

Теоретические подходы к анализу финансовых ресурсов муниципальных образований

© 2009 Н.Л. Митина

Брянский филиал Орловской региональной академии государственной службы

Проводится анализ различных подходов к толкованию сущности финансовых ресурсов, обосновываются отличия от категории “денежные средства”, уточняются трактовка и общее представление о финансовых ресурсах местного самоуправления и муниципальных образований.

Ключевые слова: финансовые ресурсы, денежные потоки, местное самоуправление, муниципальное образование.

В российской экономической науке до настоящего времени отсутствует внутреннее единство взглядов по поводу сущностных характеристик понятия “финансовые ресурсы”. Дискуссия о сущности финансовых ресурсов возникла в 1940-е гг., когда финансы были впервые определены как система экономических (производственных) отношений. С этого времени в рамках трудовой теории стоимости сформировались две основные концепции сущности финансов: распределительная и воспроизводственная. Сторонники распределительной концепции финансов (А.Г. Грязнова, Л.А. Дробозина, С.И. Лушин, Е.В. Маркина, В.М. Родионова и др.) утверждают, что финансовые отношения возникают на второй стадии общественного воспроизводства, т.е. исследователи связывают возникновение и функционирование финансов только со стадией распределения, не отрицая взаимообусловленности последней и процессов производства, обмена и потребления¹.

Приверженцы воспроизводственного подхода (Д.С. Моляков, Н.Г. Сычев, Е.И. Шохин и др.) исходят из того, что отношения по поводу формирования финансов возникают не только при перераспределении стоимости общественного продукта и национального дохода, но и во всех сферах его движения. Выражая распределительные отношения, финансы причастны ко всем стадиям процесса воспроизводства, хотя их участие на различных стадиях этого процесса неодинаково: оно эквивалентно доле распределения в каждой фазе, поскольку распределение имеет место и на производственной стадии, и на стадии обмена, и на стадии потребления².

Следствием указанных противоположных позиций являются разные подходы к определению

понятия “финансовые ресурсы” и их составу. Распределительный подход сводится к определению финансовых ресурсов как совокупности денежных средств, находящихся в распоряжении государства и организаций. В рамках воспроизводственного подхода финансовые ресурсы рассматриваются как денежное выражение части валового внутреннего продукта, их сущностные особенности представлены более четко, указано их целевое назначение, но вместе с тем утрачена специфика финансовых ресурсов как части денежного оборота.

Позицию сторонников распределительной концепции финансов наиболее емко выразила профессор В.М. Родионова, которая полагает, что распределение и перераспределение стоимости с помощью финансов обязательно сопровождается движением денежных средств, принимающих специфическую форму финансовых ресурсов. Финансовые ресурсы выступают материальными носителями финансовых отношений. Потенциально финансовые ресурсы образуются на стадии производства, когда создается новая стоимость, поскольку рабочий, стоя у станка, производит не финансовые ресурсы, а продукты труда в товарной форме. Реальное формирование финансовых ресурсов начинается только на стадии распределения, когда стоимость реализована и в составе выручки вычлняются конкретные экономические формы реализованной стоимости³.

По мнению Д.С. Молякова, финансовые ресурсы составляют часть денежных средств, находящихся в обороте предприятия. А в свою очередь денежные фонды - это лишь часть финансовых ресурсов, наиболее стабильная и формируемая в виде фондов целевого использования. Сущность экономической категории “финансовые ресурсы” исследователь раскрывает через их состав, выделяя финансовые ресурсы страны и финансовые ресурсы предприятий. Основным

¹ Подьяблонская Л.М. Государственные и муниципальные финансы: учеб. для студентов вузов, обучающихся по специальностям “Государственное и муниципальное управление”, “Финансы и кредит”. М., 2009. С. 19.

² Моляков Д.С. Финансы предприятий отраслей народного хозяйства: учеб. пособие. М., 2000. С. 26-27.

³ Финансы / В.М. Родионова [и др.]; под ред. В.М. Родионовой. М., 1995. С. 10-11.

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.

Ближе к некоторым современным подходам рассмотрения финансовых ресурсов как денежных потоков подходы сторонников воспроизводственной концепции, считающих, что денежные отношения (равно как и денежные операции) фактически совпадают с финансовыми отношениями (финансовыми операциями), денежные ресурсы - с финансовыми ресурсами. Однако доктора экономических наук Г.Б. Поляк и О.И. Пилипенко отмечают, что категорию финансовых ресурсов нельзя полностью отождествлять с денежными средствами и при определении их сущности целесообразно исходить из их функционального назначения в процессе расширенного воспроизводства валового внутреннего продукта и национального дохода. С этой точки зрения, финансовые ресурсы - это количественная характеристика финансового результата процесса воспроизводства за определенный период, макроэкономический показатель балансового характера, поскольку он может быть представлен в виде суммы как доходов, так и расходов⁴.

Некоторые авторы в учебных пособиях по экономической теории (А.И. Добрынин, Г.П. Журавлева) представляют финансовые ресурсы в качестве составной части понятия "ресурсы", обозначающего все то, чем располагает общество для производства товаров и услуг в виде денежных средств, которые общество выделяет для процесса производства. При этом ученые указывают, что источниками финансовых ресурсов являются инвестиционные средства, ценные бумаги, налоги, денежные сбережения, государственные займы⁵.

Рыночная концепция финансовых отношений и формирования фондов финансовых ресурсов базируется на том, что величина всех финансовых потоков как на макро-, так и на микроуровнях экономики в конечном итоге зависит от объема продаж товаров и услуг, т.е. связана с конъюнктурой рынка и организацией рыночной экономики как единого целостного социально-экономического комплекса⁶.

⁴ Финансы: учеб. для студентов вузов, обучающихся по экономическим специальностям, специальности "Финансы и кредит" (080105) / под ред. Г.Б. Поляка. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2007. С. 24-25.

⁵ Добрынин А.И., Журавлева Г.П. Общая экономическая теория. СПб., 2000. 288 с. (Серия "Краткий курс").

⁶ Государственные и муниципальные финансы: учебник / под общ. ред. И.Д. Мацуляка. М., 2004. 680 с.

Финансово-кредитный энциклопедический словарь рассматривает финансовые ресурсы как совокупность денежных доходов, накоплений и поступлений, имеющихся в распоряжении хозяйствующих субъектов и государства в определенном периоде и предназначенных для расширения производства, материального стимулирования работающих, удовлетворения социальных и военных потребностей, а также для нужд государственного управления. Уточняя сущность данной категории, добавим, что финансовые ресурсы, являясь материальным носителем финансовых отношений, образуются в процессе распределения и перераспределения стоимости валового внутреннего продукта и части национального богатства⁷.

В энциклопедическом словаре, рассматривающем современную рыночную экономику и государственное регулирование экономических процессов, понятие финансовых ресурсов представлено через понятие финансовых потоков как экономической категории, отражающей целенаправленное функционирование финансовых ресурсов. Все виды ресурсов, образующих финансовый поток, находятся в неразрывном единстве сложных взаимосвязей, оцениваются в денежном выражении, в воспроизводственном цикле выступают в различных формах как финансовые ресурсы различных государственных органов, хозяйственных структур и иных субъектов хозяйствования. Государственное регулирование финансовых потоков способствует как более эффективному использованию финансовых ресурсов в структурах различных уровней и всех форм собственности, так и более устойчивой деятельности предпринимательских структур, функционированию потребительского рынка, решению других хозяйственных задач⁸.

Согласно современному экономическому словарю, финансовые ресурсы государства, региона, предприятия, фирмы - совокупность всех видов денежных средств, финансовых активов, находящихся в распоряжении экономического субъекта. Финансовые ресурсы являются результатом взаимодействия поступления и расходов, распределения денежных средств, их накопления и использования⁹.

⁷ Финансово-кредитный энциклопедический словарь / кол. авт.; под общ. ред. А.Г. Грязновой. М., 2004. 1168 с.

⁸ Энциклопедический словарь. Современная рыночная экономика. Государственное регулирование экономических процессов / общ. ред. д-ра экон. наук, проф. В.И. Кушлина, д-ра экон. наук, проф., чл.-кор. РАН В.П. Чичканова. М., 2004. 774 с.

⁹ Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь. 2-е изд., испр. М., 1998. 479 с.

В приведенных определениях имеет место тенденция к отождествлению финансовых ресурсов и денежных средств, вместе с тем существуют значительные отличия категории “финансовые ресурсы” от категории “денежные средства”. Трактовка категории “денежные средства” является более широкой и не связана с образованием финансовых фондов. Денежные средства - важнейший вид финансовых активов, представляющий собой средства в российской и иностранной валютах, легко реализуемые ценные бумаги, платежные и денежные документы¹⁰. Денежные средства являются частью экономических ресурсов и представляют собой аккумулированные в наличной и безналичной формах деньги государства, предприятий, населения и другие средства, легко обращающиеся в деньги, обладающие высоким уровнем ликвидности. А финансовые ресурсы как совокупность фондов денежных средств, находящихся в распоряжении государства, предприятия, организации, создаются в процессе распределения и перераспределения совокупного общественного продукта и национального дохода¹¹.

При многообразии трактовок сущности понятия финансовых ресурсов по отношению к местному самоуправлению, по нашему мнению, необходимо исходить из следующего. Под финансовыми ресурсами местного самоуправления надлежит понимать только такие ресурсы, которые имеют денежную форму в отличие от материальных, трудовых, природных и прочих ресурсов. Финансовые ресурсы являются частью денежных ресурсов, используемых органами местного самоуправления наряду с кредитными ресурсами, денежными доходами населения, оборотными средствами предприятий. Данные финансовые ресурсы имеют собственника в лице органов местного самоуправления, эта часть денежных ресурсов обслуживает процесс общественного воспроизводства (расширенное воспроизводство, материальное стимулирование работающих, социальные нужды и другие общественные потребности) и относится к централизованным финансовым ресурсам.

Согласно Европейской хартии, органы местного самоуправления имеют право на обладание достаточными собственными финансовыми ресурсами, которые должны быть соразмерны предоставленным им полномочиям. Часть финансовых ресурсов должна пополняться за счет местных сборов и налогов, ставки которых органы местного самоуправления вправе устанавли-

вать в пределах, определенных законом. Финансовые системы, на которых основываются ресурсы местных органов самоуправления, должны быть достаточно разнообразными и гибкими, с тем чтобы следовать за реальным изменением издержек, возникающих при осуществлении местными органами своих полномочий. Защита более слабых в финансовом отношении органов местного самоуправления требует ввода процедур финансового выравнивания или эквивалентных мер, направленных на корректировку последствий неравномерного распределения источников финансирования и лежащих на этих органах расходов. Но такие процедуры или меры не должны ограничивать свободу выбора органов местного самоуправления в пределах собственной компетенции¹².

Объективную основу процесса формирования материально-финансовой базы местных органов власти составляют имущественные и неимущественные взаимоотношения органов местного самоуправления с различного рода экономическими субъектами. При функционировании данных отношений выделяются два уравнивающих потока: с одной стороны - товаров и услуг, с другой стороны - денежных платежей, совершаемых в качестве компенсации за товары и услуги. На территории муниципальных образований действует совокупность экономических субъектов - носителей финансовых ресурсов, взаимодействующих и взаимосвязанных с органами местного самоуправления посредством финансовых отношений. Это домашние хозяйства, предприятия (фирмы), неприбыльные хозяйства (бюджетные организации), органы государственной власти.

Как указывает доктор юридических наук, профессор А.Н. Костюков, по своему материальному содержанию финансовые ресурсы местного самоуправления неоднозначны и состоят из централизованной части в виде бюджета, составляющего денежную форму местной казны, и децентрализованной части - финансовых средств, находящихся в хозяйственном ведении или оперативном управлении муниципальных экономических субъектов, и прочих финансовых средств в виде ценных бумаг, принадлежащих органам местного самоуправления, привлеченных, объединенных и заемных денежных средств, выполняющих инвестиционные, стабилизационные и иные задачи финансирования мероприятий местного значения¹³.

¹² Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации: учебник. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2006. 672 с.

¹³ Муниципальное право России: учеб. для студентов вузов, обучающихся по специальностям 030501 “Юриспруденция”, 080504 “Государственное и муниципальное управление” / под ред. А.Н. Костюкова. М., 2007. С. 444.

¹⁰ Финансово-кредитный энциклопедический словарь...

¹¹ Экономический словарь / под ред. А.М. Азрилияна. 2-е изд. М., 2008. 1152 с.

С экономической точки зрения, бюджет муниципального образования (местный бюджет) представляет собой систему экономических отношений, посредством которой на основе заранее составленного плана формируется и используется фонд денежных средств, принадлежащий местным органам власти и предназначенный для финансового обеспечения возложенных на них задач и функций.

Вместе с тем, на наш взгляд, понятие “финансовые ресурсы муниципальных образований” шире, чем понятие “финансовые ресурсы местного самоуправления”. Поскольку одним из главных элементов, характеризующих муниципальное образование, является территория, в пределах которой осуществляется местное самоуправление, при определении сущности и состава финансовых ресурсов муниципального образования следует исходить из представления обо всех финансовых ресурсах, образующихся и используемых на его территории. Понятие “финансовые ресурсы муниципальных образований” должно отражать все стороны созданной и перераспределенной на данной территории части национального дохода, необходимой для удовлетворения текущих и инвестиционных потребностей, что предполагает принадлежность их различным собственникам.

Хозяйствующие субъекты (организации различных форм собственности и индивидуальные предприниматели), а также физические лица (резиденты и нерезиденты Российской Федерации), домохозяйства часть своих доходов направляют в бюджетную систему в виде налогов и других платежей. За счет части этих средств формируются собственные (налоговые и неналоговые) доходы местных бюджетов. Финансовые средства органов государственной власти направляются в местные бюджеты по каналам межбюджетного регулирования (в виде дополнительных к установленным федеральным законодатель-

ством нормативам отчислений от налоговых доходов, а также в виде дотаций, субсидий, субвенций и иных средств финансовой помощи). Муниципальные образования активно используют финансовые ресурсы кредитной системы, привлекая их в виде муниципальных займов. Размещая муниципальные ценные бумаги, муниципальные образования мобилизуют в свое распоряжение финансовые ресурсы фондового рынка.

Непосредственное управление финансовыми ресурсами муниципального образования осуществляют местные финансовые органы - это исполнительно-распорядительные органы муниципальных районов, городских округов, городских и сельских поселений, обеспечивающие (в рамках предоставленных полномочий) проведение единой государственной финансовой политики и осуществляющие общее руководство финансовыми ресурсами на территории.

Экономическая основа деятельности местного самоуправления является одним из его главных базисных элементов и представляет собой совокупность находящегося в муниципальной собственности имущества, средств местных бюджетов и имущественных прав муниципальных образований. Обеспечивая хозяйственную самостоятельность, она служит удовлетворению потребностей населения муниципальных образований, созданию условий его жизнедеятельности. Финансовая составляющая экономической основы способствует консолидации финансовых ресурсов в распоряжении органов власти муниципальных образований, создает финансовую базу для решения вопросов местного значения и поддержания отдельных компонентов муниципального хозяйства и экономики. Финансовые ресурсы имеют первостепенное значение, поскольку являются единственным видом ресурсов, который с минимальным временным разрывом может быть преобразован в любой другой ресурс¹⁴.

Поступила в редакцию 06.11.2009 г.

¹⁴ Игнатов В.Г., Рудой В.В. Местное самоуправление. Ростов н/Д, 2003. С. 196.