Захарчук Екатерина Александровна. Социально-экономические условия формирования финансовой устойчивости муниципальных образований : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 : Екатеринбург, 2004 195 c. РГБ ОД, 61:04-8/3841

**Содержание к диссертации**

Введение

ГЛАВА 1. Финансовая устойчивость муниципальных образований как объект научного исследования. 11

1.1. Сущность финансовой устойчивости муниципального образования как экономической категории . 11

1.2. Условия, факторы и источники финансовой устойчивости территории. 36

ГЛАВА 2. Методология оценки финансовой устойчивости муниципального образования 69

2.1. Критерий финансовой устойчивости муниципального образования 69

2.2. Оптимизация показателей финансовой устойчивости муниципального образования. 93

ГЛАВА 3. Правовые и организационно-экономические условия регулирования финансовой устойчивости муниципальных образований 113

3.1. Роль правового регулирования финансовой устойчивости муниципальных образований 113

3.2. Развитие правовых и организационно-экономических условий финансовой устойчивости муниципальных образований в процессе реформы местного самоуправления 130

3.3. Интеграционные процессы и их роль в повышении финансовой устойчивости муниципальных образований, 147

ЗАКЛЮЧЕНИЕ 158

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК 166

ПРИЛОЖЕНИЯ 181

**Введение к работе**

Актуальность темы диссертационного исследования. С принятием в 1993 году Конституции Российской Федерации местное самоуправление приобрело статус независимого уровня власти и, как следствие, экономическую свободу при реализации своих полномочий. Бурное развитие рыночных отношений в обществе, расширение самостоятельности и ответственности муниципальных органов власти за результаты функционирования подведомственных им территориальных образований поставили перед ними задачу поддержания жизнеобеспечения территории в определенных параметрах устойчивости. Однако несовершенство организации общественного сектора и особенно бюджетной и налоговой систем, неэффективность использования финансовых ресурсов, неразграниченность расходных полномочий между уровнями власти породили множество острых, а порой и неразрешимых проблем, вставших перед главами муниципальных образований.

Реформирование системы местного самоуправления, начатое с принятием в 2001 году «Программы развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года», призвано устранить существующие проблемы в формировании необходимого финансово-экономического фундамента, достаточного для обеспечения реальной самостоятельности при осуществлении местными органами власти собственных и делегированных им полномочий. Расширение финансовой базы местных бюджетов, четкое закрепление полномочий за местным самоуправлением, уменьшение зависимости местных властей от региональных, повышение ответственности должностных лиц муниципалитетов - все это с принятием новой редакции закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» №131-Ф3 от 6 октября 2003 г. позволит сформировать благоприятные социально-экономические условия для развития муниципальных образований. Несмотря на огромное влияние государственной экономической политики на состояние финансовой обеспеченности

муниципалитетов, нельзя недооценивать роль местных органов власти в управлении процессом формирования стабильной финансовой базы.

Все возрастающее значение в этих условиях приобретает объективная оценка состояния и потенциальных возможностей развития муниципальных образований. На сегодняшний день в экономической науке не существует какого-либо единого показателя или индикатора, характеризующего выживаемость и стабильность развития территории. На наш взгляд, финансовая устойчивость муниципальных образований может выступать именно таким индикатором.

Среди экономистов нет единого мнения в вопросах определения сущности и содержания экономической категории «финансовая устойчивость муниципальных образований» несмотря на достаточно широкое использование этого термина. Финансовая устойчивость достаточно подробно исследуется на уровне предприятий, а на уровне территорий отождествляется с устойчивостью бюджета. Кроме того, до сих пор не решена проблема оценки финансовой устойчивости муниципального образования, что, соответственно, не позволяет определить оптимальные параметры его функционирования.

Теоретическая и практическая значимость исследований проблем финансовой устойчивости муниципальных образований в условиях растущей децентрализации финансовых ресурсов очевидна. Все вышеизложенное и определяет актуальность данной диссертационной работы.

Степень изученности проблемы исследования. Общетеоретические вопросы сущности финансов и финансовой устойчивости, факторов на нее влияющих, рассматриваются в трудах Азрилияна А.Н., Александрова A.M., Балихиной Н.В., Боголепова М.И., Дробозиной Л.А., Дьяченко В.П., Иваницкого В,П., Колесниковой Н.А., Красновой Т.Г., Крейниной М.Н., Маршака В.Д., Панскова В.Г., Пешиной Э.В., Поляковой О.А., Пыховой И.А., Родионовой В.М., Сорокиной Е.Д., Татаркина А.И. и др. Проблема обеспечения финансовой устойчивости муниципальных образований практически не изучалась отечественной наукой в советский период. Функционирование

муниципалитетов при административно-командной системе управления экономикой не порождало проблему выбора в решении вопросов обеспечения финансовой устойчивости, п оскольку средства передавались из вышестоящих бюджетов на безвозмездной и безвозвратной основе для целевого финансирования.

Проблемам оценки финансовой устойчивости экономических систем разного уровня посвящены работы Кириной Ю.В., Ковалева В.В., Корнай Я., Кучина Б.Л., Львова Н.В., Трунова С.А., Маршака В.Д., Маршаловой А.С., Марчука Е.А., Кашуна Т.А., Поляка Г.Б., Поляковой О.А., Шеремета А.Д., Сайфулина Р.С. и др. Значимость этих исследований трудно переоценить, но многие из них посвящены оценке финансовой устойчивости лишь на уровне предприятий. Российские ученые в настоящее время стоят перед дилеммой: либо некритически заимствовать основные идеи в оценке финансовой устойчивости территориального образования у представителей зарубежных школ, либо, учитывая особенности российской действительности, привнести в трактовку финансовой устойчивости свой методологический подход.

Проблемы правового регулирования вопросов, связанных с формированием финансовой устойчивости территориальных образований, рассмотрены в трудах Бедина Б.М., Белоусовой Е.В., Бялкиной Т.М., Васильева В.И., Выдрина И.В., Костюкова А.Н., Копысовой С.Г., Поповой С.С., Сергеева А.А., Субботиной Е.Е., Трунова С.А., Чернышева М.А., Шугриной Е.С. и др. Анализу местного самоуправления как социального института посвящено значительное число вышедших в последние годы научных работ. Их авторы обычно рассматривают вопросы организационных, территориальных, финансово-экономических основ местного самоуправления и все более остро ставят проблемы, связанные с функционированием муниципальных образований и требующие законодательного изменения нормативно-правовых актов, регулирующих данную сферу.

Объектом исследования выступают муниципальные образования Российской Федерации.

**6 Предмет исследования**- социально-экономические отношения **и**связи по формированию финансовой устойчивости муниципальных образований.

**Цель и задачи исследования.**Целью исследования является разработка концептуальных основ формирования финансовой устойчивости муниципальных образований на основе комплексной оценки социально-экономических условий функционирования территорий данного уровня.

Поставленная цель обусловила необходимость решения следующих основных задач:

1. Обобщить теоретико-методологические подходы к определению экономической сущности финансовой устойчивости муниципальных образований.
2. Провести классификацию типов финансовой устойчивости муниципальных образований на основе существующих разработок в этой области.
3. Выделить условия и факторы, а также способы их воздействия на финансовую устойчивость муниципальных образований, выявить основные и дополнительные источники ее формирования.
4. Обосновать критерий финансовой устойчивости и на этой основе предложить систему показателей, позволяющую наиболее адекватно определить тип финансовой устойчивости муниципальных образований.
5. Определить роль и возможности организационно-правовых мер в обеспечении финансовой устойчивости муниципальных образований и их изменение в процессе реформы местного самоуправления в Российской Федерации.

**Теоретическая и методологическая основа исследования.**Теоретико-методологическую основу диссертационного исследования составили фундаментальные положения и прикладные исследования известных отечественных и зарубежных ученых, а также научно-исследовательских организаций, по вопросам теории устойчивости экономических систем и финансовой обеспеченности территорий.

Основные методы исследования. В зависимости от решения конкретных задач в ходе исследования были использованы такие теоретические методы формирования научного знания, как методы логического и сравнительного анализа, методы анализа и синтеза, абстракции, наблюдения.

В процессе выявления основных тенденций и закономерностей, подготовки научных рекомендаций и предложений была использована методология системного подхода. Работа также базируется на таких методах научного исследования, как социологические (опрос), методы экспертных оценок, классификации, систематизации, типологии и др.

Информационная база исследования. В процессе исследований и разработки методологических рекомендаций использовались нормативно-правовые акты Российской Федерации, субъектов Федерации и органов местного самоуправления; материалы статистической отчетности Государственного комитета по статистике России; данные, опубликованные в отечественных монографиях и статьях, в учебной литературе, периодической печати и на интернет-страницах; материалы социологического опроса руководителей муниципальных образований Уральского федерального округа, проведенного автором.

Диссертационное исследование реализуется в следующих научных положениях и результатах:

1. Предложен авторский вариант трактовки сущности экономической категории финансовой устойчивости муниципальных образований, особенностью которого является акцент на целевую ориентацию, заключающуюся в улучшении качества жизни населения за счет эффективного функционирования финансовых ресурсов территории независимо от их источников.
2. Осуществлена классификация факторов и условий, воздействующих на финансовую устойчивость муниципальных образований, с точки зрения возможности влияния на них органов местного самоуправления;

s систематизированы источники финансовой устойчивости муниципальных образований и раскрыто содержание их составляющих.

1. Обоснован критерий финансовой устойчивости муниципальных образований краткосрочного и долгосрочного характера и разработана система показателей, позволяющая объективно оценить тип финансовой устойчивости с позиций качества жизни населения, эффективности и сбалансированности потоков финансовых ресурсов на территории.
2. Выделено влияние существующих организационно-правовых условий, **а**также обозначены основные направления изменений в обеспечении финансовой устойчивости муниципальных образований в процессе реформирования местного самоуправления в Российской Федерации.

Указанные положения соответствуют п.п. 1.2 и 1.7 Паспорта специальностей ВАК.

**Практическая значимость работы.**Материалы диссертации, предложения и выводы исследования могут быть использованы:

органами государственной власти при разработке региональных программ развития муниципальных образований;

органами местного самоуправления для повышения эффективности управления местными финансами в целях улучшения благосостояния территорий;

в учебном процессе при чтении курсов: «Муниципальная экономика», «Основы местного самоуправления», «Финансы территорий».

**Апробация работы.**Основные результаты исследования включены в научно-исследовательские работы Института экономики УрО РАН за 2001-2003 гг., в том числе: «Развитие финансового потенциала территорий посредством оптимизации использования рыночных механизмов и государственного регулирования», «Стратегия и факторы повышения финансовой устойчивости и инвестиционной активности территорий», «Государственное регулирование в системе обеспечения финансовой достаточности и укрепления инвестиционного потенциала территорий».

Положения диссертационной работы докладывались на Всероссийской научно-практической конференции, г. Курган, 16-17 марта 2000г.; Межрегиональной научно-практической конференции, г. Екатеринбург, 25-26 апреля 2000г.; Форуме молодых ученых, г. Екатеринбург, 2000г.; Межрегиональной научно-практической конференции, г. Курган, 15-16 марта 2001г.; аспирантских чтениях в Институте экономики УрО РАН, г. Екатеринбург, апрель 2001г.; Международных экономических конференциях, г. Екатеринбург, 20-21 июня 2001г.; г. Екатеринбург, 13-14 февраля 2003 г.; г. Пермь, 28-29 мая 2003 г.

Отдельные положения работы были использованы при подготовке аналитического доклада «Реализация в Тюменской области Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» от 04.07.2003 г. №95-ФЗ».

Публикации. Результаты научного исследования нашли отражение в 13 научных публикациях общим объемом 4,3 п.л. (авторские), в том числе в 7 статьях, 6 тезисах докладов конференций различного уровня.

Объем и структура работы. Диссертационная работа состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованной литературы и приложений. Диссертация изложена на 185 страницах машинописного текста, включающего 9 таблиц, 8 рисунков и 7 приложений. Список использованной литературы содержит 164 наименования.

Во введении обоснована актуальность выбранной темы, дана оценка разработанности проблемы, характеристика объекта и предмета исследования, сформулированы цель и задачи диссертационной работы и ее теоретико-методологические основы, содержится информация об апробации работы и ее практическом применении, представлена краткая характеристика основных научных положений, выносимых на защиту.

В первой главе «Финансовая устойчивость муниципальных образований как объект научного исследования» на основе обобщения результатов

теоретических исследований отечественных ученых в области изучения затрагиваемых категорий предложен авторский вариант определения понятия финансовой устойчивости на уровне муниципальных образований. В соответствии с предложенным определением проведена классификация финансовой устойчивости территории, выявлены условия и факторы, а также источники ее формирования.

**Во второй главе**«Методология оценки финансовой устойчивости муниципального образования» рассмотрены оценочные признаки, которые возможно использовать в качестве критериев финансовой устойчивости территории. Предложена система показателей, характеризующих тип финансовой устойчивости через призму выделенных критериев.

В **третьей**главе «Правовые и организационно-экономические условия регулирования финансовой устойчивости муниципальных образований» рассматриваются причины, препятствующие в настоящее время достижению финансовой устойчивости на территории муниципальных образований. Проанализированы изменения условий формирования финансовой устойчивости муниципальных образований в связи с проводимой реформой местного самоуправления. Рассмотрены горизонтальная и вертикальная формы территориальных интеграционных процессов, их влияние на повышение финансовой устойчивости муниципальных образований.

**В заключении**сформулированы основные выводы и результаты проведенного исследования, оценены перспективы дальнейшего изучения проблемы.

и **ГЛАВА 1. Финансовая устойчивость муниципальных образований как объект научного исследования**

**1.1. Сущность финансовой устойчивости муниципального образования как экономической категории**

Проблема финансовой устойчивости территории для российской экономической науки достаточно новая, а, следовательно, и мало исследованная. Она возникла, с одной стороны, как закономерная реакция на развитие рыночных отношений в обществе, расширение самостоятельности и ответственности муниципальных органов власти и управления за результаты функционирования подведомственных им территориальных образований. С другой стороны - финансовая устойчивость становится необходимым условием перехода территорий на модель устойчивого социально-экономического развития, сбалансированного их функционирования в условиях оптимального сочетания государственных и рыночных регуляторов.

Рассматривая территорию как определенную природно-ресурсную, производственную и социально-экономическую систему, есть необходимость особо подчеркнуть следующее обстоятельство. Территория как система может выступать в качестве объекта исследования только в единстве своих многообразных характеристик: природно-климатических, ресурсных, производственных, кадровых, демографических, финансовых и др. Не ставя задачи раскрыть все системообразующие характеристики территории, необходимо особо выделить и проанализировать ее финансовую устойчивость.

Важность такого подхода обусловлена тем, что при проведении оценки финансового состояния территории появляется возможность дать ей полную и объективную характеристику, выявить направленность развития, специфику, цели и способы их реализации. Финансовую устойчивость территории можно с определенной долей условности оценивать как показатель (индикатор)

выживаемости и основу стабильности, что крайне важно в условиях современной рыночной экономики.

Исследование финансовой устойчивости муниципальных образований предполагает, прежде всего, объективную оценку состояния территории, ее научный анализ. По нашему мнению, именно недостаточная исследованность экономической сущности территории стала причиной замедленного развития местного самоуправления, а в результате этого до сих пор не решены многие проблемы, связанные, в том числе, с финансовыми отношениями на муниципальном уровне. Значительно большее внимание уделено региональным финансам, хотя важнейшей частью финансовой системы страны являются и финансы муниципальных образований. «Именно здесь идет борьба между региональными администрациями и органами самоуправления, между мэрами и главами регионов.... В результате которых средства бюджетов всех уровней далеко не всегда используются эффективно и по назначению. Из этого же и проистекают проблемы экономической и политической нестабильности...».1

Проблемы экономической и политической нестабильности, по нашему мнению, безусловно, многограннее и не ограничивается только бюджетами. Принятый в 1995 году Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» допускал различные трактовки функций и предметов ведения местного самоуправления, не определяя четких критериев их отделения от государственных функций, что проявлялось в отсутствии четкого разграничения полномочий, в том числе налогово-бюджетных, между муниципальными образованиями и государственными органами федерального и регионального уровней. Возможность разграничения этих полномочий законами субъектов Российской Федерации сдерживалось отсутствием объективной характеристики экономической сущности местного самоуправления.2

Путин В.В. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации «О бюджетной полигике на 2002 год»//Российская газета, - 2001. - 24 апреля.

Закон РФ от 28.08.1995 г. №154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. от 07.07.2003).

Именно из-за несоответствия экономического содержания и правового ее оформления в большинстве субъектов Российской Федерации муниципальные образования и местные бюджеты продолжали формироваться на уровне бывших городов областного (краевого, республиканского, окружного) значения и административных районов. Территориальные единицы более низкого уровня (бывшие города районного значения, поселки, сельсоветы), ранее имевшие свои бюджеты, были переведены на сметное финансирование. В отдельных субъектах Российской Федерации муниципальные образования и местные бюджеты стали формироваться на уровне городов, поселков, сельских администраций, а в ряде субъектов Российской Федерации формально появились два уровня муниципальных образований. При всем этом многообразии реально бюджетный процесс продолжал осуществляться только на уровне районов и городов.

Таким образом, фактически в Российской Федерации на местах существовали два административных уровня, на которых осуществилось управление общественными финансами. Однако Бюджетный и Налоговый кодексы регулируют только один уровень местных бюджетов (налоговых процессов) и налогово-бюджетных полномочий, не разделяя муниципальные образования на территориальные и поселенческие. Статья 1 действующего Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» содержит определение муниципального образования как городского, сельского поселения, нескольких поселений, объединенных общей территорией, части поселения или иной населенной территории, в пределах которых осуществляется местное самоуправление, имеется муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления.4 Исходя из этого определения,

1 Программа развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005г.//Российская

газета. - 2001. - 21 августа. 4 Закон РФ от 28.08.1995 г. №154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в

Российской Федерации» (в ред. от 07.07.2003).

территории, работающие по сметам, не могут относиться к местным органам власти. Они являются структурой (частью) местного самоуправления.

Реформирование системы местного самоуправления, начатое с принятием в 2001 году «Программы развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года», призвано устранить существующие проблемы в формировании необходимого финансово-экономического фундамента, достаточного для обеспечения реальной самостоятельности при осуществлении местными органами власти собственных и делегированных им полномочий. Расширение финансовой базы местных бюджетов, четкое закрепление полномочий за местным самоуправлением, уменьшение зависимости местных властей от региональных, повышение ответственности должностных лиц муниципалитетов - все это с принятием новой редакции закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» №131-Ф3 от 6 октября 2003 г. позволит сформировать благоприятные социально-экономические условия для развития муниципальных образований. Несмотря на огромное влияние государственной экономической политики на состояние финансовой обеспеченности муниципалитетов, нельзя недооценивать роль местных органов власти в управлении процессом формирования стабильной финансовой базы.

Все возрастающее значение в этих условиях приобретает объективная оценка состояния и потенциальных возможностей развития муниципальных образований. На передний план выходят рыночные отношения и соответствующие им критерии оценки эффективности использования территориальных ресурсов и имущества с целью повышения финансовой самостоятельности. Однако на сегодняшний день в науке не существует какого-либо единого показателя или индикатора, характеризующего выживаемость и стабильность развития территории. На наш взгляд, финансовая устойчивость муниципальных образований может выступать именно таким индикатором.

В настоящее время в экономической литературе не уделяется должного внимания рассмотрению и изучению проблемы финансовой устойчивости

территории. Ряд авторов исследуют лишь отдельные характеристики финансовой устойчивости,5 другие анализируют лишь сущностные ее характеристики без всестороннего анализа субъекта устойчивости.6Общим в этих исследованиях является рассмотрение понятия финансовой устойчивости территориального образования как емкой и многогранной экономической категории. Поэтому важнейшей задачей исследования становится определение финансовой устойчивости территории как экономической категории.

Для начала рассмотрим различные определения термина «финансы» как экономической категории. Изучая разнообразные трактовки сущности финансов, следует отметить отсутствие единства среди ученых в их определении.

Термин «финансы» происходит от латинского «finis». Впервые со значением «денежный платеж» он начал широко использоваться в XIII - XV вв. в Италии, ряд городов которой - Флоренция, Венеция, Генуя - выступали в то время в качестве крупных европейских центров торговли и банковского дела.

При исследовании финансовой мысли в части определения финансов нами предлагается с определенной долей условности выделять четыре этапа в эволюции определения сущности финансов как экономической категории.

Первый этап - до 1917 года характеризуется становлением финансовой системы Российской Империи, повышением ее роли в социально-экономическом развитии, формированием научного направления в финансовых исследованиях, внедрению их результатов в практику. В России того времени одним из авторитетных исследователей в области финансов был И.Х. Озеров. В своих работах он дает определение финансов как совокупности отношений, которые возникают на почве добывания союзами публичного характера материальных средств. В том же аспекте, но более четко и развернуто, было сформулировано определение финансов СИ. Иловайским. Финансы

5 См., например: Бакша Н.В., Гамукин В.В., Свинцова А.П. Аспекты бюджета: императивный, экономический, финансовый, налоговый, расходный, социальный. - М.: Изд-воИПО Профиздат, 2001.-416 с. и др.

6См., например: Кирнна Ю. Опыт оценки финансового состояния муниципальных образований//Муниципальная экономика. - 2000 - №3 - С.30-47 и др.

7 Озеров И.Х. Основы финансовой науки, вып.1, -М., 1911.- С.16.

16 рассматривались как совокупность явлений, относящихся к планомерной организованной деятельности принудительных союзов, направленной на приобретение и осуществление затрат хозяйственных благ, необходимых для выполнения всех вообще задач этих союзов. На наш взгляд, следует обратить внимание, что И.Х. Озеров уже тогда пытался представить финансы как систему отношений. К такому выводу экономисты советского периода придут лишь в 40-е — 60-е годы XX столетия.

Второй этап: с 1917 года до конца 40-х годов характеризуется становлением советских финансов как отрасли науки. На этом этапе финансы рассматривались как инструмент плановой системы, как «условные» денежные средства, мобилизуемые и используемые государством в интересах социально-экономического развития. Другие исследователи определяют финансы как совокупность норм и методов мобилизации и использования государством денежных ресурсов. В работах A.M. Александрова, М.И. Боголепова, Г.М. Точильникова и др. излагалась именно такая позиция.

Отражением господствующих в науке и на практике представлений о финансах явилось определение финансов в энциклопедических изданиях. В Малой советской энциклопедии, например, *финансы*определялись исключительно как инструмент государства, как простая совокупность операций государства по извлечению денежных средств и распределению их между статьями бюджета.

Данная трактовка отражала субъективную сторону финансов и финансовых отношений, но оставляла без должного внимания объективный характер финансовых отношений и их зависимость от требований объективных законов, в соответствии с которыми экономические категории рассматриваются не только как инструменты экономической политики государства, но и как совокупность объективных экономических отношений.

8 Иловайский СИ. Учебник финансового права. - Одесса, 1912. - С.5.

9 См., например: Боголепов М.И. Советская финансовая система. - М.: Госфиниздат, 1945. - С.36-41.,

Точильников Г.М. Социалистические финансы. - М.: «Финансы», 1974. - С.72-81 и др.

10 Малая советская энциклопедия./ Гл ред. Н.Л. Мещеряков. - 2-е изд. — М.: Советская энциклопедия, 1937. -

С.125.

В учебной литературе тех лет, *финансы*также трактовались как денежные средства. Характерным в этом отношении можно считать определение данное A.M. Александровым в учебном пособии. По его мнению, *финансы*представляют собой денежные ресурсы, сосредотачиваемые в распоряжении советского государства для осуществления его функций.11

В этом, как и в ряде других определений, финансы не только отождествлены с денежными средствами, но и ограничены сферой государственного бюджета и государственных функций. В этот период сформировалась концепция советских финансов как альтернативы деньгам, критическая оценка которой началось с конца 40-х годов.

Третий этап охватывает период с конца 40-х годов по 60-е годы и характеризуется признанием категории *финансов*как носителя экономических отношений, имеющих объективный характер и субъективный механизм их реализации. Впервые такой взгляд на сущность финансов был высказан В.П. Дьяченко в 1946 году. В своих работах он отмечал, что финансы относятся к сфере денежных отношений, обусловленных организацией общественного воспроизводства и обоснованно опровергал утверждения экономистов, которые трактовали финансы только как совокупность денежных средств.12

Со временем этот подход к сущности финансов был поддержан большинством советских экономистов. Например, Д.А. Аллахвердян в 1951 году определил финансы как финансово-денежные отношения, складывающиеся в процессе распределения и перераспределения стоимости совокупного общественного продукта и национального дохода для образования централизованных и децентрализованных фондов денежных ресурсов.

Четвертый этап охватывает период с конца 60-х годов до настоящего времени и характеризуется параллельным существованием двух теоретических концепций: распределительной и воспроизводственной. Последователи

" Александров A.M. Финансы и кредит СССР. - М.: Госфиниздат, 1948. - С.58-72.

12 Дьяченко В.П. Советские финансы в первой фазе развития социалистического государства, 4.1. — М.:

Госфиниздат, 1947. -С.24-36.

13 Аллахвердян Д.А. Некоторые вопросы теории советских финансов. - М.: Госфиниздат, 1951. - С.22,

профессора В.П, Дьяченко развили идею о формировании финансов на второй стадии общественного воспроизводства, в процессе распределения стоимости общественного продукта в его денежной форме. По их мнению, именно распределительная природа финансов в совокупности с формированием и использованием целевых денежных фондов, наиболее полно и объективно отражают их специфику в ряду других стоимостных категорий.

Воспроизводственную характеристику финансов обосновал и отстаивал A.M. Александров. Ее отличительной особенностью стало рассмотрение финансов как категории воспроизводства в целом.

Особым этапом в развитии финансов можно считать проведенную в 1987 году Всесоюзную научно-практическую конференцию по совершенствованию финансового механизма, участники которой отметили необходимость сблизить позиции по основным положениям и призвали усилить внимание к совершенствованию механизма управления финансовыми ресурсами на разных уровнях управления и хозяйствования.

Тем не менее, до настоящего времени продолжают параллельно существовать два определения экономической категории финансы. Одна группа экономистов понимает под финансами денежные отношения, возникающие в процессе распределения и перераспределения стоимости ВОП и части национального богатства в связи с формированием денежных доходов и накоплений у субъектов хозяйствования и государства, использованием их на расширенное воспроизводство, материальное стимулирование работающих, удовлетворение социальных и других потребностей общества.14

## Сущность финансовой устойчивости муниципального образования как экономической категории

Проблема финансовой устойчивости территории для российской экономической науки достаточно новая, а, следовательно, и мало исследованная. Она возникла, с одной стороны, как закономерная реакция на развитие рыночных отношений в обществе, расширение самостоятельности и ответственности муниципальных органов власти и управления за результаты функционирования подведомственных им территориальных образований. С другой стороны - финансовая устойчивость становится необходимым условием перехода территорий на модель устойчивого социально-экономического развития, сбалансированного их функционирования в условиях оптимального сочетания государственных и рыночных регуляторов.

Рассматривая территорию как определенную природно-ресурсную, производственную и социально-экономическую систему, есть необходимость особо подчеркнуть следующее обстоятельство. Территория как система может выступать в качестве объекта исследования только в единстве своих многообразных характеристик: природно-климатических, ресурсных, производственных, кадровых, демографических, финансовых и др. Не ставя задачи раскрыть все системообразующие характеристики территории, необходимо особо выделить и проанализировать ее финансовую устойчивость.

Важность такого подхода обусловлена тем, что при проведении оценки финансового состояния территории появляется возможность дать ей полную и объективную характеристику, выявить направленность развития, специфику, цели и способы их реализации. Финансовую устойчивость территории можно с определенной долей условности оценивать как показатель (индикатор) выживаемости и основу стабильности, что крайне важно в условиях современной рыночной экономики.

Исследование финансовой устойчивости муниципальных образований предполагает, прежде всего, объективную оценку состояния территории, ее научный анализ. По нашему мнению, именно недостаточная исследованность экономической сущности территории стала причиной замедленного развития местного самоуправления, а в результате этого до сих пор не решены многие проблемы, связанные, в том числе, с финансовыми отношениями на муниципальном уровне. Значительно большее внимание уделено региональным финансам, хотя важнейшей частью финансовой системы страны являются и финансы муниципальных образований. «Именно здесь идет борьба между региональными администрациями и органами самоуправления, между мэрами и главами регионов.... В результате которых средства бюджетов всех уровней далеко не всегда используются эффективно и по назначению. Из этого же и проистекают проблемы экономической и политической нестабильности...».1

Проблемы экономической и политической нестабильности, по нашему мнению, безусловно, многограннее и не ограничивается только бюджетами. Принятый в 1995 году Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» допускал различные трактовки функций и предметов ведения местного самоуправления, не определяя четких критериев их отделения от государственных функций, что проявлялось в отсутствии четкого разграничения полномочий, в том числе налогово-бюджетных, между муниципальными образованиями и государственными органами федерального и регионального уровней. Возможность разграничения этих полномочий законами субъектов Российской Федерации сдерживалось отсутствием объективной характеристики экономической сущности местного самоуправления.

## Критерий финансовой устойчивости муниципального образования

В настоящее время, несмотря на свою новизну, финансовая устойчивость муниципального образования привлекает внимание многих экономистов масштабностью, многообразием своих составляющих элементов, огромной практической значимостью. Эта категория включает практически все направления, изучаемые экономикой (ресурсы, производство, социальную сферу, народонаселение и др.). Но только при наличии четких критериев оценки можно с определенной долей уверенности делать вывод о финансовой устойчивости муниципального образования. Именно поэтому всестороннее исследование этой экономической категории требует обратить особое внимание на выделение критериев ее оценки. Для правильного выявления этих оценочных параметров необходимо определиться с понятием «критерий». Советский энциклопедический словарь предлагает следующее определение этого понятия: критерий - (от греч. kriterion - средство для суждения), признак, на основании которого производится оценка, определение или классификация чего-либо; мерило оценки. Именно это определение используется многими экономистами при выявлении сущности понятия «критерий»2. Иными словами, в научной литературе под критерием понимается обобщенный признак явления или процесса (состояния), включающий различные варианты «затраты -результаты - цели (функции)», на основании которого и производится оценка финансовой устойчивости муниципального образования.

Изучая критерии оценки финансового состояния в теоретическом аспекте было бы неразумным оставить без внимания мнения практиков по названному вопросу. В процессе проведенного анкетирования было предложено руководителям муниципальных образований выделить критерии, которые они используют в качестве индикатора оценки финансовой устойчивости своих территорий. В целях упрощения структуры анкеты мы выделили пять наиболее характерных вариантов ответов (приложение 1). Любой из предложенных вариантов с определенной долей условности может выступать оценочным критерием финансовой устойчивости территории, и в тоже время каждый из них имеет свою целевую направленность

## Роль правового регулирования финансовой устойчивости муниципальных образований

В современных условиях хозяйствования для наиболее полного изучения финансовой устойчивости территории наряду с выявлением условий, факторов воздействия, критериев оценки этой экономической категории, не менее важно знать, кто должен координировать деятельность всех субъектов финансового оборота, функционирующих на территории муниципального образования, регулировать и отслеживать процессы движения финансовых потоков на территории, с целью достижения муниципальным образованием состояния устойчивости.

Решение задач, связанных с достижением муниципальным образованием состояния финансовой устойчивости, на наш взгляд, должно осуществляется тем субъектом хозяйственной деятельности, который может сделать это наиболее рационально, прежде всего, с точки зрения максимального учета интересов граждан проживающих на территории муниципальных образований, а также эффективности использования государственных и муниципальных финансовых ресурсов.

Названную заинтересованность потенциально могут иметь органы государственной власти, органы местного самоуправления, население, а также предприятия, расположенные на территории муниципального образования. Государство призвано заботится о благосостоянии всей страны, вырабатывая унифицированные подходы к решению проблем и их предотвращению на макроуровне. Таким образом, происходит защита интересов всего населения государства. Разнообразие муниципальных образований, как по уровню своего развития, так и по имеющемуся потенциалу приводит к тому, что не всегда возможно применить прописанные стандарты. На территориях муниципальных образований возникают проблемы, решение которых зачастую требует индивидуального подхода, что не возможно сделать на государственном уровне. Кроме того, и это, несомненно, более важно, выработка индивидуальных подходов не входит в компетенцию федеральной власти.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации более приближены к муниципальным образованиям и имеют ряд полномочий в решении их проблем. Также следует отметить, что органы государственной власти этого уровня используют вверенные им рычаги для выравнивания финансового положения некоторых муниципальных образований на их территории. Однако, как и федеральная власть, в первую очередь они должны заботиться о развитии и благополучии всей территории субъекта Федерации.

Рассматривая предприятия, расположенные на территории муниципального образования, как заинтересованный в финансовой устойчивости территории субъект хозяйствования, хотелось бы отметить, что с советских времен произошли значительные изменения в приоритетах и интересах. В дореформенный период предприятия находились в государственной собственности и могли себе позволить заботиться о населении посредством финансирования социальной сферы, строительства и развития мест отдыха и т.д. В современных условиях предприятия нацелены на получение прибыли, и население их интересует как рабочая сила и как потребители произведенных товаров и услуг. Финансовое же благополучие территории, в основном, их интересует как система жизнеобеспечения самого предприятия и не более.

Исходя из нашего определения финансовой устойчивости муниципального образования, наиболее заинтересованными субъектами в достижении этого состояния выступают граждане, проживающие на территории рассматриваемой административно-территориальной единицы. Оттого, что достижение названного социально-экономического состояния должно обеспечить расширенное воспроизводство населения во всем его многообразии от улучшения социально-экономических показателей до роста демографических. Самостоятельное решение населением вопросов местного характера и управление муниципальной собственностью осуществляется через организацию власти на местах, под которой и понимается местное самоуправление. Местное самоуправление осуществляется гражданами путем различных форм прямого волеизъявления, а также через выборные и другие органы местной власти. Таким образом, из предложенных нами субъектов наиболее заинтересованным в достижении состояния финансовой устойчивости на территории муниципального образования выступают органы местного самоуправления.

Для целей нашего диссертационного исследования есть необходимость подробней остановиться на рассмотрении местного самоуправления в Российской Федерации. Закрепленная в Конституции России модель местного самоуправления как самостоятельного уровня публичной власти и элемента гражданского общества предполагает в качестве обязательного условия четкую правовую регламентацию всех видов отношений, возникающих в этой сфере.

Становление местного самоуправления в Российской Федерации началось с принятием Конституции РФ в 1993 году. Она закрепила местное самоуправление как одну из основ конституционного строя, гарантировала его осуществление и определила его статус как самостоятельного в пределах своих полномочий, подтвердив, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти (ст. 12 Конституции РФ). В Конституции РФ местному самоуправлению посвящена целая глава, в которой определены основные параметры их правовой организации и деятельности в Российской Федерации.

Кроме того, составной частью правовой базы местного самоуправления в Российской Федерации можно считать Европейскую Хартию о местном самоуправлении. Статья 3 Хартии закрепляет за местным самоуправлением право и реальную способность регламентировать значительную часть государственных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения .

Европейская Хартия закрепляет за органами местного самоуправления не только права, но и реальные возможности решать и выполнять делегированную часть государственных дел. Во-первых, это выступает необходимой предпосылкой и реальной возможностью для формирования стабильной финансово-экономической основы муниципальных образований, т.е. предполагается выполнение только потенциально возможных полномочий при надлежащем их финансовом обеспечении. Во-вторых, Европейская Хартия отказывается от бытующего в российском общественном мнении представлении о местном самоуправлении как органе, призванном решать второстепенные вопросы местного, а не государственного значения. К ним, в частности, стали относить вопросы формирования и развития инфраструктуры, поддержание социальной стабильности на территории и некоторые другие.