

Тема 1

*Содержание и организация
государственных и
муниципальных финансов*

План

1. Содержание и назначение государственных и муниципальных финансов
2. Источники и виды государственных и муниципальных финансовых ресурсов
Государственные и муниципальные доходы и расходы
3. Факторы, влияющие на организацию государственных и муниципальных финансов.
Принципы и формы организации государственных и муниципальных финансов
4. Организация государственных финансов в Российской Федерации на федеральном и региональном уровнях
5. Особенности организации муниципальных финансов
6. Роль региональных и муниципальных финансов в



Структура финансовой системы Российской Федерации

1 Содержание и назначение государственных и муниципальных финансов.

Государственные и муниципальные финансы играют важную роль в финансовой системе любого государства. Основное их назначение состоит в обеспечении государственной власти и органов местного самоуправления финансовыми ресурсами, для выполнения их непосредственных функций.

Государственные и муниципальные финансы опосредуют денежные отношения, связанные с распределением и перераспределением стоимости созданного в обществе совокупного продукта, которая аккумулируется у органов государственной власти и местного самоуправления для финансирования их расходных обязательств.

Государственные и муниципальные финансы представляют собой совокупность денежных отношений, возникающих в ходе формирования и использования финансовых ресурсов, предназначенных для финансирования расходов, необходимых для выполнения органами государственной власти и местного самоуправления своих функций.

Предпосылки и условия возникновения государственных и муниципальных финансов связаны с развитием государства, денежных отношений и рынка.

Государство появилось как результат развития процесса самоорганизации общества, для функционирования которого необходим регулирующий и управляющий центр.

С возникновением государства появилась финансовая система.

Государство всегда нуждалось в средствах для обеспечения своего функционирования, эти средства оно получало путем принудительного изъятия части доходов и имущества своих подданных.

Уже при возникновении рабовладельческого строя государство выполняло ряд социально-экономических функций (таких, как содержание войска, охрана общественного порядка, строительство зданий, дорог и т. д.) и пополняло свою казну за счет налогов в денежной и натуральной формах.

Однако о появлении государственных финансов в строгом смысле слова можно говорить только в том случае, когда доходы и расходы государства приобретают преимущественно денежную форму, а денежные отношения начинают играть определяющую роль в условиях развитого рынка.

Таким образом, государственные финансы связаны с развитием государства, денежных отношений и рынка.

Государство заинтересовано в развитии рынка как экономической основы общества, источника средств для формирования государственного денежного фонда, нужного для покрытия общественных потребностей, существования самого государства и госаппарата.

Рынок заинтересован в деятельности государства по созданию правовой базы экономической жизни, обеспечивающей стабильность деловой активности, формировании и своевременному распространению информации о важнейших экономических, политических и социальных вопросах, созданию фондов поддержки важнейших проектов, конкурентной борьбе на внешних рынках, созданию производственной и социальной инфраструктуры.

Государственные финансы призваны обслуживать интересы государства и всего общества. Они возникли значительно раньше, чем остальные звенья финансовой системы.

Именно с государственных финансов и началось формирование единого для всего общества финансовой системы. В ходе исторического развития усилилась зависимость государственных финансов от состояния рыночных отношений, без развитого денежного хозяйства не может быть устойчивых государственных финансов.

Государственным и муниципальным финансам присущи три основных признака:

- это всегда денежные отношения;*
- эти отношения вызваны фактом существования государства и носят регламентированный характер;*
- они связаны с перераспределением уже распределенного (на уровне хозяйствующих субъектов) валового внутреннего продукта, поступлений от внешнеэкономической деятельности, части национального богатства.*

С помощью государственных и муниципальных финансов органы публичной власти осуществляют регулирование экономических и социальных процессов, обеспечивают реализацию заданных ориентиров социально-экономического развития общества, нивелируют дифференциацию уровней социально-экономического развития отдельных территорий страны, поддерживают социальную справедливость и определенный уровень общественного благосостояния.

Государственные финансовые ресурсы формируются за счет валового внутреннего продукта, поступлений от внешнеэкономической деятельности, части национального богатства.

При наступлении чрезвычайных обстоятельств, в период нестабильной экономической ситуации часть национального богатства может выступать в качестве источника государственных финансовых ресурсов при продаже золотого запаса, валютных резервов и др.

Правовой основой функционирования государственных и муниципальных финансов являются Конституция Российской Федерации, Бюджетный кодекс Российской Федерации, федеральные законы, законы субъектов РФ и нормативно-правовые акты (решения) представительных органов местного самоуправления, регулирующие бюджетные правоотношения, соответственно, на территории Российской Федерации, субъекта РФ или муниципального образования.

Правовые основы функционирования государственных и муниципальных финансов:

- Конституция Российской Федерации от 12.12.2003 г. (гл. 3, гл. 8);
- Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 N 145-ФЗ;
- федеральные законы (в том числе федеральные законы о бюджете, Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»);
- законы субъектов РФ и нормативно-правовые акты (решения) представительных органов местного самоуправления, регулирующие бюджетные правоотношения, соответственно, на территории Российской Федерации, субъекта РФ или муниципального образования.

Государственные и муниципальные финансы как экономическая категория проявляются в выполняемых ими функциях.

Большинство отечественных ученых-экономистов, выделяют две основные функции государственных и муниципальных финансов: *распределительную и контрольную*.

Реализация этих функций имеет определенные особенности, связанные с задачами тех или иных уровней публичной власти.

Так, государственные финансы федерального уровня направляются на решение общегосударственных задач, региональные финансы - на экономическое и социальное развитие регионов, а муниципальные финансы на решение задач социально-экономического развития муниципального образования.

Распределительная функция государственных и муниципальных финансов заключается в том, что через распределение и перераспределение вновь созданной стоимости и частично стоимости прошлых лет обеспечиваются общественные и локальные потребности, формируются источники финансирования общественного сектора экономики. Государственные и муниципальные финансы функционируют на основе распределения и перераспределения финансовых ресурсов через систему централизованных фондов в пространственном и временном аспектах.

При помощи распределительной функции происходит обслуживание и обеспечивается непрерывность воспроизводственного процесса, как в пространстве – через территориальное, межотраслевое и отраслевое распределение финансовых ресурсов, так и во времени - при создании финансовых резервов в благоприятные периоды и их расходовании при наступлении неблагоприятных обстоятельств.

Контрольная функция государственных и муниципальных финансов состоит в осуществлении контроля за формированием денежных фондов, их целевым и эффективным использованием. Она реализуется по следующим основным направлениям:

- 1) контроль за правильным и своевременным перечислением средств в централизованные фонды федерального, регионального и муниципального уровней.
- 2) контроль за соблюдением заданных параметров централизованных фондов денежных средств с учетом потребностей производственного и социального развития;
- 3) контроль за целенаправленным и эффективным использованием финансовых ресурсов.

Контрольная функция осуществляется в двух формах:

- а) контроль за изменением финансовых показателей, состоянием платежей и расчетов, при этом применяется система санкций и поощрений, использующая меры принудительного или стимулирующего характера;
- б) контроль за реализацией стратегии финансирования, здесь основное внимание обращается на предвидение изменений и заблаговременное приспособление к ним порядка и условий финансирования.

Контрольную функцию финансов осуществляют специальные государственные финансовые и налоговые органы, органы законодательной власти и специальные ведомства.

Контрольная и распределительная функции тесно связаны между собой, поскольку контроль осуществляется, как в ходе распределения валового внутреннего продукта по соответствующим фондам, так и в процессе расходования средств по их целевому назначению.

В экономической литературе представлены и иные мнения по вопросу о составе функций государственных и муниципальных финансов.

Некоторые ученые в своих трудах наряду с основными распределительной и контрольной функциями выделяют регулируемую функцию.

Выделяют также такие функции государственных и муниципальных финансов, как планирование (формулировка целей и выбор путей их достижения, реализуемая через составление бюджетов); организация (определение бюджетного устройства, бюджетной классификации, единых процедур бюджетного процесса), стимулирование (осуществление деятельности, направленной на реализацию целей).

2 Источники и виды государственных и муниципальных финансовых ресурсов.

Государственные и муниципальные доходы и расходы

Распределение и перераспределение стоимости посредством финансовых отношений сопровождается движением финансовых ресурсов.

Финансовые ресурсы выступают как материальные носители финансовых отношений.

Под финансовыми ресурсами понимаются только такие ресурсы, которые в отличие от материальных, трудовых, природных и прочих ресурсов имеют денежную форму.

Кроме того, для уточнения сущности финансовых ресурсов следует определить такие признаки, которые позволят выделить финансовые ресурсы из общего объема денежных средств.

Таковыми признаками являются их связь с отношениями собственности и использование для определённых целей воспроизводства. В любом обществе финансовые ресурсы не существуют сами по себе, они всегда имеют собственника, или лицо, которому собственником делегированы права ими распоряжаться.

Финансовые ресурсы всегда используются на цели расширенного воспроизводства, социальные нужды, материальное стимулирование работающих, удовлетворение других общественных потребностей.

Таким образом к государственным и муниципальным финансовым ресурсам относится *та часть денежных средств, которая находится в собственности или распоряжении органов государственной власти и органов местного самоуправления и используется для финансирования их деятельности.*

Исходя из этого, **под государственными и муниципальными финансовыми ресурсами** понимаются денежные доходы, накопления и поступления, находящиеся в собственности или распоряжении органов государственной власти и местного самоуправления и используемые ими на цели расширенного воспроизводства, социальные нужды, материальное стимулирование работающих, удовлетворение других общественных потребностей.

К источникам формирования финансовых ресурсов принято относить стоимость валового внутреннего продукта, часть национального богатства и поступления от внешнеэкономической деятельности.

Факторы, влияющие на масштабы государственных и муниципальных финансовых ресурсов, включают:

- уровень развития экономики (обобщающими показателями которого являются не только темпы роста, но и абсолютная величина валового внутреннего продукта);
- уровень государственного регулирования экономики;
- цели и задачи бюджетной политики, определяющие приоритетные направления распределения бюджетных средств в пользу отдельных отраслей экономики и территорий;
- методы хозяйствования исторические и национальные традиции;
- исторические и национальные традиции.

Сочетание этих факторов определяет конкретный объем бюджетных средств, поступающих в распоряжение всех органов государственной власти и местного самоуправления.

Формирование и использование финансовых ресурсов органов государственной власти и местного самоуправления осуществляется в форме различных фондов денежных средств: бюджетов и внебюджетных фондов.

Финансовые фонды имеют следующие основные черты:

- обособление, выделение из общей суммы денежных средств;
- относительная самостоятельность;
- целевая направленность;
- правовое обеспечение, четкая регламентация порядка образования и использования.

Преимущества фондовой формы образования и использования финансовых ресурсов по сравнению с не фондовой состоит в том, что она обеспечивает концентрацию финансовых ресурсов для выполнения неотложных задач, позволяет эффективнее управлять ими и облегчает контроль за их формированием и

В рыночной экономике в фондовой форме формируются и используются в основном финансовые ресурсы органов государственной власти и местного самоуправления.

Выделяют две формы таких фондов:

- бюджеты различных уровней публичной власти,
- внебюджетные фонды.

Бюджеты формируются органами государственной власти разного уровня и органами местного самоуправления для финансового обеспечения всех возложенных на них задач и функций.

С помощью средств бюджетов осуществляется регулирование экономических и социальных процессов, развитие научно-технического прогресса, формирование инвестиционного потенциала и др.

Таким образом, бюджет выступает формой образования и использования финансовых ресурсов органов государственной власти и местного самоуправления, направляемых ими на удовлетворение разнообразных потребностей общества.

Формирование внебюджетных фондов связано с появлением потребности у органов государственной власти и местного самоуправления в значительных объемах финансовых ресурсов для проведения ряда важных социально-экономических мероприятий.

Внебюджетные фонды позволяют осуществить финансирование таких мероприятий за счет специальных источников, используемых по целевому назначению.

За счет средств внебюджетных фондов обеспечиваются социальные выплаты (пенсии, пособия и др.), финансируются различные природоохранные мероприятия, реализуются научно-исследовательские и опытно-конструкторские разработки и т. п.

Таким образом, внебюджетные фонды выступают формой образования и использования финансовых ресурсов органов государственной власти и местного самоуправления, предусматривающей целевое направление средств на финансирование отдельных социальных, экономических, экологических потребностей общества.

Образуемые в форме бюджетов и внебюджетных фондов финансовые ресурсы органов государственной власти и местного самоуправления — это доходы, поступления и денежные накопления, находящиеся в государственной и муниципальной собственности и предназначенные для решения органами государственной власти и местного самоуправления вопросов, отнесенных к их компетенции.

Формирование основного объема финансовых ресурсов органов государственной власти и местного самоуправления осуществляется посредством мобилизации государственных и муниципальных доходов.

Государственные и муниципальные доходы — это денежные средства, поступающие в бюджеты органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также государственные и муниципальные внебюджетные фонды на безвозмездной и безвозвратной основе.

Государственные (муниципальные) доходы включают:

- доходы бюджетов органов государственной власти (органов местного самоуправления),
- доходы государственных (муниципальных) внебюджетных фондов.

Государственные доходы представляют собой денежные средства, зачисляемые в соответствии с законодательством в бюджеты органов государственной власти разных уровней и государственные внебюджетные фонды. При этом денежные средства, зачисляемые в бюджеты органов государственной власти, представляют собой доходы бюджетов; денежные средства, поступающие в государственные внебюджетные фонды, являются доходами этих фондов.

Таким образом, государственные доходы состоят из доходов бюджетов органов государственной власти и доходов государственных внебюджетных фондов, причем доходы бюджетов занимают основное место в составе государственных доходов.

Муниципальные доходы — денежные средства, зачисляемые в соответствии с законодательством органов государственной власти и муниципальными правовыми актами представительных органов местного самоуправления в бюджеты органов местного самоуправления и муниципальные внебюджетные фонды.

В России, также, как и во многих других государствах, формирование муниципальных внебюджетных фондов запрещается, поэтому муниципальные доходы включают только доходы бюджетов органов местного самоуправления.

В Российской Федерации государственные и муниципальные доходы образуются посредством мобилизации налоговых и неналоговых доходов, а также безвозмездных поступлений.

Формирование преобладающей части государственных и муниципальных финансовых ресурсов обеспечивается с помощью налогов.

Расходы бюджетов в части превышения их объема над величиной доходов осуществляются за счет поступлений из источников финансирования дефицита бюджетов.

Финансирование дефицита бюджетов органов государственной власти обеспечивается посредством привлечения денежных средств в формах займов, от продажи определенных видов имущества, находящегося в государственной собственности, и др.

Органы государственной власти РФ и субъектов РФ имеют право на привлечение как внутренних, так и внешних источников финансирования дефицита бюджета.

В Российской Федерации с целью сбалансированности местных бюджетов органы местного самоуправления осуществляют привлечение средств на внутреннем финансовом рынке в формах муниципальных займов и возмездное отчуждение определенных видов муниципального имущества. Право органов местного самоуправления на внешние заимствования не

Виды государственных и муниципальных поступлений:

- поступления из внутренних источников финансирования дефицита бюджетов и внебюджетных фондов,
- поступления из внешних источников финансирования дефицита.

Денежные накопления органов государственной власти и местного самоуправления образуются за счет доходов и поступлений текущего финансового года, не использованных в ходе исполнения бюджетов и государственных и муниципальных внебюджетных фондов, и предназначенных для осуществления расходов в последующие периоды.

Денежные накопления проявляются в форме остатков средств на счетах бюджетов и государственных и муниципальных внебюджетных фондов на начало финансового года, учитываемых после завершения операций прошедшего года в соответствии с законодательством РФ остатки средств изъятию не подлежат и могут направляться на финансирование

Источниками формирования государственных финансовых ресурсов являются:

- валовый внутренний продукт,
- поступления от внешнеэкономической деятельности,
- часть национального богатства (например, доходы от продажи земли, нематериальных активов, конфискованного или бесхозного имущества и т. п.).

В случае наступления чрезвычайных обстоятельств (стихийных бедствий, вооруженных конфликтов и военных действий и т. п.), и период экономической нестабильности часть национального богатства может выступать в качестве источника государственных финансовых ресурсов при продаже золотого запаса, валютных резервов и др.

В свою очередь, источниками финансовых ресурсов органов местного самоуправления являются валовый муниципальный продукт, а также часть национального богатства, находящегося или обращенного в муниципальную собственность.

Использование финансовых ресурсов органов государственной власти и местного самоуправления осуществляется в форме государственных и муниципальных расходов.

Государственные и муниципальные расходы –
это денежные средства, направляемые из бюджетов органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также государственных и муниципальных внебюджетных фондов в целях осуществления государственных полномочий и решения вопросов местного значения.

Состав государственных (муниципальных) расходов:

- расходы бюджетов органов государственной власти (органов местного самоуправления),*
- расходы государственных (муниципальных)*

Государственные расходы — это денежные средства, направляемые из бюджетов органов государственной власти разных уровней и государственных внебюджетных фондов на финансовое обеспечение задач и функций государства.

Денежные средства, направляемые из бюджетов органов государственной власти, представляют собой расходы бюджетов; денежные средства, перечисляемые из государственных внебюджетных фондов, являются расходами этих фондов.

Таким образом, государственные расходы состоят из расходов бюджетов органов государственной власти и расходов государственных внебюджетных фондов, при этом основной объем государственных расходов осуществляется за счет средств бюджетов.

Муниципальные расходы — это денежные средства, направляемые из бюджетов органов местного самоуправления и муниципальных внебюджетных фондов на решение вопросов местного значения.

С учетом того, что в Российской Федерации формирование муниципальных внебюджетных фондов не допускается, в составе муниципальных расходов выделяются только расходы бюджетов органов местного самоуправления.

Государственные расходы предназначены для удовлетворения потребностей общества в области развития экономики и социальной сферы, управления государством, укрепления его обороноспособности и национальной безопасности и др.

При этом конкретные направления государственных расходов определяются различными функциями (экономической, социальной, управленческой, оборонной, политической), выполняемыми государством.

Виды государственных (муниципальных) расходов:

- расходы на обеспечение деятельности государственных и муниципальных органов,
- расходы на оборону,
- расходы на организацию общественного порядка и безопасности,
- расходы на поддержку экономики и научно-технического прогресса,
- расходы на жилищно-коммунальное хозяйство,
- расходы на охрану окружающей среды,
- расходы на здравоохранение,
- расходы на образование,
- расходы на культуру,
- расходы на социальную защиту

На разных этапах развития государства стоящие перед ним задачи не остаются неизменными, соответственно меняются объем и структура государственных расходов по конкретным направлениям.

В свою очередь, необходимость в муниципальных расходах обусловлена удовлетворением потребностей граждан, связанных с местом непосредственного проживания (содержание муниципального жилищного фонда, транспортное обслуживание населения, благоустройство территорий, охрана общественного порядка, управление муниципальным образованием и др.).

Многообразие видов муниципальных расходов зависит от:

- функций органов местного самоуправления;
- уровня социально-экономического развития муниципального образования;
- задач, решаемых органами местного самоуправления на том или ином этапе развития.

3 Факторы, влияющие на организацию государственных и муниципальных финансов.

Принципы и формы организации государственных и муниципальных финансов

Основным фактором, определяющим структуру государственных и муниципальных финансов, является форма государственного устройства страны.

Государственное устройство - это внутренняя структура государства в разрезе составляющих его публично-правовых образований и система взаимоотношений между ними на основе распределения властных полномочий и ответственности между уровнями публичной власти.

Также на организацию государственных и муниципальных финансов оказывают влияние такие факторы, как:

- особенности административно-территориального устройства государства,
- распределение полномочий между различными уровнями властных структур,
- масштабы задач, стоящих перед органами государственной власти и местного самоуправления,
- различие между собственными и делегированными полномочиями,
- размеры и количество территориальных образований,
- наличие выраженных различий между территориальными образованиями,
- другие демографические, географические и социально-экономические факторы.

Выделяют два вида государственного устройства: унитарное и федеративное.

Унитарное государство — форма государственного устройства, при которой его административно-территориальные единицы не имеют статуса государственного образования.

В государствах с таким устройством (Албания, Беларусь, Болгария, Великобритания, Венгрия, Италия, Испания, Китай, Нидерланды, Португалия, Украина, Франция, Япония и др.) в основе построения и функционирования государственных и муниципальных финансов лежит принцип централизации государственной власти.

Государственные финансы представлены финансами единых для всей страны высших органов государственной власти, основу финансовых ресурсов органов власти административно-территориальных единиц унитарных государств составляют отчисления от регулирующих доходов и средства финансовой помощи центральных органов государственной власти.

На сегодняшний день унитарными являются 156 государств – то есть большинство стран мира (в мире насчитывается 262 страны, куда входят 194 государства, 10 непризнанных территорий, 20 зависимых территорий, острова, частично

Федеративное государство - форма государственного устройства, при котором публично-правовые образования имеют собственную государственность и наделены самостоятельностью в пределах, распределенных между ними и центром компетенций.

В государствах с федеративным устройством (Австралия, Австрия, Германия, Испания, Индия, Канада, Россия, США - всего 29 государств) организация государственной власти основывается на разграничении полномочий между органами государственной власти федерации и органами государственной власти субъектов федерации.

Здесь действует двухуровневая организация государственных финансов, включающая финансы федеральных органов государственной власти и финансы органов государственной власти субъектов федерации, которые обладают определенными признаками суверенитета.

Для унитарных государств в целом характерна более высокая степень концентрации финансовых ресурсов в распоряжении центральных органов государственной власти по сравнению с федеративными государствами.

В условиях федеративной формы государственного устройства, построенной на принципе разграничения предметов ведения и полномочий органов государственной власти федерации и субъектов федерации, собственные доходы становятся преобладающими в структуре финансовых ресурсов субъектов федерации.

При этом масштабность межбюджетного перераспределения средств сокращается.

На организацию государственных и муниципальных финансов оказывают влияние особенности административно-территориального устройства государства.

Например, в Российской Федерации, являющейся федеративным государством и состоящим из 85 равноправных субъектов Российской Федерации, это, проявляется в функционировании одних субъектов федерации в составе других субъектов федерации либо в формировании муниципальных образований различного территориального

Так, согласно Конституции РФ, равноправными субъектами РФ являются области и входящие в их состав автономные округа (Ненецкий АО - Архангельская область, Ханты-Мансийский АО, Ямало-Ненецкий АО – Тюменская, Чукотский АО – Магаданская).

Соответственно формирование финансовых ресурсов таких областей и автономных округов осуществляется в условиях разграничения полномочий не только с федеральным центром, но и между самими субъектами РФ.

При этом перечень доходов и пропорции их зачисления в бюджеты указанных субъектов РФ могут регулироваться федеральными законами и договорами (соглашениями) между органами государственной власти автономного округа и

Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусматривает формирование муниципальных образований различного территориального уровня, в частности, на территории муниципальных районов могут находиться городские и сельские поселения, а городские округа с внутригородским делением включают в свой состав внутригородские районы.

Полномочия органов местного самоуправления по мобилизации и использованию собственных финансовых ресурсов реализуются в условиях межмуниципального разграничения вопросов местного значения и источников их финансового обеспечения.

Бюджетное законодательство фиксирует состав и уровень доходов, закрепляемых за бюджетами каждого из видов муниципальных образований.

Эффективным механизмом учета геополитических, этнографических, демографических и иных характеристик территориальных образований является придание некоторым из них особого статуса.

МЕЖДУНАРОДНЫЙ И ОТЕЧЕСТВЕННЫЙ ОПЫТ

Некоторые унитарные государства (Италия, Испания и др.) включают в свой состав автономии, органы власти которых имеют более широкие полномочия по сравнению с органами власти других административно-территориальных единиц этих государств. Для реализации таких полномочий автономии наделяются дополнительными финансовыми ресурсами и соответственно обладают большей финансовой независимостью.

Ряд федеративных государств включают наряду с субъектами федерации территориальные образования иного статуса (например, в США — федеральный округ, ассоциированная территория, в Индии — союзные территории и др.). Различный статус территориальных образований, входящих в состав федерации, определяет соответствующий объем полномочий их органов власти по формированию и использованию финансовых ресурсов.

В Российской Федерации законодательство предусматривает возможность наделение муниципального образования особым статусом и установления особого режима его функционирования. Это может быть обусловлено: локализацией в границах муниципального образования объектов государственной безопасности, для которых установлен специальный режим функционирования и охраны государственной тайны (статус закрытого административно-территориального образования (ЗАТО); специализацией градообразующих организаций муниципального образования на научной, научно-технической и инновационной деятельности в рамках научно-производственного комплекса (статус наукограда). Особый статус связан с наделением органов местного самоуправления большим объемом полномочий и соответственно дополнительными источниками их финансового обеспечения. Например, обязательства, возложенные на органы местного самоуправления ЗАТО в связи со специальными условиями проживания населения (организация пропускного режима на территорию ЗАТО и др.), определяют необходимость расширения их полномочий по мобилизации финансовых ресурсов путем установления права на получение дополнительных межбюджетных трансфертов из федерального бюджета.

*Организация государственных и муниципальных финансов базируется на следующих **основных принципах**:*

- единства законодательной и нормативной базы;
- открытости и прозрачности;
- разграничения полномочий и предметов ведения;
- целевой ориентированности;
- научного подхода к реализации намеченных целей;
- экономичности и рациональности;
- управляемости финансовыми потоками на централизованной основе.

Структуру государственных и муниципальных финансов можно рассматривать в различных аспектах.



Структура государственных и муниципальных финансов с точки зрения структуры власти

Данная структура полностью соответствует системе государственного управления страной и может видоизменяться в зависимости от системы государственного регулирования.

Так, в унитарных государствах отсутствуют региональные финансы, поскольку нет регионов, и все финансовые процессы происходят на общегосударственном и местном уровнях.

Общегосударственными или федеральными финансами распоряжаются государственные органы федерального значения, которые определяют направления расходования государственных средств, осуществляют контроль за использованием государственных ресурсов, отвечают за формирование и использование средств бюджета страны.

Региональные финансы представляют собой совокупность денежных отношений по поводу формирования и использования финансовых ресурсов, необходимых для социально-экономического развития региона.

Они формируются как путем извлечения дохода из собственных источников, так и при использовании ресурсов, предоставляемых федеральным центром.

Органы региональной власти обладают относительной самостоятельностью в формировании финансовых ресурсов.

На местном уровне формируются муниципальные (местные) финансы, которые составляют финансовую основу местных органов власти (муниципалитетов).

Отношения между федеральными, региональными и местными финансами определяются системой межбюджетных отношений

В России государственные и муниципальные финансы включают три уровня: федеральные финансы, региональные финансы и местные финансы.

Государственные финансы включают в себя федеральные финансы и финансы субъектов Федерации.

Муниципальные финансы выделяются в самостоятельный структурный уровень, поскольку местное самоуправление по Конституции РФ отделено от государственной системы управления.

Общность трехуровневой системы государственных и муниципальных финансов заключается в единстве источников их доходов и взаимодействии для достижения сбалансированности доходов с расходами.

С точки зрения распределения средств по фондам различной направленности можно выделить бюджет, внебюджетные фонды, государственные суверенные фонды, государственный (муниципальный) кредит, финансы унитарных предприятий.

Такая структура формируется на каждом уровне государственного управления.

Все элементы являются взаимосвязанными и формируют общую структуру государственных финансов.

В структуре централизованных финансов главным элементом выступают взаимосвязанные бюджеты трех уровней – федерального, регионального и местного.

Бюджет является формой образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления.

К бюджетам Российской Федерации относятся:

- федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов Российской Федерации;
- бюджеты субъектов Российской Федерации и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов;
- местные бюджеты, в том числе: бюджеты муниципальных районов, бюджеты городских округов, бюджеты городских округов с внутригородским делением, бюджеты внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя; бюджеты городских и сельских поселений, бюджеты внутригородских районов

Другой важный элемент в системе государственных и муниципальных финансов – **государственные внебюджетные фонды** социального и экономического назначения.

Внебюджетные фонды являются формой образования и использования финансовых ресурсов органов государственной власти, предусматривающей целевое направление средств на финансирование расходов, направляемых на социальную защиту граждан, реализацию первоочередных экономических и экологических мероприятий.

Иногда и в составе бюджетов некоторых стран часть финансовых ресурсов обособляется и принимает форму целевых бюджетных фондов внутри бюджетов.

В состав бюджетов государственных внебюджетных фондов входят бюджеты государственных внебюджетных фондов Российской Федерации и бюджеты территориальных

Государственные внебюджетные фонды Российской Федерации включают:

- 1) бюджет Пенсионного фонда Российской Федерации;
- 2) бюджет Фонда социального страхования Российской Федерации;
- 3) бюджет Федерального фонда обязательного медицинского страхования.

Бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов представлены бюджетами территориальных фондов обязательного медицинского страхования.

Государственные суверенные фонды представлены в Российской Федерации Фондом национального благосостояния.

Фонд национального благосостояния является частью средств федерального бюджета.

Фонд призван стать частью устойчивого механизма пенсионного обеспечения граждан Российской Федерации на длительную перспективу.

Целями Фонда национального благосостояния являются обеспечение софинансирования добровольных пенсионных накоплений граждан Российской Федерации и обеспечение сбалансированности (покрытие дефицита) бюджета Пенсионного фонда Российской

Специфическим элементом централизованных финансов выступает **государственный (муниципальный) кредит**.

Потребность в дополнительных средствах возникает в связи с недостатком средств в бюджете и образованием бюджетного дефицита.

Главная форма экономических отношений в рамках государственного кредита – когда государство выступает как заемщик средств.

Реже оно выступает как кредитор, предоставляя ссуды юридическим и физическим лицам.

В тех случаях, когда государство берет на себя ответственность за погашение займов или выполнение других обязательств, взятых физическими и юридическими лицами, оно является

гарантом.

Следующим звеном в структуре государственных и муниципальных финансов являются **финансы государственных (муниципальных) предприятий**.

Государственные унитарные предприятия и муниципальные унитарные предприятия традиционно являются одной из форм государственного предпринимательства, их деятельность связана с решением ряда важных общественных задач.

В соответствии с законодательством Российской Федерации они создаются для производства определенной продукции, выполнения определенного вида работ или оказания услуг в случае отсутствия или ограниченности соответствующих предложений на рынках, например, использование имущества, приватизация которого запрещена, создание социально необходимых товаров и услуг.

Унитарные предприятия участвуют, как в аккумулировании денежных средств в доходы соответствующих бюджетов, так и в механизме распределения и использования бюджетных средств. Они ежегодно перечисляют в бюджеты субъекта РФ часть прибыли, остающейся в их распоряжении после уплаты налогов и обязательных платежей. Следует заметить, что в основном государственные и муниципальные унитарные предприятия являются экономически неэффективными, но их функционирование обусловлено важностью для общества

Вывод

Государственные и муниципальные финансы являются важным элементом финансовой системы и играют значимую роль в экономике.

При любом государственном устройстве и системе экономических взаимоотношений они являются тем звеном, которое соединяет в себе доходы и расходы всех экономических субъектов и в то же время обеспечивает финансирование программ, важных для их функционирования и развития.

Таким образом, они обеспечивают взаимосвязь между финансами всех субъектов экономики.

4. Организация государственных финансов в Российской Федерации на федеральном и региональном уровнях

Согласно законодательству, государственная власть в Российской Федерации, как в стране с федеративной формой государственного устройства, осуществляется на основе разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Исходя из этого в Российской Федерации в составе государственных финансов можно выделить:

- государственные финансы на федеральном уровне,
- государственные финансы на уровне субъектов Российской Федерации (региональном уровне).

Государственные финансы на федеральном уровне призваны обеспечить реализацию функций, возложенных на органы государственной власти Российской Федерации, государственные финансы на региональном уровне создают условия для реализации функций, закрепленных за органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Государственные финансы на федеральном уровне включают:

- федеральный бюджет,
- Бюджеты государственных внебюджетных фондов Российской Федерации (Пенсионного фонда Российской Федерации, Фонда социального страхования Российской Федерации, Федерального фонда обязательного медицинского страхования),
- государственный суверенный фонд (Фонд национального благосостояния),
- государственный кредит Российской Федерации.

Средства федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных и суверенных фондов Российской Федерации находятся в федеральной собственности, указанные бюджеты утверждаются в форме федеральных законов.

Государственные финансы на региональном уровне представлены:

- бюджетами субъектов Российской Федерации (региональные бюджеты),
 - бюджетами территориальных государственных внебюджетных фондов,
- государственным кредитом субъекта Российской Федерации.

Бюджеты субъектов Российской Федерации представлены разными видами бюджетов: республиканскими бюджетами республик, краевыми бюджетами краев, областными бюджетами областей, окружными бюджетами автономных округов, областным бюджетом автономной области, городскими бюджетами городов федерального значения.

К бюджетам территориальных государственных внебюджетных фондов относятся бюджеты территориальных фондов обязательного медицинского страхования.

Средства бюджетов субъектов РФ и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов находятся в государственной собственности субъектов РФ, данные бюджеты утверждаются в форме законов субъектов РФ.

Виды и количество региональных бюджетов в Российской Федерации определяются ее государственным и административным устройством, закрепленным Конституцией Российской Федерации.

ИСТОРИЧЕСКИЙ ЭКСКУРС

В 1993 г., когда была принята действующая Конституция, количество субъектов РФ составляло 89.

С 1 марта 2008 г. после объединения ряда регионов их общее число сократилось до 83.

С 18 марта 2014 года после присоединения Республики Крым к России и образованию двух новых субъектов (Республика Крым и город федерального значения Севастополь) в Российской Федерации насчитывается 85 субъектов.

Региональные бюджеты Российской Федерации представлены 22 республиканским, 9 краевыми, 46 областными, одним областным бюджетом автономной области, четырьмя окружными и тремя бюджетами городов федерального значения.

Финансовой базой деятельности федеральных органов государственной власти является федеральный бюджет.

В нем концентрируется основной объем финансовых ресурсов, формируемых в распоряжении этих органов.

Федеральный бюджет — это фонд денежных средств, находящийся в распоряжении федеральных органов государственной власти и обеспечивающий выполнение возложенных на них функций и задач.

Формирование федерального бюджета осуществляется посредством мобилизации налоговых доходов, неналоговых доходов, безвозмездных поступлений и других доходов.

К налоговым доходам федерального бюджета относятся доходы:

- от федеральных налогов и сборов, в том числе налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, подлежащим зачислению в федеральный бюджет (налога на прибыль организаций,
- налога на добавленную стоимость,
- налога на добычу полезных ископаемых (НДПИ),
- акцизов на определенные товары,
- водного налога,
- регулярных платежей за добычу полезных ископаемых (роялти) при выполнении соглашений о разделе продукции и др.,
- сбора за пользование объектами водных биологических ресурсов, государственной пошлины.

Неналоговыми доходами федерального бюджета являются:

- доходы от внешнеэкономической деятельности (таможенных пошлин и таможенных сборов и др.);
- доходы от использования имущества, находящегося в федеральной собственности (перечисления части прибыли Центрального банка Российской Федерации, арендной платы за передачу в возмездное пользование государственного имущества и др.);
- платежи при пользовании природными ресурсами (плата за использование лесов, за геологическую информацию о недрах, за проведение государственной экспертизы запасов полезных ископаемых и др.);
- доходы от оказания платных услуг и компенсации затрат государства; доходы от продажи материальных и нематериальных активов (конфискованного имущества, обращенного в доход государства, и др.);
- административные платежи и сборы, штрафные санкции и средства, полученные в возмещение ущерба, причиненного Российской Федерации (денежные взыскания и нарушение законодательства Российской Федерации об основах конституционного строя Российской Федерации, бюджетного законодательства Российской Федерации в части федерального бюджета и др.).

В федеральный бюджет могут зачисляться безвозмездные поступления из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, от юридических и физических лиц, от международных организаций и правительств иностранных государств.

К другим доходам федерального бюджета относятся доходы от приносящей доход деятельности, осуществляемой федеральными бюджетными учреждениями, и иные доходы, предусмотренные законодательством Российской Федерации.

Помимо различных видов доходов в федеральный бюджет зачисляются **поступления из источников финансирования дефицита бюджета**, которые подразделяются на поступления из внутренних источников и поступления из внешних источников финансирования дефицита федерального бюджета.

К поступлениям из внутренних источников финансирования дефицита федерального бюджета относятся:

- денежные средства от размещения государственных ценных бумаг Российской Федерации и привлечения кредитов кредитных и международных финансовых организаций и валюте Российской Федерации;
- поступления от продажи определенного имущества (например, акций), находящегося в федеральной собственности;
- бюджетные кредиты;
- поступления от реализации государственных запасов драгоценных металлов и камней;
- остатки средств на счетах по учету средств федерального бюджета.

Поступлениями из внешних источников финансирования дефицита федерального бюджета являются денежные средства от размещения государственных ценных бумаг Российской Федерации и привлечения кредитов иностранных государств, иностранных юридических лиц, международных финансовых организаций в иностранной валюте.

Поступившие в федеральный бюджет средства направляются на осуществление расходов по реализации полномочий органов государственной власти Российской Федерации по предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

За счет средств федерального бюджета обеспечиваются:

- финансирование деятельности Президента Российской Федерации, федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти;
- финансирование национальной обороны и государственной безопасности Российской Федерации;
- государственная поддержка субъектов хозяйствования, осуществляющих деятельность в приоритетных для Российской Федерации отраслях экономики;
- финансирование деятельности государственных учреждений, обеспечивающих оказание государственных услуг;
- финансирование международной деятельности в общефедеральных интересах;
- ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий федерального масштаба;
- финансовая поддержка субъектов Российской Федерации и муниципальных образований особого статуса;
- финансирование выборов и референдумов Российской Федерации;
- обслуживание государственного долга Российской Федерации;
- финансирование иных функций органов государственной власти Российской Федерации.

Наряду с федеральным бюджетом значительный объем финансовых ресурсов, формируемых в распоряжении органов государственной власти Российской Федерации, сосредоточен в **бюджетах государственных внебюджетных фондов Российской Федерации.**

Бюджет государственного внебюджетного фонда Российской Федерации — фонд денежных средств, образуемый вне федерального бюджета и предназначенный для реализации конституционных прав граждан на пенсионное обеспечение, социальное страхование, охрану здоровья и медицинскую помощь.

Доходы бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации формируются за счет:

- различных видов страховых взносов;
- средств федерального бюджета;
- сумм пеней и иных финансовых санкций; доходов от размещения (инвестирования) временно свободных средств;
- добровольных взносов физических лиц и организаций;
- иных источников, не запрещенных законодательством Российской Федерации.

За счет средств бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации осуществляются расходы, связанные с реализацией конституционных прав граждан на:

- социальное обеспечение по возрасту;
- социальное обеспечение по болезни, инвалидности, и случае потери кормильца, рождения и воспитания детей и в других случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации о социальном обеспечении;
- охрану здоровья и получение бесплатной медицинской помощи.

Значительный объем финансовых ресурсов органов государственной власти субъектов Российской Федерации концентрируется в региональных бюджетах. **Бюджет субъекта Российской Федерации (региональный бюджет)** — фонд денежных средств, находящийся в распоряжении органов государственной власти субъектов РФ и предназначенный для выполнения возложенных на них функций и задач.

Доходы бюджетов субъектов Российской Федерации формируются за счет налоговых доходов, неналоговых доходов, безвозмездных поступлений и других доходов.

Налоговыми доходами бюджетов субъектов Российской Федерации являются доходы:

- от федеральных налогов и сборов, (налога на прибыль организаций, налога на доходы физических лиц, акцизов по отдельным видам подакцизных товаров и др.);
- налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами;
- от региональных налогов (транспортного налога, налога на имущество организаций, налога на игорный бизнес);
- от денежных взысканий за нарушение налогового законодательства РФ по налогам и сборам, подлежащим зачислению в региональный бюджет.

В состав **неналоговых доходов бюджетов субъектов Российской Федерации** включаются:

- доходы от использования имущества, находящегося в государственной собственности субъектов Российской Федерации (размещения временно свободных средств бюджетов субъектов Российской Федерации, перечисления части прибыли государственных унитарных предприятий субъектов Российской Федерации после уплаты налогов и иных обязательных платежей и др.);
- платежи при пользовании природными ресурсами (плата за пользование водными объектами, находящимися в государственной собственности субъектов Российской Федерации, и др.);
- доходы от оказания платных услуг и компенсации затрат государства (сборы за выдачу лицензий органами государственной власти субъектов Российской Федерации и др.);
- доходы от продажи материальных и нематериальных активов (земельных участков, находящихся в государственной собственности субъектов Российской Федерации, и др.);
- административные платежи и сборы;
- штрафные санкции и средства, полученные в возмещение ущерба, причиненного субъектам Российской Федерации (денежные взыскания за нарушение законодательства Российской Федерации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд субъектов Российской Федерации и др.).

В бюджеты субъектов Российской Федерации могут зачисляться **безвозмездные поступления** из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, от физических и юридических лиц, от международных организаций и правительств иностранных государств.

К другим доходам региональных бюджетов относятся доходы от приносящей доход деятельности, осуществляемой бюджетными учреждениями субъектов Российской Федерации, и иные доходы, предусмотренные законодательством Российской Федерации.

Помимо доходов в бюджеты субъектов Российской Федерации зачисляются ***поступления из источников финансирования дефицита бюджетов субъектов Российской Федерации.***

К поступлениям из внутренних источников финансирования дефицита бюджетов субъектов Российской Федерации относятся:

- денежные средства от размещения государственных ценных бумаг субъектов Российской Федерации
- и привлечения кредитов кредитных и международных финансовых организаций в валюте Российской Федерации;
- поступления от продажи определенного имущества, находящегося в государственной собственности субъектов Российской Федерации; бюджетные кредиты;
- остатки средств на счетах по учету средств бюджетов субъектов Российской Федерации.
- Финансирование дефицита бюджетов субъектов Российской Федерации может осуществляться также за счет поступлений из внешних источников финансирования, в состав которых включаются денежные средства от размещения государственных ценных бумаг субъектов Российской Федерации и привлечения кредитов субъектов международного права в иностранной валюте.

Средства, зачисленные в бюджеты субъектов Российской Федерации, направляются на осуществление расходов по реализации полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам ведения субъектов Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

За счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации обеспечиваются:

- финансирование деятельности органов законодательной, исполнительной и судебной власти субъектов Российской Федерации;
- государственная поддержка приоритетных для региона отраслей экономики;
- государственная поддержка транспорта;
- реализация конституционного права граждан на обязательное общее образование, социальную защиту, охрану здоровья и получение бесплатной медицинской помощи в государственных учреждениях субъектов Российской Федерации;
- содержание исторических памятников и объектов культурного наследия,

находящихся в государственной собственности субъектов Российской Федерации;

- финансовая поддержка муниципальных образований на территории субъектов Российской Федерации;
- финансирование выборов и референдумов субъектов Российской Федерации;
- обслуживание государственного долга субъектов Российской Федерации;
- финансирование иных функций органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Помимо бюджетов субъектов Российской Федерации финансовые ресурсы, формируемые в распоряжении органов государственной власти субъектов Российской Федерации, сосредоточены в бюджетах территориальных государственных внебюджетных фондах.

Бюджет территориального государственного внебюджетного фонда — фонд денежных средств, образуемый вне бюджета субъекта Российской Федерации и предназначенный для реализации отдельных конституционных прав граждан.

В России в настоящее время создаются территориальные фонды обязательного медицинского страхования.

Их основное назначение — финансовое обеспечение базовой программы обязательного медицинского страхования в субъектах Российской Федерации, обеспечение унификации системы медицинского страхования, проведение аналитической и методической работы в системе обязательного медицинского страхования.

Доходы территориальных фондов обязательного медицинского страхования включают:

- межбюджетные трансферты, передаваемые из бюджета Федерального фонда и из бюджетов субъектов Российской Федерации.,
- платежи субъектов Российской Федерации,
- доходы от размещения временно свободных средств;
- пени и штрафы, подлежащие зачислению в бюджеты территориальных фондов в соответствии с российским законодательством;
- иные источники, предусмотренные законодательством Российской Федерации.

Основной объем расходов бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов направляется на реализацию территориальных программ обязательного медицинского страхования. Кроме того, за счет средств бюджетов данных фондов финансируются отдельные мероприятия в области здравоохранения, а также деятельность фондов.

Между бюджетами органов государственной власти и бюджетами государственных внебюджетных фондов существуют определенные взаимосвязи, среди которых можно выделить следующие:

- между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов Российской Федерации. Например, из

федерального бюджета в бюджеты субъектов Российской Федерации перечисляются средства в порядке

финансовой поддержки (дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации и др.), возмещения временного недостатка в бюджетных средствах; из бюджетов субъектов Российской Федерации в федеральный бюджет могут перечисляться межбюджетные субсидии, средства в счет погашения задолженности по бюджетным кредитам;

- между федеральным бюджетом и бюджетами государственных внебюджетных фондов Российской Федерации. Так, из федерального бюджета в бюджет Пенсионного фонда Российской Федерации перечисляются средства на выплату пенсий по государственному пенсионному обеспечению, в бюджет Фонда социального страхования Российской Федерации - средства на оказание государственной социальной помощи отдельным категориям граждан (подвергшимся воздействию радиации вследствие радиационных аварий и др.). Временно свободные денежные средства бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации могут инвестироваться в государственные ценные бумаги Российской Федерации, средства от размещения которых поступают в федеральный бюджет;

- между бюджетами субъектов Российской Федерации и бюджетами государственных внебюджетных фондов. В частности, из бюджетов субъектов Российской Федерации в бюджеты территориальных фондов обязательного медицинского страхования перечисляются средства на обязательное медицинское страхование неработающего населения. За счет бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации предоставляются средства бюджетам субъектов РФ на социальную поддержку определенных категорий граждан (Героев Российской Федерации, полных кавалеров ордена Славы и др.). Средства бюджетов субъектов Российской Федерации направляются в бюджет Пенсионного фонда Российской Федерации на социальные выплаты отдельным категориям граждан (пенсии гражданам, признанным безработными, и др.);

- между бюджетами государственных внебюджетных фондов Российской Федерации. Так, из бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования предоставляются средства бюджету Фонда социального страхования Российской Федерации на оплату медицинской помощи отдельным категориям граждан (женщинам в период беременности и родов и др.);

- между бюджетами государственных внебюджетных фондов Российской Федерации и бюджетами территориальных государственных внебюджетных фондов. Например, из бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования в бюджеты территориальных фондов обязательного медицинского страхования перечисляются средства на выполнение территориальных программ обязательного медицинского страхования в рамках базовой программы обязательного медицинского страхования.

5 Особенности организации муниципальных финансов

Тенденция децентрализации ответственности властных структур по предоставлению общественных услуг населению и постепенного расширения финансовых полномочий низших уровней власти обусловлена задачами повышения эффективности использования бюджетных средств и более полного удовлетворения потребностей населения в общественных благах.

Основная задача организации муниципальных финансов — обеспечение органов местного самоуправления финансовыми ресурсами в объеме, достаточном для самостоятельного решения вопросов местного значения.

Местное самоуправление представляет собой уровень власти, наиболее близкий к населению и призванный обеспечить удовлетворение его потребностей в локальных общественных благах, то есть таких благах, выгоды от

ВАЖНО ЗАПОМНИТЬ!

Местное самоуправление в Российской Федерации – форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций.

Согласно ст. 9 Европейской Хартии местного самоуправления органы местного самоуправления имеют право на обладание достаточными собственными финансовыми ресурсами, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своих функций.

Финансовые средства органов местного самоуправления должны быть соразмерны их полномочиям.

Формирование стабильной финансовой базы органов местного самоуправления является важнейшим направлением финансовой политики государства.

Местное самоуправление осуществляется в границах муниципальных образований, поэтому организация муниципальных финансов зависит, прежде всего, от бюджетного устройства государства и административно-территориальной структуры местного самоуправления.

Она определяется также особенностями распределения полномочий между различными уровнями властных структур, масштабами задач, решаемых органами местного самоуправления, числом и размером муниципальных образований, степенью их социально-экономической дифференциации и другими факторами.

В унитарных государствах, как отмечалось, существует два уровня власти – центральный и местный; региональное звено, как в федеративных государствах, отсутствует.

Органы местного самоуправления находятся в непосредственном и полном подчинении центрального правительства.

Муниципальные финансы в унитарных государствах включают многочисленный перечень территориальных единиц.

Их назначение состоит в том, чтобы максимально приспособить реализацию функций, выполняемых государством, к условиям муниципалитета и потребностям его населения.

Так как местные органы власти полностью подотчетны центральному правительству, степень их самостоятельности по формированию и использованию местных фондов денежных средств ограничена рамками, устанавливаемых центральным правительством.

Во многих государствах унитарного типа (Венгрия, Италия, Китай,

Польша, Франция, Чехия, Япония и др.) органы местного самоуправления обладают определенными налоговыми полномочиями, однако масштабы этих полномочий, как правило

В федеративных государствах все звенья власти имеют самостоятельные права и полномочия по формированию и расходованию денежных средств для решения задач соответствующего уровня.

В рамках данного типа государственного устройства контроль за местными финансами полностью осуществляется властными структурами регионального уровня, так как в большинстве случаев именно последние несут непосредственную ответственность за финансовые проблемы своих территорий.

При этом муниципальные финансы отличаются большей степенью автономности, чем в унитарном государстве.

Органы местного самоуправления играют важную роль в финансировании государственных расходов.

В данной связи они наделены, с одной стороны, собственными правами по сбору налогов и осуществлению расходных полномочий, а, с другой стороны большей ответственностью за формирование ресурсов, достаточных для повышения качества жизни населения на местном уровне.

Политические и экономические полномочия местных органов власти и их способность реализовать эти полномочия в ходе муниципальной деятельности во многом определяются размерами муниципального образования.

Чем меньше муниципальное образование, тем лучше деятельность органов местного самоуправления могут соответствовать волеизъявлению граждан, однако, малые размеры муниципального образования, как правило, означают и его более низкий финансово-экономический потенциал.

С другой стороны, слишком крупные размеры муниципальных образований приводят к значительному снижению эффективности их функционирования.

Считается, что управление муниципальным образованием с численностью населения от 1 до 5 тысяч человек сопряжено с существенными трудностями экономического и административного характера, хотя в некоторых регионах небольшая плотность населения исключает иные возможности.

Между тем в ряде стран встречаются муниципальные образования с числом жителей и менее 1000 человек. Данная проблема иногда решается благодаря территориальной реформе, когда путем

Вопрос о том, существуют ли некие оптимальные размеры муниципального образования, актуален для всех стран. Однозначного ответа здесь быть не может, поскольку на величину муниципальных образований большое влияние оказывают исторические особенности, традиции, плотность населения, учет которых необходим при определении критериальных размеров территории.

Зарубежный опыт свидетельствует о многообразии подходов к определению территориальной организации местного самоуправления, когда правами местного самоуправления наделяются различные территориальные образования (города, поселки, сельские населенные пункты, общины и т. п.; районы, округа, кантоны и др.).

В России система муниципальных финансов претерпела значительные изменения, связанные с проведением бюджетной реформы и реформы местного самоуправления.

В процессе децентрализации финансово-бюджетной системы в большинстве субъектов Российской Федерации муниципальные образования были созданы на уровне бывших городов областного, краевого, республиканского, окружного значения и административных районов.

Территориальные единицы нижестоящих уровней (города районного значения, поселки, сельские администрации), ранее имевшие свои бюджеты, были переведены на сметное финансирование.

В ряде субъектов РФ муниципальные образования были образованы на уровне городов, поселков, сельских советов, а на уровне административных районов учреждены территориальные органы государственной власти.

За период с 1994 г. по 2003 г. общее число муниципальных образований в России сократилось с 25 до 12,6 тысяч.

Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» было введено пять типов муниципальных образований (муниципальный район, городской округ, городское поселение, сельское поселение, внутригородская территория города федерального значения, Федеральным законом от 27 мая 2014 года № 136-ФЗ - еще два типа

Таким образом, к настоящему времени сложилась иерархическая территориальная организация муниципальных финансов, которая включает следующие типы муниципальных образований.



Характеристика типов муниципальных образований

Тип муниципального образования	Характеристика муниципального образования
сельское поселение	один или несколько объединенных общей территорией сельских населённых пунктов (поселков, сел, станиц, деревень, хуторов, кишлаков, аулов и других сельских населенных пунктов), в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления
городское поселение	город или поселок, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления
муниципальный район	несколько поселений или поселений и межселенных территорий, объединенных общей территорией, в границах которой местное самоуправление осуществляется в целях решения вопросов местного значения межпоселенческого характера населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации
городской округ	городское поселение, которое не входит в состав муниципального района и органы местного самоуправления которого осуществляют полномочия по решению установленных Федеральным законом вопросов местного значения поселения и вопросов местного значения муниципального района, а также могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации
внутригородская территория (внутригородское муниципальное образование) города федерального значения	часть территории города федерального значения, в границах которой местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления
городской округ с внутригородским делением	городской округ, в котором в соответствии с законом субъекта Российской Федерации образованы внутригородские районы как внутригородские муниципальные образования
внутригородской район	внутригородское муниципальное образование на части территории городского округа с внутригородским делением, в границах которой местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления

Межселенная территория - территория в составе муниципального района, не включённая в состав территорий городских и сельских поселений.

Согласно законодательству, межселенные территории могут образовываться на территориях с низкой плотностью сельского населения, за исключением территорий в составе тех субъектов Российской Федерации или отдельных муниципальных районов, в которых плотность сельского населения более чем в три раза ниже средней плотности сельского населения в Российской Федерации.

На межселенных территориях все вопросы местного значения решаются органами местного самоуправления муниципального района, а все предусмотренные законодательством для местных бюджетов доходы поступают в бюджет муниципального района.

В большинстве субъектов Российской Федерации территории муниципальных образований совпадают с административно-территориальным делением, так, городской округ – это, как правило, город республиканского, краевого, областного, окружного значения, городское поселение — город или поселок городского типа районного значения.

Число муниципальных образований в Российской Федерации, на начало года

Год	Муниципальные образования								
	всего	в том числе, по типам							
		муниципальные районы	городские округа		Внутригородские районы	Внутригородские территории городов федерального значения	поселения		
			всего	в т.ч. с внут-ригородским делением			всего	в том числе	
								городские	сельские
2008	24151	1799	521			236	21595	1734	19861
2009	24161	1810	507			236	21608	1745	19863
2010	23907	1829	512			236	21330	1739	19591
2011	23304	1824	515			236	20729	1733	18996
2012	23118	1821	517			236	20544	1711	18833
2013	23001	1817	518			257	20409	1687	18722
2014	22777	1815	520			257	20185	1660	18525
2015	22923	1823	535			267	20298	1644	18654
2016	22406	1788	563	3	19	267	19769	1592	18177
2017	22327	1784	567	3	19	267	19690	1589	18101
2018	21945	1758	588	3	19	267	19310	1538	17772
2019	21501	1731	611	3	19	267	1490	17380	21501

В соответствии с классификацией муниципальных образований в Российской Федерации можно выделить финансы городских поселений, сельских поселений, городских округов, муниципальных районов, внутригородских муниципальных образований городов федерального значения, городских округов с внутригородским делением, внутригородских районов.

Финансы поселений призваны обеспечить реализацию полномочий органов местного самоуправления поселений по решению вопросов местного значения, закрепляемых за поселениями и передаваемых органами местного самоуправления муниципальных районов.

За счет финансовых ресурсов органов местного самоуправления обеспечиваются реализация полномочий местного самоуправления, а также государственных полномочий, делегированных органами вышестоящих уровней власти, осуществляется решение вопросов местного значения, отнесенных к ведению муниципальных образований.

В Российской Федерации в соответствии со ст. 12 Конституции признается и гарантируется местное самоуправление.

Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно.

Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Это означает, что органы местного самоуправления имеют право на формирование собственных финансовых ресурсов и самостоятельный выбор направлений и форм использования денежных средств.

Муниципальные образования самостоятельно определяют структуры органов управления местными финансами, формы их взаимодействия, полномочий конкретных органов и их должностных лиц.

Федеральное законодательство устанавливает меры по защите органов местного самоуправления, в том числе органов управления местными финансами, от вмешательства в их деятельность органов государственной власти.

Согласно ст. 132 Конституции РФ органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения.

Они могут быть наделены отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления дополнительных финансовых ресурсов. Ключевым признаком местного самоуправления является самостоятельное формирование, утверждение и исполнение местных бюджетов.

Бюджет муниципального образования (местный бюджет) представляет собой фонд денежных средств, находящийся в распоряжении органов местного самоуправления и обеспечивающий решение вопросов местного значения.

Местные бюджеты выступают центральным звеном муниципальных финансов, где аккумулируется основная часть финансовых ресурсов муниципальных образований, предназначенных и используемых для финансирования локальных общественных потребностей местного сообщества.

Формирование местных бюджетов осуществляется посредством мобилизации налоговых доходов, неналоговых доходов и безвозмездных поступлений.

Налоговые доходы местных бюджетов образуются за счет :

- поступлений местных налогов (земельного налога, налога на имущество физических лиц);
- отчислений от федеральных налогов, в том числе налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами (налога на доходы физических лиц, единого сельскохозяйственного налога и др.) и региональных налогов;
- денежных взысканий за нарушение налогового законодательства Российской Федерации по налогам, подлежащим зачислению в местный бюджет.

Зачисление налоговых доходов в местный бюджет осуществляется в соответствии с федеральным законодательством.

Неналоговые доходы местных бюджетов включают:

- поступления от использования и продажи имущества, находящегося в муниципальной собственности;
- доходы от оказания платных услуг;
- часть прибыли муниципальных унитарных предприятий, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей;
- платежи за использование лесов, расположенных на землях, находящихся в муниципальной собственности, иные доходы, предусмотренные законодательством Российской Федерации.

В местные бюджеты зачисляются безвозмездные поступления из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, от физических и юридических лиц.

За счет средств местных бюджетов обеспечиваются решение вопросов местного значения, находящихся в компетенции органов местного самоуправления муниципальных образований; реализация делегированных органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий, а также полномочий, делегированных другими органами местного самоуправления.

Сбалансированность бюджетов муниципальных образований предполагает соответствие объема предусмотренных бюджетом расходов суммарному объему доходов бюджета и поступлений из источников финансирования его дефицита.

Основные источники финансирования дефицита местного бюджета включают:

- средства, полученные от выпуска и погашения муниципальных ценных бумаг;
- бюджетные кредиты, полученные от бюджетов других уровней бюджетной системы Российской Федерации;
- кредиты кредитных организаций; иные источники.

Муниципальные внебюджетные фонды в Российской Федерации создавались в 1991- 1994 гг. в соответствии с Законом РСФСР от 06.07.1991 №1550-1 «О местном самоуправлении в РСФСР».

Их создание должно было обеспечить:

- концентрацию финансовых ресурсов на приоритетных для муниципального образования проектах и программах;
- реализовать целевую направленность отдельных видов доходов; гарантировать выполнение определенных расходных обязательств независимо от результатов исполнения местных бюджетов;
- повысить оперативность управления финансовыми ресурсами.

Однако на практике муниципальные внебюджетные фонды не решили этих задач по целому ряду причин.

В их числе:

- ограниченность финансовых средств, находящихся в распоряжении органов местного самоуправления;
- многоканальность финансирования одних и тех же расходных обязательств;
- несоответствие объемов закрепляемых источников доходов и объемов средств, требуемых для реализации программ;
- несовершенство организации учета и контроля за формированием и использованием средств бюджетов данных фондов, нарушения в их функционировании.

В результате бюджеты муниципальных внебюджетных фондов были упразднены или консолидированы в местных бюджетах.

Современное федеральное законодательство не допускает формирования в Российской Федерации бюджетов муниципальных внебюджетных фондов.

Финансовое обеспечение деятельности органов местного самоуправления осуществляется исключительно за счет средств местных бюджетов.

6 Роль региональных и муниципальных финансов в социально-экономическом развитии территорий

В современных условиях роль региональных и муниципальных финансов в социально-экономическом развитии территорий возрастает.

Основными факторами этого процесса являются:

- перераспределение полномочий между уровнями властной вертикали, в том числе в финансовой сфере;
- расширение самостоятельности территорий в регулировании объема и качества предоставляемых общественных услуг в соответствии с потребностями населения соответствующей территории;
- повышение эффективности и целевого характера использования финансовых ресурсов при осуществлении определенных расходов на муниципальном уровне;
- необходимость повышения качества жизни населения и улучшения местной инфраструктуры.

Полнота реализации этой роли во многом обусловлена уровнем развития региональных и муниципальных финансов, степенью близости распределения территориальных финансовых общественных ресурсов к оптимальному за счет снижения издержек предоставления общественных локальных благ, соответствия предложения этих благ предпочтениям потребителей в пространственном и временном разрезах и, следовательно, более полном удовлетворении потребностей населения соответствующей территории.

Региональные и муниципальные финансы выступают важной составляющей национальной финансовой системы.

Эффективное управление финансами территорий и увеличение их финансового потенциала – необходимые условия устойчивого социально-

Влияние региональных и муниципальных финансов на социально-экономическое развитие территорий выражается в финансовом воздействии на масштабы, структуру и устойчивость территориального воспроизводства, уровень благосостояния жителей территории.

Региональные и муниципальные финансы призваны способствовать росту производства и занятости, привлечению инвестиций, в том числе в те отрасли, которые являются приоритетными с точки зрения текущих и долговременных задач функционирования и развития территорий, а в социальном аспекте - обеспечению необходимыми общественными благами тех групп населения, которые в силу тех или иных причин не в состоянии участвовать в хозяйственных процессах, но должны иметь минимальный гарантированный доход.

Они способствуют решению таких принципиально важных задач, как обеспечение экономических преобразований на территории регионов и муниципальных образований, развитие территориальных хозяйственных комплексов, удовлетворение потребностей населения территорий.

За счет источников доходов соответствующих территорий и налоговых доходов вышестоящих бюджетов разрабатываются территориальные программы, финансируются учреждения социальной сферы.

В современных условиях региональные и муниципальные финансы являются основой развития производственной и непроизводственной сфер территорий.

Значимость развития производственной сферы обусловлена необходимостью формирования конкурентоспособной экономики территорий, базирующейся на продвижении к более высоким технологическим укладам и обеспечивающей увеличение их вклада в решение проблем социально-экономического развития страны.

Развитие непроизводственной сферы территорий отражает развитие общественных потребностей, изменение их структуры по мере повышения уровня жизни населения.

Региональные и муниципальные финансы являются основой реализации территориальных программ развития производственной и социальной инфраструктуры, повышения обустроенности среды обитания, поддержки малого предпринимательства и фермерских хозяйств, приобретения и строительства жилья, создания благоприятной институциональной среды.

В настоящее время прослеживается тенденция к усилению социальной направленности региональных и местных финансов.

Это связано с тем, что основное бремя финансирования затрат социального характера все более перемещается на нижние уровни управления.

По сравнению с федеральными финансами региональные и муниципальные финансы имеют более выраженную социальную направленность.

Они играют значительную роль в обеспечении возмещения малообеспеченным и нуждающимся слоям населения определенных издержек, присущих современной рыночной системе (институциональные условия, социально-демографические неравенства, особенности социально-экономического развития территорий, инфляция и др.)

В экономически развитых странах за счет средств территориальных бюджетов для малообеспеченных и неимущих слоев населения обеспечиваются дотации на питание, медицинское и социальное обслуживание, услуги транспорта, производятся выплаты (совместно с центральным правительством) пособий по безработице.

Государство с помощью региональных и муниципальных финансовых ресурсов реализует ряд своих социальных функций, связанных с финансированием расходов на образование, здравоохранение, жилищно-коммунальное хозяйство, общественный порядок и др.

Помимо экономических задач региональные и муниципальные финансы способствуют решению важных социально-политических вопросов, связанных с развитием демократических начал в жизни общества, самоорганизацией населения и повышением его активности в обеспечении своих интересов.

Региональные и муниципальные финансы используются для решения экологических проблем, благоустройства территорий, обслуживания культурных потребностей населения.

Посредством региональных и муниципальных финансов осуществляется социально-экономическое выравнивание развития территорий.

В настоящее время сформированы два направления оказания финансовой помощи территориям: *централизованное* – через бюджеты государственных внебюджетных фондов и *децентрализованное* – через бюджеты субъектов Российской Федерации и местные бюджеты.

О масштабах перераспределения финансовых ресурсов можно судить по таким показателям, как: удельный вес межбюджетных трансфертов в расходах

федерального бюджета, безвозмездных перечислений в доходах консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, темпы роста объемов финансовой помощи в сравнении с темпами роста валового внутреннего продукта, валового регионального и валового муниципального продукта.

В последние годы общей тенденцией для экономически развитых стран является отход от патернализма – высокого уровня государственных социальных гарантий, централизованной организации перераспределительных процессов выравнивания экономического развития территорий.

Как показывает мировая практика, проведение такой территориальной политики может быть эффективно реализовано при стабильном развитии региональных и муниципальных финансов.

Для обеспечения устойчивого социально-экономического развития территорий и его финансовой независимости необходимо усиление роли региональных и муниципальных финансов в наращивании совокупной ресурсной базы, формировании и укреплении финансового потенциала территорий.

В этой связи требуется дальнейшее расширение и укрепление финансовой базы территориальных органов власти, совершенствование методов аккумулирования и использования финансовых ресурсов территорий.

В современной экономике России полной реализации функций и роли региональных и муниципальных финансов препятствует ряд факторов.

Большинство российских регионов и муниципальных образований характеризуется острым недостатком финансовых средств, высоким уровнем долговой нагрузки.

Такая ситуация усложняет задачи формирования финансовой базы территорий, достаточной для их устойчивого социально-экономического развития. Серьезной проблемой социально-экономического развития регионов и муниципальных образований Российской Федерации остается их неготовность и невозможность самостоятельно обеспечить свою экономическую стабильность.

Сбалансированному развитию региональных и муниципальных финансов препятствуют экономические, институционально-правовые, организационные и кадровые проблемы. В этой связи органам государственного регулирования необходимо создать условия, стимулирующие территории к мобилизации имеющихся ресурсов экономического роста.

