

ФИНАНСЫ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ КАК ОБЪЕКТ ИССЛЕДОВАНИЯ

Старченко Е.Н.

*Новокузнецкий институт (филиал) ФГБОУ ВПО «Кемеровский государственный университет»,
Новокузнецк, e-mail: starchenko-elena@yandex.ru*

Настоящая статья посвящена исследованию категории «финансы муниципальных образований». Рассмотрены точки зрения различных авторов на проблему определения структуры финансовой системы. Сделан вывод о ее неоднозначной трактовке. Автор предлагает рассматривать финансовую систему и с точки зрения уровня публичной власти: государство, регион и муниципальное образование; исходя из тех задач, которые стоят перед соответствующим уровнем. Рассмотрено понятие «муниципальные (местные) финансы». Автором акцентировано внимание на нетождественность понятий «муниципальные (местные) финансы» и «финансы муниципальных образований». Первое понятие ассоциируется, в первую очередь, с уровнем бюджетной системы; а второе понятие – с местным бюджетом и финансами хозяйствующих субъектов, функционирующих для решения вопросов местного значения в целях повышения качества жизни проживающего в данном муниципальном образовании населения. В статье определена необходимость комплексного и системного исследования категории «финансы муниципальных образований», поставлены задачи исследования.

Ключевые слова: финансы, финансовая система, муниципальные(местные) финансы, бюджет, финансы муниципальные образования, экономическая основа, публичная власть

MUNICIPAL FINANCE AS A RESEARCH SUBJECT

Starchenko E.N.

*Novokuznetsk branch-institute of Federal State Budget Educational Institution of Higher Education
Kemerovo State University, Novokuznetsk, e-mail: starchenko-elena@yandex.ru*

This article is devoted to the research category «finance municipalities». Consider the point of view of various authors to the problem of determining the structure of the financial system. The conclusion about its ambiguous interpretation. The author proposes to consider the financial system and in terms of the level of public authorities: the state, regions and municipalities; based on the challenges faced by the appropriate level. The concept of «municipal (local) finances». The author accented attention to the non-identity concepts of «municipal (local) finances» and «finances of municipalities». The first concept is associated primarily with the level of the budget system; and the second term – to the local budget and finance economic entities functioning to address local issues in order to improve the quality of life living in the municipality population. The paper identified the need for a comprehensive and systematic research category finance municipalities' set objectives of the study.

Keywords: finance, financial system, municipal (local) finance, budget, finance municipalities, the economic basis, public power

Финансы в силу выполняемых функций (распределительной и контрольной) являются инструментом воздействия на социально-экономические процессы, протекающие в обществе, тем самым влияя на развитие страны и отдельных территорий ее образующих. Стоит отметить, что категория «финансы» исследуется на протяжении нескольких столетий, меняя свое содержание. Во всем многообразии учебной и научной литературы по вопросу сущности термина «финансы» до сих пор отсутствует единство мнений. Первоначально, в XIII-XV вв. он обозначал денежный платеж, а с XVI по XIX в. финансы стали связывать с формированием государственных доходов и их расходованием [13]. В настоящее время, большинство авторов под финансами понимают совокупность денежных отношений по поводу распределения стоимости валового внутреннего продукта, доходов от внешнеэкономической деятельности и ча-

сти национального богатства, в результате которого формируются денежные доходы, поступления и накопления у отдельных субъектов хозяйствования, государства, используемые в дальнейшем для решения экономических и социальных задач [13]. В данном определении авторы упускают категорию муниципальных финансов для упрощения отражения участия финансов в процессе распределения, затем, трактуя распределительный характер через формирование и использование денежных доходов, поступлений и накоплений субъектов хозяйствования, государства и муниципальных образований.

В настоящее время категорию финансов рассматривают с точки зрения различных субъектов, как правило, государства, региона, муниципалитетов, предприятий и организаций, домашних хозяйств. И, если при рассмотрении сущности финансов, различные авторы и приходят к некоему кон-

сенсусу, определяя их характерные черты (денежный и распределительный характер, совокупность отношений), то при рассмотрении строения финансовой системы мнения различных авторов расходятся по ряду существенных аспектов.

Финансовую систему можно рассматривать двояко: с точки зрения совокупности организованных и взаимосвязанных финансовых отношений в обществе, выделяя при этом сферы, звенья и элементы; а также, с точки зрения финансовой инфраструктуры, как совокупность взаимосвязанных и взаимодействующих частей, звеньев, элементов, непосредственно участвующих в финансовой деятельности и способствующих ее осуществлению [12].

Классифицируя сферы и звенья финансовой системы, некоторые авторы учебной литературы, например Загородников С.В., Лушин С.И., Слепов В.А., Ковалев В.В., Ковалева Т.М., Кузнецова Е.И., Поляк Г.Б., Самсонов Н.Ф. и др., в качестве классификационного признака выбирают степень централизации финансов (централизованные финансы, как правило, представлены государственными и муниципальными; а децентрализованные финансы, как правило, финансами предприятий и организаций и финансами домашних хозяйств). Ряд авторов (Шуляк П.Н., Белотелова Н.П., Федулова С.Ф., Романовский М.В., Врублевский О.В., Сабанти Б.М., Грязнова А.Г., Лупей Н.А., Соболев В.И. и др.) используют такой классификационный признак, как роль субъекта в общественном воспроизводстве, деля финансовую систему на следующие сферы: финансы субъектов хозяйствования, а также государственные и муниципальные (местные) финансы. Стоит отметить, что не все авторы в состав финансовой системы включают финансы домашних хозяйств, мотивируя тем, что они не участвуют в экономическом процессе воспроизводства. В качестве элементов финансовой системы, определяемых лишь отдельными авторами, выступают фонды страхования, финансы страховой сферы, страховой рынок страхования, кредитование, фондовый рынок и другие.

Дискуссионным является вопрос о выделении соответствующих звеньев в сфере централизованных финансов. В современной учебной литературе на этот счет существует несколько точек зрения: ряд авторов (Романовский М.В., Врублевский О.В., Сабанти Б.М., Лупей Н.А., Соболев В.И., Ковалев В.В., Шуляк П.Н., Федулова С.Ф. и др.) относят к централизованным финансам государственные и муниципальные (местные) финансы; другие авторы (Балобанов А.И.,

Балобанов И.Т.) определяют в системе централизованных финансов общегосударственные и территориальные финансы; авторы Вахрин П.И. и Нешиной А.С. дают централизованным финансам общее наименование общегосударственных финансов, подразумевая, в том числе, и местный бюджет; аналогичным образом поступают и авторы учебника под редакцией И.Д. Мацкуляка [8]. Кроме отмеченных точек зрения в учебной литературе существуют понятия «публичные» финансы (Барулин С.В. [3]), «государственные финансы (Бобошко Н.М., Проява С.М. [4]), «финансы государства» (Галицкая С.В., Владимиров М.П. и др. [6; 7]).

Общими чертами всех вышеперечисленных трактовок является то, что авторы, так или иначе, говорят о бюджетной системе РФ и ее уровнях; большинство авторов включают в подсистему централизованных финансов государственный кредит. Терминология, используемая авторами разнообразна, даже при тождественном наполнении (например, «государственные финансы» и «финансы государства»).

Продолжая вопросы терминологии в части определения сфер и звеньев финансовой системы, хотелось бы отметить еще один проблемный вопрос. В учебной и научной литературе используются термины «территориальные финансы», «муниципальные (местные) финансы» и «финансы муниципального образования», при этом два последних, как правило, рассматриваются в качестве тождественных. Считаем, что данные понятия идентифицировать не верно; их можно рассматривать и соотносить друг с другом как целое и его часть. Начнем с понятия «территориальные финансы».

Единства мнений здесь, также, не наблюдается. Авторы Бабич А.М. и Павлова Л.Н. подразумевают под территориальными финансами региональные финансы (финансы субъектов Российской Федерации) в совокупности с муниципальными (местными) финансами, считая характерной чертой то, что они реализуются в рамках субъектов Российской Федерации в пределах их компетенции в вопросах законодательного регулирования, организации и управления финансовыми потоками [1]. При этом под финансами субъектов РФ ими понимаются средства бюджета субъекта РФ; государственные ценные бумаги, принадлежащие органам государственной власти субъекта; а также другие денежные средства, находящиеся в собственности субъекта. Авторы отмечают, что в широком смысле финансы субъекта Федерации включают и консолидированный бюджет субъекта, т.е. в том числе и местные бюджеты муниципальных

образований, находящихся на территории указанного субъекта. Муниципальные финансы определяются по аналогии с региональными, включая в свой состав средства местного бюджета; государственные и муниципальные ценные бумаги, принадлежащие органам местного самоуправления; а также другие денежные средства, находящиеся в муниципальной собственности. При этом муниципальные финансы определены как совокупность экономических отношений, одним из участников которых является орган местного самоуправления, складывающихся по поводу образования и использования средств местного бюджета и местных внебюджетных фондов в интересах населения конкретного муниципального образования, и организуемых муниципальными финансово-кредитными институтами.

Можно сделать вывод, что в соответствии с одной из точек зрения трактовка понятия «территориальные финансы» объединяет в себе региональные и муниципальные финансы, акцентируя внимание на централизованных финансах, в том числе бюджетной системе.

Другой точки зрения придерживается Поляк Г.Б. [14], понимая территориальные финансы как систему экономических отношений, посредством которой распределяется и перераспределяется национальный доход, фонд денежных средств, используемых на экономическое и социальное развитие территорий. Значимо, что указанный автор в состав территориальных финансов кроме территориальных бюджетов (республиканские в составе РФ, краевые, областные и окружные бюджеты, бюджеты районов, городов, поселков, сельских поселений) включает и финансы субъектов хозяйствования, используемые для удовлетворения территориальных потребностей, разделяя при этом финансовые ресурсы предприятий, находящихся в муниципальной собственности и финансовые ресурсы иных предприятий, фирм, организаций. Автор акцентирует внимание на том, что территориальные финансы обеспечивают финансирование широкого круга мероприятий, связанных с социально-культурным и коммунально-бытовым обслуживанием населения.

Схожей точки зрения придерживаются авторы Мацкуляк И.Д., Быстряков А.Я. и Ларина С.Е. [8], трактуя территориальные финансы как совокупность региональных и местных (муниципальных) финансов, финансов предприятий (организаций) и финансов населения, используемых для удовлетворения территориальных потребностей. Указанные авторы определяют territori-

альные финансы как систему экономических отношений между бюджетами различного уровня, а также хозяйствующими субъектами, складывающаяся с учетом государственно-бюджетного устройства, посредством которой распределяется и перераспределяется национальный доход для экономического и социального развития территорий. Главной составной частью территориальных финансов авторы считают региональные финансы, включающие региональные бюджеты (бюджеты республик, краевые, областные и окружные бюджеты, бюджеты районов, городских округов, городских и сельских поселений) и региональные внебюджетные фонды. Исследуя проблему территориальных финансов, авторы дают определение муниципальным (местным) финансам, трактуя их как совокупность социально-экономических отношений, возникающих при формировании, распределении и использовании финансовых ресурсов для решения задач местного значения. При этом в систему муниципальных финансов включаются средства местного бюджета, государственные и муниципальные ценные бумаги, принадлежащие органам местного самоуправления, финансы самостоятельных хозяйствующих субъектов муниципального образования: муниципальных унитарных предприятий, предприятий и организаций других форм собственности, финансы населения, направляемые на развитие территории.

Последняя точка зрения позволяет сделать вывод о том, что в настоящее время среди авторов научной и учебной литературы отсутствует единое мнение о трактовке такого понятия, как муниципальные (местные) финансы. Большинство авторов, в том числе и Белоножко М.Л. и Скифская А.Л. [9] рассматривают муниципальные (местные финансы) как совокупность денежных отношений по поводу формирования и исполнения местных бюджетов. Данное понимание полностью совпадает с местным уровнем бюджетной системы.

Не отрицая точки зрения авторов, отождествляющих муниципальные финансы с уровнем бюджетной системы, считаем, что это лишь часть категории называемой «финансы муниципального образования», как раз и включающей в себя и местные бюджеты, и финансы хозяйствующих субъектов, и финансов домохозяйств, направленных на социально-экономическое развитие муниципального образования. По аналогии, можно определить и состав финансов региона, а также финансов государства. Значимыми признаками в данном понимании являются: территориальность

и необходимость решения поставленных задач (компетенция и возложенные полномочия). Фактически, речь идет о трактовке финансовой системы с точки зрения уровня публичной власти: государство, регион и муниципальное образование. Исходя из тех задач, которые стоят перед соответствующим уровнем власти.

Уровень муниципального управления наиболее приближен к населению и является ключевым в системе публичной власти [2]. Решение задач, возложенных на местный уровень власти, требует соответствующей экономической, в том числе финансовой, основы, а в условиях ограниченности ресурсов, предъявляет повышенные требования к ее рациональному и эффективному использованию. В первую очередь, в данном контексте, обычно говорят о сбалансированности местного бюджета, о необходимости обеспечения и расширения собственных источников доходов, как налоговых, так и неналоговых. Как правило, ряд авторов дают перечень общих рекомендаций по улучшению финансового положения территорий; ряд авторов концентрируют свое внимание на конкретных инструментах финансово-экономического характера, позволяющих эффективно использовать и возобновлять имеющиеся ресурсы территорий, например, исследуя институт платности природопользования, который в России состоит из двух видов платежей – за право пользоваться природными ресурсами (экологические налоги и сборы: на добычу полезных ископаемых, водный, земельный, сборы за пользование объектами животного мира и т.д.), а также за негативное воздействие на окружающую среду (плата за НВОС) [5, с. 28-30]. При этом обосновывая очевидную необходимость реформирования механизма реализации принципа платности природопользования в России [15, с. 265], что наряду с другими уровнями, неизбежно, затрагивает и финансы муниципальных образований.

Финансовые ресурсы муниципального образования (исходя из трактовки финансов муниципального образования, приведенной выше) представляют собой денежные доходы, накопления и поступления, находящиеся в собственности или распоряжении субъектов хозяйствования или органов местного самоуправления и используемые ими для решения вопросов местного значения (или иных возложенных полномочий) в целях обеспечения дальнейшего социально-экономического развития муниципального образования и повышение качества жизни проживающего на его территории населения.

Актуальным является и вопрос о выборе соответствующего финансового механизма, применяемого для поставленных перед местным уровнем власти задач. Как известно, политологи разделяют общество на три основных сектора, каждому из которых отведены своя роль и своя функция: первый сектор – власть (функция власти, политическая функция); второй сектор – бизнес (хозяйственная функция); третий сектор – гражданское общество (общественная функция, самоорганизация граждан для решения значимых социальных и иных задач, требующих совместных усилий). Особенность местного уровня состоит в том, что оно (единственное в системе органов публичной власти) выполняет в равной мере все три перечисленные функции. [11] Выбираемый механизм при выполнении хозяйственной функции может различаться, в том числе, например, от избранного способа решения задач местного самоуправления, который может быть следующим [10]: привлечение частных хозяйствующих субъектов для предоставления муниципальных услуг; механизмы частно-публичного партнерства; организация межмуниципальной хозяйственной кооперации путем заключения межмуниципальных соглашений и создания межмуниципальных хозяйственных обществ; создание собственных хозяйствующих субъектов в предусмотренных законодательством организационно-правовых формах и участие в хозяйствующих субъектах смешанной формы собственности; заключение гражданско-правовых договоров с хозяйствующими субъектами иных публично-правовых образований (других муниципальных образований – поселений, муниципальных районов и городских округов, а в отдельных случаях – и государственными хозяйствующими субъектами, оказывающими соответствующие услуги (работы)); заключение и исполнение соглашений о делегировании (в т.ч. взаимном) полномочий по решению вопросов местного значения между различными типами муниципальных образований.

Стоит отметить, что в условиях реформы местного самоуправления, в условиях все большей централизации финансовых ресурсов государства, исследование финансов муниципальных образований, в том числе взаимосвязей и взаимозависимостей, возникающие в процессе функционирования и взаимодействия различных звеньев финансовой системы муниципальных образований, является как никогда актуальным. При этом востребованным является не только исследование и формирование понятийно-терминологического аппарата, раз-

работка методологической основы функционирования и взаимодействия различных звеньев финансовой системы муниципальных образований; исследование и разработка организационного механизма управления финансовой системой муниципального образования; но и выработка научно-обоснованных практических рекомендаций, направленных на повышение финансовой обеспеченности муниципальных образований и эффективности муниципального хозяйства.

Публикация подготовлена в рамках под-держанного РГНФ научного проекта №15-32-01264.

Список литературы

1. Бабич А.М., Павлова Л.Н. Государственные и муниципальные финансы: Учебник для вузов. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2012. – 703 с.
2. Бабун Р.В., Старченко Е.Н. Функции и организационные структуры администраций городов в условиях реформ. // Вестник Кемеровского государственного университета (журнал теоретических и прикладных исследований). – Кемерово: ГОУ ВПО «Кемеровский государственный университет». – 2005. – № 3 (23). – С. 120–124.
3. Барулин С.В. Финансы: учебник. – М.: КНОРУС, 2010. – 640 с.
4. Бобошко Н.М., Проява С.М. Финансово-кредитная система: учеб. пособие. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2014. – 234 с.
5. Вержицкий Д.Г., Старченко Е.Н. Условия развития рыночных институтов экологизации экономики региона: монография. – М.: Русайнс, 2015. – 132 с.
6. Владимиров М.П., Темиров В.С., Теунаев Д.М. Финансы: учеб. пособие. – М.: Кнорус, 2006. – 280 с.
7. Галицкая С.В. Финансы. Конспект лекций: учеб. пособие. – М.: Эксмо, 2007. – 336 с.
8. Государственные и муниципальные финансы: Учебник. – Изд. 2-е, доп. и перераб. / Под общ. ред. И.Д. Мацкуляка. – М.: Изд-во РАГС, 2007. – 640 с.
9. Государственные и муниципальные финансы: учебник / М.Л. Белоножко, А.Л. Скифская. – СПб: ИЦ «Интермедия», 2014. – 208 с.
10. Маркварт Эмиль. Организация и управление хозяйственной деятельностью муниципальных образований (Вопросы теории и практики): Автореф. дис. д-ра экон. наук. – М. – 2012. – 38 с.
11. Старченко Е.Н. Совершенствование организационных структур администраций городов в условиях реформы местного самоуправления / диссертация на соискание ученой степени кандидата экономических наук / Кемеровский государственный университет. Кемерово, 2007. – С. 13.
12. Финансово-кредитный энциклопедический словарь. [Электронный ресурс] // Под общ. ред. А.Г. Грязновой. – М.: Финансы и статистика, 2002. – Режим доступа: http://finance_loan.academic.ru/1874 (дата обращения 26.11.15).
13. Финансы: учебник / А.Г. Грязнова, Е.В. Маркина, М.Л. Седова и др.; под ред. А.Г. Грязновой, Е.В. Маркиной. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Финансы и статистика, 2012. – 496 с.
14. Финансы: учебник для студентов вузов, обучающихся по экономическим специальностям, специальности «Финансы и кредит» (080105) // Под ред. Г.Б. Поляка. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2008. – 703 с.
15. Часовников С.Н., Старченко Е.Н., Вержицкий Д.Г. Формирование рыночных механизмов экологического рынка промышленно-развитых регионов (на примере Кемеровской области) // Вестник Кемеровского государственного университета. – 2014. – № 3-3 (59). – С. 263–271.