

Министерство образования и науки Российской Федерации
Ярославский государственный университет им. П. Г. Демидова

И. Г. Кузьмин, Г. А. Бойко

**Основы
государственного и муниципального
управления**

Учебное пособие

*Рекомендовано
Научно-методическим советом университета
для студентов, обучающихся по направлению
Государственное и муниципальное управление*

Ярославль
ЯрГУ
2012

УДК 338.242.4(075.8)
ББК У9(2)21я73+Х621.011я73
К 89

*Рекомендовано
Редакционно-издательским советом университета
в качестве учебного издания. План 2012 года*

Рецензенты:

Сироткин С. А., кандидат экономических наук, доцент;
кафедра бухгалтерского учета, экономического анализа и финансов
Ярославского филиала МЭСИ

Кузьмин, И. Г. **Основы государственного и муниципаль-**
К 89 **ного управления : учебное пособие** / И. Г. Кузьмин, Г. А. Бойко;
Яросл. гос. ун-т им. П. Г. Демидова. – Ярославль : ЯрГУ, 2012. –
112 с.

ISBN 978-5-8397-0903-4

В учебном пособии рассмотрены понятия, функции, объекты и субъекты государственного и муниципального управления, научные школы и подходы к государственному и муниципальному управлению; дается характеристика государственного и муниципального управления как общественного явления, излагаются методы и инструменты государственного и муниципального управления в современных условиях.

При подготовке учебного пособия использовалась справочная правовая система «КонсультантПлюс».

Предназначено для студентов, обучающихся по направлению 081100.62 Государственное и муниципальное управление (дисциплина «Основы государственного и муниципального управления», цикл БЗ), очной, заочной форм обучения.

ISBN 978-5-8397-0903-4

УДК 338.242.4(075.8)
ББК У9(2)21я73+Х621.011я73

© ЯрГУ, 2012

Глава 1.

Теоретические и методологические основы государственного управления

1.1. Понятие, природа и сущность управления и государственного управления

В современном толковании управление – это целеполагающее (сознательное, преднамеренное, продуманное), организующее и регулирующее воздействие людей на собственную общественную, коллективную и групповую жизнедеятельность, осуществляемое как непосредственно (в формах самоуправления), так и через специально созданные структуры (государство, общественные объединения, партии, фирмы, кооперативы, предприятия, ассоциации, союзы и т. п.) [11, с. 28]

Объектами управления могут быть вещи (управление вещами), явления и процессы (управление процессами), люди (управление людьми), а субъектом управления всегда выступает человек (оператор, распорядитель, руководитель и т. д.) или коллективное образование – администрация (дирекция, руководство, командование и т. д.). При всем многообразии суть любой разновидности управления состоит в направлении и согласовании (координации) действий участников процессов, явлений и подчинении их целенаправленной воле управляющего субъекта.

Управление как общественное явление, отработанное и приспособленное людьми для решения жизненных проблем, имеет многогранный характер, состоит из разнообразных элементов и взаимосвязей. Это обусловлено тем, что в управлении как субъектом, так и объектом управляющего воздействия выступает **человек**, а управление органично включено в механизмы взаимодействия природы, человека и общества [11, с. 29–32].

- В *философской литературе* (В. Г. Афанасьев, Н. А. Бердяев, Б. Рассел, К. Поппер и др.) управление анализируется с точки зрения проявления в нем сущностных самоуправляемых свойств общества. Оно признано историческим феноменом, содержащим и преломляющим в себе многие диалектические закономерности природы, общества и мышления. Положения и выводы философской мысли

создают методологическую и мировоззренческую основу научного познания и практического совершенствования управления, способствуют ориентации творческих поисков.

- Важные аспекты управления раскрыты *социологической мыслью* (К. Маркс, М. Вебер, Т. Веблен, П. Сорокин и др.), доказавшей глубокие коррелятивные зависимости между состоянием управления и уровнем упорядоченности общественных процессов. Здесь и двойственный характер управления (ведение общественных дел и классовая функция), и концепция «идеальной» управленческой бюрократии – общей теории административного управления, и отождествление управления с автоматизированным регулированием в машинно-технологических системах, что привело к технократическим подходам к управлению и их модифицированию в представлениях об информационном или технотронном обществах; и идеи о становлении класса менеджеров.

Возникло научное течение «*социология управления*», в рамках которого управление рассматривается в качестве сложного механизма взаимоотношений между классами, сословиями, социальными слоями и профессиональными группами, представителями разных народов (А. Маслоу, Д. Макгрегер и др.).

- Очень большое значение для осознания сущности управления и его практического использования имеют *экономические исследования*. Именно усилиями экономистов был заложен менеджмент – теория управления бизнесом, предпринимательством, производством, услугами. Синтез экономических и технологических знаний, осуществленный Г. Фордом, Ф. Тейлором, А. Файолем и др., постепенно привел к становлению той системы знаний, которую называют *теорией управления*.

Опыт XX века доказал, что управление есть обязательная интегрирующая функция любой коллективной экономической деятельности, обусловленная специализацией и кооперацией труда, производства и обслуживания.

При анализе экономических аспектов управления особое внимание уделяется вопросам функционирования и развития производительных сил, их взаимосвязям и взаимодействиям с производственными отношениями, росту производительности

труда, методам управления в свободной рыночной экономике, государственному программированию экономической жизни.

- Акцент на **психологических аспектах** управления, инициированный идеями психоанализа (З. Фрейд), позволил приступить к познанию управления как очень сложного и актуального механизма психологического взаимодействия людей. Были вскрыты источники и формы индивидуальной, коллективной и общей доминирующей воли, обоснованы структуры и процедуры согласования интересов и жизненных ориентаций (компромисс, консенсус, конфликт т. д.), сформировались различные по исходным посылкам концепции (доктрины) человеческих отношений. Началась разработка психологических теорий решений (Ю. Козелецкий).

- Управление как явление культуры довольно часто характеризуется с **этической, эстетической** (художественной) и **педагогической точек зрения**. В управлении, вне сомнения, реализуются нравственные качества людей, и само оно может анализироваться и оцениваться в нравственных (моральных) категориях. Внедряется в жизнь этика управления (Д. Карнеги).

- Плодотворные рассуждения по проблемам управления преподносят художественная литература, театр, кино, даже живопись и архитектура, раскрывающие возможности управления в формировании характеров людей, выработке определенных стереотипов поведения, утверждении и проявлении ценностных ориентиров жизни (А. С. Пушкин, Ф. М. Достоевский, Л. Н. Толстой, А. П. Чехов, М. А. Шолохов и др.).

- Управление обычно связано с властью, исходит из нее, опирается на власть, вовлекает власть в свои управляющие воздействия. Следовательно, в нем явственно обнаруживаются **политические аспекты**, характеризующие возможности управления в распределении ценностей и упорядочении общественных процессов.

- Управление самым тесным образом взаимодействует с правом, использует силу права, осуществляется в установленных правовых процедурах. **Правовые аспекты** управления принципиальны для практики управления, поскольку их незнание (или игнорирование) часто превращает управленческие решения и действия в ничтожные.

- В управлении осуществляются разнообразные виды человеческого труда, используются соответствующие орудия и средства труда, поэтому в его характеристике важное значение принадлежит праксеологическим аспектам (Т. Котарбинский).

В научной литературе управление подразделяется на виды по различным признакам [11, с. 33–35]:

1) в зависимости от сфер общественной жизнедеятельности:

- *управление обществом в целом;*
- *экономическое управление;*
- *социальное управление;*
- *политическое управление;*
- *духовно-идеологическое управление;*

2) в зависимости от структуры общественных отношений:

- *управление экономическим развитием общества;*
- *управление политическим развитием общества;*
- *управление социальным развитием общества;*
- *управление духовным развитием общества.*

3) в зависимости от объектов управления:

- *экономическое (хозяйственное) управление;*
- *социально-политическое управление;*
- *управление духовной жизнью;*

4) в зависимости от характера и объема охватываемых управлением общественных явлений:

- *управление обществом;*
- *управление государством;*
- *управление отраслями и сферами народного хозяйства;*
- *управление предприятиями, организациями, учреждениями, фирмами;*

5) в зависимости от субъектов управления:

- **государственное управление.** Субъектом управления в данном случае является государство. В основе управления находятся целостность, суверенитет, безопасность, упорядоченность и развитие всего социума в историческом масштабе времени;

- **местное самоуправление.** Субъектом управления выступают жители поселений и административных территорий, а

целью служат проблемы комплексного обустройства местожительства людей;

- **менеджмент как управление собственностью со стороны собственника** (хозяина, владельца). Собственность может быть частной, долевой, акционерной, кооперативной, коллективной, государственной и пр., а управлять ею по поручению собственника могут менеджеры – наемные управленцы. Целеполагание в управлении собственностью объективно состоит в приросте собственности, т. е. в получении дохода, прибыли, ренты;

- **общественное управление**, субъектом которого являются институализированные (юридически оформленные через законы, уставы) общественные объединения. В гражданском обществе таких субъектов достаточно много, и они управляют как внутри своих собственных структур, так и вне их;

- **групповая (коллективная) саморегуляция**, субъектом которой выступают группы людей, которые свободно (по собственному усмотрению) и в то же время с учетом интересов других и норм культуры и социального общежития управляют совместным поведением и деятельностью;

- **целесообразное поведение или действие отдельного человека**, когда он ставит себе в жизни созидательные, гуманные цели и для их достижения отдает свои знания, силы, время. Это является основанием для всех других видов управления.

Следует отметить, что все виды управления имеют следующие признаки:

- подлежат конституционному и иному правовому регулированию, которое устанавливает тесную взаимосвязь государственного управления с другими видами управления;

- взаимосвязаны между собой, дополняют, заменяют, усиливают или ослабляют друг друга;

- в каждый исторический момент обладают своим уровнем развития, в котором выражается их способность управлять соответствующими объектами управления.

Среди всех видов управления государственное управление занимает особое место, что объясняется следующими только ему присущими свойствами [11, с. 37–39]:

1) определяющее влияние государства на характер целенаправленных, организующих и регулирующих воздействий. Благодаря этому влиянию создается механизм управления, вовлекающий все население, образующее государство. Это, в свою очередь, ведет к формированию власти, сосредоточивающей в себе многогранные ресурсы. Государство отличается от иных общественных структур тем, что в нем заключена и им реализуется в обществе по отношению к людям государственная власть. Власть представляет собой такую взаимосвязь, в процессе которой люди, в силу разных причин – материальных, социальных, интеллектуальных, информационных и др., добровольно (осознанно) или по принуждению признают верховенство воли руководителей, а также целевых, ценностных нормативных установлений и в соответствии с их требованиями совершают те или иные поступки и действия, строят свою жизнь. Государственная власть имеет в источнике правовую обусловленность (легитимность), а в реализации – силу государственного аппарата, обладающие и средствами принуждения. В государственном управлении его управляющие воздействия опираются на государственную власть, подкрепляются и обеспечиваются ею;

2) распространенность на все общество, даже за его пределами, на другие общества людей в рамках проводимой государством международной политики. Государство посредством законодательства устанавливает основные, общие, типовые правила (нормы) поведения людей во всех сферах жизни общества и обеспечивает их соблюдение своей властной силой. Глубина, характер и содержание влияния государства на общество будут постоянно изменяться, отражая и воспроизводя в себе состояние общества;

3) системность государственного управления. В государственном управлении используются разнообразные и дорогостоящие материальные, финансовые, интеллектуальные и информационные ресурсы. Оно состоит из массы управленческих решений и организованных действий, которые должны реализовываться четко и последовательно. Системность обеспечивает необходимую согласованность, координацию, субординацию, рациональность и эффективность государственного управления. В качестве системы государственное управление реализует *пять функций* [25, с. 18]:

- *институциональную* – через утверждение необходимых при решении государственных вопросов социально-экономических, политических и гражданских институтов для распределения властных полномочий;

- *регулятивную* – через системы норм и законов, которые призваны устанавливать общие правила, регулирующие поведение субъектов;

- *целеполагающую* – через разработку и выбор приоритетных направлений социально-экономического и политического развития путем реализации поддерживаемых большинством населения программ;

- *функциональную* – через разработку и реализацию действий, направленных на поддержку всей хозяйственной инфраструктуры государства в лице ее ведущих отраслей;

- *идеологическую* – через формирование общенациональной идеи, призванной консолидировать общество в границах государства.

Государственное управление – это категория социальная, социально-политическая, политико-правовая. В основе государственного управления лежит государственный интерес, направленный на защиту целостности государства, его ключевых институтов, поддержку уровня и качества жизни населения. Трактовки понятия «государственное управление» представлены в табл. 1.

Таблица 1

***Различные подходы к содержанию понятия
«государственное управление»***

<i>№ n/n</i>	<i>Понятие</i>	<i>Содержание</i>	<i>Комментарий</i>
1.	<i>Государственное управление</i>	Практическое, организующее и регулирующее воздействие государства (через систему своих структур, главным образом государственного аппарата и государственных органов), на общественную и частную жизнедеятельность	Позволяет объединить в логическую целостность государство как системно организованный субъект управления; общественную жизнедеятельность людей, воспринимающую управляющие воздействия и реагирующую на них; сами управляющие воздействия, отражающие взаимосвязи между государством и обществом, что

		людей в целях ее упорядочения, сохранения или преобразования, опирающееся на его властную силу [11, с. 40].	необходимо для теоретического описания и практического использования многообразных проявлений государственного управления.
2.		Деятельность государства по осуществлению его властной и других функций всеми органами, институтами всех ветвей власти, но в различной мере и в разных формах [25, с. 15].	Характеризует государственное управление как тип социального управления в сфере государственной жизни общества.
3.		Форма осуществления функций государства, вид государственной деятельности, в рамках которого практически реализуется исполнительная власть [25, с. 15].	Понятие «государственное управление» не содержится в Конституции РФ, оно заменено понятием «исполнительная власть». В действующем российском законодательстве не предложено синонима государственному управлению.
4.		Специфический тип социально-экономического управления, воздействующего на общество с целью его упорядочения, сохранения качественной специфики, совершенствования и развития [25, с. 15].	Государственное управление – более широкая категория, чем исполнительная власть.
5.		Сознательное воздействие государственных институтов на деятельность общества, его отдельных групп, в котором реализуются общественные потребности и интересы, обозна-	В определении понятия государственного управления должно быть теоретически выражено общее и специфическое, характерное для его сущности как политико-административного воздействия государственных властных институтов на общество.

		ченные цели и воля народа [25, с. 15].	
6.		Процесс регулирования отношений внутри государства посредством распределения сфер влияния между основными территориальными уровнями и ветвями власти [25, с. 17].	В основе государственного управления лежит государственный интерес, направленный на защиту целостности государства, его ключевых институтов, поддержку уровня и качества жизни населения. Приоритетным направлением в реализации государственного интереса является исполнение защитной, оборонной, социальной, правовой, экономической, политической и др. функций.
7.		Целенаправленное воздействие государства на весь социум, общественные процессы, отношения и деятельность людей [15, с. 13].	Государство как субъект управления социумом воплощается в систему публичной власти (государственной и муниципальной).
8.		Самоуправление по отношению к самому государству и социальной системе в целом, где действуют и стихийные регуляторы общественных процессов, не охватываемые рациональной деятельностью государства [25, с. 16].	Государственное управление должно иметь границы воздействия на общество и не ограничивать демократию, а способствовать ее развитию.
9.		Объективно необходимая функция государства, рациональная деятельность, не исключающая свободу, а являющаяся общественно-политической формой ее выражения [25, с. 14].	Анализ функций государства позволяет сделать вывод, что одной из основных функций является управление обществом и самоуправление.

Субъектами государственного управления являются физические и юридические лица (организации), которые управляют или участвуют в управлении в качестве субъектов управленческих отношений. Граждане (россияне, иностранцы, лица без гражданства) и общественные объединения могут выступать в качестве участников и, следовательно, субъектов управленческих отношений с государственными органами исполнительной власти, а государственные органы, их структурные подразделения и служащие – как управляющие субъекты в административно-правовых отношениях друг с другом в любых соотношениях, а также в отношениях с общественными объединениями и гражданами.

Объектами государственного управления могут выступать различные стороны административно-правового статуса граждан и их общественных объединений (действия, бездействие, права, обязанности, ответственность), а также различные стороны деятельности социально-культурных и иных учреждений, предприятий и их объединений (акционерные общества, холдинговые компании, финансово-промышленные группы, естественные монополии, закрытые административно-территориальные образования и др.).

Едиными очень крупными объектами государственного управления нередко выступают отраслевые и межотраслевые комплексы и ассоциации предприятий, учреждений и организаций; отрасли и сферы государственного управления; комплексы взаимосвязанных отраслей и целые их области (например, область экономики включает в себя промышленный, строительный, агропромышленный комплексы и комплекс обслуживающих отраслей).

В пределах полномочий, установленных законом, субъекты управления применяют различные средства, имеющиеся в их распоряжении: экономические, политические, идеологические. С целью ускоренного развития какой-либо отрасли, определенного объекта устанавливаются предпочтения для нее, предоставляются государственные или муниципальные инвестиции. Государство (путем судебного решения) может запретить политическую партию, запретить пропаганду экстремистской идеологии и т. д. Используются различные способы поощрений, разрешений, требований, запретов, за невыполнение может быть установлена ответственность. Этими средствами направляется

деятельность людей и их коллективов. Те или иные органы и должностные лица могут применять только такие средства государственного управления, которые разрешены им законом. Различные виды органов и должностные лица используют неодинаковые способы государственного управления и каждый из них – те способы и в тех рамках, которые установлены соответствующим правовым актом.

Отрасль государственного управления представляет собой совокупность предприятий, организаций, учреждений однородного социально-экономического или социально-культурного профиля, находящихся в ведении центрального федерального (или субъекта Федерации) органа исполнительной власти. А сфера государственного управления включает в себя деятельность специальных органов исполнительной власти, осуществляющих функциональное межотраслевое регулирование в масштабе всех или, по крайней мере, многих отраслей управления.

1.2. Государство как субъект управления

Вопросы о понятии, сущности и роли государства в обществе с давних пор относятся к числу основополагающих и дискуссионных в научном направлении, которое получило название «государствоведение», поскольку они прямо и непосредственно затрагивают интересы различных слоев, классов общества, политических партий и движений; никакая другая организация не может конкурировать с государством в многообразии выполняемых задач и функций и возможности влиять на судьбы общества; государство – очень сложное и внутренне противоречивое общественно-политическое образование.

Рожденное обществом, его противоречиями, государство само неизбежно становится противоречивым, что проявляется и в его деятельности, и в его социальной роли. Как форма организации общества, призванная обеспечивать его целостность и управляемость, государство выполняет функции, обусловленные потребностями общества, а следовательно, служит его интересам.

История государства неотделима от истории общества. Оно вместе с обществом проходит длинный исторический путь от неразвитого к развитому, приобретает на этом пути новые черты и

свойства. Для неразвитого государства характерно то, что в нем не развертывается, не получает должного развития весь комплекс институтов государства и оно сводится, в сущности, к политической власти, основанной главным образом на аппарате принуждения. Развитым государство становится постепенно, по мере достижения определенного уровня цивилизации и демократии.

Всесторонне раскрыть понятие, сущность, многосторонние грани, свойства и черты государства можно лишь при изучении государства с использованием исторического и логического методов научного познания, в различных его связях с экономикой, социально-политической и духовной жизнью общества, максимально используя при этом прошлые и настоящие научные достижения. В буржуазную эпоху широкое распространение получило определение государства как совокупности (союза) людей, территории, занимаемой этими людьми, и власти. Л. Дюги выделяет **четыре элемента государства**: 1) совокупность человеческих индивидов; 2) определенную территорию; 3) суверенную власть; 4) правительство.

Рассматриваемое определение, верно отражающее некоторые черты (признаки) государства, послужило поводом для различных упрощений. Ссылаясь на него, одни авторы отождествляли государство со страной, другие – с обществом, третьи – с кругом лиц, осуществляющих власть (правительством).

Значительный шаг в преодолении одностороннего подхода к понятию государства сделал К. Маркс, высказывая в «Капитале» мысль о том, что государство охватывает своей деятельностью два момента: выполнение общих дел, вытекающих из природы всякого общества, и специфические классовые функции. Таким образом, государство должно определяться как единство двух его тесно взаимосвязанных сторон – общечеловеческой и классовой.

Любое государство, наряду с решением сугубо классовых задач, выполняет и общечеловеческую миссию, без которой не может существовать ни одно общество. К выполнению общих дел относится, прежде всего, осуществление разнообразных коллективных потребностей общества: организация здравоохранения, образования, социального обеспечения, средств транспорта и связи, строительство ирригационных сооружений, борьба с

эпидемиями, преступностью, меры по предотвращению войны и обеспечению мира и т. п.

Общечеловеческое предназначение государства в более широком смысле состоит в том, чтобы быть инструментом социального компромисса, смягчения и преодоления противоречий, поиска согласия и сотрудничества различных слоев населения и общественных сил, обеспечения общесоциальной направленности в содержании всех осуществляемых им функций.

Сочетая в себе, таким образом, и классовое, и общечеловеческое, государство выступает одновременно и как организация политической власти общества, и как его единственный официальный представитель. Согласно этому, оно призвано обеспечить выполнение и общих дел, вытекающих из природы всякого общества, и специфических классовых задач.

Основные признаки государства [25, с. 8]: наличие публичной власти; система налогов и сборов; территориальное деление населения; правовое оформление государственной власти; монополия на правотворчество; монополия на легальное применение силы; устойчивые правовые связи с населением (гражданство); материальные средства для проведения государственной политики (госсобственность, бюджет и т. п.); суверенитет; государственные символы (герб, флаг, гимн);

Определения государства в трактовке различных авторов представлены в табл. 2.

В Конституции РФ зафиксировано:

1. «Российская Федерация – Россия есть демократическое федеративное государство с республиканской формой правления» (ч. 1 ст. 1).

2. «Носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ» (ч. 1 ст. 3).

3. «Суверенитет Российской Федерации распространяется на всю ее территорию» (ч. 1 ст. 4).

4. «Российская Федерация обеспечивает целостность и неприкосновенность всей территории» (ч. 2 ст. 4).

Таблица 2

Различные подходы к содержанию понятия «государство»

<i>№ п/п</i>	<i>Поня- тие</i>	<i>Содержание понятия</i>	<i>Комментарий</i>
1.	<i>Государство</i>	Это естественно-(природно)-общественное образование, включающее территорию, население и власть, исторически развившееся вследствие их взаимодействия, олицетворяющее всеобщую и легитимно выраженную властную силу общества [11, с. 45].	Такая трактовка служит методологической основой, позволяющей раскрыть сущность государственно-го управления и вопросы его функционирования.
2.		Это организация политической власти, содействующая преимущественному осуществлению конкретных классовых, общечеловеческих, религиозных, национальных и других интересов в пределах определенной территории [25, с. 7].	Не каждое государство в своей политике всегда воплощает волю (интересы) всего народа. Как правило, оно обеспечивает интересы лишь каких-то классов, слоев, элит, наций и т. п., и это необходимо учитывать при рассмотрении сущности конкретного государства.
3.		Это выделившаяся из общества и обусловленная его социально-экономическим укладом, традициями, культурой политическая организация суверенной публичной власти [25, с. 8].	Возникнув как продукт социальной жизнедеятельности, государство не совпадает с обществом и выступает по отношению к нему управляющей системой, которая имеет четкую внутреннюю организацию, специфический механизм взаимодействия структурных элементов.
4.		Способ и форма организации общества, механизм взаимосвязи и взаимодействия людей, проживающих на единой территории, объединенных институтом гражданства, системой государственной власти и права [15, с. 11].	Подобная трактовка позволяет характеризовать государство как способ целевого объединения людей, заинтересованных в обеспечении мира и порядка на территории проживания.

5. «Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления» (ч. 2 ст. 3).

6. «Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства» (ч. 2 ст. 2).

Механизм современного государства отличается сложностью, большим количеством элементов, блоков, подсистем, имеющих соответствующий порядок расположения, соподчиненности и взаимосвязи. Механизм государства представляет собой систему государственных органов, которые осуществляют государственную власть, выполняя ее функции и решая соответствующие задачи. С помощью государственного механизма государство проводит ту или иную политику.

Характерные черты механизма государства [25, с. 10]:

- позволяет сформировать систему государственного управления, включающую законодательные (парламент), исполнительные (правительство, министерства, службы, губернаторский корпус и т. п.), судебные (конституционные, верховные, арбитражные и иные суды) органы, президента и его администрацию, прокурорские и иные надзорные органы, полицию, вооруженные силы и т. д.;

- единство целей и задач государственного аппарата, что обеспечивает целостность и эффективное функционирование механизма государства в целях решения общих проблем;

- государственные органы, обладающие властными полномочиями, являются основным элементом механизма государства и представляют собой силу, с помощью которой государство осуществляет свою власть и достигает конкретных результатов.

Факторы, влияющие на механизм государства, представлены на рис. 1.

При характеристике механизма государства необходимо различать его структуру, под которой понимается внутреннее строение, порядок расположения звеньев, элементов, подсистем, их соподчиненность, соотношение и взаимосвязь. Элементы структуры механизма государства представлены в табл. 3.

Факторы, влияющие на механизм государства	
<ul style="list-style-type: none"> - культурно-исторические; - национально-психологические; - религиозно-нравственные; - территориальные размеры страны, - уровень экономического развития страны - соотношение политических сил 	<ul style="list-style-type: none"> - международная обстановка, - характер взаимоотношений с другими государствами, - роль страны на международной арене

Рис. 1. Факторы, влияющие на механизм государства

Структурные элементы механизма государства [25, с. 11]

№ п/п	Элемент	Характеристика
1.	<i>Государственные органы</i>	Обладают средствами, ресурсами и возможностями, связанными с силой государства, с принятием общеобязательных управленческих решений (парламент, президент, правительство, министерства, губернаторы, администрации краев, областей и т. п.).
2.	<i>Государственные организации</i>	Подразделения, которые призваны осуществлять охранительную деятельность государства (вооруженные силы, службы безопасности, полиция и т. п.).
3.	<i>Государственные учреждения</i>	Властными полномочиями не обладают, а осуществляют непосредственную практическую деятельность по выполнению функций государства в социальной, культурной, образовательной, научной сферах (библиотеки, больницы, поликлиники, научно-исследовательские институты, вузы, школы, театры и др.).
4.	<i>Государственные предприятия</i>	Осуществляют хозяйственно-экономическую деятельность, производят продукцию либо обеспечивают производство, выполняют работы и оказывают услуги для удовлетво-

		рения общественных потребностей, извлечения прибыли (заводы, фабрики, организации малого и среднего бизнеса).
5.	Государственные служащие (чиновники)	Занимаются управлением и различаются по своему правовому положению в механизме государства.
6.	Организационные и финансовые средства	Необходимы для обеспечения деятельности государственного аппарата.

Сущность конкретного государства, его природа и социальное назначение проявляются в его **функциях**, содержание которых показывает, что делает данное государство, чем занимаются его органы и какие вопросы они преимущественно решают.

В табл. 4 представлены основные функции государства.

Таблица 4

Классификация функций государства [15, с. 12, 13]

№ n/n	Признак класси- фикации	Функции		
		Вид	Содержание	
			Характеристика	Пример
1	В зависимости от продолжительности действия	постоянные	осуществляются на всех этапах развития государства	экономические, социальные, политические, международно-исторические
		временные	прекращают свое действие с решением определенной задачи	оказание помощи региону в случаях техногенных или природных катастроф и т. п.
2	В зависимости от принципа разделения властей	законодательные (правотворческие)		
		исполнительные (управленческие)		
		судебные		
3	В зависимости от сферы	внутренние	обеспечение единой государственной власти	через институты государства осуществляется легитимация

	общественной жизни			власти, реализуется монополия на издание законов, имеющих общеобязательный характер
			управленческая	институты государства (высшие и региональные органы законодательной и исполнительной власти) осуществляют политическое руководство и административное управление деятельностью социальных субъектов и отношений, связанных с общественными интересами
			интегративная	государство регулирует взаимоотношения социальных групп, коллективов и граждан, добивается достижения общественных компромиссов, обеспечивает определенное единство социальных групп и слоев населения, сплачивая их в народ как государствообразующую общность
			хозяйственно-экономическая	Создание необходимых условий для функционирования и прогресса экономики
			демографическая	содействие воспроизводству человеческого фактора во

				всех его аспектах: развитие и совершенствование систем образования, здравоохранения, науки, культуры
			обеспечение безопасности	обеспечение внутренней безопасности членов общества, а также военной, информационной, экономической, экологической, идеологической безопасности
		<i>внешние</i>	создание благоприятных условий для развития международных связей и сотрудничества страны с международным сообществом	участие в деятельности международных организаций, союзов и ассоциаций в целях эффективного сотрудничества со странами мирового сообщества и укрепления позиций государства на международной арене

Набор функций государства определяет его структуру как системы институтов и организаций, которые можно подразделить на следующие группы:

- 1) непосредственно осуществляющие властные функции;
- 2) обеспечивающие разнообразные виды внешней безопасности;
- 3) система институтов и органов политического руководства и административного управления.

1.3. Типы и формы государства

В современной учебной литературе выделяют два основных подхода к типологии государства: *формационный* и *цивилизационный*.

Суть формационного подхода в том, что выяснение типа государства основывается на понимании истории как естественно-исторического процесса смены общественно-экономических формаций, каждой из которых в условиях существования классов соответствует определенный тип государства. Аналогично понятием типа государства охватываются общие, наиболее существенные признаки, характерные для всех государств одной и той же социально-экономической формации. Тип государства означает конкретизацию, определенность его экономической основы, классовой сущности и социального назначения. Для определения типа государства в данном значении необходимо ответить на следующие вопросы: 1) какой общественно-экономической формации, какому типу производственных отношений соответствует данное государство? 2) орудием какого класса оно является? 3) каково социальное назначение данного государства?

Для обозначения выделяемых на этом основании типов государства используется термин «*исторические типы государства*». Это рабовладельческий, феодальный, буржуазный и социалистический типы государства. Первые три из них охватываются единым родовым понятием эксплуататорского государства. Смена одного исторического типа другим трактуется как процесс объективный и естественно-исторический, в котором каждый последующий тип государства должен быть более прогрессивным, чем предыдущий.

Рассматривая формационный подход к типологии государства в тесной связи с марксистским учением о государстве в целом, необходимо отметить, что марксистской трактовке этих вопросов принадлежит значительная роль в научном объяснении возникновения и развития рабовладельческого и феодального типов государства. Она охарактеризовала также буржуазный тип государства, соответствовавший состоянию общественного развития середины XIX в., когда завершилось формирование

промышленного, так называемого «свободного», капитализма со свойственным ему основным классовым противостоянием буржуазии и пролетариата и в последующих условиях обострения классовой борьбы, относительного и абсолютного обнищания пролетариата, его первых политических выступлений и использования буржуазией государства для подавления трудящихся. Наглядным примером может служить Парижская коммуна. Такое соответствие марксистского подхода к государству и его типологии реальному ходу истории продолжалось вплоть до победы Октябрьской социалистической революции, которая сама может быть объяснена как подтверждение данной теории.

В последнее время весьма широко применяется классификация государств на тоталитарные, авторитарные, либеральные и демократические.

В тоталитарном государстве человек становится винтиком государственной машины. Власть находится в руках правящей элиты, диктатора и его окружения. Все остальные отстраняются от властвования и управления. В правовом регулировании доминирует режим *«Запрещено все, кроме разрешенного законом»*.

Авторитарное государство отличается от тоталитарного главным образом проникновением в него, хотя и в ограниченном объеме, элементов демократизма и законности.

Либеральное государство формируется под влиянием либеральных идей и доктрин, которые принижают роль и значение государства в жизни общества. Здесь создаются условия для правовой автономии личности, не допускающей необоснованного вмешательства государства в личную сферу, законодательно закреплены, но не всегда гарантированы права и свободы граждан, действует правовой режим *«Разрешено все, что не запрещено законом»*. Однако в политическом плане не допускаются действия, направленные на изменение государственного и общественного строя.

В демократическом государстве создаются условия для реального участия граждан в решении государственных и иных общественных дел, все важнейшие органы государства выборные и подконтрольны народу. Граждане обладают широким гаранти-

рованным законом кругом прав и свобод. Здесь государство служит обществу и личности.

Рассматриваемая классификация имеет несомненное научное и практическое значение. Главным критерием ее является политический, точнее государственно-правовой, режим, что позволяет выделить важные особенности государств в рамках общепринятых типов.

Английский историк А. Тойнби предложил **цивилизационный подход** классификации обществ и государств, который учитывает не только социально-экономические условия, но и религиозные, психологические, культурные основы жизни общества. Вся мировая история, по его мнению, насчитывает двадцать шесть цивилизаций – египетскую, китайскую, западную, православную, арабскую, мексиканскую, иранскую и т. д.

Цивилизационный подход обосновывается идеей единства, целостности современного мира, приоритетом общечеловеческих ценностей, а цивилизация понимается как базирующаяся на разуме и справедливости совокупность материальных и духовных достижений общества, находящаяся вне рамок конкретных социальных систем.

Целостность цивилизации обуславливается взаимодействием техники, социальной организации, религии и философии, причем первая определяет все остальные компоненты.

Классификация государств на типы не является всеохватывающей. В прошлом существовали и ныне есть немало так называемых **переходных государств**. Одни из них возникли в результате распада колониальной системы и двигались в своем развитии к одному из существующих типов, другие сочетали в себе признаки нескольких типов государств (например, скандинавские государства сочетают признаки традиционно буржуазного государства с ростками государства социалистического типа), у третьих возможно появление таких признаков и черт, которых нет ни у одного из известных типов государств.

В марксистской литературе переходным государствам уделялось мало внимания. Считалось, что переход от одного исторического типа государства к другому возможен только революционным путем, поэтому переходное государство рассматривалось как

нечто временное и нехарактерное. В действительности же наиболее естествен и перспективен эволюционный путь развития государств. Отсюда наличие переходных государств вполне закономерно, и они могут существовать достаточно долго.

Любое государство есть единство его сущности, содержания и формы. Для его эффективного функционирования, качественного и слаженного действия его механизма требуется четко организованная государственная власть.

Форма государства отвечает на вопросы о том, на каких принципах и как территориально построена государственная власть, как создаются высшие органы государства, как они взаимодействуют между собой и населением, какими методами она осуществляется и др.

И. А. Ильин отмечал, что «Форма государства – это не "отвлеченное понятие" и "не политическая схема", безличная к жизни народа, а строй жизни и живая организация народа, это способ организации и осуществления государственной власти и степень участия в этом общества» [19].

Под формой государства понимается организация государственной власти, выраженная в форме правления, государственного устройства и политического (государственного) режима.

Понятие формы государства охватывает:

- 1) организацию верховной государственной власти, источники ее образования и принципы взаимоотношений высших органов власти между собой и населением;
- 2) территориальную организацию государственной власти, соотношение государства как целого с его составными частями;
- 3) методы и способы осуществления государственной власти.

Форма государства зависит от конкретно-исторических условий его возникновения и развития, решающее влияние на нее оказывают сущность, исторический тип государства. Так, феодальному типу государства соответствовала, как правило, монархическая форма правления, а буржуазному – республиканская. Форма государства во многом зависит от соотношения политических сил в стране, особенно в период его возникновения. Ранние буржуазные революции привели к компромиссу между буржуазией и феодалами, следствием которого стала конституционная монархия.

Категория формы государства показывает особенности внутренней организации государства, порядок образования и структуру органов государственной власти, специфику их территориальной обособленности, характер взаимоотношений друг с другом и населением, а также те методы, которые используются ими для осуществления организационной и управленческой деятельности.

Наиболее полное представление о форме конкретного государства дает анализ трех его составляющих: 1) формы правления; 2) государственного устройства; 3) государственно-правового режима.

Форма правления характеризует порядок образования и организации высших органов государственной власти, их взаимоотношения друг с другом и населением, т. е. эта категория показывает, кто и как правит в государстве. В зависимости от особенностей формы правления государства подразделяются на *монархические и республиканские*.

Форма государственного устройства отражает территориальную структуру государства, соотношение между государством в целом и его составными территориальными единицами.

По форме устройства все государства подразделяются на *унитарные, федеративные и конфедеративные*.

Государственно-правовой (политический) режим представляет собой систему средств, способов и методов осуществления государственной власти, ее реального распределения и взаимодействия с населением, различными институтами гражданского общества.

Форма правления является неотъемлемой составляющей формы государства и показывает, как образуются новые органы, что они собой представляют, на каких началах взаимодействуют, участвует ли население в формировании высших органов государства, т. е. демократическим или недемократическим способом они образованы. Недемократическим путем формируются, например, высшие органы государства при наследственной монархии.

Существенные черты той или иной формы государства нельзя понять и объяснить, отвлекаясь от характера тех производственных отношений, которые сложились на данной ступени экономического развития. Так, республика рабовладельческого

общества имеет больше родственных свойств с рабовладельческой монархией, нежели с республикой периода капитализма.

Среди факторов, обуславливающих специфику конкретной формы государства, первостепенное значение имеют:

- **соотношение классовых сил**, а также социальное представительство лиц, стоящих у власти в данной стране и в данный исторический период времени. Итоги политической борьбы за власть находят свое выражение в порядке организации и структуре всего государственного механизма, в тоталитарных либо демократических методах его деятельности;

- **национальный состав населения**, уровень культуры и те традиции, которые сложились в результате исторического развития страны (примером могут послужить монархические традиции в Великобритании и Японии), а в определенной степени, хотя и косвенно, даже особенности ее географического положения;

- **влияние международных связей**. При современном многообразии экономических, политических, культурных и иных зависимостей между странами даже экономически мощные государства не могут полноценно развиваться в международной изоляции.

Существуют две основные формы правления – **монархия и республика**. Их верховные органы отличаются друг друга и по порядку образования, и по составу, и по компетенции.

Монархия – это форма правления, при которой вся полнота государственной власти сосредоточена в руках одного человека – монарха (царя, короля, шаха, императора, султана и т. п.), который выполняет функции и главы государства, и законодательной, и во многом исполнительной власти. Монарх наследует власть как представитель правящей династии и осуществляет ее пожизненно и бессрочно. Он персонифицирует государство, выступая от имени всего народа как «отец» нации, за результаты своей деятельности не несет юридической ответственности. Перечисленные признаки являются типичными для монархической формы правления. В реальной же действительности они не безусловны и, отличаясь различным соотношением, определяют многообразие и виды *ограниченных и неограниченных монархий*.

При *ограниченной монархии* высшая государственная власть рассредоточена между монархом и другим органом или органами

(Земским собором в Российской империи). К ограниченным относятся сословно-представительная монархия и современная конституционная монархия, в которой власть монарха ограничена конституцией, парламентом, правительством и независимым судом.

При неограниченной (абсолютной) монархии монарх является единственным высшим органом государства. Он осуществляет законодательную функцию, руководит органами исполнительной власти, контролирует правосудие. Абсолютная монархия характерна для последнего этапа развития феодального государства, когда после окончательного преодоления феодальной раздробленности завершается процесс образования централизованных государств.

Республика – форма правления, при которой:

1) государственная власть передается (делегируется) народом определенному коллегиальному, а не единоличному органу (сенату, парламенту, народному собранию, федеральному собранию и т. п.), который выполняет свое функциональное назначение в режиме «сдержек и противовесов» с другими ветвями власти;

2) представительная власть сменяема, избирается на определенный срок;

3) законодательно закрепляется подотчетность и ответственность власти за результаты своей деятельности.

Признаки республики:

1) выборность и сменяемость представительной власти;

2) коллегиальность правления, позволяющая не только обеспечивать подконтрольность различных ветвей власти, их взаимное сдерживание от возможного произвола, но и более эффективно и ответственно решать каждой из них свои специализированные задачи;

3) законодательно закреплённая подотчетность и ответственность (политическая и юридическая) власти за результаты своей деятельности.

Республиканская форма правления зародилась в рабовладельческих государствах, наиболее яркое проявление нашла в демократической Афинской республике. Здесь органы государства, в том числе высшие, избирались полноправными гражданами Афин. Однако более распространенной в рабовладельче-

ских государствах была аристократическая республика, где в формировании и работе выборных органов верховной государственной власти принимала участие военно-земельная знать.

Современные республики подразделяются на *парламентарные и президентские*, различаются они главным образом тем, какой из органов верховной власти – парламент или президент – формирует правительство и направляет работу и перед кем – парламентом или президентом – правительство несет ответственность.

В парламентской республике парламент наделен не только законодательными полномочиями, но и правом давать отставку правительству, выразив ему недоверие, правительство несет перед парламентом ответственность за свою деятельность. Президент республики является главой государства, но не главой правительства. Политически это означает, что правительство формируется партией, победившей на парламентских выборах. Президент, не будучи лидером партии, лишен возможности направлять его деятельность. Руководит правительством премьер-министр (он может называться иначе).

Президентская республика – это форма правления, при которой президент непосредственно при определенном парламентском контроле формирует правительство, которое несет перед ним ответственность за свою деятельность. В президентских республиках обычно нет должности премьер-министра, так как чаще всего функции главы государства и главы правительства выполняет президент.

Важно будет отметить, что монархия и республика как формы правления доказали исключительную приспособляемость к различным условиям и эпохам политической истории.

Существуют три общепризнанные формы государственного устройства: **унитарная, федеративная и конфедеративная (промежуточная).**

Унитарное государство – это целостное централизованное государство, административно-территориальные единицы которого (области, провинции, округа и т. д.) не имеют статуса государственных образований, не обладают суверенными правами. Так как основным признаком унитарного государства является целостность, то естественно следующее: единственный

высший орган государства, единое гражданство, единая конституция, что создает организационно-правовые предпосылки для высокой степени влияния центральной государственной власти на всей территории страны. Органы административно-территориальных единиц находятся либо в полном подчинении центра, либо в двойном подчинении центра и местных представительных органов.

Большая часть государств имеет унитарную форму государственного устройства. Население унитарного государства может быть как однопациональным, так и многонациональным.

Федеративное государство (Федерация) есть сложное государство, состоящее из нескольких субъектов, объединившихся для решения общих задач. При этом субъекты образуются по национальному или территориальному принципу, либо используется и первое, и второе. Входящие в состав федерации государственные образования и государства называются ее субъектами. Они могут иметь свои конституции, свое гражданство, собственные высшие государственные органы – законодательные, исполнительные, судебные. Наличие в федерации двух систем высших органов – федерации в целом и ее субъектов – вызывает необходимость разграничить их компетенцию (предметы ведения).

Конфедерация – это союз суверенных государств, образуемый для достижения определенных целей (военных, экономических и др.). Здесь союзные органы лишь координируют деятельность государств – членов конфедерации и только по тем вопросам, для решения которых они объединились. Конфедерация не обладает суверенитетом. Конфедеративные объединения имеют нестойкий, переходный характер: они либо распадаются, либо преобразуются в федерации. Конфедерацию можно назвать переходной формой государственного устройства. Например, штаты Северной Америки с 1776 по 1787 гг. были объединены в конфедерацию, что диктовалось интересами борьбы против британского владычества. Конфедерация стала ступенькой на пути создания федеративного государства – США.

С формой государства тесно связан *политический режим*, значение которого в жизнедеятельности страны велико. **Политический режим** – это методы осуществления политической власти,

итоговое политическое состояние в обществе, которое складывается в результате взаимодействия и противоборства различных политических сил, функционирования всех политических институтов и характеризуется демократизмом или антидемократизмом.

Профессор С. С. Алексеев выделяет следующие *свойства политического режима* [10, с. 46]:

1) политический режим, прежде всего, зависит от того, какими методами в государстве осуществляется политическая власть. Если это методы убеждения, согласования, законности, парламентаризма, если применяется только правовое принуждение, то налицо прогрессивный, демократический режим. Когда же на первый план выходят методы насилия, в государстве складывается режим реакционный антидемократический. Существуют режимы, где в той или иной степени сочетаются оба начала;

2) в каждой стране политический режим определяется соотношением, раскладом политических сил. В странах, где существует устойчивый баланс политических сил или достигнуто долговременное национальное согласие, результатом такого согласия является стабильный политический режим. Но если в стране верх берут то одни, то другие силы, политический режим постоянно изменяется.

В зависимости от характера используемых государственной властью средств и способов управленческого воздействия различают *авторитарные, демократические и тоталитарные государственно-правовые режимы*.

Отличительные черты авторитарного режима:

- народ фактически отстраняется от формирования государственной власти и контроля над ее деятельностью;
- вся полнота власти концентрируется в руках правящей элиты, не учитывающей коренных интересов населения;
- устраняется оппозиция (иногда формально разрешается деятельность близких по духу, родственных политических партий и профсоюзов);
- решения центральной власти реализуются при широко-масштабном использовании насилия, при опоре на военно-полицейский аппарат; устанавливается полное преимущество государства над правом;

- личность лишена гарантий безопасности, человек не может реально пользоваться общедемократическими свободами, даже если они формально провозглашены;

- полный приоритет интересов государства над гражданином.

С глубокой древности известны **деспотические и тиранические** разновидности авторитарного режима. Они основаны на произволе и жестокости правителей. Их отличие выражается лишь в различных способах овладения и приемах осуществления власти. Если деспот приходит к власти законными способами, то тиран – с помощью захвата, государственного переворота. Если жестокость деспота обрушивается прежде всего на ближайшее окружение, высших должностных лиц, то при тирании – на все население.

При **конституционно-авторитарном** режиме ограничения демократии получают законодательное закрепление в конституции, которая лишь формально провозглашает даже весьма ограниченные права и свободы граждан. При этом запрещается или существенно ограничивается деятельность оппозиционных партий. Нарушается принцип разделения властей. Парламент становится придатком исполнительной власти, и его значительная часть не избирается, а назначается.

При **демократическом режиме** высшие органы государства выступают от имени народа, власть реализуется в его интересах демократическими и правовыми методами. Права человека и гражданина гарантированы и защищены государством.

Демократический режим проявляется в следующих чертах:

- признание и гарантированность на конституционном и законодательном уровнях равноправия граждан (независимо от национального, социального, религиозного признаков);

- широкий перечень конституционных прав и свобод личности;

- реальное участие населения в организации государственной власти, управлении делами государства;

- признание и гарантированность на конституционном и законодательном уровнях равенства всех видов собственности, религиозных конфессий, политических идеологий и программ.

Тоталитарный режим воспроизводит политический, идейный и экономический монополизм, при котором власть переходит в руки диктатора, осуществляющего правление насильственными методами.

Основные черты тоталитаризма:

- государственная власть концентрируется у незначительной группы лиц и властных структур. Выборы в другие институты если и существуют, то формально;
- государственное управление сверхцентрализовано, государственные должности занимаются не по конкурсному отбору, а назначением сверху, народ отстранен от участия в управлении;
- полное огосударствление общества – этатизм;
- тотальный идеологический контроль; господствует, как правило, одна официальная идеология, одна правящая партия, одна религия;
- допускается террор в отношении населения, устанавливается режим страха и подавления.

Известно несколько разновидностей тоталитаризма: фашизм, социализм периода «культа личности» и др.; политические режимы в «чистом виде» (во всей совокупности своих черт) проявляются нечасто, поэтому для характеристики политической обстановки используются разновидности режимов, такие как:

- демократически-авторитарный;
- либерально-демократический;
- военно-бюрократический;
- военно-авторитарный;
- диктаторский;
- деспотический.

Власть – это соответствующее характеру и уровню общественной жизни средство функционирования всякой социальной общности, заключающееся в отношении подчинения воли отдельных лиц и их объединений руководящей в данном сообществе воле.

Такое определение характеризует любую общественную власть – классовую и неклассовую, государственную и негосударственную.

Политическая (государственная) власть представляет собой особую разновидность общественной власти. Политическая власть есть власть государственная, т. е. такая, которая исходит от государства и реализуется не иначе как при его (прямом или косвенном) участии.

В специальной юридической, философской и политологической литературе наряду с признанием одними авторами тождества понятий политической и государственной власти

другие авторы (Ф. М. Бурлацкий, Н. М. Кейзеров, Л. Т. Кривушин и др.) выступают за разграничение этих категорий.

Сторонники последней точки зрения понятие «политическая власть» употребляют в более широком смысле, нежели «государственная власть», — это власть, осуществляемая не только государством, но и другими звеньями политической системы общества: партиями, массовыми общественными организациями (например, профсоюзами и иными общественными объединениями).

Однако употребление термина «политическая власть» в широком смысле с точки зрения строго научного подхода весьма условно, ибо сама политическая власть и степень участия в ней, в ее отправлении, в том числе роль различных партий в осуществлении политической власти, не одно и то же.

Этого обстоятельства не учитывают авторы, которые исходят из посылки, что политическая власть — это одно, а государственная власть — нечто другое, и предлагают определения политической власти без указания на ее связь с государством и его роль в ее осуществлении.

Государственная политика — это совокупность целей и задач, практически реализуемых государством, и средств, используемых при этом. Смысл государственной политики во многом предопределяет содержание и технологию государственного управления.

Гражданское общество — это сфера свободной, творческой жизнедеятельности личности, коллективов и общности людей. В гражданском обществе призваны действовать многообразные политические силы, которые главным образом путем горизонтальных контактов, соглашений, терпимости, взаимопонимания и т. д. должны достигать своих целей.

Основу государственной политики составляют стратегические ориентиры в закрепленных государственными органами рамках и процедурах.

Содержание государственной политики представляет собой оптимальный синтез объективных тенденций общественного развития и преобладающих субъективных суждений людей о своих интересах в нем.

В каждом государстве его политика формируется под влиянием многих обстоятельств, является стечением определенных факторов, бывает весьма конъюнктурной и довольно персонифицированной, но, несмотря на это, можно выделить общие социальные критерии, по которым государственная политика может измеряться и оцениваться в длительном временном интервале:

- *способность обеспечения рационального и эффективного использования ресурсного, производственного, трудового и интеллектуального потенциалов страны;*

- *способность изменять условия, производительность и социальную результативность труда, создавать факторы роста благосостояния людей;*

- *способность активизировать труд и реально влиять на уровень и качество удовлетворения потребностей человека.*

Любая государственная политика реализуема в определенных условиях, среди которых можно выделить:

- **государственно-правовые** (создание согласованного организационного и правового пространства страны, позволяющего максимально использовать сложившиеся (доступные) технологии экономической, социальной и иной деятельности);

- **социально-психологические** (осознание новых жизненных ориентиров, уход от иллюзий и всего того, что не соответствует реалиям жизни и не рождает созидательную энергию людей);

- **деятельностно-практические** (решения, действия, операции, процедуры, поступки и т. п. вершатся в целях и русле государственной политики, продвигают эту политику и наглядно раскрывают ее ценность для общества).

Средства реализации государственной политики разнообразны: от различных форм собственности, рыночной экономики до постановки информации, образования и воспитания. В этой связи в рамках социальных и управленческих преобразований становится важным переход к *«информационному обществу»*. Проявления информационного общества характеризуются по следующим критериям:

- **технологическому** (информационные технологии широко применяются в производстве, услугах, системе образования, в быту);

- **социальному** (формируется и утверждается «информационное сознание» при широком доступе к информации);
- **экономическому** (информация является ключевым ресурсом экономики);
- **политическому** (благодаря свободе информации обеспечивается участие в политическом процессе различных классов и слоев населения);
- **культурному** (признание культурной ценности информации посредством содействия утверждению информационных ценностей в интересах развития отдельного человека и общества в целом).

1.4. Ведущие школы и направления в теории государственного управления

Становление науки государственного и муниципального управления начало происходить в XVIII в., что связано с курсами камеральных, или камералистических, наук, которые читались в университетах Австрии и Германии. К родоначальникам камеральных наук в Германии относят Ж. А. Дьедоне фон Юсти и Ж. Э. Пюттера. Расцвет камеральной науки связан с именами Иосифа фон Соненфеля и Лоренца фон Штейна, на основе их теоретических изысканий в Германии были осуществлены важные преобразования в организации министерств, заменивших коллегиальные учреждения, в организации набора и подготовки служащих, деятельности управленческого аппарата.

В конце XIX в. немецкий ученый М. Вебер одним из первых выделил теорию государственного управления как самостоятельную область исследования – разработал концепции государства как главного субъекта политики и власти; бюрократии; государственного аппарата. По его мнению, государство – это господство людей над людьми с помощью легитимного насилия. В своей эволюции государство проходит три типа системы властвования – сначала власть держится на традициях, затем – на харизме лидеров и в конечном итоге – на признаваемых обществом законах.

Значительный вклад в теорию государственного управления внесли французские исследователи. А. Эсмен в книге «Элементы конституционного права» проанализировал основные принципы

государственного управления во Франции. Другие французские ученые – Л. Дюги, А. Мишель, М. Ориу – выработали институциональный подход к проблемам государственного управления. Особенностью такого подхода было рассмотрение государственного управления в рамках изучения государственно-политических институтов.

Важную роль в развитии теории и практики государственного управления сыграли работы Ч.-Ж. Боннена «Принципы государственного управления», предлагавшего строить науку государственного управления наподобие точных наук, а также «Очерки об администрации» А. Ф. Вивьена. Практическим результатом трудов А. Ф. Вивьена стало создание во Франции специализированных министерств, разработка закона о государственных служащих и процедуре их набора, проведение деконцентрации аппарата государственной службы, создание Школы администрации.

Начиная с 1900 г. изучение государственного администрирования становится частью учебных программ в ведущих университетах США и Западной Европы. В 1916 г. в Вашингтоне Роберт Брукингс учредил первый институт правительственных исследований (Institute of Government Research). Целью этой научно-исследовательской организации стала выработка системного аналитического подхода к государственной деятельности. Аналогичные исследовательские центры и институты стали появляться в Европе в 1920–1930-е гг.

Значительное развитие теории государственного управления приходится на период с 1920 по 1950-е гг. Особенно большие успехи в эти годы сделали американцы, что объясняется рядом причин. В отличие от европейских стран, в США высшие учебные заведения уже в тот период пользовались большой свободой в составлении учебных программ и выборе преподавателей. Они имели возможность экспериментировать, широко вводить новые курсы, одним из которых был курс теории административно-государственного управления, что способствовало развитию и распространению новой науки. Американцы уже в те годы полагали, что наука административно-государственного управления и наука управления частными предприятиями могут

и должны быть сближены. Курсы административной организации, управления персоналом, бюджетной техники, человеческих отношений, теории организации читались во многих учебных заведениях США как для тех, кто готовил себя к государственной службе, так и для тех, кто должен был пополнить в будущем кадры деловой администрации частного бизнеса. И поскольку преподавание этих дисциплин имело такую широкую аудиторию, то появилось и большое число профессоров, учебников, исследовательских работ. Существовал и еще один фактор: в США делался акцент на практическую значимость исследований государственного управления; научные разработки содержали практические рекомендации, предлагались обоснованные проекты реформ. Такой утилитарный подход к изучению государственного управления позволял находить государственные и частные источники финансирования для проведения научных работ.

Наибольший вклад внесли американские ученые В. Вильсон, Э. Баркер, Д. Коул, Г. Ласки, Ч. Маннинг и др. В. Вильсон провозгласил идею независимости и несменяемости чиновничьего аппарата; предложил использовать в системе государственного управления наиболее эффективные методы организации и управления; считал, что смена политического руководства не должна влиять на деятельность несменяемого политического аппарата. В настоящее время идея разделения политики и административного аппарата стала одной из важнейших доктрин организации государственного управления Великобритании, США и других стран.

В послевоенную эпоху в США и Западной Европе появилось два направления науки административного управления: 1) «классическая школа»; 2) «школа человеческих отношений»

Представители «классической школы» Л. Уайт, Ф. Тейлор, Д. Муни и др. утверждали, что государственное управление должно ориентироваться на достижение поставленных целей при помощи минимальных затрат с максимальной эффективностью — для этого предлагали специализацию, централизацию, единство распоряжений и т. д.

Целью классической школы была разработка ведущих принципов организации профессионального государственного управления.

Почти все «классики» исходили из идеи, что следование этим принципам приведет к успеху государственного администрирования в разных странах. Приверженцы классической школы не очень заботились о социальных аспектах государственной деятельности. Они стремились взглянуть на организацию управления с точки зрения широкой перспективы, пытались определить общие характеристики и закономерности государственной организации.

При этом они достаточно удачно использовали теорию факторов или научного менеджмента, заимствованную из организации управления в бизнесе. Эта теория была разработана Ф. Тейлором, Г. Эмерсоном и Г. Фордом, которые рассматривали управление как механизм, действующий в результате комбинации ряда факторов, с помощью которых можно добиваться определенных целей с максимальной эффективностью при минимальных затратах ресурсов. Все эти идеи были использованы «классиками» при изучении государственного администрирования.

Французский ученый А. Файоль является наиболее значительной фигурой в рамках классической школы управления этого периода. Его теория администрации изложена в книге «Общее управление и управление промышленностью». А. Файоль возглавлял созданный им Центр административных исследований в Париже. Он доказывал, что сформулированные им принципы управления являются универсальными и применимы практически повсюду: в экономике, в правительственных службах и учреждениях, в армии и на флоте.

А. Файоль дал классическое определение управлению: «Управлять – значит предвидеть, организовывать, распоряжаться, координировать и контролировать: *предвидеть*, т. е. учитывать грядущее и вырабатывать программу действия; *организовывать*, т. е. строить двойной – материальный и социальный – организм учреждения; *распоряжаться*, т. е. заставлять персонал надлежаще работать; *координировать*, т. е. связывать, объединять, гармонизировать все действия и все усилия; *контролировать*, т. е. заботиться о том, чтобы все совершалось согласно установленным правилам и отданным распоряжениям».

Общие принципы управления, разработанные А. Файолем и входящие в золотой фонд науки, представлены в табл. 5.

Таблица 5

Общие принципы управления А. Файоля [22, с. 38]

<i>№ n/n</i>	<i>Принцип</i>	<i>Характеристика</i>
1.	<i>Разделение труда</i>	Позволяет сокращать число объектов, на которые должно быть направлено внимание и действие, что способствует повышению количества и качества производства при затрате тех же усилий.
2.	<i>Власть</i>	Право отдавать распоряжения и сила, принуждающая им подчиняться.
3.	<i>Единство распорядительства</i>	Служащему может давать два приказа относительно какого-либо действия только один начальник.
4.	<i>Единство руководства</i>	Один руководитель и одна программа для совокупности операций, преследующих одну и ту же цель.
5.	<i>Подчинение частных интересов общим</i>	В организации интересы служащего или группы служащих не должны ставиться выше интересов предприятия; интересы государства должны быть выше интересов гражданина или группы граждан.
6.	<i>Дисциплина</i>	Повиновение, усердие, деятельность, манера держать себя, внешние знаки уважения, проявляемые соответственно установленному между предприятием и его служащими соглашению.
7.	<i>Вознаграждение персонала</i>	Должно быть справедливым и по возможности удовлетворять персонал и предприятие, нанимателя и служащего; необходимо поощрять усердие, компенсируя полезное усилие.
8.	<i>Централизация</i>	Должна быть принята или отвергнута в зависимости от тенденций руководства и от обстоятельств; дело сводится к нахождению степени централизации, наиболее благоприятной для предприятия.
9.	<i>Иерархия</i>	Ряд руководящих должностей, начиная с высших и кончая низшими, – тот путь, по которому, проходя все ступени, следуют бумаги, идущие от высшей власти или адресуемые ей.
10.	<i>Порядок</i>	Определенное место для каждого лица, и каждое лицо на своем месте.
11.	<i>Справедливость</i>	Необходимо поощрять персонал к исполнению своих обязанностей с полным рвением и

		преданностью, относиться к нему благожелательно (справедливость есть результат сочетания благожелательности с правосудием).
12.	<i>Постоянство состава персонала</i>	Текучесть кадров является одновременно причиной и следствием плохого состояния дел.
13.	<i>Инициатива</i>	Свобода предложения и осуществления планов.
14.	<i>Единение персонала</i>	Сила организации в том, чтобы использовать способности всех, вознаграждать заслуги каждого, не нарушая гармонии отношений.

Разработанные классической школой принципы управления затрагивают два основных аспекта. Один из них – обоснование рациональной системы государственного управления, второй касается построения структуры организации. Наиболее важные постулаты классической теории можно резюмировать следующим образом: наука вместо традиционных навыков, гармония вместо противоречий, сотрудничество вместо индивидуальной работы, максимальная производительность на каждом рабочем месте.

В рамках классической школы система государственного управления предстает как регламентированная сверху донизу иерархическая организация линейно-функционального типа с четким определением функции каждой должностной категории. Следует подчеркнуть, что такая модель достаточно эффективна в условиях стабильной социальной среды и однотипных управленческих задач и ситуаций. Она до сих пор находит свое применение на различных уровнях государственного управления. В целом сильные стороны классического подхода заключаются в научном осмыслении всех управленческих связей в системе государственного управления, в повышении производительности труда путем оперативного менеджмента. Однако в тех случаях, когда на эффективность управления оказывает решающее влияние человеческий фактор, использование этого подхода явно недостаточно.

Еще одним влиятельным направлением в теории государственного управления была «школа человеческих отношений». Она возникла в 1930-е гг., когда психология находилась еще в зачаточном состоянии. Движение за человеческие отношения во многом появилось в ответ на неспособность классической школы

осознать человеческий фактор как основной элемент эффективности организации. И поскольку оно возникло как реакция на недостатки классического подхода, «школа человеческих отношений» иногда называется неоклассической.

На Западе популярны произведения таких ученых, как Т. Парсонс, П. Лазарсфельд, В. Томсон, Д. Истон, главные идеи которых заключались в следующем:

- обеспечение стабильности управленческого аппарата;
- создание максимально понятных, простых и легальных стимулов для поощрения хорошей работы чиновников, их продвижения;
- признание бюрократии как особой уважаемой страты (социального слоя) общества;
- целенаправленная специальная подготовка управленческих кадров, создание системы, которая бы выдвигала лучших;
- изменение имиджа бюрократа в обществе (бюрократ – специалист высочайшего класса, носитель уникальных знаний и жизненного опыта, от эффективности работы которого напрямую зависит благосостояние других граждан).

Дальнейшие исследования показали, однако, что хорошие отношения между служащими не ведут автоматически к увеличению производительности труда административных организаций и что мотивация, ориентирующая сотрудников на достижение высоких результатов, имеет большее значение, чем простая удовлетворенность работой. И в рамках движения за человеческие отношения были разработаны различные мотивационные модели, которые используются в теории государственного управления.

Особое значение имеют исследования, описывающие фактическое поведение отдельных лиц и групп в процессе выработки и принятия государственных решений. В отношении практических рекомендаций движение за человеческие отношения исходит из того, что любая нормативная теория решений лишь тогда имеет перспективу на успех, когда опирается на реальные факты поведения членов организации в процессе принятия решений. При этом в качестве критерия целесообразности принимается не эффективность как таковая, а эффективность, сопоставленная с психологическими ограничениями, которые определяют рамки практического применения теоретических рекомендаций по совер-

шенствованию управления. Рекомендуются использовать основные приемы управления человеческими отношениями, включающие более эффективные действия непосредственных руководителей, консультации с рядовыми сотрудниками и предоставление им более широких возможностей общения в работе.

В сфере политического управления в этот период наиболее популярными были идеи кейнсианства. Известный английский экономист Дж. М. Кейнс в книге «Общая теория занятости, процента и денег» предложил свою концепцию государственного регулирования экономики и поставил задачу исследовать причины кризисов и безработицы. Основу государственной политики, согласно кейнсианству, должна составлять борьба с экономическими спадами и безработицей. По существу, это была первая серьезная модель антикризисной государственной политики.

Главными чертами кейнсианской модели регулирования являются: высокая доля национального дохода, перераспределяемая через госбюджет; создание обширной зоны государственного предпринимательства на основе образования государственных и смешанных предприятий; широкое использование бюджетно-финансовых и кредитно-финансовых регуляторов для стабилизации конъюнктуры, сглаживания циклических высоких темпов роста и высокого уровня занятости.

Произведенная Дж. М. Кейнсом революция в экономической теории послужила основой для разработки нового курса экономической политики буржуазных государств. Было решено усилить «эффективный спрос» – расширить рынки потребительских товаров и средств производства. В этих целях в странах Запада широко развернулось огосударствление экономики: государство стало владельцем многих отраслей промышленности, предприятий производственной инфраструктуры и учреждений социальной сферы. Правительства организовали разработку рекомендательных планов и программ социально-экономического развития, создав большой и устойчивый государственный рынок, привлекли крупные фирмы к выполнению своих заказов, приносящих высокие прибыли.

Модель государственного регулирования, предложенная Кейнсом, позволила ослабить воздействие циклических колебаний на экономику в течение более чем двух послевоенных десятилетий.

В ведущих странах Запада против кейнсианства решительно выступили неоконсерваторы, которые высказывались за возрождение свободного предпринимательства и неограниченной конкуренции. Американский экономист М. Фридмен выступил как защитник экономической свободы, полагая, что она неотделима от рыночной системы, которую он считал более жизнеспособной, чем командную, и разработал концепцию американской экономики в условиях кризиса. Главное внимание обращалось на то, чтобы государство строго контролировало количество денег в обращении для предотвращения инфляции. В соответствии с рекомендациями неоконсерваторов в основу экономической политики США, Великобритании, ФРГ и ряда других государств был положен принцип «эффективного предложения» – поощрения частного бизнеса. Государство заметно уменьшило свое вмешательство в хозяйственные дела, которое было признано малоэффективным.

Новый этап в развитии теории государственного управления начался в 1950-е гг. и продолжался до конца XX в. Наиболее влиятельными направлениями этого периода можно считать поведенческий, системный и ситуационный подходы.

Школа поведенческих наук несколько отошла от школы человеческих отношений, которая концентрировала внимание на методах налаживания межличностных отношений. Новый подход отличается стремлением в большей степени оказать помощь государственным служащим в осознании своих собственных возможностей в государственных структурах на основе применения концепций поведенческих наук. Основной целью этой школы в самых общих чертах было повышение эффективности организации за счет повышения эффективности ее человеческих ресурсов. В рамках поведенческого подхода ученые исследовали различные аспекты социального взаимодействия, мотивации, характера власти и авторитета в государственном управлении. Особенно популярным поведенческий подход был в 1960-х гг. Как и более ранние школы, этот подход отстаивал «единственный наилучший путь» решения управленческих проблем. Его главный постулат состоит в том, что правильное применение науки о поведении будет способствовать повышению эффективности труда как отдельного служащего, так и системы государственного управления в целом.

Глава 2.

Местное самоуправление в РФ

2.1. Понятие и сущность местного самоуправления

В соответствии с Конституцией РФ (ст. 12) местное самоуправление в России признано в качестве основы конституционного строя. С точки зрения Конституции РФ право граждан на местное самоуправление можно рассматривать как интегральное право, объединяющее в себе права и свободы граждан, а укрепление народовластия на муниципальном уровне может рассматриваться как способ демократизации государства.

Специфика местного самоуправления состоит в том, что оно является и политическим, и социально-хозяйственным институтом общества, механизмом согласования общенациональных и местных интересов. Местное самоуправление дает возможность упрочить связь индивидуума с государством.

В Конституции РФ отмечается, что «местное самоуправление обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, осуществляется гражданами» (ст. 130, ч. 1, 2).

Концепция местного самоуправления исходит из того, что существуют разные виды публичной власти. Государственная власть РФ распространяется на всю территорию государства, государственная власть субъекта РФ – на его территорию. Местное самоуправление имеет локальный характер, оно автономно в пределах каждого муниципального образования в рамках его полномочий. Это власть коллектива населения в пределах определенной территории и в пределах полномочий, установленных конституцией и законом, публичная негосударственная власть. Она осуществляется гражданами непосредственно путем применения институтов прямой демократии и через избираемые органы (советы, мэры и др.).

Понятие «муниципальное образование» введено в правовой оборот Гражданским Кодексом РФ. В соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» **муниципальное образование** – это населенная территория, в пределах которой осуществляется местное самоуправление, имеются муниципаль-

ная собственность, местный бюджет и выборные органы самоуправления с собственной компетенцией и самостоятельной ответственностью, обеспечивающие решение социально-экономических, политических и культурных задач на основе сочетания местных и общенациональных интересов.

Из представленного определения следует, что **муниципальное образование** – это:

- организованное общество людей как необходимый компонент проживающего совместно населения;
- определенная территория в формально (юридически) установленных границах;
- органы (институт) местного самоуправления;
- коммуникации: транспортные, технические (коммунальные), информационные и т. д., т. е. инфраструктура;
- отношения: корпоративные, групповые, личностные, политические, социальные, духовные и др.;
- организации, учреждения, институты: хозяйственные, общественно-политические, конфессиональные и т. д.;
- культура: исторические, этнические, религиозные, политические, экологические, правообеспечивающие и другие характеристики образа жизни проживающих в данной местности людей.

В России муниципальное образование (и соответственно местное самоуправление) создается, как правило, в рамках административно-территориальных единиц (такая единица получает статус муниципального образования).

Муниципальными образованиями в России могут быть:

- 1) отдельные поселения (города, станицы, поселки и др.);
- 2) территории, в границах которых может находиться несколько небольших городов или других населенных пунктов (районы или уезды, объединяющие деревни, хутора и т. д.), сельские округа (сельсоветы) и др.;
- 3) части отдельного поселения (например, городской район в крупном городе, имеющем внутригородское районное деление). Все эти единицы являются муниципальными образованиями, если в них имеется муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления.

В состав муниципальных образований могут входить мелкие поселения, не являющиеся муниципальными образованиями. В них не создаются коллегиальные выборные органы, но может быть избран староста или обязанности старосты поручаются депутату муниципального совета, избранному от данного поселения.

Местное самоуправление автономно: его органы не входят в систему органов государственной власти и не подчинены иерархически друг другу.

Вместе с тем автономия местного самоуправления имеет относительный характер. Во-первых, местное самоуправление существует и действует в системе общих связей и отношений по управлению обществом в рамках данного государства. Как часть целого, оно в соответствии с принципами теории систем не может не подчиняться общесистемным качествам. Во-вторых, юридические принципы организации и деятельности местного самоуправления устанавливаются государственной властью, принятыми ее органами законами. В-третьих, материальные основы местного самоуправления во многом зависят от государства. Основную часть необходимых органам местного самоуправления финансовых средств они получают от государства. В-четвертых, избранные главы местного самоуправления (мэры, бургомистры и др.) в зарубежных странах обычно утверждаются в качестве представителей государственной власти на местах. В этом качестве они выполняют некоторые общегосударственные функции и несут ответственность за это перед органами государства. В России этот вопрос решен иначе: местным органам могут быть переданы с их согласия некоторые функции государственных органов, и за их выполнение они тоже несут ответственность перед государством. Местное самоуправление – власть не только территориально ограниченная, но ограниченная и по кругу полномочий. Ее органы вправе решать вопросы местного значения в соответствии с законом. В унитарном государстве это закон, принятый его парламентом. В федеративных государствах (включая Россию) такие законы принимаются субъектами Федерации, но сами принципы устанавливаются Федерацией.

В более узком смысле местное самоуправление можно разделить на собственно самоуправление и собственно

управление, т. е. администрирование. Органами самоуправления в этом смысле будут лишь непосредственно избираемые гражданами органы и должностные лица. **Органы муниципального управления (администрирования)** – это исполнительные органы, назначенные органами самоуправления должностные лица (в том числе муниципальные служащие-управленцы).

Существует несколько различных взглядов на суть местного управления. Традиционными оппонентами являются сторонники двух теорий – *общественной и государственной*.

Общественная теория местного самоуправления возникла в связи с борьбой против королевского абсолютизма и засилья чиновников. Сначала в городах, а затем в сельских поселениях и других административно-территориальных единицах население отстаивало право создавать свои выборные органы, которые управляли местными делами. Первоначально это оформлялось хартиями, даруемыми монархами городам. Затем территориальные коллективы стали принимать свои уставы, став муниципальными образованиями наряду с городами. Муниципальные образования имеют свой бюджет, свою собственность, содержат за свой счет подчиненных им служащих. Что же касается вопросов государственного значения, то общественная теория исходила из того, что их решают назначенные государственные служащие, не подчиненные местному самоуправлению.

Государственная теория местного самоуправления исходит из того, что местное самоуправление в конечном счете – часть целостного управления обществом. Основы местного самоуправления определяются законом. Поэтому сторонники этой теории считают, что местное самоуправление – продолжение государственной власти, а органы и должностные лица местного самоуправления – «агенты» государственной власти на местах. Обе теории имеют свои достоинства и недостатки. Первая отстаивает демократические начала местного самоуправления, вторая отражает фактическую зависимость органов местного самоуправления от государства, контроль над деятельностью местного самоуправления со стороны назначенных на места государственных чиновников. Она учитывает также создание на местах управлений и отделов министерств (не во всех

территориальных единицах). Юридически управленческие органы местного самоуправления, должностные лица не подчинены управлениям и отделам министерств на местах, но с ними согласовываются некоторые мероприятия (организация муниципальной полиции, противопожарная охрана и др.).

Таким образом, управление на местах сочетает и общественные, и государственные элементы, последние имеются и в местном самоуправлении.

Принципы представляют собой основополагающие подходы, задающие общие параметры местного самоуправления. Они обеспечивают необходимую меру единства местного самоуправления в масштабах РФ.

2.2. Принципы местного самоуправления

Среди принципов местного самоуправления можно выделить:

1) *местное самоуправление признается и гарантируется Конституцией РФ*. Истоки этого принципа коренятся в весьма распространенной в теории конституционного и муниципального права точке зрения, согласно которой государство не учреждает местное самоуправление, а лишь признает его существование. Признавая местное самоуправление, государство считается с его традициями, демонстрирует ему свое расположение, ведь местные институты власти исторически много старше государственных.

Российская Федерация в полной мере разделяет требования европейского сообщества, наделяя местное самоуправление высоким статусом одной из основ конституционного строя страны. Местное самоуправление снабжено важнейшей характеристикой формы отправления народом своей власти. Этого более чем достаточно, чтобы уяснить истину: местное самоуправление — неперенный спутник демократической России. Знакомство с Конституцией РФ способно убедить любого, что принцип местного самоуправления получил самое развернутое закрепление: отдельная глава, несколько самостоятельных статей в других важнейших главах основного закона. Оно поддерживается развернутой системой гарантий: правовых, организационных, финансово-экономических. Некоторые из гарантий получили конституционное закрепление: право на судебную защиту, на компенсацию

дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти, запрет на ограничение прав местного самоуправления (ст. 133 Конституции РФ);

2) **принцип самостоятельности** местного самоуправления реализуется посредством широкого набора специальных юридических средств, в совокупности дающих представление об этом качестве муниципальной власти.

Местное самоуправление наделено собственной компетенцией, состоящей из предметов ведения и полномочий по их решению. Самостоятельность муниципальных органов не безгранична, она имеет рамки, обусловленные ст. 12 Конституции РФ: самостоятельность допустима лишь в пределах полномочий местного самоуправления.

Принцип самостоятельности опирается на права муниципальных образований по владению, пользованию и распоряжению муниципальной собственностью, формированию и исполнению местных бюджетов, ведению местного хозяйства, сообразуясь при этом с потребностями и ресурсами территории. Муниципальным органам как властным учреждениям присуще издание правовых актов, обязательных в границах муниципальных образований. Российское законодательство учитывает данное обстоятельство и обязывает физических и юридических лиц подчиняться решениям местных органов, решениям, появившимся путем прямого волеизъявления, при условии их принятия в пределах полномочий местного самоуправления;

3) **принцип независимости** органов местного самоуправления – самый спорный из всех, тем не менее, он остается неуязвимым в силу своей конституционности: в ст. 12 Конституции РФ закреплено, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

4) **ответственность местного самоуправления** как принцип его деятельности реализуется в различных предусмотренных законодательством формах: перед населением конкретного муниципального образования, государством, физическими и юридическими лицами. Ответственность перед населением наступает в результате утраты его доверия. Основания и порядок решения этого вопроса определяются уставами муниципальных образований;

5) недопустимость образования органов местного самоуправления и назначения должностных лиц местного самоуправления органами и должностными лицами государственной власти – принцип, отражающий сущность местного самоуправления.

Государственные органы в лице избирательных комиссий субъектов Федерации оказывают существенное влияние на порядок формирования избирательных комиссий муниципальных образований. Это тоже канал проникновения государства в сферу организационного становления местного самоуправления.

6) принцип судебной защиты местного самоуправления служит одновременно гарантией от необоснованного воздействия государственной власти. Субъективное мнение, например, губернатора о нецелесообразности муниципального правового акта не может служить основанием для его отмены. Доказывать его ненужность или тем более незаконность придется в судебном порядке.

Этот принцип имеет еще одно более широкое толкование. Граждане, проживающие в муниципальном образовании, органы и должностные лица местного самоуправления вправе предъявлять в суд иски о признании недействительными актов органов государственной власти, нарушающих права местного самоуправления.

Вместе с тем реализация принципа судебной защиты прав местного самоуправления, по мнению многих, имеет один существенный изъян. Дело в том, что органы муниципальной власти не наделены правом обращения в Конституционный Суд РФ ни с жалобой, ни с запросом либо ходатайством.

2.3. Основы местного самоуправления

Термин «основы местного самоуправления» введен Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ и дополнился понятиями «законодательные основы местного самоуправления», «территориальные основы местного самоуправления», «финансово-экономические основы местного самоуправления», «организационные основы местного самоуправления».

Социальные основы местного самоуправления – это совместная деятельность местного сообщества и органов местного самоуправления по обустройству территории для достижения общего социального интереса – повышения уровня и качества жизни членов сообщества, создания условий для достойной жизни его членов и будущих поколений на основе максимального учета интересов и потребностей отдельных индивидов и их сообществ [17, с. 356]. Указанное понятие затрагивает основные механизмы взаимодействия и взаимоотношений людей, объединенных общими условиями проживания на одной территории, интересами ее оптимального использования для своих нужд. Изучение социальных основ местного самоуправления необходимо для выработки эффективных механизмов взаимодействия членов местного сообщества в условиях самоуправления.

В Конституции РФ (ст. 131) определено: 1) местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и местных традиций; 2) изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий.

Одним из отличий различных систем местного самоуправления является его **территориальная организация**. Существуют два основных подхода к ней:

- *поселенческий*, который означает, что муниципальные образования формируются в границах поселений (городов, поселков, сельских населенных пунктов) не исключая возможности включения в эти границы прилегающих территорий;

- *территориальный* предполагает, что муниципальные образования формируются в границах более крупных территориальных образований, представляющих собой объединение нескольких (иногда значительного числа) поселений с целью осуществления местного самоуправления.

Для современной России характерно сочетание поселенческого и территориального принципов.

При установлении территории каждого конкретного муниципального образования необходимо учитывать следующие условия: 1) *наличие территориального коллектива*, в интересах

которого осуществляется местное самоуправление; 2) *наличие инфраструктуры*, обеспечивающей реализацию компетенции местного самоуправления; 3) *наличие* в пределах устанавливаемой территории *достаточной ресурсной базы*.

На практике сложились три модели территориального устройства муниципальных образований в РФ:

- *на уровне районов*, т. е. включает все поселения, находящиеся на территории этих районов;
- *на уровне сельских округов и поселков*;
- *двухуровневый тип организации*: районные муниципальные образования и входящие в них муниципальные образования более низкого уровня.

Правовые основы местного самоуправления – это совокупность различных нормативных правовых актов и отдельных правовых норм, для самостоятельного и ответственного правового регулирования, решения органами местного самоуправления вопросов местного значения.

Правовое регулирование местного самоуправления в России относится к предметам ведения субъектов Федерации. К совместному ведению Федерации и субъектов РФ относится лишь установление общих принципов системы местного самоуправления (п. «и» ст. 7 Конституции РФ). В соответствии с этим Федерация вправе издавать законы об общих принципах местного самоуправления и делает это детально. Местное самоуправление регулируется законами субъектов РФ и уставами самих муниципальных образований.

В состав правовой основы местного самоуправления в России входят прежде всего некоторые международно-правовые нормы, содержащиеся в актах международного права. Это общепризнанные принципы и нормы международного права, а также международные договоры, ратифицированные Россией. Важнейшим из них для местного самоуправления является Европейская хартия о местном самоуправлении, принятая членами Совета Европы 15 октября 1985 г. В ней содержится ряд положений, принятых российским законодательством: признание местного самоуправления одной из важнейших основ демократического общества; запрет на ограничение компетенции органов местного самоуправления, не иначе как

на основе закона; изменение территориальных границ местного самоуправления только на основе консультации с населением или путем референдума; право на судебную защиту местного самоуправления; право органов местного самоуправления объединяться с другими органами местного самоуправления и вступать в Международную ассоциацию органов местного самоуправления и др.

В состав правовой основы местного самоуправления в России входят также положения, содержащиеся в: Конституции РФ (ст. 12, гл. 8 и др.); Конституциях, Уставах субъектов РФ; Федеральных законах «Об общих принципах организации местного самоуправления» № 154-ФЗ от 28 августа 1995 г., «Об общих принципах организации местного самоуправления» № 131-ФЗ от 6 октября 2003 г., «О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления"» № 186-ФЗ от 28 декабря 2004 г.; Указах Президента РФ; Постановлениях Правительства РФ; постановлениях Конституционного Суда РФ; уставах муниципальных образований; других правовых актах конкретного муниципального образования.

Устав – это учредительный документ муниципального образования, имеющий для данного образования всеобъемлющий характер, являющийся основой муниципального нормотворчества, характеризующийся особым (усложненным) порядком принятия и изменения, устанавливающий статус муниципального образования.

Устав имеет комплексный характер, в нем закрепляются:

- 1) наименование муниципального образования;
- 2) перечень вопросов местного значения (в соответствии с видом муниципального образования);
- 3) формы, порядок и гарантии участия населения в решении вопросов местного значения;
- 4) структура и порядок формирования органов местного самоуправления;

5) наименования и полномочия выборных и иных органов местного самоуправления, должностных лиц местного самоуправления (следует учитывать, что в соответствии со ст. 34 Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» наименование представительного органа, главы муниципального образования, местной администрации

устанавливаются законом субъекта РФ в соответствии с историческими и иными местными традициями);

6) виды, порядок принятия, опубликования и вступления в силу муниципальных правовых актов;

7) срок полномочий представительного органа, депутатов, выборных должностных лиц местного самоуправления, основания и порядок прекращения их полномочий;

8) виды ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, основания наступления этой ответственности и порядок решения соответствующих вопросов (основанием отзыва депутата и выборного должностного лица в соответствии со ст. 24 Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» могут служить только его конкретные действия (бездействие) в случае их подтверждения в судебном порядке);

9) порядок формирования, утверждения и исполнения местного бюджета;

10) порядок внесения изменений и дополнений в устав муниципального образования.

Устав должен содержать нормы нескольких типов:

1) нормы-дефиниции (в том числе нормы, устанавливающие символику муниципального образования);

2) нормы тематического содержания (о муниципальной службе, о формах прямого волеизъявления), на основе которых для более детального регулирования общественных отношений впоследствии создаются положения тематического содержания (предметные положения);

3) нормы статусного содержания, закрепляющие все элементы статуса органов и должностных лиц, на основе которых разрабатываются и принимаются положения статусного содержания (органические положения);

4) процессуальные (процедурные) нормы, закрепляющие порядок осуществления своих полномочий органами и должностными лицами (в том числе порядок прохождения муниципальной службы, порядок проведения форм прямого волеизъявления, порядок создания и ликвидации муниципальных предприятий и учреждений и т. д.). Перечень регулируемых в уставах вопросов

не является исчерпывающим. В них могут закрепляться иные положения, касающиеся вопросов местного значения, распределения функций внутри структуры местного самоуправления, порядка образования организаций общественного территориального самоуправления, порядка распределения компетенции в городе с районным делением и многие другие. К таким вопросам могут относиться, например, дополнительные требования к кандидатам на должность главы местной администрации.

Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» закрепил положение, согласно которому устав принимается представительным органом местного самоуправления, а в поселениях с численностью жителей, обладающих избирательным правом, менее 100 человек – населением непосредственно на сходе граждан. Устав муниципального образования и нормативный правовой акт о внесении в него изменений и дополнений принимается большинством в две трети голосов от установленной численности депутатов представительного органа.

Устав муниципального образования – единственный нормативный правовой акт, который необходимо регистрировать в государственных органах юстиции. Государственная регистрация – это деятельность государственной исполнительной власти по ведению государственного учета определенных объектов, выражающаяся в фиксации юридически значимого для государства сложившегося факта или события.

Основаниями для отказа в регистрации устава и нормативного правового акта о внесении изменений и дополнений в устав могут быть: 1) противоречие устава или нормативного правового акта о внесении изменений и дополнений в устав Конституции РФ и законодательству; 2) нарушение установленного законом порядка принятия устава, муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав.

Отказ в государственной регистрации устава (муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав) может быть обжалован гражданами и органами местного самоуправления в судебном порядке.

После государственной регистрации устав муниципального образования и нормативный правовой акт о внесении в него

изменений и дополнений подлежат официальному опубликованию и после этого вступают в силу.

При регулировании полномочий органов муниципальных образований используется *принцип субсидиарности*, в применении к разграничению предметов ведения государства и государственных образований, с одной стороны, и муниципальных образований – с другой. Он означает, что вопросы, которые можно решать на низшем уровне, не следует передавать на верхний уровень, муниципальным органам передаются задачи, с которыми не могут справиться объединения граждан путем использования самоорганизации, других форм непосредственной демократии. Есть и иные толкования принципа субсидиарности. Они имеют свои особенности (например, в конституционном и международном праве, когда акцент делается на содействии, поддержке при решении общих задач, если только такому содействию не препятствует Конституция и не возражает та ветвь власти, которой содействие оказывается).

Признание и гарантированность государством местного самоуправления предполагает, что государство берет на себя определенные обязательства по созданию экономических, финансовых условий и предпосылок для развития местного самоуправления.

В соответствии с Европейской хартией о местном самоуправлении органы местного самоуправления в обязательном порядке должны наделяться *собственными финансово-экономическими средствами*. Законодательство большинства европейских стран закрепляет принцип материально-финансовой автономии местного самоуправления.

Важнейшим условием эффективности местного самоуправления являются его *организационные основы*, с помощью которых на муниципальном уровне происходит формирование и организация практической работы различных органов местного самоуправления, координация их деятельности, а также их взаимодействие с органами государственной власти.

Организационные основы должны соответствовать возложенным на органы муниципального образования целям и задачам, выраженным в основном в их компетенции. При этом основы должны соответствовать уровню развития как в стране в целом, так и в отдельно взятом муниципальном образовании.

Организационные основы местного самоуправления представляют собой *совокупность норм*, закрепленных в Конституции РФ, федеральном законодательстве и законодательстве субъектов РФ, устанавливающих: 1) систему органов местного самоуправления (общие принципы ее формирования); 2) общие принципы формирования структуры органов местного самоуправления; 3) основы организации муниципальной службы; 4) особенности организации самоуправления в разных видах муниципальных образований и на территориях со специальным административно-правовым режимом.

Глава 3.

Государственные и муниципальные финансы

3.1. Сущность и звенья финансовой системы

В научной и учебно-методической литературе существуют разные подходы к определению понятия «финансовая система». Вероятно, это связано и с тем, что исходное понятие «система» имеет множество значений, оттенков. В словаре русского языка Ожегова под системой понимается и «форма организации чего-нибудь», и «совокупность организаций, однородных по своим задачам, или учреждений, организационно объединенных в одно целое», и «форма общественного устройства» и т. д.

Финансовая система преимущественно рассматривается либо как «форма организации...», либо как «совокупность организаций...». Так, например, известный американский специалист Дж. Ван Хорн определяет финансовую систему как совокупность ряда учреждений и рынков, предоставляющих свои услуги фирмам, гражданам, а также правительствам [14, с. 34]. По мнению Л. А. Дробозиной, финансовая система – это «совокупность различных сфер финансовых отношений, в процессе которых образуются и используются фонды денежных средств» [26, с. 77]. Коллектив авторов под руководством Г. Б. Поляка трактует финансовую систему как «...совокупность различных финансовых отношений, в процессе которых разными методами и формами распределяются фонды денежных средств хозяйствующих субъектов, домохозяйств и государства» [24, с. 73].

С учетом изложенного **финансовую систему** можно рассматривать как форму организации денежных отношений между всеми субъектами воспроизводственного процесса по распределению и перераспределению валового внутреннего продукта.

В процессе распределения стоимости совокупного общественного продукта у субъектов экономических отношений аккумулируются различные фонды денежных доходов и накоплений. Доходы субъектов экономических отношений подразделяются на первичные и конечные.

Источником первичных доходов и накоплений является валовой внутренний продукт, который выступает в форме: заработной платы наемных работников; прибыли и амортизационных отчислений у хозяйствующих субъектов; налоговых и иных платежей, включаемых в себестоимость продукции (работ и услуг).

Первичные доходы служат источником для дальнейшего перераспределительного процесса через налоговый механизм, систему платежей, распределение прибыли и т. п. Результатом такого перераспределения являются конечные доходы, «которые выступают в качестве собственных финансовых ресурсов экономических субъектов». Конечные финансовые ресурсы также являются объектом последующего распределительного и перераспределительного процесса для использования по их целевому назначению.

Процесс распределения и перераспределения стоимости совокупного общественного продукта представляет собой финансовый механизм, который включает в себя обособленные сферы финансовых отношений, позволяющие формировать собственные финансовые ресурсы у хозяйствующих субъектов, наемных работников, государства и органов местного самоуправления. Финансовый механизм представляет собой «систему организации, регулирования и планирования финансовых отношений, способов формирования и использования финансовых ресурсов».

В зависимости от методов формирования доходов экономических субъектов финансовую систему принято подразделять на сферы централизованных финансов (публичные финансы) и децентрализованных финансов (финансы организаций и финансы домохозяйств).

Финансовая система как форма организации денежных отношений может быть подразделена на три взаимосвязанные подсисте-

мы, обеспечивающие формирование и использование финансовых ресурсов соответственно: 1) у хозяйствующих субъектов, 2) у населения, 3) у государства и органов местного самоуправления.

В каждой из выделенных подсистем используются специфические формы и методы образования и использования финансовых ресурсов; каждая из них имеет собственное функциональное назначение и соответствующий финансовый механизм, ориентированный на достижение собственных целей каждого из субъектов экономических отношений.

Существующие различия как в функциональном назначении указанных подсистем, так и в методах, способах формирования и использования финансовых ресурсов делают целесообразным выделение обособленных систем финансовых отношений: 1) финансы организаций (хозяйствующих субъектов); 2) публичные финансы (государственные и муниципальные финансы); 3) финансы домашних хозяйств (домохозяйств). Эти подсистемы, в свою очередь, подразделяются на отдельные звенья (частные подсистемы) в зависимости от механизма формирования и использования денежных фондов у конкретных экономических субъектов.

Состав и классификация финансовой системы России по сферам, подсистемам и звеньям:

1. Централизованные финансы.
 - 1.1. Государственные финансы.
 - 1.1.1. Бюджетная система государства.
 - 1.1.1.1. Федеральный бюджет.
 - 1.1.1.2. Бюджеты субъектов РФ.
 - 1.1.2. Государственные внебюджетные фонды.
 - 1.1.2.1. Фонды социального назначения:
 - Пенсионный фонд РФ.
 - Фонд социального страхования РФ.
 - Федеральный фонд обязательного медицинского страхования.
 - Территориальные фонды обязательного медицинского страхования.
 - 1.1.2.2. Фонды экономического назначения:
 - Отраслевые (межотраслевые).

- Территориальные (региональные).
- 1.1.3. Государственный кредит.
- 1.2. Муниципальные финансы.
- 1.2.1. Муниципальные финансы.
- 1.2.2. Муниципальный кредит.
- 2. Децентрализованные финансы.
- 2.1. Финансы организаций и предприятий:
 - Финансы коммерческих организаций (предприятий).
 - Финансы некоммерческих организаций.
 - Финансы финансовых посредников.
- 2.2. Финансы домашних хозяйств.
- 3. Страхование.

Основой финансовой системы страны являются *децентрализованные финансы*, поскольку именно в этой сфере формируется преобладающая доля финансовых ресурсов государства. Часть этих ресурсов перераспределяется в соответствии с нормами финансового права в доходы бюджетов всех уровней и во внебюджетные фонды. При этом значительная часть указанных средств в дальнейшем направляется на финансирование бюджетных организаций; коммерческих организаций в виде субвенций, субсидий, а также возвращается населению в форме социальных трансфертов (пенсий, пособий, стипендий и т. п.).

Среди децентрализованных финансов ключевое место принадлежит финансам коммерческих организаций и предприятий. Здесь создаются материальные блага, производятся товары, оказываются услуги, формируется прибыль, являющаяся главным источником производственного и социального развития общества.

Финансы домашних хозяйств играют значительную роль как в формировании централизованных финансов посредством налоговых платежей, так и платежеспособного спроса страны. Чем больше доходы населения, тем выше его спрос на различные виды материальных и нематериальных благ и тем большие возможности для развития экономики и социальной сферы.

Финансы некоммерческих организаций имеют свою специфику, связанную с формированием доходов, порядком их использования, владением имуществом и т. п.

Централизованные финансы представлены бюджетной системой, а также государственным и муниципальным кредитом. В Бюджетном кодексе РФ бюджетная система определена как совокупность бюджетов всех уровней и бюджетов государственных внебюджетных фондов, которая регулируется нормами права и основывается на экономических отношениях. Финансовые ресурсы бюджетной системы находятся в государственной собственности или собственности органов местного самоуправления (муниципальной собственности). Функционирование бюджетной системы России регламентируется Бюджетным кодексом РФ.

Федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов разрабатываются и принимаются в форме федеральных законов. Бюджеты субъектов РФ и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов утверждают в форме законов субъектов РФ. Местные бюджеты разрабатываются и утверждаются в соответствии с правовыми актами представительных органов местного самоуправления либо в порядке, установленном уставами муниципальных образований.

В составе бюджетов могут создаваться целевые бюджетные фонды, которые представляют фонды денежных средств, образуемые за счет целевых источников, используемых по отдельной смете. Средства целевых бюджетных фондов находятся под контролем фискальных органов власти и не могут быть использованы на цели, не соответствующие их назначению.

Финансовые ресурсы, аккумулируемые в бюджетах, имеют строго целевое направление их расходования. Структура бюджета (т. е. соотношение отдельных статей доходов и расходов бюджета), его размеры позволяют судить об уровне экономического развития страны, в том числе о материальном положении основной части населения.

Для целей планирования бюджетных ресурсов составляются консолидированные бюджеты. Федеральный бюджет и консолидированные бюджеты субъектов РФ составляют консолидированный бюджет Российской Федерации. Бюджет субъекта РФ и бюджеты муниципальных образований, находящихся на его территории, составляют консолидированный бюджет субъекта РФ.

Государственные внебюджетные фонды – это фонды денежных средств, образуемые вне федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ. В первой половине 1990-х гг. общее число только федеральных внебюджетных фондов составляло около сорока.

Внебюджетные фонды подразделяются на фонды социального и экономического назначения. Начиная с 1999 г. многие фонды, прежде всего экономического назначения, были консолидированы с бюджетами (федеральные внебюджетные фонды с федеральным бюджетом, региональные внебюджетные фонды с региональными бюджетами). Основной причиной ликвидации фондов и консолидации их средств в бюджеты разных уровней, как правило, указывается «слабый контроль за использованием средств этих фондов». Вряд ли эту причину можно признать убедительной, учитывая негативные последствия ликвидации ряда внебюджетных фондов. Так, например, ликвидация отраслевых внебюджетных фондов НИОКР практически исключила возможность государственного финансирования ряда важнейших для народного хозяйства России научных исследований и проведения опытно-конструкторских работ в отдельных отраслях экономики. Следует иметь в виду, что во всех развитых странах мира в последние три десятилетия внебюджетные фонды экономического назначения активно развиваются и роль их в экономике возрастает.

В качестве самостоятельного звена в системе государственных и муниципальных финансов выделяют государственный и муниципальный кредиты. Необходимо отметить, что такое отнесение является достаточно условным. Государственный (муниципальный) кредит как экономическая категория находится на стыке двух видов денежных отношений – финансов и кредита, соответственно несет в себе черты обеих категорий.

Государственный и муниципальный кредиты обслуживают функционирование и использование средств бюджета и внебюджетных фондов и выступают как (а) способ финансирования дефицита бюджета, а также бюджетов внебюджетных фондов и (б) средство покрытия временной недостаточности финансовых ресурсов для исполнения бюджетов внебюджетных фондов.

Государственный и муниципальный кредиты отличаются от классических финансовых категорий. Прежде всего, они носят, как

правило, добровольный характер (в истории государств, в том числе СССР, известны случаи и принудительного размещения государственных займов). Далее, для государственного и муниципального кредитов характерными признаками являются возвратность и платность. В классических формах финансов движение финансовых ресурсов происходит в одном направлении.

Государственный и муниципальный кредиты представляют собой денежные отношения между государством, муниципалитетами, от имени которых выступают органы исполнительной власти федерального уровня, уровня субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, с одной стороны, и юридическими, физическими лицами, иностранными государствами, международными финансовыми организациями, с другой стороны, по поводу получения займов, предоставления кредита или гарантии.

Государственные и муниципальные органы исполнительной власти Российской Федерации преимущественно выступают в качестве заемщика и гаранта. Если предоставление кредита или получение займа сразу влияют на величину финансовых ресурсов централизованных денежных средств, то гарантия приводит к их изменению только в случае несвоевременного выполнения заемщиком своих обязательств.

Государственные и муниципальные займы – это денежные средства, привлекаемые от физических, юридических лиц, иностранных государств, международных финансовых организаций, но которым возникают долговые обязательства Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований как заемщиков или гарантов.

Государственные и муниципальные займы осуществляются путем эмиссии и размещения ценных бумаг, получения кредитов у специализированных финансово-кредитных институтов и у иностранных государств.

В качестве кредитора государство предоставляет внутренние и внешние кредиты из федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации. Предоставление государственных кредитов регламентируется Бюджетным кодексом РФ. В качестве заемщиков средств федерального бюджета могут выступать:

- бюджетные учреждения;

- государственные и муниципальные унитарные предприятия;
- российские предприятия и организации, кроме указанных выше и предприятий с иностранными инвестициями;
- органы исполнительной власти нижестоящих бюджетов.

Способами обеспечения исполнения по возврату государственного кредита могут выступать только банковские гарантии, поручительства, залог имущества. Предоставление государственного кредита может осуществляться в форме бюджетного кредита и бюджетной ссуды.

Бюджетный кредит есть форма финансирования бюджетных расходов по предоставлению средств юридическим лицам на возвратной и возмездной основах. Бюджетная ссуда – это бюджетные средства, предоставляемые другому бюджету на возвратной, безвозмездной или возмездной основах, на срок не более шести месяцев в пределах финансового года. Беспроцентные бюджетные ссуды, как правило, предоставляются на покрытие временных кассовых разрывов при исполнении нижестоящих бюджетов.

3.2. Бюджет как ведущее звено финансовой системы, его сущность

Центральное место в любой финансовой системе занимает ее подсистема – бюджетная система. В финансовой теории и практике существуют различные подходы к трактовке понятия «бюджет», что обусловлено многогранностью бюджета как явления.

В приложении к публичным финансам под бюджетом традиционно понимается централизованный денежный фонд, формируемый на том или ином уровне для обеспечения функций и задач соответствующих органов власти (государственной, местной). Эта трактовка в наибольшей степени раскрывает содержание бюджета как социально-экономического явления, его роль в общественном производстве. Бюджет в этом смысле – основа функционирования государства в целом, его национально-государственных и административно-территориальных образований; это важнейший источник денежных средств, находящийся в полном и непосредственном распоряжении органов государственной или муниципальной власти. Централизация денежных средств в бюджетах не только позволяет маневрировать финансовыми ресурсами и сосре-

доточивать их на решении важнейших задач экономического и социального характера, но и обеспечивает проведение государственной экономической и финансовой политики.

С развитием общества существенно меняется и социально-экономическая роль бюджета. В условиях планово-директивной экономики бюджет государства был единственным источником финансового обеспечения всех сторон жизни общества. Рыночная экономика изменила соотношение между централизованными (прежде всего бюджетными) и децентрализованными денежными фондами в пользу последних. Бюджетные средства все в большей степени сосредотачиваются на решении глобальных, общенациональных задач – структурной перестройке, научно-техническом развитии, обеспечении конкурентоспособности отечественного производителя и т. п. Усиливается социальная направленность бюджета, ориентация его на осуществление программ, связанных с обеспечением защищенности населения от рыночных рисков, инфляционных и кризисных явлений. Все это осуществляется на фоне правовой и организационной поддержки предпринимательства, стимулирования его инициативы, развития децентрализованных фондов денежных средств.

С сущностных позиций как экономическая категория бюджет рассматривается как система экономических (денежных) отношений между государством, экономическими субъектами и населением по поводу перераспределения части стоимости общественного продукта в процессе образования и использования особого централизованного фонда денежных средств для удовлетворения наиболее важных на данном этапе развития потребностей общества. Такой подход находит развитие в трактовках более прикладного характера. Так, в Бюджетном кодексе РФ (ст. 6) с позиции хозяйственной практики бюджет трактуется как *форма образования и расходования* фонда денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления. В этом случае бюджет интерпретируется со стороны источников его формирования и тех конкретных форм, в которых осуществляется движение (расходование) бюджетных средств, а также со стороны отношений, составляющих суть этих процессов.

Этот подход характеризует бюджет как финансовый план страны, который формируется и исполняется в установленном порядке, представляет собой юридически оформленный документ (имеет силу закона), где в количественном выражении отражается процесс получения и распределения государством денежных ресурсов. Составление и контроль за исполнением бюджета находятся в исключительной компетенции государственных органов власти.

Бюджет как главный финансовый план страны закрепляет юридические права и обязанности участников бюджетных отношений, координирует и организует деятельность всех звеньев финансовой системы, всех участников хозяйственных связей. Координация осуществляется через взаимосвязь показателей бюджета с показателями других финансовых планов, инвестиционных программ и т. п. В частности, в финансовых планах предприятий фиксируются размеры обязательных платежей в бюджет и для ряда предприятий – возможные поступления из бюджета; все средства, выделяемые по смете бюджетным организациям, структурам, полностью проходят по расходной части соответствующего бюджета. Бюджет – это специфический, универсальный финансовый план, поскольку его показатели охватывают практически все сферы экономического и социального развития страны.

В контексте этих подходов в хозяйственной практике бюджет рассматривается и используется государством как важнейший инструмент финансового регулирования. Бюджетное регулирование – процесс распределения доходов и перераспределения средств между бюджетами разных уровней в целях выравнивания доходной базы местных бюджетов, осуществляемый с учетом государственных минимальных социальных стандартов. Основой бюджетного регулирования является закрепленное законом распределение источников доходов между бюджетами разного уровня. В составе бюджетов могут создаваться целевые и резервные бюджетные фонды, средства которых в целях осуществления социальных, экономических и других программ, покрытия дефицита, ликвидации последствий стихийных бедствий могут передаваться безвозмездно в бюджеты нижестоящих уровней. Регулирующее воздействие на субфедеральный уровень и товаропроизводителей государство оказывает также через систе-

му налогообложения, государственные кредиты и инвестиции, процентные ставки и т. п.

Бюджетное регулирование – одна из важнейших хозяйственных функций государства. Цель его – поддержание стабильности экономики, обеспечение ее сбалансированности, структурных сдвигов, решение глобальных задач функционирования и развития общества. Бюджетное регулирование достаточно развито в различных экономических системах. Хотя следует сказать, что в условиях рыночной экономики степень государственного вмешательства в движение финансовых ресурсов регионов и предприятий гораздо меньше, чем в экономике нерыночного типа и носит, как правило, косвенный характер.

Таким образом, бюджет – это объективно обусловленное звено финансовой системы, особый сегмент денежных отношений, связанный с формированием, распределением и использованием централизованного фонда денежных средств, предназначенного для обеспечения функций и задач государства и его территориальных подсистем; это главный финансовый план страны, важнейший инструмент государственного регулирования.

Глава 4.

Бюджетная система Российской Федерации

4.1. Понятие, сущность и виды бюджетов

Бюджетная система представляет собой совокупность отношений, возникающих между различными субъектами в процессе:

- формирования доходов и осуществления расходов бюджетов всех уровней системы и бюджетов государственных внебюджетных фондов, осуществления государственных и муниципальных заимствований, регулирования государственного и муниципального долга;

- составления и рассмотрения проектов бюджетов системы, их утверждения и исполнения, контроля за их исполнением.

Правовой статус участников бюджетных отношений в Российской Федерации регламентируется:

1. Бюджетным кодексом Российской Федерации (принят Государственной Думой 17 июля 1998 г., введен в действие с

1 января 2000 г.); это базовый законодательный акт;

2. Соответствующими специальными законами федеральных органов субъектов Федерации и нормативными правовыми актами представительных органов местного самоуправления;

3. Указами Президента Российской Федерации;

4. Нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации;

5. Соответствующими актами федеральных органов исполнительной власти.

Бюджетная система Российской Федерации состоит из бюджетов трех уровней: федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов; бюджеты субъектов Российской Федерации; местные бюджеты.

Федеральный (государственный) бюджет есть форма образования и расходования денежных средств, предназначенная для обеспечения задач и функций, отнесенных к предметам ведения Российской Федерации. Соответственно **бюджет субъекта РФ** (региональный бюджет) предназначен для обеспечения задач и функций, отнесенных к предмету ведения субъекта Российской Федерации. **Местный бюджет**, или бюджет муниципального образования, представляет собой форму образования и расходования денежных средств, предназначенных для обеспечения задач и функций, отнесенных к предметам ведения местного самоуправления. Федеральный бюджет и бюджеты субъектов Федерации разрабатываются и утверждаются в форме законов соответствующего уровня, а местные бюджеты – в форме правовых актов представительных органов местного самоуправления.

Декларация о государственном суверенитете РСФСР (12 июня 1990 г.) позволила бывшим автономным республикам, входившим в состав РСФСР, принять свои декларации, определяющие степень их экономической самостоятельности. В бюджетных отношениях это нашло выражение в отказе от формирования единого государственного бюджета Российской Федерации, а также в предоставлении каждому субъекту Федерации более широких полномочий по формированию своего бюджета и распоряжению его средствами. Начиная с 1991 г. все бюджеты в Российской Федерации функционируют автономно.

Каждый бюджет обеспечивает финансирование мероприятий соответствующего уровня; вместе с тем вышестоящий бюджет выступает своеобразным гарантом финансирования минимума необходимых расходов нижестоящих территорий. И если последний не обеспечивает финансирование такого минимума, то средства должны выделяться из вышестоящего бюджета. Иными словами, бюджеты всех уровней взаимосвязаны и взаимообусловлены.

Органы государственной власти субъекта Российской Федерации и соответствующие местные органы власти на основе федерального законодательства самостоятельно устанавливают свою бюджетную систему, исходя из государственного и административно-территориального устройства (деления) своей территории.

Бюджеты, действующие на соответствующих территориях, объединяются в консолидированные бюджеты. **Консолидированный бюджет** представляет собой свод бюджетов всех уровней бюджетной системы на соответствующей территории. Например, федеральный бюджет и консолидированные бюджеты субъектов РФ составляют консолидированный бюджет Российской Федерации.

Консолидированные бюджеты используются для расчетов минимальных социальных и финансовых норм и нормативов, необходимых при бюджетном планировании и при анализе эффективности распределения и использования бюджетных средств. Показатели консолидированных бюджетов являются также основанием для предоставления субвенций из федерального бюджета.

Рассмотрим построение бюджетных систем федеративных и унитарных государств.

Федеративные государства имеют 3 уровня бюджетов:

I. Федеральный (центральный);

II. Региональный (бюджеты штатов в США, бюджеты федеральных земель в Германии, бюджеты провинций в Канаде, бюджеты субъектов РФ);

III. Местные (муниципальные).

К государственным относятся бюджеты I и II уровней. *Унитарные государства* имеют 2 уровня бюджетов:

I. Государственный (центральный);

II. Местные (муниципальные).



Рис. 2. Построение консолидированного бюджета Ярославской области до 2006 г.

Структура бюджетной системы Российской Федерации существенно изменилась с 2006 г. в связи с введением в действие федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления» от 6 октября 2003 г. Изменения произошли на уровне местных (муниципальных) бюджетов в связи с новым административно-территориальным делением субъектов Российской Федерации. Так, в Ярославской области стало 3 городских округа (Ярославль, Переславль и с 1 июля 2006 г. Рыбинск), 17 муниципальных районов, 12 городских поселений и 80 сельских поселений. Всего 112 муниципальных образований. В каждом из них составляется, утверждается и исполняется соответствующий бюджет: 3 бюджета городских округов, 17 районных бюджетов (это бюджеты более высокого порядка; на последующих рисунках они отнесены к подуровню III А), 12 бюджетов городских поселений и 80 бюджетов сельских поселений (это бюджеты подуровня III б – см. рис. 3–7).

Утверждаются бюджеты как законы ежегодно и действуют в течение финансового года. В России финансовый год совпадает с календарным. Консолидированные бюджеты не утверждаются как закон.

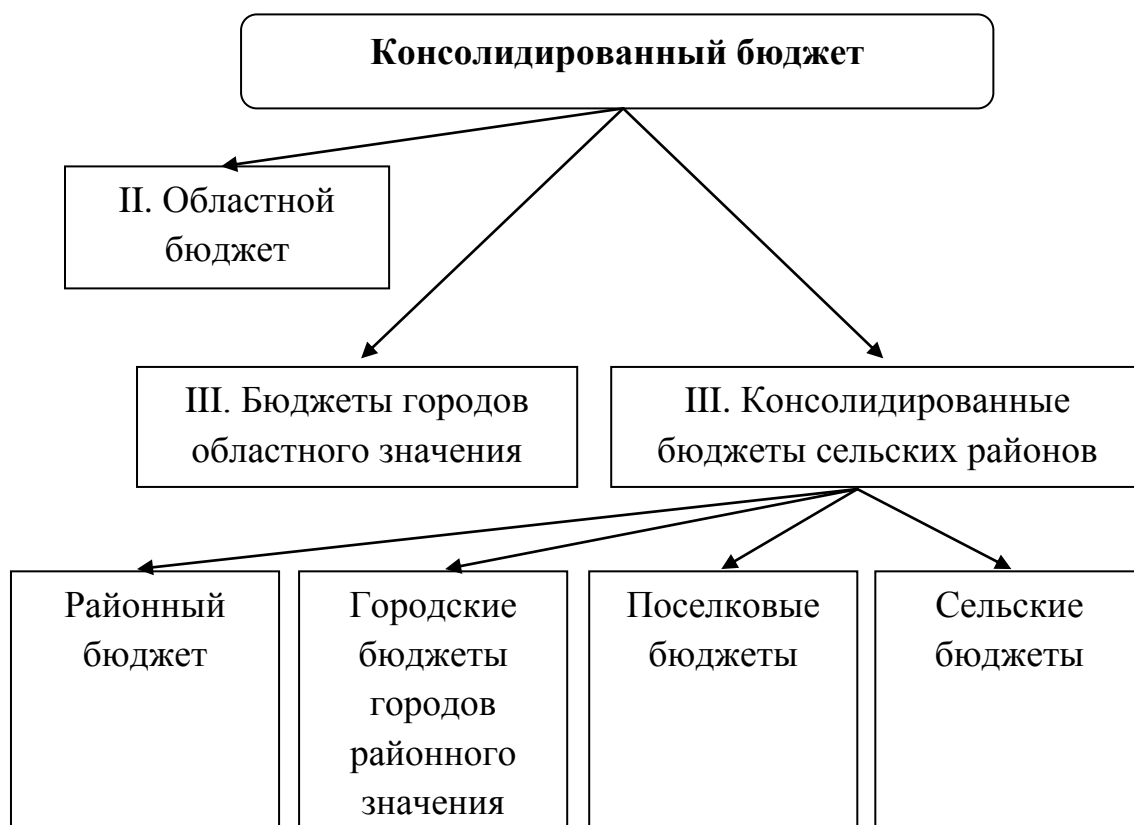


Рис. 3. Построение консолидированного бюджета
Костромской области до 2006 г.

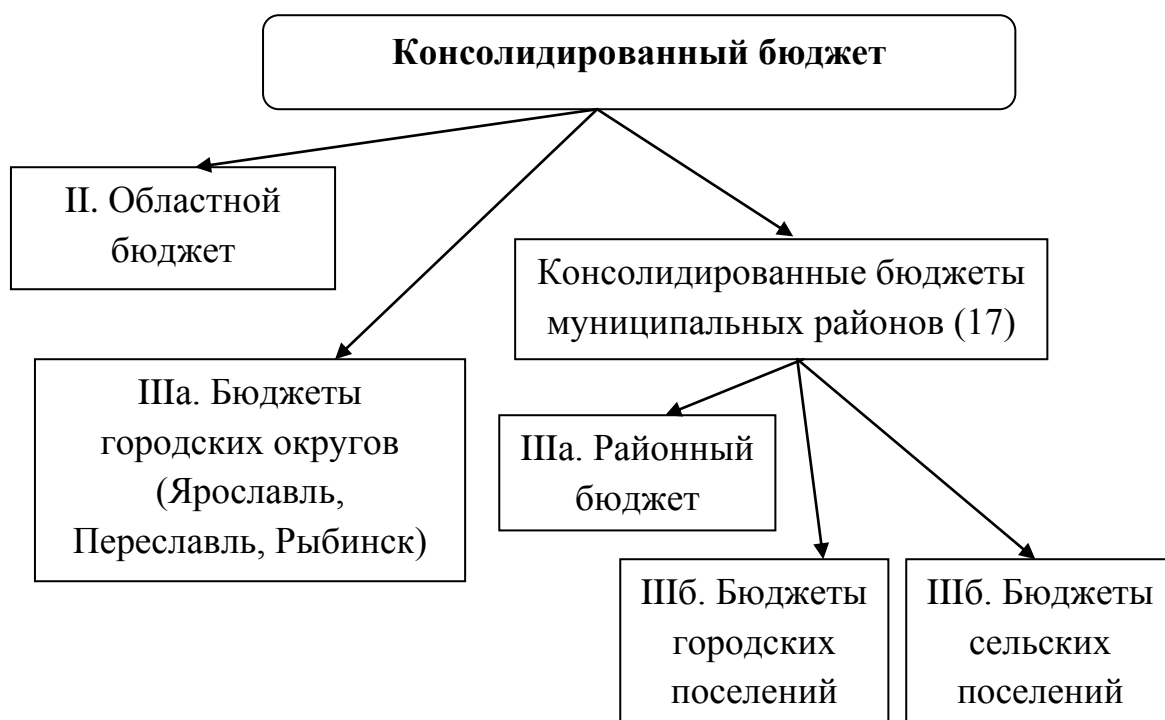


Рис. 4. Построение консолидированного бюджета
Ярославской области с 2006 г.



Рис. 5. Построение бюджетной системы Российской Федерации до 2006 года



Рис. 6. Построение консолидированного бюджета РФ с 2006 г.

Ведущее звено бюджетной системы Российской Федерации – федеральный (государственный) бюджет; с его помощью перераспределяется до 40% национального дохода страны и финансируются основные экономические и социальные программы.

Государственный бюджет оказывает воздействие на все звенья финансовой системы, финансируя различные уровни власти, специальные правительственные фонды, кредитую юридических и физических лиц. В условиях перехода к рынку государственный бюджет сохраняет свою ведущую роль, меняются лишь методы его воздействия на общественное производство и режим расходования бюджетных средств. Осуществляется переход с бюджетного финансирования и дотирования на экономические методы воздействия на производство, переход к финансовому регулированию экономики.

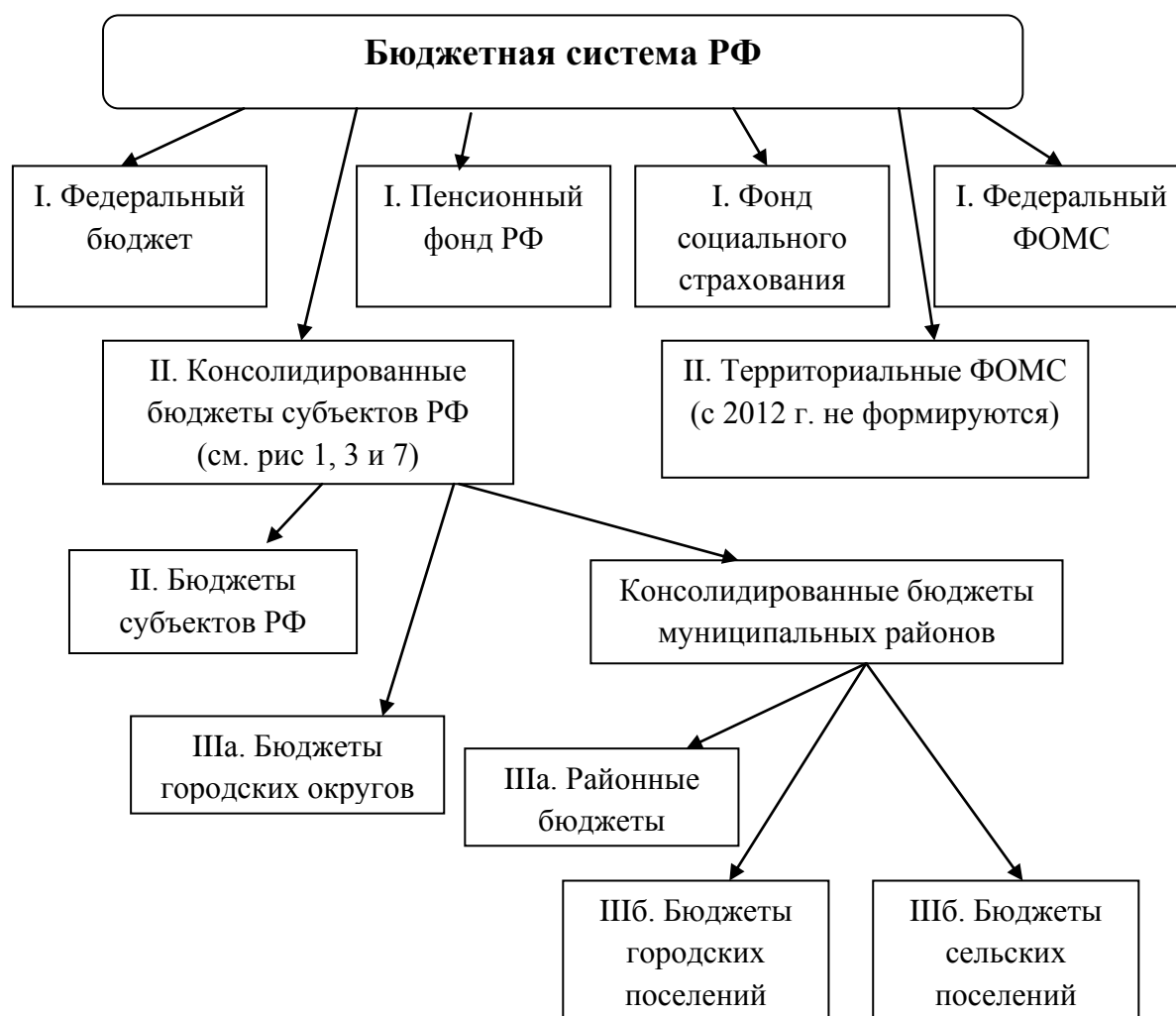


Рис. 7. Построение бюджетной системы Российской Федерации с 2006 г.

Расходы государственного бюджета в мировой практике традиционно содержат следующие статьи:

- затраты на социальные нужды: здравоохранение, образование, культуру, социальные пособия, субсидии местным бюджетам на эти цели (трансферты);

- затраты на хозяйственные нужды: капитальные вложения в инфраструктуру, дотации госпредприятиям, субсидии сельскому хозяйству, расходы на осуществление государственных программ;

- расходы на оборону и материальное обеспечение внешней политики, включая содержание дипломатических служб и займы иностранным государствам;

- административно-управленческие расходы: содержание правительственных органов, органов правопорядка, юстиции и проч.;

- платежи по государственному долгу (погашение и обслуживание долга);

- финансовая поддержка субъектов РФ.

Структура расходов государственного бюджета является социально стабилизирующим фактором; оказывает регулирующее воздействие на размеры спроса и инвестиции, на отраслевую и региональную структуру экономики; на национальную конкурентоспособность на мировом рынке. В то же время она может меняться. Например, в периоды кризисов и депрессий расходы государственного бюджета на хозяйственные цели, как правило, растут, а во время «перегрева» конъюнктуры – сокращаются.

Так, за счет **Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ** осуществляются:

- дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности субъектов РФ;

- субсидии на государственную финансовую поддержку закупки и доставки нефти, нефтепродуктов, топлива и продовольственных товаров (за исключением подакцизных) в районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности с ограниченными сроками завоза грузов для снабжения населения, предприятий и организаций социальной сферы и жилищно-коммунального хозяйства.

Особое место в бюджетной системе занимают местные бюджеты, в которых традиционно более высока по сравнению с государственным бюджетом доля средств, направляемых на

социальные цели. В России из местных бюджетов финансируется более 80% учреждений образования и здравоохранения, около 80% учреждений культуры, осуществляется более 60% социальных выплат населению. В силу хронической дефицитности местные бюджеты получают дотации, субвенции и субсидии, ссуды из бюджетов вышестоящего уровня, привлекают средства путем выпуска местных облигационных займов.

4.2 Доходы бюджетов

Под доходами бюджета понимаются денежные средства, поступающие в безвозмездном и безвозвратном порядке в соответствии с законодательством РФ в распоряжение органов государственной власти Российской Федерации, ее субъектов и органов местного самоуправления. Как уже отмечалось, в рамках бюджетной классификации доходы группируются по источникам и способам их получения.

Доходы бюджетов образуются за счет налоговых и неналоговых поступлений, а также безвозмездных перечислений. В доходы бюджета текущего года зачисляется остаток средств на конец предыдущего года.

К *налоговым доходам* относятся предусмотренные налоговым законодательством федеральные, региональные налоги и сборы субъектов РФ и местные налоги и сборы, а также пени и штрафы. В доходах соответствующего бюджета полностью учитывается также размер предоставленных налоговых кредитов, отсрочек и рассрочек по уплате налогов и иных обязательных платежей в бюджет.

Следующий вид доходов бюджетов – *неналоговые доходы*, к которым относятся:

- доходы от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности;
- доходы от продажи или иного возмездного отчуждения имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности;
- доходы от платных услуг, оказываемых соответствующими органами государственной власти, органами местного самоуправления, а также бюджетными учреждениями, находящимися в ведении соответственно федеральных органов исполнительной

власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления;

- доходы в виде финансовой помощи и бюджетных ссуд, полученных от бюджетов других уровней бюджетной системы РФ;
- иные неналоговые доходы.

Особое место в системе неналоговых доходов бюджетов занимают доходы от использования и продажи имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности.

В доходах от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, на первом месте стоят средства, получаемые в виде арендной либо иной платы за сдачу во временное пользование.

В системе неналоговых доходов прописаны также финансовая помощь, безвозмездные перечисления, штрафы и иные суммы принудительного изъятия.

Под *финансовой помощью* от бюджетов другого уровня бюджетной системы понимаются поступления в форме дотаций, субвенций и субсидий либо иной безвозвратной и безвозмездной передачи средств. *Дотации* – бюджетные средства, предоставляемые на безвозмездной и безвозвратной основах для покрытия текущих расходов. *Субвенции* – бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы РФ или юридическому лицу на безвозмездной и безвозвратной основах на осуществление определенных целевых расходов. *Субсидии* – бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы РФ, физическому или юридическому лицу на условиях долевого финансирования целевых расходов.

К *безвозмездным перечислениям* относятся:

- безвозмездные перечисления от физических и юридических лиц, международных организаций и правительств иностранных государств;

- безвозмездные перечисления по взаимным расчетам.

Под *взаимными расчетами* понимаются операции по передаче средств между бюджетами разных уровней бюджетной системы РФ, связанные с изменениями в налоговом и бюджетном законодательствах, передачей полномочий по финансированию

расходов или передач доходов, произошедшими после утверждения закона (решения) о бюджете и не учтенными им.

В федеральном бюджете Российской Федерации налоговые доходы составляют около 85%, что свидетельствует о том, что потенциал неналоговых доходов еще не исчерпан.

По порядку и условиям зачисления в составе доходов бюджетов выделяют собственные и регулирующие доходы бюджетов.

Собственные доходы бюджетов – виды доходов, закрепленные законодательством РФ на постоянной основе полностью или частично за соответствующими бюджетами. К собственным доходам бюджетов относятся:

- налоговые доходы, закрепленные законодательством РФ за соответствующими бюджетами и бюджетами государственных внебюджетных фондов;
- неналоговые доходы в перечне, представленном выше;
- иные неналоговые доходы, а также безвозмездные перечисления.

Финансовая помощь не является собственным доходом соответствующего бюджета, бюджета государственного внебюджетного фонда.

К *регулирующим доходам бюджетов* относятся федеральные и региональные налоги и иные платежи, по которым устанавливаются нормативы отчислений (в процентах) в бюджеты субъектов РФ или местные бюджеты на очередной финансовый год, а также на долговременной основе (не менее чем на 3 года). Нормативы отчислений определяются законом о бюджете того уровня бюджетной системы, который передает регулирующие доходы, либо законом о бюджете того уровня бюджетной системы, который распределяет переданные ему регулирующие доходы из бюджета другого уровня.

4.3. Расходы бюджетов

Расходы бюджета, согласно Бюджетному кодексу РФ, – это денежные средства, направляемые на финансовое обеспечение задач и функций государства и местного самоуправления. Формирование расходов бюджетов всех уровней должно базироваться на единых методологических основах, нормативах минимальной бюджетной

обеспеченности, финансовых затрат на оказание государственных услуг, устанавливаемых Правительством РФ.

В зависимости от экономического содержания расходы бюджетов делятся на капитальные и текущие.

Капитальные расходы бюджетов, предназначенные для обеспечения инновационной и инвестиционной деятельности, включают:

- расходы на инвестиции в действующие или вновь создаваемые структуры в соответствии с утвержденной инвестиционной программой;

- средства, предоставляемые в качестве бюджетных кредитов на инвестиционные цели юридическим лицам;

- расходы на проведение капитального (восстановительного) ремонта и иные расходы, связанные с расширенным воспроизводством;

- расходы, при осуществлении которых создается или увеличивается имущество, находящееся в собственности Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований;

- другие расходы бюджета, вошедшие в капитальные расходы в соответствии с экономической классификацией расходов бюджетов РФ.

В составе капитальных расходов бюджетов может быть сформирован бюджет развития.

Текущие расходы бюджетов предназначены для обеспечения текущего функционирования органов государственной власти, органов местного самоуправления и бюджетных учреждений, а также оказания государственной поддержки другим бюджетам и отдельным отраслям экономики в форме дотаций, субсидии и субвенций. В эту категорию входят и другие расходы бюджетов, не включенные в капитальные расходы.

В расходной части бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ предусматривается создание *резервных фондов* (а) органов исполнительной власти и (б) органов местного самоуправления. Размер резервных фондов в федеральном бюджете не может превышать 3% утвержденных расходов федерального бюджета.

Средства резервных фондов расходуются на финансирование непредвиденных расходов, в том числе на проведение аварийно-восстановительных работ по ликвидации последствий стихийных бедствий и других чрезвычайных ситуаций, имевших место в

текущем финансовом году, а порядок их расходования устанавливается нормативными правовыми актами Правительства РФ, органов исполнительной власти субъектов РФ или органов местного самоуправления.

Федеральным бюджетом на очередной финансовый год предусматривается создание *резервного фонда Президента Российской Федерации* в размере не более 1% утвержденных расходов федерального бюджета. Средства этого фонда расходуются на финансирование непредвиденных расходов, а также дополнительных расходов, предусмотренных указами Президента РФ, на основании письменного его распоряжения. Расходование средств фонда на проведение выборов, референдумов, освещение деятельности Президента РФ не допускается.

С появлением новых видов расходов бюджетов их финансирование может осуществляться только с начала очередного финансового года при условии их включения в соответствующий бюджет. При определении источников их финансирования исключается увеличение дефицитов бюджетов.

Формы расходов бюджетов. Предоставление бюджетных средств осуществляется в формах:

- ассигнований на содержание бюджетных учреждений;
- средств на оплату товаров, работ и услуг, выполняемых физическими и юридическими лицами по государственным или муниципальным контрактам;
- трансфертов населению, включающих в себя ассигнования на реализацию органами местного самоуправления обязательных выплат населению, установленных законодательством Российской Федерации и ее субъектов, правовыми актами представительных органов местного самоуправления;
- ассигнований на осуществление отдельных государственных полномочий, передаваемых на другие уровни власти;
- ассигнований на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти, приводящих к увеличению бюджетных расходов или уменьшению бюджетных доходов;
- бюджетных кредитов юридическим лицам (включая налоговые кредиты, отсрочки и рассрочки по уплате налогов и платежей

и других обязательств);

- субвенций и субсидий физическим и юридическим лицам;
- инвестиций в уставные капиталы действующих или вновь создаваемых юридических лиц;
- бюджетных ссуд, дотаций, субвенций и субсидий бюджетам других уровней бюджетной системы РФ, государственным внебюджетным фондам;
- кредитов иностранным государствам;
- средств на обслуживание и погашение долговых обязательств, в том числе государственных или муниципальных гарантий.

Доходы и расходы городского бюджета Ярославля (утверждены муниципалитетом) приведены в таблицах 6, 7. Доходы запланированы в сумме 12842,1 млн. руб., а расходы – 15138,1 млн. руб., дефицит – 2296,0 млн. руб.

Таблица 6

***Доходы городского бюджета
в соответствии с классификацией доходов бюджетов
Российской Федерации на 2012 г.***

<i>Наименование источника</i>	<i>Сумма, тыс. руб.</i>
Налоги на прибыль, доходы	3 862 000,00
Налог на доходы физических лиц	3 862 000,00
Налоги на совокупный доход	393 746,00
Налог, взимаемый в виде стоимости патента в связи с применением упрощенной системы налогообложения	590,00
Единый налог на вмененный доход для отдельных видов деятельности	392 000,00
Единый сельскохозяйственный налог	1 156,00
Налоги на имущество	1 276 600,00
Налог на имущество физических лиц, взимаемый по ставкам, применяемым к объектам налогообложения, расположенным в границах городских округов	146 600,00
Земельный налог	1 130 000,00
Налоги, сборы и регулярные платежи за пользование природными ресурсами	7 100,00

Налог на добычу полезных ископаемых	7 100,00
Государственная пошлина	47 735,00
Задолженность и перерасчеты по отмененным налогам, сборам и иным обязательным платежам	100,00
Налог на имущество предприятий	30,00
Прочие налоги и сборы	70,00
Доходы от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности	776 649,00
Доходы в виде прибыли, приходящейся на доли в уставных капиталах хозяйственных товариществ и обществ, или дивидендов по акциям, принадлежащим городским округам	10 100,00
Доходы, получаемые в виде арендной либо иной платы за передачу в возмездное пользование государственного и муниципального имущества	732 000,00
Доходы от перечисления части прибыли, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей муниципальных унитарных предприятий, созданных городскими округами	1 475,00
Прочие поступления от использования имущества, находящегося в собственности городских округов	33 074,00
Платежи при пользовании природными ресурсами	23 821,00
Плата за негативное воздействие на окружающую среду	20511,00
Платежи при пользовании недрами	3 310,00
Доходы от оказания платных услуг и компенсации затрат государства	11 200,00
Доходы от продажи материальных и нематериальных активов	1 016 400,00
Доходы от реализации имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности	950 000,00
Доходы от продажи земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности	66 400,00
Штрафы, санкции, возмещение ущерба	53 167,00
Прочие неналоговые доходы	2 724,00
ИТОГО НАЛОГОВЫХ И НЕНАЛОГОВЫХ ДОХОДОВ	7 471 242,00
БЕЗВОЗМЕЗДНЫЕ ПОСТУПЛЕНИЯ	5 370 829,00

Безвозмездные поступления от других бюджетов бюджетной системы РФ	5 370 829,00
Субсидии бюджетам городских округов	382565,201
Субвенции бюджетам городских округов	4951561,571
Иные межбюджетные трансферты бюджетам городских округов	36 703,00
Всего доходов	12842071,772

Таблица 7

***Расходы городского бюджета
по разделам и подразделам классификации расходов
бюджетов Российской Федерации на 2012 г.***

<i>Наименование</i>	<i>Сумма, тыс. руб.</i>
Общегосударственные вопросы	939 386, 37298
Национальная оборона	212,500
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	135212,500
Национальная экономика	1512785,703
Жилищно-коммунальное хозяйство	1126720,112
Охрана окружающей среды	2 276,600
Образование	6436104,296
Культура, кинематография	470539,931
Здравоохранение	132 970, 300
Социальная политика	3952884,04174
Физическая культура и спорт	161043,085
Средства массовой информации	17927,000
Обслуживание государственного и муниципального долга	250 000, 000
ИТОГО РАСХОДОВ:	15 138 062, 44172
ДЕФИЦИТ:	2 295 990,66972

Глава 5.

Межбюджетные отношения

5.1. Сущность и содержание бюджетного федерализма

Переход от централизованной системы управления к рыночной во многом зависит от адекватных преобразований в бюджетной сфере. Речь идет прежде всего о необходимости децентрализации бюджетной политики. При этом ключевая роль отводится сбалансированному функционированию всех звеньев бюджетной системы, применению бюджетных методов в регулировании территориального развития. Посредством бюджетных инструментов государство имеет возможность влиять на воспроизводственный процесс, решать многие сложные внутриполитические проблемы, обеспечивать выравнивание социально-экономических условий жизни населения.

Федеративные принципы построения бюджетной системы направлены на сочетание самостоятельного и совместного управления бюджетным процессом. В более широком смысле федерализм подразумевает различного рода объединения для обеспечения совместного достижения общих целей при сохранении целостности, но ограничении самостоятельности каждой из сторон.

Политический принцип федерализма заключается в конституционном распределении между сторонами федеративного образования принадлежащих им по праву властных полномочий в реализации единой политики при обеспечении целостности составных единиц Федерации.

Экономический принцип федерализма состоит в разделении полномочий в отношениях собственности, в разработке и реализации денежно-кредитной, бюджетно-налоговой, структурной, инвестиционной политики между Федерацией и ее субъектами.

Федеративные системы характеризуются рядом признаков: (а) наличием иерархии; (б) четко сформулированными полномочиями каждого из уровней управления; (в) установленной автономией и регламентированным суверенитетом каждого из уровней.

В федеративном государственном устройстве каждый уровень наделен зафиксированными полномочиями и властью, а его

руководящие органы избираются своим электоратом, что обеспечивает автономное функционирование и децентрализованное принятие решений.

В настоящее время насчитывается более 20 стран с различным типом федеративного устройства (США, ФРГ, Австралия, Канада, Австрия, Мексика, Россия, Эфиопия, Бразилия, Индия, Малайзия и др.). Кроме того, значительное число стран мира в системе управления государством используют отдельные элементы федерализма, связанные с разделением полномочий между различными уровнями государственной власти и регионами. Конкретные формы федерализма в каждой стране периодически видоизменяются. Это относится как к разграничению предметов ведения и полномочий между уровнями власти, так и реформам в области бюджетов и налогов.

Разделение властных полномочий между Федерацией и ее субъектами предполагает и разделение бюджетов, их доходов и расходов. Распределение общих доходов государства между федеративным центром и его субъектами, которое обеспечивало бы наиболее качественное выполнение возложенных на них задач и функций, является наиболее сложной проблемой. Необходимо иметь в виду, что гражданину страны безразлично, на каком уровне власти обеспечивается выполнение тех или иных функций. Очевидно, что однозначно решить эту проблему невозможно ввиду множества факторов объективного и субъективного характера, не подлежащих количественной оценке. Здесь возможны различные комбинации, обусловленные уровнем социально-экономического развития страны, географическими, демографическими особенностями и другими факторами. Федерализм предполагает в данном случае наличие обособленных региональных звеньев бюджетной системы и системы межбюджетных отношений, призванных максимально удовлетворить нужды населения в государственных услугах независимо от того, на каком уровне они будут оказываться.

Собственно система межбюджетных отношений не является определяющим признаком федерального устройства. Она свидетельствует лишь о необходимости и возможности упорядочения отношений между различными самостоятельными бюджетами, которые могут существовать и существуют во многих странах с

унитарным устройством. Отсюда следует, что и наличие самостоятельного бюджета у того или иного уровня власти не является определяющим признаком федеративного устройства в экономической сфере.

Закрепление за Федерацией и субъектами определенных полномочий предполагает ответственность за выполнение возложенных на них задач и функций и, прежде всего, ответственность перед гражданами субъектов Федерации и страны в целом. Для выполнения тех или иных функций властным структурам необходимы соответствующие финансовые ресурсы, закрепленные на постоянной основе. Это предполагает и ответственность данных властей за финансовое обеспечение решения возложенных на них задач за счет бюджетных средств, аккумулируемых в соответствующем бюджете.

Бюджетный федерализм предполагает самостоятельность в нахождении средств для финансирования децентрализованно принимаемых решений и региональных программ субъектами Федерации. Только в этом случае можно говорить о реальной самостоятельности регионов.

В то же время во многих случаях действительность такова, что финансовой базы для формирования бюджетных источников реализации принимаемых субъектами Федерации решений недостаточно. В этих случаях децентрализация управления, предусматривающая передачу регионам определенных прав в области управления, подкрепляется соответствующей передачей им денежных средств из федерального бюджета или бюджетов других субъектов Федерации. Другими словами, при недостаточности средств для реализации бюджетной самостоятельности регионов (субъектов Федерации) используются различные формы межбюджетных отношений, призванные реализовать общегосударственные интересы на территории субъекта Федерации и, прежде всего, обеспечить гражданам права, гарантированные Конституцией государства.

В данном случае межбюджетные отношения выступают в качестве механизма разделения полномочий в финансовой сфере между различными уровнями власти в федеративном государстве. Такое разделение полномочий неправомерно отождествлять или определять как бюджетный федерализм, так как данный ме-

ханизм предназначен для разрешения противоречий при закреплении доходных и расходных полномочий между федеральным центром и его субъектами. Идеальная же ситуация в области федерализма состоит в том, что каждый из уровней власти располагает собственными источниками финансовых средств, собственным бюджетом в пределах закрепленных за ним бюджетных полномочий.

Вероятно, из этой посылки исходили авторы трактовки понятия бюджетного федерализма, приведенного в Энциклопедическом словаре. Под **бюджетным федерализмом** они понимают «форму автономного функционирования бюджетов различного уровня государственной власти, основанную на четко сформулированных и закрепленных законодательных нормах, положениях».

Очевидно, что приведенное определение отражает некую абстрактную идеальную модель бюджетного федерализма, при которой объемы доходных полномочий субъектов Федерации совпадают с объемами расходных полномочий, закрепленными за этими уровнями власти. В этом случае какие-либо перераспределительные процессы между бюджетами отсутствуют. В реальной действительности достигнуть такого состояния ни одному государству не удалось.

Во всех федеративных государствах используются различные формы отношений между его субъектами, имеющие целью бюджетное выравнивание для обеспечения всем гражданам страны примерно равного уровня государственных услуг независимо от места проживания.

Идеалистически-утопические определения бюджетного федерализма можно встретить у многих авторов. Достаточно часто бюджетный федерализм рассматривается как организация бюджетных отношений, которая позволяет в условиях самостоятельности, автономии каждого бюджета органично сочетать фискальные интересы Федерации, представленные республиканским бюджетом РФ, с интересами субъектов Федерации и органов местного самоуправления.

Довольно сложно, а, по всей видимости, и невозможно спроектировать и тем более реализовать на практике систему бюджетных отношений, которая органично сочетала бы интересы всех уровней государственной власти в федеративном государстве.

Говорить о том, что бюджетный федерализм обеспечивает соблюдение интересов всех участников бюджетного процесса в Российской Федерации, неправомерно хотя бы в силу недостаточности финансовых средств для полноценного удовлетворения объективных потребностей заинтересованных сторон. Реалистичнее говорить лишь об учете интересов участников бюджетного процесса на основе достижения компромиссов в рамках строго определенных процедур.

Ряд авторов рассматривают бюджетный федерализм как форму бюджетного устройства в федеративном государстве, которая включает «систему налогово-бюджетных взаимоотношений органов власти и управления различных уровней на всех стадиях бюджетного процесса». Действительно, система бюджетного устройства затрагивает интересы всех участников бюджетного процесса, а не только органов власти и управления.

Федеративная форма устройства предусматривает самостоятельность управления с делегированием власти. При этом важнейшие вопросы в области финансов, экономики принимаются путем переговорного процесса, нахождения компромисса между различными участниками управления государством.

Под **бюджетным федерализмом** следует понимать форму бюджетного устройства в федеративном государстве, которая предполагает учет интересов всех участников бюджетного процесса на основе достижения компромисса и самостоятельного управления функционированием всех звеньев бюджетной системы.

Государство на всех стадиях бюджетного процесса, используя установленные принципы, методы и способы формирования бюджетных доходов и расходов, формирует бюджетные взаимосвязи, определяет пропорции распределения централизованных ресурсов и методы их использования.

Во всех государствах с федеративным устройством можно выделить три основные проблемы, требующие принятия компромиссных решений между представителями различных уровней власти в области финансов. *Первая проблема* связана с определением состава расходных полномочий и распределением их между бюджетами разных уровней по предоставлению определенных услуг населению. Для государств с многонациональным составом на-

селения данная проблема требует учета национальных традиций отдельных национальностей, компактно проживающих на той или иной территории, учета их предпочтений. Соответственно, одни услуги целесообразно предоставлять от лица федеральных властей, другие – от имени региональных органов власти. Могут быть и такие услуги, которые целесообразно предоставлять гражданам за счет средств бюджетов разных уровней. *Вторая проблема* состоит в определении источников поступления денежных средств в бюджеты разных уровней для обеспечения расходных полномочий. При решении этой проблемы важно одновременно обеспечить эффективное использование имеющихся ресурсов страны, содействовать развитию региональных экономик и выполнению общеполитических решений в интересах всего государства. *Третья проблема* заключается в организации взаимодействия между бюджетами и, прежде всего, в организации трансфертов между бюджетами разного уровня.

5.2. Модели бюджетного федерализма

Для государств с федеративным устройством можно выделить три типа организации бюджетной системы: централизованные, децентрализованные и комбинированные.

При **централизованном** типе разграничение полномочий между уровнями власти по расходам, как правило, не сопровождается наделением их достаточными собственными источниками доходов. В этих условиях финансирование территориальных программ осуществляется за счет централизованных средств федерального бюджета с использованием различных форм межбюджетных отношений. Здесь самостоятельность функционирования нижестоящих звеньев бюджетной сферы сведена к минимуму.

Децентрализованные типы организации бюджетной системы строятся на признании высокой степени самостоятельности региональных и местных бюджетов. Финансовая помощь из вышестоящих бюджетов сведена к минимуму. И наконец, полномочия в сфере расходов адекватны полномочиям в сфере доходов. При этой организации проведение единой финансовой и экономической политики в рамках государства весьма затруднено.

Говоря об особенностях децентрализации управления в федеративных государствах, необходимо также указать на то, что децен-

трализация власти позволяет более чутко улавливать социально-экономические, этнические и культурные особенности населения. Сложность проблемы состоит в нахождении той грани, за которой децентрализация власти ведет к неизбежному противопоставлению интересов субъектов Федерации государству в целом.

Для **комбинированной** модели бюджетного федерализма характерны следующие моменты:

- использование механизма горизонтального и вертикального бюджетного выравнивания;
- повышенная ответственность федерального центра за создание условий для социально-экономического развития регионов, что неизбежно ограничивает самостоятельность региональных властей и обуславливает необходимость контроля со стороны федеральных органов власти;
- значительная роль бюджетных трансфертов из вышестоящих бюджетов нижестоящим для регулирования и бюджетного выравнивания регионов.

Вертикальное выравнивание подразумевает процесс нахождения соответствия между объемом обязательств каждого уровня власти по расходам с его доходными источниками и компенсирование дисбаланса региональных бюджетов за счет трансфертов; оно означает, по сути, недостаточность поступлений из собственных источников в бюджет какого-либо уровня для покрытия расходов, связанных с предоставлением населению общественно значимых услуг.

Горизонтальное выравнивание предполагает пропорциональное распределение налогового бремени между субъектами Федерации для устранения или, по крайней мере, снижения неравенства налоговых возможностей различных территорий, а также учет дифференциации населения по уровню среднедушевого бюджетного дохода и нивелирование региональных различий в прожиточном минимуме, денежных доходах и расходах населения.

Существующий механизм бюджетного федерализма в России тяготеет к централизованному типу бюджетного устройства.

Главным принципом организации системы государственного бюджетного регулирования должна стать сбалансированность государственных финансовых ресурсов во всех звеньях бюджет-

ной системы, а основным методом реализации данного принципа должен стать программно-целевой подход.

Бюджетная политика России, определенная в Концепции реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999 г. и на период до 2001 г.; базировалась на идее усиления централизации финансовых ресурсов и контроля со стороны федерального центра. Такой подход для современных условий России представляется сомнительным. Подъем экономики регионов уже сегодня во многом предопределяется политикой местных властей. А это требует, с одной стороны, расширения их самостоятельности, а с другой – повышения ответственности, что трудно осуществить при усиливающейся централизации бюджетных средств.

С точки зрения бюджетного федерализма одной из наиболее важных и сложных проблем является проблема закрепления налогов за бюджетами различных уровней. Мировой практикой выработаны определенные принципы принятия решений в этой области.

Прежде всего, это **принцип стабильности**, заключающийся в том, что региональным бюджетам более, чем федеральным, необходимы стабильные источники налоговых поступлений, так как возможности изыскания дополнительных финансовых ресурсов на региональном уровне меньше, нежели на федеральном. Налоги, поступления по которым зависят от многих факторов, в том числе от решений, принимаемых на уровне центрального правительства, вряд ли целесообразно закреплять за регионами.

Следующий принцип – **принцип мобильности**. Практика показывает, что налогоплательщики, чьи доходы выше по отношению к остальным, более склонны к миграции и уходу от уплаты налогов в тех регионах, где более высокие ставки налогов.

Важными принципами для региональных и местных налогов являются **прозрачность и легкая собираемость**. Налогоплательщикам должны быть понятны направления использования налоговых поступлений в бюджеты, и сбор налогов не должен вызывать особых сложностей, в частности дополнительных проверок налогоплательщиков. Следует учитывать тот факт, что региональным, а тем более местным властям трудно отстаивать свои интересы в случае взимания налогов на основе сложных расчетов.

Административные возможности региональных правительств значительно уступают возможностям федеральных властей.

И наконец, налоги на ведение международных торговых операций должны быть **одинаковыми** на всей территории страны и использоваться в интересах всего населения. Соответственно, эти налоги должны поступать в федеральный бюджет.

В механизме бюджетного федерализма России важное место должны занять вопросы стимулирования регионов к достижению финансовой самодостаточности. На сегодняшний день как такового экономического механизма стимулирования регионов к увеличению собственных доходных источников для обеспечения финансовой самодостаточности нет. Предусмотрены лишь меры по защите интересов федерального бюджета.

Такая схема взаимоотношений не стимулирует реципиентов к поиску возможностей увеличения доходной части бюджета. Более того, неизбежно ведет к возникновению серьезных конфликтов, в которых позиция федерального центра неубедительна.

Существующая система оказания финансовой помощи регионам носит сиюминутный характер, что обусловлено как объективными, так и субъективными причинами. Прежде всего, необходимо иметь в виду, что потребности в финансовой помощи объективно превышают имеющиеся возможности и в этих условиях возрастает роль лоббирования тех или иных интересов. Указанные обстоятельства означают, что необходимо использовать какие-либо объективные критерии распределения по регионам имеющихся средств. При этом важно сообща определиться с целевой направленностью данной помощи. В рамках Европейского союза накоплен значительный опыт в решении данного вопроса, и он может быть применен к российским условиям. Речь идет о том, чтобы финансовая поддержка ориентировалась на выравнивание территориальных диспропорций в уровне социального развития.

Глава 6.

Межбюджетные трансферты муниципальным образованиям

6.1. Сущность, функции и инструменты межбюджетного регулирования

Ответственность за сбалансированность местных бюджетов полностью возложена на органы местного самоуправления (ч. 2 ст. 52 Федерального закона № 131-ФЗ). Органы государственной власти субъектов РФ обеспечивают выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований (ст. 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ) в ходе межбюджетных отношений.

Бюджетным кодексом введено расширенное понимание межбюджетных отношений как взаимоотношений между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления по вопросам регулирования бюджетных правоотношений, организации и осуществления бюджетного процесса.

Сущность их состоит в следующих отношениях между органами власти разных уровней:

1) по разграничению на постоянной (без ограничения срока) основе соответствующих расходных обязательств и в максимально возможной степени равнозначных им доходных источников (полностью или частично);

2) по межбюджетному регулированию, то есть возможному распределению налоговых доходов по временным (не менее чем на очередной финансовый год) нормативам отчислений между бюджетами разных уровней и перераспределению средств из бюджетов одного уровня бюджетной системы в другой в разных формах в целях реализации полномочий, возложенных на каждый уровень власти, обеспечения доступа граждан на всей территории страны к получению бюджетных услуг в объеме и качестве не ниже минимально необходимого уровня.

Основными функциями таких отношений являются выравнивание бюджетной обеспеченности тех территориальных образова-

ний, где она меньше минимально необходимого уровня (обеспечивающего соблюдение конституционных и других государственных социальных гарантий на всей территории страны), и стимулирование наращивания налогового потенциала, своевременного и полного сбора платежей в бюджет на подведомственной территории, а также рационального и эффективного их расходования. Обе эти функции подлежат реализации в основном в их сочетании. Межбюджетное регулирование не ограничивается выравниванием бюджетной обеспеченности территориальных образований, где она меньше минимально необходимого уровня. В его функции входят также возмещение бюджетам дополнительных расходов или потерь доходов, вызванных решениями, принятыми органами власти другого уровня, и возможное доленое участие в расходах бюджетов нижестоящего уровня, имея в виду стимулирование приоритетных (наиболее социально значимых) с позиции вышестоящих органов власти направлений расходования средств указанных бюджетов.

Основными инструментами межбюджетного регулирования являются:

1. Установление нормативов отчислений в местные бюджеты от налогов, подлежащих зачислению в вышестоящий бюджет (бюджет субъекта Российской Федерации или муниципального района).

2. Межбюджетные трансферты местным бюджетам на выравнивание их бюджетной обеспеченности через фонды финансовой поддержки и другая финансовая помощь.

3. Перечисления из местных бюджетов в вышестоящие бюджеты («отрицательные трансферты» из бюджетов наиболее обеспеченных бюджетными доходами муниципальных образований).

Эти инструменты позволяют органам власти субъекта РФ обеспечить местные бюджеты собственными доходами.

В соответствии со ст. 58 Бюджетного кодекса Российской Федерации законом субъекта Российской Федерации (за исключением закона субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год или иного закона субъекта Российской Федерации на ограниченный срок действия) могут быть установлены:

1) единые для всех поселений субъекта Российской Федерации нормативы отчислений в бюджеты поселений от отдельных

федеральных и (или) региональных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, подлежащих зачислению в бюджет субъекта Российской Федерации;

2) единые для всех муниципальных районов субъекта Российской Федерации нормативы отчислений в бюджеты муниципальных районов от отдельных федеральных и (или) региональных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, подлежащих зачислению в бюджет субъекта Российской Федерации.

При этом нормативы отчислений в бюджеты городских округов устанавливаются как сумма нормативов, установленных для поселений и муниципальных районов соответствующего субъекта Российской Федерации.

Кроме того, законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год в счет замены дотаций из фондов финансовой поддержки муниципальных образований в порядке, предусмотренном ст. 137 и 138 Бюджетного кодекса, могут быть установлены дополнительные нормативы отчислений в местные бюджеты от налога на доходы физических лиц, подлежащего зачислению в бюджет субъекта Российской Федерации.

Законом субъекта Российской Федерации представительные органы муниципальных районов могут быть наделены полномочиями органов государственной власти субъектов Российской Федерации по установлению дополнительных нормативов отчислений от налога на доходы физических лиц, подлежащего зачислению в бюджет субъекта Российской Федерации, в бюджеты поселений, входящих в состав соответствующих муниципальных районов.

Органы государственной власти субъекта Российской Федерации обязаны установить в порядке, предусмотренном ст. 58 Бюджетного кодекса, единые и (или) дополнительные нормативы отчислений в местные бюджеты от налога на доходы физических лиц, исходя из зачисления в местные бюджеты не менее 10% налоговых доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации от указанного налога. При оценке органами государственной власти субъектов Российской Федерации

налоговых доходов с целью закрепления их за местными бюджетами по единым нормативам на постоянной основе применяются следующие критерии:

1) возможность органов местного самоуправления муниципальных образований существенным образом влиять на базу налогообложения и собираемость налогов. При этом органы государственной власти субъектов Российской Федерации сокращают практику введения налоговых ставок и льгот для разных категорий налогоплательщиков по передаваемым налогам, поскольку это приводит, в том числе, и к искажению бюджетной обеспеченности муниципалитетов;

2) равномерность размещения налоговой базы по территории субъекта Российской Федерации;

3) относительно невысокий уровень мобильности налоговой базы (способность налогоплательщика в короткие сроки на законных основаниях переносить возникновение своих налоговых обязательств по данному налоговому источнику с территории одного муниципального образования на территорию другого);

4) непосредственная зависимость налога от уровня благосостояния (доходов и собственности) населения, проживающего на данной территории.

Как показывает практика, в наибольшей мере соответствующими рекомендуемым принципам закрепления налоговых доходов и, следовательно, наиболее подходящими для дополнительного закрепления за бюджетами муниципальных образований являются налог на доходы физических лиц и единый налог на вмененный доход для отдельных видов деятельности.

Они достаточно равномерны и в большей степени, нежели остальные налоги отражают уровень благосостояния граждан. Дополнительное закрепление единых нормативов отчислений именно от этих налогов за бюджетами муниципальных образований способствует повышению информированности и заинтересованности населения, проживающего на его территории в улучшении деятельности муниципальных органов управления, в виду того что оно (население) фактически оплачивает как содержание органов местного самоуправления, призванных организовать предоставление населению бюджетных услуг, так и сами бюджетные услуги.

Как следствие, граждане будут проявлять больший интерес к тому, как тратятся их деньги, что является необходимой предпосылкой для создания реального самоуправления.

В несколько меньшей степени, в зависимости от специфики субъекта Российской Федерации, указанным требованиям могут удовлетворять такие налоги, как единый сельскохозяйственный налог, единый налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения, налог на имущество организаций.

Равномерность распределения базы налогообложения единого сельскохозяйственного налога зависит от территориального состава муниципальных образований и различий в кадастровой стоимости участков сельскохозяйственных земель, находящихся в границах муниципальных образований. Принимая во внимание, как правило, низкий уровень бюджетной обеспеченности сельских поселений, передача этого налога муниципалитетам может оказать и существенный выравнивающий эффект.

В отношении единого налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, можно отметить, что по своим характеристикам он во многом близок к единому налогу на вмененный доход для отдельных видов деятельности, но его база налогообложения, как правило, менее равномерно распределена по муниципальным образованиям.

Равномерность распределения базы налогообложения налога на имущество организаций по муниципальным образованиям значительно уступает равномерности базы подоходного налога и налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности и сопоставима с равномерностью размещения базы налога на прибыль организаций. Но, в отличие от последнего, она имеет весьма низкую мобильность, что удовлетворяет одному из основных доводов в пользу передачи его на местный уровень.

Все остальные налоги и сборы, поступающие в бюджет субъекта Российской Федерации или бюджеты муниципальных районов, в меньшей степени подходят для дополнительного закрепления за бюджетами муниципальных образований.

Вместе с тем следует учесть, что передаваемые местным бюджетам налоговые доходы, как правило, не могут обеспечить

равномерное распределение финансовых ресурсов по муниципалитетам, гарантировать определенный объем доходов муниципалитетам с низким уровнем социально-экономического развития. Эта задача должна решаться с помощью передачи налога на доходы физических лиц по дифференцированным нормативам и финансовой помощи из соответствующих фондов финансовой поддержки муниципальных образований.

6.2. Виды межбюджетных трансфертов муниципальным образованиям

В соответствии с Бюджетным кодексом под межбюджетными трансфертами понимаются средства одного бюджета бюджетной системы Российской Федерации, перечисляемые другому бюджету.

Основными формами межбюджетных трансфертов являются следующие.

Дотации – бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы Российской Федерации на безвозмездной и безвозвратной основе. Дотации являются нецелевыми трансфертами и входят в состав собственных доходов бюджетов, т. е. могут расходоваться их получателями на финансирование любых бюджетных расходов. Как правило, дотации выделяются из фондов финансовой поддержки в целях выравнивания уровня бюджетной обеспеченности. Пример: дотация муниципальным районам из Регионального фонда финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов), которая распределяется по установленной субъектом РФ формуле между муниципальными районами, уровень расчетной бюджетной обеспеченности которых не превышает заданного критерия и/или на подушевой основе.

Субвенции – бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы Российской Федерации на безвозмездной и безвозвратной основах на осуществление определенных целевых расходов. Субвенции являются целевыми трансфертами и могут расходоваться только на финансирование установленных расходов. За нецелевое использование субвенций применяются санкции. Как правило, субвенции выделяются из фондов компенсаций при передаче полномочий с одного уровня власти на

другой. Субвенции из фондов компенсаций не являются финансовой помощью бюджету другого уровня, так как выделяются на финансирование не собственных, а делегированных полномочий. Пример: субвенция бюджетам поселений из Регионального фонда компенсаций на предоставление адресных жилищных субсидий.

Кроме того, в федеральном законодательстве предусмотрен ряд случаев предоставления субвенций от одного уровня бюджетной системы другому без образования фондов компенсаций. Пример: «отрицательный трансферт» из местных бюджетов в бюджет субъекта РФ, субвенции из местных бюджетов на решение вопросов местного значения межмуниципального характера.

Субсидии – бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы Российской Федерации на условиях долевого финансирования целевых расходов. Субсидия является целевым трансфертом, но, в отличие от субвенции, как правило, выделяется из одного уровня бюджетной системы на софинансирование собственных полномочий другого уровня, а не при передаче («делегировании») полномочий. В большинстве случаев субсидии выделяются из фондов софинансирования социальных расходов для долевого финансирования приоритетных социально значимых расходов региональных или местных бюджетов, а также из фондов муниципального развития на финансирование капитальных расходов. Пример: субсидия бюджетам муниципальных районов из Регионального фонда софинансирования социальных расходов на выполнение полномочия по организации дошкольного образования.

Бюджетные кредиты – форма финансирования бюджетных расходов, которая предусматривает предоставление средств другому бюджету на возвратной и возмездной основах. Предоставляются на срок не более 1 года на возмездной и возвратной основе и, как правило, направляются на финансирование кассовых разрывов, возникающих в процессе исполнения бюджета.

Иные безвозмездные и безвозвратные перечисления – федеральным и региональным законодательством, нормативно-правовыми актами представительных органов местного самоуправления могут предусматриваться другие формы межбюджетных трансфертов. В некоторых случаях на объем таких перечислений законодательством накладываются ограничения. Пример: предо-

ставление местным бюджетам иных дотаций и субсидий из регионального бюджета (помимо дотаций из региональных фондов финансовой поддержки и субсидий из фондов муниципального развития и софинансирования социальных расходов) допускается в объеме не более 10% от общего объема финансовой помощи местным бюджетам.

Основной учет всех межбюджетных трансфертов проходит по разделу 11 «Межбюджетные трансферты» функциональной классификации расходов бюджетов или по разделу «Внутренние обороты» (для консолидированных отчетов).

Совокупность форм межбюджетных трансфертов внутри одного субъекта Российской Федерации представлена на рис. 8.

Основные условия предоставления межбюджетных трансфертов муниципальным образованиям из региональных бюджетов определены ст. 136 Бюджетного кодекса. Такие трансферты (за исключением субвенций из региональных фондов компенсаций) предоставляются при условии соблюдения соответствующими органами местного самоуправления бюджетного законодательства и законодательства о налогах и сборах.

Бюджетные кредиты из региональных бюджетов местным бюджетам предоставляются при условии отсутствия просроченной задолженности соответствующих органов местного самоуправления перед региональным бюджетом. Использование этих кредитов для предоставления бюджетных кредитов юридическим лицам не допускается.

Законом субъекта Российской Федерации могут быть установлены дополнительные условия предоставления финансовой помощи и бюджетных кредитов бюджетам муниципальных образований, для которых в двух из трех последних отчетных лет суммарная доля дотаций из регионального бюджета и (или) налоговых доходов по дополнительным нормативам в общем объеме собственных доходов превышала 50%. Нормативными правовыми актами региональных органов государственной власти субъектов могут быть установлены дополнительные условия предоставления субсидий местным бюджетам.

При несоблюдении органами местного самоуправления условий предоставления межбюджетных трансфертов из региональ-

ного бюджета орган, исполняющий региональный бюджет, вправе приостановить предоставление таких трансфертов за исключением субвенций из регионального фонда компенсаций.



Рис. 8. Схема оказания финансовой поддержки из различных фондов в виде межбюджетных трансфертов

Порядок выделения трансфертов из регионального фонда финансовой поддержки поселений определен ст. 137 Бюджетного кодекса, в соответствии с которой этот фонд образуется в составе регионального бюджета в целях выравнивания, исходя из численности жителей, финансовых возможностей органов местного самоуправления поселений по осуществлению их полномочий по решению вопросов местного значения.

Порядок образования регионального фонда финансовой поддержки поселений и распределения дотаций из него, в том числе порядок расчета и установления заменяющих дотации из этого фонда дополнительных нормативов отчислений от налога на доходы физических лиц в местные бюджеты, утверждается

региональным законом. Объем этого фонда утверждается законом о региональном бюджете на очередной финансовый год.

Право на получение дотаций из этого фонда имеют все городские поселения (включая городские округа) и сельские поселения, за исключением только тех поселений, которые перечисляют «отрицательные» трансферты в региональный бюджет.

Размер дотации определяется для каждого поселения исходя из численности жителей поселения в расчете на одного жителя.

$$\text{Подушевая дотация} = \frac{\text{общий объем распределяемых средств}}{\text{численность всего населения}}$$

Пример: регион состоит из трех поселений, в которых проживает 100 человек (50, 30 и 20 соответственно). Объем фонда составляет 1000 руб. Подушевая дотация составит: 1000 руб. / 100 человек = 10 руб. на одного жителя, или 500 руб., 300 руб. и 200 руб. соответственно первому, второму и третьему поселениям.

При составлении и (или) утверждении регионального бюджета дотации из регионального фонда финансовой поддержки поселений могут быть полностью или частично заменены дополнительными нормативами отчислений в бюджеты поселений от налога на доходы физических лиц. Такой дополнительный норматив рассчитывается как отношение расчетного объема дотации (части расчетного объема дотации) поселению из регионального фонда финансовой поддержки поселений к прогнозируемому в соответствии с единой методикой объему налога на доходы физических лиц, подлежащего зачислению в консолидированный бюджет субъекта Российской Федерации по территории соответствующего поселения. Изменение этих дополнительных нормативов в течение финансового года не допускается.

Средства, полученные поселением по дополнительному нормативу отчислений от налога на доходы физических лиц сверх объема расчетной дотации (части расчетной дотации) из регионального фонда финансовой поддержки поселений, изъятию в региональный бюджет и (или) учету при последующем распределении финансовой помощи местным бюджетам не подлежат. И наоборот, потери бюджета поселения в связи с получением средств по дополнительному нормативу ниже

расчетной дотации компенсации из регионального бюджета и (или) учету при последующем распределении финансовой помощи местным бюджетам также не подлежат.

Законом субъекта Российской Федерации органы местного самоуправления муниципальных районов могут быть наделены полномочиями по расчету и предоставлению дотаций поселениям за счет средств регионального бюджета. Данным законом должны быть установлены порядок (методика) расчета субвенций бюджетам муниципальных районов из регионального фонда компенсаций на осуществление данных полномочий и порядок (методика) расчета органами местного самоуправления муниципальных районов размера дотаций поселениям, в том числе порядок (методика) расчета и установления заменяющих их дополнительных нормативов отчислений от налога на доходы физических лиц.

В случае наделения органов местного самоуправления муниципальных районов соответствующими полномочиями региональный фонд финансовой поддержки поселений в части, касающейся предоставления дотаций поселениям не образуется, а дотации, подлежащие перечислению в бюджеты поселений, включаются в состав регионального фонда компенсаций и распределяются между бюджетами муниципальных районов, исходя из численности жителей в расчете на одного жителя в соответствии с единой методикой. Субвенции, полученные бюджетом муниципального района на исполнение полномочий по расчету и предоставлению дотаций поселениям, направляются в районный фонд финансовой поддержки поселений.

Распределение дотаций из регионального фонда финансовой поддержки поселений между поселениями и (или) заменяющие их дополнительные нормативы отчислений от налога на доходы физических лиц в бюджеты поселений утверждаются законом о региональном бюджете на очередной финансовый год.

В случае наделения представительных органов муниципальных районов полномочиями по расчету и предоставлению дотаций из регионального фонда финансовой поддержки поселений распределение этих дотаций между поселениями соответствующего района и (или) заменяющие их дополнительные нормативы отчислений от налога на доходы физических лиц утверждаются

решением представительного органа муниципального района о бюджете муниципального района на очередной финансовый год.

С учетом особенностей, установленных Федеральным законом от 20 августа 2004 г. № 120-ФЗ, при формировании и утверждении проектов бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов на 2006–2008 гг. финансовая помощь местным бюджетам может заменяться нормативами отчислений от любых федеральных и (или) региональных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, подлежащих зачислению в бюджет субъектов Российской Федерации.

Кроме того, часть фонда финансовой поддержки поселений, подлежащая распределению между городскими и сельскими поселениями, может распределяться, исходя не из численности жителей поселения в расчете на одного жителя, а с учетом расчетной бюджетной обеспеченности этих поселений.

Порядок формирования и выделения трансфертов из регионального фонда финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) определен ст. 138 Бюджетного кодекса. Этот фонд образуется в составе регионального бюджета в целях выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов). Порядок образования этого фонда и методика распределения дотаций из него, в том числе порядок расчета и установления заменяющих часть указанных дотаций дополнительных нормативов отчислений от налога на доходы физических лиц в местные бюджеты, утверждаются региональным законом.

Объем регионального фонда финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) утверждается законом о региональном бюджете на очередной финансовый год.

Дотации из этого фонда предоставляются муниципальным районам (городским округам), уровень расчетной бюджетной обеспеченности которых не превышает уровень, установленный в качестве критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов).

Уровень расчетной бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов) определяется соотношением налоговых доходов на одного жителя, которые могут быть получены местным бюджетом исходя из уровня развития и структуры

экономики и (или) налоговой базы (налогового потенциала) и аналогичного показателя в среднем по муниципальным районам и городским округам данного субъекта Российской Федерации с учетом различий в структуре населения, социально-экономических, климатических, географических и иных объективных факторах и условиях, влияющих на стоимость предоставления бюджетных услуг (объем выплат) в расчете на одного жителя.

Уровень бюджетной обеспеченности определяется соотношением индекса налогового потенциала поселения (в расчете на одного жителя) ИНП и индекса бюджетных расходов поселения в расчете на одного жителя ИБР.

Таким образом, бюджетная обеспеченность является индексом, который показывает, насколько соотношение доходных возможностей и расходных потребностей данного поселения выше или ниже среднего уровня по муниципальному району.

$$\text{БО} = \frac{\text{ИНП}}{\text{ИБР}},$$

Средняя бюджетная обеспеченность равна 1. Чем выше индекс налогового потенциала, тем выше доходные возможности поселения и тем выше его бюджетная обеспеченность по сравнению со средней. Чем выше индекс бюджетных расходов, тем выше объективная потребность поселения в бюджетных расходах, тем относительно «дешевле» стоит каждый рубль налогового потенциала и, следовательно, тем ниже бюджетная обеспеченность поселения по отношению к средней.

На основе бюджетной обеспеченности устанавливается метод распределения дотации. Как правило, дотации распределяются между муниципальными образованиями, у которых уровень расчетной бюджетной обеспеченности не превышает законодательно установленного регионом или районом критерия выравнивания (например, среднего уровня бюджетной обеспеченности или уровня бюджетной обеспеченности, соответствующего средним расходным потребностям).

Бюджетным кодексом установлено, что уровень расчетной бюджетной обеспеченности муниципального района (городского округа) с учетом дотаций из регионального фонда финансовой

поддержки муниципальных районов (городских округов) не может превышать такой уровень с учетом соответствующих дотаций иного муниципального района (городского округа), который до распределения дотаций имел более высокий уровень. Другими словами, порядок следования муниципальных образований по уровню бюджетной обеспеченности после выравнивания должен остаться таким же, как и до выравнивания: более обеспеченное муниципальное образование после выравнивания не может стать «беднее» соседнего муниципального образования.

В составе дотаций из этого фонда могут быть выделены дотации, отражающие отдельные показатели (условия), учитываемые при определении уровня расчетной бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов). Особенности расчета таких дотаций определяются соответствующей методикой. Законом о региональном бюджете на очередной финансовый год и (или) принятыми в соответствии с ним нормативными правовыми актами исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации могут быть установлены особенности перечисления и использования таких дотаций.

Согласно ст. 140 Бюджетного кодекса **региональный фонд компенсаций** образуется в составе регионального бюджета в целях финансового обеспечения исполнения органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий за счет:

1) субвенций из Федерального фонда компенсаций на осуществление органами местного самоуправления отдельных полномочий федеральных органов государственной власти;

2) собственных доходов и источников финансирования дефицита регионального бюджета в объеме, необходимом для осуществления органами местного самоуправления отдельных полномочий региональных органов государственной власти. Субвенции из этого фонда распределяются в соответствии с едиными для каждого вида субвенции методиками, утверждаемыми региональным законом, между всеми муниципальными образованияами, органы местного самоуправления которых осуществляют переданные им отдельные государственные полномочия; пропорционально численности населения (отдельных групп населения), потребителей соответствующих бюджетных услуг, лиц, имеющих

право на получение трансфертов населению, другим показателям с учетом объективных условий, влияющих на стоимость бюджетных услуг (объем выплат). Использование при распределении таких субвенций показателей, характеризующих собственные доходы местных бюджетов, не допускается.

В части, касающейся распределения субвенций, предоставляемых из Федерального фонда компенсаций, такие методики должны соответствовать требованиям нормативных правовых актов федеральных органов государственной власти.

В случае наделения отдельными государственными полномочиями органов местного самоуправления поселений региональным законом органы местного самоуправления муниципальных районов могут быть наделены полномочиями по расчету и предоставлению субвенций бюджетам поселений. Таким законом должны быть установлены порядок (методика) расчета субвенций бюджетам муниципальных районов из регионального фонда компенсаций и порядок (методика) расчета органами местного самоуправления муниципальных районов субвенций из бюджетов муниципальных районов бюджетам поселений на осуществление соответствующих государственных полномочий.

Распределение субвенций из регионального фонда компенсаций утверждается законом о региональном бюджете на очередной финансовый год по каждому муниципальному образованию и виду субвенции. В случае наделения органов местного самоуправления муниципальных районов полномочиями по расчету и предоставлению субвенций бюджетам поселений распределение данных субвенций между бюджетами поселений утверждается решением представительного органа муниципального района о бюджете муниципального района на очередной финансовый год.

Субвенции из регионального фонда компенсаций, финансовое обеспечение которых осуществляется за счет собственных доходов и источников финансирования дефицита регионального бюджета, расходуются в порядке, установленном исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Субвенции из регионального фонда компенсаций, финансовое обеспечение которых осуществляется за счет субвенций из Федерального фонда компенсаций, расходуются в порядке,

установленном Правительством РФ (постановление Правительства РФ от 18 октября 2005 г. № 625).

Согласно этим правилам, субвенции из регионального фонда компенсаций предоставляются местным бюджетам для финансового обеспечения расходных обязательств муниципальных образований в связи с наделением федеральными законами органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Российской Федерации, а также в случае наделения региональным законом органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями субъектов Российской Федерации, финансовое обеспечение которых осуществляется за счет субвенций из Федерального фонда компенсаций.

Для финансового обеспечения исполнения органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий федеральных органов исполнительной власти субвенции предоставляются за счет средств федерального бюджета, предусмотренных в составе Федерального фонда компенсаций на соответствующий год.

В соответствии с ч. 2 ст. 139 Бюджетного кодекса в целях предоставления местным бюджетам субсидий для долевого финансирования приоритетных социально значимых расходов местных бюджетов в составе регионального бюджета может быть образован **региональный фонд софинансирования социальных расходов**. Целевое назначение, условия и порядок предоставления и расходования субсидий из этого фонда устанавливаются региональными законами.

В целях создания дополнительных гарантий фактического финансирования муниципальным образованием своей доли софинансирования по соответствующему приоритетному направлению субъектом РФ могут быть введены дополнительные условия предоставления средств из фонда, а именно:

1) утверждение решением о бюджете муниципального образования на очередной финансовый год определенного объема расходов местного бюджета на финансирование приоритетных направлений за счет собственных средств бюджета муниципального образования (за исключением субсидий из регионального фонда софинансирования социальных расходов);

2) фактическое осуществление из местного бюджета в

очередном финансовом году расходов на соответствующие приоритетные направления.

Необходимо отметить, что формирование региональных фонда муниципального развития и фонда софинансирования социальных расходов – это лишь право региональных органов государственной власти, которым они могут не воспользоваться.

Одним из таких инструментов дополнительной финансовой поддержки может быть **фонд реформирования муниципальных образований**, основной задачей которого является стимулирование эффективного управления местными финансами по установленным субъектом РФ направлениям.

Список литературы

1. Конституция Российской Федерации.
2. Гражданский кодекс РФ. Часть первая. 21 октября 1994 г.; Часть вторая. 22 декабря 1995 г.
3. Бюджетный кодекс РФ. Федеральный закон от 31.07.1998 № 145-ФЗ.
4. Налоговый кодекс РФ. Часть первая; Часть вторая. – М.: ТК Велби; Проспект, 2010.
5. Федеральный закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ «О системе государственной службы в Российской Федерации».
6. Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе в Российской Федерации».
7. Федеральный закон от 8.01.1998 № 8-ФЗ «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации».
8. Федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации».
9. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».
10. Европейская хартия о местном самоуправлении. – Страсбург: Совет Европы; Отдел изданий и документов, 1990.
11. Алексеев, С. С. Теория государства и права: учебник. – М.: НОРМА, 2004.
12. Атаманчук, Г. В. Теория государственного управления: учебник / Г. В. Атаманчук. – М.: Омега-Л, 2010.
13. Бабун, Р. В. Организация местного самоуправления: учеб. пособие / Р. В. Бабун. – СПб.: Питер, 2005.
14. Барабаш, А. Я. Бюджетная система Российской Федерации: учебник для вузов / А. Я. Барабаш и др.; под ред. О. В. Врублевской, М. В. Романовского. – СПб.: Питер, 2008.

15. Вебер, М. Избранные произведения / М. Вебер. – М., 1990.
16. Глазунова, Н. И. Система государственного и муниципального управления: учебник / Н. И. Глазунова. – М.: Велби; Проспект, 2008.
17. Ежов, М. В. История государственного управления и государственной службы в России: учеб. пособие / М. В. Ежов, Г. В. Ежова. – СПб.: ИВЭСЭП; Знание, 2004.
18. Ильин, И. А. Теория права и государства / И. А. Ильин. – М., 2003.
19. Кнорринг, В. И. Основы государственного и муниципального управления: учебник / В. И. Кнорринг. – М.: Экзамен, 2005.
20. Кузьмин, И. Г. Местные бюджеты и налоги: учеб. пособие / И. Г. Кузьмин. – Ярославль: ЯрГУ, 2008.
21. Нешиной, А. С. Финансы: учебник / А. С. Нешиной. – М.: Дашков и К, 2008.
22. Одинцов, А. А. Государственное и муниципальное управление: введение в специальность: учебник / А. А. Одинцов. – М.: Экзамен, 2007.
23. Файоль, А. Управление – это наука и искусство / А. Файоль. – М.: Республика, 1992.
24. Финансы: учебник / под ред. А. Г. Грязновой. – М.: Финансы и статистика, 2008.
25. Финансы. Денежное обращение. Кредит: учебник для вузов / под ред. Г. Б. Поляка. – М.: ДАТА, 2008.
26. Финансы. Денежное обращение. Кредит: учебник для вузов / под ред. Л. А. Дробозиной. – М.: ЮНИТИ, 2000.
27. Харченко, Е. В. Система государственного и муниципального управления: учеб. пособие / Е. В. Харченко, Ю. В. Вертакова. – М.: КНОРУС, 2009.
28. Хорн, Ван Дж. Основы управления финансами / Дж. Ван Хорн; пер. с англ. / под ред. И. И. Елисеевой. – М.: Финансы и статистика, 1996.
29. Яновский, В. В. Введение в специальность «Государственное и муниципальное управление»: учеб. пособие / В. В. Яновский, С. А. Кирсанов. – 2-е изд., стер. – М.: КНОРУС, 2012.
30. Государственное и муниципальное управление: справочник / под ред. Н. И. Глазуновой, Ю. М. Забродина, А. Г. Поршнева. – М.: Магистр, 1997.

Оглавление

Глава 1. Теоретические и методологические основы государственного управления	2
1.1. Понятие, природа и сущность управления и государственного управления	3
1.2. Государство как субъект управления	13
1.3. Типы и формы государства	22
1.4. Ведущие школы и направления в теории государственного управления	36
Глава 2. Местное самоуправление в РФ	45
2.1. Понятие и сущность местного самоуправления	45
2.2. Принципы местного самоуправления.....	49
2.3. Основы местного самоуправления	51
Глава 3. Государственные и муниципальные финансы	58
3.1. Сущность и звенья финансовой системы.....	58
3.2. Бюджет как ведущее звено финансовой системы, его сущность	65
Глава 4. Бюджетная система Российской Федерации	68
4.1. Понятие, сущность и виды бюджетов	68
4.2. Доходы бюджетов	76
4.3. Расходы бюджетов	78
Глава 5. Межбюджетные отношения.....	84
5.1. Сущность и содержание бюджетного федерализма.....	84
5.2. Модели бюджетного федерализма.....	89
Глава 6. Межбюджетные трансферты муниципальным образованиям	93
6.1. Сущность, функции и инструменты межбюджетного регулирования.....	93
6.2. Виды межбюджетных трансфертов муниципальным образованиям	98
Список литературы.....	109

Учебное издание

Кузьмин Иван Григорьевич
Бойко Галина Ахметовна

ОСНОВЫ
государственного и муниципального
управления

Учебное пособие

Редактор, корректор М. В. Никулина
Правка, верстка М. В. Никулина

Подписано в печать 15.01.2012. Формат 60×84¹/₁₆.
Усл. печ. л. 6,51. Уч.-изд. л. 5,0. Тираж 35 экз. Заказ

Оригинал-макет подготовлен
в редакционно-издательском отделе ЯрГУ.

Ярославский государственный университет
им. П. Г. Демидова.
150000, Ярославль, ул. Советская, 14.