

Министерство образования и науки Российской Федерации
Псковский государственный университет

Н. Ю. Фёдорова

ОСНОВЫ МЕСТНЫХ ФИНАНСОВ

Учебное пособие

*Рекомендовано к изданию учёным советом
факультетов менеджмента и финансово-экономического
Псковского государственного университета*

Псков
Псковский государственный университет
2014

УДК 336.1:352
ББК 65.261.8
Ф33

*Рекомендовано к изданию Учёным советом
факультетов менеджмента и финансово-экономического
Псковского государственного университета*

Рецензенты:

- А. И. Романенков, канд. экон. наук, доцент кафедры «Финансы и кредит» филиала Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Санкт-Петербургский государственный экономический университет» в г. Пскове;
- О. С. Феоктистова, канд. экон. наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления Псковского государственного университета

Фёдорова, Н. Ю.

Ф33 Основы местных финансов : Учебное пособие. — Псков : Псковский государственный университет, 2014. — 148 с.
ISBN 978-5-91116-277-1

Учебное пособие по дисциплине «Основы местных финансов» предназначено для студентов финансово-экономического факультета. В нём последовательно представлены и раскрыты теоретические и методические основы организации финансовых отношений в сфере муниципальных финансов, рассмотрены правовая база, особенности функционирования и управления финансами местного хозяйства в Российской Федерации.

Настоящее пособие может быть полезно студентам, обучающимся на факультете менеджмента по направлению подготовки (специальности) «Государственное и муниципальное управление», а также для подготовки и переподготовки муниципальных кадров в рамках дополнительных образовательных программ университета.

УДК 336.1:352
ББК 65.261.8

ISBN 978-5-91116-277-1

© Фёдорова Н. Ю., 2014
© Псковский государственный университет, 2014

Содержание

Глава 1. Особенности местных финансов	5
1.1. Сущность финансов и финансовой системы государства	5
1.2. Муниципальное образование как форма существования местного сообщества	12
1.3. Характеристика и ресурсы местного хозяйства	19
1.4. Правовые основы местных финансов	25
1.5. Местная финансовая система.....	30
1.6. Совокупный финансовый потенциал муниципального образования.....	36
Вопросы для самоконтроля	40
Глава 2. Бюджет муниципального образования как центральное звено местных финансов	42
2.1. Местный бюджет в бюджетной системе РФ	42
2.2. Бюджетная классификация. Доходы и расходы местного бюджета.....	50
2.3. Государственное регулирование доходов и расходов местных бюджетов	55
2.4. Организация муниципального бюджетного процесса	60
2.5. Межбюджетные отношения	69
Вопросы для самоконтроля	75
Глава 3. Организация финансов местного хозяйства.....	76
3.1. Особенности организации финансов материальной и нематериальной сфер местного хозяйства.....	76
3.2. Особенности организации финансов жилищно-коммунального хозяйства муниципального образования	84
3.3. Особенности организации финансов в сфере здравоохранения	92
3.4. Финансы бюджетных организаций в сфере образования, науки и культуры	100
3.5. Особенности финансов органов местного самоуправления в РФ.....	111
3.6. Привлечение финансовых ресурсов домохозяйств для финансового обеспечения развития муниципального образования	115
Вопросы для самоконтроля	118
Глава 4. Управление местными финансами.....	120
4.1. Роль и место системы управления местными финансами в обеспечении развития муниципального образования	120
4.2. Разработка концепции развития местных финансов	125
4.3. Стратегический и годовой финансовые балансы муниципального образования.....	131
4.4. Основные направления управленческой деятельности органов местного самоуправления в сфере финансового обеспечения развития муниципального образования.....	137
Вопросы для самопроверки.....	142
Литература.....	143

Введение

Конституция Российской Федерации 1993 г. закрепила принципы федеративного устройства нашей страны, предполагающие переход от административно-командной системы управления к либерально-демократической, от плановой экономики к рыночной. Это потребовало коренного пересмотра построения финансовой системы страны и особенно её наиважнейшей сферы — публичных (государственных и муниципальных) финансов. Принятые за последние годы различные законодательные акты, направленные на расширение демократических принципов в построении финансовой системы и усиление территориальных подходов в управлении, изменили структуру и распределение полномочий между законодательными и исполнительными органами государственной власти, органами местного самоуправления.

В современных экономических условиях местные финансы, с одной стороны, выступают финансовой базой местных органов власти, предназначенной для решения возложенных на них функций и задач. С другой стороны — эффективным механизмом по обеспечению институциональных преобразований на местном уровне, снижению распределения межбюджетных трансфертов на основании создания стимулов у местных органов власти по развитию собственного доходного потенциала административно-территориальных образований. Кроме этого важным аспектом является социальный характер местных финансов, поскольку они определяют эффективность государственного финансирования здравоохранения, образования, физической культуры и спорта, осуществления социальной защиты и социального обеспечения населения. Эффективное и пропорциональное воздействие системы местных финансов на развитие административно-территориальных образований зависит от обоснованности функционирования совокупности её элементов.

Всё это предопределяет значение учебной дисциплины «Основы местных финансов» в процессе формирования у студентов необходимых компетенций для осуществления профессиональной деятельности в финансовых органах, бюджетных учреждениях, а также в сфере управления муниципальными финансами. Причём, настоящее учебное пособие явилось результатом практического учебного процесса в высших учебных заведениях, готовящих специалистов и бакалавров в области финансов. До этого учебный материал по основам местных финансов излагался в таких учебниках как: «Финансы», «Государственные и муниципальные финансы», «Бюджетная система РФ», «Налоги и налогообложение в РФ», «Муниципальное управление» и других.

Одной из важнейших задач курса является подготовка студентов к работе в условиях рыночной экономики, которой свойственны конъюнктурные колебания и определённые циклы. Поэтому знание теоретических основ и действующей нормативно-правовой базы Российской Федерации позволит специалистам (бакалаврам) рационально и эффективно выполнять возложенные на них служебные функции, в данном случае в бюджетном секторе, а также ориентироваться в потоке финансовой информации, изменениях в законодательных и нормативных документах, механизме формирования и управления муниципальными финансами.

Глава 1. Особенности местных финансов

1.1. Сущность финансов и финансовой системы государства

Возникновение государства как властно-политической организации общества, выполняющей определённые функции и нуждающееся в связи с этим в денежных средствах, обусловило появление такой экономической категории как «финансы». Формирование государственных денежных средств не возможно без установления определённых взаимоотношений по распределению и перераспределению через налоги созданного общественного продукта (экономических благ) между государством в лице верховной власти и остальными субъектами воспроизводственных отношений.

Развитие и совершенствование государственного устройства, товарно-денежных отношений, а также задач и функций, возлагаемых обществом на государство, оказывало непосредственное влияние на изменение финансов. Поэтому сущность финансов, закономерности их развития, сфера действия и роль в процессе общественного воспроизводства определяются природой и функциями государства. Будучи категорией исторической, финансы претерпевают определённые изменения по мере преобразования и развития, как экономики, так и общества [34].

В рамках настоящего курса, будем понимать под обществом не множество людей, а совокупность *общественных отношений* — многообразные связи между социальными группами, классами, нациями, а также внутри них в процессе их экономической, социальной, политической, культурной жизни и деятельности. Частью общественных отношений, в которые независимо от воли и сознания вступают люди в процессе общественного производства, являются *экономические отношения*, в том числе: производственные, социально-экономические (имущественные) и организационно-экономические.

Производственные отношения образуют основу экономической организации общества. Они являются базовой составляющей общественных отношений и определяют все другие отношения. Под *производственными отношениями* понимают объективные общественные (экономические) отношения, складывающиеся в процессе производства, распределения, обмена и потребления материальных благ. Совокупность производственных отношений определённого способа производства является экономическим базисом общества, обуславливающим возникновение и функционирование соответствующей надстройки, в том числе: государство, муниципальное образование, предприятие как юридическая форма и т. д.

Внутри производственных отношений выделяются отношения по поводу формирования и использования денежных фондов, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства, местного самоуправления и хозяйствующих субъектов. Эти отношения называют *финансами*. По вопросу экономической сущности финансов и состава финансовых отношений, определяющих внутреннее содержание данной категории, существуют две основные теории: распределительная и воспроизводственная.

Сторонники распределительной теории (В. П. Дьяченко, Л. А. Дробозина, А. Г. Грязнова и др.) утверждают, что финансы возникают на второй (третьей)

стадии воспроизводственного процесса — при распределении и перераспределении стоимости совокупного общественного продукта.

Сторонники воспроизводственной теории (А. М. Александров, Д. С. Моляков, Е. И. Шохин) рассматривают финансы как категорию воспроизводства, включая в состав финансов всю совокупность денежных распределительных отношений, возникающих на всех стадиях воспроизводственного процесса, и даже на стадии обмена.

Распределительная теория в большей мере применима к государственным финансам, осуществляющим свою распределительную функцию главным образом на второй стадии воспроизводственного процесса. Она основана на толковании первичности и вторичности таких основополагающих категорий, как деньги и финансы. По мнению сторонников этой теории, к первичной категории относятся деньги, к вторичной — финансы, действие которых ограничивается рамками второй стадии воспроизводственного процесса. Если деньги, будучи всеобщим эквивалентом, являются категорией всех стадий воспроизводственного процесса и могут проявлять себя в разных условиях с разных сторон (как мера стоимости, как средство обращения и т. д.), то действие производных от денег экономических форм — финансов и бюджета — ограничивается, лишь рамками одной стадии воспроизводственного процесса — распределением.

Однако, говорить о первичности и вторичности данных категорий, по меньшей мере, не вполне корректно, поскольку это сопутствующие категории — финансы хоть и используют деньги, но относятся к отношениям управления (организации воспроизводства). Применение этих положений на практике может отрицательно сказаться на эффективности воздействия финансовых рычагов и стимулов, использование которых сегодня сосредоточено главным образом на стадии распределения и не затрагивает важнейшие стадии — производство и потребление, имеющие решающее значение в становлении экономики страны. Такие важнейшие проблемы нашей экономики, как преодоление падения темпов производства, сокращение материалоёмкости, повышение производительности труда, снижение себестоимости продукции, не могут быть успешно решены без широкого использования финансов предприятий (различных субъектов экономики).

К тому же, в условиях, когда местное самоуправление — отдельная ветвь управления жизнью общества и органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, а муниципальное образование существует лишь в правовом поле государства, муниципальные финансы, скорее всего, выходят за рамки распределительной теории и больше отвечают воспроизводственной теории.

Что же касается финансов предприятий, функционирующих на всех стадиях сферы материального производства, то предпочтительность воспроизводственной теории здесь вполне очевидна.

Финансовые отношения, являются частью общей системы экономических (производственных) отношений, но отличаются определённой спецификой, что позволяет выделить финансы из общей системы экономических отношений. Эти особенности заключаются, прежде всего, в том, что *финансовые отноше-*

ния проявляются через движение денег. Формирующиеся денежные потоки выступают носителями финансовых взаимосвязей. Однако не все экономические отношения, возникающие в процессе движения денежных потоков, можно отнести к финансам. К ним принадлежат только те из них, которые связаны с образованием и использованием фондов денежных средств. Кроме того, не просто с формированием и использованием фондов денежных средств, а с целью выполнения задач субъекта управления экономическими отношениями. Фактически финансовые отношения представляют собой группу производственных отношений, связанных с управлением воспроизводственным процессом на основании использования функций и роли денег.

Чтобы не запутаться во множестве подходов к определению финансов и их сущности, имеет смысл определиться с этой группой общественных отношений с позиций организации управления жизнью общества и конкретно воспроизводственным процессом. Для определения такой группы отношений можно применить следующую последовательность понятий (рассуждений), представленных в табл. 1.

Таблица 1

Понятия, определяющие сущность финансов

№ п/п	Понятие	Комментарий
1	2	3
1	Экономический базис общества	Совокупность объективных общественных производственных отношений, складывающихся в процессе воспроизводственного процесса
2	Воспроизводственный процесс	Должен быть организован в обществе определённым образом, что требует осуществления соответствующего управления: внутри производственных отношений должна существовать совокупность общественных отношений, реализующих управление воспроизводственным процессом
3	Совокупность управленческих отношений	Должна иметь, исходя из пространственной и отраслевой структуры воспроизводственного процесса, как территориальные срезы, так и срезы по отдельным хозяйственным структурам (единичным производственным процессам)
4	Товарно-денежные отношения	Возникли внутри совокупности управленческих отношений, обусловили выделение отношений, связанных с использованием денежных отношений для осуществления управления воспроизводственным процессом
5	Потребность в управлении жизнью общества (воспроизводственным процессом)	Привела к возникновению государства, которое взяло на себя функции общего управления, в связи с чем возникло историческое понятие финансов, как отношений, использующих деньги для осуществления государством своих функций по управлению жизнью общества
6	Управление жизнью общества	Осуществляется не только государством, но и индивидуумами самостоятельно, с помощью своих объединений, в т. ч. и по линии местного самоуправления; часть управленческих общественных отношений, включающая использование денег для нужд организации управления на этих уровнях принципиально не отличаются от государственных финансовых отношений

1	2	3
7	Совокупность отношений, основывающихся на использовании денег, внутри управленческих отношений	значительно возрастает в условиях всеобъемлющего характера товарно-денежных отношений и становится основным элементом управления
8	Совокупность управленческих отношений, в плане методов их организации	Представляет собой отношения по поводу формирования денежных фондов и их использования для нужд управления воспроизводственным процессом; эти отношения имеют распределительный, а не обменный характер, поскольку движение денег для организации управления носит неэквивалентный характер (взамен нет движения товара)

Т. о., внутри производственных отношений существует совокупность отношений по поводу организации управления воспроизводственным процессом, имеющая следующие признаки:

- это всегда денежные отношения;
- это денежные отношения, вызванные потребностью управления воспроизводственным процессом;
- это отношения распределения совокупного общественного продукта.

Первый и третий признаки совпадают с признаками финансов, данными Б. М. Сабанти. Второй признак трактуется шире, то есть не только как денежные отношения, вызванные фактом наличия государства как органа управления, но и как денежные отношения, вызванные потребностью управления воспроизводственным процессом со стороны общества (со стороны всех его элементов).

Эти отношения и должны определяться как финансовые отношения и соответственно включать в себя государственные финансы, предназначенные для обеспечения функций государства как органа общего управления; местные финансы, необходимые для территориального управления; финансы предприятий, обеспечивающие организацию воспроизводственного процесса на уровне хозяйственных единиц и так далее. Финансы в вышеизложенном понимании имеют ещё одну сторону, логично вытекающую из принадлежности к отношениям управления, а именно, они, являясь базисными отношениями, обеспечивают воспроизводство надстройки. Если статус государства, муниципального образования и субъектов хозяйствования закрепляется нормами права, то финансы — экономическая форма их существования.

Финансы — экономические (денежные) отношения по поводу формирования и использования всего многообразия фондов денежных средств у субъектов экономики (субъектов управления), возникающие в процессе управления воспроизводственным процессом с целью выполнения задач (функций) в соответствии с их предназначением (в соответствии с уставными задачами).

В зависимости от субъекта экономики (субъекта управления) говорят о государственных финансах, как о системе экономических отношений по формированию и использованию фондов денежных средств, необходимых государству для выполнения его функций. Для государственных финансов характерны следующие признаки:

- это всегда денежные отношения;
- это денежные отношения, вызванные фактором наличия государства как органа управления;
- это отношения перераспределения уже распределённого совокупного общественного продукта.

Аналогично говорят о **муниципальных финансах**, как о *системе экономических (денежных) отношений по формированию и использованию фондов денежных средств необходимых для финансового обеспечения функционирования и развития муниципального образования*. В случае предприятий (отраслей, фирм, корпораций) финансы имеют следующее определение. **Финансы отраслей (фирм, корпораций)** — это система экономических отношений по формированию и использованию фондов денежных средств в разрезе различных экономико-организационных структур и процессов внутрихозяйственных и межхозяйственных связей с целью выполнения задач этих структур.

Материально-вещественным воплощением объективной экономической категории «финансы» и носителем финансовых отношений являются финансовые ресурсы. Финансовые ресурсы существуют только в денежной форме. Однако финансовые ресурсы — это только часть денежных ресурсов, используемых органами государственной власти и органами местного самоуправления, а также хозяйствующими субъектами, населением. Помимо финансовых ресурсов денежные ресурсы включают кредитные ресурсы, денежные доходы населения, оборотные средства предприятий.

Финансовые ресурсы всегда имеют собственника либо лицо, которому собственником делегированы права ими распоряжаться. Финансовые ресурсы не могут быть вне отношений собственности. И только часть денежных ресурсов, находящаяся в собственности или распоряжении органов государственной власти, органов местного самоуправления и хозяйствующих субъектов, обслуживает процесс общественного воспроизводства (расширенное воспроизводство, материальное стимулирование работающих, социальные нужды и другие общественные потребности) и относится к финансовым ресурсам.

Финансовые ресурсы — это часть денежных ресурсов, находящихся в собственности или распоряжении государства, органов местного самоуправления и хозяйствующих субъектов и используемых ими на цели расширенного воспроизводства, удовлетворения социально-культурных потребностей населения и для выполнения государством и органами местного самоуправления возложенных на них функций и задач. В теории и на практике *финансовые ресурсы подразделяются на централизованные* (государственный бюджет, внебюджетные фонды) и *децентрализованные* (денежные фонды предприятий) *фонды*. Выделяют также финансовые ресурсы государства, регионов, местных органов самоуправления, предприятий.

Основными источниками финансовых ресурсов общества являются национальный доход, прибыль организаций независимо от форм собственности, амортизационный фонд, страховые фонды. Источниками финансовых ресурсов, находящихся в распоряжении органов государственной власти и местного самоуправления, выступают валовой внутренний продукт (его части: сумма кос-

венных налогов, национальный доход), а также часть стоимости национального богатства в виде ранее накопленных средств и поступления от внешнеэкономической деятельности.

Различают централизованные и децентрализованные фонды финансовых ресурсов. На макроуровне создаются централизованные фонды — государственный (консолидированный) бюджет, фонд социального страхования, пенсионный фонд, фонд медицинского страхования и другие финансовые фонды, предназначенные для реализации общегосударственных целей. К ним можно отнести также региональные и муниципальные фонды финансовых ресурсов — региональные и муниципальные бюджеты, другие финансовые фонды регионов и муниципальных образований. На микроуровне, т. е. на уровне организаций, предприятий, фирм, корпораций и домохозяйств, образуются децентрализованные фонды, отражающие оборот финансовых ресурсов и обслуживающие производственно-экономическую деятельность. Сюда относятся общий капитал организации (используемый организацией и формируемый за счёт всех видов источников), собственный и заёмный капитал, выручка и прибыль, основные и оборотные средства, различные специальные фонды (резервные, страховые, амортизационные и др.) и т. п.

Любые фонды финансовых ресурсов создаются как накопления денежных средств, противостоящие соответствующим фондам материальных ценностей или услуг нематериального характера. Способность отражать объём и движение материальных ценностей и услуг выступает одной из главнейших качественных характеристик финансов. Это позволяет широко использовать финансовые отношения в процессе управления экономикой в целом, в повышении её эффективности, а также в управлении предприятиями и корпорациями.

В этом плане и говорят, что финансы обслуживают воспроизводственный процесс (производство как непрерывный процесс) в обществе. В воспроизводственном процессе выделяют четыре стадии: производство — обмен — распределение — потребление. Финансовые отношения существуют на всех стадиях, но на первых двух наиболее значительна роль финансов предприятий и организаций, а начиная со стадии распределения — роль государственных и муниципальных финансов, кредитные отношения и отношения страхования присутствуют на всех стадиях.

Сущность финансов проявляется в их *функциях*, под которыми понимают «работу», выполняемую финансами. Функции финансов конкретизируют их сущность, раскрывают её содержание. Функции финансов, через которые реализуются общественное назначение финансов в развитой рыночной экономике, представлены в табл. 2.

Функции финансов реализуются через *финансовый механизм*, который является частью хозяйственного механизма и представляет собой совокупность способов управления финансовыми отношениями. Он включает:

- совокупность организационных форм финансовых отношений;
- порядок формирования и использования централизованных и децентрализованных фондов денежных средств;
- методы финансового планирования;