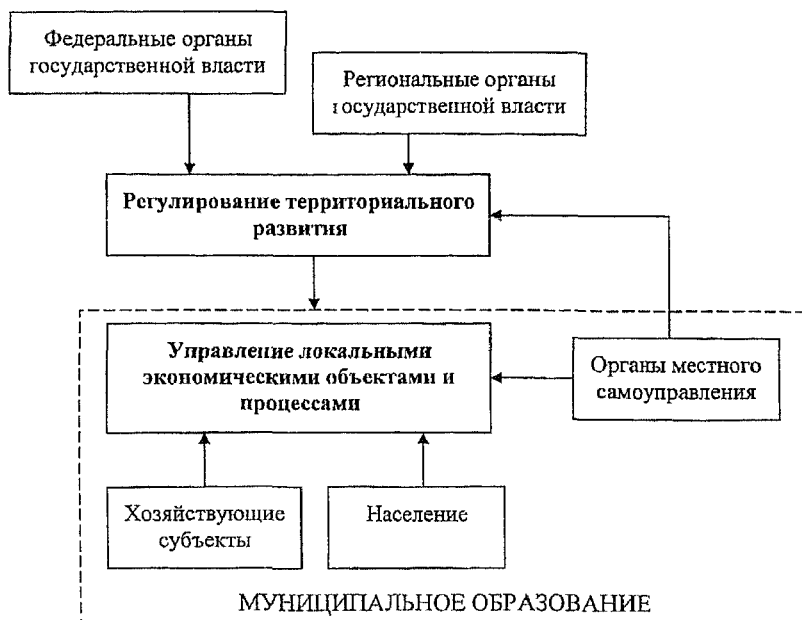


Рис. 1. Субъекты, оказывающие воздействие на социально-экономическое развитие муниципального образования

Для органов местного самоуправления правомерна постановка задачи по организации комплексного социально-экономического развития муниципального образования. Отсутствует субъект, который обладал бы ресурсами, достаточными для «монопольного» управления развитием муниципального образования. Финансовые ресурсы, задействованные в социально-экономическом развитии муниципального образования, принадлежат различным собственникам. Этот вывод подтверждают результаты анализа финансового потенциала города Ижевска (табл.1).

Таблица 1

Финансовые ресурсы социально-экономического развития города Ижевска

Источники финансовых ресурсов	2000 год		2001 год	
	млн. руб.	%	млн. руб.	%
Собственные средства предприятий	13 835,7	65,4	10 150,1	46,6
в том числе: муниципальных	45,8	0,2	65,6	0,3
Федеральный бюджет	673,0	3,2	1 336,1	6,1
Бюджет Удмуртской Республики	971,9	4,6	1 458,3	6,7
Бюджет города Ижевска	2 353,8	11,1	3 009,3	13,8
Государственные внебюджетные фонды и целевые бюджетные фонды	2 289,3	10,8	2 873,7	13,2
Заемные средства	122,1	0,6	244,0	1,1
Прочие источники	908,5	4,3	2 722,8	12,5
<b>ИТОГО РАСХОДОВ</b>	<b>21 154,3</b>	<b>100,0</b>	<b>21 794,3</b>	<b>100,0</b>

Собственные финансовые ресурсы местного самоуправления - средства местного бюджета и финансовые ресурсы муниципальных организаций - составляют незначительную часть в объеме финансовых ресурсов, направляемых на социально-

экономическое развитие юрода Ижевска. В таких условиях возрастает значение организующих способностей местных властей, направленных на вовлечение в процесс управления социально-экономическим развитием муниципального образования финансовых ресурсов, принадлежащих различным собственникам; одной из главных функций органов местного самоуправления становится функция управления финансовыми ресурсами муниципального образования. Реализация этой функции позволяет финансово обеспечить комплексное социально-экономическое развитие муниципального образования. В отличие от традиционного понимания, когда под финансовыми ресурсами муниципального образования понимаются только средства местного бюджета и финансовые ресурсы муниципальных организаций, в диссертации под финансовыми ресурсами муниципального образования понимается совокупность всех финансовых ресурсов, используемых для решения задач социально-экономического развития муниципального образования. Основными источниками их формирования, по мнению автора, являются три основных сектора:

реальный сектор (хозяйствующие субъекты);

сектор домашних хозяйств (население);

бюджетная система (федеральный бюджет и внебюджетные фонды, бюджеты субъектов Российской Федерации, бюджеты муниципальных образований).

Содержание функции управления финансовыми ресурсами муниципального образования состоит в целенаправленной деятельности органов местного самоуправления, направленной на создание (на основе эффективного использования экономического потенциала территории), изыскание, привлечение и аккумуляцию финансовых ресурсов, достаточных для решения задач социально-экономического развития муниципального образования, и их рациональное использование.

Необходимо и возможно:

управлять финансовыми ресурсами, непосредственно контролируруемыми органами местного самоуправления (средствами местного бюджета, финансовыми ресурсами муниципальных организаций);

выстраивать взаимоотношения с органами государственной власти по поводу территориального развития;

создавать институциональную среду, которая определяет ограничения выбора хозяйствующих субъектов и населения, формирует их стимулы и предпочтения, влияет на степень рациональности поведения, способствует координации действий и снижает степень неопределенности.

По мнению автора, отличительным от действующих является предложенный подход к управлению финансовыми ресурсами муниципального образования, предполагающий наряду с управлением финансовыми ресурсами, непосредственно контролируруемыми органами местного самоуправления, активное преобразование среды, в которой происходит формирование и использование финансовых ресурсов, с целью финансового обеспечения социально-экономического развития муниципального образования.

2. Систематизация целей и финансовых технологий государственного регулирования территориального развития.

Государственное управление всегда сопряжено с проведением определенных действий по отношению к территориям. В 90-е годы в процессе трансформации системы государственного устройства была значительно расширена самостоятельность территорий Российской Федерации. Но, даже обеспечив самостоятельность своих территориальных единиц, государство остается ответственным за развитие каждой территории.



Распределение полномочий между органами публичной власти для решения вопросов территориального развития опирается на принцип субсидиарное™. Этот принцип выражает готовность каждого субъекта осуществлять деятельность по развитию территории и является основой взаимодействия всех уровней управления. В рамках собственных полномочий и предметов ведения федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов федерации и органы местного самоуправления берут на себя определенные нагрузки по развитию соответствующих территорий. Для реализации функции управления финансовыми ресурсами муниципального образования от органов местного самоуправления требуется детальное изучение целей и механизмов регулирования территориального развития органами государственной власти. На этой основе можно определить, какие нагрузки по развитию муниципального образования могут взять на себя федеральные и региональные органы государственной власти.

Основные цели государственного регулирования территориального развития и финансовые технологии, используемые органами государственной власти для их достижения, представлены в таблице 2.

По мнению автора, к систематизирующим факторам можно отнести:

1) Комплексное рассмотрение всех возможных источников и каналов поступления финансовых ресурсов бюджетной системы на территорию муниципального образования. Результаты свидетельствуют о разнообразии механизмов государственного регулирования территориального развития и дополнительных возможностях привлечения финансовых ресурсов.

2) Предлагаемый подход, учитывающий финансовые технологии, используемые как региональными, так и федеральными органами государственной власти. Федеральный уровень государственной власти, как правило, строит свои отношения с субъектами Российской Федерации, но объектом государственного регулирования территориального развития является как субъект федерации в целом, так и муниципальные образования. Государственная поддержка муниципального образования может быть оказана непосредственно или косвенным образом через поддержку субъекта Российской Федерации, предприятий и организаций.

3. Обоснование движения финансовых ресурсов бюджетной системы в муниципальном образовании.

Для понимания логики движения финансовых потоков бюджетной системы предлагается теоретическая модель (рис. 2). В модели учитываются финансовые потоки двух противоположных направлений: доходов, поступающих с территории муниципального образования в бюджетную систему, и расходов, осуществляемых из всех уровней бюджетов и целевых бюджетных и государственных социальных внебюджетных фондов на территории муниципального образования.

В модели предпринята попытка отразить все ресурсы бюджетной системы, так или иначе задействованные в социально-экономическом развитии муниципального образования, в том числе прямые расходы вышестоящих бюджетов. Как показал анализ финансового потенциала города Ижевска, прямые расходы вышестоящих бюджетов составляют значительную часть бюджетных ресурсов, используемых для решения задач социально-экономического развития муниципального образования. Количественная оценка прямых расходов федерального и регионального бюджетов в территориальном разрезе стала возможной с внедрением казначейских технологий исполнения бюджетов.

## Цели регулирования территориального развития и используемые для их достижения финансовые технологии

Цели	Федеральный уровень		Региональный уровень (на примере Удмуртии)	
	Финансовые технологии	Каналы предоставления средств	Финансовые технологии	Каналы предоставления средств
Смягчение диспропорций в уровне социально-экономического развития территорий (субъектов федерации - на федеральном уровне, муниципальных образований - на региональном уровне)	Трансферты на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации; расчет по формуле на основе статистических показателей.	Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов Российской Федерации	Установление дифференцированных нормативов отчислений в бюджеты муниципальных образований по регулирующим налогам	Налоговый потенциал территории
Создание условий для развития «точек роста», обеспечивающих экономическое развитие и процветания национальной (региональной) экономики в международной конкуренции	Федеральные целевые программы экономической направленности	Фонд регионального развития Прямые расходы федерального бюджета	Трансферты на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности; расчет производится путем сопоставления минимально необходимых расходов и доходов на основе данных о фактических доходах и расходах бюджетов.	Фонд финансовой поддержки территорий
	Инвестиции из федерального бюджета в производственную сферу	Прямые расходы адресная инвестиционная программа Прямые расходы федерального бюджета	Республиканские целевые программы экономической направленности	Прямые расходы бюджета Удмуртской Республики
	Федеральные гарантии по кредитам, привлекаемым субъектами Российской Федерации для реализации инвестиционных проектов	Федеральная казна	Расходы на капитальные вложения в производственную сферу	Прямые расходы бюджета Удмуртской Республики
			Гарантии Удмуртской Республики по кредитам, привлекаемым муниципальными образованиями и организациями для реализации инвестиционных проектов	Бюджет Удмуртской Республики (в перспективе – казна Удмуртской Республики)

Продолжение табл. 2

Цели	Федеральный уровень		Региональный уровень (на примере Удмуртии)	
	Финансовые технологии	Каналы предоставления средств	Финансовые технологии	Каналы предоставления средств
Обеспечение выполнения государственных функций	Гранты на проведение реформы в сфере управления бюджетами	Фонд развития региональных финансов		
	Субвенции, субсидии и дотации, передаваемые из федерального бюджета на реализацию социальных обязательств государства; расчет, как правило, formalizovan.	Фонд компенсаций Фонд софинансирования социальных расходов	Субвенции, субсидии и дотации, передаваемые из бюджета Удмуртской Республики на реализацию социальных обязательств государства Субвенции на реализацию г.Ижевском статуса столицы	Бюджет Удмуртской Республики
	Взаимные расчеты	Федеральный бюджет	Взаимные расчеты	Бюджет Удмуртской Республики
	Федеральные целевые программы социальной направленности	Фонд регионального развития Прямые расходы федерального бюджета	Республиканские целевые программы социальной направленности	Прямые расходы бюджета Удмуртской Республики
	Инвестиции в общественную инфраструктуру	Федеральная адресная инвестиционная программа Субсидии и субвенции на финансирование дорожного хозяйства Прямые расходы федерального бюджета	Инвестиции в общественную инфраструктуру	Прямые расходы бюджета Удмуртской Республики Целевой бюджетный территориальный дорожный фонд
Формирование государственных социальных внебюджетных фондов	Формирование государственных социальных внебюджетных фондов	Формирование государственных социальных внебюджетных фондов		

*страховые взносы, налоговые и иные поступления*

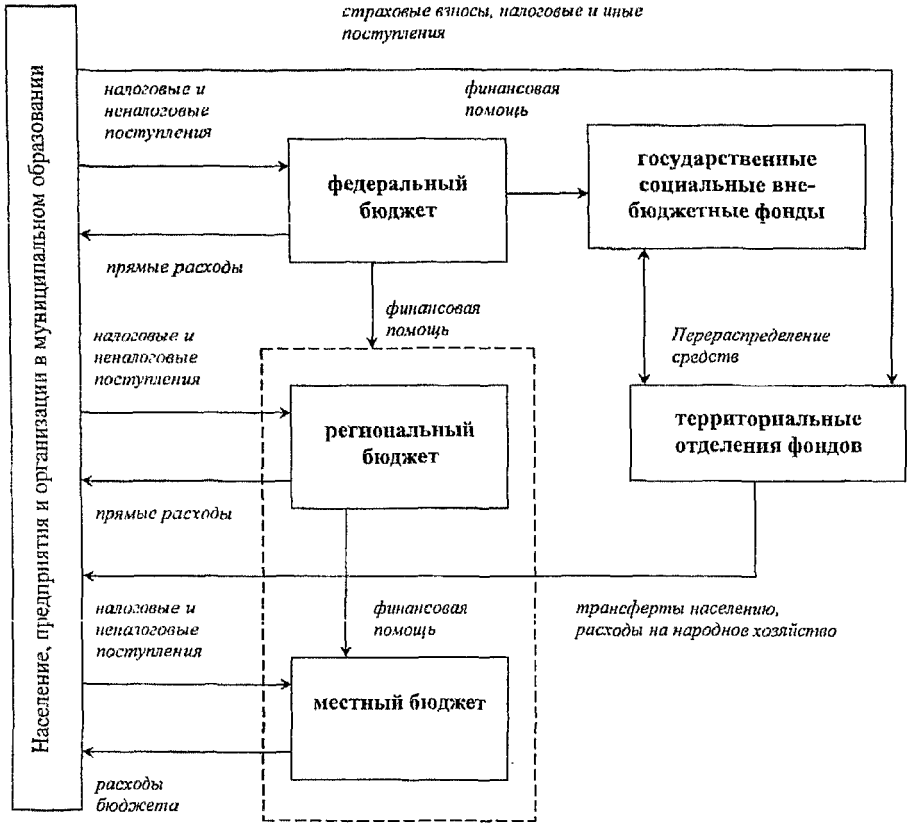


Рис. 2. Модель финансовых потоков бюджетной системы Российской Федерации в муниципальном образовании

В отличие от баланса финансовых потоков между федеральным центром и регионами России, разработанного коллективом авторов под научным руководством А.М.Лаврова, и явившимся научной основой для разработки модели, в данном случае рассматривается муниципальный уровень; на этом уровне имеет место большее количество финансовых потоков и взаимосвязей между разными уровнями бюджетов. В федеративном государстве задачи управления распределены между тремя уровнями публичного управления. Это означает, что местное самоуправление находится в более сложной среде, но это обеспечивает его и большими возможностями по привлечению финансовых ресурсов для решения задач социально-экономического развития муниципального образования.

#### **4. Антиинерционная система управления финансовыми ресурсами муниципального образования, согласованная с системой управления развитием муниципального образования и расширяющей область управления финансовыми ресурсами.**

Способом преодоления инерционных тенденций в управлении финансовыми ресурсами является переход к стратегическому управлению, потенциал которого позволяет;

1) Мобилизовать ресурсы на решение проблем социально-экономического развития муниципального образования, которые еще не вошли в структуру интересов экономических субъектов, и поэтому не могут быть решены на основе *рутинного* функционирования системы. Стратегический план позволяет перейти от целей к ресурсам, заменить планирование «от достигнутого уровня» планированием «от цели», дает набор заданий на концентрацию ресурсов и структурные сдвиги.

2) Активно преобразовывать среду, в которой происходит формирование и использование финансового потенциала муниципального образования, для его наращивания и достижения сбалансированности между финансовыми возможностями и расходными потребностями наиболее эффективным способом, и адаптироваться к изменяющимся условиям.

Логика функционирования антиинерционной системы управления финансовыми ресурсами муниципального образования представлена на рис. 3.



Рис.3. Антиинерционная система управления финансовыми ресурсами муниципального образования

Являясь самостоятельной сложной системой, в то же время антиинерционная система управления финансовыми ресурсами муниципального образования является частью системы более высокого порядка - системы управления развитием муниципального образования. Условиями, задающими построение и функционирование системы управления финансовыми ресурсами муниципального образования, являются:

цели и задачи развития муниципального образования, определенные программными документами (стратегическим планом развития муниципального образования, программой комплексного социально-экономического развития муниципального образования и т.п.);

объем полномочий органов местного самоуправления в отношении финансовых ресурсов, принадлежащих различным собственникам.

На выходе системы управления финансовыми ресурсами муниципального образования имеют место финансовые потоки, направленность которых определяется целями и задачами социально-экономического развития муниципального образования.

По мнению автора, предложенная антиинерционная система управления финансовыми ресурсами муниципального образования позволяет реализовать идею стратегического управления развитием территории. Ее особенности состоят в следующем:

оцениваются не только финансовые ресурсы органов местного самоуправления, но все финансовые потоки, движение которых осуществляется на территории муниципального образования;

кз-Ср^ойкз. системы производится с помощью Целей социально-гмеочомч^еского развития муниципального образования, определенных программными документами развития муниципального образования (это могут быть стратегические цели);

система ориентирована да активное преобразование среды и адаптацию к изменяющимся условиям;

система ориентирована на взаимодействие органов местного самоуправления с органами государственной власти, хозяйствующими субъектами и населением.

##### **5. Методический инструментарий для проведения исследования финансовых ресурсов муниципального образования, основанного на составлении финансового баланса, интегрирующего финансовые ресурсы органов местного самоуправления, органов государственной власти, хозяйствующих субъектов и населения.**

В условиях нового механизма управления территорией качественно меняются цели и задачи исследования финансового потенциала муниципального образования. Становится недостаточным количественно оценить финансовый потенциал и предсказать его будущее состояние; это - лишь пассивное приспособление к происходящим изменениям. Целью исследования является выявление возможностей активного преобразования среды, в которой происходит формирование и использование финансового потенциала муниципального образования, для его наращивания и достижения сбалансированности между финансовыми возможностями и расходными потребностями наиболее эффективным способом. Поскольку собственников финансовых ресурсов несколько, необходимо определить, кто и в каком объеме владеет финансовыми ресурсами, кто реально наделен правом управления их движением. На этой основе могут быть определены способы управленческих воздействий со стороны органов местного самоуправления, направленные на концентрацию финансовых ресурсов на территории муниципального образования и повышение эффективности их использования.

В качестве основных задач исследования финансового потенциала муниципального образования автор выделяет следующие:

количественную оценку финансовых ресурсов, созданных, поступивших и использованных на территории муниципального образования, как централизованных, аккумулированных и перераспределяемых бюджетной системой, так и децентрализованных, то есть ресурсов предприятий, организаций и населения, в разрезе собственников финансовых ресурсов;

систематизацию и анализ перераспределения финансовых потоков между уровнями бюджетной системы, определение финансовых итогов (сальдо) процессов перераспределения ресурсов бюджетной системы;

анализ направлений использования финансовых ресурсов и их согласования с задачами социально-экономического развития муниципального образования, определенными программными документами;

выявление степени соответствия достигнутого уровня мобилизации финансовых ресурсов потребностям муниципального образования, определенным программными документами, определение дефицита финансовых ресурсов;

выявление резервов, которые могут быть задействованы в социально-экономическом развитии муниципального образования;

разработку мер, направленных на увеличение финансового потенциала, повышение эффективности его использования, достижение сбалансированности между возможностями доходной базы и расходными потребностями.

В качестве основных принципов, на которых должно базироваться исследование финансового потенциала муниципального образования, предлагаются следующие:

комплексность - предусматривает максимальный охват всех финансовых ресурсов, которые могут быть задействованы в социально-экономическом развитии муниципального образования;

научность - означает, что оценка и расчет прогнозируемых показателей должны проводиться на основе анализа отчетных данных с использованием научно-обоснованных методов;

целенаправленность - предполагает наличие количественно определенных целей социально-экономического развития муниципального образования;

оптимальность - предполагает выбор и обоснование наиболее эффективной системы мер, направленных на укрепление финансового потенциала муниципального образования и достижение сбалансированности между финансовыми возможностями и расходными потребностями, ориентацию на рациональное и эффективное использование финансовых ресурсов.

Этапы проведения работ по исследованию финансового потенциала муниципального образования, их последовательность представлены на рис. 4.

Начальным этапом исследования финансового потенциала является анализ и оценка финансовой базы муниципального образования. В рамках этого этапа осуществляется анализ экономического потенциала муниципального образования, эффективности его использования с позиций укрепления финансовой базы. Производятся оценки эффективности реализуемых в муниципальном образовании мер по укреплению финансовой базы, анализ выполнения прогнозных финансовых показателей. В результате аналитических работ необходимо: количественно определить объем финансовых ресурсов, создаваемых на территории муниципального образования и привлекаемых из вне; выявить тенденции изменения объема каждого вида финансовых ресурсов; установить причины этих изменений.

Следующим этапом является прогноз объема финансовых ресурсов с учетом складывающихся тенденций. На этом этапе осуществляется пассивный прогноз, который может быть сделан, например, с использованием методов обработки пространственных, временных и пространственно-временных совокупностей.

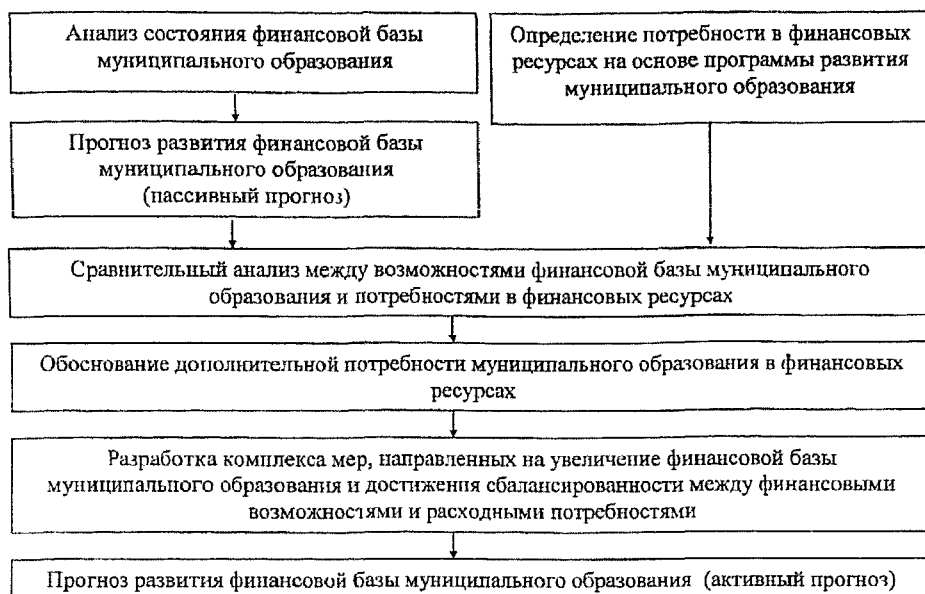


Рис. 4. Этапы проведения исследования финансового потенциала муниципального образования

Поскольку одним из принципов исследования финансового потенциала муниципального образования является принцип целенаправленности, важнейшим условием обоснования потребностей муниципального образования в финансовых ресурсах становится наличие программного документа развития муниципального образования. На основе этого документа количественно и во времени определяется потребность муниципального образования в финансовых ресурсах.

Далее осуществляется сравнение результата пассивного прогноза финансовой базы с данными, характеризующими потребность муниципального образования в финансовых ресурсах, необходимых для решения задач развития муниципального образования. Ситуация, при которой потребности муниципального образования в финансовых ресурсах окажутся меньше или равны прогнозируемой величине финансовой базы, в современных условиях носит гипотетический характер. По мнению автора, реальной окажется ситуация, когда финансовых средств будет недостаточно. В первом приближении величина, полученная как разность результата прогноза финансовых ресурсов и оценки расходных потребностей, может рассматриваться как главная количественно определенная цель наращивания финансовой базы муниципального образования.

Для увеличения объема финансовых ресурсов муниципального образования, достижения сбалансированности между финансовыми возможностями и расходными потребностями потребуются разработать и реализовать комплекс разнохарактерных мер. Поэтому следующим этапом является разработка мероприятий, направленных на повышение эффективности использования экономического потенциала муниципального образования и привлечение дополнительных финансовых ресурсов для решения задач социально-экономического развития муниципального образования. На данном этапе



количественно оценивается результативность каждого мероприятия. На основе полученных оценок осуществляется отбор эффективных мероприятий.

Далее осуществляется активный прогноз объема финансовых ресурсов с учетом объективных условий экономического развития и реализации намеченных мероприятий, направленных на повышение эффективности использования экономического потенциала муниципального образования и привлечение дополнительных финансовых ресурсов.

В качестве инструмента для исследования финансового потенциала муниципального образования предлагается использовать финансовый баланс (табл.3).

Таблица 3

Схема финансового баланса муниципального образования

<b>ДОХОДЫ</b>	
<b>I.</b>	<b>РЕАЛЬНЫЙ СЕКТОР ЭКОНОМИКИ</b>
1.	ПРИБЫЛЬ ПРЕДПРИЯТИЙ
	УБЫТКИ ПРЕДПРИЯТИЙ
	САЛЬДО ПРИБЫЛЕЙ И УБЫТКОВ
1.1	Прибыль муниципальных предприятий
	Убытки муниципальных предприятий
	Сальдо прибылей и убытков муниципальных предприятий
2.	АМОРТИЗАЦИЯ
	в том числе: муниципальных предприятий
<b>II.</b>	<b>РЕСУРСЫ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ</b>
1.	НАЛОГОВЫЕ ДОХОДЫ - ВСЕГО
	в том числе:
1.1	По видам налогов:
1.1.1	Федеральные налоги (с разбивкой по видам налогов)
1.1.2	Региональные налоги (с разбивкой по видам налогов)
1.1.3	Местные налоги (с разбивкой по видам налогов)
1.2.	По распределению между уровнями бюджетов:
1.2.1	федеральный бюджет
1.2.2	бюджет субъекта Российской Федерации (при необходимости с выделением целевых бюджетных фондов)
1.2.3	бюджет муниципального образования
	в том числе:
	собственные ресурсы
	передано в порядке межбюджетного регулирования
	в том числе: закреплено на постоянной основе
2.	НЕНАЛОГОВЫЕ ДОХОДЫ - ВСЕГО
	в том числе подлежат зачислению в доходы:
2.1	федерального бюджета
2.2	бюджета субъекта Российской Федерации
2.3	бюджета муниципального образования
	из них:
	доходы от имущества, находящегося в муниципальной собственности или от деятельности муниципальных организаций
	часть прибыли муниципальных предприятий
	доходы от оказания платных услуг
	прочие неналоговые доходы
3.	ДОХОДЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ВНЕБЮДЖЕТНЫХ ФОНДОВ (по видам фондов)
	<b>ИТОГО РЕСУРСОВ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ, СОЗДАВШИХ НА ТЕРРИТОРИИ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ</b>
4.	ПОСТУПЛЕНИЯ ФИНАНСОВОЙ ПОМОЩИ В ПОРЯДКЕ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ С БЮДЖЕТОМ СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

5.	<b>ПРЯМЫЕ РАСХОДЫ ВЫШЕСТОЯЩИХ БЮДЖЕТОВ</b>
	федерального бюджета
	бюджета субъекта Российской Федерации
	<b>ВСЕГО ДОХОДОВ</b>
	<b>ДЕФИЦИТ (-), ПРОФИЦИТ (+)</b>
III.	<b>ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ С ФИНАНСОВЫМ РЫНКОМ</b>
	Выпуск долговых обязательств
	Банковские кредиты
	Привлечение иных заемных средств
	<b>БАЛАНС</b>
	<b>РАСХОДЫ</b>
IV.	<b>РАСХОДЫ НА ИНВЕСТИЦИИ</b>
	в том числе за счет:
1.	прибыли предприятий
1.1	в том числе: муниципальных предприятий
2.	амортизационных отчислений
2.1	в том числе: муниципальных предприятий
3	средств федерального бюджета
4.	средств бюджета субъекта Российской Федерации
5.	средств бюджета муниципального образования
6.	средств государственных внебюджетных фондов
7.	заемных средств
	в том числе: средств населения
V.	<b>РАСХОДЫ ПРЕДПРИЯТИЙ ЗА СЧЕТ ПРИБЫЛИ, ОСТАЮЩЕЙСЯ В ИХ РАСПОРЯЖЕНИИ ПОСЛЕ УПЛАТЫ НАЛОГА, И АМОРТИЗАЦИИ (кроме расходов на инвестиции)</b>
VI.	<b>РАСХОДЫ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ (кроме расходов на инвестиции)</b>
	в том числе:
1.	<b>по видам расходов:</b>
	расходы на социальное развитие
	расходы и субсидии в производственный сектор
	расходы на содержание правоохранительных органов
	расходы на содержание органов местного самоуправления
	иные расходы
2.	<b>по источникам финансирования:</b>
	прямые расходы федерального бюджета
	прямые расходы бюджета субъекта Российской Федерации
	расходы бюджета муниципального образования
	расходы государственных внебюджетных фондов и целевых бюджетных фондов (по видам фондов)
	<b>ИТОГО РАСХОДОВ</b>
VII.	<b>БЮДЖЕТНЫЕ ВЗАИМООТНОШЕНИЯ</b>
	<b>ДОХОДЫ, СОБРАННЫЕ НА ТЕРРИТОРИИ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ, ПОДЛЕЖАЩИЕ ЗАЧИСЛЕНИЮ:</b>
	в федеральный бюджет
	в бюджет субъекта Российской Федерации
	в центральные отделения государственных внебюджетных фондов (по видам фондов)
VIII.	<b>ВЗАИМООТНОШЕНИЯ С ФИНАНСОВЫМ РЫНКОМ</b>
	Погашение и обслуживание долговых обязательств
	Погашение и обслуживание банковских кредитов
	Расходы по погашению и обслуживанию иных заемных средств
	<b>ВСЕГО РАСХОДОВ</b>

На основе отчетных данных базисного года (ряда лет), оценки показателей в текущем году осуществляется прогноз показателей финансового баланса на предстоящий период. В диссертационном исследовании автором даны пояснения по содержанию и методам разработки отдельных составляющих финансового баланса. Предложенные подходы к оценке отдельных показателей финансового баланса при существующем уровне обеспеченности статистической информацией имеют информационные недостатки но позволяют получить представление о порядке величин. Для повышения эффективности использования разработанного методического инструментария необходимо изменить характер информационной базы. Когда и как только станут доступными более точные данные, их можно будет включить непосредственно в финансовый баланс.

В отличие от используемых в практике управления подходов, схема финансового баланса включает прямые расходы вышестоящих бюджетов, средства населения, ресурсы финансового рынка. Сама по себе схема финансового баланса не отвечает полностью на все вопросы, но обеспечивает структуру, позволяющую разработать решения, направленные на повышение эффективности использования финансовых ресурсов и привлечение дополнительных средств для обеспечения сбалансированности между расходными потребностями и имеющимися возможностями, что отвечает задачам органов местного самоуправления в современных условиях.

#### **6. Методика оценки (прогноза) доходных возможностей бюджета муниципального образования на основе налогового потенциала.**

Доходные возможности бюджетов территорий - это оценка (прогноз) возможных поступлений в бюджет определенного уровня отдельных видов налогов или всех видов налогов от налогоплательщиков конкретной территории на предстоящий год.

Целесообразно оценивать доходные возможности бюджетов не по фактическим поступлениям налогов с территории за прошлые годы, а в зависимости от размера налогооблагаемых ресурсов, то есть с помощью показателя налогового потенциала, учитывающего уровень и структуру экономического развития территории.

В настоящее время не существует единой общепринятой методики оценки налогового потенциала муниципальных образований. Чаще всего оценка доходных возможностей бюджета осуществляется путем экстраполяции данных о налоговых поступлениях, собранных на соответствующей территории за прошлые годы с корректировкой на инфляцию и с учетом прогнозов макроэкономических показателей и других факторов, влияющих на объемы налоговых поступлений. Методом оценки доходных возможностей бюджета на основе налогового потенциала является метод с использованием показателя добавленной стоимости. Применение данного метода к оценке доходных возможностей бюджета муниципального образования имеет ряд недостатков.

Предлагается оценивать налоговый потенциал муниципальных образований с помощью метода репрезентативной системы налогов по отдельным видам доходов (или групп доходов) одновременно по всем отраслям экономики!. Достоинством данного метода является то, что все расчеты производятся на дезагрегированных данных, и поэтому учитывают все особенности налоговых баз по различным видам доходов (в отличие от оценки налогового потенциала на основе показателя добавленной стоимости). Это позволяет достаточно объективно рассчитать налоговый потенциал муниципального образования.

Процедура оценки (прогноза) налогового потенциала муниципальных образований предлагаемым методом состоит из следующих этапов:

1) Определение перечня классов доходов, по которым будет проводиться расчет налогового потенциала (несколько видов налоговых доходов могут быть объединены в один класс). Эти классы доходов должны охватывать все налоговые доходы муниципального образования.

2) Выбор базового года (ряда лет), на основе которого (которых) будет рассчитываться прогноз поступлений.

3) Определение состава стандартной (нормативной) налоговой базы (или показателей, прямо или косвенно ее отражающих) для каждого класса доходов.

4) Определение и оценка изменений законодательства в прогнозном году по сравнению с базовым, которые могут оказать существенное влияние на поступления доходов.

5) Определение особых факторов, которые были в базовом году и не будут иметь аналогичного значения в прогнозном году; исключение этих факторов из поступлений базового года. Аналогичные корректировки должны быть произведены на особые факторы, ожидаемые в прогнозном году.

6) Расчет налогового потенциала муниципального образования по каждому виду доходов.

7) Определение совокупного налогового потенциала муниципального образования.

Построение прогноза предлагается осуществлять в разрезе всех видов налоговых доходов, представленных в форме МНС 1-НМ.

Вачоный год выбирается исходя из того, какая последняя годовая форма МНС 1-НМ «Поступления налоговых платежей и других доходов в бюджетную систему Российской Федерации» имеется в распоряжении на момент выполнения расчетов. Как правило, на момент проведения расчетов прогноза доходных возможностей на будущий год в наличии имеются данные о поступлениях за прошедший год, то есть лаг между базовым и прогнозным годами составляет' один год.

Для тех видов налогов, по которым доступны показатели налоговой базы, расчет производится по налоговой базе; для прочих видов налогов — по начислениям. Способ расчета налогового потенциала по каждому виду налогов, с указанием источника данных, представлен в таблице 4.

Таблица 4

Способ расчета налогового потенциала для каждого вида налогов

Наименование налога	Способ расчета	Источник данных	Наименование показателя (для расчета по базе)
Налог на прибыль (доход) организаций	База	МНС, форма 5-НБН	Налогооблагаемая прибыль
Налог на доходы физических лиц	База	МНС, форма 5-НБН	Сумма валовых совокупных годовых доходов налогоплательщиков – физических лиц
НДС	База	МНС, форма 5-НБН, Госкомстат	Валовая прибыль, фонд заработной платы, амортизационные отчисления, акцизы
Налог на игорный бизнес	Начисления	МНС, форма 1-НМ	
Акцизы, за исключением водки, ликеро-водочных изделий и нефтепродуктов	Начисления	МНС, форма 1-НМ	
Акцизы на водку и ликеро-водочные изделия	База	МНС, форма 5-НБН, Госкомстат	Объем производства водки и ликеро-водочных изделий

Наименование налога	Способ расчета	Источник данных	Наименование показателя (для расчета по базе)
Акцизы на нефтепродукты	База	МНС, форма 5-НБН, Госкомстат	Количество отгруженных товаров, облагаемых акцизами, за исключением отгруженных на экспорт или объем производства соответствующей подакцизной продукции
Лицензионные и регистрационные сборы	Начисления	МНС, форма 1-НМ	
Налог на покупку иностранных денежных знаков и платежных документов, выраженных в иностранной валюте	Начисления	МНС, форма 1-НМ	
Налог с продаж	База	Госкомстат	Розничный товароборот, оборот общественного питания, объем реализации платных услуг населению по всем каналам реализации
Единый налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения, учета и отчетности	База	Госкомстат	Розничный товароборот, оборот общественного питания, объем реализации платных услуг населению по всем каналам реализации
Единый налог на вмененный доход для определенных видов деятельности	База	Госкомстат	Розничный товароборот, оборот общественного питания, объем реализации платных услуг населению по всем каналам реализации
Налог на имущество физических лиц	Начисления	МНС, форма 1-НМ	
	База	МНС, органы, осуществляющие оценку строений, помещений и сооружений, регистрацию транспортных средств	Сведения об имуществе физических лиц
Налог на имущество предприятий	База	МНС, форма 5-НБН	Среднегодовая стоимость имущества
Налог с имущества, переходящего в порядке наследования или дарения	Начисления	МНС, форма 1-НМ	
Налог на операции с ценными бумагами	Начисления	МНС, форма 1-НМ	
Платежи за пользование природными ресурсами (кроме платежей за добычу полезных ископаемых)	Начисления	МИС, форма 1-НМ	
Платежи за добычу полезных ископаемых	База	МНС, форма 5-НБН	Стоимость добытых полезных ископаемых
Государственная пошлина	Начисления	МИС, форма 1-НМ	
Местные налоги и сборы	Начисления	МНС, форма 1-НМ	
Прочие налоговые платежи и сборы	Начисления	МНС, форма 1-НМ	

Изменения в законодательстве предлагается учитывать в разрезе источников доходов в виде коэффициентов. Принципы расчета коэффициентов изменения законодательства приведены в таблице 5.

Таблица 5

## Принципы расчета коэффициентов изменения законодательства

Изменение законодательства	Принцип расчета коэффициента
Изменение налоговой ставки в прогнозном году по сравнению с текущим годом	Если в прогнозном году по сравнению с предшествующим годом не ожидается изменений налоговой ставки по данной статье дохода, то коэффициент равен 1. Если ставка вырастет, коэффициент будет больше 1, если снизится – меньше 1.
Изменение норматива отчислений в прогнозном году по сравнению с текущим годом или базовым годом	Используется, если доля отчислений от данной статьи дохода в бюджет муниципального образования в текущем году не равна 0. Если в прогнозном году по сравнению с текущим годом не ожидается изменений в пропорции распределения доходов между бюджетом муниципального образования и вышестоящими бюджетами, то коэффициент равен 1. Если доля дохода, зачисляемого в бюджет муниципального образования, вырастет, коэффициент будет больше 1, если снизится, меньше 1. Если доля отчислений от данной статьи дохода в бюджет муниципального образования в текущем году равна 0, но в базовом году отлична от 0, то коэффициент также будет использован. При этом он будет равен отношению нормативов отчислений в прогнозном году и в базовом году.
Установление норматива отчислений в бюджет муниципального образования за счет вышестоящих бюджетов в прогнозном году по сравнению с текущим годом	Используется, если доля отчислений от данной статьи доходов в бюджет муниципального образования в базовом и текущем году равна 0, то есть в базовом и текущем году доходы по данной статье полностью зачислялись в вышестоящие бюджеты. Если в прогнозном году доходы по данной статье по-прежнему полностью зачисляются в вышестоящие бюджеты, то коэффициент равен 0. Если часть дохода по данной статье будет зачисляться в бюджет муниципального образования, то коэффициент будет больше 1. Если доходы по данной статье будут полностью зачисляться в бюджет муниципального образования, то коэффициент станет равным 1.
Законодательное изменение базы налогообложения в прогнозном году по сравнению с текущим годом	Если в прогнозном году по сравнению с предшествующим годом не ожидается изменений базы по данной статье дохода, то коэффициент равен 1. Если база вырастет, коэффициент будет больше 1, если снизится – меньше 1.
Изменение налоговой ставки в текущем году по сравнению с базовым годом	Если в текущем году по сравнению с базовым годом не ожидается изменений налоговой ставки по данной статье дохода, то коэффициент равен 1. Если ставка вырастет, коэффициент будет больше 1, если снизится – меньше 1.
Изменение норматива отчислений в текущем году по сравнению с базовым годом	Используется, если доля отчислений от данной статьи дохода в бюджет муниципального образования в базовом году не равна 0. Если в текущем году по сравнению с базовым годом не ожидается изменений в пропорции распределения доходов между вышестоящими бюджетами и бюджетом муниципального образования, то коэффициент равен 1. Если доля дохода, зачисляемого в бюджет муниципального образования, вырастет, то коэффициент будет больше 1, если снизится – меньше 1.

Изменение законодательства	Принцип расчета коэффициента
Установление норматива отчислений в бюджет муниципального образования за счет вышестоящих бюджетов в текущем году по сравнению с базовым годом	Используется, если доля отчислений от данной статьи доходов в бюджет муниципального образования в базовом году равна 0. Если в текущем году доходы от данной статьи по-прежнему полностью зачисляются в вышестоящие бюджеты, то коэффициент равен 0. Если часть дохода по данной статье будет зачисляться в бюджет муниципального образования, то коэффициент будет больше 0. Если доходы по данной статье будут полностью зачисляться в бюджет муниципального образования, то коэффициент станет равным 1.
Изменение базы налогообложения в текущем году по сравнению с базовым годом	Если в текущем году по сравнению с базовым годом не ожидается изменений базы по данной статье дохода, то коэффициент равен 0. Если база вырастет, коэффициент будет больше 1, если снизится – меньше 1.

В ходе оценки (прогноза) доходных возможностей бюджета муниципального образования рекомендуется учитывать значимые факторы, которые объективно оказывают влияние на доходы бюджета (такие как погашение крупной суммы задолженности, авансовые платежи в конце базового года, открытие/закрытие крупного предприятия).

Прогноз доходов, по которым доступны показатели налоговой базы, осуществляется методом прямого счета: путем умножения прогнозируемой базы налогообложения муниципального образования на среднюю репрезентативную налоговую ставку и на средний по субъекту Российской Федерации уровень собираемости. Расчет прогноза дохода по какой-либо статье методом «прямого счета» может применяться только в том случае, если по данной статье определена именно база, а не показатель, ее характеризующий, и числовые оценки базы проведены в условиях прогнозного года.

Средняя репрезентативная налоговая ставка рассчитывается как среднее по всем муниципальным образованиям в субъекте Российской Федерации соотношение между прогнозируемыми налоговыми сборами и налоговой базой. Средняя репрезентативная ставка рассчитывается по каждому налогу [см. уравнение (1)]

$$PC' = \frac{\sum_i HC'_i}{\sum_i HB'_i}, \quad (1)$$

где

$PC_j$  - средняя репрезентативная налоговая ставка по налогу  $j$ ,

$HC'_i$  - налоговые сборы по налогу  $i$  в муниципальном образовании  $i$ ,

$HB'_i$  - налоговая база налога  $j$  в муниципальном образовании  $i$ .

Использование при прогнозировании доходов средней репрезентативной ставки налогов предполагает, что для каждого муниципального образования оценивается не максимально возможный объем налоговых сборов с его территории, а тот объем доходов, который может быть реально собран на его территории при средней для всех муниципалитетов эффективности использования налоговой базы. Если эффективность использования налоговой базы в муниципалитете выше (ниже), чем в среднем по субъекту, то оценка налогового потенциала данного муниципальног образования будет ниже (выше) реальных доходов с его территории.

Для того чтобы оценить максимально возможный объем налоговых доходов с территории муниципального образования, необходимо использовать ставки налогов, установленные для соответствующего муниципального образования. Этот подход целесообразно использовать для бюджетного планирования, тогда как подход с использованием средней репрезентативной ставки налогов - для формирования межбюджетных отношений с целью повышения заинтересованности органов местного самоуправления в эффективном использовании налогового потенциала.

На следующем этапе соответствующие ставки применяются к налоговой базе каждого налога в муниципальном образовании. Полученная величина является налоговым потенциалом муниципального образования по каждому отдельному налогу [см. уравнение (2)].

$$НП_i^j = PC^i \times НБ_i^j, \quad (2)$$

где

$НП_i^j$  - налоговый потенциал муниципального образования  $i$  по налогу  $j$ .

Прогноз доходов, по которым недоступны показатели налоговой базы, осуществляется на основе поступлений в базовом году. Прогноз поступлений рассчитывается путем умножения данных о поступлениях в базовом году на выбранные индексы пересчета. При пересчете учитываются следующие факторы:

индекс потребительских цен;

ожидаемое и фактическое изменение собираемости в прогнозном году по сравнению с базовым годом;

изменения налогового законодательства;

особые факторы, которые существенно влияют на объем поступлений, но не учитываются в показателях вышеназванных пунктов.

Расчет производится путем умножения данных о поступлениях в базовом году на выбранные коэффициенты.

Сумма налоговых потенциалов по отдельным налогам представляет собой налоговый потенциал муниципального образования [см. уравнение (3)].

$$НП_i = \sum_j НП_i^j, \quad (3)$$

где

$НП_i$  - налоговый потенциал муниципального образования  $i$ .

Предлагаемая методика оценки (прогноза) доходных возможностей бюджета муниципального образования:

обеспечивает согласованность бюджетного и социально-экономического планирования в части корреляции прогнозируемых показателей состояния экономики и поступления налоговых доходов в бюджет муниципального образования;

является единой методической базой для оценки (прогноза) доходов бюджета муниципального образования и разработки показателей баланса финансовых ресурсов муниципального образования;

может быть использована в качестве компонента в межбюджетных отношениях между бюджетом субъекта Российской Федерации и бюджетами муниципальных образований; использование предложенного подхода к оценке доходных возможностей муниципального образования в межбюджетных отношениях позволит повысить заинтересованность органов местного самоуправления в мобилизации доходов в местные бюджеты.



**В заключении** подведены итоги исследовательской работы и сформулированы выводы.

Данное исследование есть поиск решения проблемы организации управления финансовыми ресурсами муниципального образования в рамках существующей системы организации публичной власти и условий хозяйствования. Полученные в ходе исследования результаты позволяют органам местного самоуправления реализовать функцию финансового обеспечения комплексного социально-экономического развития муниципального образования, активно преобразовывая среду, в которой происходит формирование и использование финансового потенциала муниципального образования. В конечном итоге это будет способствовать повышению качества жизни населения муниципального образования.

Для развития результатов исследования предстоит решить новые научные и практические задачи в следующих направлениях:

обеспечение методологического единства в разработке финансового баланса на федеральном, региональном и муниципальном уровнях;

обоснование регулирования территориального развития региональными органами государственной власти на основе учета всех финансовых потоков бюджетной системы;

формирование межбюджетных отношений между бюджетом субъекта Российской Федерации и бюджетами муниципальных образований на основе объективных критериев по формализованной методике;

разработка методологии организации взаимодействия субъектов территориального развития, адекватной рыночной экономике и государственному устройству страны.

**По проблемам диссертационного исследования автором опубликованы следующие работы:**

1. Субъекты управления развитием города в условиях местного самоуправления // Проблемы региональной экономики. - 2002. - № 1-3. - С. 122-134.

2. Финансовая самостоятельность местного самоуправления // Проблемы региональной экономики. - 2002. - № 1-3. - С.282-287.

3. Пределы финансовой самостоятельности местного самоуправления // Муниципальная экономика. - 2001. - № 4 (8). - С. 15-18.

4. Субъекты управления развитием города и их взаимоотношения // Городское управление. - 2001. - № 9. - С. 35-40.

5. Формирование образа будущего и определение точек роста на примере города Ижевска // Информационное издание программы ЕВРОГРАД-XXI. - 2001, - № 14. — С.51-55. (в соавторстве с Н.С.Давыдовой).

6. Города и концепция устойчивого развития // Городское управление. - 2000. - № 11. - С. 33-40,

7. Устойчивое развитие города. Вопросы разработки стратегии // Муниципальная экономика. - 2000. - № 4 (4). - С.18-23. (в соавторстве с Н.С.Давыдовой).

8. Общественное участие в местном управлении // Информационное издание программы ЕВРОГРАД-XXI. - 2000. - № 13. - С.29-33. (в соавторстве с Н.С.Давыдовой).

9. Город Ижевск: разработка стратегии устойчивого развития и привлечение населения к управлению // Информационно-методический сборник АСДГ. - Новосибирск. - 2000. — Вып. 33. - С.59-66. (в соавторстве с Т.П.Лагуновой, Н.С.Давыдовой).

10 Стратегическое планирование и разработка программ' опыт города Ижевска // ] Программы рачшипия муниципальных образований / Серия «Библиотека муниципально1 о служащего» — М • Московский общественный научный фонд 1999 - Выш 18 -С 19-29 (в соавторстве с 1 И Лагуновой, Н.С. Давыдовой)

11 Жилищная проблема, некоторые решения на уровне муниципалитета города Ижевска // Жилищная политика местных властей уроки западно-европейского опыта и реформы в России / Науч. ред -com Б М Гринчель, Б С.Жихаревич, Н.Е Костылева. — СПС «На},™», 1998 С 265-270

12 Public participation in the city management // Abstracts secjnd supplement 08.02 00 Third European Conference on Sustainable Cities & Towns -Hannover, Germany. - 2000 (в соавторстве с Т П Лагуновой, Н С Давыдовой).

Лицензия ЛУ №057 от 12.01.98

---

Подписано в печать 02.06.2003. Формат 60x84 1/16.

Отпечатано на ризографе.

Уч.-изд. л. 2,43. Усл. печ. л. 1,62

Тираж 100. Заказ 175

Издательство Института экономики и управления УдГУ  
426034. Ижевск, ул. Университетская, 1, корп. 4