

ПОНЯТИЕ И ПРИЗНАКИ ФИНАНСОВОГО ПОТЕНЦИАЛА МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

© 2010 А.Г. Атаева*

Ключевые слова: устойчивое развитие, финансовый потенциал, бюджетный потенциал.

Рассматривается понятие финансового потенциала муниципального образования, анализируются подходы к его определению, структура и роль данного вида потенциала как фактора повышения финансовой самостоятельности и обеспечения устойчивого развития территорий.

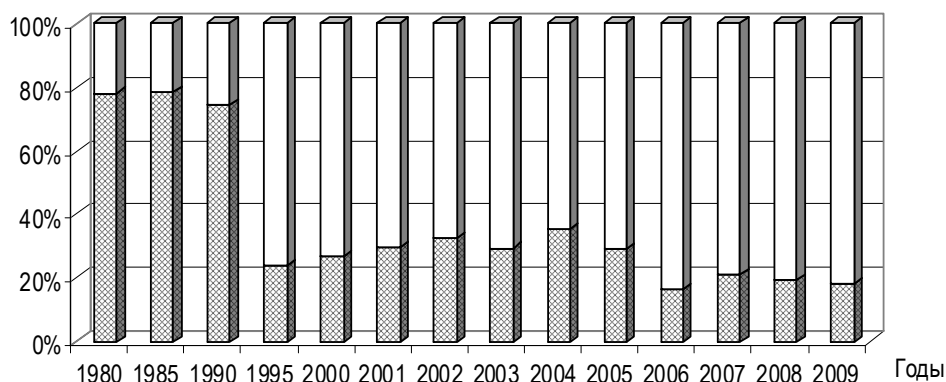
В процессе становления системы местного самоуправления в Российской Федерации актуальной становится задача обеспечения устойчивого социально-экономического развития муниципальных образований (МО). Она достигается через ряд подзадач, одной из которых является формирование оптимальной структуры финансовых ресурсов, обеспечивающих финансовую самостоятельность местных бюджетов.

Современное состояние местных бюджетов можно определить как кризисное. Если рассмотреть структуру консолидированного бюджета Башкирии за последние 30 лет (БАССР до 1990 г. и Республики Башкортостан с 1990 г.), то видно, что если в советский период доля местных бюджетов в консолидированном бюджете республики состав-

ляла порядка 70%, то в настоящее время не превышает 20%¹ (рис. 1).

Общая динамика показывает, что условно современный период можно отнести ко второй волне спада. Если первое снижение финансовых доходов местных бюджетов можно объяснить факторами разрушения сложившегося строя, изменившейся политической и финансовой ситуацией в стране, то второй кризисный спад обусловлен проведенной реформой местного самоуправления в 2003 г. в связи с принятием Федерального закона Российской Федерации № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления".

В целом состояние местных бюджетов на сегодня можно определить как кризисное. Доля денежных средств, которые принадле-



□ республиканский бюджет Республики Башкортостан (республиканский бюджет Башкирской АССР)

■ местные бюджеты муниципальных образований Республики Башкортостан (бюджеты районов и городов республиканского (БАССР))

Рис. 1. Структура консолидированного бюджета БАССР до 1990 г. и Республики Башкортостан с 1990 г.

* Атаева Айсылу Гарифулловна, аспирант Учреждения Российской академии наук Института социально-экономических исследований Уфимского научного центра РАН. E-mail: ice_lu@mail.ru.

жат местному самоуправлению очень мала – примерно 2% от общего объема денежных средств в стране, остальное принадлежит государству и частникам². Сократились налоговые поступления местных бюджетов (с 70% до реформы до 30 % на 2008 г.³), в том числе резко сократилась после реформы доля местных налогов в местных бюджетах (с 12 до 3% за тот же период). При этом выросла доля межбюджетных трансфертов – с 32,5% на 2002 г. до 58,05% на 2008 г. Также высока степень дотационности МО, для поселений она составляет 38,22% на 2008 г.

Такая кризисная ситуация с местными финансами, обусловленная прежде всего итогами реализации реформы местного самоуправления, привела с одной стороны к ресурсной зависимости муниципалитетов от вышестоящих уровней, а с другой к снижению интересов у органов местного самоуправления к повышению финансовой самостоятельности. Решение проблем укрепления устойчивости социально-экономического развития муниципального образования требует разработки механизмов, побуждающих территории прилагать усилия по наращиванию совокупной ресурсной базы, формированию и эффективному использованию своего финансового потенциала (далее – ФП).

Финансовый потенциал был определен применительно к стране в 1970-е гг. А.М. Волковым, который связывал его с приростом финансовых ресурсов (“часть финансовых ресурсов произведенного национального дохода, которая после всех процессов перераспределения воплощается по материально-вещественному составу в приросте средств производства”)⁴.

В 1990-е гг. появились новые подходы к раскрытию сущности финансового потенциала. Первый из них объединяет точки зрения, согласно которым ФП рассматривается как синоним налогового потенциала. Согласно другому подходу ФП представляет собой совокупность финансовых ресурсов, мобилизация которых в полном объеме никогда недостижима для целей развития территорий и удовлетворения социально-экономических потребностей граждан. Эти точки зрения существуют и сейчас. Так, например, А.Л. Коломиец и А.Д. Мельник считают, что ФП

включает совокупность всех финансовых ресурсов того или иного региона⁵.

Другие авторы также выражают финансовый потенциал через составляющие элементы, представляющие собой финансовые ресурсы. Например, А.Н. Колесникова раскрывает его через совокупность основных секторов, включающих собственные финансовые средства хозяйствующих субъектов; финансовые средства кредитно-финансовых, страховых и биржевых организаций; некоммерческих организаций; населения в виде текущих доходов и накоплений; региональных органов власти.

А.К. Осипов включает в ФП: бюджетный потенциал региона; средства финансово-кредитной системы; ФП предприятий; финансовые средства населения; внешние заимствования⁶.

В подходе Осипова важным также является то, что он определяет финансовый потенциал как основу для создания валового регионального продукта и как систему экономических отношений, посредством которых осуществляется региональный воспроизводственный процесс.

Таким образом, большинство авторов в структуре финансового потенциала выделяют: бюджетный потенциал региона; финансовые средства хозяйствующих субъектов; населения и средства финансово-кредитной системы.

Интересен подход авторов⁷, которые рассматривают финансовый потенциал с трех позиций:

- ◆ совокупная способность его финансов (финансовых ресурсов) поддерживать (обеспечивать) экономическую деятельность;
- ◆ совокупность финансовых ресурсов;
- ◆ реальный эффект развития экономического объекта, который можно достичь при максимальном задействовании финансовых ресурсов, оптимальной структуре используемых ресурсов.

Такое определение позволяет не смешивать понятие финансового потенциала с понятием “финансовые ресурсы”, т.е. в данном подходе финансовый потенциал – не просто совокупность финансовых ресурсов, но и способность их эффективного использования и возможный эффект от их оптимального использования. Кроме того, положительным в данном подходе также является акцент на оптимальную структуру финансовых ресурсов.

Все эти определения были даны для финансового потенциала региона. На муниципальном уровне содержание ФП разработано хуже, чем для регионов.

Интересен подход авторов⁸ к финансовому потенциалу муниципального образования. Они считают, что финансовый потенциал МО - управляемая способность активов территории генерировать финансовые потоки, реализованная в совокупности доходов субъектов ее хозяйственной системы. Исходя из этого определения ФП включает два базовых показателя: финансовый доход и финансовые ресурсы.

Финансовый доход МО - совокупность доходов, поступающих к различным субъектам его хозяйственной системы, сгенерированная на данной территории. Финансовые ресурсы МО - совокупность финансовых средств, оставшихся в результате их перераспределения у хозяйствующих субъектов, местных бюджетов и населения МО.

Достоинством данного подхода является указание на ресурсную основу формирования финансового потенциала ("разнообразные активы территории"), а также демонстрация того, что финансовый потенциал представляет собой результативность трансформации ресурсов (это итог реализации базовых потенциалов). Однако не вполне корректным является представление ФП как итога реализации всех остальных потенциалов (в его случае институционального, природного, социального потенциала, потенциала базовых секторов и инфраструктуры), так как ФП наравне с остальными служит для достижения другого результата развития МО - повышения благосостояния населения. Кроме того, представленный им финансовый доход по сути и является финансовым потенциалом, причем потенциалом саморазвития МО - так как формируется за счет собственных средств. А преобразованный потенциал в ресурсы, который определен автором как финансовые ресурсы, уже не является потенциалом.

У Н.М. Меньковой другая точка зрения. Она считает, что финансовый потенциал территории представляет собой совокупную способность финансовых ресурсов достигать реального социального и экономического эффекта развития определенной территории⁹.

При этом она разделяет используемый ФП (реализованная часть ФП) - ресурсы, ко-

торые обеспечили достижение указанных целей (удовлетворение социально-экономических потребностей населения) и неиспользуемый (нереализованная часть ФП) - ресурсы, которые не вовлечены в процесс воспроизводства и не служат достижению целей. Такое разделение по нашему мнению позволяет выявить эффективность использования потенциала. Положительным является также то, что ФП ориентирован на цель функционирования и развития муниципальных образований - удовлетворение социально-экономических потребностей.

Таким образом, проанализировав различные подходы, можно сделать вывод, что большинство авторов отождествляют финансовый потенциал с налоговым и определяют его как совокупность финансовых ресурсов. Происходит путаница понятий "финансовый потенциал", "финансовые ресурсы", не рассматривается финансовый потенциал как внутренние возможности развития за счет собственных средств.

Для определения понятия финансового потенциала, необходимо выделить ключевые его признаки:

- 1) часть общего потенциала саморазвития;
- 2) системность;
- 3) совокупность финансовых возможностей;
- 4) разделение по степени использования;
- 5) целенаправленность активизации.

Рассмотрим подробнее данные признаки.

1. ФП как часть общего потенциала саморазвития. С нашей точки зрения, финансовый потенциал - это часть общего потенциала саморазвития муниципального образования, наряду с природным, человеческим, экономико-географическим, инновационным и воспроизводственным потенциалом муниципального образования¹⁰.

2. Системность. Финансовый потенциал представляет собой сложную систему, включающую составные элементы, методы оценки, принципы осуществления и функции, а также разнообразные методы управления им. Основные структурные элементы представлены на рис. 2.

3. Совокупность финансовых возможностей. Финансовый потенциал представляет собой финансовые возможности различных агентов муниципальной экономики. Исходя из структуры муниципальной финансовой

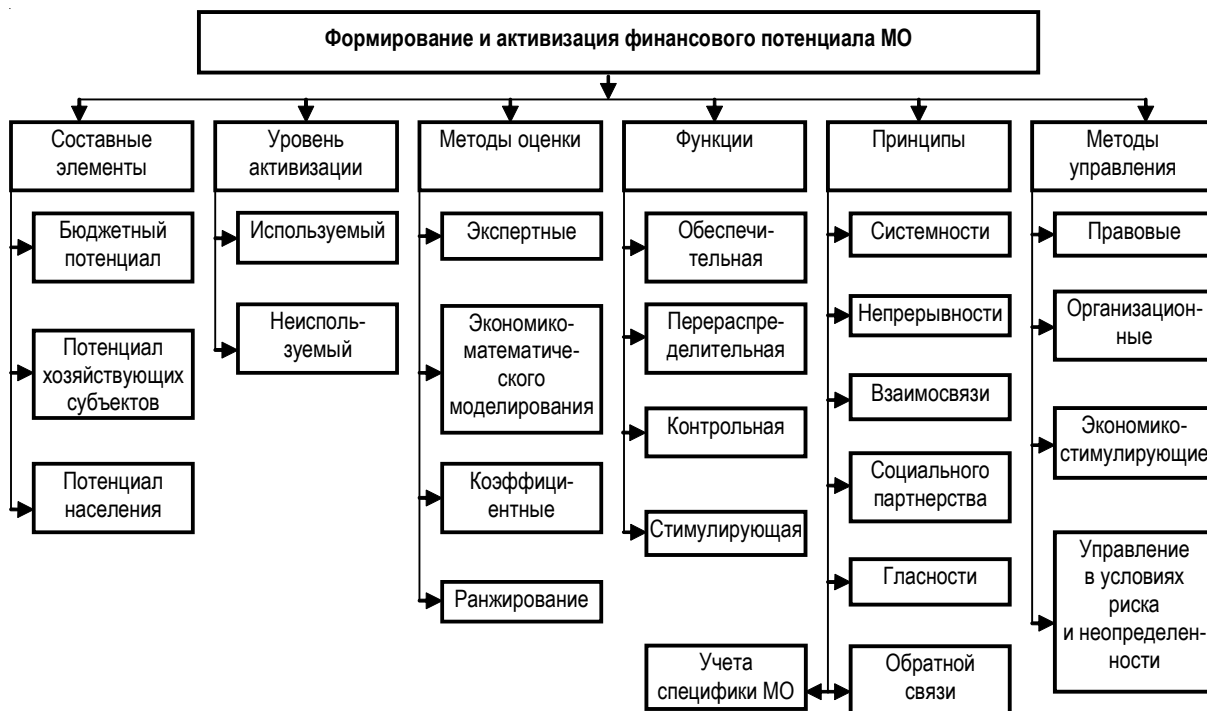


Рис. 2. Структурные элементы системы управления финансовым потенциалом

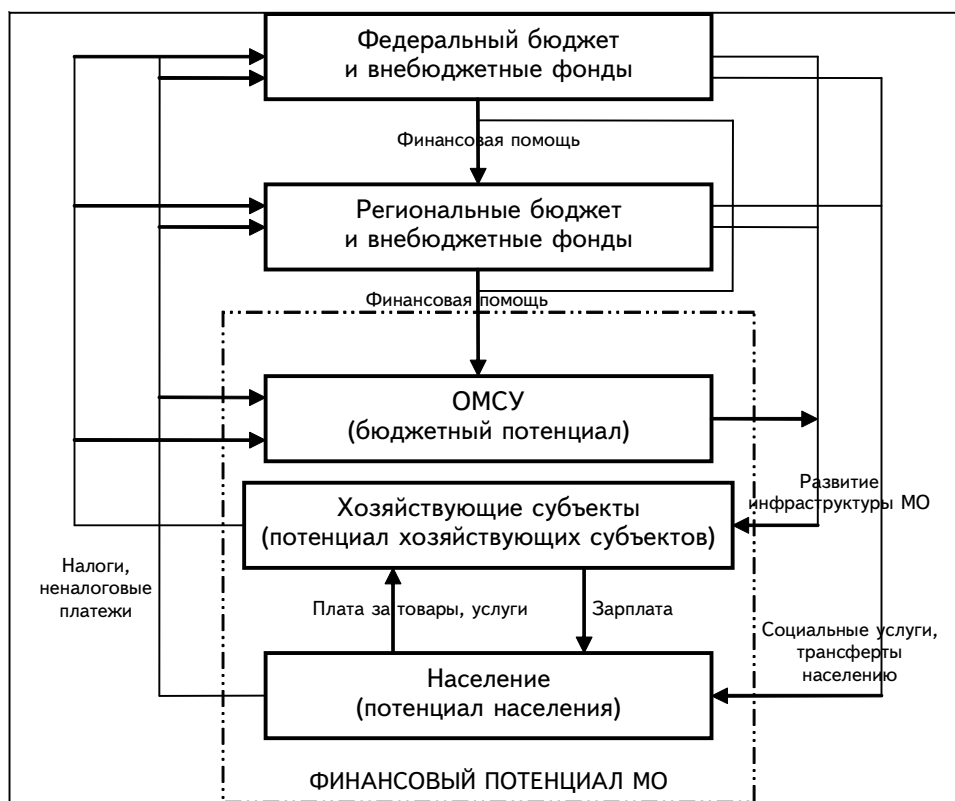


Рис. 3. Схема финансовых потоков в муниципальном образовании

сферы (рис. 3), можно выделить три составляющие финансового потенциала: финансовый потенциал населения, хозяйствующих субъектов и бюджетный потенциал МО, каждый из которых можно охарактеризовать комплексом показателей:

- 1) бюджетный потенциал: налоговые доходы бюджета; неналоговые доходы бюджета; средства, передаваемые в бюджет МО и др.;
- 2) финансовый потенциал предприятий и организаций: прибыль прибыльных предпри-

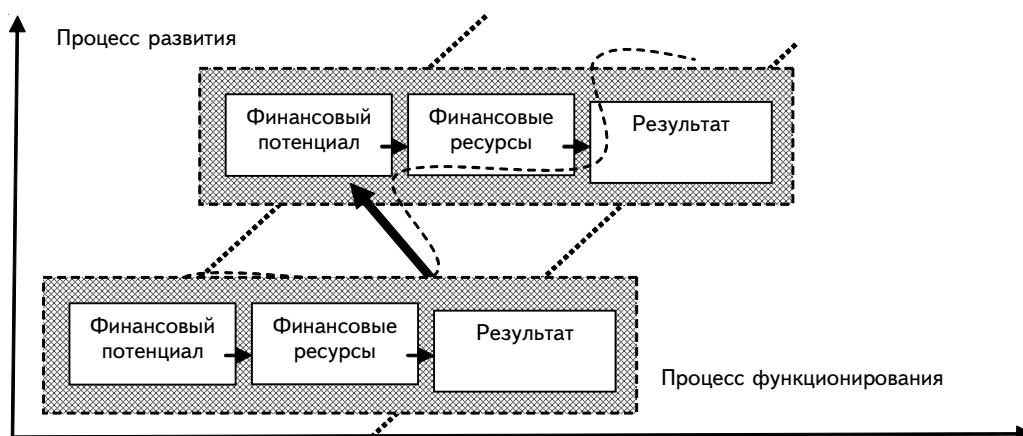


Рис. 4. Процесс преобразования потенциала саморазвития МО

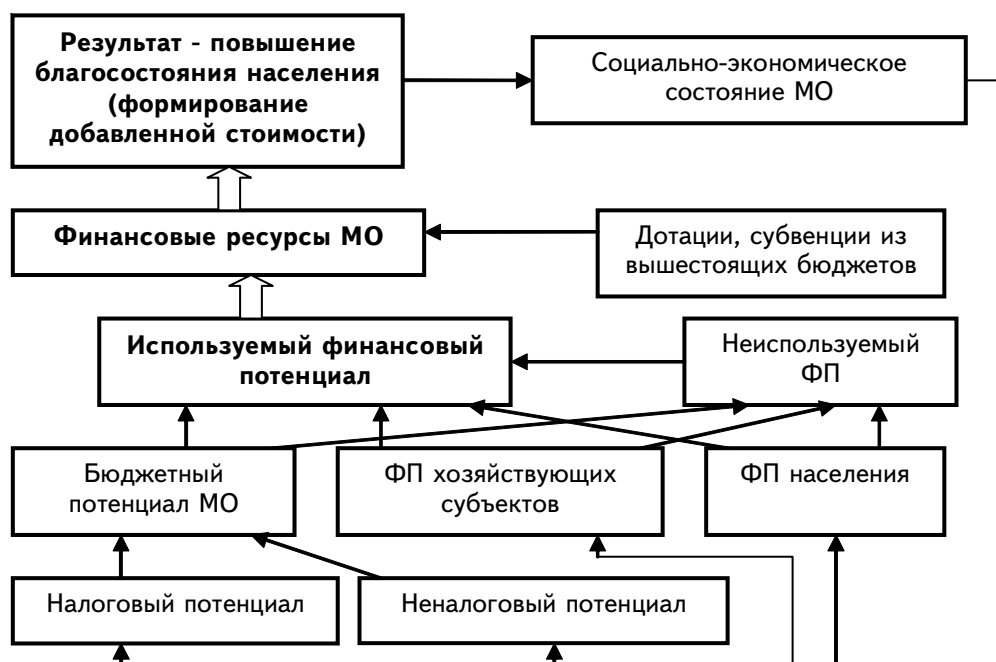


Рис. 5. Модель преобразования финансового потенциала МО

ятий (крупных и средних); амортизация; предпринимательский доход и др.;

3) финансовый потенциал населения: денежные доходы населения и др.

4. Степень использования. Финансовый потенциал можно разбить на используемый потенциал и неиспользуемый. Используемый потенциал - потенциал, вовлеченный в экономический оборот и служащий целям развития муниципального образования. Не вовлеченный в экономический оборот на определенный момент времени - это нереализованный финансовый потенциал. И одной из задач органов местного самоуправления по управлению финансами является преобразование неиспользуемого ФП в используемый.

5. Целенаправленность. Если рассмотреть динамическую модель преобразования финан-

сового потенциала, то он через формирование оптимальной структуры финансовых ресурсов служит для достижения определенного результата или цели функционирования МО (рис. 4).

Общая модель преобразования финансового потенциала для достижения целей развития МО представлена на рис. 5.

В ходе функционирования МО потенциал преобразуется в финансовые ресурсы, которые, помимо имеющихся собственных доходов, включают в себя заемные и привлеченные средства МО в виде дотаций и субвенций из вышестоящих бюджетов. Результатом использования финансовых ресурсов МО является общая цель - повышение качества жизни населения и связанное с этим улучшение социально-экономического состо-

яния МО, который в свою очередь вновь повышает финансовый потенциал МО.

Таким образом, финансовый потенциал саморазвития муниципального образования - это совокупные финансовые возможности МО, включающие в себя финансовый потенциал бюджета, хозяйствующих субъектов и населения, которые с учетом внутреннего управленческого воздействия преобразуются в финансовые ресурсы и служат для достижения цели развития МО. Данное определение позволяет увязать внутренние потенциальные возможности всех экономических агентов МО с общей целью их развития МО. Активизация финансового потенциала как хозяйствующих субъектов и населения, так и самого местного бюджета позволяет повысить финансовую самостоятельность МО, обеспечить заинтересованность органов местного самоуправления в более эффективном и качественном управлении своими ресурсами и потенциальными возможностями.

¹ Консолидированный бюджет Республики Башкортостан / Территор. орган Федер. службы гос. статистики по Республике Башкортостан : офиц. сайт. URL: <http://www.bashstat.ru/bashdigital/region14/default.aspx>.

² *Огнева И.А., Чеишвили М.В., Корчагина Л.И.* Основные тенденции развития местного самоуправ-

ления в современной России // Административное право и процесс. 2009. № 4. С. 13-14.

³ Информация о результатах мониторинга местных бюджетов Российской Федерации за 2006-2008 годы / М-во финансов РФ : офиц. сайт. URL: http://www1.minfin.ru/ru/reforms/local_government/monitoring.

⁴ *Колесникова Н.А.* Финансовый и имущественный потенциал региона: опыт регионального менеджмента // Финансы и статистика. 2000. 240 с.

⁵ *Коломиец А.Л., Мельник А.Д.* О понятиях налогового и финансового потенциала региона // Налог. вестн. 2000. № 1. С. 3-5.

⁶ *Конярова Э.К., Осипов А.К.* Управление воспроизводством финансового потенциала региона. Ижевск, 2005. 200 с.

⁷ Финансовый потенциал саморазвития региона / под ред. Н.И. Климовой. Уфа, 2005. 238 с.

⁸ Потенциал развития муниципальных образований: содержание, оценка, управление (на материалах Республики Коми) / кол. авт. Сыктывкар, 2008. 344 с.

⁹ *Менькова Н.М.* Теоретические и методологические подходы к оценке финансового потенциала муниципальных образований в условиях реформирования территориальной организации местного самоуправления // Финансы и кредит. 2008. № 14 (302).

¹⁰ Управление социально-экономическим развитием региона: проблемы, подходы, технологии / под ред. Д.А. Гайнанова; ИСЭИ УНЦ РАН. М., 2007. 264 с.

Поступила в редакцию 10.05.2010 г.